



การพัฒนาระบบสร้างความร่วมมือ
การป้องกันเชิงรุกและบรรเทาข้อขัดแย้ง
ในการใช้ทรัพยากรร่วมกันจากการพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคม

The Study on the Collaborative and
Proactive Conflict Resolution System for
settling Disputes in Case of Resource
Struggle from the Conflicting Economic
and Social Development

ชวันส์ เจนการ*

Chavanut Janekarn

เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว**

Kiatanantha Lounkaew

ณวัฒน์ โพธิ์พัฒนชัย***

Narun Popattanachai

ดารณี ธัญญศิริ, รวิพร จรูญพันธ์เกษม, สุปินดา สุวรรณศรี****

Daranee Thanyasiri, Rawiphon Charunphankasem, Supinda Suwannasri

ไท วัฒนา*****

Ty Wattana

* อาจารย์, อาจารย์ประจำวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Associate Professor at College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University

** อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Lecturer at the Faculty of Economics, Thammasat University

*** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Legal Counsel, Office of the Council of State

**** อาจารย์สาขาวิชาเทคโนโลยีการโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
Lecturer at Rajamangala University of Technology Phra Nakhon

***** นักวิชาการอิสระ
Independent scholar

Received: July 30, 2021 Revised: October 11, 2021 Accepted: October 18, 2021

■ บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดความเข้าใจปัญหาในเชิงลึกและสามารถพัฒนากลไกต้นแบบในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง แต่ละรูปแบบได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนเพื่อได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นต่อการผลักดันการพัฒนา กลไกการจัดการความขัดแย้งที่เหมาะสม และยั่งยืน การศึกษานี้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลจาก สติได้รับเรื่องร้องเรียนจากศูนย์บริการภาครัฐ และการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) กับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ประเด็น ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งหรือ เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก จากนั้น จึงทำการเลือกกรณีศึกษามา 10 กรณี เพื่อมาทำ การศึกษาเชิงลึกและพัฒนากลไกต้นแบบในการ จัดการความขัดแย้ง

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งหรือปัญหาที่มีผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนมากนั้น ประกอบไปด้วย ปัญหาที่ดิน ทำกินของประชาชน การรื้อไหลของสารพิษ และการก่อกมลพิษอุตสาหกรรมต่อชุมชน ความ ขัดแย้งจากการโล่ที่ติดคนยากจน ความขัดแย้ง ด้านประมง การคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐ ขนาดใหญ่การโล่ที่ติดคนยากจน และการจัดการ ทรัพยากรน้ำ ซึ่งจากการลงไปศึกษากรณีศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาเหล่านี้ก็พบว่า กลไกการจัดการความขัดแย้งของภาครัฐไทย ในปัจจุบันยังประสบปัญหาและข้อจำกัด หลายประการ ประกอบด้วย การยึดติดกับกรอบ

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หน่วยงานขาดการ บูรณาการในการแก้ปัญหาการขาดการประสาน งานร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลางและส่วน ท้องถิ่น และการขาดการประสานงานระหว่าง ราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค

งานวิจัยนี้ ยังได้นำเสนอต้นแบบการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งหลายรูปแบบ ประกอบด้วย กลไกเชิงรุกในการส่งเสริมสิทธิชุมชนเพื่อแก้ ปัญหาความขัดแย้งจากทรัพยากรประมง และปัญหาที่ดินทำกินบุกรุกพื้นที่อุทยานหรือป่าไม้ กลไกคณะกรรมการกลางที่ไม่ได้มาจาก ส่วนราชการสำหรับช่วยไกล่เกลี่ยกรณีความขัดแย้ง ในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ การแก้ปัญหา ความขัดแย้งจากขยะมูลฝอยด้วยองค์ความรู้ ทางวิทยาศาสตร์ และการแก้ไขปัญหาการโล่ที่ติด คนยากจน ด้วยต้นแบบการจัดสรรที่ดินค้าง การขายทอดตลาดเป็นเวลานานของกรมบังคับคดี

คำสำคัญ: การจัดการความขัดแย้ง ปัญหาการใช้ ทรัพยากรร่วมกัน การพัฒนาที่ยั่งยืน

■ Abstract

The main objectives of this research article are to study the conflict on environmental resource use in order to obtain a deep understand of its nature, to develop the optimal conflict resolution models and to propose the policy implications and suggestions for the necessary law amendments for the proper and sustainable conflict resolution models. Data were collected from statistical administrative

records and focus group with the involving government agents. The conflict issues that frequently occur and widely effect to the community were attempted. Subsequently, ten cases were selected to study and perform with in-depth analysis for conflict resolution model design.

The research reveals the environmental conflict issues that frequently occur or widely disturb to public include land ownership conflict, toxic leakage and industrial pollution problem, displacement of the poor from their homeland, the fishery conflict, the protest of government mega projects and the water resource management. According to the conflict case studies, the current government conflict resolution systems have several common problems and obstacles which are legal restrictions, lack of cooperation between the central government and regional authorities and lack of integration between the central government and local authorities.

Furthermore, several environmental conflict resolution models were designated. The proactive model for the promotion of community rights in case of fishery and land ownership in the national park or forest areas. The non-government mediation committee for the conflict of the government mega development projects and the scientific application for waste management were also included. Moreover, the allocation of the

poor's unsold lands by the displacement model of the Legal Executive Department.

Keywords: Conflict Resolution, Common Resource Problem, Sustainable Development

■ บทนำ

ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ถือเป็นความท้าทายที่สำคัญของประเทศไทยในการขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะมีทั้งกลไกทางด้านกฎหมายและกลไกในการจัดการปัญหาร้องทุกข์สำหรับใช้เพื่อแก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนแล้ว แต่กลับพบว่ากลไกเหล่านี้ยังประสบปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะในประเด็นความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากหรือเป็นความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ทั้งปัญหาในการดำเนินแก้ไขความเดือดร้อนที่มีลักษณะคาบเกี่ยวกันหลายหน่วยงาน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างมีกฎหมายและมีแนวนโยบายของหน่วยงานที่แตกต่างกัน ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการร้องทุกข์และกฎหมายมีข้อจำกัดในการบังคับใช้ ปัญหาการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ที่บ่อยครั้งมักจะสร้างปัญหาความเดือดร้อนแก่ประชาชนแทนที่จะเป็นการแก้ปัญหา หรือการดำเนินการดังกล่าวมักเป็นการจัดการปัญหาที่ปลายเหตุ นอกจากนี้ กลไกการแก้ปัญหาที่ล่าช้าหรือไม่สามารถดำเนินการได้ก็อาจกลายเป็นกรณีพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนผู้ร้องเรียนได้ด้วยเช่นกัน

จากปัญหาที่กล่าวข้างต้น ภาครัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนากลไกให้กับเจ้าหน้าที่

ในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก หรือเป็นความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนั้น ในงานวิจัยนี้ จึงได้ทำการศึกษาถึงปัญหาความเดือดร้อนหรือข้อขัดแย้งลักษณะนี้ที่มีการร้องเรียนเข้าสู่ระบบการร้องทุกข์ภาครัฐและคดีที่เป็นข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีในชั้นศาล โดยเน้นศึกษาประเด็นสำคัญที่เป็นข้อจำกัดต่อเจ้าหน้าที่ทำให้ไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้ จนกลายเป็นกรณีพิพาทระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ และเน้นศึกษากรณีที่หน่วยงานของรัฐถูกฟ้องร้องในศาลปกครองเนื่องจากการทำหน้าที่เกี่ยวกับข้อขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อทำความเข้าใจถึงปัญหาและข้อจำกัดในแก้ปัญหาในแต่ละประเด็นสำคัญ รวมถึงเพื่อพัฒนากลไกและวิธีการที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหาที่เป็นสาเหตุของความเดือดร้อนหรือความขัดแย้งนั้น และเสนอแนะนโยบายที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการฟ้องร้องดำเนินคดีหรือใช้การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นข้อต่อรองรับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

■ วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ รูปแบบความเดือดร้อนและความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันที่มีการร้องเรียนในศูนย์บริการภาครัฐและคดีที่ขึ้นสู่ศาลในประเด็นสำคัญที่มีเป็นปัญหากรณีพิพาทกรณีหน่วยงานภาครัฐ

หรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลปกครอง

2. เพื่อวิเคราะห์ทางเลือกของการบรรเทาหรือลดข้อขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันก่อนเข้าระบบการฟ้องร้อง

3. เพื่อพัฒนารูปแบบระบบการบรรเทาหรือลดข้อขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันที่เหมาะสมกับประเทศไทยเพื่อให้เกิดการลดการฟ้องร้องหรือเข้ากระบวนการยุติธรรม และเป็นมาตรการเชิงรุกในการป้องกันปัญหาที่ต้นเหตุและประชาชนมีส่วนร่วม

■ แนวคิดในการจัดการความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในงานศึกษานี้ได้มีการทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้สามารถแบ่งเนื้อหาได้เป็น 3 ส่วน ประกอบไปด้วย ลักษณะและการจำแนกประเภทความขัดแย้งทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวคิดและทฤษฎีด้านการจัดการความขัดแย้ง และแนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) โดยแต่ละส่วนสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. ลักษณะและการจำแนกประเภทความขัดแย้งทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความขัดแย้งทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมักเกิดจากการขัดกันในเรื่องแนวคิดคุณค่าที่เป็นคตินิยมของกลุ่มคน (ideologies) หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือบ่อยครั้งก็อาจเป็นปัญหา

ทางการเมือง ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะประเภทความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมได้ ดังนี้

1.1 ความขัดแย้งในเชิงคุณค่าหรือคตินิยมของกลุ่มคน (ideologies)

Sidaway (2005) ได้นำเสนอว่าบางครั้งความขัดแย้งทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะเป็นความขัดแย้งในเชิงคตินิยม (ideologies) เช่น ในการก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าก็อาจเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอรรถประโยชน์นิยม (utilitarianism) ที่อ้างถึงประโยชน์ของส่วนรวมหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งอาจขัดแย้งกับกลุ่มอนุรักษ์นิยม (conservationism) ที่อาจได้แย้งเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ที่สูญเสียหรือพันธุ์ปลา เป็นต้น

1.2 ความขัดแย้งในแง่ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร (environmental justice)

Holifield (2015) ได้นำเสนอแนวคิดความขัดแย้ง อันเป็นผลมาจากการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไม่เป็นธรรม หรือการกีดกันคนบางกลุ่มออกจากการใช้ทรัพยากร ซึ่งแนวคิดนี้มีการศึกษาทั้งในเชิงความขัดแย้งเชิงโครงสร้างทางสังคม (structural conflict) หรือบริบทของโครงสร้างอำนาจที่ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางสังคม ความเหลื่อมล้ำในทางเข้าถึงทรัพยากร (marginalization) หรือความเท่าเทียมกันทางสังคมในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ (equity)

1.3 ความขัดแย้งในแง่การเมือง (environmental politics)

Billon (2015) ได้นำเสนอลักษณะความขัดแย้งทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในทางการเมือง หรือความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น ความขัดแย้งระหว่างการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติใน

ประเด็นสิ่งแวดล้อม ความขัดแย้งที่เกิดจากความไม่โปร่งใสของระบบการบริหารและการกำหนดนโยบาย (governance) ความขัดแย้งในประเด็นการกำหนดนโยบาย (decision making process) รวมถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลที่มีความเชื่อและค่านิยมต่างกัน (pluralism) จนกลายเป็นความขัดแย้งในทางการเมืองขึ้นมา

1.4 ความขัดแย้งในประเด็นการออกกฎหมายหรือประกาศกฎเกณฑ์ (rulemaking conflict)

Bacow and Wheele (1984) ได้นำเสนอว่าบ่อยครั้งความขัดแย้งอาจเกิดในกระบวนการออกกฎหมายหรือประกาศข้อบังคับต่างๆ ในประเด็นสิ่งแวดล้อม โดยจะเห็นได้ว่าฝ่ายนักอนุรักษ์มักจะมีการผลักดันให้กฎหมายและข้อกำหนดต่างๆ ในการควบคุมสิ่งแวดล้อมมีความเข้มงวดขึ้น แต่ฝ่ายนักธุรกิจ อุตสาหกรรม หรือผู้ก่อมลภาวะก็มักจะเคลื่อนไหวต่อต้าน ซึ่งทุกครั้งที่มีการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อมใหม่ก็มักจะมีปัญหาข้อขัดแย้งเกิดขึ้นด้วย

1.5 ความขัดแย้งทางทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ใช่ประเด็นทรัพยากรธรรมชาติ (denaturalizing conflict)

Billon (2015) ได้ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งด้านทรัพยากรนั้นมีสาเหตุมาจากทรัพยากรไม่เพียงพอ การทำลายทรัพยากรหรือก่อการปนเปื้อนมลภาวะ ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรหรือความต้องการใช้ทรัพยากรที่เพิ่มขึ้น แต่ในการศึกษาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกกลุ่มได้ให้ความสำคัญกับประเด็นเกี่ยวเนื่องที่ไม่ได้เกิดจากตัวทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติโดยตรง เช่น ปัญหาความยากจนที่ทำให้เกิดการบุกรุกทำลาย

ทรัพยากร บริบททางวัฒนธรรมของกลุ่มคนที่ไปกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือการอพยพย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น

1.6 ความขัดแย้งทางทรัพยากรธรรมชาติ จำแนกตามประเภททรัพยากร

งานศึกษาด้านความขัดแย้งทางทรัพยากรธรรมชาติหลายชิ้นได้ให้ความสำคัญกับการแยกประเด็นตามประเภทของทรัพยากรที่ขัดแย้ง เช่น Hipel et al. (2015) ที่ศึกษาปัญหาความขัดแย้งในปัญหาทรัพยากรน้ำ Goetz et al. (2005) ที่ศึกษาปัญหาความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือ Vollmer and Grann (1999) ที่ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งในการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่ในบริเวณชายฝั่ง เป็นต้น หรือในงานของ Schnurr and Swatuk (2012) ที่มีการนำเสนอประเด็นความขัดแย้งที่เกิดจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (climate changes) ซึ่งรูปแบบการศึกษามักจะเป็นการเสนอคำอธิบายเชิงวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรและก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น รวมถึงการวิเคราะห์ขนาดของผลกระทบ และหาแนวทางแก้ปัญหาควบคู่ไปกับตัวแบบการจัดการความขัดแย้งเชิงสังคมด้วย

2. แนวคิดและทฤษฎีด้านการจัดการความขัดแย้ง

ทฤษฎีการจัดการความขัดแย้งที่สามารถนำมาใช้อธิบายความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นมีอยู่หลายทฤษฎี โดยทฤษฎีหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญคือทฤษฎีทางจิตวิทยาสังคม (social psychological approach) (Kelman, 2009) ซึ่งให้ความสนใจพฤติกรรมและการแสดงออกของมนุษย์เมื่อเกิดความขัดแย้ง หรือพฤติกรรมการตอบสนอง

ต่อสิ่งเร้าต่าง ๆ กล่าวคือ ทฤษฎีนี้เสนอว่า หากสามารถทำความเข้าใจปัจจัยในเชิงจิตวิทยาดังกล่าวได้ก็จะสามารถนำไปสู่กระบวนการจัดการความขัดแย้งที่เหมาะสมได้นั่นเอง ตัวอย่างเช่น Kelman (2009) เสนอว่า การทำความเข้าใจความต้องการและความกลัวคนส่วนร่วม (collective needs and fears) จะช่วยให้เกิดการป้องกันการนำไปสู่อารมณ์ร่วมและการแบ่งแยกพรรคพวกได้ เป็นต้น

อีกแนวคิดหนึ่งที่น่าสนใจ คือ แนวคิดการจัดการความขัดแย้งทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเน้นการเจรจาต่อรองนำเสนอโดย Bacow and Wheeler (1984) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้มีการใช้ตัวของทฤษฎีเกม (Game Theory) มาอธิบายสถานการณ์ความขัดแย้งและการเจรจาต่อรองในประเด็นเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ประสบความสำเร็จ จนเกิดเป็นทฤษฎีตัวแบบเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งหลายตัวแบบด้วยกัน เช่น ตัวแบบการทำให้การเจรจาต่อรองมีค่า (incentives to negotiate) ที่หมายถึงกระบวนการที่แสดงให้เห็นว่า การเจรจาต่อรองสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีกว่าการไม่ตกลงอะไรกันเลย และตัวแบบอุปสรรคของการสร้างฉันทามติ (obstacles to consensus) ที่อธิบายสถานการณ์ความขัดแย้งสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยแนวคิดความลำบากใจของนักโทษ (prisoners' dilemma) กล่าวคือ โดยทั่วไปผู้ก่อมลภาวะมักจะผลักระบบการบำบัดมลภาวะให้ชุมชนแทนการรับภาระนั้นเอาไว้เอง เนื่องจากการรับภาระเอาไว้เองอาจทำให้เสียเปรียบในการแข่งขันหากผู้ก่อมลภาวะรายอื่นไม่ทำในแบบเดียวกัน ซึ่งการแก้ปัญหาต้องใช้กลไก

กฎหมายหรือการกำหนดข้อบังคับ (regulations) หรือการเรียกเก็บค่ามลภาวะ (pollution charges) มาใช้ในการแทรกแซง เป็นต้น

นอกจากนี้ การศึกษาด้านการจัดการความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะหลังยังมุ่งเน้นไปที่ การศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมอันเป็นสาเหตุของความขัดแย้งด้วย ตัวอย่างเช่น ในงานศึกษาของ Hipel et al. (2015) ที่ศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) ต่อความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ รวมถึงได้อธิบายถึงสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป และการเพิ่มจำนวนของประชากรที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลของการใช้ทรัพยากร งานของ Vollmer and Grann (1999) ที่ศึกษาการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่ในบริเวณชายฝั่ง ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากร ทั้งทรัพยากรประมงและการกัดเซาะชายฝั่ง หรืองานของ Schnurr and Swatuk (2012) ซึ่งศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมและนิเวศวิทยาที่เป็นผลมาจากปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และในส่วนของแนวทางในการจัดการความขัดแย้งนั้นก็มีความเกี่ยวข้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ด้วยเช่นเดียวกัน เช่น กรณีน้ำไม่สมดุลก็อาจใช้เงินอุดหนุนภาครัฐ (subsidies) เพื่อจูงใจให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการเพาะปลูกจนเกิดการใช้น้ำที่สมดุล

3. แนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development)

องค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดมาตรฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เพื่อเป็นเป้าหมายการพัฒนาในระดับสากลที่ทุกประเทศจะต้องดำเนินการ

ร่วมกันภายในกรอบระยะเวลา 15 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015-2030 โดยมีการกำหนดเป้าหมาย 17 ด้าน ได้แก่ ยุติความยากจน ขจัดความหิวโหย และสร้างความมั่นคงทางอาหาร หลักประกันสุขภาพที่ดี การศึกษาที่มีคุณภาพ ความเสมอภาคทางเพศ น้ำสะอาดและสุขอนามัย ความมั่นคงทางพลังงาน การจ้างงานและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นวัตกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน ลดความเหลื่อมล้ำ เมืองและชุมชน การบริโภคที่ยั่งยืน ความเปลี่ยนแปลงของโลกและสภาพภูมิอากาศ ทรัพยากรทางทะเล ทรัพยากรที่ดิน และป่าไม้ สันติภาพและความยุติธรรม และกลไกการพัฒนาและการมีส่วนร่วม (กมลินทร์ พินิจกุลดล, กิตติภูมิ เนียมหอม และพันธ์วรราชพงศา, 2559) โดยเป้าหมายที่ 16 ของ SDGs ให้ความสำคัญกับการสร้างสันติภาพ ความยุติธรรม และมีสถาบันที่แข็งแกร่ง (peace, justice and strong institution) ซึ่งกรอบเป้าหมายนี้ก็มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมายมิติอื่นๆ ทั้งด้านการพัฒนาสังคม การพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

■ ระบบวิธีวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 เป็นการศึกษาทบทวนถึงสภาพปัญหาความเดือดร้อนและความขัดแย้งของประชาชนที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ ประเด็นปัญหา และสาเหตุที่ทำให้ปัญหาความเดือดร้อน และส่วนที่ 2 เป็นการศึกษาทดลองพัฒนารูปแบบและระบบในการสร้างความร่วมมือและป้องกันเชิงรุก เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและแก้ปัญหาความขัดแย้ง

ดังกล่าว โดยระเบียบวิธีวิจัยในแต่ละส่วนนั้นมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 การศึกษาทบทวนสถานการณ์ของปัญหา

ทำการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของประเด็นความเดือดร้อนหรือปัญหาที่จะนำมาเป็นกรณีศึกษา โดยรวบรวมข้อมูลจากสถิติเรื่องร้องเรียนจากศูนย์บริการภาคีรัฐอันได้แก่ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล 1111 ศูนย์ดำรงธรรม ศูนย์บริการร่วมของกระทรวงยุติธรรม และส่วนราชการอื่น รวมถึงการวิเคราะห์สถิติคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐหรือจากการเข้าดำเนินการแก้ปัญหาความเดือดร้อนหรือข้อขัดแย้งของประชาชน และทำการวิเคราะห์รายละเอียดและลักษณะของความขัดแย้งสำคัญโดยเก็บข้อมูลในเชิงคุณภาพโดยได้มีการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ร่วมกับผู้แทนศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์รัฐบาล 1111 ผู้แทนกรมมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบศูนย์ดำรงธรรมและผู้แทนกระทรวงต่างๆ ที่ทำหน้าที่ประสานงานในการแก้ไขปัญหาข้อร้องทุกข์ต่างๆ ของประชาชนเพื่อทราบถึงประเด็นการร้องทุกข์ที่สำคัญของแต่ละกระทรวงและมีการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) กับผู้แทนศาลปกครองเพื่อทราบถึงประเด็นปัญหาความขัดแย้งสำคัญที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และได้รับความอนุเคราะห์จากศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์รัฐบาล 1111 ให้ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลของปี พ.ศ. 2561 (ระหว่างเดือน มกราคม - กันยายน พ.ศ. 2561) และได้รับข้อมูลจากฐานข้อมูลการรายงานผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ถึง 27 กันยายน

พ.ศ. 2561 จากเอกสารรายงานผลการดำเนินการของกรมการปกครอง และได้รับข้อมูลจากสถิติทางการของศาลปกครองในระหว่างปี พ.ศ. 2560 - 2561 ซึ่งเป็นสถิติทางการ (official statistics) จากทั้งสามหน่วยงานเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์

ส่วนที่ 2 การทดลองพัฒนารูปแบบและระบบในการสร้างความร่วมมือและป้องกันเชิงรุก

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเจาะลึกกรณีโดยใช้วิธีคัดเลือกกรณีตัวอย่าง (case study) อย่างน้อย 10 ตัวอย่าง มาเป็นต้นแบบในการศึกษาและทดลองประเมินรูปแบบการจัดการความขัดแย้งนำร่อง (pilot test) ในประเด็นปัญหาสำคัญที่ได้จากการทบทวนสถานการณ์ในส่วนที่ 1 แล้วทำการศึกษาค้นคว้าตัวแบบการพัฒนาระบบสร้างความร่วมมือการป้องกันเชิงรุกและบรรเทาข้อขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรร่วมกันจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยศึกษาจากตัวแบบการจัดการความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชน วิเคราะห์ประเด็นข้อกฎหมายและกลไกการดำเนินการเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุที่การจัดการความขัดแย้งเดิมที่ไม่ได้ผลและนำเสนอแนวทางใหม่ในการแก้ปัญหาที่เหมาะสม การกำหนดระบบเฝ้าระวังปัญหาและความสามารถในการเข้าถึงระบบจัดการกับปัญหาของประชาชน การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการข้อร้องทุกข์ ระบบการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน การแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมาย กลไกทางเลือก (alternatives) และนำมาพัฒนาตัวแบบ (model) ในการแก้ปัญหาโดยวางระบบงานและขั้นตอนการดำเนินงาน (workflow) ที่เหมาะสมกับประเด็นปัญหาในแต่ละรูปแบบและพื้นที่ พร้อมกำหนดบทบาท

หน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยไม่เป็นการเพิ่มภาระของหน่วยงาน

■ ผลการวิจัย

งานวิจัยในครั้งนี้มีเนื้อหาแบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ การทบทวนสถานการณ์ความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกัน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการทดสอบกลไกเชิงรุกในการจัดการความขัดแย้ง โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การทบทวนสถานการณ์ความขัดแย้ง

การดำเนินโครงการวิจัยการพัฒนาระบบสร้างความร่วมมือ การป้องกันเชิงรุก และบรรเทาข้อขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรร่วมกันจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้ได้ทำการวิเคราะห์ ทบทวนสภาพปัญหาข้อขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรร่วมกันและประเด็นที่มักจะเป็นปัญหาและข้อจำกัดของกลไกภาครัฐที่ผ่านมาจากการศึกษาข้อมูลปัญหาความเดือดร้อนหรือข้อขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันดังกล่าวพบว่าปัญหาความขัดแย้งที่เป็นปัญหาหลักที่มักจะเป็นข้อจำกัดที่กลไกภาครัฐในสังคมไทยให้สำคัญแบ่งเป็นกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของประชาชนเป็นปัญหาเกี่ยวกับกับการพิพาทโต้แย้งสิทธิที่ทำกินในพื้นที่ป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ และเขตอนุรักษ์อื่นตามกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวพันกับปัญหาคนยากจนผู้ด้อยโอกาส จากการที่ไม่มีสิทธิทำกิน ความไม่ชัดเจนของการกำหนดแนวเขตที่ดินที่ซ้ำซ้อนกัน และความยุ่งยากในการพิสูจน์สิทธิทำกินก่อนการประกาศพื้นที่ป่าและเขตอนุรักษ์ รวมถึงปัญหาโครงการจัดสรรที่ดินให้ใช้ประโยชน์

ที่ดินของรัฐ ซึ่งบางครั้งประชาชนมองว่ารัฐมีการจัดสรรที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้เอกชนบางกลุ่มอย่างไม่เป็นธรรม และเป็นปัญหาที่มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มเครือข่ายประชาชนในการออกมาประท้วงและกดดันรัฐบาลอยู่ในทุกพื้นที่

1.2 ปัญหาการก่อกวนมลพิษจากการประกอบอุตสาหกรรมและการปล่อยมลพิษให้ชุมชนซึ่งเป็นปัญหาโดยตรงที่เกิดจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นปัญหาที่สำคัญระดับต้น ๆ ซึ่งจากข้อมูลการร้องทุกข์และคดีที่ขึ้นสู่ศาลแสดงให้เห็นว่าเป็นปัญหาที่กระจายไปในทุกพื้นที่ ปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อนเนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมักจะเข้ามาจัดการปัญหาต่าง ๆ ไม่ได้ผล และมักจะมีผลกระทบมากขึ้นจากกรณีความขัดแย้งของประชาชนด้วยกันเองระหว่างผู้ได้รับความเดือดร้อนกับฝ่ายที่เกรงกลัวว่าจะต้องขาดรายได้หากโรงงานจะต้องปิดตัวลง รวมถึงข้อกังวลจากผลกระทบทางเศรษฐกิจหากมีการใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษมากเกินไป

1.3 ปัญหาการจัดการขยะเป็นปัญหาลำดับต้น ๆ ที่มักจะเป็นเรื่องร้องทุกข์หรือเกิดการเคลื่อนไหวชุมนุมประท้วงในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งปัญหาการจัดการขยะไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาขยะล้นเมือง รวมถึงการประท้วงคัดค้านเกี่ยวกับโรงคัดแยกขยะและโรงไฟฟ้าชีวมวลที่ใช้ขยะเป็นเชื้อเพลิงในหลายพื้นที่จากความเกรงกลัวเรื่องผลกระทบทางมลภาวะ

1.4 ปัญหาความขัดแย้งด้านประมงเป็นปัญหาความขัดแย้งที่มีมาโดยตลอดทั้งความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับชาวประมง

จากการบังคับใช้กฎหมายจับกุมการทำประมงผิดกฎหมาย และความขัดแย้งระหว่างชาวประมงด้วยกันเองในเรื่องการแย่งชิงทรัพยากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านกับชาวประมงพาณิชย์ ช่วงหลังจากที่มีการออกกฎหมายประมงใหม่ในปี พ.ศ. 2558 ที่รัฐบาลให้ความสำคัญจริงจังกับการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU) และมีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มข้นมากขึ้น

1.5 ปัญหาความขัดแย้งคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐขนาดใหญ่ ถึงแม้ว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องร้องทุกข์หรือเป็นคดีในชั้นศาลไม่มากนัก แต่การชุมนุมคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐในแต่ละครั้งจะมีผู้ได้รับผลกระทบรวมตัวกันจำนวนมากจนอาจขยายตัวกลายเป็นการชุมนุมใหญ่ที่ส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐบาลได้

1.6 ปัญหาการไล่รื้อบ้านเรือนคนยากจน ในช่วงที่ผ่านปัญหาการไล่รื้อที่คนยากจนจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ กำลังเป็นปัญหาสำคัญและมีความถี่เพิ่มมากขึ้นซึ่งเกิดจากในช่วงที่ผ่านมาเป็นช่วงที่รัฐบาลกำลังเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและจัดระเบียบพื้นที่

1.7 ปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำ ประเทศไทยมีพื้นที่ส่วนใหญ่ในการทำการเกษตร ดังนั้นการใช้และจัดสรรทรัพยากรน้ำจึงเป็นเรื่องสำคัญซึ่งมักจะมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำให้เห็นอยู่เป็นประจำ โดยมีทั้งปัญหาการร้องทุกข์ การชุมนุมประท้วง และคดีที่ฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งประเด็นปัญหาความขัดแย้งที่พบมักจะเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์

พันธุ์และบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ป่าต้นน้ำ ซึ่งมาตรการอนุรักษ์ต่าง ๆ ก็อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่ป่าต้นน้ำ หรือมีปัญหาการกักเก็บน้ำในพื้นที่สูงจากการที่ทรัพยากรน้ำร่อยหรอ ปัญหาคัดค้านต่อต้านการก่อสร้างแหล่งกักเก็บน้ำขนาดใหญ่

1.8 ปัญหาอื่น ๆ จากการรวบรวมข้อมูลสถานการณ์และรูปแบบความเดือดร้อนและความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ในช่วงที่ผ่านมายังมีปัญหาความขัดแย้งในรูปแบบต่าง ๆ ที่น่าสนใจ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์ขนาดใหญ่โดยเฉพาะปัญหามลภาวะจากของเสียและกลิ่นของฟาร์มสุกร และฟาร์มไก่ การประท้วงเรื่องเอกชนไม่จ่ายเงินค่าซื้อสินค้าเกษตรตามสัญญาเกษตรกรพันธสัญญาที่ตกลงกัน ปัญหาเรื่องสินค้าเกษตรตกต่ำ ปัญหาธุรกิจการท่องเที่ยว และเริ่มมีปัญหความขัดแย้งในรูปแบบใหม่ที่เกี่ยวข้องกับระบบการให้บริการทางธุรกิจแบบใหม่ซึ่งเกิดความขัดแย้งกับผู้ให้บริการในรูปแบบดั้งเดิม เช่น ความขัดแย้งระหว่างการให้บริการเรียกรถรับจ้างสาธารณะผ่านโปรแกรมประยุกต์ทางอินเทอร์เน็ต (online application) หรือกรณีบริการให้เช่าพักชั่วคราว Airbnb เป็นต้น

2. การทดสอบกลไกเชิงรุกในการจัดการความขัดแย้ง

การดำเนินโครงการวิจัยการพัฒนาระบบสร้างความร่วมมือ การป้องกันเชิงรุก และบรรเทาข้อขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรร่วมกันจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้ เป็นการศึกษาเชิงลึกถึงปัญหาความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันในประเด็นสำคัญ ในกรณีศึกษา จะทำการคัดเลือกกรณีตัวอย่าง

(case studies) จำนวน 10 ตัวอย่าง ของการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการทำงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการเป็นสื่อกลางประสานงานหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบในการศึกษาและทดสอบกลไกการจัดการความขัดแย้งโดยคัดเลือกกรณีศึกษาที่น่าสนใจ ซึ่งตรงกับปัญหาความขัดแย้งที่พบบ่อยตรงกับที่ได้วิเคราะห์ไว้ในส่วนของการทบทวนสถานการณ์ความขัดแย้งส่วนแรก

ในการคัดเลือกกรณีศึกษาตัวอย่างได้คัดเลือกจากปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งได้มาจากหลายแหล่งข้อมูลทั้งจากรายงานภาครัฐเอง ยุติธรรมชุมชนหรือยุติธรรมจังหวัด จากระบบเฝ้าระวังปัญหาความขัดแย้งของสำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ รวมถึงคำแนะนำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยคณะผู้วิจัยลงไปประสานงานและจากคำแนะนำจากศาลปกครอง และเครือข่ายวิชาการซึ่งร่วมเป็นเครือข่ายศูนย์ประสานงานเสริมสร้างความสามัคคีปรองดองและสมานฉันท์ โดยบางกรณีศึกษาเป็นการศึกษาต่อยอดจากความร่วมมือในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ได้ตั้งต้นไว้ในการจัดตั้งเครือข่ายศูนย์ประสานงานเสริมสร้างความสามัคคีปรองดองและสมานฉันท์ของสำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ (ชวนส์ จินการ, 2562) จากนั้นจึงได้ทดลองทำการลงพื้นที่ศึกษาสภาพปัญหาและจัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการศึกษาต้นแบบการแก้ปัญหาจากสภาพปัญหาความรุนแรง กลไกของรัฐ หน่วยงานที่รับผิดชอบระเบียบกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และข้อจำกัดที่ทำให้กลไกภาครัฐเดิมใช้แก้ปัญหา

ไม่ได้ผล และทดลองนำกลไกทางเลือกใหม่มาใช้ในการแก้ปัญหาแล้วประเมินผลการดำเนินการ

กรณีศึกษาที่ 1 ปัญหาการจัดการขยะเปลือกหอยในพื้นที่ชุมชน ตำบลแหลมใหญ่

การจัดการขยะเปลือกหอยในพื้นที่ชุมชนตำบลแหลมใหญ่ เป็นการศึกษาปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการจัดการขยะในระดับชุมชนท้องถิ่นที่เกิดจากการเปลี่ยนอาชีพของชุมชนจากชุมชนชาวประมงและสวนมะพร้าวมาทำอาชีพแกะเนื้อหอยแมลงภู่ส่งอุตสาหกรรมแล้วทำให้เกิดขยะเปลือกหอยเหลือทิ้งจำนวนมากจนจนกลายเป็นปัญหาใหญ่ของชุมชนจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่ไม่สามารถที่จะกำจัดขยะได้ทันจนกลายเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากปัญหามลภาวะและสุขอนามัยระหว่างชาวบ้านที่ไม่ได้มีอาชีพแกะเนื้อหอยกับชาวบ้านที่มีอาชีพแกะเนื้อหอย รวมถึงมีความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่นที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ปัญหาขยะเปลือกหอยได้สะท้อนถึงปัญหาอย่างหนึ่งของกลไกภาครัฐในการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อกลไกและทรัพยากรขององค์การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบแยกส่วนนั้นอาจไม่เพียงพอ การพัฒนากลไกเชิงรุกในการแก้ปัญหาโดยคณะผู้วิจัยได้ศึกษาการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาใช้แก้ปัญหาความขัดแย้งโดยการนำเปลือกหอยมาผลิตเป็นปูนขาวซึ่งเป็นสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาด ผลการผลิตปูนขาวจากการเผาซากเปลือกหอยแล้วนำไปทดสอบตามมาตรฐานกับ มอก.กรมวิทยาศาสตร์บริการ ผลปรากฏว่า ปูนขาวที่ได้มีมาตรฐานเพียงพอสำหรับการนำไปใช้ทางการเกษตรสามารถนำไปจำหน่ายได้แต่ยังไม่สามารถนำไปใช้เพื่อการ

อุตสาหกรรม กลไกการส่งเสริมการนำขยะไปพัฒนาให้เกิดมูลค่าเป็นการแก้ปัญหาที่ได้รับ การยอมรับที่สุดจากทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม ในขั้นของการพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์จริงยังติดข้อกฎหมาย ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจะ ลงทุนทำเตาเผาขยะเพื่อนำปูนขาวไปจำหน่ายได้ เนื่องจากถือเป็นการทำธุรกิจการค้าแข่งกับเอกชน ซึ่งเป็นข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็น การลงทุนโดยเอกชนยังมีข้อจำกัดเรื่องสัดส่วน ผลกำไรไม่เพียงพอ ในการศึกษาค้นคว้าได้นำเสนอ ตัวแบบการจัดสรรทุนวิจัยหรือเงินทุนกองทุน พัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้กับท้องถิ่นในการ พัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน ซึ่งหากเป็นกิจการ ที่มีผลกำไรเพียงพอก็สามารถชักชวนเอกชน มาร่วมลงทุนในภายหลังได้ แต่หากมีสัดส่วน ผลกำไรไม่เพียงพอก็สามารถทำสัญญาร่วมลงทุน ในลักษณะของการให้เงินอุดหนุน (subsidies) เพื่อเปิดช่องให้มีการพัฒนาวิสาหกิจของท้องถิ่น เพื่อนำมาแก้ปัญหาของท้องถิ่นเองมากยิ่งขึ้น โดยสามารถใช้งบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ ที่น้อยลง

กรณีศึกษาที่ 2 การแก้ปัญหาความขัดแย้ง ในเรื่องการทำประมงโดยการส่งเสริมสิทธิชุมชน

จากการสำรวจข้อมูลปัญหาความขัดแย้ง จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมพบว่าปัญหา ความขัดแย้งในเรื่องของการใช้ทรัพยากรประมงนั้น เป็นปัญหาสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ที่ผ่านมามีตั้งแต่รัฐบาลมีการแก้ไขกฎหมาย ประมงโดยการออกกฎหมายพระราชกำหนด ประมง พ.ศ. 2558 เพื่อแก้ปัญหาการประมง ที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน หรือไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing: IUU) โดยเพิ่มความเข้มในการบังคับใช้กฎหมาย

ต่อการทำประมงผิดกฎหมาย การขึ้นทะเบียนเรือ และท่าเทียบเรือหรือแพปลา การจำกัดเขต และเครื่องมือจับสัตว์น้ำ และการรายงานการออกเรือ และปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ ซึ่งการดำเนิน มาตรการดังกล่าวในช่วงที่ผ่านมาได้พบปัญหา ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้ กฎหมายและชาวประมงพื้นบ้านจากปัญหา การขึ้นทะเบียนเรือ และการปรับตัวต่อการทำ ประมงในรูปแบบใหม่ตามมาตรฐาน IUU คณะผู้วิจัยได้ทดลองกลไกในการแก้ปัญหา โดยผลักดันการพัฒนาสิทธิชุมชนในการบริหาร จัดการทรัพยากรชายฝั่ง โดยทดลองต้นแบบ การสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจโดยส่งเสริม ให้ชาวประมงพื้นบ้านมีการรวมกลุ่มแล้วสร้าง เขตประมงพื้นบ้านของตนเองซึ่งการส่งเสริม ให้เกิดพื้นที่ทำประมงของตนเองจะเป็นไป ตามหลักเศรษฐศาสตร์ที่จะจูงใจให้ชาวบ้าน เกิดความหวงแหนพื้นที่ของตนโดยไม่จำเป็นต้อง ให้เจ้าหน้าที่มาไล่จับกุมบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการเสนอให้มีการกระจายอำนาจ การขึ้นทะเบียนเรือและใบอนุญาตจับสัตว์น้ำ ไปยังท้องถิ่น แนวทางเชิงรุกดังกล่าวได้รับความร่วมมืออย่างดีจากกรมประมงและกรม ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สามารถลด ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับชาวประมงด้วยดี จากการลงมทำงานร่วมกัน โดยกรมประมงกับ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต่างก็มีกฎหมาย และแนวทางในการส่งเสริมความร่วมมือให้เกิด ชุมชนร่วมอนุรักษ์ชายฝั่งอยู่แล้วรวมถึงสามารถ สนับสนุนงบประมาณสนับสนุนชุมชนในการ ดำเนินการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรได้ด้วย เพียงแต่ที่ผ่านมาหน่วยงานอาจมีเจ้าหน้าที่ ไม่เพียงพอที่จะลงพื้นที่จัดให้มีชุมชนร่วมอนุรักษ์

ชายฝั่งให้ครอบคลุม ในการดำเนินโครงการครั้งนี้ได้เริ่มดำเนินการที่ตำบลบางแก้ว อำเภอมือง จังหวัดสมุทรสงคราม และได้มีการขยายพื้นที่ไปยังพื้นที่อ่าวคุ้งกระเบน จังหวัดจันทบุรี การส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่ดีในการทำให้ภาครัฐและฝ่ายประชาชนที่มีปัญหาความขัดแย้งจากการบังคับใช้กฎหมายหันหน้ามาหาทางออกร่วมกันในการช่วยเหลือกัน ดูแลส่งเสริมทรัพยากร ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการร่วมหาทางออกร่วมกันของคู่ขัดแย้ง (join problem solving) อย่างไรก็ดี ในการดำเนินการก็ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายว่ากฎหมายในปัจจุบันยังไม่สามารถใช้บังคับในการกำหนดเขตประมงพื้นบ้านเป็นการเฉพาะได้เนื่องจากทะเลยังถือเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกัน

กรณีศึกษาที่ 3 การจัดการปัญหาที่ดินรุกรานพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรเป็นปัญหาความขัดแย้งที่มีในสังคมไทยมาอย่างยาวนานจากการสำรวจข้อมูลสถานการณ์ความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเรื่องร้องทุกข์ การชุมนุมประท้วง และข้อมูลการดำเนินคดีในศาลปกครองต่างชี้ตรงกันว่า กรณีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของที่ดินทำกินที่บุกรุกพื้นที่ป่าหรืออุทยานหรือพื้นที่อนุรักษ์ในรูปแบบอื่นเป็นปัญหาสำคัญที่พบบ่อยในลำดับต้น ๆ และกำลังเป็นปัญหาที่มีเครือข่ายภาคประชาชนจำนวนมากกำลังเคลื่อนไหวเรียกร้องการแก้ปัญหาจากรัฐกรณีปัญหาที่ดินทำกินดังกล่าวในการศึกษาคั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ลงไปศึกษาด้านแบบแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ทำกินของประชาชนที่ถูกล้ำพื้นที่อุทยานแห่งชาติของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และกรณีการแก้ปัญหาที่ดินทำกินรุกรานพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ของเทศบาลตำบลบ้านหลวง กลไกการจัดการความขัดแย้งการแก้ปัญหาที่ดินทำกินรุกรานพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ที่มีความร่วมมือระหว่างอุทยาน ผู้นำชุมชน องค์กรส่วนปกครองท้องถิ่น เครือข่ายองค์กรชาวบ้าน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาภาคเอกชน กรณีศึกษาทั้งสองกรณีมีลักษณะเดียวกันคือเป็นการร่วมจัดทำข้อมูลที่ดินทำกินในพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศผ่านดาวเทียม (GPS) ระบุพื้นที่ทำกินที่ชัดเจนพร้อมระบุพิกัดตามแนวเขตทุกจุดไว้เป็นหลักฐานโดยเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างอุทยานแห่งชาติ ฝ่ายปกครอง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการออกสำรวจจะมีการจัดทำแผนที่พร้อมระบุตัวตนผู้ครอบครองไว้เป็นหลักฐานแต่ไม่ได้เป็นเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดิน จากการหารือร่วมกับกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยทางกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์ ได้ให้ความร่วมมือกับแนวคิดดังกล่าวซึ่งเป็นนโยบายของกรมอยู่แล้ว โดยในระหว่างที่ทำการวิจัยเพิ่มมีการแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 เปิดช่องให้ช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ และการจัดทำแนวเขตประวัติการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินก็สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวอยู่แล้ว แนวทางการบริหารจัดการที่ดินดังกล่าวสามารถดำเนินการควบคู่กับการออกข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำข้อตกลงระหว่างชาวบ้านในพื้นที่ว่า

ประชาชนที่มีที่ทำกินในเขตอุทยานว่าจะไม่มีการขยายพื้นที่ทำกินออกไปอีกเป็นข้อตกลงสัตยาบันชุมชนตามแนวทางการส่งเสริมสิทธิชุมชน จากการศึกษาร่วมกันยังได้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดทำโครงการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนภายหลังจากการกำหนดแนวเขตโดยชัดเจนแล้ว เช่น การจัดทำประปาภูเขา การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนโดยใช้ประโยชน์จากป่าไม้ การคืนพื้นที่ป่าโดยให้สิทธิการนำไม้มีค่าไปใช้ประโยชน์ในอนาคต

กรณีศึกษาที่ 4 การจัดการปัญหาที่ดินรุกล้ำพื้นที่ป่าไม้

ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกรนั้นยังพบปัญหาของการบุกรุกที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้และป่าสงวนแห่งชาติ โดยปัญหาที่ดินทำกินรุกร้าป่าไม้ก็มีลักษณะใกล้เคียงกับปัญหาที่ดินทำกินรุกร้าพื้นที่อุทยานคือมีปัญหาการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินดั้งเดิมก่อนประกาศเขตป่า และปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการกีดกันประชาชนออกจากป่า แต่ในบริบทของที่ดินทำกินรุกร้าพื้นที่ป่าไม้นั้นจะมีความแตกต่างกับพื้นที่อุทยานเนื่องจากพื้นที่ป่าไม้และป่าสงวนแห่งชาตินั้นมีความยืดหยุ่นในการใช้ประโยชน์มากกว่า และมีการผ่อนผันให้ประชาชนใช้ทำกินในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (สปก.) การจัดนิคมสร้างตนเอง การอนุญาตให้ใช้ที่ดินป่าเสื่อมโทรม รวมถึงมีกฎหมายเปิดช่องให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในลักษณะของป่าชุมชนได้ ปัจจุบันนโยบายในการจัดหาที่ดินให้ผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสามารถดำเนินการผ่านคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติทำให้การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่

ป่าไม้ทำได้ง่ายกว่าในพื้นที่อุทยานแต่ก็มักจะมีข้อก้ำกักรณีเป็นช่องว่างให้นายทุนเข้าไปใช้ประโยชน์หรือเข้าถือครองที่ดินได้โดยง่ายซึ่งมีความขัดแย้งที่แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและการบังคับใช้นโยบายภาครัฐที่ไม่เป็นธรรมการศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำต้นแบบการทำแผนที่แนวเขตที่ดินตามแบบอย่างการบริหารที่ดินของอุทยานมาหารือกับผู้บริหารกรมป่าไม้ซึ่งกรมป่าไม้ยินดีให้ความร่วมมือกับแนวทางจัดการความขัดแย้งดังกล่าว โดยแนวคิดของกรมป่าไม้ก็ต้องการให้มีการใช้แผนที่ดาวเทียมในการกำหนดแนวเขตที่ทำกินที่รุกร้าพื้นที่ป่าไม้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ และพื้นที่ป่าไม้มีเนื้อที่กว้างกว่าพื้นที่อุทยาน อีกทั้งในพื้นที่ป่าไม้มีความรับผิดชอบของต่างหน่วยงานหลายหน่วยอย่างไรก็ดี การบริหารจัดการพื้นที่ทำกินกรมป่าไม้สามารถจัดสรรที่ทำกินได้ยืดหยุ่นกว่าพื้นที่อุทยานโดยอาจสามารถจัดสรรในลักษณะแปลงรวมพร้อมโครงการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนได้ด้วยผ่านคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรือโครงการของกรมป่าไม้นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ร่วมกับกรมป่าไม้ทำการศึกษาแนวทางการใช้แผนที่ประวัติการใช้ที่ดินมาทดลองใช้กับการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนรุกร้าพื้นที่ป่าไม้ในอำเภอเบตงจังหวัดยะลา ก็ได้รับการตอบรับจากประชาชนที่มีที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วยดีซึ่งแนวทางการดำเนินการดังกล่าว น่าจะสามารถมาพัฒนาเป็นแนวทางปฏิบัติและการให้ความช่วยเหลือประชาชนกรณีมีปัญหาความขัดแย้งจากปัญหาที่ดินทำกินรุกร้าเขตป่าไม้ต่อไปนอกจากตัวแบบการประวัติที่ดินทำกินทาง

คณะผู้วิจัยยังได้ลงไปศึกษาต้นแบบการจัดการทรัพยากรที่ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะของป่าชุมชนในพื้นที่เขาพระอังคาร จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นกรณีศึกษาตัวอย่าง ผลการศึกษาพบว่า ตัวแบบป่าชุมชนซึ่งเป็นการส่งเสริมสิทธิชุมชนก็เป็นอีกแนวทางในการจัดการความขัดแย้งที่ได้ผล อย่างไรก็ตามการจัดการจัดตั้งป่าชุมชนไม่ใช่เรื่องง่ายต้องอาศัยความเข้มแข็งของชุมชนและองค์ประกอบพิเศษของชุมชนจึงจะสามารถประสบความสำเร็จได้

กรณีศึกษาที่ 5 ปัญหาความขัดแย้งการไล่รื้อบ้านเรือนคนยากจน

ปัญหาการไล่รื้อบ้านเรือนของคนยากจนนั้นเป็นปัญหาอันเป็นผลพวงจากการพัฒนาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของภาครัฐในงานวิจัยฉบับนี้ได้ทำการศึกษากรณี คนยากจนที่ถูกไล่รื้อบ้านเรือนจากการพัฒนาปรับปรุงภูมิทัศน์คลองลาดพร้าว การไล่รื้อที่คนยากจนที่พักอาศัยอยู่ริมทางรถไฟจากโครงการก่อสร้างทางรถไฟในพื้นที่หัวหิน จากการศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาในปัจจุบันมีหน่วยงานสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่ช่วยเหลือที่พักอาศัยของคนยากจนโดยจัดโครงการบ้านมั่นคงโดยให้ชาวบ้านรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ แล้วสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นผู้จัดหาที่ดินโดยสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำในการเช่าที่ดินและเงินทุนในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือนำที่ดินมาพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยราคาถูกสำหรับประชาชน จากการลงพื้นที่ศึกษาการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงพบว่า โดยทั่วไปแล้วประชาชนผู้ถูกไล่รื้อที่สามารถยอมรับได้กับ

การจัดหาที่อยู่ทดแทนในลักษณะของบ้านมั่นคง แต่ปัญหาใหญ่ที่สุดในเรื่องของการจัดหาที่ดินราคาถูก เนื่องจากปัญหาการไล่รื้อที่มักเกิดขึ้นในเขตเมืองหรือย่านเศรษฐกิจสำคัญจึงทำให้ราคาที่ดินมีราคาสูงเกินกว่าวงเงินของแหล่งเงินทุน ในการศึกษาครั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ร่วมพัฒนาต้นแบบการพัฒนากลไกเชิงรุกโดยนำที่ดินค้างขายทอดตลาดเป็นเวลานาน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมบังคับคดีมาช่วยเหลือคนยากจนที่ถูกไล่รื้อบ้านเรือนดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันยังมีที่ดินจำนวนมากที่อาจเป็นพื้นที่ไม่พึงประสงค์ที่จำหน่ายได้ยาก เช่น ที่ดินในแนวเสาไฟฟ้าแรงสูง ที่ดินที่มีน้ำท่วมขัง ที่ดินในพื้นที่กึ่งน้ำเค็ม ที่ดินที่ถูกตักหน้าดินไปขาย และที่ดินตาบอดไม่มีทางออก คอนโดร้าง ที่อาจนำมาพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยของคนยากจนได้ หากแต่ยังติดขัดที่ว่าการจำหน่ายทรัพย์สินของกรมบังคับคดีจะต้องเป็นการจำหน่ายผ่านการประมูลเท่านั้น ซึ่งการให้กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์มาเข้าประมูลยังไม่สามารถทำได้ เนื่องจากการค้นหาสืบค้นถือว่าเป็นการกระทำอันเจ้าพนักงานขายทอดตลาดมีส่วนรู้เห็นกับผู้ซื้อผู้ขาย ซึ่งจะทำให้การขายทอดตลาดไม่ชอบตามประมวลกฎหมาย จากการหารือร่วมกับกรมบังคับคดีเห็นว่า ควรเปิดช่องให้มีการนำทรัพย์สินที่ค้างจำหน่ายเป็นเวลานานเข้าสู่การบริหารสินทรัพย์ซึ่งหากนำเข้าสู่การบริหารสินทรัพย์แล้วก็สามารถนำที่ดินไปพัฒนาจัดสรรให้คนยากจนได้ รวมถึงการจัดหาพื้นที่เกษตรสำหรับเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินหรือมีที่ดินทำกินอยู่ในเขตป่าหรืออุทยานได้ด้วย ซึ่งเป็นทางออกที่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเห็นด้วยแต่จะต้องมีการศึกษาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

กรณีศึกษาที่ 6 การแก้ปัญหาทรัพยากรน้ำ ด้วยการสร้างฝายมีชีวิตในพื้นที่สูง

งานวิจัยฉบับนี้จึงได้สนใจศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ต้นน้ำซึ่งปัจจุบันมีปัญหาการขาดแคลนน้ำในหลายพื้นที่เนื่องจากป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธารถูกทำลายไปมากจนเป็นความขัดแย้งในการแย่งชิงน้ำระหว่างคนบนพื้นที่สูงในป่าเขากับเกษตรกรพื้นที่ราบโดยแนวคิดหนึ่งในการแก้ปัญหาคือการจัดการน้ำในพื้นที่สูงคือ การทำ “ฝายมีชีวิต” ซึ่งเป็นการจัดทำฝายทดน้ำด้วยวัสดุในท้องถิ่นที่รื้อถอนได้ง่ายโดยใช้ไม้ไผ่ในลำห้วยเพื่อเก็บกักน้ำและจัดสรรน้ำในพื้นที่ใกล้เคียง การจัดทำฝายใช้วัสดุในท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องขนย้ายวัสดุก่อสร้างมาจากภายนอกเหมาะแก่การก่อสร้างในพื้นที่ห่างไกลที่การคมนาคมเข้าไม่ถึงและสามารถก่อสร้างได้ง่ายโดยชุมชนเอง ที่สำคัญพื้นที่จัดทำฝายส่วนใหญ่ มักจะอยู่ในเขตป่าสงวนหรือพื้นที่อุทยานซึ่งฝายวัสดุธรรมชาติสามารถรื้อถอนได้ง่ายจึงไม่เป็นที่กังวลใจของเจ้าหน้าที่ป่าไม้หรืออุทยานมากนักในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างปัจจุบันการจัดทำฝายมีชีวิตเป็นโครงการที่ได้รับความสนใจและมีการจัดกิจกรรมเครือข่ายกิจกรรมสังคมภาคเอกชนเพื่อความรับผิดชอบต่อสังคม (corporate social responsibility) ร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายปกครองเข้ามาก่อสร้างฝายในพื้นที่ต่าง ๆ จำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการฝายมีชีวิตก็ยังมีข้อกังวลใจเกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้กฎหมายอุทยานเกี่ยวกับข้อจำกัดในการใช้พื้นที่ป่าและกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทยเกี่ยวกับการสร้างสิ่งปลูกสร้างล่องลำลำนน้ำ และความเหมาะสมในการจัดทำฝายในพื้นที่ต่าง ๆ

ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ถือกฎหมายคนละฉบับ และมีแนวทางการดำเนินการที่ขัดแย้งกันด้วยในการศึกษา กรณีศึกษาดังกล่าวคณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล ณ ตำบลโป่งแยงอำเภอแม่ริม ทราบว่าปัจจุบันน้ำในพื้นที่ต้นน้ำในหลายพื้นที่ลดน้อยลงมากเนื่องจากป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธารถูกทำลายไปมาก การจัดทำฝายในพื้นที่สูงมีความจำเป็นในการเก็บกักน้ำไว้ใช้สอยและยังจะช่วยชะลอน้ำให้เกิดความชุ่มชื้นในผิวดินและช่วยเพิ่มปริมาณน้ำในลำน้ำแม่แจ่มและแม่แตงที่อยู่ด้านล่างซึ่งมีการทำโรงงานผลิตน้ำแร่และการประปาแม่ริมอย่างเห็นได้ชัด สามารถลดปัญหาความขัดแย้งในการแย่งทรัพยากรน้ำในพื้นที่ได้เป็นอย่างดีสำหรับประเด็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกิดขึ้นจากการถือกฎหมายหลายฉบับจากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การก่อสร้างฝายมีชีวิตได้รับการท้วงติงว่าเป็นการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างล่องลำลำนน้ำซึ่งผิดกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทย ได้ดำเนินการจัดประชุมหารือข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกรมป่าไม้ กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมเจ้าท่าในส่วนกลาง ผลการหารือร่วมกันได้ข้อสรุปว่าการดำเนินการจัดทำฝายในพื้นที่สูง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วอยู่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติซึ่งไม่ได้เป็นเส้นทางสัญจรทางน้ำตามกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทย แต่การจัดทำควรเป็นไปตามหลักวิชาการที่มีขนาดและระยะห่างความชันที่เหมาะสม ซึ่งสามารถขออนุญาตกับหน่วยงานป่าไม้และอุทยานในพื้นที่ได้ โดยกลไกเชิงรุกคือการจัดหน่วยงานประสานงานกลางในการประชุมหารือข้อกฎหมาย

ของหลายหน่วยงานให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ ซึ่งปัญหาแต่เดิม คือ หน่วยงานในระดับพื้นที่ยังไม่กล้าตัดสินใจหากมีข้อสงสัยการปฏิบัติ โดยจะต้องสั่งการหรือกำหนดเงื่อนไขให้มาก่อน เมื่อมีหน่วยประสานหาหรือสามารถกำหนดแนวทางร่วมกันแล้วก็สามารถนำไปคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งจากกฎระเบียบภาครัฐได้ ภายหลังจากการประชุมหรือได้นำประเด็นไปชี้แจงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและทราบการปฏิบัติชัดเจนทำให้ประเด็นความขัดแย้งคลี่คลายไปได้

กรณีศึกษาที่ 7 การแก้ปัญหาโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลภาวะ

ปัญหาการก่อมลพิษจากการประกอบอุตสาหกรรมและการปล่อยมลพิษให้ชุมชนเป็นปัญหาโดยตรงที่เกิดจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญระดับต้น ๆ ที่มักจะมีกรร้องทุกข์และร้องเรียนจากประชาชนอยู่เสมอโดยเป็นปัญหาที่กระจายไปในทุกพื้นที่และเป็นปัญหาที่ประชาชนมักจะไปใช้สิทธิในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายและการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมการปล่อยมลภาวะของโรงงานอุตสาหกรรมและการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการควบคุมแก้ไขปัญหาการปล่อยมลภาวะตามอำนาจหน้าที่ในการศึกษาครั้งนี้ได้ลงไปศึกษาปัญหาความขัดแย้งจากโรงงานอุตสาหกรรมผลิตเส้นใยสังเคราะห์แห่งหนึ่งซึ่งเป็นโรงงานขนาดใหญ่ในพื้นที่ภาคกลางที่มีปัญหายืดเยื้อยาวนานกับชาวบ้านในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการใช้กรดกำมะถัน

ในกระบวนการผลิตเส้นใยสังเคราะห์ โดยการศึกษาค้นคว้าได้เก็บข้อมูลเพื่อทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ทำให้การแก้ปัญหาไม่สำเร็จ จากการลงไปศึกษาปัญหาดังกล่าวพบว่ากลไกการจัดการปัญหามลภาวะในปัจจุบันยังมีปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นประชาชนไม่เชื่อมั่นในระบบการตรวจสอบมลภาวะโดยผู้ตรวจสอบภาคเอกชนซึ่งได้รับค่าจ้างจากโรงงานผู้ปล่อยมลภาวะ กลไกคณะกรรมการกลางใช้ไม่ได้ผลจากการที่มติต่าง ๆ ใช้เสียงข้างมาก การที่หน่วยงานภาครัฐยังไม่กำหนดค่ามาตรฐานการปล่อยของเสียอุตสาหกรรมในสารพิษตัวที่มีปัญหา และปัญหาที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถลงมาตรวจสอบวัดค่ามลภาวะได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่องจากปัญหาติดขัดทั้งงบประมาณ เครื่องมือ และค่าใช้จ่ายในการตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ โดยการศึกษาในครั้งนี้ได้นำเสนอแนวคิดในการสนับสนุนทางนโยบายให้สถาบันการศึกษาเป็นหน่วยงานกลางตรวจสอบมลภาวะ รวมถึงให้ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถว่าจ้างสถาบันวิชาการหรือบริษัทผู้ตรวจสอบเอกชนเป็นผู้ตรวจวัดค่ามลภาวะแทนหน่วยงานภาครัฐโดยหากผลปรากฏว่าผู้ประกอบการใดเป็นผู้ก่อมลภาวะก็อาจให้เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการตรวจมลภาวะและการตรวจพิสูจน์ทางห้องปฏิบัติการด้วย

กรณีศึกษาที่ 8 การแก้ปัญหาโรงไฟฟ้าพลังงานขยะ

ปัญหาการจัดการขยะเป็นปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญซึ่งมักจะมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับมลพิษฝุ่นควันและมลพิษจากการสะสมขยะในพื้นที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชน ปัญหาการจัดการขยะ

กำลังเป็นปัญหาที่มีการร้องทุกข์เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในหลากหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ปัจจุบันได้มีความพยายามในการนำพลังงานความร้อนที่ได้จากการเผาขยะมาผลิตกระแสไฟฟ้าให้เกิดมูลค่าเพิ่ม อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการก่อสร้างและดำเนินการโรงไฟฟ้าพลังงานขยะนั้นมักจะถูกต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ทุกครั้งและเป็นปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุดเรื่องหนึ่ง ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการลงไปศึกษาการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวลของกลุ่มบริษัทมิตรผล ที่อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี และโรงงาน GDEC ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานขยะซึ่งรับผิดชอบการกำจัดขยะของเทศบาลนครหาดใหญ่และพื้นที่ใกล้เคียง ผลการศึกษาเปรียบเทียบกรณีการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวลของกลุ่มบริษัทมิตรผลพบว่า เป็นโรงไฟฟ้าที่ไม่มีปัญหากับชาวบ้านในพื้นที่ ปัจจัยสำคัญ คือ ความกระตือรือร้นในการลงมาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ก่อนปัญหาลุกลามความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและการปฏิบัติตามข้อตกลง ในส่วนของโรงงาน GDEC นั้นได้เคยเกิดปัญหามลภาวะร้ายแรงจนมีปัญหากับชาวบ้านและเคยถูกสั่งให้มีการหยุดเดินเครื่องเพื่อปรับปรุงการควบคุมมลภาวะมาแล้ว ปัจจุบันโรงงานได้เพิ่มความโปร่งใสในการให้ชาวบ้านและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาทำการตรวจสอบมลภาวะ และตั้งอุปกรณ์ในการตรวจวัดค่ามาตรฐานสารไดออกซินซึ่งเป็นสารพิษที่มีปัญหา แม้จะยังไม่ได้มีการกำหนดค่ามาตรฐานการปล่อยจากปล่องของกระทรวงอุตสาหกรรม และมีการตั้งคณะกรรมการไตรภาคีอันประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และภาควิชาการ

ร่วมในการหารือและจัดการข้อร้องเรียนเกี่ยวกับมลภาวะของโรงงานจากชาวบ้าน ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีน่าจะใช้เป็นกลไกเชิงรุกสำหรับการจัดการปัญหาความขัดแย้งจากมลภาวะของโรงงานไฟฟ้าพลังงานขยะได้ โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ถึงจะไม่ขอให้มีการไฟฟ้าและกองขยะตั้งอยู่ในพื้นที่แต่จากการพูดคุยก็เข้าใจถึงความจำเป็นในการต้องมีโรงเผาทำลายขยะ ซึ่งหากมีความโปร่งใสและควบคุมป้องกันมลภาวะต่าง ๆ อย่างเพียงพอก็ยอมรับได้ นอกจากนี้ในประเด็นความขัดแย้งของโรงงานกำจัดขยะนั้น ยังมีประเด็นความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน (land use conflict) จากกรณีที่ชุมชนเมืองขยายตัวมาที่หลังมาทับซ้อนพื้นที่ซึ่งออกแบบไว้เป็นกองขยะเดิมซึ่งเป็นประเด็นที่รัฐควรให้ความสำคัญในการกำกับดูแลควบคุมผังเมืองให้มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาแต่ต้นเหตุ

กรณีศึกษาที่ 9 การคัดค้านโครงการพัฒนาภาคขนาดใหญ่

ปัญหาการคัดค้านโครงการพัฒนาภาคขนาดใหญ่แม้จะเกิดขึ้นไม่บ่อยครั้ง แต่ครั้งก็มักจะมีผลกระทบรุนแรงและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาล ในงานศึกษานี้ได้ลงไปเก็บข้อมูลกลุ่มเคลื่อนไหวคัดค้านการก่อสร้างท่าเรือสงขลา แห่งที่ 2 ที่ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และ การก่อสร้างโรงไฟฟ้า จังหวัดกระบี่ ในการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ได้ทดลองใช้หน่วยงานกลางอันได้แก่กระทรวงยุติธรรมลงไปพูดคุยสร้างความเข้าใจกับชาวบ้านแทนหน่วยงานที่รับผิดชอบการผลักดันโครงการ ผลการศึกษพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเพราะชาวบ้านไม่ไว้วางใจหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่กระบวนการ

รับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำกรประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เห็นว่าเป็นการดำเนินการโดยบริษัทที่ปรึกษาซึ่งได้รับผลประโยชน์การว่าจ้างจากผู้ก่อสร้างท่าเรือช็อกงาในเรื่องความคุ้มค่าจากที่ทำเรือที่มีอยู่ยังไม่เต็มศักยภาพและผลกระทบจากนโยบายผลักดันอุตสาหกรรมในจังหวัดภาคใต้ การจัดประชาพิจารณ์แบบรวบรัดไม่ให้ข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นซึ่งอาจส่งผลต่อวิถีชีวิตชุมชน ซึ่งกระบวนการพูดคุยโดยหน่วยงานกลางทำให้ชาวบ้านเกิดความไว้วางใจมากกว่าและมีการนำเสนอถึงข้อเสนอที่เป็นไปได้หากจำเป็นจะต้องมีการก่อสร้างท่าเรือขึ้นจริง โดยชาวบ้านไม่ถึงกับปฏิเสธการก่อสร้างท่าเรือเสียทีเดียวหากมีการย้ายชุมชนและมีแผนการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนที่ชัดเจนรวมถึงมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องภายหลังก่อสร้างก็เป็นเงื่อนไขที่พอจะรับได้ อย่างไรก็ตามในการศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยยังพบข้อกังวลจากหน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาดำเนินการเป็นคนกลางผู้รับฟังชาวบ้านซึ่งอาจจะถูกมองจากภาครัฐว่าไม่สนองตอบนโยบายของรัฐบาล อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลที่เข้ามาดำเนินการ หรือทำให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องพยายามช่วยผลักดันโครงการโดยละเลยความต้องการของชาวบ้านผู้รับผลกระทบขึ้นได้ ในส่วนของการศึกษาตัวแบบโรงไฟฟ้ากระบี่ก็เคยมีการจัดคณะกรรมการไตรภาคีซึ่งเป็นคนกลางมาร่วมรับฟังความคิดเห็นผู้ได้รับผลกระทบมาก่อนหน้านั้น ทำให้ความขัดแย้งได้คลี่คลายลง แต่เมื่อความเห็นของชาวบ้านที่เสนอในคณะกรรมการไตรภาคีได้ถูกละเลยและเกิดความพยายามในการผลักดันโครงการ

โดยไม่รับฟังชาวบ้านจึงทำให้เกิดการชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ ในรายงานวิจัยฉบับนี้ได้เสนอให้คนกลางอาจสามารถแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการยอมรับซึ่งไม่ใช่ข้าราชการในรูปแบบของอนุกรรมการฯ ของคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ และการจัดประชาคมติเป็นกลไกจัดการความขัดแย้ง แต่เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติไม่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบการเจรจาในกรณีศึกษาข้างนี้จึงไม่สามารถทดสอบกลไกและกระบวนการจัดการความขัดแย้งได้ซึ่งเป็นข้อจำกัดของการทำวิจัยในครั้งนี้

กรณีศึกษาที่ 10 การแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยการวางแนวทางปฏิบัติของศาลปกครอง

ปัญหาการก่อสร้างแนวกันคลื่นเพื่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่จังหวัดสงขลา และจังหวัดใกล้เคียงเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชน หน่วยงานภาครัฐ และเครือข่ายความเคลื่อนไหวภาคประชาชนในพื้นที่กับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมเจ้าท่าที่มีการก่อสร้างแนวเชื่อมกันคลื่นในทะเล ซึ่งการก่อสร้างแนวกันคลื่นเดิมไม่เคยมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก่อนสามารถดำเนินการโดยกรมเจ้าท่าหรือท้องถิ่นได้ทันทีเมื่อได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าจนปรากฏว่าในความเป็นจริงกับการก่อสร้างแนวกันคลื่นแต่ละจุดกลายเป็นแนวยาวตลอดชายฝั่งและส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อหาดทรายและไม่ช่วยการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งจนชาวบ้านเกิดข้อขัดข้องถึงการใช้งบประมาณอย่างสิ้นเปลืองและผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ในที่สุดได้มีชาวบ้านในพื้นที่ตำบล

สะกอม อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนกันคลื่นและกันทรายปากน้ำคลองสะกอม กรณีดังกล่าวเป็นตัวอย่างของการที่ชาวบ้านนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง โดยศาลปกครองได้วางแนวคำตัดสินเป็นกรณีตัวอย่างไว้ว่าการก่อสร้างเขื่อนกันคลื่นหรือกันทรายถือเป็น ‘การถมที่ดินในทะเล’ จึงต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมาประกอบการพิจารณาก่อสร้างแนวกันคลื่นด้วย จากการศึกษาดังกล่าวได้พบตัวแบบที่น่าสนใจว่า ภายหลังจากมีคำพิพากษาศาลปกครองแม้คดีจะยังไม่มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทางกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีการแก้ไขประกาศกระทรวงกำหนดให้การทำแนวกันคลื่น เขื่อนกันคลื่น รอดักทรายในทะเลทุกขนาดจะต้องมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก่อน ซึ่งการวางแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่กลายเป็นคดีทางปกครองและศาลได้วางแนวคำพิพากษาไว้แล้วได้ช่วยให้ความขัดแย้งคลี่คลายและประชาชนไม่จำเป็นต้องนำคดีสู่ศาลปกครองให้เกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานภาครัฐอีก ซึ่งน่าจะเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยป้องกันการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐได้

■ บทวิเคราะห์

จากการศึกษาตัวแบบปัญหาความขัดแย้งจากกรณีศึกษา 10 กรณีศึกษาข้างต้น พบว่าโดยทั่วไปแล้วปัญหาข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ และกรณีที่หน่วยงานของรัฐถูกฟ้องร้องหรือร้องเรียนเนื่องจากการทำหน้าที่

ในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งของประชาชนจะเกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาดังต่อไปนี้

1. การบังคับใช้กฎหมายภาครัฐมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งแนวคิดการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเป็นการผลักภาระการดูแลทรัพยากรให้เป็นของเจ้าหน้าที่รัฐแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งมักจะดูแลไม่ทั่วถึง บ่อยครั้งเป็นการผลักให้ประชาชนที่มีสิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรแต่ดั้งเดิมกลายเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐ ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับความยุ่งยากซับซ้อนในการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎหมายไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐที่เอื้อประโยชน์ต่อคนบางกลุ่ม ความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรที่เกิดจากข้อกำหนดของกฎหมาย การออกกฎหมายไม่ได้เปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมทำการหารืออย่างรอบด้าน ความไม่ชัดเจนของของวิธีการพิสูจน์หลักฐานและระบบการขึ้นทะเบียนของรัฐที่ทำให้เกิดการโต้แย้งในสิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะตั้งข้อสงสัยกับประชาชนไว้มาก่อน

2. ปัญหาอุปสรรคข้อกฎหมายและข้อจำกัดของกลไกการทำงานภาครัฐ ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในหลายกรณีพบว่า ข้อกฎหมายเป็นอุปสรรคหรือเป็นข้อจำกัดต่อการแก้ปัญหาให้กับประชาชนจนประชาชนไม่เข้าใจและกลายเป็นความขัดแย้ง เช่น กรณีการกำจัดขยะเปลือกหอยในพื้นที่ตำบลแหลมใหญ่ที่กฎหมายผลักภาระการกำจัดขยะเป็นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หรือข้อจำกัดในการดำเนินการวิสาหกิจท้องถิ่น หรือการนำทรัพยากรสินค้าขายทอดตลาดมาช่วยเหลือคนยากจนก็ติดขัดกฎหมาย

เรื่องการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยมีผู้รู้เห็นกับผู้ซื้อผู้ขาย

3. ปัญหาขาดการบูรณาการหลายหน่วยงาน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งเกิดจากการแก้ปัญหาอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานแต่ต่างหน่วยงานต่างคนต่างทำการบูรณาการในการแก้ปัญหา ยกตัวอย่างเช่น กรณีการขออนุญาตปรับปรุงท่าเทียบเรือประมงของสหกรณ์การประมงบางจะเกร็ง - บางแก้ว ที่เกิดปัญหาติดขัดจากการแยกติดต่อขออนุญาตในหลายหน่วยงาน หรือกรณีของการจัดทำฝายในพื้นที่สูงที่มีปัญหาเรื่องการตีความสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำ การพัฒนาชลประทานในการประสานงานหลายหน่วยงานและการประสานการปฏิบัติระหว่างส่วนกลางกับระดับพื้นที่จึงมีความจำเป็น

4. ข้อจำกัดของกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน ปัญหาอาจมีหลายมิติเริ่มตั้งแต่กระบวนการประสานการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางกับส่วนส่วนราชการท้องถิ่นที่มักจะพบว่า บ่อยครั้งการแก้ไขปัญหามองอย่างเกินขีดความสามารถขององค์กรบริหารการปกครองส่วนถิ่น เช่น ในกรณีการกำจัดขยะ หรือปัญหามลภาวะที่ต้องรอการตรวจพิสูจน์วัดค่าจากส่วนกลาง การประสานงานส่วนกลางก็อาจยังไม่ทั่วถึงและไม่ทันท่วงทีจนทำให้ประชาชนไม่เข้าใจ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกิดจากกระบวนการประสานการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคที่ยังต้องการบังคับบัญชาและการสั่งการจากกรมและกระทรวงที่สังกัด ปัญหาการพิจารณาชี้ขาดในข้อกฎหมาย หรือกรณีที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะส่วนราชการระดับจังหวัดอาจมีขีดความสามารถไม่เพียงพอในการดำเนินการ เช่น การตรวจสอบ

มลภาวะ การบูรณาการที่แท้จริงยังไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการของผู้ว่าราชการได้ทั้งหมด

5. ความไม่ไว้วางใจต่อภาครัฐ ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ได้สะท้อนความไม่ไว้วางใจภาครัฐ ซึ่งทำให้การแก้ปัญหาความขัดแย้งมีความซับซ้อนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องประมงที่ฝ่ายประมงพื้นบ้านมองว่าระเบียบกฎหมายภาครัฐถูกนำมาใช้เอื้อประโยชน์ต่อประมงพาณิชย์ กรณีที่ดินประชาชนรุกป่าพื้นที่ป่าไม้หรืออุทยานแห่งชาติก็มีความไม่เชื่อมั่นซึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐก่อนหน้านี้ที่มีการขับไล่ประชาชนออกจากพื้นที่ป่าแล้วมีการอนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้าทำสวนป่าแทน กรณีโรงงานปล่อยมลภาวะก็มีความไม่ไว้วางใจต่อการเพิกเฉยล่าช้าหรือกรณีโรงไฟฟ้าพลังงานขยะที่เคยมีข้อตกลงในเรื่องการกำจัดกองขยะกับชาวบ้านที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง หรือในบางกรณีประชาชนมีความรู้สึกกังขาว่าโครงการภาครัฐอาจมีผลประโยชน์แอบแฝงและเป็นการใช้งบประมาณไม่คุ้มค่าไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน เช่น กรณีการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกสงขลา 2 และการก่อสร้างเขื่อนกันคลื่น หรือในกรณีการไม่ไว้วางใจต่อกลไกภาครัฐที่ปล่อยให้การตรวจสอบมลภาวะหรือการจัดทำรายงานวิเคราะห์ประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทำโดนผู้ตรวจประเมินที่ได้รับค่าจ้างจากผู้ประกอบการ

6. การต่อสู้คดีในชั้นศาล ความขัดแย้งกรณีพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐหากมีการนำคดีขึ้นฟ้องคดีต่อศาลโดยมากแล้วหน่วยงานของรัฐมักจะเกรงกลัวความผิดจึงมักจะมีการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่แทนที่จะหันมาแก้ไขปัญหาย่างจริงจังซึ่งอาจทำให้ความขัดแย้งสามารถคลี่คลายได้ง่ายและรวดเร็วกว่า

■ ข้อเสนอในการพัฒนากลไกเชิงรุก

ในรายงานศึกษาวิจัยฉบับนี้ได้มีการพัฒนากลไกเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพิจารณาร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการหาทางออกและพัฒนากระบวนการแก้ปัญหาในประเด็นความขัดแย้งต่าง ๆ ในหลายกรณี คณะผู้วิจัยสามารถลงไปทดลองดำเนินการจนสามารถคลี่คลายความขัดแย้งลงได้ ในบางกรณีสามารถหาทางออกอันเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายได้แต่ยังจำเป็นต้องมีการพัฒนาแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายภาครัฐซึ่งจะต้องจัดทำเป็นข้อเสนอต่อไป โดยผลการศึกษาในประเด็นข้อเสนอการพัฒนากลไกการจัดการความขัดแย้งปรากฏ ดังนี้

1. การนำองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาพัฒนากลไกในการจัดการความขัดแย้ง การศึกษาครั้งนี้สะท้อนว่า ปัญหาความขัดแย้งหลายกรณีสามารถจัดการให้คลี่คลายได้ด้วยองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เช่น กรณีการพัฒนาขยะเปลือกหอยในตำบลแหลมใหญ่ให้กลายเป็นปูนขาวให้เกิดมูลค่า หรือกรณีการใช้เทคโนโลยีภาพถ่ายดาวเทียมและเครื่องระบุพิกัด GPS (Global Positioning System) มาใช้ในการจัดทำแผนที่แนวเขตที่ดินทำกินในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จึงควรมีการพิจารณาถึงการใช้นำทางสร้างสรรค์ทางวิทยาศาสตร์มาเปิดช่องโอกาสในการพัฒนาวิธีการจัดการความขัดแย้งให้มากขึ้น

2. การส่งเสริมสิทธิชุมชน ปัญหาความขัดแย้งในหลายกรณีศึกษาสามารถคลี่คลายด้วยการส่งเสริมสิทธิชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วม เช่น กรณีการส่งเสริมชุมชนประมงท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหา

ความขัดแย้งด้านประมง การรวมกลุ่มประชาชนแก้ปัญหาที่ดินรกร้างเขตอุทยานและป่าไม้ ป่าชุมชน รวมถึงการส่งเสริมสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบและควบคุมมลภาวะในพื้นที่ของตน อย่างไรก็ตาม การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอาจไม่ใช่เรื่องง่ายและต้องมีการจัดการกับชาวบ้านอีกกลุ่มหนึ่งที่ขาดความยั้งคิดในการดูแลรักษาทรัพยากรให้ยั่งยืน

3. การใช้หน่วยงานประสานงานกลางในการศึกษาครั้งนี้ได้มีต้นแบบการจัดการขัดแย้งโดยใช้หน่วยงานประสานงานกลางลงมาช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในกรณีการประสานงานขออนุญาตปรับปรุงท่าเทียบเรือประมงของสหกรณ์การประมงบางจะเกร็ง-บางแก้ว และการประสานหาหรือข้อกฎหมายในกรณีฝ่ายมีชีวิต ซึ่งการใช้หน่วยงานกลางในการประสานงานในลักษณะดังกล่าวสามารถใช้เป็นกลไกการประสานการหาหรือทางกฎหมายเพื่อช่วยแก้ปัญหาในกรณีที่ติดขัดเรื่องข้อกฎหมายให้การแก้ปัญหา หรือขาดการบูรณาการต่างหน่วยงานไม่ให้เกิดการชะงักงันได้ นอกจากนี้หน่วยงานกลางอาจยังหมายถึงองค์กรกลาง (third party) ที่อาจนำมาใช้ในการตรวจสอบซ้ำ (recheck) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบไม่สามารถให้บริการอย่างทั่วถึง หรือไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เช่น ในกรณีการตรวจสอบวัดค่ามลภาวะ เป็นต้น

4. การเจรจาต่อรองด้านข้อมูล (data negotiation) ปัญหาความขัดแย้งในหลายกรณีเป็นปัญหาระบบข้อมูลในสมัยก่อนไม่เป็นระบบซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วยการสร้างความชัดเจน

ของข้อมูลภาครัฐ เช่น ในกรณีการบุกกรุ๊ป่าได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีภาพถ่ายดาวเทียมและเครื่องระบุพิกัด GPS (Global Positioning System) มาใช้ในการจัดทำแผนที่แนวเขตที่ดิน

5. การใช้กลไกคณะกรรมการกลาง กลไกคณะกรรมการกลางนั้นถือเป็นกลไกที่สำคัญในการจัดการความขัดแย้ง โดยใช้ในหลายกรณีศึกษา เช่น โรงงานปล่อยมลภาวะ โรงไฟฟ้าพลังงานขยะ โครงการภาครัฐขนาดใหญ่ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้ากระบี่และท่าเรือน้ำลึกสงขลา 2 อย่างไรก็ดี ในการใช้กลไกคณะกรรมการกลางนั้น มีข้อพึงระวังว่าจะต้องทำให้เกิดการรับฟังและดำเนินการแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างจริงจัง ทั้งนี้ บางครั้งหน่วยงานภาครัฐอาจถูกตั้งข้อกังขาถึงหน้าที่การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐการจัดตั้งคณะกรรมการกลางอาจไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐก็ได้

6. การวางแนวทางปฏิบัติโดยศาลปกครอง บางครั้งคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองได้ทำให้เกิดการวางแนวปฏิบัติที่ชัดเจนซึ่งหากหน่วยงานมีการตอบสนองต่อแนวคำสั่งของศาลปกครองที่เหมาะสมแล้วก็จะกลายเป็นกลไกเชิงรุกที่ดีที่จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นซ้ำซากได้

7. กลไกประชามติ การทำประชามติอาจสามารถใช้เป็นกลไกจัดการความขัดแย้งกรณีความขัดแย้งลุกลามขยายตัวเป็นวงกว้างในสังคม ในงานวิจัยชิ้นนี้ได้เสนอให้มีการจัดทำประชามติเป็นกลไกในการจัดการความขัดแย้งในกรณีความขัดแย้งขนาดใหญ่ อย่างไรก็ดี การทดสอบกลไกการจัดทำประชามติในงานวิจัยชิ้นนี้ยังไม่สามารถทำได้ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดของงานวิจัย

■ ข้อเสนอทางนโยบายและการแก้ไขกฎหมาย

จากการศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการพัฒนากลไกเชิงรุกเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในครั้งนี้ได้มีการศึกษาตัวแบบต่าง ๆ และทดลองนำกลไกจัดการความขัดแย้งต่าง ๆ มาทดลองประเมินรูปแบบการจัดการความขัดแย้งนำร่อง (pilot test) แต่ในการจัดการความขัดแย้งในบางกรณีแม้จะได้ข้อสรุปจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตรงกันแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้เนื่องจากจำเป็นจะต้องผลักดันเป็นนโยบายภาครัฐหรือให้มีการแก้ไขกฎหมายก่อน โดยประเด็นข้อเสนอในทางนโยบายและการแก้ไขกฎหมายจากงานวิจัยครั้งนี้มีดังต่อไปนี้

1. เปิดช่องพัฒนานวัตกรรมผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น ควรมีนโยบายเปิดโอกาสให้มีโอกาสใช้งบประมาณในการทดลองปฏิบัติการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนต่าง ๆ ซึ่งหากมีผลกำไรทางธุรกิจก็สามารถชักชวนนักธุรกิจมาลงทุนในภายหลัง หรือหากไม่ก่อให้เกิดผลกำไรก็อาจดำเนินการในลักษณะของการลงทุนร่วมให้ท้องถิ่น ให้งบประมาณชดเชยการขาดทุนเท่าที่จำเป็นได้ (subsidies) ซึ่งการคลายข้อจำกัดดังกล่าวจะช่วยทำให้การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้จริง นอกจากจะช่วยประหยัดงบประมาณภาครัฐลงแล้วยังจะช่วยให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ขึ้นได้อีก

2. แก้ไขกฎหมายประมงส่งเสริมสิทธิชุมชนท้องถิ่น กรณีศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกรณีประมงพื้นบ้านได้นำเสนอว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 เปิดช่องให้ชุมชนประมงท้องถิ่นมีพื้นที่ทำประมง จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายประมงในประเด็นของประมงพื้นบ้านและมีการให้อำนาจกรมประมงในการกำหนดเขตสิทธิชุมชนชายฝั่งสำหรับชุมชนประมงที่มีความเข้มแข็งซึ่งอาจดำเนินการกับชุมชนที่มีความพร้อมและสมัครใจก่อน

3. การแก้ไขกฎหมายการขายทอดตลาด เปิดช่องให้มีการบริหารจัดการทรัพย์สินค้างขายเวลานาน ในกรณีศึกษาการแก้ปัญหาความขัดแย้งกรณีไร่หรือที่ดินคนยากจนได้นำเสนอว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาด เปิดช่องให้มีการนำทรัพย์สินที่ค้างการขายทอดตลาดเป็นเวลานานมาเข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพย์สิน เพื่อโอกาสให้มีการนำทรัพย์สินด้วยค่ามาพัฒนาและนำไปจัดสรรให้กับคนด้อยโอกาสหรือช่วยเหลือผู้บุกรุกที่ดินภาครัฐโดยจัดสรรที่ดินทำกินทดแทน

4. นโยบายขององค์กรกลางตรวจสอบมลภาวะและกำหนดกฎหมายผลกระทบค่าตรวจให้ผู้ปล่อยมลภาวะในกรณีศึกษาเรื่องโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลภาวะได้นำเสนอว่า ควรมีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนสถาบันการศึกษาที่มี คณะ สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรให้มีเครื่องมือและศักยภาพในการเป็นองค์กรกลางในการตรวจวัดค่ามลภาวะให้กับชุมชนในกรณีที่มีปัญหาโรงงานปล่อยมลภาวะ รวมถึงมีการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบสามารถ

ว่าจ้างเอกชนผู้ตรวจสอบมลภาวะลงไปด้วยตัวค่ามลภาวะได้เอง โดยหากพบว่าปัญหามลภาวะเกิดขึ้นสามารถผลกระทบค่าตรวจวัดมลภาวะให้โรงงานผู้ปล่อยมลภาวะเป็นผู้ชำระค่าตรวจแทนหน่วยงานของรัฐหรือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน

■ บทสรุปและข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการพัฒนากลไกเชิงรุกเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในครั้งนี้ได้มีการศึกษาตัวแบบต่างๆ และทดลองนำกลไกจัดการความขัดแย้งต่างๆ โดยได้นำเสนอต้นแบบกลไกเชิงรุกที่ได้ผลที่ควรนำไปพัฒนาในการแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดช่องทางให้ใช้ความรู้เชิงวิทยาศาสตร์มาแก้ปัญหาสังคม การบูรณาการแนวทางสร้างสรรค์ในการแก้ปัญหาที่คาบเกี่ยวหลายหน่วยงาน การจัดหน่วยงานผู้ประสานงานในการประสานส่วนราชการต่างๆ และการประสานส่วนราชการส่วนกลางกับระดับพื้นที่ การเปิดช่องให้มีการใช้ผู้ตรวจสอบเอกชนในการตรวจพิสูจน์มลภาวะ การพัฒนากลไกจัดการความขัดแย้งในระบบองค์กรร่วม การส่งเสริมสิทธิชุมชนในการแก้ปัญหา การใช้คณะกรรมการกลางหรือคนกลางที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐมาเจรจาไกล่เกลี่ย การทำประชาคม และการกำหนดแนวทางปฏิบัติตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง เพื่อป้องกันความขัดแย้งเกิดขึ้นซ้ำซาก

อย่างไรก็ดี ในการนำกลไกการจัดการความขัดแย้งต่างๆ มาทดลองใช้ในสถานการณ์

จริงนั้นยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น กรณีการลงทุนเดาเผาะเพื่อจัดจำหน่ายเปลือกหอยอาจเข้าข่ายเป็นการทำธุรกิจแข่งกับเอกชน ความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี ความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับประมงพื้นบ้าน การรอกกฎหมายมีผลบังคับใช้กรณีที่ดินทำกินรุกล้ำพื้นที่อุทยาน ความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมายเปิดช่องให้ท้องถิ่นหรือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากมลภาวะสามารถแจ้งผู้ตรวจสอบเอกชนโดยภาระค่าใช้จ่ายเป็นของผู้ก่อมลพิษ การใช้กลไกคณะกรรมการกลางและประชาคมติในกรณีความขัดแย้งขนาดใหญ่ ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ยังไม่สามารถทดสอบกลไกการจัดการความขัดแย้งยังไม่ถึงที่สุดซึ่งอาจมีประเด็นปัญหาหรือข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นที่ควรจะต้องมีการศึกษาวิจัยในระยะต่อไป

■ บรรณานุกรม

กมลินทร์ พินิจภูวดล, กิตติภูมิ เนียมหอม และ พันธุ์บ ราชพงศา. (2559). *การพัฒนาอย่างยั่งยืน: รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา.

ชวนส์ถ์ เจนการ. (2562). *ขับเคลื่อนการจัดตั้งศูนย์ประสานงานการเสริมสร้างความสามัคคีปรองดองและความสมานฉันท์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หนังสือต่างประเทศ

Bacow, L. S., & Wheeler, M. (1984) *Environmental dispute resolution*. NY: Springer.

Billon, P. L. (2015). Environmental Conflict. In Perreault, T. et al. (eds.). *The Routledge Handbook of Political Ecology*. NY: Routledge.

Goetz, S. J. et al. (2005). *Land use problems and conflicts: Causes, consequences and solutions*. UK: Routledge.

Hipel, K. W. et al. (2015). *Conflict resolution in water resources and environmental management*. NY: Springer.

Holifield, R. (2015). Environmental Justice. In Perreault, T. et al. (eds.). *The Routledge Handbook of Political Ecology*. NY: Routledge.

Kelman, H. C. (2009). 'A social-psychological approach to conflict analysis and resolution', in Sandole, S. et al. (eds.). *Handbook of Conflict Analysis and Resolution*. NY: Routledge.

Schnurr, M. A., & Swatuk, L. A. (2012). *Natural resources and social conflict towards critical environmental security*. NY: Palgrave Macmillan.

Sidaway, R. (2005). *Resolving environmental disputes: From conflict to consensus*. LDN: Earthscan.

Vollmer, M., & Grann, H. (1999). *Large-scale constructions in coastal environments: Conflict resolution strategies*. Heidelberg: Springer.

