

## Participatory Ownership and Use of Land Resources for the Development in Betong District, Yala Province

### การถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาอำเภอเบตง จังหวัดยะลา

Pornpon Thedthong<sup>1</sup> Arachamon Pichetworakoon<sup>1\*</sup> Wasin Suwannarat<sup>2</sup>  
Pajon Kongmuang<sup>2</sup> Sinad Treewanchai<sup>3</sup> and Panupong Chalermxin<sup>2</sup>

พรพล เทศทอง<sup>1</sup> อรัชมน พิเชฐวรกุล<sup>1\*</sup> วสิน สุวรรณรัตน์<sup>2</sup> พจญ คงเมือง<sup>2</sup>  
สินาด ตริววรรณไชย<sup>3</sup> และภาณุพงศ์ เฉลิมสิน<sup>2</sup>

<sup>1</sup>School of Law, Mae Fah Luang University

<sup>1</sup>สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

<sup>2</sup>Faculty of Law, Prince of Songkla University

<sup>2</sup>คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

<sup>3</sup>Faculty of Economics, Prince of Songkla University

<sup>3</sup>คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

\*Corresponding Author, E-mail: arachamon.pic@mfu.ac.th

#### Article Info

- Received: March 16, 2023
- Revised: August 13, 2023
- Accepted: August 15, 2023
- Available Online: August 24, 2023

#### Abstract

The purpose of this research is to study land problems and analyze the government's policy on land management in Betong District, Yala Province leading to preparation of guideline recommendations on solving land ownership problems and on efficient use of land resources. This research mainly used qualitative research method. The study found that the problem was that arable land overlaps with the national reserved forest where the local people had lived in the area before it was declared national reserved forest. As a result, people lack ownership and possession rights. Therefore, the area cannot be further developed due to lack of data integration and joint operations from government sectors. The concept of participatory land use registration should be applied in conjunction with community title deed issuance. In addition, the government should apply the special economic zone policy for tourism development by adopting a one-stop service system to achieve flexibility and rapidity in government operations.

**Keywords:** Land Law, Land Ownership, Land Use

## บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวข้องกับที่ดินในพื้นที่นำร่องของอำเภอเบตง จังหวัดยะลา และนำไปวิเคราะห์กับแนวนโยบายของรัฐในการจัดการปัญหาที่ดิน อันนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ปัญหาการถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ผลการศึกษาพบว่าปัญหาหลักคือพื้นที่ทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยประชาชนอยู่อาศัยในพื้นที่มาก่อนที่จะประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ส่งผลให้ประชาชนขาดกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง จึงไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวต่อไปได้ ซึ่งเป็นผลมาจากระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่ขาดการบูรณาการข้อมูลและการดำเนินงานร่วมกัน ดังนั้น จึงควรนำแนวคิดเรื่องการจัดทำทะเบียนประวัติการใช้ที่ดินอย่างมีส่วนร่วมมาใช้ประกอบกับการออกโฉนดชุมชน และรัฐควรนำนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมาบังคับใช้ในพื้นที่เพื่อการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว โดยนำระบบการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรมาใช้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการดำเนินงาน

**คำสำคัญ:** กฎหมายที่ดิน, กรรมสิทธิ์ในที่ดิน, การใช้ที่ดิน

## บทนำ

ปัจจุบันอำเภอเบตงแบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองเบตง เทศบาลตำบลธารน้ำทิพย์ องค์การบริหารส่วนตำบลยะรม องค์การบริหารส่วนตำบลตานะแมเราะ และองค์การบริหารส่วนตำบลอัยเยอร์เวง (Provincial Community Development Office of Yala, 2021) จากการลงสำรวจบางพื้นที่ในอำเภอเบตง ได้แก่ ตำบลตานะแมเราะ (หมู่บ้านปิยะมิตร) ตำบลธารน้ำทิพย์ และตำบลอัยเยอร์เวง ทำให้ทราบว่าพื้นที่ที่ประสบปัญหาส่วนใหญ่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่เพื่อเกษตรกรรม พื้นที่สาธารณะประโยชน์ พื้นที่ราชพัสดุ และพื้นที่นิคมพึ่งพาตนเองพบว่า ประชาชนในท้องถิ่นได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ดินมาก่อนที่ทางการจะประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อทางการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติทำให้ไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ในการครอบครองที่ดิน ส่งผลให้ชาวบ้านในพื้นที่นั้นไม่สามารถขอทุนในการดำเนินการเกษตรกรรมได้ ไม่ว่าจะขอทุนเพื่อปลูกยางพาราหรือทำสวนผลไม้ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนาและเป็นการลดรายได้ของท้องถิ่นที่ควรจะได้รับจากการเปิดให้มีการท่องเที่ยว โดยใช้ธรรมชาติในชุมชนเป็นสิ่งดึงดูด ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐด้านการท่องเที่ยวพร้อมที่จะสนับสนุนการท่องเที่ยวและพัฒนาความเป็นอยู่ของคนในชุมชนโดยมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอ แต่ประสบปัญหาเรื่องที่ดินที่จะดำเนินการบางส่วนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ได้ อีกทั้งยังขาดความต่อเนื่องของหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องประสานงานกันในการดำเนินการในกระบวนการพัฒนาที่ดิน ขาดการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและขาดการส่งเสริมเรื่องการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาโดยประชาชนในพื้นที่ ประชาชนในพื้นที่ขาดความรู้ในการดำเนินการ ส่วนใหญ่จะติดต่อกับหน่วยงานทางราชการโดยมิได้ทำเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษรด้วยการติดต่อหรือสอบถามโดยวาจา จึงมิได้มีหลักฐานใด ๆ อีกทั้งมิได้ใช้สิทธิในการคัดค้านในขณะทางการได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาประกอบกับการใช้ทรัพยากรทางการเกษตรในฐานะปัจจัยการผลิตในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา เกิดปรากฏการณ์ใหม่ทางการเกษตรที่ทำให้เกิดเศรษฐกิจประเภทใหม่ขึ้นมาคือ “การท่องเที่ยว” ทำให้การท่องเที่ยวมีการพัฒนาและกระจายตัวไปทั่วประเทศ ประกอบกับพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน โดยมีวิสัยทัศน์ของประเทศไทย พ.ศ. 2561 - 2580 คือ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” (National Strategy Secretariat Office, 2018) ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงอำเภอเบตงแล้ว ทำให้พบว่า ในอำเภอเบตงเองได้มีโครงการเมืองต้นแบบ “สามเหลี่ยมมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยมีมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2559 โดยมีเป้าหมายให้อำเภอเบตงเป็นเมืองต้นแบบการพัฒนาที่พึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน ซึ่งถือเป็นการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะและกระตุ้นให้เกิดการลงทุน รวมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยอำเภอเบตงได้กำหนด 3 ยุทธศาสตร์ คือ 1) เร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ 2) เสริมสร้างคุณภาพชีวิตและพัฒนาเศรษฐกิจเมืองเบตงอย่างยั่งยืน และ 3) การบริหารจัดการเพื่อพัฒนาให้เป็นเมืองต้นแบบการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน

ผู้วิจัยจึงดำเนินจัดทำงานวิจัยในพื้นที่ทั้งหมดของอำเภอเบตง โดยเลือกพื้นที่นำร่อง ได้แก่ หมู่บ้านปิยะมิตร ตำบลธารน้ำทิพย์ ตำบลตานะแมเราะ และตำบลอัยเยอร์เวง เพื่อหาแนวทางการแก้ไขโดยการมีส่วนร่วมของทั้งตัวชุมชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางการพัฒนาหรือการจัดสรรที่ดินให้เหมาะสมต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงของอำเภอเบตงตามยุทธศาสตร์ที่ได้มีการกำหนดไว้แล้วเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมุ่งเน้นถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อสำรวจสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาในพื้นที่นาร่องของอำเภอเบตง จังหวัดยะลา
2. เพื่อศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาในพื้นที่นาร่องของอำเภอเบตง จังหวัดยะลา
3. เพื่อศึกษาแนวความคิดการถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาในพื้นที่นาร่องของอำเภอเบตง จังหวัดยะลา

### การทบทวนวรรณกรรม

#### ประวัติอำเภอเบตง จังหวัดยะลา

อำเภอเบตงเป็นอำเภอใต้สุดของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับรัฐเปรัก ประเทศมาเลเซีย มีลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบสูง เนินเขา ลุ่มน้ำ สูงกว่าระดับน้ำทะเลเฉลี่ย 1,900 ฟุต ประกอบด้วยอำเภอเบตงตั้งอยู่ตามแนวเทือกเขาสันกาลาคีรีซึ่งอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำของแม่น้ำปัตตานี ทำให้มีอากาศชุ่มชื้นและมีหมอกตลอดทั้งปี ส่งผลให้อำเภอเบตงมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ เดิมทีอำเภอเบตงมีชื่อเรียกว่า “อำเภอยะรม” ซึ่งเป็นหนึ่งในอำเภอที่ได้รับผลกระทบจากการปักปันเขตแดนใหม่ในปี พ.ศ. 2452 ที่ทำให้ไทยต้องเสียดินแดนบางส่วนให้กับมาเลเซีย หลังการปักปันเขตแดนใหม่คราวนั้นส่งผลให้อำเภอยะรมเหลือเพียง 2 ตำบล ได้แก่ ตำบลยะรม และตำบลเบตง ต่อมาในปี พ.ศ. 2473 ได้มีการย้ายที่ว่าการอำเภอและเปลี่ยนชื่อเป็น “อำเภอเบตง” (Prince of Songkhla University, 2018) ในอดีตการคมนาคมขนส่งของอำเภอเบตงมีความยากลำบากเนื่องด้วยระยะทางและเส้นทางในการคมนาคม แต่เนื่องจากอำเภอเบตงมีความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติ จึงมีชาวจีนอพยพเข้ามาตั้งรกรากในพื้นที่อำเภอเบตงเป็นจำนวนมาก จนมีสัดส่วนใกล้เคียงกับชาวมลายูที่เป็นคนพื้นที่ดั้งเดิม อีกทั้งยังมีชาวไทยพุทธที่ได้รับมอบหมายให้มาปฏิบัติงานในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งด้วย ด้วยความที่เบตงเป็นอำเภอชายแดนจึงทำให้เกิดปัญหาบางอย่างในพื้นที่ เช่น ปัญหาความไม่สงบจากการเคลื่อนไหวเพื่อแบ่งแยกดินแดนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย และปัญหาพรรคคอมมิวนิสต์มาลายาในประเทศมาเลเซียที่ถูกรัฐบาลมาเลเซียปราบปรามอย่างหนักจนทำให้ต้องหลบหนีออกนอกประเทศเพื่อตั้งฐานที่มั่นและรวบรวมกำลังใหม่ ด้วยเหตุนี้พื้นที่อำเภอเบตงอันตั้งอยู่บริเวณรอยต่อจึงเริ่มมีกองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์มาลายาเข้ามาเคลื่อนไหวจนถือได้ว่าอำเภอเบตงในขณะนั้นเป็นเขตอิทธิพลสำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์มาลายาแห่งหนึ่งในประเทศไทย ส่งผลให้คนในพื้นที่ถูกเรียกค่าคุ้มครองด้วยวิธีการต่าง ๆ ต่อมาจึงได้มีการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมาเลเซียในการแก้ปัญหาพรรคคอมมิวนิสต์มาลายาในปี พ.ศ. 2498 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลไทยได้ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เรื่องนโยบายต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์จนนำไปสู่การลงนามในความตกลงเพื่อยุติสถานการณ์การต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธของพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา โดยรัฐบาลไทยให้ทางเลือกสองทางคือ ส่งกลับมาเลเซียหรือเข้าร่วมเป็นผู้พัฒนาชาติไทย โดยรัฐบาลจะมอบที่ดินทำกินให้ครอบครัวละ 15 ไร่ และให้สัญชาติไทยเมื่ออยู่ครบ 5 ปี จนกระทั่งปี พ.ศ. 2533 จึงสามารถจบการเคลื่อนไหวของกองกำลังดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์

#### ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอำเภอเบตง

อำเภอเบตงได้กำหนด 3 ยุทธศาสตร์ 22 กลยุทธ์ สู่การพัฒนาให้เป็นเมืองต้นแบบ “ด้านการพัฒนาที่พึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน” ดังนี้ (Institute of Administration Development, 2023)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 เร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยมี 4 กลยุทธ์ที่สำคัญ เช่น เร่งรัดการก่อสร้างสนามบินเบตงตามมาตรฐานสากล การพัฒนาเครือข่ายโทรคมนาคม และเส้นทางคมนาคมสายใหม่มายังเบตง รวมทั้งปรับปรุงผังเมือง ระบบสาธารณสุขปโภค ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมเพื่อรองรับการเป็นเมืองต้นแบบ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างคุณภาพชีวิตและพัฒนาเศรษฐกิจเมืองเบตงอย่างยั่งยืนโดยมี 13 กลยุทธ์ที่สำคัญ เช่น ส่งเสริมการค้าทางชีวิตโดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ระบบความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างเครือข่ายเชื่อมโยงผู้ผลิต ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเบตงด้วยนวัตกรรม เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการเพื่อพัฒนาให้เป็นเมืองต้นแบบการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืนโดยมี 5 กลยุทธ์ที่สำคัญ เช่น เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชนในเรื่องยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเมืองไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมและมีธรรมาภิบาล การทำงานแบบบูรณาการในรูปแบบประชารัฐ การมีส่วนร่วมการพัฒนาพลังงานที่มีเสถียรภาพเพื่อการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน เป็นต้น

### ประเภทของที่ดิน

“ที่ดินของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจึงสามารถแบ่งที่ดินของรัฐได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

“ที่ดินเอกชน” หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 1) ที่ดินกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว และ 2) ที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง ได้แก่ ที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้แก่ ที่ดินมือเปล่าทั้งหลายที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส. 3 ก., น.ส. 3 ข.) แบบหมายเลข 3 ใบเหยียบย่ำ ตราจอง รวมถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)

### แนวความคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของเอกชน

ที่ดินทั้งหลายควรจะเป็นทรัพย์สินของส่วนรวมเพราะที่ดินเป็นทรัพย์สินที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ ไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งก่อสร้างขึ้นมา นอกจากนี้ ในทางนิติบัญญัติเมืองทุกคนย่อมมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองประเทศชาติอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น จึงควรมีสติในสิ่งที่ตนเองมีหน้าที่ดูแลรักษาอย่างเท่าเทียมกัน รัฐในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมดจึงมีหน้าที่ที่จะจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมอันจะได้มาซึ่งผลผลิตสูงสุดเช่นกันไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจหรือทางสังคม ทั้งความสงบสุขและความยุติธรรม

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีส่วนร่วมเพื่อให้สอดคล้องต่อการพัฒนาพื้นที่ในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา ยังไม่มีผู้ใดทำการศึกษา แต่งานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาด้านที่ดินได้มีผู้ทำการศึกษาไว้หลายเรื่องด้วยกัน ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้วิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินพบว่า การกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายกฎหมายของหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน การศึกษาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตที่ดินเพื่อการอนุรักษ์กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นที่จัดสรรให้กับประชาชน และเสนอการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ (Office of the National Human Rights Commission, 2016)

Srisaowaluk, Nakwibulwong, and Sudchukiat (2004) ได้วิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน ได้อธิบายว่า กฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของภาครัฐมิได้ให้อำนาจ

ในการบริหารจัดการที่ดินโดยรวมแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กระจายไปตามกระทรวง ทบวงกรมและคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ หรือตามมติคณะรัฐมนตรี ทำให้การจัดการดูแล และใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ผลของการศึกษาและการจัดประชุม รับฟังความคิดเห็นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคพบว่า ควรจัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบาย ที่ดินแห่งชาติขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อให้มีคณะกรรมการที่มีอำนาจเป็นการเฉพาะ สามารถชี้นำทิศทางของการบริหาร จัดการที่ดินของประเทศที่มีเอกภาพและกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติ ทำให้แนวทางการทำงาน ของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกันประสานสอดคล้องและมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน

Banjongjit (1998) ได้วิจัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพการถือครองที่ดินในกรณีผลกระทบจากการปฏิรูป ที่ดินเพื่อการเกษตร โดยเป็นการวิจัยเรื่องการเช่าที่ดินทำการเกษตรซึ่งรัฐมีความพยายามจะแก้ไขปัญหาการถือครอง ที่ดิน โดยรัฐได้เริ่มดำเนินงานโครงการปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ซึ่งงานวิจัยได้นำเสนอประเภทต่าง ๆ ของ การปฏิรูปที่ดินและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการเกษตร และได้ผลสรุปว่ารัฐไม่สามารถปฏิรูปได้ตามเป้าหมายที่ กำหนดไว้และหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขต่าง ๆ ไม่เอื้ออำนวยให้การเกษตรที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต

### วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เลือกพื้นที่ศึกษาเฉพาะตำบลตาดนาเนาะแมเราะ ตำบลธารน้ำทิพย์ และตำบลอัยเยอร์เวง อำเภอเบตง จังหวัดยะลา ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยส่วนที่ 1 ใช้การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศ ส่วนที่ 2 ใช้การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จำนวน 5 ครั้ง โดยใช้ชุดคำถามสำหรับการสนทนากลุ่มที่ได้เตรียมไว้ก่อนแล้วจำนวน 1 ชุดคำถาม ผู้เข้าร่วมครั้งละ 10 - 15 คน โดยคัดเลือกจากตัวแทนกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) คือ 1) ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ 2) หน่วยงานราชการส่วนกลาง 3) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 5) ผู้ประกอบการ ธุรกิจการท่องเที่ยว และส่วนที่ 3 ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In - dept Interview) จำนวน 3 ครั้ง โดยใช้ชุดคำถาม สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ได้เตรียมไว้ก่อนแล้วจำนวน 3 ชุดคำถามที่แตกต่างกัน โดยเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก จากตัวแทนของหน่วยงานราชการในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษา คือ 1) กองทัพบกที่ 4 2) สำนักจัดการ ทรัพยากรป่าไม้ที่ 13 สาขาธาริवास และ 3) สำนักงานที่ดินจังหวัดยะลา สาขาเบตง ทั้งนี้ ชุดคำถามได้ผ่านการประเมิน จากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 ท่าน ทางด้านนิเทศศาสตร์และเศรษฐศาสตร์เพื่อตรวจสอบการใช้ภาษาและความครอบคลุม ของเนื้อหา (Content Validity)

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการนำข้อมูลทางเอกสารและข้อมูลภาคสนามที่ได้จากการสังเกต การสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึกมาตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล คัดกรองข้อมูลและจัดแยกเป็นประเด็นเพื่อนำมา วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามประเด็นที่ค้นพบ (Topic) แล้วนำมาพรรณนาเชิงอุปนัย (Inductive)

### ผลการวิจัย

1. ผลการสำรวจสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนา ในพื้นที่นาร่องของอำเภอเบตง จังหวัดยะลา

จากการสำรวจโดยการลงพื้นที่ประกอบการสนทนากลุ่มพบว่า พื้นที่ดังกล่าวมีปัญหาที่หลากหลาย เช่น ปัญหา ด้านการใช้สอยที่ดินที่ขาดเอกสารสิทธิ์เพื่อทำกินหรือใช้สอยที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ปัญหาภาครัฐที่ดำเนินการอย่าง ล่าช้าในการแก้ไขปัญหาที่ดิน ปัญหาความทับซ้อนของเขตที่ดินของชาวบ้านกับที่ดินเขตป่าสงวน เป็นต้น ซึ่งปัญหา ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา เพื่อการพัฒนาตามหลักสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้เองจึงจำเป็นต้องศึกษาสภาพปัญหาดังกล่าวเพื่อกลั่นกรองและหาวิธีการแก้ปัญหาโดยเข้าใจถึงสภาพปัญหา อย่างชัดเจน ทั้งนี้สามารถสรุปผลการสำรวจจากความคิดเห็นของชาวบ้านในพื้นที่ตามข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาด้านการขอทุนทรัพย์เพื่อลงทุนในการประกอบเกษตรกรรมอันเนื่องมาจากการไร้ซึ่งเอกสารสิทธิ์ในที่ดินทำกิน พื้นที่ที่ประสบปัญหา ได้แก่ ตำบลตาดนาเนาะแมเราะ ตำบลอัยเวง และตำบลธารน้ำทิพย์ ซึ่งสภาพปัญหาเกิดจากการที่ชาวบ้านในพื้นที่ไม่สามารถขอทุนในการทำการเกษตรในพื้นที่หรือการที่จะได้รับเงินเยียวยาเกษตรกรรมตามนโยบายของภาครัฐเพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ของเกษตรกรในพื้นที่ได้ สาเหตุเนื่องมาจากชาวบ้านในพื้นที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์แสดงว่าตนมีสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าวตามที่ภาครัฐได้กำหนดเงื่อนไขเอาไว้ จึงเป็นปัญหาสืบเนื่องต่อกันมา ส่งผลให้ชาวบ้านขาดสิทธิที่จะได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกรตามที่ภาครัฐได้วางหลักเกณฑ์เอาไว้ ชาวบ้านได้รับความเสียหายในด้านการขาดซึ่งรายได้ในการทำเกษตรกรรมโดยเฉพาะการทำสวนยางพารา มีผลให้เกิดความเสียหายต่อเนื่องถึงการพัฒนาชุมชนตามนโยบายของรัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและส่งเสริมปรับปรุงคุณภาพชีวิตแก่ชาวบ้านในชุมชน

1.2 ปัญหาด้านการทำเกษตรกรรมอันเนื่องมาจากภายหลังที่ดินดังกล่าวกลายเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ชาวบ้านในพื้นที่ตำบลธารน้ำทิพย์ได้เริ่มการเกษตรกรรมด้วยการปลูกสวนยางพาราเพื่อเป็นรายได้ในการเลี้ยงชีพมาเป็นระยะเวลาโดยประมาณ 50 - 60 ปี จากคำกล่าวของชาวบ้านในการลงสำรวจพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งต่อมาพื้นที่ดังกล่าวถูกประกาศให้กลายเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เป็นผลให้เกิดปัญหาที่ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปประกอบเกษตรกรรมได้อีก ส่งผลให้ชาวบ้านในพื้นที่ตำบลธารน้ำทิพย์ขาดไร้ซึ่งที่ดินทำกินของตน อีกทั้งยังส่งผลต่อรายได้ของชาวบ้านอันเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการหมุนเวียนและการกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ตามแนวนโยบายของรัฐ

1.3 ปัญหาความมั่นคงด้านการอยู่อาศัยของชาวบ้านในพื้นที่หมู่บ้านปิยะมิตร ตำบลตาดนาเนาะแมเราะ ยังคงอยู่อาศัยในที่ดินที่กองทัพอากาศที่ 4 อันเป็นที่ดินที่กองทัพอากาศที่ 4 ขอใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ เมื่อระยะเวลาผ่านจนจวนจะหมดสัญญา ชาวบ้านได้ดำเนินการแจ้งให้กองทัพอากาศที่ 4 ดำเนินการบางอย่างเพื่อไม่ให้กรมป่าไม้ขับไล่พวกตนออกจากพื้นที่ แต่ทางกองทัพอากาศที่ 4 ไม่ได้ตอบกลับมาแต่อย่างใด ส่งผลให้ชาวบ้านในพื้นที่หมู่บ้านปิยะมิตร ตำบลตาดนาเนาะแมเราะขาดความมั่นคงในคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่อันอาจส่งผลให้ประชากรดังกล่าวเป็นภาระทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐจะต้องดูแลในอนาคตได้ นอกจากนี้ การที่จะพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจย่อมเป็นไปได้ยากอีกด้วย

1.4 ปัญหาด้านการขยายเขตพื้นที่ที่มีอาณาเขตติดกับป่าสงวนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ข้อมูลจากการลงพื้นที่สำรวจปัญหาพบว่า พื้นที่หมู่บ้านปิยะมิตร ตำบลตาดนาเนาะแมเราะและตำบลอัยเวงมีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นผลให้พื้นที่ดังกล่าวประสบกับปัญหาด้านการขยายพื้นที่เพื่อทำการพัฒนาชุมชนในด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ส่งผลให้ชาวบ้านในพื้นที่หมู่บ้านปิยะมิตร ตำบลตาดนาเนาะแมเราะและชาวบ้านในพื้นที่ตำบลอัยเวงขาดรายได้จากการท่องเที่ยวอันสืบเนื่องมาจากพื้นที่ของตนไม่ได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึง อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ยังขาดส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวนโยบายของภาครัฐอีกด้วย

1.5 ปัญหาด้านการประสานงานภายในหน่วยงานของรัฐเพื่อการบริการแก่ประชาชน เมื่อชาวบ้านในพื้นที่หมู่บ้านปิยะมิตร ตำบลตาดนาเนาะแมเราะและชาวบ้านในพื้นที่ตำบลอัยเวงได้ดำเนินการเกี่ยวกับการขอเอกสารสิทธิ์ต่าง ๆ ในที่ดินของตนไปแล้วกลับพบว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ที่จะต้องกระทำการเริ่มต้นดำเนินการต่าง ๆ ใหม่อีกครั้ง เป็นการทำงานที่ขาดความต่อเนื่องในระบบราชการส่งผลให้ชาวบ้านในพื้นที่หมู่บ้านปิยะมิตร ตำบลตาดนาเนาะแมเราะและชาวบ้านในพื้นที่ตำบลอัยเวงไม่ได้รับการบริการที่เต็มประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง

1.6 ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาระหว่างรัฐและประชาชน เมื่อชาวบ้านในตำบลธารน้ำทิพย์ได้ดำเนินการแจ้งการทำงานอันล่าช้าของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องเอกสารสิทธิ์ในที่ดินต่อกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) แต่ทางหน่วยงานของรัฐไม่ได้เรียกให้ชาวบ้านเข้าไปพูดคุยหารือร่วมด้วยจึงเกิดปัญหาด้านการสื่อสารและการติดตามความคืบหน้าของการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้ชาวบ้านในตำบลธารน้ำทิพย์ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาจากทางภาครัฐอย่างตรงจุด สืบเนื่องมาจากการที่หน่วยงาน

ของรัฐไม่ได้นำชาวบ้านในพื้นที่ดังกล่าวเข้าร่วมปรึกษาเจรจาหรือและรับฟังข้อเท็จจริง จึงไม่อาจทราบถึงปัญหาที่แท้จริงที่หน่วยงานของรัฐควรจะไปแก้ไข

1.7 ปัญหาด้านความล่าช้าในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐอันเกิดจากความขัดกันของรูปแบบการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ การพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเมืองเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์เพื่อสร้างรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในชุมชนนั้นไม่สามารถทำได้ เหตุเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ประสานงานกัน ส่งผลให้ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา เป็นเมืองเศรษฐกิจได้ ซึ่งสาเหตุเกิดจากหน่วยงานของรัฐเมื่อทำการรังวัดพื้นที่และทำการส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น มีรูปแบบและวิธีการดำเนินการที่ต่างกัน กล่าวคือ การประสานงานกันของแต่ละหน่วยงานมีวิธีการรังวัดพื้นที่ดินที่แตกต่างกัน ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถประสานงานกันได้อย่างไร้รอยต่อ และเป็นการยากลำบากสำหรับการดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง

1.8 ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อระบบการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย ชาวบ้านในพื้นที่ดังกล่าวขาดความรู้ในระบบและขั้นตอนการจัดทำตามระเบียบและขั้นตอนการทำงานของทางหน่วยงานของรัฐ เมื่อได้รับการแจ้งจากสำนักงานที่ดินว่าพื้นที่ของตนเองตั้งอยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่ได้ดำเนินการคัดค้านหรือดำเนินการต่อแต่อย่างใดจนเป็นปัญหามาจนถึงปัจจุบันนี้ จากสภาพปัญหานี้จึงส่งผลให้ชาวบ้านในพื้นที่ตำบลธารน้ำทิพย์ขาดสิทธิการครอบครองที่ดินตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทำให้ชาวบ้านในพื้นที่ต้องทำการสละสิทธิที่อยู่อาศัยตามกฎหมายเกี่ยวกับป่าสงวนแห่งชาติ

2. แนวนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาในพื้นที่นาร่องของอำเภอเบตง จังหวัดยะลา

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติจะเห็นได้ว่าแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติถือเป็นเครื่องมือชิ้นหนึ่งที่สำคัญของรัฐในการดำเนินการพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตดินแดนของรัฐซึ่งใช้มาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน อย่างไรก็ตาม ในการใช้เครื่องมือดังกล่าวนั้น ย่อมไม่มีทางสำเร็จอย่างราบรื่นไปได้โดยง่าย การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐจึงมีความจำเป็นอย่างมาก และการนำข้อบกพร่องดังกล่าวมาเสนอร่วมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อก่อให้เกิดความชัดเจนซึ่งมีปัญหาด้านยุทธศาสตร์และแนวนโยบายของรัฐที่มีข้อบกพร่อง มีดังต่อไปนี้

2.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 จากโครงการเมืองต้นแบบ “ด้านการพัฒนาที่พึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน” เป็นยุทธศาสตร์ในการเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยมี 4 กลยุทธ์ที่สำคัญ เช่น เร่งรัดการก่อสร้างสนามบินเบตงตามมาตรฐานสากล การพัฒนาเครือข่ายโทรคมนาคม และเส้นทางการคมนาคมสายใหม่มายังอำเภอเบตง รวมทั้งปรับปรุงผังเมือง ระบบสาธารณสุขภาค ททรัพยากรสิ่งแวดล้อมเพื่อรองรับการเป็นเมืองต้นแบบ เป็นต้น จากข้อเท็จจริงของปัญหาหลังจากลงสำรวจพื้นที่พบว่า มีพื้นที่ของหมู่บ้านปิยะมิตร ตำบลตาเนาะแมเราะ และพื้นที่ในตำบลอัยเยอร์เวง มีลักษณะภูมิประเทศติดกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ อีกทั้งพื้นที่หลายส่วนยังอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้พื้นที่ดังกล่าวได้รับการปรับปรุงหรือพัฒนาได้ยาก ซึ่งการนำหลักของยุทธศาสตร์ชาติที่ 1 ในส่วนที่จะเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่อำเภอเบตง จังหวัดยะลา ยากจะนำมาปรับใช้ในพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์

2.2 ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายพัฒนาท้องถิ่นเริ่มต้นมาจากโครงการเมืองต้นแบบ “สามเหลี่ยม มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” พ.ศ. 2560 - 2562 ขึ้น โดยมีคำจำกัดความว่า “แผนพัฒนาสามปี” เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาอันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามความต้องการ เพื่อให้การพัฒนาในแต่ละยุทธศาสตร์มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และเพื่อควบคุมการจัดทำงบประมาณและการใช้งบประมาณ

อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับยุทธศาสตร์และนโยบายเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวไว้หลายประการ เช่น ให้ความสำคัญกับการเพิ่มความหลากหลายของรูปแบบการท่องเที่ยว การส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่และการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวมากขึ้นโดยให้ความสำคัญในระดับท้องถิ่น สร้างระบบการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน เพื่อเชื่อมโยงไปสู่การท่องเที่ยวระดับประเทศจนถึงระดับนานาชาติ จากข้อเท็จจริงของปัญหาหลังจากลงสำรวจพื้นที่ พบได้ว่าพื้นที่ในส่วนต่าง ๆ ของอำเภอเบตง จังหวัดยะลา ประชาชนในพื้นที่ยังขาดเอกสารสิทธิ์ในการถือครองที่ดินในส่วนที่ตนครอบครองอยู่ เนื่องจากการทำงานของภาครัฐที่ขาดความต่อเนื่อง ลำช้า หรือการที่ไม่ได้รับฟังปัญหาของประชาชนโดยตรง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่มีแผนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 - 2563 จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2563 ประชาชนในพื้นที่ยังคงได้รับความเดือดร้อนและยังขาดการทำงานอันเป็นระบบอันเป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงความบกพร่องของการใช้นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อเนื่องให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวในที่อยู่อาศัยของตน อันเป็นการขัดต่อแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว

2.3 นโยบายในการปรับปรุงที่ดินทำกินและลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินที่มีต่อประชาชนในท้องถิ่นซึ่งรัฐต้องการให้มีการปรับปรุงระบบที่ดินทำกินและลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน โดยจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎรที่ยากไร้และเกษตรกร การกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รกร้าง และมีมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกรและผู้ยากจน จัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการที่ดิน จัดทำหลักฐานการถือครองที่ดินของรัฐทุกประเภท จัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน และเร่งแก้ไขปัญหาดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจนเพื่อลดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ จากข้อเท็จจริงของปัญหาหลังจากลงสำรวจพื้นที่พบว่า ประชาชนในเขตพื้นที่ดังกล่าวบางเขตนั้นยังขาดเอกสารสิทธิ์ในการถือครองที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยของตนอีกเป็นจำนวนมาก อีกทั้งเมื่อได้รับฟังจากคำบอกกล่าวของประชาชนในพื้นที่จะทราบได้อีกว่า การทำงานของหน่วยงานของรัฐมีปัญหาในด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและขาดการประสานงานซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานด้วยตนเอง

3. แนวคิดการถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาในพื้นที่นำร่องของอำเภอเบตง จังหวัดยะลา

เมื่อพิจารณาตามข้อมูลจากการสำรวจและแนวที่ใช้เพื่อการพัฒนาการถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีส่วนร่วมในพื้นที่ตำบลตาเนาะแมเราะ ตำบลธารน้ำทิพย์ และตำบลอัยเยอร์เวง มีแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ ดังต่อไปนี้

3.1 แนวคิดการจัดทำทะเบียนประวัติการใช้ที่ดินอย่างมีส่วนร่วม นวัตกรรม “ทะเบียนประวัติการใช้ที่ดิน” เป็นนวัตกรรมเชิงเทคนิคที่มีการริเริ่มดำเนินการในพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ทับที่ดินพื้นที่ทำกินของชาวบ้านปกาเกอญอ จนเกิดความขัดแย้งมาอย่างต่อเนื่องเนิ่นนาน โดยมีวิธีการที่มีการนำเอาระบบสารสนเทศนำมาสร้างข้อมูลการถือครองที่ดินรายแปลงให้อยู่ในรูปแบบฐานข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS Database) และมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ดังนี้ 1) เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ป้องกันการขยายพื้นที่บุกรุก 2) เพื่อสร้างความชัดเจนของแนวเขตป่า แนวเขตอุทยาน พื้นที่ทับซ้อนที่มีปัญหาให้สามารถคลี่คลายได้อย่างเรียบร้อยแน่นอน ภายใต้ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยระบบ GPS ทางภูมิศาสตร์ 3) เพื่อลดความขัดแย้งในพื้นที่โดยมีกฎกติกาที่ชัดเจนเป็นธรรม มีกรอบแนวทางที่ถือปฏิบัติได้อย่างยั่งยืนเป็นข้อยุติ 4) เพื่อเป็นการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ของครัวเรือนในการดำรงชีพอย่างมีจิตสำนึก และ 5) เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติการใช้ที่ดินจากหมู่บ้านต้นแบบไปสู่หมู่บ้านอื่น เป็นต้น (Ban Luang Municipality Office, 2015)

3.2 แนวคิดการจัดทำโฉนดชุมชน โฉนดชุมชนเป็นหนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ของชุมชนซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย รัฐบาลได้นำโฉนดชุมชนมาใช้ เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและแก้ปัญหาความยากจน โดยไม่ต้องมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐให้ประชาชน กล่าวคือ รัฐออกโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่งที่มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมในการจัดการดูแลที่ดินร่วมกัน ไม่ได้ออกให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ชุมชนดังกล่าวมีเพียงสิทธิครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ตามกำหนดระยะเวลาหนึ่งโดยไม่ต้องเสียค่าใช้ประโยชน์ใน รูปของค่าเช่า เมื่อชุมชนไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่สามารถจำหน่ายโอนให้แก่บุคคลอื่น การขออนุญาตโฉนด ชุมชนและการบริหารจัดการโฉนดชุมชนต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ (Ekcharyakon, 2012)

3.3 แนวคิดในการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร คณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการดำเนินการ พัฒนาประสิทธิภาพการบริการของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย ในการพัฒนางานบริการภาครัฐในรูปแบบ การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) ตลอดจนการหาแนวทางการพัฒนาระบบงานบริการ ให้ทันสมัยโดยเน้นความง่ายในการดำเนินธุรกิจ เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ ความสะดวก รวดเร็ว และความปลอดภัยของระบบที่ให้บริการ โดยกำหนดแผนปฏิบัติงานโครงการ “จัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จครบวงจร (OSS)” ในพื้นที่เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงแนวทางการพัฒนาระบบการให้บริการไปสู่การเป็น “ศูนย์บริการ ธุรกิจ” (Total Solution Center: TSC) ต่อไปในอนาคต (The Eastern Economic Corridor Office of Thailand, 2018)

3.4 แนวคิดในการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 และแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุง แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map) โดยให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจ หน้าที่ในการกำหนดนโยบาย อำนวยการ และกำกับดูแลการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 แบบดิจิทัลและรูปแบบอื่น ๆ ที่เหมาะสม เพื่อให้ทุกส่วนราชการใช้และยึดถือในแนวทาง เดียวกัน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน พร้อมทั้ง จัดทำคู่มือและแนวทางในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว โดยให้นำข้อมูลพื้นที่สภาพป่าที่ปรากฏ ในอดีตและยังไม่มีแนวเขตที่กฎหมายประกาศกำหนดไว้ ตามขอบเขตสภาพป่าในอดีตบนภาพถ่ายทางอากาศโครงการ WWS (World Wide Survey) มาตรฐาน 1 : 40000 - 60000 ที่บินถ่ายไว้เมื่อช่วงปี พ.ศ. 2495 - 2499 มา พิจารณาควบคู่กับแผนที่ภูมิประเทศมาตรฐาน 1 : 50000 ชุด L708 สำหรับเป็นข้อมูลอ้างอิงเพื่อค้นหาพื้นที่ ป่าไม้ที่ไม่มีสภาพการเข้าใช้ประโยชน์ (Office of Public Sector Anti - Corruption Commission, 2016)

3.5 แนวคิดในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศไทยคือบริเวณพื้นที่ที่คณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งรัฐจะสนับสนุนโครงสร้าง พื้นฐาน สิทธิประโยชน์การลงทุน การบริหารแรงงานต่างด้าวแบบไป - กลับ การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จและ การบริการอื่นที่จำเป็น ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น การจัดหาที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์สำหรับการ พัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งในส่วนของโครงสร้างพื้นฐาน ถนน ด้านศุลกากร และนิคม อุตสาหกรรมเพื่อให้ภาคเอกชนเข้าดำเนินกิจการ การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนในแต่ละพื้นที่ เป็นต้น (Open Development Thailand, 2018)

### อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาข้อมูลในเชิงเอกสารและการลงพื้นที่เพื่อศึกษาข้อมูลเชิงสำรวจแล้วพบว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในพื้นที่ศึกษา 3 ตำบล ได้แก่ ตำบลธารน้ำทิพย์ ตำบลตาเนาะแมเราะ และตำบลอัยเยอร์เวง

แบ่งออกได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ที่ดินเพื่อทำกินและเพื่ออยู่อาศัย และปัญหาเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินโดยพิจารณาประกอบกับแนวคิดการถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาพบว่า มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

กรณีปัญหาด้านการขออนุญาตเพื่อลงทุนในการประกอบเกษตรกรรมอันเนื่องมาจากการไร้ซึ่งเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินเป็นปัญหาอันเกิดจากการที่ประชาชนเข้าทำประโยชน์ทางการเกษตรในพื้นที่ที่มีกรรมสิทธิในที่ดินนั้น ส่งผลให้ขาดไปซึ่งสิทธิในการได้รับเงินเยียวยาหรือผลประโยชน์อื่น ๆ ที่รัฐมอบให้ในฐานะของเกษตรกรแต่ถึงอย่างไรก็ตาม เพื่อให้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขที่ตรงจุด รัฐอาจนำแนวนโยบายโฉนดชุมชนมาบังคับใช้ได้ โดยโฉนดชุมชนมีลักษณะเป็นหนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย รัฐบาลได้นำโฉนดชุมชนมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและแก้ปัญหาความยากจนโดยไม่ต้องมีการโอนกรรมสิทธิในที่ดินของรัฐให้ประชาชน กล่าวคือ รัฐออกโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่งที่มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมในการจัดการดูแลที่ดินร่วมกันไม่ได้ออกให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ชุมชนดังกล่าวมีเพียงสิทธิครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ตามกำหนดระยะเวลาหนึ่งโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในรูปของค่าเช่า เมื่อชุมชนไม่ได้กรรมสิทธิในที่ดินจึงไม่สามารถจำหน่ายโอนให้แก่บุคคลอื่น การขออนุญาตโฉนดชุมชนและการบริหารจัดการโฉนดชุมชนต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีหลักการที่สำคัญของโฉนดชุมชนคือ ทุกคนในชุมชนสามารถเป็นเจ้าของร่วมกันได้ทั้งหมดในที่ดินนั้นและเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทได้ โดยมีข้อตกลงร่วมกันว่าห้ามขายที่ดินแก่บุคคลภายนอกชุมชนแต่สามารถขายให้แก่คนในชุมชนได้โดยผ่านคณะกรรมการของชุมชน และทุกคนต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่องไม่ปล่อยให้ทิ้งร้างว่างเปล่า โดยมาตรการโฉนดชุมชนนี้อยู่ภายใต้กฎหมายคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หากประชาชนที่ประสบปัญหาด้านการขออนุญาตเพื่อลงทุนในการประกอบเกษตรกรรมอันเนื่องมาจากการไร้ซึ่งเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน ก็สามารถนำหลักการในแนวนโยบายโฉนดชุมชนมาปรับใช้เพื่อให้ประชาชนแก้ปัญหาการขาดไร้ซึ่งสิทธิทำกินในที่ดิน อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

ปัญหาที่ประชาชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวก่อนมีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นเหตุให้ประชาชนขาดสิทธิในการประกอบอาชีพในพื้นที่ดังกล่าว แต่เมื่อได้มีการสำรวจพบว่า แนวคิดนวัตกรรมจัดการทำทะเบียนประวัติการใช้ที่ดินอย่างมีส่วนร่วมมีแนวโน้มที่อาจจะแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งทะเบียนประวัติการใช้ที่ดินมีวัตถุประสงค์อันประกอบไปด้วยประโยชน์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ ป้องกันการขยายพื้นที่บุกรุกคือการจัดทำข้อมูลรายแปลงที่ดินทำกิน ซึ่งถือเป็นการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างมีจิตสำนึก และเพื่อสร้างความชัดเจนของแนวเขตป่า แนวเขตอุทยาน พื้นที่ทับซ้อนที่มีปัญหาให้สามารถคลี่คลายได้อย่างเรียบร้อยแน่นอนภายใต้ระบบจีพีเอส (GPS) ทางภูมิศาสตร์ อีกทั้งยังมีไว้เพื่อลดความขัดแย้งในพื้นที่โดยมีกฎกติกาที่ชัดเจน เป็นธรรม มีกรอบแนวทางที่ถือปฏิบัติได้อย่างยั่งยืนเป็นข้อยุติ นอกจากนี้ยังเป็นการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ของครัวเรือนในการดำรงชีพอย่างมีจิตสำนึก เมื่อมีอาชีพมีงานทำย่อมส่งผลดีต่อการครองชีพของครอบครัว

ในกรณีปัญหาที่เกิดจากการทำงานในการให้บริการแก่ประชาชนของหน่วยงานของรัฐอันเป็นปัญหาด้านความล่าช้าในการดำเนินการและการขาดการประสานงานติดต่อกันระหว่างหน่วยงาน รวมไปถึงความต่อเนื่องของการทำงาน จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้สิทธิต่าง ๆ ทางด้านที่ดิน โดยแนวทางในการแก้ปัญหานั้นอาจนำแนวคิดในการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาปรับใช้ เพื่อให้แนวเขต

ที่ดินของหน่วยงานรัฐมีความถูกต้องตรงเป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานของรัฐให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ภาครัฐอาจนำหลักของนโยบายแผนการให้บริการภาครัฐแบบเปิดเสรีครบวงจร ซึ่งมีต้นแบบมาจากโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor) เพื่อให้สอดคล้องกับการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเพื่อความสะดวกรวดเร็ว และความปลอดภัยของระบบที่ให้บริการ รวมถึงแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานเป็นศูนย์บริการธุรกิจต่อไปในอนาคต หากนำมาปรับใช้ในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา โดยนโยบายดังกล่าวมีลักษณะในการดำเนินการผ่านหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวแต่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ทั้งหมด สามารถทำงานและติดต่อประสานงานโดยมิจำเป็นต้องให้ประชาชนเดินทางไปหน่วยงานหลายแห่งในการดำเนินการ เพื่อการดำเนินงานที่รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่ายและให้บริการที่ครอบคลุมภายใต้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาด้านข้อบกพร่องทางยุทธศาสตร์และนโยบายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นและการพัฒนาการท่องเที่ยวกับการประยุกต์ใช้จริง กล่าวคือ รัฐได้ทำการออกยุทธศาสตร์และนโยบายเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา โดยมีวิสัยทัศน์เชิงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยหรือโมเดลพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศบนวิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” ที่มีภารกิจสำคัญในการขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อปรับแก้ จัดระบบ ปรับทิศทาง และสร้างหนทางพัฒนาประเทศให้เจริญ สามารถรับมือกับโอกาสและภัยคุกคามแบบใหม่ ๆ โดยกลุ่มเป้าหมายหลักในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ กลุ่มอาหาร เกษตร และเทคโนโลยีชีวภาพ กลุ่มสาธารณสุข กลุ่มเครื่องมือและหุ่นยนต์ กลุ่มดิจิทัล และกลุ่มอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ ด้านการบริการและการท่องเที่ยว นอกจากนี้ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวไว้หลายประการ เช่น ให้ความสำคัญกับการเพิ่มความหลากหลายของรูปแบบการท่องเที่ยว การส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ และการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวมากขึ้น เป็นต้น โดยให้ความสำคัญในระดับท้องถิ่น สร้างระบบการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนเพื่อเชื่อมโยงไปสู่การท่องเที่ยวระดับประเทศจนถึงระดับนานาชาติ แต่สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา จะเห็นได้ว่า สภาพภูมิประเทศของอำเภอเบตง จังหวัดยะลา มิได้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพื้นที่ตามยุทธศาสตร์และนโยบายที่ภาครัฐได้กำหนดไว้ สืบเนื่องจากอำเภอเบตง จังหวัดยะลา มีสภาพภูมิประเทศที่ถูกล้อมรอบด้วยป่าสงวนโดยมีอาจเข้าไปพัฒนาพื้นที่เป็นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้ อันมีผลกระทบที่ตามมาคือ ปัญหาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำให้ชาวบ้านในพื้นที่ขาดรายได้จากการท่องเที่ยวอีกด้วย ซึ่งหากรัฐต้องการให้นโยบายและยุทธศาสตร์ชาติที่ได้กำหนดไว้นำมาใช้ได้จริง ประกอบกับการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจให้ประชาชนในพื้นที่นั้น รัฐอาจจะนำหลักการที่เป็นนโยบายในการส่งเสริมเศรษฐกิจมาปรับใช้กับอำเภอเบตง จังหวัดยะลา นั่นก็คือการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าว เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศไทย มีลักษณะเป็นบริเวณพื้นที่ที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งรัฐจะสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน สิทธิประโยชน์การลงทุน การบริหารแรงงานต่างด้าวแบบไป - กลับ การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จและบริการอื่นที่จำเป็น โดยมีกรอบแนวคิดในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย อีกทั้งนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาทรัพยากรที่ดินสาธารณะที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มีการรับรองโดยภาครัฐ มีการใช้มาตรการกระตุ้นดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาพัฒนาพื้นที่โดยกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ราชพัสดุ โดยมีกรมธนารักษ์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินและดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และมีการจัดสรรพื้นที่ให้หน่วยงานราชการ หรือการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือนักลงทุนใช้ประโยชน์ จากนั้นหน่วยงานภาครัฐจะจัดสรรที่ดินให้กับนักลงทุน สร้างแรงจูงใจด้วยการทำข้อตกลงเฉพาะการเจรจาพัฒนาทางเศรษฐกิจในพื้นที่และผลประโยชน์สาธารณะที่คาดว่าจะเกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าหากทำให้พื้นที่ในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา กลายเป็นเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอันเกิดจากการนำพื้นที่มาใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นั่นเอง

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีส่วนร่วมโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ควรนำแนวคิดในเรื่องการจัดทำโฉนดชุมชนมาปรับใช้ โดยภาครัฐควรกำหนดนโยบายให้มีการจัดทำโฉนดชุมชนขึ้นในพื้นที่ตำบลธารน้ำทิพย์ ตำบลตาดานะแมเราะ และตำบลอัยเยอร์เวง
2. ควรนำแนวคิดการจัดทำทะเบียนประวัติการใช้ที่ดินอย่างมีส่วนร่วมมาปรับใช้ โดยภาครัฐส่วนกลางควรดำเนินการประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ในการรับรองพื้นที่ทำกินของชาวบ้านแต่ละรายเพื่อที่จะระบุพื้นที่ของแต่ละรายอย่างชัดเจน และดำเนินการออกเอกสารที่รับรองถึงสิทธิทำกิน
3. ควรจัดทำโครงการจัดทำแนวเขตพื้นที่สวนในพื้นที่ตำบลธารน้ำทิพย์ ตำบลตาดานะแมเราะ และตำบลอัยเยอร์เวง ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นแบบในการดำเนินโครงการให้ชัดเจนโดยเร็วเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน 1 : 4000 ซึ่งเป็นการปรับปรุงแผนที่ที่ดินของรัฐแบบดิจิทัลให้เป็นมาตรฐานแผนที่เดียวกัน
4. ควรนำนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมาปรับใช้ โดยควรกำหนดให้พื้นที่อำเภอเบตงเป็นเขตพัฒนาเพื่อจัดตั้งเป็นเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งรัฐจะสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน สิทธิประโยชน์การลงทุน การบริหารแรงงานต่างด้าวแบบไป - กลับ การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จและการบริการอื่นที่จำเป็นสำหรับการพัฒนา

### References

- Banjongjit, N. (1998). *Research on changes in land tenure status: A case of impacts from land reform for agriculture*. Bangkok: Social Research Institute, Chulalongkorn University.
- Ban Luang Municipality Office, Chom Thong District, Chiang Mai Province. (2015). *The first innovative project to register the history of land use in the national park area*. Chiang Mai: Ban Luang Municipality Office.
- Ekcharyakon, P. (2012). Urban deed: A new alternative to solving the problem of cultivation land. *The Journal of the Royal Institute of Thailand*, 37(3), 75 - 80.
- Institute of Administration Development. (2023). *Best practice: Betong, a model city for stable, prosperous and sustainable development*. Retrieved August 13, 2023, from <http://iadopa.org/training/2560/Best%20Practice/1.pdf>
- National Strategy Secretariat Office. (2018). *National strategy 2018 - 2037*. Retrieved May 29, 2023, from <https://www.moac.go.th/pyp-dwl-files-402791791892>
- Office of Public Sector Anti - Corruption Commission. (2016). *Improvement of integrated state land boundary plans*. Retrieved May 29, 2023, from [https://www.pacc.go.th/pacc\\_2015/onemap/index.html](https://www.pacc.go.th/pacc_2015/onemap/index.html)
- Office of the National Human Rights Commission. (2016). *Research on people's participation in state land boundaries*. Bangkok: Office of the National Human Rights Commission.
- Open Development Thailand. (2018). *Special economic zones*. Retrieved May 30, 2023, from <https://thailand.opendevdevelopmentmekong.net/th/topics/special-economic-zones/>
- Prince of Songkhla University. (2018). *Betong District, Yala Province*. Retrieved May 29, 2023, from <https://clib.psu.ac.th/southerninfo/content/1/f17a1ad5>

- Provincial Community Development Office of Yala. (2021). *History of Yala Province*. Retrieved May 29, 2023, from <https://shorturl.asia/BdW07>
- Srisaowaluk, I., Nakwibulwong, W., & Sudchukiat, S. (2004). *Research report on the study of ways to improve land management organization*. Bangkok: Faculty of Law, Chulalongkorn University.
- The Eastern Economic Corridor Office of Thailand. (2018). *One - stop government services plan in the EEC area*. Retrieved May 30, 2023, from <https://www.eeco.or.th/web-upload/filecenter/untitled%20folder/EEC006.pdf>