

## บทที่ 2

### การสำรวจองค์ความรู้

ในการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวข้องกับการวิจัย สามารถสรุปเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับที่ดิน
- 2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งทางสังคม
- 2.4 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับที่ดิน

การที่จะเข้าใจแนวทางบริหารจัดการที่ดินนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับมโนทัศน์ที่มีต่อบทบาทของที่ดิน ซึ่งอภิวรัตน์ รัตนวรารหะ (2558 : 12-20, 35-36, 42-43, 239-240) ในงานวิจัยเรื่อง “เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปรัชญาสถานภาพความรู้” ได้ประมวลให้เห็นบทบาทของที่ดินในหลากหลายมิติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ที่ดินในฐานะวัตถุดิบ บทบาทของที่ดินในมิตินี้ คือ เป็นพื้นที่ที่ให้อาหารและปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิต แม้ว่าที่ดินในยุคนี้มีความสำคัญมากต่อความอยู่รอดของมนุษย์ แต่ก็เป็นช่วงเวลาที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับที่ดินเท่าใดนักเพราะถือว่าเป็นสิ่งที่มีมาตามธรรมชาติ และเป็นพื้นที่เพื่อการดำรงชีวิตเท่านั้นแต่เมื่อกาลเวลาผ่านไป ประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น มีการเพาะปลูกที่เป็นไปตามฤดูกาล มีการเลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นอาหารและใช้ประโยชน์อื่น ๆ พร้อมกับมีการตั้งถิ่นฐานเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเป็นหลักแหล่ง มนุษย์เราจึงเริ่มมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและการครอบครองที่ดิน ในช่วงนี้ กสิกรรมและการเลี้ยงปศุสัตว์กลายเป็นกิจกรรมพื้นฐานของการใช้ที่ดินเพื่อดำรงชีวิตของมนุษย์

ฐานคิดที่มีต่อที่ดินในลักษณะนี้ ก่อให้เกิดทฤษฎีที่ใช้อธิบายบทบาทของที่ดินในหลากหลายแง่มุม ไม่ว่าจะเป็น ทฤษฎีว่าด้วยค่าเช่าที่ดิน (Land rent) ของเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) แนวคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ดินเพื่อเพิ่มคุณภาพของดินของอาร์เธอร์ ยัง (Arthur Young) และทฤษฎีประชากรของทอมัส โรเบิร์ต มัลธัส (Thomas Robert Malthus)

2. ที่ดินในฐานะที่ตั้ง ผลจากการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ จากฐานเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม เกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการเป็นเมืองที่การตั้งถิ่นฐานและกิจกรรมเศรษฐกิจสังคมของมนุษย์ ได้กระจุกตัวและขยายใหญ่เป็นเมืองมากขึ้น ด้วยเหตุนี้บทบาทของที่ดินจึงเริ่มปรับเปลี่ยนจากการเป็นปัจจัยการผลิตโดยตรง และได้เพิ่มพูนความสำคัญในฐานะเป็นที่ตั้งของกิจกรรมที่ต้องการตั้งอยู่ใกล้กัน เพื่อได้ประโยชน์จากการความประหยัดจากการกระจุกตัว (Agglomeration Economies) คุณค่าของที่ดินตามคุณภาพของดินได้ลดน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่งที่ตั้งของแปลงที่ดินดังกล่าว แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินคือ ทฤษฎีที่ตั้ง (Location theory)

ซึ่งให้ความสำคัญกับที่ตั้งของที่ดินมากกว่าคุณภาพดิน ด้วยเหตุนี้ทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินในเขตเมือง จึงตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ถือว่าคุณลักษณะหลักของที่ดิน คือ “ที่ตั้ง”

3. ที่ดินในฐานะสินค้าบริโภค เมื่อเศรษฐกิจในเมืองได้เข้าสู่ยุคหลังอุตสาหกรรมและตั้งอยู่บนฐานเศรษฐกิจในด้านการค้าและการบริการ บทบาทของที่ดินไม่ได้จำกัดอยู่เพียงฐานะปัจจัยการผลิตและที่ตั้งดังที่เคยเป็นมาก่อนในยุคเกษตรกรรมและยุคอุตสาหกรรม ทำให้มุมมองที่มีต่อที่ดินเริ่มเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ที่ดินไม่ได้เป็นเพียงปัจจัยการผลิตและที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ที่ดินที่เป็นพื้นที่สีเขียวและพื้นที่นันทนาการ ทั้งสวนหย่อมสวนสาธารณะ พื้นที่โล่งและป่าในเมือง ซึ่งเป็นที่ดินที่มนุษย์สามารถ “บริโภค” หรือได้รับประโยชน์โดยตรงได้ เมื่อสังคมมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อาหารการกิน ที่อยู่อาศัยและปัจจัยในการดำรงชีวิตอื่น ๆ มีความมั่นคงมากขึ้น ที่ดินจึงกลายเป็นสินค้าบริโภคสำหรับนันทนาการและการบริการด้านสิ่งแวดล้อมและนิเวศ

4. ที่ดินในฐานะเศรษฐกิจ ฐานคิดนี้มองว่าที่ดินเป็นเศรษฐกิจที่ปัจเจกบุคคลสามารถถือครองใช้ประโยชน์และซื้อขายในตลาดได้ แนวคิดนี้เป็นไปตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่ถือว่าที่ดินเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจที่มีคุณสมบัติทางกายภาพที่สามารถจับต้องได้ มีปริมาณจำกัดและไม่พอเพียงกับความต้องการในพื้นที่หนึ่งและเวลาหนึ่ง และสามารถโอนถ่ายการถือครองและการใช้ประโยชน์ ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ขณะเดียวกันที่ดินยังเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานเช่นเดียวกันกับแรงงานและทุน โดยมีนัยทั้งในฐานะเป็นที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและในฐานะเป็นแหล่งสะสมทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่อยู่ในดิน เนื่องจากคุณลักษณะสำคัญของที่ดินที่แตกต่างจากการปัจจัยการผลิตพื้นฐานอื่น ๆ คือ ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัดบนโลกและความต้องการในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ตั้งและพื้นที่หนึ่งจะทำให้อุปทานที่ดินไม่เพียงพอต่ออุปสงค์ที่มักเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ อีกทั้งรูปแบบและความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในชนบทและในเมืองต่างมีความสัมพันธ์อย่างมากกับรูปแบบและระดับการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่นและของประเทศ นโยบายด้านเศรษฐกิจจึงเกี่ยวข้องกันกับนโยบายด้านที่ดินอย่างแยกออกจากกันไม่ได้

5. ที่ดินเป็นมากกว่าสินค้า ฐานคิดที่มีต่อบทบาทของที่ดินในลักษณะนี้ สะท้อนออกมาให้เห็นจากแนวคิดของคาร์ล โพลานยี (Karl Polanyi) แนวคิดของโพลานยีเป็นไปในแนวทางเดียวกับนักคิดนักเขียนหลายคน ที่มองเห็นข้อจำกัดของที่ดินที่มุมมองของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก กล่าวคือ แม้ว่าคำว่าที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตนั้นเป็นทุกอย่าง ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ในกระบวนการผลิต ไม่ว่าจะอยู่บนดิน เหนือดินหรือใต้ดิน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ที่ดินและแรงงานไม่เหมือนกับสินค้าอื่น ที่ผลิตขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการผลิตเพื่อซื้อขาย เพราะทั้งที่ดินและกิจกรรมของมนุษย์มีความหมายและความสำคัญมากกว่าการเป็นเพียงสินค้าในตลาด การถือให้ที่ดินเป็นเพียงสินค้าจึงเป็นต้นตอของปัญหาต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันที่จริงแล้ว สิ่งที่มีการซื้อขายในตลาดที่ดินไม่ใช่ตัวที่ดินเองแต่เป็นทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ในที่ดินนั้น ด้วยทรัพย์สินนี้ก็เหมือนสิทธิอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกิดขึ้นมาลอย ๆ แต่มีเงื่อนไขของสังคมที่กำหนดขอบเขตของสิทธินั้น

อีกทั้งสิทธิ (Right) ย่อมมาพร้อมกับหน้าที่ (Duty) ซึ่งผู้ถือสิทธินั้นต้องปฏิบัติตามภายใต้กรอบทางกฎหมาย ระเบียบ และธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ที่สังคมกำหนดขึ้นมา การกำหนดให้ที่ดินเป็นเพียงสินค้าจึงละเลยมิติด้านสังคมวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการถือครอง ใช้ประโยชน์และซื้อขายที่ดิน

6. ที่ดินในกระแสโลกาภิวัตน์ แนวคิดดั้งเดิมในเชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ดินมองว่าตลาดที่ดินมีขอบเขตจำกัดเฉพาะพื้นที่ (Local) มีจำนวนผู้ซื้อและผู้ขายอยู่น้อย ไม่มีสินค้าทดแทนได้อย่างสมบูรณ์ จึงมีความล้มเหลวของตลาดอยู่มาก แต่ในยุคเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ที่ทุนและแรงงานสามารถเคลื่อนย้ายได้ง่าย มีการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (International division of labor) ที่ทำให้แหล่งผลิตสินค้ามีความยืดหยุ่นในการเลือกที่ตั้ง รวมทั้งการเปิดตลาดเสรีด้านการค้า การท่องเที่ยว และธุรกิจบริการด้านอื่น ๆ ทำให้ตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ได้เปิดกว้างไปตามกระแสโลกาภิวัตน์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในธุรกิจการเงินที่มีการพัฒนาระบบการเงินและอนุพันธ์การเงินที่มีความหลากหลายการซื้อขายที่ดินที่แต่เดิมเป็นการซื้อขายและแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์และสิทธิในการใช้ประโยชน์ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายแบบง่าย ๆ ก็ได้พัฒนาให้มีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

กล่าวโดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับที่ดินนั้นจะพบว่า ฐานะและบทบาทของที่ดินในทางสังคมมีความแตกต่างกันไปตามบริบททางสังคม กล่าวคือ ในบริบทการเกษตรที่ดินมีฐานะเป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิต แต่เมื่อบริบทเปลี่ยนจากเกษตรไปสู่อุตสาหกรรมที่ดินจะมีฐานะเป็นที่ตั้งและเมื่อสังคมพัฒนาเป็นเมืองมากขึ้นในยุคหลังอุตสาหกรรมที่ดินมีฐานะเป็นสินค้าบริโภค นอกจากนี้ในบริบทอื่นที่ดินมีฐานะเป็นเศรษฐกิจหรือมีฐานะเป็นสิทธิและหน้าที่ ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ดินมีฐานะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเฉพาะพื้นที่

### 2.1.1 แนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน

การที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินนั้น จำเป็นต้องเข้าใจกับฐานคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากที่ดินถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง ดังนั้นการสำรวจองค์ความรู้ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยจะแบ่งประเด็นในการสำรวจออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ หนึ่ง ฐานคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสอง แนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1) ฐานคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

หากพิจารณาถึงฐานคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในบริบทของสังคมไทยและต่างประเทศ อาจกล่าวไว้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้นอยู่ภายใต้ฐานคิด 3 ฐานคิด คือ (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2557 : 30-35 และ 50-57; อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544 : 6-7, 13 และ 16-19; ชล บุนนาค, 2555)

(1) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ ความคิดในการจัดการทรัพยากรชนิดนี้ ก่อตัวและพัฒนาขึ้นพร้อมกับความเป็นรัฐและกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Modern state) ที่เปลี่ยนแปลงมาจากรัฐแบบจารีตนิยม (Traditional state) โดยรัฐพยายามขยายอำนาจให้เต็มพื้นที่

ที่เป็นเขตแดนของประเทศ ผ่านการใช้กฎหมายในเชิงสั่งการและควบคุม (Command and control) เพื่อจัดการทรัพยากรภายใต้อาณาเขตของรัฐใดรัฐหนึ่ง ฐานคิดที่อยู่เบื้องหลังในการมอบอำนาจให้รัฐเป็นผู้มีสิทธิ์ขาดในการจัดการทรัพยากรเกิดขึ้นจาก ความเชื่อเรื่องความล้มเหลวของกลไกตลาด ขณะเดียวกันรัฐก็ความชอบธรรมของรัฐ เนื่องจากรัฐเป็นตัวแทนของประชาชนโดยส่วนใหญ่ นอกจากนี้หากปล่อยให้ปัจเจกบุคคลใช้ทรัพยากรโดยไม่มี การควบคุม ทรัพยากรเหล่านั้นก็จะถูกใช้จนหมดสิ้น ดังนั้นรัฐจึงควรมีบทบาทในฐานะที่เป็นแรงบังคับจากภายนอกให้ปัจเจกบุคคลเลือกทางเลือกที่ถูกต้องและลงโทษหากมีการละเมิดกฎ กติกา เพราะรัฐมีข้อมูลที่สามารถบังคับใช้กฎ กติกาได้อย่างแม่นยำและทั่วถึง รวมทั้งการให้อำนาจรัฐในการจัดสรรทรัพยากร จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) และความเสมอภาค (Equity) ทางสังคม

(2) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน ความคิดในการจัดการทรัพยากร แนวนี้นี้ โดยส่วนใหญ่จะชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรของรัฐและตลาด ซึ่งให้ความสำคัญกับความคิดเกี่ยวกับระบบนิเวศในเชิงวิทยาศาสตร์ และการจัดการทางเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว กล่าวคือ การสร้างเครื่องมือเพื่อจัดการการใช้ทรัพยากรให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด ทั้งเครื่องมือที่เป็นกฎเกณฑ์ หรือเทคโนโลยีเพื่อป้องกันไม่ให้มนุษย์ทำลายทรัพยากรเหล่านั้น หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมากเกินไปจนความสามารถที่ทรัพยากรจะแบกรับได้ เครื่องมือนี้นี้ดั่งกล่าวเปรียบเสมือนกลไกสากลที่คล้ายคลึงกันทั่วโลกและเป็นกลไกกลางของระบบสังคมทั้งหมด ซึ่งโดยทั่วไปมักหมายถึงระบบตลาดและระบบรัฐ มากกว่าการให้ความสำคัญกับกลไกของสังคมย่อย หรือชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ร่วมกับระบบนิเวศนั้น อย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ด้วยเหตุนี้กลไกที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรโดยรัฐ จึงไม่ให้ความสนใจและไม่ยอมรับกฎเกณฑ์ภายในของระบบย่อย ที่มีชีวิตอยู่ด้วยการพึ่งพาอาศัยและติดต่อกับธรรมชาติ จนถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศเดียวกัน แม้ความสัมพันธ์ของระบบดังกล่าว จะสามารถอยู่ร่วมกันมาได้อย่างมั่นคงและยาวนานเพียงใดก็ตาม ด้วยเหตุนี้การจัดการทรัพยากรโดยรัฐ จึงแทบจะมองไม่เห็นความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร

(3) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้หลักการบริหารจัดการร่วม (Co-management) การบริหารจัดการร่วมในที่นี้ หมายถึง การใช้อำนาจและความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared power and responsibility) ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากร ประชาสังคมหรือชุมชนท้องถิ่น ฐานคิดการการบริหารจัดการร่วม เกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่า การจัดการทรัพยากรส่วนรวมไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยงานสังคมเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือชุมชน สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะการจัดการทรัพยากรโดยรัฐเป็นการจัดการที่เน้นการสั่งการ ควบคุมภายใต้ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ทำให้มีปัญหาในเรื่องการขาดการยอมรับจากผู้ใช้ทรัพยากรในระดับท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำเนินชีวิต ประกอบกับรัฐก็ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนการจัดการโดยชุมชนที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรม จารีต ประเพณีท้องถิ่น ก็ขาดฐานทางกฎหมายรองรับ มีสถานะไม่มั่นคงและไม่ได้รับ

การยอมรับอย่างเป็นทางการ ดังนั้นนักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดการบริหารจัดการร่วม จึงเสนอให้มีการสร้างสถาบันทางสังคมขึ้นมา ทำหน้าที่เป็นกลไกและกฎเกณฑ์เพื่อจัดวางความสัมพันธ์ในการเข้าถึงทรัพยากร ในรูปของระบบกรรมสิทธิ์ในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งเปิดให้ระบบสิทธิต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิโดยรัฐ สิทธิส่วนรวมและสิทธิส่วนบุคคล สามารถอยู่ร่วมกันได้ในพื้นที่หรือหน่วยเดียวกัน เพราะมองสิทธิในลักษณะที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ตั้งแต่สิทธิแบบเปิดเสรีไปจนถึงสิทธิที่ปิดกั้นให้เฉพาะปัจเจกบุคคล

### 2.1.2 แนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน

สำหรับแนวทางบริหารจัดการที่ดิน กล่าวได้ว่ามีข้อเสนอจากองค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ที่พยายามนำเสนอความคิด รวมถึงแนวทาง มาตรการในการจัดการที่ดินไว้หลากหลายรูปแบบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2557 : 30-35 และ 50-57; อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544 : 6-7, 13 และ 16-19; ชล บุนนาค, 2555)

แนวทางในการจัดการที่ดินของรัฐมีข้อสรุปว่าการจัดการที่ดินนั้นจะผ่านกลไกที่สำคัญ คือ

- 1) การออกกฎระเบียบ (Regulation) ที่ภาครัฐกำหนดและบังคับใช้ในการจำกัดสิทธิและสร้างเงื่อนไขในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน
- 2) การใช้กำลังบังคับ (Force) หรือการใช้อิทธิพลและความรุนแรง หรือการขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงโดยภาครัฐและกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ ทั้งนี้เพื่อสกัดกั้นสิทธิการเข้าถึงที่ดินของบุคคลอื่น ๆ
- 3) การอาศัยเครื่องมือทางการตลาด (Market) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิหรือการกีดกันการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้วยกลไกตลาดและมาตรการจูงใจต่าง ๆ ที่ทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถเข้าถึงและถือครองที่ดินได้ พร้อมกับการกีดกันผู้อื่น
- 4) การสร้างความชอบธรรม (Legitimation) โดยการสร้างพื้นฐานทางศีลธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งอาจใช้เป็นวิธีการต่อต้านการกีดกันโดยวิธีการทางกฎหมายกำลัง และตลาด

เฮนรี จอร์จ (Henry George) ได้เขียนหนังสือที่ชื่อ “Progress and Poverty” ซึ่งวิพากษ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมที่เกี่ยวข้องกับวัฏจักรเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรมและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครอง และการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการพัฒนาที่ดิน กระทั่งนำไปสู่การสร้างข้อเสนอของจอร์จเพื่อการจัดการที่ดิน ภายใต้ความเชื่อที่ว่าที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นมรดกของสังคมโดยรวม ดังนั้นผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะมูลค่าที่ดินนั้น ถือเป็นของสังคมมนุษยชาติทั้งหมดอย่างเท่าเทียมกัน เจ้าของที่ดินมีความชอบธรรมในการรับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินหรือความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นได้เฉพาะในส่วนตัวตนเอง ได้ลงทุนลงแรงสร้างขึ้นมา ไม่ว่าจะจากการลงทุนพัฒนาที่ดิน สร้างโรงงานหรือผลกำไรที่เกิดการผลิตที่มาจาก การสะสมทุน ดังนั้นจอร์จจึงได้เสนอวิธีการเก็บคืนค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติสู่สังคม (Value capture) ด้วยการเก็บภาษีมูลค่าที่ดิน (Land value tax) หรือ

ที่เรียกกันว่าภาษีเดียว (Single tax) ฐานคิดเช่นนี้ของจอร์จเกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่า ถ้าสามารถเก็บภาษีมูลค่าที่ดินได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีอื่น ๆ เนื่องจากภาษีมูลค่าที่ดินเป็นภาษีทรัพย์สินที่มุ่งเน้นไปยังฐานมูลค่าที่ดิน แต่ไม่รวมมูลค่าอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่พัฒนาขึ้นมาในที่ดินนั้น ทั้งนี้จอร์จเชื่อว่า ถ้าเก็บภาษีมูลค่าที่ดินได้ในอัตราที่สูงพอก็จะครอบคลุมค่าเช่าที่เจ้าของพึงจ่ายคืนให้แก่สังคม และสามารถยกเลิกการเก็บภาษีรายได้จากแรงงานและทุน

อดิษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (อภิวัฒน์ รัตนะวราหะ, 2558 : 217-218) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อป้องกันให้ผู้มีอิทธิพลสามารถใช้กลไกของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับรูปแบบการจัดที่ดินของรัฐเพื่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยมาเป็นในรูปของธนาคารที่ดิน การจัดทำฐานข้อมูลผู้ที่เข้ารับสิทธิ การจัดที่ดินของรัฐเพื่อป้องกันการใช้สิทธิซ้ำซ้อน การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดิน การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐ และการพัฒนาเครื่องมือทางภาษีเพื่อความเป็นธรรมในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น ภาษีกำไรการขายทรัพย์สินและภาษีจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น (Betterment tax) เป็นต้น

อภิวัฒน์ รัตนะวราหะ (2558 : 150-157) ได้สังเคราะห์งานวิจัยของนักวิจัยไทยที่ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นธรรมด้านที่ดิน และสรุปว่างานวิจัยเหล่านี้ มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินที่เป็นไปตามหลักความเป็นธรรมพื้นฐาน (Formal principle of justice) ของอริสโตเติล (Aristotle) ที่ว่า คนที่เท่ากันควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และคนที่ไม่เท่ากันก็ควรได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน แต่หลักความเป็นธรรมพื้นฐานเช่นนี้ กลับไม่ได้ระบุรายละเอียดว่าแต่ละคนควรได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันในด้านใดและอะไรคือเกณฑ์ของความเท่าเทียมกันนั้น ด้วยเหตุนี้อภิวัฒน์ จึงพยายามเสนอว่าหลักการในการบริหารจัดการที่ดินนั้น นอกจากการให้ความเป็นธรรมพื้นฐานแล้ว จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับหลักความเป็นธรรมเชิงเนื้อหา (Substantive principles of justice) ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. หลักส่วนแบ่งเท่าเทียมกัน (Principle of equality) ที่แต่ละคนรับภาระและประโยชน์ในสัดส่วนที่เท่ากัน
2. หลักความจำเป็น (Principle of need) กล่าวคือ คนที่จำเป็นมากกว่าควรได้รับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์มากกว่า
3. หลักความพยายาม (Principle of effort) โดยคนที่พยายามมากกว่าควรได้รับจัดสรรทรัพยากรหรือประโยชน์มากกว่าคนที่พยายามน้อยกว่า
4. หลักผลการทำงานประโยชน์ (Principle of contribution) ซึ่งแต่ละคนควรได้รับประโยชน์ตามสัดส่วนของผลประโยชน์ที่เกิดจากการลงทุนลงแรงของตนเอง หลักความพยายามและหลักผลการทำงาน ประโยชน์แตกต่างกันตรงที่คนที่พยายามมากอาจไม่ได้สร้างผลประโยชน์มากเสมอไป
5. หลักคุณสมบัติ (Principle of merit) โดยคนที่เก่งกว่าหรือมีคุณสมบัติดีกว่าควรได้รับจัดสรรทรัพยากรมากกว่า

6. หลักศักยภาพในการสร้างประโยชน์สังคม (Principle of potential social contribution) หลักการนี้เน้นการจัดสรรทรัพยากร ที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับสังคมโดยรวม แม้ว่าคนที่ได้รับประโยชน์นั้นจะไม่มีความสามารถหรือความพยายามก็ตาม

7. หลักกลไกตลาดเสรี (Principle of free-market distribution) หลักตลาดเสรีเชื่อว่า คนที่ยินดีและสามารถจ่ายได้มากกว่าควรได้รับจัดสรรทรัพยากรมากกว่า และเป็นพื้นฐานของ หลักการผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle) ที่ใช้ในการออกมาตรการเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

ทั้งนี้อภิวัตน์ ชีให้เห็นว่า การกำหนดและการบริการจัดการนโยบายที่ดิน ควรตั้งอยู่บนหลัก ความเป็นธรรมหลายด้าน เพื่อให้ครอบคลุมบริบทและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสังคม เช่น นโยบาย การจัดสรรที่ดินทำกินให้กับคนยากจนมักตั้งอยู่บนหลักความเป็นธรรมตามความจำเป็น ขณะที่การซื้อขายที่ดินในตลาดที่ดินทั่วไปตั้งอยู่บนหลักกลไกตลาดเสรี โดยผู้ซื้อที่ยินดีและสามารถจ่ายได้มากที่สุด จะสามารถถือครองหรือเช่าที่ดินได้ เป็นต้น

มูลนิธิชีวิตไทย (2553) ได้ชี้ให้เห็นสภาพปัญหาการและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน ในประเทศไทย ตามประเภทหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังต่อไปนี้

1. ที่ดินเอกชน มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาของการถือครองที่ดินโดยเอกชนใน สังคมไทยได้สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบการจัดการที่ดินโดยรัฐไทยได้อย่างชัดเจน เนื่องจากระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสังคมไทยเปิดโอกาสให้มีการถือครองที่ดินโดย เอกชนได้อย่างเสรี แม้จะมีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและบำรุงท้องที่แต่ก็เป็นไปในอัตราที่ต่ำและไม่มี การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลระบบภาษีที่มีอยู่ไม่เป็นภาระแก่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก แต่อย่างไร จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่นำมาสู่การพยายามครอบครองที่ดินจำนวนมากในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับแนวทางในการจัดการที่ดิน เอกชนควรอยู่บนหลักการ ดังต่อไปนี้

1.1 เปลี่ยนนิติกรรมของที่ดินจาก “ทรัพย์สินส่วนตัว” มาเป็น “ต้นทุนทางสังคม” การใช้ ประโยชน์ในที่ดินและการถือครองที่ดินต้องคำนึงประโยชน์ของสังคม และความเป็นธรรมเข้ามากำกับ การถือครองที่ดินไม่อาจอนุญาตให้เกิดขึ้นได้อย่างเสรีภายใต้การแสวงประโยชน์ส่วนบุคคลแต่เพียง

1.2 เป้าหมายของการใช้กฎหมายในการกำกับระบบการจัดการที่ดินต้องดำเนินไป ภายใต้วัตถุประสงค์สำคัญ คือ การกระจายการถือครองที่ดินและการสร้างความมั่นคงในการถือครอง ที่ดินให้เกิดขึ้นกับคนในสังคมโดยเฉพะอย่างยิ่งกับชนชั้นล่าง ซึ่งสามารถกระทำได้ด้วยการใช้ มาตรการหลายด้านประกอบกัน นับตั้งแต่การใช้ระบบภาษีที่ดินแบบก้าวหน้าเพื่อทำให้เกิดการ กระจายการถือครองที่ดินจากคนส่วนน้อยในสังคมและทำให้ที่ดินไม่อยู่ในการแสวงหาประโยชน์ด้วย การเก็งกำไร หากสามารถทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินออกมาได้ก็จะทำให้รัฐสามารถนำ ที่ดินเหล่านี้ไปกระจายสู่เกษตรกรหรือผู้ขาดแคลนที่ดินทำกินได้มากขึ้น จากเดิมที่ต้องอาศัยที่ดินของ รัฐเป็นหลัก นโยบายการปฏิรูปที่ดินหรือการใช้ธนาคารที่ดินมาเป็นเครื่องมือก็จะสามารถดำเนินการ

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือการกำหนดลักษณะการใช้ประโยชน์ของแต่ละพื้นที่ที่จะสามารถกระทำได้อย่างเป็นจริงมากขึ้น ทั้งนี้การใช้ระบบภาษีที่ดินจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน แต่ทั้งนี้ภาษีดังกล่าวต้องเป็นไปในลักษณะก้าวหน้าเพื่อเป็นแรงกดดันไม่ให้เกิดการถือครองที่ดินในจำนวนมาก และต้องมีลักษณะที่ก้าวหน้าโดยยิ่งถือครองเป็นจำนวนมากก็ยิ่งมีภาระเพิ่มมากขึ้นเพื่อทำให้เกิดภาระกับผู้ถือครองจนไม่เป็นแรงจูงใจให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่นจากการถือครองที่ดินดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. ที่ดินของรัฐ มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ซึ่งด้านหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ เนื่องจากภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวนำไปสู่การมีนโยบายเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินอีกมากมายหลายนโยบาย มีการบัญญัติกฎหมายและจัดตั้งองค์กร พร้อมทั้งกำหนดอัตราค่าสิ่งและจัดตั้งหน่วยงานในระดับต่าง ๆ และกลไกเพื่อปกป้องรักษาพื้นที่ป่าไม้ตามนโยบายดังกล่าวมีการจัดสรรพื้นที่ป่าออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อการอนุรักษ์ เพื่อการใช้ประโยชน์ ซึ่งดำเนินการโดยมีกฎหมายต่าง ๆ บัญญัติกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการ มีการสร้างแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ นโยบายเหล่านี้เป็นผลให้พื้นที่จำนวนมากเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและอยู่ภายใต้การจัดการของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย พร้อมกับการปฏิเสธสิทธิของชุมชนท้องถิ่นทำให้ประชาชนจำนวนมากกลายเป็นผู้ถูกรุกพื้นที่ของรัฐโดยเฉพาะในพื้นที่ป่า นอกจากนี้นโยบายในการจัดการพื้นที่ทั้งในด้านการคุ้มครองพื้นที่และนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ยังมีนโยบายในด้านอื่นซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินในเขตป่า เช่น นโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ส่งผลให้เกิดการสัมปทานป่าไม้ มีการเปิดพื้นที่ป่าสมบูรณ์เพื่อทำไม้แต่ขาดการฟื้นฟูทำให้เกิดป่าเสื่อมโทรม นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก เช่น ปอ ข้าวโพด ฝ้าย มันสำปะหลัง ยางพารา ฯลฯ ซึ่งยิ่งส่งเสริมให้มีการส่งออกก็ยิ่งทวีขยายการสูญเสียพื้นที่ป่า นโยบายการสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะถนนที่สร้างเข้าไปในพื้นที่ป่า การสร้างเขื่อนเป็นต้น อันเป็นผลให้พื้นที่ดังกล่าวจำนวนมากตกอยู่ในความครอบครองและการใช้ประโยชน์ของธุรกิจเอกชน เช่นเดียวกับที่ดินของรัฐในลักษณะอื่น ๆ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับการอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ดังกล่าวนี้ก็ประสบปัญหาและเริ่มทวีความรุนแรง เนื่องจากที่ดินของรัฐในลักษณะเช่นนี้ไม่ค่อยถูกจัดการไม่ว่าจะเป็นในด้านระบบฐานข้อมูล ด้านนโยบาย ด้านกลไกและเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการที่มีคุณภาพมาก่อน ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดินเริ่มใช้นโยบายการนำที่ดินไปแสวงหาผลประโยชน์ที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น

ภายใต้สภาพปัญหาในที่ดินของรัฐเช่นนี้ มูลนิธิชีวิตไทยได้เสนอให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารการกระจายการถือครองที่ดินทั้งระบบใหม่ ด้วยกาสร้างระบบการบริหารการกระจายการถือครองที่ดิน ดังต่อไปนี้



2.1 การรับรองสิทธิของประชาชนที่จะทำกินในพื้นที่ที่ดินของรัฐตามสถานะต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม

2.2 การรับรองหน่วยของผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในรูปของกลุ่มหรือชุมชน

2.3 การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินออกเป็นเขตต่าง ๆ ตามศักยภาพและความสามารถในการรองรับของที่ดินในแต่ละพื้นที่

2.4 การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและของชุมชนในการเข้ามาดำเนินการกำหนดและจัดสรรที่ดิน การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล

2.5 การกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมของฝ่ายบริหาร เพื่อดำเนินการออกเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว และจะต้องมีสถานะและสภาพบังคับในทางกฎหมายเพื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะต้องรับผิดชอบและดำเนินการ

2.6 การปฏิรูประบบกฎหมายทั้งระบบ เพื่อวางระบบการบริหารจัดการการกระจายการถือครองที่ดิน

2.7 การปฏิรูประบบการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อการกระจายการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดิน

2.8 การวางระบบการคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างเข้มงวดและจริงจัง

2.9 การสร้างนวัตกรรมใหม่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางระบบการบริหารจัดการที่ดินสมัยใหม่ เช่น ระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน เป็นต้น หรือการให้สิทธิในการถือครองที่ดินในรูปของกลุ่ม เช่น โฉนดชุมชน สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น เป็นต้น หรือการใช้มาตรการทางการเงินและการคลังเข้ามาเสริมการดำเนินการ เช่น ธนาคารที่ดิน กฎหมายภาษีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือที่เรียกว่าภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ได้ประมวลแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเอาไว้เป็นมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### 1. แนวทางจัดการเชิงหลักการ

1.1 การที่รัฐบังคับเอาที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ มาเป็นของรัฐ โดยจ่ายค่าตอบแทนบางส่วนให้เจ้าของที่ดิน

1.2 การนำที่ดินไปใช้เพื่อการเกษตรกรรม โดยการกระจายผลประโยชน์อันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดินได้กว้างขวางมากกว่าเดิม โดยรัฐอาจจะขายหรือให้เช่าที่ดินในรูปแบบแปลงย่อย หรืออาจใช้เป็นแปลงเกษตรกรรม

#### 2. แนวทางที่เป็นรูปธรรมในการจัดการที่ดิน

2.1 การให้หลักประกันการเช่าที่ดินให้มั่นคง และให้โอกาสแก่ผู้เช่ามีโอกาสในกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

2.2 การควบคุมหรือหารจำกัดการใช้ที่ดินของเอกชน

- 2.3 การจัดตั้งนิคมของรัฐบาล (land settlement)
- 2.4 การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้เช่า
- 2.5 การเวนคืน การแบ่งแยก และการจัดสรรการถือครองที่ดิน
- 2.6 การเวนคืนที่ดินเพื่อการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชน (land nationalization)
- 2.7 การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อนำไปสู่ระบบนารวม

## 2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์

เอลีนอร์ ออสโตรอม (Elinor Ostrom) นักวิชาการสาขาระบบการจัดการเศรษฐกิจ (Economic governance) มหาวิทยาลัยอินเดียนา (Indiana University) ได้กล่าวถึง การจัดการทรัพยากรร่วมว่า ระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้สำเร็จโดยปราศจากการควบคุมโดยอำนาจจากส่วนกลางหรือการทำให้ทรัพยากรร่วมกลายเป็นทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งเอลีนอร์ ออสโตรอม ได้ชี้ให้เห็นว่าสภาพความเป็นจริงเชิงประจักษ์แตกต่างอย่างมากกับองค์ความรู้ดั้งเดิมเพราะองค์ความรู้ดั้งเดิมนั้นมีข้อสมมติเกี่ยวกับปัจเจกชนและสถานการณ์ที่ปัจเจกชนเผชิญที่แคบเกินไป กล่าวคือ ผู้ใช้ทรัพยากรอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ พวกเขายังมีเหตุมีผลจำกัด เนื่องจาก มีความรู้เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่นอย่างจำกัด แต่เพราะว่าพวกเขาเรียนรู้ได้ และพยายามที่จะหาทางออกที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อมีโอกาส ฉะนั้น ผู้ใช้ทรัพยากรในชุมชนเดียวกันและอยู่กับทรัพยากรมานานย่อมมีความรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่และผู้คนที่มากพอจะมีแนวโน้มที่จะสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ผู้ใช้ทรัพยากรเหล่านั้นกำลังเผชิญอยู่ด้วย หากพวกเขา กำลังเผชิญสภาวะวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจสังคมเป็นการส่วนตัว เขาอาจตัดสินใจไม่ดูแลทรัพยากรและเลือกทางเลือกที่จะใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองแทนก็ได้ หรือพูดอีกอย่างหนึ่งคือ ถ้าอัตราคิดลด (Discount rate) ในการใช้ทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรสูงขึ้นก็อาจจะทำให้พวกเขาเลือกที่จะใช้ทรัพยากรอย่างไม่ยั่งยืนแทนที่จะร่วมกันใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในแบบที่ยั่งยืนกว่า (ปีทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 310-311)

นอกจากนี้ ผู้ใช้ทรัพยากรยังมีพฤติกรรมที่มีแนวโน้มจะปฏิบัติตามบรรทัดฐาน (Norm) ของชุมชนที่ตนอยู่ด้วย บรรทัดฐานเป็นมาตรการที่กำกับพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรว่าสิ่งใดคือสิ่งที่ถูก ควรทำ ควรอยู่ในชุดทางเลือกของการกระทำที่จะเลือกทำ สิ่งใดเป็นสิ่งที่ผิด ไม่ควรทำ ไม่ควรอยู่ในชุดทางเลือกของการกระทำเลย การมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานนี้ทำให้เห็นว่าหากมีการตั้งกฎกติกาบางอย่างขึ้น และชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรนั้นมีบรรทัดฐานที่ให้ความสำคัญกับการรักษาคำพูด ปฏิบัติตามกติกา ก็มีความเป็นไปได้ว่าหากกติกาที่ร่างขึ้นมามีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร การจัดการนั้นก็มีโอกาสที่จะสัมฤทธิ์ผลมาก แต่หากชุมชนมีบรรทัดฐานในแบบที่หาประโยชน์ใส่ตัวและฉวยโอกาส ก็ยากที่การจัดการทรัพยากรจะสัมฤทธิ์ผลได้ เมื่อผู้ใช้ทรัพยากรปฏิบัติตามกฎเป็นเวลานานเขามีโอกาสที่จะรับเอากติกาที่ร่างขึ้นมาเป็นบรรทัดฐานภายในตัวของเขา

(Internal norm) อย่างไรก็ตาม เป็นความจริงที่ในทุก ๆ สังคมย่อมมีทั้งคนดีและคนไม่ดี กลไกการตรวจตรา (Monitoring) และการลงโทษทางสังคม (Social sanction) จึงมีบทบาทมากในการทำให้การจัดการทรัพยากรมีประสิทธิภาพ (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 310-311)

เอลิเนอร์ ออสตรอม ได้สรุปไว้ว่า การจัดการทรัพยากรนั้นสามารถเป็นไปได้ และมีประสิทธิภาพดีกว่า หากการจัดการและกฎกติกาในการจัดการนั้นดำเนินการโดยผู้ใช้ทรัพยากรอย่างสมัครใจเอง ทั้งนี้เนื่องจากในความเป็นจริง คนสามารถร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมที่ดีสำหรับทุกฝ่ายได้หากมีโอกาสได้คุยกัน และเนื่องจากผู้ใช้ทรัพยากรมีความรู้ในเชิงพื้นที่ของระบบนิเวศ และรู้จักกับผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่น ทำให้สามารถออกแบบกติกาที่เป็นที่ยอมรับและเหมาะสมกับบริบทในพื้นที่ด้วย

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Property right) หมายถึง สิทธิที่ได้รับการรับรอง (อาจโดยกฎหมายหรือสถาบันทางสังคม) และระบุว่า ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิจากการเป็นเจ้าของ มีสิทธิในการได้รับประโยชน์และมีข้อจำกัดในการใช้ทรัพยากรหรือทรัพย์สินนั้นอย่างไร แดเนียล บรอมลีย์ (Daniel W. Bromley, 1991) มองว่า ทรัพย์สิน (Property) คือกระแสของผลประโยชน์ (A stream of benefit) และนิยามกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินว่าเป็นความสามารถที่จะกีดกันไม่ให้คนอื่นได้รับผลประโยชน์หรือทรัพย์สินนั้น ด้วยเหตุนี้ สิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เป็นเจ้าของกับทรัพย์สิน แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้เป็นเจ้าของกับบุคคลอื่น ๆ ในด้านที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์จึงเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีสามเส้า (Triadic social relation) ประกอบด้วย ทรัพย์สิน หมายถึง กระแสผลประโยชน์ ไม่ใช่ตัววัตถุสิ่งของ เจ้าของ หมายถึง ผู้มีสิทธิถือครอง และบุคคลอื่น หมายถึง ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามและเคารพสิทธิของผู้เป็นเจ้าของ (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 310-311)

ในกรณีบ่อเกิดของระบบกรรมสิทธิ์นั้น จอห์น ล็อก (John Locke) เชื่อว่า คนเรามีสิทธิโดยธรรมชาติที่จะมีชีวิตอยู่และมีสิทธิเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการใช้แรงงานของตนเอง แต่ระบบกรรมสิทธิ์เป็นสัญญาประชาคม (Social contract) ที่กลุ่มหรือหมู่คณะเป็นผู้กำหนดขึ้น เช่น สังคมในอดีตมีการกำหนดและเป็นที่ยอมรับในสังคมว่า ที่ดินเป็นของรัฐหรือพระมหากษัตริย์ ชาวนามีสิทธิเพียงใช้ประโยชน์จากที่ดินในการทำนา แต่ไม่มีสิทธิในการเป็นเจ้าของ ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์จึงเป็นเครื่องมือทางสังคมที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง ไม่ใช่ระบบได้ตามธรรมชาติ

เมื่อสังคมเป็นผู้กำหนดระบบกรรมสิทธิ์ขึ้นระบบนั้นก็ย่อมถูกสังคมปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกได้เช่นกันเมื่อไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อีกต่อไป หรือประโยชน์ลดน้อยลงไม่คุ้มกับต้นทุนที่จะใช้รักษาระบบไว้ การให้สิทธิความเป็นเจ้าของมีความซับซ้อนแตกต่างกันในแต่ละสังคม เช่น ประเทศไทยให้สิทธิเจ้าของที่ดินเฉพาะผิวดินที่ความลึกระดับหนึ่ง หากขุดพบน้ำมันหรือแหล่งแร่ในระดับที่ลึกลงไปกว่านั้น สิทธิในแหล่งแร่ใต้ผิวดินนั้นเป็นของรัฐ แต่บางประเทศอาจให้ทั้งสิทธิใต้ดิน สิทธิบนพื้นดิน และสิทธิเหนือพื้นดิน

สิทธิในทรัพย์สินจะยังคงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อสังคมสร้างกลไกที่สามารถปกป้องสิทธิของผู้เป็นเจ้าของได้และสามารถบังคับบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามหน้าที่ได้ กลไกดังกล่าวอาจจะเป็นกฎหมายหรือกลไกทางสังคม หากสังคมไม่สามารถบังคับบุคคลผู้มีหน้าที่ให้ปฏิบัติตามหน้าที่ได้การมีกรรมสิทธิ์ก็ต่างจากการไม่มีกรรมสิทธิ์ (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 311-312)

### 2.2.1 ประเภทของระบบกรรมสิทธิ์

ประเภทของกรรมสิทธิ์ตามความเป็นเจ้าของสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้ (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 312-313)

1) ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private property regimes) คือ ระบบทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่ง เอกชน บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นเจ้าของ เช่น ที่ดิน ป่าเชิงพาณิชย์ ภูเขาบางลูก ชายหาดบางแห่งที่ภูเก็ตหรือพัทยา เป็นต้น

2) ระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (State-property regimes) คือ ระบบทรัพย์สินของรัฐซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ทรัพย์สินนั้น โดยรัฐอาจให้หน่วยงานของรัฐดูแลหรือให้เอกชนเช่าทำประโยชน์ในระยะเวลาที่กำหนด เช่น สวนสาธารณะ วนอุทยาน ป่าอนุรักษ์ เขื่อนเหมืองแร่ เป็นต้น

3) ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Common-property regimes) ระบบทรัพย์สินร่วมหรือของชุมชนซึ่งชุมชนหรือกลุ่มบุคคลเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันและจัดการการใช้ทรัพย์สินร่วมกัน เช่น ป่าชุมชน เขื่อนฝาย หนองบึงและทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ของหมู่บ้านที่ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกันและมีกฎเกณฑ์ร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการปฏิบัติ แต่อาจไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ เช่น จารีต ประเพณีปฏิบัติหรือเป็นทางการ คือ มีกฎหมายยอมรับ ในปัจจุบันมีทรัพย์สินของประชาคมโลก (Global commons) เช่น ทะเล มหาสมุทร ชั้นบรรยากาศโอโซน ที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกมาตกลงร่วมกันในการจัดการหรือบ่อน้ำจืดเอโนอ่าวไทยเป็นทรัพย์สินร่วมกันระหว่างไทย-มาเลเซีย จากข้อตกลงการแบ่งเขต 200 ไมล์ทะเล เป็นต้น

4) ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง (Open access หรือ Res nullius regimes) คือ ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของไม่มีใครเป็นเจ้าของควบคุมดูแลมักจะมีลักษณะคือ ไม่สามารถแบ่งแยกการใช้ได้อย่างชัดเจนทำให้ยากที่จะกีดกันไม่ให้คนอื่น ๆ มาใช้ ไม่มีความจำเพาะของความเป็นเจ้าของ ใคร ๆ ก็ใช้ได้ เช่น บรรยากาศ น้ำในแม่น้ำลำคลอง ปลาในมหาสมุทร ความหลากหลายทางชีวภาพในป่า ประเด็นที่สำคัญคือ ทรัพยากรชนิดหนึ่งอาจอยู่ภายใต้รูปแบบกรรมสิทธิ์รูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น อาจมีทั้งป่าที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ป่าชุมชน ป่าของรัฐหรือแม้แต่ที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากร ปัญหาของแต่ละพื้นที่ และกลไกในการบังคับใช้สิทธิ ในอดีตชั้นบรรยากาศและมหาสมุทรอาจเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ แต่เมื่อเกิดปัญหาทรัพยากรเสื่อมโทรมทำให้ประชาคมโลกหันมาตกลงร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของจึงกลายเป็นทรัพย์สินร่วมหรือป่าของรัฐในบางพื้นที่ซึ่งรัฐไม่สามารถดูแลอย่างทั่วถึงก็อาจมีสภาพเสมือนหนึ่งทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ เป็นต้น

ระบบสิทธิในทรัพย์สินที่ต่างกันจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรที่ต่างกัน การเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์จากทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นทรัพย์สินเปิดกว้าง (Open access) จะให้ผลที่แตกต่างกัน แม้ว่าระบบกรรมสิทธิ์แบบที่ 1-3 จะเป็นระบบที่มีเจ้าของ แต่ก็อาจมีผลลัพธ์ในการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกันได้ ทั้งนี้ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ชัดเจนของระบบกรรมสิทธิ์

### 2.2.2 บทบาทของระบบกรรมสิทธิ์

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนจะทำให้ตลาดทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องมีลักษณะ 3 ประการคือ (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 314-315)

- 1) ความจำเพาะสำหรับผู้เป็นเจ้าของ (Exclusivity) หมายถึง ผลประโยชน์และต้นทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการเป็นเจ้าของและการใช้ทรัพยากรจะต้องตกเป็นของผู้เป็นเจ้าของเท่านั้นไม่ว่าจะโดยทางตรง (จากการใช้) หรือโดยทางอ้อม (ด้วยการขายสิทธิให้แก่ผู้อื่น)
- 2) ความสามารถที่จะโอนได้ (Transferability) กรรมสิทธิ์ทั้งหมดจะต้องสามารถโอนจากเจ้าของคนหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่งได้ในการแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจ (Voluntary exchange)
- 3) ความสามารถที่จะบังคับได้ (Enforceability) กรรมสิทธิ์จะต้องปลอดภัยจากการถูกบุคคลอื่นฉกฉวยหรือบุกรุกโดยเจ้าของไม่สมัครใจ

### 2.2.3 ระบบกรรมสิทธิ์กับประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ก่อปัญหามากที่สุดในการใช้ทรัพยากรคือ ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างและระบบกรรมสิทธิ์ที่ทรัพย์สินมีเจ้าของ แต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จนเสมือนหนึ่งเป็นระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง เนื่องจากใครๆ ก็สามารถใช้ทรัพยากรนั้นได้ ทุกคนก็จะแย่งกันใช้ในลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอาเพื่อประโยชน์ส่วนตนภายใต้สภาพการณ์ที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างเหลือเฟือเพื่อในอดีตระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างอาจไม่มีปัญหา

อย่างไรก็ดี แดเนียล บรอมลีย์ เห็นว่า โศกนาฏกรรมของทรัพย์สินร่วม (the tragedy of the commons) ก่อให้เกิดความสับสนเพราะทรัพย์สินร่วม เป็นทรัพย์สินที่มีชุมชนเป็นเจ้าของกลไกการบริหารจัดการโดยชุมชนนั้นต่างจากระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง ซึ่งไม่มีเจ้าของที่ถูกต้องควรใช้โศกนาฏกรรมของระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง ความสับสนในการแยกแยะระหว่างทรัพย์สินร่วมกับทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของก่อให้เกิดทัศนคติด้านลบต่อระบบทรัพย์สินร่วมที่ชุมชนจัดการดูแล ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วมีตัวอย่างมากมายที่ชุมชนประสบความสำเร็จในการใช้และดูแลรักษาทรัพย์สินร่วมอย่างยั่งยืน (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 316)

ตัวอย่างของปัญหาโศกนาฏกรรมของทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ เช่น การจับปลาในทะเล ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ ปลาถูกจับไปมากเกินไปจนที่จะออกลูกได้ทัน ผลสุดท้าย ปลาจะหมดไปจากทะเล ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างจะก่อให้เกิดปัญหาที่เศรษฐศาสตร์เรียกว่า การที่ทรัพยากรถูกใช้ไปเกินกว่าระดับที่เหมาะสม (Overexploitation) โดยจะมีการแย่งชิงค่าเช่า

หรือผลประโยชน์สุทธิจากการใช้ทรัพยากรจนทรัพยากรหน่วยสุดท้ายมีค่าเช่าเป็นศูนย์ (Rent dissipation)

นอกจากนี้ ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างและระบบกรรมสิทธิ์ที่บกพร่องยังเปิดโอกาสให้เกิดปัญหาผลกระทบภายนอกได้โดยง่าย เช่น มีการทิ้งขยะในแม่น้ำลำคลองหรือในพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่มีคนดูแล แต่ไม่ทิ้งขยะในรั้วบ้านที่มีเจ้าของอยู่อาศัย

สำหรับระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของอาจมีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการใช้ทรัพยากร หากรัฐไม่สามารถควบคุมบังคับได้จริง เช่น ขาดกำลังเจ้าหน้าที่หรืองบประมาณ ที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่ที่อาจมีแรงจูงใจส่วนบุคคลที่จะใช้อำนาจปฏิบัติหรือกำหนดกฎเกณฑ์บังคับใช้ที่ขัดกับผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งเรียกว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) และก่อให้เกิดความล้มเหลวของรัฐ (Government failure) ส่วนระบบกรรมสิทธิ์ที่ชุมชนเป็นเจ้าของอาจมีข้อบกพร่องในกลไกการบังคับกกลไกบังคับใช้ได้เช่นกัน เช่น เปิดโอกาสให้สมาชิกบางคนแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่ม (ปัทมาวดี ชูชุกิ และชล บุนนาค, 2552 : 317)

ทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่งมีลักษณะของกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนมักจะมีการบังคับใช้สิทธิโดยมีกฎหมายรองรับและบุคคลมีแนวโน้มที่จะสนใจรักษาผลประโยชน์ของตนหรือมุ่งใช้ทรัพยากรหรือทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ในด้านหนึ่ง การรักษาผลประโยชน์ของตนจะทำให้มีการปกป้องไม่ให้ผู้อื่นก่อผลกระทบภายนอกแก่ตน เช่น เมื่อโรงงานปล่อยน้ำเสียลงสู่พื้นที่เกษตรกรรม เกษตรกรเจ้าของพื้นที่อาจเรียกร้องค่าเสียหายทำให้โรงงานต้องระมัดระวังไม่ปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ

#### 2.2.4 ระบบกรรมสิทธิ์กับการกระจายรายได้

ระบบกรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรได้เหมือนกันไม่ว่ากรรมสิทธิ์นั้นจะเป็นของใครก็ตาม เพราะผู้เป็นเจ้าของจะบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หากไม่มีปัญหาผลกระทบจากภายนอก แต่ระบบกรรมสิทธิ์จะมีผลต่อการกระจายผลประโยชน์หรือต้นทุนที่ต่างกันโดยผู้ที่มีกรรมสิทธิ์หรือผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ (รวมถึงการบังคับใช้ได้จริง) จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ นั่นคือ ระบบกรรมสิทธิ์มีผลต่อการกระจายรายได้ (ปัทมาวดี ชูชุกิ และชล บุนนาค, 2552 : 318)

#### 2.2.5 ระบบกรรมสิทธิ์กับอำนาจ

เศรษฐกิจทุนนิยมเปิดโอกาสให้คนกลุ่มหนึ่งเข้าครอบครองปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน อำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มหนึ่งเกิดขึ้นได้เพราะคนกลุ่มนั้นเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต (ที่หายากและขาดแคลน) และอาศัยความเป็นเจ้าของสร้างฐานะซึ่งคล้ายกับการผูกขาดต่อกลุ่มที่ไม่มีปัจจัยการผลิต ดังนั้น คนกลุ่มนี้จึงสามารถกำหนดค่าจ้างหรือค่าเช่า (ไร่นา) ได้อย่างเต็มที่ เกิดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างเจ้าของที่ดินกับกลุ่มคนอื่นที่ต้องพึ่งพาเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นสถานการณ์กึ่งผูกขาด (Quasi-monopoly) อำนาจของความเป็นเจ้าของผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตคือ อำนาจในการกำหนดแบ่งรายได้ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2532 : 20)

ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่จะช่วยในการวิเคราะห์ปัญหาข้อพิพาทที่ดิน ทรงสงวนในเขตตำบลแสมสารจะเกี่ยวข้องกับแนวคิดประเภทของระบบกรรมสิทธิ์ที่ประกอบด้วย ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ และระบบกรรมสิทธิ์ร่วม เนื่องจาก ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงความเป็นเจ้าของระหว่างภาครัฐ ภาคชุมชน และ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งทางสังคม

### 2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคม

การนำเสนอเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคมนั้นก่อนอื่นผู้วิจัยจะเสนอความหมายของ ความขัดแย้งทางสังคม มีผู้ให้ความหมายของความขัดแย้งไว้ปรากฏตามนิยามต่าง ๆ ดังนี้

วันชัย วัฒนศัพท์ (2547 : 2) ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้กันหรือการแข่งขันระหว่าง ความคิด ความเห็น ความสนใจ หรือผลประโยชน์ มุมมอง รสนิยม ค่านิยม แนวทาง ความชอบ อำนาจ สถานภาพ ทรัพยากร ฯลฯ

ประพันธ์ สุริหาร (2542 : 7) ความขัดแย้ง หมายถึง สภาพการณ์ที่คนหรือกลุ่มคนเกิดความไม่เข้าใจกันอันเนื่องจากสภาพทรัพยากรทางการบริหารหรือตำแหน่งที่จัดการไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างทั่วถึง ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เสมอ และจะมีผลต่อองค์การอย่างมากถ้าความขัดแย้งอยู่ในระดับที่เหมาะสม ความขัดแย้งในระดับองค์การมี 3 ระดับ คือ ความขัดแย้งระหว่างบุคคล ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในองค์การเดียวกัน ความขัดแย้งระหว่าง องค์การ

พรนพ พุกกะพันธุ์ (2542 : 9) ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติระหว่าง บุคคลที่มีเป้าประสงค์และจุดมุ่งหมายที่ต่างกัน ความขัดแย้งของบุคคลอาจจะเกิดขึ้นได้เมื่อเขา ต้องการตัดสินใจที่จะเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งและมีความขัดแย้งระหว่างบุคคลซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ การกระทำของฝ่ายหนึ่งไปขัดขวางหรือสกัดกั้นการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งที่จะไม่ให้บรรลุเป้าหมาย หรือการที่บุคคลมีความแตกต่างความนิยมความคิดความสนใจเป้าหมายต้องมาติดต่อกันทำงาน ด้วยกันหรืออยู่ในสังคมเดียวกันโดยที่ความแตกต่างนั้นไม่เป็นสิ่งสอดคล้องกันหรือไปด้วยกันไม่ได้

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2536 : 42) ได้กล่าวถึงความขัดแย้ง หมายถึง การดิ้นรนเพื่อ จะได้ของที่มีคุณค่า หรือเพื่อการอ้างสิทธิ์ในฐานะ อำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดโดยกลุ่ม ที่ขัดแย้งกันมิได้มีจุดมุ่งหมายเพียงจะได้สิ่งที่มีคุณค่าที่ตนปรารถนาแต่ยังต้องการให้ฝ่ายตรงข้ามมีความ เป็นกลางถูกทำร้ายหรือถูกกำจัดให้หมดไป ความขัดแย้งที่ว่าเช่นนี้อาจจะเกิดขึ้นระหว่างบุคคล ระหว่างกลุ่ม หรือระหว่างบุคคลกับกลุ่ม ความขัดแย้งภายในกลุ่มและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเป็น สิ่งที่ปรากฏให้เห็นได้ตลอดชีวิตของสังคม

จากคานิยามที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งของบุคคลเกิดจากการที่บุคคล ต้องตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยที่การเลือกนั้นอาจเต็มใจเลือกหรือจำใจเลือก ความขัดแย้ง

ระหว่างบุคคลเป็นสถานการณ์ที่กระทำของฝ่ายหนึ่งไปขัดขวาง หรือสกัดกั้นการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการที่จะบรรลุเป้าหมายของเขา หรือการที่บุคคลที่มีความแตกต่างในค่านิยม ความสนใจ แนวคิด วิธีการ เป้าหมาย ต้องมาติดต่อกัน ทำงานด้วยกัน หรืออยู่ร่วมกันในสังคมเดียวกัน โดยที่ความแตกต่างนี้เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกันหรือไปด้วยกันไม่ได้

เมื่อพิจารณาความหมายหรือคำจำกัดความของความขัดแย้งที่นักวิชาการต่าง ๆ ให้ความสามารถสรุปความหมายของความขัดแย้งได้ว่าความขัดแย้งคือพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรหรือประเทศตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป ในการต่อสู้เพื่อปกป้อง ป้องกัน ขัดขวาง มิให้ฝ่ายตรงข้ามกับกลุ่มของตน บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ หรือเพื่อผลประโยชน์ที่ต้องการ เป็นสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เมื่อบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กรตกอยู่ในสถานะที่ไม่สอดคล้องหรือไม่ลงรอยกันเพราะความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กร ตลอดจนข้อจำกัดของทรัพยากร ความขัดแย้งถ้าบริหารให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมจะเป็นสิ่งกระตุ้นให้หน่วยงานพัฒนาไปในทางที่ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ

นอกจากความหมายของความขัดแย้งแล้วเราจำเป็นต้องเข้าใจถึงประเภทของความขัดแย้งทางสังคมซึ่งได้มีผู้สรุปประเภทของความขัดแย้งไว้ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

อร่ามศรี ศิริพันธ์ (2525 : 54) ได้แบ่งประเภทของความขัดแย้งไว้ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ความขัดแย้งในด้านแนวความคิดเนื่องจากคนมีความคิดเป็นของตัวเองซึ่งอาจได้จากการศึกษาหรือประสบการณ์ มีความเชื่อมั่น อุดมการณ์ ที่มีระดับการเปลี่ยนแปลงยากหรือง่ายต่างกัน ออกไป ในเมื่อแต่ละฝ่ายพร้อมที่จะพิสูจน์เพื่อที่จะชนะอีกฝ่ายหนึ่ง

2. ความขัดแย้งในด้านวิธีการปฏิบัติมาจากการที่แต่ละคนมีความถนัดความพอใจ ค่านิยม บุคลิกภาพ และความเคยชินที่แตกต่างกัน อาจเกิดขึ้นจากการมีความเห็นในจุดเริ่มของงานรายละเอียดในขั้นตอนปฏิบัติงานที่แตกต่างกันออกไป

3. ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์โดยเฉพาะในเรื่องของสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัดแต่มีคนที่ต้องการจำนวนมากคล้ายกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งหายากและมีอยู่อย่างจำกัด

นอกจากนี้ อร่ามศรี ศิริพันธ์ ยังได้แบ่งประเภทความขัดแย้งไว้ 2 ประเภท คือ

1. ความขัดแย้งในด้านแนวความคิด เนื่องจากมีแนวความคิดเป็นของตัวเองซึ่งอาจได้จากการศึกษาหรือประสบการณ์ มีความเชื่อมั่นในอุดมการณ์ที่มีระดับการเปลี่ยนแปลงยากหรือง่ายต่างกันออกไป ในเมื่อแต่ละฝ่ายพร้อมที่จะพิสูจน์เพื่อที่จะชนะอีกฝ่ายหนึ่ง

2. ความขัดแย้งในด้านวิธีการปฏิบัติ มาจากการที่แต่ละคนที่มีความถนัด ความพอใจ ค่านิยม บุคลิกภาพ และความเคยชินที่แตกต่างกันออกไป อาจเกิดจากการมีความเห็นในรายละเอียดในขั้นตอนการปฏิบัติงานที่แตกต่างออกไป

วันชัย วัฒนศัพท์ (2547 : 5-6) ได้แบ่งประเภทความขัดแย้งทางสังคมตามระดับของความขัดแย้งซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ระดับ ได้แก่



1. ความขัดแย้งแฝงเร้น (Latent conflicts) เป็นความขัดแย้งที่มีอยู่แต่ยังไม่เกิดขึ้นเต็มที่และยังไม่เป็นการแบ่งแยกอย่างชัดเจน คู่กรณีอาจจะยังไม่ได้ตระหนักว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น

2. ความขัดแย้งเริ่มปรากฏ (Emerging conflicts) เป็นความขัดแย้งที่เกือบจะปรากฏตัวออกมา เริ่มเห็นว่าใครเป็นคู่กรณี มีการระบุข้อพิพาทให้รู้กัน แต่กระบวนการที่จะนำไปสู่ความร่วมมือแก้ปัญหาหรือการเจรจาต่อรองยังไม่เกิดขึ้น

3. ความขัดแย้งที่ปรากฏชัดเจน (Manifest conflicts) เป็นกรณีที่ความขัดแย้งของคู่พิพาทเกิดขึ้นและมีการโต้ตอบกันแล้วอย่างชัดเจนและอาจจะมีกระบวนการที่จะเข้าไปจัดการกับกรณีพิพาทนั้นแล้ว คู่กรณีอาจจะเข้าไปสู่กระบวนการเจรจาและหาทางออกหรืออาจถึงทางตันแล้ว

ความขัดแย้งทางสังคมยังมีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การมีพลวัตของความขัดแย้งเนื่องจากช่องว่างของการวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยคือการมองความขัดแย้งแบบหยุดนิ่งขาดการประเมินการเคลื่อนตัวของความขัดแย้งความยากลำบากประการหนึ่งที่ถูกมองข้ามไปในการแก้ไขความขัดแย้งคือการเปลี่ยนรูปและลักษณะของความขัดแย้ง ในขณะที่มีการพยายามแก้ไข ปัญหาบางอย่าง สิ่งที่มีมักจะคาดไม่ถึงก็คือวิธีการที่ใช้แก้ปัญหาหนึ่งเองอาจเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งได้หรือเป็นส่วนที่ทำให้ความขัดแย้งเปลี่ยนรูปร่างไปทำให้ยากแก่การหาทางออกด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจพลวัตของความขัดแย้งเพื่อให้สามารถประเมินได้ว่าสถานการณ์ความขัดแย้งหนึ่งๆนั้นมีพลังขับเคลื่อนอะไรและจะสามารถคำนวณ หรือคาดคะเนทิศทางและการคลี่คลายของมันได้ อย่างไร โดยได้มีการศึกษาถึงพลวัตของความขัดแย้งไว้หลายแนวทางด้วยกัน ดังนี้

1. กลุ่มที่หนึ่งมีความเห็นว่าความขัดแย้งเป็นกระบวนการทางวิภาษวิธีที่มีการเปลี่ยนผ่านจากสถานภาพหนึ่งไปสู่อีกสถานภาพหนึ่งแนวความคิดแบบมาร์กซิส (Marxism) จะอ้างถึงความขัดแย้งที่ก่อให้เกิดกระบวนการปฏิวัติที่คลี่คลายไปสู่สังคม ที่ปราศจากความขัดแย้งโดยสิ้นเชิงเมื่อไม่มีผลประโยชน์ของชนชั้นหลงเหลืออยู่อีก (สุเทพ สุนทรเกสซ์, 2540 : 134-137) กระบวนการวิภาษวิธีเป็นกระบวนการที่ให้ความสนใจวิเคราะห์องค์รวมทางสังคมโดยองค์รวมดังกล่าวเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริงมิใช่เป็นระบบนามธรรมทางทฤษฎี ดังนั้น ความขัดแย้งจึงเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคมในรูปแบบของการปฏิวัติมิใช่เป็นการวิเคราะห์ถึงหน้าที่ทางสังคมของความขัดแย้ง

2. กลุ่มที่สอง อธิบายพลวัตของความขัดแย้งว่ามีลักษณะที่เป็นวงจรที่มีการพัฒนาและมีการเคลื่อนผ่านสู่ช่วงระยะต่าง ๆ ตามลำดับขั้น โดย เครสเบิร์ก ได้เสนอแบบการวิเคราะห์วงจรความขัดแย้งว่าเริ่มจากการมีการก่อตัวของเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกันและผ่านมาสู่การตระหนักรู้ในวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกันนั้นจากนั้นจะเคลื่อนผ่านเข้าสู่กระบวนการเร่งหรือขยายตัว ความขัดแย้งกระบวนการลดความขัดแย้ง และกระบวนการสลายตัวของความขัดแย้งซึ่งผลที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะกลายมาเป็นความขัดแย้งขึ้นมาใหม่ พัฒนาเป็นวงจรความขัดแย้งอีกครั้งได้

จากพลวัตของความขัดแย้งเราสามารถสรุปถึงกระบวนการของความขัดแย้งทางสังคมซึ่งจะเริ่มต้นจากสถานการณ์ความขัดแย้ง โดยมีประกอบไปด้วยสภาพแวดล้อม บุคคล พฤติกรรม และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ดังนั้น กระบวนการของความขัดแย้งจึงมีความหมายที่แตกต่างกันดังที่มินทวิชการได้ให้สาระสำคัญของกระบวนการไว้ดังนี้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2536 : 45)

กระบวนการความขัดแย้งตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ มีดังนี้

1. การขัดแย้งจะต้องมีอย่างน้อย 2 ฝ่าย ฝ่ายในที่นี้อาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มก็ได้
2. ความขัดแย้งมักเกิดจากการมีตำแหน่งไม่พอหรือมีทรัพยากรไม่เพียงพอ
3. พฤติกรรมความขัดแย้งเป็นพฤติกรรมที่มุ่งทำลาย หรือการควบคุมอีกฝ่ายหนึ่ง

ความสัมพันธ์ในการขัดแย้งก็คือการที่ฝ่ายหนึ่งจะได้รับชัยชนะก็ต่อเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งสูญเสียหรือพ่ายแพ้

4. ความขัดแย้งจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายต่าง ๆ และมีการกระทำที่ตรงกันข้าม
5. ความสัมพันธ์ในความขัดแย้งเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะควบคุมทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ หรือควบคุมตำแหน่งที่ไม่เพียงพอ หรือต้องการมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของอีกฝ่ายในทางใดทางหนึ่ง ดังนั้นความสัมพันธ์ในการขัดแย้งจึงเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะมีอำนาจ หรือใช้อำนาจ

6. ความสัมพันธ์ในการขัดแย้งก่อให้เกิดกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีผลสำคัญเกิดขึ้นตามมา

7. กระบวนการความขัดแย้งทำให้ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ขาดลงชั่วคราว

8. ความสัมพันธ์ในการขัดแย้งมิใช่ตัวการที่ทำให้ปฏิสัมพันธ์หยุดชะงักลง แต่จะเป็นตัวที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนมาตรฐาน และความคาดหวังในการทำงาน

กระบวนการความขัดแย้งตามแนวคิดของฟิลเลียได้เสนอกระบวนการความขัดแย้งแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน

1. สภาพการณ์ก่อนเกิดความขัดแย้ง เป็นลักษณะของสภาพที่อาจปราศจากความขัดแย้งแต่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง

2. ความขัดแย้งที่รับรู้ได้ เป็นการรับรู้สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นของฝ่ายต่าง ๆ ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น

3. ความขัดแย้งที่รู้สึกได้ เป็นความรู้สึกว่าบุคคลเกิดความขัดแย้งขึ้น โดยอาจมีความรู้สึกถูกคุกคาม ถูกเกลียดชัง กลัวหรือไม่ไว้วางใจ

4. พฤติกรรมที่ปรากฏชัด เป็นการแสดงออกของบุคคลเมื่อรับรู้ หรือรู้สึกถึงความขัดแย้งเกิดขึ้น อาจแสดงถึงความก้าวร้าว การแข่งขัน การโต้เถียงหรือการแก้ปัญหา

5. การแก้ปัญหาหรือระงับความขัดแย้ง เป็นการทำให้ความขัดแย้งสิ้นสุดลง อาจทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะไป

6. ผลจากการแก้ปัญหา เป็นผลที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังจากการแก้ปัญหาความขัดแย้งแล้วกระบวนการของความขัดแย้ง จะเริ่มต้นจากสถานการณ์ของความขัดแย้ง ซึ่งประกอบไปด้วยสภาพแวดล้อม บุคคล พฤติกรรม ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

อลัน ซี เฟลเลย์ (Alan Filley) ได้เสนอแนะว่ากระบวนการของความขัดแย้งแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. สภาพก่อการขัดแย้ง เป็นลักษณะของสภาพการณ์ที่อาจปราศจากความขัดแย้ง แต่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง
2. ความขัดแย้งที่รับรู้ได้ เป็นการรับรู้จากสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นของฝ่ายต่าง ๆ ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น
3. ความขัดแย้งที่รู้สึกได้ เป็นความรู้สึกของบุคคลว่าเกิดความขัดแย้งขึ้นโดยอาจมีความรู้สึกว่าถูกคุกคามถูกเกลียดชัง กลัวหรือไม่พอใจ
4. พฤติกรรมที่ปรากฏเป็นการแสดงออกของบุคคลเมื่อรับรู้หรือรู้สึกว่ามี ความขัดแย้งเกิดขึ้น อาจแสดงความก้าวร้าว การแข่งขัน การโต้เถียงหรือการแก้ปัญหา
5. การแก้ปัญหาหรือระงับความขัดแย้ง เป็นการทำให้ความขัดแย้ง สิ้นสุดลงอาจโดยให้ทุกฝ่ายตกลงกันหรือให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะไป
6. ผลจากการแก้ปัญหาเป็นผลที่เกิดขึ้นหลังจากแก้ปัญหาแล้ว

โทมัส เคนเนท (Thomas Kenneth) แสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเป็นตอน ๆ ในแต่ละตอนจะมีเหตุการณ์เกิดขึ้นตามลำดับ ดังนี้ ความขัดแย้งเกิดจากการคับข้องใจ (Frustration) ของฝ่ายหนึ่งที่เกิดจากการที่ถูกอีกฝ่ายหนึ่งกระทำ ผลของความคับข้องใจ จะให้เกิดมโนทัศน์ (Conceptualization) เกี่ยวกับความขัดแย้ง คู่กรณีพยายามจะเข้าใจธรรมชาติของความขัดแย้งแต่การรับรู้ของบุคคลเป็นจิตวิสัย และมักจะลำเอียง ดังนั้นจึงจะหาหลักฐานหรือเหตุผลมาประกอบว่า การรับรู้ของตนที่มีต่อความขัดแย้งนั้นถูกต้อง คนที่พบกับความขัดแย้งจะคิดหาวิธีแก้ปัญหาความขัดแย้ง เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นบุคคลจะแสดงพฤติกรรม (Behavior) ออกมา พฤติกรรมที่แสดงออกมาเป็นการเอาชนะการแข่งขัน การต่อรอง การร่วมมือ การหลีกเลี่ยง เมื่อฝ่ายหนึ่งแสดงพฤติกรรมออกมาก็จะมีปฏิกิริยา (Reactions) ของอีกฝ่ายหนึ่งอาจทำให้เพิ่มหรือลดความขัดแย้งก็ได้ ในขั้นนี้แต่ละฝ่ายอาจจะจัดการกับความขัดแย้งอย่างไรก็ตามก็จะมีผลของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นตามมา ถ้าทั้งสองฝ่ายพอใจกับวิธีการจัดการกับความขัดแย้ง ความขัดแย้งก็อาจสิ้นสุดลง ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจผลของความขัดแย้งในตอนนี้อาจทำให้เกิดความขัดแย้งในตอนต่อไปอีก

## ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

### 2.3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคม

เราสามารถสรุปเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคมโดยแบ่งตามการเน้นถึงปัจจัยและสาเหตุในมิติต่าง ๆ ออกเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2536 : 46-50 ; สุเทพ สุนทรเกสซ์, 2540 : 83-137)

1) การศึกษาในกลุ่มแรกมองสาเหตุของการขัดแย้งว่าเกิดขึ้นมาจากสันดานมนุษย์ และสัตว์ในทุกสังคม คอนราด ลอเรนซ์ (Konrad Lorenz) นักชาติพันธุ์วิทยา ได้อธิบายว่าความขัดแย้งของมนุษย์นั้นเกิดจากพื้นฐานของแนวความคิดสัญชาตญาณความก้าวร้าว (Instinctual theories of aggression) การขัดแย้งและการต่อสู้ ความขัดแย้งเป็นกระบวนการเพื่อการทดแทนหรือชดเชยสิ่งที่เป็นสัญชาตญาณก้าวร้าว ทำลายล้างของ มนุษย์โดยผ่านทาง การต่อสู้หรือการแข่งขัน

2) การศึกษาในกลุ่มที่สองเสนอความคิดที่เน้นบูรณาการและสมานฉันท์ (Consensus and integration) ตามแนววิเคราะห์โครงสร้างหน้าที่ การเน้นเรื่องบูรณาการและสมานฉันท์ทำให้ทฤษฎีนี้มองความขัดแย้งว่าเกิดจากความแปรปรวนหรือความบกพร่องในระบบสังคม นักคิดสำคัญ ในกลุ่มนี้คือ พาร์สัน (Parsons) ซึ่งได้อธิบายว่าสังคมเป็นระบบของการรวมเอาความยึดเหนี่ยวระหว่างปทัสถานของความเห็นพ้องต้องกันและความชอบธรรมของทั้งระบบสังคมและบทบาทสถานะของสมาชิกในสังคมควบคู่กันไปตามแนวความคิดนี้ความเป็นระเบียบในสังคมไม่จำเป็นต้องถูกครอบงำโดยกลุ่มอำนาจ เพราะว่าแนวความคิดนี้คำนึงถึงความชอบธรรมเป็นหลัก ในการอยู่รอดของสังคม และเมื่อใดที่เกิดความขัดแย้งในสังคมนั้นหมายถึงว่า ได้เกิดภาวะตึงเครียดขึ้น ในสังคมเป็นการคุกคามต่อภาวะดุลยภาพของระบบสังคม ซึ่งยิ่งความตึงเครียดมีสูงขึ้นเท่าใดความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงถึงขั้นปฏิวัติรัฐประหารก็จะเกิดขึ้นได้ เนื่องจากภาวะชอบธรรมของระบบสังคมถูกทำลาย ดังนั้น ทฤษฎีในโครงสร้างหน้าที่จึงได้ถูกวิจารณ์ว่าไม่สามารถจะใช้วิเคราะห์ความขัดแย้งทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากการเน้นความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากเกินไปทำให้มองเรื่องความขัดแย้งเป็นสิ่งที่อยู่นอกกรอบของสังคม

3) การศึกษาของกลุ่มที่สามให้ความสนใจสาเหตุของความขัดแย้งในมุมมองเชิงโครงสร้างสังคม ข้อเสนอของทฤษฎีนี้อธิบายว่าความขัดแย้งเกิดจากการกดขี่ขูดรีดทางชนชั้น โดยเฉพาะในสังคมทุนนิยมที่โครงสร้างสังคมมีการแบ่งชนชั้นสูง ซึ่งเป็นชนชั้นที่กดขี่ขูดรีด ดังนั้นความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จากการขัดแย้งกันในผลประโยชน์ของชนชั้นและการเกิดความสำนึกของชนชั้นจึงก่อตัวขึ้นมากลายเป็นความขัดแย้งทางสังคม

ตัวแทนของทฤษฎีความขัดแย้งกลุ่มนี้ผู้ที่สำคัญได้แก่ แนวคิดแบบมาร์กซิสต์ ตัวอย่างเช่น อังเดร กุนเดอร์ แฟรงค์ (Andre Gunder Frank) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งทางสังคมตามแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์ เป็นความขัดแย้งหลักทางชนชั้นโดยการวิเคราะห์แบบองค์รวมทางสังคม (Social authority) ซึ่งจะวิเคราะห์ความเป็นจริงของโลกทางสังคมมากกว่าการใช้ระบบนามธรรมทางทฤษฎี และใช้วิธีการศึกษาในแบบวิภาษวิธีที่ให้ความสำคัญต่อความขัดแย้งที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในภาพรวมโดยการปฏิวัติสังคมในท้ายที่สุด

ทฤษฎีการวิเคราะห์ความขัดแย้งจากโครงสร้างทางสังคมได้รับการพัฒนามาเป็นแนวคิดแบบมาร์กซิสต์ใหม่โดย ราล์ฟ ดาห์เรดอร์ฟ (Ralf Dahredorf) ดาห์เรดอร์ฟได้พัฒนาทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict theory) โดยมองว่าสังคมมีลักษณะ 2 ด้านควบคู่กันไป คือ ด้านความ

ขัดแย้งและด้านสมานฉันท์แต่สังคมสามารถรวมตัวอยู่ได้โดยต้องมีการบีบบังคับเป็นสำคัญ ลักษณะสำคัญของทฤษฎีความขัดแย้งของคาร์เรนดอร์ฟ ก็คือ

1. ความขัดแย้งที่สำคัญเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่มีสิทธิอำนาจ (Authority) ที่แตกต่างกันมากกว่าความขัดแย้งทางชนชั้นที่มีพื้นฐานอยู่ที่การเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตในสังคม

2. การมีสิทธิอำนาจที่แตกต่างกันคือ การที่คนกลุ่มหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าคนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นอำนาจที่ควบคู่อยู่กับตำแหน่งที่แตกต่างกัน กล่าวคือ มีกลุ่มที่ดำรงตำแหน่งผู้มีอำนาจเหนือกว่า (Superordination) และกลุ่มที่อยู่ใต้อำนาจ (Subordination) โดยกลุ่มที่มีอำนาจเหนือกว่าคาดหวังที่จะควบคุมผู้ที่อยู่ใต้อำนาจโดยใช้อำนาจที่ชอบธรรมที่ทำให้คนที่ไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับการลงโทษ

3. กลุ่มที่มีอำนาจเหนือกว่าและกลุ่มที่อยู่ใต้อำนาจจะมีผลประโยชน์ (Interest) ที่แตกต่างกัน ดังนั้น กลุ่มผู้มีอำนาจก็พยายามที่จะรักษาสถานภาพที่เป็นอยู่ของตัวเองไว้ ในขณะที่กลุ่มอยู่ใต้อำนาจพยายามแสวงหาการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ความขัดแย้งทางสังคมจึงเป็นความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์เป็นสำคัญ

4. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในสังคมมีพัฒนาการของกลุ่มออกเป็น 3 ระดับ คือ ในระดับแรกเรียกว่า กลุ่มเสมือนกลุ่ม (Quasi group) ซึ่งเป็นการแค่มารวมตัวของคนที่ผลประโยชน์ร่วมกันบางอย่าง ในขั้นต่อมาเสมือนกลุ่มก็จะพัฒนาไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) ในระดับที่สอง กลุ่มผลประโยชน์ในที่นี้ หมายถึง กลุ่มที่เริ่มมีแบบแผน (Common modes of behavior) ของพฤติกรรมร่วมกัน ได้แก่ การมีโครงสร้าง รูปแบบขององค์กร แผนงาน และบุคลากรในการทำงาน กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในสังคมก็จะก่อให้เกิดกลุ่มขัดแย้ง (Conflict group) ขึ้นมา ในระดับที่สาม กลุ่มขัดแย้งจะมีการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างสังคม ถ้าความขัดแย้งพัฒนาถึงขั้นสูงสุดก็จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างสังคมอย่างรวดเร็ว

4) แนวความคิดของกลุ่มที่สื่ออธิบายว่า ความขัดแย้งนั้นเกิดจากการทำหน้าที่อย่างหนึ่งของระบบสังคม ทฤษฎีนี้เป็นความพยายามที่จะผสมผสานแนวทางทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่เข้ากับทฤษฎีความขัดแย้ง โดย ปีแอร์ แวน เด็น แบรค (Pierre van den Brack) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งอาจจะมีคุณูปการต่อการบูรณาการในเชิงสมานฉันท์ ในขณะที่เดียวกันบูรณาการอาจเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้เช่นเดียวกัน ลูอิส โคเซอร์ (Lewis Coser) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งอาจจะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับกลุ่มที่มีโครงสร้างหลวม ๆ ได้ในสังคมที่กำลังแตกแยก ตัวอย่างเช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวยิวในอิสราเอลกับกลุ่มอาหรับจะพบว่า ความเป็นปึกแผ่นของกลุ่มชาวยิวอาจถือได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการมีความขัดแย้งกับกลุ่มอาหรับมาเป็นเวลานาน ดังนั้น การยุติความขัดแย้งระหว่างชาวยิวกับอาหรับอาจก่อให้เกิดความตึงเครียดมากขึ้นในสังคมของ

กลุ่มอิสราเอลเอง เป็นต้น นอกจากนี้ ความขัดแย้งยังมีหน้าที่ช่วยในด้านการสื่อสารระหว่างกลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ ก่อนที่จะเกิดความขัดแย้งกันกลุ่มหนึ่งอาจจะยังรู้สึกไม่แน่ใจเกี่ยวกับจุดยืนของกลุ่มตรงข้าม แต่เมื่อเกิดความขัดแย้งแล้วผลของการขัดแย้งจะทำให้ฐานะและขอบเขตของกลุ่มที่ขัดแย้งมีความชัดเจนขึ้น ดังนั้น ปัจเจกบุคคลก็จะสามารถตัดสินใจได้อย่างชัดเจนว่าจะปฏิบัติอย่างไรต่อกลุ่มตรงข้าม ตัวอย่างเช่น ในการประท้วงสงครามเวียดนามในสหรัฐอเมริกาพบว่า การประท้วงดังกล่าวจงใจให้เยาวชนได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองเป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา แต่เมื่อความขัดแย้งในสงครามเวียดนามสิ้นสุดลงกลับพบว่าเยาวชนก็จะมีทำที่วางเฉยไม่ค่อยยุ่งกับการเมืองนัก

5) การศึกษาของกลุ่มที่ห้า กลุ่มนี้เน้นการศึกษาความขัดแย้งระหว่างประเทศ แนวความคิดนี้มีความเห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสังคมนั้น เกิดจากการขัดแย้งกัน ในผลประโยชน์แห่งชาติ คำว่าผลประโยชน์แห่งชาตินั้นเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เรียกว่าความมั่นคง อำนาจ ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของชาติ การแข่งขันกันในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ การคำนวณที่ผิดพลาดของผู้นำและการประเมินอำนาจที่สูงเกินไปตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นชนวนให้เกิดสงครามระหว่างประเทศ ใช้ปัจจัยทางการเมืองและดุลอำนาจเป็นตัวแปรในการวิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างประเทศ ประกอบกับการใช้อำนาจยับยั้ง การปิดกั้น ขอบเขตอำนาจ ความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ มาเป็นตัวแปรหลักในการวิเคราะห์ตามแนวความคิดนี้

6) การศึกษาของกลุ่มที่หก มีแนวความคิดว่าความขัดแย้ง เป็นผลมาจากการติดต่อสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ การรับรู้ที่ผิดพลาด ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน การกล่อมเกลாதองสังคมนและกระบวนการของการขาดสติยั้ง เน้นการศึกษาพฤติกรรมความขัดแย้งโดยอาศัยความแตกต่างในผลประโยชน์ มุ่งสนใจที่ตัวการกระทำ ลักษณะการตัดสินใจของผู้นำความแตกต่างในอิทธิพลการรับรู้ข่าวสารจากการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายที่ขัดแย้งค่านิยมและทัศนคติเกี่ยวกับอิทธิพลของพฤติกรรมความขัดแย้ง ความแปรปรวนทางด้านบุคลิกภาพอันจะก่อให้เกิดสงครามหรือสันติภาพ ตัวอย่าง นอร์ท (North) มีความเห็นว่าการเกิดสงคราม เป็นผลสืบเนื่องจากความผิดพลาดในการรับรู้และการประเมินที่ผิดพลาด เช่น กรณีสงครามเวียดนาม เกิดจากลักษณะทางด้านจิตใจและการรับรู้ที่ผิดพลาดในการประเมินสถานการณ์ ของบุคคลสำคัญของอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในนโยบายเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น

จากทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคมผู้วิจัยจะบูรณาการในเชิงทฤษฎีถึงปัจจัยที่มีผลต่อความขัดแย้งทางสังคมที่จะใช้ในวิทยานิพนธ์นี้ ดังนี้คือ

1. ปัจจัยด้านผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน
2. ปัจจัยด้านความคิดเห็น หรือ อุดมการณ์ที่แตกต่างกัน
3. ปัจจัยด้านการจัดสรรอำนาจ อันเนื่องมาจากสันดานมนุษย์ที่มีพื้นฐานมาจากความก้าวร้าวและการต่อสู้เอาชนะ
4. ปัจจัยด้านการรับรู้ การสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ ผิดพลาด และคลาดเคลื่อน

### 2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งทางสังคมโดยสันติวิธี

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่ามีนักคิดทางตะวันตกหลายท่านที่ได้ให้คำนิยามและนำเสนอแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของความขัดแย้ง ดังจะยกนำเสนอ ดังนี้

1) ยีน ชาร์ป (Gene Sharp) ได้นำเสนอหลักการสันติวิธี ไว้ 3 ประเด็น คือ (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ และคมสันต์ หุตะแพทย์, 2529)

(1) การประท้วง หรือชักจูงโดยไม่ใช้ความรุนแรง เป็นวิธีการในเชิงสัญลักษณ์ที่มีจุดหมายเพื่อชักจูงฝ่ายตรงข้ามหรือคนอื่น ๆ ให้มาเห็นด้วยกับฝ่ายตน หรือเพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจของกลุ่ม เช่น การชุมนุมเดินขบวน การเสียดสี ล้อเลียน การส่งจดหมายเปิดผนึก

(2) การไม่ให้ความร่วมมือ วิธีการนี้อาจแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 3 กลุ่มคือ

1) การไม่ให้ความร่วมมือทางสังคม คือการปฏิเสธที่จะมีความสัมพันธ์ทางสังคมตามปกติกับบุคคลที่มุ่งจะคัดค้าน การระงับกิจกรรมทางศาสนา คือบุคลากรทางศาสนาหยุดทำพิธีทางศาสนาแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือบางทีก็ไม่ใช่วิธีการร่วมมือกับกิจกรรมประเพณีและสถาบันสังคม บางกลุ่มใช้วิธีอพยพออกเพื่อประท้วง อันเป็นการแสดงออกถึงการไม่รับอำนาจของสถาบันทางการเมืองโดยสิ้นเชิง

2) การไม่ให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เป็นการหยุดยั้งหรือปฏิเสธที่จะมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจอย่างเฉพาะเจาะจง อาจแบ่งแยกออกได้เป็นสองกลุ่มหลักคือการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และนัดหยุดงาน

3) การไม่ให้ความร่วมมือทางการเมือง เป็นการปฏิบัติที่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่เคยมีภายใต้สภาพการณ์เป็นจริง ในทางปฏิบัติจะต้องมีประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมด้วย การไม่ให้ความร่วมมือทางการเมืองนี้อาจปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาล หรือแม้แต่โดยรัฐบาลเอง ความสำคัญของความไม่ร่วมมือทางการเมืองจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนของผู้คนที่เข้าร่วม การไม่ให้ความร่วมมือทางการเมืองมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เช่น การปฏิเสธที่จะช่วยเหลือกองกำลังของรัฐ การคว่ำบาตรการเลือกตั้ง เป็นต้น

(3) การแทรกแซงโดยไม่ใช้ความรุนแรง วิธีการประเภทนี้แตกต่างจากสองประเภทแรกตรงที่วิธีการนี้เป็นการเข้าแทรกแซงเข้าไปในสถานการณ์ ซึ่งสามารถให้ผลได้ ทั้งในแง่บวกและ แง่ลบ อาจจะแยกสลายหรือแม้แต่ทำลายแบบแผนพฤติกรรมที่มีอยู่ นโยบาย ความสัมพันธ์ หรือสถาบันที่ควรคัดค้าน วิธีการประเภทนี้บางครั้งก็ก่อให้เกิดแบบพฤติกรรม หรือสถาบันใหม่ที่ประชาชนพอใจ วิธีการแทรกแซงโดยไม่ใช้ความรุนแรงนี้อาจเป็นการมุ่งแทรกแซงทางจิตวิทยา ทางกายภาพทางสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมืองได้ เช่น อาจหมายถึงการอดอาหารประท้วง การนั่งยึดถือ การขวางกั้นพาหนะกีดขวางทางเดิน การยึดพื้นที่ก่อสร้าง เป็นต้น

2) มาร์ติน ลูเธอร์ คิง จูเนียร์ (Martin Luther King, Jr.) ได้เสนอสันติวิธี หรือ ปฏิบัติการไร้ความรุนแรง เริ่มต้นด้วยวิธีการคว่ำบาตร ประท้วง เมื่อมีการประท้วงเขามักจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของความรักเสมอแม้จะต้องเผชิญหน้ากับความเคียดแค้นชิงชังก็ตาม โดยได้ย้ำให้เห็นว่า เราไม่ต้องการความขมขื่นเป็นอันขาด ถ้าเราปล่อยตัวให้จมอยู่ในความเกลียดชังแล้ว ยุคใหม่ก็จะเข้ารอยเดิม เราต้องเผชิญกับความเกลียดชังด้วยความรัก การใช้กำลังบังคับด้วยแรงใจ ซึ่งจากการวิเคราะห์ถึงแรงจูงใจในการใช้สันติวิธีด้วยการประท้วง นั้น เขาได้รับอิทธิพลมาจากการ ปฏิบัติการสันติวิธี หรืออหิงสาของมหาตมะ คานธีที่พยายามจะแสดงให้เห็นด้วยการเอาวิญญาณ ของตนมาเผชิญกับทรราชโดยไม่ยอมแพ้หรืออ่อนแอต่ออุปสรรคที่จะเกิดขึ้น ซึ่งมาร์ติน ลูเธอร์ คิง จูเนียร์ ก็ได้แสดงให้เห็นถึงแง่มุมที่สอดคล้องกับแนวคิดของมหาตมะ คานธี ที่ว่า สันติวิธีไม่ใช่สัญลักษณ์ ของความอ่อนแอ หรือความขลาดกลัวดังที่พระเยซูได้แสดงให้เห็นว่า การยืนหยัดในสันติวิธีเปลี่ยน ความอ่อนแอไปสู่ความเข้มแข็ง และก่อให้เกิดความกล้าหาญเมื่อเผชิญกับอันตราย

3) โยฮัน กัลป์ตุง (Johan Galtung) ได้นำเสนอทางเลือกใหม่ให้กับสังคม คือ สิ่ง ที่เรียกว่า สันติภาพเชิงโครงสร้าง โดยได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพไว้ว่า (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ และคมสันต์ หุตะแพทย์, 2529)

(1) สันติภาพไม่ได้เป็นเพียงสันติภาพในระหว่างประเทศหรือรัฐชาติเท่านั้น แต่ หมายถึงสันติภาพในสังคม สันติภาพระหว่างและภายในตัวมนุษย์ และสันติภาพระหว่างมนุษย์กับ ธรรมชาติ เป็นสันติภาพที่ครอบคลุมทั้งธรรมชาติ มนุษย์ สังคม และโลก กัลตุงมองว่าทั้งหมดนี้จะ สามารถอยู่รวมกันอย่างสันติได้ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ ความหลากหลาย (ในส่วนตัวต่าง ๆ ของ ความสัมพันธ์และตัวผู้กระทำ) และการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันและกัน (Symbiosis)

(2) ความหลากหลายและการพึ่งพาในธรรมชาตินำมาซึ่งความสมดุลทางนิเวศ และสิ่งนี้ทำให้เกิดการสร้างสรรค์ ทำให้เกิดสังคมพหุนิยมและทำให้เกิดการอยู่รวมกันอย่างสันติ

(3) การพึ่งพากันและกันในธรรมชาติเป็นการพึ่งพาในแนวนอนไม่ใช่การพึ่งพา ในแนวตั้ง ไม่ใช่การพึ่งพาของผู้อ่อนแอกว่าต่อผู้แข็งแรงกว่า ดังนั้นจึงไม่เกิดการครอบงำของผู้แข็งแรง ต่อผู้ที่อ่อนแอกว่า

ประเด็นของการตอบโต้ที่ว่า “ทำไมจึงต้องใช้สันติวิธี” เมื่อวิเคราะห์จากปัจจัย ต่าง ๆ อย่างรอบด้านแล้ว คำตอบที่พบในเบื้องต้นมีอย่างน้อย 7 ประการ กล่าวคือ

1) สันติวิธีเป็นวิธีที่ถูกต้องตามหลักศีลธรรม วิธีการนี้เป็นคู่มือ และเครื่องมือสำคัญ ในการพัฒนาความเป็นมนุษย์ เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาจิตใจมนุษย์ แก้ปัญหาแบบมนุษย์ด้วย ตัวมนุษย์เอง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การที่คนเข้าใจศีลธรรมต่างกันหลายรูปแบบ ทำให้เกิด การตีความเพื่อสนองตอบตัวเอง อย่างไรก็ตาม เมื่อมองคำว่า “ศีลธรรม” ในมิติของศาสนาก็ย่อมเป็น การง่ายที่จะแสวงหา “จุดร่วม” ที่คล้ายคลึงกันได้

2) การจัดการความขัดแย้งแบบสันติวิธี นอกจากเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับ มนุษยชาติแล้ว ยังเป็นวิธีการที่สร้างพื้นฐานของความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างประชาชนในกลุ่ม



ต่าง ๆ เพราะความเข้าใจ เห็นใจกันเป็นวิธีการป้องกัน และต่อสู้กับภัยในด้านต่าง ๆ ที่อาจจะมาสู่ประเทศชาติด้วย

3) สันติวิธีเป็นวิธีเดียวที่สนับสนุนประชาธิปไตยโดยเฉพาะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ดังที่นักคิดบางท่านได้นำเสนอว่า ประชาธิปไตยเป็นวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งแทนการใช้ความรุนแรง กระบวนการประชาธิปไตยนำมาสู่การส่งเสริมสันติวิธีในชาติ และระหว่างชาติได้ ประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ มีการลงคะแนนเสียงโดยเท่าเทียมกัน มีการสร้างความเข้าใจร่วมกัน มีการควบคุมทางนโยบาย ประชาธิปไตยนำมาสู่การหลีกเลี่ยงทรราชย์ การมีสิทธิเสรีภาพ มีการแสดงความคิดเห็นของตนเอง มีความอิสระทางความคิด มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปกป้องความสนใจส่วนบุคคล มีความเท่าเทียมกันทางการเมือง และประชาธิปไตยนำมาสู่การแสวงหาเสรีภาพ ฉะนั้น ทั้ง สันติวิธี และประชาธิปไตย จึงมีความสัมพันธ์ และเกื้อหนุนกัน ถ้าพัฒนาประชาธิปไตยได้มาก โอกาสที่สันติวิธีสัมฤทธิ์ได้มากและมีโอกาสประสบความสำเร็จ เมื่อสันติวิธีทำงานได้สำเร็จ ประชาธิปไตยต้องได้รับการเกื้อหนุน หรือสร้างสรรค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มิติของความเท่าเทียม หรือความเสมอภาค เพราะหากคุณสมบัติเช่นนี้เกิดขึ้นในสังคมได้ คนในสังคมสามารถยอมรับความแตกต่างในมิติต่าง ๆ ได้ เช่น ความคิดเห็น ชาติพันธุ์ ศาสนา และภาษา เป็นต้น ซึ่งหลักการเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่เกื้อหนุนสันติวิธี ทั้งสิ้น

4) สันติวิธีเป็นวิธีสนับสนุนกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ กลุ่ม ฉะนั้น การที่ทำให้สังคมเกิดสันติสุขได้นั้น จำเป็นต้องดึงทุกคนในสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาหาทางออกร่วมกัน (Inclusive society) ไม่ใช่แค่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียออกไป (Exclusive society) ดังที่ประเวศ วะสี (2536) กล่าวว่า ควรทำให้สังคมนี้ให้เป็น สังคมสุขภาพ ซึ่งเกิดขึ้นมาได้จากหลายสาเหตุ บางครั้งเริ่มต้นขึ้นมาจาก การพยายามหาทางแก้ปัญหาาร่วมกันในสิ่งที่นำมาซึ่งความทุกข์ อาจเริ่มจากความทุกข์ของปัจเจกชน และพัฒนาไปสู่การร่วมกันกับคนที่มีความทุกข์อย่างเดียวกัน และพยายามค้นหาทางออกพร้อม ๆ กัน โดยการร่วมคิด ร่วมริเริ่ม ร่วมวางแผนดำเนินการ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมตรวจสอบน้อยที่สุด ซึ่งการร่วมทุกข์นี้ในทางพุทธศาสนาถือว่าเป็นทำให้ความรู้สึกร่วมทุกข์นั้นน้อยลง และที่สำคัญการร่วมทุกข์ทำให้ได้มีการปรับทุกข์ ได้รับการปรึกษาหารือกัน จากหนักกลายเป็นเบา

5) สันติวิธีเป็นวิธีเดียวที่สนับสนุนการคิด และการปฏิบัติการในการจัดการความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบ ทั้งทางร่างกาย ทางเพศ ทางจิตใจ ทางเศรษฐกิจและ โดยเฉพาอย่างยิ่ง การไม่ใช้ความรุนแรงดังกล่าวนี้ ประกอบไปด้วย “ความเป็นธรรม” ทั้งในแง่ของความยุติธรรม ความเที่ยงธรรม การยกย่องและให้เกียรติมนุษย์ในสถานะของเพื่อนร่วมโลกคนหนึ่ง ที่รักสุข และเกลียดกลัวความทุกข์เช่นเดียวกัน

6) สันติวิธีเป็นวิธีการที่น่าจะมีการสูญเสียน้อยที่สุด ทั้งระยะสั้นระยะยาว ทั้งรูปธรรมและนามธรรม ผิดกับการใช้ความรุนแรง ซึ่งทุกฝ่ายอ้างว่าเป็นวิธีการสุดท้าย ซึ่งบางกรณี

สามารถบรรลุผลในระยะสั้นเป็นรูปธรรมชัดเจน แต่หากความขัดแย้งดำรงอยู่เพียงแต่ถูกกดไว้ โอกาสที่จะทำให้เกิดความรุนแรงในระยะยาวย่อมมีอยู่ ส่วนในทางนามธรรม เช่น ความเข้าใจอันดีความสามัคคีปรองดอง นั้นย่อมเกิดขึ้นได้ยากด้วยวิถีความรุนแรง

7) ในขณะที่สังคมมีความสลับซับซ้อน (Chaos) เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นมา มักจะมีแนวโน้มไปสู่ความรุนแรงได้ง่าย สันติวิธีจะเข้ามามีบทบาท และทำหน้าที่ในการประสานร่องรอยความขัดแย้งเหล่านั้น เพื่อให้สังคมไทยได้ปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) จากวิธีเดิมที่ใช้อำนาจเข้าไปแก้ไขปัญหาแบบสังคมโบราณซึ่งใช้ไม่ได้แล้วในสังคมปัจจุบัน ไปสู่กระบวนการทางสังคมที่เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมกันคิด ร่วมกันทำ เรียกว่า วิธีการอารยะ (Civilize) หรือ ความเป็นอารยะ (Civility) กล่าวคือ เป็นการพัฒนาจากสังคมเดิมไปสู่แนวทางสันติวิธี

กล่าวโดยสรุปแล้ว สันติวิธี นอกจากเป็นวิธีที่เต็มไปด้วยความเป็นธรรมแล้ว ยังเป็นคู่มือและเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น สิ่งที่สามารถเป็นฐานรองรับการพัฒนาประชาธิปไตยก็คือ กระบวนการที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ กลุ่มของสังคม ซึ่งหัวใจสำคัญของการมีส่วนร่วมก็คือ การทะลายนและสลายความเป็นอัตลักษณ์ และ ยอมรับในความแตกต่าง ของมนุษย์แต่ละคน อันเป็นการส่งเสริม และยอมรับในศักยภาพของมนุษย์ โดยมนุษย์ และเพื่อมนุษย์เอง

เมื่อกล่าวถึงการจัดการความขัดแย้งโดยวิธีแห่งการทูตเชิงสันตินั้น สามารถจำแนกสันติวิธีตามแนวนี้ได้ 7 วิธี คือ ดังนี้ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547)

### 1. การเจรจา

การเจรจา (Negotiation) หมายถึง กระบวนการของการแสดงออก ซึ่งข้อเสนอที่ต้องการให้ได้รับการตกลงบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันในเรื่องที่มีการขัดแย้งทางผลประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไป การเจรจาเป็นการสร้างความสัมพันธ์ของการต่อรองระหว่างกลุ่มที่รู้สึกว่าจะเกิดความขัดแย้ง หรือเกิดความขัดแย้งแล้ว แต่ละกลุ่มจึงพบปะ พุดคุย แลกเปลี่ยน และปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐ หรือบุคคลที่เป็นคู่พิพาท เพื่อแสดงออกในข้อเสนอที่ต้องการให้ได้รับการตกลงบนพื้นฐานร่วมกัน อันเป็นการแสดงถึงความตั้งใจและความพยายามในการเจรจาที่มุ่งหมายให้มีการตกลงระหว่างกัน จึงจำเป็นต้องดำเนินการต่อรอง เพื่อให้ได้บรรลุผลเป็นการตกลงที่จะถือปฏิบัติต่อกันในอนาคต จะเห็นว่า เมื่อเกิดความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทขึ้น วิธีที่ง่ายที่สุดก็คือการที่คู่กรณีพยายามที่จะหาแนวทางเพื่อพุดคุย ปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกแบบทวิภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อข้อพิพาทระหว่างประเทศ หรือระหว่างบุคคล หรือกลุ่มบุคคลนั้นไม่สลับซับซ้อนมากนัก การเจรจาย่อมเป็นทางเลือกแรก และได้ผลดีกว่าการชี้ขาดตัดสินด้วยกระบวนการตุลาการ ทั้งนี้เพราะ ความยินยอมการเอื้ออำนวยซึ่งกันและกันโดยนัยซึ่งทุกฝ่ายยอมรับได้จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แต่ข้อจำกัดของการเจรจาก็มีอยู่มาก เช่น มีปัจจัยอื่นมาบีบบังคับไม่ให้คู่เจรจาเข้าร่วมเจรจาได้หรือเจรจาไม่บรรลุผลสำเร็จ เนื่องจากผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย การต่อรองและการไม่ยอมรับในเหตุผล

ของคู่เจรจารวมไปถึงปัจจัยหรือกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อการเจรจาในขณะนั้น เช่น มติมหาชน แนวความคิดของผู้นำประเทศ หรือกลุ่มบุคคล เป็นต้น ที่มีแนวคิดไม่สอดคล้องกัน

โดยสรุปก็คือ การเจรจานั้นเป็นการพบปะกันระหว่างรัฐ หรือคู่กรณีอื่น ๆ เพื่อปรึกษาหารือกัน การเจรจาอาจจะเป็นวิธีเริ่มต้นที่คู่กรณีนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาท เพื่อเสนอความต้องการของแต่ละฝ่ายให้ทราบ หากแต่ละฝ่ายพยายามละจุดยืน (Position) ที่แข็งกร้าวของตัวเอง โดยมองไปที่ผลประโยชน์ (Interest) อันเกิดร่วมกันทั้งสองฝ่าย การเจรจาแบบทวิภาคีจะราบรื่นและมีทางออกได้ง่ายขึ้น แต่ถ้าคู่กรณียึดมั่นในจุดยืนของตัวเองจะทำให้เกิดทางตัน ด้วยเหตุนี้ คู่กรณีอาจจะหาแนวทางแก้ไขด้วยสันติวิธีในรูปแบบอื่น ๆ ต่อไป

## 2. การไต่สวน

การไต่สวน (Inquiry) แนวทางนี้เป็นวิธีที่มุ่งเน้นการจัดการข้อพิพาททั้งในระหว่างประเทศและภายในประเทศ เมื่อก้าวถึงระบบการไต่สวนในระหว่างประเทศเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศนั้น เกิดขึ้นจากผลการประชุมสันติภาพครั้งแรกที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. 1899 ในมาตรา 9 และ 14 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการไต่สวนว่า หากไม่สามารถตกลงกันได้โดยทางการทูตอันเนื่องมาจากมีความเห็นขัดแย้งกัน ให้จัดตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นอำนาจความสะดวกในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหา โดยหาข้อเท็จจริงอันแน่ชัดด้วยการสืบสวนที่ปราศจากความลำเอียง และด้วยความบริสุทธิ์ใจ

จะเห็นว่า รายงานของคณะกรรมการไต่สวนอยู่ในวงจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงเท่านั้น ไม่มีลักษณะชี้ขาด รายงานดังกล่าวไม่มีลักษณะบังคับและไม่มีผลผูกพันให้รัฐคู่กรณียอมรับแต่อย่างใด แต่ก็อาจมีประโยชน์ในการยุติปัญหาต่อไปได้ สหประชาชาติได้มีมติในปี ค.ศ. 1967 (พ.ศ.2510) จัดตั้ง คณะกรรมการไต่สวนถาวร (International commission of inquiry) ขึ้นโดยประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายและสาขาต่าง ๆ การสอบสวนของคณะกรรมการนี้ จะทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากคู่พิพาทอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งในดินแดนที่จะมีการสอบสวน อย่างไรก็ตาม การไต่สวนในระดับประเทศ หรือระดับรัฐมีการดำเนินการไต่สวนในหลายกรณี เห็นได้จากการตั้งชุดไต่สวนกรณีที่ทำหารยิงประชาชนภายในมัสยิด “กรือเซะ” หรือ กรณีการสลายม็อบ (Mop) ที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ เป็นต้น ผลการไต่สวนนั้นคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีหน้าที่เพียงนำเสนอข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเสนอแนะทางออก หรือแนวทางแก้ไขต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

## 3. การไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ย (Reconciliation) นักสันติวิธีบางท่านแปลว่า การฟื้นคืนดี หรือการเยียวยา การไกล่เกลี่ยเป็นการปฏิบัติการของรัฐที่สาม หรือบุคคลที่สาม ในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถแก้ปัญหาด้วยตนเองโดยทางการเจรจา เพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงกันในปัญหาที่พิพาท

#### 4. การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง

การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) หมายถึง กระบวนการที่คู่กรณีซึ่งอาจจะเป็นรัฐ บุคคล หรือกลุ่มบุคคล ใช้ในการแก้ไขปัญหา โดยสมัครใจมาพูดคุย อภิปรายถึงความแตกต่างกันในเรื่องต่าง ๆ และเนื่องจากเป็นความสมัครใจที่คู่เจรจาทันทีมาพูดคุยกัน จึงเป็นการร่วมกันหาทางออกต่าง ๆ แล้วจึงร่วมกันตัดสินใจนำไปสู่ผลที่คู่เจรจาพึงพอใจ ถ้าคู่เจรจาเข้าใจกระบวนการและสามารถสื่อสารกันได้อย่างดี ไม่ต้องมีคนกลางมาเป็นผู้กำกับกระบวนการ แต่โดยส่วนใหญ่กว่าที่จะตัดสินใจมาร่วมเจรจา ความขัดแย้งก็กลายเป็นข้อพิพาทอย่างรุนแรง จำเป็นต้องมีคนกลางมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่เรียกว่า การเจรจาไกล่เกลี่ยคน จะเห็นว่า กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นแนวทางที่ขยายเพิ่มเติมจากการเจรจา โดยมี “บุคคลที่สาม” ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง บุคคลคนที่สามนี้ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจปัญหาโดยตรง แต่คนกลางนี้จะช่วยคู่กรณีที่เกิดความขัดแย้งกัน เพื่อให้บรรลุข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับ โดยความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นข้อพิพาททั้ง “การเจรจาต่อรอง” และ “การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง” เปิดทางให้อำนาจแห่งการตัดสินใจอยู่ที่คู่กรณีที่มีความขัดแย้งกัน

นอกจากนั้น การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างสมัครใจ โดยที่คู่กรณีต้องเต็มใจยอมรับความช่วยเหลือจากผู้อื่นที่จะมาช่วยจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางมักจะเกิดขึ้นเมื่อคู่กรณีมีความเห็นว่าเขาไม่อาจจะร่วมกันแก้ไขได้โดยลำพัง และเมื่อหนทางแก้ปัญหามีเพียงการอาศัยความช่วยเหลือของบุคคลที่สามเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงความสำคัญของการเจรจาไกล่เกลี่ยพบแง่มุมที่น่าสนใจหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นกระบวนการพิจารณาตัดสินหาทางออกของข้อขัดแย้งเกิดโดยคู่กรณี หรือคู่ขัดแย้งช่วยกันพิจารณาหาทางออกร่วมกัน ซึ่งคนกลางไม่มีหน้าที่หรือไม่มีอำนาจไปตัดสินคดี
2. กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยจะใช้วิธีการ หรือกระบวนการใช้การเรียนรู้ร่วมกัน (Learning process) โดยไม่ใช่จุดยืนแต่จะใช้การเจรจาโดยใช้ความต้องการ หรือความสนใจร่วมกันเป็นพื้นฐานในการเจรจา (Interest-based negotiation) โดยไม่มุ่งไปที่การเจรจาโดยยึดจุดยืน (Position-based negotiation) ซึ่งจะช่วยให้ยากต่อการเจรจา
3. กระบวนการในการเจรจาต้องมีกติกาในการเจรจา (Ground rules) เพื่อให้คนกลางที่มีหน้าที่กำกับกระบวนการได้ตามนั้น

สรุปก็คือ นักเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางจะทำหน้าที่ประจักษ์ชัดที่สามนั้น ซึ่งจะสร้างเวทีขึ้นมาเพื่อให้มีการสานเสวนาร่วมกันทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประเด็นต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดความ พึงพอใจร่วมกัน อีกทั้งจะช่วยให้มีทางเลือกที่หลากหลาย และก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีต่อกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายด้วย

การไกล่เกลี่ยโดยคนกลางเป็นเพียงผู้ช่วยติดต่อ (Good officers or facilitator) การช่วยติดต่อเป็นการใช้ความเพียรพยายามของรัฐที่สาม หรือบุคคลที่ 3 ที่จะนำคู่พิพาทมาพบปะเพื่อพูดคุย และปรึกษาหารือร่วมกัน อันเป็นการใช้ความพยายามในการระงับให้สันติภาพดำรงอยู่ต่อไป ไม่ถือเป็นการแทรกแซงแต่อย่างใด ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ การช่วยติดต่อไม่ได้เสนอแนะให้แก้ไข และไม่ได้รับร่วมเจรจาด้วย แต่อาจนำไปสู่การเชื่อเชิญให้มาแก้ไขเพื่อร่วมมือเจรจาในกรณีที่เปลี่ยนเป็นการไกล่เกลี่ย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประเด็นที่เกี่ยวกับการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง และการที่คนกลางทำหน้าที่ช่วยในการติดต่อให้คู่กรณีเพื่อหาทางออกนั้น จะไม่มีลักษณะเป็นการบังคับรัฐคู่กรณี หรือคู่กรณีอื่น ๆ คู่กรณีทั้งหมดมีเสรีภาพเต็มที่ในการที่จะรับหรือไม่รับทางออก ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยเสนอก็ได้ และสำหรับด้านผู้ไกล่เกลี่ยเอง ก็มีเสรีภาพที่จะเสนอการไกล่เกลี่ยของเขาต่อไป หรือจะหยุดไกล่เกลี่ยเมื่อใดก็ได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ การไกล่เกลี่ยจึงต้องอาศัยความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ

## 5. การประนีประนอม

การประนีประนอม (Compromising) เมื่อกกล่าวถึงการประนีประนอมในระหว่างประเทศเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยให้คณะกรรมการ หรือตัวแทนระหว่างประเทศอื่น ซึ่งคู่กรณีที่ขัดแย้งกันได้ตกลงแต่งตั้งขึ้น พยายามประนีประนอมโดยมุ่งแสวงหาข้อแก้ไขที่สมเหตุสมผลในความขัดแย้งเพื่อให้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้

การประนีประนอมเกิดจากการที่คู่กรณีได้ตกลงกันไว้ในอนุสัญญาสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายก็ได้ ว่าถ้ามีกรณีพิพาทเกิดขึ้นให้ใช้วิธีระงับด้วยการประนีประนอม สำหรับหลักเกณฑ์พื้นฐานที่เกี่ยวกับการประนีประนอมอยู่ในกรรมสารที่เรียกว่า “การระงับข้อพิพาทโดยสันติ” (Pacific settlement of international disputes) ซึ่งลงนามที่กรุงเจนีวา เมื่อวันที่ 25 กันยายน 1928 โดยเฉพาะในข้อ 15 ระบุว่า “ภาระของคณะกรรมการประนีประนอมได้แก่ การทำข้อพิพาทให้กระจ่างชัด รวบรวมข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวข้องโดยวิธีการไต่สวน หรือวิธีอื่นใด และพยายามที่จะให้คู่กรณีตกลงกัน” อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการประนีประนอม อาจเสนอทางออกซึ่งเป็นเพียงข้อแนะนำเท่านั้น หากมีลักษณะเป็นการบังคับให้ภาคีจำต้องปฏิบัติตามไม่

เมื่อกกล่าวถึงการประนีประนอม ในความหมายทั่วไปนั้น จัดได้ว่าเป็นหลักการในทางรัฐศาสตร์ที่นำมาประยุกต์ใช้เมื่อเกิดการตั้งตัวในสถานการณ์ที่ต้องเผชิญหน้ากัน ท่ามกลางการเผชิญหน้าเพื่อเจรจาต่อรองในสิ่งที่แต่ละฝ่ายต้องการนั้น บรรยากาศต้องเต็มไปด้วยหลักแนวคิดและทฤษฎีที่ว่า “แสงจุดร่วม และสงวนจุดต่าง” ประเด็นใดที่สามารถหาทางออกร่วมกันได้โดยการเจรจาและหาข้อยุติต้องรับนำมาใช้ในทันที แต่ประเด็นใดก็ตามซึ่งเป็นข้อแตกต่างของแต่ละฝ่ายและนำมาซึ่งความแตกแยกก็ควรเก็บเรื่องราวเหล่านั้นเอาไว้ก่อน

แต่สิ่งที่สำคัญในการเจรจาหาข้อยุติก็คือควรมุ่งนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวกับหลักการที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงเท่านั้น ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะนำเสนอประเด็นที่เป็นเรื่องส่วนตัว หรือ

ประโยชน์ส่วนตัว และไม่ควรทำให้เรื่องส่วนตัวไปทำลายเรื่องส่วนรวมที่จะเกิด ท่ามกลาง การประนีประนอมนั้นอย่าให้อารมณ์เข้ามามีอิทธิพลต่อการเจรจาไม่เช่นนั้นแล้ว บรรยากาศของการ หาข้อยุติจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากแต่ละฝ่ายใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล

ฉะนั้น ควรประนีประนอมแนวคิดของแต่ละฝ่ายเพื่อให้บรรยากาศของการประชุม เป็นไปอย่างราบรื่น และมีบทสรุปที่ลงตัวในที่สุดเป็นการดำรงอยู่บนฐานของเป้าหมาย และ ความสัมพันธ์ โดยมุ่งเน้นไปที่การแบ่งผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นการได้รับผลประโยชน์ด้วยกันทั้ง สองฝ่าย วิธีการนี้อาจจะใช้ไม่ได้ผลเมื่อเกิดความขัดแย้งในประเด็นที่ว่าด้วยค่านิยม ความเชื่อ ทางศาสนา และวัฒนธรรม

การจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางกฎหมายเชิงสันติ (Peaceful legal means) เมื่อ กล่าวถึงการจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางกฎหมายเชิงสันติ นั้น สามารถจำแนกสันติวิธีตามแนวนี้นี้ได้ 3 วิธี กล่าวคือ อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) กระบวนการทางศาล (Judicial approach) และ กระบวนการออกกฎหมาย (Legislative approach)

อนุญาโตตุลาการ หมายถึง กระบวนการที่ทั้งคู่สมัครใจขอให้ “บุคคลที่สามที่เป็น กลาง” ไม่มีส่วนได้เสียเป็นผู้ช่วยตัดสินใจในปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการระงับข้อพิพาท ซึ่งมีมานานนับพันปีแล้ว ทั้งในสมัยกรีก และโรมันก็ได้นำวิธีการนี้มาใช้ เมื่อศึกษาถึงประวัติและ วิวัฒนาการของกฎหมายพบว่า อนุญาโตตุลาการถูกนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐ ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน และข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุว่าข้อพิพาท ระหว่างรัฐนั้นอาจนำมาซึ่งการใช้กำลังอาวุธเข้าต่อสู้กัน

ด้วยเหตุนี้ อนุญาโตตุลาการจึงเป็นวิธีการหนึ่งของการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ดังที่คลีดี อีเกลตัน (Clyde Eagleton) ได้ชี้ว่า การอนุญาโตตุลาการเป็นวิธีหนึ่งในการระงับข้อพิพาท โดยสันติวิธีซึ่งคู่กรณียอมผูกพันตนเองต่อการวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการแบบที่ใช้ในการกำหนด คือ ความยินยอมพิเศษ (Compromise) หรือข้อตกลงในข้อพิพาทได้เสนอให้แก่อนุญาโตตุลาการ คู่กรณี ยอมกำหนดเงื่อนไขว่า คำวินิจฉัยโดยอาศัยกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตกลงกันว่าการพิจารณานั้น ถือหลักความยุติธรรมและความเที่ยงตรง ศาลที่ชำระคดีข้อพิพาท ซึ่งได้เสนอขึ้นนั้นอาจสถาปนาขึ้น เป็นพิเศษโดยข้อตกลง หรือเป็นศาลชำระความที่มีอยู่พร้อมแล้ว ในกรณีทั่ว ๆ ไป วิธีการดำเนินการ ของอนุญาโตตุลาการมีลักษณะเป็นไปตามความพึงพอใจของคู่กรณี

ในขณะที่ อนันต์ จันทโรภากร (2552) มองว่า อนุญาโตตุลาการนั้นเป็นวิธีระงับ ข้อพิพาทที่มีบรรยากาศที่เป็นมิตรต่อกันมากกว่าการไปสู่ศาล ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็ได้รับการชำระ ความโดยบุคคลที่คู่กรณีเชื่อถือและไว้วางใจ จะเห็นว่า อนุญาโตตุลาการนั้นเป็นเรื่องที่คู่กรณีจะตกลง กันเลือกบุคคลและกลไกในการระงับข้อพิพาทของตนเป็นเรื่อง ๆ ไป อีกทั้งกำหนดรูปแบบของ อนุญาโตตุลาการ แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ ขอบเขตอำนาจของอนุญาโตตุลาการ รวมไปถึงต้อง คำนึงถึงผล หรือข้อผูกมัดที่อาจจะเกิดขึ้นจากคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการด้วย

เมื่อกล่าวถึงรูปแบบของอนุญาโตตุลาการข้อพิพาทระหว่างรัฐต่อรัฐนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบคือ (1) คณะกรรมการตัวแทนผสม (Mixed commission) (2) อนุญาโตตุลาการที่เป็นประมุขของรัฐ (3) อนุญาโตตุลาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิคนเดียว และ (4) อนุญาโตตุลาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิหลายคน

ถึงกระนั้น คำชี้ขาดของคณะกรรมการที่คู่กรณีได้ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาตัดสินข้อพิพาทระหว่างรัฐย่อมผูกพันรัฐคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ไม่จำเป็นต้องถึงที่สุด เพราะคู่กรณีอาจจะมีการดำเนินกระบวนการทางคดีเพื่อขอให้มีการตีความทบทวน แก้ไข อุทธรณ์ หรือเพื่อให้คำชี้ขาดนั้นใช้บังคับไม่ได้ หรืออาจแสวงหาวิธีการใหม่ในการระงับข้อพิพาทโดยมอบหมายให้ศาลอนุญาโตตุลาการใหม่ หรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นผู้พิจารณาหรืออาจมอบให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาและขอคำแนะนำว่าจะให้ปฏิบัติการอย่างไรที่เป็นการสมควร อย่างไรก็ตาม ความเป็นผูกพันของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. อนุญาโตตุลาการเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ คำชี้ขาดนั้นย่อมผูกพันเฉพาะรัฐคู่กรณีและเฉพาะเรื่องที่พิพาทกันเท่านั้น

2. อนุญาโตตุลาการถาวร กล่าวคือ การที่รัฐนำคดีข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาคดีของอนุญาโตตุลาการก็ด้วยความมุ่งหมายเพื่อที่จะให้คำชี้ขาดตัดสินที่ผูกพันคู่กรณี และมีผลเป็นการยุติข้อพิพาทระหว่างกัน แต่คำชี้ขาดดังกล่าวย่อมมีผลต่อเมื่อองค์คณะได้รับการแต่งตั้งอย่างถูกต้องและพิจารณาโดยชอบ และคำชี้ได้ทำขึ้นครบถ้วนถูกต้องเท่านั้น สำหรับกรณีของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในรัฐ ก็ได้นำหลักการอนุญาโตตุลาการมาประยุกต์ใช้เช่นเดียวกัน จะเห็นว่าวิธีการนี้ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในวงการค้า การลงทุน เนื่องจากคู่กรณีสามารถคัดสรรบุคคลใด ๆ ก็ตามที่ตนเห็นว่ามีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาท และมีความเป็นธรรมมาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น แต่ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ คำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการในระดับประเทศที่เรียกว่า “คำชี้ขาด” นั้น ถือเป็นที่สุดและมีผลผูกพันคู่พิพาทให้ต้องปฏิบัติตามทันที กล่าวโดยสรุปแล้ว วิธีการนี้จะแตกต่างจากวิธีการแก้ไขกรณีพิพาททั้ง 4 ประการข้างต้น เนื่องจากวิธีการทั้ง 4 ข้างต้นนั้นเป็นวิธีการทูตที่ไม่ผูกมัดคู่กรณีในอันที่จะทำ ความตกลงกันได้หรือไม่ แต่การใช้อนุญาโตตุลาการมาเป็นระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศนั้น คู่กรณีต้องมีพันธะหลาย ๆ ประการต่อการดำเนินการของอนุญาโตตุลาการ

## 6. กระบวนการทางศาล

กระบวนการทางศาล (Judicial process) หมายถึง การที่สถาบันซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระบบที่สังคมยอมรับเข้ามาช่วยจัดการแก้ไขข้อพิพาท ซึ่งวิธีการนี้เป็นการเปลี่ยนจาก การแก้ปัญหาระหว่างกันเองไปสู่กระบวนการของรัฐโดยคู่กรณีดำเนินการจ้าง “ทนายความ” ให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการสู้คดี ซึ่งมีการนำสืบต่อหน้าบุคคลที่สามที่เป็นกลางคือ “ผู้พิพากษา” หรือ “คณะลูกขุน” แล้วแต่ระบบ

ผู้ที่ทำหน้าที่พิพากษาเหล่านี้ นอกจากการพิจารณาถึงข้อขัดแย้ง ความหวังกังวล และผลประโยชน์ของคู่กรณีแล้ว ยังต้องมองไกลออกไปถึงค่านิยม และมาตรฐานของสังคม ผู้พิพากษาและคณะลูกขุนต้องตัดสินใจบนพื้นฐานของกฎหมาย และต้องเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย คู่กรณีไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ แต่ก็จะได้รับโอกาสในการแสดงทัศนคติของเขาเองอย่างหนักแน่น และจากการตัดสินที่สะท้อนถึงลักษณะความเป็นไปของสังคม อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงกระบวนการทางศาลประกอบไปด้วยศาลใน 2 ระดับ คือ (1) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ศาลโลก” เป็นหนึ่งในองค์กรหลักของสหประชาชาติถูกตั้งขึ้นเมื่อปี 1947 เพื่อสนองเจตนารมณ์ขององค์การสหประชาชาติ โดยระบุไว้ในกฎบัตรฯ มาตรา 92 ให้เป็นองค์กรทางตุลาการอันสำคัญของสหประชาชาติ ซึ่งรัฐคู่กรณีที่มีความขัดแย้งจะเสนอปัญหาข้อขัดแย้งให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิจารณา และอำนาจในการพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มีจำนวนผู้พิพากษา 15 คนประกอบเป็นองค์คณะ ซึ่งผู้พิพากษาทั้งหมดได้รับการเลือกสรรมาจากผู้มีคุณวุฒิ และทรงคุณธรรมจากประเทศต่าง ๆ ไม่ซ้ำกัน ปัจจุบันมีที่ตั้งอยู่ ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ (สมพงษ์ ชูมาก, 2535 : 100) อันเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยใช้องค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยข้อกฎหมายระหว่างประเทศหรือธรรมเนียมประเพณีระหว่างประเทศที่คู่กรณียอมรับ มาเป็นเครื่องมือในการตัดสินข้อพิพาท และ (2) ศาลภายในประเทศ ซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในรัฐ ที่มีความขัดแย้งกันในระดับครอบครัว สังคม หรือกลุ่มต่าง ๆ กับรัฐ เป็นต้น ซึ่งวิธีการและขั้นตอนในการตัดสินนั้นจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดตามข้อกำหนด และกติกาต่าง ๆ ที่สังคมได้กำหนดขึ้นมาใช้เป็นข้อปฏิบัติในสังคม

## 7. กระบวนการออกกฎหมาย

กระบวนการออกกฎหมาย จัดได้ว่าเป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทได้อีกประการหนึ่งเช่นเดียวกัน วิธีการนี้ดำเนินการโดยภาครัฐโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายในรูปแบบของพระราชกำหนด หรือพระบัญญัตินิรโทษกรรม (Amnesty act) ซึ่งประเด็นนี้อาจจะเป็นความขัดแย้งในประเด็นใหญ่ ๆ และมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากนำผู้กระทำผิดมาลงโทษอาจจะก่อให้เกิดความโกลาหลได้ กรณีเช่นนี้เห็นได้จากการที่รัฐออกพระราชกำหนดนิรโทษกรรมเรื่องปิ่น และนิรโทษกรรมเกี่ยวกับการปฏิวัติรัฐประหาร เป็นต้น ถึงกระนั้น การออกกฎหมายในลักษณะนี้ไม่ครอบคลุมถึงความผิดเกี่ยวกับ “คดีอาญา” ในประเด็นที่รุนแรง

**ทางเลือกเชิงสันติอื่น ๆ (Peaceful alternative means)** เมื่อกล่าวถึงสันติวิธีชนิดที่เป็นทางเลือกอื่น ๆ ตามที่มักจะมีการใช้ในโลกนี้ ประกอบด้วย

1. การหลีกเลี่ยง หรือการถอนตัว (Avoiding or withdrawing) วิธีการนี้เป็นการหลบฉาก หรือถอนตัวออกจากประเด็นที่กำลังมีความขัดแย้งกัน ในอเมริกาเหนือบริบทของการหลีกเลี่ยงเป็นวิธีไม่ก้าวร้าว แต่ไม่ร่วมมือ แต่ในสังคม หรือชุมชนจำนวนมากที่ยึดถือค่านิยม เช่น ชาวเอเชีย และชาวละตินอเมริกา เชื่อว่าวิธีการหลีกเลี่ยงปัญหาและการโอนอ่อนผ่อนตามนั้น



มีประโยชน์อย่างยิ่งในการรักษาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันเอาไว้ ในบางกรณีการใช้วิธีหลีกเลี่ยงและการโอนอ่อนตามถือว่าเป็นการช่วยรักษาหน้าให้แก่ตัวเองและผู้อื่น แต่จุดอ่อนของวิธีการนี้เน้นความสัมพันธ์ และอาจไม่รับรู้ความเป็นไปได้ในการบูรณาการสถานการณ์ ซึ่งการแก้ปัญหาอาจจะทำให้ชนะด้วยกันทั้งคู่ หรือแพ้ด้วยกันทั้งคู่ก็ได้

2. การเผชิญหน้า (Confrontation) ทฤษฎีนี้ต้องนำมาใช้ถัดจากมาตรการที่ 1 และที่ 2 ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว เมื่อเราประเมินอย่างรอบด้านแล้วว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี้อย่างไร บทสรุป หรือไม่มีข้อยุติที่ชัดเจน การเผชิญหน้าเพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมไปถึงการเจรจาตกลงถึงข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายก็จะเกิดขึ้น แต่เป็นการเกิดขึ้นท่ามกลางสถานการณ์ที่เราได้ดำเนินการวางแผนมาเป็นอย่างดีแล้ว ฉะนั้น ความขัดแย้งอาจจะเกิดขึ้นได้ หากทุกฝ่ายเผชิญหน้ากันอย่างสันติ นึกถึงความถูกต้องและเที่ยงธรรมเป็นบรรทัดฐาน ไม่ได้นึกถึงประโยชน์ของตนเองเป็นที่ตั้ง

3. การโน้มน้าว (Persuasion) เป็นวิธีการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลพยายามเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้อื่น ตลอดจนวิถีคิด ความรู้สึก และความคิดเห็น โดยใช้วิธีการอุปมาอุปมัย รวมถึงรูปแบบที่ใช้เหตุผลประกอบ บางครั้งวิธีการที่ใช้เพื่อโน้มน้าวผู้อื่นอาจรวมถึงการแข่งขันที่จะโน้มน้าวด้วยการ “รบเร้า” ซึ่งวิธีการนี้คู่กรณีใช้วิธีการในการชักชวนอย่างแน่วแน่ จนกระทั่งฝ่ายหนึ่งต้องยอมจำนนด้วยเหตุผลเพราะการรบเร้า

4. การสนับสนุน (Supporting) คือการให้โอกาสบุคคลที่อยู่ภายใต้ความกดดัน สามารถระบายความรู้สึก ความคิดเห็น ความโกรธ หรือไม่พอใจ และช่วยให้การตัดสินใจว่าจะทำอะไร ผู้สนับสนุนไม่จำเป็นต้องเจรจาไกลเกลี่ยเสมอไป คืออาจใช้ความสนับสนุนเป็นช่องทางเพื่อหลีกเลี่ยงการเจรจาไกลเกลี่ย หรือการแทรกแซงการแข่งขัน

5. การบังคับและการผลักดัน (Forcing and compelling) ซึ่งวิธีการแข่งขันจะใช้เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ความสำคัญกับจุดมุ่งหมายมากกว่าความสัมพันธ์ บุคคลนั้นอาจใช้อำนาจในการช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมาย รวมถึงการใช้อำนาจในการทำให้ผู้อื่นทำตามด้วย ยิ่งไปกว่านั้น เขาอาจจำเป็นต้อง “ลุกขึ้นสู้” เพื่อปกป้องหลักการและสิทธิที่ตนสมควรได้ วิธีการนี้เน้นวิธีการแบ่งปันปันส่วน (Distributive approach) เป็นแนวทางในการเจรจาไกลเกลี่ย การใช้วิธีการนี้ อาจจะทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะ หรือแพ้ได้ เพราะว่ามีมุ่งเน้นเรื่องผลประโยชน์ (Interests) มากกว่ามุ่งเน้นเรื่องความสัมพันธ์ (Relationship)

6. การโอนอ่อนผ่อนตามหรือทำให้ราบรื่น (Accommodating or smoothing) การโอนอ่อนตามผู้อื่นอาจนำมาใช้ในกรณีที่มีความห่วงใยต่อความสัมพันธ์มากกว่าเป้าหมาย ในการแก้ไขความขัดแย้ง ซึ่งเป้าหมายของข้อตกลงประเภทนี้ออกมาในรูปของการเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายอื่นโดยที่เราต้องยอมเสียประโยชน์ พฤติกรรมในการโอนอ่อนผ่อนตาม รวมถึงการทำตามคำสั่ง การเห็นคล้อยตามความคิดผู้อื่น หรือการยอมให้เป็นไปตามความปรารถนาของอีกฝ่าย ลักษณะนิสัยดังกล่าวถูกมองว่าอ่อนแอหรือต้องการความสงบ ในสังคมตะวันตกเหตุการณ์ประเภทนี้จะไม่ถูกมอง

ในเชิงลบ ในกรณีที่สังคมนั้นมีการให้คุณค่าต่อความสัมพันธ์อันราบรื่น และให้ความนับถือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ยอมรับต่อสถาบัน เพราะฉะนั้นวิธีการนี้เน้นการใช้ความสัมพันธ์เป็นหลัก (Relational in orientation) และอาจปรับเป็นแนวทางอื่นตามผู้อื่นที่เขาคล้อยตาม เช่น วิธีการแบ่งสัณปันส่วน (Distribution) หรือวิธีแบบบูรณาการ (Integrative) ตามแต่ผู้อื่นต้องการว่าจะใช้วิธีไหน การมุ่งเน้นวิธีการนี้อาจจะทำให้มองว่าเกิดความราบรื่นในการแก้ไขปัญหา แต่ถึงกระนั้น ก็ยังทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแพ้ หรือชนะ

7. การร่วมมือกัน หรือการแก้ปัญหา (Collaborating, integrating or Problem solving) การร่วมมือกันในบางครั้งอาจหมายถึงการบูรณาการ หรือการแก้ไขปัญหา ซึ่งมักให้ความสำคัญและจุดมุ่งหมายเช่นกัน เป็นทั้งการรุก และร่วมมือ คือ เกิดการบูรณาการผลประโยชน์ร่วมกันของทุก ๆ ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ เป็นวิธีการจัดการความขัดแย้งที่เน้นวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ย และการไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นการใช้ทั้งวิธีบูรณาการ และแบ่งสัณปันส่วนในการเจรจาไกล่เกลี่ย แม้แนวทางนี้ให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ แต่เป้าหมายก็มุ่งเน้นไปที่การยุติความขัดแย้ง และผลการเจรจายุติความขัดแย้งที่ตามมาภายหลัง

ในการศึกษาวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อนำเสนอแนวทางและมาตรการเชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดการจัดการความขัดแย้งทางสังคมโดยสันติวิธีเป็นกรอบในการศึกษาซึ่งแนวทางดังกล่าวมี 7 แนวที่สำคัญ คือ

1. การเจรจา
2. การไต่สวน
3. การไกล่เกลี่ย
4. การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง
5. การประนีประนอม
6. กระบวนการทางศาล
7. กระบวนการออกกฎหมาย

## 2.4 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

เมื่อสำรวจงานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทรงสงวนและข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับที่ดินก็จะพบว่า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีข้อค้นพบและบทเรียนเกี่ยวกับวิธีการศึกษาที่จะนำมาพิจารณาได้ดังนี้

วานิตย์ อินทร์ (2542) ได้ศึกษาเรื่อง การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดิน : ศึกษากรณี “ที่ดินทรงสงวน” โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึก การศึกษาพบว่า การตัดสินใจความผิดถูกไม่ควรใช้มาตรการด้านกฎหมายเพียงมิติเดียว ควรอาศัยมาตรฐานเฉพาะบางสิ่งบางอย่างซึ่งเห็นว่าชอบธรรมหรือยุติธรรมเพื่อใช้ตัดสินว่าใครถูกใครผิด ข้ออ้างของราษฎรซึ่งอ้างว่าครอบครอง

ที่ดินมาก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้ามเมื่อปี พ.ศ. 2479 โดยปรากฏหมู่บ้านช่องแสมสารอยู่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาควรจะนำมาพิจารณาถึงความถูกต้องและชอบธรรมเพราะแผนที่กำหนดเขตสงวนหวงห้ามนั้นโดยหลักการจะต้องกันที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่บางส่วนออกไม่ใช้จัดทำแผนที่ที่ราษฎรอาศัยอยู่รวมเข้าไปด้วย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาโดยวิธีประสานผลประโยชน์โดยแต่ละฝ่ายยอมสละสิ่งที่มีความสำคัญน้อยเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มีความสำคัญมากกว่านั้น เป็นวิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหานี้ซึ่งวิธีการดังกล่าวพระราชดำรัสสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณบดินทรเดชาฯ ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินเขตทรงสงวนได้เต็มที่อีกด้วย

น.อ.ยูก พิจิตรชุมพล ร.น (2549) ได้ศึกษาเรื่อง การบุกรุกที่ดินของชาวต่างประเทศ: ศึกษากรณีที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวต่างชาติในเขตทรงสงวนว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับพระบรมราชโองการฯ ของรัชกาลที่ 6 หรือไม่อย่างไร แนวโน้มการบุกรุกที่ดินของชาวต่างชาติในเขตทรงสงวนและแนวทางแก้ไข ปัจจัยที่มีผลต่อการบุกรุกที่ดินของชาวต่างชาติในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี รวมทั้ง ปัญหาอุปสรรคในการทำงานและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทรงสงวนของชาวต่างชาติ ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ชาวต่างชาติในเขตทรงสงวน กรณีห้างสรรพสินค้าเทสโก้โลตัส เข้ามาเช่าที่ดินในเขตทรงสงวน เพื่อประกอบธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ นั้น ไม่ขัดกับพระบรมราชโองการฯ ของรัชกาลที่ 6 เพราะบริษัท ดังกล่าวมีทุนจดทะเบียนเป็นผู้ถือหุ้นชาวไทย 51.80% ต่างชาติถือหุ้น 48.20% ซึ่งตามหลักกฎหมาย ถือว่าเป็นบริษัทของคนไทย เพราะต่างชาติยังถือหุ้นไม่เกิน 49.00% ส่วนแนวโน้มการบุกรุกที่ดินในเขตทรงสงวนของชาวต่างชาตินั้นมีแนวโน้มสูงขึ้น เพราะกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุนต่างชาติสามารถประกอบธุรกิจในเขตทรงสงวนได้ประกอบกับการใช้ที่ดินเพื่อทำธุรกิจในเขตเมืองพัทยาเริ่มอึมตัวและมีราคาแพงจึงเริ่มมีการขยายธุรกิจขนาดใหญ่เข้ามาในเขตทรงสงวนมากขึ้น แนวทางการแก้ไขคือการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทรงสงวนของชาวต่างชาติให้มีความเหมาะสมและรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศ ปัจจัยที่มีผลต่อการบุกรุกที่ดินของชาวต่างชาติในเขตทรงสงวน ได้แก่ นโยบายการส่งเสริมให้ชาวต่างชาติมาลงทุนในไทย การขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกข้ามชาติขนาดใหญ่และนโยบายการเปิดพื้นที่ทหารให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว ส่วนปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทรงสงวนของชาวต่างชาติคือกองทัพเรือมีข้อจำกัดเรื่องคน งบประมาณ และเครื่องมือในการทำงานด้านที่ดิน ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาคือกรมที่ดินควรประกาศหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตทรงสงวนให้ชัดเจนลงไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของกองทัพเรือทำงานได้ง่ายขึ้นและไม่เกิดการผิดพลาด

พลเรือตรี จักราวุธ สุนทรสีมะ (2543-2544) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาคารบุกรุกที่ดินกองทัพเรือ : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า ภาครัฐได้มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินกองทัพเรือในพื้นที่ตำบล

แสมสารมาตั้งแต่อดีตโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนจังหวัด รวมทั้งได้กำหนดนโยบายมาตรการและหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดูแลรับผิดชอบที่ดินของรัฐทุกประเภท มีหน้าที่ปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินกองทัพเรือในพื้นที่ตำบลแสมสาร กองทัพเรือได้มอบหมายให้ฐานทัพเรือสัตหีบดำเนินการตามแนวทางเบื้องต้น แต่ผลการดำเนินการยังไม่ประสบความสำเร็จ ราษฎรยังคงบุกรุกและเรียกร้องสิทธิในการครอบครองที่ดินมากขึ้น ในขณะที่กองทัพเรือก็ยังไม่สามารถเข้าไปใช้พื้นที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ส่วนสาเหตุและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา มีปัจจัยด้วยกัน 6 ประการคือ ปัจจัยความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยภาวะผู้นำ ปัจจัยทรัพยากรการบริหาร ปัจจัยความร่วมมือและการสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ปัจจัยการประชาสัมพันธ์และติดต่อสื่อสาร และปัจจัยติดตามงานของผู้บริหารระดับสูง งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน คือ การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินกองทัพเรือจะต้องถ่ายทอดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจนโยบายอย่างชัดเจนและมีการประเมินผลตามห้วงเวลาที่กำหนด ในส่วนของผู้บริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติควรเป็นผู้มีภาวะผู้นำที่ดี มีทักษะในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในส่วนของกองทัพเรือควรเพิ่มกำลังพล เพิ่มความรู้แก่เจ้าหน้าที่ จัดสรรงบประมาณให้ทันเวลาและเพียงพอ แสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ กองทัพเรือยังต้องมีการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ในเรื่องการบุกรุกที่ดินให้มีความชัดเจน รวมทั้งผู้บริหารระดับสูงของกองทัพเรือต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์และคณะ (มปป.) ได้ศึกษาเรื่อง โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงจากรื่องร้องเรียนการละเมิด สิทธิด้านที่ดินและป่า วิเคราะห์สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดทำความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชน และจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป โครงสร้างระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร วิเคราะห์เรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิ 70-80 กรณี และมีการจัดประชุมกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Focused group) วิเคราะห์สังเคราะห์ประเด็นทาง นโยบายและกฎหมาย จัดประชุมรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการศึกษาวิจัยพบว่า มีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดิน 5 ได้แก่ ที่ดินป่าไม้ ที่ดินสาธารณะ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) และที่ดินเอกชน พบว่าเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่สัมพันธ์กับนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาล เช่น การอนุรักษ์ป่า การปลูกป่า การออกเอกสารสิทธิที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยภาพรวมสรุปได้ว่า มีการละเมิดที่ดินและป่าไม้ ได้แก่ การจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดี การกระทำการรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สิน การจำกัดทำประโยชน์ที่ดิน การจำกัดการพัฒนา การทำโครงการของรัฐทับที่ราษฎรและชุมชน และการเลือกปฏิบัติกับราษฎรที่ยากจน โดยมีประเด็นโครงสร้างและสาระสำคัญของนโยบายและกฎหมาย ป่าไม้ เช่น นิยามป่า การกำหนด

พื้นที่ป่า การห้ามใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า และการไม่ยอมรับสิทธิชุมชนเป็นเหตุปัจจัยสำคัญและมีข้อเสนอแนะทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติในประเด็นสำคัญ เช่น การกำหนดพื้นที่ป่า การกำหนดพื้นที่อยู่อาศัย เป็นต้น และเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นเอกภาพในรูปแบบประมวลกฎหมาย การปรับหลักกฎหมายเป็นการส่งเสริม การปรับโครงสร้างอำนาจให้เป็นแนวราบมากขึ้นและการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี ตลอดจนแก้ไขกระบวนการและวิธีการกำหนดหรือขายพื้นที่ป่า การนิยามความหมายของป่า การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ และการควบคุมบริหารจัดการป่า รวมทั้งทบทวนกระบวนการและวิธีการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ของราษฎรในเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้เป็นวิธีการที่ราษฎรและองค์กรในท้องถิ่นและราษฎรยอมรับ

ส่วนข้อเสนอในการปรับปรุงนโยบายและกฎหมาย ได้แก่ รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ราษฎรได้รับสิทธิที่จะมีดินที่อยู่อาศัยและทำกินเพียงพอต่อการยังชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึง รัฐควรจัดการศึกษาให้ราษฎรและเจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและการปกครองคุ้มครองสิทธิในที่ดินของราษฎรและชุมชน แลเมื่อราษฎรมีข้อพิพาทที่ดินรัฐควรจะต้องมีหน่วยงานให้ข้อมูลและคำปรึกษาแนะนำทางวิชาการและระเบียบกฎหมายแก่ราษฎร และรัฐจะต้องวางโครงสร้างและกลไกการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งอย่างมีส่วนร่วมแบบถาวร

เกียรติชาย นาคสุขไพบูลย์ (2558) ได้ศึกษาเรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดการที่ดินของรัฐ อำเภอกะชัง จังหวัดตราด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาพัฒนาการการใช้ที่ดินของรัฐและนำเสนอยุทธศาสตร์การจัดการที่ดินของรัฐ งานวิจัยนี้เน้นพื้นที่ด้านทิศเหนือของเกาะโดยใช้การศึกษาในเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการการใช้ที่ดินและปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตอำเภอกะชัง จังหวัดตราด มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อปี พ.ศ. 2535 ทำให้ชุมชนขยายตัวเพิ่มมากขึ้น มีการสร้างเส้นทางหลักเพิ่มขึ้น พื้นที่ป่าถูกแผ้วถางร้อยละแปดสิบของที่ราบซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ รัฐบาลจึงได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคบกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคบกรุกที่ดินของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ติดตามกำกับดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐาน ส่วนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคบกรุกที่ดินของรัฐ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดให้การแก้ไขปัญหาคบกรุกที่ดินของรัฐเป็นวาระแห่งชาติ แก้ไขระเบียบกฎหมายของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคบกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดตราด ต้องจัดให้มีเวทีการพูดคุย เชื่อมโยงภาคีเครือข่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องและการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศควรดำเนินการเป็นพื้นที่ชุมชนหรือเป็นระวาง กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติและกองทัพเรือต้องร่วมกันกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน ต้องเข้มงวดในการตรวจตราพื้นที่การตรวจสอบแนวเขตตามหลักฐานทางแผนที่หรือหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ งานวิจัยยังเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติและกองทัพเรือต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อดูแลรับผิดชอบโดยตรงและกรมที่ดินต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบศูนย์ข้อมูลที่ดินทั้งประเทศ ในส่วนของกรม

ธนากรักษ์และกองทัพเรือต้องพิจารณาในการขอใช้พื้นที่โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐให้เหมาะสมกับความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ ให้กองทัพเรือพิจารณาที่ดินทั้งหมด ความจำเป็นหรือเลิกใช้ประโยชน์ส่งคืนกรมธนารักษ์และให้กรมธนารักษ์ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ของผู้เช่าให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่ขอเช่า

วิวัฒน์ ฤทธิมา (2554) ได้ศึกษาเรื่อง สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ดินระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน : กรณีศึกษาเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรัง งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งด้านที่ดิน วิเคราะห์ลักษณะการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งที่ดิน และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ดินแถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรังโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่มีทั้งการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก นักวิชาการและปราชญ์ชาวบ้านที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งที่ดินจำนวน 6 คน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ดูแลงานที่ดินและเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งที่ดิน จำนวน 41 คน และประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนด้านที่ดินหรือเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินจำนวน 44 คน ตลอดจนการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ การเข้าร่วมประชุมและทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับประชาชน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งด้านที่ดินแถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรังมาจากประชาชนมีการรวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มุ่งใช้อำนาจทางกฎหมายและแสวงหาผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์นั้นเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากประชาชน กฎหมายและนโยบายของรัฐที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง สภาพสังคมและวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากแรงกดดันจากภายนอก สภาพทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เข้ามามีบทบาทในชุมชน การเมืองที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ตลอดจนประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและสภาพพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันทำให้ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งผันแปรไปตามบริบทของพื้นที่ ส่วนลักษณะการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินพบว่า ภาครัฐมุ่งแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดกฎหมายและออกนโยบายเพียงฝ่ายเดียวและมองว่าประชาชนจะต้องปฏิบัติตามภาครัฐนั้นเป็นแนวคิดในการแก้ไขปัญหาคือไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ประชาชนไม่ยอมรับแนวทางแก้ไขปัญหาภาครัฐ จึงเกิดมุมมองในการแก้ไขปัญหาคือแตกต่างกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนทำให้การแก้ไขปัญหาคด้วยนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาคได้และก่อให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดิน ตลอดจนประชาชนในพื้นที่มีการรวมตัวเป็นองค์กรภาคประชาชนเพื่อเรียกร้องและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดิน งานวิจัยนี้เสนอแนวทางที่เหมาะสมและให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดินแถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรังนั้นจะต้องให้องค์กรภาคประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่ดินเสนอต่อหน่วยงานของภาครัฐโดยภาครัฐจะต้องอาศัยแนวทางการจัดการจากภาคประชาชนในการขับเคลื่อนนโยบายและกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคให้สำเร็จผลเป็นรูปธรรม

กล่าวโดยภาพรวมจากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็จะพบว่า มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารโดยตรง 3 เล่ม การนำเสนอแนวทางและมาตรการในการจัดการข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับกองทัพเรือดังกล่าวมีจุดอ่อนในการแก้ไขข้อพิพาทให้ยุติลงได้ ดังนั้นจึงถือได้ว่างานวิจัยที่ผ่านมามีช่องว่างของความรู้ที่ชุมชนในพื้นที่จะต้องศึกษาต่อไป คือ

1. การแก้ไขปัญหาโดยวิธีประสานผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายยอมสละสิ่งที่มีความสำคัญน้อยเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มีความสำคัญมากกว่าแต่ไม่ระบุแนวทางและมาตรการที่ชัดเจน

2. ข้อเสนอเพื่อส่งเสริมให้ชาวต่างชาติมาลงทุนในไทยการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกข้ามชาติขนาดใหญ่และนโยบายการเปิดพื้นที่ทหารให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว ส่วนปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทรงสงวนของชาวต่างชาติคือกองทัพเรือมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ และเครื่องมือในการทำงานด้านที่ดิน ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาคือกรมที่ดินควรประกาศหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตทรงสงวนให้ชัดเจนลงไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของกองทัพเรือทำงานได้ง่ายขึ้นและไม่เกิดการผิดพลาด ข้อเสนอดังกล่าวให้ความสำคัญกับการใช้ที่ดินของต่างชาติให้มาลงทุนมากกว่าการแก้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างประชาชนตำบลแสมสารกับกองทัพเรือ

3. การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหากการบุกรุกที่ดินกองทัพเรือจะต้องถ่ายทอดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจนโยบายอย่างชัดเจนและมีการประเมินผลตามห้วงเวลาที่กำหนด ในส่วนของผู้บริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติควรเป็นผู้มีภาวะผู้นำที่ดี มีทักษะในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในส่วนของกองทัพเรือควรเพิ่มกำลังพล เพิ่มความรู้แก่เจ้าหน้าที่ จัดสรรงบประมาณให้ทันเวลาและเพียงพอ แสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้กองทัพเรือยังต้องมีการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ในเรื่องบุกรุกที่ดินให้มีความชัดเจน รวมทั้งผู้บริหารระดับสูงของกองทัพเรือต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการเสนอจากมุมมองและผลประโยชน์ของกองทัพเรือเพียงภาคีเดียว ทำให้ข้อพิพาทระหว่างประชาชนตำบลแสมสารกับกองทัพเรือ ไม่สามารถจัดการให้ลงตัวได้

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี