

ความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน
กรณีศึกษา การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล
ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
Land Tenure Security and Sustainable Land Use Case Study on the Policy of
Land Allocation for Communities by the National Land Policy Committee (NLPC)
in the National Reserved Forest Area

นวินตา ไ้วศิริชากร^{1,2} รัชณี โพธิ์แทน^{2,*} และวันชัย อรุณประภารัตน์²
Nawinta Ngawsirichakorn^{1,2}, Rachanee Pothitan^{2,*} and Wanchai Arunprapat²

¹สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ กรุงเทพฯ 10400

²คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพฯ 10900

¹Office of the National Land Policy Board, Bangkok, Thailand 10400

²Department of Forest Management, Faculty of Forestry, Kasetsart University, Bangkok, Thailand 10900

*Corresponding author: fforrcm@ku.ac.th

*ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0003-6270-1531>

Abstract

Received: January 10, 2026

Revised: March 25, 2026

Accepted: April 02, 2026

This research is a mixed-methods research study that collects data through documentary research, in-depth interviews with ten key informants, and surveys using structured interviews with a sample group of 343 individuals. Qualitative data were analyzed using content analysis, while quantitative data were processed using statistical software and interpreted through descriptive statistics. The study found that past government policies allocated land to individuals for private ownership. However, once the land was allocated, a significant number of recipients engaged in buying and selling, thereby leading to further encroachments in search of new agricultural land. As a response, the government revised its land allocation policy, particularly in national forest reserves, to implement a community-based land allocation model by the National Land Policy Committee (NLPC) in the form of joint ownership. Regarding perception of this system most respondents in the sample group were of the opinion that the joint ownership system provides relatively low security of tenure. This is because the rights granted, are primarily rights of occupation certified for utilization, along with a personal booklet allowing land use for productive purposes. Nevertheless, there remains a lack of clarity regarding the long-term development framework. This uncertainty may affect ownership security, as it could lead to inheritance by heirs, together with the enforcement of clear regulations prohibiting sale or transfer to other parties. At the same time, these

regulations also define the conditions for land use, there by enabling communities to plan for the sustainable development of the area in the future.

Keywords: land allocation for communities, land tenure stability, National Land Policy Committee (NLPC)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสม โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 10 ราย การสำรวจด้วยแบบสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 343 ราย วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา และข้อมูลเชิงปริมาณวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ และอธิบายผลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า นโยบายของรัฐในอดีตมีการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชน โดยให้ถือครองแบบปัจเจกบุคคล เมื่อประชาชนได้รับการจัดที่ดินแล้วส่วนใหญ่มีการซื้อขายเปลี่ยนมือ ส่งผลให้มีการบุกรุกเพื่อหาที่ดินทำกินใหม่ รัฐจึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดที่ดินโดยเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ด้วยการดำเนินงานจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในรูปแบบกรรมสิทธิ์ร่วมแบบแปลงรวม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า สิทธิในการถือครองแบบแปลงรวมในปัจจุบันมีความมั่นคงน้อย เนื่องจากเป็นสิทธิครอบครองโดยการรับรองทำประโยชน์ มีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และสมุดประจำตัว และสามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ แต่ไม่มีความชัดเจนที่จะต่อยอดพัฒนาไปสู่การวางแผนพัฒนาในอนาคต ปัจจัยที่ส่งผลต่อการถือครองมีความมั่นคงมากขึ้น เนื่องจากสามารถทบทวนทางมรดกได้ มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนห้ามขายหรือโอนให้ผู้อื่น โดยกำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์เพื่อให้สามารถวางแผนเพื่อพัฒนาพื้นที่ในอนาคตได้

คำสำคัญ: การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ความมั่นคงในการถือครอง คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)

บทนำ

“ที่ดิน” ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตทั้งเพื่อการยังชีพและสร้างรายได้ ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ การเพิ่มขึ้นของประชากรจึงทำให้ความต้องการที่ดินเพื่อการผลิต โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมมีแนวโน้มสูงขึ้น จากรายงาน United Nations (2024) พบว่าปัจจุบันมีประชากรโลกราว 8.2 พันล้านคน และคาดการณ์ว่าจำนวนประชากรโลกจะเพิ่มสูงขึ้นถึงหนึ่งหมื่นล้านคน ภายในปี พ.ศ. 2623 ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตอาหารและที่อยู่อาศัยจึงยังคงมีความสำคัญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในกรณีประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรมที่ต้องการที่ดินในการผลิต กลับพบปัญหาข้อจำกัดในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมใช้ที่ดินเพื่อยังชีพ แต่ในปัจจุบันใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรองรับการผลิตรูปแบบต่าง ๆ เพื่อตอบรับกับรูปแบบการบริโภคที่หลากหลาย (Kuthin, 2021) รวมทั้งการพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมทำให้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์มีส่วนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจสังคมของคนในประเทศเพิ่มมากขึ้น (Rattanawaraha, 2015)

รัฐบาลในอดีตได้มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยของประชาชนในเขตป่ามาอย่างต่อเนื่อง โดยผู้วิจัยแบ่งเป็น 2 ช่วง ประกอบด้วย 1) ช่วงก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เช่น การจัดที่ดินนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ การจัดที่ดิน 13 นิคมสหกรณ์ 14 ป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน นโยบายหมู่บ้านป่าไม้

หมู่บ้านสหกรณ์ สิทธิทำกิน (สหก.) โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรที่ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) และการรับรองสิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 2) ช่วงหลังมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ประกอบด้วย การจัดที่ดินหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ดำเนินการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โฉนดชุมชน และธนาคารที่ดิน แต่พบว่าการใช้มาตรการดังกล่าว บางนโยบายยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เกิดปัญหาในการจัดการที่ดินตามนโยบายการจัดที่ดินและการพัฒนาของรัฐ การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือผิดวัตถุประสงค์ ปัญหาสิทธิในที่ดินทำกิน หรือการที่ภาครัฐได้นำพื้นที่ป่ามาจัดสรรให้แก่ประชาชนโดยไม่มีการบริหารจัดการ ทำให้สูญเสียสมดุลธรรมชาติ ขาดการพัฒนาสาธารณูปโภคควบคู่ ทำให้ประชาชนที่ได้รับที่ดินสร้างรายได้จากที่ดินได้ไม่เพียงพอ บางกรณีต้องขายที่ดินไป รวมถึงปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน ขนาดการถือครองที่ดิน การเช่าหรือซื้อขายเปลี่ยนมือ ต้นตอปัญหาดังกล่าวมาจากการสิทธิการถือครองที่ดิน การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การบังคับใช้กฎหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐมาอย่างต่อเนื่อง (Kraiurawong *et al.*, 2006; Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2018)

รัฐบาลจึงมีแนวคิดในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยการให้กรรมสิทธิ์แบบแปลงรวม ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด มีที่มาจากรัฐบาลในปี พ.ศ. 2557 มีการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 วัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.

2562 เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2562 เพื่อให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรือ "คทช." เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีกลไกในการดำเนินงาน 11 คณะ โดยพื้นที่ที่มีความคับคั่งในการดำเนินงานมากที่สุด คือ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ 3, 4 และ 5 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 (Office of the National Land Policy Board, 2023)

การให้กรรมสิทธิ์ในรูปแบบแปลงรวมยังเป็นข้อถกเถียงอยู่ในสังคม ว่ามีความเหมาะสมหรือจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้ได้จริงหรือไม่ การมีกรรมสิทธิ์แบบแปลงรวมจะทำให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ที่จะขับเคลื่อนไปสู่การใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนได้มากน้อยเพียงใด เพราะความมั่นคงในการถือครองที่ดินเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ และเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความยั่งยืนในการใช้ที่ดินในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals; SDGs) ของ UN ข้อที่ 1 การขจัดความยากจน (no poverty) ได้กำหนดตัวชี้วัดสำคัญในการขจัดความยากจน คือ ประชาชนต้องมีความมั่นคงในที่ดินทำกิน โดยที่ดินต้องได้รับการรับรองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (United Nations Statistics Division Development Data and Outreach Branch, 2019) จึงเป็นที่น่าสนใจว่า การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ สามารถนำไปสู่ความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืนได้หรือไม่อย่างไร

โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อวิเคราะห์นโยบายและแนวทางการดำเนินงานการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน และศึกษารูปแบบการถือครองและการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวม รวมถึงเพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ต่อความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสม (mixed method) ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative) และข้อมูลเชิงปริมาณ (quantitative) โดยมีรายละเอียดดังนี้

การวิจัยเอกสาร (documentary research)

เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งข้อมูลปฐมภูมิ เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก และการสัมภาษณ์ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล และข้อมูลทุติยภูมิ เช่น คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน งานวิจัย เอกสาร มติคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน แล้วนำมาเสนอผลในเชิงวิเคราะห์

การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

วิธีการสัมภาษณ์ที่ต้องการรายละเอียดในประเด็นเฉพาะ เช่น ที่มา รูปแบบ และปัญหาของการจัดที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ปัจจุบันที่มีผลกระทบต่อที่ดิน รูปแบบการถือครองที่ดินที่มีความมั่นคง เป็นต้น มีแนวคำถามเป็นกรอบในการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) 2 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 ผู้ทรงคุณวุฒิภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ การสัมภาษณ์เชิงลึกนำไปสู่การจัดทำแนวทาง ข้อเสนอแนะการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน จำนวน 6 ท่าน และกลุ่มที่ 2 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล จำนวน 4 คณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด และคณะอนุกรรมการ

นโยบายที่ดินจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ทูลนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จำนวน 4 ท่าน

การสำรวจด้วยแบบสัมภาษณ์

1) การพัฒนาแบบสัมภาษณ์ นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการตรวจเอกสารต่าง ๆ ทั้งแนวคิดและทฤษฎี มาพัฒนาเป็นข้อคำถาม เมื่อได้แบบสัมภาษณ์แล้วนำไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มประชากรที่ต้องการศึกษา ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าน้ำหนาว ตำบลโคกมน อำเภอป่าสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อทดสอบค่าความเที่ยง (reliability) ของเครื่องมือ โดยใช้สูตรการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha – Coefficient หรือ α – Coefficient) ตามวิธีของครอนบัค (Cronbach) จำนวน 32 ชุด จากการทดสอบเครื่องมือพบว่า ค่า Cronbach alfa มีค่าเท่ากับ 0.755 บ่งชี้ว่าเครื่องมือมีความน่าเชื่อถือสามารถนำไปใช้ในการวิจัยได้

2) ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาค้นคว้านี้ได้แก่ ครุฑเรือนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินตามนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (multistage sampling) โดยกำหนดให้กลุ่มตัวอย่างกระจายไปทุกภาค จากนั้นคัดเลือกจังหวัดที่จะทำการศึกษา แบบเจาะจง (purposive sampling) ภาคละ 1 จังหวัด รวม 4 จังหวัด โดยคัดเลือกจากพื้นที่นาร่องในการดำเนินการจัดที่ดินทำกิน คทช. ในแต่ละภาค ที่มีผลการดำเนินตั้งแต่ปีแรก (พ.ศ. 2558) จำนวน 4 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ป่าขุนแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ พื้นที่ป่าห้วยยอดม่น อำเภอสิรินธร จังหวัดอุบลราชธานี พื้นที่ป่าเขาพระฤๅษี และป่าเขบ่อแร่ แปลงที่ 1 อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี และพื้นที่ป่าบางเบาและป่าคลองเขียด อำเภอศรีวิชัย จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมีประชากรที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวน 4 พื้นที่ศึกษา จำนวนทั้งสิ้น 2,381 ราย การเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อนำไปสู่การเป็นตัวแทนของประชากร โดยใช้สูตรของ Yamane (Yamane, 1973)

กำหนดค่าความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่างเท่ากับ 0.05 คำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้ 343 ราย และการสุ่มตัวอย่างโดยเลือกจำนวนตัวอย่าง ใช้การคำนวณตามสูตรการกระจายตามสัดส่วน (Jameekom, 1983) จากนั้นสำรวจด้วยแบบสัมภาษณ์ ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย (simple random sampling) จากผู้ถือครองที่ดิน ที่ได้รับการจัดที่ดินตามโครงการในพื้นที่ศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ จากการสำรวจด้วยแบบสัมภาษณ์ และนำมาวิเคราะห์ ข้อมูลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) ได้แก่ ความถี่ ค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละ และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ นำข้อมูลจาก เอกสารทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ เก็บรวบรวม ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก และการสัมภาษณ์ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาล รวมถึงข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน แล้วนำมาเสนอผลในเชิงวิเคราะห์

ผลการวิจัย

นโยบายและแนวทางการดำเนินงานการจัดที่ดินทำกิน ให้กับชุมชนในช่วงเวลาต่าง ๆ

ช่วงที่ 1: การบริหารจัดการที่ดินก่อนมีมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 (พ.ศ. 2475-2541)

การบริหารจัดการที่ดิน ด้านการอนุรักษ์ สงวน ค้ำครองป่า รัฐบาลมีความพยายามที่จะสงวนคุ้มครอง รักษาป่า เห็นได้จากที่รัฐบาลมีนโยบายในการกำหนด พื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อย ร้อยละ 40 ของพื้นที่ ประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ ร้อยละ 15 และเพื่อ เป็นป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 25 สอดคล้องกับนโยบายป่าไม้ แห่งชาติและกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ต่อมาในแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) จึงมีการเปลี่ยนตัวเลขเพื่อเป็นป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 25 และ เพื่อเป็นป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 15 ตอรับกระแสอนุรักษ์ที่เพิ่ม มากขึ้น ซึ่งในความเป็นจริงการประกาศป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 25 ดังกล่าว ได้รวมถึงพื้นที่ทำกินของประชาชนที่อยู่มาก่อน การประกาศเขตอนุรักษ์ การเปลี่ยนตัวเลขดังกล่าวยิ่งส่งผล ต่อการขยายเขตอนุรักษ์ มีการอพยพชาวบ้านมาไว้เขต กันชนรอบป่าอนุรักษ์ ทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งระหว่าง หน่วยงานภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่ป่าที่เป็นปัญหาอย่าง ต่อเนื่อง โดยมีการบริหารจัดการที่ดิน ด้านการจัดที่ดิน ให้กับประชาชนที่สำคัญ ดังนี้

1) นโยบายการจัดที่ดินนิคมสร้างตนเองและ นิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการ ครอบครอง พ.ศ. 2511 ที่ใช้ในปัจจุบัน มีเจตนารมณ์ให้กับ ประชาชนได้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง โดยมีการ ควบคุมการจัดสรรที่ดิน ไม่เกิน 50 ไร่ต่อครอบครัว จำกัด ห้ามโอนภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน นอกจากนี้ ตกทอดทางมรดก โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีนิคมสร้างตนเอง จำนวนทั้งสิ้น 59 นิคม ในพื้นที่ 41 จังหวัด มีการประกาศสันสภาพนิคมสร้างตนเองในราชกิจจานุเบกษา แล้ว จำนวน 14 นิคม และกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวนทั้งสิ้น 37 นิคม ในพื้นที่ 21 จังหวัด มีการประกาศสันสภาพนิคม สร้างตนเองในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จำนวน 1 นิคม ในปัจจุบันนิคมส่วนใหญ่ยังไม่สามารถประกาศสันสภาพได้ ทำให้นโยบายการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมจึงยังไม่ประสบ ผลสำเร็จจนถึงปัจจุบัน ปัจจัยประการหนึ่งมาจากการซื้อ ขาย เปลี่ยนมือของประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดิน เช่น ที่ดิน ที่ได้รับไม่สามารถทำการเกษตรได้ พื้นที่ห่างไกลความเจริญ การไม่มีทุนในการประกอบอาชีพ การย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น

2) นโยบายการจัดที่ดินในเขตป่าและการจัด ที่ดิน 13 นิคมสหกรณ์ 14 ป่าสงวนแห่งชาติ การ ดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2513 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2517 ให้ราษฎรในเขตพื้นที่ป่าไม้ที่ถือครองมาก่อนให้เช่าอาศัย จากกรมป่าไม้ และให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เข้าช่วยเหลือ

โดยราษฎรมีสิทธิอยู่อาศัยและทำกินตลอดไปแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อมิให้ตกเป็นของนายทุน คราวละ 30 ปี นโยบายในช่วงนี้เพื่อแก้ไขปัญหาประชาชนอาศัยในเขตป่าคล้ายกับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ในปัจจุบันมีการจัดที่ดิน โดยการเข้าไปพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน รวมถึงการส่งเสริมอาชีพ แต่ยังคงขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนได้รับรู้สิทธิ หรือผลประโยชน์ที่ตนเองพึงได้จากการได้รับการจัดที่ดินดังกล่าว ส่งผลให้มีความเข้าใจคลาดเคลื่อน รัฐบาลต้องเร่งหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งถอดบทเรียนเพื่อนำมาปรับปรุงนโยบายในปัจจุบัน

3) การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยเป็นการจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม การอยู่อาศัย หรือการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน จำนวนที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ต่อครอบครัว และจะจัดทำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01) หรือเพื่อที่อยู่อาศัย (ส.ป.ก. 4-01 ข) ให้เกษตรกร นโยบายการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปนี้มุ่งให้ประชาชนมีที่ดินทำการเกษตร แต่ปัญหาที่พบคือ บิดามารดาที่ส่งบุตรหลานจบการศึกษาสูงแต่ไม่เต็มใจหรือหวงในการทำเกษตร ส่งผลให้ที่ดินดังกล่าวไม่สามารถตกทอดถึงบุตรหลานได้ เมื่อบิดามารดาชราภาพไม่สามารถทำการเกษตรได้ จึงเกิดการซื้อขายเปลี่ยนมือให้กับบุคคลอื่น ที่ดินไปอยู่ในมือของนักลงทุนจำนวนมาก ไม่สามารถระบุผู้ถือครองได้ รัฐบาลจึงได้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงนำมาสู่การจัดทำโฉนดเพื่อการเกษตรในปัจจุบัน

5) นโยบายหมู่บ้านป่าไม้ โครงการหมู่บ้านป่าไม้ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2518 อนุญาตให้ราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติอยู่ทำกินต่อไปได้มิให้มีการจับกุม และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2518 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวน

ที่เสื่อมโทรมแล้ว โดยรัฐได้จัดที่ดินให้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ ซึ่งกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานไว้ 5 ปี (พ.ศ. 2528–2532) ในระยะที่ผ่านมาโครงการประสบผลสำเร็จดีมาก ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และการปลูกสร้างสวนป่า ต่อมาขาดการสนับสนุนงบประมาณทำให้ไม่มีการดำเนินการที่ต่อเนื่อง

6) นโยบายหมู่บ้านสหกรณ์ หมู่บ้านสหกรณ์ เป็นโครงการตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ทรงมีพระราชประสงค์เพื่อให้ราษฎรได้มีที่ดินทำกินในรูปแบบหมู่บ้านสหกรณ์ และกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของสหกรณ์หมู่บ้าน เริ่มดำเนินการ ปี พ.ศ. 2518 มีหลายหน่วยงานเข้าไปดำเนินการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และพัฒนาสาธารณูปโภคอย่างต่อเนื่อง แต่ประชาชนที่อาศัยอยู่ไม่ได้รับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินรัฐดังกล่าว ส่งผลให้ปัจจุบันประชาชนไม่สามารถได้สิทธิการถือครองหรือการใช้ประโยชน์ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องเร่งช่วยเหลือให้ประชาชนได้รับสิทธิการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

7) สิทธิทำกิน (สทก.) เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และออกเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ (แบบ สทก.) ครอบครองไม่เกิน 20 ไร่ (Royal Forest Department, 2015) ในระยะต่อมา มีนโยบายนำที่ดิน สทก. ไปให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำไปเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและจัดสรรให้ประชาชน และปัจจุบันกรมป่าไม้ได้เสนอพื้นที่ที่ได้รับ สทก. ดังกล่าว เข้าเป็นพื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2558

8) นโยบายการจัดที่ดินโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรที่ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) รัฐบาลบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ดำเนินการอยู่ในหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2534

เป็นการจัดที่ดินโดยใช้มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งภายหลังมีการยกเลิก โครงการดังกล่าว ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2535 (Rungruangtantisuk, 2020)

9) การรับรองสิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำกิน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 เรื่องมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และอุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ รวมถึงมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 และ 29 เมษายน พ.ศ. 2540 ที่เห็นชอบเจรจาแนวทางการแก้ไขปัญหากลุ่มป่าไม้-ที่ดิน กรณีป่าอนุรักษ์ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ ภาคตะวันออก

ช่วงที่ 2: การบริหารจัดการที่ดินช่วงมีมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ถึงก่อน ช่วงมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 (พ.ศ. 2541-2561)

จากการดำเนินการช่วงที่ 1 การบริหารจัดการ ที่ดินก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 (พ.ศ. 2475-2541) เป็นสาเหตุให้มีการบุกรุก ทำลายป่าและเผาป่าเพิ่มขึ้น กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ การพิสูจน์สิทธิให้ชัดเจน มีปัญหาการตีความเกิดช่องว่าง การบุกรุกทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2540 ขาดความชัดเจนเรื่อง รูปแบบเอกสารสิทธิที่มั่นคง และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2540 กรณีปัญหาในภาคเหนือ หลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิไม่สมบูรณ์ กรณีภาค ตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออก ที่กำหนดให้เพิก ถอนแนวเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตาม มติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และ 2) แล้วออก เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ขัดกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 จึงมีการยกเลิกมติดังกล่าวในปี พ.ศ. 2541 และปรับปรุงเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 นำมาสู่การบริหารจัดการที่ดิน

ด้านการอนุรักษ์ สงวน ค้ำครองป่า เช่น กรมอุทยาน แห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ยืนยันนโยบายของรัฐไม่นำ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ไปดำเนินการตามกฎหมายพื้นที่เขตปฏิรูป ที่ดิน และเริ่มสำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองชัดเจน และขึ้นทะเบียน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการอนุรักษ์ และพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีการบริหารจัดการที่ดินด้าน การจัดที่ดินให้กับประชาชน โดยมีนโยบายและ แนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

1) หมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ดำเนินการในพื้นที่ป่า อนุรักษ์ ได้แก่ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ ป่า และพื้นที่อนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์ เพื่อบริหารจัดการป่าไม้ตามแนวพระราชดำริ หยุดยั้งการ บุกรุกทำลายและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ มีกลไกเป็น คณะกรรมการอำนวยการโครงการหมู่บ้านแผนใหม่ โดยมี ประชาชน หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ในรูปพหุภาคี เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน การดำเนิน โครงการดังกล่าวไม่คืบหน้ามากนักเพราะในระยะต่อมา ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ

2) โฉนดชุมชน เป็นรูปแบบกรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งการ ดำเนินงานจัดระบบการกระจายการถือครองที่ดิน และ เงื่อนไขการใช้ประโยชน์บนพื้นฐานความสมดุลและยั่งยืน ของสิ่งแวดล้อม แสดงให้เห็นว่าชุมชนท้องถิ่นสามารถ จัดการตนเองได้ รวมถึงมีเงื่อนไขไม่ให้เกิดกรขายที่ดิน หรือสูญเสียที่ดิน เนื่องจากที่ดินในโฉนดชุมชนนั้นไม่อาจ ซื้อขายได้ยกเว้นแต่ซื้อขายแก่สมาชิกชุมชนเท่านั้น (Samranjit, 2013) กระบวนการโดยหน่วยงานเจ้าของ ที่ดินพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายหน่วยงาน ก่อนครบ กำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานเจ้าของที่ดินอนุญาตอย่าง น้อย 90 วัน ให้ชุมชนยื่นขอดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อ สำนักงานโฉนดชุมชน ผลการดำเนินงานโฉนดชุมชน ในปี พ.ศ. 2553-2561 มีชุมชนที่ประสงค์จะดำเนินงานโฉนด ชุมชน ยื่นคำขอต่อสำนักงานโฉนดชุมชน จำนวน 486 ชุมชน มีชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อ ดำเนินงานโฉนดชุมชน 4 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชน คลองโยง ชุมชนแม่่อาว ชุมชนใหม่ป่าฝาง และชุมชน

พระธาตุขิงแกง จากผลการดำเนินงานที่สามารถอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อดำเนินงานโหนดชุมชน ได้เพียง 4 ชุมชน แสดงให้เห็นว่า หากมีนโยบายการจัดที่ดินในที่ดินของรัฐควรต้องมีการศึกษาการจัดทำนโยบายให้ครบถ้วนทุกด้าน มีการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำนโยบายโหนดชุมชนจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง รับฟังข้อสังเกต และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานเจ้าของพื้นที่อย่างใกล้ชิด รวมถึงคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโหนดชุมชน และสำนักงานโหนดชุมชนต้องเป็นกลไกการดำเนินงานในการขับเคลื่อนการดำเนินงานโหนดชุมชนอย่างต่อเนื่อง

3) ธนาคารที่ดิน ในปี พ.ศ. 2554 มีการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เพื่อทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนแล้ว 12 พื้นที่ รวมเนื้อที่ 1,234-2-17.7 ไร่ จำนวน 453 ครอบครัว (Land Bank Management Institute (Public Organization), 2023)

4) การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2558 อนุมัติหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมีให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม มีพื้นที่เป้าหมายตามประเภทที่ดินที่นำมาจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน จำนวน 9 ประเภท ประกอบด้วย ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่ดินสงวนเพื่อกิจการนิคมในนิคมสร้างตนเอง ที่ป่าไม้ถาวร ที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพื้นที่นิคมสหกรณ์ (13 นิคม 14 ป่าสงวนแห่งชาติ) ลักษณะที่ดินของ

รัฐที่มีความเหมาะสมและมีศักยภาพในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน จำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐที่มีราษฎรครอบครอง และการจัดระบบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ว่างเปล่าไม่มีผู้ครอบครอง และมีศักยภาพในการจัดที่ดิน หรือการแก้ไขปัญหาที่ดินในจังหวัด

ช่วงที่ 3: การบริหารจัดการที่ดินช่วงหลังมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561-ปัจจุบัน)

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) โดยจำแนกออกเป็น 5 กลุ่ม หรือเรียกว่า รถไฟ 5 ขบวน ดังนี้

ขบวนที่ 1 หรือกลุ่มที่ 1 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ 3, 4 และ 5 ก่อนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 หรือเรียกได้ว่าเป็นการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2558

ขบวนที่ 2 หรือกลุ่มที่ 2 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ 3, 4 และ 5 หลังมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และต้องปฏิบัติตามคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557 ดำเนินการตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาโดยการอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินแบบแปลงรวมโดยออกแบบการใช้พื้นที่ร่วมกันระหว่างชุมชนและหน่วยงานรัฐ

ขบวนที่ 3 หรือกลุ่มที่ 3 กรณีชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1, 2 ก่อนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ดำเนินการตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหา โดยการจัดระเบียบการใช้ที่ดินทำกินและรับรองการอยู่อาศัยทำกินในลักษณะแปลงรวม กำกับควบคุมจัดการการใช้ที่ดินและป่าไม้ภายใต้การอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน และกรณีชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1, 2 หลัง

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และต้องปฏิบัติตามคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ดำเนินการตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการวางแผนร่วมกับราษฎรและกรรมการหมู่บ้านประชาคมโดยกรมป่าไม้ได้อนุมัติตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ขบวนการที่ 4 หรือกลุ่มที่ 4 ชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ก่อนและหลังมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 อยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ดำเนินงานรังวัดและจัดทำเครื่องหมายแนวเขตบริหารพื้นที่การอนุรักษ์

ขบวนการที่ 5 หรือกลุ่มที่ 5 ชุมชนในเขตป่าชายเลนพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่เมืองและสิ่งก่อสร้างถาวร ดำเนินการตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกรมทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่งจะดำเนินการอนุญาตตามแผนบริหารจัดการพื้นที่และหลักเกณฑ์ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะอนุกรรมการบูรณาการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและป่าชายหาด และคณะกรรมการนโยบายและแผนบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

การวิเคราะห์ภาพรวมการจัดที่ดิน

ภาพรวมด้านการจัดที่ดินให้กับประชาชน ในปัจจุบันมีการเร่งรัดการสำรวจแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน โดยตรวจสอบเพื่อรับรองสิทธิทำกิน และส่งเสริมการปลูกป่าในรูปแบบป่าไม้ชุมชน รวมถึงเร่งรัดให้กรมที่ดินจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นโครงการการจัดที่ดินในพื้นที่สาธารณะประโยชน์ เพื่อจัดที่ดินให้ประชาชนและป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่เพิ่มเติม เร่งขับเคลื่อนการแก้ไขการบุกรุกในที่ดินของรัฐอื่น ๆ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่สงวนหวงห้ามเพื่อกิจการนิคมสร้างนิคม ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรที่ดินในเขตปฏิรูป เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดให้มีการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในปี พ.ศ. 2558

เร่งอนุญาตให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ได้ตามกฎหมาย ประชาชนสามารถอยู่กับป่าได้ ประชาชนสามารถอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐได้ เข้าถึงสวัสดิการของรัฐ และมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีต่อไป

การจัดที่ดินทำกินตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)

1) นโยบายการจัดที่ดินทำกินตามนโยบายรัฐบาล การจัดที่ดินทำกินตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีการนำที่ดินของรัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินใน 2 ลักษณะประกอบด้วย การจัดที่ดินที่มีราษฎรครอบครอง และการนำพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่มีผู้ครอบครองและศักยภาพนำมาจัดที่ดินดำเนินการใน 9 ประเภทที่ดิน ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุที่ดินสงวนหวงห้ามเพื่อกิจการนิคม ในนิคมสร้างตนเอง ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ป่าไม้ถาวรและที่ดินนิคมสหกรณ์ โดยหลักเกณฑ์คุณสมบัติเป็นไปตามที่คทช. กำหนด ผลดำเนินงานการจัดที่ดินทำกินตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2558-2567 จากผลการดำเนินงานตามมติการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2567 มีพื้นที่เป้าหมาย จำนวนทั้งสิ้น 1,594 พื้นที่ 73 จังหวัด เนื้อที่ประมาณ 5,924,671-2-92.65 ไร่ ออกหนังสืออนุญาตแล้ว 621 พื้นที่ 2,741,932-1-1.79 ไร่ ดำเนินการจัดคนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว 91,974 ราย และมีการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแล้วใน 357 พื้นที่

2) รูปแบบการถือครองและการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การดำเนินงานจัดที่ดินนำเอาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้รับการสำรวจรังวัดแปลงที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในบริเวณที่มีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4, 5 จำนวนประมาณ 3.9 ล้านไร่ มาดำเนินการอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กลไกชุด

ปฏิบัติการ คทช. อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามคำสั่งคณะกรรมการจัดที่ดิน ที่ 2/2561 เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 เรื่องแต่งตั้ง “ชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ”

รูปแบบการจัดที่ดิน มีการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีการจัดที่ดินให้แก่ผู้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ตามการครอบครองอยู่จริง แต่ไม่เกิน 20 ไร่ ตามเกณฑ์การตรวจสอบข้อมูลการถือครองและแนวทางการจัดที่ดินที่ คทช. เห็นชอบ และการจัดระบบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นการนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่มีผู้ครอบครองมาจัดระบบการใช้ประโยชน์ให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่พอเลี้ยงชีพ โดยจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในรูปแบบแปลงรวมให้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน การจัดที่ดินดังกล่าวนี้ให้ผู้ที่ถูกผลักดันและอพยพออกจากพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามโครงการของทางราชการที่สูญเสียที่ดินทำกินเป็นลำดับแรก และผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ที่มีถิ่นที่อยู่ในท้องที่ที่จะจัดที่ดินทำกิน และจัดที่ดินให้แก่ราษฎรที่มีคุณสมบัติและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ คทช. เห็นชอบ

ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

1) ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่และกลุ่มตัวอย่าง พื้นที่ศึกษา ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าบางเบาและป่าคลองเขียด อำเภอศรีรัตนนิคม จังหวัดสุราษฎร์ธานี พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาพระฤๅษีและป่าเขาบ่อแร่ แปลงที่ 1 อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าห้วยยอดมน อำเภอสิรินธร จังหวัดอุบลราชธานี และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าขุนแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 343 ราย ที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 305 ราย

คิดเป็นร้อยละ 88.92 เป็นเพศหญิง จำนวน 38 ราย คิดเป็นร้อยละ 11.08 ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 51–60 ปี คิดเป็นร้อยละ 57.44 สถานภาพในครัวเรือน พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ร้อยละ 95.50 เป็นหัวหน้าครัวเรือน ลักษณะของครัวเรือนส่วนใหญ่ ร้อยละ 88.63 เป็นครอบครัวเดี่ยว โดยส่วนใหญ่มีสมาชิกที่สามารถเป็นแรงงานในภาคเกษตรในแปลงที่ดิน คทช.ได้ เฉลี่ย 2 คน คิดเป็นร้อยละ 54.23 การอพยพย้ายถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่ ร้อยละ 93.59 เป็นคนดั้งเดิมในหมู่บ้าน และร้อยละ 6.41 เป็นผู้ที่ย้ายมาจากถิ่นฐานอื่นเพื่อมาแต่งงานกับคนในหมู่บ้าน เป็นผู้ที่มาจากอำเภอและจังหวัดใกล้เคียง การประกอบอาชีพ พบว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน เป็นประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่ได้รับการจัดที่ดินอยู่ก่อนแล้ว รวมถึงรายได้ของครัวเรือนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมาจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

2) ข้อมูลการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่ากลุ่มตัวอย่างถือครองที่ดิน คทช. ที่ได้รับมาจากบรรพบุรุษ เจ้าของแปลงทำกินด้วยตนเองทั้งหมด โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 40.82 ถือครองที่ดิน คทช. ขนาด 16–20 ไร่ การใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่ปลูกยางพาราและปลูกข้าว โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังไม่มีแผนเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

3) การประเมินมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน คทช. อย่างยั่งยืน การประเมินความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน คทช. อย่างยั่งยืน มีความมั่นคง โดยประเด็นด้านสิทธิในการถือครองพบว่าสิทธิในการถือครองเป็นสิทธิครอบครองโดยออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ มีเอกสารแสดงสิทธิในการถือครอง เป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และสมุดประจำตัว สามารถเข้าทำประโยชน์ได้ และสามารถวางแผนเพื่อพัฒนาพื้นที่ในอนาคตได้ ส่งผลให้การประเมินความมั่นคงในการถือครอง จึงมีคะแนนความมั่นคงน้อย ส่วนประเด็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการถือครอง พบว่าการจัดที่ดิน

แปลงรวม คทช. สามารถตกทอดเป็นมรดก ทำให้ไม่มีโอกาสเป็นไปได้ในการขายโอนให้บุคคลอื่น และนำไปสู่การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ มีการส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสาธารณูปโภคในพื้นที่ได้ รวมถึงสามารถวางแผนการพัฒนาต่อไปในอนาคตได้ จึงมีความมั่นคงมาก รายละเอียดตาม Table 1

4) ความคิดเห็นเพิ่มเติมของกลุ่มตัวอย่างที่มีผลต่อความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน คทช. ความคิดเห็นต่อความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน คทช. มีความมั่นคงมาก จากความคิดเห็นพบว่า 1) ด้านผลิตภาพ การรักษาหรือเพิ่มความสามารถในการผลิต (productivity) มีความมั่นคง

ปานกลาง ค่าเฉลี่ย 66.13 คะแนน 2) ด้านความเสี่ยง การลดระดับความเสี่ยงในการผลิต (security) มีความมั่นคงมาก ค่าเฉลี่ย 94.62 คะแนน 3) ด้านการป้องกันการรักษาสภาพของทรัพยากรธรรมชาติและการป้องกันการเสื่อมโทรมของคุณภาพดินและน้ำ (protection) มีความมั่นคงมาก ค่าเฉลี่ย 98.79 คะแนน 4) ด้านคุณค่า ความสามารถในการเชิงเศรษฐกิจ (viability) มีความมั่นคงมาก ค่าเฉลี่ย 81.50 คะแนน และ 5) ด้านการยอมรับของสังคม ไม่เกิดผลกระทบต่อสังคม (acceptability) มีความมั่นคงมาก ค่าเฉลี่ย 99.65 คะแนน รายละเอียดตาม Table 2

Table 1 Land tenure security and sustainable land use

Criteria	The levels of land tenure security and sustainable land use				Remark
	Unsecurity	Low security	Moderate security	High security	
1. Land tenure					
1.1 Form of land tenure		✓			
	Rental	Occupancy rights granted through a permit for land utilization	Occupancy rights granted by the state for land utilization	Land ownership according to the land code	Holding a land in the National Reserved Forest areas is not led to the issuance of land ownership according to the land code.
1.2 Certificate of land tenure		✓			
	Land lease agreement	Permission for land utilization and identification booklet	Notification of land ownership (Sor Kor 1)	Nor Sor 3 Nor Sor 3 Gor Title deed	Holding a land in the National Reserved Forest areas is permitted only for the utilization granted by the state. Occupants are granted only a permit to use the land and an identification booklet.

Table 1 (Continued)

Criteria	The levels of land tenure security and sustainable land use				Remark
	Unsecurity	Low security	Moderate security	High security	
1.3 Right of inheritance	Unable to be transferred to descendants through inheritance			✓ Able to be transferred to descendants through inheritance	Land allocation under the collective land management scheme (Kor Thor Chor) can be inherited.
1.4 Rights to buy, sell, and transfer ownership to others	During 1 to 3 years, the plans are provided to transfer land to others.	There is relatively high likelihood of being sold or transferred to others.	There is a possibility that the land may be sold or transferred to others, if necessary, in the future.	✓ There is no possibility of selling or transferring to others.	Sale and transfer to others are prohibited under the permit conditions.
2. Forms of rights and utilization					
2.1 Rights of land utilization	Able to utilize a land	Land utilization is permitted, but prior approval from the Royal Forest Department is required on a case-by-case basis.	Able to utilize a land	✓ Able to utilize a land and plan to develop the area for the future	Beneficiaries of land allocated under Kor Thor Chor program are permitted to utilize the land and can plan to develop of the area for the future.
2.2 Right to access the state welfare services and development of public utilities and infrastructure	Able to access state welfare and public infrastructure development	Able to access to the state welfare and livelihood promotion, but no public infrastructure development yet	Able to access to the state welfare, receive livelihood promotion, and enable public infrastructure development in the area as required	✓ Able to access the state welfare, receive livelihood promotion, enable public infrastructure development in the area, and plan for further development in the future	Livelihood promotion and public infrastructure development in the area lead to planning for further area development in the future.

Table 2 The opinions of the sample group that affect of land tenure security and sustainable land use

Factor	Particulars	Average score	Security level in ownership
1. Productivity			
1.1 Land potential	The lands have moderate fertility and can produce yields only in certain seasons, resulting in some seasonal income. Based on interviews with the sample groups, areas in Kanchanaburi and Ubon Ratchathani provinces have low land suitability for agriculture, leading to low productivity, while Surat Thani and Chiang Mai provinces have high land potential suitable for agricultural activities, leading to high-quality yields.	66.13	Moderate
1.2 Access to irrigation systems	Irrigation systems and sources of water for domestic use are limited and can be used for agriculture and daily activities, but they are insufficient. Opinions across all areas are generally consistent.		
2. Risk security			
2.1 Risk of natural disasters	In Surat Thani and Kanchanaburi provinces, communities are affected by natural disasters and climate conditions, including forest fires and seasonal flash floods, which impact agricultural production and livelihoods. The effects are mainly caused floods and forest fires during rainy seasons. Anyhow, Ubon Ratchathani and Chiang Mai are subject to minimal effects, including sporadic flash flooding (passing through the region) and seasonal forest fires.	94.62	High
2.2 Risk of diseases, insects, and pests	For Surat Thani, Ubon Ratchathani, and Chiang Mai, there are no notable effects from crop diseases, insects, or pests on agricultural output, and producers are capable of managing these challenges efficiently. In contrast, Kanchanaburi province experiences substantial problems with crop diseases and pest infestations, including widespread plant diseases and a high number of insect pests.		
2.3 Risk management for natural disasters, diseases, and pests	Across all areas, opinions are consistent that the government has plans for risk management and can integrate responses effectively, enabling immediate assistance to affected people when natural disasters, diseases, insects, and pest outbreaks occur.		
3. Protection			
3.3 The community has adopted the agricultural concepts that emphasize the environmental, social, and economic sustainability, such as organic farming and safe agriculture practices.	In all study areas, opinions were consistent that communities are minimally affected by insects, pests, and plant diseases. Communities adopt agricultural concepts that emphasize environmental, social, and economic sustainability, such as organic farming and safe agricultural practices. Agricultural products are marketed and distributed to sub-district and district hospitals, as well as to local safe-food restaurants within the areas.	98.79	High

Table 2 (Continued)

Factor	Particulars	Average score	Security level in ownership
3.4 Encroachment into forest areas and deforestation for agricultural purposes have increased.	In all study areas, there has been no increase in forest encroachment and deforestation. Community members comply with regulations under the social sanctions for building disciplines in the communities, such as prohibitions on cutting trees in the community forests and encroachment into forest areas.	98.79	High
3.5 Land use changes involving expansion into residential areas, housing, and tourist destinations.	In all surveyed areas, communities have no intention to change land use toward expansion into residential areas, housing, or tourist destinations, and instead continue to plan for conservation-oriented land use. The primary cause is that these regions lack neighboring tourist destinations and economic development zones and are situated far from urban centers. In addition, agriculture—such as fruit orchards, rubber plantations, and oil palm cultivation—remains the dominant land use. Therefore, no significant land use changes have occurred over the past 5 to 10 years.		
4. Viability			
4.1 Communities provide local employment opportunities, generating income and reducing the need for residents to work outside the area.	In Surat Thani, Kanchanaburi, and Chiang Mai, communities have local employment opportunities that generate income, reducing the need for residents to work outside the area. In addition to farming, there are agricultural wage labor opportunities, handicraft production, and strong community enterprises that provide alternative sources of income, allowing residents to remain and work within their communities. In contrast, in Ubon Ratchathani, agriculture is mainly seasonal, and during off-season periods, residents migrate to other areas to seek temporary employment for additional income.	81.50	High
4.2 Communities apply knowledge, technology, and machinery to improve quality of life, increase income, and reduce production costs.	For all the areas, communities make use of technological knowledge and agricultural machinery to enhance quality of life, increase household income, and lower production costs like spraying drones, tractors, and combine harvesters. However, more advanced technologies remain limited, such as automated irrigation systems, automated fertilizer and pesticide application systems, and software supported by temperature-based monitoring for crop and hormone management, etc.		
4.3 Some agricultural land are unused or abandoned.	In all study areas, no agricultural land is left unused or abandoned, and communities plan land use to maximize its potential.		

Table 2 (Continued)

Factor	Particulars	Average score	Security level in ownership
5. Social acceptability			
5.1 Clear boundaries are defined for individual land tenure and land utilization.	According to the study for all the areas, clear boundaries are defined for individual land tenure and land use, supported by clearly documented maps. Community members are aware of these boundaries and follow the practices, jointly managing and caring for the land without encroaching beyond their own holdings. In addition, communities participate in planning to prevent outsiders from using land within the community.	99.65	High
5.2 Common areas are designated for shared use to support the development of community public utilities and infrastructure.	As found in all study areas, common areas are clearly designated and have been developed and improved for shared use to support community infrastructure and public utilities, such as road corridors, sites for community enterprises or cooperatives, communal meeting spaces, and community forests.		
5.3 Provision for Religious and Cultural Ceremonies and Traditions	The findings indicate that religious and cultural ceremonies and traditions are held annually and are publicly promoted and supported as part of conservation efforts. Community histories are recorded and community identities reflect diverse local characteristics.		
5.4 Participation in land management and land utilization	The communities actively participate in land management and land-use planning through consultations, shared decision-making, and collective monitoring and problem-solving. With improved access to information, residents are more aware of potential land-related issues, resulting in regular meetings and joint planning for land management within their communities.		

วิจารณ์และสรุปผลการวิจัย

การศึกษาวเคราะห์นโยบายและแนวทางการดำเนินงานการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน และการศึกษารูปแบบการถือครองและการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวมตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) พบว่านโยบายการถือครองที่ดินในอดีต ส่วนใหญ่เป็นแบบปัจเจกบุคคลจากบริบทที่ผ่านนโยบายทุกยุคทุกสมัยมุ่งให้ประชาชนมีที่ดินทำกินส่งต่อถึงลูกหลานในอนาคต แต่กลับพบว่าเมื่อประชาชนได้รับที่ดิน ด้วยเหตุพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่าไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ดี ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ซื้อขายเปลี่ยนมือ ทำให้ที่ดินหลุดมือ จึงไม่ประสบ

ความสำเร็จ จึงเกิดนโยบายแบบแปลงรวมแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์หรือการดำเนินงานของการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน (คทช.) โดยมีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติในลักษณะแปลงรวม มีออกสมุดประจำตัวให้ประชาชน มีการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ รวมถึงการพัฒนาสาธารณูปโภคโดยพบว่า มีจุดแข็ง คือ มีการอนุญาตให้เข้าประโยชน์อย่างถูกต้องแล้ว ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน มีหน่วยงานร่วมบูรณาการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ จุดอ่อนที่ต้องพัฒนา คือ นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน (คทช.) มีการดำเนินงานตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2558 จนถึงปัจจุบัน มีการดำเนินงานมาแล้ว 9 ปี ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปหลายบริบท ควรมีการทบทวนนโยบาย

หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน

การศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ต่อความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน กรณีศึกษา การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จากการศึกษาพบว่า การประเมินความมั่นคงในการถือครองที่ดินของประชาชน มาจากการที่ประชาชนสามารถมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรดิน มีเอกสารการถือครองที่ถูกต้อง สิทธิสามารถส่งต่อให้ลูกหลานในอนาคต รวมถึงการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐเพื่อนำไปสู่การวางแผนพัฒนาพื้นที่ต่อไปในอนาคต ในส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่าศักยภาพดินและการเข้าถึงระบบชลประทาน มีความสำคัญต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก หากที่ดินไม่มีศักยภาพและไม่มีการใช้ในการเกษตรที่เพียงพอ ก็จะส่งผลให้ผู้ถือครองที่ดินต้องการย้ายที่ดินทำกิน ปัจจัยอื่น ๆ เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ความเสี่ยงภัยโรค แมลง ทรัพยากรธรรมชาติรอบชุมชน ปัจจัยค่าจ้างและเครื่องจักร การกำหนดพื้นที่ส่วนกลางใช้ประโยชน์ รวมถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญ และไม่ต้องพึ่งพางบประมาณหรือความช่วยเหลือจากทางภาครัฐมากนัก ชุมชนสามารถบริหารจัดการได้

โดยมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ประกอบด้วย 1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ควรมีการให้สิทธิประชาชนได้คิด ออกแบบ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุมชนของตนเอง โดยรัฐควรเป็นพี่เลี้ยงที่ดี ไม่จำกัดความคิด โดยใช้กฎหมายและนโยบายรัฐบาลในการบังคับใช้ 2) ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ควรเร่งรัดให้มีการออกหนังสืออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานให้เพิ่มมากขึ้น แก้ไขกฎหมาย นโยบาย ข้อระเบียบที่ติดขัดหลาย

ประการ รวมถึงการเร่งจัดคนเข้าใช้ประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ของ คทช. แก้ไขหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน รวมไปถึงการพัฒนาเครื่องมือ พร้อมทั้งส่งเสริมอาชีพและการตลาด พัฒนาสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ คทช. ให้มีความพร้อม มีการสร้างมูลค่าในที่ดินของรัฐ และจัดทำแนวทางเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน 3) ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ต้องมีการบูรณาการแบบมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาคมกับประชาชนในพื้นที่ ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็งในการบริหารจัดการที่ดิน มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อการบริหารจัดการ สร้างให้ชุมชนเข้มแข็ง มีการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เต็มศักยภาพ ควบคู่กับการอนุรักษ์ มีป่า มีรายได้ ควบคู่กัน 4) ข้อเสนอแนะต่อประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินชุมชน ซึ่งถือเป็นผู้ที่รัฐบาลมุ่งให้ความช่วยเหลืองบประมาณที่ส่งไปถึงประชาชนในพื้นที่ การบูรณาการของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อพัฒนาคนไทยในประเทศให้มุ่งสู่การเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี ประชาชนควรตระหนักรู้ถึงความตั้งใจของรัฐบาล ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามแนวทางการอนุรักษ์ควบคู่กับการใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ ส่งต่อที่ดินผืนนี้ให้ลูกหลานเพื่อให้ลูกหลานในอนาคตมีที่ดินเป็นของตนเอง

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รัชนิ โปธิแท่น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วันชัย อรุณประภารัตน์ ที่กรุณาให้คำปรึกษา คำแนะนำ ช่วยเหลือ และชี้แนะแก้ไขในการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ รวมถึงอาจารย์คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ทุกท่าน ที่ได้ชี้แนะเพิ่มเติม นอกจากนี้ขอขอบคุณ ผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ รองผู้อำนวยการสำนักงาน

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการ นโยบายที่ดินแห่งชาติ ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ฝ่ายเลขานุการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ รวมถึงประชาชนผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ที่กรุณาให้ความร่วมมือสนับสนุน และช่วยเหลือให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้สำเร็จด้วยดี

เอกสารอ้างอิง

- Jameekorn, S. 1983. **Analytical Statistics for Social Science Research**. Bangkok: Kasetsart University. 150 p. [in Thai]
- Kraiurawong, S., B. Chairat, R. Chaisawat, P. Pholpinyo, K. Payaksak and P. Withantirawat. 2006. **Disputes and Conflicts on Land Problems in Thailand**. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF). 445 p. [in Thai]
- Kuthin, U. 2021. **Sustainable Land Use and Natural Resource Management**. Bangkok: Faculty of Forestry, Kasetsart University. 336 p. [in Thai]
- Land Bank Management Institute (Public Organization). 2023. **Annual Report 2023**. Bangkok: Office of the Prime Minister. 144 p. [in Thai]
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. 2018. **The Project of Driving Potential Promotion in National Land and Soil Resource Management Plan (B.E. 2560-2564)**. Bangkok: Ministry of Natural Resources and Environment. 197 p. [in Thai]
- Office of the National Land Policy Board. 2023. **Land Allocation Project for Communities under the National Land Policy Committee (NLPC)**. 5th Ed. Bangkok: Office of the National Land Policy Board. 213 p. [in Thai]
- Rattanawaraha, A. 2015. **The Land Economy of Thailand: A State of Knowledge Series**. Bangkok: National Research Council of Thailand. 318 p. [in Thai]
- Royal Forest Department. 2015. **Basic Data of the National Forest Reserve Management Center No. 55-75, Forest Resource Management Office No. 3 (Lampang)**. Bangkok: Ministry of Natural Resources and Environment. 74 p. [in Thai]
- Rungruangtantisuk, T. 2020. Forest conservation and the Thai military's new role after warfare against the Thai Communist Party (CPT): a case of Land Allocation for Poor in Degraded Forest Land (Kor Jor Gor) **Journal of History** 45: 117–132. [in Thai]
- Samranjit, P. 2013. **Tangible Imaginary Community Title Deed**. Bangkok: Local Action Group without Borders. 335 p. [in Thai]
- United Nations Statistics Division Development Data and Outreach Branch. 2019. **SDGs indicators metadata repository**. Retrieved from <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>

United Nations. 2024. **The world population prospects 2024**. Retrieved from <https://www.nso.go.th/public/e-book/Statistical-Yearbook/SYB-2024/55/>

Yamane, T. 1973. **Statistics: An Introductory Analysis**. New York: Harper & Row. 1130 p.