

พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40

: กรณีศึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย



นายสมภาพ ดอนดี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

DYNAMICS OF THE LAND REFORM MOVEMENT IN THAILAND AFTER THE 1997  
CONSTITUTION : CASE STUDY LAND REFORM NETWORK OF THAILAND

Mr. Somphob Dondée



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in Politics and Governance

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลัง รัฐธรรมนูญ 40: กรณีศึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่ง ประเทศไทย
โดย	นายสมภพ ดอนดี
สาขาวิชา	การเมืองและการจัดการปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารรัฐศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(อาจารย์ ดร. กนกรัตน์ เลิศชูสกุล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ ดร. กฤษฎา บุญชัย)

สมภพ ดอนดี : พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40: กรณีศึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (DYNAMICS OF THE LAND REFORM MOVEMENT IN THAILAND AFTER THE 1997 CONSTITUTION : CASE STUDY LAND REFORM NETWORK OF THAILAND) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 294 หน้า.

งานศึกษาเรื่อง “พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 2540 : กรณีศึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเงื่อนไขปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองที่มีผลต่อการก่อเกิด พัฒนาการ ลักษณะโครงสร้างองค์การเคลื่อนไหว เครือข่าย จุดหมายข้อเรียกร้อง และ ผลที่เกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหว ประการที่สอง เพื่อศึกษาให้เห็นถึงพลวัตด้านยุทธวิธีการเคลื่อนไหว การสร้างพลังการต่อรองที่ผันแปรไปตามบริบททางการเมืองหลังจากรัฐธรรมนูญการปฏิรูปทางการเมืองในปี 2540 เป็นต้นมา

จากการศึกษาพบว่าหลังจากที่ “สมัชชาคนจน” ได้ลดบทบาทลง ได้มีขบวนการประชาชนร่วมสมัยรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ในนามของ (คปท.) เพื่อสรุปบทเรียนว่าปัญหาที่ดินเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญของประเทศจึงไม่สามารถแยกกันต่อสู้ได้ เครือข่ายฯ จึงอาศัยการรวมกลุ่มเพื่อสร้างพลังในการต่อรอง ด้วยการใช้อยุทธวิธีใหม่ๆ ในการเคลื่อนไหวเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน อาทิ การขัดขวางทำทนายระบบด้วยการใช้อยุทธวิธีบุกยึดที่ดิน อีกทั้งขบวนการยังใช้อยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติไปควบคู่กันโดยอาศัยกลไกสถาบันทางการเมือง จะเห็นได้ว่า การเคลื่อนไหวของ (คปท.) ที่มีความเป็นนวัตกรรมสามารถสร้างพลังให้กับขบวนการฯ ได้สูง อีกทั้งขบวนการฯ ยังคำนึงถึงโครงสร้างโอกาสทางการเมืองในการเลือกจังหวะที่เหมาะสม ซึ่งขบวนการฯ สามารถผลักดันแนวคิด “โฉนดชุมชน” ขึ้นเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และ พระราชกฤษฎีกาสถาบันบริหารจัดการที่ดินได้ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์

คำสำคัญ : ปฏิรูปที่ดิน, ยุทธวิธีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม , ยุทธวิธีขัดขวางทำทนายระบบการเมืองปกติ, โครงสร้างโอกาสทางการเมือง, โฉนดชุมชน

ภาควิชา การปกครอง ลายมือชื่อนิสิต .....

สาขาวิชา การเมืองและการจัดการปกครอง ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

ปีการศึกษา 2559

# # 5681051224 : MAJOR POLITICS AND GOVERNANCE

KEYWORDS: LAND REFORM / SOCIAL MOVEMENT REPERTOIRE / DISRUPTIVE TACTIC /  
POLITICAL OPPORTUNITY STRUCTURE / COMMUNITY LAND TITLE

SOMPJOB DONDEE: DYNAMICS OF THE LAND REFORM MOVEMENT IN  
THAILAND AFTER THE 1997 CONSTITUTION : CASE STUDY LAND REFORM  
NETWORK OF THAILAND. ADVISOR: PRAPART PINTOBTANG, 294 pp.

The study of Dynamics of the Land Reform Movement in Thailand after the 1997 Constitution: Case Study in Land Reform Network of Thailand (LRNT) has two objectives. Firstly, to study the political economy factors that affect an emergence and developmental process of the movement, including the structure of the Network, its goals and the consequence of the movement. Secondly, to view the dynamics of strategies of movement, the formation of negotiable power that varies according to political context, particularly, after the political reform in 1997.

This research found that LRNT has been formed loosely by the amalgamation of several regional networks after the Assembly of the Poor has decreased its role ever since 1997. The LRNT has learn that the land tenure issue that is a crux of the country's problems. It could not be solve as each network went their separate ways. Therefore, the Networks consolidated to form their power for a series of newly established strategic negotiations being consistent with the current situation such as the struggle with system by seizure of land. In the meantime, the movement also follows political protocol such as the political maneuverings from political institutions to acquire the goal. This paper concludes that the innovative movement of LRNT enhances the movement tremendously. Also the movement always discerns about the political atmosphere that is appropriate for the move. The success of implementation of PM Office Order based on the concept of Community Land Title and The Decree for Land Management Institution during the Abhisit administration are concrete evidences of LRNT's movement.

Department: Government Student's Signature .....

Field of Study: Politics and Governance Advisor's Signature .....

Academic Year: 2016

## กิตติกรรมประกาศ

ผมขอขอบพระคุณ อาจารย์ประสาท ปันตบแต่ง ที่สนับสนุน และ ช่วยเหลือนักเรียนน้อยอย่างผม การเคี่ยวเข็ญที่เปี่ยมไปด้วยความเมตตาของอาจารย์ทำให้ผมมีมุมมองต่อหลายสิ่งเปลี่ยนไปจากเดิม หากต้องพูดด้วย“วลี” ที่ตรงไปตรงมาคงต้องพูดว่า “ผมแสนโชคที่ได้เป็นลูกศิษย์ของอาจารย์ครับ” การประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ของอาจารย์มีส่วนต่อการช่วยเหลือสังคมอย่างมากมาย และ นับจากวันนี้ไปลูกศิษย์คนนี้จะทำอย่างเต็มกำลังให้ดีที่สุดครับ

ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้จากคำแนะนำของคณะกรรมการวิทยานิพนธ์ ขอบคุณ อาจารย์กนกรัตน์ และ อาจารย์กฤษฎา ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์อย่างยิ่งตลอดการทำวิทยานิพนธ์ อีกทั้งคำชี้แนะต่างๆ ที่ได้กลับมานั้นเป็นคำแนะนำที่มีคุณค่าสำหรับผมอย่างมากครับ

ขอบคุณ ขอบคุณ และ ขอบคุณ พี่เป็ด พี่หมี พี่โมทย์ พี่ต่าย พี่ยุทธ พี่ริ พี่แก้ว ลุงเทรกลุงเอก พ่อנית ตาเจี๊ยบ พี่ๆ จากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ขอบคุณคำโตอีกหลายๆ ครั้ง ที่อดทนและเมตตากับการให้คำตอบผมซ้ำแล้วซ้ำเล่าเสมอมา วิทยานิพนธ์เล่มนี้ดำเนินการศึกษาไปท่ามกลางความเดือดร้อนอย่างแสนสาหัสของชาวบ้าน แต่ก็ไม่เคยมีครั้งไหนเลยที่พี่น้องจะปฏิเสธการให้ “ความรู้” ต่อนักเรียนน้อยอย่างผม ผมซาบซึ้งที่สุด

ผมขอบคุณ อาจารย์อชิ พี่แก่ง ชิน ชัย พี่มะ พี่หมาย และ เพื่อนร่วมงานที่มหาวิทยาลัยรังสิต ที่สนับสนุนและ ช่วยรับผิดชอบหน้าที่ภาระต่างๆ แทนผม ถ้าผมไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกต่างๆ จากพี่ๆ งานศึกษาก็คงไม่สามารถสำเร็จลงได้ ขอบคุณจากใจครับ

ขอบพระคุณ หญิงสาวอีกสามคน แม่หนูนิศย์ น้าน้อย และ นุ่น ที่อยู่เบื้องหลังและเป็นทุกอย่าง (ความรัก พลละกำลัง ที่พักทั้งกายใจ ผู้ดูแลและสนับสนุน ผู้ชายหัวรั้นอย่างผม) ที่ผ่านมาเป็น เพราะ “กำลังใจ และความเข้าใจ” จากครอบครัว และ มิตรสหาย พี่เล็ก พี่ตัน พี่โองรวมทั้ง หนึ่ง อ้น และ พี่น้องอีกหลายคนที่ไม่สามารถเอ่ยนามได้ทั้งหมดที่ช่วยทำให้ผมผ่านช่วงเวลาที่ยากลำบากที่สุดมาได้ ผมไม่เคยลืม และ ตื่นตันอย่างหาที่สุดได้

สุดท้ายนี้ ผมหวังว่า วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในการแก้ไขปัญหาที่ดินที่รัฐรังชีวิตคนเล็กคนน้อยมานานนับศตวรรษได้ไม่มากนักน้อยครับ

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ .....	ฉ
บทที่ 1 .....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ .....	5
1.3.สมมุติฐาน .....	5
1.4 คำถามงานวิจัย.....	6
1.5 วิธีการศึกษา.....	6
1.6 ขอบเขตการศึกษา.....	6
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.8 นิยามศัพท์เฉพาะ .....	7
บทที่ 2 .....	9
แนวคิดทฤษฎี และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement).....	9
2.1.1 ความหมาย และ ลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ .....	9
2.1.2 แนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้ และ ยุทธวิธีของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม .....	12
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization).....	18
2.3 ทฤษฎีกระบวนการทางการเมือง (Political Process Theory).....	20

2.4 แนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political opportunity structure model).....	23
2.5 เอกสาร และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	26
2.6 กรอบการวิเคราะห์.....	35
บทที่ 3 .....	36
ระเบียบวิธีวิจัย .....	36
3.1 ขอบเขตการวิจัย .....	36
3.2 วิธีดำเนินการศึกษา.....	36
3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล .....	39
3.4 การนำเสนอข้อมูล.....	39
บทที่ 4 .....	40
การก่อกำเนิด และ พลวัตของขบวนการเคลื่อนไหว.....	40
เพื่อการปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยหลังรัฐธรรมนูญ 2540 .....	40
ความนำ.....	40
4.1 กำเนิดและพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือ .....	40
4.1.1 โครงสร้างของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.).....	46
4.1.2 การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน.....	53
4.1.2.1การเคลื่อนไหวต่อสู้ในช่วงแรกระหว่างปี พ.ศ. 2533 – 2539.....	54
4.1.2.2การเคลื่อนไหวต่อสู้ในช่วงสองระหว่างปี พ.ศ. 2540 – 2543.....	56
4.1.2.3 การเคลื่อนไหวต่อสู้ในช่วงสามระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2560 .....	62
4.1.2.4 กรณีศึกษาการจัดการที่ดินของชุมชนบ้านโป่ง .....	63
4.1.3 สรุป.....	65
4.2 กำเนิดและพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคกลาง.....	66
4.2.1 กำเนิดและพัฒนาการเครือข่ายสลัม 4 ภาค.....	66



4.2.1.1	โครงสร้างองค์กรรมสลับ 4 ภาค .....	69
4.2.1.2	รูปแบบการเคลื่อนไหวยของเครือข่ายสลับ 4 ภาค.....	74
4.2.1.3	การสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็ง .....	77
4.2.2	กำเนิดและพัฒนากการสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง .....	78
4.2.2.1	โครงสร้างองค์กรรมของสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง.....	82
4.2.2.2	การเคลื่อนไหวยของสหกรณ์บ้านคลองโยง .....	84
4.2.2.3	การเคลื่อนไหวยเพื่อสื่อสารในพื้นที่สาธารณะ .....	88
4.2.3	สรุป.....	89
4.3	กำเนิดและพัฒนากการของขบวนการเคลื่อนไหวยเพื่อปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคใต้ .....	90
4.3.1	กำเนิดและพัฒนากการสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ .....	90
4.3.2	โครงสร้างของสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ .....	94
4.3.3	รูปแบบการเคลื่อนไหวย.....	95
4.3.3.1	การเคลื่อนไหวยช่วงแรกก่อนโดนสลายการชุมนุม.....	95
4.3.3.2	การเคลื่อนไหวยช่วงที่สองหลังการสรุปทเรียน .....	97
4.3.2	การก่อกำเนิดของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร .....	99
4.3.2.1	โครงสร้างของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร .....	101
4.3.2.2	รูปแบบการเคลื่อนไหวย .....	104
4.3.2.3	การจัดการที่ดินในพื้นที่อุทยานฯ .....	107
4.3.3	สรุป.....	108
4.4	กำเนิดและพัฒนากการของขบวนการเคลื่อนไหวยเพื่อปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคอีสาน .....	109
4.4.1	กำเนิดและพัฒนากการเครือข่ายปฏิรูปที่ดินอีสาน .....	109
4.4.2	โครงสร้างของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินอีสาน .....	114
4.4.3	รูปแบบการเคลื่อนไหวย.....	116

4.4.3.1 การจัดการที่ดินในพื้นที่พิพาท .....	118
4.5 สรุปท้ายบท .....	119
บทที่ 5 .....	122
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.) .....	122
ความนำ.....	122
5.1 ปัญหาเชิงโครงสร้างสู่การก่อกำเนิดของขบวนการฯ .....	122
5.1.1 อิทธิพลของระบอบทุนนิยมโลกาภิวัตน์.....	122
5.1.2 การรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากร .....	125
5.1.3 การกระจุกตัวของที่ดิน .....	131
5.2 ปัจจัยด้านองค์กร : โครงสร้างองค์กรเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.).....	134
5.2.1 ก่อนการเคลื่อนไหว .....	134
5.2.2 การแตกตัวของสมาชิกคนจน .....	140
5.2.3 การจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหว .....	145
5.3 พลวัตของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดิน .....	152
5.3.1 การปฏิรูปการเมืองหลังปี 40.....	152
5.3.2 การสร้างพลังในพื้นที่สาธารณะ .....	162
5.3.3 โครงสร้างโอกาสทางการเมือง กับ พลวัตด้านยุทธวิธี.....	167
5.3.3.1 ยุทธวิธีตามช่องทางปกติ (conventional) .....	167
5.3.3.2 ยุทธวิธีขัดขวางทำลายระบบการเมือง (Disruptive tactic) .....	171
5.3.4 นวัตกรรมเคลื่อนไหวจาก “ป่าชุมชน” สู่ “โฉนดชุมชน” .....	179
5.3.4.1 บทเรียนจากความล้มเหลวในการจัดการที่ดินด้วยกรรมสิทธิเชิงปัจเจก .....	182
5.5 สรุป .....	184
บทที่ 6 .....	187

บทวิเคราะห์ และ ข้อเสนอแนะ .....	187
ความนำ.....	187
6.1 เงื่อนไขจำเป็นด้านโครงสร้าง.....	187
6.2 เงื่อนไขเพียงพอ .....	190
6.3 พลวัตการเคลื่อนไหวที่ผันแปรไปตามบริบททางการเมือง.....	193
6.4 ปรับองค์การเคลื่อนไหวจาก เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ไปสู่ ขบวนการ ประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส. หรือ ฟีมูฟ) .....	198
6.5 อภิปรายผล.....	200
6.5.1 “โครงสร้างโอกาสทางการเมือง” ที่สภาวะแวดล้อมเอื้อต่อขบวนการเคลื่อนไหว.....	200
6.6 บทสรุป .....	205
6.7 ข้อเสนอแนะทางการศึกษา .....	208
รายการอ้างอิง .....	210
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	294

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ช่วงเวลาการจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือ .....	49
ตารางที่ 2	ข้อมูลการทิ้งร้างของที่ดินในพื้นที่จังหวัดลำพูน และ เชียงใหม่ .....	56
ตารางที่ 3	ข้อมูลการทิ้งร้างของที่ดินในพื้นที่จังหวัดลำพูน และ เชียงใหม่ (ต่อ).....	57
ตารางที่ 4	ช่วงเวลาการจัดตั้งองค์กรเครือข่ายสลัม 4 ภาค.....	71
ตารางที่ 5	ช่วงเวลาการจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหวในพื้นที่ภาคใต้ .....	95
ตารางที่ 6	ช่วงเวลาการจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหวในพื้นที่ .....	103
ตารางที่ 7	ตารางคู่ขัดแย้ง .....	120
ตารางที่ 8	จำนวนประชาชนที่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่พิพาท.....	128
ตารางที่ 9	จำนวนและร้อยละของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ค่าเฉลี่ยพื้นที่และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ปีพ.ศ. 2555.....	133
ตารางที่ 10	องค์กรเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย .....	135
ตารางที่ 11	จำนวนสถิติการร้องเรียนปัญหาด้านที่ดินของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ... ..	158
ตารางที่ 12	จำนวนข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ .....	163
ตารางที่ 13	ตารางการเปรียบเทียบการอนุญาตให้ใช้ที่ดินระหว่างเกษตรกร กับ บริษัทเอกชน .....	183

## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 โครงสร้างของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ .....	47
ภาพที่ 2 โครงสร้างภายในของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ.....	48
ภาพที่ 3 โครงสร้างองค์กรเครือข่ายสลัม 4 ภาค.....	72
ภาพที่ 4 โครงสร้างองค์กรสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง.....	83
ภาพที่ 5 โครงสร้างองค์กรสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้(สกต.).....	94
ภาพที่ 6 โครงสร้างองค์กรเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร.....	102
ภาพที่ 7 โครงสร้างองค์กรเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน .....	114
ภาพที่ 8 โครงสร้างองค์กรเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย .....	147

## บทที่ 1

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การกระจุกตัวของที่ดินเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทยมาตลอดทุกยุคสมัย หลังจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้นำมาสู่การเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน โดยการนำของกลุ่มสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย(สชท.) ซึ่งเป็นการต่อสู้ในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรด้าน ที่ดิน ป่าไม้ ซึ่งเป็นที่ดินนั้นถือเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ในช่วงปี พ.ศ. 2502-2509 นั้นพบว่ามีเกษตรกรที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกินจำนวน 172,869 ไร่ จากโฉนดที่ดินจำนวน 7,016 แปลง คิดเป็นมูลค่าในขณะนั้น 347.3 ล้านบาท<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามข้อเรียกร้องของ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ได้กดดันให้รัฐตั้งคณะกรรมการสอบสวนปัญหาหนี้สินของชาวนาชาวไร่ (กสส.) มีการขยายพื้นที่การบังคับพ.ร.บ.ค่าเช่านา และการออก พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ ในปี พ.ศ. 2518 แต่การต่อสู้ของชาวนาชาวไร่กลับถูกนำไปผูกโยงเข้ากับอุดมการณ์พรรคคอมมิวนิสต์

เมื่อ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ เริ่มถูกปราบปรามโดยวิธีรุนแรงด้วยการจับกุมแกนนำโดยกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ คณะกรรมการสามประสานจึงมีมติให้ชาวนาทุกหน่วยที่ชุมนุมในต่างจังหวัดตอบโต้การก่อวินด้วยวิธีการป้องกันตัวเองลูกเสือชาวบ้านที่เคยฝึกมา จนในที่สุด เมื่อวันที่ 6 พ.ศ.2518 คณะกรรมการสามประสานประกาศยุติการต่อสู้ในเขตเมือง “ที่ดินของเราอยู่ในชนบท ดังนั้น เราจะต่อสู้ร่วมกันในชนบท” จึงนำมาสู่การก่อตัวขึ้นของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย แต่หลังจากเหตุการณ์ลอบสังหาร จำรัส ม่วงยาม ประธานสหพันธ์ชาวนาชาวไร่คนสุดท้ายในปี 2523 การเคลื่อนไหวของชาวนาชาวไร่ในเรื่องการปฏิรูปที่ดินจึงหายไป กลายเป็นขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรรายย่อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวนาในภาคกลางและภาคเหนือ ซึ่งเคยเป็นฐานสำคัญของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ ปัจจุบันมักจะเคลื่อนไหวในประเด็นเรื่องการประกันราคาข้าว โดยผ่านช่องทางความสัมพันธ์กับนักการเมือง แม้ช่วงหลังปี 2540 เกิดการรวมตัวกันของเครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย และในนามอื่นๆ แต่ก็ให้ความสนใจประเด็นหนี้สินเป็นหลัก<sup>2</sup>

อย่างไรก็ดีในช่วงหลังปี 2523 รัฐบาลมีนโยบาย 66/23 ผ่อนปรนทางกฎหมาย ให้ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย (พท.) วางอาวุธ เพื่อให้บรรยากาศเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น หลังจากนั้นมีการก่อตัวขึ้นของชาวไร่ชาวนาในปี 2535 มีอย่างหลากหลายกลุ่ม แต่อาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ กลุ่มเกษตรกร “รายย่อย” ที่รวมตัวกันเป็น “สมัชชาเกษตรกรรายย่อย” ที่เกิดขึ้นในภาคอีสาน ปัจจุบันมี

<sup>1</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ. บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนายุคใหม่. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

<sup>2</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, กรุงเทพธุรกิจ, (18 มีนาคม 2552).

กลุ่มย่อยๆ ไม่น้อยกว่า 10 กลุ่ม โดยคาดว่าจะมีปริมาณชาวนาชาวไร่ที่เป็นสมาชิกองค์กรเหล่านี้ทั้งหมด ไม่น้อยกว่า 500,000 คน และเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ที่รวมตัวกันเป็น “สมัชชาคนจน”<sup>3</sup> มีปริมาณสมาชิกโดยประมาณราว 200,000-300,000 คน ในสมัชชาคนจนยังประกอบด้วยเครือข่ายย่อยๆ 6 เครือข่าย ซึ่งในจำนวนนี้มีเครือข่ายที่เป็นกลุ่ม/องค์กรชาวนาชาวไร่หลายองค์กร เช่น สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ สมาพันธ์ประมงพื้นบ้าน ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ขบวนการเคลื่อนไหวของ สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน(สกยอ.) นี้ไม่ได้มีความชัดเจนในการปฏิรูปที่ดิน แต่มีความสนใจในเรื่องหนี้สิน และ ปัจจัยการผลิต ปลายปี 2538 การเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจนได้สร้างผลสะท้อนให้กับสังคม แต่การเคลื่อนไหวของขบวนการนั้นยังเป็นประเด็นด้านทรัพยากรชุมชน และ ประเด็นความขัดแย้งจากชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา

จนกระทั่งมาสู่การเคลื่อนไหวของ “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.)” ซึ่งประกอบด้วยองค์กรชุมชน 6 องค์กรคือ 1)สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ 2)เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน(คปอ.) 3)เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรภาคใต้(คปต.) 4)เครือข่ายสลัม 4 ภาค 5)สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.) และ 6.สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง ซึ่งปัจจุบันเป็นขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาทางด้านที่ดินโดยตรง โดยสามารถจำแนกปัญหาด้านที่ดินเป็น 4 ประเภทดังต่อไปนี้ 1) ปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน 2)ปัญหาที่สาธารณะประโยชน์ถูกแย่งชิงจากนายทุน หรือ หน่วยงานรัฐ 3)ปัญหาที่ดิน สปก. ถูกเอกชนแย่งสิทธิการใช้ประโยชน์ และ 4) ปัญหาที่ดินเอกชน

แต่อย่างไรก็ดีการเคลื่อนไหวให้มีการปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีการบุกยึดที่ดินที่ จ.ลำพูน ในปี 2540 มีการถูกจับกุมเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งนำมาสู่การเกิดขึ้นของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ที่มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

จากข้อมูลประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าประมาณ 100 ล้านไร่ เป็นพื้นที่การเกษตร 130 ล้านไร่ ประเทศไทยมีประชากร 67 ล้านคน ทรัพยากรที่ดินในประเทศไทยจึงมีเพียงพอสำหรับการใช้ประโยชน์ของคนไทยทุกคนในประเทศ หากเพียงแต่ทรัพยากรที่ดินเหล่านั้นมีการนำมาจัดสรรแบ่งปันและกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรม

<sup>3</sup> การเมืองบนท้องถนน ๑๑ วัน สมัชชาคนจนและประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมชนประท้วงในสังคมไทย.

กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2541.

ความเป็นจริงคือ ประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศไทยประมาณ 90 % มีที่ดินถือครองรวมกันแค่ประมาณ 10 % ของพื้นที่ประเทศ หรือ มีที่ดินถือครองกันคนละไม่เกิน 1 ไร่ ในขณะที่คนกลุ่มหนึ่งซึ่งมีจำนวน 10 % ของประชากรทั้งประเทศได้ถือครองที่ดินรวมกันเป็นพื้นที่ถึง 90 % ของที่ดินทั้งหมด หรือ ถือครองเฉลี่ยมากกว่า 100 ไร่ ต่อคน ซึ่งให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำสัดส่วนของคนที่มียุทธิน้อยและมีที่ดินมากในสังคมไทย ข้อมูลจากการสำรวจในปี 2549 พบว่า ประชากรที่ทำการเกษตรมากกว่าร้อยละ 40 เป็นผู้ที่ไม่มียุทธินทำกิน หรือ มีที่ดินทำกินน้อยกว่า 10 ไร่ ไม่เพียงเท่านั้นข้อมูลการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยก็ยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอีกด้วย โดยข้อมูลในปี 2554 ประเทศไทยมีเกษตรกรไร้อินทำกิน 889,022 ราย เกษตรกรมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ 517,263 ราย เกษตรกรมีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ 811,279 ราย มีเกษตรกรทำกินในที่ดินของรัฐ 1.15 ล้านราย ในพื้นที่ 21 ล้านไร่ และมีที่ดินทิ้งร้าง 48 ล้านไร่ จากรายงานวิจัยของอคิน รพีพัฒน์<sup>4</sup> พบว่ามีที่ดินของเกษตรกรเป็นหนี้ติดอยู่กับธนาคารและเป็นทรัพย์สินที่รอการขาย (NPL) และ (NPA) เกือบ 40 ล้านไร่

ข้อมูลของมูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย ปี 2544 พบว่า 70 % ของที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทย ถูกปล่อยทิ้งไว้ให้กร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่ถึง 50 % ของพื้นที่ที่มีอยู่ประเมินความสูญเสียเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ 127,000 ล้านบาทต่อปี ข้อมูลเหล่านี้บ่งชี้ว่า มีคนจำนวนหนึ่งในสังคมไทยเก็บที่ดินจำนวนมากไว้เฉยๆ โดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์อะไร หรือต้องการเก็บที่ดินไว้เพื่อการเก็งกำไรเป็นสินค้าขายต่อ

ผนวกกับปัญหาที่ดินทำกินหลุดมือเนื่องจากภาวะหนี้สิน จากความล้มเหลวในภาคการผลิต รวมถึงผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรีซึ่งส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรหลายชนิดในท้องตลาดราคาถูกลง จากผลการขึ้นทะเบียนหนี้ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในปี 2551 พบว่า เกษตรกรรายย่อยที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ และเป็นหนี้สหกรณ์และสถาบันการเงินต่างๆ โดยนำที่ดินไปค้ำประกันแล้วกำลังเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องเพื่อยึดทรัพย์สินขายทอดตลาด มีจำนวนรวมกันมากกว่า 30 ล้านไร่

จากการเล็งเห็นปัญหาทางด้านที่ดิน ทำให้เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยมีความพยายามผลักดันอย่างต่อเนื่องจนมีการเคลื่อนไหวรณรงค์กฎหมาย 4 ฉบับ ซึ่งมีสมาชิกเครือข่ายเข้าร่วมขบวนการเป็น คนจนไร้อินทั้งที่อยู่ในชนบทและเมือง ในภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคใต้ และภาค

<sup>4</sup> อคิน รพีพัฒน์ และ คณะ. รายงานวิจัยกระบวนการยุติธรรมคลายปมคดีที่ดินคนจน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ(สปส.), 2554.



กลางของประเทศไทย ก่อตั้งขึ้นในปี 2550 โดยมีเป้าหมายเพื่อการเปลี่ยนโครงสร้างการถือครองที่ดิน ให้มีความเป็นธรรมและยั่งยืน

การศึกษาปัญหาที่ดินในอดีตที่ผ่านมา มีข้อจำกัดในการอธิบายพัฒนาการของปัญหา ทางด้านที่ดินโดยงานศึกษาส่วนใหญ่มุ่งอธิบายถึงที่มาของปัญหา ซึ่งงานศึกษาในอดีตนั้นยังไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนแนวทางการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ประสบปัญหาที่ดิน เนื่องจากยังขาดงานวิชาการที่ศึกษาในเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี ในการเคลื่อนไหวเพื่อให้ องค์การประสบความสำเร็จในการเจรจา/ต่อรอง หรือ สันคลอนอำนาจรัฐได้ เพราะ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ในปัจจุบันนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ต่างๆ และ ช่องทางใหม่ ในการเปิดพื้นที่สาธารณะให้กับขบวนการฯ ซึ่งจากผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปการถือครองที่ดินในสังคมไทยยังไม่ประสบความสำเร็จ และนับวันช่องว่างการถือครองที่ดินจำนวนมากยิ่งกระจุกตัวอยู่ในมือคนส่วนน้อย และทำให้เกิดการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาในหลายรูปแบบ เช่น กรณีของ สมัชชาคนจน เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ ฯลฯ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบเดิมในการชุมนุมกดดัน ยื่นหนังสือร้องเรียน ไม่เพียงพอต่อการสร้างอำนาจของขบวนการฯ การลุกขึ้นมาต่อสู้ด้วยรูปแบบ และ ยุทธวิธีใหม่ๆ รวมไปถึงการสร้างปฏิบัติการต่างๆ พร้อมกับการใช้ช่องทางพื้นที่สื่อสารสาธารณะทางโทรทัศน์ ทางเครือข่ายสังคมออนไลน์ และ ช่องทางเปิดทางการเมืองอย่างองค์การอิสระอย่าง หน่วยงานสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

ซึ่งปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินนั้นมักพบในหลายประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การพัฒนา เช่น ประเทศในแถบลาตินอเมริกา ทำให้เกิดขบวนการขับเคลื่อนเพื่อต่อต้านการเอารัดเอาเปรียบเกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลก<sup>5</sup> ดังนั้น งานชิ้นนี้จึงให้ความสำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวในระดับสากล เพื่อนำมาเป็นบทเรียนสำหรับการเปรียบเทียบ เพื่อยกระดับประสบการณ์การต่อสู้เคลื่อนไหวของสามัญชนให้นำไปสู่การปฏิบัติ หรือ ผลักดันให้เป็นนโยบายในระดับชาติได้จริง เช่น ขบวนการเคลื่อนไหวที่มีปฏิบัติการในระดับสากล ระดับภูมิภาค และ ระดับท้องถิ่น อย่างขบวนการชาวนาโลก (Via Campesina) ขบวนการแรงงานชนบทไร้ที่ดินของบราซิล (Movimento dos trabalhadores Sem Terra : MST)<sup>6</sup> ซึ่งบทเรียนของขบวนการในระดับสากลเหล่านี้จะเป็นกรณีศึกษาที่ดีเพื่อให้ ขบวนการเคลื่อนไหวในประเทศไทยได้กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการผลักดันข้อเสนอนโยบายต่างๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

<sup>5</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คณะ. วิถีชีวิต วิถีสู้ ขบวนการประชาชนร่วมสมัย. กรุงเทพมหานคร: ซิลค์ดอร์มบุ๊ก, 2545.

<sup>6</sup> อภิวัฒน์ วิลาวดีไกร. ชาปาติสตต้า : กองทัพปลดปล่อยแห่งแม็กซิโก. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มเพื่อนประชาชน, 2547.

กล่าวโดยสรุปว่า เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.) มีบทบาทอย่างมากในช่วงต้นปีทศวรรษ 50 เป็นองค์กรที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเคลื่อนไหวในการแก้ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน โดยสิ่งที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยทำนั้น ทำให้เห็นถึงพัฒนาการของขบวนการประชาชนร่วมสมัย การสร้างเงื่อนไขเจรจาทั้งในและนอกระบบทางการเมือง อีกทั้งยังไม่มีผู้ศึกษา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจยุทธวิธีของขบวนการฯ แนวทางการรณรงค์ และ วิธีการที่พัฒนาขึ้นมาอย่างมีพลวัต การใช้ช่องทางพื้นที่สื่อ พื้นที่องค์กรอิสระ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การใช้พื้นที่ทางการเมืองของขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยในบริบทนี้จึงมีลักษณะที่เป็นพลวัตแตกต่างไปจากขบวนการเคลื่อนไหวเดิม โดยเฉพาะการสร้างพลังในพื้นที่สาธารณะซึ่งเป็นยุทธวิธีที่สามารถสร้างผลลัพธ์มากกว่าช่องทางเดิมๆอย่างที่ผ่านมา งานศึกษาจึงให้ความสำคัญกับประเด็นต่างๆเหล่านี้

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาเงื่อนไขปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองที่มีผลต่อการก่อเกิด และพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาลักษณะโครงสร้าง องค์กรการเคลื่อนไหว เครือข่าย จุดหมายข้อเรียกร้อง และการรณรงค์ในประเด็นเชิงนโยบาย และผลที่เกิดขึ้น
3. เพื่อศึกษาให้เห็นถึงพลวัตด้านยุทธวิธีการเคลื่อนไหว การสร้างพลังการต่อรองที่เปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปตามภูมิทัศน์การเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นช่วงหลังการปฏิรูปการเมืองและผลจากรัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นมา

## 1.3.สมมุติฐาน

1. นโยบายการจัดการด้านที่ดินของรัฐมีข้อจำกัด และ ขาดประสิทธิภาพ นำมาซึ่งปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินทำให้เกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน และ มีแนวโน้มทำให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินอย่างต่อเนื่อง
2. การเป็นเครือข่ายแบบหลวม ๆ ชั่วครั้งคราว สร้างผลสะท้อนได้น้อยดังนั้นการสร้างพลังของขบวนการฯให้ประสบความสำเร็จจึงประกอบด้วยหลายปัจจัย เช่น การขยายฐานสมาชิกและเครือข่าย ความต่อเนื่องของกิจกรรม ความเข้มแข็งขององค์กร และ การสร้างการยอมรับในสังคม
3. มีความเปลี่ยนแปลงยุทธวิธีมีการใช้พื้นที่ใหม่หลังจากเกิดการปฏิรูปทางการเมือง เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทางกรรมการสิทธิมนุษยชน รวมทั้งใช้พื้นที่สื่อสาธารณะในการเคลื่อนไหว

#### 1.4 คำถามงานวิจัย

1. ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินมีการเคลื่อนไหว เดิบโต และมีพัฒนาการอย่างไร
2. ทำไมขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินถึงยังอยู่ในวงจำกัด
3. ปัจจัยอะไรบ้างที่สามารถส่งผลต่อความสำเร็จในการเคลื่อนไหว

#### 1.5 วิธีการศึกษา

1. การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) โดย การเข้าร่วมกิจกรรมของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (การประชุม การสัมมนา การรณรงค์เคลื่อนไหวต่างๆ)
2. สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล (In-depth interview) แกนนำ ผู้นำในพื้นที่ แกนนำสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, แกนนำสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ , แกนนำเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน , แกนนำเครือข่ายสลัมสี่ภาค องค์กรสนับสนุนต่างๆ (NGOs , นักวิชาการ , ขบวนการนักศึกษา)
3. การวิจัยเอกสาร (Documentary research) ข้อมูลเอกสารที่ผลิตโดยองค์กร เว็บไซต์, เว็บไซต์ และ ข้อเสนอต่างๆของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

#### 1.6 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาการเคลื่อนไหวของขบวนการเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จนถึง ปัจจุบันโดยศึกษากระบวนการเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายต่อเครือข่าย โดยการศึกษาข้อเสนอ และ ยุทธวิธี ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยแบ่งการศึกษาเป็น 2 ช่วง คือ

1. ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในช่วงรัฐธรรมนูญ 2540 ระหว่างปี 2540 ถึง 2549
2. ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ช่วงสอง ระหว่างปี 2550 ถึง 2554 ก่อนที่จะมีการปรับองค์กรเป็นขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (พีมูฟ) ซึ่งในบางประเด็นอาจคาบเกี่ยวในช่วงการเคลื่อนไหวของพีมูฟ

#### 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อที่จะทราบถึงเงื่อนไขและปัจจัยที่ทำให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย
2. เพื่อที่จะทราบถึงลักษณะโครงสร้างขององค์กร และ เครือข่าย จุดหมายข้อเรียกร้องและการรณรงค์ในประเด็นเชิงนโยบาย และผลที่เกิดขึ้น

3. เพื่อให้เห็นถึงพลวัตด้านยุทธวิธีการเคลื่อนไหว การสร้างพลังการต่อรองที่เปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปตามภูมิทัศน์การเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นช่วงหลังการปฏิรูปการเมืองและผลจากรัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นมา

### 1.8 นิยามศัพท์เฉพาะ

1. โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure) หมายถึง สภาพแวดล้อม หรือ การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง ที่เป็นการเผยถึงระดับการ “เปิด” หรือ “ปิด” ของพื้นที่การต่อสู้ทางการเมือง และ พื้นที่การเจรจาต่อรองของขบวนการเคลื่อนไหว เช่น การเปลี่ยนรัฐบาล การเปลี่ยนนโยบายการบริหารที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง และ ข้อเสนอของขบวนการฯ เป็นต้น

2. ขบวนการฯ ที่กล่าวถึงในงานศึกษาชิ้นนี้หมายถึง ขบวนการเคลื่อนไหว หรือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

3. พลวัต (Dynamics) หมายถึง ความเคลื่อนไหวและความเปลี่ยนแปลงยุทธวิธี ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งเป็นความเคลื่อนไหว ความเปลี่ยนแปลงที่สัมพันธ์กับปัจจัยและความเปลี่ยนแปลงภายในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เช่น เจื้อนไขผู้นำ เจื้อนไขพันธมิตร และสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกอย่าง โครงสร้างโอกาสทางการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง นอกจากนี้ ความเคลื่อนไหวและความเปลี่ยนแปลงของยุทธวิธียังมีนัยสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้วย

4. ยุทธวิธี (Tactics) หมายถึง วิธี หรือ แนวทางที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเลือกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างอำนาจต่อรองของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และ เป้าหมายของขบวนการฯ

5. โฉนดชุมชน หมายถึง เอกสารการรับรองสิทธิในการถือครองในการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการจัดสรรที่ดินร่วมกันภายในชุมชน ตลอดจนการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกชุมชน รวมไปถึงสิทธิในการดูแลรักษาที่ดินภายในชุมชนร่วมกัน

6. สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย (สชท.) หมายถึง กลุ่มเกษตรกรที่ประกอบด้วยชาวนาชาวไร่ที่เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินในช่วงปี พ.ศ. 2516 ถึง 2523

7. สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน(สกยอ.) หมายถึง กลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ภาคอีสานที่เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในช่วงปี พ.ศ. 2533 ถึง 2539 ก่อนหน้านั้นใช้ชื่อ สมัชชาเกษตรกรรายย่อย(สกย.)

8. สมัชชาคนจน(สคจ.) หมายถึง กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่จากทั่วประเทศในช่วงปี พ.ศ.2538 และ เริ่มลดบทบาทลงในช่วงต้นทศวรรษปี 40 ปัจจุบันแม้ยังมี สคจ. เคลื่อนไหวอยู่ แต่ขอบเขตกรณีปัญหานั้นจำกัดวงอยู่เฉพาะพื้นที่ ทำให้มีจำนวนสมาชิกไม่มากดังเช่นอดีตที่ผ่านมา

9. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.) หมายถึง กลุ่มที่เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดิน และ ผลักดันให้แก้ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินในเชิงนโยบายในช่วงปี พ.ศ.2550 ถึง 2555 ประกอบด้วยองค์กร 6 องค์กรคือ 1.สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.) 2.เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน(คปอ.) 3.เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรภาคใต้(คปต.) 4.เครือข่ายสลัม 4 ภาค 5.สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.) และ 6.สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎี และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยหลังรัฐธรรมนูญ 2540 กรณีศึกษา เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ผู้วิจัยได้มีการทบทวนและศึกษาแนวคิด/ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาอธิบายปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการทำวิจัย ดังนี้

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement)
- 2) แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization)
- 3) แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีกระบวนการทางการเมือง(Political Process Theory)
- 4) แนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political opportunity structure model)
- 5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 6) กรอบการวิเคราะห์

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement)

การอธิบายขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย เป็นการศึกษารายการการณ์ และ ผลพวงจากความขัดแย้งที่ฝังรากลึกจากแนวคิดในการจัดการที่ดินระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และ ชุมชน ตลอดจนทิศทางในการพัฒนาประเทศที่เน้นให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจเป็นหลัก โดย ไม่ได้คำนึงถึงคุณค่าทางด้านวัฒนธรรม ในแง่หนึ่งสามารถกล่าวได้ว่า ตั้งแต่ปี 1960 เป็นต้นมา ได้เกิดการปรากฏตัวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่เกี่ยวกับสันติภาพ สิ่งแวดล้อม สิทธิสตรี สิทธิของเกย์และเลสเบียน อีกทั้งยังมีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่อีกมากมายในการส่งเสริมและขยายสิทธิต่างๆ ออกไปในวงกว้าง

##### 2.1.1 ความหมาย และ ลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่

ขบวนการทางสังคม หมายถึง การเชื่อมโยงปัจเจกบุคคลจำนวนมากพอสมควรเข้าด้วยกัน เป็นผู้กระทำการรวมหมู่ (collective actor) โดยที่ปัจเจกบุคคลเหล่านั้นเข้าใจว่าตนมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือ มีความเป็นตัวตน หรือ อัตลักษณ์ (identity) เดียวกัน<sup>7</sup>

<sup>7</sup> พงษ์พิศาน ชุมพล. ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ในขณะที่ กาญจนา แก้วเทพ<sup>8</sup> มองว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ เป็น ขบวนการที่แตกต่างไปจากขบวนการเรียกร้องของชาวนา ชนชั้นกรรมาชีพ ในแบบเดิม แต่เป็น ขบวนการเรียกร้องในสิทธิ เช่น ขบวนการสิทธิสตรี ขบวนการต่อต้านนิวเคลียร์ ขบวนการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ขบวนการสันติภาพ เป็นต้น ซึ่งประกอบด้วย 1)กิจกรรมรวมหมู่ (Collective action) ที่มีสมาชิกทั้งหมดเข้าใจร่วมกัน 2)ผู้เข้าร่วมมีผลประโยชน์ร่วม (Common interest) 3)มีเอกลักษณ์ร่วมกัน โดย ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่นั้นมีหลากหลายประเด็นแต่มีจุดร่วมกัน 4 ประการ

- 1) เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และมีอิสระในการกำหนดชะตาชีวิตตนเอง
- 2) ขบวนการเหล่านี้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ขีดจำกัด จุดอ่อนของรัฐ ระบบราชการ
- 3) ขบวนการเหล่านี้ตั้งคำถามและแสดงความสงสัยต่อแนวคิดเรื่องความก้าวหน้าที่มีมิติเดียวคือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- 4) เป็นขบวนการที่คำนึงถึงคุณภาพชีวิตมากขึ้น

ในขณะที่ Tilly<sup>9</sup> กำหนดความหมายของขบวนการทางสังคมรูปแบบใหม่ว่า เป็นการกระทำรวมหมู่ที่เกิดขึ้นในกระบวนการความขัดแย้งระหว่างผู้ท้าทาย (Challanger) กับ ผู้ที่มีอำนาจซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากผู้ท้าทายพยายามที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรทางการเมือง (Polity) ไว้อย่างเต็ม การกระทำรวมหมู่นั้นเป็นการร่วมแรงร่วมใจของผู้คนต่างๆที่ช่วงชิงอำนาจเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนเอง ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ จึงถูกนิยามว่าต่างจากขบวนการแบบเก่า เพราะเป็นขบวนการที่หาหนทางในการปฏิรูปปรับปรุงสภาพสังคม เน้นการจัดการกันเองในภาคประชาชนแทนการมุ่งเรียกร้องจากรัฐ นอกจากนี้ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ จะใช้เครื่องมือเครื่องมือของเทคโนโลยีใหม่ เช่น เครื่องแฟกซ์ อินเทอร์เน็ต หรือ อีเมล ในการต่อสู้<sup>10</sup>

ในขณะที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร<sup>11</sup> ให้ความเห็นว่า “อาณาบริเวณของความขัดแย้งที่นำไปสู่การเคลื่อนไหวของขบวนการทางสังคมใหม่ เป็นการต่อสู้ในอาณาบริเวณของสังคมประชามากกว่าเป็นการต่อสู้ในอาณาบริเวณของการเมือง”

<sup>8</sup> กาญจนา แก้วเทพ. สี่สอองวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิภูมิปัญญา, 2539.

<sup>9</sup> Tilly C. Contentious Repertoires in Great Britain 1758-1834. Repertoires and Cycles of Collective Action, London: Duke University Press, 1995.

<sup>10</sup> รัชนิกร ทองทิพย์. การใช้สื่ออินเทอร์เน็ตเพื่อสร้างพันธมิตรของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

<sup>11</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คณะ, วิถีชีวิต วิถีสู้ ขบวนการประชาชนร่วมสมัย.

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ ไชยรัตน์ เจริญสินโอสถ<sup>12</sup> ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่เกิดขึ้นเพื่อเป็นการตอบโต้ปัญหา และ ความขัดแย้งชุดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม เพราะสถาบันหลักทางการเมือง และ สังคมที่ดำรงอยู่ไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งเหล่านี้ได้

ประการที่ 1 ขบวนการเคลื่อนไหวเหล่านี้ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของชนชั้นเพียงอย่างเดียว

ประการที่ 2 ประเด็นการเรียกร้องไม่ใช่เรื่องเดิมๆที่เป็นผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นเรื่องของคนจำนวนมากจากหลายกลุ่มหลายชนชั้น

ประการที่ 3 ผู้เรียกร้องมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวด้วยตนเอง ไม่ใช่การเรียกร้องผ่านกลไกของรัฐ หรือ กลไกทางการเมือง เนื่องจากการไม่เชื่อมั่น ไม่ศรัทธาความเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง และ ความจริงใจของรัฐ

ประการที่ 4 เป้าหมายของการเรียกร้องต้องการสร้าง กติกา หรือ กฎเกณฑ์ชุดใหม่ในการดำรงชีวิต ไม่ใช่เรื่องการช่วงชิงอำนาจรัฐ ดังเช่น ขบวนการเคลื่อนไหวที่ผ่านมา

อย่างไรก็ดี Scott<sup>13</sup> ได้อธิบายถึงลักษณะที่สำคัญ 3 ประการของขบวนการทางสังคมใหม่่ว่า ประการแรก เป็นขบวนการที่เคลื่อนไหวทางวัฒนธรรมและสังคมเป็นหลักมากกว่าเรื่องทางการเมือง ประการที่สอง ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่เป็นขบวนการที่เลี้ยวรัฐ (by pass the state) กล่าวคือ ขบวนการฯเลือกที่จะไม่เผชิญหน้ากับรัฐโดยตรง แต่เป้าหมายอยู่ที่การปกป้องสังคม ประการที่สาม ขบวนการฯพยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผ่านการเปลี่ยนค่านิยมและสร้างวิถีชีวิตแบบใหม่ขึ้น

เมื่อพิจารณาร่วมกับแนวคิดของ Habermas<sup>14</sup> ที่วิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ว่า ขบวนการฯมักแสดงออกผ่านการประท้วงนอกช่องทางสถาบันทางการเมือง โดยขบวนการทางสังคมใหม่สนใจเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต ความเสมอภาคในสิทธิ การมีส่วนร่วม และ สิทธิมนุษยชน ซึ่งขบวนการฯมีความเป็นประชาธิปไตยสูง อีกทั้งเป็นขบวนการข้ามชนชั้นที่มีเป้าหมายป้องกันตนเองจากการแทรกแซงของเศรษฐกิจและการเมือง

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจึงเป็นวิธีแก้ปัญหาของประชาชนที่ไม่มีอิทธิพล ไม่มีอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม วิธีการเคลื่อนไหวสำคัญในขบวนการทางสังคมแนวใหม่ก็คือ การเดินขบวน และ การปฏิเสธที่จะไม่เชื่อฟังรัฐ จะเห็นได้ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ ไม่ได้ยึด

<sup>12</sup> ไชยรัตน์ เจริญสินโอสถ. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่. กรุงเทพมหานคร: วิชาษา, 2545.

<sup>13</sup> Scott A. Ideology and the New Social Movements London: Routledge, 1990.

<sup>14</sup> Habermas J. The Theory of Communicative Action Vol 2. Cambridge: Polity Press, 1987.



ติดอยู่กับการเคลื่อนไหวทางชนชั้นเสมอตั้งเช่นที่ผ่านมา โดยสามารถเห็นได้จาก ขบวนการเคลื่อนไหวด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กรณีเขื่อนแม่วงก์ ที่มีผู้เข้าร่วมขบวนการอย่างมากมาจากหลากหลายวงการสาขาอาชีพ และ ในกรณีของขบวนการยึดวอลล์สตรีท(Occupy Wall street) หรือ ขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยในฮ่องกงของผู้คนจำนวนมากจากเหตุการณ์ “ปฏิวัดร่ม”(umbrella revolution) ด้วยเช่นกัน

### 2.1.2 แนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้ และ ยุทธวิธีของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

เพื่อให้เข้าใจถึงความหมาย รูปแบบ ลักษณะของยุทธวิธี และ เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับกำเนิดยุทธวิธี กระบวนการกำหนดยุทธวิธีและการพัฒนายุทธวิธีของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และเป็นเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของยุทธวิธีในการนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

#### ความหมาย รูปแบบและ ลักษณะของยุทธวิธี

McAdam, Tarrow และ Tilly<sup>15</sup> กล่าวว่า ยุทธวิธีขัดขวางทำลายของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม มีเงื่อนไขที่สำคัญ 4 ประการ คือ หนึ่ง เมื่อมีกลุ่มในสังคมอย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม หรือ รัฐบาลตกเป็นเป้าหมายของการเรียกร้อง สอง เมื่อข้อเรียกร้องของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมได้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมาย สาม เมื่อผู้กระทำการแสดงออกอย่างชัดเจนว่าเป็นตัวแสดงทางการเมืองใหม่ในความขัดแย้ง และสุดท้าย คือ ใช้การกระทำการรวมหมู่ที่ได้ปรับปรุง และพัฒนาขึ้นมาใหม่ ซึ่งอาจเป็นรูปแบบที่ประยุกต์มาจากรูปแบบเดิม หรือ เป็นรูปแบบที่ไม่เคยปรากฏ และไม่เคยถูกนำมาใช้ในระบบปกติ

ทั้งนี้ Tilly<sup>16</sup> ได้ศึกษาถึงชุดยุทธวิธี (repertoire) ในการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และได้ให้ความหมายและคำจำกัดความของยุทธวิธีอย่างกว้างๆไว้ว่า เป็นเครื่องมือทั้งหมดที่กลุ่มมี และ ถูกนำมาใช้เพื่อเรียกร้องต่อปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มคนที่ตกเป็นเป้าหมายของการเรียกร้อง ดังนั้น ชุดยุทธวิธีที่กลุ่ม/ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมมี และถูกนำมาใช้สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

<sup>15</sup> Tarrow S. and Tilly C. McAdam D. *Dynamics of Contention*. New York: Cambridge University Press, 2001.

<sup>16</sup> Tilly C., *Contentious Repertoires in Great Britain 1758-1834*.

1. ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ (conventional) ซึ่งเป็นยุทธวิธีที่ได้รับการยอมรับ เพราะเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ ตามความคาดหวังของสาธารณชน ชนชั้นนำ และ เป็นยุทธวิธีที่ถูกต้องตามหลักของกฎหมายที่มีอยู่

2. ยุทธวิธีที่อยู่นอกช่องทางทางการเมืองปกติ (less conventional) ซึ่งอาจเป็นยุทธวิธีที่ไม่ใช่สิ่งที่สาธารณชน และ ชนชั้นนำคุ้นเคย เพราะ ไม่ได้เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง หรือคาดคิดว่าจะเกิดขึ้น จึงมักจะถูกปฏิเสธและต่อต้านโดยรัฐ และประชาชนทั่วไป ด้วยเหตุผลที่ละเมิดต่อกฎระเบียบและกฎหมาย

Tarrow<sup>17</sup> ได้กล่าวถึงการจัดแบ่งรูปแบบยุทธวิธีของ Tilly ว่าเป็นการแบ่งรูปแบบยุทธวิธีที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์การเคลื่อนไหวในเชิงปริมาณ และการเก็บสถิติการเคลื่อนไหว มากกว่าการวิเคราะห์ยุทธวิธีในฐานะของการแสดงออกเชิงสาธารณะ (public performance) ที่แฝงไว้ด้วยรายละเอียดของวัฒนธรรม ความคิด และ สะท้อนให้เห็นถึง ความต้องการของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ด้วยเหตุนี้ Tarrow จึงได้ต่อยอดการแบ่งรูปแบบยุทธวิธีของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่สามารถสะท้อนให้เห็นรายละเอียดข้างต้น ออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

1. ยุทธวิธีตามช่องทางปกติ (conventional) เป็นวิธีการเคลื่อนไหวที่ยังอยู่ในบรรทัดฐานของสังคมประชาธิปไตย ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ยอมรับได้ โดยมีลักษณะและหลักการที่สำคัญ 5 ประการ คือ 1) เป็นวิธีการที่สังคมสาธารณะชนทั่วไปเข้าใจ และคุ้นเคย 2) เป็นวิธีการเคลื่อนไหวที่สอดคล้องกับความคาดหวังของผู้กระทำกร และ คนในสังคมทั่วไปถึงผลที่จะตามมาจากการเคลื่อนไหว 3) เป็นการเคลื่อนไหวที่ใช้ความยึดมั่นผูกพันของผู้กระทำกรเพียงเล็กน้อย 4) มีความเป็นสถาบันสูง ทำให้เป็นวิธีการเคลื่อนไหวที่ไม่มีพลังอำนาจในการทำทายนมากนัก และ 5) เป็นวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมาย ตัวอย่างของยุทธวิธีเคลื่อนไหวตามช่องทางปกติที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเลือกใช้ และที่ได้สะท้อนให้เห็นหลักการ และ ลักษณะสำคัญข้างต้น มีเช่น การลงชื่อประท้วง การวิ่งเต้น การยื่นหนังสือ เป็นต้น

2. ยุทธวิธีขัดขวาง ทำทายนระบบการเมืองปกติ (disruption) เป็นยุทธวิธีการเคลื่อนไหว เพื่อเข้าไปกีดกันกระบวนการตัดสินใจของรัฐ และ ฝ่ายตรงข้ามในรูปแบบใหม่ ที่มีใช้การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือ การอาศัยช่องทางของระบบการเมือง และ ระบบราชการปกติ หลักการสำคัญของยุทธวิธีนี้คือ เป็นการเคลื่อนไหวที่เข้าไปขัดขวาง รบกวน หรือ สร้างความไม่สะดวกให้การดำเนินกิจกรรมปกติของฝ่ายตรงข้าม กลุ่มชนชั้นนำและสาธารณะชนเกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการชักนำให้ผู้มีอำนาจเข้าสู่เวที

<sup>17</sup> Tarrow S. *Power in Movement Social Movement and Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press, 1999.

ความขัดแย้ง และบังคับให้ผู้มีอำนาจและกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องได้ใส่ใจต่อข้อเรียกร้อง และ ความต้องการของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม จะเป็นการแสดงออกโดยตรงในพื้นที่ และสถานที่ สาธารณะผ่านการนั่ง หรือยืนของผู้/กลุ่มผู้กระทำการ อาทิเช่น การปิดถนน การชุมนุมประท้วงใน สถานที่ราชการ และ การนัดหยุดงาน นอกจากนี้จะเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อขัดขวางกิจกรรมสาธารณะ แล้ว ยุทธวิธีการขัดขวาง ทำลายต่อระบบปกติยังเป็นการเคลื่อนไหวที่ต้องการแสดงให้เห็นถึงอัตลักษณ์และความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของขบวนการ และเป็นยุทธวิธีที่แสดงให้เห็นถึงการไม่ยอม ประนีประนอม หรือ ยอมประसानประโยชน์กับฝ่ายตรงข้าม แต่เป็นยุทธวิธีที่ไม่ถึงกับใช้ความรุนแรง ต่อคู่กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ทำการประทุษร้ายต่อร่างกาย และ ชีวิต

3. ยุทธวิธีการใช้ความรุนแรง (violence) ลักษณะสำคัญ คือ เป็นการเคลื่อนไหวที่ทำให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายและสร้างความเสียหายให้กับทรัพย์สิน รวมถึงการข่มขู่คุกคามว่าจะใช้กำลัง ผ่าน การเคลื่อนไหวเชิงสัญลักษณ์บางอย่างที่ได้แสดงให้เห็นว่า กลุ่ม/ผู้กระทำการมีความพร้อมที่จะใช้กำลังทันทีหากข้อเรียกร้องไม่ได้รับการตอบสนอง แม้ว่ายุทธวิธีการใช้ความรุนแรงจะเป็นยุทธวิธีที่มี ประสิทธิภาพและทำได้ง่าย ไม่ต้องอาศัยการระดมทรัพยากรขนาดใหญ่ สามารถกระทำได้โดยกลุ่มบุคคลกลุ่มเล็กๆ ในทางตรงกันข้ามก็เป็นยุทธวิธีที่ทำให้เกิดความน่าสะพรึงกลัวแก่ผู้คนทั่วไปและรัฐ ก่อให้เกิดการหนีห่างจากการเคลื่อนไหว และ หันไปใช้กลไกอำนาจรัฐเข้าควบคุมและจัดการแทน เช่น การลอบทำร้าย การลอบสังหาร และการใช้อาวุธในการต่อสู้ เป็นต้น

ในขณะที่ ประภาส ปันตบแต่ง<sup>18</sup> ได้แบ่งแนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้และยุทธวิธีของ ขบวนการทางสังคมไว้ดังนี้

1. ยุทธวิธีการขัดขวางทำลายระบบการเมือง (disruptive) ในช่วงทศวรรษ 1980s และ 1970s วิธีการดังกล่าวนี้ปรากฏให้เห็นอย่างกว้างขวางซึ่งเป็นการเข้าไปขัดขวางกีดกันกระบวนการตัดสินใจในรูปแบบใหม่ที่นอกเหนือไปจากการใช้วิธีการผ่านกระบวนการเลือกตั้งและการยึดอำนาจ โดยทหารดังเช่นการเคลื่อนไหวของสมัชชาคนทั้ง 2 ยก การชุมนุม 99 วัน หรือ การเดินก้าวแลกของ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ วิธีการนี้เป็นการเข้าไปขัดขวางการตัดสินใจทางการเมืองและฝ่ายที่ เผชิญหน้าด้วยเป็นวิธีการที่สะท้อนให้เห็นถึงการขอความเห็นอกเห็นใจและการตั้งคำถามกับความชอบธรรมที่ดำรงอยู่แบ่งเป็น 2 ระดับคือ

<sup>18</sup> ประภาส ปันตบแต่ง. กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม. เชียงใหม่: มูลนิธิไฮนริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2552.

1.1 ระดับที่เป็นการกระทำแบบทำทลาย (direct action) ที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ใช้ความกล้าหาญกล้าได้กล้าเสียของผู้กระทำการโดยมีต้นทุนความเสียหายเช่นการบอยคอตรถเมล์โดยสารในการเคลื่อนไหวของขบวนการสิทธิความเป็นพลเมือง ฯลฯ

1.2 ระดับของกิจกรรมที่มีลักษณะผิดกฎหมายแต่เป็นปฏิบัติการด้วยยุทธวิธีไร้ความรุนแรงเช่นการถือแพ่ง ฯลฯ ซึ่งมีรูปแบบของยุทธวิธีการขัดขวางดังต่อไปนี้

1.2.1 การถือแพ่ง (Civil disobedience) การถือแพ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนและต่อต้านกฎหมายโดยสันติวิธีเป็นการกระทำในเชิงศีลธรรมเป็นการประท้วงหรือคัดค้านคำสั่งกฎหมายของผู้ปกที่อยู่ธรรมหรือเป็นการต่อต้านการกระทำของรัฐบาลที่ประชาชนเห็นว่าไม่ชอบธรรม จะเห็นได้ว่า กระบวนการถือแพ่ง (ตีความศาล) ได้เป็นหนึ่งในยุทธวิธีของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือด้วยเช่นกัน แม้การตีความศาลจะนิยมใช้ในกลุ่มคนจำพวกหนึ่งในสังคม อาทิ บอสทนายทกระทิงแดง แต่ก็ไม่พบว่าเป็นที่นิยมมากนักในขบวนการเคลื่อนไหวของชาวบ้าน

1.2.2 การบอยคอต (boycott) คือเป็นการกระทำที่ไม่ผิดหรือละเมิดกฎหมายแต่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนด้วยการสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจความสะดวกสบายของผู้ร่วมมือกระทำการดังกล่าวอย่างการบอยคอตที่สำคัญที่เคยถูกนำมาใช้โดยขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิความเป็นพลเมืองในทศวรรษ 1960s โดยเป็นยุทธวิธีอย่างแรกที่ถูกเลือกที่Montgomery มลรัฐ Alabama ในช่วง 1995-1996 นำโดยมาร์ติน ลูเธอร์ คิง จูเนียร์และโบสถ์ของคนผิวดำซึ่งเป็นการบอยคอตรถเมล์โดยสารที่แย่งแยกสีผิววิธีการดังกล่าวนี้ได้เป็นเครื่องหมายสำคัญของการเกิดขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิของพลเมือง

1.2.3 การนั่งประท้วง (sit-ins) คือรูปแบบในการบุกเข้าไปนั่งประท้วงในสถานที่เฉพาะซึ่งมักจะเป็นที่หวงห้ามสำหรับกลุ่มคนที่บุกเข้าไปหรือไม่มีสิทธิหน้าที่ที่ถูกกระบุเอาไว้ในความสัมพันธ์ทางสังคมปกติเช่นการห้ามคนผิวดำเข้าไปกินร้านอาหารร่วมกับคนขาวในยุคช่วงการเคลื่อนไหวสิทธิพลเมืองการบุกเข้าฝ่าเข้าไปนั่งในสถานที่ราชการห้องทำงานของผู้มีอำนาจทางการเมืองเพื่อให้มีการเจรจา ฯลฯ

2. ยุทธวิธีการใช้ความรุนแรง (violence) ลักษณะสำคัญของยุทธวิธีการใช้ความรุนแรง (violence) ที่สำคัญคือเป็นการทำให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายและความเสียหายทางด้านทรัพย์สินในสังคมประชาธิปไตยปัจจุบันวิธีการใช้ความรุนแรงถูกนำมาใช้น้อยกว่าวิธีการใช้ความรุนแรงจุดสำคัญที่ทำให้วิธีการนี้ลดความสำคัญลงไปก็คือรัฐสามารถควบคุมผูกขาดความชอบธรรมในการใช้กลไกการ

ปราบปรามและรัฐได้เข้ามาควบคุมการใช้ความรุนแรงในสังคมเผด็จการมักผลักดันให้ผู้ประท้วงหันไปใช้ความรุนแรงเพราะไม่สามารถเข้าถึงความชอบธรรมของการมีส่วนร่วมได้ถึงแม้ว่าวิธีการใช้ความรุนแรงจะสามารถสร้างความดึงดูดแก่ผู้คนโดยทั่วไปแต่ก็มีความจำกัดที่นำสะพรึงกลัวเพราะทำให้คนขาดความเห็นอกเห็นใจผลของการใช้ความรุนแรงทำให้เกิดความขัดแย้งเผชิญหน้าและการเมืองแบบแยกขั้วเกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบพันธมิตรรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ท้าทายระบบกับผู้มีอำนาจทางการเมือง

3. ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ (convention) ลักษณะสำคัญคือเป็นวิธีการที่ไม่ต้องการความเอาใจจริงเอาใจความทุ่มเทสูงแต่สามารถดึงดูดผู้เข้าร่วมจำนวนมากได้สามารถสะท้อนถึงนัยแห่งความคาดหวังของผู้เข้าร่วมแต่เกิดขึ้นจนมีลักษณะกลายเป็นวิธีการสถาบันซึ่งทำให้ขาดการทำลายต่อระบบปกติที่เป็นอยู่ดังเช่นการเดินขบวน (demonstration) และการนัดหยุดงาน (strike) ซึ่งทั้งสองวิธีการนี้ได้กลายเป็นการต่อรองเชิงสถาบันที่มีพิธีกรรมกฎเกณฑ์ที่ตายตัวและความคาดหวังที่ชัดเจนระหว่างผู้ท้าทายและผู้เผชิญหน้าด้วยวิธีการดังกล่าวนี้อาจผนวกด้วยวิธีการรูปแบบอื่นๆ ด้วยเช่นการเดินขบวนเพื่อหาเสียงสนับสนุนจากชุมชนรอบข้างสื่อมวลชนการปิดโรงงานการยึดโรงงานสถานที่ทำงาน ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมมียุทธวิธีให้เลือกอยู่หลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในปัจจุบันนิยมใช้ และสามารถนำไปสู่ผลสำเร็จได้มากกว่ายุทธวิธีรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธวิธีตามช่องทางการเมืองปกติ คือ ยุทธวิธีขัดขวาง ทำลายระบบการเมืองปกติ (disruptive tactic) เพราะเมื่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมไม่สามารถเข้าถึงช่องทาง และ ทรัพยากรในสถาบันทางการเมืองปกติได้ การรวมกลุ่มเพื่อกระทำการท้าทาย และ ขัดขวางกิจกรรมต่างๆ ของรัฐและสังคมโดยทั่วไปจึงเป็นทรัพยากร และ ช่องทางเดียวที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถเข้าถึง ครอบครอง และ ใช้ประโยชน์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตน<sup>19</sup>

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจึงถือเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการเมืองเชิงสถาบันในสังคมสมัยใหม่ และมีเพียงเส้นแบ่งบางๆ ที่แยกการเมืองเชิงสถาบัน และ การเมืองนอกสถาบันออกจากกัน<sup>20</sup> กล่าวคือ สังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การประท้วงของขบวนการฯ เกิดขึ้น

<sup>19</sup> Priven F. and Cloward R. *Poor's Movement : Why They Succeed How They Fail*. New York: Pantheon Book, 1977.

<sup>20</sup> สมชัย ภัทรธรรณานันท์. ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและการประท้วงทางการเมือง. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ อินทนิล, 2559.

บ่อยครั้งจนถึงเป็นเรื่องปกติ และ การดำเนินการแก้ไขปัญหาของขบวนการฯก็สามารถดำเนินการผ่านช่องทางทางการเมืองมากกว่าผ่านการประท้วงแบบเผชิญหน้านอกสถาบันการเมือง

จากการศึกษาของ Goldstone<sup>21</sup> ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวว่า “ขบวนการฯต้องมีบทบาทในการเป็นผู้นำเสนอประเด็นให้เป็นที่สนใจของผู้คนในสังคม และขบวนการฯทางสังคมนั้นยังต้องทำหน้าที่เฝ้าตรวจสอบการดำเนินของรัฐบาลด้วย”

งานศึกษาของ สมชัย ภัทรธนานันท์<sup>22</sup> ได้อธิบายถึงโครงสร้างของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ในที่นี้อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างของขบวนการฯ หมายถึง แบบแผนของความสัมพันธ์ที่มีความคงที่ไม่มากนักน้อยภายในและระหว่างองค์ประกอบต่างๆของหน่วยใหญ่ ซึ่งประกอบด้วย

1. หน่วยพื้นฐานของขบวนการฯ ได้แก่ กลุ่มนักเคลื่อนไหวขนาดเล็กในท้องถิ่นมักจะมีจำนวนไม่มากนัก โดย Rucht เรียกกลุ่มเหล่านี้ว่า กลุ่มปฏิบัติการพื้นฐาน (basic action group)

2. กลุ่มที่มีกฎระเบียบที่เป็นทางการ และ มีการกำหนดเป้าหมาย มีการจัดตั้งองค์กร มีการรับสมาชิก การตัดสินใจ ตัวผู้นำ การเงิน และอื่นๆ ซึ่งการจัดตั้งองค์กรอาจมีขนาดแตกต่างกันไปบางกลุ่มมีสมาชิกหลักสิบไปจนถึงหลักแสนก็มี และ บางองค์กรอาจรับสมาชิกในนามรายบุคคล บางองค์กรก็เป็นองค์กรร่ม (umbrella organization) ที่รับสมาชิกทั้งรายปัจเจกบุคคล และเป็นองค์กร

3. กลุ่มหรือองค์กรที่ประสานงานร่วมมือกันไม่ว่าลักษณะชั่วคราว หรือ ถาวร ที่เรียกกันทั่วไปว่าเครือข่าย ซึ่งความสัมพันธ์ในเครือข่ายเป็นความสัมพันธ์แบบแนวราบ ไม่มีสายบังคับบัญชา ผู้เข้าร่วมต่างเป็นอิสระจากกัน โดย สามารถแบ่งเครือข่ายออกเป็น 2 ประเภท ถ้าการร่วมมือภายในเครือข่ายจำกัดทั้งในแง่ของระยะเวลาและเนื้อหา เรียกว่าเครือข่ายรณรงค์ (campaign network) ถ้าความร่วมมือมีลักษณะถาวรกว่านั้น เรียกว่า เครือข่ายที่มีความคงทน (enduring network) เครือข่ายในประเภทหลังนี้มักจะเคลื่อนไหวในหลายประเด็น และ มักจะเป็นตัวแทนทางอุดมการณ์ที่มากกว่าหนึ่งอุดมการณ์ภายในขบวนการเคลื่อนไหว

4. โครงสร้างสนับสนุนช่วยเหลือ โครงสร้างนี้ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเคลื่อนไหวระดมพลังของขบวนการฯ แต่มีส่วนสำคัญในการคลี่คลายขยายตัวของขบวนการฯ โครงสร้างสนับสนุนช่วยเหลือแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นโครงสร้างสนับสนุนช่วยเหลือด้านวัตถุ เช่น ศูนย์ฝึกอบรมให้การศึกษา สำนักพิมพ์ ร้านหนังสือ ที่สนองความต้องการของขบวนการฯ ประเภทที่สอง

<sup>21</sup> Goldstone J. *States, Parties, and Social Movements*. New York: Cambridge University Press, 2003.

<sup>22</sup> สมชัย ภัทรธนานันท์, *ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและการประท้วงทางการเมือง*. หน้า 23.

โครงสร้างสนับสนุนช่วยเหลือที่ไม่ใช่วัตถุ เช่น ความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือ สิ่งที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม (ดนตรี ละคร) นอกจากนี้การตั้งสื่ออิสระทำการเผยแพร่ข่าวสารผ่านอินเทอร์เน็ตได้ถือว่ามีอีกสิ่งสนับสนุนการเคลื่อนไหวของขบวนการฯ

5. พื้นที่สาธารณะที่มีบทบาทในการหนุนเสริมของขบวนการฯ อาทิ ร้านอาหาร โรงงาน มหาวิทยาลัย ฯลฯ พื้นที่เหล่านี้มีความสำคัญต่อการแลกเปลี่ยนความเห็นภายในหมู่นักเคลื่อนไหวและผู้สังเกตการณ์ (bystanders) ตลอดจนเป็นแหล่งพุ่มพักสำหรับนักกิจกรรมรุ่นใหม่

6. สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ได้แก่ วิถีชีวิตและพฤติกรรมที่แสดงออกในความชอบทางวัฒนธรรมและการเมือง ตัวเลือกในการบริโภค รวมถึงการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization)

สำนักคิดระดมทรัพยากร เป็นกรอบทฤษฎีการวิเคราะห์การเมืองขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ที่พัฒนาและอธิบายขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้วยทฤษฎีทางการเมือง และ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ มากกว่าการอธิบายด้วยทฤษฎีด้านจิตวิทยาทางการเมือง และ ทฤษฎีทางชนชั้น อีกนัยหนึ่งทฤษฎีการระดมทรัพยากรนั้นเกิดขึ้นในช่วงปี 1960 ซึ่งเกิดคลื่นประท้วงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ วัฒนธรรม ในสหรัฐอเมริกาทำให้แนวคิดได้รับการสนใจอย่างแพร่หลาย

### ความหมาย และ ลักษณะของทฤษฎีการระดมทรัพยากร

Mancur Olson<sup>23</sup> กล่าวว่า ผู้คนที่เข้าร่วมกลุ่มขนาดใหญ่ที่มุ่งสร้างผลประโยชน์ส่วนรวม (public goods) มักจะตัดสินใจเลือกแนวทางในการปฏิบัติงานที่นำมาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวให้มากที่สุด และการปฏิบัติการรวมหมู่เพื่อให้ได้มาซึ่งสาธารณะประโยชน์สามารถเกิดขึ้นได้หากมีการให้แรงจูงใจที่เฉพาะเจาะจง (selective incentive) ทั้งนี้ Oberschall<sup>24</sup> ซึ่งเป็นผู้ต่อยอดแนวคิดของ Olson ได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่มาจากปัจจัยภายนอก กล่าวคือ ทรัพยากรจากการช่วยเหลือของพันธมิตรที่มีมากกว่าทรัพยากรภายในชุมชนเสมอ

<sup>23</sup> Olson Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

<sup>24</sup> Oberschall Anthony, "Theories of Social Conflict," *Annual Review of Sociology*.

ซึ่งมุมมองของ Jenkins and Perrow<sup>25</sup> ได้สนับสนุนความเห็นของ Oberschall ที่ให้ความสำคัญกับปริมาณของทรัพยากรที่มาจากภายนอกขบวนการนั้นเป็นตัวชี้วัดถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของขบวนการ ซึ่ง Killian มองว่า การกระทำรวมหมู่โดยมีโครงสร้างที่ซับซ้อน และ ค่อนข้างมั่นคง มีการวางแผนอย่างชัดเจน และ มีการสร้างอุดมการณ์ และ เน้นศึกษาเรื่องพลวัตภายในองค์กร เคลื่อนไหว เรื่องบทบาท และ ลักษณะของผู้นำตามองค์กรเคลื่อนไหว

ในขณะที่ McCarthy and Zald<sup>26</sup> กล่าวว่า การระดมทรัพยากรเป็นการพยายามที่จะนำผู้สนับสนุนขบวนการเข้ามาร่วมองค์กรเคลื่อนไหว และ การรักษาจำนวนผู้เข้าร่วมองค์กรเคลื่อนไหว เอาไว้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การระดมทรัพยากร ยังมีความหมายในอีกทางหนึ่งว่า เป็นการพยายามทำให้ผู้ที่ไม่สนับสนุนขบวนการ กลายเป็นผู้ที่สนับสนุนขบวนการ กล่าวโดยทั่วไป องค์กรเคลื่อนไหวพยายามที่จะนำผู้คอยรับผลประโยชน์ ซึ่งเป็นผู้ที่น่าจะได้รับผลประโยชน์จากการบรรลุเป้าหมายของขบวนการโดยตรง เข้ามาร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรเคลื่อนไหว และ ยังพยายามที่จะทำให้ผู้คอยรับผลประโยชน์ แต่ยังไม่สนใจความสำคัญของขบวนการกลายมาเป็นผู้สนับสนุนขบวนการ

นอกจากนั้นแล้วยังทั้งคู่ยัง มองว่า การวิเคราะห์กระบวนการระดมทรัพยากรของขบวนการ โดยการศึกษาเพียงแหล่งทรัพยากรจากภายใน ดังเช่น บทบาทขององค์กร หรือ บุคคลที่เป็นสมาชิก ในการระดมทรัพยากรนั้น ไม่สามารถทำความเข้าใจกับพัฒนาการขององค์กรการเคลื่อนไหวได้ทั้งหมด จึงหันมาให้ความสำคัญกับแหล่งทรัพยากรจากภายนอกอย่างเช่น องค์กร หรือ ผู้คนที่สนับสนุนขบวนการ ด้วยเหตุนี้ องค์กรการเคลื่อนไหวใดจะประสบความสำเร็จ หรือ ล้มเหลวขึ้นอยู่กับว่า องค์กรการเคลื่อนไหวนั้นสามารถนำทรัพยากรจากองค์กร หรือ ปึงเจกบุคคลภายนอกมากน้อยเพียงใด<sup>27</sup>

ในขณะที่ Kitschelt<sup>28</sup> สรุปลักษณะของทฤษฎีการระดมทรัพยากร ดังต่อไปนี้ **ประการแรก** ปึงเจกบุคคลย่อมทราบว่า เขาอยากจะได้อะไรจากการเข้าร่วมขบวนการ และ มองว่า จำเป็นต้องนำวิธีคิดแบบ ทฤษฎีการเลือกปฏิบัติงานโดยเหตุผลมาใช้ เพื่อการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่าง

<sup>25</sup> Jenkins C. and Perrow C., "Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movements (1946-1972)," *American Sociological Review* 42.

<sup>26</sup> McCarthy John.D and Zald Mayer.N. *Social Movements in an Organizational Society*. Brunswick New Jersey: Transaction Books, 1987.

<sup>27</sup> "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory," *American Journal of Sociology*.

<sup>28</sup> Herbert Kitschelt, "Industrial Governance Structures, Innovation Strategies, and the Case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis," *International Organization*. (1 September 1991):



ตัดสินใจของผู้เข้าร่วมกับเป้าหมายของขบวนการ และ ผลสำเร็จที่ได้จากการเข้าร่วมขบวนการ อีกทั้งปัจเจกบุคคลสามารถคำนึงถึงสิ่งที่เสีย และ สิ่งที่จะได้จากการเข้าร่วมขบวนการ นอกจากนั้นก็ สามารถตัดสินใจ กลยุทธ์ วิธีการ และ รูปแบบของขบวนการ เช่น สามารถตัดสินใจได้ว่า ใช้ความรุนแรงหรือไม่ ตั้งข้อเรียกร้องกว้างแค่ไหน เรียกร้องในระดับใด **ประการถัดมา** ความคับข้องใจมีอยู่ในทุกสังคมอย่างเสมอจึงมิได้เป็นเงื่อนไขเพียงพอที่จะก่อให้เกิดขบวนการ แกนนำขบวนการ หรือ องค์การการเคลื่อนไหวพยายามจะทำให้คนทั่วไปตระหนักถึงความสำคัญของขบวนการในการแก้ไขปัญหาที่ทำให้เกิดความคับข้องใจนั้น และ ให้มาเข้าร่วมขบวนการโดยชี้ให้เห็นถึงทั้ง (collective incentives) และ (selective incentives) **ประการสุดท้าย** ลักษณะของขบวนการถูกกำหนดโดยสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองที่กระตุ้นให้ขบวนการทางสังคมเติบโต หรือ ในทางตรงกันข้าม จำกัดการขยายตัวของขบวนการทางสังคม ผู้เข้าร่วมขบวนการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติของตัวเองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองดังกล่าวนี้ โดยใช้เหตุผล หากสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองไม่กระตุ้นให้ขบวนการทางสังคมเติบโตขึ้น แต่อย่างไร และ ทำให้ความเป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมายของขบวนการ ผู้คนเข้าร่วมคงจะถอนตัวออกจากขบวนการ จึงกล่าวได้ว่า สภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองเป็นตัวสำคัญที่กำหนดปริมาณทรัพยากรของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

อย่างไรก็ดีงานศึกษาของ Lipsky<sup>29</sup> ชี้ให้เห็นว่า การประท้วงของคนจนส่วนใหญ่มักไม่ประสบความสำเร็จ หลายครั้งที่ขบวนการฯ ไม่สามารถเข้าถึงอำนาจได้ อย่างไรก็ตามการประท้วงเป็นเพียงทรัพยากรหนึ่งของขบวนการฯ เพื่อระดมพลังที่สามให้เข้ามาสนับสนุนในการสร้างแรงกดดันต่อผู้มีอำนาจ

### 2.3 ทฤษฎีกระบวนการทางการเมือง (Political Process Theory)

ทฤษฎีกระบวนการทางการเมือง (political process theory) เป็นการขยายแถมมการวิเคราะห์เงื่อนไข-ปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับกำเนิด การพัฒนา การเติบโต รวมถึงความสำเร็จและความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายของขบวนการทางสังคม<sup>30</sup> จากฐานการอธิบายของทฤษฎีการระดมทรัพยากรดั้งเดิม (resource mobilization theory) โดยขยายการอธิบายจากปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ ปัจจัยด้านทรัพยากร และปัจจัยด้านองค์การการเคลื่อนไหว มาสู่ปัจจัยภายนอกองค์การการเคลื่อนไหว ได้แก่ โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) และ ฝ่ายต่อต้านขบวนการทางสังคม (counter-movement) อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ริเริ่มเสนอแนวคิดนี้ได้ให้ความสำคัญกับอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมทางการเมือง กล่าวคือ หัวใจของทฤษฎีกระบวนการทาง

<sup>29</sup> Lipsky Michael. *Protest as a Political Resource*. American Political Science Review, 1968.

<sup>30</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, *กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม*.

การเมืองที่มีผลต่อความสำเร็จของขบวนการนั้นมาจาก “โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure)”

### ความหมาย และ ลักษณะของทฤษฎีกระบวนการทางการเมือง

เป็นการอธิบายและวิเคราะห์ขบวนการทางสังคมโดยให้ความสำคัญไปที่สิ่งแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งขบวนการทางสังคมเผชิญอยู่ โดยเฉพาะมิติของการศึกษาโครงสร้างโอกาสทางการเมือง ดังเห็นได้จากตัวแบบกระบวนการทางการเมือง ที่ Dough McAdam ได้สร้างขึ้นมาเพื่ออธิบายการก่อจลาจลของคนผิวดำ ในสหรัฐอเมริกา โดยกล่าวถึงปัจจัย 3 ประการที่เชื่อว่ามีผลต่อการเกิดขึ้นของการจลาจลในสังคม ได้แก่ **ประการแรก** ระดับขององค์กร ที่ประชาชนผู้ได้รับทุกข์เหล่านั้นดำรงอยู่โดยที่ “ความเข้มแข็งขององค์กรดั้งเดิม” ที่มีอยู่ ซึ่งสิ่งนี้เปรียบเสมือนการเตรียมพร้อมของประชาชนเหล่านั้นที่จะลุกขึ้นมาต่อสู้กับรัฐ

**ประการที่สอง** การประเมินความหวังของประชาชน ในความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นจากการก่อจลาจลอันเปรียบเสมือนจิตสำนึก ในการลุกขึ้นมาก่อจลาจล ซึ่งจะต้องมีความรับรู้ร่วมกัน ดังที่ McAdam เรียกว่า “การปลดปล่อยการรับรู้” นั่นก็คือ จะต้องทำให้ทุกคนเชื่อว่าระบบการเมือง ที่พวกเขาดำรงอยู่นั้นขาดความชอบธรรม และ พวกเขามีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงระบบดังกล่าวให้ดีกว่าเดิม ซึ่งเท่ากับเป็นการกระทำให้ผู้คนเหล่านั้น รับรู้ถึงความสามารถที่พวกเขามี เพื่อใช้ในการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองที่ไม่ชอบธรรมซึ่งดำรงอยู่

**ประการที่สาม** การจัดวางตำแหน่งแห่งที่ทางการเมือง ของกลุ่มต่างๆในสิ่งแวดล้อมทางการเมือง นั่นก็คือ โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่กลุ่มผู้เดือดร้อนสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

แนวทางการวิเคราะห์กระบวนการทางการเมือง นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางของสำนักกระบวนการทางการเมือง และ แนวทางของสำนักขบวนการทางสังคมรูปแบบใหม่ โดยแนวทางของสำนักแรกนั้นเป็นแนวทางที่เกิดขึ้นจากนักวิชาการชาวอเมริกันดังเช่น Charles Tilly , Dough McAdam , Sidney Tarrow ซึ่งเน้นการสร้างการเชื่อมต่อระหว่างการเมืองเชิงสถาบัน กับขบวนการทางสังคม หรือ การปฏิวัติ

ในขณะที่แนวทางที่สองนั้นเป็นของนักวิชาการยุโรปซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาในมิติการเปรียบเทียบโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เกิดขึ้นกับขบวนการทางสังคมต่างๆตัวอย่าง เช่น Hanpeter Kriesi , Herbert Kitschelt , Ruud Koopmans , Jan Duyvendak แนวทางการศึกษาของทั้ง 2 สำนักมีจุดร่วมที่คล้ายกัน เชื่อว่าทั้งขบวนการทางสังคม และ การปฏิวัติต่างก็ถูกกำหนดรูปแบบ โดย ชุดของข้อจำกัด และ โอกาสทางการเมือง ที่มีอยู่ในบริบทของแต่ละประเทศ

ข้อจำกัด และ โอกาสทางการเมืองสามารถทำความเข้าใจได้ 3 ประการ คือ **ประการแรก** มองโอกาสทางการเมืองที่เกิดขึ้นในรูปแบบเชิงโครงสร้าง ที่เปลี่ยนแปลงไปโดยปราศจากการแทรกแซงของขบวนการทางสังคม ดังเช่น การแตกแยกกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ อาจก่อให้เกิดทรัพยากรและการสนับสนุนทางการเมืองให้กับขบวนการทางสังคมก็ได้

**ประการที่สอง** มองโอกาสทางการเมืองในช่วงระยะเวลาที่สั้นกว่าประการแรก โดยมองไปที่การเปิดพื้นที่ของสื่อ ให้กับขบวนการทางสังคม

**ประการที่สาม** มองโอกาสทางการเมืองตามลักษณะสำคัญที่มีความถาวร ของ โครงสร้างทางการเมืองแต่ละประเทศ ดังเช่น โครงสร้างการบริหาร ระบบกฎหมาย ระเบียบในการเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญ ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวอาจก่อให้เกิดข้อจำกัดต่อสิ่งที่ขบวนการทางสังคมเรียกร้อง

ดังนั้น ถ้าหากเปรียบเทียบโอกาสทางการเมือง ตามมุมมองต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นกับ ทฤษฎีการระดมทรัพยากรจะเห็นได้ว่าโอกาสทางการเมืองนั้น เปรียบเสมือนทรัพยากรที่อยู่ภายนอกขบวนการทางสังคมซึ่งยากต่อการควบคุมในการระดม เพราะ ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ดำรงอยู่ ซึ่งแตกต่างไปจากทฤษฎีการระดมทรัพยากร ที่หมายถึง เงิน เครื่องอำนวยความสะดวก และแรงงาน

งานศึกษา Tilly<sup>31</sup> ได้เสนอว่า ภายนอกสังคมการเมืองยังมีผู้คนอีกกลุ่มหนึ่งไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นสมาชิกของสังคมการเมือง พวกเขาจึงไม่สามารถเข้าถึงช่องทางทางการเมืองปกติได้ จึงต้องเลือกใช้ปฏิบัติการรวมหมู่เพื่อกดดันให้ผู้มีอำนาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของพวกเขา กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อขบวนการฯไม่สามารถเข้าถึงช่องทางปกติได้ขบวนการฯจึงจำเป็นต้องสร้างช่องทางของตนเองอย่างไรก็ดี Tilly ได้วิเคราะห์กระบวนการทางการเมืองว่ามีตัวแปรที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ ผลประโยชน์ของกลุ่ม องค์กร การระดมพลังเพื่อการเคลื่อนไหว(mobilization model) การปฏิบัติการร่วม และ มิติต่างๆของโอกาส

ในการวิเคราะห์ทฤษฎีกระบวนการทางการเมือง McAdam<sup>32</sup> ถือเป็นนักคิดคนสำคัญคนหนึ่งของสำนักนี้ โดยที่เขาได้นำเสนอถึงแนวทางการวิเคราะห์ของขบวนการฯว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นปรากฏการณ์ทางการเมือง และเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องตั้งแต่การก่อกำเนิดจนถึงการตกต่ำ โดย มองว่าอำนาจในสังคมไม่ได้กระจายอยู่ทั่วไป แต่กระจุกอยู่กับคนส่วนน้อยทำให้คนส่วนใหญ่ของสังคมถูกกันออกจากการตัดสินใจสำคัญที่ส่งผลต่อชีวิตของพวกเขา อย่างไรก็ตาม

<sup>31</sup> Tilly C. *From Mobilization to Revolution*. University of California, 1978.

<sup>32</sup> McAdam D. *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

McAdam ก็ให้ความสำคัญกับการสร้างจิตสำนึกของสมาชิกภายในขบวนการฯซึ่งเห็นตรงกันกับลัทธิมาร์กซ์(Marxist)

นอกจากนี้ McAdam<sup>33</sup> มีทัศนะในด้านการจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการอย่างมีนัยสำคัญ โดย มองว่าการสร้างองค์กรที่รวมศูนย์มีอันตรายในตัวเอง ประการแรก อาจมีกลุ่มบุคคลที่ให้ความสำคัญต่อความอยู่รอดขององค์กรมากกว่าการต่อสู้เพื่อบรรลุจุดประสงค์ของขบวนการ ประการถัดมา การอาศัยทรัพยากรจากภายนอกอาจทำให้ขบวนการฯขาดความเป็นอิสระเพราะต้องทำตามความต้องการของผู้ให้การสนับสนุน ประการที่สาม การพยายามหาการสนับสนุนจากภายนอกทำให้ความผูกพันกับผู้คนในชุมชนลดลง ยังผลให้มีโอกาสเกิดคณาธิปไตยภายในองค์กรที่ผู้นำแยกออกจากแรงกดดันของชุมชน กล่าวคือ ความเห็นห่างจากชุมชนทำให้ขบวนการฯไม่สามารถใช้การจูงใจเพื่อความสมานฉันท์มากกระตุ้นให้ผู้คนเข้าร่วมขบวนการได้ และ ทำให้เกิดความยากลำบากในการขยายสมาชิกใหม่

อย่างไรก็ดี McAdam ได้ชี้ให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของขบวนการฯว่า ขบวนการฯที่อ่อนแอจะตกเป็นเป้าหมายในการปราบปรามเสมอเพราะต้นทุนในการกระทำดังกล่าวต่ำ ในทางกลับกันหากขบวนการฯยังเข้มแข็งเท่าไรโอกาสที่จะถูกปราบปรามยิ่งน้อยลง นอกจากนี้ ขบวนการฯที่เลือกใช้ยุทธวิธีการต่อสู้นอกสถาบันทางการเมืองและมีเป้าหมายปฏิบัติทางสังคมยอมเผชิญการปราบปรามที่รุนแรง ขณะที่ขบวนการฯที่ใช้ยุทธวิธีการต่อสู้ตามช่องทางปกติจะไม่ถูกการตอบโต้ที่รุนแรง แต่การปฏิบัติการอย่างหลังอาจจะไม่มีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายของขบวนการฯ ดังนั้น ขบวนการฯจึงต้องหาจุดสมดุลด้วยตนเอง กล่าวคือ หากจะให้บรรลุเป้าหมายขบวนการฯจำเป็นต้องมียุทธวิธีที่หลากหลาย และมีนวัตกรรมใหม่ๆในการเคลื่อนไหวที่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่ขบวนการฯกำลังเผชิญหน้า

#### 2.4 แนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political opportunity structure model)

โครงสร้างโอกาสทางการเมือง ในแง่หนึ่งสามารถกล่าวได้ว่า คือ สิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่สอดคล้องหรือก่อให้เกิดแรงจูงใจในการเคลื่อนไหวของขบวนการทางสังคม โดยโครงสร้างโอกาสทางการเมืองไม่จำเป็นต้องมีความเป็นทางการหรือถาวร<sup>34</sup>

งานศึกษาของ Tarrow<sup>35</sup> ได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของโครงสร้างโอกาสทางการเมืองซึ่งประกอบด้วย 1)ระบบการเมืองเปิดกว้างหรือปิดแคบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ปกครองด้วย

<sup>33</sup> สมชัย ภัทรธรรณานันท์, ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและการประท้วงทางการเมือง. หน้า 154.

<sup>34</sup> Tilly C., Contentious Repertoires in Great Britain 1758-1834.

<sup>35</sup> Tarrow S., Power in Movement Social Movement and Contentious Politics.

ระบอบเผด็จการมักกระตุ้นให้เกิดการเรียกร้องของประชาชน 2)การเปลี่ยนแปลงพันธมิตรทางการเมือง กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงพันธมิตรในการเลือกตั้งซึ่งส่งผลต่อฝ่ายรัฐบาล หรือ ฝ่ายค้าน 3) สถานการณ์การแตกแยกของหมู่ชนชั้นนำ ในที่นี้หมายถึง เมื่อชนชั้นนำบางส่วนสูญเสียอำนาจและประโยชน์จะมีโอกาสหันมาสนับสนุนขบวนการฯ 4)การมีแนวร่วมที่ทรงอิทธิพล กล่าวคือ กำลังใจในการเคลื่อนไหวหาขบวนการฯมีแนวร่วมที่คอยสนับสนุนพวกเขาในศาลหรือให้หลักประกันว่าจะไม่ถูกปราบปราม 5)การปราบปรามและการก่อกวน ในลักษณะสุดท้าย Tarrow มองว่า ระบอบประชาธิปไตยเอื้อต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการ แต่ต้องระวังการเมืองเปิดภายใต้รัฐสภา เพราะ มีหลายขบวนการที่ถูกกลไกรัฐสมัยใหม่ทำให้ขบวนการหมดพลัง

อย่างไรก็ดี Tarrow มองว่า โอกาสทางการเมืองไม่ใช่สิ่งที่คงที่ โอกาสจะเปิดแค่เพียงเวลาสั้นๆ และ โอกาสมักถูกปิดไปอย่างรวดเร็วกว่าเสมอ สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่า “ขบวนการฯจำเป็นต้องเฝ้ามอง และ จับตาโอกาสทางการเมืองอยู่เสมอ เพราะ โครงสร้างโอกาสทางการเมืองเป็นหนึ่งในยุทธวิธีที่สำคัญในการหนุนเสริมพลังของขบวนการให้แกร่งมากขึ้น”

ในขณะที่ Kriesi<sup>36</sup> ได้กำหนดความหมายของโครงสร้างโอกาสทางการเมืองอย่างชัดเจน เพื่อที่จะใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ที่มีความเหมาะสมในการทำความเข้าใจกับพัฒนาการของขบวนการทางสังคม โดย อธิบายความหมายของโครงสร้างโอกาสทางการเมืองโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

**ประการแรก** โครงสร้างโอกาสทางการเมือง เป็นตัวกำหนดพัฒนาการของขบวนการทางสังคม โครงสร้างโอกาสทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่างๆที่ผู้ร่วมขบวนการไม่สามารถควบคุมได้ หรือ เป็นผลอันเนื่องมาจากการรวมตัวของการทำงานรวมหมู่ของแต่ละกลุ่มเพื่อบรรลุเป้าหมายต่างๆ สิ่งสำคัญคือ ผู้เข้าร่วมขบวนการทางสังคมไม่สามารถคาดล่วงหน้าได้ว่า โครงสร้างโอกาสทางการเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อไร และการเปลี่ยนแปลงนั้นจะส่งผลต่อขบวนการอย่างไร (ส่งผลดี หรือ ไม่ดี ซึ่งน่าจะเป็นข้อมูลสำคัญเพื่อวางแผนกลยุทธ์ของขบวนการของตนเองให้มีความเหมาะสม หรือ มีประสิทธิภาพ)

**ประการที่สอง** โครงสร้างโอกาสทางการเมืองสามารถแบ่งออกเป็นสามองค์ประกอบ อันแรกคือ โครงสร้างทางการเมืองที่เป็นทางการ และ กระบวนการทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการ อันที่สองคือ กลยุทธ์ที่ผู้มีอำนาจมักใช้กับขบวนการทางสังคม หรือ ผู้ท้าทายอำนาจรัฐ (challengers) อันที่สาม คือ ลักษณะทางโครงสร้างอำนาจ

<sup>36</sup> Kriesi Hanspeter. *Alliance Structures*. ed. New social movements in Western Europe, A Comparative Analysis: University of Minnesota Press, 1995.

### โครงสร้างทางการเมืองอย่างเป็นทางการของรัฐ

ซึ่งงานศึกษาของ Kriesi<sup>37</sup> ชี้ให้เห็นว่า การเปิด หรือ ปิดช่องทางทางการเมืองอย่างเป็นทางการให้กับผู้ทำทนายอำนาจมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆดังต่อไปนี้

**ประการแรก** มีความเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ถ้าหากโครงสร้างทางการเมืองอย่างเป็นทางการมีลักษณะกระจายอำนาจมากจนทำให้มีช่องทางทางการเมืองอย่างเป็นทางการให้กับผู้ทำทนายอำนาจจำนวนมากในทางกลับกันภายใต้โครงสร้างทางการเมืองแบบรัฐรวมศูนย์ แทบไม่มีช่องทางทางการเมืองอย่างเป็นทางการเช่นกัน

**ประการถัดมา** มีความเกี่ยวข้องกับความเข้มแข็งของระบบราชการ ถ้าหากว่า ระบบราชการมีความเข้มแข็ง และ ความเชื่อมนึกมาก จะสามารถจำกัดความสามารถของผู้ทำทนายอำนาจในการใช้ช่องทางทางการเมืองอย่างเป็นทางการเพื่อบรรลุเป้าหมายของตน ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากว่า ระบบราชการขาดความเข้มแข็ง และ มีการแตกแยกกันภายในจึงทำให้เปิดช่องทางทางการเมืองอย่างเป็นทางการให้กว้างขึ้น

**ประการที่สาม** มีความเกี่ยวข้องกับความเข้มแข็งของระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง มองในแง่ของผู้ทำทนายอำนาจ กระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่สำคัญที่สุด คือ popular initiative ซึ่งทำให้ผู้ทำทนายอำนาจสามารถเข้าร่วมในการตั้งประเด็นทางการเมือง (setting political agenda) ได้โดยตรง ประชาพิจารณ์ และ ประชามติ ถือว่า เป็นช่องทางทางการเมืองอย่างเป็นทางการอย่างหนึ่งที่สำคัญด้วย

โดย Kriesi ได้ศึกษาระดับของแต่ละเรื่องดังกล่าวนี้ในประเทศต่างๆ โครงสร้างของอำนาจรัฐจะสามารถแบ่งแยกเป็นสองประเภท คือ รัฐเปิดโอกาส (open state) กับ รัฐปิดโอกาส (close state) ในที่นี้ รัฐเปิดโอกาสหมายถึงโครงสร้างของอำนาจรัฐที่มีการกระจายอำนาจ มีความสมดุลทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และ ตุลาการ มีระบบราชการที่ไม่เข้มแข็ง และ มีกระบวนการนโยบายแบบมีส่วนร่วม

รัฐปิดโอกาส หมายถึง โครงสร้างของอำนาจรัฐที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ มีอำนาจบริหารเหนือกว่า อำนาจนิติบัญญัติและตุลาการ มีระบบราชการที่เข้มแข็ง และ ไม่มีกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

นอกจากนี้ Kriesi ได้แบ่งแยกผลสำเร็จของผู้ทำทนายอำนาจเป็นสองประเภท ได้แก่ ผลสำเร็จเชิงขั้นตอน (procedural success) และ ผลสำเร็จเชิงเนื้อหา (substantive success)

<sup>37</sup> Ibid.

ผลสำเร็จเชิงขั้นตอน (procedural success) หมายถึง ผลสำเร็จที่ทำให้เปิดช่องทางทางการเมืองใหม่ให้กับผู้ท้าทายอำนาจ และ ทำให้ผู้มีอำนาจยอมรับว่า ผู้ท้าทายอำนาจเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่มีความชอบธรรม และ ให้เข้ามามีบทบาทการเมืองผ่านระบบตัวแทนซึ่งเรียกกันว่า corporatism

ผลสำเร็จเชิงเนื้อหา (substantive success) หมายถึง ผลสำเร็จที่ทำให้ผู้ปกครองปรับปรุงนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ท้าทายอำนาจ ผลสำเร็จนี้สามารถแบ่งแยกเป็นสองประเภทได้ดังนี้ คือ ผลสำเร็จเชิงสร้างสรรค์ (proactive หมายถึงความที่ นำไปสู่การสร้างประโยชน์ใหม่) และ ผลสำเร็จเชิงต่อต้าน (reactive หมายถึงความที่ ป้องกันมิให้เกิดผลร้ายขึ้น)

### การกำหนดนิยาม : ความสำเร็จ ความล้มเหลว และ ผลสะท้อน

กล่าวในที่นี้คือการศึกษาจำเป็นต้องศึกษาผลจากการกระทำ (outputs) และ ผลลัพธ์ (outcomes) เสมอ จากงานศึกษาของ Willam Gamson<sup>38</sup> ที่ทำการศึกษากลุ่มผู้ท้าทายระบบการเมือง ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวเหล่านั้นประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวประท้วง โดยกำหนดให้ความสำเร็จอยู่ในรูปของชุดผลลัพธ์ ที่กลุ่มผู้ท้าทายได้รับจากการกระทำของพวกเขา ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 2 กลุ่ม 1)การยอมรับ จากคู่ปรปักษ์ 2)ผลประโยชน์/โอกาสใหม่ๆ ที่ได้รับทั้งในช่วงที่ทำการท้าทายระบบการเมืองและภายหลังจากนั้น ซึ่งผลลัพธ์จากกลุ่มท้าทายสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท 1)การได้รับการสนองอย่างเต็มที่ 2)การได้รับสิทธิโดยอีกฝ่ายไม่เต็มใจ 3)การได้รับเข้าเป็นพวกเดียวกัน 4)การพังทลาย/การล่มสลาย

ทั้งนี้ Herbert Kitschelt ได้แบ่งตัวชี้วัดความสำเร็จของขบวนการ ออกเป็น 3 ประเภท 1) ผลสะท้อนเชิงกระบวนการ/วิธีการ ในการเข้าถึงการทำการตัดสินใจทางการเมืองที่เป็นทางการ 2) ผลสะท้อนเชิงการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่แสดงให้เห็นสิทธิและหน้าที่ 3) ผลสะท้อนเชิงโครงสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ Kriesi เช่นกัน ที่นิยามถึงความสำเร็จของขบวนการไว้ 2 ประเภท ดังนี้ คือ ความสำเร็จในเชิงกระบวนการ/วิธีการ และ ความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

## 2.5 เอกสาร และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาชิ้นนี้เพื่อทำความเข้าใจถึงเงื่อนไขและปัจจัยต่างๆที่ทำให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินขึ้น โดย มุ่งเน้นไปที่พลวัตของขบวนการเคลื่อนไหวหลังการปฏิรูปทางการเมืองหลังปี พ.ศ.2540 ว่าขบวนการฯได้มียุทธวิธีในการเคลื่อนไหวที่แตกต่างไปจากเดิมมากน้อยเพียงใด จากการศึกษาสามารถแบ่งการศึกษาที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

<sup>38</sup> Gamson William A. *Constructing Social Protest*. Social Movements and Culture, London: UCL Press, 1995.

### งานศึกษาที่เกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาที่ดิน

งานศึกษาของ กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530) จากการศึกษาเรื่อง “บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” พบว่า ปัจจัยภายในของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยแม้จะสามารถจัดตั้งองค์กรอย่างมีแบบแผน มีการสร้างจิตสำนึกของสมาชิกในขบวนการอย่างเข้มแข็ง แต่ไม่สามารถต้านทานการโต้กลับจากรัฐซึ่งมาจากปัจจัยภายนอกได้ จึงทำให้ขบวนการฯ มีการสลายตัวไป

งานศึกษาของ ศยามล ไกรยูรวงศ์ อัจฉรา รักยุติธรรม และ กฤษฎา บุญชัย (2545) จากการศึกษาเรื่อง “ขบวนการเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือเพื่อพิทักษ์สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการดำรงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์” พบว่า ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากนโยบายการจัดการป่าภาครัฐ เช่น การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ได้ส่งผลกระทบต่อสมาชิกส่วนใหญ่ของ เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ(คกน.) นักร้อยหมู่บ้านซึ่งเป็นชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง โดย ยุทธวิธีของเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ คือ การสร้างความเข้มแข็งของเครือข่าย และการขยายพันธมิตรเพื่อผลักดันเชิงนโยบายและกฎหมาย โดยได้รับการสนับสนุน และ ผลักดันจากองค์กรพัฒนาเอกชน และ นักวิชาการ การเคลื่อนไหวของ คกน. เป็นการต่อสู้เพื่อสร้างพื้นที่ทางสังคมแก่ตนเอง

งานศึกษาของ อภิวัดน์ วิลาวดีไกร (2546) เรื่อง “ชาปาติस्ताขบวนการชาวนาเม็กซิโกยุคใหม่” เป็นการอธิบายลักษณะการเคลื่อนไหวของขบวนการชาวนาในเม็กซิโกมีความแตกต่างไปจากขบวนการแรงงานไร่ที่ดินในชนบทของบราซิล ขบวนการรากหญ้าอินเดียแนวสันติวิธี เพราะ เป็นการต่อสู้ในสองระดับ คือ การต่อสู้เพื่อล้มล้างระบบเผด็จการ และการต่อสู้เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาที่ดิน เนื่องจากปัญหาที่ดินในเม็กซิโกเกิดขึ้นมาจากระบบรัฐบาลเผด็จการในสมัย Porfirio Diaz ซึ่งเป็นฐานการเมืองของกลุ่มเจ้าที่ดินใหญ่ซึ่งครอบครองที่ดินไว้มหาศาล ดังนั้น ยุทธวิธีของขบวนการชาปาติस्ता คือ การมุ่งล้มล้างระบบเก่าโดยขบวนการปฏิวัติของชาวนา และ แก้ไขระบบการถือครองที่ดินให้เป็นธรรมควบคู่กัน

งานศึกษาของ กฤษฎา บุญชัย (2547) จากบทความ “ชิบโก้ ขบวนการนิเวศประชาชนยุคบุกเบิกกับบทเรียนการเคลื่อนไหวต่อสังคมไทย” ขบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นจากผลกระทบของนโยบายในการจัดการป่าไม้ และการผูกขาดผลประโยชน์ทางด้านทรัพยากรโดยรัฐและเอกชนซึ่งเป็นการกีดกันมิให้ชุมชนมีสิทธิในการเข้าถึง และ ใช้ประโยชน์จากป่า สิ่งเหล่านี้เป็นแรงกดดันให้กลุ่มชาวบ้านที่ไม่ได้รับความเป็นจากรัฐในเรื่องป่าไม้ได้ลุกขึ้นมาชุมนุมเรียกร้องสิทธิประชาชนในการใช้ประโยชน์จากป่า ยุทธวิธีของขบวนการชิบโก้ คือ การเคลื่อนไหวด้วยการประท้วงแนวสันติวิธี และการทำกิจกรรมเชิงพัฒนาแบบต่างๆ เช่น การโอบกอด เพลงพื้นบ้าน และ ในเชิงการสื่อสารสมัยใหม่เพื่อ



สร้างโลกาภิวัตน์จากประชาชน เช่น การสัมมนาเผยแพร่บทเรียนของชิบโก้ นอกจากนั้น ขบวนการชิบโก้ยังมีลักษณะพิเศษ คือ การเชื่อมโยงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม และ บทบาทของผู้หญิงเข้าไว้ด้วยกัน เนื่องจากเป็นอุดมการณ์ และ รากฐานที่สำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (new social movement) ที่มีการก่อตัวขึ้นมาจากขบวนการรากหญ้า

อีกทั้งโครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาด้านที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1 โดย ศยามล ไกรยูรวงศ์ และ คณะ (2548) ได้ชี้ให้เห็นถึง ภาพรวมของสาเหตุและปัญหาข้อพิพาทที่ดินมากกว่า 600 กรณี ซึ่งมีการศึกษาที่เจาะลึกถึง 50 กรณี โดยเฉพาะในพื้นที่ของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินตามภูมิภาคต่างๆ อีกนัยหนึ่งสามารถกล่าวได้ว่า โครงการศึกษาชิ้นนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการรวมตัวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.)ด้วย

งานศึกษาของ กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น (2549) จากเรื่อง “พลวัตของยุทธวิธีการต่อสู้ของขบวนการทางสังคม : ศึกษากรณีขบวนการต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน จังหวัดลำพูน” พบว่า ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวทำลายระบบ (disruptive tactic) โดยใช้ยุทธวิธีการบุกยึดที่ดินเป็นหนึ่งในกลไกเข้าสู่การต่อรองกับรัฐ และ งานศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า บทบาทของพี่เลี้ยงมีส่วนสำคัญในกำหนดยุทธวิธีการเคลื่อนไหว

การศึกษาของอัจฉรา รักยุติธรรม (2548) เรื่อง “ที่ดินและเสรีภาพ ขบวนการต่อสู้เพื่อที่ดินของเกษตรกรไทย” ที่เริ่มศึกษาภายหลังจากที่เกิดปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างชาวบ้านและนายทุน ในกรณีที่ดินหนองปลาสุวาย จังหวัดลำพูน จนนำมาสู่การจับกุมชาวบ้าน โดยใช้แนวคิดของการมองระบบสิทธิและการจัดการเชิงซ้อน ของอานันท์ กาญจนพันธ์ และ ในการศึกษาฉบับนี้ได้อธิบายกระบวนการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน เป็นรูปแบบหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ที่ปฏิบัติการเพื่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น

รายงานการศึกษาวิจัย โครงการการจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมทางสังคม กรณีศึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (2555) งานชิ้นนี้อธิบายการรวมตัวของเครือข่ายในแต่ละภูมิภาคที่ประสบปัญหาทางด้านที่โดยเฉพาะ โดยแต่ละกลุ่มนั้นได้รวมเคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ตั้งแต่ช่วงต้นปีพ.ศ. 2540 ก่อนที่จะมารวมตัวกันในนาม “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย”

งานศึกษาของ ทรงศักดิ์ ปัญญา (2551) เรื่อง การยึดที่ดินเอกชนโดยชาวบ้านในเขตจังหวัดลำพูนและเชียงใหม่ พ.ศ. 2533-2543 ได้อธิบายถึงสภาพปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินใน จังหวัดลำพูน โดยผู้ศึกษาได้ให้ความสำคัญของการก่อเกิดของ “กลุ่มปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ซึ่งเป็นต้นแบบ

ในการนำร่องวิธีการจัดการที่ดินโดยใช้แนวคิด “โฉนดชุมชน” อีกทั้งงานศึกษายังได้อธิบายถึงการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจในการใช้ประโยชน์จากที่ดินภายในชุมชนได้อย่างดี

งานศึกษาของประภาส ปันตบแต่ง (2546) และ อัญพัทธ์ จันทรพา (2559) เรื่อง MST ขบวนการแรงงานไร้ที่ดินในชนบทของบราซิล ชี้ให้เห็นถึงยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวจากขบวนการแรงงานชนบทไร้ที่ดินของบราซิล (MST) ที่เลือกใช้ยุทธวิธีขัดขวางทำหายนะแบบ (direct action) ด้วยการเผชิญหน้าต่อคู่ขัดแย้งด้วยวิธีการเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินที่ขบวนการฯ เห็นว่าที่ดินแปลงนั้นมีความชอบธรรมพอต่อการเลือกใช้ยุทธวิธี และ ในขณะเวลาเดียวกัน ขบวนการฯ ก็ใช้ช่องทางการร้องเรียนมายังหน่วยงานในระดับชาติเพื่อค้นปัญหาของตนเองให้เป็นที่รับรู้ของสังคม

ขบวนการแรงงานชนบทไร้ที่ดิน (Movimento Dos Trabalhadores Sem Terra: MST) ในประเทศบราซิล เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1984 โดยการรวมกลุ่มของประชาชนไร้ที่ดิน โดยมีกระบวนการหรือ ยุทธวิธีการปฏิรูปที่ดิน ดังต่อไปนี้ **ประการแรก** การส่งนักจัดตั้ง “มวลชนกองหน้า” (Mass Front) ไปตระเวนหาที่ดินที่จะยึด โดยมีการสำรวจอย่างแน่ชัดว่าที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เชิงสังคม ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศบราซิลถือว่า ผืนดินที่ไม่ได้ใช้การผลิตเป็นผืนดินที่ไม่ได้สร้างคุณค่าให้กับสังคม ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถนำมาเวนคืนให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินได้ **ประการที่สอง** “มวลชนกองหน้า” (Mass Front) จะเคลื่อนไหวรวบรวมมวลชนให้มาประชุม ซึ่งการประชุมอาจจะมีขึ้นหลายครั้ง เมื่อมวลชนเข้าใจและสูกงมต่อสภาพปัญหาแล้ว จึงมีการวางแผนกันในรายละเอียด กล่าวคือ เมื่อมวลชนมีความพร้อมจึงเริ่มมีการจัดตั้งหน่วยย่อย แบ่งเป็นหน่วยละ 10 ครอบครัว โดยการเตรียมเต็นท์ เสบียงอาหาร เครื่องมือการเกษตร รวมถึงการกำหนดยุทธวิธีและวันเวลาที่เข้าปฏิรูปที่ดินในแปลงที่ผ่านการสำรวจเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ “มวลชนกองหน้า” จะปฏิบัติการต้องมีการคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ประกอบด้วย เช่น มวลชนต้องมีการจัดตั้งองค์กร มีความเอิกเกริม (ความเอิกเกริมในที่นี้ผู้ศึกษาตีความหมายว่า การถูกจัดตั้งทางความคิดหรือการปลุกฝังอุดมการณ์ทางการเมือง) และ ปัจจัยสำคัญ คือ การประเมินถึงความปลอดภัยของสมาชิก ประการถัดมา เมื่อสมาชิกสามารถเข้าปฏิรูปที่ดินได้สำเร็จ หรือ การยึดที่ดินจากเอกชนทิ้งร้าง MST จะตั้งแคมป์หรือ ชุมชน ขึ้นเพื่อบุกเบิกทำการผลิตด้านเกษตรกรรมเชิงนิเวศน์

ซึ่งจากการศึกษาของ อัญพัทธ์ จันทรพา การตั้งชุมชนขึ้นในแปลงปฏิรูปนั้นเพื่อให้เกิดการต่อรอง มีหลายครั้งที่กว่าการเจรจาต่อรองจะเกิดขึ้นได้ก็มีระยะเวลาหลายปี ซึ่งขบวนการฯ ต้องมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์แบบนี้ให้ดี อย่างไรก็ตาม การต่อรองระหว่าง MST จะเกิดขึ้นกับ “สถาบันเพื่อการนิคมและปฏิรูปการเกษตรแห่งชาติ” (INCRA : International Institute for Colonization and Agrarian Reform) เพื่อให้ INCRA เวนคืนที่ดินแปลงที่ MST เข้าปฏิบัติการ ประการสุดท้าย INCRA เข้าเวนคืนที่ดินแปลงปฏิรูป และ จัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรไร้ที่ดิน โดย

INCRA จ่ายเงินเวนคืนให้กับเจ้าของที่ดินที่เป็นเอกชนในลักษณะผ่อนชำระยาว 20 ปี ถึงจะสามารถเรียกได้ว่า “การปฏิรูปที่ดินของ MST ประสบชัยชนะในที่ดินแปลงนั้นได้”

การต่อสู้ของ MST สามารถจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรไร้ที่ดินกว่า 350,000 ครอบครัว ในขณะที่อีกราว 200,000 ครอบครัวยังอยู่ในขั้นตอนการเจรจาต่อรองกับ INCRA อย่างไรก็ตาม การเลือกใช้ยุทธวิธี (direct action) ของขบวนการฯ นั้นต้องเผชิญจากการปราบปราม กวาดล้าง ทั้งจากกลไกอำนาจรัฐและอำนาจอิทธิพลมืดของเจ้าที่ดิน ในรอบ 20 ปีที่มีการเคลื่อนไหวมามีแกนนำและสมาชิกของ MST เสียชีวิตไปจำนวน 116 คน และ เกษตรกรไร้ที่ดินที่เลือกใช้ยุทธวิธีแบบเดียวกันกับ MST ถูกสังหารไปถึง 1,000 กว่าคน

การเคลื่อนไหวของ MST ไม่ใช่เพียงการใช้ปฏิบัติการเข้ายึดที่ดินจากเอกชนเท่านั้น แต่ MST ยังเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายระดับประเทศในการต่อต้านการทำเกษตรเชิงเดี่ยวรวมไปถึงการครอบงำของบริษัทข้ามชาติ อีกทั้ง MST ยังเป็นหัวหอกในการเคลื่อนไหวระดับสากลเพื่อคัดค้านกับแนวคิดเสรีนิยม โดย MST เป็นองค์กรสำคัญในขบวนการชานาโลก (La Via Campesina) ที่มีบทบาทในการจัดสมัชชาสังคมโลก (World Social Forum) ที่เป็นเวทีคู่ขนานในการหักล้างความคิดของกลุ่มทุนนิยมอย่างเวที (World Economic Forum) ที่มุ่งแต่มิติทางเศรษฐกิจ และ ความมั่งคั่งจนละเลยความเป็นสมานฉันท์ของผู้คนในสังคม

โดยหัวใจสำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวของ MST คือ การจัดการศึกษาภายใน MST ได้แบ่งการจัดการศึกษาออกเป็น 3 ระดับ ระดับแรก อยู่ภายในแคมป์ หรือ ชุมชนที่ตั้งขึ้นใหม่ ระดับที่สองการศึกษาในโรงเรียนการเคลื่อนไหวระดับรัฐ และ ระดับสุดท้ายเป็นโรงเรียนนักเคลื่อนไหวระดับชาติ จากข้อมูลของแกนนำ MST

“ในการต่อสู้ของ MST ยุคแรกๆ เมื่อมีการยึดที่ดินและตั้งแคมป์แล้ว การจัดตั้งโรงเรียนในแคมป์เป็นสิ่งที่ตามมาโดยธรรมชาติ เพราะ ในแคมป์มีเด็กๆที่เป็นลูกหลานของของเกษตรกรไร้ที่ดินติดตามมาด้วย การเรียนการสอนในระยะแรกๆก็เป็นไปเพื่อให้เด็กอ่านออกเขียนได้ ต่อมาเมื่อ MST เข้มแข็งขึ้น จึงมีการเรียนการสอนอย่างเป็นระบบโดยการเรียกร้องการสนับสนุนจากภาครัฐในด้านงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์การเรียนการสอน รวมไปถึงการจัดอบรมฝึกสอนแก่ครูอาสาสมัครของ MST ตัวอย่าง การเรียนการสอนต้องมีการสอดแทรกในเชิงอุดมการณ์ เช่น เราจะสอนเด็กๆให้เข้าใจคุณค่าของเมล็ดพันธุ์ ให้เด็กๆเข้าใจว่า เมล็ดพันธุ์เป็นที่มาของพืชพันธุ์ธัญญาหาร ดังนั้นเมล็ดพันธุ์จึงควรเป็นของชาวนาผู้เพาะปลูก ไม่ควรเป็นของบริษัทการเกษตรอย่างที่หลายคนเข้าใจแบบผิดๆกัน”

ถัดมาการจัดการศึกษาในโรงเรียนระดับรัฐที่ โรงเรียนมิลตันซานโตส และ สถาบันการศึกษาและเทคโนโลยีเพื่อการปฏิรูปการเกษตร (ITEPA) รัฐพารานา นักเรียนแต่ละคนจะถูกคัดเลือกมาจาก

แต่ละชุมชน และ โรงเรียนจะให้นักเรียนตัดสินใจด้วยตนเองว่าอยากเข้ารับการศึกษหรือไม่ หลักสูตรนี้จะใช้ระยะเวลาประมาณ 1 ปีครึ่ง โดยจัดการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 หมวดใหญ่ คือ ทฤษฎีทางการเมือง และ เทคนิคการเกษตรเชิงนิเวศน์ ทั้งนี้การจัดการศึกษาของ MST ในระดับที่สองจะเป็นโครงการร่วมกับรัฐจึงมีอาจารย์จากมหาวิทยาลัยมาร่วมสอนพร้อมทั้งรับรองวุฒิบัตรการศึกษา อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาของ MST ถูกออกแบบไว้อย่างเข้มข้น และ ดุμιประสิทธิภาพ โดยจัดกระบวนการเรียนการสอน แบ่งออกเป็น 3 ภาค แต่ละภาคจะเรียนในห้องเรียน 2 เดือน และกลับไปทดลองปฏิบัติในชุมชนอีก 2 เดือน เพื่อให้นักศึกษาได้นำความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาไปปฏิบัติจริง จากการศึกษาพบว่ามีสิ่งหนึ่งที่ดูแตกต่างออกไป กล่าวคือ ในช่วงเวลากลางคืนเวลา 2ทุ่มถึง4ทุ่ม จะเป็นการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดวิเคราะห์สถานการณ์ต่างๆทุกคืนก่อนเข้านอน ซึ่งทุกคนต้องวิเคราะห์สถานการณ์ต่างๆเป็นประจำทุกวัน

ในระดับสุดท้าย คือ โรงเรียนการเคลื่อนไหวในระดับชาติที่เซาเปาโล (Escola Nacional Florestan Fernandes) สถาบันการศึกษาแห่งนี้ทำความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยบราซิลเลีย เป็นหลักสูตรการสอนระดับปริญญาตรี โดยได้งบประมาณการสนับสนุนของสหภาพยุโรป และ เครือข่าย NGOs ในแถบลาตินอเมริกา โดย การจัดการศึกษาในระดับนี้จะมี 8 วิชาหลัก ได้แก่ 1)บริบทสภาพความเป็นจริงของสังคมบราซิล 2)เศรษฐศาสตร์ 3)ประวัติศาสตร์ 4)ปรัชญา 5)การศึกษา 6) การเกษตร 7)การเงิน และ 8)ลาตินอเมริกาศึกษา อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาในทั้ง 3 ระดับของ MST มีรากฐานมาจากแนวคิดการจัดการศึกษาเพื่อผู้ยากไร้และผู้ถูกกดขี่ ของ “เปาโล แฟร์ (Paolo Faire)” เพื่อปลดปล่อยประชาชนจากการครอบงำของอำนาจรัฐและทุน

น่าสนใจว่า MST เป็นขบวนการที่มีการสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างเปิดเผย คือ การสนับสนุนพรรคแรงงานและ MST เป็นฐานเสียงสำคัญที่ผลักดันให้ ลูอิซ อินาซิโอ ดา ซิลวา ได้เป็นประธานาธิบดีของประเทศบราซิลในปีค.ศ. 2002 และมีพันธสัญญาร่วมกันว่าจะผลักดันและก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินในประเทศบราซิล สำนักงานปฏิรูปที่ดินของบราซิล (INCRA) มีการออกโฉนดให้กับพื้นที่ที่ถูกบุกยึด แต่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบ และความพร้อมของชุมชน จะเห็นได้ว่า MST เป็นขบวนการที่มีการยกระดับจากการรวมของเกษตรกรไร้ที่ดินกลุ่มธรรมดาๆกลุ่มหนึ่งจนมีความเข้าใจลึกซึ้งความเป็นสถาบัน อย่างไรก็ตาม MST ไม่ได้ปฏิเสธการมีปฏิสัมพันธ์กับสถาบันทางการเมืองอย่างพรรคการเมือง โดย MST มองว่า กลไกนี้จะเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สามารถผลักดันข้อเสนอต่างๆของขบวนการฯให้ประสบความสำเร็จได้ ที่สำคัญการสัมพันธ์นั้นต้องอยู่ภายในเงื่อนไขของความ เป็นอิสระต่อพรรคการเมืองด้วย

อย่างไรก็ตาม ยุทธวิธีที่หลากหลายที่ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยได้นำมาปรับใช้ ขบวนการฯ ส่วนหนึ่งมาจากการได้รับอิทธิพลจากการศึกษาแลกเปลี่ยนในระดับสากลกับขบวนการ

ชานาโลก (La Via Campasina) ที่มียุทธวิธีการเคลื่อนไหวที่หลากหลายซึ่งการกำหนดยุทธวิธีของ ขบวนการนั้นต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่นั้นๆ เช่น การแสวงหาพันธมิตรจาก สภาที่ประชุมบาทหลวง และ องค์กรธุรกิจต่างๆ การยกร่างกฎหมายด้วยฉบับประชาชน การเขียนจด หมายถึงสมาชิกรัฐสภา การลือขบับนักการเมือง การใช้สิทธิเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการชุดต่างๆ และ ที่ ขาดไม่ได้เลยนั่นคือ การชุมนุมกดดันและเคลื่อนไหวแบบการเมืองบนท้องถนน

### งานศึกษาที่เกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวในสังคมไทย

ประกาศ ปับตบแต่ง (2541) ศึกษาเรื่องการเมืองบนท้องถนน 99 วัน ของ สมัชชาคนจน และ ประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย เพื่อศึกษาบริบทแวดล้อมในเชิง โครงสร้างของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของไทยรวมทั้งสภาพแวดล้อมด้านนิเวศน์ในปัจจุบัน ที่ เป็นเงื่อนไขเอื้อให้เกิดขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อม พบว่าวิธีการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน คือ การเดินขบวน หรือ การชุมนุมอย่างสันติ

งานของวิเชิต ทวีกุล (2548) เรื่อง การเมืองภาคประชาชน: การเคลื่อนไหวของชาวบ้านใน เครื่องข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ พ.ศ.2530-2547 งานชิ้นนี้ได้อธิบายกระบวนการเคลื่อนไหว ทางการเมืองของชาวบ้าน โดยพิจารณาจากบริบททางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งทำให้เกิดการแตกตัว ทางชนชั้น รวมถึงความร่วมมือในการทำงานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายเกษตรกร ภาคเหนือ ที่ใช้วิธีการเคลื่อนไหวด้วยการใช้ยุทธวิธีการชูเรื่อง “วัฒนธรรม”

นอกจากนั้น รายงานการศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและ สิทธิทางการเมือง ของ กฤษณา บุญชัย วิจารณ์ วิสารทสกุล และ จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร (2556) ได้ ศึกษาปัญหาเชิงโครงสร้าง รวมถึงพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหว ในการถอดบทเรียนการต่อสู้ ของขบวนการต่อสู้ในด้านทรัพยากร และ สิ่งแวดล้อม

งานศึกษาของนงนุช ศรีสุข (2557) เรื่อง เครือข่ายสลัม 4 ภาคกับการเคลื่อนไหวเพื่อพัฒนา คุณภาพชีวิตสำหรับคนจนเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อศึกษาถึงการก่อกำเนิดและการพัฒนาการของ เครือข่ายสลัม4ภาค รวมถึงการกำหนดยุทธวิธีด้วยการรวมกลุ่มเพื่อสร้างพลังในการต่อรอง อีกทั้งยังมี แนวทางในการทำงานแบบประสานความร่วมมือกับรัฐผ่านโครงการต่างๆ

งานศึกษาของ กุศล พยัคฆ์ศักดิ์ (2555) การเมืองวัฒนธรรมของคนหนุ่มสาวในการเคลื่อนไหว ทางสังคมรูปแบบใหม่ กรณีศึกษากลุ่มผู้นำหนุ่มสาวของเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ งานศึกษา ชิ้นนี้ได้อธิบายถึงเหตุผลในการเข้าร่วมขบวนการเคลื่อนไหวของคนหนุ่มสาวที่ได้รับผลกระทบจาก นโยบายประกาศเขตอนุรักษ์ อีกทั้งยังอธิบายกระบวนการมีปฏิสัมพันธ์ข้ามเครือข่าย เพื่อเชื่อมโยง ประเด็นปัญหาต่างๆ และ การหาวิธีการแก้ปัญหาร่วมกันของคนหนุ่มสาวในช่วงเวลานั้น

งานศึกษาของ เอกพลณัฐ ญัฐพัชร์นันท์ (2559) เรื่อง เครือข่ายสลัม 4 ภาค การต่อสู้เพื่อความอยู่รอดภายใต้โครงการพัฒนาของรัฐไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2500-2553 ได้ชี้ให้เห็นถึงรากเหง้าของปัญหาของผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชนแออัดรวม รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวของขบวนการฯ ที่เครือข่ายสลัม 4 ภาค มีลักษณะพิเศษกว่าเครือข่ายทั่วไป ด้วยการผลักดันการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และ ยกระดับคุณภาพชีวิตของสมาชิก

### งานวิจัยที่เกี่ยวกับแนวคิด “โฉนดชุมชน” และ งานวิจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาของ สายฝน เปี้ยวงค์ (2550) เรื่อง ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนเพื่อกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรณีศึกษา การออกโฉนดชุมชนบ้านโป่ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า หลังการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจได้นำมาสู่ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินภายในชุมชนโดยกลุ่มนายทุนนอกพื้นที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในหลายพื้นที่ จึงนำมาสู่การรวมตัวของกลุ่มเกษตรกรที่ประสบปัญหาที่ดินก่อนที่จะพัฒนามาเป็น สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.)

งานศึกษาของ ปิยะนาถ วชิรบัณชुर (2554) เรื่อง การสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล กรณีศึกษาชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม งานศึกษาชิ้นนี้เป็นการอธิบายกระบวนการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้มาซึ่ง “โฉนดชุมชน” ซึ่งเป็นพื้นที่นาร่องแห่งแรกของประเทศไทย รวมถึงการสาเหตุและปัจจัยในการเลือกถือครองกรรมสิทธิ์ส่วนรวมแทนที่จะใช้กรรมสิทธิ์เชิงปัจเจกอย่างในอดีต

งานศึกษาของ อคิน รพีพัฒน์ (2554) ได้ศึกษาถึงแนวทางการปฏิรูปที่ดินของต่างประเทศ อาทิ การปฏิรูปที่ดินของญี่ปุ่นในช่วง พ.ศ. 2490-2492 หลังการแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีประเทศผู้ชนะสงครามคอยกำกับโดยศูนย์บัญชาการสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตรหรือสแคป (General Headquarters of the Supreme Commander for the Allied Powers-GHQSCAP) ได้ซื้อที่ดินจากเจ้าที่ดินรวมเป็นเนื้อที่ถึง 23,000 ตารางกิโลเมตรคิดเป็นร้อยละ 38 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดแล้วนำมาขายในราคาถูกให้แก่ชาวนาที่ต้องการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกทำให้มีชาวนาถึง 3 ล้านคนเข้าถึงที่ดินทำให้สัดส่วนของที่ดินที่มีผู้เช่าเป็นผู้ที่การเพาะปลูกลดลงจากร้อยละ 53 เป็นร้อยละ 11 และที่ดินเช่าลดลงจากร้อยละ 37 เหลือร้อยละ 9 หลังจากรูปที่ที่ดินสิ้นสุดลงทำให้ชาวนาได้เป็นเจ้าของที่ดิน

ขณะที่ในเกาหลีใต้หลังจากที่ญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศเจ้าอาณานิคมแพ้สงครามอเมริกาก็เข้ามาควบคุมเกาหลีใต้ต่อ อเมริกาได้พยายามปฏิรูปที่ดินในช่วง พ.ศ. 1492-2493 ด้วยการนำที่ดินที่ญี่ปุ่นเคยครอบครองมาขายให้ชาวนาที่ยากจนให้ผู้ซื้อจ่ายเป็นงวดภายใน 15 ปี โดยจ่ายเป็นผลผลิตร้อยละ 20 ของผลผลิตทั้งหมด และได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินบังคับซื้อที่ดินจากผู้ที่มีที่ดินมากกว่า 18.75ไร่

โดยจ่ายค่าที่ดินเป็นพันธบัตร แล้วนำที่ดินมาขายให้ผู้ที่ไม่มีที่ดิน ในในเกาหลีใต้ที่ออกกฎหมาย กำหนดว่าผู้คนจะมีที่ดินมากกว่า 18.75 ไร่ ไม่ได้ จึงมีเพียงร้อยละ 1.2 ของครัวเรือนทั้งหมดเท่านั้นที่มีที่ดินมากกว่าที่กฎหมายกำหนด

ฉะนั้นการปฏิรูปที่ดินจึงขึ้นอยู่กับบริบทและพัฒนาการที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศด้วย นอกจากนี้การปฏิรูปที่ดินทำได้ยากเพราะที่ดินเกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการที่ดินหมายถึงการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์อำนาจทางการเมือง จึงมักถูกขัดขวางจากผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นยิ่งการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นได้ช้าในขณะที่ทุนนิยมขยายตัวในสภาพที่คนเข้าถึงที่ดินได้ไม่เท่าเทียมกันมากก็ยิ่งเร่งให้ช่องว่างของการถือครองที่ดินในประเทศยิ่งสูงขึ้น การปฏิรูปที่ดินก็จะยิ่งยากลำบากขึ้นนอกจากนี้ยังมีปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมที่ทำให้วิถีชีวิตการทำมาหากินของชาวบ้านเปลี่ยนไปจากเดิมทำให้แม้ว่าจะมีการกระจายการถือครองที่ดินไปให้ผู้คนได้มากขึ้นแต่ก็มีปัญหาเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดินของคนอาจไม่ได้เหมือนเดิมทำให้ที่ดินหลุดมือกลับไปกระจุกตัวอยู่ในมือของคนกลุ่มเล็กๆเหมือนเดิมก็ได้

เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์ (2555) ศึกษาเรื่องการเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบายที่สามารถส่งผลสะท้อนจากเคลื่อนไหว โดยการผลักดันให้เกิดการจัดที่ดินในแนวใหม่ด้วยรูปแบบ “โฉนดชุมชน”

งานศึกษาของ พวงเพชร อรทัย (2555) เรื่อง ความเป็นไปได้ของการดำเนินโครงการโฉนดชุมชนของบ้านใหม่ป่าผาง อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน งานศึกษาชิ้นนี้ได้อธิบายวิธีการดำเนินงานของโครงการ “โฉนดชุมชน” ซึ่งเป็นแนวคิดของ “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” งานศึกษาได้จำแนกปัจจัยจากภายใน และ ภายนอกชุมชน รวมถึงรูปแบบการดำเนินการ “โฉนดชุมชน” ให้สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายรัฐ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการทำให้โครงการบรรลุตามเป้าหมาย

รายงานวิจัยโครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้าเรื่องการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทยของ ดวงมณี เลาวกุล ที่ศึกษาการกระจุกตัวของที่ดินในสังคมไทยจากประเภทโฉนดที่ดินในปี พ.ศ. 2555 โดยได้มีการนับมูลค่าทางเศรษฐกิจโฉนดที่ดินของหน่วยงานรัฐ และ สมาชิกผู้แทนราษฎร ได้ชี้ให้เห็นถึง ความแตกต่างของการกระจุกตัวของที่ดินถึง 325 เท่า ทำให้เห็นถึงช่องว่างที่ถูกขยายขึ้นเรื่อยๆหากไม่มีมาตรการเข้ามาควบคุมจำกัดการถือครองที่ดินของคนรวย อีกทั้งงานชิ้นนี้ยังเป็นการเผยแพร่ข้อมูลการถือครองที่ดินทั้งประเทศครั้งแรก จากการผลักดันให้เปิดเผยข้อมูลของคปท.

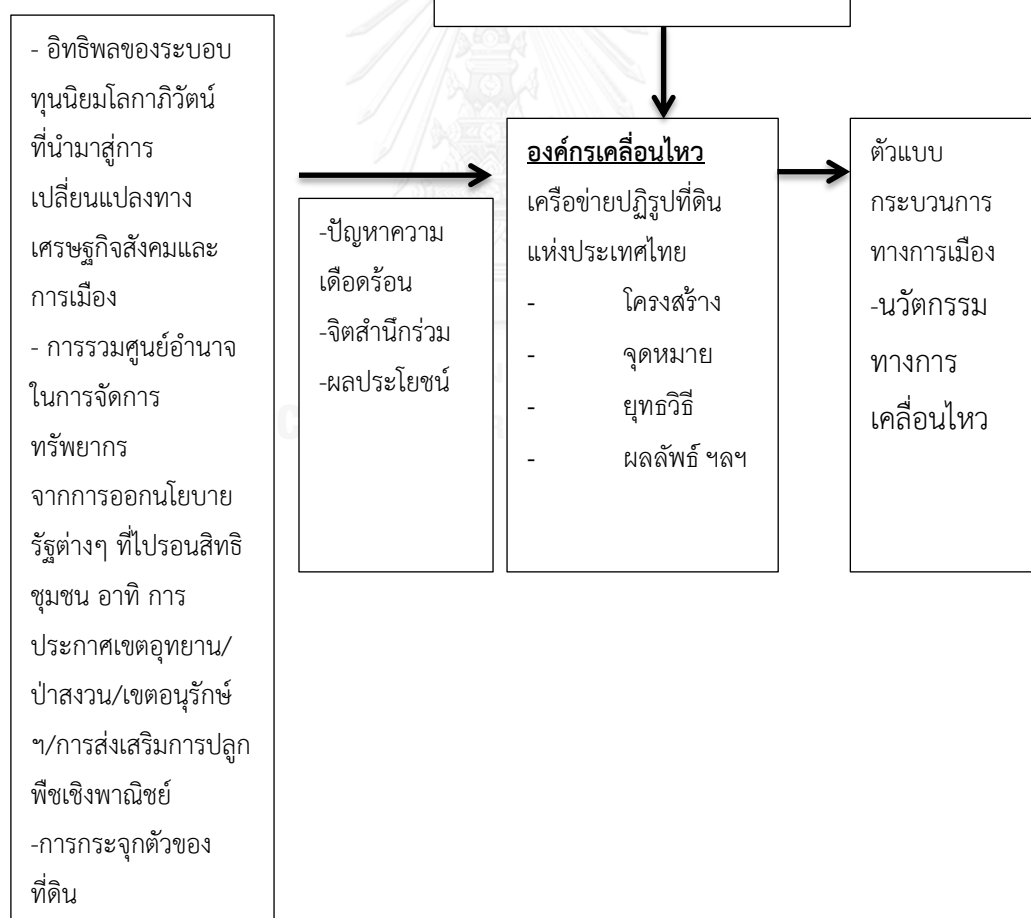
อีกทั้งงานของ สกลฤทธิ์ จันทรพุ่ม (2556) เรื่อง การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย ซึ่งเป็นการศึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน พบว่า “โฉนดชุมชน” เป็นแนวทางในการจัดการที่ดินรูปแบบใหม่ที่เกิดจากการผลักดันขององค์กรชาวบ้าน

เพื่อป้องกันที่ดินหลุดมือจากกลไกตลาดเสรีอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นการนำเสนอแนวคิดในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบใหม่ จึงเป็นการคัดจ้างกับ “ค่านิยม” แบบเดิม

งานศึกษาของ ชลธิรา ปัญญา และ ปุณณภัส กมลเนตร (2559) พบว่า สาเหตุที่เป้นแรงผลักดันให้การเปลี่ยนการถือครองที่ดินได้ง่ายประกอบด้วยสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การไหลระบบกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินที่ดินแบบปัจเจก ทำให้การซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินทำได้ง่ายเมื่อมีการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจเขาไปสู่พื้นที่ทางการเกษตร ประการที่สอง ความยากลำบากของการผลิตทางการเกษตรภายใต้ระบบทุนนิยม ที่เน้นการผลิตเชิงปริมาณ ใช้เทคโนโลยี และมีต้นทุนการผลิตสูง ประกอบกับราคาที่ถูกลงกำหนดโดยกลไกการตลาดและความไม่แน่นอนของผลผลิตทำให้เกษตรกรรายย่อยมักสูญเสีย “ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน”

## 2.6 กรอบการวิเคราะห์

### ปัจจัยเชิงโครงสร้าง





### บทที่ 3

#### ระเบียบวิธีวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ข้อมูลจาก 2 แหล่ง คือ ข้อมูลเอกสารขั้นต้นจาก เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ งานวิจัย และ สิ่งพิมพ์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง และ ข้อมูลจากงานวิจัยภาคสนาม โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างการวิจัย การรับฟังจากเวทีสัมมนา และ การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม

#### 3.1 ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาการเคลื่อนไหวของขบวนการเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จนถึง ปัจจุบัน โดยศึกษากระบวนการเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายต่อเครือข่าย โดยการศึกษาข้อเสนอ และ ยุทธวิธี ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยแบ่งการศึกษาเป็น 2 ช่วง คือ

1. ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในช่วงรัฐธรรมนูญ 2540 ระหว่างปี 2540 ถึง 2549 ก่อนที่จะมีการรวมตัวเป็นเครือข่ายในระดับประเทศ
2. ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ช่วงสอง ระหว่างปี 2550 ถึง 2554 ในนาม “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” (คปท.) ก่อนที่จะมีการปรับองค์กรเคลื่อนไหวเป็นขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส. หรือ พีมูฟ) ซึ่งการศึกษาในบางประเด็นอาจมีคาบเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวในนามพีมูฟ

#### 3.2 วิธีดำเนินการศึกษา

##### 1. การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารทางวิชาการ งานวิจัยและสิ่งพิมพ์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง

- ข้อมูลเอกสาร ได้แก่ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ หนังสือ บทความ รายงานการประชุมสัมมนา ข่าวหนังสือพิมพ์ วารสารต่างๆ เอกสารสิ่งพิมพ์ที่ออกโดยองค์กรหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เห็นข้อมูลพัฒนาการของการเคลื่อนไหว เป้าหมายรูปแบบ วิธีการในการเคลื่อนไหว องค์ประกอบของผู้เข้าร่วมขบวนการเคลื่อนไหว ปัญหาและอุปสรรคของขบวนการเคลื่อนไหว และผลลัพธ์ของการเคลื่อนไหว
- ข้อมูลออนไลน์ เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวของขบวนการ โดยสืบค้นจากอินเทอร์เน็ตแล้วนำมาวิเคราะห์เนื้อหาตามคำถามวิจัย

**2. การรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก และ การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม จากกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ได้แก่**

**สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) จำนวน 4 ตัวอย่าง** เนื่องจาก สกน. เป็นเครือข่ายใหญ่ที่ทำการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับปัญหาที่ดินอย่างต่อเนื่อง และมีสมาชิกเครือข่ายที่ต่อสู้การแก้ไขปัญหาที่ดินมาอย่างยาวนาน โดย การเก็บข้อมูลจากทั้ง 3 ตัวอย่าง นั้นจะทำการสัมภาษณ์ แกนนำสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือคนปัจจุบัน และ กองเลขาฯ ประกอบด้วย

- 1.นายธนากร อัญญาประดิษฐ์ กองเลขาฯสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ
- 2.นายดิเรก กองเงิน ประธานสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ
- 3.นายสุแก้ว ฟุงฟู แกนนำสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (กลุ่มปฏิรูปที่ดินยุคบุกเบิก)
- 4.นายรังสรรค์ แสนสองแคว แกนนำแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ (กลุ่มปฏิรูปที่ดินยุคบุกเบิก)

**เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน (คปอ.) จำนวน 4 ตัวอย่าง** เนื่องจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสานเป็นกลุ่มที่เคยร่วมเคลื่อนไหวกับสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน(สกย.อ.) และ สมัชชาคนจน(สคจ.) โดย ทำการสัมภาษณ์ แกนนำของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินอีสาน และ กองเลขาฯ

- 1.นายปราโมทย์ ผลภิญโญ กองเลขาฯเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน
- 2.นางอรนุช ผลภิญโญ กองเลขาฯเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน
- 3.ศรายุทธ ฤทธิพิณ กองเลขาฯเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน
- 4.เหมราช ลบหนองบัว แกนนำเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน

**สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.) จำนวน 2 ตัวอย่าง** เนื่องจากสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้เป็นกลุ่มที่เคลื่อนไหวเพื่อมาอย่างยาวนานตั้งแต่ในนาม “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจน” โดย ทำการสัมภาษณ์ แกนนำของสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ และ กองเลขาฯ

- 1.นายสุรพล สงฆ์รักษ์ แกนนำสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้
- 2.นายสหพล สิทธิพันธ์ สมาชิกสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้

**เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด(คปบ.) จำนวน 3 ตัวอย่าง** คปบ. เป็นกลุ่มที่มีปัญหาในที่ดินเขตป่า และมีแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้แนวทางการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานในท้องถิ่น โดยทำการสัมภาษณ์ แกนนำของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด และ กองเลขาฯ

1. นายบุญ แซ่จู่่ง ที่ปรึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
2. นางสาวบัณฑิตา อย่างดี กองเลขาฯเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
3. นางกัญญา ปันกิติ สมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

**เครือข่ายสลัม 4 ภาค จำนวน 3 ตัวอย่าง** เนื่องจากเครือข่ายสลัม 4 ภาค เป็นองค์กรที่เคลื่อนไหวในเมืองเป็นหลัก และ ทำหน้าที่เชื่อมร้อยประสานให้กับกลุ่มต่างๆ โดย ทำการสัมภาษณ์ แกนนำของเครือข่ายสลัม 4 ภาค

1. นางนงนุช แทนทอง แกนนำเครือข่ายสลัม 4 ภาค
2. นายคมสันต์ จันทร์อ่อน กองเลขาฯเครือข่ายสลัม 4 ภาค
3. นางสาวนพพรรณ พรหมศรี ที่ปรึกษาเครือข่ายสลัม 4 ภาค

**สหกรณ์เช่าที่นาคลองโยง จำนวน 1 ตัวอย่าง** สหกรณ์เช่าที่นาคลองโยงเป็นพื้นที่แรกที่มีการออกโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากขบวนการเคลื่อนไหว โดยการสัมภาษณ์ รศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง ที่ปรึกษาสหกรณ์เช่าที่นาคลองโยง

**นักพัฒนาเอกชน จำนวน 3 ตัวอย่าง** เนื่องจากนักพัฒนาเอกชนมีบทบาทในการพิถีพิถันของขบวนการเคลื่อนไหวมาอย่างยาวนาน อีกทั้งยังมีส่วนสำคัญในการเชื่อมต่อประสานงานกันระหว่างเครือข่ายต่อเครือข่าย อีกทั้งการกำหนดยุทธวิธีส่วนหนึ่งมาจากการให้คำปรึกษาของกลุ่มพิถีพิถัน

1. นายประยงค์ ดอกลำไย ที่ปรึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย
2. นายสุริยันต์ ทองหนูเอียด ที่ปรึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย
3. นางพงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ กองเลขาฯเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

**นักวิชาการ และ นักเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 ตัวอย่าง** เลือกจากงานศึกษาผลงานทางวิชาการเกี่ยวกับการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน

1. ดร.กฤษฎา บุญชัย สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา(LDI)
2. นางสุนี ไชยรส อดีตคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
3. **การเก็บข้อมูลภาคสนามโดยการสังเกตการณ์จากสภาพแวดล้อมของชุมชนนาร่อง**
  - การเข้าไปสังเกตการณ์ในพื้นที่นาร่อง เพื่อศึกษาบริบทของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของแต่ละพื้นที่ พัฒนาการของการเคลื่อนไหวในการเรียกร้องสิทธิที่ดิน เป้าหมาย รูปแบบและ วิธีการในการเคลื่อนไหว องค์ประกอบของผู้เข้าร่วมการ

เคลื่อนไหว ปัญหาและอุปสรรคของขบวนการเคลื่อนไหวและผลของการเคลื่อนไหว เช่น  
พื้นที่บ้านโป่ง อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ พื้นที่บ่อแก้ว อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ

- ปี พ.ศ. 2557-2558 เข้าร่วมสังเกตการณ์จัดเวทีวิชาการเพื่อรับฟังปัญหาที่ดินจำนวน 3 ครั้ง
- ปี พ.ศ. 2557 ร่วมสังเกตการณ์ การจัดประชุมสมาชิกและ แกนนำ 5 ครั้ง
- ปี พ.ศ. 2557 -2559 เข้าร่วมกิจกรรมการณรงค์ “เดินก้าวแลก” จำนวน 2 ครั้ง

### 3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

งานชิ้นนี้ใช้การวิเคราะห์เชิงอรรถาธิบายซึ่งเป็นการอธิบายความจากข้อมูลการวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์จากบุคคลและศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องตามกรอบแนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่นำไปสู่การก่อเกิดของขบวนการเคลื่อนไหว ยุทธวิธีและแนวทางในการเคลื่อนไหวของขบวนการ ปัญหาและอุปสรรคของขบวนการเคลื่อนไหว

### 3.4 การนำเสนอข้อมูล

การนำเสนอข้อมูลจะมีการแบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 บท ดังนี้

**บทที่ 1** บทนำเป็นการนำเสนอที่มา และ ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษาคำถามการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา และ การนิยามศัพท์เฉพาะ

**บทที่ 2** ทฤษฎี แนวความคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ 1)แนวคิดเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนรูปแบบใหม่ (New Social Movement) 2) แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการระดมทรัพยากร(Resource Mobilization) 3) แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีตัวแบบกระบวนการทางการเมือง(Political Process) 4) แนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political opportunity structure model) 5) แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างกรอบโครงสร้างกับการวิเคราะห์การเมืองในพื้นที่สาธารณะ 6)งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 7) กรอบการวิเคราะห์

**บทที่ 3** ระเบียบวิธีวิจัยซึ่งเป็นการอธิบายถึงขอบเขตการศึกษา แผนการดำเนินการวิจัย และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ

**บทที่ 4** การก่อกำเนิด และ พลวัตของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยหลังรัฐธรรมนูญ 2540 โดย ทำการอธิบายถึงเครือข่ายปัญหาที่ดินในระดับภูมิภาค

**บทที่ 5** กรณีศึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.)

**บทที่ 6** บทวิเคราะห์ และ ข้อเสนอแนะ

## บทที่ 4

### การก่อกำเนิด และ พลวัตของขบวนการเคลื่อนไหว เพื่อการปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยหลังรัฐธรรมนูญ 2540

#### ความนำ

ในบทนี้ผู้ศึกษาได้นำเสนอปัจจัยซึ่งนำมาสู่การก่อกำเนิดของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดิน โดยการรวบรวมข้อมูลการก่อกำเนิดและพัฒนาการของแต่ละกลุ่มก่อนที่จะรวมตัวกันในนามของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ดังนั้นบทนี้จึงแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน โดย แบ่งออกเป็นภูมิภาคตามพื้นที่ ดังต่อไปนี้ ส่วนแรก กำเนิดและพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือ โดยการศึกษาของกลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.) ส่วนที่สอง กำเนิดและพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคกลาง โดยการศึกษาของกลุ่มเครือข่ายสลัม 4 ภาค และ กลุ่มสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง ส่วนที่สาม กำเนิดและพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคใต้ โดยการศึกษาของกลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้(สกต.) และ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรทวด(คปบ.) และ ส่วนที่สี่ กำเนิดและพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคอีสาน โดยการศึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน (คปอ.)

#### 4.1 กำเนิดและพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือ

สาเหตุสำคัญของปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ภาคเหนือนั้นส่วนหนึ่งเนื่องมาจากข้อจำกัดของสภาพภูมิศาสตร์ที่ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นภูเขาสูง และ พื้นที่ดอน ทำให้มีพื้นที่ราบที่เหมาะสมสำหรับการเพาะปลูกเพียง 67.5 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 37.6 ของพื้นที่ทั้งหมด<sup>39</sup> จากข้อมูลของสำนักสถิติแห่งชาติปี พ.ศ.2557 พบว่า ประชากรในพื้นที่ภาคเหนือมีจำนวน 6,169,843 คน ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ รัตนาพร เศรษฐกุล<sup>40</sup> ที่พบว่า การถือครองที่ดินเฉลี่ยต่อครอบครัวในพื้นที่ภาคเหนือมีเพียง 2 ไร่ต่อครอบครัวเท่านั้น ผนวกกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สมดุล นโยบาย และ โครงการต่างๆที่เกิดขึ้น เช่น โครงการสร้างเขื่อน โครงการปลูกป่าเศรษฐกิจ โครงการจัดสรรที่ดินที่ดิน

<sup>39</sup> กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น. พลวัตของยุทธวิธีการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีขบวนการต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน จังหวัดลำพูน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

<sup>40</sup> รัตนาพร เศรษฐกุล. หนึ่งศตวรรษเศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านภาคเหนือ. กรุงเทพมหานคร: สร้างสรรค์, 2546.

ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ (คจก.) การประกาศเขตอนุรักษ์ทับที่ทำกินของชาวบ้าน ฯลฯ กลายเป็นปรากฏการณ์ความขัดแย้ง และการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงระหว่างรัฐ นายทุน และ ชาวบ้าน<sup>41</sup>

จากการให้ข้อมูลของที่ปรึกษาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือได้ชี้ให้เห็นว่าในช่วงแรกของการก่อตั้งของกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในภาคเหนือพบว่า

“ที่ดินทางเหนือจะมี 2 ส่วน คือ หนึ่ง ที่ดินมีน้อย สอง ไม่ค่อยมีแหล่งน้ำ ยกเว้นพวกที่อยู่ติดกับน้ำปิง หรือ ว่าติดกับแหล่งน้ำใหญ่ ก็จะมีระบบหนองน้ำ เมื่อก่อนคนเป็นเจ้าของหนองน้ำ ก็ต้องเป็นเจ้าของที่ดิน “เจ้าที่ดิน” ก็จะเป็นเจ้าของหนองน้ำ พวกหนองน้ำพวกนี้ จะมีความเป็น “หน้าหมู” อยู่ด้วย หมายถึง ว่าการเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันไปเลี้ยงวัวเลี้ยงควายอยู่ “ป่าแพะ” ตอนหลังมานี้พอมีโครงการเร่งรัดออกโฉนดของรัฐบาลชาติชายมันทำให้ที่ทั้งหมดเป็นโฉนดหมดแล้วก็เอาไปอยู่ที่ธนาคารหมดและกั้มพร้อมๆกับ (ปีซี) ”<sup>42</sup>

จะเห็นได้ว่า นโยบายการเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้าของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณทำให้เกิดกระแสการค้าที่ดิน ในช่วงปี 2530 เป็นต้นมา ทำให้ชาวบ้านไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ชาวบ้านสูญเสียที่ดินได้อย่างง่ายดายด้วยการซื้อขาย และ เป็นการสูญเสียสิทธิแบบเด็ดขาดอีกด้วย<sup>43</sup> ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ มูลนิธิสถาบันที่ดิน<sup>44</sup> ที่ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาประเทศจากเกษตรกรรมไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่

ในช่วงปี พ.ศ.2530 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตลาดที่ดินอย่างขนานใหญ่ มีทุนต่างชาติหลั่งไหลเข้ามาเพื่อประกอบอุตสาหกรรมในประเทศ ประกอบกับนโยบายของรัฐที่ต้องการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ทำให้ที่ดินจำนวนมากถูกกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรจากการขายให้กับนักลงทุนในการก่อสร้างโรงงาน ที่อยู่อาศัย หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และยังรวมไปถึงบริเวณแนวการขยายตัวของการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ การปั่นราคาที่ดินเกิดขึ้นพร้อมกับการที่ผู้คนจำนวนมากหันมายึดอาชีพเป็นนายหน้าค้าที่ดิน จากการจองซื้อและบอกขายต่อในทันทีทำให้ราคาที่ดินเพิ่มจากเดิมเป็นสิบเท่า

<sup>41</sup> อัจฉรา รักยุติธรรม. ที่ดินและเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร: Black Lead, 2548.

<sup>42</sup> สุริยันต์ ทองหนูเอียด, สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม 2558.

<sup>43</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์. มิติชุมชน : วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.

<sup>44</sup> มูลนิธิสถาบันที่ดิน. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.

สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือ การขยายตัวของอุปสงค์ที่ดินในหลายๆ ด้าน อาทิ ด้านการเกษตรเพื่อการค้า และ อุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เหมือนแร่ และ ธุรกิจพัฒนาที่ดิน ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วง 2533 – 2540 มีการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สวนเกษตร บ้านจัดสรร และ อาคารชุด ทำให้ราคาที่ดินถีบตัวสูงขึ้น ชุมชนหลายแห่งในย่านถนนสายเชียงใหม่ – หางดง – สะเมิง ครอบคลุมจังหวัดเชียงใหม่ และ ลำพูน สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม ที่ดินร้อยละ 48.83 ของพื้นที่สำหรับการเกษตรของทั้งสองจังหวัด ถูกขาย และ ครอบครองโดยคนนอกหมู่บ้านซึ่งไม่ได้เป็นเกษตรกร หรือ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร<sup>45</sup>

งานศึกษาของ Richie<sup>46</sup> พบว่า การออกโฉนดที่ดินให้กับชาวบ้านเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้คนภายนอกเข้าถึงตลาดที่ดินในท้องถิ่นได้ ส่งผลให้ตลาดที่ดินในหมู่บ้านไม่ผูกติดอยู่กับท้องถิ่นอีกต่อไป แต่ต้องโยงอยู่กับตลาดในระดับชาติและระดับสากล การเก็งกำไรที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่ก็ได้ส่งผลให้ชาวไร่ชาวนาเข้าถึงที่ดินได้ยากลำบากมากขึ้น

เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจคือการจัดตั้งขบวนการเคลื่อนไหวในพื้นที่ภาคเหนือ คือ ความเดือดร้อนของชาวบ้านที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากโครงการจัดสรรที่ดินผืนใหญ่บ้านโฮ่ง – ป่าซาง ในพื้นที่จำนวน 15,000 ไร่ พบว่ามีนายทุนบุกรุกพื้นที่สาธารณะของชุมชน ในพื้นที่หมู่บ้านศรีเตี้ย ตำบลศรีเตี้ย อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน จำนวน 3,000 ไร่ ได้นำไปสู่การตรวจสอบเอกสารสิทธิของนายทุน และ พบว่ามีการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบ เมื่อผนวกกับปัญหาความเดือดร้อนจากนโยบายและโครงการของรัฐ และ สภาพเศรษฐกิจตกต่ำเมื่อปี พ.ศ.2540 ทำให้นำไปสู่การเคลื่อนไหวของชาวบ้านเพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ดิน โดย การรวมตัวของเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ และ แนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ โดย ชาวบ้านหลายชุมชนในจังหวัดลำพูน และ เชียงใหม่ ได้เลือกที่จะใช้ช่องทางการเคลื่อนไหวกับ “สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.)”<sup>47</sup> เพื่อเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการถือครองที่ดิน และ การเพิกถอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่การออกเอกสารสิทธิเป็นไปโดยมิชอบ รวมทั้งสำรวจที่ดินของเอกชนที่ถูกทิ้งให้กร้างว่างเปล่า พร้อมกันนั้น ชาวบ้านจำนวนมากได้เข้า

<sup>45</sup> กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น, "พลวัตรของยุทธวิธีการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีขบวนการต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน จังหวัดลำพูน." หน้า 57.

<sup>46</sup> มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด.

<sup>47</sup> ภัชราภรณ์ สาคำ. เสียงสหพันธ์. รู้จัก สกน. องค์กรประชาชนภาคเหนือ, เชียงใหม่: 2545.

ไปใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชนที่ถูกทิ้งให้รกร้างว่างเปล่า และได้สร้างระบบการควบคุมดูแลการจัดการที่ดินภายในชุมชน จากคำบอกเล่าของแกนนำในยุคแรก<sup>48</sup>

“ที่ศรีเตี้ย เขามีการออกโฉนด แล้วก็เอาไปเข้าธนาคารเลย ออกโฉนดเดือนนี้ ก็เอาไปเข้าเดือนนี้ได้เลย สมมุติว่าทั้งหมดเขาลงทุนไป 5 แสน เขาก็ไปเอาเงินออกจากธนาคารมา 5 ล้าน พอได้เงินมาแล้วก็ไม่ยอมส่งเงินทั้งต้นทั้งดอกให้ธนาคาร เพราะเขาได้กำไรแล้ว แล้วก็ปล่อยให้ธนาคารยึด ตรงนี้ทำให้เสียหายมากเลย เขาไม่ต้องทำมาหากินอะไร เพียงแต่ว่าอยากจะเอาไปโฉนดที่ดินตรงนี้เข้าธนาคารเพื่อเอาเงินออกมาใช้”

อาจกล่าวได้ว่าเมื่อหน่วยงานรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินได้จึงนำมาสู่การเคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาโดยการรวมกลุ่มของชาวบ้าน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการคนสำคัญที่มีบทบาทในการสนับสนุนการเคลื่อนไหวของชาวบ้านได้กล่าวว่า

“ตัวอย่างชาวบ้านในลำพูนเวลานั้นเห็นได้ชัดว่า ถ้าปล่อยให้ไปอย่างนี้ เขาอยู่ไม่ได้ เขาจะต้องทำอะไรสักอย่างหนึ่ง แล้วการที่เขาเข้าไปยึดที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์อะไร จะเป็นกระบวนการทางสังคมที่สำคัญในการบีบให้มีการจัดการอะไรบางอย่างเกิดขึ้น”<sup>49</sup>

และ สอดคล้องกับความเห็นของแกนนำสำคัญท่านหนึ่งที่กล่าวว่า

“สมัยสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2518 มีการปฏิรูปที่ดินครั้งแรกที่ทำกันอย่างจริงจังที่บ้านม่วงคำ อ.แม่แตง จ.เชียงใหม่ ตอนนั้นตัวเด่นก็คือสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ภาคเหนือ ตอนนั้นบทบาทในการเสนอกฎหมายปฏิรูปที่ดินปรากฏเป็นจริง ทำได้หมู่บ้านเดียว 400 ไร่ บทเรียนในประวัติศาสตร์ตรงนั้น ตัวละครตัวนั้นมันแลกมาด้วยอะไร ชาวนาตายไปเท่าไร นั่นคือการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดิน เป็นการแตะผลประโยชน์เป็นอย่างมาก ซึ่งการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินในครั้งนั้นต้องแลกมาด้วยชีวิตของชาวนาไปหลายคน”<sup>50</sup>

จากคำบอกกล่าวของอดีตสมาชิกสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยทำให้เห็นว่าปัญหาที่ดินในภาคเหนือนั้นมีการเคลื่อนไหวต่อสู้กันมาอย่างยาวนานก่อนที่จะหยุดการเคลื่อนไหวไปเนื่องจากถูกการใช้มาตรการล้อมปราบจากรัฐในช่วงปี พ.ศ.2519 ก่อนที่จะกลับมาเคลื่อนไหวอีกครั้งในนามของ “เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ” ในช่วงปลายทศวรรษ พ.ศ.2530

<sup>48</sup> ธนา ยะโสภณ. "ปฏิรูปที่ดิน : กรวดในร่องเท้าของรัฐบาลใหม่." (ออนไลน์). 2544. มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน.

<sup>49</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์. "ปฏิรูปที่ดิน : กรวดในร่องเท้าของรัฐบาลใหม่." (ออนไลน์). 2544. มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน.

<sup>50</sup> รังสรรค์ แสนสองแคว. "ปฏิรูปที่ดิน : กรวดในร่องเท้าของรัฐบาลใหม่." (ออนไลน์). 2544. มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน.



จากการให้ข้อมูลของกองเลขาฯสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือพบว่า

“เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ(คนน.) กำเนิดมาจากพื้นที่ในป่าละเมาะส่วนใหญ่ โดยสมาชิกส่วนใหญ่เป็นพี่น้องปกากะญอ (คนน.)เป็นกลุ่มแรกๆเลยที่พี่เปิด ประยงค์ ดอกลำไย มาร่วมจัดตั้ง เพราะ กำลังสู้ในประเด็นป่าไม้ และ ก็ถนัดบทเรียนกันเลยคิดว่า ต้องมีการตั้ง หัวขบวนที่ใหญ่กว่านั้นเลยเป็นจุดกำเนิดของการตั้ง สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.) ขึ้นมา ซึ่งใน สกน.ตอนนี้มี 9 ข่าย แนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ ก็อยู่ในนั้น เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือก็อยู่ในนั้น”<sup>51</sup>

นอกจากนี้ที่ปรึกษาของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือยังให้ความเห็นในเรื่องการก่อตัวในพื้นที่ภาคเหนือว่า

“จุดเริ่มต้นของขบวนการภาคประชาชนในการลุกขึ้นมาต่อสู้กับอำนาจรัฐในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ที่เห็นเป็นรูปธรรมและประสบความสำเร็จน่าจะ น่าจะเริ่มที่การลุกขึ้นมาต่อสู้เรียกร้องของชาวบ้านห้วยแก้ว อ.แม่อน จ.เชียงใหม่ ที่รวมพลังคัดค้านนายทุนที่เข้ามาเช่าพื้นที่ป่าสาธารณะเพื่อปลูกสวนป่าเศรษฐกิจ จุดกระแสการเรียกร้อง “กฎหมายป่าชุมชนเป็นครั้งแรก” และ ขบวนการชาวบ้านพัฒนาการมาเรื่อยๆ อย่างต่อเนื่อง การเรียกร้องสิทธิชุมชนจนสามารถบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี 2540 และ ปี 2550”<sup>52</sup>

จากบทเรียนจากการต่อสู้ตลอด 10 ปี ในช่วงปี พ.ศ. 2532-2542 ขององค์กรภาคเหนือ สรุปได้ว่าการแยกตัวกันต่อสู้เฉพาะกลุ่มเฉพาะประเด็นทำให้องค์กรขาดความเป็นเอกภาพ และ ไม่สามารถสร้างพลังในการต่อรองเพื่อแก้ไขปัญหาได้ แม้ว่าจะประสบผลสำเร็จในบางกรณี แต่ไม่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างและนโยบายที่เป็นสาเหตุและต้นตอของปัญหาเกษตรกร องค์กรเกษตรกรจากทั่วภาคเหนือจึงมีมิตรร่วมกันอย่างเป็นทางการจัดตั้งองค์กรของเกษตรกรขึ้นในงานสัมมนา “ทิศทางองค์กรเกษตรกรภาคเหนือ” เมื่อวันที่ 21-22 ตุลาคม 2542 ที่ค่ายลูกเสือช่างเคียน จ.เชียงใหม่ ภายใต้ชื่อ “สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.)” เพื่อเป็นองค์กรประสานความร่วมมือผืนป่ากำลังและเสริมสร้างความเป็นเอกภาพระหว่างองค์กรเกษตรกร ในการรณรงค์ผลักดันการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับชุมชนและระดับนโยบายโดยมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาหลักอันเป็นปัญหาร่วมของเกษตรกรรวม

<sup>51</sup> ธนากร อัญญาประดิษฐ์, สัมภาษณ์, 2 พฤศจิกายน 2559.

<sup>52</sup> ประยงค์ ดอกลำไย, "ความรู้ อำนาจ และ คนชายขอบในบริบทเสรีนิยมใหม่" (ออนไลน์). 2559. มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ.

กล่าวโดยสรุป สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ได้อธิบายตนเองว่าเป็น เครือข่ายเกษตรกรที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของชุมชนในเขตภาคเหนือตอนบน ซึ่งประกอบด้วยชุมชนที่หลากหลายทางด้านวัฒนธรรม ทั้งในเขตพื้นที่สูง และ ที่ราบลุ่มภาคเหนือ เพื่อระดมแนวทางร่วมกันในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร และ เพื่อเป็นการสรุปบทเรียนการรณรงค์แก้ไขปัญหาในระยะที่ผ่านมา เป็นเวทีกลางในการระดมความคิด แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และแสวงหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเกษตรกรในระยะยาว โดยเน้นการรณรงค์เคลื่อนไหวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับนโยบายโครงสร้าง

### ปัญหาความเดือดร้อน และ ขอบเขตของกรณีปัญหา

ช่วงเริ่มแรกของการก่อตั้งสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.) ได้รวบรวมประเด็นปัญหาไว้จำนวน 5 ประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้ 1)ปัญหาป่าไม้และที่ดินทำกินในเขตป่า 2)ปัญหาการถือครองที่ดิน 3)ปัญหาการจัดการปัญหาราคาพืชผลและปัญหาหนี้สิน 4)ปัญหาชนเผ่าชาติพันธุ์ และ เหล่าพื้นบ้าน และ 5)ปัญหาผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ

เนื่องจากพื้นที่ภาคเหนือเป็นพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังมีจำนวนสมาชิกของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่มากกว่าในภูมิภาคอื่น ทำให้การส่งต่อประสบการณ์ของแกนนำในอดีตมีลักษณะที่เข้มข้นและแตกต่างจากเคลื่อนไหวในอดีต จากงานศึกษาของ ทรงศักดิ์ ปัญญา<sup>53</sup> พบว่า ในกรณีที่ดินเอกชน การบุกยึดที่ดินเอกชนที่ทิ้งร้างว่างเปล่าในพื้นที่ภาคเหนือระหว่างปี 2541-2545 มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมถึง 3,798 ครอบครัว ครอบคลุมพื้นที่ถึง 14,309 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดลำพูน เชียงใหม่ และเชียงราย

มูลเหตุของความเดือดร้อนซึ่งเป็นที่มาของคดีความกว่า 1,000 คดี จะเห็นได้ชัดเจนว่า ส่วนหนึ่งเริ่มจากโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่บ้านโฮ่ง หนองปลาสาวย ที่รัฐบาลอนุมัติเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2509 โดยมีเป้าหมายจะจัดสรรที่ดินให้ราษฎรประมาณ 1,600 ครอบครัว ซึ่งผลการดำเนินการตั้งแต่นั้นปี 2509 จนถึงปี 2527 ปรากฏว่า ได้มีการออกใบจองให้ราษฎรไปทั้งสิ้นจำนวน 1,391 ราย แต่ปรากฏว่าเกิดความผิดพลาดในการจัดสรรแปลงที่ดินและไม่สามารถตรวจสอบตำแหน่งที่ดินตามใบจองให้ถูกต้องได้ และก่อนที่จะมีการจัดที่ดินไม่ได้มีการสอบสวนสิทธิก่อน ทำให้ผู้ที่ได้รับใบจองที่ได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้วไม่ตรงกับแปลงที่ได้รับใบจอง จนนำมาสู่การเพิกถอนและจำหน่ายใบจอง และ ทางหน่วยงานรัฐสัญญาว่าจะมีการจัดสรรที่ดินให้กับชาวบ้านใหม่

<sup>53</sup> ทรงศักดิ์ ปัญญา. การยึดที่ดินเอกชนโดยชาวบ้านในเขตจังหวัดลำพูนและเชียงใหม่ในทศวรรษ 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551.

นำมาสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีครั้งแรก เมื่อวันที่ 11 ก.ค. 2540 “บริษัทอินทนนท์ การเกษตร” เป็นโจทก์ฟ้องคดีชาวบ้านแพะใต้ซื้ออาหาร่วมกันบุกรุกยึดถือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ของของผู้อื่นนโยบายการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้า เกิดการกว้านซื้อที่ดิน เพื่อเก็งกำไรและไม่ทำประโยชน์ ทำให้ที่ดินกระจุกตัวในมือคนรวยไม่กี่ตระกูล ขณะที่ชาวบ้านใน หลายพื้นที่ของประเทศไทยโดยเฉพาะในจังหวัดลำพูน กลายเป็นคนไร้ที่ดินหรือมีดินไม่เพียงพอต่อการทำ กิน เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจฟองสบู่แตกในปี 2540 จึงเกิดกระบวนการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนด้วยการ เข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินทิ้งร้างว่างเปล่า และเรียกร้องให้รัฐตรวจสอบการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์ว่า ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีการทำประโยชน์ในที่ดินหรือเปล่า จนเกิดกระบวนการแจ้งความ ดำเนินคดีชาวบ้านในพื้นที่จังหวัดลำพูน-เชียงใหม่ ในระหว่างปี 2545 กว่า 1,000 คดี ทำให้ชาวบ้าน ในเครือข่ายปฏิรูปที่ดินได้รับผลกระทบกว่า 3,000 ครอบครัว ทั้งถูกคุกคามด้วยอำนาจต่างๆ และต้อง สูญเสียอิสรภาพเพื่อแลกมาซึ่งการทำประโยชน์ในที่ดินทำกินจำนวนน้อยเพื่อยังชีพ<sup>54</sup>

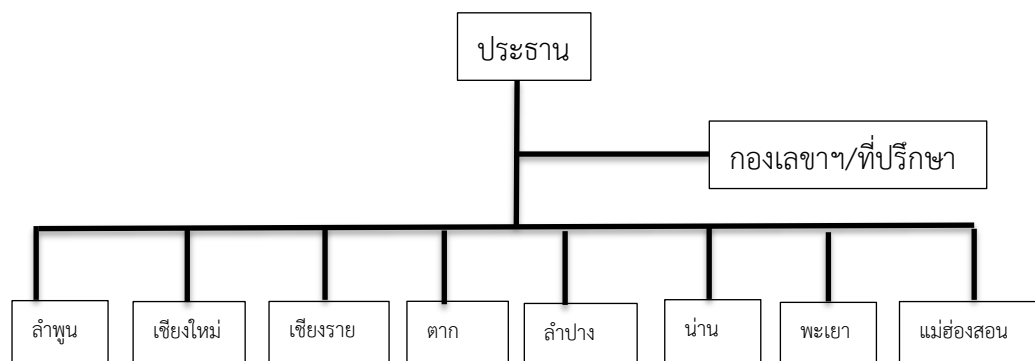
#### 4.1.1 โครงสร้างของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.)

สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือได้ใช้วิธีนำร่วม โดยโครงสร้างการตัดสินใจใช้มติร่วมกันจากที่ ประชุมปัจจุบันประธานคณะกรรมการดำเนินงานสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ คือ นายดิเรก กองเงิน ซึ่งอดีตเคยเป็นสมาชิกแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ(นกน.) มาก่อนซึ่งผู้ศึกษาจะอธิบายถึงกลุ่มแนว ร่วมเกษตรกรภาคเหนือในลำดับถัดไป

กล่าวได้ว่า กำเนิดของ “สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.)” เป็นการรวมตัวกันของ เครือข่ายประเด็นปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ใน 9 จังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน พะเยา แม่ฮ่องสอน น่าน ตาก แพร่ ซึ่งประกอบด้วย 1)กลุ่มแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ(นกน.) 2)เครือข่าย เกษตรกรภาคเหนือ(คกน.) 3)เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ(คปช.) 4)เครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่สอย (คมส.) 5)เครือข่ายแก้ปัญหาลุ่มน้ำแม่มอก (คmm.) 6)เครือข่ายป่าชุมชนตำบลแม่ถอด(คปถ.) 7) คณะกรรมการประสานงานแก้ไขปัญหาเกษตรกรจังหวัดเชียงราย(คปจ.ชร) 8)คณะกรรมการ ประสานงานแก้ไขปัญหาเกษตรกรจังหวัดพะเยา(คปจ.พย.) 9)เครือข่ายสตรีชนบทเชียงราย-พะเยา (คสช.)

<sup>54</sup> สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, ข้อมูลสรุปคดีบ้านแพะใต้. 2558.(เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ภาพที่ 1 โครงสร้างของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ



ที่มา : เอกสารการประชุมประจำปีของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ

จากภาพประกอบโครงสร้างสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือจะพบว่า สกน. ได้มีการปรับโครงสร้างองค์กรจากที่ในอดีตช่วงก่อตั้งนั้นเป็นเครือข่ายประเด็นปัญหา แต่ปัจจุบันได้ปรับเป็นระดับจังหวัด เนื่องจากกลุ่มประเด็นปัญหาบางกลุ่มเมื่อประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหา ก็ได้มีการถอนตัวออกไปจากขบวน และ บางเครือข่ายก็มีแนวทางที่ไม่สอดคล้องกันจึงมีการถอนตัวออกไป ดังจะเห็นได้จากการให้ข้อมูลของกองเลขาฯ

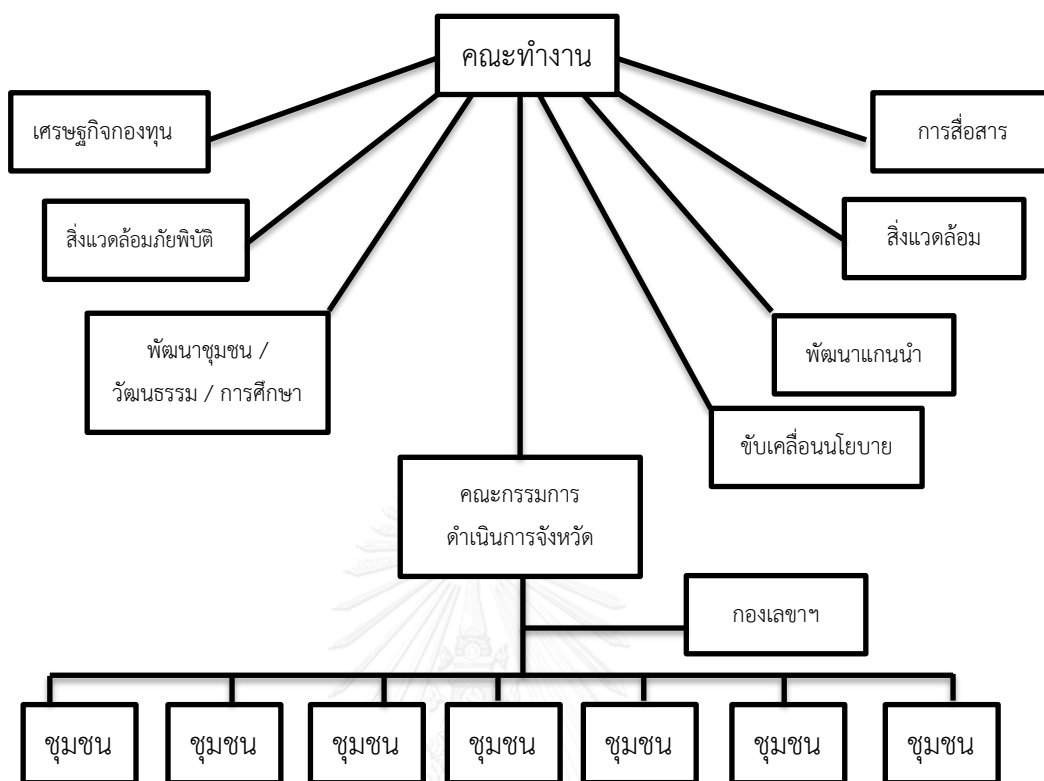
“ก่อนการเมืองเสื้อสี ชุมนุมที่ศาลากลางที่เป็นหมื่นคนนะ รัฐมนตรีบินไปบินมา ตอนนั้นอำนาจการต่อรองสูงมาก มีหลายข่าย และก็มันมีข่ายที่แก้ปัญหาตัวเองได้แล้ว ค่อยๆ หายยหูลุดออกไป”<sup>55</sup>

อย่างไรก็ตาม เครือข่ายประเด็นปัญหายังมีอยู่ แต่เป็นเครือข่ายหลวมๆ ไม่ได้จัดทำธรรมนูญ หรือ การแบ่งหน้าที่ของสมาชิก ดังที่จะอธิบายในภาพถัดไป (โครงสร้างภายในของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ)

การปรับองค์กรของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือได้มีการกำหนดให้ “ชุมชน” ต่างๆที่เป็นสมาชิกของ สกน. นั้นต้องจัดตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วย 1)เศรษฐกิจกองทุน 2)สิ่งแวดล้อมภัยพิบัติ 3)พัฒนาชุมชน /วัฒนธรรม / การศึกษา 4)การสื่อสาร 5)สิ่งแวดล้อม 6)พัฒนาแกนนำ 7)ขับเคลื่อนนโยบาย จากการสอบถามข้อมูลพบว่า บางชุมชนก็มีคณะทำงานที่มากกว่า 7 ด้าน เช่น กองทุนพัฒนาที่ดิน หรือ กองทุนออมทรัพย์ ถึงแม้ว่าชื่อเรียกอาจแตกต่างกันไป แต่พบว่า “วัตถุประสงค์” ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก

<sup>55</sup> ธนากร อัญญาประดิษฐ์, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2558.

ภาพที่ 2 โครงสร้างภายในของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ



ที่มา : เอกสารการประชุมประจำปีของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ

ซึ่งในระยะแรกนั้นสมาชิกมีจำนวนน้อย แต่ได้กลายเป็นกระแสการเคลื่อนไหวที่เพิ่มมากขึ้น ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2541 – 2545 จนมีจำนวนถึง 23 ชุมชน ประกอบด้วยจำนวนครอบครัวทั้งหมด 3,798 ครอบครัว รวมเป็นที่ดินที่มีเนื้อที่ถึง 14,309 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดลำพูน เชียงใหม่ และ เชียงราย<sup>56</sup>

ปัจจุบันสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ มีชุมชนที่เข้ามาร่วมกันเป็นสมาชิกอยู่ 96 ชุมชน มีสมาชิกอยู่ประมาณ 4 พันกว่าครัวเรือน คณะกรรมการดำเนินงานของ สกน. มีชุดใหญ่ก็คือ ชุดที่แต่งตั้งมาเมื่อปี พ.ศ. 2558 จำนวน 43 คน เป็นกรรมการบริหาร และ ก็คัดเลือกกันลงมาเป็นคณะกรรมการดำเนินงาน 19 คน พร้อมทั้งปรึกษา<sup>57</sup>

<sup>56</sup> พรใจ เต็มวาริ. การเปลี่ยนแปลงความมั่นคงในการถือครองที่ดินในประวัติศาสตร์ของสังคมชนบทภาคเหนือ : กรณีศึกษาหมู่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

<sup>57</sup> ดิเรก กองเงิน, สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2559.

ที่ปรึกษาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือได้ให้ข้อมูลถึงผู้นำรุ่นแรกว่า

“พวกแกนนำรุ่นแรกๆนะ มันก็มีเชื่ออยู่แล้ว มาจากความไม่เป็นธรรมในพื้นที่ เพราะว่า ตอนตั้ง เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ(คกน.) มันสู้กันเรื่องการไล่คนออกจากที่ เร่งอพยพคนออกจากป่า เร่งออกกฎหมายป่าชุมชน จึงมาสู่การตั้ง (คกน.) คนที่ไปตั้ง ก็คือพี่โย บำรุง คะโยธา ไปแลกเปลี่ยนบทเรียน แลกเปลี่ยนทัศนะ แล้วก็จัด คกน. เดินเท้าเลย จึงเข้าไปสู่การเจรจา มันก็เป็นการจุดประกาย ทำให้พวกชนเผ่า ก็มาเข้าร่วม คือ ชนเผ่าได้บทเรียนจากสมัชชาคนจน ก็เลยไปตั้งเป็นสมัชชาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย แต่ความเป็นสมัชชาชนเผ่าเนี่ยมันมีทัศนะที่รัฐไม่ไว้ใจ ก็เลยถูกปราบปรามมาก ก็ใช้นโยบายปราบปรามยาเสพติดนี้แหละ และก็เกิดการล้างแค้นกันในพื้นที่ ชาวบ้านเราที่เคยเป็นแกนนำ ที่มาต่อสู้กลับไปเป็นผู้นำก็ถูกปราบโดยบัญชีดำทำให้ชาวบ้านหายไปหมด”<sup>58</sup>

จะเห็นได้ว่า การรวมตัวเคลื่อนไหวในช่วงหลังสหพันธ์ชวานาชาวไร่แห่งประเทศไทยเป็นการรวมตัวกันในนามเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ แต่สมาชิกที่เข้าร่วมในการเคลื่อนไหวนั้นไม่ได้จำกัดอยู่ที่เพียงชวานาชาวไร่อย่างเช่นในอดีต โดยสมาชิกที่เข้าร่วมเคลื่อนไหวในครั้งนี้ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งเป็นชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายป่าไม้เป็นหลัก

ตารางที่ 1 ช่วงเวลาการจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือ

ลำดับ	องค์กรเคลื่อนไหว	ปีก่อตั้ง
1	สหพันธ์ชวานาชาวไร่ภาคเหนือ (สชท.)	2517
2	เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.)	2537
3	สมัชชาคนจน (สคจ.)	2538
4	สมัชชาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (สผท.)	2541
5	แนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ (นกน.)	2542
6	สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.)	2542

ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

<sup>58</sup> สุริยันต์ ทองหนูเอียด, สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม 2558.

### จุดหมายขององค์กร

สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.) มีลักษณะของชุมชนท้องถิ่นมารวมตัวกันเป็นเครือข่ายย่อยๆ สมาชิกของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.)นั้นส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่มีปัญหาในเรื่องปัจจัยการผลิต และ ปัญหาการถูกแย่งชิงที่ดินจากนายทุน รวมไปถึงประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ

จุดหมายของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.)<sup>59</sup> “ในช่วงแรกนั้นเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของเกษตรกรกลุ่มย่อย เช่น กลุ่มหอมหัวใหญ่ กลุ่มถั่วเหลือง ฯลฯ ซึ่งการเคลื่อนไหวในนามกลุ่มย่อยนั้นสามารถพูดได้ว่าได้รับอิทธิพลทางความคิด และ แนวทางการต่อสู้มาจาก สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ และ แนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ ก่อนที่จะเข้าร่วมเคลื่อนไหวกับสมัชชากคนจนในลำดับถัดมา”

ซึ่งสอดคล้องกับที่ปรีกษา สกน. ที่ให้ความเห็นว่า

“หน่วยงานรัฐแก้ไขปัญหาแต่ไม่ได้ผล เพราะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างมันซับซ้อน เชื่อมโยงกับนโยบายและสถาบัน หน่วยงานรัฐยังยึดติดกับอำนาจและผลประโยชน์ ไม่ได้เรียนรู้แนวคิดและทางเลือกใหม่ๆ และ ผู้มีอำนาจไม่ยอมรับหลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และ หลักการคนอยู่กับป่า”<sup>60</sup>

กล่าวโดยสรุปว่า จุดมุ่งหมายของการเคลื่อนไหวในช่วงแรกขององค์กรสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.) นั้นนอกจากการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระดับพื้นที่แล้ว สกน.ยังมีการเคลื่อนไหวในระดับประเทศด้วยการรณรงค์กฎหมายป่าชุมชนควบคู่ไปพร้อมกัน และ ได้เสนอแนวทางการจัดการที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน โดยได้ออกแบบจุดมุ่งหมายขององค์กรด้วยการเรียกว่า “ภารกิจบันได 9 ขั้น” ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 ความเข้าใจและข้อตกลงร่วมกันในการจัดการที่ดินโดยชุมชน กล่าวคือ ความเข้าใจ และข้อตกลงร่วมกันของชุมชน เป็นขั้นตอนแรกของบันได 9 ขั้น และ มีความสำคัญมากที่สุด นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ผู้สนใจในชุมชนที่ประสบปัญหาที่ดินได้มาเรียนรู้ ทำความเข้าใจปัญหา และกำหนดการแก้ไขร่วมกันสู่การจัดการที่ดินโดยชุมชน

ขั้นที่ 2 จัดทำระบบข้อมูลที่ดินทำกิน ขั้นตอนนี้เป็นการทำข้อมูล ประกอบด้วย ข้อมูลชุมชน ข้อมูลสมาชิกรายครัวเรือน ขอบเขตที่ดิน และทรัพยากรชุมชน ข้อมูลการถือครองที่ดิน การจัดทำ

<sup>59</sup> ประยงค์ ดอกลำไย, สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2558.

<sup>60</sup> สุริยันต์ ทองหนูเอียด, สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม 2558.

ข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ กล่าวคือ 1)รู้ข้อมูลที่ตั้งที่ดินของผู้ถือครองที่ดินแต่ละแปลง ชุมชนสามารถตรวจสอบได้ หากมีการบุกรุกเพิ่ม 2)ทราบถึงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละแปลง เช่น พื้นที่สวน ไร่นา ไร่หมุนเวียน นา ป่าไม้ 3)เป็นข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการเจรจาต่อรอง และการแก้ไขปัญหา ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและรัฐบาล 4)เป็นข้อมูลเพื่อระงับข้อพิพาทเรื่องขอบเขต แนวเขตที่ดินทั้งภายในชุมชนและชุมชนใกล้เคียงกับหน่วยงานภาครัฐ 5)ใช้เป็นฐานข้อมูลเพื่อการอภิบาลสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในอนาคต หากมีการรับรองสิทธิทางกฎหมาย

ขั้นที่ 3 พัฒนากฎระเบียบและกลไกโครงสร้างคณะกรรมการ ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิก ซึ่งเป็นกระบวนการหลักจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการเพื่อการดำเนินงานและประสานงาน และต้องมีการจัดทำกฎระเบียบการจัดการที่ดินที่กำหนดขึ้น เป็นที่ยอมรับของสมาชิกและยึดถือปฏิบัติร่วมกัน

ขั้นที่ 4 ประชาคมของสมาชิกชุมชนเพื่อตรวจสอบและรับรองกฎระเบียบ ข้อมูลที่ดินและทบทวนแนวคิดและแนวทางจัดการที่ดินโดยชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกได้ตรวจสอบข้อมูลที่ดินได้ดำเนินการร่วมกัน กฎระเบียบที่ได้มีมติร่วมกันแล้วคณะกรรมการรวบรวมไว้เป็นเอกสาร ข้อมูลและเอกสารกฎระเบียบต่างๆ คณะกรรมการจักต้องนำมาเสนอแก่สมาชิกให้มีการตรวจสอบความถูกต้องซึ่งบางครั้งอาจต้องมีการทบทวนแนวคิดการจัดการที่ดินโดยชุมชนอีกครั้ง เพื่อมิให้มีข้อผิดพลาดได้ หากมีข้อผิดพลาดก็จะดำเนินการแก้ไขตามความต้องการของสมาชิก แล้วลงมติรับรองกฎระเบียบจึงสามารถนำไปบังคับใช้ได้

ขั้นที่ 5 พัฒนาเครื่องมือเพื่อการจัดการที่ดินทั้งระบบ(เอกสารโฉนดชุมชน / กองทุนธนาคารที่ดิน / จัดตั้งองค์กรนิติบุคคล) เครื่องมือเพื่อการจัดการที่ดินโดยชุมชน ในที่นี้หมายถึง สิ่งที่จะช่วยสนับสนุนการจัดการที่ดินโดยชุมชน ได้แก่ เอกสารโฉนดชุมชน การจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน และการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคล ซึ่งแต่ละเรื่องมีความสำคัญจำเป็นต่อการจัดการที่ดินโดยชุมชนทั้งสิ้น กล่าวคือ เอกสารโฉนดชุมชน หมายถึง การจัดทำเอกสารโฉนดชุมชนเป็นเครื่องมือเพื่อให้สมาชิกรู้ขอบเขตและจำนวนที่ดินของตนเองที่ชัดเจน รวมไปถึงเป็นเอกสารใช้ในการเปลี่ยนมือที่ดินเมื่อมีการซื้อขายที่ดินให้กับคนในชุมชนหรือธนาคารที่ดินหรือในบางชุมชนก็ใช้โฉนดชุมชนไปค้ำประกันสำหรับการกู้ยืมเงินออมทรัพย์ของชุมชน

ธนาคารที่ดินชุมชน จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการเปลี่ยนมือที่ดินของสมาชิก หากใครต้องการขายที่ดินจะต้องทำผ่านธนาคารที่ดิน เงินส่วนหนึ่งที่ได้จากการซื้อขายที่ดินจะต้องนำเข้ากองทุนธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อเป็นทุนสำหรับไว้ซื้อที่ดินในกรณีที่มีคนต้องการขายแต่ยังไม่มีคนในชุมชนต้องการซื้อ



หรือต้องการซื้อแต่ไม่มีเงินก็สามารถใช้วิธีการผ่อนชำระกับธนาคารที่ดินชุมชนได้ เป็นการป้องกันไม่ให้ที่ดินหลุดมือไปยังคนนอกชุมชน

การจัดตั้งนิติบุคคล จำเป็นต้องทำในทุกชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถรองรับสิทธิในการจัดการที่ดินโดยชุมชนในรูปแบบโฉนดชุมชน และเพื่อทำนิติกรรมกับหน่วยงานราชการได้ หากเป็นที่ดินเอกชนจำเป็นต้องจัดซื้อที่ดิน ให้ตั้งเป็น “สหกรณ์” เพราะต้องเกี่ยวข้องกับการเงิน และการทำนิติกรรมต่างๆ หากเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐ ควรตั้งเป็น “กลุ่มเกษตรกร” เพราะซับซ้อนและยุ่งยากน้อยกว่าสหกรณ์ และมีความสะดวกในการจัดการ

ขั้นที่ 6 สร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยมีกระบวนการจัดทำแผนงานตามความต้องการของประชาชน ผ่านกระบวนการประชาคม และการจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีกับอปท. มีอำนาจหน้าที่การนำแนวปฏิบัติที่ประชาชนในท้องถิ่นกำหนดขึ้น มีความเห็นชอบร่วมกัน มากำหนดเป็น “ข้อบัญญัติ” ว่า ให้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน เสมือนเป็นกฎหมายระดับท้องถิ่น ซึ่งหากแนวปฏิบัติการตามการจัดการที่ดินสามารถสามารถนำมาออกเป็นข้อบัญญัติได้ ก็ยิ่งเพิ่มความมั่นใจในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของสมาชิก และอปท. ยังสามารถเป็นตัวแทนของท้องถิ่นในการพูดคุย ทำความเข้าใจกับหน่วยงานอื่นๆ ได้อีกด้วย นอกจากนี้อปท. ยังเป็นหน่วยงานที่มีทรัพยากรต่างๆ ที่จะสามารถสนับสนุนการดำเนินการจัดการที่ดินโดยชุมชน รวมทั้งการผลักดันนโยบายร่วมกัน การสร้างความเข้าใจกับอปท. และความร่วมมือกับชุมชนหรือกลุ่มจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น

ขั้นที่ 7 พัฒนารูปแบบการใช้ที่ดินให้มีความสมดุลและยั่งยืนและตอบสนองเศรษฐกิจครัวเรือน ด้วยเจตจำนงสำคัญหนึ่งของการจัดการที่ดินโดยชุมชน ก็เพื่อการตอบสนองปัจจัยการผลิตของเกษตรกรรายย่อย จึงมีข้อกำหนดสำคัญว่าที่ดินที่ดำเนินการจัดการนั้น ต้องดำเนินการผลิตการเกษตรเพื่อการตอบสนองเศรษฐกิจของครัวเรือน นอกจากนี้ต้องให้มั่นใจว่าระบบการผลิตนั้นต้องเป็นการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นกระบวนการผลิตที่ไม่ทำลายทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่มีการขยายพื้นที่หรือการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น เน้นการผลิตที่นำไปสู่ความมั่นคงด้านอาหาร รายได้ และความยั่งยืนของการใช้ที่ดิน

ขั้นที่ 8 ศูนย์การเรียนรู้การจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน การพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อการเผยแพร่ความรู้ ให้เกิดการขยายผลความคิด ความรู้ และการปฏิบัติการจัดการที่ดินโดยชุมชน ให้แพร่หลายออกไปสู่ชุมชนที่ประสบปัญหาที่ดินที่ต้องการการ

พัฒนา กับการเผยแพร่สู่สาธารณะ ผู้สนใจ เพื่อการทำความเข้าใจกับสังคม การแสวงหาพันธมิตรในการขับเคลื่อนนโยบาย

ชุมชนที่มีความพร้อมที่จะเป็นศูนย์การเรียนรู้ นั่นคือชุมชนที่มีประสบการณ์การดำเนินการจัดการที่ดินโดยชุมชนมาระยะเวลาหนึ่ง มีความพร้อมของสถานที่จริง ข้อมูล ประสบการณ์ เครื่องมือที่มีการเก็บรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบและสามารถนำไปเสนอเพื่อการเรียนรู้ ทั้งการเรียนรู้จากของจริง รูปธรรมเชิงประจักษ์ และเรียนรู้ผ่านสื่อต่างๆ มีวิทยากรที่ทำจริง มีประสบการณ์จริง ถ่ายทอดความรู้ได้ ก็พร้อมพัฒนากระบวนการจัดการเรียนรู้สำหรับผู้สนใจได้ ทั้งนี้เชื่อว่าผู้รู้ที่เป็นผู้นำชุมชนสามารถถ่ายทอด พูดคุยกับผู้นำชุมชนหรือชาวบ้านได้เข้าใจง่าย และตรงใจบนฐานวิถีชีวิตที่ใกล้เคียงกัน

การจัดการเรียนรู้ควรเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมาย ด้วยการเรียนรู้จากของจริงพื้นที่จริง สถานการณ์จริง และการฝึกฝนปฏิบัติ ที่สำคัญผู้ถ่ายทอดและผู้เรียน ต่างเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ผู้ถ่ายทอดสามารถนำผลการเรียนรู้ไปเพื่อการปรับปรุงการดำเนินงานของตน รวมทั้งการถ่ายทอดของตนได้ด้วย ขณะที่ผู้เรียนก็สามารถนำผลการเรียนรู้ไปประยุกต์ได้จริง

ขั้นที่ 9 การผลักดันกฎหมายและนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นอีกหนึ่งขั้นที่สำคัญมาก เพราะแม้ว่าในระดับชุมชนจะมีความเข้มแข็ง หน่วยงานท้องถิ่นให้ความร่วมมือ แต่ในระดับโครงสร้างไม่มีการเปลี่ยนแปลง ไม่มีการรองรับสิทธิในทางกฎหมาย ชุมชนก็ยังไม่มีความมั่นใจในสิทธิ และยังต้องเผชิญกับความหวาดหวั่นในการใช้ที่ดินของตนเอง นโยบายที่เอื้อต่อการจัดการที่ดินและทรัพยากรของรัฐ รวมทั้งการมีกฎหมายรองรับสิทธิที่ชัดเจน จะเป็นหลักประกันที่มั่นคงของชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดิน และ การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายในแต่ละระดับตั้งแต่ระดับชุมชน กลุ่มน้ำ จังหวัด ภูมิภาค และชาติร่วมกันจะเป็นพลังสำคัญในการที่ขับเคลื่อนประเด็นและข้อเรียกร้องให้ไปถึงเป้าหมายที่วางไว้ การรวมตัวกันของเครือข่ายจะเป็นทั้งพลังและกำลังใจในการแก้ปัญหาาร่วมกันของภาคประชาชน

#### 4.1.2 การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน

เดิมทีรูปแบบการเคลื่อนไหวในอดีตมักมีรูปแบบอยู่ไม่มากนัก ดังเช่นงานศึกษาของ กนกศักดิ์ แก้วเทพ<sup>61</sup> แม้เกษตรกรจะมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องอยู่บ้าง แต่วิธีการเรียกร้องมีอยู่วิธีการเดียว ก็คือยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติด้วยการเข้าร้องเรียนกับรัฐบาล ซึ่งถ้ารัฐบาลไม่ช่วยก็ไม่

<sup>61</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ, "จากสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยถึงสมัชชาคนจน," มติชนสุดสัปดาห์, (14 ตุลาคม 2540).

ปฏิกิริยาอะไรตามมา ไม่มีการติดตามผล ไม่มีองค์กร ไม่มีการวางแผนระยะยาว คือ ยังไม่ได้มีลักษณะของการเคลื่อนไหวเป็นแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ทำให้การเคลื่อนไหวระดับท้องถิ่นมีลักษณะแบ่งแยกเป็นกลุ่มตามประเด็นของปัญหาการต่อสู้แต่ละครั้งเป็นการแก้ปัญหาระยะสั้นเป็นครั้งๆ เท่านั้น

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล<sup>62</sup> ที่แบ่งรูปแบบการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนออกเป็น 4 ทิศทางด้วยกัน ได้แก่ 1) การเคลื่อนไหวร้องทุกข์ หรือเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ปัญหาที่ไม่ได้รับการเหลียวแล 2) การเคลื่อนไหวที่มุ่งตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจรัฐ 3) การประท้วงอำนาจรัฐและเรียกร้องให้ถ่ายโอนอำนาจที่รัฐเคยมีมาเป็นของประชาชน 4) การร่วมมือเชิงวิพากษ์กับรัฐ หรือความผูกพันในทางสร้างสรรค์เพื่อเปียดแย้งพื้นที่ในกระบวนการใช้อำนาจมาเป็นของประชาสังคม

กล่าวในแง่ของการเคลื่อนไหวในช่วงแรกของสหพันธ์เกษตรกรเหนือนั้นจะพบว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นหลัก โดย ผู้ศึกษาได้แบ่งช่วงเวลาในการเคลื่อนไหวของสหพันธ์เกษตรกรออกเป็น 3 ช่วง ดังที่จะนำเสนอในลำดับถัดไป

#### 4.1.2.1 การเคลื่อนไหวต่อสู้ในช่วงแรกระหว่างปี พ.ศ. 2533 – 2539

สถานการณ์การเผชิญหน้าระหว่างชาวบ้านและนายทุนได้เริ่มขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2533 เมื่อชาวบ้านศรีเตี้ย พบว่านายทุนได้ส่งคนเข้ามาตัดไม้และใช้รถแทรกเตอร์เข้ามาไถปรับหน้าดิน มีการล้อมรั้วลวดหนามเพื่อสร้างแนวเขตแสดงกรรมสิทธิ์ และ ปลูกต้นสัก ลำไย มะม่วง ในที่ดินประมาณ 3,000 ไร่ โดยประกาศไม่ให้ชาวบ้านเข้ามาเลี้ยงสัตว์หรือเก็บของป่าในที่ดินแปลงดังกล่าว เหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่พอใจให้กับชาวบ้านเป็นอย่างมาก จากการให้ข้อมูลของผู้นำ<sup>63</sup> พบว่า

“ชาวบ้านได้รวมตัวกันมาตั้งแต่ปี 33-34 เพราะ ชาวบ้านเคยใช้เป็นที่ทำกิน แต่ก็ไม่สามารถใช้ได้ เลยสังสมความคิดมาว่า เราจะใช้วิธีไหนเพื่อเอาที่ดินนี้คืนมาเป็นของชุมชนเรา จนกระทั่งปี 2536 ชาวบ้านทั้งหมดกว่า 600 ครอบครัว มาจากหลายๆหมู่บ้านมารวมตัวกัน รื้อถอนรั้วและสิ่งปลูกสร้างออกไป เหตุการณ์นั้นก็ได้มีการฟ้องร้องแกนนำ และเกิดข้อพิพาทกันขึ้น”

<sup>62</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย. สำนักพิมพ์วิภาษา, 2557.

<sup>63</sup> ธนา ยะโสภณ, "ปฏิรูปที่ดิน : กรวดในร่องเท้าของรัฐบาลใหม่."

ในวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2536 หลังจากนายทุนเข้ามาล้อมรั้วลวดหนามไว้หลายปีแต่ก็ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ชาวบ้านประมาณ 1,500 คน จึงได้หารือและตกลงร่วมกันว่าจะเข้าไปรื้อถอนรั้วของนายทุนและติดป้ายประกาศเพื่อแสดงว่าที่ดินแปลงนั้นชุมชนเป็นเจ้าของ จากนั้นจึงได้เดินทางไปชุมนุมที่หน้าที่ว่าการอำเภอเพื่อขอตรวจสอบโฉนดที่ดิน ใบระวางหลักฐานการออกโฉนด<sup>64</sup> จากการบอกกล่าวของแกนนำคนสำคัญในช่วงแรกที่มีการเลือกใช้ยุทธวิธีบุกยึดที่ดิน

“ชาวบ้านเข้าไปทำประโยชน์ เรื่องมีอยู่ 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือไม่มีที่ทำกิน ประเด็นที่สอง การออกโฉนดเป็นการออกโฉนดโดยข้ามขั้นตอน ปกปิดพี่น้องชาวบ้าน เหมือนกับโครงการเดินสำรวจนี้ รัฐบาลจะมีโครงการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดในที่ดินทำกิน รัฐบาลไม่ยอมประกาศให้พี่น้องรับรู้”<sup>65</sup>

จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านลุกขึ้นสู้คือความไม่เป็นธรรมจากการจัดสรรที่ดินจากภาครัฐที่มีการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุนจากนอกพื้นที่ และ กระบวนการการแก้ไขปัญหาไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับความเห็นของแกนนำคนสำคัญท่านหนึ่ง

“สาเหตุอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ชาวบ้านเข้าไปยึดครองที่ดินทำกินตรงนี้ ก็เพราะว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วน เราช้องเรียนไปตามลำดับชั้น ตั้งแต่ลำดับอำเภอ ไปถึงจังหวัด นักการเมือง จนกระทั่งถึงอธิบดีกรมที่ดิน และรัฐมนตรีที่มีส่วนรับผิดชอบ ก็ไม่มีความจริงจังในการแก้ปัญหา เราช้องเรียนไปที่ศรีเตี้ย บอกว่ามีความลาดชันเกิน 35% นะ ทางลำดับล่างบอกว่าไม่มี พอเราพิสูจน์จริงๆจากกรมที่ดิน บอกว่าเกิน 35% ก็ไม่ทำการเพิกถอน หรืออย่างกรณีชาวบ้านไปร้องเรียน บอกว่าจะแก้ไขภายใน 7 วัน คือ เราพยายามตามเกมของทางฝ่ายรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ทางราชการตลอด เราพยายามจะเชื่อ แต่ว่าเรารอกันมา 7-8 ปีแล้ว ไม่มีผลคืบหน้า ทีนี้ชาวบ้านเราก็มาคิดกันว่า เราขอจัดการกันเองบ้าง ให้มันมีผลประโยชน์ตอบแทนบ้าง ดีกว่า ขอจัดการเองบ้าง ในเมื่อรัฐไม่สามารถจัดการให้เราได้ ดังนั้น ชุมชนของเราจะขอจัดการเอง เราคิดกันแบบนี้เพราะว่า รัฐได้ผลักดันให้เราต้องทำอย่างนี้ด้วย ไม่ใช่เราไม่มีศีลธรรม หรือไม่มีคุณธรรม เพราะว่าคิดกันจริงๆแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความจริงจัง”<sup>66</sup>

<sup>64</sup> ทรงศักดิ์ ปัญญา, "การยึดที่ดินเอกชนโดยชาวบ้านในเขตจังหวัดลำพูนและเชียงใหม่ในทศวรรษ 2540."

<sup>65</sup> สมชัย ศิริชัย. "ปฏิรูปที่ดิน : กรวดในร่องเท้าของรัฐบาลใหม่." (ออนไลน์). 2544. มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน.

<sup>66</sup> ธนา ยะโสภา, "ปฏิรูปที่ดิน : กรวดในร่องเท้าของรัฐบาลใหม่."

กล่าวอย่างย่อคือ ชาวบ้านในพื้นที่ศรีเตี้ยรวมตัวกันครั้งแรกเพื่อรื้อถอนลวดหนามของนายทุนที่ปิดกั้นที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชน และ ร้องเรียนไปตามลำดับชั้นตอนเมื่อปี พ.ศ.2536 แต่หน่วยงานรัฐต่างเพิกเฉยต่อความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น

#### 4.1.2.2 การเคลื่อนไหวต่อสู้ในช่วงสองระหว่างปี พ.ศ. 2540 – 2543

เป็นช่วงเวลาที่นายทุนจากที่อื่นเข้าไปกว้านซื้อที่ดินอย่างกว้างขวางในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการออกโฉนดโดยมิชอบด้วยกฎหมายจากโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน จากนั้นก็ทิ้งที่ดินให้ร้างว่างเปล่าโดยไม่มีการทำประโยชน์ใดๆ จากข้อมูลของที่ปรึกษาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาการทิ้งร้างของที่ดินในพื้นที่จังหวัดลำพูน และ เชียงใหม่ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ข้อมูลการทิ้งร้างของที่ดินในพื้นที่จังหวัดลำพูน และ เชียงใหม่

ลำดับ	พื้นที่	ประเภท	จำนวนไร่
1	บ้านศรีเตี้ย ต.ศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน	นายทุนออกโฉนดทับที่สาธารณะประโยชน์	1,200
2	บ้านดงขี้เหล็ก ต.ศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน	นายทุนออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ (โครงการจัดสรรหนองปลาสาวย)	1,000
3	บ้านหลายแก้ว ต.ศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน	นายทุนกว้านซื้อที่ดิน และ ปล่อยให้ร้าง	100
4	บ้านท่ากอม่วง ต.หนองปลาสาวย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน	นายทุนออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ (โครงการจัดสรรหนองปลาสาวย)	1,000
5	บ้านหนองเขียด ต.หนองปลาสาวย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน	“---”	1,700
6	บ้านหนองสูง ต.หนองปลาสาวย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน	“---”	1,700
7	บ้านเวียง ต.หนองล่อง กิ่ง อ.เวียงหนองล่อง จ.ลำพูน	นายทุนออกโฉนดที่ดินทับหนองน้ำสาธารณประโยชน์	52
8	บ้านท่าหลุก ต.หนองล่อง กิ่ง อ.เวียงหนองล่อง จ.ลำพูน	นายทุนออกโฉนดทับที่สาธารณะประโยชน์	700

ที่มา : ปรับปรุงจากเอกสารสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ โดย ผู้วิจัย

ตารางที่ 3 ข้อมูลการทิ้งร้างของที่ดินในพื้นที่จังหวัดลำพูน และ เชียงใหม่ (ต่อ)

ลำดับ	พื้นที่	ประเภท	จำนวนไร่
9	บ้านแพะใต้ ต.หนองล่อง กิ่ง อ.เวียงหนองล่อง จ.ลำพูน	นายทุนออกโฉนดทับที่สาธารณะ ประโยชน์	600
10	บ้านไร่ตง ต.น้ำดิบ อ.ป่าซาง จ.ลำพูน	นายทุนออก น.ส.3ก. โดยมีชอบ ด้วยกฎหมายโดยใช้ สค.1 จากพื้นที่ อื่นมาสวมออก น.ส.3ก.	426
11	บ้านโป่งรู ต.นครเจดีย์ อ.ป่า ซาง จ.ลำพูน	ออก ส.ป.ก.4-01 โดยมีชอบด้วย กฎหมาย (ออกให้กับนายทุน) และ ทิ้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า	303
12	บ้านสันท่างเสือ ต.นครเจดีย์ อ.ป่าซาง จ.ลำพูน	นายทุนกว้านซื้อที่ดิน และ ปล่อย ทิ้งร้าง	325
13	บ้านไร่ก่อกำ ต.นครเจดีย์ อ. ป่าซาง จ.ลำพูน	นายทุนออกโฉนดที่ดินโดยมีชอบ ด้วยกฎหมาย ออกทับที่ดิน ส.ป.ก. ลำห้วย และพื้นที่ที่มีความลาดชัน เกิน 35%	180
14	บ้านพระบาท ต.มะกอก อ. ป่าซาง จ.ลำพูน	นายทุนกว้านซื้อที่ดิน และ ปล่อย ทิ้งร้าง	330
15	บ้านคานาอัน ต.สบเตี้ยะ อ. จอมทอง จ.เชียงใหม่	“---”	100
16	บ้านดอยหล่อ ต.ดอยหล่อ กิ่ง อ.ดอยหล่อ จ.เชียงใหม่	“---”	557
17	บ้านไร่บน ต.ดอยหล่อ กิ่ง อ. ดอยหล่อ จ.เชียงใหม่	“---”	350
18	บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สัน ทราย จ.เชียงใหม่	“---”	500

ที่มา : ปรับปรุงจากเอกสารสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ โดย ผู้วิจัย

จากตาราง “ข้อมูลการทิ้งร้างของที่ดินในพื้นที่จังหวัดลำพูน และ เชียงใหม่” พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่  
เกิดขึ้นหลังจากโครงการเร่งรัดออกโฉนด และ โครงการจัดสรรที่ดินหนองปลาสุวาย ทำให้นายทุนจาก  
ภายนอกชุมชนเข้ามากว้านซื้อที่ดินทิ้งไว้ โดย ไม่ได้ทำประโยชน์แต่อย่างใด อีกทั้งยังมีกระบวนการ

การออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบที่ข้าราชการในท้องถิ่นได้สมคบคิดกับกลุ่มทุน ซึ่งจะเห็นได้ว่าที่ดิน สาธารณประโยชน์จำนวนหลายพันไร่ได้เปลี่ยนเป็นของนายทุนจากภายนอกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ทำให้ความขัดแย้งในที่ดินช่วงต้นทศวรรษ 2530 ปะทุขึ้นอย่างรวดเร็ว

“ตอนนั้นก่อนปี 40 ชาวบ้านคนหนุ่มสาวหลังไหลออกไปทำงานข้างนอกกัน แล้ว พอพอสงบปี 40 เกิดขึ้น ที่นี้แหละชาวบ้านก็กลับมาที่หมู่บ้าน แล้วมันไม่มีที่ทำกินใน ในขณะที่ชาวบ้านก็เห็นว่ามันก็มีที่ดินที่ปล่อยทิ้งร้างไว้เยอะเลยขณะนั้น คือ พวกนายทุนมันมาซื้อ เอาโฉนด ออกโฉนดกันเสร็จก็เอาเข้าแบงก์ ปล่อยให้เป็นหนี้เน่า NPL อยู่ในธนาคาร”

จากการให้ข้อมูลของ กองเลขาฯ ช่วยบ่งชี้ว่า นอกจากการทิ้งร้างของที่ดินเป็นจำนวนมาก แล้ว สาเหตุสำคัญอีกอย่างคือกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการออกเอกสารสิทธิได้เกิดขึ้นอย่าง กว้างขวางในช่วงเวลาเดียวกัน

หลังจากนั้นต้นเดือนมกราคม 2540 ชาวบ้านประมาณ 500 คน จึงได้ร่วมกันเข้าปรับพื้นที่ใน ป่าแพะจำนวนกว่า 3,000 ไร่ (กระจายตามพื้นที่ของแต่ละหมู่บ้านที่โดนนายทุนออกเอกสารสิทธิทับที่ สาธารณประโยชน์) ใช้เวลา 3 เดือนจึงแล้วเสร็จ หลังจากนั้นได้จัดสรรแบ่งเป็นแปลงขนาดแปลงละ 2 ไร่ 2 งาน โดยให้วิธีการจับฉลาก และ เป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่ “สมัชชาคนจน” ชุมนุมใหญ่ยก สอง ชาวบ้านศรีเตี้ยจึงได้เข้าร่วมเคลื่อนไหวกับสมัชชาคนจน และปัญหาที่ดินสาธารณะของศรีเตี้ยได้ ถูกบรรจุเป็น 1 ใน 93 กรณีปัญหาของสมัชชาคนจน จากคำบอกกล่าวของ ผู้นำชุมชนบ้านโป่ง ต.แม่ แผลก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่

“ชาวบ้านมีความเดือดร้อนกันอยู่แล้ว ที่สาธารณะของชุมชนกลายเป็นของคนนอก หมด ก็ไปดูว่าที่ศรีเตี้ยเขามีวิธีการจัดการกันอย่างไร แล้วก็เอาปรับใช้กับของเรา”<sup>67</sup>

ในช่วงระหว่างปี 2540 – 2543 สามารถระดมแนวร่วมในการบุกยึดที่ดินได้มากถึง 9 หมู่บ้าน 1,517 ครอบครัว เนื้อที่มากกว่า 7,600 ไร่<sup>68</sup> หลังจากที่ชาวบ้านได้เลือกใช้ยุทธวิธีบุกยึดที่ดิน ของนายทุนในพื้นที่ศรีเตี้ยแล้ว ในปี พ.ศ. 2543 ชาวบ้านที่ไร่ที่ดินทำกินจำนวน 282 ครอบครัว ได้ รวมตัวกันเพื่อเข้า “ปฏิรูปที่ดิน” อีกครั้งด้วยการการตัดสินใจรวมหมู่ โดยบุกยึดที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า ในพื้นที่บ้านแพะไต้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 426 ไร่ โดยได้จัดตั้ง “กลุ่มปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ด้วยการเข้าร่วมเคลื่อนไหวกับกลุ่มแนวร่วมเกษตรกร ภาคเหนือ (นกน.) และ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ได้ยื่นข้อเรียกร้องและเจรจากับผู้ว่า

<sup>67</sup> ดิเรก กองเงิน, สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2559.

<sup>68</sup> กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น, "พลวัตรของยุทธวิธีการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีขบวนการ ต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน จังหวัดลำพูน."

ราชการจังหวัดลำพูนและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในวันที่ 23 มกราคม 2544 ซึ่งต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดิน ที่มีตัวแทนภาครัฐและชาวบ้านเพื่อพิจารณาปัญหา

ต่อมาคณะกรรมการฯ มีมติว่าการออก น.ส. 3 ก. ทั้งหมด 31 แปลงออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยการให้ "สค. บิน" กล่าวคือ นำใบ สค. 1 ที่ระบุพื้นที่แห่งหนึ่งไปใช้ออกโฉนดในพื้นที่อีกแห่งหนึ่ง และ "สค. เวียนเทียน" ใช้ สค.1 แผ่นเดียวนำมาเป็นหลักฐานออกโฉนดหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่มี การเพิกถอน<sup>69</sup> แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามแกนนำคนสำคัญได้แสดงความเห็นในกรณีการที่หน่วยงานรัฐไม่ยอมเพิกถอน เอกสารสิทธิว่า

“ใช้พวกเราบุกยึดที่ของนายทุนจริง เราไม่มีเอกสาร ซึ่งศาลตัดสินโดยการพิจารณา จากเอกสาร トラบใดที่เอกสารที่ออกโดยไม่ชอบนั้นยังไม่ถูกเพิกถอน ก็ถือว่านายทุนมี กรรมสิทธิ์ในที่ดินเหนือเรา”<sup>70</sup>

จากประเด็นนี้จะเห็นได้ว่า แม้เอกสารสิทธิของนายทุนจะได้มาโดยไม่ชอบธรรมก็ตาม แต่ กระบวนการยุติธรรมก็ไม่สามารถแก้ปัญหาให้กับกลุ่มผู้เดือดร้อนได้ ทำให้ปัญหาค่อยๆ สะสมมากขึ้นที่ ละลำดับ

การเคลื่อนไหวของชาวบ้านในช่วงถัดมานี้เกิดขึ้นในเงื่อนไขบริบททางการเมือง ที่แตกต่างไป จากช่วงก่อนหน้านี้นี้ ได้แก่ การเคลื่อนไหวที่สัมพันธ์กับกลุ่มนักพัฒนาเอกชนมากกว่าเดิมภายใต้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กระแสณรงค์ปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใน เชิงโครงสร้างทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ทำให้สามารถเปิดพื้นที่ให้กลุ่มทางสังคมในภาค ส่วนต่างๆ ขึ้นมามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการขยายตัวของกลุ่มขบวนการชาวบ้านหรือ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเด็นต่างๆ<sup>71</sup>

การรวมตัวครั้งนี้เป็นการรวมตัวของชาวบ้านและเกษตรกร เพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อรัฐ ภายใต้บริบททางการเมืองและประชาธิปไตยแบบใหม่ที่รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้เปิดโอกาสและเอื้อ ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในทางการเมือง ได้หลายช่องทางมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิใน การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญ ที่ให้มีการลงรายชื่อ 50,000 รายชื่อ

<sup>69</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "มองมุมภาคประชาชน: ปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน " กรุงเทพธุรกิจ, (11 พฤศจิกายน 2552).

<sup>70</sup> สุกแก้ว พงษ์ฟู, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2557.

<sup>71</sup> อัจฉรา รักยุติธรรม, ที่ดินและเสรีภาพ.



เพื่อเสนอให้มีการแก้ไขนโยบาย หรือ การใช้สิทธิในการรวมกลุ่มชุมนุมประท้วงทางการเมือง ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นช่องทางในการกดดันเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาจากรัฐ<sup>72</sup>

การเคลื่อนไหวต่อต้านด้วยกฎและกติกาใหม่ จากคำบอกกล่าวของแกนนำชาวบ้าน<sup>73</sup>

“ชาวบ้านได้เริ่มกำหนดหลักการในการดำเนินการไว้ดังนี้ **หนึ่ง** มีการจัดตั้ง คณะกรรมการจำนวน 65 คน เพื่อทำหน้าที่ดูแลติดตามความคืบหน้าของการร้องเรียน ทำ หน้าที่ในการดูแลพื้นที่ว่ามีนายทุน หรือ บุคคลอื่นใดเข้ามาในหมู่บ้าน รวมทั้งติดตามการ เคลื่อนไหวของอดีตผู้ใหญ่บ้านและอดีตกำนันที่เป็นนายหน้านำเอา “ป่าแพะ” ของหมู่บ้าน ไปขายให้กับนายทุน แต่หน้าที่หลักของคณะกรรมการคือการดูแล “ป่าแพะ” ร่วมกับ ชาวบ้าน **สอง** มีการกำหนดบทลงโทษว่า จะทำการปรับหากนายทุนเข้ามาใช้ประโยชน์ใน พื้นที่ไม่ว่ารูปแบบใด หากนำรถไถเข้ามาจะปรับคันละ 10,000 บาท เพื่อนำเงินค่าปรับเป็น กองกลางของกลุ่ม **สาม** หากมีการปรับจะต้องมีการทำสัญญาจ่ายค่าปรับระหว่างนายทุนกับ ชาวบ้านเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน”

จะเห็นได้ว่า วิธีการต่อต้านครั้งนี้ชาวบ้านเห็นว่าได้ผลมากกว่าการเข้าแจ้งความให้ตำรวจเข้า มาจับกุมจึงมีผู้ให้ความร่วมมือกับแนวทางนี้เป็นจำนวนมาก

การเข้ามาหนุนเสริมของพันธมิตรจากภายนอกอย่างนักพัฒนาเอกชน นักศึกษา นักวิชาการ และ นักกฎหมาย ทำให้เกิดแนวทางการเคลื่อนไหวที่แตกต่างจากในอดีต อาทิ การแนะนำของทนาย พิณิจ ล้ำเหลือ ที่ให้คำแนะนำให้ชาวบ้านใช้วิธีการ “ตีอหมายศาล” คือการไม่ยอมลงชื่อรับหมายศาล เมื่อบุรุษไปรษณีย์นำมาส่ง หรือหากแกนนำและชาวบ้าน คนใดได้ลงชื่อรับไปแล้วก็จะแนะนำให้ไม่ ต้องไปรายงานตัวตามหมายเรียกของศาลจังหวัดลำพูนตามวันและเวลาที่กำหนดไว้ในหมายศาล จนกว่าจะมีการส่งหมายศาลครั้งสุดท้าย คือ ครั้งที่สาม ด้วยวิธีการดังกล่าวได้ช่วยยืดระยะเวลาของ การดำเนินคดีฟ้องร้องกับชาวบ้านได้นานถึง 11 ปี เพราะ คดีเพิ่งถูกตัดสินเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2549 โดยศาลจังหวัดลำพูนได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยทั้ง 21 คน

ต่อมาทางกลุ่มชาวบ้านได้เข้าร่วมชุมนุมกับสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กร ประชาชนภาคเหนือ ในวันที่ 19 -21 มีนาคม พ.ศ.2544 ที่หน้าศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ ภายหลัง

<sup>72</sup> กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น, "พลวัตรของยุทธวิธีการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีขบวนการ ต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน จังหวัดลำพูน."

<sup>73</sup> ปฐม สุตวงรัตน์ อ้างถึง กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น. พลวัตรของยุทธวิธีการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีขบวนการต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน จังหวัดลำพูน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549. หน้า 70.

จาก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี หลังการเลือกตั้งในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 โดยมีผู้เข้าร่วมชุมนุมประมาณ 10,000 คน จากการคาดการณ์ในการชุมนุมครั้งนี้มีกลุ่มชาวบ้านที่ประสบปัญหาเรื่องที่ดินเข้าร่วมประมาณกว่า 3,000 คน จากอำเภอบ้านโฮ้ง ป่าซางและกิ่งอำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูนสำหรับกลุ่มชาวบ้านไร่ดง หนองสมณะและและแม่อาวมีชาวบ้านเข้าร่วมชุมนุมประมาณ 400 คน การชุมนุมครั้งนี้ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้ขึ้นเวทีรับหนังสือเรียกร้องและได้มอบหมายให้รัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบข้อเรียกร้องและตั้งคณะกรรมการร่วมในการแก้ไขปัญหา 10 เมษายน พ.ศ.2544 รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหา โดยมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 75/2544 แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ แต่ปรากฏว่าภายหลังจากมีผลการศึกษาและสรุปข้อเสนอดังกล่าวกลับไม่มีความคืบหน้าในใดๆต่อการแก้ไขปัญหาตั้งที่คณะกรรมการฯได้เสนอไปแล้ว

ครบ 1 ปี เมื่อไม่มีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและองค์กรประชาชนภาคเหนือ จึงได้ชุมนุมครั้งที่ 2 ในวันที่ 10 มีนาคม – 10 เมษายน พ.ศ.2545 เพื่อติดตามความคืบหน้าของการแก้ไขปัญหา ณ หน้าศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 13 มีนาคมนายกรัฐมนตรีได้มาพบชาวบ้านและประกาศรับหลักการข้อเสนอการแก้ไขปัญหา 6 ข้อ โดยสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือได้ประกาศจัดตั้งหมู่บ้านสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือขึ้นที่หน้าศาลากลาง เพื่อเตรียมสำหรับการชุมนุมยืดเยื้อและการเจรจากับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จทุกกรณี<sup>74</sup>

เมื่อสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือเริ่มยกระดับการชุมนุมเคลื่อนไหวจึงถูกตอบโต้จากรัฐบาลด้วย มติครม. วันที่ 23 เมษายน พ.ศ.2545 โดยมีมติดังกล่าวระบุ “ให้มีการดำเนินการ กับกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมืองและชาวบ้านที่เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชนอย่างเข้มงวด ผลของมติดังกล่าวทำให้หน่วยงานระดับจังหวัดเช่นเจ้าหน้าที่ตำรวจ เริ่มมาตรการเข้าจับกุมชาวบ้าน ตั้งแต่วันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2545 พร้อมกับการคัดค้านการประกันตัว สำหรับหน่วยงานทางฝ่ายปกครองได้มีการเรียกกำนันผู้ใหญ่บ้านเข้ารับการอบรมเรื่องการบุกรุกที่ดินรัฐและเอกชน พร้อมกับผลักดันให้จัดตั้งกลุ่มพิทักษ์สิทธิ โดยได้มีการปราศรัยโจมตีชาวบ้านอย่างรุนแรงและยื่นหนังสือกับผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการดำเนินคดีกับชาวบ้านที่เข้าไปใช้ที่ดินในท้องที่จังหวัดลำพูน” ใจความตอนหนึ่งของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร หลังการออกมติ ครม. 23 เมษายน 2545

“ในช่วงนี้การชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ มักมีพฤติกรรมรุนแรงขึ้น เช่น การบุกรุกสถานที่ราชการและทำลายทรัพย์สิน การปิดถนน และต่อมายังลุกลามไปถึงขั้นมีการบุกรุก

<sup>74</sup> ภัชราภรณ์ สาคำ, เสียงสหพันธ์.

ที่ดินและทำลายทรัพย์สินของเอกชน ดังที่ปรากฏในบางจังหวัดภาคเหนือ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนโดยทั่วไป ทรัพย์สินของราชการและเอกชนต้องเสียหาย และโดยที่เรื่องนี้รัฐบาลได้มีนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้งให้รัฐมนตรีและข้าราชการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยึดหลักการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ชุมนุม โดยใช้หลักเมตตาธรรมควบคู่หลักนิติธรรม แต่หากกลุ่มผู้ชุมนุมทำผิดกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการและเอกชน เป็นการกระทำเกินกว่าการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้อื่น บางครั้งมีการใช้วิธีการรุนแรง หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขที่ได้เจรจาตกลงไว้แล้ว ดังนั้น ถ้าเป็นเช่นนี้อีก ก็อาจไม่ต้องการเจรจาหรือช่วยเหลือใด ๆ หากผู้ใดกระทำความผิดหรือทำให้ทรัพย์สินของทางราชการหรือเอกชนเสียหาย ก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง หรือขอให้หัวหน้าส่วนราชการ และผู้บริหารรัฐวิสาหกิจได้กำชับข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับบัญชาตำรวจในระดับจังหวัด ให้ถือปฏิบัติตามหลักการและแนวทางดังกล่าวข้างต้นโดยเคร่งครัด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ลงมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ”

ด้วยเหตุที่สมาชิกสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือโดนจับกุมคุมขังและดำเนินคดีความเป็นจำนวนมาก สหพันธ์ฯ จึงใช้วิธีการทอดผ้าป่าจัดตั้งกองทุนต่อสู้คดีล่าพูน เมื่อวันที่ 6-7 กรกฎาคม 2545 ซึ่งเป็นยุทธวิธีหนึ่งในการสร้างความรับรู้ต่อสาธารณชนหลังจากนั้นสถานการณ์ทางคดีและการจับกุม จึงทุเลาลง และชาวบ้านจึงได้รับการประกันตัว เมื่อวันที่ 11-12 กรกฎาคม 2545 โดยคณะอาจารย์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ องค์กรพัฒนาเอกชน สส.และวุฒิสมาชิก รวมทั้งประชาชนที่เฝ้ามองสถานการณ์ให้เข้ามาสนับสนุนการเคลื่อนไหว

#### 4.1.2.3 การเคลื่อนไหวต่อสู้ในช่วงสามระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2560

นับตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา “สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร” ก็ได้ถูกพัฒนาให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ปัจจุบันขบวนการชาวบ้านที่ออกมาเคลื่อนไหวเรื่องที่ดินได้พยายามหยิบยก “สิทธิชุมชน” มาเป็นเครื่องมือสนับสนุนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรแม้จะปรากฏว่าขบวนการฯ จะถูกสกัดด้วยอำนาจรัฐโดยการดำเนินนโยบายต่างๆก็ตาม

ทั้งนี้แกนนำกลุ่มปฏิรูปที่ดินสะท้อนให้เห็นว่า

“การร่วมกันเรียกร้องในช่วง 10 ปีแรกมีความเข้มข้น แต่ช่วงหลังจากนั้นก็อ่อนลงไป แต่ก็ยังมีแนวร่วมอื่นที่ช่วยเหลืออยู่ สมาชิกที่เข้ามาร่วมกันเรียกร้องสิทธิมาจากหลาย

พื้นที่ ต่างบ้านต่างอำเภอ ทำให้ต้องสร้างความเข้าใจให้กับสมาชิกเหล่านั้น เพราะถ้าไม่สร้างความเข้าใจให้กันพลังในการเรียกร้องก็จะไร้ประสิทธิภาพ ส่วนสาเหตุที่เข้ามาเรียกร้องเกี่ยวกับปัญหาที่ดิน เพราะมีความมั่นใจว่าโฉนดที่ออกมานั้นมีการทุจริต ชาวบ้านทำมาหากินก่อน ต้องมีสิทธิก่อน แต่กลับมาออกโฉนดทับสิทธิของชาวบ้าน มาฉวยโอกาสทีหลัง”<sup>75</sup>

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและยุทธวิธีเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรเกิดขึ้นจากเงื่อนไขที่สำคัญประการแรก คือ บทเรียนที่ชาวบ้านได้รับจากการเคลื่อนไหวผ่านช่องทางปกติของหน่วยงานรัฐ ประการที่สอง คือ ความสามารถและบทบาทของแกนนำชาวบ้านในการประสานความช่วยเหลือจากกลุ่มต่างๆ จึงเป็นการสะสมประสบการณ์การเคลื่อนไหวจนทำให้สามารถคิดค้นแนวทางการเคลื่อนไหวใหม่ๆได้

จากการศึกษาสามารถกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การเคลื่อนไหวหลังปี 50 เป็นต้นมานั้น ถือเป็น การเคลื่อนไหวครั้งใหม่หลังจากที่มีการพักองค์กรเคลื่อนไหวของขบวนการด้วยสาเหตุความขัดแย้งทางการเมืองเนื่องจากสมาชิกภายในขบวนการมีความเห็นที่แตกต่างกันในแนวทาง จึงมีมติหยุดการเคลื่อนไหว สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ไปในปี พ.ศ. 2548 ก่อนที่จะมีการกลับมาเคลื่อนไหวอีกครั้ง ในช่วงที่ 3 (ปี พ.ศ.2551)

#### 4.1.2.4 กรณีศึกษาการจัดการที่ดินของชุมชนบ้านโป่ง

ชุมชนบ้านโป่ง ตั้งอยู่ที่ ตำบลแม่แฝก อ.สันกำแพง จังหวัดใหม่ เป็นหนึ่งในสมาชิกสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ อีกทั้งชุมชนบ้านโป่ง ยังเป็นชุมชนแรกๆที่เลือกใช้ยุทธวิธีปฏิบัติการบุกยึดที่ดินเอกชน จึงมีการสร้างกฎกติกาในการจัดการที่ดินแบบยั่งยืน ซึ่งในกรณีชุมชนบ้านโป่ง ที่เรียกชื่อตัวเองว่า "กลุ่มปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนบ้านโป่ง" มีสมาชิก 98 ครอบครัว ภายใต้การบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากที่ดินของคณะกรรมการชุมชน ได้มีข้อตกลงร่วมกันให้แบ่งที่ดินทั้งหมดจำนวน 400 ไร่ ออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง จะถูกจัดทำเป็นที่สาธารณประโยชน์ของชุมชน ส่วนที่สอง จะใช้เป็นที่อยู่อาศัย (แปลงละ 2 งาน) และส่วนที่สาม คือส่วนที่กันไว้เป็นที่ดินทำกิน (แปลงละประมาณ 2 ไร่ 2 งาน) แม้จะมีการแบ่งกรรมสิทธิ์การถือครองออกเป็นรายปัจเจก ซึ่งนั่นหมายความว่าทุกคนมีสิทธิ์ที่จะปลูกอะไรก็ได้ในแปลงของตน แต่อย่างไรก็ตาม แปลงเกษตรทุกแปลงจะอยู่ภายใต้การดูแลร่วมกันของสมาชิกทุกคนในชุมชน ภายใต้ข้อตกลงร่วมเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน มีหลักการสำคัญคือ

<sup>75</sup> ธนา ยะโสภาก อ่างถึง ชัยพงษ์ สำเนียง. "จากผลกระทบการจัดการที่ดินของรัฐ: สู่กระบวนการปฏิรูปอย่างเป็นธรรม." (ออนไลน์). 2555. สยามอินเทลลิเจนท์.

- 1) สมาชิกต้องใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอย่างจริงจัง ห้ามปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่า
- 2) ถ้ามีความจำเป็นต้องขายที่ดิน ต้องปรึกษาคณะกรรมการที่ดินฯ และต้องนำเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมของสมาชิกเพื่อเห็นชอบก่อนทุกครั้ง และห้ามขายที่ดินให้คนต่างถิ่น
- 3) หากมีการขายที่ดินจะหักส่วนแบ่งรายได้เข้ากองกลางตามอัตราที่กำหนดร่วมกัน เพื่อนำเงินไปใช้ในกิจกรรมการจัดการที่ดิน
- 4) สมาชิกต้องให้ความร่วมมือกับกลุ่ม เช่น ร่วมประชุม ร่วมระดมเงินทุน การติดตามการแก้ไขปัญหา ช่วยเหลือผู้ถูกจับกุมดำเนินคดี ฯลฯ กรณีที่มีการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดิน เจ้าของที่ดินคนเดิม หรือผู้ซื้อที่ดินคนใหม่จะต้องตกลงให้ผู้รับผิดชอบร่วมมือกับกลุ่มต่อไป
- 5) ผู้ละเมิดข้อตกลงจะถูกยึดที่ดินคืนสู่ชุมชน ไม่อนุญาตให้ทำกินในที่ดินผืนนั้นอีกต่อไป และคณะกรรมการอาจจัดสรรให้ผู้อื่นเข้าใช้ต่อไป
- 6) ห้ามมิให้สมาชิกรับที่ดินที่ได้รับการจัดสรรไปให้ผู้อื่นเช่าทำประโยชน์

จะเห็นได้ว่า ชุมชนได้วางหลักการเอาไว้ร่วมกัน อาจเรียกได้ว่า “ธรรมนูญชุมชน” หรือระบบการป้องกันการสูญเสียที่ดินของสมาชิกชุมชนบ้านโป่ง และ แตกต่างจากโฉนดที่ดินที่เรารู้จักกันทั่วไป ด้วยการจัดระบบการจัดการที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ซ้อนกรรมสิทธิ์ด้วย “โฉนดชุมชน” ทั้งนี้สมาชิกกลุ่มปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน ได้ให้ความเห็นว่า

“ที่ดินที่พวกเรา 79 ครอบครัว ซึ่งไม่มีที่ทำกิน ช่วยกันหักล้างถางพงนี้ มีเนื้อที่ราว 500 ไร่ นายทุนทิ้งร้างมานานกว่า 10 ปีแล้ว โดยที่ทั้งหมดนี้เราจะแบ่งให้สมาชิกสร้างที่อยู่อาศัยครอบครัวละ 2 งาน และแบ่งเป็นที่ทำกิน 2-3 ไร่ ขึ้นอยู่กับสภาพของพื้นที่ ส่วนที่สามจะจัดสรรเป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชน 25 ไร่ เพื่อสร้างศาลาการประชุม และที่ทำกิจกรรมร่วมกัน เราเรียกมันว่า “โฉนดชุมชน” “แรก ๆ เราก็ปลูกพืชขึ้นต้นจำพวกกล้วย ส้ม แล้วสลับด้วยการปลูกพืชล้มลุก เพื่อจะได้เก็บผลผลิตออกขาย เอาเงินมาหมุนเวียน เรามีการประชุมสมาชิกเป็นระยะเพื่อวางกฎเกณฑ์ร่วมกัน เช่น ห้ามขายที่ดิน ทุกคนต้องมีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่ม”<sup>76</sup>

กล่าวคือ เกษตรกรในพื้นที่ภาคเหนือส่วนใหญ่ประสบปัญหาด้านที่ดินมาอย่างยาวนาน เนื่องจากที่ดินที่เหมาะสมในการเพาะปลูกมีอย่างจำกัด และ ที่ดินที่เหมาะสมต่อการทำเกษตรได้กระจุกตัวอยู่กับคนบางกลุ่มอยู่แล้ว การดำเนินนโยบายของรัฐ อย่าง โครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินได้

<sup>76</sup> ป้าเชียว. "ผู้หญิง : ทักษะการปฏิรูปที่ดินชุมชนบ้านโป่ง." (ออนไลน์). สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

เป็นตัวเร่งให้ความขัดแย้งปะทุขึ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยสาเหตุจากการเปลี่ยนมือของที่ดินจากเกษตรกรสู่ นายทุนนอกถิ่น ทำให้ “กลุ่มปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ต้องสร้างหลักประกันในการถือครองที่ดินของ เกษตรกรโดยการนำเสนอแนวทางจัดการที่ดินใหม่ที่สมาชิกในชุมชนมีสิทธิในการกำหนดอนาคต ของตนเอง

#### 4.1.3 สรุป

พัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือ นั้น มีรากฐานมา จากการต่อสู้ของ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย (สชท.) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2516 กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ภาคเหนือ นั้น เป็นเครือข่ายหนึ่งของ (สชท.) และ มีจำนวนสมาชิกมากที่สุด ในช่วงเวลานั้น เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ในพื้นที่ภาคเหนือ นั้นต้องเช่าที่ทำกินเป็นจำนวนมาก ด้วย เหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ.2519 มีแกนนำนักศึกษา เกษตรกร และ แรงงาน ถูกล้อมปราบ และ จับกุม ด้วยข้อกล่าวหาฝ่าฝืนคอมมิวนิสต์ ทำให้ (สชท.) มีอันต้องหยุดการ เคลื่อนไหวไป

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการปฏิรูปที่ดินเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมก็ไม่ได้สูญหายตาม สชท. ไปด้วย ถึงแม้จะมีการหยุดเคลื่อนไหวไปในช่วงเวลาหนึ่งก็ตาม แต่ในระดับพื้นที่นั้นก็ยังมีการ พุดคุยของอดีตสมาชิก สชท. แลกเปลี่ยนประสบการณ์อยู่อย่างเสมอ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์นโยบาย ป่าไม้ ในปี พ.ศ.2528 รวมถึงการมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่สร้างผลกระทบต่อประชาชนที่ อาศัยในพื้นที่ดั้งเดิม จากการประกาศเขตอุทยานฯ จึงเป็นที่มาของการรวมตัวของชุมชนต่างๆในพื้นที่ 14 ป่าระดับภูมิภาคอีกครั้ง โดยมีขบวนการเคลื่อนไหวเกิดขึ้นมาใหม่อีกครั้งในนามของ เครือข่าย เกษตรกรภาคเหนือ (คกน.)

โดย เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ นั้นได้ออกมาเคลื่อนไหวในเรื่องการคัดค้านการอพยพคน ออกจากป่าอุทยานฯ อีกทั้งยังผลักดันในระดับนโยบายให้รัฐออก พรบ.ป่าชุมชน เพื่อรับรองสิทธิของ ชุมชน ในการอยู่กับป่า แต่ก็ถูกการโต้กลับจากภาครัฐด้วยวาทกรรมที่ว่า “ชาวเขาทำลายป่า-ไร่เลื่อน ลอย-ทำลายธรรมชาติ” ทำให้ต้องมีการปรับองค์กรในการเคลื่อนไหวอีกครั้งด้วยการนำประเด็น หนี้สินเกษตรกรเข้ามาร่วมต่อสู้ โดยการใช้อัศวินเคลื่อนไหวอย่าง “แนวร่วมเกษตรกร” ก่อนที่ เครือข่ายที่ประสบปัญหาในด้านที่ทำกินส่วนใหญ่จะรวมตัวกันในนามของ “สหพันธ์เกษตรกร ภาคเหนือ” ในปี พ.ศ.2542 และร่วมเคลื่อนไหวจนถึงปัจจุบัน

กล่าวอย่างย่อคือ จากปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดิน-ป่าไม้ ในช่วงกลางทศวรรษ 2530 ทำให้เกษตรกรในพื้นที่ภาคเหนือรวมตัวเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนในพื้นที่ที่ออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบ และ พื้นที่ที่ถูกปล่อยทิ้งร้าง หลังจากนายทุนนอกชุมชนอาศัยโครงการเร่งรัดออกโฉนดเข้ามากว้านซื้อ

ที่ดินเป็นจำนวนมาก การเลือกใช้วิธีขุดดินที่ดินเอกชนเนื่องจากภาครัฐไม่สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนจากการทุจริตการออกเอกสารสิทธิได้ ทำให้ชาวบ้านจำเป็นต้องเลือกใช้วิธีการนี้ในการสร้างความรับรู้ให้กับผู้คนภายนอกชุมชนได้ทราบถึงปัญหาของตนเอง

#### 4.2 กำเนิดและพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคกลาง

ในส่วนนี้ผู้เขียนได้ทำการแบ่งหัวข้อการศึกษาไว้ 2 กลุ่ม ตามนี้ ได้แก่ การศึกษาเครือข่ายสลัม 4 ภาค และ สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง

##### 4.2.1 กำเนิดและพัฒนาการเครือข่ายสลัม 4 ภาค

ในยุคของการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมฉบับแรกของประเทศนั้น รัฐได้มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม และ พัฒนาเมืองตามแบบแผนประเทศตะวันตกทำให้ผู้คนจำนวนมากต้องอพยพเข้ามาเมืองมาเป็นแรงงานราคาถูก และ บุกรุกถิ่นฐานจนกลายเป็นชุมชน ปัญหาสำคัญของคนจนเมืองจากการศึกษาพบว่า คือ ปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัย และ ปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย กล่าวโดยรวมคือ ผู้คนที่เข้ามาบุกรุกในเมืองช่วงแรกมีปัญหาในเรื่องของคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่ามาตรฐาน

เมื่อพิจารณาแล้วการเกิดขึ้นและการขยายตัวของชุมชนแออัดล้วนเป็นผลพวงของนโยบายการพัฒนาเมือง เพราะ ชุมชนแออัดเกิดจากการอพยพของคนจากหลายที่ทางเพื่อเข้ามาหาช่องทางประกอบอาชีพ โดยส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะยากจน ขาดการศึกษา ขาดฝีมือ และขาดทุนด้านต่าง ๆ ที่จะแข่งขันกับคนอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจของสังคมเมือง คนเหล่านี้จึงถูกจำกัดโอกาสและกีดกันให้อยู่ในฐานะแรงงานชั้นล่างของสังคมเมือง<sup>77</sup>

ซึ่งจากการศึกษาของ อภัยยุทธ์ จันทรพา<sup>78</sup> ซึ่งเป็นนักพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านคนจนเมืองโดยตรงได้ชี้ให้เห็นว่า คนจนเป็นผู้บุกรุกถิ่นอาศัยภายหลังการอพยพเข้ามาเป็นแรงงานในเมือง เมื่อเมืองเจริญขึ้น มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงขึ้นก็มักจะถูกนำไปใช้ในทางธุรกิจเป็นด้านหลัก ชุมชนในที่ดินเอกชนจึงถูกเคลียร์เพื่อแปลงสภาพพื้นที่ให้เป็นศูนย์การค้า อาคารพาณิชย์ บ้านจัดสรรหรือคอนโด จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา หน่วยงานภาครัฐเริ่มให้ความสำคัญกับปัญหาชุมชนแออัด ดังปรากฏว่ากรุงเทพมหานครมอบนโยบายให้สำนักเขตทุกเขตต้องมีพัฒนากรชุมชนที่ทำงาน

<sup>77</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมในสังคม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

<sup>78</sup> อภัยยุทธ์ จันทรพา. "ไถ่กู้ชุมชน : บทบาทใหม่ของวัดไทย." (ออนไลน์). Ok Nation Blog.

กับชุมชนแออัดส่วนการเคหะเริ่มให้ความสำคัญกับการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย<sup>79</sup> การให้ข้อมูลของแกนนำคนสำคัญพบว่า

“คนจนจำนวนมากที่อพยพเข้ามาต้องบุกรุกอาศัยอยู่ในที่ดินว่างเปล่าทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน ปัญหาที่ตามมาคือชาวบ้านเหล่านี้ไม่มีทะเบียนบ้าน ทำให้ไม่มีสิทธิในเรื่องต่างๆ มากมาย ทั้งเรื่องการศึกษา การสาธารณสุข ทุกวันนี้เราต้องใช้น้ำ ใช้ไฟแพงกว่าคนอื่น คนทั่วไปเสียค่าไฟหน่วยละ 4 บาท แต่พวกเราต้องเสีย 6 บาท เสียค่าน้ำหน่วยละ 16-20 บาท แทนที่จะเสีย 10 บาทเหมือนคนอื่น”<sup>80</sup>

ทั้งนี้ข้อมูลของที่ปรึกษาเครือข่ายสลัม 4 ภาค ได้ชี้ให้เห็นพัฒนาการขององค์กรในช่วงแรกว่า

“ย้อนหลังไปก่อนจะเกิด รสช. ในปี พ.ศ. 2535 ศูนย์รวมสลัมได้ร่วมต่อสู้การไล่ที่ชุมชนรัชดา เพื่อตัดถนนรัชดา แยก อสมท. ไปแยกลาดพร้าว ถนนตัดเสร็จแล้ว แต่รัฐบาลเปรมเปี้ยวการเยียวยาชุมชน รวมทั้งในขณะที่เรากำลังต่อสู้จากชุมชนจนถึงทำเนียบนั้น ได้เกิดความขัดแย้งในแนวทางกัน ระหว่างยอมกับไม่ยอมอำนาจรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน ไฮโซอื่น ทำให้ศูนย์รวมสลัมแตกจากสมาชิกรุ่นใหม่ สมาชิกชุดเดิมจึงได้ยกชื่อเก่าให้ไป ตั้งชื่อใหม่เป็น ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน (ศพช.)”<sup>81</sup>

ในปี พ.ศ. 2541 กระแสการไล่รื้อเริ่มเกิดขึ้นอีกครั้ง โดยสาเหตุหลักของการไล่รื้อในระยะนี้คือ การทำเมืองให้น่าอยู่ตามแนวทางการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน ซึ่งบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และการไล่รื้อเพื่อนำที่ดินไปสร้างประโยชน์ในทางธุรกิจ ตามนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อกู้สถานะขององค์กรในยุคเศรษฐกิจตกต่ำ<sup>82</sup>

เครือข่ายสลัม 4 ภาคจึงได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2541 โดยการรวมกลุ่มของผู้มีรายได้น้อยที่มีแนวคิดขับเคลื่อนประเด็นข้อเรียกร้องต่าง ๆ ด้วยตัวเองอย่างมีอิสระ โดยมีเป้าหมายหลักในการดำเนินการเรียกร้องสิทธิความเป็นพลเมือง และ สิทธิในการมีที่อยู่อาศัย การปรับปรุงคุณภาพชีวิตชาวชุมชนแออัดรวมถึงการเข้าร่วมกับเครือข่ายอื่น ๆ เพื่อผลักดันปัญหาในระดับนโยบาย เพื่อ

<sup>79</sup> มณีรัตน์ มิตรประสาธ. วิถีชีวิตวิถีสุขบวนการประชาชนร่วมสมัย. ขบวนการของชาวสลัมในประเทศไทย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ตรีวิณ, 2545.

<sup>80</sup> ประทีน เวศวะวากยานนท์, "สารพัดข้อเสนอนคนจนเมืองถึงผู้ว่าเมืองหลวงคนใหม่," มติชน, (26 กันยายน 2551).

<sup>81</sup> จำนงค์ จิตรนิรัตน์, ชุมชนคลองไผ่สิงโต : ผลสะท้อนของคนจนทั่วประเทศ. กรุงเทพฯ: 2557.(เอกสารไม่ตีพิมพ์)

<sup>82</sup> นงนุช ศรีสุข. เครือข่ายสลัม 4 ภาคกับการเคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตสำหรับคนจนเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, คณะศิลปศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกริก, 2557.



แก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม เช่นการเสนอให้เกิดการปฏิรูปที่ดินในเมืองเพื่อที่อยู่อาศัยของคนจน ซึ่งสอดคล้องกับแกนนำคนสำคัญที่เคลื่อนไหวในช่วงแรกได้ให้ความเห็นว่า

“ตอนปี พ.ศ. 2541 มันมีกระแสของการไล่อื้อชุมชนริมทางรถไฟ ทั่วประเทศ ตอนนั้นมันเป็นนโยบายของการรถไฟ เขาไล่อื้อทั่วประเทศ ทางพี่เลี้ยงหลายคนเขาก็ เรียกหลายๆ ส่วนมาคุยกันว่าจะทำยังไงกัน ก็เลยคุยกันกับพวกที่เขาเมืองค์กรมีเครือข่ายอยู่แล้ว ในภาคเหนือเขาก็เมืองค์กรอยู่แล้ว ในภาคใต้เขาก็เมืองค์กร ในภาคอีสานก็มีทางอุปถัมภ์ ก็มาคุยกันที่เป็นชุมชนริมทางรถไฟเหมือนกัน พอคุยกันเสร็จแล้วก็คิดกันว่า มันต้องต่อสู้ให้มันเป็นนโยบายออกมาว่าเราจะใช้ที่ดินรัฐ ที่ดินการรถไฟ โดยการเช่า ก็เลย มารวมตัวกันได้ประมาณ 160 ชุมชน”<sup>83</sup>

งานศึกษาของ ไชยันต์ รัชชกุล<sup>84</sup> พบว่า ในปี 2543 มีประชากรราว 1 ล้านคนอาศัยอยู่ในสลัม 800 แห่งในกรุงเทพฯ และ มีความขัดแย้งเกิดขึ้นมา มีการพัฒนาระบบคมนาคม ทำให้ที่ดินซึ่งมีถนนตัดผ่าน มีการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้า มีราคาสูงขึ้น ทำให้เกิดการเบียดขับคนจนออกจากที่อยู่อาศัย จากผลกระทบที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดปรากฏการณ์ “การกวาดล้างทางสังคม” การที่กลุ่มคนที่มีฐานะทางสังคมชั้นต่ำคนที่มีฐานะต่ำกว่าตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตสลัมที่ส่วนใหญ่เป็นเขตที่ดินรัฐวิสาหกิจ เช่น บริเวณที่ดินของการท่าเรือ ที่ดินของการรถไฟ เป็นต้น ซึ่งมีการเบียดขับคนกลุ่มสลัมออกไปด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อนำที่ดินไปทำประโยชน์ด้านอื่นๆ

จากข้อมูลของแกนนำคนสำคัญอีกท่านช่วยชี้ให้เห็นถึงปัญหาของสภาพชุมชนแออัดในเมืองหลวงว่า “กรุงเทพฯ เมืองสวรรค์แห่งนี้มีสลัมทั้งหมดมากกว่า 500 แห่งกระจายตัวอยู่ทั่ว 50 เขต เพื่อรองรับประชากรกว่า 1.1 ล้านคน แต่คุณภาพชีวิตของพวกเขากลับแย่งเรื่อยๆ สวนทางกับการเป็นเมืองท่องเที่ยวอันดับ 1 ของโลก”<sup>85</sup> จะเห็นได้ว่าตามเมืองใหญ่มีชุมชนแออัดเกิดขึ้นอยู่มากมาย และประชากรที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดนั้น อีกนัยหนึ่งสามารถกล่าวได้ว่า เป็นผู้คนในชนบทที่อพยพมาหาอาชีพใหม่หลังจากที่ชีวิตความเป็นอยู่ในชนบทไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ ซึ่งแต่ละพื้นที่อาจมีปัญหาแตกต่างกัน แต่จากผลการศึกษาชิ้นนี้ได้พบว่า การขาดแคลนที่ดินทำกินในชนบทเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การอพยพเกิดขึ้นตามมา

<sup>83</sup> ประทีน เวคะวากยานนท์. "100 ปีวันสตรีสากล: ทักษะผู้หญิงในขบวนการแรงงาน-ชาวบ้าน." (ออนไลน์). ประชาไท.

<sup>84</sup> ไชยันต์ รัชชกุล. "มองไปข้างหน้า สิทธิเพื่อความเป็นธรรมของการอยู่ร่วมกันในเมือง." (ออนไลน์). ประชาไท.

<sup>85</sup> พงษ์อนันต์ ช่วงธรรม, "แย่งกรุงเทพฯ เมืองนำเที่ยวชุกปัญหาอื้อ," โฟสต์ทูเดย์, (20 กรกฎาคม 2554).

## ปัญหาความเดือดร้อน และ ขอบเขตของกรณีปัญหา

ปัญหาการถูกไล่อ้อย่างรุนแรงเริ่มเกิดขึ้นในช่วงปี 2520 - 2530 หลังจากที่รัฐบาลเริ่มมีนโยบายจำกัดการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ดังปรากฏว่าในปี พ.ศ.2524 มีชุมชนที่ถูกไล่อ้อย่างรุนแรง 129 แห่ง และต่อมาปี พ.ศ.2526 มีชุมชนถูกไล่อ้อย่างรุนแรงเพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 144 แห่ง

จากสถิติของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ในปี พ.ศ. 2549 พบว่า มีชุมชนที่ต้องเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ จำนวน 3,750 ชุมชน คิดเป็นจำนวนครัวเรือน 1,140,000 ครัวเรือน หรือ ประมาณ 5,130,000 คน เป็นกลุ่มที่อยู่ในที่ดินของรัฐ วัด ที่เอกชน หรือที่ผสม มีปัญหาไล่ที่ในระดับต่างๆ ทั้งที่อยู่ในระหว่างการไล่อ้อย่างรุนแรง/มีข่าวไล่อ้อย่างรุนแรง รวม 445 ชุมชน หรือ ประมาณ 200,000 ครัวเรือน

แถม ข้อมูลการสำรวจเมื่อปี 2551 พบว่ามีผู้เดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยจำนวน 728,639 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 44.69 ของทั้งหมด เมื่อพิจารณาข้อมูลร่วมกับข้อมูลของกรุงเทพมหานครปี 2555 ที่มีมติให้รื้อย้ายชุมชนและสิ่งปลูกสร้างรื้อถอนแม่น้ำเจ้าพระยาพบว่า มีผู้ได้รับผลกระทบถึง 5,424 หลัง หรือ 8,138 ครัวเรือน และ ในช่วงเดือนกันยายน 2558 มีชุมชนที่กำลังถูกไล่อ้อย่างรุนแรง จำนวน 86 ชุมชน ผู้ได้รับผลกระทบจำนวนกว่า 8,100 ครอบครัว ราว 34,000 คน จากโครงการพัฒนาการขนส่งระบบราง ทั้งรถไฟฟ้า รถไฟความเร็วสูง การขยายทางคู่ขอบข่ายทั่วประเทศ<sup>86</sup> จากข้อมูลจะเห็นได้ว่า ปัญหาการไล่อ้อย่างรุนแรงเป็นปัญหาพื้นฐานของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ตลอดระยะเวลาการเคลื่อนไหวจนถึงปัจจุบัน

### 4.2.1.1 โครงสร้างองค์กรสลัม 4 ภาค

ปัจจุบันเครือข่ายสลัม 4 ภาค มีองค์กรสมาชิก 8 เครือข่าย ประกอบด้วยสมาชิกกว่า 100 ชุมชนราว 7,000 ครอบครัว ก่อนการก่อตั้งเครือข่ายสลัม 4 ภาคในปี 2541 การรวมตัวกันจะเป็นในรูปแบบเครือข่ายย่อยต่าง ๆ โดยมีประเด็นการต่อสู้เรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ชุมชนและเครือข่ายประสบอยู่หากแต่ปัญหาในเชิงนโยบายหรือเชิงโครงสร้าง เช่น การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนระดับชาติหลักประกันความมั่นคงในที่ดิน และการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ทำให้เกิดความคิดการรวมตัวกันในระดับเครือข่ายใหญ่เพื่อผลักดันระดับนโยบายจึงเกิดขึ้น โดยเบื้องต้นเครือข่ายสลัม 4 ภาคเกิดจากการรวมตัว 12 เครือข่ายย่อยและในปัจจุบันประกอบไปด้วย 8 เครือข่ายดังนี้

<sup>86</sup> นุชนารถ แทนทอง. "มองไปข้างหน้า สิทธิเพื่อความเป็นธรรมของการอยู่ร่วมกันในเมือง." (ออนไลน์). 2558. ประชาไท.

- 1) ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน ประกอบไปด้วยชุมชนทองสุข ทองหล่อ อโศก กระทบเดี่ยวเมืองใหม่บางพลี อ่อนนุช-86 อ่อนนุช-28 คลองบัวขวัญ บางนา แพรกษา บางเสาธง นิคมใหม่เมืองมิน โรงปูนเหนือ โรงปูนใต้ เพชรพระราม ทับแก้ว คลองส่วย ริมทาง หลังบึงซี
- 2) เครือข่ายชุมชนริมทางรถไฟสายใต้-ตะวันตก ประกอบไปด้วยชุมชน บางกอกน้อย 1 โซน 1, บางกอกน้อย 1 โซน 2, บางกอกน้อย 2, บางระมาด, เจ็ดชุมชน, หลักหก
- 3) เครือข่ายสลัมพระราม 3 ประกอบไปด้วย ชุมชนหลังวัดช่องลม-หลังฉาง, หลังบึงเอสโซ่, คลองด่านเหนือ, หลังโรงปูน, บ้านสวนสุข, คลองเสาหิน พิมาน, ปากคลองสวน, ประชาอุทิศ90 และเทียนทะเล 20
- 4) เครือข่ายชุมชนเพื่อการพัฒนา ประกอบไปด้วยชุมชนบึงกุ่ม สวนหลวง มินบุรี โรงหวาย วัดใต้ บึงลำไผ่ เพชรคลองจั่น หลวงวิจิตร ไหมไทรทอง
- 5) เครือข่ายสงขลาสามัคคี ประกอบไปด้วยชุมชน เขารูปช้าง 1, เขารูปช้าง 2, เขารูปช้าง อีสระ, กุโบร์สมหวัง, กุโบร์ ศาลาเหลียง, กุโบร์ ร่วมใจพัฒนา, ศาลาห้วยาง, เกาะเสือ 1, เกาะเสือ 2, เกาะเสือ 3, ตรอกลิเก (ตรัง), หนองยวน (ตรัง), สะพานยาว (นครศรีธรรมราช) และนอกโคก (นครศรีธรรมราช)
- 6) เครือข่ายฟื้นฟูประชาสร้างสรรค์ (ขอนแก่น) ประกอบไปด้วยชุมชน รอบเมือง 1, รอบเมือง 2 โซน 1, รอบเมือง 2 โซน 2, เทพารักษ์ 2, เทพารักษ์ 4, เทพารักษ์ 5, พัฒนาเทพารักษ์โซน 2, พัฒนาเทพารักษ์ โซน 3, พรสวรรค์, หนองวัดริมทาง, หลักเมือง, หนองแวงตาชู, หลังศูนย์พัฒนาที่ดิน โซน 3
- 7) เครือข่ายพัฒนาชุมชนใต้สะพาน ประกอบไปด้วย ชุมชนใหม่ใต้สะพานประชาอุทิศ76 เขตราชบุรีบูรณะ, ชุมชนใหม่ใต้สะพานพุนทรัพย์ เขตสายไหม, ชุมชนใหม่ใต้สะพานอ่อนนุช14 ไร่ เขตประเวศ และ 8) เครือข่ายคนไร้บ้าน สำหรับโครงสร้างการบริหารเครือข่ายสลัม 4 ภาค ในปัจจุบันประกอบด้วย ที่ปรึกษาคณะกรรมการบริหาร กองเลขา และคณะทำงานแต่ละทีม โดยคณะกรรมการบริหารเป็นตัวแทนจากเครือข่ายต่าง ๆ เครือข่ายละ 1 คน มาทำหน้าที่วางแผนและผลักดันกิจกรรมให้เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ประจำปี นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารจะมีคณะทำงานแต่ละทีมเฉพาะกรณีประกอบด้วย ทีมความมั่นคงในที่ดิน ทีมงานพัฒนาที่อยู่อาศัย ทีมงานพัฒนาคุณภาพชีวิต ทีมงานเยาวชน ทีมงานพัฒนาผู้นำ ทีมงานประสานขบวนประชาชน และทีมงานต่างประเทศ เป็นต้น

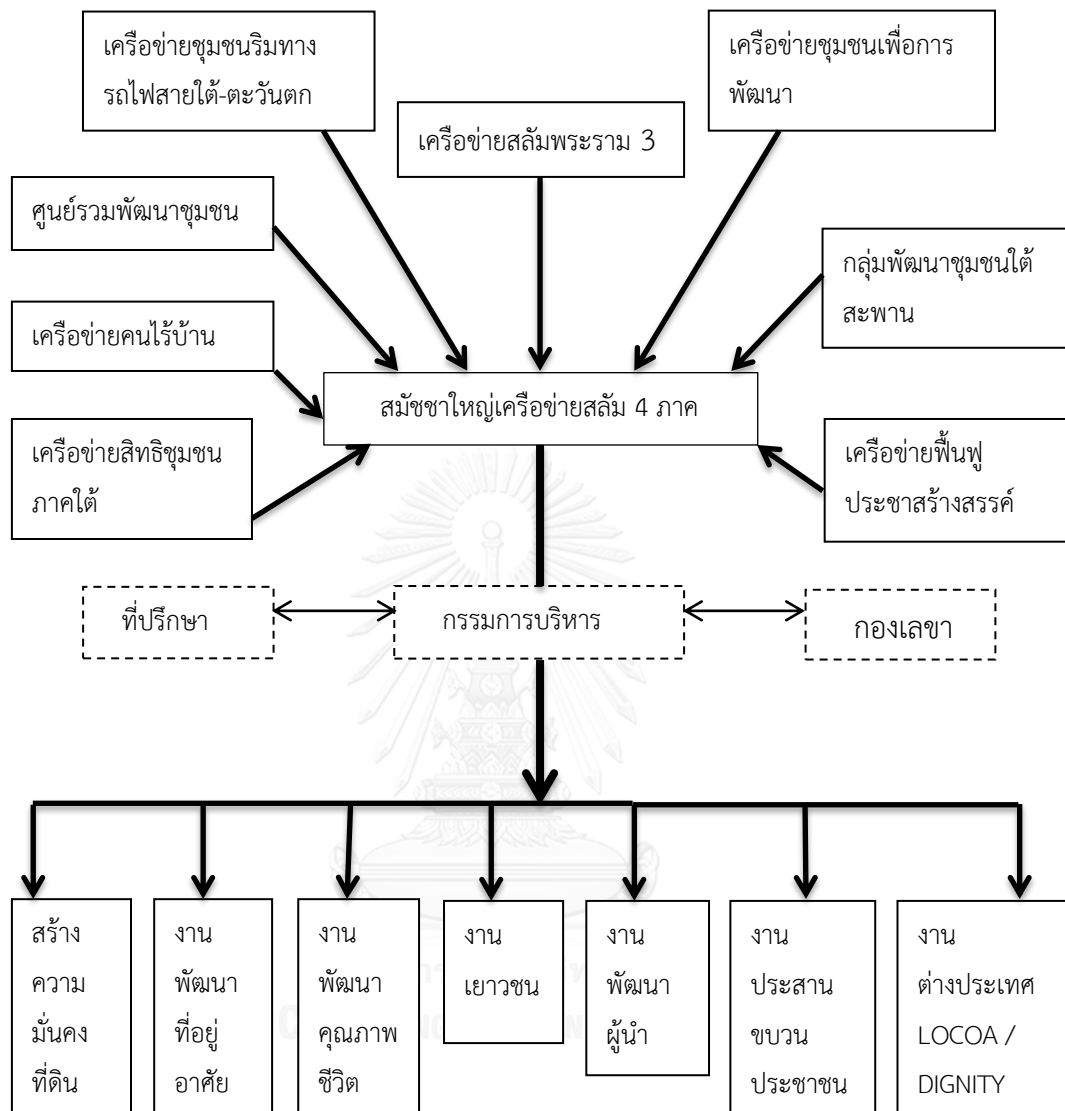
ตารางที่ 4 ช่วงเวลาการจัดตั้งองค์กรเครือข่ายสลัม 4 ภาค

ลำดับ	องค์กรเคลื่อนไหว	ปีก่อตั้ง
1	ศูนย์รวมสลัม	2526
2	ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน	2529
3	องค์กรสลัมเพื่อประชาธิปไตย	2534
4	เครือข่ายสลัม 4 ภาค	2541

ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

จากตาราง ด้านบนแสดงให้เห็นถึงช่วงเวลาการรวมตัวของผู้อยู่อาศัยในชุมชนหนาแน่นได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีรัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การขยายตัวของเมือง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานผนวกกับการเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ แต่ปัจจัยสำคัญ คือ ผู้นำที่ทำงานด้านชุมชนมาอย่างยาวนาน คือ นายสุวิทย์ วัฒนุ ที่มีบทบาทในการเชื่อมประสานระหว่างคนจนในชนบทกับคนจนเมือง จากเหตุการณ์ คจก. และการรวมตัวของ “สมัชชาคนจน” ทำให้เกิดองค์กร “เครือข่ายสลัม 4 ภาค” ขึ้นตามมา

ภาพที่ 3 โครงสร้างองค์กรเครือข่ายสลัม 4 ภาค



ที่มา : เอกสารประชุมเครือข่ายสลัม 4 ภาค ปี พ.ศ.2556

## จุดหมายขององค์กร

การรวมกลุ่มแก้ไขปัญหาเรื่องความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ภารกิจสำคัญ คือ การปฏิรูปที่ดินในเมืองเพื่อที่อยู่อาศัยของคนจน โดยการผลักดันการเช่าที่ดินของรัฐเพื่อปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิมระยะยาว นอกจากนี้ยังทำเรื่องงานพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น เรื่องอาชีพ กลุ่มผู้หญิง กลุ่มสวัสดิการ เรื่องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมถึงยังประสานกับเครือข่ายภาคประชาชนต่างๆ เพื่อผลักดันนโยบายความเป็นธรรมทางสังคม

“การรวมกลุ่มเพื่อต่อรองเชิงนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุม การเดินขบวน การยื่นหนังสือ การรวมตัวกันของหลายชุมชนเพื่อป้องกันการไล่รื้อ กระบวนการเหล่านี้ถือเป็นกระบวนการขับเคลื่อนที่สำคัญของเครือข่ายสลัมสี่ภาค เพราะชาวบ้านตระหนักดีว่า การรวมตัวและรวมพลังกันของคนจน คือ แนวทางที่เป็นการสร้างพลังและทำให้เครือข่ายเกิดความเข้มแข็ง นอกจากนี้ การรวมตัว รวมกลุ่ม การออกมาขับเคลื่อน ด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การยื่นหนังสือ การชุมนุมกดดัน ถือเป็นการทำงานในลักษณะการจัดตั้งความคิด ความรู้ของสมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาคไปด้วยกัน เมื่อออกมาเคลื่อนไหว จะทำให้สมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาค ได้เกิดกระบวนการเรียนรู้ เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจรัฐ สามารถเชื่อมโยงปัญหาของตัวเองเข้ากับปัญหาทางโครงสร้างได้ ถือเป็นการจัดการศึกษาและสร้างกระบวนการเรียนรู้ไปพร้อมๆ กับการต่อสู้ขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหา”<sup>87</sup>

จากเอกสารแถลงการณ์ของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ต่อพรรคการเมือง ในหมวดที่ดินที่อยู่อาศัย พบว่าเครือข่ายสลัม 4 ภาค มีจุดมุ่งหมายดังต่อไปนี้ 1) ด้านการสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย โดยให้รัฐบาลสนับสนุน โครงการบ้านมั่นคง และ ที่อยู่อาศัยสำหรับคนเร่ร่อนไร้บ้าน เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนที่ยากที่สุดของเมือง 2) ให้รัฐอุดหนุนระบบสาธารณูปโภคในโครงการของรัฐ 3) ให้มีการแต่งตั้งกลไกคณะกรรมการแก้ปัญหาชุมชนที่ถูกไล่รื้อเพื่อทำหน้าที่ประสานงาน ใกล้เคียงข้อพิพาท และร่วมกันหาแนวทางในการแก้ปัญหา เพื่อเป็นกลไกในการลดความรุนแรง และคลี่คลายปัญหาในเบื้องต้น และ 4) โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐบาลที่กระทบต่อคนจนจำนวนมาก รัฐบาลต้องเปิดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการกำหนดการพัฒนา และการแก้ปัญหา

ดังนั้นเจตนารมณ์ของการก่อตั้งเครือข่ายสลัม 4 ภาคขึ้นเพื่อที่จะให้เครือข่ายเป็นขบวนการประชาชนอิสระที่ขับเคลื่อนในประเด็นสิทธิที่อยู่อาศัย การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวชุมชนแออัด

<sup>87</sup> นพพรธน พรหมศรี อ้างถึง ชนกกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์, "กระบวนการและการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยของเครือข่ายสลัมสี่ภาค," วารสารวิจัยสังคม ปีที่ 39. (ม.ค. — มิ.ย. 2559): หน้า 98.

รวมไปถึงการแสวงหาความเป็นธรรมทางสังคมร่วมกับขบวนการประชาชนและภาคประชาสังคมกลุ่มอื่นๆโดยวางยุทธศาสตร์งานไว้ที่ การลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชน

#### 4.2.1.2 รูปแบบการเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาค

การเคลื่อนไหวในช่วงแรกเนื่องจากยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรที่ชัดเจน แต่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า อย่างไรก็ตามจากการให้ข้อมูลของที่ปรึกษาเครือข่ายสลัม 4 ภาค พบว่า

“เมื่อปี 2532 ก็มีการรณรงค์ พ.ร.บ. ชุมชนแออัดฉบับชาวบ้านแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะว่าตอนนั้นมีทางเลือกในการแก้ปัญหา เพราะรัฐบาลได้ตั้งกองทุนแก้ปัญหาของหน่วยงานรัฐขึ้นมา ตอนนั้นเรียกว่า “สำนักพัฒนาชุมชนเมือง (พ.ช.ม.)” มีทุนประมาณ 1,250 ล้านบาท ทีนี้พอทุนมา ชาวบ้านก็เลยมีความโน้มเอียงไปว่า ถ้าอย่างนั้นก็เลยจะใช้เงินจากกองทุนในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย เช่น กู้เงินไปซื้อที่ดิน เพราะฉะนั้นกระบวนการผลักดันกฎหมายทิศทางก็ถูกเบี่ยงไป ตอนนั้นมีปัญหาไล่ที่เยอะ ช่วงปี พ.ศ. 2530-2532 ตอนนั้นก็คิดกันว่าจะแก้ปัญหาเฉพาะจุด เฉพาะทางก็คงไม่ไหว จึงต้องการเสนอทางนโยบายให้มาคุ้มครองสิทธิ์ก็เลยเสนอกฎหมายสลัมไป”<sup>88</sup>

จะเห็นได้ว่า การเคลื่อนไหวของพี่น้องชาวสลัมมีลักษณะพิเศษเพราะไม่ได้เคลื่อนไหวในเชิงตั้งรับในการแก้ไขปัญหาอย่างเดียวแต่มีการผลักดัน พ.ร.บ.ชุมชนแออัดควบคู่ไปด้วย อย่างไรก็ตามเนื่องจากพี่น้องชาวสลัมนั้นมีฐานของสมาชิกส่วนใหญ่อยู่ตามหัวเมืองใหญ่ตามภูมิภาคต่างๆทำให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้ามข่ายอยู่บ่อยครั้ง

“ปี 2536 พวกเราไปหนุนช่วยพี่น้อง คจก. เดินขบวนมาปิดทางตรงปากช่อง พี่น้องชาวสลัมก็เอาอาหารไปช่วย อาจจะเป็นเพราะพี่น้องชาวสลัมส่วนใหญ่เขาเป็นคนอีสาน และเขาก็มีความรู้สึกเข้าใจ เพราะพี่น้อง คจก. เขาก็ถูกไล่ที่ในเขตป่า โดยทหารเข้าไปไล่ จึงเกิดกระบวนการให้ความรู้กัน เพราะพี่น้องชนบทเขาถูกไล่ที่ในเขตป่า แต่เราถูกไล่ที่ในสลัมฯ จึงเกิดเป็นกระบวนการเพื่อแก้ปัญหาและเรียกร้องรัฐบาลอยู่ จาก คจก. ปี 2536 ก็มา สก. ยอ. ก็คล้ายกันคือการเอาเสบียงไปหนุนช่วย แต่ยังไม่ได้เข้าร่วมต่อสู้เป็นขบวนการเดียวกัน พอมาปี 2538 สมัชชาคนจนประกาศก่อตั้ง พี่น้องชาวสลัมฯก็เข้าไปร่วม เป็นสมัชชาคนจนฯ บรรหาร ไปประกาศที่ปากมูน ก็ไปเป็นหนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งและเมื่อชุมนุม 99 วัน เราก็ไปร่วมเสนอปัญหา มีทั้งหมด 121 เรื่อง เป็นปัญหาของสลัมฯอยู่ 8 เรื่องรวมในนั้น ก็แก้ปัญหาไปได้

<sup>88</sup> เอกพลณัฐ ญัฐพัถนันท์. เครือข่ายสลัมสี่ภาค: การต่อสู้เพื่อความอยู่รอดภายใต้โครงการพัฒนาของรัฐไทยตั้งแต่ปี 2500-2553. นครปฐม: มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2559.

6-7 เรื่อง เหลือเรื่องเดียวที่แก้ปัญหาไม่ได้ ความสัมพันธ์จึงเริ่มมาจาก คจก. และมาถึงยุค สมัชชาคนจน...”<sup>89</sup>

สำหรับกรณีชุมชนหลังสน.ทองหล่อ กรุงเทพฯ ช่วงปี พ.ศ.2530 ชุมชนไปร้องเรียนกับ เจ้าหน้าที่รัฐที่สำนักงานเขตพระโขนง แต่ต่อมากลับถูกเขตพระโขนงออกหมายไล่หรือชุมชน ทำให้ผู้นำ ชุมชนยื่นหนังสือทูลเกล้าฯถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในวันที่ 11 กรกฎาคม 2531 สุดท้ายจึงได้มีคำสั่งจากผู้ว่าราชการจังหวัด (พล.ต.จำลอง ศรีเมือง) มายังเขตพระโขนงให้ระงับการไล่ หรือ

จากการศึกษาพบว่าเครือข่ายสลัม 4 ภาค มียุทธวิธีในการทำงานดังต่อไปนี้

1) การจัดตั้งมวลชน รูปธรรมได้แก่การลงชุมชน สำรวจศึกษาสภาพปัญหา สร้างเวที แลกเปลี่ยนเรียนรู้ จัดประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มใหญ่ วางแผนการแก้ไขปัญหา และจัดตั้งแกนนำระดับ ชุมชน ระดับองค์กรชุมชน และระดับเครือข่ายสลัม 4 ภาค

2) การให้การศึกษาทางความคิด / จิตสำนึก มักกระทำทั้งรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็น ทางการ แบบเป็นทางการก็เช่น การจัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การ ฝึกอบรมผู้นำ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับขบวนการประชาชนกลุ่มอื่นๆ เช่น ชาวนา กรรมกร ส่วนรูปแบบไม่เป็นทางการ ก็เป็นการเสริมสร้างทักษะการเรียนรู้แก่ผู้นำผ่านการปฏิบัติจริง เช่นการ ลงทำงานชุมชน การเจรจากับรัฐบาล การคุมมวลชนในที่ชุมนุม

3) การเคลื่อนไหวกิจกรรมรูปธรรม ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย คุณภาพชีวิต และนโยบายความ เป็นธรรมทางสังคม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาของชุมชนและเกิดความเชื่อมั่นในเชิงขบวนการการ รวมกลุ่ม กลวิธีที่ใช้ในการเคลื่อนไหวก็เช่น การป้องกันชุมชนไม่ให้ถูกรื้อย้าย การเจรจาต่อรอง การ ชุมนุมกดดัน การสร้างรูปธรรมงานพัฒนานำร่องในระดับพื้นที่

4) การสร้างแนวร่วมและพื้นที่สาธารณะ เป็นต้นว่าแสวงหาการสนับสนุนจากพันธมิตรเช่น นักวิชาการ นักกิจกรรมทางสังคม ขบวนการประชาชนกลุ่มต่างๆ รวมทั้งจัดกิจกรรมเคลื่อนไหว ธรรมรงค์ ในระดับพื้นที่และในวาระโอกาสสำคัญ เช่น วันที่อยู่อาศัยสากล การแถลงข่าวประจำปีของ เครือข่ายสลัม 4 ภาค ทั้งนี้โดยประสานงานกับสื่อมวลชน

ประสบการณ์ต่อสู้อย่างยาวนานของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ได้มาจากการต่อสู้เพื่อแก้ปัญหา ของตนเอง และ การเข้าร่วมต่อสู้กับขบวนการภาคประชาชนอื่นๆ ทำให้เครือข่ายสลัมสี่ภาคเรียนรู้กล ยุทธ์การเคลื่อนไหวต่อสู้โดยเฉพาะในรูปของการใช้ปฏิบัติการซึ่งหน้า(direct action) ยุทธวิธีการ

<sup>89</sup> Ibid.หน้า 55.



เคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาคที่โดดเด่นที่สุด คือ “การประชุมประท้วง” เพื่อผลักดันให้เกิดการเจรจาระหว่างชาวบ้านกับรัฐอีกทั้งยังช่วยเผยแพร่ปัญหาให้ทั้งสาธารณชน รัฐและสื่อมวลชนเข้าใจ

ยุทธวิธีการชุมนุมประท้วง ของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากประสบการณ์ของชาวบ้านทั้งที่เรียนรู้ผ่านการต่อสู้กับปัญหาของตนเองและการเรียนรู้ร่วมกับกลุ่มคนจน และคนด้อยโอกาสกลุ่มอื่นๆ กล่าวคือ เมื่อครั้งที่ยังไม่มีกรรวมกลุ่มถ้าชาวบ้านต้องการให้รัฐเข้ามาแก้ปัญหาในชุมชนก็เข้าไปเสนอปัญหาให้รัฐเพียงชุมชนเดียว หรือไปกัน 5-10 คน ผลลัพธ์ที่ได้ก็คือ รัฐไม่ได้ช่วยแก้ไขอะไรเลย แต่เมื่อชาวบ้านเริ่มใช้การรวมกลุ่มกัน มีการจัดตั้งรูปแบบองค์กรการเคลื่อนไหวที่ชัดเจน มีการระดมชาวบ้านที่ประสบปัญหา ให้ออกมาต่อสู้ด้วยตนเอง ก็พบว่ารัฐตอบสนองต่อปัญหาของชาวบ้านดีขึ้น ดังนั้น ชาวสลัมจึงยึดยุทธวิธีการชุมนุมเป็นยุทธวิธีหลักในการเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัมสี่ภาคเพื่อสร้างพลังในการต่อรอง<sup>90</sup>

เครือข่ายสลัม 4 ภาค ได้นำประสบการณ์ที่เรียนรู้จากขบวนการคนจนอื่นๆ ทั้งที่ตนเข้าร่วมต่อสู้ด้วยโดยตรง และที่ได้รับอิทธิพลมาโดยทางอ้อมมาปรับใช้กับขบวนการของตน ตามความเหมาะสม ดังเห็นได้จาก คำกล่าวของแกนนำเครือข่ายสลัมสี่ภาค ที่ว่า

“การจัดรูปแบบการชุมนุม วิธีการรณรงค์เผยแพร่ของขบวนการชาวนา ขบวนการแรงงาน เราก็เอามาปรับใช้ได้บ้างเป็นบางวิธีการ อย่างการรณรงค์ของ สก.ยอ. ในอดีตเขาใช้วิธีการเดินเท้า ซึ่งก็จะเป็นการเผยแพร่ปัญหาของพวกเขาเข้าไปด้วย เขาไม่ได้ชุมนุมยึดเยื้ออยู่ศาลากลางเพียงอย่างเดียว เดินเท้าจากกาฬสินธุ์มาโคราชมาขอนแก่น เราจึงคิดว่าบางครั้งเราใช้วิธีปักหลักเพียงที่เดียว เราอาจจะได้แค่กดดันให้เกิดการเจรจา แต่เราไม่ได้ภาพต่อสาธารณะว่า เราเดือดร้อนเรื่องอะไร วิธีการอยู่ในกลุ่มชุมนุมเราก็สามารถนำมาปรับใช้ได้ ถ้ากลุ่มที่เข้มแข็งเราก็สามารถจะจัดการปัญหาของกลุ่มให้เป็นระเบียบได้ ไม่สะเปะสะปะ ไม่ว่าจะป็นข้อเสนอหรืออะไรๆ ก็จะถูกควบคุมดูแลกลุ่มและสมาชิกได้ คือ อย่างน้อยเรื่องจะนำคนออก ถ้าชาวบ้านเขาไม่รู้เรื่องอย่างนี้ก็เป็นปัญหา แต่ถ้าชาวบ้านเขารู้เรื่อง รู้เรื่องตั้งแต่ฐานขึ้นไป เขาก็จะมีกำลังใจลุกขึ้นไปสู้”<sup>91</sup>

ในปี 2543 เครือข่ายสลัม 4 ภาค ได้ชุมนุมยึดเยื้อหน้ากระทรวงคมนาคม โดยการกางเต็นท์นำหม้อหุงข้าว เต้าไฟและถังน้ำมาด้วย เพื่อแสดงให้เห็นว่า การชุมนุมของชาวบ้านครั้งนี้ จะยึดเยื้อจนกว่าจะได้รับการแก้ปัญหา ซึ่งผลที่ออกมาก็คือ มีมติคณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทย (วันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2543) ยอมรับในหลักการ ให้ชุมนุมที่นอกเขตการรถไฟ ได้เข้าที่ดินระยะ

<sup>90</sup> Ibid. หน้า 50.

<sup>91</sup> Ibid. หน้า 51.

ยาว 30 ปี ส่วนชุมชนที่อยู่ใกล้รางรถไฟและต้องรื้อย้าย การรถไฟแห่งประเทศไทยได้หาที่รองรับห่างจากเดิมไม่เกิน 5 กิโลเมตร

จากการศึกษาพบว่า เครือข่ายสลัม 4 ภาค นอกจากมีการเคลื่อนไหวกดดันให้รัฐบาล แก้ปัญหาเฉพาะหน้าแล้วยังเคลื่อนไหวทุกครั้งในวันที่อยู่อาศัยสากลในการเรียกร้องรัฐบาลให้ แก้ปัญหาในระดับนโยบายด้วย

ซึ่งสอดคล้องกับการให้ข้อมูลของที่ปรึกษาองค์กรที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่แท้จริง

“นโยบายในการจัดการพื้นที่สลัมในแต่ละสมัยมักเปลี่ยนไปตามแนวคิดของผู้บริหาร กทม.แต่ละยุค ทำให้ไม่เคยมีแผนพัฒนาที่เป็นรูปธรรมและขาดความต่อเนื่อง ฉะนั้นข้อเสนอ ของชาวบ้านไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดการขยะ การจัดการน้ำเสีย จึงไม่เคยได้รับการ ตอบสนองไม่ต่างอะไรกับเรื่องโฉนดชุมชนที่เครือข่ายสลัม 4 ภาคเรียกร้องมาตลอด สุดท้าย แล้วภาคประชาชนจึงจำเป็นต้องใช้วิธีชุมนุมกดดันเท่านั้นผู้บริหาร กทม.ถึงจะยอมทำ”<sup>92</sup>

จะเห็นได้ว่าการให้ข้อมูลของแกนนำอีกท่านช่วยย้ำให้เห็นความสำคัญในการรวมกลุ่มของ สมาชิกว่า “เรารวมกลุ่มเพื่อให้เกิดการเจรจา ให้เห็นคุณค่าของคนจน คนจนไม่ได้ต้องการพื้นที่ มากมาย เราจึงผลักดันให้เกิดการเจรจา และ ทำให้สมาชิกทุกคนเห็นว่าคนจนก็มีสิทธิในการ เลือก”<sup>93</sup>

#### 4.2.1.3 การสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็ง

ยุทธวิธีการสร้างเครือข่ายให้เข้มแข็งของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ดูเหมือนเป็นเครื่องมือสำคัญใน การระดมทรัพยากร ที่ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และความสัมพันธ์ที่ดีของสมาชิกข้ามเครือข่าย เครือข่ายจึงมีประโยชน์ต่อสมาชิกทั้งเฉพาะหน้าที่เห็นได้จากผลงานที่สมาชิกดำเนินการ เป็นการ ประสานประโยชน์ให้กับสมาชิกเครือข่ายอย่างเท่าเทียมกัน และประโยชน์ระยะยาวคือเกิดระบบการ จัดการที่มีประสิทธิภาพเกิดกระบวนการใหม่ และความรู้ใหม่ในการขับเคลื่อนงานที่ก่อให้เกิด ผลสำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับ งานศึกษาของประภาพรรณ อุ่อบ ที่ชี้ให้เห็นว่า “การทำงานแบบ ประสานพลัง ก่อให้เกิดสมรรถนะการทำงานแบบใหม่ วิธีการจัดการแบบใหม่รวมทั้งมีคู่มือใหม่ๆ สำหรับการทำงาน”<sup>94</sup>

<sup>92</sup> พงษ์อนันต์ ช่างธรรม, "หลังฉากเมืองน่าเที่ยวชุกสารพัดปัญหากทม.," โพสต์ทูเดย์, (23 กรกฎาคม 2554).

<sup>93</sup> นุชนารถ แท่นทอง, สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2559.

<sup>94</sup> ประภาพรรณ อุ่อบ, เครือข่าย: กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานพัฒนาอย่างบูรณาการเชิงพื้นที่. กรุงเทพฯ: เอส.พี.กราฟฟิค พรีเมส พรินติ้ง, 2552.

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กลยุทธ์ที่สำคัญของเครือข่ายสลัม 4 ภาค คือ การรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง และสร้างทางเลือกเองโดยการทำโครงการรณรงค์เพื่อเสนอแนวทางเลือกใหม่ให้รัฐ เช่น การทำโครงการตัวอย่างเป็นรูปธรรมรายกรณี โดยไม่ต้องรอให้รัฐเห็นด้วยในเชิงนโยบาย เช่น ชุมชนที่อยู่ริมคลอง ที่มีข้อเสนอต่อกรุงเทพมหานครว่าชุมชนสามารถที่จะอยู่ร่วมและดูแลรักษาคลองได้ รวมทั้งตระหนักดีว่าเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัมสี่ภาคจำเป็นต้องสร้างแนวร่วมและยกประเด็นปัญหาของเครือข่ายสลัมสี่ภาคให้สังคมเห็นความสำคัญ และเห็นด้วยกับข้อเสนอของเครือข่ายสลัมสี่ภาค และร่วมเป็นส่วนหนึ่งเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายด้วย สมาชิกเครือข่ายสลัมสี่ภาค มีความเป็น “Active Citizenship” พลเมืองที่มีความก้าวหน้า เป็นเครือข่ายทางสังคมที่มีพลังและเป็นการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะล่างขึ้นบน (Bottom up Approach) ซึ่งจะเห็นได้จากยุทธวิธีที่เน้นการจัดตั้งเน้นการรวมกลุ่ม รวมตัวเพื่อสร้างพลัง และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย<sup>95</sup>

#### 4.2.2 กำเนิดและพัฒนาการสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง

ตำบลคลองโยงเป็นพื้นที่ราบลุ่มที่อุดมสมบูรณ์มากพื้นที่หนึ่งของลุ่มน้ำท่าจีนพื้นที่ในเขตนี้สามารถทำนาได้ปีละ 3 ครั้ง ชุมชนแถบนี้จึงถือเป็นชุมชนชาวนาดั้งเดิมที่มีการทำนากันมายาวนาน และ ปัจจุบันยังทำนาอยู่ แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนอาชีพไปสู่การทำเกษตรแบบอื่น และ เป็นชุมชนที่อยู่ชนเมืองใกล้กรุงเทพฯ

เดิมชุมชนคลองโยงใช้คลองเป็นเส้นทางหลักในการคมนาคม ชาวบ้านที่ต้องการเข้ามาในตัวเมืองหรือติดต่อราชการที่ อำเภอนครชัยศรีเดิมใช้เรือหางยาวเป็นพาหนะ และ ต้องมาต่อรถไฟที่สถานีคลองมหาสวัสดิ์ รวมถึงพ่อค้าแม่ค้าที่ต้องการนำสินค้าการเกษตรจากหมู่บ้านออกมาขายหรือต้องการซื้อของเข้าไปขายในหมู่บ้านด้วย อย่างไรก็ตามวิถีชีวิตแบบเดิมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในราว 10 – 15 ปี ที่ผ่านมา หลังจากมีการตัดถนนปิ่นเกล้า-พุทธมณฑล และมีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มาตั้งในแถบถนนสาย 4 พุทธมณฑล และการขยายถนนเส้นพุทธมณฑลวัดมะเกลือ ประกอบการตัดถนนเข้ามายังหมู่บ้าน ทำให้ชาวบ้านเปลี่ยนเส้นทางมาใช้รถโดยสารออกมาจากหมู่บ้านผ่านทางเส้นทางอำเภอพุทธมณฑล จนกระทั่งเรือหางยาวเลิกกิจการไปทั้งหมด<sup>96</sup>

ในปัจจุบันลักษณะของพื้นที่คือ หมู่ 1 และ 2 เป็นพื้นที่การเกษตรกรรมและสวนใหญ่เป้นพื้นที่นา หมู่ 3 เป็นพื้นที่การเกษตรกรรมราวครึ่งหนึ่งที่เหลือเป้นเขตที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะตั้งแต่ป

<sup>95</sup> ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์, "กระบวนการและการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยของเครือข่ายสลัมสี่ภาค," วารสารวิจัยสังคมปีที่ 39.

<sup>96</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, "การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมในสังคม." หน้า 299.

2540 เป็นต้นมาได้มีโครงการสวนเกษตรของบริษัท “ศาลายาการเดิน” มากกว่าซื้อที่ราว ๆ 300 ไร่ และดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินขายแปลงละ 2 งาน ทำให้มีคนภายนอกเข้ามาอยู่อาศัย สวนในหมู่ที่ 4 และ 5 ยังเป็นที่ตั้งของหมู่บ้านพฤษภา 4 และ 8 จำนวน 1,500 หลัง มีประชากรเป็นคนต่างถิ่นมาอาศัยประมาณ 4,300 คน<sup>97</sup>

กล่าวคือ พื้นที่คลองโยงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์สูงที่สามารถทำการผลิตได้ตลอดปีก็ทั้งยังอยู่ใกล้กรุงเทพฯ ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นตามลำดับ ซึ่งแนวโน้มในอนาคตอาจมีการเปลี่ยนมือของที่ดินหากไม่มีวิธีการบริหารจัดการที่ดินที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชน

สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม (ชื่อเดิมคือ สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด) เป็นสหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคม รูปแบบสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินพื้นที่ครอบครองกรรมสิทธิ์ของสหกรณ์อยู่ในท้องที่ตำบลคลองโยง และตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม บ้านคลองโยงเป็นชุมชนเก่าแก่บริเวณ “ทุ่งนครชัยศรี” เดิมที่ดินผืนนี้ตกทอดกันมา 4 ถึง 5 ชั่วอายุคน แต่ความเปลี่ยนแปลงในด้านการถือครองที่ดินเกิดขึ้นหลังการพัฒนาคลองในที่ราบลุ่มภาคกลางช่วงรัชกาลที่ 4 และ 5 มีคลองใหม่ๆ เกิดขึ้นความเปลี่ยนแปลงด้านการถือครองที่ดินสำคัญในช่วงที่มีการขุดคลองมหาสวัสดิ์ในปี พ.ศ. 2400 ซึ่งขุดขึ้นในรัชกาลที่ 4 ได้ให้มีการจับจองที่ดินโดยพระบรมวงศานุวงศ์ในพระราชตระกูลตีสกุลถึงเจ้าของรายสุดท้ายที่ระบอบอยู่ในโฉนดที่ดินแปลงนี้ เจ้าของโฉนดที่ดินคือนางประไพพิศ เกตุรายนา โดยมีนายบุญชิต เกตุรายนา เป็นผู้จัดการมรดก ที่ดินแปลงนี้ได้ถูกขายยกผืนครั้งใหญ่มาครั้งหนึ่งในปี 2496 ในราคาไร่ละราว 1,100 บาท และคงเหลืออีกจำนวน 1,800 ไร่ นายบุญชิต เกตุรายนา ได้มอบให้นายกองนาคเก็บค่าเช่าเพื่อส่งให้แก่ตนเอง ส่งผลให้ชาวบ้านคลองโยงต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดินจำนวนราว 1,803 ไร่

กระแสการปฏิรูปที่ดิน ในปี 2518 เจ้าของที่ดินก็ต้องการจะขายที่ดิน ขณะที่ชาวนาก็ต้องการมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ชาวนาจึงได้รวมตัวกันเสนอต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ ขอยืมเงินจากกองทุนหมุนเวียนจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร พ.ศ.2518 มาดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์นิคมเพื่อดำเนินการเช่าซื้อที่ดิน<sup>98</sup> โดยชาวบ้านค่อยๆ ผ่อนส่งเงินคืนแก่กองทุนหมุนเวียนฯ ดังพบหลักฐานจากหนังสือราชการกองสหกรณ์นิคม กส. 12.8/198ลงวันที่ 20พฤศจิกายน 2518 ได้อ้างถึงคำสั่งกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ 609/2518 สั่ง ณ วันที่ 29 กันยายน 2518 ให้คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินที่ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พิจารณาราคาที่ดินและความเหมาะสมของที่ดินตามที่

<sup>97</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองในชุมชนชนบทและการปรับตัวของชาวนา," วารสารพัฒนาสังคมสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 17. (2558):หน้า 35.

<sup>98</sup> ประชาไท. "นักข่าวพลเมือง"คลองโยง"กว่าจะเป็นโฉนดชุมชนแห่งแรก." (ออนไลน์). 2554.

เกษตรกรผู้เช่านาได้ร้องขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์จัดตั้งสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน ซึ่งปรากฏหลักฐานว่าได้มีการซื้อที่ดินจำนวน ราว 1,800ไร่ ในราคาไร่ละ 2,500บาท โดยปรากฏหลักฐานว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวนี้ซื้อโดยเงินกองทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกร เป็นเงินทั้งสิ้น 4,507,500บาท (หนังสือราชการโดยนิคมสหกรณ์คลองหลวง ลงวันที่ 1 มีนาคม 2543 ระบุว่าจนถึงปี 2542 กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ส่งเงินเข้าบัญชีกองทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกร 4,141,791บาท และจนถึงปี 2550 ชาวบ้านได้คืนเงินกองทุนไปแล้วราว 5.6 ล้านบาท)

ปี 2519 หลังการซื้อที่ดินได้เข้าสู่กระบวนการจัดตั้งสหกรณ์ จนกระทั่งในปี 2523 ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง และไม่ได้มีการดำเนินการเช่าซื้อที่ดินตามเจตนารมณ์เดิมของการซื้อที่ดินภายใต้กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ ซึ่งมีหลักฐานเอกสารทางราชการระบุไว้อย่างชัดเจน<sup>99</sup> (หนังสือราชการ กส.1208/198 ลงวันที่ 20 พ.ย.2518) รวมทั้งหลักฐานที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสหกรณ์คลองโยงปี 2520 และหลักฐานจากคำบอกเล่าของสมาชิกสหกรณ์ที่ยืนยันว่า ต้องการจัดตั้งสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน ที่ในระยะเริ่มแรกให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์เช่าที่ดินก่อน หลังจากผ่อนส่งเงินยืมจากกองทุนหมุนเวียนฯ จำนวน 4.5 ล้านบาท (ซึ่งพบในหนังสือราชการปี 2543 ระบุว่า ได้มีการส่งเงินคืนกองทุนไปแล้วราว 4.2 ล้านบาท) และมีการพัฒนาที่ดิน รวมทั้งเมื่อสหกรณ์มีความเข้มแข็งแล้ว จึงจะมีการดำเนินการเช่าซื้อ

จากงานศึกษาของปิยะนาถ วชิรบัณฑิต<sup>100</sup> พบว่า เมื่อปี 2517 นายบุญชิต เกตุรายนาค ได้ให้นายพล ภูระยา สหกรณ์จังหวัดนครปฐม เข้ามาหาผู้นำชุมชน โดยได้แจ้งแก่ชาวนาเชื่อว่า นายบุญชิตบอกว่าไม่ได้ค่าเช่ามาหลายปีแล้ว

“ถึงปีก็บอกว่าหนูกิน ถึงอีกปีก็บอกน้ำท่วม”

จึงอยากให้ชาวนาผู้เช่าที่ดินของตนมีที่เป็นของตัวเอง โดยขอให้ทำในรูปแบบสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน และตนจะขายที่ดินแปลงนี้ให้ในราคาถูก จึงให้คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินที่ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พิจารณาราคาที่ดินและความเหมาะสมของที่ดินตามที่เกษตรกรผู้เช่านาได้ร้องขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์จัดตั้งสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน ซึ่งปรากฏหลักฐานว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์ได้นำเงินจาก “เงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2518” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ชาวนาไรชาวนามีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง โดยได้จัดซื้อ

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> ปิยะนาถ วชิรบัณฑิต. การสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล: กรณีศึกษาชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

ที่ดินจากนายบุญชิต เกตุรายนาท ที่ดินแปลงนี้ตั้งอยู่ที่ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เนื้อที่ 1,803-0-31 ไร่ ราคาไร่ละ 2,500 บาท เป็นเงินทั้งสิ้น 4,507,500 บาท

เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้จัดซื้อไว้ในนามกระทรวงการคลังเพื่อใช้ในราชการ กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงมอบให้สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัดเช่า และสหกรณ์ได้นำที่ดินดังกล่าวไปให้สมาชิกเช่า จำนวน 74 ราย ในอัตราไร่ละ 126 บาท/ปี พร้อมกับมีการพัฒนาพื้นที่โดยการขุดคลองขอยและจัดแปลงนา แปลงละ 20 ไร่ จนกระทั่งในปี 2523 ได้มีการจัดขบวนการตามแปลงนาจำนวน 83 แปลง ซึ่งอยู่ในพื้นที่ หมู่ที่ 1,5 และ 8 ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และพื้นที่หมู่ที่ 2 ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม และจดทะเบียนการจัดตั้งสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2524 เลขทะเบียนสหกรณ์ที่ กสน.144/2524 เลขทะเบียนข้อบังคับที่ น. 099745 โดยมีพื้นที่ครอบครองจำนวน 1,803-0-31 ไร่ ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ นฐ.113 โฉนดเลขที่ 9112 ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี และ นฐ. 114 โฉนดเลขที่ 9395 ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ตามเนื้อที่ที่ระบุไว้ในโฉนด ผลการจัดตั้งสหกรณ์ทำให้เกิดการจัดสรรที่ดินเป็นแปลงชัดเจน สมาชิกสหกรณ์จะได้รับที่ดินที่ถูกจัดสรรให้ครัวเรือนละ 20 ไร่ จำนวน 85 แปลง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการจัดตั้งสหกรณ์นิคมฯ ชาวบ้านได้ผลักดันให้มีการดำเนินการเช่าซื้อ 2 ครั้ง คือในปี 2533 และ ในปี 2546 ซึ่งมีชาวบ้านในชุมชนบางส่วนเข้าร่วมเคลื่อนไหวกับเครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย แต่ก็ไม่สามารถผลักดันจนสำเร็จได้ จนกระทั่งในปี 2549 กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ส่งมอบที่ดินคืนแก่กรมธนารักษ์ตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้กรมธนารักษ์ทวงที่ดินคืนจากหน่วยงานต่างๆ มาดำเนินการจัดเช่าเองภายใต้โครงการรัฐเอื้อราษฎร์ จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้ที่ดินของชุมชนคลองโยงอยู่ภายใต้การรับผิดชอบของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดนครปฐม มีการจัดการดำเนินการเช่า การคิดค่ารังวัด ค่าประกันที่ดิน ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าในอัตราที่สูงมาก ซึ่งได้กำหนดให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ พ.ศ. 2547 ซึ่งแต่เดิมสมาชิกจะเสียคนละ 3,000-4,000 บาทต่อแปลง แปลงหนึ่งมีประมาณ 20 ไร่ ทำให้ชาวบ้านต้องจ่ายค่าเช่าให้กรมธนารักษ์ในอัตราที่สูงขึ้น

กล่าวคือ ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนจากอัตราค่าเช่าที่สูงขึ้น และ มีการเปลี่ยนเงื่อนไขการเช่า โดยผู้ที่ไม่ได้เป็นเกษตรกรก็สามารถเช่าได้ ทำให้ที่ดินของเกษตรกรมีแนวโน้มจะเปลี่ยนมือและหลุดมือในที่สุด

จากคำบอกเล่าของประธานสหกรณ์ฯ นอกจากจะมีหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่ตั้งอยู่ใกล้ชุมชน และพื้นที่โดยรอบแล้ว พื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่รอบชุมชนคลองโยงบางส่วน ได้ถูกนายทุนซื้อไปบ้าง

แล้วแต่ยังไม่ได้นำไปปลูกสร้างอาคาร จึงอาจกล่าวได้ว่าชุมชนคลองโยงกำลังถูกล้อมรอบด้วยหมู่บ้านจัดสรรที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคตการปกป้องพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองของชุมชนคลองโยงในปัจจุบันเกิดขึ้น ภายใต้นโยบายโฉนดชุมชนอันเกิดจากความร่วมมือของสมาชิกในชุมชนที่พร้อมจะบริหารจัดการกันเองเพื่อรักษาพื้นที่สีเขียวชานเมืองแห่งนี้ให้คงอยู่ต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขของการเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกันทั้งชุมชน

กล่าวโดยสรุป ขบวนการต่อสู้เพื่อที่ดินในพื้นที่คลองโยงปรากฏขึ้นหลังจากมีการขึ้นค่าเช่าในที่ดินที่คนรุ่นปู่ ย่าได้หักร้างตากพงมาให้พวกเขาได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำมาหากินอันเนื่องมาจากลักษณะที่ดำเนินการที่ไม่เป็นธรรม ของรัฐผ่านสำนักธนารักษ์ประจำจังหวัดนครปฐมและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเข้ากดดินและบีบบังคับให้ชาวบ้านต้องจ่ายค่ารังวัด ค่าประกันที่ดิน ค่าธรรมเนียม ค่าเช่าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมในอัตราสูงมากจนชาวบ้านไม่สามารถรับได้นั้นการเคลื่อนไหวต่อสู้ครั้งนี้ถือว่าเป็นการลุกขึ้นสู้กับภาครัฐอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก<sup>101</sup>

### ปัญหาความเดือดร้อน และ ขอบเขตของกรณีปัญหา

กรณีสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยงเป็นกรณีปัญหาที่ดินราชพัสดุในพื้นที่ ตำบลคลองโยง อ. พุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม โดยสหกรณ์ได้เช่าซื้อที่ดินราชพัสดุผ่านการกู้จากกองทุนหมุนเวียนฯ แต่กองทุนฯหยุดการดำเนินการไปเมื่อปี 2536 ทางสหกรณ์ฯจึงผ่อนต่อจนหมดในปี 2544 แต่ก็ยังทำการโอนกรรมสิทธิ์ไม่ได้ เพราะติดปัญหาทางข้อกฎหมาย หลังจากนั้นก็มีโครงการรัฐเอื้อราชูร์ขึ้นในสมัยรัฐบาลทักษิณทำให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงในที่ดินของเกษตรกร

#### 4.2.2.1 โครงสร้างองค์กรของสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง

ข้อมูลทั่วไปของสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด ข้อมูลจากกรมส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร ณ (วันที่ 30 เมษายน 2553) ข้อมูลประชากรปัจจุบันในชุมชน 969 ราย/180 ครัวเรือน ,อาชีพประชากรในชุมชนทำการเกษตรกรรม จำนวน 104 ครัวเรือน โดย สหกรณ์มีพื้นที่ จำนวน 1,803-0-31 ไร่ / จำนวน 85 แปลง และ สหกรณ์บ้านคลองโยง(จำกัด) มีสมาชิกทั้งสิ้นจำนวน 226 ราย / คณะกรรมการบริหาร 9 คน

สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม มีสมาชิกสหกรณ์ทุกคนเป็นเจ้าของสหกรณ์ แต่เนื่องจากสมาชิกสหกรณ์ทุกคนไม่สามารถร่วมบริหารกิจการของสหกรณ์ได้ จึงต้องมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้บริหารงานแทน สมาชิกสหกรณ์ทุกคนมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการทั้งปวง นอกจากนี้เพื่อให้กิจการสหกรณ์ดำเนินการได้

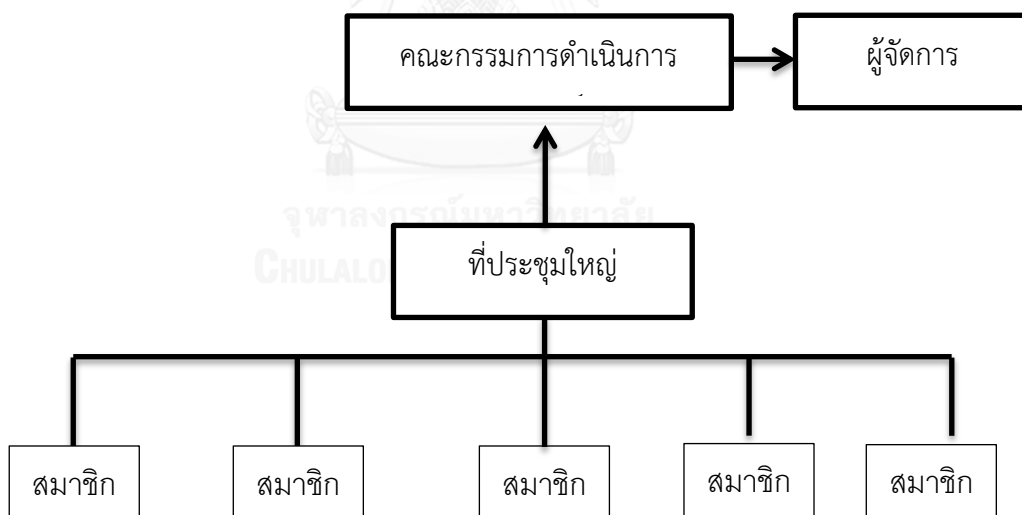
<sup>101</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, "การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมในสังคม." หน้า 292.

อย่างกว้างขวาง และให้บริการแก่สมาชิกสหกรณ์ได้อย่างทั่วถึงคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะจัดจ้างผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในกิจการของสหกรณ์

งานศึกษาของ กัญญา สุทัศน์ และ คณะ<sup>102</sup> พบว่า ตำบลคลองโยงครอบคลุมพื้นที่ 19,000 ไร่ ซึ่งพื้นที่สหกรณ์บ้านคลองโยงถือครองจำนวน 1,803 ไร่ มีสมาชิกอยู่ในความดูแล 4 หมู่บ้านด้วยกัน คือ หมู่ 8 (ทั้งหมด) หมู่ 1 และ หมู่ 5 (เพียงบางส่วน) และหมู่ 2 ของตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรีในแต่ละครัวเรือนมีที่ดินถือครองต่ำสุด 5 ไร่ และสูงสุดไม่เกิน 20 ไร่ สหกรณ์บ้านคลองโยงมีครัวเรือนจำนวน 176 ครัวเรือนและจำนวนประชากร 838 คน

พื้นที่ของสมาชิกสหกรณ์คลองโยง จำนวนพื้นที่ 1,803 ไร่ มีการจัดสรรให้แก่สมาชิกครั้งแรกจำนวน 82 แปลง แต่ต่อมาได้มีการแบ่งเป็นแปลงย่อยลง (ไม่เล็กไปกว่า 10 ไร่) จึงเพิ่มเป็นจำนวน 85 แปลง แต่ที่ดินที่มีการจัดสรรในแปลงมีจำนวนเพียง 1,450 ไร่ เท่านั้น (แปลงที่มีเนื้อที่ 10 ไร่ มีจำนวน 25 แปลง หรือ 250 ไร่ และแปลงที่มีเนื้อที่ 20 ไร่ มีจำนวน 60 แปลงหรือ 1,200 ไร่) เพราะมีที่ดินอีกส่วนหนึ่งเป็นที่อยู่อาศัยราว 200 ไร่ ในส่วนที่เหลือเป็นที่ตั้งที่ทำการสหกรณ์ ที่ดินมอบให้โรงเรียน ที่ดินซึ่งเป็นถนนและคูคลอง รวมทั้งสิ้น 180 ครัวเรือนประชากร 969 คน

ภาพที่ 4 โครงสร้างองค์กรสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง



ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

จากตารางโครงสร้างสหกรณ์บ้านคลองโยงจะพบว่า ใช้รูปแบบการดำเนินแบบระบบสหกรณ์ทั่วไป แต่เป้าหมายสำคัญของสหกรณ์บ้านคลองโยง ไม่ได้มุ่งเน้นผลตอบแทนสูงสุดของสมาชิก ในทางกลับกัน

<sup>102</sup> กัญญา สุทัศน์ และ คณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาลักษณะของชุมชนเข้มแข็งเพื่อการจัดการที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2556.



นั่น คือ การหาแนวทางการจัดการที่ดินด้วยคุ่มครองพื้นที่เกษตรกรรมไม่ให้เปลี่ยนมือจากเกษตรกรในชุมชน เนื่องจาก ชุมชนคลองโยงเป็นพื้นที่ปริมณฑลที่ไม่ห่างจากกรุงเทพฯมากนัก ทำให้การพัฒนาของอสังหาริมทรัพย์รุกเข้ามาอย่างรวดเร็ว จะเห็นได้ว่า มีหมู่บ้านจัดสรร ขึ้นมาแทนที่พื้นที่เกษตรกรรมอย่างมากมาย

#### จุดหมายขององค์กร

สหกรณ์บ้านคลองโยงคำนึงถึงการสร้างความมั่นคงในที่ดิน และ รักษาพื้นที่เกษตรกรรมในรูปแบบของโฉนดชุมชนโดยดำเนินการด้วยระบบสหกรณ์ “ความเจริญมันรูกชุมชนของเราเร็วมากถ้าไม่มีวิธีการจัดการ ชุมชนคงไม่มีทางรอด”<sup>103</sup> การให้ข้อมูลของประธานสหกรณ์ฯทำให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงของชุมชนเกษตรมาสู่ชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว อีกทั้งราคาที่ดินได้ปรับตัวสูงขึ้นตามกลไกตลาดทำให้ สมาชิกในชุมชนบางส่วนได้ขายที่ดินให้กับบุคคลภายนอก จึงเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงในชุมชนในช่วงทศวรรษของการพัฒนา

#### 4.2.2.2 การเคลื่อนไหวของสหกรณ์บ้านคลองโยง

เนื่องจากประวัติศาสตร์ที่ดินบริเวณนี้เป็นของเจ้านายมาก่อน ส่งผลให้คนในแถบลุ่มแม่น้ำในภาคกลางโดยเฉพาะลุ่มน้ำนครชัยศรีมีลักษณะความสัมพันธ์ทางการเมืองกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้มีอำนาจเป็นแบบไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ดังนั้นเมื่อจำเป็นต้องลุกขึ้นสู้ การสร้างพลังในการต่อสู้ของคนคลองโยงจึงเป็นไปในลักษณะที่ไม่ใช้ความรุนแรง (Non-violent Action) แต่เลือกใช้ยุทธศาสตร์การต่อสู้ใหม่ (tactical innovation) อันนำมาซึ่งพลังและความสำเร็จของข้อเรียกร้องโดยการเลือกใช้พื้นที่สื่อเป็นยุทธศาสตร์หลักในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้กับอำนาจรัฐ<sup>104</sup> โดย นักวิชาการคนสำคัญที่มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนได้ให้ข้อมูลว่า

“ชาวบ้านที่คลองโยงมีประสบการณ์การต่อสู้ที่มีลักษณะเฉพาะ”<sup>105</sup>

กล่าวคือ ชาวบ้านคลองโยงเป็นชุมชนเกษตรกรดั้งเดิมที่มีความอุดมสมบูรณ์ ด้วยวิถีชีวิตที่สุขสบายและเรียบง่ายทำให้ส่งผลต่อรูปแบบการเคลื่อนไหวต่อสู้

ขบวนการต่อสู้เพื่อที่ดินทำกินของชาวคลองโยงปรากฏขึ้นหลังจากที่มีการขึ้นค่าเช่าในที่ดินสมาชิกสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยงฯ จึงรวมตัวกันเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 มีการประชุมร่วมกันและมีมติร่วมกันให้ร่วมกันเรียกร้องให้กรมธนารักษ์พื้นที่จังหวัดนครปฐมชะลอการเก็บค่าเช่าและ

<sup>103</sup> บุญลือ เจริญมี, สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2558.

<sup>104</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, "การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมในสังคม." หน้า 302.

<sup>105</sup> ประภาส ปันตบแต่ง, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2559.

ค่าธรรมเนียมต่างๆ และเห็นว่าต้องผลักดันให้ชาวนามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินตามเจตนารมณ์ของผู้ชายที่ดิน และตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 85 วรรค 2 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร” จึงร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยทำหนังสือถึงอดีตนายกรัฐมนตรี

ลักษณะเด่นของการสร้างพลังของขบวนการชาวบ้านคลองโยง<sup>106</sup> คือการสื่อสารเพื่อ “ส่งเสียง” ของพวกเขาให้ออกไปสู่สังคมในวงกว้าง เพื่อให้ประเด็นปัญหาของพวกเขาได้รับการถกเถียงในพื้นที่สาธารณะ และการกดดันกับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ การสร้างกรอบ (framing) ผ่านสื่อจึงได้ถูกนำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์หลักในการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างอำนาจในการต่อสู้ของชาวบ้านคลองโยง การใช้สื่อถือเป็นกลยุทธ์ของขบวนการในการสื่อสารเรื่องราวของตัวเองจากภาษาของตัวเองเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมโดย ขบวนการเป็นผู้เชื่อมโยงเรื่องราวประเด็นปัญหาที่ดินของตนให้เข้ากับ ความหวังใฝ่ใจของคนวงกว้างในสังคม โดยอาศัยเทคนิควิธีการและเครื่องมือที่หลากหลายในการจัดวางประเด็น เป้าหมาย ความเชื่อ และ ค่านิยมต่างให้แก่ผู้สนับสนุนขบวนการผ่านยุทธศาสตร์การใช้พื้นที่สื่อต่างๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ หนังสือ บทความ ต่างๆ เป็นต้น

จากเอกสารของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ได้อธิบายว่า ชาวบ้านคลองโยงมีกระบวนการสร้างกรอบ (framing process)<sup>107</sup> ประเด็นเพื่อสื่อสารต่อสาธารณะ 3 ประการ ได้แก่ 1) การสร้างกรอบการวินิจฉัยปัญหา 2) กรอบกรอบเสนอทางออก และ 3) กรอบกรอบการจูงใจ ดังต่อไปนี้

### 1) การสร้างกรอบการวินิจฉัยปัญหา (Diagnostic Framing)

โดยการวินิจฉัยปัญหาที่ดินเริ่มจากการเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ทำให้ชาวบ้านต้องลุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อสิทธิของตัวเอง และ ทำให้ปัญหาที่ดินเป็นประเด็นทางการเมืองในระดับชาติโดยการกล่าวถึงการดำเนินนโยบายด้านการจัดการที่ดินที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาของชาวบ้านคลองโยง ตั้งแต่รัฐบาลสมัคร จนถึงรัฐบาลอภิสิทธิ์ ในเรื่องการจัดสรรที่ราชพัสดุ ในลักษณะการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการดำเนินนโยบายด้านความเป็นธรรมในการกระจายการถือครองที่ดิน และ การลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจของคนในสังคม โดยเน้น

<sup>106</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, "การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมในสังคม." หน้า 302.

<sup>107</sup> Ibid. หน้า 301.

ประเด็นการกระจายการถือครองทรัพยากรที่ดินและความมั่นคงในที่ทำกินของเกษตรกร ซึ่งใช้ยุทธวิธี การนำเสนอผ่านบทความ กรอบการนำเสนอบทวิเคราะห์นโยบายและปฏิบัติการอันไม่เป็นธรรมของ ภาครัฐ รวมถึงหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนแรก การสร้างกรอบประเด็นปัญหาขบวนการทางสังคมใช้สื่อในการทำให้ ประเด็นปัญหาเข้ามาในปริทัศน์สาธารณะ(bringing it to light) ซึ่งกระบวนการนี้คือการจัดวาง ประเด็น(Process of Agenda setting) ของชาวบ้านคลองโยง สะท้อนจากกระบวนการคิดประเด็น ชาวหรือประเด็นการเขียนบทความ ในส่วนของการทำงานข่าวเริ่มแรกเกิดจากการทำงานร่วมกัน ระหว่างทีมงานนักข่าวพลเมืองจากไทยพีบีเอส กับแกนนำในคลองโยงที่ต้องการต่อสู้ในปัญหาที่ดิน ราชพัสดุ

การเคลื่อนไหวของชาวบ้านคลองโยงใช้พื้นที่สื่อในการนำเสนอประเด็นปัญหาและถามทาง การแก้ไขปัญหาจากภาครัฐผ่านการใช้พื้นที่สื่อซึ่งพื้นที่สื่อที่คนในขบวนการเคลื่อนไหวเป็นผู้กระทำ หลักซึ่งมีความหลากหลาย สามารถจำแนกพื้นที่ประเภทของสื่อได้ 4 ประเภทหลัก ได้แก่

1) สื่อการกระจายภาพและเสียงรายการทางสถานีโทรทัศน์(Broadcast Media)จำนวน 2 รายการหลัก ได้แก่ รายการนักข่าวพลเมือง รายการเวทีสาธารณะ ซึ่งออกอากาศรวมกันมากกว่า 10 ตอน 2)สื่อใหม่หรือสื่อออนไลน์(New Media) บทความลงเว็บไซต์กรุงเทพฯธุรกิจ จำนวน ๑๔ บทความ 3)สื่อสิ่งพิมพ์(Print Media) ได้แก่ นิตยสารเวย์ ในบทความชื่อ “บ้านปากด้วยนโยบาย ปฏิรูปที่ดิน” และ 4)พื้นที่ในการสื่อสารอื่นๆ ได้แก่ เวทีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเด็นการ เคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาในท้องถิ่น เช่นการประชุมสมาชิกสหกรณ์คลองโยง หรือ เวทีการประชุม เสวนาในสถาบันวิชาการ เช่น เวทีการปรึกษาหารือเรื่อง “ปัญหาในสิทธิที่ดินของชาวนาตำบลคลอง โยง : บทบาทและความร่วมมือของหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชนในการหา ทางออก” ในวันที่ 9 กรกฎาคม 2551 เวลา 9.00 น. – 12.00 น. ณ ห้องประชุมชั้น ตึกสถาบันวิจัย ประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล (ศาลายา) จัดโดยสำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการ พัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลและคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติและการประชุมเสวนาที่จัดที่ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในวันที่ 2 กันยายน เป็นต้น

ขั้นตอนที่สอง การทำให้ประเด็นให้ถูกฉายให้เห็นได้อย่างชัดเจน การใช้พื้นที่สื่อของชาวบ้าน คลองโยงในการตั้งประเด็นให้ถูกฉายให้เห็นได้อย่างชัดเจน(spotlight on the issue) ซึ่งในขั้นตอนนี้ ชาวบ้านคลองโยงใช้วิธีการที่ประเด็นทางสังคมจะถูกกรอบโครง(Framed)ในข่าวจากสื่อโดยการถาม ทวง/ตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาล สังเกตเห็นได้ชัดจากลักษณะการนำเสนอที่หลากหลายในการ

ทำการฉายให้เห็นประเด็นปัญหาได้อย่างชัดเจนและมุ่งเน้นไปที่ สาเหตุอันเป็นต้นเหตุของปัญหาโดยมีการนำเสนอถึงตัวบุคคลและผู้มีอำนาจในหน่วยงานต่างๆซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหายุ่ตลอดเวลา ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากลักษณะการนำเสนอผ่านสื่อประเภทต่างๆ

ขั้นตอนที่สามารถยกระดับปัญหาพื้นฐานให้เป็นประเด็นทางสังคมและประเด็นสาธารณะที่จะได้รับการแก้ไขต่อไป การเคลื่อนไหวผ่านสื่อของชาวบ้านคลองโยงสามารถขยายประเด็นข่าวให้ไปสู่สาธารณะเพื่อเสริมสร้างพลังให้แก่การทำกิจกรรมของชาวบ้านคลองโยงผ่านพื้นที่สื่อต่างๆ ได้สำเร็จ และผลงานการผลิตข่าวที่สื่อสารออกไปผ่านพื้นที่สื่อของชาวบ้านคลองโยงจัดว่ามีความโดดเด่น เช่น การผลิตข่าวออกสู่รายการนักข่าวพลเมือง ซึ่งนำเสนอผ่านสถานีโทรทัศน์ในช่วงข่าวภาคค่ำเป็น ยุทธศาสตร์หนึ่งในการนำความรู้สึก ข้อเท็จจริงและความจริงที่เกิดขึ้นกับปัญหาการเรียกเก็บค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงของกรมธนารักษ์ไปตีแผ่ให้ปรากฏในสังคม

## 2) การสร้างกรอบแนวทางออกและการแก้ไขปัญหา (Prognostic Framing)

ชาวบ้านคลองโยงได้ทำการเคลื่อนไหวผ่านพื้นที่สื่อในการเสนอทางออกในการแก้ไขปัญหานั้น พวกเขาต้องการไปยังสาธารณชนและภาครัฐ โดยการพยายามยื่นข้อเสนอชุดทางเลือก ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่น และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้ข้อสรุปมาจากการประชุมของชาวบ้านที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ฯ การปรึกษาหารือกันกับนักวิชาการรวมถึงเครือข่ายต่างๆ ที่สำคัญเช่น เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยซึ่งมีประสบการณ์ในและมีความสนใจ รวบรวมและศึกษาปัญหาดังกล่าว โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมกันระหว่างขบวนการภายในเครือข่าย ทั้งมีการเชิญนักวิชาการหรือผู้มีประสบการณ์จากเครือข่ายมาช่วยคิดแก้ไขปัญหานั้นในพื้นที่คลองโยง และมีการต่อสู้ร่วมกันเพื่อให้สามารถสรุปเป็นข้อเสนอที่สามารถยื่นให้แก่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจพิจารณาและเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ความต้องการของการเคลื่อนไหว

## 3) การสร้างกรอบในการจูงใจ (Motivational Framing)

การสร้างกรอบในการจูงใจหัวใจก็คือ เป็นการสร้างเครื่องมือต่อสู้ หรือคำชี้แจงเพื่อใช้เป็นปฏิบัติการต่อสู้ของขบวนการการสร้างอาณาบริเวณที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถกรอบโครงประเด็นให้ไปสู่ปริณทผลที่กว้างขวางขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการโน้มน้าวให้ประชาชนเข้าร่วมกับขบวนการในการแก้ปัญหานั้นตามวิธีการที่ขบวนการได้เสนอไว้ยุทธศาสตร์นี้เป็นการทำให้สาธารณชนรับรู้ว่าการกระทำของขบวนการเป็นการกระทำที่มีเหตุผลและเป็นประเด็นสำคัญโดยการนำเสนอสถานการณ์การจัดการปัญหาที่ดินโดยกล่าวถึงนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อหาแนวร่วมที่ต้องการการเห็นความเปลี่ยนแปลงในการจัดการที่ดินดังกล่าว ซึ่งสามารถจูงใจให้ผู้เฝ้ามองการดำเนินนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐบาลสนใจประเด็นโฉนดชุมชนซึ่งเป็นประเด็น

หลักในการแก้ปัญหาคลองโยงด้วย เนื่องจากเป็นกรณีตัวอย่างที่รัฐบาลมักกล่าวถึง นอกจากนี้ยังเป็นกรณีหนึ่งที่ทำให้ภาครัฐหันมาใส่ใจในการจัดการปัญหาที่ดินในสังคมไทยโดยเฉพาะที่ดินให้ชาวบ้าน ชาวไร่

#### 4.2.2.3 การเคลื่อนไหวเพื่อสื่อสารในพื้นที่สาธารณะ

ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวที่เน้นการสื่อสารนั้นไม่สามารถทำได้จากการสื่อสารผ่านสื่อมวลชนเท่านั้น ยุทธวิธีดั้งเดิมในการเคลื่อนไหวของขบวนการ เช่น การร่วมชุมนุม เดินขบวนประท้วง ฯลฯ ยังคงเป็นกิจกรรมที่ขบวนการต้องใช้ทั้งเพื่อสร้างทรัพยากรในการเคลื่อนไหวอื่นๆ ในขณะเดียวกัน กิจกรรมเหล่านั้นก็ถือเป็นทรัพยากรในฐานะเป็นเรื่องราวที่ใช้ในการสื่อสารต่อสาธารณะด้วยเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ได้มาปักหลักชุมนุมที่ทำเนียบรัฐบาลเป็นเวลา 3 วัน ตั้งแต่วันที่ 11-13 มกราคม 2553 หลังเกิดเหตุการณ์การลอบสังหารสมาชิกเครือข่ายในพื้นที่ภาคใต้ ทั้งนี้การเคลื่อนไหวครั้งนี้ไม่ได้มีเพียงการชุมนุมอย่างเดียว แต่มีการกำหนดยุทธวิธีในการสื่อสารเรื่องราวของตนเองออกสู่สาธารณะในวงกว้าง โดย การสร้างความร่วมมือกับนักสื่อสารมวลชน และ นักกิจกรรมเพื่อสังคม

ทั้งนี้ที่ปรึกษาของเครือข่ายได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับ สหกรณ์คลองโยงว่า

“กรรมสิทธิ์ร่วมของสมาชิกสหกรณ์ ทำให้ไม่สามารถไปจำหน่าย จ่าย โอน หรือ แยกแยกเอกสารสิทธิ์นี้ออกไปได้ แต่สามารถเปลี่ยนมือได้ภายใต้กลไกของสหกรณ์ ส่วนคนที่ จะมาใช้พื้นที่นี้ต้องเป็นเกษตรกร หรือ เป็นสมาชิกของสหกรณ์ อีกทั้งการประกาศการ ค้ำครองพื้นที่เกษตรกรรมของคลองโยง นั้นเพื่อให้ที่ดินไม่ถูกเปลี่ยนมือหรือเปลี่ยนการใช้ ประโยชน์ที่ดินไปทำเป็นอย่างอื่น”<sup>108</sup>

กล่าวในแง่นี้ คือ การสร้างพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จเชิงรูปธรรมขึ้นมา และ กำหนดพื้นที่ ดำเนินการการจัดการที่ดินด้วย “โฉนดชุมชน” ให้เป็นแหล่งศึกษาการจัดการที่ดินแนวใหม่ ทั้งนี้ ยุทธวิธีที่สำคัญของ ชาวบ้านคลองโยง คือ “การย้ำหรือซ้ำบ่อยๆ” (repeating) เพื่อช่วยให้เกิดความ น่าสนใจและเป็นที่ยึดจำเพิ่มขึ้น การใช้พื้นที่สื่อในการเคลื่อนไหวของชาวบ้านคลองโยงเกิดขึ้นมาจากการที่แกนนำที่เข้าไปเรียกร้องหรือเข้าพบตัวแทนภาครัฐ ต้องการเก็บภาพการทำกิจกรรมการต่อสู้ ของตนกลับมาให้คนในชุมชนดูเพื่อเป็นหลักฐานในการสร้างความไว้วางใจกับชาวบ้านว่า กลุ่มแกนนำ ได้มีการต่อสู้เพื่อสิทธิเกี่ยวกับปัญหาที่ดินคลองโยงจริง ดังที่ตัวแทนกลุ่มกล่าวว่า

“แต่เดิมไม่ได้ตั้งใจแต่พองานของเราออก 5-6 ตอน ตอนแรกภาพที่เรากลับมาเรา ไม่ได้ต้องการมาเป็นนักข่าวเราต้องการบอกคนในชุมชนว่าพวกเราผู้นำไปทำอะไรมาบ้างเรา

<sup>108</sup> ประยงค์ ดอกกล้าโย, สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2558.

อยากให้เค้าเชื่อใจเราเวลาเราไปพบผู้ ว่าก็ถ่ายไว้เราต้องการบอกด้วยภาพเพราะอยากให้คนในชุมชนหันเข้ามาช่วยเราแต่พอทีวีไทยเข้ามาก็เอาภาพ ที่พวกเราเก็บไว้มาตัดต่อ”<sup>109</sup>

จะเห็นได้ว่า กระบวนการสร้างโครงกรอบประเด็นเพื่อสื่อสารต่อสาธารณะของชาวบ้านคลองโยงนั้น สาเหตุสำคัญมาจาก ชาวบ้านคลองโยงส่วนใหญ่มองว่าการชุมนุมเป็นวิธีหนึ่งจากหลายวิธีในการกดดันผู้มีอำนาจ แต่การสื่อสารสาธารณะนั้นจะสามารถสร้างพลังให้ผู้เห็นใจ หรือ กลุ่มผู้คนที่กำลังประสบปัญหาแบบเดียวกัน เข้ามาสนับสนุนการเคลื่อนไหวของพวกเขาได้

#### 4.2.3 สรุป

การรวมกลุ่มของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคกลาง หากไม่นับรวมกลุ่มเกษตรกรร่วมด้วย จะพบว่า สมาชิกเครือข่ายสลัม 4 ภาค และ สมาชิกบ้านคลองโยงนั้นมีลักษณะพิเศษที่เฉพาะตัว อาทิ เครือข่ายสลัม 4 ภาคนั้นสมาชิกเครือข่ายส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ผันอาชีพจากเกษตรกรมาเป็นผู้ขายแรงงานตามหัวเมืองใหญ่ตามภูมิภาคต่างๆ สืบเนื่องจากพัฒนาทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของเมือง รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลายจากในอดีต การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้คนกลุ่มนี้ตลอด 3 ทศวรรษที่ผ่านมาต้องต่อสู้กับปัญหาสำคัญ คือ การไล่รื้อชุมชนในนามแห่งการพัฒนาต่างๆ มากมาย

การเรียนรู้ของสมาชิกเครือข่ายสลัม 4 ภาค เกิดขึ้นท่ามกลางปรากฏการณ์สำคัญทางการเมืองอย่างเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ที่นำไปสู่การ “ปฏิรูปการเมือง” ในต้นทศวรรษ 40 เนื่องจากขบวนทุกสายได้มุ่งมาสู่ใจกลางเมืองหลวง ทำให้สมาชิกได้เห็นการสร้างพลังในการต่อรองตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้แนวทางการเคลื่อนไหวมาจาก “สมัชชาคนจน”

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาพบว่า เครือข่ายสลัม 4 ภาคมีส่วนสำคัญในการเชื่อมประสานองค์กรที่เคลื่อนไหวตามภูมิภาค หรือ กลุ่มต่างๆ ในชนบท ด้วยการนำทรัพยากรต่างๆ ของเครือข่ายตนเองมาสนับสนุนการเคลื่อนไหว ของ กลุ่มต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน แม้การเคลื่อนไหวของเครือข่ายสลัม 4 ภาค ส่วนใหญ่จะอยู่กับการตั้งรับเพื่อแก้ปัญหาการไล่รื้อ แต่ในช่วงถัดมาเครือข่ายฯ ได้มีการจัดองค์กรอย่างเข้มข้นมากขึ้นตามลำดับ เพื่อการแบ่งหน้าที่ให้สมาชิกแต่ละคนรับผิดชอบในด้านของตนเอง โดย มีการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก ด้วยการตั้งกลุ่มกองทุนฯ ต่างๆ ขึ้นมาดูแลสมาชิกที่มีปัญหาด้านเศรษฐกิจ กล่าวในแง่หนึ่งคือ การหันมาผลักดันเรื่องการสร้างความมั่นคงในที่ดิน เพื่อยุติต้นเหตุของการไล่รื้อชุมชน

<sup>109</sup> บุญลือ เจริญมี อ้างถึง ประภาส ปิ่นตบแต่ง. กรณีศึกษา สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง.

ในขณะเดียวกัน การเคลื่อนไหวของสหกรณ์บ้านคลองโยงได้เลือกใช้การเคลื่อนไหวเพื่อสร้างพลังในที่สาธารณะ ด้วยการนำเสนอประเด็นปัญหา และ แนวทางการแก้ไขปัญหาของกลุ่มตนผ่านสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง เหตุผลหลักที่ทำให้ กลุ่มสหกรณ์บ้านคลองโยงเลือกใช้วิธีนี้ เพราะ สมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่า การชุมนุมเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการสร้างความรับรู้ในวงกว้าง และ สมาชิกสหกรณ์ส่วนใหญ่ก็ไม่สามารถที่จะมาชุมนุมแบบยึดเยื้อได้ ดังนั้น การกำหนดยุทธวิธีใหม่ๆ โดย การอาศัยสื่อมวลชนควบคู่ไปกับเทคโนโลยีในปัจจุบัน เห็นจะเป็นส่วนสำคัญในการขยายแนวร่วมให้มาสนับสนุนได้อย่างน่าพอใจ

#### 4.3 กำเนิดและพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคใต้

##### 4.3.1 กำเนิดและพัฒนาการสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้

ช่วงปีพ.ศ. 2520 รัฐได้มีนโยบายเปิดป่าสงวนเสื่อมโทรมจากการสัมปทานทำไม้มาให้บริษัทต่างชาติและกลุ่มนายทุนเช่า จนกลายเป็นพื้นที่สวนปาล์มน้ำมันขนาดใหญ่ เมื่อครบกำหนดตามสัญญาเช่าแล้วกลุ่มนายทุนไทยก็ได้สวมรอยครอบครองทำประโยชน์ต่อ ปัจจุบันนี้มีนายทุนทำสวนปาล์มเข้าไปถือครองใช้ประโยชน์ในที่ดินตำบลบางสวรรค์ทั้งหมด 8 บริษัท ครอบครองพื้นที่ทั้งหมดไม่ต่ำกว่า 40,000 ไร่ ขนาดการถือครองพื้นที่ต่ำสุดมีขนาด 400 ไร่ และ สูงสุดขนาด 15,000 ไร่ จากการตรวจสอบข้อมูลในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่มีพื้นที่สวนป่าและป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐเปิดให้บริษัทคนไทยและชาวต่างชาติเช่ามากกว่า 200,000 ไร่ มีพื้นที่ป่าไม้ที่เช่าเกิน 200 ไร่ ที่หมดสัญญาเช่าแล้ว 60,043 ไร่ ทำให้ในพื้นที่ภาคใต้มีปัญหาเรื่องการถือครองที่ดิน<sup>110</sup>

ปัญหาสวนปาล์มจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยของการกระจุกตัวของที่ดินในพื้นที่ภาคใต้ จากข้อมูลสำนักงานเกษตรกรจังหวัดสุราษฎร์ธานีระบุว่าจังหวัดนี้มีพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันประมาณ 830,717 ไร่ มีเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันประมาณ 29,271 ครัวเรือน กระจายตัวอยู่ในทุกอำเภอโดยข้อมูลดังกล่าวไม่ได้แยกแยะว่าเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันเหล่านั้นเป็นนายทุนหรือชาวบ้านทั่วไป ซึ่งชาวบ้านได้ตั้งข้อสังเกตว่ามีพื้นที่ปลูกปาล์มที่เป็นของชาวบ้านทั่วไปเพียงประมาณร้อยละ 10 หรือประมาณ 8,307 ไร่เท่านั้น ขณะที่พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันประมาณ 822,410 ไร่เป็นของนายทุน

ประมาณปี พ.ศ.2530 ชาวบ้านในจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้รวมตัวกันขึ้นหลายกลุ่มตามปัญหาเฉพาะหน้า เช่น เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ เครือข่ายเกษตรกรกรรมทางเลือกภาคใต้ เครือข่ายเหล่าพื้นบ้าน กลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน เป็นต้น เครือข่ายเหล่านี้ได้มีการวิเคราะห์ปัญหาแลกเปลี่ยนเรียนรู้

<sup>110</sup> วิทยา อภรณ์, "แนวทางโฉนดชุมชนกับการสร้างความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกรภาคใต้," วารสารสังคมวิทยา มานุษยวิทยา.

ร่วมกันจนทำให้เห็นว่าปัญหาการขาดความมั่นคงในชีวิตด้านต่างๆได้เชื่อมโยงถึงปัญหาสำคัญคือ ปัญหาการขาดแคลนที่ดิน หลังจากนั้น บริษัทได้รับคนงานจากภาคอีสานเข้ามารับจ้างแทนคนงานในพื้นที่ และ ประมาณปี พ.ศ.2545 เริ่มมีแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำหน้าที่แทนคนอีสานด้วยเหตุนี้กลุ่มชาวบ้านที่เคยเป็นเจ้าของที่ดินมาก่อนจึงได้กลายเป็นคนงานรับจ้างในสวนปาล์มของบริษัทและเมื่อบริษัทบีบให้ชาวบ้านออกจากงานคนเหล่านี้ก็กลายเป็นแรงงานรับจ้างทั่วไป การหางานรับจ้างเพื่อเลี้ยงชีพไม่ได้ทำเฉพาะในพื้นที่ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่เท่านั้นแต่ต้องตระเวนหางานทำนอกพื้นที่ด้วยรวมทั้งมีชาวบ้านอีกจำนวนหนึ่งที่กลายเป็นกลุ่มเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินอย่างถาวร<sup>111</sup>

ใน พ.ศ.2544 ได้มีการเริ่มศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัญหาที่ดินในจังหวัดสุราษฎร์ธานีอย่างจริงจัง จึงนำมาสู่การเคลื่อนไหวเรื่องที่ดินต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ความเคลื่อนไหวที่สำคัญเริ่มต้นขึ้นในวันที่ 25 พฤษภาคม 2545 ที่มีชาวบ้านประมาณ 3,000 คนได้ ร่วมประชุมกันที่สำนักสงฆ์บ้านคลองครามเหนือ ตำบลท่าอาน อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในนาม “เครือข่ายองค์กรประชาชนสุราษฎร์ธานี” หลังจากนั้นจึงได้มีการตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจน” ขึ้นในวันที่ 1 สิงหาคม 2546

ในวันที่ 13 ตุลาคม 2546 ชาวบ้านไร้ที่ดินในพื้นที่จึงรวมตัวกันก่อตั้งเป็น “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจน” และได้รวมตัวกันเข้าไปตรวจสอบพื้นที่ของบริษัทไทยร่วมพัฒนาการเพาะปลูกจำกัด(มาเลย์)ที่เข้าไปครอบครองใช้ประโยชน์ในพื้นที่นิคมสหกรณ์อ่าวลึกที่หมู่ที่ 4 ตำบลเขาเขน อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ หลังจากนั้นเพียง 2 วัน รัฐบาลก็ใช้ความรุนแรงในการสลายการชุมนุม

หลังจากมีการสลายการชุมนุมของชาวบ้านในสวนปาล์มเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2546 แล้ว รัฐบาลก็ได้ตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เอาชนะความยากจนแห่งชาติ(ศตจ.)ขึ้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 272/2546 โดยมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธานแล้วเปิดให้ประชาชนมาลงทะเบียนคนจนเพื่อแก้ปัญหาทางสังคมและความยากจนตามนโยบายของรัฐบาล ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีผู้มาลงทะเบียนคนจนจำนวนมาก โดยปัญหาที่ดินทำกินเป็นปัญหาอันดับหนึ่งตั้งข้อมูลเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2547 พบว่ามีผู้มาลงทะเบียนคนจนในจังหวัดสุราษฎร์ธานีทั้งสิ้น 103,086 คน เป็นผู้ที่มีปัญหาด้านที่ดินทำกินจำนวน 59,942 คน คิดเป็นร้อยละ 58.15

ในพื้นที่ ต.บางสวรรค์ อ.พระแสง จ.สุราษฎร์ธานี มีที่ดินของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (สปก.) ที่ถูกปล่อยไว้ให้บริษัทเอกชนยักษ์ใหญ่ในพื้นที่เช่าทำสวน

<sup>111</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมทางสังคม. กรณีศึกษา สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.



ปาล์มบุกรุกพื้นที่เกินกว่าสัญญาเช่าโดยอ้างถึงกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินในการครอบครองพื้นที่อย่างถูกต้องโดยพื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านอยู่อาศัยและทำเกษตรกรรมเลี้ยงชีพและครอบครัวมาก่อน กล่าวได้ว่า การต่อสู้ของชาวบ้านชุมชนสันติพัฒนาเริ่มขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันกับเหตุการณ์การบุกยึดที่ดินในพื้นที่ภาคใต้ โดยเริ่มต้นจากการที่บริษัทธุรกิจน้ำมันปาล์มเอกชนยักษ์ใหญ่แห่งหนึ่งระบุว่าบริษัทของตนเองนั้น มีเอกสารสิทธิ์ น.ส.3 ครอบคลุมพื้นที่ที่ชาวบ้านทำกินอยู่ และได้ร่วมมือกับหน่วยงานรัฐในพื้นที่เพื่อทำการขับไล่ชาวบ้านให้ออกนอกพื้นที่ทำกิน

นับตั้งแต่มีการชุมนุมที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีใน พ.ศ.2546 เพื่อตรวจสอบการถือครองที่ดินของรัฐ และ เรียกร้องให้รัฐปฏิรูปที่ดินให้กับชาวบ้าน จากนั้นการเคลื่อนไหวของชาวบ้านยังดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แม้จะถูกปราบปรามอย่างรุนแรงหลายครั้ง ทำให้เห็นได้ถึงปัญหาที่ดินรุนแรงขึ้นทุกขณะ การเรียกร้องต่อสู้ของชาวบ้านขยายตัวออก และ มีการปรับเปลี่ยนไปหลากหลายกลุ่มหลายทิศทาง ต่อมาในเดือนธันวาคม พ.ศ.2551 ได้มีชาวบ้านกลุ่มหนึ่งที่เคยเรียกร้องต่อสู้เรื่องที่ดินมารวมกันในนามสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้(สกต.)

การเกิดขึ้นของสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้(สกต.)เป็นการเคลื่อนไหวที่สืบเนื่องมาจากการพยายามผลักดันให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินในพื้นที่โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรภาคใต้จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ร่วมกันเข้าไปตรวจสอบโดยได้เกิดการก่อตั้งเป็นชุมชนขึ้นหลายพื้นที่และประสบกับปัญหาต่างๆ ดังที่กล่าวแล้ว ดังนั้นจึงมีชุมชนจำนวน 6 ชุมชน คือ ชุมชนสันติพัฒนา ชุมชนคลองไทรพัฒนา และ ชุมชนไทรงามพัฒนา 1,2,3,4 ได้รวมตัวกันก่อตั้งสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม 2551<sup>112</sup>

ข้อมูลจาก แกนนนำ<sup>113</sup> ที่มีบทบาทสำคัญตั้งแต่ก่อนการเกิดขึ้นของสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ได้เล่าให้ฟังว่า

“สกต. ถือกำเนิดขึ้นมาเมื่อเดือนธันวาคมปี 51 แต่ก่อนที่จะถือกำเนิด สกต. เราก็ใช้เวลาตั้งแต่ปี 47 คือ หลังจากการถูกสลายเมื่อปลายปี 46 พอปี 47 มาจนถึงปี 51 ก็ประมาณเกือบๆ 5 ปี ในการศึกษาค้นคว้าบทเรียนในการต่อสู้เรื่องที่ดินยุคใหม่ ซึ่งแน่นอนก็ต่างกับยุคสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯสมัยพ่ออินตา ทางภาคเหนือ เป็นการศึกษาค้นคว้าบทเรียนของต่างประเทศอย่างขบวนการ MST ที่บราซิล ชาปาติสต้า ที่เม็กซิโก และ ขบวนการอื่นๆ”

<sup>112</sup> Ibid.หน้า 104.

<sup>113</sup> สุรพล สงฆ์รักษ์, สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2559.

กล่าวโดยสรุป ปัจจุบันสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้(สกต.)ได้ดำเนินการเคลื่อนไหวมาอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 9 ปี (พ.ศ.2551 ถึง ปัจจุบัน) แนวทางสำคัญที่ สกต.ใช้ในการเคลื่อนไหวคือการเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนเพื่อตรวจสอบการถือครองที่ดินของรัฐและเรียกร้องให้รัฐปฏิรูปที่ดินให้กับชาวบ้านด้วยรูปแบบของโฉนดชุมชน ขณะนี้ สกต.ได้มีการบริหารจัดการในรูปแบบสหกรณ์ด้วย โดยมีเป้าหมายระยะยาวเพื่อผลักดันให้เกิดนโยบายของรัฐในการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน

### ปัญหาและขอบเขตของกรณีปัญหา พื้นที่ในเขต สปก. และ เขตป่าไม้ถาวร

ข้อมูลจากเอกสารเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย<sup>114</sup> พบว่ากรณีที่ดินในจังหวัดกระบี่ และสุราษฎร์ธานี จังหวัดกระบี่ มีพื้นที่สวนป่าและป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐเปิดให้บริษัทคนไทยและชาวต่างชาติเช่ามากกว่า 80,000 ไร่ มีพื้นที่นายทุนบุกรุกที่ดินของรัฐทำประโยชน์มายาวนานโดยไม่เคยขออนุญาตที่เป็นพื้นที่ที่เป็นสวนปาล์ม 45 แปลง รวม 120,523 ไร่ และมีพื้นที่ป่าไม้ที่เช่าเกิน 200 ไร่ที่หมดสัญญาเช่าแล้ว 57,738 ไร่ ส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีพื้นที่สวนป่าและป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐเปิดให้บริษัทคนไทยและชาวต่างชาติเช่ามากกว่า 200,000 ไร่มีพื้นที่ป่าไม้ที่เช่าเกินสองร้อยไร่ที่หมดสัญญาเช่าแล้ว 60,043 ไร่ และมีพื้นที่หมดสัญญาเช่าหรือสิ้นสุดการอนุญาตให้เอกชนทำประโยชน์ในเขตป่าเสื่อมโทรมของกรมป่าไม้ที่เป็นพื้นที่สวนปาล์มจำนวน 38 แปลง รวม 68,500 ไร่

จากการสำรวจข้อมูลเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2553 พบว่ามีสมาชิก สกต. จำนวน 19 คน กำลังอยู่ในระหว่างการขึ้นศาลในฐานะจำเลยในคดีความที่ถูกฟ้องร้องโดยนายทุนสวนปาล์มในข้อหาการบุกรุกพื้นที่เอกชนและถูกเรียกค่าเสียหายกว่า 15 ล้านบาท พบว่าเวลาที่ผ่านไป 2 ปี เกษตรกรเหล่านี้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีมากถึงกว่า 1,120,000 บาท จากการให้ข้อมูลของที่ปรึกษาชี้ให้เห็นว่า

“การให้สัมปทานเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ภาคใต้มันก็ไม่ค่อยโปร่งใส เดิมทีรัฐควรให้ 3,000ไร่ แต่เวลาไปดูพื้นที่จริงไปแล้วถึง 60,000 ไร่ สมมุติว่าอนุมัติมา 5 พันไร่ นายทุนเอาไปแล้ว 9 พันไร่ ความจริงมันเป็นแบบนี้ คือ พื้นที่มันไปไกลกว่าที่ได้รับอนุมัติให้ใช้สัมปทานจริง กินไปถึงพื้นที่ชุมชน คนตัวเล็กตัวน้อยอย่างเกษตรกร นะ ถ้าไม่มีเส้นสายไม่มีพรรคมีพวก หรือ มีคนรู้จักนะ ก็สู้นายเค้าไม่ได้หรอก”<sup>115</sup>

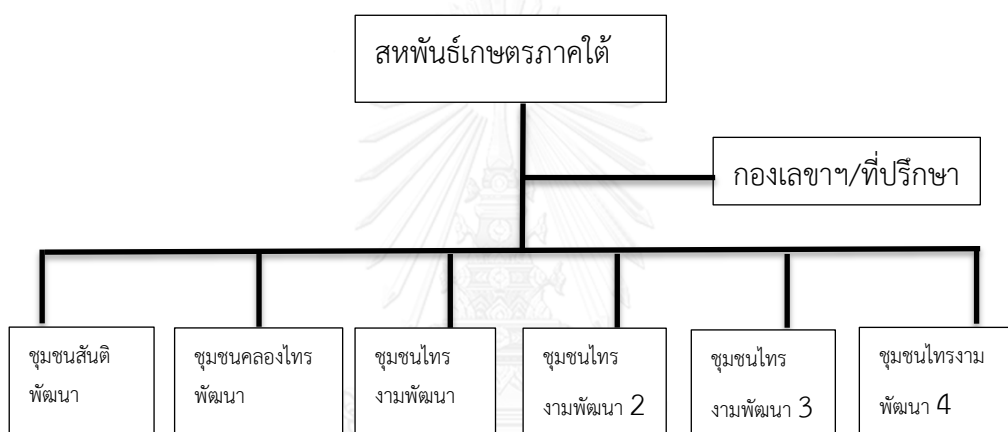
<sup>114</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, "การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมทางสังคม."หน้า 107.

<sup>115</sup> พงษ์ทิพย์ สาราณจิตต์, สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2558.

#### 4.3.2 โครงสร้างของสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้

สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ ประกอบด้วย องค์กรชุมชน 6 ชุมชน 1)ชุมชนสันติพัฒนา หมู่6 ตำบลบางสวรรค์ อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีสมาชิกจำนวน 85 ครอบครัว 2)ชุมชนคลองไทรพัฒนา หมู่2 ตำบลไทรทอง อำเภอชัยบุรี จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 120 ครอบครัว 3)ชุมชนไทรงามพัฒนา หมู่5 ตำบลไทรทอง อำเภอชัยบุรี จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดย ชุมชนไทรงามพัฒนาได้ แบ่งย่อยออกเป็น 4 ชุมชน คือ ชุมชนไทรงาม 1 จำนวน 218 ครอบครัว,ชุมชนไทรงาม 2 จำนวน 101 ครอบครัว , ชุมชนไทรงาม 3 จำนวน 154 ครอบครัว,ชุมชนไทรงาม 4 จำนวน 115 ครอบครัว รวมแล้วชุมชนไทรงามพัฒนามีสมาชิกจำนวน 588 ครอบครัว

ภาพที่ 5 โครงสร้างองค์กรสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้(สกต.)



ที่มา : ผู้ศึกษาเขียนขึ้นเพื่อประกอบงานวิจัยชิ้นนี้

การรวมตัวแบบนารวมหมู่ สกต.นำมาใช้ตั้งแต่เริ่มตั้งองค์กรเมื่อ พ.ศ.2552 เป็นต้นมา เพื่อให้สมาชิกขึ้นอยู่กับองค์กร ซึ่งมีความจำเป็นเนื่องจากชุมชนที่มารวมกันเป็น สกต.ส่วนมากเคยผ่านการรวมกลุ่มองค์กรแบบเดิม การปรับการจัดองค์กรจึงเป็นงานสำคัญ เพื่อพัฒนาความเข้มแข็งจากภายในให้เกิดขึ้น และต้องทำควบคู่กับงานด้านอื่น การนารวมหมู่เป็นการจัดองค์กรโดยใช้มติร่วมจากการตกลงมาเป็นสิ่งชี้้นำทุกคนจึงต้องขึ้นอยู่กับมติร่วมไม่มีหัวหน้าผู้นำพาผู้อื่น แต่จะมีฝ่ายงานที่มีผู้รับผิดชอบในแต่ละฝ่าย เช่น 1)ฝ่ายงานเกษตร/การผลิต 2)ฝ่ายงานเศรษฐกิจ/การเงิน 3)ฝ่ายงานการเมือง/นโยบาย/แนวร่วม 4)ฝ่ายงานวัฒนธรรม/รณรงค์/สื่อ 5)ฝ่ายงานงานมวลชน/โฆษณา 6)ฝ่ายงานทฤษฎี/วิชาการ/ข้อมูล/การศึกษา 7)ฝ่ายงานพัฒนาเยาวชน/คนรุ่นใหม่ 8)ฝ่ายงานต่างประเทศ 9) ฝ่ายงานกองเลขาฯการ

ตารางที่ 5 ช่วงเวลาการจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหวในพื้นที่ภาคใต้

ลำดับ	องค์กรเคลื่อนไหว	ปีก่อตั้ง
1	เครือข่ายองค์กรประชาชนสุราษฎร์ธานี	2545
2	เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้	2546
3	สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้	2551

ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

### จุดหมายขององค์กร

ในช่วงแรกนี้สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ได้รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยการจัดสรรที่ดินและดำเนินการทางกฎหมายกับบริษัทเอกชน ในส่วนพื้นที่ของ สปก. จากคำบอกกล่าวของที่ปรึกษาสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ได้เล่าให้ฟังว่า

“พวกเราได้รับแรงบันดาลใจมาจากขบวนการ MST ในประเทศบราซิลเช่นเดียวกับการยึดที่ดินที่เกิดขึ้นแห่งแรกในพื้นที่ภาคเหนือที่จังหวัดลำพูน แนวทางที่ สกต.ใช้ในการเคลื่อนไหว คือ การยึดที่ดินเพื่อตรวจสอบการถือครองที่ดินของรัฐและเรียกร้องให้รัฐปฏิรูปที่ดินให้กับชาวบ้านด้วยรูปแบบของโฉนดชุมชน และมีเป้าหมายในอนาคตคือการผลักดันให้เกิดนโยบายของรัฐในการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมอย่างเสมอภาค”<sup>116</sup>

กล่าวคือ จุดหมายของ สกต. คือ การเข้าปฏิรูปที่ดินในพื้นที่หมดอายุสัมปทาน หรือ ออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบ โดยให้รัฐเข้ามาจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินอย่างเสมอภาค

### 4.3.3 รูปแบบการเคลื่อนไหว

ผู้ศึกษาได้แบ่งช่วงเวลาการเคลื่อนไหวต่อสู้ของสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ออกเป็น 2 ช่วงดังต่อไปนี้

#### 4.3.3.1 การเคลื่อนไหวช่วงแรกก่อนโดนสลายการชุมนุม

ก่อนจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหวในนามของสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ ในวันที่ 10-13 กุมภาพันธ์ 2546 ชาวบ้านประมาณ 10,000 คนชุมนุมเรียกร้องที่ศาลากลางจังหวัดสุราษฎร์ธานี จนได้ข้อตกลงร่วมกันกับรัฐบาลเป็นครั้งแรกว่าจะหาทางแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างจริงจัง แต่หลังจากนั้นก็ได้ทิ้งช่วงไป

<sup>116</sup> สุรพล สงฆ์รักษ์, สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2559.

อีกจนกระทั่งทรงพระพิโรธพระชนมชีพและสิ่งแวดล้อมได้มีคำสั่งที่ 123/456 ลงวันที่ 22 เมษายน 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาป่าไม้ในกรณีราษฎรชุมนุมเรียกร้องที่ดินทำกินจากรัฐบาลคณะทำงานมีจำนวน 25 คนโดยมีตัวแทนภาคประชาชน 14 คน หลังจากมีคำสั่งดังกล่าวแล้วคณะทำงานชุดนี้ก็ไม่มีการดำเนินการคณะทำงานในส่วนที่เป็นตัวแทนภาคประชาชน 14 คน จึงตัดสินใจทำการตรวจสอบพื้นที่ในแปลงต่างๆ

การเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนเกิดขึ้นครั้งแรกที่บ้านหมาก ตำบลบางสวรรค์ อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2546 จนทางการรับปากว่าจะแก้ปัญหาให้ แต่กลับไม่ดำเนินการใดๆ ดังนั้น ในวันที่ 28 กันยายน 2549 ชาวบ้านจึงได้รวมตัวกันเข้ามาอยู่ในแปลงอีกครั้งหนึ่งเพื่อกดดันให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่และตั้งเป็นชุมชนสันติพัฒนาในพื้นที่ที่อยู่ในเขตของ สปก. แต่ถูกสหอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มจำกัด(มหาชน)อ้างว่าเป็นพื้นที่ของบริษัทจนแกนนำชาวบ้านได้ถูกบริษัทฟ้องดำเนินคดี

เครือข่ายเกษตรกรไร้ที่ดินและกลุ่มเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอภาคใต้ ได้รวมตัวกันในนาม “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้” เรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาช่วยเหลือคนจน โดยการไม่ต่อสัญญาเช่าที่ดินกับนายทุน และบริษัทต่างๆ และยกเลิกสัญญาเช่าที่ดินป่าสงวนของนายทุนที่เช่าพื้นที่แปลงขนาดใหญ่เกินกว่า 200 ไร่ เพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดสรรให้คนยากจนหรือเกษตรกรไร้ที่ดินในภาคใต้ได้เช่าทำกินเพื่อยังชีพแทน ทั้งนี้ในเบื้องต้นเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจน ได้รวบรวมรายชื่อเกษตรกรยากจนในภาคใต้ที่ต้องการเช่าพื้นที่ป่าสงวนของรัฐไว้ได้ถึง 20,000 รายชื่อ<sup>117</sup>

ปฏิบัติการเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนครั้งที่สองในพื้นที่สวนปาล์มโดยเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้<sup>118</sup> ที่ จ.กระบี่ เมื่อวันที่ 15 ต.ค. 2546 และ จ.สุราษฎร์ธานี เมื่อ 30 ธ.ค. 2546 ทำให้มีผู้ถูกจับกุมหลายร้อยคนจำนวนหนึ่งถูกส่งฟ้องศาลด้วยข้อกล่าวหาว่าบุกรุกที่ดินสวนปาล์มเอกชน รวม 21 คดี และ มีคดีคนจนเรื่องที่ดินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อย่างต่อเนื่อง อีกนัยหนึ่งคือ หลังจากการถูกสลายครั้งใหญ่การชุมนุมครั้งที่ 2 ได้ทำให้การเคลื่อนไหวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้เป็นอันยุติบทบาทการเคลื่อนไหว เหลือแต่การตั้งรับแก้ไขปัญหาความที่เป็นผลกระทบผูกพันมาหลังจากนั้นอีกหลายปีว่าจะสิ้นสุดยุติกัน แล้วต่อมาใน พ.ศ. 2548-2550 สมาชิกชุมชนจึงได้มีการรวมตัวประชุมกันเดือนละครั้งทุกวันที่ 20 ที่วัดเขาพระ ตำบลบางสวรรค์ อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี

<sup>117</sup> อัจฉรา รักยุติธรรม, ที่ดินและเสรีภาพ. หน้า 34.

<sup>118</sup> พิროบ แต้มประสิทธิ์, "ถึงเวลากระจายถือครองที่ดิน คดี"ทุน-เกษตรกร"ขัดแย้งพุ่ง," กรุงเทพธุรกิจ, (20 กุมภาพันธ์ 2554).

#### 4.3.3.2 การเคลื่อนไหวช่วงที่สองหลังการสรุปทเรียน

หลังจากที่โดนล้อมปราบครั้งใหญ่ ในปี 2549 ได้มีการกลับมารวมกลุ่มอีกครั้ง โดยการยื่นคำร้องถึงผู้ว่าราชการจังหวัดให้แต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่ ที่บริษัทครอบครองทั้งหมดซึ่งผลการตรวจสอบปรากฏพบว่า บริษัทเอกชนยักษ์ใหญ่นั้นครอบครองที่ดินทั้งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อชาวบ้านมีความมั่นใจในข้อมูลหลังจากที่มีการตรวจสอบ ชาวบ้านจึงได้ยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามกฎหมาย แต่หน่วยงานในระดับพื้นที่ไม่ยอมดำเนินการ ชาวบ้านจึงได้ยื่นคำร้องถึงหน่วยงานสำนักนายกรัฐมนตรี และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาทิผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม โดยทุกหน่วยงานให้ข้อสรุปเหมือนกันว่าบริษัทเอกชนยักษ์ใหญ่ ครอบครองที่ดินมิชอบด้วยกฎหมายเมื่อได้ข้อเท็จจริงอย่างนี้ แต่หน่วยงานรัฐในพื้นที่ไม่ยอมปฏิบัติตามหน้าที่<sup>119</sup>

ในเดือนกันยายน 2549 ชาวบ้านจำนวน 101 ครอบครัวได้มีมติรวมตัวกันเข้าไปตั้งชุมชนชื่อ ชุมชนสันติพอเพียง ในที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิของ สปก.ซึ่งบริษัทได้เข้าไปบุกรุกปลูกปาล์มน้ำมันมานานกว่า 30 ปี โดยทาง สปก.ไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายกับบริษัทแต่อย่างใด

การให้ข้อมูลของพี่ทองเหรียญ ซึ่งเป็นสมาชิกภายในชุมชนได้สะท้อนให้ฟังว่า

“คนที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จะไม่เข้าใจปัญหาของคนที่ไม่มียี่ที่ดินทำกินว่าเป็นอย่างไร เรื่องนี้เป็นเรื่องของการเข้าถึงสิทธิในที่ดินทำกิน ประชาชนที่อยู่ในประเทศไทย ควรจะได้สิทธิในที่ดินทำกิน เราพบว่าในทางปฏิบัติการให้สิทธินั้นมีการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนมากกว่าประชาชน ทุกวันนี้พวกเราจะต้องไปในผืนดินแห่งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าประชาชนทุกคนควรได้รับสิทธิในที่ดินทำกินอย่างเท่าเทียมกัน”<sup>120</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ.2550 ชาวบ้านได้เข้ารายชื่อเพื่อขอให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินทำกินให้และได้ร่วมกันตรวจสอบการถือครองที่ดินของบริษัทสหอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม(มหาชน) จำกัด และบริษัท สวนสุราษฎร์ จำกัด ซึ่ง ในปี พ.ศ.2553 ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่งที่ 88/250 และ 157/2550 แต่งตั้งตัวแทนระดับจังหวัดโดยมีองค์ประกอบจากสำนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ ผลการตรวจสอบของคณะทำงานได้มีข้อสรุปว่า ที่ดินบางส่วนของบริษัทสหอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม(มหาชน)จำกัดที่ครอบครองใช้ประโยชน์ปลูกปาล์มน้ำมันอยู่เป็นการถือครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

<sup>119</sup> นักข่าวพลเมือง. "9 ปี ชุมชนสันติการต่อสู้ของเกษตรกรไร้ที่ดินกับนายทุนสวนปาล์มในสุราษฎร์ธานี." (ออนไลน์). 2558. ประชาไท.

<sup>120</sup> Ibid.

มีบางส่วนอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรบางส่วนอยู่ในกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.)<sup>121</sup>

แกนนำของสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ได้ให้ข้อมูลว่า

“กลุ่มสันติพัฒนาได้ร้องให้ตรวจสอบการถือครองของบริษัทสหอุตสาหกรรมน้ำมัน ปาล์ม ซึ่งผลปรากฏว่าที่ดินของบริษัทที่ถือครองทับซ้อนกับเขตพื้นที่ป่าไม้ถาวรและพื้นที่ สปก. แต่บริษัทก็ยังอ้างถือครองสิทธิ ต่อมาชาวบ้านเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังไม่ ดำเนินการใดๆ จึงเข้าไปใช้พื้นที่ เพื่อให้มีการดำเนินการโดยเร็ว ทั้งนี้ จากการประชุมกับ คณะทำงานระดับอำเภอ 3 ครั้งได้ข้อสรุปว่า บริษัทไม่มีเอกสารสิทธิในพื้นที่เขตป่าไม้ถาวร ทั้งยังไม่มีเอกสารสิทธิไปยื่นด้วย”<sup>122</sup>

จากการให้ข้อมูลของแกนนำพบว่า ที่ดินของรัฐที่ชาวบ้านเข้าไปยึดกลับมาจากนายทุน จำแนกออกเป็น 4 แปลงใหญ่ อยู่ใน อำเภอชัยบุรี 3 แปลง อำเภอพระแสง 1 แปลง นายทุนส่วนใหญ่ ที่เข้ามายึดครอง เป็นคนต่างชาติ เป็นบริษัทขนาดใหญ่ในส่วนของอำเภอพระแสง คือ ชุมชนสันติ พัฒนา เป็นของบริษัท สหอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม จำกัด (มหาชน) 1,400 กว่าไร่ จากการตรวจสอบ พบว่า บริษัทฯ ถือครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย บริษัทฯ อ้างว่าซื้อที่ดินมาจากชาวบ้าน

อีกสามแปลงที่อำเภอชัยบุรี คือ บ้านไทรงาม ประกอบด้วยสามชุมชนย่อยในหนึ่งแปลง ใหญ่ ที่บ้านคลองไทรอีกหนึ่งแปลง มีหนึ่งชุมชน และ ที่บ้านน้ำแดงพัฒนาหนึ่งแปลง มีหนึ่งชุมชน แปลงใหญ่ที่สุด คือ แปลงบ้านไทรงาม ประกอบด้วยสามชุมชนในหนึ่งแปลงใหญ่ เป็นที่ดินที่บริษัทชัย บุรีปาล์มทอง จำกัด บุกรุกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม กล่าวโดยสรุป การเลือกใช้วิธีการบุกยึดพื้นที่ของสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้เป็นยุทธวิธี หนึ่งเพื่อเร่งผลักดันให้การปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้น โดย เริ่มจากการตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ไม่ถูกต้องของ นายทุน ซึ่งพบว่าหลายแปลงที่สามารถพิสูจน์ได้แล้ว แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการตามกฎหมายต่อกลุ่ม ทุนแต่อย่างใด อาทิ กรณีที่ดินแปลง บริษัท จิวกิงจู้พัฒนา จำกัด แพ็คติศาลชั้นต้น โดยสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นโจทก์ฟ้องบริษัทฯ บุกรุกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

และ แปลงที่ชาวบ้านเข้าไปอาศัยนานที่สุด คือ แปลงชุมชนสันติพัฒนา ที่บริษัท สห อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม จำกัด (มหาชน) รุกที่ดินของรัฐ จากผลการตรวจสอบในระดับอำเภอ ตาม คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่สรุปจากการอ่านแผนพัฒนาที่ดินจังหวัด

<sup>121</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, "การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมทางสังคม." หน้า 142.

<sup>122</sup> บุญฤทธิ์ ภิรมย์. "เปิดใจแกนนำ"กรณีที่ดินสุราษฎร์ธานี". (ออนไลน์). 2552. OK nation blog.

สุราษฎร์ธานี พบว่าที่ดินที่บริษัทฯ ถือครอง มีอยู่ 3 ลักษณะ **ลักษณะแรก** อยู่ตัวกลางของเขตป่าไม้ถาวรมีเอกสารสิทธิ์ถูกต้อง ส่วนนี้ชุมชนไม่เคยเข้าไปแตะต้อง **ลักษณะที่สอง** อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร **ลักษณะที่สาม** อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากนั้นชาวบ้านได้ทำหนังสือไปยังหน่วยงานต่างๆ ให้ลงมาดูแลเรื่องการใช้ที่ดิน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในที่สุดสำนักงานตรวจการแผ่นดิน รัฐสภา วินิจฉัยสอดคล้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า ถึงแม้ที่ดินแปลงนี้จะมีเอกสารสิทธิ์ แต่จากการตรวจสอบพบว่าอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร และเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ถือว่าเอกสารสิทธิ์เหล่านั้นเป็นโมฆะ

กล่าวอย่างย่อ จะเห็นว่า ในกรณีของสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้พบว่า บริษัทรุกพื้นที่ป่า และ ชุมชนจริงแต่ไม่มีการดำเนินการเพื่อชดเชย หรือ เยียวยาให้กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบ อีกทั้งยังมีการตอบโต้ด้วยความรุนแรงอยู่เป็นระยะ ทำให้พื้นที่ของ สกต. นั้นจัดว่าอยู่ในสถานการณ์ที่อันตรายกว่าภูมิภาคอื่นๆ เนื่องจากแกนนำ และ สมาชิกถูกลอบสังหารถึง 4 ราย อีกทั้งความล่าช้าในการแก้ปัญหาของรัฐ ทำให้ สกต. เป็นองค์กรหนึ่งที่มีการจัดตั้งองค์กรอย่างเข้มข้นเพื่อรับมือในการโต้กลับของกลุ่มทุน

#### 4.3.2 การก่อกำเนิดของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด

การประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัดได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2518 โดยครอบคลุมพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ สตูล สงขลา ตรัง และ พัทลุง ครอบคลุมอาณาเขตกว่า 7 แสนไร่ และ ในปี พ.ศ.2527 ได้มีประกาศอีกฉบับให้เป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ 42 ของประเทศชื่อว่า “อุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า” รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 433,750 ไร่

ประมาณช่วง พ.ศ. 2515-2524 ทั้งชาวบ้านตระ และบ้านทับเขือ-ปลักหมู ต้องอพยพออกนอกพื้นที่เนื่องจากได้มีกองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย(พคท.) เข้ามาเคลื่อนไหวในเขตป่าเขาโดยเฉพาะที่บ้านตระซึ่งถูกใช้เป็นฐานที่มั่นขนาดใหญ่ ทำให้ทางการเข้าไปปราบปรามเกิดการสู้รบกันชาวบ้านต้องโยกย้ายออกไปอยู่บนที่ราบ ในช่วงนี้ทางการได้ประกาศเขตอนุรักษ์ทับพื้นที่ชุมชนโดยที่ชาวบ้านไม่ทราบ<sup>123</sup> ที่ปรึกษาเครือข่ายฯ ได้ให้ข้อมูลว่า

“ประมาณปี 2510 ประกาศเขตป่าสงวนก่อน แล้วก็ถูกประกาศอุทยานประกาศทับ 2515 รวมทั้งถูกประกาศเขตรักษาพันธุ์ 2518-2519 ตอนแรกๆ ชาวบ้านก็ไม่ว่าอะไรว่าอุทยานคืออะไร ช่วงปี 2535 เริ่มมีการถูกจับกุมชาวบ้านอยู่กันอย่างสะเปะสะปะ จนกระทั่งชาวบ้านก็เริ่มมารวมตัวกัน ประมาณปี 2543 ก็รวมกันเป็นเรื่องราว เหตุผลที่ได้รวมตัวกัน

<sup>123</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, "การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมในสังคม." หน้า 36.



เป็นเรื่องเป็นราวจากปี 2543 เนื่องจากว่า มันเกิดจากจากจับกุมดำเนินคดีกับชาวบ้าน  
ซ้ำร้ายไปกว่านั้นพอมิมีติ 30 มิ.ย. 2541 ขึ้น เขาบอกเพื่อเอามาแก้ไขปัญหา แต่ปัญหากับยิ่ง  
หนักเข้าไปอีก”<sup>124</sup>

การที่ชาวบ้านประสบปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า ในปี พ.ศ.2525  
ซ้อนทับพื้นที่ของชุมชน ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบได้รวมตัวกัน จากการพูดคุยกันของคนกลุ่มเล็กๆ  
จนขยายตัวไปเรื่อยๆ ช่วงปี พ.ศ. 2531 ชาวบ้านตระได้เริ่มถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้คุกคามจับกุมดำเนินคดี  
จนทำให้เกิดการรวมตัวกันขึ้นอีกครั้งเพื่อแก้ไข้ปัญหา

“หลังจาก 30 มิ.ย. 2541 ก็มีการกำกับแนวเขต ช่วงปี 2543 นี้ แนวเขตโดยรับ  
งบประมาณจากไหนผมไม่ทราบนะ ประมาณ 800 ล้านแนวเขต หรือทำรั้วที่จะกั้นแยกคน  
ออกจากป่า แล้วก็นำไปสู่เรื่องของ การปล่อยตัดฟันยางบ้าน การซื้อสวนยางชาวบ้าน ช่วงนั้น  
มีการชุมนุมกันที่ทุ่งสง ก็นำสู่การรวมตัวขึ้นของชาวบ้านเทือกเขาบรรทัด นี่เป็นเรื่องของการ  
ก่อเกิดเรื่องรวมตัว ตอนนั้นที่หลังจากเรื่องก่อเกิดเรื่องขึ้นมาเนี่ย ชาวบ้านก็เริ่มมาศึกษา  
กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 ศึกษาเรื่องสิทธิบัตรต่างๆ ช่วงนั้นก็เริ่มมาต่อกับสมัชชาคนจน  
แล้วนำไปสู่เรื่องของ การเป็นภูมิมากขึ้น”<sup>125</sup>

อย่างไรก็ดีการประชุมที่วัดถ้ำพระพุทธ 14 ตุลาคม 2543 เป็นการประชุมเพื่อจัดตั้งเครือข่าย  
ครั้งแรกอย่างเป็นทางการในนาม “เครือข่ายรักเทือกเขาบรรทัดจังหวัดตรัง พัทลุง และ  
นครศรีธรรมราช”<sup>126</sup> ก่อนที่จะมีการปรับกระบวนใหม่อีกครั้งเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการจึง  
เปลี่ยนชื่อองค์กรใหม่ว่า “เครือข่ายคนรักป่าพัฒนาที่ทำกิน จังหวัดตรัง” ซึ่งในช่วงนี้นั้นเป็นช่วงของ  
การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ข้ามเครือข่าย โดยมีแกนกลางในพื้นที่อย่าง “เครือข่ายป่าชุมชน  
ภาคใต้” และ แกนกลางในระดับประเทศอย่าง “สมัชชาคนจน”

ในปี พ.ศ.2544 เป็นช่วงปีที่องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น เนื่องจากมีการเข้าร่วม  
กิจกรรมกับสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายสลัม 4 ภาค และ สมัชชาคนจน เพื่อร่วมกันศึกษา  
ปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมกับเชื่อมต่อองค์กรเกษตรกรในต่างประเทศ สมาชิกบางคนได้  
ทุนสนับสนุนจากองค์กรพันธมิตรให้ไปศึกษาดูงานที่บราซิล ฟิลิปปินส์ และ ฮองกง ได้เห็นการยึดที่ดิน  
จากนายทุนมาเป็นของเกษตรกร

<sup>124</sup> บุญ แซ่จ๋อง, สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2558.

<sup>125</sup> บุญ แซ่จ๋อง, ibid.

<sup>126</sup> เจาศิลป์ คงแก้ว. เหตุเกิดที่เทือกเขาบรรทัด. ตรัง: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2554.

“ตอนแรกเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด เพราะได้บทเรียนมาว่า ต้องทำในรูปของการจัดตั้งเป็นกลุ่มเป็นองค์กรชุมชน มีพัฒนาการ ตั้งแต่ยุคก่อตั้ง ยุคที่มาเรียนรู้เจรจากับข้างนอก ตอนแรกได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมัชชาคนช่วงปี 44-45 แล้วก็เรียนรู้กันไป พอกลไกตรงนั้นมันเดินไม่ได้ก็มาเรียนรู้กันในการสร้างองค์กรชุมชน เป็นยุคของต้องมีการสร้างองค์กรชุมชนที่มีภูมิกติกา คือเมื่อก่อนเป็นสมาชิกในรูปแบบตัวบุคคล แต่ละชุมชนมันไม่ได้กำหนดสมาชิกครัวเรือนว่ามีกี่ครัวเรือนเท่าไรอย่างไร และ ตอนนั้นเกิดเหตุการณ์ทำให้เรารู้ว่า ต้องทำตรงนี้ให้เข้มข้นขึ้น”<sup>127</sup>

จากการให้ข้อมูลของกองเลขาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัดชี้ให้เห็นว่าเครือข่ายฯได้ออกมาเรียนรู้กระบวนการเคลื่อนไหวร่วมกับสมัชชาคนจน ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และกลับมาจัดองค์กรภายในให้เข้มแข็งเพื่อกำหนดแนวทางกติการ่วมกันภายในชุมชน

ปี พ.ศ.2550 “เครือข่ายองค์กรชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด (ชื่อเดิมของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัดในขณะนั้น) มีการจัดชุมนุมเพื่อขอเปิดเจรจากับเจ้าหน้าที่รัฐบริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดตรัง โดยสมาชิกชุมชนบ้านทับเขือ-ปลักหมู บางส่วนได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ และได้มีโอกาสพูดคุยแลกเปลี่ยนกับสมาชิก คปบ. ซึ่งส่งผลต่อสมาชิกชุมชนมีความเห็นร่วมกันจัดตั้ง “องค์กรชุมชนบ้านทับเขือ-ปลักหมู” ขึ้น เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2550 และเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ คปบ. ในเวลาต่อมา

### ปัญหาและขอบเขตของกรณีปัญหา

ลักษณะของปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัดจะเป็นการโดนประกาศเขตอุทยาน และเขตรักษาพันธุ์ ประกาศทับที่ดินทำกินที่อยู่อาศัย อีกทั้งยังมีคดีอาญาและแพ่งจำนวน 56 ราย ในจำนวน 18 คน ถูกดำเนินคดีทำให้โลกร้อนโดยรัฐเรียกเก็บค่าเสียหาย จำนวน 32 ล้านบาท

#### 4.3.2.1 โครงสร้างของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัดมี 4 จังหวัด ประกอบด้วย 1) พัทลุง 2) ตรัง 3) ประจวบคีรีขันธ์ 4) กระบี่ สมาชิกในเครือข่ายของ คปบ.มี 15 องค์กร 27 หมู่บ้าน 17 ตำบล 11 อำเภอ 4 จังหวัด

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด (คปบ.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2543 ปัจจุบัน คปบ. มีสมาชิก 15 องค์กรชุมชน ในพื้นที่จังหวัดตรัง 6 อำเภอ จังหวัดพัทลุง 2 อำเภอ และจังหวัด

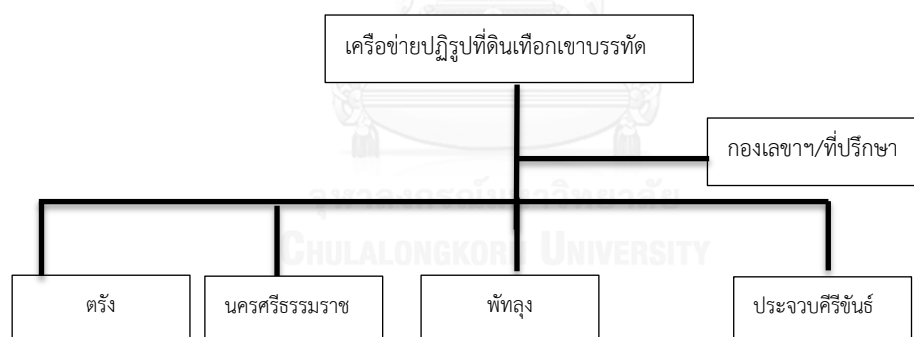
<sup>127</sup> บัณฑิตา อย่างดี, สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2559.

กระบี่ อีก 1 อำเภอ โดยโครงสร้างขององค์กรมีคณะกรรมการ 32คน ได้แก่ ประธาน รองประธาน ฝ่ายข้อมูล เลขานุการ ฝ่ายเศรษฐกิจ การเงิน ทรัพย์สิน ฝ่ายวัฒนธรรม ฝ่ายพัฒนา ฝ่ายการเมือง ฝ่ายอาสาสมัครพิทักษ์สมาชิก ฝ่ายอาสาสมัครสาธารณสุขของค์กรและที่ปรึกษา 4 คน และมีการแบ่งสมาชิกออกเป็น 4 กลุ่มย่อยเพื่อดูแลสมาชิกอย่างทั่วถึง

จากการศึกษาหนึ่งในพื้นที่นำร่องไปสู่การออกโฉนดชุมชนคือ ชุมชนบ้านทับเขือปลักหมู เขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า จ.ตรังและพัทลุง โดยบ้านทับเขือตั้งอยู่บริเวณ หมู่ที่ 1 ต.ช่อง อ.นาโยง จ.ตรัง และบ้านปลักหมู ตั้งอยู่บริเวณหมู่ที่ 1 ต.บ้านนา อ.ศรีนครินทร์ จ.พัทลุง มีชาวบ้านอาศัยอยู่จำนวน 38 ครัวเรือน สมาชิก 193 คน

“เครือข่ายเรานี้ มีความต่างอย่างหนึ่ง คือ ไม่มีประธาน เป็นคณะกรรมการหมด เป็นองค์กรชุมชน เป็นคณะกรรมการเครือข่าย และก็มีคนที่ประสานงาน การปฏิบัติการทุกอย่างต้องใช้มติของเครือข่าย ความเป็นเครือข่ายนี้ บุคคลไม่สามารถเป็นเครือข่ายได้ บุคคลต้องสังกัดองค์กรชุมชน ข้างล่างจะเป็นตัวใหญ่สุด พี่น้ององค์กรชุมชนจะเป็นตัวใหญ่สุด ชาวบ้านจะเป็นตัวใหญ่สุด ไม่สามารถใครสั่งการได้”<sup>128</sup>

ภาพที่ 6 โครงสร้างองค์กรเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร



ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

จากตารางโครงสร้างของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร จะประกอบด้วยองค์กรชุมชนในระดับพื้นฐาน ก่อนที่จะมารวมกันเป็นคณะกรรมการทั้งหมด จะเห็นได้ว่า เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมเสมอหน้า เหมือนกับ “สมัชชาคนจน”

<sup>128</sup> บุญ แซ่จ๋อง, สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2558.

ตารางที่ 6 ช่วงเวลาการจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหวในพื้นที่

ลำดับ	องค์กรเคลื่อนไหว	ปีก่อตั้ง
1	เครือข่ายรักเทือกเขาบรรทัด จังหวัด ตรัง พัทลุง นครศรีธรรมราช	2543
2	เข้าร่วมกับ “สมัชชาคนจน”	2544
3	เครือข่ายองค์กรชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด	2550
4	เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด	2551

ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

#### จุดหมายขององค์กร

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างโดยการปฏิรูปเศรษฐกิจ โดยการเอาปัจจัยปัญหาที่ดิน และ ทรัพยากรเป็นตัวตั้ง ทั้งนี้กองเลขาได้ยกตัวอย่างการกุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจของบริษัทอุตสาหกรรม การเกษตรขนาดใหญ่ว่า

“ทำไมบริษัท ซีพี ถึงกำกับอำนาจรัฐได้ เพราะเขาเริ่มกุ่มจากพื้นฐานสุดเลยจากข้างล่างเลย กุ่ม...ที่ดิน กุ่ม...หมู,ไก่,ปลา กุ่ม...พืชพันธุ์ กุ่ม...เมล็ดพันธุ์ กุ่มอยู่ในมือเขาหมดเลย มันก็เลยนำเข้าสู่อำนาจข้างบนได้ เขามาเริ่มกุ่มจากฐานล่างก่อนทำให้ทุกอำนาจต้องไปสวามิภักดิ์กับเขา เพราะ เขากุ่มอำนาจเศรษฐกิจนี้เป็นหัวใจสำคัญที่มันต้องไปปรับเปลี่ยนที่โครงสร้าง”<sup>129</sup>

นอกจากนี้ทางเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัดมองว่า สถานการณ์ปัจจุบันคือสงครามการแย่งชิงทรัพยากร การที่คนเพียงคนเดียวสามารถมีที่ดินสูงสุด 6 แสนกว่าไร่ได้จากบทเรียนพวกนี้ ตอกย้ำให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปโครงสร้าง โดยกองเลขาฯ ได้เสริมต่อไปว่า

“การปฏิรูปโครงสร้าง ไม่ได้หมายความว่าเปลี่ยนตัวนายก แต่หมายถึง โครงสร้าง ความสัมพันธ์ ทางสังคม การอยู่ร่วมของมนุษย์กับมนุษย์ / มนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติ จากฐานล่างเลย ซึ่งเป็นเรื่องยากมากๆ ดังนั้น พื้นฐานเหล่านี้ต้องนำสู่ภาวะที่ปลดปล่อยจากภาวะที่ถูกครอบงำ ทำยังไงให้เห็นว่า มีศักยภาพ ทำยังไงให้ทรัพยากรที่เป็นพื้นฐานของ

<sup>129</sup> บัณฑิตา อย่างดี, สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2559.

มนุษย์ไม่ใช่สินค้า ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาตินั้นะมีมากพอที่จะใช้สำหรับมนุษย์ทั้งโลก ทำไมจึงต้องมีธนาคารที่ดินขึ้นมา ที่เป็นนโยบายนำสู่การปฏิรูปของเรา呢 ธนาคารที่ดินต่างจากธนาคารทั่วไปยัง ทำไมต้องมี ในเมื่อมี ธกส. แล้ว ทำไมต้องมีธนาคารที่ดิน ธนาคารที่ดินหัวใจสำคัญก็คือ ไม่หยิบโยงกับกลไกตลาด มารับรองสิทธิชุมชน สนับสนุนสิทธิชุมชนที่ไม่สามารถซื้อขายได้อย่างเสรี”<sup>130</sup>

กล่าวคือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เป็นองค์กรชุมชนที่มีการเคลื่อนไหวผลักดันเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน-ป่าไม้ เนื่องจากสมาชิกของ คปบ. ส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากนโยบายป่าไม้ และการประกาศอุทยานทับที่ทำกิน ดังนั้น คปบ. จึงให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของชุมชน และ ปฏิเสธแนวคิดของ “เสรีนิยมใหม่” ในเวลาเดียวกัน

#### 4.3.2.2 รูปแบบการเคลื่อนไหว

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเริ่มมาจากการต่อสู้เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของตนเองด้วยการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายชุมชน โดยเริ่มตั้งแต่การร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐในระดับพื้นที่ เจรจากับผู้ว่าราชการจังหวัด รวมไปถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ รัฐบาล

ในช่วง พ.ศ.2538-2541 ชาวบ้านได้จัดตั้งคณะกรรมการป่ากันชนขึ้นโดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย จังหวัดตรังสนับสนุน

การประชุมครั้งสำคัญของเกษตรกรในพื้นที่ภาคใต้จากคำบอกเล่าของที่ปรึกษา เริ่มขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2543 หลังจากที่มีมติ ครม. 30 มิ.ย.2541 สร้างความเดือดร้อนให้กับเกษตรกรอย่างมาก และ เล่าให้ฟังต่อไปว่า

“ตอนนั้นพวกเราใช้วิธีการสร้างการรับรู้ในหมู่เกษตรกรด้วยกันเองด้วยการขี่มอเตอร์ไซด์เป็นขบวนตระเวนไปตามพื้นที่ต่างๆที่ประสบปัญหา ซึ่งผลลัพธ์จากตระเวนไปตามที่ต่างๆนั้นในระยะเวลาสั้นนั้น เราได้ผู้เข้าร่วมลงชื่อร่วมกับพวกเราจากเกือบทุกหมู่บ้าน จำนวนกว่าพันคน”<sup>131</sup>

ในช่วงปี พ.ศ.2538-2541 ชาวบ้านได้ร่วมกันพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง และได้จัดตั้งคณะกรรมการป่ากันชนขึ้นโดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยจังหวัดตรังสนับสนุน และ ในปี พ.ศ.2545 ได้จัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อการเกษตรชุมชนบ้านตระ ขึ้นโดย

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> บุญ แซ่จุง, สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2558.

เน้นจัดการกองทุนข่าวสาร ต่อมาจึงมีร้านค้าจำหน่ายสินค้าอื่นๆ ทั้งวัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตร และเครื่องอุปโภคบริโภค<sup>132</sup>

จากการให้ข้อมูลของกองเลขาฯ เครือข่ายฯ ช่วยขยายให้เห็นว่าการเข้าร่วมกับสมัชชาคนจน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรที่กลับมาจัดองค์กรใหม่ภายในพื้นที่ ตามคำบอกเล่าตามนี้

“เราเข้าร่วมกับสมัชชาคนจนในช่วงปลายปี 2544 หลังจากนั้นก็กลับมาจัดขบวนภายใน ใช้เวลาประมาณปีนิดๆ ก็สร้างกฎกติกาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขึ้นมา ซึ่งการห้ามบุกรุกป่า และ งดการใช้สารเคมี เป็นอะไรที่ใหม่พอสมควรในช่วงเวลานั้น ”<sup>133</sup>

อย่างไรก็ตาม วิธีการร้องเรียนถือเป็นสิ่งแรกที่ต้องทำตามลำดับ เพราะ คปบ. ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายในพื้นที่ จะเห็นได้ว่าเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2550 สมาชิกกว่า 500 คนได้ออกมาร่วมชุมนุมเพื่อยื่นหนังสือและหาแนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน ได้ยื่นหนังสือดังกล่าว ต่อ นายอานนท์ มั่นสนธิช ผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง ณ ศาลากลางจังหวัดตรัง เพื่อผ่านไปถึง ฯพณฯ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี และพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ให้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานภายในพื้นที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือ การร้องเรียนจึงต้องมีการยกระดับไปยังผู้ที่มีอำนาจมากกว่า และ ในสถานการณ์ไม่ปกติไม่ใช่ข้อแก้ตัวในการที่จะยุติบทบาทการเคลื่อนไหว หากแต่เป็นจะเคลื่อนไหวอย่างไรภายใต้ข้อจำกัดที่เกิดขึ้น

นอกจากนั้น คปบ. ยังมีการเตรียมความพร้อมเพื่อจัดทำพื้นที่นาร่องนี้ มี 5 ชุมชน อยู่ใน 5 อำเภอ 1)ทับเขือ-ปลักหมู อำเภอนาโยง จ.ตรัง และ อำเภอศรีนครินทร์ จ.พัทลุง นี้อยู่ในพื้นที่อุทยานฯ 2)บ้านน้ำปลิว อำเภอรัชฎา 3)บ้านไร่เหนือ อำเภอห้วยยอด พื้นที่อุทยานฯ และ ในเขตรักษาพันธุ์ 4)บ้านลำขนุน อำเภอย่านตาขาว และ 5) บ้านตระ อำเภอปะเหลียน เป็นพื้นที่นำร่องในการจัดทำโฉนดชุมชน

ทั้งนี้กองเลขาฯ ได้ให้ข้อมูลเรื่องการกำหนดกติกาภายในชุมชนว่า

“การกำหนดธรรมนูญชุมชน โฉนดชุมชนก็เป็นเรื่องหนึ่งในธรรมนูญชุมชน มันครอบคลุมหมด บ้านทับเขือ –ปลักหมู ทำเรื่องนี้อย่างเข้มข้น เครือข่ายก็ต่างปรับแนวทางมาเหมือนกัน มาทางการจัดการที่เป็นระบบมากขึ้น พูดถึงการจัดการทุกอย่าง เราไม่ได้พูด

<sup>132</sup> เงามศิลป์ คงแก้ว, เหตุเกิดที่เพื่อเกษตรกร หน้า 137.

<sup>133</sup> บุญ แซ่จุง, สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2558.

ถึงการจัดการที่ดินอย่างเดียวแล้ว เราพูดถึงการจัดการเศรษฐกิจการเกษตร จะต้องเป็นแบบไหน ยกกระดับมาพูดถึงเรื่องการเมือง องค์กร และ เรื่องวัฒนธรรม”<sup>134</sup>

จากการศึกษาพบว่า เครือข่ายย่อยที่เป็นสมาชิกของ คปท. ต่างให้ความสำคัญกับการกำหนดกติกาในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกันด้วยการร่างธรรมนูญชุมชนขึ้นมาจำกัดการใช้ประโยชน์ของที่ดิน และ ป่าไม้ อย่างยั่งยืนทั้งสิ้น โดยที่ปรึกษาของ คปท. ได้ขยายถึงเรื่อง “ธรรมนูญชุมชน” ได้อย่างน่าสนใจว่า

“ธรรมนูญชุมชน คือ ไม่ใช่เป็นแค่กติกา กับ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเดียวอยู่บนพื้นฐานของการสมดุลและยั่งยืน สมดุลทางระบบนิเวศน์ สมดุลทางด้านชุมชน สมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ ทางวัฒนธรรมด้วย”<sup>135</sup>

จากคำบอกกล่าวทำให้ทราบว่า ทุกหมู่บ้านในเทือกเขาบรรทัดมีธรรมนูญชุมชน และ มีการรับรองโดย ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน อบต. จนถึงนายอำเภอปะเหลียน ได้เซ็นรับรองธรรมนูญชุมชนของเทือกเขาบรรทัด

นอกจากนี้กองเลขาฯยังเสริมถึงแนวทางในการทำงานของ คปท. ต่อไปว่า

“ใช้แนวทางสามัคคีกับทุกฝ่าย พยายามที่จะไม่เป็นคู่ขัดแย้งกัน พยายามคุยกัน แม้แต่ป่าไม้ก็คุยเหมือนกันเหมือนที่กันแนวเขตร่วมกันได้บ้างชุมชน ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน กอ.รมน. ผู้ว่าราชการจังหวัด ฝ่ายทหาร คุยหมด ในระดับพื้นที่นี้เราพยายามคุยหมด ให้เขาเข้าใจว่าเราไม่ใช่พวกบุกรุกป่า และเราเป็นพวกที่มีการจัดการ มีนโยบายอยู่ระหว่างกำลังเจรจากับรัฐบาล หรือ ถ้ามีปัญหาอะไร ก็มาตั้งกรรมการมาคุยกันในพื้นที่อย่างที่ผ่านมาก็ได้ผลเยอะเลยโดยเฉพาะปีนี้ ได้ผลมาก ได้ความไว้วางใจมาก มันเป็นความไว้วางใจที่สะสมกันมากก็ค่อนข้างนาน ถึงจะได้ และใครไปใครมา ผู้ว่ายังช่วยคุยให้อีกเหมือนอย่างกรรมการที่คุยนะ เป็นคณะทำงานขับเคลื่อนนี้แหละ เข้าไปหารองผู้ว่า รองผู้ว่า โฆษณาเครือข่ายอย่างดีเลย ขอให้มีการทำหนังสือถึงสำนักนายก เขาก็ทำให้ เหมือนกับบนกลาง ล่างขึ้นบน ต้องทำหนังสือถึงสำนักนายกด้วยเพื่อให้จังหวัดมั่นใจ พอจังหวัดเกิดความมั่นใจแล้ว เขาก็เต็มที ก็คือเน้นเรื่องสร้างความร่วมมือ เราต้องพยายามสร้างความ

<sup>134</sup> บัณฑิตา อย่างดี, สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2559.

<sup>135</sup> บุญ แซ่จุง, สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2558.

ร่วมมือในระดับพื้นที่ พยายามให้มีศัตรูน้อยที่สุด จัดการร่วมกัน เพราะยังไงเราปฏิเสธไม่ได้หรอกเพราะมันเป็นสิทธิเชิงซ้อนไง ทำยังไงให้เรามีอำนาจการจัดการร่วมกันมากที่สุด”<sup>136</sup>

กล่าวอย่างย่อคือ คบป. เป็นเครือข่ายๆ ที่มีแนวทางการทำงานด้วยการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานทุกระดับภายในพื้นที่ ซึ่งเป็นจุดแข็งของเครือข่ายๆ หนึ่งคือ คบป. เป็นองค์กรชุมชนที่มีการขับเคลื่อนเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดิน-ป่าไม้ มาอย่างยาวนาน และมีการจัดการที่ดิน และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืนจนเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานภายในพื้นที่ ดังนั้นปัญหาที่ดำรงอยู่คือ ผลกระทบจากนโยบายภาครัฐครอบไว้ด้วยประกาศอุทยานฯ ทับที่ทำกินของชาวบ้านไว้ สิ่งที่เครือข่ายๆ ยังทำได้คือ การจัดการที่ดินเชิงรูปธรรมให้รัฐยอมรับ โดยการสร้างพื้นที่นาร่อง

#### 4.3.2.3 การจัดการที่ดินในพื้นที่อุทยานฯ

ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลการจัดการที่ดินในพื้นที่อุทยานฯ จาก 2 พื้นที่มาเป็นกรณีสำหรับการศึกษา เช่น การจัดการที่ดินของ บ้านตระ มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 8,000 ไร่ มีสมาชิกชุมชนทั้งหมด 180 ครอบครัว แต่เนื่องจากขณะนี้ผู้ที่เป็นสมาชิกขององค์กรจำนวน 71 ครอบครัวจึงทำให้มีการแบ่งพื้นที่สำหรับทำโฉนดชุมชนของสมาชิกองค์กรออกมาจำนวน 3,000 ไร่ เมื่อกำหนดพื้นที่ที่จะทำเป็นโฉนดชุมชนของบ้านตระได้แล้ว ชาวบ้านก็ได้สำรวจรังวัดแนวเขตโฉนดชุมชน มีการทำแผนที่แสดงขอบเขตและสถานที่สำคัญจากนั้นก็ทำแผนที่รายละเอียดของสมาชิกองค์กรชุมชนต่อมาก็จะจัดทำข้อมูลอันประกอบด้วย ข้อมูลประวัติการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่โฉนดชุมชน ข้อมูลประวัติหมู่บ้านห่อมบ้าน และประวัติทางภูมิศาสตร์ ได้แก่ สายน้ำ เส้นทาง ควน ภูเขา เป็นต้น โดยในพื้นที่โฉนดชุมชนบ้านตระแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ 1) ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย 2) ป่าชุมชน 3) สายน้ำ<sup>137</sup>

อย่างไรก็ตาม คบป. ไม่ได้จัดการที่ดินโดยโฉนดชุมชนเพียงอย่างเดียว แต่ได้จัดตั้ง “กองทุนธนาคารที่ดินชุมชนบ้านตระ” ขึ้นเพื่อควบคุมไม่ให้ที่ดินถูกเปลี่ยนมือไปสู่ภายนอก ถ้ามีการซื้อขายที่ดินต้องเป็นการซื้อขายกันภายในชุมชนโดยให้คณะกรรมการกองทุนฯ พิจารณาและนำเงินส่วนหนึ่งจากการซื้อขายที่ดินเข้ากองทุน ชาวบ้านได้สร้างที่ทำการสหกรณ์และศูนย์ประสานงานขึ้นเพื่อดำเนินการด้านจัดการที่ดินโดยตรง

<sup>136</sup> บัณฑิตา อย่างดี, สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2559.

<sup>137</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, "การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมในสังคม." หน้า 54.



ในกรณีของ บ้านทับเขือ-ปลักหมู ซึ่งตั้งอยู่บนเขาพับผ้า เทือกเขาบรรทัดอยู่ในเขตการปกครองหมู่ที่ 1 ตำบลช่อง อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง และหมู่ที่ 1 ตำบลบ้านนา อำเภอศรีนครินทร์ จังหวัดพัทลุง มีประชากรประมาณ 60 ครอบครัว 270 คน ปัจจุบันองค์กรชุมชนบ้านทับเขือ-ปลักหมู ได้จัดการทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน ภายใต้รัฐธรรมนูญชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดการทรัพยากรแบบสมดุลและยั่งยืน

ระบบกรรมสิทธิ์แบบรวมหมู่องค์กรชุมชนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทรัพยากรทั้งหมด ทั้งที่ดินที่ปัจเจกบุคคลใช้ประโยชน์ทำการผลิต และทรัพยากรที่สมาชิกชุมชนใช้ประโยชน์ในการดำเนินชีวิต เช่น สายน้ำ ป่าบริเวณสายน้ำ ป่าที่ชุมชนใช้ประโยชน์ เส้นทาง เป็นต้น อัตราการถือครองที่ดินของชุมชนทับเขือ-ปลักหมูประมาณครอบครัวละ 15 ไร่รายได้เฉลี่ยประมาณครอบครัวละ 60,000 บาท ต่อปี อาชีพส่วนใหญ่คือ กรีดยาง ปลูกผัก หาของป่า และรับจ้าง

โฉนดที่ดินชุมชนบ้านทับเขือ-ปลักหมู เป็นแนวทางในการจัดการที่ดินทำกินชุมชนมีกฎระเบียบของชุมชนในการดูแลรักษาป่า เน้นการเกษตรแบบสวนผสม หรือทำสวนยางพาราแบบสวนผสม เพื่อใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ หากสมาชิกต้องการขายที่ดินเนื่องจากไม่ต้องการทำเกษตรหรือไม่สามารถทำเกษตรได้แล้วจะต้องขายที่ดินให้องค์กรชุมชนเท่านั้น โดยมีแนวคิดที่จะจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินในอนาคตเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของเกษตรกรรายย่อย ไม่ให้นายทุนเข้ามากว้านซื้อที่ดิน

ชุมชนบ้านทับเขือ-ปลักหมู เป็นตัวอย่างของชุมชนที่มีการจัดการที่ดินโดยชุมชนที่มีแนวทางที่ชัดเจนที่จะสร้างความมั่นคงทางอาหารในที่ดินทำกิน พร้อมกับดูแลรักษาทรัพยากรให้สมดุล และยั่งยืน ซึ่งตรงกับแนวความคิดของสิทธิชุมชน และไม่ปล่อยให้ที่ดินของส่วนรวมหลุดไปสู่กลุ่มคนอื่นใดที่อาจนำไปแปรสภาพเพื่อสร้างความมั่งคั่งส่วนตัว จึงเกิดการดำเนินงานในรูปแบบโฉนดชุมชนเพื่อป้องกันไม่ให้ที่ดินเกิดการเปลี่ยนมือถือเป็นการยืนยันสิทธิที่จะอยู่ทำกินอย่างชอบธรรม

#### 4.3.3 สรุป

เครือข่ายปัญหาที่ดินในพื้นที่ภาคใต้ที่เคลื่อนไหวต่อสู้ในประเด็นสำคัญอยู่ 2 กรณี คือ ผลกระทบจากนโยบายป่าไม้ที่ส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจ สวนปาล์มน้ำมัน และ ยางพารา อีกทั้งการประกาศเขตอนุรักษ์ทับที่ทำกินของชุมชนเป็นจำนวนมาก ดังที่ปรากฏจากกรณีลงทะเบียนคนจนในปี 2547 มีผู้ประสบปัญหาที่ดินทำกินคิดเป็นร้อยละ 58.15 จากผู้ลงทะเบียนทั้งหมด อย่างไรก็ตามยุทธวิธีการเคลื่อนไหวในช่วงแรกก่อนที่จะรวมตัวเป็น คปท. นั้น พบว่า ในระดับเครือข่ายย่อยไม่สามารถต้านทานการไต่กลับจากภาครัฐ ทำให้ต้องมีการยุติการเคลื่อนไหวไปเป็นเวลาหลายปี ก่อนที่จะมีการสรุปบทเรียนเพื่อกำหนดแนวทางการเคลื่อนไหวอีกครั้งในนามของ คปท.

#### 4.4 กำเนิดและพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคอีสาน

##### 4.4.1 กำเนิดและพัฒนาการเครือข่ายปฏิรูปที่ดินอีสาน

ภาคอีสานของประเทศไทย โดยที่เป็นภูมิภาคที่มีรายได้ประชากรต่อหัวต่อปีน้อยที่สุดในประเทศไทย<sup>138</sup> นอกจากนั้นภาคอีสานยังมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ที่อยู่ชายขอบของการพัฒนากระแสหลัก ในพื้นที่ภาคอีสานได้มีการต่อสู้กับปัญหาความยากจนที่ทำกินมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 30 ปัญหาการอพยพชาวบ้านออกจากป่าภายใต้โครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม(คจก.) มีโครงการอพยพคนออกจากป่าดงใหญ่ อ.ปะคำ จ.บุรีรัมย์ และ กรณีอุทยานทับที่ทำกินของชาวบ้านเป็นจำนวนมาก เช่น พื้นที่อุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว จ.มุกดาหาร อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน จ.เลย อุทยานแห่งชาติภูพาน จ.สกลนคร ฯลฯ และ ยังมีกรณีนายทุนบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ในอีกหลายพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการใหญ่ อย่าง เช่น เขื่อนปากมูล เป็นต้น

ในภาคอีสานปัญหาความขัดแย้งเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรวมตัวกันของเกษตรกร โดยในช่วงแรกในปี 2528 เกษตรกรหลายพื้นที่ในจังหวัดร้อยเอ็ด ยโสธร สุรินทร์ ได้รวมตัวกันคัดค้านโครงการปลูกสวนป่ายูคาลิปตัสทับที่ทำกินและที่ป่าชุมชน กระบวนการต่อสู้คัดค้านเริ่มต้นจากการขอความช่วยเหลือจากทางราชการไปจนถึงการชุมนุมประท้วง และการเข้าบุกยึดถอนตัดโค่นต้นยูคาลิปตัส เรือนเพาะชำกล้าไม้ อาคารสำนักงานของโครงการปลูกป่ายูคาลิปตัสในที่ต่างๆ จนกระทั่งสามารถหยุดยั้งโครงการไว้ได้ การแลกเปลี่ยนสถานการณ์การต่อสู้กับโครงการสวนป่ายูคาลิปตัสในครั้งนั้นได้ทำให้เกิดเครือข่ายเกษตรกร 6 จังหวัด ใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการชาวบ้านอนุรักษ์ป่าภาคอีสาน” ในปี 2531<sup>139</sup>

ปี พ.ศ. 2496 เป็นช่วงยุคสัมปทานป่าไม้ ถัดมามีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติภูซำผักหนาม จังหวัดชัยภูมิรวมกว่า 290,000 ไร่ และ ประกาศเป็นพื้นที่จำกัดสิทธิชาวบ้านในหลายลักษณะทับซ้อนในเขตป่าสงวนดังกล่าวและพื้นที่อื่นๆในตำบลห้วยยาง ตำบลนาเลา ตำบลทุ่งลุยลาย ที่ประกาศเป็นเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าผาผึ้งและสวนป่าโคกยาวขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้(ออป.) เข้ามาสัมปทานทำสวนป่าคอนสารปลูกไม้โตเร็วเชิงพาณิชย์ และตำบลดงกลางที่ประกาศเป็นเขตที่สาธารณประโยชน์ ทับที่ดินทำกินของชาวบ้าน

<sup>138</sup> แอน เวสต์ และ คณะ, เสียงจากคนชายขอบ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประเทศไทย ชุมชนบ่อแก้ว. 2553.(เอกสารไม่ตีพิมพ์)

<sup>139</sup> อัจฉรา รักษ์ดิตรรม, ที่ดินและเสรีภาพ. หน้า 37.

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นช่วงที่ชาวบ้านถูกขับไล่ออกจากพื้นที่และกลายเป็นชาวนาชาวไร่ที่ไร้ที่ดินทำกิน ทำให้ชาวบ้านต้องอพยพเข้าไปขายแรงงานในเมือง คนที่ไม่ยอมย้ายออกก็ถูกภาครัฐข่มขู่ ใช้ความรุนแรงไปจนถึงการฟ้องดำเนินคดี หน่วยงานราชการเคยให้คำสัญญาว่าจะจัดหาที่ดินทำกินแห่งใหม่ให้เพื่อแลกกับการย้ายออกจากพื้นที่ จนกระทั่งปี 2547 ชาวบ้านเหล่านี้จึงรวมตัวเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองเพื่อทวงคืนพื้นที่ทำกินดั้งเดิมในนามองค์กรชาวบ้านอนุรักษ์ลุ่มน้ำเขิน<sup>140</sup>

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ดินของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีลักษณะแตกต่างจากภาคอื่นๆ ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.2513 พบว่า ปัญหาที่ดินของภาคตะวันออกเฉียงเหนือแตกต่างไปจากภาคเหนือและภาคกลาง ซึ่งทั้งสองภาคมีปัญหาการเช่าที่ดิน ซึ่งมีราคาสูงขึ้นอันเป็นผลพวงจากการเพิ่มจำนวนของประชากร การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดิน และการลดลงของขนาดที่ดิน กล่าวคือ ในภาคกลาง เป็นที่ดินเช่าจำนวน 7,982,733 ไร่ หรือ 39.7% ของที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมด ภาคเหนือ เป็นที่ดินเช่า 3,652,008 ไร่ (15.74%) แตกต่างไปจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีที่ดินให้เช่าเพียง 1,594,273 ไร่ (3.27%) เท่านั้น<sup>141</sup>

การคุกคามในพื้นที่คอนสารเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2521 เมื่อเจ้าหน้าที่เข้ามาที่หมู่บ้าน และบอกว่า “ที่ดินตรงนี้เป็นของรัฐบาล และพวกคุณไม่มีสิทธิอยู่อาศัยที่นี่” ซึ่งสมาชิกชุมชนบ่อแก้วได้ให้ข้อมูลเสริมอีกว่า “พวกชาวบ้านไม่รู้กฎหมาย ไม่รู้เรื่องสิทธิของตัวเอง ชาวบ้านเริ่มย้ายออกไปจากพื้นที่ไปอยู่กับญาติ แต่ปู่ของฉันเป็นคนหัวแข็ง ปู่บอกว่า “ที่ดินนี้เป็นของผม ผมเลี้ยงตัวเองบนที่ดินผืนนี้มาแล้วพวกคุณมีสิทธิอะไรที่จะไล่ผมออกไปจากที่ดินของผมเอง” แต่พวกรัฐบาลไม่สนว่าพวกเรา จะอยู่กันยังไง ขณะที่ชุมชนเริ่มสลายตัวหมู่บ้านก็เงียบขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2529 ครอบครัวของปรางทอง ก็เป็นครอบครัวสุดท้ายที่ถูกไล่ออกจากหมู่บ้าน<sup>142</sup>

ในปี พ.ศ. 2514 - พ.ศ. 2515 กรมป่าไม้ได้เข้ามาทำการสำรวจพื้นที่ในเขตคอนสารเพื่อพิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวมีผู้เข้ามาอยู่อาศัยหรือไม่ ชาวบ้านหลายคนในตอนนั้นไม่รู้เลยว่ามีใครเข้ามาทำการสำรวจ ส่วนผู้ที่รับรู้ถึงการสำรวจในครั้งนั้นก็ได้รับข้อมูลที่ผิดจากเจ้าหน้าที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม่ว่าการเข้ามาสำรวจในครั้งนั้นเป็นการสำรวจเพื่อสร้างความมั่นใจว่าพวกเขามี

<sup>140</sup> ศรายุทธ ฤทธิพิณ, สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2559.

<sup>141</sup> สุรสุม ฤกษ์ขณะ จุฑะ สมชัย ภัทรธรรณันท์ และ ชยันต์ วรรณนะภูติ, "การหันกลับมาศึกษาที่ดินกับชาวนาและพลวัตสังคมชนบทอีสานในศตวรรษที่ 21," วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปีที่ 6. (มกราคม - มิถุนายน 2558): หน้า 66.

<sup>142</sup> ปรางทอง บานตา อ่างถึง แอน เวสต์ และ คณะ, เสียงจากคนชายขอบ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือประเทศไทย ชุมชนบ่อแก้ว. 2553.(เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สิทธิในที่ดินมากขึ้น การสำรวจครั้งที่ 2 ได้กระทำขึ้นในปี พ.ศ. 2521 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ยังคงไม่ให้ข้อมูลกับชาวบ้านถึงจุดประสงค์ที่แท้จริงของการสำรวจชาวบ้านบางคนถึงกับอ้างว่า ไม่ได้มีการทำการสำรวจในปี พ.ศ. 2521 เลย ในทางตรงกันข้าม เจ้าหน้าที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ยึดเอาหลักฐานการถือครองที่ดินของชาวบ้านมารัฐบาลได้ล้มเหลวในการให้ “คำปรึกษาที่จริงจัง” กับชาวบ้าน เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่รู้ด้วยซ้ำว่าได้เกิดโครงการป่าสงวนขึ้น โดยมารู้หลังจากที่ได้มีการประกาศพื้นที่ป่าสงวนไปแล้ว<sup>143</sup>

ในปี พ.ศ.2521 ทางกรมป่าไม้ได้ให้สัมปทานที่ดินจำนวน 20,000 ไร่ให้กับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ประกาศพื้นที่จำนวน 4,401 ไร่บนพื้นที่จากการสัมปทานให้เป็นโครงการป่าคอนสาร ถึงแม้ว่าในตอนนั้นจะมีครอบครัวจำนวนกว่า 100 ครอบครัวด้วยกันกล่าวอ้างว่าได้อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพบนที่ดินดังกล่าวมาก่อนเป็นระยะเวลาหลายทศวรรษแล้วก็ตาม ชาวบ้านหลายคนได้ให้ข้อมูลว่าระหว่างปี พ.ศ.2521- 2531 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ไล่หรือครัวเรือนออกจากพื้นที่การทำเกษตรและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านไปกว่า 103 ครอบครัวด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ทางองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้กลับอ้างว่าไม่มีผู้คนอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ทางองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ใช้ที่ดินไปกับการปลูก ไม้หนานทรี, เลี่ยน และต้นยูคาลิปตัสเพื่อสร้างกำไร สิ่งนี้เป็นเหตุให้ชาวบ้านสูญเสียที่ดินของตนที่อยู่บริเวณป่าสงวนไปเป็นจำนวนตั้งแต่ 4 ถึง 150 ไร่ต่อหนึ่งครอบครัว<sup>144</sup>

จากการให้ข้อมูลของ ชาวบ้านบ่อแก้ว

“พวกนั้นมาแล้วก็ดำเนินสำรวจการกำหนดเขตแดนบริเวณนี้ก่อนหน้าปี 2521 เสียอีก แต่แล้วในปี 2521 พวกนั้นก็กลับมาแล้วยึดพื้นที่เอาไปดื้อๆอย่างนั้น ในขณะที่ส่วนหนึ่งยอมไปเสียบๆอย่างโดยดี แต่มีบางส่วนที่ขัดขึ้นจน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ต้องใช้วิธีบังคับไล่ออกไป ท้ายสุดแล้วทุกคนก็ต้องไป”<sup>145</sup>

จะเห็นได้ว่า จากการบอกกล่าวของชาวบ้านชุมชนบ่อแก้วนั้น พบว่าองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เข้ามาสำรวจเขตแดนโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของชาวบ้านอีกทั้งยังใช้กำลังข่มขู่ชาวบ้านรวมไป

<sup>143</sup> แอน เวสต์ และ คณะ, "เสียงจากคนชายขอบ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประเทศไทย ชุมชนบ่อแก้ว."

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> บัวลา อินอิม อ้างถึง แอน เวสต์ และ คณะ, เสียงจากคนชายขอบ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประเทศไทย ชุมชนบ่อแก้ว. 2553.(เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ถึงการสัญญาว่าจะให้ที่ดินทำกิน แต่ผ่านมาเป็นเวลา 30 ปี ก็ไม่มีชาวบ้านครอบครัวใดที่ได้รับที่ดินทำกินตามคำสัญญาที่ให้ไว้

เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2535 ชาวนาอีสานประกาศ “ยุทธการเดินเท้าทางไกล” ปักหลักปิดถนนมิตรภาพประท้วงโครงการการจัดสรรที่ทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (ค.จ.ก.) ซึ่งมีการอพยพชาวบ้านออกจากเขตป่าเพื่อเอาพื้นที่มาให้เอกชนเช่าปลูกยูคาลิปตัส และ มีการประกาศจัดตั้งสมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสานขึ้น พร้อมกับการแจกจ่ายเลิกโครงการ คจก. และในวันที่ 10 ธันวาคม 2538 เครือข่ายชาวบ้านที่ประสบปัญหาต่างๆ ได้แก่ ปัญหาจากเขื่อน, ปัญหาโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมและโครงการราชการต่างๆ, ปัญหาชุมชนแออัด, ปัญหาแรงงานและผู้ป่วยจากการทำงาน และ ปัญหาป่าไม้ ที่ดิน และหนี้สิน ทั่วประเทศประชุม ร่วมกันจัดตั้ง “สมัชชาคนจน” ขึ้น

“ถ้าพูดถึงขบวนการเรื่องที่ดินในภาคอีสาน มันมีสืบเนื่องกันมาหลายรุ่นแล้ว ตั้งแต่ช่วง คจก. ในปี 2534 ในช่วงนั้นจะเป็นแกนนำรุ่นแรกๆ นักพัฒนาอาวุโส อย่าง ลุงเปี้ยก (บำรุง บุญปัญญา) เป็นแกนหลักใหญ่ ในการที่จะรวบรวมพี่น้องที่จะมาขับเคลื่อน และ ก็มีแกนนำหลายโซน หลายคน รวมทั้ง พี่เหล่าไท พี่สวาท ด้วยเหล่านี้ก็คือผลผลิตที่เกิดขึ้นจาก คจก.”<sup>146</sup>

จากคำบอกกล่าวของกองเลขาฯ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าในช่วงปี 2530 จนถึง 2540 มีการจัดตั้งกลุ่มและองค์กรเพื่อเคลื่อนไหวเกิดขึ้นอย่างมากภายในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ “องค์กรชาวบ้านอนุรักษ์ลุ่มน้ำเซิน” ก็เป็นกลุ่มหนึ่ง que เริ่มเคลื่อนไหวหลังจากที่สมาชิกส่วนหนึ่งเคยเข้าร่วมกับสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน และ สมัชชาคนจน ก่อนที่จะกลับมาในพื้นที่ของตนเองเพื่อเรียกร้องให้องค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้ยกเลิกสวนป่าคอนสาร จากการให้ข้อมูลของพ่อนิต ต่อทูน แกนนำชาวบ้าน พบว่า

“ออป. ละเมิดสิทธิพวกเรามากกว่า 30 ปี กล่าวหาว่าพวกพ่อบุกรุกพื้นที่ ทั้งๆที่ตรงนี้ก็เป็นที่ของพวกเราทั้งนั้น ขนาดบ้านของพ่เองยังถูกเอาไปทำเป็นหมู่บ้านป่าไม้ พวกเราพยายามแสดงหลักฐาน แม้กระทั่งไปชุดเอากระดุกบรรพบุรุษของพ่เอง ของแม่ รวมทั้งเอาเอกสารทุกอย่างมายืนยัน แต่ก็ยังไม่ได้รับความยุติธรรม”<sup>147</sup>

ทั้งนี้จากการให้ข้อมูลของ กองเลขาฯ ได้เล่าให้ฟังถึงที่มาของ คปอ. ว่า

<sup>146</sup> อรณุช ผลภิญโญ, สัมภาษณ์, 7 สิงหาคม 2558.

<sup>147</sup> นิต ต่อทูน, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2559.

“ก่อนหน้าที่จะมาเป็น คปอ. เราได้ร่วมกับสมัชชาคนจนเรียกร้องในช่วงปี 2540 ช่วง 99 วัน และในช่วงนั้นนะ ปัญหาที่ดินทำกินของภาคอีสาน หรือว่าของทั่วประเทศเอง ก็ได้รับการแก้ไขปัญหาโดยมีมติคณะรัฐมนตรี ในการที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ดิน คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 แล้ว หลังจากนั้นมา รัฐบาลเองก็มีมติกรมขึ้นมาอีกครั้ง ก็คือ มติกรม. 30 มิถุนายน 2541 โดยอ้างว่า เพื่อที่จะแก้ปัญหาให้กับประชาชน แต่ว่าหลังจากที่รัฐบาลชวนออกมติดตรงนั้นมา กลายเป็นปัญหาเรื่องที่ดินเพิ่มมากขึ้น แล้วมติกรม.ชุดนั้นก็ลบร่างมติกรม. 29 เมษา ของสมัชชาคนจน ก็ทำให้ขบวนการแก้ไขปัญหาดิตขัด แล้วหลังจากนั้นในระดับพื้นที่เองปัญหาก็เพิ่มมากขึ้น”<sup>148</sup>

อย่างไรก็ตาม เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสานนั้น มีสมาชิกจากหลายพื้นที่หลากหลายกรณีซึ่งชุมชนทุ่งข่าเสี้ยวก็เป็นพื้นที่สำคัญอีกที่หนึ่งที่มีการเคลื่อนไหวมาอย่างยาวนาน จากการให้ข้อมูลของแกนนำจะเห็นว่า

“ชุมชนทุ่งข่าเสี้ยว มีปัญหากรณีการประกาศเขตที่สาธารณประโยชน์ทับที่ราษฎรพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 500 กว่าไร่ โดยชุมชนได้ต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิในที่ดินทำกินตั้งแต่ปีพ.ศ. 2475”<sup>149</sup>

กล่าวโดยสรุป ลักษณะของปัญหาด้านที่ดินในพื้นที่ภาคอีสานของเครือข่ายนั้นส่วนใหญ่ประสบปัญหาสืบเนื่องจากการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่จากภาครัฐ ตั้งแต่การสร้างเขื่อน มาจนถึงนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่มีการส่งเสริมให้ปลูกป่าเศรษฐกิจไม่โตเร็ว โดย การเร่งอพยพคนออกจากภูมิลำเนา ชาวบ้านจึงมีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาระยะที่ดินทำกินมาอย่างยาวนาน

### ปัญหาความเดือดร้อน และ ขอบเขตของกรณีปัญหา

ในพื้นที่บ่อแก้วมีจำนวนครัวเรือนได้รับผลกระทบทั้งหมด 277 ครอบครั้ว คิดเป็นจำนวนคนทั้งหมด 1,385 คน นอกจากปัญหาพื้นฐานแล้วยังมีงานศึกษาโครงการขับเคลื่อนสิทธิด้านเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม พบว่าชาวบ้านได้อธิบายถึงปัญหาสวนป่าว่า “ต้นยูคาลิปตัสนั้น เห็นแก่ตัว

<sup>148</sup> อรณุช ผลภิญโญ, สัมภาษณ์, 7 สิงหาคม 2558.

<sup>149</sup> เหมราช ลพหนองบัว. "นักข่าวพลเมือง:รายงานสัมภาษณ์คนจนกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในสังคมไทย." (ออนไลน์). 2552. ประชาไท.

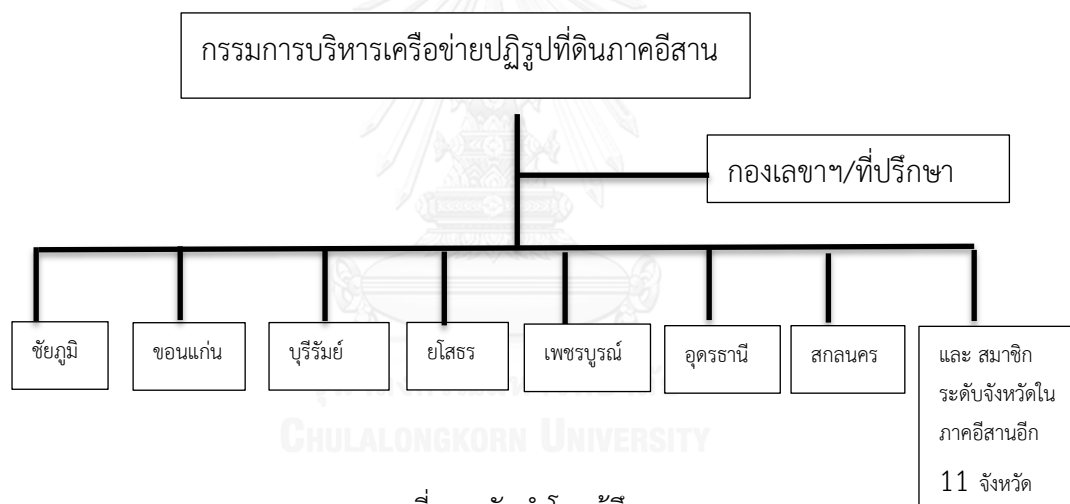
เพราะว่าดูเอาแร่ธาตุอาหารในดินไปจนหมด การที่นำต้นยูคาลิปตัสเข้ามาแทนที่เป็นการกีดกันความหลากหลายของระบบนิเวศน์”<sup>150</sup>

#### 4.4.2 โครงสร้างของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินอีสาน

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน ประกอบด้วย กองเลขา คือ ศูนย์นิเวศน์ฯ และพื้นที่ทำงานต่างๆ ได้แก่ สกลนคร อุตรธานี กาฬสินธุ์ เลย(ภูกระดึง) ชัยภูมิ เพชรบูรณ์ ขอนแก่น บุรีรัมย์ ร้อยเอ็ด และยโสธร ปัจจุบันมีพื้นที่ดำเนินการร่วมกัน 135 ครัวเรือนที่ตำบล ใน 70 อำเภอ 18 จังหวัด

ทั้งนี้ คปอ. แบ่งการบริหารเป็น 8 โซน บางโซนก็จะมีองค์กร ไม่มีพี่เลี้ยง แต่ว่าจะมีแกนนำชาวบ้านในการขึ้นมาบริหารจัดการ ทีมที่บริหาร คปอ. ก็คือแกนนำชาวบ้านที่สมาชิกคัดเลือกขึ้นมา ก่อนที่จะมีการสมัชชาขึ้นเพื่อกำหนดตำแหน่งหน้าที่ต่างๆภายในองค์กร โดยที่ สมาชิกทั้งหมดถือเป็น คณะกรรมการของ คปอ.

ภาพที่ 7 โครงสร้างองค์กรเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน



ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

#### จุดหมายขององค์กร

กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและอย่างยั่งยืนร่วมกันโดยมีแนวทาง 4 ข้อ ต่อไปนี้

- 1) มาตรการทางภาษี หมายถึงการคิดภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าเพื่อให้เกิดการกระจายที่ดินลงมายังเกษตรกรที่ทุกข์ยากในสังคม เพราะการเก็บภาษีแบบคงที่ในปัจจุบันนั้นมันไม่สะท้อนการกระจายการถือครองที่ดิน
- 2) มาตรการเรื่องกองทุนธนาคารที่ดินซึ่งจะมีหน้าที่รองรับที่ดินที่กระจายลงมา เพื่อผ่านไปยังเกษตรกรหรือคนทั่วไป
- 3) มาตรการเรื่องการเร่งคุ้มครองโฉนดชุมชนให้กับเกษตรกร
- 4)

<sup>150</sup> แอน เวสต์ และ คณะ, "เสียงจากคนชายขอบ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประเทศไทย ชุมชนบ่อแก้ว."

มาตรการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมโดยประชาชน แนวทางนี้จะนำไปสู่ความมั่นคงในหลักประกันการถือครองที่ดินของเกษตรกรได้ เพราะที่ผ่านมาระบบการถือกรรมสิทธิ์แบบปัจเจก หรือ ระบบการผลิตแบบเชิงเดี่ยวไม่สามารถแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรได้

หนทางที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจให้ชาวบ้านสามารถจัดการตนเองได้ มีอำนาจต่อรองมากขึ้นได้นั้น และสามารถเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ ชาวบ้านจะไม่ใช้วิธีการร้องขอหรือรอคอยความช่วยเหลือฝ่ายเดียว เพราะประสบการณ์ได้ให้บทเรียนกับชาวบ้านว่าการรวมกลุ่มเป็นหยัดต่อสู้อย่างอดทนและการจัดการปัญหาด้วยตนเองเท่านั้นที่จะสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นได้ ดังนั้น ชาวบ้านจึงได้เสนอแผนการสร้างอนาคตที่พวกเขาจะเดินไปพร้อมกันหลายประการ คือ

1) การจัดการความเข้มแข็งภายในองค์กรชาวบ้าน สิ่งสำคัญคือ การบ่มเพาะสำนักสาธารณะลดการพึ่งพารัฐให้น้อยลง สมาชิกต้องปรับตัวเรียนรู้ให้เท่าทันสถานการณ์ มีการปรึกษาหารือขยายผลร่วมกันอย่างต่อเนื่อง และมีกระบวนการพัฒนาระดับผู้นำ เหล่านี้จะช่วยเสริมสร้างให้ขบวนการชาวบ้านมีความเข้มแข็งและสามารถสร้างอำนาจต่อรองให้กับชาวบ้านได้

2) การสร้างโรงเรียนชานาชาไร (โรงเรียนการเมืองภาคประชาชน) โดยเป็นพื้นที่สำหรับบ่มเพาะอุดมการณ์ในมิติต่างๆให้กับชาวบ้านผู้ร่วมขบวนการ และลูกหลาน เช่น หลักประชาธิปไตย การตระหนักในเรื่องของสิทธิ ความเท่าเทียม การมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมือง นโยบายและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ รวมทั้งในเรื่องของการปลูกฝังให้รู้จักคุณค่าของทรัพยากร เศรษฐกิจวัฒนธรรมตัวเองและหวงแหนบ้านเกิด โรงเรียนชานาชาไรในความหมายของชาวบ้านจึงเปรียบเสมือนโซ่ข้อกลางที่เชื่อมร้อยและสนับสนุนให้การพัฒนาองค์กรและการจัดการตนเองสามารถขับเคลื่อนไปได้

3) การจัดการตนเองในรูปแบบของสหกรณ์ ให้สามารถตอบโจทย์ชีวิตในทุกๆด้าน เบื้องต้นจะทำสหกรณ์การผลิตนำร่องก่อน โดยเฉพาะการทำเกษตรอินทรีย์แบบรวมหมู่เพื่อการพึ่งตนเองพึ่งพากันเองและสร้างรายได้ให้เกิดความยั่งยืน แนวทางที่ชาวบ้านเสนอร่วมกันคือการผลักดันให้รัฐจัดการออกโฉนดชุมชนบนพื้นที่ 1,500 ไร่ ในเขตสวนป่าคอนสาร ต.ทุ่งพระ อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ซึ่งจะแบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 ส่วนให้ชาวบ้านในองค์กรชาวบ้านอนุรักษ์ลุ่มน้ำเขินเข้ามาจัดการและใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ พื้นที่กรรมสิทธิ์ร่วมพื้นที่ส่วนนี้ชาวบ้านวางแผนจะจัดสรรให้เป็นพื้นที่ทำนารวม จำนวน 150 ไร่ ที่สาธารณะของชุมชน เช่น วัด โรงเรียน สหกรณ์ชุมชน โรงสี ฉางเก็บข้าวแหล่งน้ำและพื้นที่ทำกิจกรรมร่วมกันของชาวบ้าน โดยเฉพาะแหล่งน้ำ จำนวน 200 ไร่ ป่าชุมชนที่



ชาวบ้านจัดการและใช้ประโยชน์ร่วมกันอีก จำนวน 800 ไร่ และพื้นที่สิทธิ์ส่วนบุคคลซึ่งให้สิทธิ์กับผู้ที่เป็นเจ้าของพื้นที่เดิมและผู้ไร่ที่ดินทำกินอีกประมาณ 100 ไร่ ผลผลิตที่ได้จะมีการจัดสรรและแจกกระจายให้สมาชิกภายในสหกรณ์อย่างเท่าเทียม ทั้งนี้ความเป็นไปได้ในการทำให้สหกรณ์เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมนั้นจะต่างอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย เช่น ชาวบ้านกลุ่มอนุรักษ์ลุ่มน้ำเขิน นักพัฒนา นักวิชาการ องค์กรราชการในท้องถิ่น และหน่วยงานราชการในระดับนโยบาย เพราะจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การคืนสิทธิในที่ดินและมองไปข้างหน้าร่วมกันเพื่อผลักดันให้ชาวบ้านสามารถจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง

#### 4.4.3 รูปแบบการเคลื่อนไหว

ในช่วงแรกก่อนการเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนในพื้นที่ที่มีข้อพิพาทกับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ นั้น ชาวบ้านในพื้นที่คอนสารได้เดินทางเข้ามาร้องเรียนถึงหน่วยงานราชการที่กรุงเทพฯ เนื่องจากหน่วยงานในพื้นที่ไม่สามารถเป็นที่พึ่งของชาวบ้านได้ ซึ่งจากการให้ข้อมูลของ ผู้อาวุโสในชุมชนได้บอกกล่าวว่า

“ผมเคยมีควาย 3 ตัว แต่ต้องขายไปตัว เพราะต้องเดินทางเข้ามาในกรุงเทพฯ ไม่ว่าจะเดินทางมากี่ครั้งก็ได้รับเพียงคำสัญญาอันว่างเปล่า”<sup>151</sup>

จากคำบอกเล่าของ กองเลขฯ ถึงการสรุปบทเรียนภายในของขบวนการฯ ซึ่งเป็นอีกส่วนที่สำคัญโดยให้ข้อมูลว่าเบื้องต้นมองจากปัญหาเรื่องของตัวเองที่ถูกกระทำจากอำนาจรัฐ แล้วก็หาทางแก้ไขปัญหาเป็นรายๆ กรณีไป ก่อนที่จะมีพัฒนาการการแก้ไขปัญหาโดยสรุปบทเรียนกันว่า

“พอแก้ปัญหาเสร็จ ได้คำสั่งได้มติดอกมา ที่ดินก็เปลี่ยนมือเหมือนเดิมก็มาคิดว่า จะทำอย่างไร ให้การต่อสู้ของเราไม่สูญเปล่า ก็มีกันไปแลกเปลี่ยนดูงานในต่างประเทศ แล้วกลับมาจัดตั้ง แนวคิดรวบรวมชาวบ้านมาปรึกษากัน ว่า เราจะไม่มีทางที่จะมีที่ดินได้อย่างยั่งยืน ถ้าเราไม่ทำการผลิต ที่ดินที่เรียกร้องมา ถ้าเราไม่รู้จักคุณค่าของที่ดิน มันก็จะเปลี่ยนมืออีก เป็นไปเหมือนเดิมอีก เราก็ต้องมาต่อสู้เรียกร้องเหมือนเดิมก็เลยมีการปรับวิธีคิดว่า ผืนดินคือชีวิตแล้วเจ้าของที่ดินก็คือผู้ทำการผลิตก็เลยทำให้จากการต่อสู้เรียกร้องก็พัฒนาจากการเรียกร้องเอาผืนดินคืนมา กลายเป็นการจัดทำระบบเกษตร การปฏิรูปที่ดินก็คือการผลิตจากที่ดินให้เป็นเกษตรยั่งยืน”<sup>152</sup>

<sup>151</sup> วัค โยธาธรรม อ่างถึง แอน เวสต์ และ คณะ, เสียงจากคนขายขอบ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประเทศไทย ชุมชนบ่อแก้ว, 2553.(เอกสารไม่ตีพิมพ์)

<sup>152</sup> อรนุช ผลภิญโญ, สัมภาษณ์, 7 สิงหาคม 2558.

ภายหลังปี 2547 ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบความเดือดร้อนที่ดินทำกินใน 5 ตำบล ของอำเภอคอนสาร ได้ร่วมกันจัดตั้ง “เครือข่ายองค์กรชาวบ้านอนุรักษ์ลุ่มน้ำเขิน” เพื่อเรียกร้องสิทธิที่ดินทำกินพร้อมกับผลักดันให้เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบาย โดยเริ่มจากการชุมนุมพักแรมที่หน้าสำนักงานสวนป่าคอนสาร เป็นเวลา 3 วัน ระหว่างวันที่ 9 – 11 พฤศจิกายน 2547 เพื่อให้ยกเลิกสวนป่าคอนสาร และคืนที่ดินทำกินให้แก่ผู้เดือดร้อน หลังจากนั้นได้ใช้ช่องทางร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้มาช่วยตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ปรากฏ

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2550 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ทำการตีพิมพ์รายงานกรณีชุมชนคอนสารขึ้น โดยในรายงานดังกล่าวนั้นประกอบไปด้วยการเรียกร้องสิทธิเหนือเขตที่ดินซึ่งเดิมเป็นของครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจำนวน 103 ครอบครัวที่ถูกละเมิดสิทธิ นอกจากนี้ในรายงานซึ่งยังประกอบไปด้วยคำให้การของพยานบุคคล, แบบฟอร์มภาษีเก่า และโฉนดที่ดินได้พบว่าชาวบ้านนั้นมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเหนือที่ดินดังกล่าวมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2516

หลังจากการผลักดันให้เกิดกลไกการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมีกลไกรัฐร่วมกับฝ่ายประชาชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ หน่วยงานระดับท้องถิ่น ผลปรากฏว่า ทุกกลไกดังกล่าวข้างต้นมีความเห็นตรงกันว่า “สวนป่าคอนสารปลูกสร้างทับที่ดินทำกินของประชาชน ให้ยกเลิกสวนป่าแล้วนำที่ดินมาจัดสรรแก่ผู้เดือดร้อนต่อไป” อย่างไรก็ตาม มติดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนองใดเพื่อแก้ไขปัญหาจาก (อป.) ทำให้ชาวบ้านเลือกใช้ปฏิบัติการ “ปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ขึ้นในวันที่ 17 กรกฎาคม 2552 ครอบครัวกว่า 120 ครอบครัวช่วยกันยก ลาก ลำเลียงไม้ไผ่และไม้อื่นๆที่เอามาจากนาและบ้านของตนไปยังพื้นที่ภายในป่าสงวนเพื่อก่อสร้างเป็นถิ่นฐานอาศัยเป็นผลสำเร็จโดยไม่เกิดการปะทะกันแต่อย่างใด ชาวบ้านชุมชนบ่อแก้วได้เล่าให้ฟังต่อไปว่า

“เราวางแผนอย่างลับๆกับชาวบ้านมานานว่าจะต้องทำยังไงกันบ้าง หลังจากที่เข้ามายึดพื้นที่สวนป่าแล้วผู้อาวุโสของหมู่บ้านดูจะร่าเริงและมีชีวิตชีวาขึ้นเยอะเมื่อได้มาที่นี้ พวกเขาต้องเจอกับปัญหาเดิมๆมาเป็นเวลานานเหลือเกิน”<sup>153</sup>

หลังจากนั้นชาวชุมชนบ่อแก้วได้แบ่งหน้าที่กันเป็นกะในการปลูกต้นถั่วระหว่างแนวแถวของต้นยูคาลิปตัสเพื่อให้ดินที่แห้งเสียกลับมาอุดมสมบูรณ์อีกครั้ง นอกจากนี้ชาวบ้านยังหารายได้เสริมโดยการประดิษฐ์ของต่างๆ เช่น ตะกร้า, เครื่องจักรสาน และผ้าย้อมสีธรรมชาติ อีกทั้งยังตั้งกลุ่มเยาวชนที่เรียกกันว่า (Seed of Rights) หรือ เมล็ดพันธุ์แห่งสิทธิขึ้นเพื่อให้เยาวชนได้มีส่วนในการรักษาไว้ซึ่งธรรมชาติและแนะนำผู้อื่นเกี่ยวกับสิทธิของตน

<sup>153</sup> อมร ศรีนวลจำปา อ้างถึง แอน เวสต์ และคณะ, เสียงจากคนชายขอบ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประเทศไทย ชุมชนบ่อแก้ว, 2553.(เอกสารไม่ตีพิมพ์)

จากการให้ข้อมูลของแกนนำชี้ให้เห็นว่า

“17 กรกฎาคม 2552 ถือเป็นวันแห่งความสำเร็จ ที่พวกเขาพร้อมใจกันเข้ามายึดพื้นที่ในบริเวณสวนป่าคอนสาร พร้อมลงหลักปักฐานในพื้นที่ทำกินเดิมของตนเอง ที่ถูก ออป. ยึดที่ของพวกเขาไป ทว่าในความสำเร็จนั้นยังไม่สามารถหยุดอยู่ตรงที่ยึดที่ทำกินกลับคืนมาได้ แต่ระยะเวลากว่า 4 ปี พวกเขาได้กลับเข้าไปพลิกฟื้นบริเวณพื้นที่พิพาทให้สมบูรณ์ขึ้นมาอีกครั้ง ด้วยการก้าวไปสู่ชุมชนเกษตรอินทรีย์ อันจะเป็นการนำมาสู่สิ่งที่ดีทั้งในด้านเศรษฐกิจ สุขภาพ รวมทั้งเป็นการสร้างความมั่นคงทางอาหาร ให้เป็นแนวทางในการจัดการของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน เพื่อผืนดินที่ทำกินมีความมั่นคง และยั่งยืน สืบทอดไปถึงลูกหลาน”

อย่างไรก็ดีหลังจากที่เครือข่ายฯได้เลือกใช้ยุทธวิธีการเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนในพื้นที่ข้อพิพาททำให้เกิดการฟ้องร้องขึ้นตามมา เครือข่ายฯจึงจำเป็นต้องสร้างความรับรู้ในพื้นที่สาธารณะด้วยการจัดกิจกรรม “เดินเท้าทางไกล เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม จากคอนสาร ถึง กรุงเทพฯ” ตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2554 เป็นต้นไป เพื่อเร่งรัดให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาตามผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมดที่ผ่านมา คือ ให้คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกสวนป่าคอนสาร จากนั้นนำที่ดินมาจัดสรรแก่ประชาชนผู้เดือดร้อน ส่วนปัญหาคดีความให้ออป. ในฐานะโจทก์ ดำเนินการถอนการบังคับคดีกับชาวบ้านทั้งหมด

#### 4.4.3.1 การจัดการที่ดินในพื้นที่พิพาท

ชุมชนบ้านทุ่งชำเสี้ยวประสบปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินเนื่องจากการประกาศเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ทับพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน ชาวบ้านซึ่งแต่เดิมอาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงจึงอพยพมาอยู่ในเขตที่ดินดังกล่าวเพื่อเป็นการต่อสู้และแสดงสิทธิในพื้นที่ของตนมาตั้งแต่ ปี 2528 และได้ร่วมกันต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมในที่ดินดังกล่าวจนเป็นกรณียึดเยื้อจนถึงปัจจุบัน แต่เนื่องจากระยะเวลาการต่อสู้ในที่ดินมีระยะเวลานาน ในปัจจุบันจึงเหลือสมาชิกของชุมชนจำนวน 24 ครัวเรือน

การจัดการที่ดินของชุมชนบ้านทุ่งชำเสี้ยว มีการพัฒนารูปธรรมการจัดการที่ดินของชุมชนในรูปแบบ “โฉนดชุมชน” โดยมีการกำหนดแนวเขตชุมชนและแนวเขตที่ดินรายแปลงของสมาชิกทั้ง 24 ครัวเรือน โดยมีการจัดสรรที่ดินเนื้อที่ 401 ไร่ เป็นจำนวน 29 แปลง ซึ่งเป็นที่ดินส่วนรวม 2 แปลง ในที่ดินแปลงปฏิรูปมีครัวเรือนที่ย้ายเข้าไปปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่ในที่ดินประมาณสิบรายส่วนสมาชิกที่เหลือยังคงอาศัยอยู่ที่บ้านดอน และเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินแปลงปฏิรูปอย่างสม่ำเสมอ

แนวทางการจัดการที่ดินของ ชุมชนบ้านชำผักหนาม<sup>154</sup> จังหวัดขอนแก่น เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจที่ชุมชนซึ่งเคยถูกรัฐอพยพออกจากเขตป่า แล้วหวนกลับมาปักหลักที่เดิม โดยมีการจัดสรรที่ดินกันใหม่ในชุมชน ระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกแม้ยังคงอยู่ แต่เกิดขึ้นโดยข้อตกลงร่วม แม้ปัจเจกมีอิสระในการตัดสินใจการผลิตในที่ดิน แต่ก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อความอยู่รอดร่วมกันของชุมชน โดยทั้งนี้ทั้งนั้น ชุมชนบ้านชำผักหนามไม่ได้คิดว่าระบบสิทธิจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนจะมีความยั่งยืนได้ หากปราศจากระบบการผลิตที่ยั่งยืนร่วมกัน ระบบเกษตรกรรมยั่งยืนจึงเป็นแนวทางที่ชุมชนบ้านชำผักหนามเลือกใช้ไปพร้อมกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินร่วมกันของชุมชน

#### 4.5 สรุปท้ายบท

ผู้ศึกษาค้นพบว่าปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน และ การได้รับผลกระทบจากดำเนินนโยบายรัฐ สองสิ่งนี้เป็นปัจจัยพื้นฐานของทุกเครือข่าย จะเห็นได้ว่าแต่ละเครือข่ายได้ต่อสู้เคลื่อนไหวในระดับพื้นที่เพื่อแก้ปัญหการขาดแคลนที่ทำกินมาอย่างยาวนาน โดย แกนนำของแต่ละเครือข่ายต่างมีประสบการณ์การต่อสู้ร่วมกับ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน มาจนถึงสมัชชาคนจน แม้จุดมุ่งหมายของแต่ละองค์กรจะมีข้อแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดเนื่องจากขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง และ สภาพภูมิศาสตร์ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย อาทิ การมุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าจากการโดนผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ จากการอพยพชุมชนออกจากพื้นที่สร้างเขื่อน หรือ การอพยพคนออกจากป่าในพื้นที่อนุรักษ์ รวมไปถึงการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ที่ได้รับผลกระทบจากราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ

ปัจจัยที่ช่วยหนุนเสริมความเข้มแข็งของขบวนการฯ คือ กลุ่มพีเลียง จากองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีส่วนสำคัญในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ข้ามเครือข่าย และ การเชื่อมประสานขบวนการชาวนาสากลของต่างประเทศ ทำให้กลุ่มต่างๆ สามารถยกระดับการเคลื่อนไหว โดย การกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มตนเอง จะเห็นได้ว่า การเข้ามาหนุนเสริมของ นักพัฒนาเอกชน ในช่วงต้นทศวรรษ 2540 นั้นได้มีการผนึกกำลังกับ นักวิชาการ รวมถึง เครือข่ายกลุ่มทางสังคมที่ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะประเด็นปัญหาของเกษตรกร ทำให้ปัญหาด้านที่ดินได้กลายเป็นที่รู้จักในวงกว้าง

อย่างไรก็ตามการเลือกใช้ยุทธวิธีขัดขวางทำลายระบบโดยการเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนนั้น เนื่องจากการเคลื่อนไหวแบบเดิมด้วยการร้องเรียน หรือ ยื่นหนังสือให้หน่วยงานรัฐไม่สามารถสร้างพลังที่มากพอให้กับขบวนการฯได้ จากประสบการณ์ของแต่ละเครือข่ายฯที่เคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหา

<sup>154</sup> กฤษฎา บุญชัย. "แปลงทรัพย์สินให้เป็นทุน กระบวนการแย่งชิงทรัพย์สินจากคนจน." (ออนไลน์). 2546. มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน.

ด้านที่ดินมาอย่างยาวนาน จึงสรุปบทเรียนร่วมกันถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินที่ยั่งยืน ด้วยการเริ่มจากการสร้างพื้นที่ของตนเองให้เข้มแข็งในเชิงรูปธรรมด้วยแนวทางการจัดการที่ดินโดยชุมชนด้วยรูปแบบ “โฉนดชุมชน” อีกทั้งต้องมีการผลักดันแนวทางการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรทั่วประเทศด้วยการกำหนดนโยบายในระดับชาติ จึงเป็นที่มาของการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ซึ่งผู้ศึกษาจะนำเสนอในบทถัดไป

ตารางที่ 7 ตารางคู่ขัดแย้ง

องค์กร	กรณีปัญหา	คู่ขัดแย้ง	ยุทธวิธี
สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ	-โครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ -โครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน -นโยบายป่าไม้	-ชุมชน กับ กลุ่มทุน -ชุมชน กับ รัฐ	การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทั้งร้างเพื่อตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้	-สวนป่าเศรษฐกิจ	ชุมชน กับ บริษัทอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่	การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหมดอายุสัมปทาน เพื่อตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ ตั้งชุมชนเกษตรกรรม
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรภาค	-นโยบายป่าไม้แห่งชาติ	ชุมชน กับ ภาครัฐ	การสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เครือข่ายสลัม4ภาค	-การไล่อื้อชุมชนแออัด	ชุมชน กับ ภาครัฐและ นายทุน	การชุมนุม และ สร้างความร่วมมือกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ผ่านโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินอีสาน	-นโยบายป่าไม้แห่งชาติ - สวนป่าเศรษฐกิจ	ชุมชน กับ ภาครัฐและ(อป.)	การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทำกินดั้งเดิมของชุมชน และ ตั้งชุมชน
สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง	-ที่ดินราชพัสดุ	ชุมชน กับ ภาครัฐ	การสื่อสารสาธารณะผ่านสื่อมวลชน

ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

จากตารางจะเห็นได้ว่า เครือข่ายต่างๆในระดับภูมิภาคล้วนได้รับผลกระทบจากดำเนินนโยบายของรัฐทั้งสิ้น การที่เครือข่ายๆเลือกใช้ ยุทธวิธีปฎิรูปที่ดินโดยชุมชน หรือ การบุกเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่พิพาทด้วยการตั้ง “ชุมชน” ขึ้นมาใหม่ เนื่องจากไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแก้ปัญหา ซึ่งพื้นที่ที่มีการตั้งชุมชนของแต่ละเครือข่าย จะเป็นพื้นที่ที่เครือข่ายได้สำรวจแล้วว่า มีการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบ หรือ เป็นพื้นที่ที่ถูกทิ้งร้างโดยไม่ได้ทำประโยชน์ทั้งสิ้น



## บทที่ 5

### เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.)

#### ความนำ

ในบทนี้ผู้ศึกษาได้นำเสนอปัจจัยซึ่งนำมาสู่การก่อกำเนิดของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดิน โดย การรวบรวมข้อมูลในช่วงเวลาที่มีการยกระดับการรวมตัวเป็นเครือข่ายเพื่อเคลื่อนไหวผลักดันในเชิงนโยบายระดับประเทศในนามของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ดังนั้นบทนี้จึงแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน โดย ส่วนแรก อธิบายถึงบริบทปัจจัยเชิงโครงสร้างที่นำมาสู่การก่อกำเนิดของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ส่วนที่สอง คือ โครงสร้างองค์กร และ ส่วนที่สาม คือ พลวัตของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยมีรายละเอียดการนำเสนอ ดังต่อไปนี้

#### 5.1 ปัญหาเชิงโครงสร้างสู่การก่อกำเนิดของขบวนการฯ

ผู้ศึกษาพบว่าปัญหาเชิงโครงสร้างที่นำมาสู่การก่อกำเนิดของขบวนการเพื่อการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยมีอยู่ 3 ปัจจัย ประกอบด้วย ปัจจัยแรก คือ อิทธิพลของระบอบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ที่ปรับเปลี่ยนความคิดของผู้คนที่มีต่อที่ดินอย่างสิ้นเชิง ปัจจัยถัดมา คือ การรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากร และ ปัจจัยที่สาม คือ ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน

##### 5.1.1 อิทธิพลของระบอบทุนนิยมโลกาภิวัตน์

หากกล่าวถึงปฐมบทปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินสิ่งสมควรนำมาพิจารณา คือ การเปลี่ยนรูปแบบการถือครองที่ดินจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบจารีตสู่ระบบกรรมสิทธิ์เชิงปัจเจกตามแบบตะวันตก โดย การขยายเนื้อที่ปลูกข้าวและการค้าข้าวเพื่อส่งออกทำให้ที่ดินเริ่มกลายเป็นทรัพยากรที่มีค่าและเริ่มกลายเป็นสินค้าที่มีอุปสงค์ในตลาด จะเห็นได้จาก โครงการชุดคลองในช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 25 บรรดาขุนนาง ชนชั้นนำ รวมถึงชาวนาข้าวไร่รายย่อย ต่างพากันแข่งขันครอบครองและควบคุมที่ดิน<sup>155</sup> ความต้องการที่ดินได้เพิ่มขึ้นอย่างเข้มข้น เนื่องจากผู้คนเริ่มมีมุมมองต่อ “ที่ดิน” เปลี่ยนไปจากเดิมในฐานะ “ที่ดิน” เริ่มกลายเป็นทรัพย์ที่มีราคาเทียบเท่าตัวเงิน และ “ที่ดิน” สามารถกลายเป็นทุนสำหรับไว้พัฒนาธุรกิจ

การขยายตัวของระบอบทุนนิยมเป็นไปอย่างรวดเร็ว และ รุนแรง ในขณะที่ผู้คนริมสองฝั่งคลองเริ่มทำการผลิตผลทางการเกษตรเพื่อส่งออกก็มีปัญหาข้อพิพาทตามมาจากการใช้ประโยชน์

<sup>155</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์. เศรษฐกิจการเมืองสมัยกรุงเก่า. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรีสนธิ, 2539.

ที่ดินทำให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องตราประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 รวมทั้งกฎหมายฉบับอื่นๆ เพื่อเป็นการยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรเป็นครั้งแรก จากเดิมที่ “ที่ดิน” เป็นของพระมหากษัตริย์ และ ประกาศฉบับดังกล่าวได้กลายเป็นรากฐานของการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสืบมาจนถึงปัจจุบัน<sup>156</sup>

การเกิดขึ้นของรัฐชาติในศตวรรษที่ผ่านมาทำให้ทุกประเทศต้องกำหนดเขตแดนเพื่อแสดงขอบเขตของอำนาจอธิปไตย ทำให้มีการจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชน กรรมสิทธิ์ในที่ดินเชิงปัจเจกนั้นได้มาโดยผ่านการรับรองโดยรัฐ จะเห็นได้ว่า อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ได้นำมาสู่การจัดการที่ดินตามแนวคิดเศรษฐกิจเสรี โดย มีวิธีการจัดการกับที่ดินด้วยการแบ่งเป็น กรรมสิทธิ์โดยรัฐ และ กรรมสิทธิ์เชิงปัจเจก โดยไม่ให้ความสำคัญกับ กรรมสิทธิ์เชิงจารีตประเพณี อีกต่อไป

ฉะนั้นในด้านที่ดิน อาจมองได้ว่า รากฐานของระบบทุนนิยมได้มุ่งให้เอกชนมีสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเสรีจึงนำมาสู่การครอบครองที่อย่างเบ็ดเสร็จ เพราะ หากระบบการถือครองที่ดินไม่ชัดเจน อำนาจการตัดสินใจในการใช้ที่ดินไม่เป็นอิสระจากสังคมหรือส่วนรวม อาจทำให้กระบวนการผลิตและการลงทุนดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีสมมุติฐานว่าการใช้ทรัพยากรจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่อภายใต้ระบอบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล รวมทั้งมีฐานะเป็นสินค้าประเภททุนซึ่งสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ในระบบตลาดเสรี<sup>157</sup>

อย่างไรก็ดี งานศึกษาของ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ<sup>158</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่า เศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลกไปอย่างเต็มตัวการเปลี่ยนแปลงปัจจัยด้านต่างๆ ได้ทำให้ความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ทั้งการเพิ่มจำนวนประชากรและปรับเปลี่ยนโครงสร้างประชากร การย้ายถิ่นฐานเข้าสู่พื้นที่เมือง การเติบโตทางเศรษฐกิจ และ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการผลิตเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม และ การบริการ นอกจากนี้รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินยังเปลี่ยนไปจากอดีตที่เดิมใช้ที่ดินเพียงเพื่อความต้องการปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิต แต่ปัจจุบันความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งเพื่อรองรับเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก ธุรกิจการท่องเที่ยวและที่อยู่อาศัยและกิจกรรมสันทนาการ

<sup>156</sup> เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ. ป่าชุมชนในประเทศไทย. แนวทางการพัฒนาป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2539.

<sup>157</sup> พรพนา ก้วยเจริญ. พลวัตสิทธิชุมชน: กระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา. ระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม: พลวัตการจัดการทรัพยากรประมงน้ำจืดในกรณีชุมชนลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง, กรุงเทพมหานคร: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 2546.

<sup>158</sup> อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปริทัศน์สถานภาพความรู้. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2558.



การต่างๆ ตลาดที่ดินเพิ่มความซับซ้อนมากขึ้น ตามความหลากหลายในรูปแบบการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปของคน ในสังคม และมาพร้อมกับความซับซ้อนของสถาบันทางเศรษฐกิจที่ควบคุมและกำกับความเป็นไปในระบบตลาด

ภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีที่ทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้า อีกทั้งนโยบายรัฐที่ไม่ให้การสนับสนุนเกษตรกรเท่าที่ควร ในเวลาไม่นานหลังจากที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน เกษตรกรก็นำเอาที่ดินเหล่านั้นไปขายให้แก่นายทุน เพราะประสบความล้มเหลวในการผลิต กล่าวโดยรวมแล้วกระบวนการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจึงมาจากปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยมีระบบกรรมสิทธิ์ปัจเจก (private property) เป็นเครื่องมือ เพราะการตัดสินใจขายที่ดินเป็นเรื่องของเจ้าของที่ดินกับผู้ซื้อ ชุมชนไม่มีอำนาจมาควบคุมกำกับได้ หรือการเปลี่ยนรูปแบบการใช้ที่ดินจากการทำนา ทำไร่ ไปทำธุรกิจอย่างอื่นซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยรวม เช่น บริษัทเอกชนปลูกยูคาลิปตัสในพื้นที่ของตน แต่ไปส่งผลกระทบต่อทรัพยากรของชุมชนก็เกิดขึ้นได้ เพราะระบบกรรมสิทธิ์เอกชนให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่จะทำอะไรต่อที่ดินก็ได้ และระบบตลาดก็ทำให้เป้าประสงค์การจัดการที่ดินถูกลดทอนเหลือเพียงการเป็นปัจจัยการผลิต และกลายเป็นสินค้าเท่านั้น<sup>159</sup>

ในขณะที่ อานันท์ กาญจนพันธุ์<sup>160</sup> ได้ให้ความเห็นในกรณีนี้ว่า

“ปัญหาของเสรีนิยมใหม่ที่แฝงอยู่คนก็มองไม่เห็น เสรีนิยมใหม่นั้นมีรัฐเข้าไปช่วยเหลือทำให้ตลาดทำงานได้ หรือการทำงานของตลาดนั้น อาศัยรัฐช่วยทำงานทั้งนั้น รัฐมักเข้ามาจัดการในส่วนที่สำคัญที่สุดก็คือการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ นโยบายรัฐไม่ว่าจะเป็น แปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน การออกเอกสารสิทธิ สปก. จะเป็นสมัยทักษิณ หรือ สมัยพรรคประชาธิปัตย์ หรือไม่ว่าจะสมัยไหน การเปิดเสรีการค้า การเปิด FTA ต่างๆ ก็คือ การเอาทรัพยากรไปป้อนตลาด เปิดช่องให้ตลาดเข้ามาใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสะดวก ซึ่งต้องอาศัยรัฐมาช่วยปลดเงื่อนไขทั้งนั้น และ ปัญหาของเสรีนิยม คือ มันเสรีแต่เฉพาะพ่อค้าเท่านั้น ไม่ใช่เสรีอย่างเท่าเทียมกันทั้งหมด”

อย่างไรก็ตาม กองเลขาฯ ได้ให้ข้อมูลที่น่าสนใจถึงมุมมองของขบวนการที่มีต่อ “ที่ดิน” ซึ่งดูจะสวนทางกับกระแสสังคมว่า

“ชนชั้นกลางทั่วไปเขาก็ไม่ได้รู้ เพราะว่าเขาเกิดมาในบริบทที่แตกต่างกัน เขารู้ว่าที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ เขาไม่ได้รู้ว่าพี่น้องปกากะญอผูกสะดือลูกติดไว้กับต้นไม้ใหญ่

<sup>159</sup> กฤษฎา บุญชัย, "แปลงทรัพย์ให้เป็นทุน กระบวนการแย่งชิงทรัพย์จากคนจน."

<sup>160</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์. "ขาดินนิยมล้ำสมัยกับการรับมือขบวนการชาวนาขายที่ให้ต่างชาติ." (ออนไลน์). 2552. ประเทศไทย.

เพื่อที่จะบอกลูกว่าต้นไม้เนี่ยมันเป็นสะดือของลูกนะลูกต้องดูแลมันเป็นเรื่องจิตวิญญาณ\* (ในการปกป้องรักษาทรัพยากร ที่ดิน, ต้นไม้, ลำธาร, สรรพสัตว์ – ผู้เขียนตีความ) ซึ่งกับคนทั่วไปมันไม่มีเรื่องแบบนี้ ดังนั้นการทำความเข้าใจกับคนชนชั้นกลางเรื่องที่ดินมันเป็นเรื่องยากมาก เพราะ ใครๆก็อยากได้ที่ดินมันมีมูลค่าไง แต่...กับเกษตรกรรายย่อยนะ เขาอยากได้ เพราะว่า เขาอยากทำกินเลี้ยงชีวิตให้เขาสามารถอยู่รอดเท่านั้นเอง”<sup>161</sup>

กล่าวในแง่ก็คือ อิทธิพลของตลาดเสรีทำให้การนิยาม “ที่ดิน” ของเกษตรกร และ หมู่ชนชั้นกลาง แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

### 5.1.2 การรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากร

จะเห็นได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรโดยการดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ และ กีดกันไม่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรนั้นได้นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งอย่างมาหลายทศวรรษ ซึ่งผู้ศึกษาได้พูดถึงนโยบายและโครงการต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อปอสมควรรอบพื้นที่ที่ผ่านมา ดังนั้น ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจึงขอเลือกนำเสนอ นโยบายและโครงการฯที่ส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง โดยจะนำเสนอ ดังต่อไปนี้

#### โครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน(Land Titling Program)

การเร่งรัดออกโฉนดที่ดินเริ่มดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2527-2547 ในสมัยรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกได้ปล่อยเงินกู้ให้รัฐบาลไทยจำนวน 7,873 ล้าน มีวัตถุประสงค์ให้เกิด “ระบบตลาดที่ดินเสรี” ซึ่งทำให้ที่ดินมีสถานะกลายเป็นสินค้าประเภทหนึ่งสามารถซื้อขายในระบบตลาดได้อย่างเสรี เพราะ ธนาคารโลกมีความเชื่อว่าระบบตลาดที่ดินเสรีจะส่งเสริมให้เกิด “การจัดสรรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด” เป็นการกระตุ้นให้เกิดการถ่ายโอนที่ดินไปสู่มือผู้ที่จะทำการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดแหล่งเงินกู้ยืมมากขึ้น ซึ่งในทางกลับกันการกู้ยืมจะเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการเติบโตของภาคเศรษฐกิจและภาคเกษตรกรรม ซึ่งทางธนาคารโลกเชื่อว่าจะช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้<sup>162</sup>

อีกทั้งงานศึกษาของ รีเบคก้า และ กิงกร<sup>163</sup> ได้ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นอย่างสำคัญ เพราะ ได้เปลี่ยนให้ที่ดินกลายเป็นเพียง

<sup>161</sup> ธนากร อัญญ์ประดิษฐ์, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2558.

<sup>162</sup> รีเบคก้า เลียวนาร์ด และ กิงกร นรินทรกุล ณ ออยุธยา, "ยุทธการชิงที่ดินคนจนเพื่อแบ่งให้คนรวย," Watershed ปีที่ 8, (พฤศจิกายน 2545 - กุมภาพันธ์ 2546):หน้า 19

<sup>163</sup> Ibid. หน้า 19

สินค้าประเภทหนึ่ง ทำให้ที่ดินสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินด้านเศรษฐกิจอื่นได้ ซึ่งโครงการฯมุ่งเพียงจัดทำเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์เชิงปัจเจก แต่ไม่ได้ใส่ใจวิถีชีวิต มิติทางด้านสิ่งแวดล้อม และ วัฒนธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเก็งกำไรในที่ดินอย่างกว้างขวาง และทำให้การกระจุกตัวของที่ดินเพิ่มมากขึ้นเป็นเท่าตัว โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วระหว่างปี พ.ศ.2533-2540

กล่าวในที่นี้ คือ นอกจากโครงการฯจะเปลี่ยนค่านิยมของที่ดินไปจากเดิมแล้วยังทำให้กลุ่มทุนสามารถเข้ามาครอบครองและสะสมที่ดินได้สะดวกขึ้น ถือเป็นช่วงเวลาแห่งความมั่งคั่งของกลุ่มทุน เพราะ จากผลลัพธ์ที่ออกมาพบว่า โครงการฯไม่ได้เอื้อประโยชน์แก่เกษตรกรรายย่อยตามที่คาดหมายไว้ ซ้ำร้ายยังเป็นชนวนสำคัญของการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ในลำดับถัดมา

### นโยบายการเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า

ช่วงหลังปี พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในการพัฒนาที่ดินในประเทศไทยอันเนื่องมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศ กระบวนการเป็นเมืองที่มีการย้ายถิ่นฐานของประชากรเข้าสู่เมืองใหญ่ รวมถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ทำให้ตลาดที่ดินของประเทศไทยเปิดกว้างและขยายตัวมากขึ้น

ซึ่งสามารถพิจารณาได้จาก ในช่วงเวลานั้นราคาที่ดินในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยแปลงที่ดินในพื้นที่ที่มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับจะมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 21 ต่อปี แต่แปลงที่ดินที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับกลับมีราคาเพิ่มขึ้นมากกว่าถึงร้อยละ 37 ต่อปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งแปลงที่ดินในพื้นที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานในเขตปริมณฑลอัตราการเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 41 ต่อปี

เหตุผลหลักของแนวโน้มดังกล่าวคืออุปสงค์ของการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมอยู่ในระดับที่สูงมาก จึงเกิดแรงกดดันให้มีการพัฒนาที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมชนบทที่อยู่ในบริเวณรอบนอกของกรุงเทพมหานครมูลค่าที่ดินที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่ที่มีโครงสร้างพื้นฐานกับพื้นที่ที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานแสดงให้เห็นถึงระดับผลกระทบของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาที่ดินในแต่ละแปลงที่ดิน ซึ่งสูงถึง 2.2 เท่า ในปี พ.ศ. 2531 ความแตกต่างระหว่างราคาที่ดินในพื้นที่ทั้งสองประเภทแสดงให้เห็นถึงโอกาสของภาครัฐหรือภาคเอกชนในการที่เก็บคืนผลกำไรจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน<sup>164</sup> อย่างรวดเร็ว

<sup>164</sup> อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย:ปริทัศน์สถานภาพความรู้ หน้า 168

## การรวมศูนย์อำนาจในการจัดการพื้นที่ป่า

ระบบการจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าของรัฐถูกออกแบบให้รวมศูนย์ไว้ที่รัฐส่วนกลางมาตลอด นับตั้งแต่ก่อตั้งกรมป่าไม้ ปี พ.ศ. 2439 โดยมีการออกพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่กำหนดให้พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศในขณะนั้นซึ่งเป็นพื้นที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินกลายเป็นพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ ตามกฎหมาย กรมป่าไม้จึงมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการควบคุมพื้นที่ป่าทั้งการให้สัมปทานไม้ การอนุญาตให้เอกชนเข้ามาเช่าใช้ประโยชน์จากพื้นที่ และการจัดการเขตป่าอนุรักษ์ประเภทต่างๆ<sup>165</sup> ในแง่หนึ่งสามารถมองได้ว่าไม่ว่าพื้นที่นั้นจะมี “ป่า” อยู่จริงหรือไม่ก็ตาม แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินผืนนั้นได้กลายเป็นของ กรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยสิ้นเชิง

กล่าวอย่างย่อๆนี้ คือ การรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรเกิดขึ้นอย่างเข้มข้นในช่วงปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา จะเห็นได้จากการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย และการออกมาตรการจัดการป่าแต่ละประเภท ไม่ว่าจะเป็นป่าอนุรักษ์ต้นน้ำ (ลุ่มน้ำชั้น 1A,1B และ ลุ่มน้ำชั้น 2,3,4,5) อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เศรษฐกิจ รวมไปถึงนโยบายป่าไม้แห่งชาติปี 2528 ที่กำหนดพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าไม่ว่ารัฐจะกระชับอำนาจการรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรมากเพียงไร ปัญหาความขัดแย้งก็ไม่ลดลง รวมไปถึงพื้นที่ป่าก็ยังลดจำนวนลงอย่างต่อเนื่อง

อีกทั้งข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการกรมที่ดินปี 2554 ปรากฏว่ามีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าอนุรักษ์ จำนวน 144.54 ล้านไร่ แต่จำนวนพื้นที่ป่าในปัจจุบันเหลือเพียง 82 ล้านไร่ แสดงว่าในเขตดังกล่าวมีพื้นที่ที่ไม่มีสภาพป่าแล้วจำนวนถึง 62.54 ล้านไร่ ซึ่งซ้อนทับอยู่ในพื้นที่ที่มีชุมชนอาศัยอยู่ 3,470 ชุมชน จำนวน 1,056,819 ราย

จะเห็นได้ว่า โครงการขนาดใหญ่ของรัฐต่างๆได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของชุมชนอย่างมากมายทำให้ประชาชนกว่า 1.15 ล้านรายต้องอาศัยและทำกินในพื้นที่ 21 ล้านไร่ของรัฐ<sup>166</sup> โดยไม่มีความมั่นคง

<sup>165</sup> กฤษฎา บุญชัย. ป่าไม้ที่ดิน ปัญหาที่ยังมีทางออก ข้อเสนอต่อการปฏิรูประบบการบริหารจัดการเพื่อความยั่งยืนและเป็นธรรม. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน, 2557.

<sup>166</sup> สกลสิทธิ์ จันทร์พุ่ม. การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย: โฉนดชุมชน. กรุงเทพมหานคร: เบนไทย, 2556.

ข้อมูลจากรายงานของคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขปัญหาที่ดินแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชนสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2553 มี ประชาชนอาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 8 จำนวนประชาชนที่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่พิพาท

ลำดับ	ประเภท	จำนวนราย	จำนวนไร่
1	ป่าสงวนแห่งชาติ	450,000	6.4 ล้าน
2	ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า วนอุทยาน เขตห้ามล่าสัตว์)	185,916	2.2 ล้าน
3	ที่ราชพัสดุ	161,932	2.1 ล้าน
4	ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน	ไม่สามารถระบุได้	1.16 ล้าน

ที่มา : คณะกรรมการวิสามัญแก้ไขปัญหาที่ดินแก้ไขปัญหาที่ดินฯ

นอกจากนี้จากสถิติข้อมูลคดีที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในปี พ.ศ. 2550-2554 มีคดีที่ดินที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทั้งหมด 118,006 คดี ในจำนวนนี้มี 1,013 คดี ที่ผู้ถูกดำเนินคดีเป็นชาวบ้านชุมชนท้องถิ่น เป็นเกษตรกร ทำสวน ทำไร่ ทำนา และทำประมงพื้นบ้าน แต่ถูกดำเนินคดีมีข้อพิพาทกับรัฐและนายทุน เนื่องจากความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ<sup>167</sup>

จากการให้ข้อมูลของกองเลขา<sup>168</sup> ชี้ให้เห็นถึงนโยบายต่างๆที่ได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรจำนวนมากรวมถึงสมาชิกของขบวนการฯ โดย จำแนกประเภทปัญหาได้ตามนี้

1)นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของ พื้นที่ประเทศ ส่งผลต่อการขยายพื้นที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการกำหนดเขต หากไม่ได้มีการตรวจสอบการถือครองที่ดินและทำประโยชน์ที่ดินของประชาชนใน พื้นที่ก่อน ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่า

<sup>167</sup> สมจิต คงทน. "เอกสารสิทธิ์นายทุนที่ออกโดยไม่ชอบกับขนาดผลของคณจน." (ออนไลน์). 2557. มูลนิธิชีวิตไท.

<sup>168</sup> พงษ์ทิพย์ สำนวนจิตต์, สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2558.

2) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบกำหนดแนวเขตให้ชัดเจน และสอดคล้องกับสถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน

3) นโยบายส่งเสริมการทำสวนป่าในที่ดินของรัฐ เพื่อทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการทำลายสภาพป่าธรรมชาติ และมีความขัดแย้งระหว่างสิทธิในที่ดินของประชาชนที่ทำประโยชน์มาก่อนการทำ สวนป่า

4) นโยบายหวงห้ามที่ราชพัสดุไว้ให้กับหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์โดยมีปัญหาการกำหนดแนวเขตทับซ้อนการทำประโยชน์ในที่ดินของประชาชน รวมทั้งการไม่อนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ หรือมีการให้เช่าทำประโยชน์แต่ในระยะสั้น

5) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่กระตุ้นให้เกิดแย้งชิงทรัพยากรที่ดิน พื้นที่ป่า พื้นที่ชายฝั่งทะเล เพื่อพัฒนาเป็นแหล่งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

6) นโยบายการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สนับสนุนโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างถนน โรงไฟฟ้า โรงถลุงเหล็ก โรงโม่หิน เขื่อน เปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรม พัฒนาให้เป็นพื้นที่เมือง พื้นที่ท่องเที่ยว และแหล่งพาณิชย์กรรม

“ในชนบทการแย่งที่ดินมามีสูงมาก มันมีการแย่งที่ดินเกิดขึ้นตลอดเวลา เกิดขึ้นโดยน้ำมือของหน่วยงานราชการ ภาครัฐ ก็เยอะ เกิดขึ้นโดยโครงการขนาดใหญ่ ในนามของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เช่น เขื่อน เขื่อนเหมืองต่างๆ สมัยก่อนตอนสมัยชาคนจนเคลื่อนตอนปี 40 นะ เรื่องเขื่อนก็ชิงที่ดินของชาวบ้านไปทิ้งหมู่บ้านเลย”<sup>169</sup>

จากการศึกษาพบว่า “กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบกรรมที่ดินนี้มีปัญหาสูงมาก เพราะถ้า อธิบดีกรมที่ดินโดยกฎหมายมีอำนาจมากไป มีอำนาจในการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียวคือถ้าคณะกรรมการของกรมที่ดิน ตามมาตรา 61 ระบุว่าต้องตรวจสอบ แต่ถ้าอธิบดีบอกว่า ไม่เพิกถอนก็ไม่สามารถทำอะไรไม่ได้” การให้ข้อมูลของกองเลขาฯช่วยตอกย้ำให้เห็นถึงการรวมศูนย์อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในการจัดการที่ดินโดยรัฐ

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

<sup>169</sup> Ibid.

“ชาวบ้านและชุมชนไม่มีอำนาจในการดูแลจัดการทรัพยากรต่างๆที่ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนการประกาศกฎหมาย นโยบาย และ กฎหมายที่ออกมามีแต่ส่งเสริมอำนาจรัฐและอำนาจทุน ซึ่งมันไม่ยุติธรรมกับชาวบ้านเลย”<sup>170</sup>

อีกทั้งการศึกษานักวิชาการ ซึ่งมีบทบาทในชุดคณะกรรมการปฏิรูปได้สะท้อนให้เห็นว่า

“ปัญหาที่ดินเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ชีวิตของคนในสังคมไทยเสื่อมโทรม และ บางส่วนต้องล่มสลาย เกษตรกร 5.8 ล้านครัวเรือนไม่สามารถล้มตาอ้าปากได้ นี่คือผลกระทบที่มีต่อสังคมชนบท ส่วนผลกระทบที่มีต่อสังคมเมือง เห็นได้จากตัวเลขชุมชนแออัดจำนวนมากในกรุงเทพฯ เพราะชีวิตในชนบทและชีวิตในเมืองที่เชื่อมโยงกัน เมื่อชีวิตในชนบทล่มสลายคนก็หลั่งไหลเข้ามาอยู่ในเมือง เริ่มตั้งแต่การรวมโครงสร้างอำนาจการตัดสินใจมาอยู่ที่รัฐส่วนกลาง ตัดการกระจายอำนาจ เาระบบจำกัดการถือครองที่ดินออก มีการทำที่ดินให้เป็นสินค้า ใช้กลไกการตลาดมาบริหารจัดการที่ดิน ทำให้เข้าสู่ระบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา จนหลังปี 2540 ทุนจากต่างประเทศหลั่งไหลมาซื้อที่ดิน ทำให้ประเทศไทยสูญเสียที่ดินมากที่สุดและเร็วที่สุดในช่วงนั้น และ แม้จะมีโครงการของรัฐเพื่อแก้ปัญหา แต่เป็นกลไกการบริหารจัดการโดยราชการ ซึ่งขาดการมีส่วนร่วม สุดท้ายจึงล้มเหลว ดังที่ปรากฏในปัจจุบัน”<sup>171</sup>

ด้วยเหตุที่กล่าวไปข้างต้น จะเห็นว่าการเข้าสู่ทศวรรษ 2530 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการผลิตในภาคการเกษตรและผลกระทบต่อเกษตรกรอย่างเข้มข้น การผลิตแบบบริษัทขนาดใหญ่เข้ามามีบทบาทในการผลิตสินค้าเกษตรมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ การผลิตโดยเกษตรกรรายย่อยจะถูกแทนที่ด้วยการผลิตแบบบริษัทขนาดใหญ่ซึ่งไม่ต้องการใช้แรงงานเกษตรกรเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น การเลี้ยงไก่ของประเทศไทยนั้นใช้เกษตรกรเพียง 7,500 ครอบครัวนั้น ในขณะที่การเลี้ยงกุ้งแบบสมัยใหม่ใช้คนเพียง 30,000 ครอบครัวยุคใหม่จะเห็นได้ว่า เกษตรกรถูกผลักไสให้ออกไปจากภาคเกษตรกรรมหรืออาจจะยังอาศัยอยู่ในท้องถิ่นแต่ต้องอยู่รอดด้วยการประกอบอาชีพอื่น จำนวนเกษตรกรที่เคยมีมากกว่าครึ่งหนึ่งลดเหลือเพียงไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนประชากร<sup>172</sup>

<sup>170</sup> กัญญา ปันกิตติ, สัมภาษณ์, 7 สิงหาคม 2557.

<sup>171</sup> เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์. "สังคมไทยต้องสูญเสียอะไรหากไม่ปฏิรูปที่ดิน." (ออนไลน์). 2555. ประชาไท.

<sup>172</sup> วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ. งานวิจัยเพื่อท้องถิ่นภายใต้คลื่นโลกาภิวัตน์มุมมองจากบริบทเรื่องฐานทรัพยากร ระบบเกษตรกรรม และอาหาร. มูลนิธิชีววิถี. 2552.

ซึ่งปรากฏการณ์การเติบโตอย่างก้าวกระโดดของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่มีนัยสำคัญ ในการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางการผลิตของตลาดสินค้าทั้งภายในประเทศอย่างสำคัญยิ่ง

### 5.1.3 การกระจุกตัวของที่ดิน

หากกล่าวถึงขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการรวมตัวของเกษตรกรรายย่อย และ ผู้ไร้ที่ดิน คือ ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินทิ้งร้าง ซึ่งเกี่ยวพันกับผู้ศึกษาได้อธิบายไปข้างต้น จะเห็นว่า กลุ่มทุน และ ข้าราชการฉ้อฉล มีวิธีการมากมายในการสะสมความมั่งคั่งผ่านที่ดิน และ การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบของนายทุนต่างถิ่นได้ทำให้เกษตรกรไร้ที่ทำกินจังหวัดลำพูนรวมตัวกันบุกเข้ายึดพื้นที่เอกชนที่ปล่อยรกร้างว่างเปล่าขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศไทย ซึ่งชาวบ้านเคยทำกินในที่เหล่านั้นมาก่อนชาวบ้านเหล่านี้ได้จัดตั้งกลุ่มที่เรียกว่า “กลุ่มปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ภายหลังจากขบวนการปฏิรูปที่ดินที่ลำพูน ไม่นานก็เกิดขบวนการยึดที่ดินที่สุราษฎร์ธานี จากกรณีที่เกษตรกรได้รวมกลุ่มเข้าไปทำประโยชน์ในที่เอกชนทิ้งร้าง และ พื้นที่ที่รัฐให้สัมปทานเอกชนเช่าปลูกสวนปาล์ม ในปี พ.ศ. 2546 นั้นจึงเป็นที่มาของการก่อตัวเป็นเครือข่ายในเวลาต่อมา<sup>173</sup> ซึ่งสอดคล้องกับการให้ข้อมูลของกองเลขาฯ

"มันเป็นเรื่องของกรณีที่รัฐไม่ยอมกระจายที่ดิน ซึ่งประเทศอื่นๆ ก็เจอสภาพแบบนี้เช่นกัน การแก้ไขโดยรอภาครัฐมันไปไม่ถึงไหน ทำให้องค์กรของเกษตรกรต้องลุกขึ้นมาแก้ไขปัญหาตัวเอง"<sup>174</sup>

ข้อมูลจากการจดทะเบียนคนจนของกระทรวงมหาดไทยปี พ.ศ.2547 ระบุว่า มีประชาชนมาลงทะเบียนว่าตนเองมีปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยนับรวมได้ 4.8 ล้านครอบครัว แบ่งเป็น 1) คนไม่มีที่ดินเลย 2 ล้านครอบครัว 2) มีที่ดินทำกินอยู่บ้างแต่ไม่พอทำกิน 1.6 ล้านครอบครัว 3) ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ(อาศัยอยู่ในที่ดินรัฐ) 1.2 ครอบครัว กล่าวคือ มีเกษตรกรและคนไร้ที่ดินในสังคมไทยที่มีปัญหาความไม่มั่นคงในที่ดินทำกินไม่น้อยกว่า 3.2 ล้านครอบครัว

นอกจากนี้ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการเกษตร<sup>175</sup> พบว่าปี 2559 มีประชาชนขึ้นทะเบียนเกษตรกรจำนวน 6.5 ล้านครัวเรือน หรือ คิดเป็น 14 ล้านคน (เฉลี่ยครัวเรือนละ 2.17 คน) จากข้อมูลทะเบียนเกษตรกรได้ชี้ให้เห็นว่า มีเกษตรกรจำนวน 1.3 ครัวเรือนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

<sup>173</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, "การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมในสังคม." หน้า 6.

<sup>174</sup> พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์, สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2558.

<sup>175</sup> ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. ฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกร. กรมส่งเสริมการเกษตร.



ต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยการเช่าที่ดิน สะท้อนให้เห็นถึงความไม่มั่นคงในที่ดินทำกินในปัจจุบันอย่างมาก แม้ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการเกษตรจะพบว่าเกษตรกรจำนวน 5.1 ล้านครัวเรือนจะมีที่ดินทำกิน แต่ก็ถือครองครัวเรือนละจำนวนไม่เกิน 10 ไร่ เท่านั้น ในขณะที่เดียวกันยังพบว่ามีกลุ่มคนจำนวนหนึ่งสามารถถือครองที่ดินได้ถึง 6 แสนไร่ โดยที่ภาครัฐไม่ได้มีมาตรการเข้ามาจัดการแต่อย่างใด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำจากการถือครองที่ดินของกลุ่มทุน

จากงานศึกษาภาพรวมการถือครองที่ดินในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2555 ของ ดวงมณี เลาวกุล ดวงมณี เลาวกุล<sup>176</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่า ผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินมีทั้งหมด 15,900,047 ราย มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 5 ไร่ 3 งาน 87 ตารางวา แบ่งเป็นประเภทบุคคลธรรมดา 15,687,551 ราย (ร้อยละ 98.7) มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 5 ไร่ 2 งาน 76 ตารางวา และประเภทนิติบุคคลจำนวน 212,496 ราย (ร้อยละ 1.3) มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 26 ไร่ 1 งาน 85 ตารางวา คิดเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินทั้งหมดในการศึกษานี้จำนวนประมาณ 95 ล้านไร่

โดยรายงานวิจัยได้จำแนกผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน (รวมบุคคลธรรมดา และ นิติบุคคล) ออกเป็น 10 กลุ่ม โดย พบว่ากลุ่มที่มีพื้นที่มากที่สุดถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนผู้ถือครองที่ดินอีกร้อยละ 90 ที่เหลือถือครองที่ดินเป็นจำนวนประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

<sup>176</sup> ดวงมณี เลาวกุล. โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้าการศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และ โครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป. การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: 2556.

ตารางที่ 9 จำนวนและร้อยละของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ค่าเฉลี่ยพื้นที่ และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ปีพ.ศ. 2555

ประเภทของผู้ ถือครองที่ดิน	ผู้ถือครองที่ดิน	ค่าเฉลี่ยของพื้นที่ถือครอง				สัมประสิทธิ์ความไม่ เสมอภาค  (Gini coefficient)
		จำนวน (ราย)	ร้อยละ	ไร่	งาน ตารางวา	
ทุกประเภท		15,900,047	100.0	5	3 87	0.886
บุคคลธรรมดา		15,687,551	98.7	5	2 76	0.881
นิติบุคคล		212,496	1.3	26	1 85	0.953

ที่มา : งานศึกษาของดวงมณี เลาวกุล<sup>177</sup>

อย่างไรก็ดี งานวิจัย Our Land, Our Lives (แผ่นดินของเรา ชีวิตของเรา) ขององค์กรพัฒนาระหว่างประเทศอีกแอม<sup>178</sup> พบว่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศยากจนในอาเซียนได้สูญเสียที่ดินขนาดเท่าสนามฟุตบอลทุกๆ 1 วินาทีให้กับกลุ่มนักลงทุนต่างชาติ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมามีการซื้อขายที่ดินเป็นจำนวนทั้งหมดทั่วโลก 2 ล้านตารางกิโลเมตร (ตร.กม.) หรือประมาณขนาดของพื้นที่ประเทศอินโดนีเซียทั้งหมด อีกทั้งในช่วงระหว่างปี 2000 และปี 2010 ประเทศที่กำลังพัฒนาประสบปัญหาเรื่องความมั่นคงด้านอาหารในแถบแอฟริกาและเอเชีย อาทิ กัมพูชา อินเดีย อินโดนีเซีย ต่างเป็นเป้าหมายหลักของนักลงทุนด้านเกษตรกรรม และ มีการซื้อขายที่ดินกว่า 60 เพอร์เซ็นต์ โดยที่ในแผนการลงทุนนั้น 2 ใน 3 ของผลผลิตจะส่งออกนอกประเทศ โดยที่งานวิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ที่โลกกำลังเผชิญหน้ากับการกว้านซื้อที่ดินที่ส่งผลให้คนจนกลับจนลงกว่าเดิมและก่อให้เกิดความรุนแรงและความขัดแย้งระหว่างประชาชน หน่วยงานรัฐและกลุ่มภาคเอกชน อย่างรุนแรง

<sup>177</sup> Ibid. หน้า 14.

<sup>178</sup> สำนักข่าวประชาธรรม. "ธนาคารโลกต้องระงับโครงการลงทุนเกี่ยวกับที่ดินเพื่อปกป้องสิทธิที่ดินทำกินของคนจน." (ออนไลน์). 2555.

## 5.2 ปัจจัยด้านองค์กร : โครงสร้างองค์กรเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)

### 5.2.1 ก่อนการเคลื่อนไหว

จากงานศึกษาพบว่าขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินแบบเฉพาะเจาะจงมีไม่มากนัก นอกจากสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยแล้ว เห็นจะมีเพียงเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่มีเป้าหมายเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน ทั้งนี้เนื่องจากขอบเขตปัญหาของขบวนการอื่นนั้นอาจขึ้นอยู่กับบริบทที่แตกต่างกัน และ มีปัญหาหลายกรณีเกินกว่าที่จะผลักดันการแก้ไขปัญหาที่ดินเพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษามองว่า การศึกษาให้เห็นถึงพัฒนาการของข้อเสนอของขบวนการมาเป็นลำดับอาจช่วยให้เห็นทั้งแง่มุมของประวัติศาสตร์ และ พลวัตของการเคลื่อนไหวของขบวนการได้ไม่มากนักน้อย การชุมนุมของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยในปี 2517 มีการชุมนุมใหญ่ที่ท้องสนามหลวง และ ในระดับพื้นที่ขึ้นหลายครั้ง หนึ่งในครั้งสำคัญ คือ การยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีจำนวน 9 ข้อ ดังนี้

- 1.ให้รัฐบาลจัดที่นาทำกินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ดินที่ทำกินทันฤดูกาลทำนาปีนี้
  - 2.ให้รัฐบาลตั้งกรรมการสอบสวนการสูญเสียที่ดินของชาวนาที่ถูกนายทุนฉ้อฉลไป ในกรณีเกิดคดีความระหว่างชาวนากับนายทุน ให้รัฐบาลจัดหาหลักประกันให้ชาวนาที่ไม่มีหลักทรัพย์
  - 3.ให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินที่ทำกินถาวรให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ดินทำกิน
  - 4.ให้รัฐบาลจัดการออกกฎหมายจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน โดยภาคอีสานมีสิทธิครอบครองไม่เกิน 100 ไร่ ส่วนภาคอื่นๆ มีสิทธิครอบครองไม่เกิน 50 ไร่
  - 5.ให้รัฐบาลจัดประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา ปี 2493 และกำหนดระยะเวลาเช่า 6 ปี ส่วน พ.ร.บ.ค่าเช่านาฉบับใหม่ให้ย้บยั้งไว้ โดยชาวนาจะร่วมกันร่างเสนอให้รัฐบาลพิจารณา
  - 6.ในกรณีที่นายทุนให้ชาวนาไปถอนที่ดินคืน ให้รัฐบาลออกเงินไถ่ถอนที่ดินทั้งหมด แล้วนำมาคืนให้ชาวนา เพื่อซื้อหรือให้เช่าซื้อในราคายุติธรรม
  - 7.ในกรณีที่ชาวนาได้ครอบครองที่สาธารณณะมาเป็นเวลาตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปให้ชาวนาได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น
  - 8.ในกรณีโครงการรัฐของรัฐบาลจะก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนต่อชาวนา และชาวนาที่เดือดร้อนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย ให้รัฐบาลระงับโครงการนั้น เช่น ในกรณีโครงการสร้างเขื่อนที่จังหวัดอุดรธานี
  - 9.ให้รัฐบาลประกันราคาข้าวเปลือกไม่ต่ำกว่า เกวียนละ 3,000 บาท
- และ ในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2517 จึงประกาศจัดตั้ง "สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย" โดยมีนายไข่วังตะกู่ เป็นประธาน นายอินตา ศรีบุญเรือง เป็นรองประธานภาคเหนือ นายแดง

หุ่นดี เป็นรองประธานภาคอีสาน นายวิชัย พิกุลขาว เป็นรองประธานภาคกลาง นายจำรัส ม่วงยาม เป็นรองประธานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภายใต้คำขวัญ "ที่ดินต้องเป็นของผู้ถือค้ำไถ" และ "กฎหมายต้องเป็นธรรม" จากข้อเรียกร้องข้างต้นทั้ง 9 ข้อ จึงนำมาซึ่ง พรบ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปี 2518 ในท้ายที่สุด จะเห็นได้ว่าปัญหาการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบและ การกระจุกตัวของที่ดินได้เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน

ตารางที่ 10 องค์กรเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

ลำดับ	องค์กรเคลื่อนไหว	ปีก่อตั้ง
1	สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย*	2517
2	สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน	2534
3	สมัชชาคนจน	2538
4	เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย*	2549
5	ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม	2554

ที่มา : จัดทำโดย ผู้วิจัย \* หมายถึง องค์กรที่เคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาที่ดินโดยตรง

อย่างไรก็ตามงานศึกษาของ กฤษฎา บุญชัย เรื่อง “บทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” ได้ลำดับพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวโดยแบ่งเป็นช่วงเวลาออกเป็น 6 ยุคสมัย ดังต่อไปนี้<sup>179</sup>

#### ยุคก่อนพัฒนาสมัยใหม่ ช่วงปี พ.ศ. 2400 – 2500

ความขัดแย้งด้านทรัพยากรเริ่มมีมาตั้งแต่ยุคการเปิดการค้าต่างชาตินในช่วงสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ.2398 ในสมัยรัชกาลที่ 4 มาสู่การปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 ที่รวบอำนาจการจัดการทรัพยากรเข้าสู่ส่วนกลาง และใช้ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรเชิงพาณิชย์สมัยใหม่ภายใต้คำแนะนำของชาติตะวันตกมาบริหารจัดการทรัพยากร กล่าวได้ว่า เป็นยุคสมัยในการวางระบบโครงสร้างการจัดการทรัพยากรแบบทุนนิยม เริ่มโดยการตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านมาดูแลทรัพยากรแต่ละประเภท โดยมีผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศมาวางรากฐานความรู้ และกฎหมายให้ ตามมาด้วยการออกกฎหมายจำแนกกรรมสิทธิ์ทรัพยากรของรัฐและเอกชนอย่างชัดเจน

<sup>179</sup> กฤษฎา บุญชัย. รายงานการศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง. สามทศวรรษของขบวนการเคลื่อนไหวด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับความท้าทายทางยุทธศาสตร์ในโลก ภิวัตน์. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2556.

### ยุครุ่งอรุณการพัฒนาสมัยใหม่ ช่วงปี พ.ศ. 2500-2530

กล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของทุนนิยมในประเทศไทย ในขณะที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติปี 2504 ที่มีธนาคารโลกคอยให้คำปรึกษา แผนฯ ดังกล่าวนำมาสู่การเร่งรัดจัดทาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาขีดความสามารถการผลิต เช่น การสร้างระบบชลประทานขนาดใหญ่ การตัดถนน การผลิตพลังงานไฟฟ้า การพัฒนาเกษตรแผนใหม่ตามแนวปฏิวัติเขียว (ส่งเสริมข้าวพันธุ์ใหม่ และก่อตั้งธนาคารเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อส่งเสริมเกษตรแผนใหม่ในปี 2509) พร้อมกันนั้นยังได้ปลดล็อกข้อจำกัดการขยายตัวของทุนนิยม เช่น การออกคำสั่งคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2503 ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

อีกทั้งการขยายตัวของอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) และ การก่อตั้งนิคมแห่งประเทศไทยในปี 2522 การจัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 เพื่อส่งเสริมการปลูกไม้เชิงพาณิชย์ แผนย่อยๆ เหล่านี้ประกอบกันเป็นแผนชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 5 ปี 2525-2529 จึงเน้นการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ซึ่งในอีกด้านหนึ่งก็คือ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมก็เริ่มขยายตัวกระทบกับประชาชนในวงกว้างมากขึ้น

### ยุคเติบโตประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลาคม 2516

เหตุการณ์ 14 ต.ค.16 นับเป็นจุดเปลี่ยนทั้งในเชิงกระแสการเมืองประชาธิปไตย การก่อรูปขบวนการประชาสังคม และความสนใจปัญหาความไม่เป็นธรรมทางสังคมที่ให้น้ำหนักไปที่ภาคชนบทและแรงงานในภาคอุตสาหกรรมฐานะที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระแสการตื่นตัวทางการเมืองเล็งเข็มทิศไปที่ชนบท ก่อให้เกิดการรวมตัวของชาวนาชาวนาไร่ที่ประสบปัญหาที่ดิน ก่อตัวเป็นสหพันธ์ชาวนาชาวนาไร่แห่งประเทศไทยในปี 2517 เพื่อเรียกร้องปัญหาชาวนาโดยมีปัญหาที่ดินเป็น ปัญหาสำคัญ แรงผลักดันดังกล่าวทำให้รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ออก พรบ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ พรบ.ควบคุมค่าเช่านา ปี 2518 พร้อมกันนับได้ว่า สหท. เป็นขบวนการมวลชนรากหญ้าแรกสุดที่ผลักดันในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรระดับนโยบาย แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 กลุ่มอนุรักษ์นิยมมีบทบาทนำทำให้ภาคประชาสังคมหดตัวลงโดยปริยาย

หลังจากนโยบาย 66/23 ที่เปิดโอกาสให้นักศึกษา ปัญญาชนที่เคยเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์กลับมาเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานในชนบทก็เริ่มขยายตัวมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี การทำงานของ (NGOs) ในช่วงนั้นทำงานจากปัญหาพื้นฐานของชุมชน ไม่ได้เจาะจงเป็นประเด็น และ ยังไม่ได้มีบทบาทวิพากษ์วิจารณ์นโยบายกระแสหลัก หรือ มีบทบาทเสนอทิศทางการพัฒนาทางเลือกอย่างในปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายเกิดเป็นคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ในปี 2528 และได้เริ่มศึกษาปัญหาความล้มเหลวของเกษตรแผนใหม่ จนเกิดแนวทางเกษตรทางเลือกที่เน้นการผลิตพึ่งตนเอง ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เกื้อกูลธรรมชาติ เริ่มจากส่งเสริมเกษตรรายย่อย เกิดผู้นำทางปัญญาเกษตรท้องถิ่น หรือ “ปราชญ์ชาวบ้าน” และพัฒนาเป็นกลุ่มสำหรับนักพัฒนาเองก็รวมตัวเป็นเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกในราวปี 2529-2532

### ยุคการพัฒนาทุนเสรีกับการเติบโตของปัญหา ช่วงปี พ.ศ. 2530-2540

เริ่มจากนโยบายรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ใช้นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า เปิดเสรีการค้า การเงิน การลงทุนต่อเนื่อง โดยจินตนาการประเทศไทยดั่งบริษัทอุตสาหกรรมที่เน้นการผลิตและการค้ากำไรสูงสุด เงินทุนต่างชาติไหลเข้ามาลงทุน รัฐเองก็เร่งรัดก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้า ส่งเสริมกลุ่มทุนใช้ทรัพยากร ส่งเสริมอุตสาหกรรม การให้สัมปทานน้ำมัน เหมืองแร่ และอื่นๆ

ช่วงเวลานี้การคัดค้านของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างมาก ได้แก่ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ร่วมกับประชาชนท้องถิ่น ในนามกลุ่มอนุรักษ์กาญจน์ และกลุ่มนักศึกษา คือ คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม (คอทส.) 16 สถาบันตลอดจนนักวิชาการต่างๆร่วมกันต่อต้านเขื่อนน้ำโจนที่จะสร้างกลางใจเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรในปี พ.ศ. 2531 คู่ขนานไปกับการชาวบ้านในภาคต่างๆ เริ่มทนไม่ไหวกับผลกระทบจากการสัมปทานป่าไม้ ได้ลุกขึ้นมาคัดค้านสัมปทานไม้ประจวบกับเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ที่อำเภอกระสุน จังหวัด นครศรีธรรมราช ที่มีสาเหตุจากการตัด ไม้ทำลายป่า เหตุการณ์นี้ทำให้หลายภาคส่วนร่วมกดดันจนรัฐบาลยกเลิกสัมปทานไม้ทั่วประเทศในปลายปี 2531

ในช่วงเวลานี้ขบวนการสิ่งแวดล้อมได้เริ่มก่อตัวแยกเป็นประเด็นในด้านป่าไม้ หลังจากที่ผลักดันให้ยกเลิกสัมปทานไม้สำเร็จ ชาวบ้านที่ปกป้องรักษาป่าร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนระดับนโยบาย ได้แก่ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชนในภาคเหนือและอีสาน และนักวิชาการ ได้นำเสนอนโยบายจัดการป่าในรูปแบบ “ป่าชุมชน” โดยเสนอเป็น ร่าง พรบ.เป็นครั้งแรกในปี 2536 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ประชาชนคิดร่างกฎหมายขึ้นเอง และเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดสิทธิชุมชนบนฐานทรัพยากรธรรมชาติในช่วงเวลาถัดมา

การต่อสู้เรื่องป่าและที่ดินในเขตป่ายังคงปะทุต่อเนื่อง เมื่อรัฐบาลเริ่มโครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ในปี 2534 โดยเป็นโครงการมุ่งอพยพชาวบ้านในพื้นที่ป่าสงวนในภาคอีสานออกมาเพื่อต้องการพื้นที่ดังกล่าวไปปลูกไม้ยูคาลิปตัส เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการเดินขบวนครั้งใหญ่เพื่อคัดค้านโครงการนับเป็นประวัติศาสตร์หน้าแรกของการเมืองบนท้องถนน จนต่อมาก็มีสัมชชชเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน ที่เรียกร้องการแก้ไขปัญหาทุกด้านของ

เกษตรกรอีสาน ส่วนในภาคเหนือเมื่อกรมป่าไม้สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์จากสัมปทานไม้ ก็เริ่มนโยบายประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพื่อสงวนพื้นที่อำนาจของตนไว้ ทำให้เกิดการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ครอบคลุมพื้นที่ชุมชนจำนวนมากชาวบ้านโดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูง เช่น คนกะเหรี่ยง ก็ได้รวมตัวเป็น เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) ในปี 2538 เพื่อผลักดันการแก้ปัญหาเขตป่าอนุรักษ์ทับพื้นที่ชุมชน และ ผลักดันกฎหมายป่าชุมชนในด้านที่ดินที่อยู่นอกเขตป่า อย่างไรก็ตามช่วงเวลานี้ เกิดการกว้านซื้อที่ดินอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่ได้มีการรวมตัวเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่ชัดเจนนักทำให้ไม่เกิดแรงขับเคลื่อนในเชิงนโยบาย

ขณะเดียวกันในด้านเกษตรกรรม ปัญหาหลัก ก็คือ เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากล้มเหลวกับระบบเกษตรแผนใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ เช่น ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดศัตรูพืช การกลืนพันธุกรรมพื้นบ้านด้วยพันธุ์พืชส่งเสริมซึ่งเป็นพันธุ์ที่ไม่สามารถขยายผลได้ ทำให้เกษตรกรเสียค่าใช้จ่ายอย่างหนัก ขณะที่การริเริ่มเกษตรอินทรีย์ เกษตรยั่งยืนกลับไม่ได้รับการส่งเสริมปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเรื้อรัง แต่จุดขับเคลื่อนนโยบายของภาคประชาชนครั้งสำคัญมาจากการคัดค้านไม่ให้รัฐให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากมีบางประเด็นของอนุสัญญา ที่มีปัญหา โดยเฉพาะการเปิดทางให้กลุ่มทุนข้ามชาติเข้าถึงและผูกขาดทรัพยากรพันธุกรรมของท้องถิ่นอันเป็นฐานสำคัญของระบบเกษตรได้ เครือข่ายเกษตรทางเลือกจึงร่วมกับภาคีต่างๆ ก่อรูปเป็น “คณะทำงานสิทธิภูมิปัญญาไทย” ต่อมาภายหลังได้พัฒนาเป็น “มูลนิธิชีววิถี”

ทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายของขบวนการทรัพยากรและเกษตรได้มาบรรจบกันในพื้นที่การเคลื่อนไหวร่วม คือ “สมัชชาคนจน” ซึ่งเป็น ศูนย์กลางที่ดึงดูดเอานักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคม นักผลักดันนโยบายจากภาคองค์กรพัฒนาเอกชนมาร่วมกับ เครือข่ายชาวบ้านผลักดันนโยบายต่อรัฐ นอกจากนี้ในอีกระนาบหนึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนนำโดย กป.อพช.ก็ได้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2545) และร่วมผลักดันแนวคิดสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 ในมาตรา 46, 56

### ยุครัฐเข้มแข็ง ช่วงปี พ.ศ. 2540-2549

ในปี 2540 เป็นจุดเปลี่ยนการเมืองและเศรษฐกิจครั้งใหญ่ คือ เกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ที่กระทบต่อประชาชนทุกระดับโดยเฉพาะคนยากจนในชนบท และเกิดรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่สร้างให้เกิดรัฐบาลที่เข้มแข็งพร้อมกับการรับรองสิทธิประชาชนในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งสิทธิชุมชน และมีองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบ ถ่วงดุลรัฐ

รัฐบาลทักษิณ ในปี 2543 รัฐบาลได้ตอบรับข้อเสนอขององค์กรพัฒนาเอกชนหลายประการในระยะแรก เช่น การผลักดันร่างพรบ.ป่าชุมชนในรัฐสภา และอื่นๆ นอกจากนี้การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระ เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2543 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปี 2544 ก็ได้สร้างพื้นที่ให้กับองค์กรพัฒนาเอกชนในการตรวจสอบนโยบายและโครงการของรัฐ

ในยุคนี้ได้เกิดการเคลื่อนไหวของขบวนการฐานทรัพยากรทั้งขบวนการเดิม และ ขบวนการใหม่ๆ เกิดขึ้น หลังจากที่สมัชชาคนจนเริ่มอ่อนพลังลง ก็ได้เกิดสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ในปี 2545 ที่มีบทบาทเรียกร้องการแก้ปัญหาที่ดินหนี้สิน ราคาพืชผล และอื่นๆ ต่อรัฐ ขณะที่กลุ่มเดิม เช่น เครือข่ายป่าชุมชนก็ยัง ขยายพื้นที่สร้างความเข้มแข็งการจัดการป่าในระดับพื้นที่ กล่าวโดยสรุป จุดเปลี่ยนสำคัญของยุคนี้ ได้แก่ วิฤตติเศรษฐกิจ ทำให้กลุ่มทุนเช่น ทุนการเงิน ทุนเทคโนโลยี กระโดดเข้ามาถืออำนาจรัฐ พร้อมกับการปรับโครงสร้างเพื่อก้าวสู่ทุนนิยมเสรีใหม่ เช่น การแปรรูปฐานทรัพยากร และกิจการสาธารณะ ในทางการเมืองเกิดรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เปิดพื้นที่ให้กับภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในนโยบายรัฐผ่านองค์กรอิสระ แต่ในทางกลับกันก็สร้างให้เกิดรัฐบาลที่เข้มแข็งสามารถกระชับ อำนาจจนองค์กรตรวจสอบต่างๆ ทำงานไม่ได้ อีกทั้งนโยบายประชานิยมได้ทำให้มิติการพัฒนาแนวพึ่งตนเองถูกมองข้าม ประชาชนสนใจการพึ่งรัฐบาลเป็นหลัก

### **ยุคความแตกแยกทางการเมือง กับ พื้นที่หดแคบของภาคประชาสังคม ช่วง พ.ศ.2549-ปัจจุบัน**

รัฐบาลทักษิณ ได้เสนอนโยบายประชานิยมที่จัดสรรทรัพยากรตรงไปที่ชาวบ้านเพื่อแก้ปัญหาระยะสั้น ข้อเสนอดังกล่าวยังได้สร้างบทบาทให้รัฐรวมศูนย์การแก้ปัญหาและกำหนดการพัฒนาทุกอย่างโดยรัฐ ในอีกทางหนึ่งเกิดองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ คือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอกฎหมายที่ควรต้องปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ กล่าวโดยภาพรวมภายหลังเกิดรัฐประหาร บรรยากาศการเมืองแตกแยกและพุ่งเป้าไปที่การเมืองระดับบนทำให้พื้นที่ของภาคประชาชนหดแคบลง

จากการอธิบายโดยลำดับตามยุคสมัยชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขทางบริบททางการเมืองที่มีส่วนเสริมพลังการเคลื่อนไหวดังกล่าว เพราะ ในช่วงเวลา พ.ศ.2536-2540 เป็นช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ที่คนชนชั้นกลางมีบทบาทในการมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยเฉพาะปัญหาคอร์รัปชัน ทำให้กระแสสังคมสนับสนุนการเคลื่อนไหวของขบวนการฐานทรัพยากรมากขึ้น ช่วงเวลาดังกล่าวนับได้ว่าเป็นจุดเติบโตสูงสุดของขบวนการรูปธรรมสำคัญ คือ การผลักดันหลักการสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 และมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544)

จะเห็นได้ว่า การเคลื่อนไหวของขบวนการเพื่อการปฏิรูปที่ดินได้เริ่มขึ้นอย่างเข้มข้นในช่วงทศวรรษ 2530 หลังจากที่มีการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจเป็นกระแสหลัก แม้การเคลื่อนไหวของขบวนการในช่วงแรกจะมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายกรณี แต่การเข้ามาหนุนเสริมขององค์กรพัฒนาเอกชนในฐานะพี่เลี้ยง หรือ ที่ปรึกษา ได้ทำ ยุทธวิธีมีความหลากหลายมากขึ้น หรือ กล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวมาผลักดันการแก้ปัญหาในเชิงนโยบายมากกว่ารายกรณี ซึ่งจะเห็นได้จากการผลักดัน พรบ.ป่าชุมชน



จากข้อมูลของ กองเลขา<sup>180</sup> พบว่า การก่อรูปของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เกิดขึ้นจากผู้เดือดร้อนในประเด็นที่ดินทำกินที่หลากหลายตั้งแต่คนมีที่ทำกินไม่พอ คนไร้ที่ดิน คนไร้บ้าน คนไร้ที่อยู่อาศัย คนไร้สิทธิ และคนจนที่ถูกกรกรานสิทธิ คนเหล่านี้มาจากองค์กรประชาชน เครือข่าย และภูมิภาคที่แตกต่างกัน หลายองค์กรชุมชนมีประสบการณ์การต่อสู้มายาวนานก่อนการมารวมกันเป็นเครือข่าย การเริ่มต้นของเครือข่ายฯ อย่างไม่เป็นทางการเกิดขึ้นในช่วงปี 2545 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว เครือข่ายประชาชนที่ภาคเหนือถูกจับกุมดำเนินคดีจำนวนมาก ในขณะที่เครือข่ายประชาชนที่ภาคใต้ถูกสลายการชุมนุมด้วยความรุนแรงหลายครั้ง การรวมตัวของเกษตรกรกลุ่มต่างๆ นอกเหนือจากการมุ่งเน้นแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานของแต่ละภูมิภาคแล้ว จึงมีการรณรงค์ร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความรุนแรงจากภาครัฐ การตรวจสอบนโยบายที่ดินของภาครัฐ และการนำเสนอกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน การเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในภูมิภาค ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ในระหว่างช่วงปี 2547-2549 แต่ยังคงมีข้อจำกัดในการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายและแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในระดับชาติร่วมกัน

จนกระทั่งปลายปี 2549 กลุ่ม เกษตรกรภูมิภาคต่างๆ ได้มีการสรุปแนวทางการทำงาน เคลื่อนไหวร่วมกัน มีการกำหนดเป้าหมายและทิศทางการทำงานเพื่อให้เกิดการรับรองการปฏิรูปที่ดิน โดยประชาชน การกำหนดยุทธศาสตร์และจังหวะก้าวการทำงานร่วมกัน ในปี 2550 จึง ได้มีการจัดเวทีรณรงค์ มหกรรมชานาชาวไร่และคนไร้ที่ดิน ที่ลานคนเมือง ใจกลางกรุงเทพมหานคร เพื่อรณรงค์และผลักดันนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินโดยประชาชน

### 5.2.2 การแตกตัวของสมัชชาคนจน

การลดบทบาทของสมัชชาคนจนในช่วงต้นทศวรรษ 40 ได้ทำให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวในระดับพื้นที่ตามขึ้นมาเรื่อยๆ และการเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวในรุ่นถัดมาได้ นำแนวความคิดสิทธิชุมชนเป็นแนวทางในการโต้ตอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบรัฐนิยม ที่มุ่งสนองตอบความต้องการหรือผลประโยชน์ของภาครัฐและภาคธุรกิจเป็นหลักแต่ละเลยมองข้ามความต้องการหรือผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นนำมาซึ่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจนเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน กระแสความคิดสิทธิชุมชนนี้จึงเป็นการโต้ตอบปรากฏการณ์ดังกล่าวเพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น<sup>181</sup>

<sup>180</sup> พงษ์ทิพย์ สารานุกิตต์. "บทเรียนและประสบการณ์ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย." (ออนไลน์). 2553. มูลนิธิชีวิตไท.

<sup>181</sup> สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ. การศึกษาพัฒนาการการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพมหานคร: 2557.

อย่างไรก็ดีการเคลื่อนไหวด้วยการชูเรื่อง “การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” เกิดขึ้นในช่วงหลังปี พ.ศ. 2545 โดยเริ่มต้นจากสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.) และ แพร่ไปยังเครือข่ายตามภูมิภาค แต่มาชัดเจนในช่วงปี พ.ศ. 2550 อันเนื่องจากความล้มเหลวในการผลักดันร่างพรบ.ป่าชุมชน ให้ผ่านการรับรองของรัฐสภาไม่ประสบผล ขณะที่ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินปะทุขึ้นหลายจุด เช่น การข่มขู่ จับกุม ปรามปรามชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่สาธารณะประโยชน์ เกิดปฏิบัติการเกษตรกรไร้ที่ทำกินที่ เชียงใหม่ ลำพูน สุราษฎร์ธานี บุยกียึดพื้นที่ดินของสาธารณะ โดยรัฐก็ล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการออก สปก.ที่มีการซื้อขายเปลี่ยนมือไปกว่าครึ่ง การขึ้นทะเบียนคนจนที่ไม่สามารถจัดสรรที่ให้คนจนได้และการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน<sup>182</sup> ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมกรณีที่มีการคอร์ปชั่นในกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งทำให้นายทุน ผู้มีอิทธิพลเป็นผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินแทนที่จะเป็นเกษตรกร

ด้วยเหตุดังกล่าว ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน(พรบ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518) มาเป็นเวลาถึง 42 ปี แล้ว ก็ปรากฏว่ายังคงเกิดปัญหาที่ดินกระจุกตัวอยู่กับนักธุรกิจ นักลงทุน ซึ่งที่ดินจำนวนมากถูกปล่อยทิ้งร้าง และ ไม่ได้ทำประโยชน์ ขณะที่เกษตรกรนับล้านคนตกอยู่ในสถานการณ์ขาดแคลนที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่เพียงพอ จึงนำไปสู่การเกิด “ขบวนการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ซึ่งนับเป็นระลอกที่ 3 ของความพยายามปฏิรูปที่ดิน<sup>183</sup> ขึ้นในสังคมไทย

จากการศึกษาผู้ค้นคว้าได้พบว่า เครือข่ายย่อยในระดับพื้นที่ได้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การแก้ไขปัญหาที่ดินข้ามเครือข่ายตั้งแต่ช่วงปี 2545 ก่อนที่จะมารวมตัวในนามของ “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.) และ ได้เคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการครั้งแรกในวันที่อยู่อาศัยโลก โดยปรากฏอยู่ในขบวนการหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 31 ตุลาคม 2549<sup>184</sup> ในเนื้อข่าวระบุว่า

“เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเครือข่ายองค์กรประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐในการจัดสรรที่ดินและเครือข่ายสลัม 4 ภาค ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัว ของชาวชุมชนแออัด นำโดยนายจินดา เจริญสุข ประธานเครือข่ายสลัม 4 ภาค และ นายสุวิทย์ วัดหนู ที่ปรึกษาเครือข่ายฯ เดินทางมาชุมนุมหน้าทำเนียบรัฐบาล ประมาณ 800 คน หลังจากเดินทางไปยื่นหนังสือที่ว่าการกรุงเทพมหานครและสำนักงานสหประชาชาติประจำประเทศไทย เพื่อยื่นหนังสือต่อ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี

<sup>182</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, "การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมในสังคม." หน้า 7.

<sup>183</sup> อัจฉรา รักยุติธรรม, ที่ดินและเสรีภาพ. หน้า 22.

<sup>184</sup> "เครือข่ายที่ดินชาวอนรัฐสานต่อบ้านมั่นคง," ไทยโพสต์, (31 ตุลาคม 2549).

โดยการชุมนุมดังกล่าวได้เรียกร้องต่อรัฐบาลให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดิน มีสิทธิในการจัดสรรที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ทำการตรวจสอบที่ดินของรัฐที่นำไปให้สัมปทานเอกชน เช่น เหมืองแร่ และสวนปาล์ม นอกจากนี้ยังได้เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัด โดยให้รัฐบาลออกกฎหมายเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ไม่ให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในมือคนรวย และขอให้ชะลอปัญหาการไล่รื้อชุมชน”

น่าสนใจว่าจากการให้ข้อมูลของที่ปรึกษาทำให้เห็นว่าเหตุใด คปท. จึงเลือกช่วงเวลานี้ในการเคลื่อนไหว

“การเมืองหลังปี 49 มันเหลือแดง แล้วปัญหานี้มันกดทับ ปัญหาที่ดิน ปัญหาทรัพยากร ปัญหาของชาวบ้านไว้หมดเลย ขบวนการก็เลยสรุปทเรียนว่า มันไม่ควรมืองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเมืองแบบสี่เสื่อ แต่ขบวนการต้องชูเรื่องความเหลื่อมล้ำประเด็นปัญหาความเดือดร้อนที่ชัดเจนขึ้นมา”<sup>185</sup>

กล่าวคือ เป็นการพยายามเคลื่อนไหวของขบวนการครั้งแรกหลังจากที่มีการพักรบจากความขัดแย้งทางการเมืองจากเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ขบวนการฯ ได้เล็งเห็นว่าหลังจากที่ คมช. ได้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ จุลานนท์ ขึ้นมานั้นเป็นช่วงจังหวะที่เหมาะสมต่อการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องปัญหาความเดือดร้อนของสมาชิกภายในขบวนการ ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเป็นช่วงที่สังคมไทยมีความขัดแย้งทางการเมืองสูง จนทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวของชาวบ้านไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล

แม้รัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ จะมีการจัดตั้ง“ศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” (ศจพ.) ขึ้นมาในวันที่ 9 มกราคม 2550 โดยให้เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) โดยมี พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ ก็ไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนตามข้อเรียกร้องของขบวนการฯ

อย่างไรก็ตาม วิกฤตเศรษฐกิจปี 50 ได้มีวิกฤติทางด้านความมั่นคงทางอาหาร ทำให้ต่างเกิดกระแสการแย่งชิงที่ดินในรูปแบบต่างๆเกิดขึ้นตามมา โดยที่ปรึกษาของขบวนการฯ ได้ให้ข้อมูลว่า

“หลังวิกฤติฯปี 50 นายทุนต่างชาติรู้เลยว่า ที่ดินสำคัญมาก ถ้านายทุนตะวันออกกลาง เค้าผลิตน้ำมันแต่เค้าไม่มีพื้นที่ผลิตอาหาร เค้าไม่มั่นคงระดับประเทศ ดังนั้น ความ

<sup>185</sup> ประยงค์ ดอกคำไย, สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2559.

เป็นนักการเมือง หรือความที่จะต้องสร้างความมั่นคงให้ประเทศนะ คำที่ต้องมาหาที่ดินที่อื่น ทำให้พื้นที่ในการผลิตอาหารถูกจับจองอย่างหนัก”<sup>186</sup>

ถัดมาจากรุ่นประมาณ 1 ปี เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ได้มีการเคลื่อนไหวอีกครั้งร่วมกับเครือข่ายจากทั่วประเทศเนื่องในโอกาสครบรอบ 33 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยจากข่าวพาดหัวหนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 20 พฤศจิกายน 2550<sup>187</sup> ในเนื้อหาว่าระบุว่า

“เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย จัดเวทีปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนสร้างสังคมที่เป็นธรรม ที่ลานคนเมือง ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2550 โดยเชิญตัวแทนพรรคการเมืองร่วมปราศรัยโซวโนบายแก้ปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยคนจน”

สาเหตุที่ คปท. เลือกช่วงเวลานี้ในการเคลื่อนไหว ผู้ศึกษาพบว่า มีเหตุผลหลักอยู่สองประการ ประการแรก เป็นวันครบรอบ 33 ปีสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ ซึ่ง (สชท.) นั้นถือว่าเป็นองค์กรแรกของชาวนาชาวไร่ หรือ กลุ่มเกษตรกรในชนบทที่เคลื่อนไหวเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินโดยเฉพาะ ฉะนั้น (สชท.) จึงสามารถนับได้ว่าเป็นองค์กรต้นแบบของขบวนการประชาชนร่วมสมัย หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นต้นมา ประการถัดมา เป็นครั้งที่สองที่ขบวนการฯ (คปท.) เล็งเห็นจังหวะในการเคลื่อนไหว เนื่องจากรัฐบาลสุรยุทธ์ได้ประกาศให้มีการจัดเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ขบวนการฯ จึงจัดเวทีเพื่อเชิญนักการเมืองจากทุกพรรคมารับฟังปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน กล่าวในแง่นี้คือ หากมองตามกรอบของ Tarrow จะเห็นว่าโอกาสทางการเมืองได้ถูกเปิดกว้างขึ้นอีกครั้ง หลังสิ้นสุดเหตุการณ์รัฐประหารปี 49 และ ระดับการเปิดของโอกาสมีเวลาสั้นเสมอ ดังนั้นการเฝ้ามองโครงสร้างโอกาสทางการเมืองของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.) จึงถือเป็นวิธีการหนึ่งที่ขบวนการฯให้ความสำคัญเพื่อหนุนเสริมความเข้มแข็งของขบวนการฯ

อย่างไรก็ดี การเลือกตั้งปลายปี 50 ที่เกิดขึ้นได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 หรือรัฐธรรมนูญปี 50 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตราที่ 85 ที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า

<sup>186</sup> พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์, สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2558.

<sup>187</sup> "สุนโบายแก้ปัญหาที่ดินคนจน," แนวหน้า, (20 พฤศจิกายน 2550).

"รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น"

ซึ่งการแถลงนโยบายของรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 ในข้อ 4 มีใจความเกี่ยวกับ นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามนี้ คือ รัฐบาลจะเพิ่มการมีบทบาทร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>188</sup> อีกนัยหนึ่งสามารถกล่าวได้ว่า ในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ปี 2548 นั้นการเมืองบนท้องถนนถูกบีบให้แคบลง เครือข่ายฯ จึงใช้ทรัพยากรที่ตนเองมีในการผลักดันปัญหาตามช่องทางที่ระบบการเมืองเปิดด้วยการเข้าไปผลักดันการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินให้บรรลุไว้ในรัฐธรรมนูญโดยการรณรงค์เรื่อง สิทธิชุมชน ร่วมกับเครือข่ายต่างๆ ซึ่งผู้ศึกษาจะอธิบายในลำดับถัดไป (หัวข้อยุทธวิธีที่ผันแปรไปตามบริบททางการเมือง)

จากงานศึกษาของ เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์<sup>189</sup> พบว่า การรวมตัวของเครือข่ายผู้ประสบปัญหาด้านที่ดินในภูมิภาคต่าง ๆ เข้าเป็นเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.) อย่างเป็นทางการเป็นร่างในราวปลายปี 2550 โดยการจัดงานมหกรรมที่ดิน ที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ซึ่งการจัดงานดังกล่าวนี้ มีการจัดนิทรรศการ การเสวนาเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมกันนั้นยังได้มีการเชิญตัวแทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ และ ยื่นข้อเสนอทางนโยบายของเครือข่ายฯ อย่างเป็นทางการ ซึ่งงานดังกล่าวอาจถือเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมตัวกันเป็น คปท. ครั้งแรก และตั้งแต่นั้น คปท. ก็ได้มีพยายามเคลื่อนไหวผลักดันทั้งในเชิงนโยบาย รวมถึงการจัดการที่ดินเชิงรูปธรรมทั้งในพื้นที่ของคปท. และ ในพื้นที่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากพรรคเพื่อไทยมาเป็นพรรคประชาธิปัตย์ เครือข่ายฯ จึงมีการเคลื่อนไหวอีกครั้งด้วยการเดินทางมายื่นข้อเสนอต่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เพื่อให้พิจารณาบรรจุมติตราแก้ไขปัญหาด้านที่ดินทำกินไว้ในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ที่หน้าพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2551 โดยนายอภิสิทธิ์ รับปากว่า

<sup>188</sup> รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปีที่ 1 ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป). กรุงเทพมหานคร: รัฐสภา, 2551.

<sup>189</sup> เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์. การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโอนดชุมชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

“จะเร่งแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้กับประชาชน ซึ่งเป็นนโยบายที่พรรคประชาธิปัตย์ ต้องการมานานแล้ว แต่ขณะนี้ก็มีกฎหมายที่ทับซ้อนกันอยู่หลายฉบับ ซึ่งจะไปขอร้องให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ไปดูเพื่อคลี่คลายข้อกฎหมาย<sup>190</sup>”

กล่าวโดยสรุป หลังจากที่มีสมาชิกคนจนลดบทบาทลงในปลายทศวรรษปี 40 กลุ่มของผู้มี ปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดินในภูมิภาคต่าง ๆ นั้นได้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ข้ามเครือข่ายย่อยในแต่ละพื้นที่ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษปี 2540 โดยมีแกนกลางอย่าง “สมาชิกคนจน” เป็นองค์กรเชื่อมร้อย ประเด็นปัญหาต่างๆ ด้วยความที่เครือข่ายย่อยในระดับภูมิภาคก่อนที่จะมาเป็น (คปท.) แต่ละ เครือข่ายต่างเคยต่อสู้เคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินมาทั้งสิ้น และได้สรุปบทเรียนร่วมกันว่า การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพียงอย่างเดียวไม่สามารถสร้างหลักประกันที่มั่นคงในชีวิตของเกษตรกรได้ และ นอกจากนั้นยังปัจจัยสำคัญอีกอย่าง คือ การเดินทางไปศึกษาดูงานที่ประเทศบราซิล ซึ่งเป็นการ สร้างพันธมิตรร่วมกับองค์กรเกษตรกรไร้ที่ดินในระดับสากล เพื่อยกระดับการเคลื่อนไหวจากที่ แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้นมาสู่การผลักดันในเชิงนโยบาย (agenda setting) อีกทั้งการกำหนด ยุทธวิธีใหม่ๆ ก็ได้เกิดขึ้นตามมา แม้ยุทธวิธีการบุกยึดที่ดินในที่เอกชนด้วยการเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน จะเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนทศวรรษ 40 ในพื้นที่ภาคเหนือแล้วก็ตาม แต่ถูกทำให้เป็นที่สนใจมากขึ้นจากการ ที่เครือข่ายต่างได้นำไปแพร่กระจายในภูมิภาคของตนเอง ดังเช่นในพื้นที่ภาคใต้

### 5.2.3 การจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหว

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.) มีการเตรียมความพร้อมในการเคลื่อนไหวตั้งแต่ ช่วงปี พ.ศ.2545 และ เริ่มเคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ.2549 โดยมีพื้นที่ปฏิบัติการ ครอบคลุมทั้งหมด 27 จังหวัดที่มาจากความร่วมมือกันขององค์กรเครือข่ายที่ขับเคลื่อนปัญหาด้านที่ดิน ในระดับภูมิภาค 6 เครือข่าย โดยเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ โดยประกอบด้วยโครงสร้างภายใน องค์กร<sup>191</sup> ดังต่อไปนี้

1. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ประกอบไปด้วยองค์กรเครือข่าย 6 องค์กร คือ 1) สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.) 2) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน(คปอ.) 3) เครือข่ายสลัมสี่ ภาค ซึ่งเป็นเครือข่ายที่เน้นขับเคลื่อนปัญหาที่ดินในเมือง 4) สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้(สกต.) ที่ เคลื่อนไหวในบริเวณจังหวัดสุราษฎร์ธานี 5) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในจังหวัดตรัง และ 6) สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง ในจังหวัดนครปฐมที่เป็นกลุ่มเคลื่อนไหวในปัญหาเช่าที่ดินราชพัสดุ

<sup>190</sup> "มาร์ครับปากเร่งแก้ที่ดินทำกิน," มติชน, (20 ธันวาคม 2551).

<sup>191</sup> "การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน." หน้า 82

2.คณะกรรมการระดับชาติ โดยคณะกรรมการระดับประเทศจะมาจากตัวแทนขององค์กรเครือข่ายละ 3 คน เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายการเคลื่อนไหวของเครือข่ายฯ

3.กองเลขานุการ ประกอบด้วย NGOs หรือนักพัฒนาเอกชนจากพื้นที่ละ 1 คน และประชาชนในพื้นที่ พื้นที่ละ 2 คน รวมเป็น 30 คน โดยกองเลขานุการนี้จะมีฐานะเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนและดำเนินงานของคปท.

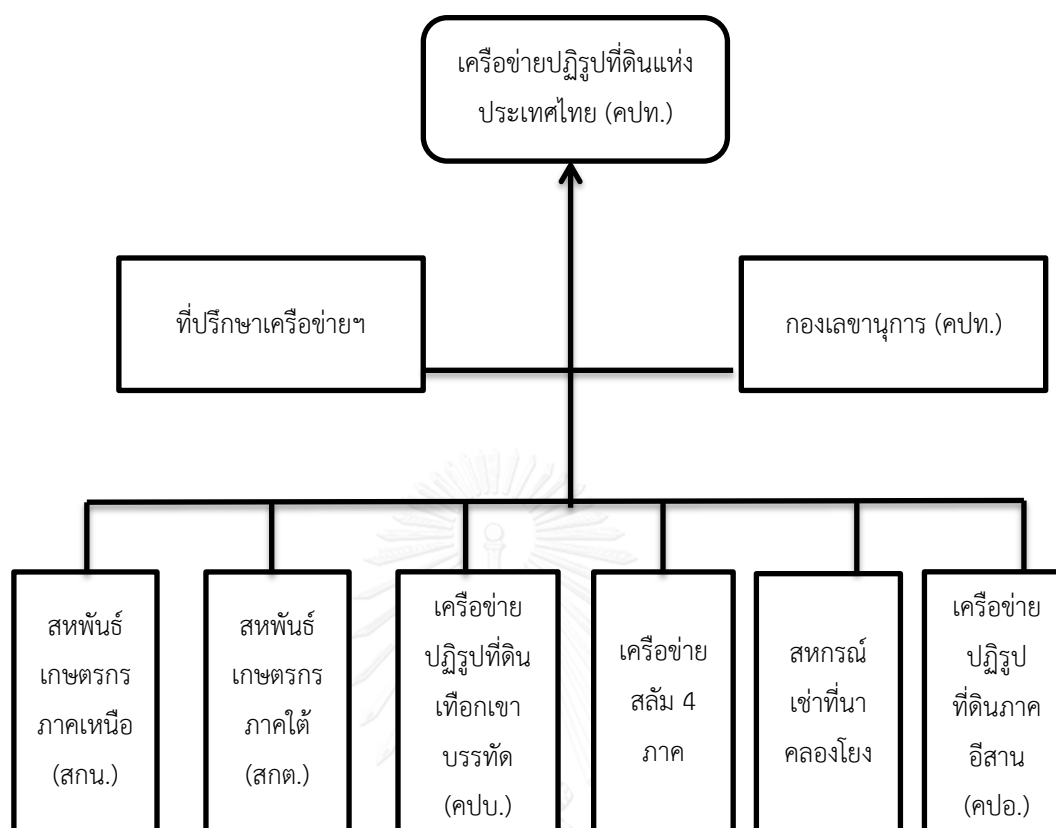
4.เครือข่ายพันธมิตรของคปท. อาจแยกได้เป็นสามประเภทหลัก ๆ คือ เครือข่ายวิชาชีพ ผู้เชี่ยวชาญ เช่น นักวิชาการในมหาวิทยาลัย, ทนายความ เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายสื่อมวลชน

เครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ ประกอบไปด้วย นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น ผศ.ดร. ดวงมณี เลาวกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศ.ดร. อานันท์ กาญจนพันธ์ และ รศ.สมชาย ปรีชาศิลปกุล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และทนายความ อาทิ นายไพโรจน์ พลเพชร, นายแสงชัย รัตนเสวีวงศ์, นายสุชิน บรมเจตน์ โดยเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้จะให้ความเชื่อถือทั้งทางด้านข้อมูลที่จำเป็นในการเคลื่อนไหว และในด้านวิชาการหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวหรือในแง่ของคดีความต่าง ๆ

เครือข่ายพันธมิตร องค์กรพัฒนาเอกชนด้วยกัน อาทิ คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท(กป.อพช.), สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ(สช.),สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.),สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ(สสส.),มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย,กลุ่มปฏิบัติงานคนจนเมือง, กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน(Local Act), สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

เครือข่ายสื่อ ประกอบไปด้วยทั้งองค์กรสื่อทางโทรทัศน์ เว็บไซต์ และหนังสือพิมพ์ โดยพันธมิตรที่เป็นองค์กรสื่อจะมีบทบาทสำคัญในฐานะที่ช่วยเผยแพร่และประชาสัมพันธ์การจัดกิจกรรมของ คปท. โดยจะมีการประสานไปยังสื่อที่เป็นพันธมิตรในกรณีที่คปท.ต้องการเคลื่อนไหว หรือต้องการให้เป็นข่าว อาทิ เว็บไซต์ข่าวประชาไท เว็บไซต์สำนักข่าวอิสรာ สื่อโทรทัศน์นักข่าวพลเมืองทีวีไทย (TPBS), หนังสือพิมพ์มติชน, กรุงเทพธุรกิจ เป็นต้น

ภาพที่ 8 โครงสร้างองค์กรเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย



ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

#### จุดหมายขององค์กร

จากเอกสารประกอบการประชุมของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย<sup>192</sup> การจัดตั้งเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายหลักคือ เพื่อหนุนเสริมกิจกรรมการทำงานร่วมกัน เพื่อผลักดันข้อเสนอในเชิงนโยบาย โดยการวิธีการจัดสรรที่ดินให้คนจนเข้าทำประโยชน์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งที่ดินและที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยการนำเสนอแนวคิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมผ่านกลไก 3 กลไก<sup>193</sup> อันได้แก่ การจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าเพื่อสร้างภาระการถือครองให้กับนักเก็งกำไร และ นักกว้านซื้อที่ดิน การรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร โดยการออกแบบกฎหมาย “โฉนดชุมชน” สถาปนาระบบกรรมสิทธิแบบที่สามเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งขัดแย้งกันไม่รู้จบสิ้นระหว่างสิทธิแห่งรัฐและสิทธิแห่งประชาชน รวมไปถึงวิกฤติที่ดินซึ่งกำลังเปลี่ยนมือจากเกษตรกรสู่นายทุน และ สุดท้ายคือการ

<sup>192</sup> เมธี สิงห์สุ่ถ้ำ, รายงานการประชุมเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. 2550.(เอกสารไม่ตีพิมพ์)

<sup>193</sup> เภาศิลป์ คงแก้ว, เหตุเกิดที่เทือกเขาบรรทัด. หน้า 16.



จัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันกลางในการจัดซื้อและจัดสรรที่ดินรกร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้กับเกษตรกรไร้อินทรีย์ที่ดินได้ทำกินอย่างยั่งยืน

จากการให้ข้อมูลของที่ปรึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยพบว่า คปท. มีการกำหนดยุทธวิธีโดยการสร้างแนวร่วมทางสังคมอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง ซึ่งถือเป็นจุดหมายของทุกขบวนการเคลื่อนไหวที่จะสามารถนำไปสู่ความสำเร็จ กล่าวได้ว่า คปท. นั้นมีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกับนักวิชาการจากหลากหลายมหาวิทยาลัย นักกฎหมายจากสภานายความ และทำงานกับสื่อมวลชนสถานีโทรทัศน์และสื่อสาธารณะ เพื่อขยายปัญหาจากในพื้นที่ต่างๆออกสู่สาธารณะ” ซึ่งผู้ศึกษาจะอธิบายวิธีการไปสู่จุดหมายตามข้อเสนอต่างๆของขบวนการฯในลำดับถัดไป

### การปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นธรรม

การสานต่อการเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย กล่าวคือ สหท. สามารถผลักดันให้สภานิติบัญญัติผ่านพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 โดยนำเอาพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2493 ที่เคยประกาศสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม มาบังคับใช้และการผ่านกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ในวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2518 ซึ่งนับเป็นครั้งที่ 2 ที่ความพยายามปฏิรูปที่ดินในประเทศหลังจากความพยายามของนายปรีดี พนมยงค์ ที่ร่างเค้าโครงเศรษฐกิจในครั้งแรก

ในอดีตปรากฏว่าการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน เพราะโดยหลักการแล้ว การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรควรทำในที่ดินเอกชน เพื่อลดปัญหาการถือครองที่ดินแปลงใหญ่ ที่มีได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง ซึ่งทำให้การใช้ที่ดินไม่เกิดประโยชน์ให้เหมาะสมกับคุณค่า และเป็นการลดปัญหาผู้เช่าที่ดินโดยปรับปรุงสิทธิให้ผู้เช่าที่ดินได้กลับเป็นเจ้าของที่ดินในที่สุด แต่ในทางปฏิบัติการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนกลับเป็นไปได้ยาก จากข้อมูลของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ปี พ.ศ. 2534 ให้เหตุผลว่าไม่สามารถเวนคืนที่ดินของเอกชนได้เนื่องจากเป็นการลิดรอนสิทธิ ขณะที่ราคาที่ดินสูงเกินที่เกษตรกรจะเช่าซื้อได้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเองก็ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดซื้อที่ดินจากเอกชน

ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาจึงเป็นการนำเอาที่ดินของรัฐโดยเฉพาะพื้นที่ป่าปฏิรูปให้เกษตรกรดังปรากฏว่าในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน 59 ล้านไร่ และมีการมอบ

ที่ดิน สปก. ให้เกษตรกรไปแล้ว 20 ล้านไร่ แต่ในจำนวนที่ดินเหล่านี้เป็นที่ดินของเอกชนเพียง 489,067 ไร่ นอกนั้นเป็นที่ดินของรัฐโดยเฉพาะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีพื้นที่ 58.5 ล้านไร่<sup>194</sup>

อย่างไรก็ดี คพท. ได้มีการจัดทำข้อเสนอให้รัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ระหว่างภาครัฐและคนจนไร้ที่ดินทำกิน โดยเฉพาะการกระจายการถือครองที่ดินจากคนรวยสู่คนจน และ ปัญหาเรื่องของที่ดินในชุมชนเมือง<sup>195</sup> โดยเน้นหลักการสำคัญของการแก้ไข ปัญหาที่ดินทำกินเพื่อสร้างความมั่นคงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนทั่วประเทศ ดังต่อไปนี้

1) ที่ดินเป็นทรัพยากรของสังคมและทรัพยากรการผลิตที่สำคัญทางสังคมจะต้องมีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมให้คนจนและเกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารและความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

2) รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิในการอยู่อาศัยและทำมาหากินของเกษตรกรและคนจน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม มิใช่การยึดตามตัวบทกฎหมายที่ขัดแย้งกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของสังคมท้องถิ่น

3) ที่ดินที่กักตุนไว้เพื่อเก็งกำไร มีเจ้าของ แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์ คือตัวบ่งชี้ความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ควรถูกมาใช้ในการผลิตและจัดสรรให้มีประโยชน์ต่อเกษตรกรไร้ที่ดิน และคนจนไร้ที่อยู่อาศัยอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมในการใช้ที่ดิน

4) รัฐต้องมีนโยบายและดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ที่บัญญัติว่า รัฐมีหน้าที่กระจายการถือครองอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น

### มาตรการเร่งด่วน

1) ยุติปัญหาการใช้ความรุนแรงของหน่วยงานภาครัฐกับคนจนไร้ที่ดิน ที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดกฎหมายของรัฐ เช่น การอพยพโยกย้าย การทำลายชีวิตทรัพย์สิน การใช้กฎหมายข่มขู่และคุกคามชาวบ้านผู้เดือดร้อน

<sup>194</sup> มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด.

<sup>195</sup> เอกพลณัฐ ญัฐพัทธนนนท์, เครือข่ายสลัมสี่ภาค: การต่อสู้เพื่อความอยู่รอดภายใต้โครงการพัฒนาของรัฐไทย ตั้งแต่ปี 2500-2553.

2) ยุติการจับกุมดำเนินคดีกับชาวบ้านที่มีข้อพิพาทเรื่องที่ดินกับรัฐ จนกว่าการแก้ไขปัญหาในทางนโยบายจะแล้วเสร็จ และกรณีที่มีการจับกุมดำเนินคดีกับชาวบ้านผู้เดือดร้อน ให้รัฐบาลออกกฎหมายนิรโทษกรรมกับชาวบ้านโดยเร่งด่วน

3) ยุติการไล่อื้อชุมชนแออัด ตั้งคณะกรรมการที่ชุมชนมีส่วนร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดิน ในกรณีพื้นที่ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขปัญหา ให้ราษฎรสามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทำกินเดิมได้ โดยมีให้มีการขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด

4) ให้รัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมในการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยมีองค์ประกอบของตัวแทนรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับผู้แทนเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายใน 30 วัน ภายหลังจากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

#### มาตรการระยะสั้น

1) จัดตั้งคณะกรรมการในรูปองค์กรอิสระ เพื่อดำเนินการตรวจสอบการถือครอง และทำประโยชน์ที่ดินของเอกชน บริษัทธุรกิจและนักการเมืองที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ สัญญาเช่าสัมปทานที่ดินรัฐขนาดใหญ่ และเจ้าพนักงานที่ดินที่มีพฤติกรรมไม่เป็นกลาง

2) เพิกถอนที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ และที่ดินที่เจ้าของทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ นำมาปฏิรูปการถือครองให้กับคนจนไร้ที่อยู่อาศัยและคนจนไร้ที่ดินทำกิน คุ้มครองและเคารพสิทธิขององค์กรชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของคนในสังคมท้องถิ่น โดยไม่ใช้มาตรการทางกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมบังคับและล่วงละเมิดสิทธิของสังคมท้องถิ่น

3) ชะลอการประกาศเขตหรือการขยายเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายอื่นๆ จนกว่ากระบวนการตรวจสอบพิสูจน์รับรองสิทธิ์ของเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย กฎหมายเหล่านี้จะแล้วเสร็จ

4) ประกาศนโยบายหยุดการไล่อื้อชุมชนแออัด และตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการไล่อื้อชุมชน โดยชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และแสวงหาแนวทางแก้ปัญหาตามแนวนโยบายบ้านมั่นคง

5) ให้รัฐบาลมีคำสั่งยุติการดำเนินการผลักดันโครงการคาร์บอนเครดิต ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ที่จะนำพื้นที่สวนป่า ออป. ประมาณ 200 แปลงเนื้อที่ทั้งสิ้น 1.2 ล้านไร่เข้าร่วมโครงการดังกล่าว ตามข้อตกลงการพัฒนาโลกแบบสะอาด (CDM) ในพิธีสารเกียวโต ทั้งนี้

เนื่องจากพื้นที่สวนป่า ออป. หลายแห่งทับซ้อนหรือมีการปลูกสร้างทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน และอยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะทำงานร่วม ดังนั้น รัฐบาลต้องดำเนินการเร่งรัดตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นให้แล้วเสร็จ จากนั้นให้นำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้กับประชาชนผู้เดือดร้อนต่อไป

#### มาตรการระยะยาว

1) ดำเนินการแก้ไข เพิกถอนหรือยกเลิกกฎหมายและนโยบาย มติ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และกลไกที่มีผลกระทบและปิดกั้นต่อสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร และการเข้าถึงสิทธิในที่ดินของประชาชน อาทิ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ร.บ. สวนป่า และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นต้น

2) สร้างเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน ให้ประชาชนเกิดการรวมกลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วมในกลไกการกำหนดนโยบายด้านที่ดิน และแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ เข้าถึงการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินทุกระดับ

3) อุดหนุนช่วยเหลือเกษตรกรรายจนอย่างเต็มที่ โดยการยกเลิกหนี้สินอันเกิดจากนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐ สนับสนุนระบบเกษตรกรรมยั่งยืนที่ปลอดภัยต่อผู้ผลิตและผู้บริโภค ประกันราคาพืชผลการผลิตให้คุ้มกับต้นทุนการผลิตที่เกษตรกรต้องจ่ายไป ช่วยเหลือด้านการแปรรูปผลผลิตและสนับสนุนการขายผลผลิตในตลาดท้องถิ่น ยุติการใช้นโยบายทางเศรษฐกิจและการค้าเสรีที่บีบให้เกษตรกรทำการผลิตภายใต้กลไกตลาดที่ถูกผูกขาดโดยบริษัทธุรกิจส่งออกขนาดใหญ่

4) การกำหนดมาตรการทางด้านกฎหมาย และนโยบายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นระบบ ได้แก่ การแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยรับรองสิทธิการปฏิรูปที่ดินโดยประชาชน การกำหนดอัตราภาษีที่ดินแบบก้าวหน้า การกำหนดเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดตั้งธนาคารที่ดิน อนุญาตให้ชุมชนแออัดที่อยู่อาศัยในที่ดินรัฐสามารถเช่าที่ดินเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ 30 ปี

จากข้อเสนอของ คปท. จะเห็นได้ว่าแนวทางการแก้ปัญหาของเครือข่ายฯ นั้นมีลักษณะที่ก้าวหน้ากว่าการแก้ไขปัญหาจากรัฐ เพราะ เป็นการสร้างความมั่นคง และ ยั่งยืนในที่ดินต่อเกษตรกรทั่วประเทศอย่างเสมอภาค หากแต่การเสนอแนวคิดการจัดการที่ดินโดยชุมชนนั้นเป็นการรื้อถอนแนวคิดกรรมสิทธิ์ในเชิงปัจเจกทำให้มีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจกับกลุ่มชนชั้นกลางที่มองที่ดินเป็นสินค้าเช่นกัน ดังนั้นเป้าหมายของขบวนการฯ จึงมุ่งไปที่การสร้างความสำเร็จในการจัดการที่ดินด้วยแนวคิด “โฉนดชุมชน” ให้ออกมาเป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่ ซึ่งผู้ศึกษาจะอธิบายในลำดับถัดไป

เนื่องจากแนวทางการจัดการที่ดินโดย “โฉนดชุมชน” ถือเป็นหนึ่งในหลายยุทธวิธีของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

### 5.3 พลวัตของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

การที่รัฐมุ่งเน้นเพียงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดสภาพการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และ วัฒนธรรมอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ หลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมฉบับแรกเกิดขึ้น โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ รวมไปถึงนโยบายต่างๆ ที่เอื้อต่อการลงทุนของกลุ่มอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติเป็นวงกว้างในพื้นที่ชนบทอย่างรวดเร็ว

ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดินมีมาอย่างยาวนาน หากย้อนไปศึกษาดูงานของกนกศักดิ์ แก้วเทพ จะพบว่า หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 มานั้น เห็นจะมีเพียง “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย(สชท.)” ที่เคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวของ สชท. ก็ไม่สามารถต้านทานการโต้กลับด้วยวิธีการปราบปรามอย่างรุนแรงจากรัฐได้ทำให้ สชท. ต้องยุติบทบาทไปในที่สุด หลังจากเกิดเหตุการณ์ลอบสังหารนายจำรัส ม่วงยาม ประธานสชท.ในปี พ.ศ.2523

แม้การผลักดันของ สชท. จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย เช่น พรบ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2518 แต่ก็พบว่ามีปัญหาในเชิงปฏิบัติ เพราะ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ไม่สามารถนำที่ดินของเอกชนมาจัดสรรให้กับเกษตรกรไร้อินทรีย์ได้ เป็นเพียงการนำที่ป่าเสื่อมโทรมมามอบให้แก่เกษตรกร และ จากข้อมูลล่าสุดพบว่า ที่สปก. ได้ถูกเปลี่ยนมือจากเกษตรกรไปสู่นายทุนเป็นจำนวนมาก ทำให้เห็นว่า พรบ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2518 นั้นมีข้อจำกัด และ ไม่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดินแบบยั่งยืนได้

#### 5.3.1 การปฏิรูปการเมืองหลังปี 40

ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 40 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างทางการเมืองหลายประการด้วยกัน ทำให้เกิดภูมิศาสตร์ทางการเมืองใหม่ขึ้นในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ กระบวนการกระจายอำนาจมีความชัดเจนยิ่งขึ้นอำนาจการบริหารได้ถูกกระจายไปสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นผานองครกรรมการบริหารสวนท้องถิ่นซึ่งมีที่มาจากเลือกตั้งชาวบ้านในท้องถิ่นเอง รัฐธรรมนูญ 2540 ได้บัญญัติให้ผู้บริหารองค์กรเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่าการยึดโยงกับอำนาจของประชาชนและเปนนอิสระมากขึ้น องค์กรท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาททัดเทียมหรืออาจจะเหนือองครราชการในบางปริมาณพลของชีวิตผู้คนในท้องถิ่น มีการกระจายงบประมาณมาสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นชัดเจนขึ้น ดังรัฐธรรมนูญ 2540 และกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ได้กำหนดกรอบงบประมาณที่จะต้องกระจายสู่องค์กรท้องถิ่นร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินให้ได้ในปี 2549 กล่าวโดยสรุป คือ การกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ 40 ส่งผลให้องครการบริหารส่วนท

องถันมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง อนาคตมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้อบต.เป็นอิสระจากระบบราชการมากขึ้น<sup>196</sup>

ทั้งนี้ที่ปรึกษาของ เครือข่ายฯ ยังเน้นถึงความสำคัญของ รัฐธรรมนูญ 40 ว่า

“การศึกษาเรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญปี 40 เรื่องสิทธิชุมชน มาตรา 46 ชาวบ้านก็เริ่มตั้งข้อสงสัยเกิดขึ้นมาว่า ทำไมเราไม่ไปสร้างสิทธิของเราขึ้นมา เพื่อนำสู่การแก้ไขปัญหาในภาพรวม เพราะ เราไม่สามารถที่จะรอให้แก้ปัญหาทีละรายได้ จนกระทั่ง ประมาณปี 2545-2546 ชาวบ้านก็เริ่มสร้างกติกาของตัวเองขึ้นมา แรกๆก็ตั้งกฎกติกาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรขึ้นมา เรื่องห้ามบุกป่าบ้าง สายน้ำสายห้วยก็รักษาไว้ไม่มีการทำลาย และ ลดละเลิกการใช้สารเคมี”<sup>197</sup>

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของที่ปรึกษาว่า

“ถ้าไล่เรียงลำดับมา รธน. 40 มีเรื่อง สิทธิชุมชน เกิดเรื่องสิทธิในการชุมนุมชัดเจนมาก ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการเคลื่อนไหว สิทธิในการรวมกลุ่มในการจัดตั้งองค์กร มันเลยทำให้ภาคประชาชนเป็นยุครุ่งเรืองมากที่สุด มันต่อเนื่องมาจาก สกยอ ด้วย ประมงพื้นบ้าน การสถาปนาองค์กรชาวบ้านเกิดขึ้นเป็นดอกเห็ดหลัง รธน. 40”<sup>198</sup>

กล่าวในแง่นี้ คือ หลังการปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญปี 40 ทำให้เกิดกลไกต่างๆขึ้นมาใหม่ องค์กรอิสระเป็นส่วนหนึ่งที่มีบทบาทในการหนุนเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน แต่ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็มีความเข้มแข็งมากขึ้นจากการดำเนินนโยบายประชานิยม ที่อาศัยกลไกของรัฐเข้ามาคอยหล่อเลี้ยงองค์กรชุมชนจากโครงการต่างๆ แต่ที่ผ่านมากลับพบว่าไม่ประสบความสำเร็จมากนักที่จะทำให้องค์กรชุมชนสามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน เพราะ ต้องคอยรอการสนับสนุนจากรัฐอยู่เช่นเดิม

ภายใต้รัฐธรรมนูญ 40 นั้นเป็นผลพวงจากความขัดแย้งทางการเมือง และ ทุกภาคส่วนพยายามหาทางออกด้วยการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญใหม่ เพื่อยุติความขัดแย้ง หรือ หาแนวทางการปฏิรูปการเมืองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จากการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่สะสมมาอย่างยาวนาน และมีแนวโน้มจะรุนแรงขึ้นอย่างไม่หยุดนิ่ง เนื่องจากรัฐไม่มีมาตรการในการกำหนดการถือครองที่ดินทำให้หากใครมีเงินก็สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้อย่างไม่มีข้อจำกัด อีกทั้งภาษีอัตราก้าวหน้าที่เป็นเครื่องมือที่หลายประเทศใช้ในการควบคุม

<sup>196</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองในชุมชนชนบทและการปรับตัวของชาวนา.”

<sup>197</sup> บุญ แซ่จุง, สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2558.

<sup>198</sup> ประยงค์ ดอกกล้วย, สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2559.

ไม่ให้มีการกระจุกตัวของที่ดินก็ดูเหมือนเป็นเรื่องขบวนการฯได้ประเมินสถานการณ์ไว้ว่าน่าจะเป็นเรื่องที่ผลักดันได้ยากที่สุด ในบรรดาร่างกฎหมาย 4 ฉบับ

จากการให้ข้อมูลของกองเลขาฯ ชี้ให้เห็นว่า

“เรื่องที่ดินนี้มีเรื่องอำนาจด้วยนะ อย่างเช่นที่เราผลักดัน ดูอย่างกฎหมาย 4 ฉบับ ฉบับที่ง่ายที่สุดคือกองทุนยุติธรรม เพราะกองทุนยุติธรรมมันไม่ได้ไปทับซ้อนกับอำนาจใคร มันเป็นเรื่องของเงิน มันไม่ได้ไปถึงกับปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม มันก็เลยออกได้ไว แล้วที่ง่ายยิ่งขึ้นก็คือธนาคารที่ดินดูเขาสนใจนะ รัฐบาลชุดนี้ดูเขาสนใจ แต่เขาจะแปลงมาถึงนายทุนมาใช้บริการได้ด้วยอย่างนี้ อันนี้ก็มีโอกาสที่จะออกมาเพิ่มขึ้น ที่นี้ก็มาเรื่องโฉนดชุมชนมันยากกว่าสองอย่างนั้น เพราะโฉนดชุมชนในพื้นที่ของรัฐ มันก็ยาก เพราะมันติดขัดในข้อกฎหมายอยู่และมันเป็นเรื่องของการจัดการที่รวมศูนย์ผูกขาดมาตลอด โฉนดชุมชนเป็นเรื่องการรับรองสิทธิ การที่จะรับรองสิทธิให้ชุมชนสามารถจัดการร่วมกับรัฐได้ มันทำให้รัฐต้องเสียอำนาจไป เขาก็จะไม่ค่อยยอม”<sup>199</sup>

ดังนั้น การนำเสนอแนวทางการจัดการที่ดินใหม่ที่ท้าทายแนวคิดเดิมของรัฐที่มีเพียงแค่ “กรรมสิทธิ์ของรัฐ” และ “กรรมสิทธิ์เอกชน” ด้วยการนำเสนอ “กรรมสิทธิ์เชิงซ้อน” ด้วยแนวทางการจัดการที่ดินด้วย “โฉนดชุมชน” จะเห็นได้ว่า ชุมชนที่เป็นสมาชิกของ คพท. ล้วนผ่านบทเรียนการเปลี่ยนมือที่ดินจากระบบกรรมสิทธิ์เอกชน การจัดการด้วยวิธีนี้มีแต่ทำให้ที่ดินของเกษตรกรหลุดมือมากขึ้นทีละลำดับ

จึงเสนอแนวทางการจัดการที่ดินใหม่ในรูปแบบโฉนดชุมชน ที่มีเป้าหมายหลักในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนมือที่ดินโดยสมาชิกชุมชน เป็นระบบการถือครองที่ดินที่ชุมชนหรือองค์กรชุมชน เข้ามามีอำนาจตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้ที่ดินของครอบครัวเกษตรกรสมาชิก ทั้งในแง่ของการห้ามซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินให้คนภายนอกชุมชน สิทธิที่ดินจะสามารถตกทอดถึงลูกหลาน แต่หากจะมีการซื้อขายที่ดิน ต้องขายคืนให้กับธนาคารที่ดินของชุมชน และต้องผ่านการเห็นชอบจากคณะกรรมการองค์กรชุมชน และในแง่ของการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างยั่งยืนให้สอดคล้องกับระบบนิเวศน์

การจัดการที่ดินแนวใหม่จึงเป็นที่ดินที่อยู่ภายใต้ “สิทธิของชุมชน” มิใช่สิทธิของรัฐ หรือสิทธิของเอกชนรายใดรายหนึ่ง ตามหลักประมวลกฎหมายที่ดินที่มีอยู่ก่อนหน้านี้ หากถูกต้องตามหลักสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญมาตรา 66 ที่ระบุว่าชุมชนท้องถิ่นใดก็ตาม มีสิทธิที่จะดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นได้ “โฉนดชุมชน” จึงเป็นอีกทางออกหนึ่งที่สำคัญที่

<sup>199</sup> บัณฑิตา อย่างดี, สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2559.

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย นำเสนอสู่สังคมเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤตที่ดินถูกเปลี่ยนมือ และภาวะวิกฤตที่ดินกระจุกตัว ซึ่งกำลังถาโถมเข้าสู่ชุมชนท้องถิ่นทุกแห่งในประเทศไทย<sup>200</sup>

### การขยายตัวของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นก่อนหน้านี้ ทั้งนี้มีบทบัญญัติที่สามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่มที่ขบวนการฯได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ ดังนี้

1) บทบัญญัติในด้านสิทธิและเสรีภาพ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม(มาตรา 45) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 49) การยอมรับสิทธิชุมชน (มาตรา 46 และ 56) สิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน (มาตรา 59) สิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา 61) และสิทธิในการฟ้องหน่วยงานราชการและองค์กรของรัฐ(มาตรา 62)

2) บทบัญญัติในด้านนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย (มาตรา 76) การมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 79) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง (มาตรา 78) และการตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา 89)

3) บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ มีบทบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและร่างกฎหมาย ในกรณีการเสนอร่างขอบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นเขาชื่อร้องขอ (มาตรา 287) ในกรณีการเสนอร่างกฎหมายต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนเขาชื่อร้องขอ (มาตรา 170)

4) บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีบทบัญญัติกำหนดสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการและพนักงานของรัฐ (มาตรา 197) การร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเขาชื่อไม่น้อยกว่า 50,000 คน (มาตรา 304)

กล่าวคือ กระแสความคิดเรื่อง “สิทธิชุมชน”<sup>201</sup> ได้มีการเคลื่อนไหวอย่างเข้มข้นนับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 และ ได้ส่งผลต่อการสถาปนาความหมายของแนวความคิดดังกล่าวลงในสถาบัน

<sup>200</sup> พงษ์ทิพย์ สาราญจิตต์, "บทเรียนและประสบการณ์ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย."



การเมืองที่สำคัญของสังคมไทยซึ่งสามารถพิจารณาได้จากสถาบันที่สำคัญ 3 แห่ง คือ รัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ แผนนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ ช่วงระยะเวลาที่แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจนปรากฏขึ้นในช่วงเริ่มต้นของทศวรรษ 2540 ดังนี้ โดย รัฐธรรมนูญ 40 ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกโดยมีการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

จากการศึกษาพบว่า ในช่วงที่มีการรณรงค์จัดทำร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีบทบาทมากในการกำหนดประเด็นสำคัญในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิของผู้ด้อยโอกาสในสังคม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและสิทธิชุมชน อย่างไรก็ตาม ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินทำกินและการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมได้นำมาสู่การผลักดันของขบวนการฯ จนนำมาสู่การบรรจุแนวทางการรับรองสิทธิต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 ด้วยการรับรองสิทธิชุมชนโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกนัยหนึ่ง คือ การเรียนรู้ท่ามกลางการปฏิบัติจากการใช้อำนาจทางตรงของประชาชนตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 40 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ภาคประชาชนได้ใช้หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกจากนี้แล้วขบวนการฯ ยังเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดนโยบายพื้นฐานของรัฐเกี่ยวกับนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง แม้ว่าในทางปฏิบัติอาจยังไม่สัมฤทธิ์ผลก็ตาม

กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงถือได้ว่าเป็นการคืนความเป็นธรรมให้แก่ชุมชนและเป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนและหน่วยงานของรัฐนั่นเอง ดังที่มาตรา 66 ได้ระบุว่า

“บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและ

<sup>201</sup> สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ, "การศึกษาพัฒนาการการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550."

ของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก  
ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

และ เมื่อรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแล้วย่อมเป็น  
หน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องดำเนินการให้สิทธิชุมชนบังเกิดผลอย่างจริงจังดังที่มาตรา 27 ได้  
กำหนดว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของ  
ศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตาม  
รัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความ  
กฎหมายทั้งปวง”

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญในหมวดนโยบายพื้นฐานของรัฐเกี่ยวกับนโยบายด้านที่ดิน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดในมาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้าน  
ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับ  
สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษา  
ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้  
ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ  
ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำ  
เพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ  
และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้  
ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน  
ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของ  
ประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการ  
กำหนดแนวทางการดำเนินงาน

กล่าวคือ ขบวนการฯ ได้เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องตามสิทธิที่ตนเองพึงมีตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ จะเห็นได้ว่า หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญปี 40 เป็นต้นมาได้เกิดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครอง คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ จากผลการศึกษาพบว่า เครือข่ายฯ ได้อาศัยช่องทางของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มากที่สุดในการร้องเรียนเพื่อให้เข้ามาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน จากการให้ข้อมูลของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

“การร้องเรียนของชาวบ้านหวังถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบาย แม้จะไม่ประสบผลสำเร็จในทุกเรื่อง แต่ก็เกิดการต่อรองขึ้น ซึ่งก็สามารถแก้ปัญหาได้ในบางส่วน”<sup>202</sup>

จะเห็นได้ว่า ประสบการณ์ต่อสู้ที่ยาวนานของขบวนการฯ นั้นได้นำมาสู่การต่อสู้ในเชิงยุทธศาสตร์ที่มองการเคลื่อนไหวในระยะยาวมากกว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เพราะ ช่องทางและกลไกต่างๆ ได้ถูกเปิดขยายให้กว้างขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 40 ที่มาจากการผลักดันของประชาชนจากหลายภาคส่วน

ตารางที่ 11 จำนวนสถิติการร้องเรียนปัญหาด้านที่ดินของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ปี	จำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด	ปัญหา ด้านสิทธิชุมชน และ สิทธิในด้านการจัดการที่ดิน	คิดเป็นร้อยละจากจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด
2551	613	120	19.51
2552	723	144	19.91
2553	748	154	20.58
2554	609	108	17.73

ที่มา : ข้อมูลจากคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า

น่าสนใจว่า การใช้ช่องทางการร้องเรียนไปยัง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถชะลอ หรือ ยับยั้ง ปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าได้ และ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอิสระอื่นๆ ที่เกิดขึ้นมาหลังรัฐธรรมนูญปี 40 แล้ว ขบวนการฯ ได้อาศัยช่องทางผ่าน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)

<sup>202</sup> สุณี ไชยรส, สัมภาษณ์, 7 สิงหาคม 2559.

ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นจากรัฐธรรมนูญปี 50 ที่เข้ามามีบทบาทในการผลักดันการแก้ไขปัญหาในด้านกฎหมายให้กับชาวบ้านที่เดือดร้อนจากผลกระทบจากนโยบายรัฐ และ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ก็ได้ช่องทางนี้ในการผลักดันให้เกิดการยกร่างกฎหมาย 4 ฉบับ ขึ้นในปี พ.ศ.2554

จากผลการดำเนินของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดแรกรายงานการศึกษาวิจัยประเมินผลการปฏิบัติงาน 4 ปี<sup>203</sup> ระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2558 ได้ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการยกร่างกฎหมายรวมจำนวนทั้งสิ้น 159 ฉบับ โดยแบ่งได้ตามนี้ 1)ด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม จำนวน 12 เรื่อง 2)ด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนจำนวน 3 เรื่อง 3)ด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน จำนวน 28 เรื่อง 4)ด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ จำนวน 10 เรื่อง 5)ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จำนวน 11 เรื่อง 6)ด้านกระบวนการยุติธรรม จำนวน 27 เรื่อง 7)ด้านหลักประกันทางธุรกิจ จำนวน 1 เรื่อง 8)ด้านกฎหมายเอกชนและธุรกิจ จำนวน 26 เรื่อง 9)ด้านการปฏิรูปกฎหมายสื่อสารมวลชนจำนวน 3 เรื่อง 10)ด้านการปฏิรูปกฎหมายสื่อสารมวลชน จำนวน 3 เรื่อง และ 11)ด้านอื่นๆอีก จำนวน 37 เรื่อง

ซึ่งสอดคล้องจากคำบอกกล่าวของที่ปรึกษา

“หลังปี 40 เป็นต้นมาก็ใช้กลไกผ่านกรรมาธิการสภา เช่น อดีตสว.ประทีน สันติประภพ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ฯลฯ ที่ผ่านมาก็ผ่านช่องทางของ สว.เยอะมาก แต่ก็แค่ปรามได้ระยะเวลาสั้น ช่องทางนี้สามารถสร้างกระแสได้ และสามารถใช้ประกันตัวชาวบ้านได้ด้วยแรกๆก็เริ่มตั้งแต่การใช้ สว. ให้ช่วยประกันตัว สอง ยื่นไปที่อนุกรรมการ เรียกหน่วยงานมาชี้แจง สาม เอาลงไปปรามในพื้นที่ได้บ้าง แต่มันจะอิงกับตัวบุคคลเยอะ (เข้าไปล๊อบบี้) หมอนิรันดร์ อดีตสว.มาลีรัตน์ คณะกรรมการสิทธิฯก็มี พิสูจน์ี อ.วสันต์ หมอพลเดช อ.จรัล แต่ผู้ตรวจการ จะไม่ใช่เยอะ เพราะ ระบบมันไม่โอเค คือ มันไม่มีกระบวนการไต่สวน เพราะพิจารณาจากระบบราชการอย่างเดียว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการทำหนังสือสอบถามไปที่หน่วยงาน ส่วนใหญ่จะใช้เอกสารและพิจารณาคำชี้แจงจากหน่วยงานรัฐเป็นหลักทำให้มีข้อจำกัด”<sup>204</sup>

เมื่อพิจารณาถึงยุทธวิธีที่ขบวนการฯใช้นั้น จะพบว่า มีการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกเชิงสถาบันในการเข้าไปผลักดันแบบคู่ขนานพร้อมกับการเคลื่อนไหวในหลายระดับซึ่งอาจมียุทธวิธีและรายละเอียดแตกต่างกันบ้างในบางพื้นที่ เนื่องจากบางยุทธวิธีอาจใช้ได้ผลในพื้นที่หนึ่ง แต่

<sup>203</sup> รายงานการศึกษาวิจัยประเมินผลการปฏิบัติงาน 4 ปี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2559.

<sup>204</sup> ประยงค์ ดอกกล้าโย, สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2559.

กลับไม่ได้ผลในอีกที่หนึ่ง ทั้งๆที่เป็นกรณีปัญหาเดียวกัน ซึ่งการริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เกิดขึ้นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 แม้จะมีข้อจำกัดอยู่มากมายที่จะไปให้ถึงเป้าหมายก็ตาม แต่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้กลายเป็นหนึ่งในยุทธวิธีของขบวนการฯ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของพลังที่ 3 ให้เข้ามาสนใจในประเด็นของขบวนการฯ จากการให้ข้อมูลของแกนนำคนสำคัญ

“ที่ผ่านมามีคนคอยกำหนดชีวิตให้เราตลอด วันนี้เราขอกำหนดชีวิตของตนเองบ้าง การเสนอกฎหมายที่พวกเราร่างกันเองถือเป็นก้าวที่สำคัญของชาวบ้าน”<sup>205</sup>

ชี้ให้เห็นว่า การรวบรวมสมาชิกเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นอีกยุทธวิธีหนึ่งที่ขบวนการฯ ให้ความสำคัญในการรณรงค์ จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่ถูกยกร่างโดยประชาชนนั้นจะพบอุปสรรคมากมาย อีกนัยหนึ่งสามารถกล่าวได้ว่าพัฒนาการของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นต้นมาได้เปลี่ยนความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐ ข้าราชการ นักการเมือง และ ประชาชน จากเดิมที่ประชาชนต้องคอยอยู่ใต้ระบอบอุปถัมภ์อยู่ในอาณาเขตของผู้มีอำนาจ แต่ปัจจุบันประชาชนสามารถนั่งโต๊ะเจรจากรัฐได้อย่างเสมอหน้า เพราะ กฎหมายสูงสุดของประเทศได้ถูกออกแบบมาเพื่อสนับสนุนความเข้มแข็งประชาชน และ รัฐเป็นเพียงผู้รับใช้ประชาชนผ่านกระบวนการประชาธิปไตยแบบทางอ้อม ถ้าวันหนึ่งประชาชนเกิดความไม่พอใจก็มีสิทธิที่จะทวงคืนอำนาจนั้นจากรัฐได้เสมอ กล่าวแล้ว ในแง่หนึ่ง คือการสร้างจิตสำนึกภายในของขบวนการฯ เพื่อตอกย้ำว่า อำนาจอยู่ที่ตัวเราเองและการรวมกลุ่มเป็นการทบทวีพลังของอำนาจให้แพร่ขยายมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การผลักดันขององค์กรชาวบ้านและพันธมิตรต่างๆ ได้นำมาสู่รัฐธรรมนูญปี 2550 ในมาตรา 66 และมาตรา 67 ว่าด้วยเรื่อง สิทธิชุมชน ที่เปิดโอกาสให้ประชาชน หรือ ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหลักคิดและช่องทางสำคัญอันนำมาสู่การแก้ปัญหาที่ดินด้วยโฉนดชุมชน

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้กลายเป็นหนึ่งในยุทธวิธีของการเคลื่อนไหว ในช่วงปลายของรัฐบาลอภิสิทธิ์ คพท. ได้เริ่มมีการพูดถึงยุทธศาสตร์ในระยะยาวด้วยการรณรงค์เข้าชื่อเสนอกฎหมาย 4 ฉบับเพื่อคนจน จากการศึกษาของ ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์<sup>206</sup> พบว่า ขบวนการฯ ได้มีกระบวนการในการขับเคลื่อนประเด็นด้วยการทำงานร่วมกับเครือข่ายพันธมิตร ดังต่อไปนี้ 1) มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยทำหน้าที่บริหารโครงการเป็นที่ปรึกษาของเครือข่ายสลัม 4 ภาคและเป็นผู้ประสานงานกลาง

<sup>205</sup> ดิเรก กองเงิน, สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2559.

<sup>206</sup> ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์, "การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากฐานล่าง: กรณีศึกษาการรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ," วารสารการเมืองการปกครอง การบริหารการจัการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย ปีที่ 6.

(กันยายน 2558 - กุมภาพันธ์ 2559): หน้า 338

ของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม(ขปส.) 2)มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ทำหน้าที่ประสานเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ภาคเหนือ และประสานงานองค์กรพันธมิตรในภาคส่วนต่างๆ ร่วมกับสำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ(สปส.) 3)องค์กรอ็อกแฟม ประเทศไทยวางแผนงานด้านการสื่อสารรณรงค์ 4)กลุ่มเพื่อนประชาชน ทำหน้าที่ผลิตสื่อและจัดกิจกรรมรณรงค์เผยแพร่ความเข้าใจเรื่องกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับสู่สาธารณะ และ 5) องค์กรชาวยิวอเมริกันช่วยเหลือโลก (American Jewish World Service – AJWS ) ทำหน้าที่ส่วนงานวิชาการและดูแลเนื้อหาการอบรมพัฒนาศักยภาพแกนนำภาคประชาชนเพื่อรณรงค์ขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ

โดยผู้แทนองค์กรหลักทั้ง 5 องค์กรร่วมกันทำงานในบทบาทของกองเลขาของคณะทำงานรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ ผ่านกลไกการประชุมเป็นประจาสมาเสมอ เพื่อปรึกษาหารือตัดสินใจ และกำหนดจังหวะการทำงานร่วมกัน โดยมี กลุ่มเพื่อนประชาชน เป็นผู้ผลักดันงานตามมติที่ประชุมคณะทำงาน โดยกำหนดแผนการขับเคลื่อนไว้ ดังนี้

1) ร่างกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสังคม (Public hearing)

2) แกนนำเครือข่ายคณะทำงานอย่างน้อย 30 คน ได้รับการพัฒนาศักยภาพเพื่อทำงานรณรงค์เรื่องกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ และ เพื่อสร้างการสนับสนุนการขับเคลื่อนกฎหมายในวงกว้าง

3) สื่อและกิจกรรมรณรงค์ที่โครงการจัดทำขึ้นสามารถทำให้คนในสังคมเข้าใจปัญหาความไม่เป็นธรรมเรื่องทรัพยากรที่ดิน และเข้าร่วมขับเคลื่อนให้กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ เข้าสู่กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาโดยคาดว่าจะมีผู้ร่วมลงชื่อสนับสนุน 1,000,000 รายชื่อ และ มีองค์กรร่วมสนับสนุนอย่างน้อย 200 องค์กร

4) เครือข่ายภาคประชาสังคมได้รับการเสริมพลังเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เข้มแข็งมีพลังเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะประเด็นการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ผ่านการทำงานของคณะทำงานขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ ซึ่งการรณรงค์ขับเคลื่อนกิจกรรมจะมีตลอดระยะเวลา 8 เดือน(เดือนมิถุนายน2557-เดือนมกราคม 2558)

อย่างไรก็ดี ในวันที่ 23 มิถุนายน 2557 คณะทำงานเริ่มเปิดตัวกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับสู่สาธารณะ โดยจัดงานเสวนาและแถลงข่าว “ติดตามสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย 4 ฉบับ การปฏิรูปที่ประชาชนขอทำเอง” ณ ห้องประชุมมูลนิธิ 14 ตุลา เพื่อยืนยันการใช้สิทธิในการรวบรวมรายชื่อและยื่นเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ หลังแถลงข่าวตัวแทนขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรมจากภูมิภาคต่างๆ ราว 70 คนก็เดินเท้าไปยังอาคารรัฐสภา และ ยื่นร่างกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับต่อ

รักษาการเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอตรวจสอบสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และ แสดงเจตนาารมณ์การปฏิรูปที่ประชาชนขอทำเอง และได้รับการจดหมายตอบกลับมาจากรักษาการเลขาธิการสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีสาระสำคัญว่า สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนสิ้นสุดลงพร้อมกับการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญ 50 ตามประกาศคสช.ฉบับที่ 11/2557 และประกาศคสช.ฉบับที่ 30/2557<sup>207</sup>

### 5.3.2 การสร้างพลังในพื้นที่สาธารณะ

ความสำเร็จ หรือ ความล้มเหลวของขบวนการฯ นั้นปัจจัยหนึ่งมาจากการสร้างพลังในพื้นที่สาธารณะว่า ขบวนการฯสามารถสร้างความรับรู้ต่อสาธารณชนได้มากน้อยเพียงใด หากประเด็นของขบวนการฯมีความโดดเด่นและน่าสนใจย่อมสามารถเปิดพื้นที่เป็นวงกว้างมากขึ้น จากการศึกษาได้พบว่า การสร้างพลังที่สามเปรียบเสมือนเสาหลักต้นหนึ่งของขบวนการฯ กล่าวคือ หากขบวนการฯมีความพร้อมเพียงจากตัวองค์กร และ เงื่อนไขเพียงพอต่อการเคลื่อนไหวแล้ว แต่ในขณะเดียวกันขบวนการฯไม่สามารถสื่อสารให้กับสาธารณชนได้เข้าใจอุดมการณ์ของขบวนการฯได้ ย่อมหมายถึงการขาดผู้สนับสนุน ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวได้

จากการศึกษาพบว่า คปท. มียุทธวิธีที่หลากหลาย ในการสร้างพลังในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งสามารถแบ่งลักษณะของยุทธวิธีได้ตามลักษณะ ที่จะกล่าวในลำดับถัดไป **ประการแรก การทำงานด้านวิชาการ** เพื่อรองรับการเคลื่อนไหวของขบวนการฯ ซึ่งจากงานวิจัยของ ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล ประธานคณะทำงานศึกษาโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลังและ แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน ถือเป็นงานศึกษาที่มีส่วนในการช่วยสร้างความรับรู้ในแวดวงวิชาการอย่างมาก เพราะ เป็นการผลักดันให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดิน เนื่องจากที่ผ่านมา ข้อมูลการถือครองที่ดินไม่ปรากฏในพื้นที่สาธารณะ

การจัดเวทีสัมมนาเรื่อง"การกระจายถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน"โดยเริ่มที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นการเตรียมทำความเข้าใจสำหรับชุมชนที่ต้องการยื่นออกโฉนดชุมชน โดยเวทีต่างจังหวัดจะจัดอีก 3 ครั้ง คือวันที่ 3 ก.ย. นี้ จัดที่ จ.ชัยภูมิ วันที่ 8 ก.ย.นี้จัดที่เชียงใหม่ และ วันที่ 11 ก.ย.จัดที่ จ.ตรัง ทั้งนี้ เวทีเปิดรับฟังความเห็นครั้งนี้ รัฐบาลจะรวบรวมเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีวันที่ 15 ก.ย.ที่จะถึงนี้ ก่อนออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อออกโฉนดชุมชนในพื้นที่

<sup>207</sup> Ibid.หน้า 340

นาร่องประมาณ 30 แห่ง คือ ภาคเหนือ 13 แห่ง ภาคอีสาน 9 แห่ง ภาคใต้ 5 แห่ง ภาคกลาง 2 แห่ง และกรุงเทพฯ 1 แห่ง<sup>208</sup>

**ประการที่สอง การทำงานร่วมกับสื่อมวลชน** การจัดงานรำลึก 9 ปี “ปฏิรูปที่ดิน โดยชุมชน” ที่บ้านไร่ดง-แม่อาว อ.ป่าซาง จ.ลำพูน เมื่อวันที่ 8-9 พฤศจิกายน 2552 ด้วยการนำสื่อมวลชนลงพื้นที่ ดอยหล่อ บ้านแพะใต้ และ ศรีเตี้ย เพื่อให้สื่อมวลชนช่วยขยายความรู้ไปยังประชาชน

เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2554 เสวนา "Thai PBS Forum" ครั้งที่ 1 ในหัวข้อ "ความหวัง ความฝัน การปฏิรูปประเทศ" โดยเนื้อหาใจความเน้นไปที่ "ต้องช่วยกันไม่ให้เกษตรกรเสียที่ดิน ขณะที่ที่ดินที่นายทุนเก็บไว้ หรือ ที่ของรัฐที่มีมากมายจำเป็นต้องกระจาย โดยอาจมีกองทุนที่รับซื้อที่ดินคืน เพื่อแจกจ่ายคนจน เวลานี้เป็นเวลาที่เหมาะสมในการเปลี่ยนแปลง"

ตารางที่ 12 จำนวนข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์

ปี	จำนวนคอลัมน์	จำนวนข่าวทั่วไป	รวม
2551	3	8	11
2552	55	48	103
2553	11	46	57
2554	21	41	62
รวม	90	143	233

ที่มา : จัดทำโดยผู้ศึกษา

จากตารางสถิติจำนวนข่าวที่ปรากฏจะพบว่า คปท. สามารถนำปัญหาของตนเองเข้าสู่พื้นที่สาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง ในช่วงปี 2551 นั้นเป็นช่วงที่มีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลในเดือนธันวาคม และ คปท. ได้ใช้จังหวะของการเปลี่ยนรัฐบาลในการไปทวงสัญญา กับพรรคการเมืองที่เคยลงนามไว้ที่ ศาลากทม. เมื่อปี 2550 อีกทั้งยังมีการยื่นข้อเสนอมเพื่อแก้ปัญหาที่ดิน โดย ผลักดันให้มีการตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วน

<sup>208</sup> "วิพากษ์ "โฉมคนชุมชน" ชาวบ้าน-นักวิชาการอัครรัฐไม่จริงใจ," กรุงเทพธุรกิจ, (3 กันยายน 2552).



การสร้างพลังในพื้นที่สาธารณะของ คปท. นั้นหาใช่การประชุมเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการสร้างความร่วมมือกับ สื่อมวลชน นักวิชาการ นักกิจกรรมทางสังคม รวมทั้งเครือข่ายประชาชนที่ประสบปัญหาเช่นกัน หากดูจากข้อมูลจะพบว่า การเคลื่อนไหวของ คปท. เข้มขันที่สุดในช่วงปี 2552 เนื่องจากการเคลื่อนไหวสามารถปรากฏเป็นข่าวในหนังสือพิมพ์ทุกๆ 3.4 วัน ตลอดทั้งปี ถือเป็นช่วงกระแสสูง คปท. เพราะ การกำหนดยุทธวิธีการเคลื่อนไหวด้วยการเจรจายกข้อเรียกร้องกับรัฐบาลควบคู่กับการสร้างความรับรู้การจัดการที่ดินแนวใหม่ด้วยแนวคิด “โฉนดชุมชน” ผ่านสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง ทั้ง หนังสือพิมพ์ และ เวทีสัมมนาวิชาการ รวมทั้งทีวีสาธารณะ TPBS

อย่างไรก็ดีปี 2553 ความขัดแย้งทางการเมืองได้ปะทุขึ้นมาอีกครั้งทำให้ความสนใจของ “สื่อมวลชน” ได้กลับไปให้ความสำคัญกับข่าวการเมือง หลังจากปี 2552 สื่อมวลชนส่วนหนึ่งได้มาโฟกัสไปที่ปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน อาทิ การเคลื่อนไหวของ คปท. ผู้ศึกษาพบว่าสาเหตุที่ สื่อมวลชนให้ความสนใจการเคลื่อนไหวของ คปท. เหตุผลหลัก คือ ตลอดเวลาเกือบ 5 ปี (พ.ศ.2548 – 2552) หากไม่นับรวมการประชุมทางการเมืองของการเมืองสี่เส้า คงจะมีเพียงขบวนการเคลื่อนไหวของ คปท. ในนามเครือข่ายองค์กรชาวบ้านที่สามารถรวมกลุ่มเคลื่อนไหวได้ในระดับประเทศอย่างปราศจากคำครหา

ถึงแม้ว่าปี 2554 การเคลื่อนไหวของ คปท. จะไม่เข้มข้นเหมือนในช่วงกระแสสูงแล้วก็ตามสาเหตุมาจากการที่ คปท. มีการปรับหัวขบวนจาก “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.)” ไปสู่ “ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม(ขปส. หรือ Pmove)” โดยผู้ศึกษาพบว่า 1) ปัจจัยภายใน ข้อเรียกร้องไม่สำเร็จทั้งหมดแต่ถือว่ามีความก้าวหน้ามากในระดับหนึ่งการออกกระเปียบสำนักนายกกว่าด้วยการจัดให้มี “โฉนดชุมชน” ทำให้เกิดชุมชนนาร่องอย่าง โฉนดชุมชนคลองโยง และ โฉนดชุมชนไร่ดง ทำให้เครือข่ายต่างๆที่เฝ้ามองการเคลื่อนไหวของ คปท. ขอเข้าร่วมเป็นสมาชิกของขบวนการฯ ทำให้ขอบเขตปัญหาของปัญหามีมากกว่า “ปัญหาด้านที่ดิน” เมื่อกรณีปัญหามีมากกว่าเดิมการเปลี่ยนชื่อขบวนการฯจึงถือเป็นการให้ความสำคัญและให้เกียรติต่อสมาชิกที่ร่วมขบวนการฯ 2) ความขัดแย้งภายในขบวนฯ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ กองเลขาฯ ที่ปรึกษาฯ และ สมาชิก ไม่มีใครที่อยากพูดถึงปัญหาความขัดแย้งภายในขบวนฯ เพราะ มองว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ แต่ที่ตรงกันคือ เมื่อเห็นต่าง หรือ ขัดแย้ง เป็นธรรมชาติของภายในขบวนฯ ที่จะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเลือกที่จะถอนตัวเองออกไปจากขบวนฯเอง และ หลายคนมองว่า “ความขัดแย้งภายในขบวนฯ” ไม่ใช่ปัจจัยหลักที่ทำให้มีการปรับหัวขบวนฯแต่อย่างใด 3) ปัจจัยภายนอก การประกาศยุบสภาของรัฐบาลทำให้สมมติที่จะแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่ได้อยู่ในอันดับที่มีความสำคัญมากนักเมื่อต้องเปรียบเทียบกับเตรียมตัวเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่ารัฐบาลอภิสิทธิ์ได้ตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูป” ขึ้นมาเพื่อดำเนินการต่อแทนรัฐบาล ซึ่งขบวนการฯมีการประเมินสถานการณ์ไว้บ้างแล้วว่า

“คณะกรรมการปฏิรูป” ไม่มีอำนาจในการแก้ปัญหาของตนเองทำให้สายน้ำทุกสายต่างไหลย้อนกลับไปสู่ถิ่นฐานอีกครั้ง

ในปี 2554 การแย่งชิงพื้นที่ข่าว ของ ขบวนการฯ จึงถือเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำได้โดยง่ายนัก เพราะ สถานการณ์สำคัญอยู่ที่การเลือกตั้งรัฐบาลอีกทั้งปลายปี 2554 ก็มีน้ำท่วมใหญ่ซึ่งกินระยะเวลายาวนานถึง 3 เดือน

**ประการที่สาม การออกแบบกิจกรรมเคลื่อนไหว** โดยการออกแบบกิจกรรมต้องสร้างความรับรู้ และสามารถดึงผู้เฝ้ามองให้เข้ามามีส่วนร่วมกับขบวนการฯ ด้วยการเดินเท้าธรรมยาตราจากอีสานเพื่อมากรุงเทพฯ (คปท.) ซึ่งสมาชิกจากจังหวัดต่างๆในพื้นที่อีสานได้เดินทางไปรวมตัวกันที่บริเวณลานอนุสาวรีย์ท้าวสุรนารี (ลานย่าโม) จ.นครราชสีมา เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2554 โดยมีนายประจักษ์ ชื่นอก เป็นแกนนำกลุ่มผู้ชุมนุม นอกจากนี้ปัญหากรณีพิพาทที่ดินทำกินแล้ว ยังมีอีกหลายปัญหา เช่น ปลุกสวนป่ายุคาลิปตัสทับที่ดินทำกิน ที่สาธารณะทับที่ดินทำกิน สวนป่าหมดสัญญาชาวบ้านได้รวมกลุ่มต่อสู้ เรียกร้องความเป็นธรรม กรณีพิพาทปัญหาการละเมิดสิทธิ์ที่ดินมาตลอด แต่ ออป.กลับใช้มาตรการทางกฎหมายเฉียบขาดฟ้องขับไล่ชาวบ้าน กลุ่มผู้ชุมนุมมีข้อเสนอให้รัฐบาลประกาศยกเลิกสวนป่า ออป. และจัดสรรที่ดินทำกินให้ชาวบ้านในรูปแบบโฉนดชุมชน ตามนโยบายของรัฐบาลที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ประกาศไว้ในช่วงที่เข้ารับตำแหน่ง พร้อมต้องถอนคำฟ้องที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด(คม ชัด ลึก ฉบับวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554)

อย่างไรก็ดีการออกแบบกิจกรรมให้ผู้ที่เฝ้ามองสามารถเข้ามาสนับสนุนถือเป็นส่วนสำคัญในการสร้างพลังให้กับขบวนการฯ โดยหลังจากที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ จัดตั้งรัฐบาล ขบวนการฯ ได้มีการเคลื่อนไหวด้วยการจัดขบวนรถจักรยานยนต์วิ่งมาจากเชียงใหม่ โดยมีการส่งไปรษณีย์ถึงนายกฯตลอดการเดินทาง และ แวะตามพื้นที่ต่างๆของเครือข่าย เพื่อยื่นแถลงการณ์ต่อนายปรีชา เรืองจันทร์ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก เรื่องความต้องการให้ปฏิรูปการถือครองที่ดินให้รัฐบาลใหม่นำไปปฏิบัติพร้อมออกเดินทางจากพิษณุโลกมุ่งสู่กรุงเทพฯเพื่อขอพบ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ว่าที่นายกรัฐมนตรีในวันที่ 8 สิงหาคม เพื่อให้บรรจุการปฏิรูปที่ดินไว้ในนโยบายรัฐบาล

จะเห็นได้ว่า ขบวนการฯได้ใช้ช่องทางต่างๆในผลักดันข้อเสนอร่างกฎหมายสู่เวทีปฏิรูปต่างๆ พร้อมแถลงข่าวเปิดตัว 99 บุคคลผู้มีอิทธิพลต่อสังคมไทยที่จะร่วมเซ็นชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายเป็นกลุ่มแรก โดยใช้ quotes “ร้อยคนเริ่ม หมื่นคนสู้ แสนคนรู้ ล้านคนร่วม” เป็นคำในการรณรงค์ เพื่อให้ได้รายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายจำนวน 1 ล้านชื่อ ภายในเวลา 1 ปี และ พร้อมยื่นร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับพร้อมรายชื่อผู้สนับสนุนเข้าสู่รัฐสภาภายในเดือนพฤษภาคม 2558 แต่ก็เกิดเหตุการณ์รัฐประหารจากรัฐบาล คสช. เสียก่อน ทำให้กิจกรรมในการรณรงค์มีอันต้องสะดุด

### การหนุนเสริมของเครือข่ายพันธมิตร

ที่ผ่านมาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ถือเป็นส่วนสำคัญในการสร้างการเมืองภาคประชาชน คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) จึงใช้สถานการณ์ในช่วงที่มีกระแสการปฏิรูปการเมือง ซึ่งที่ผ่านมาได้มีเวทีรณรงค์การเมืองภาคประชาชนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ 2549 และ มองเห็นความสำคัญในการร่วมสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ ที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วม จึงได้จัดเวทีประชุมสมัชชาองค์กรพัฒนาเอกชน ปี 2550 ในประเด็น “ ข้อเสนอภาคประชาชนกับร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2550”<sup>209</sup>

สำนักงานสิทธิเสรีภาพ(สสส.) ซึ่งประกอบด้วยทนายความ และ นักพัฒนาเอกชน ถือว่าเป็นแรงหนุนที่สำคัญให้กับขบวนการฯ ในการผลักดันปัญหาที่ดินออกสู่สาธารณะ อาทิ หมายไต่สวน พล เพชร ที่มีกรณีการให้ความเห็นกับสื่อมวลชนในประเด็นการปฏิรูปที่ดินอย่างสม่ำเสมอ เพื่อการผลักดันให้เป็นที่สนใจของสังคม ใจความตอนหนึ่งว่า

“การปฏิรูปที่ดินมีมานานแล้ว แต่การปฏิรูปที่รัฐทำคือการนำเอาพื้นที่ป่าสงวนมาจัดสรร และ นำเอาพื้นที่ถือครองอยู่แล้วมาจัดสรรที่ดิน แต่ไม่เคยนำเงินไปซื้อที่ดินจากเอกชนที่มีจำนวนมากมากระจายการถือครอง ทำให้การปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมา 30 ปีไม่ได้ผล ปัจจุบันที่ดินที่มาจาก การปฏิรูป ได้หลุดมือเกษตรกรไปหมดแล้ว 30 ปี ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง เพราะรัฐไม่สามารถประกันการถือครองที่ดินได้แม้ว่าการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. จะระบุนการห้ามขายสิทธิ แต่ในความเป็นจริงเกษตรกรขายทิ้งเนื่องจากปัญหาหนี้สินและความล้มเหลวทางการเกษตร แต่การออก “โฉนดชุมชน” เพื่อให้ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกัน และเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินยกแปลง โดยมีการวางกติกา มีแผนการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ให้ที่ดินไม่สามารถขายได้ ถ้าขายก็ขายให้กับชุมชนหรือสมาชิกคนไหนจะปลูกพืชชนิดใดต้องนำเสนอ และได้รับความเห็นชอบจากกลุ่มเสียก่อนเพื่อป้องกันการขายสิทธิในอนาคตได้”<sup>210</sup>

จะเห็นได้ว่า การหนุนเสริมของเครือข่ายพันธมิตรได้อาศัยช่องทางกลไกเชิงสถาบันในการเข้าไปผลักดันเรื่องปัญหาที่ดินออกมาสู่สาธารณะ โดย การใช้เวทีสัมมนาต่างๆของภาครัฐเพื่อขยายแนวความคิดของขบวนการฯให้กว้างขึ้นตามลำดับ

<sup>209</sup> จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. รายงานการศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง. แนวคิด พัฒนาการ และยุทธศาสตร์ของภาคประชาสังคมในประเทศไทย. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556.

<sup>210</sup> “โฉนดชุมชนการปฏิรูปที่ดินที่ได้ผล นโยบายดี ๆ ที่ ปชป. ต้องเร่งมือ ”, เนชั่นสุดสัปดาห์, (10 กรกฎาคม 2552).

### 5.3.3 โครงสร้างโอกาสทางการเมือง กับ พลวัตด้านยุทธวิธี

การเคลื่อนไหวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยถือว่าอยู่ในสถานการณ์ที่มีความสลับซับซ้อน เพราะ เป็นช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมืองสูง นอกจากนั้นยังมีเหตุการณ์รัฐประหารเกิดขึ้น รวมถึงช่วงท้ายของการเคลื่อนไหวก่อนมีการปรับเปลี่ยนองค์กรเป็น “ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม” (ขปส. หรือ พีมูฟ) นั้นในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ผลการเลือกตั้งทำให้รัฐบาลเพื่อไทยสามารถจัดตั้งรัฐบาลโดยเสียงข้างมากทำให้รัฐบาลกลับมาเข้มแข็งอีกครั้งซึ่งหากมองตามโครงสร้างโอกาสทางการเมืองของ Tarrow<sup>211</sup> ความเข้มแข็งของรัฐบาลมักส่งผลเป็นลบต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการฯ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลที่เข้มแข็งมักใช้กลไกรัฐในการสลายให้ขบวนการฯ หดพลั้งเสมอ กล่าวคือ ทุกครั้งที่มีการปรับเปลี่ยนรัฐบาลขบวนการฯ จำเป็นต้องกำหนดยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวใหม่ให้เหมาะสมต่อสถานการณ์ ซึ่งผู้ศึกษาได้แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

#### 5.3.3.1 ยุทธวิธีตามช่องทางปกติ (conventional)

การเคลื่อนไหวครั้งแรกของ คปท. นั้นเป็นการร้องเรียนถึงรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยการยื่นหนังสือต่อ UN ในวันที่อยู่อาศัยโลกในปี 49 ถือเป็นปรากฏการณ์อย่างเป็นทางการของขบวนการฯ อย่างไรก็ตามการปรากฏตัวครั้งแรกนั้น ขบวนการฯ ยังไม่ได้มีเป้าหมายในเชิงรุกที่จะกดดันรัฐบาลมากนัก เนื่องจากช่วงนี้เป็นช่วงหลังรัฐประหาร และ กำลังเข้าสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 50 กล่าวคือ การเคลื่อนไหวช่วงนี้เป็นไปเพื่อสร้างความหมายของขบวนการฯ ให้มีการรับรู้เชิงสัญลักษณ์ว่า คปท. เป็นขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ดีหลังจากที่มีการเลือกตั้งในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 พรรคพลังประชาชนได้จัดตั้งรัฐบาลนำโดยนายสมคร สุนทรเวชได้มีมติ ครม. 11 มิถุนายน 2551 เห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอด้วยการให้ส่วนราชการและกระทรวงต่างๆ ทำการสำรวจที่ราชพัสดุที่กระทรวงหรือส่วนราชการนั้นๆ ถือครองไว้เกินความจำเป็นและหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ และสามารถทำเกษตรกรรมได้ รวมทั้งสิ้นต้องให้ได้ที่ดินไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ โดยขั้นตอนการสำรวจและส่งมอบคืนที่ดินนี้ต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน

คปท. จึงได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวใน 2 ระดับ ประการแรก การเคลื่อนไหวเพื่อยื่นหนังสือร้องเรียนไปถึงนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2551 เพื่อให้ทบทวนนโยบายการเช่าที่ราชพัสดุรัฐบาล และ ในระดับถัดมา คือ การผลักดันให้มีการจัดเวทีเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2551 ที่ รัฐสภา โดยอาศัย "เวทีวุฒิสภาประชาชน ครั้งที่ 7 เรื่อง ที่ดินราชพัสดุกับปัญหาใหม่ของสิทธิในการจัดการ

<sup>211</sup> Tarrow S., *Power in Movement Social Movement and Contentious Politics*.

ที่ดิน : รุ่งโรจน์หรือหายนะชานาไทย"<sup>212</sup> เพื่อพูดถึงบทเรียนที่ล้มเหลวจากโครงการรัฐเอื้อราษฎร์ ในสมัยรัฐบาลทักษิณ อีกทั้ง 3 เดือนถัดมาในวันที่ 9 ธันวาคม 2551 ยังมีการจัดเวทีรณรงค์ปัญหาที่ดิน ต่อสาธารณะ ร่วมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในนามเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จะเห็นได้ว่า หลังจากที่มีมติ ครม. ออกมานั้นขบวนการฯได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความเข้าใจในหลายระดับอย่างต่อเนื่องมุ่งเน้นการสร้างความรู้ถึงความเดือดร้อนของสมาชิก โดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ ผ่านกลไกเชิงสถาบัน และ พันธมิตรในสถาบันการศึกษา อีกทั้งการอาศัยสื่อมวลชนเขียนคอลัมน์ถึงเครือข่ายฯเพื่อช่วยสร้างความเข้าใจให้กับผู้คนในสังคม

“การรวมตัวเข้ามายื่นหนังสือ ที่ ศาลาว่าการ กทม. เวทีพรรคการเมืองพบประชาชน นั่นคือจุดเริ่มของการกำเนิดของ คปท. โดยมีการชุมนุมครั้งแรกในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ พอจังหวะทางการเมืองมันเอื้อกับขบวนการ เอื้อกับชาวบ้าน เราก็มาชุมนุมกัน”<sup>213</sup>

จากการศึกษา คปท. พบว่ามีการชุมนุมใหญ่ไม่มากนัก โดยครั้งแรกเกิดขึ้นที่หน้าทำเนียบรัฐบาลของ เมื่อวันที่ 4 -10 มีนาคม 2552 ซึ่งการชุมนุมครั้งนี้สามารถสร้างแรงกดดันให้กับรัฐบาลอภิสิทธิ์จนเป็นที่มาของ “คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” โดยเมื่อวันที่ 8 มีนาคม เวลา 13.30 น. นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ประชุมพิจารณาร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ตามที่ คปท. ได้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดิน โดยตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาดูแลแก้ไขปัญหาที่ดินทั้งระบบ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูง และตัวแทนจากคปท. 16 คน ร่วมเป็นกรรมการรวมทั้งสิ้น 36 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แนวทาง และ งบประมาณในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอของเครือข่ายฯภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาล

การชุมนุมของเครือข่ายฯในครั้งนี้เป็นการประกาศปักหลังค้ำแรมเพื่อรอรับฟังการตอบรับจากรัฐบาล โดยในระหว่างการรอรับฟังผลนั้น เครือข่ายฯได้มีการเคลื่อนไปกดดันที่หน้ากระทรวงมหาดไทย พร้อมกับการปักหลักที่หน้าทำเนียบรัฐบาลในเวลาเดียวกัน โดย หลังจากที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯออกมาแล้ว นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ว่า

<sup>212</sup> เมธี สิงห์สุ่ง่า, "เวทีสาธารณะ: ที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ ต้องสร้างการมีส่วนร่วม " ไทยโพสต์, (14 กันยายน 2551).

<sup>213</sup> ปราโมทย์ ผลภิญโญ, สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2559.

“ในวันจันทร์ที่ 9 มี.ค.นี้ จะรายงานผลการประชุมนี้ต่อนายกรัฐมนตรี และนำร่างคำสั่งเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 มี.ค. จากนั้นวันที่ 11 มี.ค. จะมีการประชุมคณะกรรมการครั้งแรก โดยปัญหาเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขคือ ประชาชนที่ถูกดำเนินคดีจากการเข้าใช้พื้นที่ จึงต้องใช้นโยบายเป็นตัวนำแก้ปัญหา โดยเฉพาะเรื่องการออกเอกสารสิทธิเข้าช่วยเหลือ”<sup>214</sup>

ในการประชุมร่วมกับรัฐบาลอภิสิทธิ์ครั้งแรกของ (คปท.) ผู้แทนเครือข่ายฯ ได้หยิบยกพระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ณ หุบกะพง จังหวัดเพชรบุรี ปี 2513 ใจความตอนหนึ่งว่า

“... มีความเดือดร้อนอย่างยิ่ง ว่า ประชาชนในเมืองไทยจะไร้ที่ดิน และถ้าไร้ที่ดินแล้วก็จะทำงานเป็นทาสเขา ซึ่งเราไม่ปรารถนาที่จะให้ประชาชนเป็นทาสคนอื่น แต่ถ้าเราสามารถที่จะขจัดปัญหานี้ โดยเอาที่ดินจำแนกจัดสรรอย่างยุติธรรม อย่างมีการจัดตั้งจะเรียกว่า นิคม หรือจะเรียกว่า หมู่ หรือกลุ่ม หรือสหกรณ์ก็ตาม ก็จะทำให้คนที่มีชีวิตแร้นแค้น สามารถที่จะพัฒนาตัวเอง ขึ้นมาได้...”<sup>215</sup>

ภายหลังจากการชุมนุมที่หน้ากระทรวงมหาดไทย เครือข่ายฯ ได้กลับมาชุมนุมต่อที่หน้าทำเนียบรัฐบาล และ ประกอบพิธีกรรมกราบไหว้พระแม่ธรณี เพื่อติดตามคำมั่นที่รัฐบาลให้ไว้ จากข้อมูลหนังสือพิมพ์ข่าวสด พาดหัวข่าวว่า “มาร์ค...รับปากมีอบคปท.ลยุปฏิรูปที่ดิน”<sup>216</sup> เนื้อหาดังต่อไปนี้

“หลักการของนโยบายเรื่องปฏิรูปที่ดิน การจัดทำโฉนดชุมชน รวมทั้งธนาคารที่ดิน ถือเป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการ แต่เกษตรกรเกรงว่ารัฐบาลจะไม่กล้าดำเนินการ หากติดขัดในข้อกฎหมายหรือระเบียบคำสั่งที่มีอยู่เดิม ตนจึงให้ความมั่นใจว่ารัฐบาลจะนำปัญหาและนโยบายเป็นตัวตั้ง และจะพิจารณาว่าควรจะแก้ไขอย่างไรต่อไป แต่รัฐบาลต้องดูไม่ให้เกิดการแก้ไขไปกระทบสิทธิ์หรือระเบียบข้อกฎหมาย จึงให้ตั้งอนุกรรมการขึ้นมา 6 ชุด เพื่อพิจารณากรอบการทำงานและศึกษาวิธีการแก้ปัญหาต่อไป ซึ่งคณะอนุกรรมการทั้ง 6 ชุด จะใช้เวลา 90 วันศึกษาพิจารณาแก้ไข โดยคณะอนุกรรมการจะประชุมภายใน 15 วันหลังได้รับแต่งตั้ง ซึ่งระหว่างที่คณะอนุกรรมการศึกษาแก้ไข หากมีข้อแย้งกับข้าราชการผู้ปฏิบัติ รัฐบาลจะดูแลไม่ให้เกิดปัญหา”

<sup>214</sup> "ขงตั้งก.แก้ปัญหาที่ดินระดับชาติ", ไทยโพสต์, (9 มีนาคม 2552).

<sup>215</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "มองมุมภาคประชาชน: ปฏิวัติการถือครองที่ดิน" กรุงเทพธุรกิจ, (18 มีนาคม 2552).

<sup>216</sup> "มาร์ค รับปากมีอบคปท.ลยุปฏิรูปที่ดิน", ข่าวสด, (12 มีนาคม 2552).

กล่าวคือ การเคลื่อนไหวของขบวนการฯด้วยการชุมนุมใหญ่เพียงครั้งแรกภายในระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์สามารถกดดันให้รัฐบาลอภิสิทธิ์ทำตามข้อเรียกร้องของเครือข่ายฯ ได้ในเบื้องต้น

อย่างไรก็ดีความพยายามผลักดันปัญหาของเครือข่ายฯ ได้อาศัยทุกช่องทางเท่าที่สามารถหาได้ เพื่อเคลื่อนไหวแนวความคิดการจัดการที่ดินโดย “โฉนดชุมชน” ให้มากที่สุด ซึ่งจะเห็นได้จากการทำงานร่วมกับ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ภายใต้ชุดคณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนแห่งชาติ โดยการจัดเวที “บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน” ไปควบคู่กัน

อาจกล่าวได้ว่า หลังจากที่มีการชุมนุมใหญ่ของขบวนการฯเมื่อวันที่ 4-10 มีนาคม 2552 แล้ว ขบวนการได้ใช้ช่องทางการผลักดันปัญหาผ่านคณะอนุกรรมการฯต่างๆที่รัฐบาลตั้งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการชุมนุมของเครือข่ายฯเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อแกนนำในพื้นที่ของ สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้(สกต.) นายสมพร พัฒนภูมิ ถูกลอบสังหารจนเสียชีวิตในวันที่ 11 มกราคม 2553 ซึ่งเป็นชุมชนที่เป็นสมาชิกของ คปท. เข้าไปทำประโยชน์ในรูปแบบ “โฉนดชุมชน” ในพื้นที่เดิมของ บริษัทธุรกิจการเกษตรจิว กังจู้ ที่ได้สัมปทานในการปลูกปาล์มน้ำมันตั้งแต่ปี 2524 จำนวน 1,081 ไร่ และ อยู่ระหว่างสำนักงานเขตปฏิรูปที่ดินได้ดำเนินการฟ้องขับไล่เรียกค่าเสียหายจำนวนราว 210 ล้านบาท โดยเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2550 ศาลได้มีคำพิพากษาให้ ส.ป.ก. ชนะคดี โดยวินิจฉัยว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. และ สั่งให้บริษัทและบริวารออกจากที่ดินแปลงนี้ ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่การชุมนุมที่หน้าทำเนียบรัฐบาลอีกครั้ง

ซึ่งหลังจากเครือข่ายฯได้ร้องเรียนในกรณีนี้ที่แกนนำ ชุมชนสันติพัฒนา ถูกลอบสังหาร ได้ทำให้รัฐบาลเข้ามาตรวจสอบอย่างเข้มข้นขึ้น เพราะ เหตุการณ์นี้เป็นที่สนใจของวงกว้าง โดย นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวว่า

“ส.ป.ก.ต้องการนำที่ดินไปปฏิรูป แต่บริษัทคือแฟงไม่ยอมออกจากพื้นที่ จนต้องฟ้องศาล โดยศาลชั้นต้นพิพากษาให้คืนที่ดินไปแล้ว และอยู่ระหว่างอุทธรณ์ แต่ชาวบ้านที่เสียชีวิตได้เข้าไปอยู่ในที่ดินที่ปฏิรูป เพื่อจับจองที่ดินไว้ก่อนจึงเกิดข้อขัดแย้งกับเจ้าของสวนปาล์มเดิมที่มาเช่าที่ดิน”<sup>217</sup>

อย่างไรก็ตามหลังจากที่รัฐบาลได้มีประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ทางเครือข่ายก็ได้ใช้ช่องทางในการผลักดันปัญหาผ่านกลไกของคณะกรรมการประสานงานและจัดโฉนดชุมชน(ปจช.) ผนวกกับสถานการณ์ทางการเมืองกลับมามีความรุนแรงอีก

<sup>217</sup> "มาร์ค ล้างอิทธิพลเถื่อน ฆ่าปชช.เรื่องที่ดินทำกิน", ผู้จัดการรายวัน 360 องศา, (21 มกราคม 2553).

ครั้งทำให้การเคลื่อนไหวของขบวนการภาคประชาชนไม่ว่าจากกลุ่มปัญหาใดก็ตามไม่สามารถยับยั้งได้อีกเลย เนื่องจากหลังมีการสลายการชุมนุม และรัฐบาลอภิสิทธิ์ได้ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ในกลางปีหน้า ทำให้เครือข่ายต่างๆต้องกลับเข้าไปตั้งหลักในพื้นที่ของตนเองอีกครั้ง

คำบอกกล่าวจากกองเลขาฯคปท.

“การระดมความรู้คนมาคิดเรื่อง พ.ร.บ. โฉนดชุมชนนะ ยุคนั้นนะ ระดมคนมาได้เยอะที่สุดแล้ว เพราะว่า ใช้กลไกรัฐบาล รัฐบาลเป็นคนจ่าย ค่าเดินทางของอาจารย์ทุกคน ค่าเบี้ยเลี้ยง และก็ชาวบ้านทุกคนที่มาจาก ตรัง มาจากสุราษฎร์ฯ ขึ้นเครื่องมาอย่างนั้นะ มีเบี้ยเลี้ยงให้ด้วย ก็คือรัฐบาลเป็นเจ้าของภาพหลัก การทำงานศึกษาเพื่อหาหนโยบายการปฏิรูปที่ดินให้สังคมไทย โดยมี รัฐบาลเป็นเจ้าของภาพ โดยมี คปท.เข้าไปดัน”<sup>218</sup>

อีกนัยหนึ่ง ถือเป็นการเปิดศักราชใหม่ของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินเนื่องจากก่อนหน้านี้ข้อเสนอทางนโยบายเรื่องการปฏิรูปที่ดินอาจไม่ค่อยชัดเจนมากนัก แต่การมีกลไกรัฐเข้ามาหนุนเสริมเพื่อหาทางออกให้กับปัญหาที่ดินทำให้ข้อเสนอต่างๆออกมาเยอะในช่วงที่ คปท. ได้ทำการเคลื่อนไหว ซึ่งจะเห็นได้ว่าการรณรงค์กฎหมาย 4 ฉบับ ก็เป็นการสังเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาออกมาเป็นระบบ

### 5.3.3.2 ยุทธวิธีขัดขวางทำทนายระบบการเมือง (Disruptive tactic)

การเลือกใช้ยุทธวิธีเข้า “ปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ของ คปท. หรือ บุคคลที่ดินทิ้งร้างที่ไม่ได้ทำประโยชน์นั้นไม่ได้เกิดขึ้นมาแบบลอยๆ แต่สืบเนื่องจากการสังสมประสบการณ์ การพูดคุยแลกเปลี่ยน การปฏิบัติการทดลองผิดลองถูกมานานหลายสิบปี และได้สรุปบทเรียนร่วมกันว่า การจะรักษาที่ดินไว้ได้นั้น คนในชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจกต้องอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์แบบรวมหมู่ ทุกคนในชุมชนต้องตัดสินใจร่วมกันว่า ที่ดินทั้งหมดของชุมชนจะมีการแบ่งการใช้ประโยชน์อย่างไร

จะเห็นได้ว่า ปฏิบัติการณ์เข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนในพื้นที่ทิ้งร้างของเอกชน /สปก. หรือพื้นที่ป่าสงวน ต่างมีเป้าหมายหลักเพื่อตรวจสอบความถูกต้องในเอกสารสิทธิ เนื่องจากสมาชิกในพื้นที่ต่างไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งจะเห็นได้จาก ปฏิบัติการเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนของ ชุมชนบ่อแก้ว ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกของ คปท. ได้กำหนดปฏิบัติการเข้าทำประโยชน์ใน “สวนป่าคอนสาร” ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) จำนวน 120 ไร่

<sup>218</sup> พงษ์ทิพย์ สารัญจิตต์, สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2558.



ซึ่งเมื่อปี 2521 ออป. ได้เคยขับไล่เกษตรกรออกจากที่ทำกินของตนเอง เพื่อเข้ามาปลูกไม้เศรษฐกิจ เช่น ต้นยูคาลิปตัส ในเนื้อที่กว่า 4,401 ไร่ โดยหลังจากสมาชิกชุมชนบ่อแก้วได้รวมตัวเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ดั้งเดิมของตนแล้ว จึงได้มีการร้องเรียนให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ามาตรวจสอบผ่านชุดอนุกรรมการสิทธิการเมือง พลเมืองชุมชนของ นพ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ และในช่วงเวลาที่ไล่เลี่ยกัน สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.) ก็ได้เลือกใช้ยุทธวิธีเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนเพื่อตรวจสอบเอกสารสิทธิของนายทุนในพื้นที่ของ สปก. เช่นกัน โดยการเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดินป่าไผ่ท่อน-ป่าคลองโฉบ โดยเครือข่ายฯได้ก่อตั้ง ชุมชนไทรงาม, ชุมชนพฤษภาชาติ, ชุมชนควนประชา, ชุมชนประชาร่วมใจพัฒนา และ โครงการปฏิรูปที่ดินป่าบ้านหมาก-ป่าปากพัง หรือ ชุมชนคลองไทร นั้นเครือข่ายฯต่างมองเห็นว่าขบวนการฯมีความชอบธรรมพอในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพราะ แนวทางการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนนั้นเกิดจากการมีส่วนร่วมโดยตรงของผู้คนในชุมชนที่ต่างได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐมาอย่างยาวนาน

นอกจากการร้องเรียนไปยังองค์กรอิสระอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแล้ว คปท. ก็ได้เข้าร้องเรียนต่อนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ประธานคณะกรรมการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนขอให้คุ้มครองชุมชนไทรทองพัฒนา ต.ไทรทอง อ.ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี หลังจากกลุ่มนายทุนนำรถไถมาไถทำลายบ้านเรือนที่พักของประชาชนเสียหายกว่า 60 หลังคาเรือน<sup>219</sup> จะเห็นได้ว่าหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญ 40 และ 50 ออกมาเป็นลำดับนั้นได้มีการเกิดขึ้นของสถาบันทางสังคมที่มีส่วนในการสนับสนุนการเคลื่อนไหวของขบวนการฯ ทำให้ การประสานผ่านผู้แทนในระดับท้องถิ่นลดความสำคัญลงจากในอดีตเนื่องจาก ประชาชนก็สามารถดำเนินการเองในลักษณะนี้ได้เช่นกัน

จากคำบอกเล่าของ แกนนาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ

“การต่อสู้เรื่องที่ทำกินนี้สู้กันมาอย่างยาวนาน ต้องโทษมาแล้ว 43 คดี ถูกยกฟ้องจนเหลือ 2 คดี มีแต่การเคลื่อนไหวด้วยตนเองเท่านั้นที่จะช่วยให้เรามีที่ดินทำกิน การเข้าไปทำประโยชน์ในที่ที่ร้างก็เป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยปลูกให้ชาวบ้านตื่นตัวเพื่อลุกขึ้นมาแก้ไขปัญหาของตนเอง”<sup>220</sup>

เงื่อนไขภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการขาดความต่อเนื่องของยุทธวิธีบุกยึดที่ดิน ซึ่งมีส่วนทำให้ขบวนการฯอ่อนพลังลง กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เปิดกว้างในช่วง พ.ศ.

<sup>219</sup> สุรพล สงฆ์รักษ์, "ร้องกรมธ.ให้คุ้มครองที่ดินทำกิน" ไทยโพสต์, (12 สิงหาคม 2552).

<sup>220</sup> สุกแก้ว พงษ์, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2557.

2540–2544 เป็นช่วงรัฐบาลชวลิต ยงใจยุทธ และช่วงต้นของรัฐบาลทักษิณชินวัตร การที่รัฐบาลมีท่าทีทางบวกต่อการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนก็เพื่อรักษาฐานอำนาจทางการเมือง และเพื่อต้องการใช้การสนับสนุนของภาคประชาชนเป็นแรงกดดันต่อศาลรัฐธรรมนูญสำหรับการตัดสินคดีชุกหุ้มของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้รัฐบาลมีการตอบโต้ในลักษณะยอมรับและยอมให้มีการเปิดพื้นที่เจรจา แม้ว่าจะจะเป็นเพียงการตอบโต้ทางสัญลักษณ์ของรัฐบาล แต่ก็ส่งผลต่อความสำเร็จของยุทธวิธีในระดับและความหมายของการเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดพื้นที่การเจรจา

ซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เปิดของรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในปี 2545 ที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายประการได้ปิดโอกาสการใช้ยุทธวิธีปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือเจรจาท่องรองกับรัฐบาล หลังการผ่านพ้นคดีชุกหุ้มของนายกรัฐมนตรีฯ ทำให้รัฐบาลลดความสำคัญต่อฐานมวลชนในภาคประชาชนและ เริ่มแสดงท่าทีปฏิเสธการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน โดยการประกาศใช้มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 เมษายน 2545 เรื่อง หลักการและแนวทางการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในการชุมนุมเรียกร้องคือนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการบีบโอกาสทางการเมืองให้แคบลง ซึ่งหมายรวมไปจนถึงการแคบลงของพื้นที่เจรจาทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับขบวนการฯ เพราะเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่นำไปสู่การดำเนินการปราบปรามและควบคุมการเคลื่อนไหวทำลายของขบวนการฯ ด้วยการกวาดต้อนจับกุมผู้นำ แกนนำชาวบ้านและนักพัฒนาเอกชน นับเป็นอีกกลยุทธ์ทางการเมืองที่รัฐบาลนำมาใช้ตอบโต้กับการทำลายอำนาจรัฐด้วยการรวมกลุ่มเคลื่อนไหวของขบวนการฯ

นอกจากนี้ รัฐบาลที่เริ่มมีอำนาจทางการเมืองมั่นคงยังใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมืออีกชนิดที่ลดอำนาจต่อรองของขบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนของรัฐบาล แม้ว่าจะจะเป็นนโยบายที่ประกาศใช้ในปี 2547 หลังจากขบวนการฯ และปฏิบัติการบุกยึดที่ดินถูกควบคุมและปราบปราม แต่กล่าวได้ว่านโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน เป็นนโยบายทางการเมืองที่สำคัญที่ส่งผลให้โอกาสทางการเมืองปิดอย่างสิ้นเชิง

อย่างไรก็ดีจะเห็นได้ว่า การเปิดให้ลงทะเบียนคนจนของรัฐบาลทักษิณ นั้นในแง่หนึ่งถือว่าเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับขบวนการฯ ซึ่งจากข้อมูลการลงทะเบียนคนจนเมื่อปลายปี 2546 ถึงต้นปี 2547 ปรากฏว่า มีผู้ลงทะเบียนในปัญหาที่ดินมาเป็นอันดับที่ 2 รองลงมาจากปัญหานี้สินจำนวน 4.3 ล้านครัวเรือน และ ผู้มีปัญหาด้านที่ดินถึง 3.2 ล้านครัวเรือน

จากข้อมูลของกองเลขาฯ(คปท.)

“คปท. มีการเตรียมการและความตั้งใจที่จะเคลื่อนไหวโดยเฉพาะในยามที่รัฐบาลอ่อนแอ ส่วนใครจะมองว่าฉวยโอกาสก็เป็นเรื่องที่มีมองได้ แต่จากความเดือดร้อนเฉพาะหน้า

ของสมาชิกเครือข่ายซึ่งถ้าไม่เคลื่อนไหวเขาก็จะถูกฟ้องร้องถูกไล่ที่ ซึ่งถ้าไม่เคลื่อนไหวตอนนี้  
แล้วจะให้ไปเคลื่อนไหวตอนไหน”<sup>221</sup>

ทำให้เห็นว่าระดับการเปิด/ปิด ทางกร หรือ การเลือกช่วงจังหวะในการกดดันรัฐบาลนั้น  
ย่อมส่งผลสำเร็จหรือล้มเหลวต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของที่ปรึกษา  
เครือข่ายคนสำคัญ

“คือมันก็จำเป็นที่จะต้องยอมรับ ข้อจำกัดภายในของเราก็มี เช่น กำลังเราไม่ได้มาก  
หรือ เข้มแข็งพอที่จะชุมนุมผลักดันอะไรได้มาก คือเมื่อเทียบกับปริมาณและจำนวนการ  
ชุมนุมแบบการเมือง คือ ต้องยอมรับว่า นปช. และ พันธมิตรมาสร้างมาตรฐานในการ  
เคลื่อนไหวทางการเมืองไว้สูงมาก เพราะฉะนั้น ปัญหาของประชาชนหรือการเคลื่อนไหวการ  
ชุมนุมเรียกร้องปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเนี่ยมันกลายเป็นเรื่องเล็กมากเลย คือคุณ  
ระดับสูงสุดคุณก็ไม่เกินหมื่น แล้วอยู่ได้กี่วัน คือ พันธมิตรมันก็ปักหลักนาน นปช. ก็เป็นเดือน  
เลย แล้วเหมือนว่าสื่อก็ให้ความสนใจมากกว่าการเคลื่อนไหวเรียกร้องด้านปากท้องของ  
ประชาชนด้วย”<sup>222</sup>

เนื่องจากช่วงปีพ.ศ.2548 – 2551 เป็นช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมืองสูงทำให้การ  
เคลื่อนไหวของกลุ่มประเด็นปัญหาต่างๆไม่สามารถสร้างแรงกดดันทางการเมืองให้กับรัฐบาลได้  
เท่าที่ควร จะเห็นได้ว่า ในปี 2551 กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย(พธม.)ได้ชุมนุมอย่าง  
ยืดเยื้อเป็นเวลา 193 วัน มีการขับไล่รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ มีการยึดสนามบินดอนเมืองและ  
สนามบินสุวรรณภูมิ หลังจากนั้นได้มีการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ  
(นปช.) เพื่อขับไล่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ทำให้การเคลื่อนไหวของขบวนการฯจึงออกมาใน  
รูปแบบของการยื่นหนังสือร้องเรียนในระดับพื้นที่ดังเช่นกรณี “เรียกคืนที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่”  
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยได้ยื่นหนังสือผ่าน นายวิบูลย์ สงวนพงษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัด  
เชียงใหม่ เพื่อส่งถึงนายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี โดยเรียกร้องให้ทบวทมนติคณะรัฐมนตรีที่ให้  
เรียกคืนที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เป็นต้น

อย่างไรก็ดีหลังจากที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลจากรัฐบาลสมชาย มาเป็นรัฐบาลอภิสิทธิ์ ขบวนการ  
ได้อาศัยช่วงเวลานั้นในการยื่นข้อเรียกร้องของขบวนการ จนนำมาสู่การแถลงนโยบายการปรับ  
โครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตรของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ว่าจะดำเนินการ

<sup>221</sup> เมธี สิงห์สุ่ถ้า อ้างถึง เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์. การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน. ปริญญา  
มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

<sup>222</sup> ประยงค์ ดอกกล้าโย อ้างถึง เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์. Ibid.

"คุ้มครองและรักษาพื้นที่ ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม ที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตร ในระยะยาวฟื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจน และชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร"

การปักหลักชุมชนยึดเยื่อระหว่างวันที่ 4-10 มีนาคม พ.ศ.2552 จะเห็นได้ว่า ข้อเรียกร้องของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ในการชุมนุมครั้งที่ 2 นั้น คือ 1) ให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระดับชาติ เพื่อกำหนดแผนงานและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้เกษตรกรรายย่อย และกลุ่มคนจนไร้ที่ดิน 2) ให้มีมติกรม. แก้ปัญหาเร่งด่วนกรณีข่มขู่ คุกคาม จับกุม ดำเนินคดีชาวบ้านที่ต่อสู้เพื่อให้แก้ไขปัญหาที่ดิน นั้น สร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลได้อย่างมาก กล่าวในแง่หนึ่งว่า ไม่มีการชุมนุมของขบวนการไหนมานานตั้งแต่สมัยปี 49 แต่พอมามีการชุมนุม สังคมก็รับรู้ว่ามีขบวนการประชาชนยังหลงเหลืออยู่หรือ และการชุมนุมเป็นไปอย่างต่อเนื่องหลายวันจนเริ่มมีการเปิดเจรจาเมื่อเริ่มมีเวทีการเจรจามันก็เป็นผลดี เพราะ ว่าสื่อมวลชนเริ่มให้ความสนใจต่อขบวนการฯ

จนเป็นที่มาของการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธาน และมีรัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูง และ ตัวแทนจาก คปท.16 คน รวมเป็นคณะกรรมการ รวมทั้งสิ้น 36 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แนวทาง และงบประมาณ ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอของ คปท. ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการที่ดิน 6 ชุด 1)คณะอนุกรรมการแก้ปัญหาที่ดินเอกชนทิ้งร้าง 2)คณะอนุกรรมการแก้ปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์ 3)คณะอนุกรรมการที่ดินราชพัสดุ 4)คณะอนุกรรมการแก้ปัญหาที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) 5)คณะอนุกรรมการแก้ปัญหาที่ดินเขตป่า และสวนป่า 6) คณะอนุกรรมการแก้ปัญหาที่ดินในระดับนโยบายรวมถึงกฎหมาย และภาษีที่ดินและธนาคารที่ดิน

หลังจากนั้น 1 เดือน นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และคณะ ได้เดินทางตรวจเยี่ยมพื้นที่การจัดการทรัพยากรชุมชนอย่างยั่งยืนด้วยแนวคิด “โฉนดชุมชน” ที่บ้านทับเขือ-ปลักหมู ต.ช่อ อ.นาโยง จ.ตรัง ตามข้อเสนอขบวนการฯ เพื่อให้เห็นภาพรวมปัญหาที่ดินในภาคใต้ ซึ่งเครือข่าย เมื่อประชาชนมีมาตรการการแก้ไขปัญหาที่ดินที่เป็นรูปธรรม โดยการเข้าทำกินปฏิรูปการถือครองโดยประชาชน รัฐได้อำนาจทางกฎหมายกับคนจนไร้ที่ดินเหล่านี้ด้วยการจับกุมดำเนินคดีความ ซึ่งปัญหาที่ดินของเครือข่ายฯ เป็นปัญหาบริษัทเอกชนสัมปทานเช่าพื้นที่ป่าสงวนระยะยาวเพื่อทำกิจการเหมืองแร่ ปลูกพืชเศรษฐกิจ ยุคาลิปตัส ยางพารา และปาล์มน้ำมัน เมื่อ

เอกชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเกินกว่าสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าหมดลง เครือข่ายฯได้เรียกร้องให้รัฐหยุดสัญญาเช่า ตรวจสอบสัญญาเช่าเพื่อความโปร่งใส แต่ไม่เป็นผล เครือข่ายฯจึงใช้มาตรการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง โดยการเข้าทำกินปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความคับหน้าในบางเรื่องหลังจากที่มีการประชุมร่วมระหว่างรัฐบาลและเครือข่ายฯ แต่ในทางกลับกัน กรณีปัญหาที่สำคัญแต่ไม่ขยับเอาเสียเลย คือ กรณีปัญหาที่ดินในเขตป่า ซึ่งมีนายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรฯ เป็นประธาน เพราะนับตั้งแต่เดือนมีนาคม 2552 อนุกรรมการชุดนี้มีการประชุมเพียงครั้งเดียว ซึ่งข้อตกลงเรื่องการแก้ไขปัญหาของชาวบ้านโดยแนวทางโฉนดชุมชน ได้รับการประกาศจากเจ้าหน้าที่ในกระทรวงทรัพยากรฯ ว่า "ไม่มีพื้นที่ให้รัฐบาลไปจัดเป็นโฉนดชุมชน ถ้าจะดำเนินการให้ไปทำในที่อื่น ไม่ใช่ในกระทรวงฯ"<sup>223</sup>

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การจัดตั้งรัฐบาลผสมของรัฐบาลอภิสิทธิ์ ทำให้การดำเนินการนโยบาย "โฉนดชุมชน" ไม่สามารถเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากพรรคร่วมอาจเห็นแย้ง และไม่ปฏิบัติตามนโยบายซึ่งจะเห็นได้จากกรณีนี้ เป็นต้น

เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2553 สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองได้ปะทุขึ้นอีกครั้งหลังศาลฎีกาแผนกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษายึดทรัพย์มูลค่า 46,000 ล้านบาทของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ทำให้กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้สนับสนุนพรรคการเมืองฝั่งตรงข้ามกับรัฐบาลได้ออกมาชุมนุมใหญ่ จากเหตุการณ์นี้ทำให้เครือข่ายฯไม่สามารถเคลื่อนไหวได้ เพราะ ถูกสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองปิดโอกาสของขบวนการฯไปถึง 4 เดือน แต่จะเห็นได้ว่าเครือข่ายฯไม่ได้หยุดการเคลื่อนไหวไปเสียทีเดียว แต่เปลี่ยนยุทธวิธีมากดดันในระดับพื้นที่แทน ด้วยการยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีผ่านนายไพโรจน์ แสงภู่วงษ์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่<sup>224</sup>

อย่างไรก็ดีหลังจากเหตุการณ์การสลายการชุมนุมทางการเมือง เมื่อปี 2553 รัฐบาลอภิสิทธิ์ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป...<sup>225</sup> ตามที่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เสนอเพื่อเป็นหนึ่งในกลไกสร้างความปรองดอง ซึ่งปัญหาด้านที่ดินได้ถูกนำบรรจุเป็นปัญหาสำคัญอยู่ใน แผนของ "สำนักงานปฏิรูป" ซึ่งมีคณะกรรมการ 2 คณะ ประกอบด้วยคณะกรรมการปฏิรูป มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน และ คณะกรรมการสมัชชา มินพ. ประเวศ วะสี เป็นประธาน โดยมีกรอบเวลาในการทำงานต่อเนื่องระยะเวลา 3 ปี

<sup>223</sup> ประภาส ปันตบแต่ง, "มองมุมภาคประชาชน: ประชาชนต้องตายก่อน " กรุงเทพธุรกิจ, (3 กุมภาพันธ์ 2553).

<sup>224</sup> ประยงค์ ดอกกล้าโย, "เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน9จว.เสนอปลด สุวิทย์," มติชน, (14 พฤษภาคม 2553).

<sup>225</sup> "อดีตชิงบฯ600ล้านผลักดันแผนปฏิรูป." (ออนไลน์). ไทยรัฐ.

หลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปใช้เวลา 7 เดือนในการประชุมแลกเปลี่ยนกับแวดวงเจ้าของปัญหาด้านที่ดินโดยเฉพาะ ก็มีข้อเสนอแนวทางปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรออกมา 5 ข้อ ดังที่ปรากฏในข่าวตามนี้<sup>226</sup> 1)ให้มีการจำกัดเขตแดนการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ไม่เกิน 50 ไร่ ต่อครัวเรือน เพื่อลดการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน 2)ให้มีการจัดระบบข้อมูลการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งประเทศ เป็นข้อมูลสาธารณะเพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ และ เกิดความเป็นธรรม 3)ให้จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้น เพื่อทำหน้าที่จัดซื้อที่ดินที่ไม่ได้ ใช้ประโยชน์หรือที่มีการถือครองสิ้นเกิน มาจัดสรรให้เกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินทำกินครองสิ้นเกิน มาจัดสรรให้เกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินทำกิน 4)ให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินเกษตรกรรมในอัตราก้าวหน้า เพื่อลดแรงจูงใจในการสะสมที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์ 5)ให้มีการกำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้นมาอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้ถือครองที่ดินดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ทำการเกษตรด้วยตนเองเท่านั้น

ในแง่ของการผลักดันแนวคิดและรูปแบบการจัดการที่ดินโดย คปท. นั้นมีการรวมตัวกันอย่าง หลวมๆของเครือข่ายฯ ตั้งแต่ประมาณปลายปี 2550 แต่รัฐบาลในช่วงเวลานั้น ไม่ได้ตอบสนองต่อข้อ เรียกร้องของเครือข่ายฯ โดย จะเห็นได้จากเริ่มเคลื่อนไหวตั้งแต่รัฐบาลของ พล.อ สุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ต.ค. 2549 – 29 ม.ค 2551), นายสมัคร สุนทรเวช (29 ม.ค 2551 – 9 กันยายน 2551) และ นาย สมชาย วงศ์สวัสดิ์ (18 กันยายน - 2 ธ.ค 2551) จนกระทั่งมีการเปลี่ยนขั้วในการจัดตั้งรัฐบาล หลังจากทีศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน โดยมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการ จัดตั้งรัฐบาล ต่อมา พรรคประชาธิปัตย์ ได้นำนโยบายโฉนดชุมชนบรรจุเข้าไปในการแถลงนโยบาย ของรัฐบาล ภายหลังจากกลุ่ม คปท. ได้ เข้ายื่นหนังสือต่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หลังรับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ได้เพียง 2 วัน

จากเหตุการณ์ประกาศยุบสภาของรัฐบาลอภิสิทธิ์ มีเสียงสะท้อนของแกนนำออกมาว่า

“เรามองกันแล้วคุยกันแล้วว่ารัฐบาลชุดนี้ทำงานได้ไม่เกิน มี.ค. ถ้าเลย มี.ค.เราไม่ ต้องมาเฝ้า ยิ่งไงก็มีแต่หาเสียงอย่างเดียว เรามองอย่างนั้นเพราะยังไงก็ต้องยุบสภาในเดือน เม.ย. เราก็ไปฟอร์มวงกันใหม่”<sup>227</sup>

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของที่ปรึกษาของขบวนการในการวิเคราะห์สถานการณ์ของรัฐบาล

<sup>226</sup> "ข้อเสนอปฏิรูปที่ดินยาแรงแสดลงใจแลนด์ลอร์ด," ผู้จัดการรายวัน360องศา, (11 กุมภาพันธ์ 2554).

<sup>227</sup> สมปอง เวียงจันทร์, "ปิดประตูปฏิรูป," ไทยโพสต์, (13 มีนาคม 2554).

“รัฐบาลอภิสิทธิ์มีปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะไม่มีเอกภาพ จึงไม่มีภาวะผู้นำ แก้ไขปัญหาให้ภาคประชาชนไม่ได้ คือได้แต่พูดได้แต่คิด คือเป็นนักคิดนักพูด แต่ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหา เพราะว่าการแก้ไขปัญหาของภาคประชาชนมันต้องอาศัยความเด็ดขาด ความกล้าหาญ ภาวะผู้นำ ความเข้มแข็งของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลนี้ไม่มี”<sup>228</sup>

นอกจากนี้แล้วงานศึกษายังพบว่า ขบวนการฯ ได้อาศัยจังหวะของการเลือกตั้งอีกครั้งในการนำเสนอปัญหาขบวนการฯ ต่อพรรคการเมือง หลังจากที่เคยประสบความสำเร็จมาแล้วในการนำเสนอครั้งแรกที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร โดย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2554 ขบวนการฯ ได้จัดเวทีพรรคการเมืองพบประชาชน ที่ มหาวิทยาลัยรังสิต โดยมีตัวแทนพรรคเพื่อไทย คือ นายปลอดประสพ สุรัสวดี และ ตัวแทนพรรคประชาธิปัตย์ คือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นผู้ลงนามในสัญญาประชาคมตามข้อเสนอของประชาชน และให้คำมั่นว่าจะผลักดันการแก้ไขปัญหาด้านแนวทางโฉนดชุมชนต่อไป

จากการให้ข้อมูลของ ที่ปรึกษา คปท. ทำให้เห็นถึงสถานการณ์ของขบวนการฯ หลังการผิดเปลี่ยนรัฐบาลว่า

“พอปี 54 ก็เริ่มดาว์นลง ปีนี้ เพื่อไทยมา ยิ่งลักษณ์ มา คุณปลอดประสพมาเป็นคนต่อรองเจรจา ซึ่งก็เริ่ม ไม่ใช่ของจริงแล้วหลอกกันไปหลอกกันมั่วกันไปมั่วกันมาไม่มีของจริงเลยสักอย่างหนึ่งชื่อเวลาไปเรื่อย”<sup>229</sup>

ชี้ให้เห็นว่า ความเข้มแข็งของรัฐบาลทำให้ระดับทางการเมืองถูกปิดแคบลงอีกครั้ง

อย่างไรก็ดีหากมองโครงสร้างโอกาสทางการเมืองของ Kriesi<sup>230</sup> ยังถือว่าไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายได้ เพราะ ปฏิบัติการ“ปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ของ คปท. นั้นบรรลุเพียงแค่ผลสำเร็จเชิงขั้นตอน กล่าวคือ การสร้างเงื่อนไขในการเปิดเวทีเจรจา แต่ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จในเชิงเนื้อหา เพราะ สมาชิกไม่สามารถต้านทานการต่อต้านกลับของรัฐ จากการดำเนินคดีความ และการเมินเฉยต่อการแก้ปัญหา แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า การเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนของสมาชิกส่วนใหญ่ ของ คปท. จะสามารถทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจดีขึ้นกว่าเดิม จากการวางแผนการผลิตแบบปลอดสารเคมี แต่ต้นทุนในการใช้จ่ายในการต่อสู้กับคดีความก็ยังปัจจัยสำคัญเสมอ จึงเป็นที่มาที่ขบวนการฯ ได้เสนอให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมาย และ นโยบาย อันเป็นต้นเหตุของปัญหาทั้งหมด รวมถึงผลักดันกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ ซึ่งสิ่งนี้จะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน

<sup>228</sup> พงษ์ทิพย์ สาราณจิตต์, สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2558.

<sup>229</sup> พงษ์ทิพย์ สาราณจิตต์, *ibid.*

<sup>230</sup> Kriesi Hanspeter, *Alliance Structures*.

ในแง่หนึ่งที่ขบวนการฯ เลือกใช้ยุทธวิธีขัดขวางทำทายนั้นเปรียบเสมือนการปลุกจิตสำนึกของสมาชิกภายในขบวนการเพื่อให้เห็นว่า อำนาจของตนเองมาจากการรวมกลุ่มกันต่อสู้ และ การรวมกลุ่มนั้นเป็นการสร้างแรงกดดันในรูปแบบหนึ่ง ยิ่งขบวนการฯ สามารถสร้างแรงกดดันได้มากเท่าไรย่อมหมายถึงการบรรลุถึงข้อเรียกร้องของขบวนการ แต่การเลือกใช้ปฏิบัติการขัดขวางทำทายนั้นพบว่ามีข้อจำกัดอยู่มากเนื่องจากมีข้อจำกัดในการสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชน เพราะ การเข้าปฏิรูปที่ดินในที่ทิ้งร้างนั้นเป็นสิ่งที่ผู้คนในสังคมจำนวนมากยังไม่มี ความเข้าใจถึงปัญหาความเดือดร้อนของขบวนการฯ

กล่าวในที่นี้ คือ การให้ความหมายใน “ที่ดิน” ของ คปท. ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร และ ผู้ไร้ที่ดินที่อาศัยในชนบท กับ การให้ความหมายใน “ที่ดิน” ของ สาธารณชน ที่ประกอบด้วย “ชนชั้นกลาง” ที่อาศัยในชุมชนเมืองเป็นส่วนใหญ่ นั้นแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง เนื่องจาก “ชนชั้นกลาง” ได้มองว่า “ที่ดิน” เป็นสินค้าประเภทหนึ่งในตลาดที่ใครก็ได้ที่มีกำลังพอก็สามารถจะสะสม “ที่ดิน” ไว้เพื่อแสดงความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังมี “มูลค่า” เพิ่มมากขึ้นทุกวัน กล่าวคือ ถ้าลงทุนในที่ดินแล้วความเสี่ยงมีน้อยกว่าการลงทุนประเภทอื่น จึงทำให้ “ค่านิยม” ของการสะสมที่ดินได้ฝังรากลึกกับผู้คนส่วนใหญ่โดยที่ไม่ที่ไม่รู้ตัว

ในทางกลับกันนั้น “ที่ดิน” ในความหมายของขบวนการฯ มองว่า “ที่ดิน” คือ รากเหง้าของการกำเนิดชีวิตของสรรพสิ่งต่างๆ ทั้งการผลิตอาหาร มาตุภูมิ หรือ ถิ่นฐานทางวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ระหว่าง “ที่ดิน” กับ วิถีชีวิตคนในชนบทเป็นมากกว่า “สินค้า” เพราะ ขบวนการฯ มองเรื่องของ “คุณค่า” มากกว่าการมี “มูลค่า” ตลอดระยะเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมาการเปลี่ยนมือของที่ดินถูกเร่งด้วยการสนับสนุนจากกลไกรัฐด้วยการดำเนินนโยบายตามกระแสทุนนิยมโลกาภิวัตน์ที่ทำให้ช่องว่างความเหลื่อมล้ำขยายมากขึ้นตามลำดับ ดังนั้น ขบวนการฯ จึงทวนกระแสด้วยการเสนอแนวทางการจัดการที่ดินแนวใหม่ด้วยแนวทาง “โฉนดชุมชน” ซึ่งจะกล่าวในลำดับถัดไป

#### 5.3.4 นวัตกรรมเคลื่อนไหวจาก “ป่าชุมชน” สู่ “โฉนดชุมชน”

แนวคิดเรื่องโฉนดชุมชน เป็นหนึ่งในแนวคิดเรื่องของสิทธิรวมหมู่ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนซึ่งต่างจากกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล และ กรรมสิทธิ์ของรัฐซึ่งแนวคิดการจัดการที่ดินแนวนี้ขบวนการฯ จำเป็นต้องสร้างความหมาย และ ความเข้าใจต่อสาธารณชนเป็นอย่างมาก เพราะ เป็นแนวคิดที่ทวนกระแสกลไกตลาด ที่ได้กลายเป็น “ค่านิยม” ของคนส่วนใหญ่ในปัจจุบันอย่างปฏิเสธไม่ได้



โดยกรอบแนวคิดหลักของ “โฉนดชุมชน”<sup>231</sup> คือ การรักษาพื้นที่ทางการเกษตร ลดภาวะการสูญเสียที่ดินโดยไม่ให้บทบาทของตลาดเข้ามามีอิทธิพลต่อการควบคุมจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเต็มที่ อาศัยพลังของกลุ่มหรือชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังเป็นการหาพื้นที่ให้กับผู้เสียเปรียบในสังคมให้มีสิทธิ และความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน

จากข้างต้นขบวนการฯ มีความพยายามแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดิน-ป่าไม้ มาเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง บนพื้นฐานแนวคิดเรื่อง “สิทธิร่วม” ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเป็นสิทธิของชุมชนในลักษณะ “สิทธิเชิงซ้อน” ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยมีกระบวนการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** การผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชนกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีมาตั้งแต่หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในปี พ.ศ. 2546 มีการจัดตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชน โดยคำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่การดำเนินงานยุติไปเมื่อมีการปรับเปลี่ยนตัวบุคคลผู้เป็นรัฐมนตรี ต่อมาการศึกษาและยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชนภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (สมัยรัฐบาลทักษิณ) ได้จัดทำร่างกฎหมาย “พ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น พ.ศ. ....” สำหรับในภาคประชาสังคมมีการจัดทำกฎหมายสิทธิชุมชนโดยมีคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) เป็นองค์กรประสาน ได้ยกร่างกฎหมายภายใต้ชื่อ “พระราชบัญญัติส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน พ.ศ. ....” ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ดำเนินโครงการจัดทำกฎหมายรับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชนภายใต้ชื่อ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมการใช้สิทธิของชุมชน พ.ศ. ....”

ในปัจจุบันยังมีความเคลื่อนไหวผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญโดย ทางสถาบันพระปกเกล้าได้รับการมอบหมายปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยจากรัฐสภาให้ทำการศึกษาและยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชนมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน (มาตรา 66-67 เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ต้นปี 2553 ในขณะเดียวกันทาง กป.อพช. ได้พยายามผลักดันร่างกฎหมายสิทธิชุมชนอีกครั้ง จัดทำเป็น “โครงการพัฒนากฎหมายสิทธิชุมชนตามมาตรา 66 และ 67 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550” ได้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ร่างกฎหมายสิทธิชุมชนที่ยกร่างโดย

<sup>231</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, มิติชุมชน : วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร.

องค์กรต่างๆ มีแนวคิดและหลักการร่วมกันว่ากฎหมายสิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง เป็นข้อบัญญัติขั้นต่ำที่อนุวัติหลักการสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปสู่การปฏิบัติหากกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติฉบับใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายสิทธิชุมชนให้ยึดถือข้อบัญญัติในกฎหมายสิทธิชุมชน แนวทางนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นองค์กรพัฒนาเอกชนกับหน่วยงานภาครัฐและลดปัญหาจากการต้องปรับแก้ไขพระราชบัญญัติด้านทรัพยากรธรรมชาติต่างๆของประเทศไทยซึ่งมีกว่า 50 ฉบับเพื่อให้สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

กล่าวคือ เครื่องมือสำคัญในการสร้างหลักประกันในการแก้ไขปัญหาของขบวนการฯ คือ การผลักดันให้มีการบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญในการรับรองสิทธิชุมชน รวมถึงการแก้ไข พรบ. ที่ล่าช้า ไม่สอดคล้องความเป็นจริงอันทำให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรมาหลายทศวรรษ

**ประการถัดมา** การจัดการที่ดินด้วยแนวคิด “โฉนดชุมชน” เป็นแนวคิดเรื่อง “สิทธิร่วม” ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งสะท้อนอยู่ในคำนิยามของคำว่า “โฉนดชุมชน” ตามที่ปรากฏอยู่ในร่างกฎหมายฉบับที่เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนในนาม “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” ซึ่งเป็นผู้ผลักดันแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนได้จัดทำร่างไว้ตามร่างกฎหมายดังกล่าว “โฉนดชุมชน” หมายความว่า สิทธิร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการการครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนและเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหารเพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

จากการศึกษาของ สถาบันชุมชนพัฒนาท้องถิ่น พบว่า “โฉนดชุมชน” มีความก้าวหน้ามากกว่าเรื่องอื่นๆเนื่องจากการทดลองดำเนินงานและศึกษาวิจัยมาเป็นระยะหนึ่งแล้วในหลายพื้นที่ เป็นนโยบายเรื่องหนึ่งที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้กำหนดไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ทางเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ได้ผลักดันให้รัฐบาลประกาศ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2553 ขณะนี้มีการทดลองนำร่องอยู่ในหลายพื้นที่การดำเนินงานในเรื่องนี้จะเป็นบทพิสูจน์ให้สังคมได้เข้าใจและยอมรับเรื่องสิทธิร่วมในการจัดการทรัพยากรของชุมชนและสิทธิชุมชนมากขึ้น<sup>232</sup>

<sup>232</sup> พลเดช ปิ่นประทีป. ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร: ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2557.

#### 5.3.4.1 บทเรียนจากความล้มเหลวในการจัดการที่ดินด้วยกรรมสิทธิเชิงปัจเจก

หลังจากที่รัฐบาลทักษิณมีการประกาศให้มีการลงทะเบียนคนจน โครงการ "รัฐเอื้อราษฎร์" ซึ่งเป็นการแจกสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุให้แก่ชาวบ้านกึ่ง อ.ดอยหล่อ จ.เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2548 ถือเป็นรูปธรรมอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความผิดพลาดในการดำเนินการของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน พื้นที่กึ่ง อ.ดอยหล่อ มีสภาพเป็นที่ราบสลับกับดอยขนาดเล็ก มีพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ประมาณ 74,060 ไร่ แบ่งได้เป็น 1) ที่ดินมีเอกสารสิทธิ์และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ประมาณ 48,000 ไร่ 2) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ประมาณ 12,974 ไร่ 3) ที่ราชพัสดุในความดูแลของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาภาค 3 (กรป.) ประมาณ 12,086 ไร่ และ 4) ที่ดินสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ประมาณ 10,000 ไร่

จากจำนวนพื้นที่ข้างต้น ที่ดินดังกล่าวถือว่าอยู่ในเงื่อนไขที่ดิน 7 ประเภท ที่รัฐสามารถนำมาจัดสรรให้กับชาวบ้านได้ คือ ที่ราชพัสดุในความดูแลของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาภาค 3 ซึ่งมีประมาณ 12,086 ไร่ และที่ดินสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ อีกประมาณ 10,000 ไร่ รวมประมาณ 22,086 ไร่ โดยมีชาวบ้านใน กิ่ง อ.ดอยหล่อ ลงทะเบียนแก้ไขปัญหาความยากจน ประเด็นการขาดแคลนที่ทำกินทั้งหมด 6,700 ราย จากทั้งหมด 4 ตำบล คือ ต.สองแคว ต.สันติสุข ต.ยางคราม และ ต.ดอยหล่อ โดยเฉพาะพื้นที่ ต.ดอยหล่อ มีชาวบ้านลงทะเบียนประเด็นขาดที่ทำกิน 2,657 ราย ซึ่งเมื่อเทียบจำนวนพื้นที่และจำนวนคนที่ลงทะเบียน รัฐบาลสามารถที่จะจัดสรรให้กับชาวบ้านที่ขาดแคลนที่ทำกินได้ครบทุกคน แต่รัฐบาลกลับสามารถจัดสรรพื้นที่เพียง 3,000 ไร่ให้แก่ชาวบ้านจำนวน 905 ราย

การคัดเลือกคนที่จะได้สิทธิในการเช่าที่ดินอำนาจการดำเนินการต่างๆ และการตัดสินใจตกอยู่ที่ข้าราชการท้องถิ่น คือ ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน และกำนัน โดยที่ชาวบ้านเองแทบจะไม่มีส่วนร่วมในการคัดเลือก ผลลัพธ์ที่ออกมา คือ ผู้ที่ได้สิทธิในการรับคัดเลือกส่วนใหญ่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านและผู้นำในหมู่บ้าน เช่น ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เหลือเป็นเครือญาติของบุคคลเหล่านี้<sup>233</sup>

จากข้อมูลพบว่าชาวบ้านในกิ่ง อ.ดอยหล่อ ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรมซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพโดยการทำสวนลำไยถึง ร้อยละ 70 ปลูกพืชผักร้อยละ 20 และ ปลูกพืชไร่เพียงร้อยละ 10 นอกจากนี้เงื่อนไขสัญญาเช่ายังไม่สอดคล้องกับอาชีพของเกษตรกรในพื้นที่เนื่องจากสัญญาเช่ามีเวลาเพียง 3 ปี เท่านั้น จึงไม่สามารถนำที่ดินมาปลูกลำไยได้ อีกทั้งรายละเอียดสัญญาเช่าที่ดินจากรัฐระบุให้เกษตรกรทำการเกษตร คือทำพืชไร่เท่านั้น จะเห็นได้ว่าสิทธิการให้เช่าที่ดินของรัฐกับเกษตรกร

<sup>233</sup> "จัดสรรที่ราชพัสดุดอยหล่อมื้ออะไรในสัญญาเช่า." (ออนไลน์). 2548. ประชาไท.

อยู่บนความไม่แน่นอนไม่เกิดความมั่นคง สัญญาของกระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของที่ดิน สามารถเปลี่ยนแปลงค่าเช่าได้ตลอดเวลา และในระหว่างที่มีการเช่าที่ดินอยู่สามารถเวนคืนที่ดินได้ โดยเกษตรกรจะไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือค่าชดเชยใดๆ

ตารางที่ 13 ตารางการเปรียบเทียบการอนุญาตให้ใช้ที่ดินระหว่างเกษตรกร กับ บริษัทเอกชน

การจัดสรรที่ดินรัฐให้กับเกษตรกรยากจน	การให้เช่าที่ดินรัฐกับบริษัทธุรกิจเอกชนและต่างชาติ
- สัญญาเช่าที่ดินระยะสั้น 3 ปี	- สัญญาเช่าที่ดินระยะยาว 99 ปี
-เช่าได้ครบคร่าวละ 3 ไร่	-สามารถเช่าพื้นที่ได้ราคาถูกและมีพื้นที่
-รัฐสามารถเวนคืนที่ดินคืนได้โดยชาวบ้าน	ขนาดใหญ่ระดับหมื่นไร่ขึ้นไป
-ไม่ได้ค่าชดเชย และรัฐขึ้นค่าเช่าได้	-มีสาธารณูปโภครองรับ
-ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับ	-การเช่าที่ดินเกิน 100 ไร่ไม่ต้องขอ
-หากผิดสัญญาข้อหนึ่งข้อใด รัฐสามารถ	อนุญาต
บอกเลิกสัญญาได้	-สามารถขายและให้เช่าสิทธิต่อได้

ที่มา : ข้อมูลจากเนชั่นสุดสัปดาห์<sup>234</sup>

โดย ชาวบ้านในพื้นที่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการฯว่า

“ตนไม่ได้รับแจกที่ดิน แต่เมื่อได้เห็นเงื่อนไขการเช่าที่ดินแล้วมีความเห็นว่าการแจกสัญญาที่ดินครั้งนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้ เพราะในสัญญามีเงื่อนไขต่างๆ มากมายซึ่งยากที่ชาวบ้านจะทำตามได้ครบ โดยเฉพาะการให้ปลูกพืชประเภทล้มลุกทั้งที่สภาพพื้นที่ไม่มีแหล่งน้ำ ผิดวิถีชีวิตชาวบ้านที่นิยมปลูกไม้ผล อีกทั้งการแจกที่ดินครั้งนี้ไม่ทั่วถึงและไม่เป็นธรรม ไม่มีกระบวนการชุมชนในการตรวจสอบประวัติผู้ได้รับแจกที่ดิน ซึ่งแตกต่างกับแนวทางของสกน.ที่ให้มีการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิและการครอบครองสิทธิในที่ดินบ้านดงป่าหวาย-ไร่บน หากไม่ถูกต้องให้เพิกถอน แล้วนำพื้นที่เข้าระบบสปก. และให้ชาวบ้านทำสัญญาเช่าซื้อระยะยาว แล้วออกเป็นโฉนดชุมชนไม่ให้ซื้อขายได้”<sup>235</sup>

ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง ที่ชี้ให้เห็นถึง การให้เช่าที่ดินราชพัสดุจะยิ่งนำไปสู่การกระจุกตัวของที่ดินทำกิน การดำเนินการเช่นนี้จะเป็นการแปลงร่างที่ดินของรัฐไปสู่มีนายทุน และจะก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินยิ่งขึ้นในระยะยาว ที่ดินซึ่งให้เช่าตามวิธีการและกฎหมายที่ราชพัสดุไม่ได้ห้ามนายทุนหรือคน ซึ่งไม่ได้เป็นเกษตรกรมาเช่า การจัดให้เช่าที่ดินราช

<sup>234</sup> สมจิต คงทน, "การจัดสรรที่ทำกินให้คนจนไม่เท่ากับเขตเศรษฐกิจพิเศษ," เนชั่นสุดสัปดาห์, (13 พฤษภาคม 2559).

<sup>235</sup> อ้าย สุภาพงษ์, "ยื่นนายทุนปฏิรูปที่ดินแทนแปลงสินทรัพย์เป็นทุน." (ออนไลน์). 2548. สำนักข่าวประชาธรรม.

พัสดุดังกล่าวนำไปสู่การขายที่ดินในลักษณะการขายสิทธิการเช่า ดังที่เกิดขึ้นที่อำเภอตอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพบว่าขณะนี้เปลี่ยนมือไปสู่คนมีสตางค์เกือบหมดแล้ว ดังนั้น การให้เช่าบนวิธีคิดเช่นนี้ จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนมือที่ดินให้อยู่ในมือของเกษตรกรชั่วคราว และนำมาสู่การขายสิทธิการเช่า โดยเป็นการขายที่ดินในราคาถูกด้วย ที่ดินจึงถูกกว้านซื้อมาอยู่ในมือนายทุนเต็มไปหมด ซึ่งปัจจุบันที่ดินกว่า 60% ที่ อ.ตอยหล่อ ได้เปลี่ยนมือไปหมดแล้ว<sup>236</sup>

จากตาราง ... พบว่า โครงการการจัดสรรที่ดินของรัฐมีลักษณะที่เอื้อต่อกลุ่มทุนมากกว่าการสนับสนุนเกษตรกร เรื่องนี้ต่างที่รัฐทำขึ้นเป็นการทำให้เกษตรกรรายย่อยเสียโอกาสในที่จะล้มตาอำปากได้จากการดำเนินโครงการฯ แต่เป็นการอำนวยความสะดวกต่อกลุ่มอิทธิพล ทุนท้องถิ่น หรือ ทุนข้ามชาติ ทำให้ความขัดแย้งในที่ดินไม่มีทางออกอื่น นอกจากการสถาปนาแนวทางการจัดการที่ดินใหม่ ที่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าได้อย่างเสมอภาค

## 5.5 สรุป

ก่อนที่จะเกิดเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยในช่วงปี 2545 เครือข่ายย่อยในแต่ละภูมิภาคได้ร่วมแลกเปลี่ยนกิจกรรมความคิดเริ่มจากการจัดดูงาน เช่น สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือไปดูงานที่สุราษฎร์ฯ (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้) และ เครือข่ายที่ดินในอีสานไปดูงานที่ภาคเหนือ เพื่อดูลักษณะปัญหา เรื่องที่ดินที่เป็นประเด็นเรื่องสิทธิข้ามภาค ตอนสมัยสมัชชาคนจนเรียกแลกเปลี่ยนเฉพาะเครือข่าย แต่ในสมัยสมัชชาคนจนไม่ได้เฉพาะเจาะจงในเรื่องที่ดิน เนื่องจากสมัชชาคนจนมีประเด็นเรื่องป่าไม้พวงเข้ามา

กล่าวคือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.)เป็นการรวมตัวของเครือข่ายย่อยในระดับภูมิภาค ซึ่งเครือข่ายย่อยในระดับพื้นที่นั้น ต่างเคยมีแกนนำที่มีประสบการณ์การเคลื่อนไหวร่วมกับขบวนการประชาชนร่วมสมัยอย่าง “สมัชชาคนจน” ทั้งสิ้น การลดบทบาทของ สมัชชาคนจนหลังต้นทศวรรษปี 40 ผู้ศึกษามีความเห็นที่มาจากปัจจัยภายในซึ่งเป็นสิ่งที่สมาชิกภายในขบวนการหลายคนหลีกเลี่ยงที่จะพูดถึง เพราะ ความขัดแย้งของสมาชิกภายในขบวนการมีอันทำให้ความเป็นเอกภาพถดถอยลงเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ดี “สมัชชาคนจน” ได้ทิ้งเทคโนโลยีการต่อสู้ ต่อให้กับสมาชิกที่เคยเข้าร่วมขบวนการไว้อีกจำนวนมาก ซึ่งเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยก็ถือเป็นผลผลิตส่วนหนึ่งจากการลุกขึ้นสู้ของพี่น้องผู้ยากไร้ในชนบทว่า “การเมืองบนท้องถนน” เป็นหนึ่งในยุทธวิธีสำคัญ จากยุทธวิธีที่มีอยู่อย่างจำกัด ฉะนั้นการชุมนุมกดดันเพื่อสร้างเวทีการเจรจาต่อรองกับผู้อำนาจย่อมเป็นสิ่งที่ไม่

<sup>236</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "มองมุมภาคประชาชน: หายนะที่ราชพัสดุล้านไร่" *กรุงเทพธุรกิจ*, (16 กันยายน 2552).

สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะ การชุมนุมเป็นการแสดงเจตนารมณ์ขึ้นพื้นฐานของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

อีกปัจจัยสำคัญของขบวนการฯ คือ การปลูกฝังความคิด/อุดมการณ์ หรือ การจัดตั้ง ที่ทำให้สมาชิกมีความคิดว่า “มันสู้ได้ มันมีสิทธิ์ที่จะสู้ มันมีวิธีการที่จะสู้ มันมีหลักการที่จะสู้ มีวิธีการที่จะสู้ และ วิธีการที่จะสู้ก็เรียนรู้ได้หลากหลาย” กล่าวอีกนัยหนึ่งนั่น คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ และ ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ที่มีการเลือกจังหวะเวลาที่เหมาะสมต่อการเคลื่อนไหว โดย อาศัยโครงสร้างโอกาสทางการเมืองว่า ระดับการเปิดทางการเมืองมักมีระยะเวลาไม่มากนัก ถ้าขยับถูกจังหวะย่อมส่งผลต่อความสำเร็จไม่มากนัก

กล่าวคือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยแม้จะเคลื่อนไหวเป็นกระแสสูงซึ่งกินระยะเวลาเพียง 2 ปีเศษ แต่ก่อนการเคลื่อนไหวได้ใช้เวลาทบทวน และ สรุบทบทเรียนของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาที่ดินถึง 5 ปี อีกทั้งยังมีการเชื่อมโยงขบวนการของตนเองในระดับสากลกับ ขบวนการแรงงานไร้ที่ดินในชนบทของบราซิล (MST) และ ขบวนการชานาซากาล (La Via Campesina) การส่งเสริม และ สนับสนุนทรัพยากร (ความรู้ บุคลากร) จากพันธมิตรในระดับสากลทำให้ขบวนการฯ มีเครื่องมือ หรือ ยุทธวิธีใหม่ๆ ในการเคลื่อนไหวที่มากกว่าในอดีต เพราะ การเคลื่อนไหวของขบวนการฯในระดับสากล นอกจากเน้นการสร้างความเป็นสถาบันแล้ว ยังให้ความสำคัญกับการสร้างความรับรู้ต่อสาธารณชน หรือ การทำให้พลังที่สามหันมาสนับสนุนการเคลื่อนไหวขบวนการฯ

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า นโยบายการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเร่งให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการทำให้ที่ดินเป็นสินค้าเพื่อป้อนเข้าสู่กลไกตลาด ได้นำมาสู่การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรในชนบท และ เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สามารถรักษาที่ดินทำกินต่อไว้ได้ จึงเป็นที่มาของการสรุบทบทเรียนของขบวนการฯ ว่า การเคลื่อนไหวของขบวนการต้องมุ่งแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง ในอดีตนั้นการแก้ไขตามรายกรณีแบบที่ “สมัชชาคนจน” เคยเสนอไว้ไม่สามารถสร้างความมั่นคงในที่ดินให้กับเกษตรกรได้ จึงมีการเสนอแนวคิดการจัดการที่ดินด้วยแนวทาง “โฉนดชุมชน” โดยการให้สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐร่วมกัน ชุมชนได้ใช้ประโยชน์และวางกติกาในการบริหารจัดการที่ดินแบบรวมหมู่ และ ถือเป็น การสร้างหลักประกันสำหรับการมีที่ดินทำกินแบบยั่งยืน

ซึ่งการเสนอกรรมสิทธิ์ร่วม ในการจัดที่ดินใหม่พบว่ามีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจกับ “ชนชั้นกลาง” เป็นอย่างมาก เพราะ เป็นการสถาปนาระบอบกรรมสิทธิ์ที่สามขึ้นมาใหม่ ท่ามกลางกระแสทุนนิยมที่ได้เปลี่ยน “ค่านิยม” ในการมองที่ดินของคนส่วนใหญ่ เนื่องจากผู้ที่มีกำลังทางเศรษฐกิจจำนวนมากได้หันมา “บริโภคนที่ดิน” เป็นสินค้าประเภทหนึ่งในตลาดเสรี ดังนั้น การเปลี่ยน

“ค่านิยม” ที่ฝังรากลึกมาหลายทศวรรษจำเป็นต้องใช้เวลา และ ต้องสร้างความสำเร็จในเชิงรูปธรรมอย่างกว้างขวางด้วยการจัดการที่ดินแบบองค์รวมที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้คนในชุมชนอย่างเสมอภาค “ที่ดิน” ไม่ใช่เพียงแค่ที่อยู่อาศัย หรือ พื้นที่เพาะปลูกเท่านั้น แต่ “ที่ดิน” เป็นศูนย์รวมความผูกพันของผู้คนในชุมชนในฐานะมาตุภูมิ “ที่ดิน” เป็นฐานที่มั่นที่สำคัญในการรักษาวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ หาก “ที่ดิน” เป็นได้แค่เพียง “สินค้า” ประเภทหนึ่งในกลไกตลาด ย่อมแสดงว่า อำนาจของทุนได้ทำลายฐานที่มั่นสุดท้ายของผู้หวนไถ ซึ่งเป็นอาชีพที่สำคัญ และ เปรียบบางที่สุดนในสังคมโดยสิ้นเชิง

ด้วยเหตุที่การปรับเปลี่ยน “ค่านิยม” ไม่ใช่เรื่องที่จะสามารถกระทำได้ง่าย ดังนั้นการเคลื่อนไหวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย จึงอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง คือ การเข้าไปผลักดันกฎหมาย 4 ฉบับ ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครอง และ รักษาที่ดินไม่ให้หลุดมือ อีกทั้ง “ภาษีที่อัตราก้าวหน้า” จะเป็นกลไกสำคัญในการทำให้กลุ่มคนที่ถือครองที่ดินจำนวนมากยอมปล่อยที่ดินออกมา เนื่องจากไม่สามารถรับภาระในการจ่ายภาษีได้ อาศัยกลไกมาตราทางภาษีเข้าไปจัดการ ทำให้การกักตุนที่ดินเริ่มไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน ที่ายที่สุด “ค่านิยม” ของผู้คนในสังคมก็จะเปลี่ยนไปเอง ดังเช่น ในหลายประเทศที่ใช้มาตรการทางภาษีในการจัดการที่ดิน และ ภาษีที่ได้คืนมาจากส่วนนี้ จะนำไปซื้อที่ดินเพื่อนำมาจัดสรรให้กับเกษตรกรผ่าน “ธนาคารที่ดิน” ในทางหนึ่ง คือ การสร้างสวัสดิการทางสังคม โดย การเอาจากส่วนเกินของกลุ่มผู้ที่มีมากที่สุดมาเสริมให้กับกลุ่มผู้ที่มีน้อยที่สุด ซึ่งสังคมไหนก็ตามที่เจริญแล้ว ก็ใช้หลักการนี้ในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมแทบทั้งสิ้น

## บทที่ 6

### บทวิเคราะห์ และ ข้อเสนอแนะ

#### ความนำ

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงพลวัตและยุทธวิธีของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หลังรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นการตอบคำถามการวิจัยว่าพลวัตการเคลื่อนไหวของขบวนการนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใดหลังจากที่มี “การปฏิรูปการเมือง” หลังรัฐธรรมนูญปี 2540 และเหตุใดเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยจึงเลือกใช้ยุทธวิธีขัดขวางทำลายระบบ(disruptive tactic) ในการแก้ไขปัญหาด้วยการเข้าไปปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนพร้อมกับการตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ออกโดยไม่ชอบในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ ท่ามกลางกระแสสูงของความขัดแย้งทางการเมือง การเลือกใช้ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวย่อมส่งผลต่อความสำเร็จ หรือ ล้มเหลวของขบวนการได้ งานชิ้นนี้จึงอธิบายจากเงื่อนไขและปัจจัยต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยแบ่งการอธิบายเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) เงื่อนไขที่จำเป็นด้านโครงสร้าง คือ ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดจากกฎหมายและนโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนในชนบท และการมุ่งเน้นพัฒนามิติทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงมิติทางสังคม

2) เงื่อนไขเพียงพอ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ด้าน คือ ด้านการพัฒนาองค์กรภายใน และ ปัจจัยภายนอกองค์กร คือ โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure)

และ 3) พลวัตการเคลื่อนไหวที่ผันแปรไปตามบริบททางการเมือง

#### 6.1 เงื่อนไขจำเป็นด้านโครงสร้าง

ปัญหาที่ดิน-ป่าไม้ เป็นปัญหาพื้นฐานสำคัญ เนื่องจากอำนาจการจัดการเป็นแบบรวมศูนย์ โดยรัฐเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนสามารถเข้าไปทำประโยชน์ได้อย่างไม่จำกัด เพื่อเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในระบบทุนอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นด้านเกษตร การท่องเที่ยว เขตเศรษฐกิจพิเศษ และการค้าต่างๆ ผลประโยชน์จึงตกอยู่กับคนจำนวนน้อยในขณะที่คนจำนวนมากขาดแคลนที่ดินที่ทำกิน หรือ มีที่ดินก็ไม่เพียงพอการหาเลี้ยงชีพ กล่าวได้ว่าวิกฤตการณ์การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศส่วนหนึ่งเกิดจากตลาดการซื้อขายที่ดินและการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มี การควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินและการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ”<sup>237</sup> จากการศึกษาที่ภาครัฐไม่มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่

<sup>237</sup> อคิน รพีพัฒน์ และ คณະ, รายงานวิจัยกระบวนการยุติธรรมคลายปมคดีที่ดินคนจน หน้า 21.



มุ่งไปทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นหลักโดยมุ่งเน้นไปที่การใช้ที่ดินและทรัพยากรเป็นปัจจัยการผลิต สนับสนุนการเติบโตขยายตัวทางเศรษฐกิจจึงละเลยหรือปฏิเสธระบบการถือครองใช้ประโยชน์ที่ดิน และทรัพยากรตามวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของชุมชน ทำให้เกิดการแย่งยึดที่ดินขึ้นในหลากหลาย รูปแบบตั้งแต่มีนโยบายเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินออกมา จนมาถึงนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ซึ่งผู้ศึกษาได้จำแนกปัญหาความเดือดร้อนได้ ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** ปัญหาจากผลกระทบด้านกฎหมายและนโยบาย จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน รวมทั้งสิ้น 19 ฉบับ<sup>238</sup> รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายกรณี มีขั้นตอนและวิธีการออกกฎหมายแตกต่างกัน ส่งผลให้มีแนวเขตที่ดินจำนวนมากที่ประกาศต่างกรรมต่างวาระ จึงทำให้มีการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินและส่งผลให้มีข้อพิพาทเรื่องแนวเขตมาโดยตลอด เป็นปัญหาในทางปฏิบัติทั้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ภาครัฐกับเอกชน และระหว่างภาครัฐกับประชาชนด้วยกัน

**ประการถัดมา** นโยบายเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 – 2529) เมื่อปี พ.ศ.2523 มีแนวคิดให้ความสำคัญในการถือครองที่ดินอย่างมั่นคงแก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินทั่วประเทศ แหล่งเงินทุนที่สนับสนุนได้แก่ เงินกู้จากธนาคารโลก โดยมีเงื่อนไขให้เร่งรัดออกโฉนดที่ดินภายใน 20 ปี ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระยะๆละ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2528 – 2547 แต่ผลปรากฏว่ามีการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจำนวนมาก อันเนื่องมาจากภายหลังการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ในช่วงเศรษฐกิจบูมที่ดินได้กลายเป็นสินค้า มีการปั่นราคาที่ดินให้สูงเกินความเป็นจริง ในการประเมินพื้นที่ทั้งพื้นที่ที่เกษตรกรครอบครอง และพื้นที่ที่ไม่มีผู้ทำประโยชน์ มีการประเมินราคาที่ดินสูงกับแหล่งทุนและสถาบันการเงิน และ มีการขายให้กับกลุ่มบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อเก็งกำไรขายต่อ กล่าวในแง่หนึ่ง คือ ในช่วงทศวรรษปี 2530 เป็นต้นมานั้น กลไกตลาดเสรีได้เปลี่ยน “ค่านิยม” ของผู้คนจำนวนมากให้หันมาสะสม หรือ บริโภค “ที่ดิน” ในฐานะ “สินค้า” เพื่อเก็งกำไร และ เป็นการแสดงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

**ประการที่สาม** นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าและการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ด้วยเหตุที่แนวความคิดการปลูกป่าทดแทนโดยรัฐไม่มีประสิทธิภาพและไม่ทันต่อความต้องการ เนื่องจากปัญหาด้านงบประมาณและกำลังคน นโยบายของรัฐจึงเปลี่ยนมาให้เอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่า โดยเริ่มจากรัฐวิสาหกิจ คือ ออป. และบริษัทไม้อัดไทยเข้ามาปลูกสร้างสวนป่าในปี พ.ศ.2511 หลังจากนั้นเอกชนเริ่มเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น จากปัญหาทางกฎหมาย และ

<sup>238</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559.

กระบวนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว จึงทำให้การปลูกป่าเชิงพาณิชย์ และการทำสวนป่านอกจากได้รับการสนับสนุนจากรัฐแล้ว กระบวนการติดตามตรวจสอบการทำสวนป่าตามเงื่อนไขสัมปทานถูกละเลยจากเจ้าหน้าที่ ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อทรัพยากรธรรมชาติก็ไม่ได้รับการแก้ไข จะเห็นได้ว่า ในกรณีของ “สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้” นั้นมีบริษัทอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่ที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐด้วยการปลูกสวนป่าเศรษฐกิจ (ปาล์มน้ำมัน, ยางพารา) จำนวนหลายหมื่นไร่ที่มีการรุกรานที่ดินของชุมชน และ พื้นที่ สปก. อีกทั้งหมดอายุสัมปทาน ในขณะเดียวกันในพื้นที่ภาคอีสาน “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน” ก็ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกันจากการที่ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ปลูกป่ายุคาลิปตัสทับที่ทำกินของชุมชนเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ (ข้าวโพด, ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์, พืชพลังงาน ฯลฯ) ในรูปแบบบริษัทอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกษตรกรรายย่อยต้องตกอยู่ในฐานะทาสทางเศรษฐกิจบนที่ดินทำของตนเอง ก่อนจะเริ่มเข้าสู่วงจรหนี้สิน เพราะ การดำเนินธุรกิจของบริษัทอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่ในลักษณะเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) จะให้เกษตรกรรายย่อยเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงด้วยตนเอง แต่ในทางกลับกันนั้นกลับมีเงื่อนไขมากมายกับเกษตรกรรายย่อยทั้ง การซื้อเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาฯ การเติบโตของกลุ่มอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่ในแง่หนึ่งเป็นการค่อยๆเบียดขับเกษตรกรรายย่อยไปที่ละลำดับ ด้วยเหตุที่ บริษัทฯสามารถควบคุมกลไกตลาดสินค้าทางการเกษตรได้ตั้งแต่ต้นน้ำ ผู้วิจัยเคยสอบถามเกษตรกรกลุ่มหนึ่งใน อำเภอสันติสุข จ.น่าน

“ถ้าไม่ขายให้เขาจะขายให้ใคร ลานตากแห้ง (โรงรับซื้อ) ก็ของเขาทั้งนั้น ทุกวันนี้พอจะอยู่รอดได้ คือ การรวมกลุ่มทำเกษตรผสมผสาน ลดละเลิกให้หมดการปลูกพืชเชิงเดี่ยวตามคำโฆษณา ทำกันมาหลายสิบปี ไม่เห็นมีเกษตรกรคนไหนรวยสักคน นอกจากพ่อค้าคนกลางที่รวยเอารวยเอา นอกนั้นมีแต่หนี้สินกันถ้วนตัว”<sup>239</sup>

จะเห็นได้ว่า การเติบโตทางธุรกิจของกลุ่มบริษัทอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่มาพร้อมกับการสั่นคลอนความมั่นคงของเกษตรกรรายย่อย เพราะ ความสัมพันธ์ทางการผลิตได้เปลี่ยนไปจากเดิมเกษตรกรจำนวนมากไม่สามารถใช้ประโยชน์จากสิ่งตัวเองหว่านไถได้ดังเช่นอดีต เป็นการผลิตเพื่อตอบสนองกลไกตลาด และ ก็ไม่ใช่ตลาดที่เกษตรกรรายย่อยจะสามารถเข้าไปแข่งขันได้อย่างเป็นธรรม เกษตรกรหลังแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯจึงถูกทำให้เป็นกลุ่มผู้ที่ต้องแบกรับปัญหาเชิงโครงสร้างจากการดำเนินนโยบายต่างๆของรัฐ และ ทุน

<sup>239</sup> ตัวแทนเกษตรกรจังหวัดน่าน, สัมภาษณ์, 3 พฤศจิกายน 2558.

**ประการสุดท้าย** “ค่านิยม” ของ ผู้คนในสังคมที่ได้รับอิทธิพลจาก ระบบทุนนิยม ไม่ว่าจะทั้งทางตรง และ ทางอ้อม ได้เปลี่ยนมุมมองต่อ “ที่ดิน” โดยสิ้นเชิง ดุจงานศึกษา “เศรษฐกิจที่ดิน” ของ อภิวัฒน์ รัตนวรราช ที่ค้นพบว่า ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยม ความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งเพื่อรองรับเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก ธุรกิจการท่องเที่ยว ฯลฯ ตลาดที่ดินเพิ่มความซับซ้อนมากกว่าในอดีต ปัจจัยเหล่านี้ล้วนทำให้ความสัมพันธ์ระหว่าง “คน” กับ “ที่ดิน” ถูกลดทอนลงให้เหลือเพียงแค่ “สินค้า” ที่สามารถเพิ่มมูลค่าได้จากการเก็งกำไร

“ค่านิยม” การบริโภคที่ดินเป็นสินค้าจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้เลย หากไม่มีกลไกรัฐเข้าไปกำกับเพื่อไม่ให้เกิดการกักตุนที่ดินโดยไม่ใช้ประโยชน์ ดังที่หลายประเทศได้ออกกฎหมาย มาตรการทางภาษี อย่าง “ภาษีก้าวหน้า” หรือ มาตรการการจำกัดการถือครองที่ดิน มาควบคุมกัน จะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนของขบวนการฯ ด้วยการผลักดันกฎหมาย 4 ฉบับนั้น มีเป้าหมายเพื่อลดการกระจุกตัวของที่ดิน

หลังจากที่การผลักดันแนวคิด “โฉนดชุมชน” ยังไม่สามารถชนะใจหมู่ชนชั้นกลางในเมืองที่มีความสัมพันธ์ต่อที่ดินแตกต่างกับเกษตรกรในชนบทได้ เนื่องจากการเปลี่ยน “ค่านิยม” จำเป็นต้องใช้ระยะเวลา ซึ่งการขับเคลื่อนของ คปท. ในช่วงปี 2552 – 2553 เป็นช่วงเวลาที่มืออยู่อย่างจำกัด อีกทั้งเป็นช่วงกระแสสูงของความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้การกำหนด “ยุทธศาสตร์” ในการเปลี่ยนทัศนคติ และ ค่านิยมต่อที่ดิน โดยการสร้างแนวร่วมกับ “ชนชั้นกลาง” กลายเป็นวาระหนึ่งที่สำคัญ หลังจากการเปลี่ยนขบวนจาก คปท. สู่ พีมูฟ ในที่สุด

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาที่ดินมีข้อจำกัดในการทำสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจกับชนชั้นกลางส่วนใหญ่ที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับ “ที่ดิน” เหมือนกลุ่มเกษตรกร เนื่องจาก กลุ่มชนชั้นกลางยังมองปัญหาแบบแยกส่วน โดยมองว่า ปัญหาที่ดินเป็นเรื่องของชาวบ้านทั้งๆที่ชนชั้นกลางส่วนใหญ่ก็ตกอยู่ในสถานการณ์เดียวกัน คือ ไม่มีที่ดิน และ ต้องอาศัยอยู่ในบ้านเช่า/อาคารชุด เป็นจำนวนมาก อีกทั้งการเข้าถึงที่อยู่อาศัยในอนาคตก็ทวีความยากขึ้นทีละลำดับ หากขบวนการฯสามารถทำความเข้าใจกับคนกลุ่มนี้ได้ ประเด็นปัญหาที่ดินจะถูกหยิบยกให้เป็นที่สนใจและเข้าสู่พื้นที่สาธารณะได้มากกว่าในปัจจุบัน

## 6.2 เจ็อนไขเพียงพอ

### เจ็อนไขด้านการจัดองค์กร

จากการศึกษาพบว่า เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย มีการจัดองค์กรเคลื่อนไหวเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของขบวนการ ดังต่อไปนี้ **ประการแรก** ด้านความเป็นอิสระขององค์กร ซึ่งถือเป็น

ปัจจัยสำคัญ เพราะ โครงสร้างองค์กรของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยนั้นมีลักษณะเป็น เครือข่ายใหญ่ที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากเครือข่ายย่อยในระดับภูมิภาค อำนาจการตัดสินใจเป็น แบบ “ผู้นำรวมหมู่” (collective leadership) ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเป็นแบบ “วัฒนธรรม แบบเสมอหน้า” หรือ เช่นเดียวกับ โครงสร้างการตัดสินใจของสมัชชาคนจนโดยมี “พ่อครัวใหญ่” ที่ เป็นตัวแทนมาจากกลุ่มต่างๆ

ทั้งนี้ ความเป็นอิสระขององค์กร เป็นมรดกส่งต่อจากการเรียนรู้ผ่านผู้นำของ “สมัชชาคนจน” ที่สรุปทเรียนว่าความบริสุทธิ์ขององค์กรเคลื่อนไหวถือเป็นหัวใจสำคัญของขบวนการฯ จากการบอกกล่าวของแกนนำคนสำคัญ “เราเป็นอิสระอยู่แล้ว เราไม่ได้ยึดว่าเป็นอภิสิทธิ์ ไม่ได้ยึดว่าเป็นทักษิณ ทุกคนในประเทศไทยมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงร่วมกัน”<sup>240</sup> ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าองค์กรจะถูกครอบงำจากรัฐ หรือ ผู้มีอำนาจไม่ได้ ในทางกลับกันนั้นพบว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมากมาย จากการสนับสนุนโดยหน่วยงานรัฐ หรือ กลุ่มทุน ต่างมีเป้าหมายเพื่อครอบงำโดยการใช้อำนาจเป็น เครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งสิ้น

**ประการที่สอง** กระบวนการเรียนรู้ภายใน จะเห็นได้ว่า การแลกเปลี่ยนความรู้ข้อมูลภายใน ขบวนการต้องอาศัยเวลาในการสะสมประสบการณ์ ซึ่งได้มาจากเคลื่อนไหวต่อสู้ด้วยตนเอง รวมไปถึง ทักษะการเจรจาต่อรองกับภาครัฐ เทคนิคการเคลื่อนไหวต่างๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตงานวิชาการ ทั้งสิ้น การฟอรัมตัวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยได้ใช้เวลาถึง 4 ปี เพื่อสรุปทเรียนการ เคลื่อนไหวในอดีต และ ถอดบทเรียนเหล่านั้นให้ออกมาเป็นงานวิชาการ ด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ระหว่างชุมชนกับชุมชน ไปถึงข้อมูลความรู้ข้ามข่ายจนไปถึงการยกระดับการแลกเปลี่ยน ประสบการณ์การเคลื่อนไหวในระดับสากลอย่างขบวนการชานาโลก (Via campasina) ซึ่งบทบาท ของพี่เลี้ยง หรือ ที่ปรึกษาของขบวนการฯ ถือเป็นส่วนสำคัญที่ขาดไม่ได้ เพราะ เป็นการนำข้อมูลจาก ทุกพื้นที่มาประมวลผล เพื่อกำหนดยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวเพื่อให้ประสบผลสำเร็จ

จะเห็นได้ว่า กระบวนการเรียนรู้ภายใน ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย จะมีการ จัดการศึกษาอย่างสม่ำเสมอในระดับของผู้นำการเคลื่อนไหว เพื่อให้ผู้นำนำองค์ความรู้กับไปถ่ายทอด ต่อในชุมชน แม้ คปท. จะได้รับอิทธิพลมาจาก MST ในด้านการกำหนดยุทธวิธีก็ตาม แต่จาก การศึกษาพบว่า การจัดการศึกษาของ คปท. นั้นยังมีข้อจำกัดอยู่เฉพาะในหมู่ผู้นำเพียงเท่านั้น ไม่ได้มี กระบวนการจัดการศึกษาที่เข้มข้นเหมือนกับของ MST จากการให้ข้อมูลของที่ปรึกษา คปท. กล่าวถึง เรื่องนี้ว่า “สถานการณ์ด้านที่ดินของประเทศไทยยังไม่สุกงอมเท่ากับบราซิล ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่

<sup>240</sup> สมปอง เวียงจันทร์, "ปิดประตูปฏิรูป."

ยังไม่เล็งเห็นถึงประโยชน์ของการจัดการศึกษา”<sup>241</sup> อย่างไรก็ดี คปท. ไม่ได้ละเลยถึงการเรียนรู้ข้ามชาย โดย ตลอดการเคลื่อนไหวของขบวนการฯ นั้น ในทุกๆเดือนจะมีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งยังมีการเชิญพันธมิตรองค์กรแนวร่วมเข้ามาแลกเปลี่ยนวิเคราะห์สถานการณ์อยู่ตลอดเวลา

**ประการที่สาม** การสร้างความรับรู้ต่อสาธารณชน ในแง่หนึ่งหมายถึงความสามารถของขบวนการในการผลักดันประเด็นของตนเองให้ออกมาสู่สาธารณะ เพราะ การรู้ หรือ ไม่รู้ ย่อมหมายถึงความสำเร็จ หรือ ล้มเหลว ด้วยทางหนึ่ง จากการศึกษาพบว่า การเคลื่อนไหวของ คปท. เกิดขึ้นในช่วงที่สถานการณ์ไม่ปกติสืบเนื่องจากวิกฤติการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่กินระยะเวลายาวนาน การปรากฏตัวของขบวนการสามารถสร้างความสนใจให้กับผู้คนในสังคมว่า องค์กรชาวบ้านยังมีตัวตนอยู่ไม่ได้มีแต่เฉพาะการประชุมทางการเมืองเพียงอย่างเดียว

การสร้างความรับรู้ต่อสาธารณชน ของ คปท. เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ดูบทที่ 5) จากการสนับสนุนของพันธมิตรจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะ พันธมิตรจากสื่อมวลชนที่นำเรื่องปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินสู่สาธารณะผ่านช่องทางของตนเอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถิติข่าวที่ปรากฏของ คปท. ในปีแรกของการเคลื่อนไหวเฉลี่ยในทุกๆ 3 วันจะเป็นข่าว 1 ครั้ง ซึ่งการจะทำให้ประเด็นของขบวนการเป็น “ข่าว” นั้นเป็นที่รับรู้กันดีว่าไม่ใช่สิ่งที่จะสามารถทำกันได้ง่ายโดยทั่วไป หากปราศจากยุทธศาสตร์/ยุทธวิธี หรือ พันธมิตรที่กว้างขวาง

**ประการที่สี่** การสร้างพันธมิตร และ แนวร่วม จากการศึกษาพบว่า คปท. มีพันธมิตรอยู่ในหลายวงการ ตั้งแต่ องค์กรอิสระ แวดวงวิชาการ วงการสื่อสารมวลชน สภานายความ และ เพื่อนมิตรจากองค์การพัฒนาเอกชน รวมไปถึงแนวร่วมที่พร้อมให้การสนับสนุนอย่าง นักศึกษา หรือ องค์กรชาวบ้าน อย่างไรก็ตาม การมีพันธมิตรสนับสนุนที่กว้างขวาง ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการระดมทรัพยากรของขบวนการ จะเห็นได้ว่า การกำหนดยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวของขบวนการนั้นได้แบ่งบทบาทของพันธมิตรในการสนับสนุนในแต่ละด้านอย่างชัดเจน แสดงให้เห็นถึงการขยับทุกย่างก้าวของขบวนการนั้นได้ถูกแบบให้สอดคล้องกันอย่างลงตัว

**ประการที่ห้า** ด้านความชอบธรรม ถือเป็นปัจจัยสำคัญของทุกขบวนการฯ ในแง่หนึ่งอาจมองว่า ความเดือดร้อนความยากลำบากของเกษตรกรนั้นเพียงพอต่อการเคลื่อนไหว แต่ในการเคลื่อนไหวของ คปท. ได้กำหนดปัจจัยที่เพียงพอต่อการเคลื่อนไหว โดย คำนึงถึง ปัจจัยแรก การออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบ และ ปัจจัยที่สอง การประกาศเขตป่าทับที่ทำกินของเกษตรกร ผู้ศึกษามองว่า ขบวนการฯ ได้คำนึงถึง มิติทางวัฒนธรรม เป็นสิ่งสำคัญ เพราะ คปท. มองว่า “ที่ดินคือชีวิต” หากปราศจากที่ดินนั้นหมายถึงการล่มสลายของชีวิต จะเห็นได้ว่า การแย่งยึดที่ดินของเกษตรกรโดยรัฐมี

<sup>241</sup> ประยงค์ ดอกกล้าไย, สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2558.

หลากหลายรูปแบบ การแข่งขันที่ดินในรูปแบบของการออกนโยบายเป็นอะไรที่รัฐสามารถทำได้ง่ายกว่าการเวนคืนโดยตรง ดังนั้น ความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวของขบวนการฯ จึงเริ่มมาจากการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ในฐานะของผู้ถูกระทำจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาทางออกของปัญหาด้วยหนทางใดหนทางหนึ่ง ซึ่งการเคลื่อนไหวของแต่ละขบวนการฯ ก็อยู่ที่ว่าสามารถใช้เครื่องมือต่างๆที่ขบวนการมีในการสื่อสารต่อสาธารณะได้มากน้อยเพียงใด

### 6.3 พลวัตการเคลื่อนไหวที่ผันแปรไปตามบริบททางการเมือง

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยเลือกใช้ยุทธวิธีที่หลากหลายตั้งแต่ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ ยุทธวิธีขัดขวางทำลายระบบการเมืองปกติ โดยขบวนการยึดหลักการต่อสู้แบบไม่ใช้ความรุนแรง เพื่อป้องกันผลกระทบและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อตัวสมาชิกและขบวนการ ฉะนั้นการเคลื่อนไหวส่วนใหญ่จึงเป็นการใช้ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ เช่น การยื่นหนังสือผ่านกลไกของระบบราชการ การสร้างเวทีเจรจาต่อรองในรูปแบบคณะกรรมการ การใช้สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลังจากที่มีการปฏิรูปทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ขบวนการเคลื่อนไหวในยุคนี้ได้อาศัยกลไกเชิงสถาบันในการเชื่อมประสาน และ สนับสนุนที่เอื้อต่อการเคลื่อนไหวของขบวน

จะเห็นได้ว่าเดิมทีการเรียกร้องของชาวบ้านในอดีตมักใช้วิธีการตามช่องทางปกติ หากจะมีการกดดัน ชาวบ้านมักเลือกใช้การชุมนุมในการเรียกร้องต่อรอง เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ซึ่งต่างไปจากการเคลื่อนไหวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยที่มีการเลือกใช้ยุทธวิธีที่หลากหลายในการผลักดันให้การปฏิรูปที่ดินเป็นวาระทางสังคม โดยการอาศัยกลไกเชิงสถาบัน ช่องทางทางกฎหมาย และ การสร้างพลังในพื้นที่สาธารณะผ่านสื่อ เพื่อให้การเคลื่อนไหวของขบวนการสอดคล้องกับบริบทใหม่ๆ ซึ่งผู้ศึกษาจะอธิบายในลำดับถัดไป

**ประการแรก** การอาศัยกลไกเชิงสถาบัน ร่วมกับองค์กรของรัฐ อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สถาบันองค์กรชุมชน(พอช.) สมัชชาปฏิรูป รวมไปถึง องค์กรพัฒนาเอกชนฯลฯ โดย (คปท.) ใช้ช่องทางนี้ในการเคลื่อนไหวคู่ขนานเพื่อผลักดันนโยบายในระดับประเทศ ไปพร้อมกับการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตามระหว่างทำการศึกษา เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยพบว่า องค์กรอิสระที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญปี 40 และ 50 นั้น อาทิ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , สภาพัฒนาการเมือง และ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย(คปก.) ถูกคำสั่งยุบองค์กรตาม มาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 71/2559 มีอันทำให้องค์กรเหล่านี้ยุติบทบาทในการสนับสนุนการเคลื่อนไหวขององค์กรชาวบ้านไปโดยปริยาย

ทั้งนี้ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ(กสม.) และ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย(คปก.) ถือว่าเป็นองค์กรที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการเคลื่อนไหวของขบวนการฯ ทั้งในแง่ของการตรวจสอบข้อเท็จจริง ชะลอการดำเนินคดีต่อชาวบ้าน อีกทั้งงานด้านวิชาการที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของชาวบ้าน อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของขบวนการฯ นั้นต้องประกอบด้วยปัจจัยต่างๆทั้งจากภายในและภายนอก การสูญเสียพันธมิตรสำคัญเป็นเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น ขบวนการฯ ที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องมีเครื่องมือในการต่อสู้มากกว่าหนึ่งเครื่องมือเสมอ

**ประการที่สอง** การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวกฎหมายเพื่อคนจน โดย เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.) ซึ่งการรณรงค์เริ่มขึ้นตั้งแต่ 1 มกราคม - 31 ธันวาคม 2557 โดยมีเป้าหมายแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน และ ให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนแทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

ความคืบหน้าของโฉนดชุมชน เมื่อวันที่ 8-9 มิถุนายน 2558 สภาปฏิรูปแห่งชาติลงคะแนนเสียงเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ.... ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 121 เสียง ไม่เห็นด้วย 69 เสียง และงดออกเสียง 26 เสียง ในขณะที่เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.... ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 166 เสียง ไม่เห็นด้วย 41 เสียง และงดออกเสียง 14 เสียง ด้วยการผลักดันของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย(คปก.)

**ประการถัดมา** การสร้างพลังในพื้นที่สาธารณะ การเคลื่อนไหวของคนเล็กคนน้อยซึ่งอยู่ในฐานะผู้ที่อยู่นอกกระบวนการเมืองที่เป็นทางการได้พัฒนายุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวที่หลากหลาย โดยความสำเร็จ ความล้มเหลวและกลยุทธ์ในการเคลื่อนไหวย่อมมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม หรือบริบททางการเมือง การใช้พื้นที่สื่อในการสื่อสารตัวตนออกมาสู่สาธารณะและสร้างอำนาจต่อรองอย่างเสมอหน้ากับภาครัฐ<sup>242</sup> โดยพิจารณาโครงสร้างโอกาสทางการเมือง ประกอบด้วย 1)การขยายสิทธิของประชาชนในการใช้พื้นที่สื่อในประเทศไทย 2)การหาพันธมิตรที่มีอิทธิพลในสังคม 3)การเคลื่อนไหวผ่านพื้นที่สื่อควบคู่กับการเคลื่อนไหวรูปแบบอื่นๆ 4)ช่วงการเปลี่ยนแปลงอำนาจในสังคม

<sup>242</sup> วารุณี ณ นคร. ยุทธศาสตร์การสร้างพลังผ่านพื้นที่สื่อของขบวนการทางสังคมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

ซึ่งหากจะพิจารณาจากจำนวนสมาชิกของ (คปท.) เปรียบเทียบกับจำนวนผู้ชุมนุมทางการเมืองในช่วงเวลาเดียวกัน ขบวนการฯ คงไม่สามารถสร้างแรงกดดันให้กับรัฐบาลได้มากนัก

อย่างไรก็ดีสิ่งที่ (คปท.) เลือกใช้ คือ การสื่อสารอย่างต่อเนื่องผ่านสื่อสาธารณะอย่าง รายการนักข่าวพลเมืองของช่อง TPBS และ การเขียนบทความเพื่อสร้างความรับรู้ผ่าน คอลัมน์กรุงเทพธุรกิจ, ไทยโพสต์ และ ประชาไท รวมไปถึง การขยายขอบเขตประเด็นปัญหาที่ดินในแวดวงนักวิชาการผ่านการจัดสัมมนาตลอดระยะเวลาการเคลื่อนไหวในการรณรงค์เรื่อง “โฉนดชุมชน” ซึ่งเป็นหนึ่งในการรณรงค์กฎหมาย 4 ฉบับ อนึ่ง การคิดค้นยุทธวิธีการเคลื่อนไหวใหม่ที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างอำนาจให้กับขบวนการจึงเกิดขึ้นมากมาย เพื่อเป็นการสร้างตัวตนในพื้นที่ “ข่าว” สร้างการรับรู้ของสาธารณะที่อาจนำไปสู่การระดมทรัพยากรและการสร้างความชอบธรรมให้แก่การเคลื่อนไหว<sup>243</sup>

ยุทธวิธีดั้งเดิมในการเคลื่อนไหวของขบวนการ เช่น การร่วมชุมนุม เดินขบวนประท้วง ฯลฯ ยังคงเป็นกิจกรรมที่ขบวนการต้องใช้ ทั้งเพื่อสร้างทรัพยากรในการเคลื่อนไหวอื่นๆ ในขณะเดียวกัน กิจกรรมเหล่านั้นก็ถือเป็นทรัพยากรในฐานะเป็นเรื่องราวที่ใช้ในการสื่อสารต่อสาธารณะด้วย

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยจำนวนราว 700 คน ซึ่งประกอบด้วย สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ เครือข่ายองค์กรชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ สหกรณ์การเช่าที่นาคลองโยงและพิชัยภูเบนทร์ และเครือข่ายสลัม 4 ภาค ได้มาปักหลักชุมนุมที่ทำเนียบเป็นเวลา 3 วัน ตั้งแต่วันที่ 11-13 มกราคม 2553 เพราะความเชื่อซ้าในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลอภิสิทธิ์ ซึ่งได้เคยมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2552 ตลอดเวลาราว 10 เดือน 10 วัน แม้จะมีการเจรจาเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาหลายต่อหลายครั้ง แต่กลับไม่มีความคืบหน้า บางคณะอนุกรรมการฯ เช่น กรณีปัญหาที่ดินสหกรณ์การเช่าที่นาคลองโยงและพิชัยภูเบนทร์ มีข้อยุติอย่างชัดเจนแต่กลับไม่มีการดำเนินการต่อ

ผลจากการชุมนุม ทำให้นายกรัฐมนตรีได้เร่งลงมาแก้ปัญหาเรื่องคดีความ และให้ความช่วยเหลือญาติผู้เสียชีวิตของนายสมพร พัฒนภูมิ นำไปสู่การเร่งประชุมคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ที่ไม่มีการประชุมมากกว่า 6 เดือน การเคลื่อนไหวในขณะนั้นเห็นได้ว่าชาวบ้านคลองโยงร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ได้มีการเร่งให้มีการดำเนินการแก้ปัญหาที่ดิน ทั้งจากการชุมนุม การเขียนบทความบทความ ลงเว็บไซต์กรุงเทพฯธุรกิจออนไลน์ (บทความประชาชน

<sup>243</sup> กรองกาญจน์ การเนตร and สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, "การต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือผ่านวาทกรรมการพัฒนา ต.กลาย อ.ท่าศาลา จ.นครศรีธรรมราช," วารสารวิจัยสังคม ปีที่ 38. (ก.ค. — ธ.ค. 2558):หน้า 217.



ต้องตายก่อนและบทเรียนการตายของเกษตรกรไร้ที่ดิน สมพร พัฒนภูมิ) และการทำข้าวพลเมือง ส่งผลให้ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2553 ได้มีการประชุมคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหา คปท. ครั้งที่ 3 โดยมีนายกเป็นประธาน มีมติอนุมัติให้โอนที่ให้สหกรณ์ ฯ โดยให้ กรมธนารักษ์เป็นผู้จัดทำ เอกสารเพื่อเข้าไปเสนอเข้ามติคณะรัฐมนตรี ในครั้งนั้นนายกฯเสนอว่าต้องการให้เสร็จภายใน 1 มีนาคม 2553 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ นาย ชีระ วงศ์สมุทร รับปากว่า จะช่วยทำเอกสารให้เสร็จใน 2 อาทิตย์ หลังจากนั้น ซึ่งต่อมาได้มีมติ ครม. 30 มีนาคม 2553 ให้โอน ที่ดินคลองโยง ซึ่งถือว่าเป็นการประสบความสำเร็จที่สำคัญที่สุดครั้งหนึ่งสำหรับกรณีคลองโยง

**ประการที่สี่** ยุทธวิธีเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือ ยึดที่ดินเอกชนเพื่อตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ การ เลือกรื้อยุทธวิธีปฏิบัติการทำทนายซึ่งหน้า (direct action) เกิดจากที่หน่วยงานรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ขบวนการฯจึงผลักดันสิ่งที่เกิดขึ้นบริเวณชายขอบหรือจากภายนอกของระบบปกติให้มาสู่ ประเด็นสาธารณะด้วยการเลือกรื้อยุทธวิธีบุกยึดที่ดินของนายทุนเพื่อเป็นการสร้างความรับรู้ให้กับ สังคมถึงความเดือดร้อนของเกษตรกรไร้ที่ดิน

ปฏิบัติการทำทนายซึ่งหน้า (Direct action) เป็นคำที่ถูกใช้อย่างแพร่หลายในหมู่นักเคลื่อนไหว ทางสังคมแบบใหม่ การปฏิบัติการทำทนายซึ่งหน้าจะมีทั้งที่ใช้ความรุนแรงและไม่ใช้ความรุนแรงแต่ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการไม่ใช้ความรุนแรงเป็นหลัก โดยการใช้ความรุนแรงจะมุ่งที่สิ่งที่เป็นสิ่งก่อสร้าง หรือวัตถุมากกว่าชีวิตผู้คน จนปัจจุบันปฏิบัติการทำทนายซึ่งหน้าแทบจะมีความหมายเดียวกับอารยะ ชัดขึ้น(Civil Disobedience) และ สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง(Direct Democracy)ที่ ไม่ต้องการอาศัยสถาบันหรือบุคคลที่เป็นตัวกลางมาแก้ไขปัญหาให้ “ขบวนการทางสังคมคือการ ผลักดันสิ่งที่เกิดขึ้นบริเวณชายขอบหรือจากภายนอกของระบบปกติให้มาสู่ประเด็นสาธารณะ”

จะเห็นได้ว่างานศึกษาของกิงกาญจน์<sup>244</sup> พบว่า ยุทธวิธียึดที่ดินของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ประสบความสำเร็จ แขนงนำชาวบ้านถูกพิพากษาจำคุก ขบวนการไม่สามารถต้านทานการตอบโต้ทั้ง จากเอกชนเจ้าของที่ดิน และ มาตราการตอบโต้จากหน่วยงานรัฐ ความล้มเหลวของการยึดที่ดินเกิด มาจากทั้งเงื่อนไขภายนอกองค์กรที่ไม่สามารถสร้างโอกาสให้ได้เปรียบทางการเมืองในการกดดัน รัฐบาลทำให้รัฐบาลตอบโต้กลับ ขณะที่สาธารณชนและคนภายนอกที่จะมาหนุนก็มีอย่างจำกัด อีกทั้ง การที่ขบวนการฯไม่สามารถสร้างโอกาสทางการเมืองที่จะต่อรองกับรัฐและไม่สามารถขยายระดมการ สนับสนุนจากสาธารณชนอย่างกว้างขวางได้ จึงทำให้ปฏิบัติการยึดที่ดินไม่ประสบความสำเร็จ

<sup>244</sup> กิงกาญจน์ สำนวนเย็น, "พลวัตรของยุทธวิธีการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีขบวนการ ต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน จังหวัดลำพูน."

ขบวนการฯจึงต้องเปลี่ยนจากการรุก มาเป็นการตั้งรับในพื้นที่ด้วยการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินคดี และ เสนอทางออกการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบ “โฉนดชุมชน”

**ประการที่ห้า** มรดกตกทอดจาก “สมัชชาคนจน” ประสบการณ์เคลื่อนไหวของขบวนการฯ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนได้แก่ ประสบการณ์การเจรจาต่อรองกับรัฐบาล และ แนวทางการเคลื่อนไหวโดยใช้แนวทาง “สันติวิธี” เมื่อพิจารณาถึงประสบการณ์การเจรจาต่อรองจะเห็นได้ว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าส่วนอื่น เพราะ หมายถึงทักษะและเทคนิคในการเจรจาให้ได้มาถึงข้อตกลงต่างๆ ซึ่งแกนนำ และ พี่เลี้ยง สามารถประเมินสถานการณ์ล่วงหน้าได้ว่า การเคลื่อนไหวครั้งนี้เป้าหมายจะไปถึงแค่จุดใด

การเคลื่อนไหวของ “สมัชชาคนจน” ได้สร้างมาตรฐานในการตั้งคณะกรรมการแก้ปัญหา ร่วมกับรัฐบาลที่ต้องประกอบด้วยตัวแทนของขบวนการฯไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 แต่จะเห็นได้ว่าในช่วงปลายของขบวนการฯ ซึ่งเป็นรัฐบาลทักษิณ 1 นั้นได้ยกเลิกคณะกรรมการฯในส่วนนี้ไปทำให้ข้อเรียกร้องในการแก้ปัญหาบิดเบี้ยวไปตามความเห็นของส่วนราชการซึ่งเป็นคู่อริของชาวบ้านโดนตรง ทำให้ขบวนการฯในช่วงหลังเรียนรู้จากกระบวนการที่เป็นปฏิกาย่อยเหล่านี้ ซึ่งมาจากการต่อสู้ด้วยตนเองทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตามแม้จะได้เจรจากับรัฐบาลและมีมติ ครม. มารองรับการแก้ไขปัญหาก็ตาม แต่มติ ครม. นั้นถูกเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกได้ตลอดเวลาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และบางครั้งมติ ครม. ก็เปรียบเสมือน “กระดาษแผ่นเดียว” ที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ จึงได้เกิด “แนวทางแบบสมัชชาคนจน”<sup>245</sup> ด้วยการหันไปใช้ยุทธศาสตร์ที่เห็นว่าสอดคล้องกับสภาพของตนมากกว่า คือ ยึดพื้นที่ หรือ ต่อสู้ในระดับพื้นที่เป็นด้านหลัก โดยอาจจะชุมนุมย่อยบ้างเมื่อมีความจำเป็น

**ประการสุดท้าย** การต่อสู้ทางแนวคิดด้วยการเสนอมติออกใหม่ด้วยการจัดการที่ดินในรูปแบบ “โฉนดชุมชน” ทั้งนี้ แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ร่วมต่อทรัพยากรของชุมชน เป็นระบบคิด และ วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เกือบทั่วโลก ยุทธศาสตร์การต่อสู้เรื่องกรรมสิทธิ์จึงไม่ได้ถูกคิดค้นขึ้นมาบนความว่างเปล่า แต่มีฐานอ้างอิงในทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ดังเช่น ในประเทศเม็กซิโก ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนที่มีมาแต่ดั้งเดิมได้ถูกชนชั้นนำกดขี่โดยเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญปี 1857 ห้ามการถือครองทรัพย์สินแบบรวมหมู่โดยชุมชน ซึ่งกระทบต่อสิทธิของชนพื้นเมืองในแถบนี้อย่างมาก ดังนั้น ข้อเรียกร้องหลักของขบวนการชาปาติस्ताในการปฏิวัติปี 1910-17 ก็คือ ยกเลิกบทบัญญัติที่ทำลายวิถีชีวิตของพวกเขา และรื้อฟื้นระบบดังกล่าว กลับมาไว้ในรัฐธรรมนูญปี 1917 ที่

<sup>245</sup> อุเชนทร์ เชียงแสน, "10 ปีสมัชชาคนจน :บทเรียนบางประการ," ฟ้าเดียวกันปีที่ 5.

กำหนดให้มีการจัดตั้งระบบ เออีโอดี หรือระบบการถือครองที่ดินโดยชุมชนขึ้นมา ระบบนี้หมู่บ้านกลุ่มหนึ่งสามารถจะรวมกลุ่มกันยื่นขอที่ดินจากรัฐเพื่อตั้งเป็น เออีโอดี ได้<sup>246</sup>

ในประเทศไทยเช่นเดียวกัน ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนต่อทรัพยากรได้เป็นวิธีคิดหลักที่ขบวนการชุมชนในไต้หวันเรื่องป่าชุมชนระบบเหมืองฝาย และอื่นๆ มาก่อน ซึ่งปรับประยุกต์มาจากระบบคิด “สิทธิหน้าหมู่” ของชุมชนล้านนา ต่อมาขบวนการชาวนาที่ลำพูนได้ปรับประยุกต์ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินในรูปแบบ “โฉนดที่ดินชุมชน” ซึ่งเป็นนวัตกรรมล่าสุดของขบวนการเคลื่อนไหวสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากร

ระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ซึ่งมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาของประเทศให้มุ่งเน้นไปที่การใช้ที่ดินและทรัพยากรเป็นปัจจัยการผลิตสนับสนุนการเติบโตขยายตัวทางเศรษฐกิจจึงละเลยหรือปฏิเสธระบบการถือครองใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรตามวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของชุมชนในท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรท้องถิ่นในระบบทุนนิยมคนที่มีทุนมีอำนาจเงินสามารถเข้าถึงอำนาจรัฐและใช้อำนาจรัฐหรือร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายไปแก่งแย่งครอบครองที่ดินและทรัพยากรของราษฎรและชุมชนด้วยกลไกและวิธีการต่างๆ นานาทั้งที่สุจริตและไม่สุจริต นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่รวมศูนย์อำนาจตัดสินใจไว้ที่รัฐส่วนกลางที่ไร้ประสิทธิภาพ<sup>247</sup>

ที่ดินในแนวคิดทุนนิยมเป็นสินทรัพย์สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ เรื่องที่ดินจึงเป็นประเด็นแรกๆ ที่มีมีการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายจากการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้คนไทยมีที่อาศัยทำกินกันทั่วถึงการจำกัดขนาดที่ดินถือครองและสร้างเงื่อนไขเข้มงวดในการถือครองที่ดินของต่างชาติมาเป็นนโยบายการถือครองที่ดินโดยเสรีตามกลไกตลาดที่นายทุนมีอำนาจเหนือ และกำหนดระบบสิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชน

#### 6.4 ปับรองค์กรเคลื่อนไหวจาก เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ไปสู่ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส. หรือ พีมูฟ)

ตัวละครทางการเมืองย่อมมีการหมุนเปลี่ยนผันแปรไปตามกาลเวลา องค์กรชาวบ้านก็ด้วยเช่นกันจากสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยมาสู่สมัชชาคนจน จากสมัชชาคนจนมาสู่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และ จากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยมาสู่ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม จะเห็นได้ว่ามีสิ่งหนึ่งที่ไม่ได้ผันแปรไปตามกาลเวลา นั่นคือ “องค์กรที่มีสำนึก

<sup>246</sup> อัจฉรา รักยุติธรรม, ที่ดินและเสรีภาพ, หน้า 63.

<sup>247</sup> อकिन รพีพัฒน์ และ คณะ, รายงานวิจัยกระบวนการยุติธรรมคลายปมคดีที่ดินคนจน.

ของปัญหาคนจน เข้าใจปัญหาคนจน และมีจุดยืนร่วมกับคนจน” อีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ถือเป็นกระดุมเม็ดแรกของขบวนการภาคประชาชนที่มีนัยสำคัญ

หลังจากเกิดเหตุการณ์สลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 รัฐบาลอภิสิทธิ์ได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปเพื่อสร้างความปรองดองความสมานฉันท์ขึ้นมา ซึ่งองค์กรชาวบ้านต่างๆได้เข้ามาใช้กลไกนี้ในการนำเสนอปัญหาความเดือดร้อนของตนเอง ซึ่ง (คปท.) ก็เป็นหนึ่งในหลายองค์กรที่ใช้กลไกนี้ สืบเนื่องจากกระแสความขัดแย้งทางการเมืองสูง และมีสัญญาณว่าจะมีการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ภายในระยะเวลาอันใกล้ ทำให้รัฐบาลอภิสิทธิ์มีสมาธิอยู่กับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของตนเอง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปเข้ามารับช่วงต่อจากรัฐบาล

อย่างไรก็ดี การปรับองค์กรครั้งนี้ปัจจัยสำคัญมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกเครือข่ายๆต่าง ที่แต่ละเครือข่ายนั้นต่างมีปัญหาเฉพาะของตนเอง ที่ไม่ได้ประสบปัญหาด้านที่ดินเพียงเท่านั้น ทำให้การใช้ชื่อการเคลื่อนไหว “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” มีอันต้องถูกพับไว้ และ เปลี่ยนองค์กรมมาเป็น “ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (พีมูฟ)” ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนจน 4 เครือข่าย 3 กรณี คือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, เครือข่ายสลัม 4 ภาค, สมัชชาคนจน กรณีเขื่อนปากมูล, เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง ชมรมประมงพื้นบ้านจังหวัดตรัง กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ จากองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้พิบูลมังสาหาร อุบลราชธานี กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าชีวมวล และ คัดค้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อุบลราชธานี รวมทั้งสิ้น 7 กลุ่ม ปัญหาหลัก ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ 1)ปัญหาด้านนโยบายที่ไม่สำเร็จลุล่วง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "นโยบายโฉนดชุมชน" ที่หน่วยงานราชการ 5 กระทรวงหลัก รวมทั้งกรุงเทพมหานครที่ไม่ยอมอนุญาตให้ชุมชนใช้พื้นที่เพื่อทำโฉนดชุมชน 2)ปัญหาทัศนคติความคนจนที่ทั้งหมดอยู่ในกระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหาและเยียวยาจากรัฐบาล ซึ่งการดำเนินคดีอย่างต่อเนื่องกับผู้ถูกคดียอมส่งผลกระทบต่อกระบวนการแก้ไขปัญหาและไม่เกิดประโยชน์กับสาธารณะ เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนจน 3)ปัญหาที่ดินชุมชนทับซ้อนกับที่รัฐ 4)ปัญหาที่อยู่อาศัยและสาธารณสุข 5)ปัญหาผลกระทบจากเหมืองแร่ โรงไฟฟ้าและโรงโม่หิน 6)ปัญหาสัญชาติและชาติพันธุ์ 7)ปัญหาผลกระทบจากการสร้างเขื่อน

ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า หลังจากที่เกิดเวทีคณะกรรมการปฏิรูปเกิดขึ้นข้อเสนอขององค์กรชาวบ้านจากหลากหลายองค์กรได้ถูกนำมาสรุปร่วมกันเพื่อเสนอต่อรัฐบาล ด้วยความที่ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ.2552 – 2554 นั้นถือเป็นช่วงเวลาที่ยขบวนการฯเรียกได้ว่ามีความเข้มแข็ง จึงได้รับบทบาทเป็นแกนกลางในการประสานข้อมูลร่วมกับองค์กรชาวบ้านจากทั่วประเทศที่เข้าร่วมเวทีในครั้งนั้น เมื่อมีสมาชิก และ เครือข่ายฯ เข้าร่วมมากขึ้นดังที่กล่าวไปแล้วในข้างต้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับชื่อองค์กรในท้ายที่สุด

## 6.5 อภิปรายผล

การศึกษาพลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40 กรณีศึกษา เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยนั้น ได้ศึกษาโดยใช้กรอบแนวคิดกระบวนการทางการเมือง (Political Process Theory) ของ McAdam (1982) และ Tilly (1978) ซึ่งเป็นการอธิบายถึงปัจจัยภายในขบวนการฯ อันเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญเป็นพื้นฐาน และ ปัจจัยภายนอก อาทิ โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political opportunity structure model) ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่เหนือการควบคุมของขบวนการฯ ทั้งนี้การอธิบาย McAdam มีจุดเน้นอยู่ที่การเชื่อมต่อของการเมืองเชิงสถาบัน หรือ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในภาคส่วนอื่นๆ ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จ หรือ ล้มเหลวของขบวนการฯ ได้ อีกทั้งการกำหนดยุทธวิธี (repertoire) ในการเคลื่อนไหวมีความจำเป็นที่ต้องสอดคล้องกับบริบทภายในสังคมนั้นด้วย โดยผู้ศึกษาจะอภิปรายตามกรอบแนวคิด ดังต่อไปนี้

### 6.5.1 “โครงสร้างโอกาสทางการเมือง” ที่สภาวะแวดล้อมเอื้อต่อขบวนการเคลื่อนไหว

กรอบแนวคิดกระบวนการทางการเมืองมีความพยายามที่จะอธิบายถึงการก่อกำเนิด การพัฒนา การเติบโต รวมถึงความสำเร็จและความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายของขบวนการฯ โดยอธิบายผ่าน องค์การเคลื่อนไหว หรือ ขบวนการฯ ว่า “ระดับความเข้มแข็งขององค์กร” นั้นมีพลังมากน้อยเพียงใด

จะเห็นได้ว่า เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.) มีเครือข่ายย่อยในเครือข่ายใหญ่ครบทุกภูมิภาค อีกทั้งองค์กรชาวบ้านพื้นฐานในระดับภูมิภาค ต่างได้มีประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวมาตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 2530 ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การก่อตัวในช่วงแรกเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านในระดับพื้นที่ ก่อนที่จะมีการเชื่อมประสานกับขบวนการในระดับประเทศอย่าง “สมัชชาคนจน” ในช่วงต้นทศวรรษ 2540

การเติบโตของแต่ละเครือข่ายฯเกิดในช่วงเวลาที่ไล่เลี่ยกัน(ดูบท 4) คือ ช่วงเวลาของการขยายตัวของสิทธิเสรีภาพซึ่งไม่เคยมีการบัญญัติมาก่อนในรัฐธรรมนูญก่อนปี 40 กล่าวได้ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวในช่วงหลังของ “การปฏิรูปการเมือง” มีช่องทางในการเคลื่อนไหวที่มากกว่าในอดีต แต่อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวในช่วงเวลานั้นไม่ได้มีลักษณะเพื่อที่จะมุ่ง “ปลดปล่อยการรับรู้” ในเรื่องการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง หรือ ระบบการเมืองที่ดำรงอยู่ไม่มีความชอบธรรม

ดังนั้นการเคลื่อนไหวในช่วงแรก ก่อนที่จะรวมกันเป็น คปท. นั้น เครือข่ายต่างๆล้วนเคลื่อนไหวในการแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่มของตนเองตามกรณีปัญหา และ ทรัพยากรที่กลุ่มมีก็มีอยู่อย่างจำกัด จะเห็นได้ว่า การระดมทรัพยากรจากภายนอกเข้ามาสนับสนุนขบวนการนั้นเป็นไปอย่างจำกัด อาจจะมีบางเครือข่ายที่สามารถระดมทรัพยากรจากภายนอกได้จำนวนหนึ่ง จากกรณี “บุกยึดที่ดิน จ.ลำพูน” แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่สามารถคัดล้าง กับ อำนาจอธิปไตย และ ทุนได้

การพิจารณาตามกรอบแนวคิดกระบวนการทางการเมืองมักเริ่มพิจารณาจาก “ปัจจัยจากภายใน” ของขบวนการฯ ก่อน ซึ่งนอกจากการพิจารณาองค์กรแล้วบทบาทของ ผู้นำ/แกนนำ ก็เป็นปัจจัยชี้ขาดที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งเช่นกัน โดยที่ McAdam ได้อธิบายถึง ระดับความพร้อมองค์กรในการที่ “ผู้นำ” ต้องมีความสามารถในการเผชิญการต่อสู้ และ สามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ภายในขบวนการฯ อีกทั้ง การสร้างพันธมิตรในการสนับสนุนขบวนการฯ

ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า คปท. ถือว่าเป็นองค์กรที่มีความพร้อม โดยพิจารณาตามกรอบดังต่อไปนี้ **ประการแรก** ผู้นำ/แกนนำ/พี่เลี้ยง มีประสบการณ์การเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินมาอย่างยาวนาน โดย จะเห็นได้ว่า ทุกเครือข่ายล้วนต่างมี ผู้นำ/แกนนำ ที่เคยร่วมเคลื่อนไหวกับขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินมาตั้งแต่ยุคสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย สมัชชาคนจน จนมาถึง เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า ประสบการณ์ของผู้นำมีส่วนสำคัญต่อองค์กร ทั้งในแง่ของการรักษา หรือ ขยายฐานสมาชิก อีกทั้งยังหมายถึง การได้รับการยอมรับจากสังคม หรือ คู่ขัดแย้งด้วย

ลักษณะพิเศษของกลุ่มผู้นำ คปท. นั้น คือ มีวัฒนธรรมเสมอหน้า คือการ “นำร่วม” เฉกเช่นเดียวกันกับ “สมัชชาคนจน” เพราะ ประสบการณ์จากเคลื่อนไหวในอดีตทำให้เห็นปัญหาและข้อจำกัดของการ “นำเดี่ยว” มากมายว่าไม่สามารถนำองค์กรไปได้ในระยะยาว ดังนั้นจะจากโครงสร้างองค์กรของ คปท. ทำให้เห็นถึง การบริหารจัดการองค์กรแบบเท่าเทียม หรือ พูดได้ว่าเป็นองค์กรชาวบ้านที่ให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย” เป็นพื้นฐาน ในการที่จะให้สมาชิกทุกคนสามารถมีส่วนร่วมกับองค์กรได้อย่างทัดเทียมกัน

น่าสนใจว่า งานศึกษาของกิงกาญจน์ (2549) ที่ค้นพบถึง ความสามารถในการสร้างและการพัฒนายุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการฯ นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของผู้นำเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำในการวางแผนการเคลื่อนไหวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้วย ซึ่งผู้ศึกษามองว่า ผู้นำในที่นี้หมายถึงการผนวกรวมพี่เลี้ยง (นักพัฒนาเอกชน-NGOs) เข้าไปด้วย

**ประการถัดมา** กระบวนการเรียนรู้ภายในองค์กร จะเห็นได้ คปท. ซึ่งประกอบด้วย 6 เครือข่ายใหญ่ และ เครือข่ายย่อยแบบหลวมๆ นั้น ได้มีการจัดกระบวนการเรียนรู้ข้ามข่ายก่อนที่จะมีการเคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการ ซึ่งขบวนการฯ ได้ใช้เวลาถึง 5 ปี ในการถอดบทเรียนการแก้ไขปัญหาที่ดิน โดย กระบวนการเรียนรู้ของ คปท. นั้นมีการเชื่อมประสานองค์กรในระดับสากล อาทิ ขบวนการแรงงานไร่ที่ดินในชนบทของบราซิล (MST) ขบวนการกองทัพปลดปล่อยแห่งชาติซาปาติสตา (EZLN) ขบวนการชาวนาสากล (La Via Campesina) และ ขบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินในภูมิภาคเอเชีย ฯลฯ

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า กระบวนการเรียนรู้ข้ามข่ายภายในประเทศนั้นของ คปท. นั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมเครือข่ายในระดับประเทศ แต่การกำหนดยุทธวิธีการเคลื่อนไหวนั้นบางส่วนก็ได้รับแรงบันดาลใจมาจากขบวนการเคลื่อนไหวในระดับสากล กล่าวในแง่นี้ คือ ขบวนการเคลื่อนไหว

ในระดับสากลนั้นจะมีการปูแนวคิดให้กับสมาชิกเพื่อการยกระดับจิตสำนึกของผู้ร่วมขบวนการฯ ดังเช่น กรณีของ MST สมาชิกทุกคนต้องผ่านแนวคิดการศึกษาผู้ถูกกดขี่ของเปาโล แฟร์ อย่างเข้มข้น ในขณะที่ ขบวนการเคลื่อนไหวในสังคมไทยส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดลัทธิมาร์กซ์มากกว่า

จากปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้ศึกษาพบว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อการสร้างจิตสำนึกภายในขบวนการฯอาจมีไม่มากนัก เพราะ สมาชิกส่วนใหญ่ภายในขบวนการฯ ล้วนเห็นความอยู่ดีศรีธรรมแสดงตนต่อหน้าอยู่เสมอ ทำให้การสร้างจิตสำนึกอาจไม่เรื่องจำเป็นมากนักเมื่อต้องนำไปเปรียบเทียบกับกรแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแบบรายวัน

จากส่วนนี้ทำให้เป็นข้อจำกัด ของ ขบวนการฯ เมื่อมองตามกรอบของ McAdam เพราะ เมื่อขบวนการฯไม่สามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับสมาชิกได้อย่างต่อเนื่อง นั้นหมายถึง การถดถอยขององค์กร แม้ผู้ศึกษาจะพบว่า ขบวนการฯได้จัดให้มีกระบวนการเรียนรู้ผ่านการประชุม/สัมมนาบ้างแต่ก็ยังไม่สามารถขยายไปถึงฐานสมาชิกได้ ทำให้กระบวนการเรียนรู้ของขบวนการฯมักถูกจัดทำให้เกิดขึ้นในช่วงเวลาของการชุมนุม ซึ่งก็ปรากฏไม่มากนัก เนื่องจากการชุมนุมใหญ่ของ คปท. นั้นเกิดขึ้นเพียง 3 ครั้ง

**ประการที่สาม** การสร้างพันธมิตร ของ คปท. ดูเสมือนจะเป็นหัวใจสำคัญของขบวนการฯ เพราะ คปท. สามารถประสานการทำงานกับ สื่อมวลชน นักวิชาการ นักกฎหมาย ฯลฯ ได้เป็นอย่างดี ทำให้เกิดการสร้างความรับรู้ในพื้นที่สาธารณะ โดย ผ่านการสนับสนุนจากพันธมิตร อีกทั้งพันธมิตรต่างๆยังมีส่วนสำคัญในการนำทรัพยากรจากภายนอกมาสนับสนุนการเคลื่อนไหวของขบวนการฯ ตามที่ Oberschall (1978) เล็งเห็นว่าทรัพยากรจากการช่วยเหลือของพันธมิตรที่มักมีมากกว่าทรัพยากรจากภายในชุมชนเสมอ ซึ่งก็สอดคล้องกับ McCarthy and Zald (1987) ที่ให้ความสำคัญกับแหล่งทรัพยากรจากภายนอกกว่าขบวนการฯที่จะประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับว่าขบวนการฯนั้นสามารถนำทรัพยากรจากภายนอกเข้ามาสนับสนุนได้มากเพียงใด อีกทั้งการพยายามทำให้ผู้ที่ไม่สนับสนุนขบวนการฯกลายเป็นผู้ที่หันมาสนับสนุนขบวนการฯ ก็เป็นจุดชี้ขาดที่สำคัญซึ่ง “พันธมิตร” เป็นตัวแปรสำคัญในการสนับสนุนขบวนการฯ

จากเหตุผลในข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบที่กล่าวมานั้นเป็นกลไกสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของขบวนการฯ แต่ยังไม่ใช่ทั้งหมดเพราะเป้าหมายสูงสุดของขบวนการฯตามกรอบของ McCarthy (1976) คือ การยกระดับจากขบวนการฯทั่วไปขึ้นเป็นสถาบันทางสังคมการเมืองตามบริบทของแต่ละประเทศ กล่าวในที่นี้คือ คปท. สามารถบรรลุผลสำเร็จในเชิงขั้นตอน คือ การเปิดพื้นที่ช่องทางใหม่ให้กับขบวนการฯได้ โดย กำหนดจังหวะเวลาการเคลื่อนไหวจากการเฝ้ามองโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political opportunity structure model) ว่าสภาพแวดล้อมในช่วงเวลานั้นเหมาะสมต่อการเคลื่อนไหวมากน้อยเพียงใด

อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหว ของ คปท. ในปลายปี 2551 นั้นมาจากพื้นฐานปัจจัยภายในคือระดับความพร้อมภายในองค์กรที่เตรียมความพร้อมขององค์กรมาถึง 5 ปี เพื่อรอจังหวะแห่งหนทางการเมืองที่เอื้อต่อการผลักดันการแก้ปัญหาของขบวนการฯ ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมาในทศวรรษ 40 นั้น การตอบรับของรัฐบาลที่เข้มแข็งอย่างรัฐบาลทักษิณมักไม่ตอบสนองข้อเรียกร้อง และ กลับใช้มาตรการ หรือ กลไกรัฐในการสลายพลังของขบวนการฯ ดังจะเห็นได้จาก มติ 23 เมษายน 2545 และ นโยบายการลงทะเบียนคนจน ในขณะที่รัฐบาลผสมอย่างรัฐบาลอภิสิทธิ์ไม่มีความเป็นเอกภาพมากนัก เพราะ เผชิญหน้ากับการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองตลอดการดำรงตำแหน่ง ทำให้ขบวนการฯ มองว่า โครงสร้างโอกาสทางการเมือง ได้เอื้อต่อขบวนการฯ ซึ่งตรงตามกรอบของ Tarrow (1999) ที่มองว่าโอกาสทางการเมืองไม่ใช่สิ่งที่คงที่ โอกาสจะเปิดแค่เพียงเวลาสั้นๆ และ โอกาสมักถูกปิดไปอย่างรวดเร็วกว่าเสมอ ขบวนการฯ จึงจำเป็นต้องเฝ้ามอง และ จับตาโอกาสทางการเมืองอยู่เสมอ เพราะ โครงสร้างโอกาสทางการเมืองเป็นหนึ่งในยุทธวิธีที่สำคัญในการหนุนเสริมพลังของขบวนการฯ ให้แข็งแกร่งมากขึ้น

จากการผู้ศึกษามองว่า ยังมีเส้นแบ่งที่เบาบางคั่นกลางระหว่าง คปท. กับ การเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (NSM) จะเห็นได้ว่า สมาชิกของขบวนการฯ ส่วนใหญ่ยังเป็นเกษตรกรที่ประสบปัญหาด้านที่ดินเป็นหลัก ทำให้มีข้อจำกัดในการขยายฐานสมาชิกให้มีความหลากหลายทางสาขาอาชีพได้ อย่างไรก็ตามการมีจำนวนสมาชิกมากไม่ได้หมายความว่า ขบวนการฯ จะประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวแต่อย่างใด เนื่องจาก จำนวนผู้เข้าร่วมขบวนการฯ เป็นเพียงวิธีการหนึ่งในการสร้างพลังในการกดดันกลุ่มผู้มีอำนาจเท่านั้น ซึ่งยุทธวิธีขัดขวางทำลายระบบ (disruption) นั้นยังมีอุปสรรคต่อการทำความเข้าใจกับกลุ่มคนที่เฝ้ามอง และ ด้วยการที่สังคมเริ่มมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทำให้การชุมนุมทางการเมืองแทบจะกลายเป็นเรื่องสามัญทั่วไป

ดังนั้นการกำหนดยุทธวิธีการเคลื่อนไหวให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบททางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมให้ความสำคัญกัน จากการศึกษาพบว่า คปท. มีการกำหนดยุทธวิธี (repertoire) ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** ในช่วงเริ่มต้นของ คปท. นั้นจะเห็นได้ว่า คปท. ได้แสดงบทบาทในการเป็นผู้นำเสนอประเด็นการแก้ไขปัญหาที่ดินสู่สาธารณชนผ่านเวทีที่มีตัวแทนจากพรรคการเมืองเข้าร่วม และ ใช้ยุทธวิธีนี้ในทุกครั้งที่มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ (ปี 2550 - 2554) ก่อนที่จะเกิดรัฐประหารขึ้นในปี 2557 จึงยุติไป ทั้งนี้หากมองตามกรอบของ Goldstone (2003) ขบวนการฯ จำเป็นต้องมีความสามารถในการนำเสนอประเด็นให้เป็นที่สนใจของผู้คนในสังคมให้ได้ถึงจะทำให้พลังที่สามหันมาสนับสนุนการเคลื่อนไหวขบวนการฯ

ดังนั้นการกำหนดยุทธวิธีของ คปท. จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองในห้วงเวลานั้นด้วย จะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวของ คปท. เกิดขึ้นในช่วงที่การเมืองมีความ



ขัดแย้งสูง (ดูบทที่ 5) ไม่มีขบวนการเคลื่อนไหวใดๆ นอกจากกลุ่มการเมืองที่จะสามารถนำเสนอประเด็นปัญหาของตนเองผ่านสื่อสาธารณะได้เลย

ในทางกลับกัน คปท. กลับมองว่าสิ่งนี้ คือ โอกาส ที่ขบวนการชาวบ้านจะได้เปิดพื้นที่ของตนเองอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่สังคมอยู่ในความขัดแย้งมาอย่างยาวนาน และ การกำหนดยุทธวิธีด้วยการทำงานร่วมกับ พันธมิตรจาก สื่อมวลชน (TPBS), คอลัมน์นิสต์จากหนังสือพิมพ์ ไทยโพสต์ กรุงเทพธุรกิจ เนชั่น ฯลฯ รวมทั้งนักวิชาการจากหลากหลายสถาบันการศึกษา ทำให้ คปท. สามารถสร้างช่องทางของตนเองได้ โดย ไม่ต้องอาศัยจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมมากนัก เพราะ ยุทธวิธีการสร้างพลังในพื้นที่สาธารณะให้พลังที่สามหันมาสนับสนุนขบวนการฯ

**ประการที่สอง** หลังการปฏิรูปการเมืองปี 40 ผ่านไปเกือบทศวรรษนั้นพบว่า ระบบตัวแทนและ สถาบันทางการเมือง ก็ยังไม่สามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาของสังคมให้ดีขึ้นตามความคาดหวังของการปฏิรูปการเมืองได้ แม้รัฐธรรมนูญจะเปิดพื้นที่ช่องทางใหม่ๆ รวมถึงการขยายและรับรองสิทธิและเสรีภาพต่างๆอย่างไม่เคยมีมาก่อนก็ตาม การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของขบวนการฯ มีการผลักดันมาตั้งแต่เรื่อง พรบ.ป่าชุมชน ก่อนที่จะไปกลายร่างผิดเพี้ยนจากเจตนารมณ์เดิมภายในสภา ก่อนที่ศาลฯจะมีมติให้ทิ้งร่างฉบับนี้ไป

และ ขบวนการฯ ก็ได้ใช้ช่องทางในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้กับขบวนการฯภายในอนาคต แต่อย่างไรก็ตามการผลักดันกฎหมาย 4 ฉบับ (ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา) และ มีแนวโน้มที่จะไม่แตกต่างไปจาก ร่าง พรบ.ป่าชุมชน มากนัก เพราะสถานการณ์หลังเหตุการณ์รัฐประหารปี 2557 ไม่เอื้อต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการฯมากนัก อีกทั้งแนวทางการจัดการที่ดินด้วย “โฉนดชุมชน” ก็มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขไปตามรัฐบาลที่เข้ามาใหม่อยู่เสมอ

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมองว่าในกรณีของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ยังไม่สามารถบรรลุความสำเร็จเชิงเนื้อหาได้ แม้จะมีการผลักดันกฎหมาย 4 ฉบับ เข้าสู่สภาก็ตาม แต่การเคลื่อนไหวของ คปท. ก็ได้สร้างมรรคผลที่มีคุณูปการส่งต่อให้กับขบวนการฯรุ่นหลังไม่แตกต่างกับขบวนการฯก่อนหน้าอย่าง “สมัชชาคนจน” เช่นกัน การนำเสนอแนวคิดการจัดการที่ดินใหม่ด้วยแนวทาง “โฉนดชุมชน” แม้จะมีอุปสรรคในการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจกับ “ชนชั้นกลาง” แต่ความพยายาม ก็ไม่สูญหายไปเสียทีเดียวจากการดำเนินโครงการ “Root Garden” ที่ช่วยเปลี่ยนมุมมองด้านที่ดินให้มี “คุณค่า” กว่าที่จะเป็น “สินค้า” เพียงอย่างเดียว จะเห็นได้ว่า การเคลื่อนไหวของ คปท. มีช่วงเวลาระยะเวลาที่สั้น และ เคลื่อนไหวบนบริบทของความขัดแย้ง แต่สามารถบรรลุเป้าหมายบางส่วนได้จากการอาศัย “โครงสร้างโอกาสทางการเมือง” เพื่อการเปิดพื้นที่ของขบวนการฯ

## 6.6 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยนั้นเป็นการรวมตัวแบบหลวมๆ ของเครือข่ายย่อยในระดับภูมิภาค ซึ่งแต่ละเครือข่ายนี้มีผู้นำที่เป็นเกษตรกรที่มีประสบการณ์เคลื่อนไหวร่วมกับ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย(สชท.) สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สท.ยอ.) และ สมัชชาคนจน(สคจ.) ทั้งสิ้น โดย “สมัชชาคนจน” นั้นถือเป็นแกนกลางในการเชื่อมประสานเกษตรกร และ ผู้คนในชนบทที่ได้รับผลกระทบจากโครงการขนาดใหญ่ในช่วงกลางทศวรรษ 30 เป็นต้นมา

ก่อนที่ “สมัชชาคนจน” จะลดบทบาทลงในช่วงต้นทศวรรษปี 40 ทำให้เครือข่ายย่อยต่างๆ ได้กลับไปเคลื่อนไหวในระดับพื้นที่ของตนเอง ซึ่งสามารถเรียงตามลำดับช่วงเวลาดังต่อไปนี้ 1) เครือข่าย สลัมสี่ภาค จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2541 2) สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สทหน.) ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 3) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรภาคเหนือ(คปท.) ก็จัดตั้งขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกันในปี พ.ศ. 2543 ก่อนที่จะมีการเคลื่อนไหวในนามเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้ในปี พ.ศ. 2545 และ 4) องค์กร ชาวบ้านอนุรักษ์ลุ่มน้ำเขิน ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน(คปอ.) ในปี พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่าแม้สมัชชาคนจนจะลดบทบาทลงไปแต่ก็ได้ทิ้งมรดกชิ้นสำคัญให้กับขบวนการภาคประชาชนร่วมสมัยไว้มากมายดังที่ผู้ศึกษาได้อธิบายไว้ในข้างต้น(โปรดดูเงื่อนไขเพียงพอ)

การกำหนดการเคลื่อนไหวด้วยยุทธวิธีที่มีความหลากหลายโดยคำนึงถึงโครงสร้างโอกาสทางการเมืองไปควบคู่กันของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยถือเป็นยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวที่มาจากภารกิจสมประสงค์อย่างยาวนานซึ่งใช้เวลาในการสรุปทบทวนจากการต่อสู้ว่า ลำพังการใช้ยุทธวิธีขัดขวางทำลายระบบ (disruptive tactic) เพียงอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอต่อการต่อสู้เคลื่อนไหวในระยะยาว เนื่องจากขบวนการฯ ไม่สามารถต้านทานขบวนการได้กลับจากฝ่ายทุนและรัฐได้ ซึ่งสามารถเห็นได้จากที่รัฐบาลออกมติ ครม. 23 เมษายน 2545 ทำให้เครือข่ายฯ ต่างๆ ต้องเปลี่ยนจากสถานะจากการเคลื่อนไหวเชิงรุกมาเป็นการตั้งรับเพื่อแก้ไขปัญหาความที่เพิ่มขึ้นมากกว่า 1,000 คดี

อย่างไรก็ตาม ขบวนการฯ ได้เล็งเห็นว่า การแยกกันต่อสู้เฉพาะกลุ่มเฉพาะประเด็นทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ และ ไม่สามารถสร้างพลังในการต่อรองเพื่อแก้ไขปัญหาได้ แม้ว่าจะประสบผลสำเร็จในบางกรณี แต่ไม่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างและนโยบายที่เป็นสาเหตุและต้นตอของปัญหาได้ จึงนำมาสู่การรวมตัวในนามของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และ มีการเคลื่อนไหวครั้งแรกในช่วงปี พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีความขัดแย้งทาง

การเมืองสูง การพยายามนำความเดือดร้อนของผู้คนที่อยู่ชายขอบทางการเมืองออกมาสู่สาธารณะจึงเป็นเรื่องที่ทำทลายความสามารถของขบวนการอย่างยิ่ง

แต่เมื่อพิจารณาแล้วในช่วงเวลานั้น ขบวนการฯ ได้หลีกเลี่ยงการใช้ยุทธวิธีการชุมนุมกดดันรัฐบาลแต่เป็นการยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานรับผิดชอบในระดับพื้นที่ หรือ การยื่นจดหมายผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดมายังนายกรัฐมนตรี และ ในขณะเดียวกันก็สร้างความเข้มแข็งในระดับพื้นที่ของตนเองเพื่อรอจังหวะเวลาที่เหมาะสมเพื่อการผลักดันการแก้ไขปัญหาของขบวนการฯ ซึ่งการเคลื่อนไหวในครั้งนี้มีความแตกต่างออกไปจากที่ผ่านมา เพราะ เป็นช่วงที่มีการรณรงค์ให้มีการปฏิรูปทางการเมือง ซึ่งเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญปี 50 ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามกรอบการวิเคราะห์ของ ทาร์โรว์ ระดับทางการเมืองได้ถูกเปิดอีกครั้งหลังสิ้นสุดเหตุการณ์รัฐประหารปี 49

คปท. จึงได้ใช้ช่องทางนี้ในการเสนอปัญหาความเดือดร้อนของขบวนการฯ ต่อพรรคการเมือง และ พรรคประชาธิปัตย์ได้นำข้อเสนอของขบวนการฯ ไปบรรจุไว้เป็นนโยบายของพรรคในการแก้ไขปัญหาที่ดินด้วยแนวคิด “โฉนดชุมชน” ซึ่งหากพิจารณาแล้วระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย “โฉนดชุมชน” นั้นเป็นการสรุปบทเรียนในการแก้ไขปัญหาที่ดินขององค์กรชาวบ้านหาใช่นโยบายจากพรรคการเมืองอย่างที่หลายคนเข้าใจกัน จากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนตรงนี้ทำให้เกิดความเสียหายต่อความต่อเนื่องของนโยบาย “โฉนดชุมชน” ในท้ายที่สุด เพราะ รัฐบาลในชุดถัดมาต่างปฏิเสธที่จะดำเนินการต่อ เนื่องจากมองว่าเป็นนโยบายของชั่วคราวข้าม ทำให้แนวคิด “โฉนดชุมชน” ถูกดัดแปลงแปรรูปให้บิดเบี้ยวไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจทุกยุคสมัย

กล่าวในแง่ของ พลวัตยุทธวิธีการเคลื่อนไหว พบว่า มีนวัตกรรมการเคลื่อนไหวที่แตกต่างไปจากขบวนการฯ ก่อนหน้านี้ที่สำคัญ 4 ประการ ต่อไปนี้ **ประการแรก** การอาศัยกลไกเชิงสถาบันตามรัฐธรรมนูญ 40 และ 50 โดยเน้นไปที่การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ และ การใช้ช่องทางการเชื่อมประสานระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่าสภาพความจริงอาจถูกมองว่ามีข้อจำกัดในการปฏิบัติจริงเป็นเพียงแค่สื่อกระดาดแต่เมื่อพิจารณาแล้ว การมีเครื่องมือต่อสู้ที่หลากหลายย่อมส่งผลดีกับขบวนการฯ **ประการถัดมา** การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 40 และ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกทำให้ความคล่องตัวมากขึ้นในฉบับปี 50 โดยขบวนการฯ มองว่าสิ่งนี้เป็นการผลักดันการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านได้ยิ่งยั้งกว่าการแก้ไขแบบรายกรณีอย่างเช่นที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการผลักดันกฎหมาย 4 ฉบับเพื่อคนจน **ประการที่สาม** การสร้างพลังในพื้นที่สาธารณะ จะเห็นได้ว่า เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เริ่มเคลื่อนไหวในช่วงที่เป็นกระแสสูงของความขัดแย้งทางการเมือง การนำองค์กรฝ่าวงล้อมของสื่อสื่อทางการเมืองนั้น ต้องใช้เทคนิค และ ยุทธวิธีมากมายในการเปิดพื้นที่ให้พลังที่ 3 หันมาสนใจปัญหาความเดือดร้อนของคนชายขอบให้ได้มากที่สุด นั่นคือการสร้างแนวร่วมพันธมิตรที่มาจาก

หลากหลายวงการทั้ง แวดวงวิชาการ วงการนายความ นักกิจกรรมเพื่อสังคม สื่อสารมวลชน และ เป้าหมายสูงสุด คือ ชนชั้นกลาง แม้การสร้างพลังในพื้นที่สาธารณะของขบวนการฯยังมีข้อจำกัดอยู่แต่ หากพิจารณาแล้ว ขบวนการฯถือว่าบรรลุเป้าหมายในระดับที่น่าพอใจ เพราะ สามารถสร้างการ ถกเถียงให้เกิดขึ้นต่อผู้คนที่ไม่รู้เรื่อง “ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินในสังคมไทย” มาก่อนจาก งานวิจัยของ อาจารย์ดวงมณี เลหากุล รวมไปถึงการเลือกใช้ยุทธวิธีขัดขวางทำลายระบบหลังจาก เหตุการณ์รัฐประหารปี 2557 ด้วยการจัดกิจกรรม “เดิน ก้าว แลก” โดยการฝ่าฝืนระเบียบการห้าม ชุมนุมของ คสช. ทำให้มีการจับกุมนักวิชาการคนสำคัญ ทำให้กรณี “นโยบายทวงคืนผืนป่า” กลายเป็นที่สนใจของสังคม อย่างไรก็ดี การสร้างพลังในพื้นที่สาธารณะ ผ่านสื่อสาธารณะอย่าง TPBS หรือ หนังสือพิมพ์ก็เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผนวกกับการเปิดพื้นที่เรียนรู้ในนามของ Root garden บริเวณทองหล่อใจกลางกรุงเทพฯ เพื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารกับคนเมืองถึงปัญหาด้านที่ดิน โดยเฉพาะ ที่สำคัญจะเห็นว่า การเติบโตทางเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดดในช่วงระยะ 10 ปีให้หลังทำให้ การติดต่อสื่อสารเป็นเรื่องที่ไม่ต้องใช้ต้นทุนมากอย่างเช่นอดีต ซึ่งจะเห็นได้ว่า เครือข่ายย่อยต่างๆ ต่างมีช่องทางการสื่อสารของตนเอง ผ่านเว็บไซต์ , แพนเพจบนเฟซบุ๊ก ปรจจำองค์กรของตนเอง เพื่อ บันทึกเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ และ นำประเด็นความเดือดร้อนมาถกเถียงในพื้นที่สาธารณะ

**ประการสุดท้าย** การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน โดยใช้แนวคิด “โฉนดชุมชน” ในการจัดการที่ดินแบบ ยั่งยืนเพื่อสร้างหลักประกันให้สมาชิกของขบวนการ สิ่งนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญเพราะเป็นการสรุ บทเรียนร่วมกันของขบวนการฯว่า กรรมสิทธิ์เชิงปัจเจก หรือ กรรมสิทธิ์เอกชน ได้นำมาสู่การหลุดมือ ของที่ดินของเกษตรกรจำนวนมาก การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนด้วยการตั้งชุมชนขึ้นมาดูแลจัดการ กันเองด้วยชุมชน มีกรรมสิทธิ์ร่วมกันนั้นไม่เพียงแต่จะป้องกันที่ดินหลุดมือไปสู่คน ภายนอกได้เท่านั้น แต่ยังเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่าเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว การรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหวนั้นเป็นรากฐานสำคัญยิ่ง หาก ปราศจากการรวมตัวแล้วคงเป็นเรื่องยากในการที่จะสร้างพลังในการเจรจาต่อรอง เพราะ หมายถึง การไม่มีโอกาสทางการเมือง อีกนัยหนึ่งหากเปรียบเทียบกับยุทธวิธีการบุกยึดที่ดินของ MST ซึ่งเป็น ยุทธวิธีหนึ่งในการสร้างความกดดันถือว่า คพท. ยังไปได้ไม่ถึงจุดมุ่งหมายดังที่ขบวนการฯ MST ได้ทำ ไว้ นั่นคือ การยกระดับของขบวนการฯให้มีความเป็นสถาบันในระยะยาว เพื่อกำหนดการเคลื่อนไหว ของกลุ่มอย่างชัดเจนว่า ขบวนการฯต้องเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้ทางสังคมและการเมือง อีกทั้ง ความสำเร็จของขบวนการฯไม่ได้ขึ้นอยู่กับการที่ได้บรรลุข้อตกลงที่ขบวนการฯพอใจแล้ว ก็มีการชะลอ หรือยุติการเคลื่อนไหวไป เนื่องจาก MST ใช้ได้ตัวชีวิตในการประสบความสำเร็จของขบวนการฯว่า “สมาชิกที่เข้าร่วมขบวนการกว่า 350,000 ครอบครัว ปัจจุบันมีชีวิตที่ดีขึ้นเป็นสิ่งยืนยันถึงชัยชนะทาง เศรษฐกิจ” อย่างไรก็ตามจากการสรุปบทเรียนของขบวนการฯที่ผ่านมาทำให้ทราบว่า ลำพังการใช้

กลไกร่วมกับรัฐ เช่น มติ ครม. ซึ่งมีข้อจำกัดผลในทางปฏิบัติน้อยมาก หากไม่สัมพันธ์กับพลังในการผลักดันของชาวบ้านด้วยแล้ว มติต่างๆจะไม่สามารถเกิดผลในทางปฏิบัติได้เลย ดังนั้นการกำหนดยุทธวิธี (disruptive tactic) “การยึดที่ดิน” ก็เปรียบเสมือนการสร้างแรงกดดันทางการเมืองที่ตรงเป่ามากที่สุด มากกว่าการชุมนุมที่ศูนย์กลางอำนาจรัฐแบบขบวนการฯก่อนหน้าที่ผ่านมา ซึ่งการจะทำแบบ “สมัชชาคนจน” ได้ต้องอาศัยพลัง และ ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก และ อาจไม่สอดคล้องกับบริบททางการเมืองในช่วงปี 2551 ดังนั้น ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของ คปท. จึงถูกกำหนดด้วย “สภาพแวดล้อมทางการเมือง” หรือ โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เอื้อต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการฯให้ประสบความสำเร็จ

## 6.7 ข้อเสนอแนะทางการศึกษา

6.7.1 งานวิจัยชิ้นนี้มีขอบเขตการศึกษาถึงช่วงการปรับองค์กรเคลื่อนไหวจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) มาเป็นขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม(ขปส. หรือ พีมูฟ) ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2554 จึงควรมีการศึกษาลักษณะการเคลื่อนไหวของขบวนการฯหลังจากนั้น เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบและยุทธวิธีการเคลื่อนไหว เนื่องจากการปรับองค์กรเคลื่อนไหวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่กว้างกว่าการแก้ปัญหาที่ดินเพียงอย่างเดียว

โดยหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลอภิสิทธิ์ มาเป็นรัฐบาลยิ่งลักษณ์ และ รัฐบาลจากรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ ได้มีการเปลี่ยนเนื้อหาสาระต่างๆไปมากมายที่ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยได้ผลักดันมา ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์มีการประชุม ของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน(ปจช.) เพียงครั้งเดียว และ รัฐบาลได้แต่งตั้งนายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล ที่คัดค้านนโยบาย “โฉนดชุมชน” มาเป็นประธานในดำเนินการ ทำให้ข้อเสนอของขบวนการฯไม่สามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ยังมีการเปลี่ยนชื่อและกฎเกณฑ์ใหม่อีกครั้ง โดยเปลี่ยนมาเป็น “ที่ดินแปลงรวม” ดำเนินการด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งไม่มีการตรวจสอบความพร้อมของชาวบ้านและชุมชน ทำให้โอกาสที่จะล้มเหลวจากการดำเนินนโยบายจะมีสูงมาก เพราะ ไปรวบอำนาจเข้าสู่หน่วยงานรัฐในการพิจารณา และ ตัดการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน อีกทั้งการที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจประชารัฐ ที่แสดงตนอย่างเปิดเผยมาตลอดว่า “ธนาкарที่ดิน” และ “ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า” ของขบวนการฯจะเป็นอันตรายต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในอนาคตได้ ทำให้แนวโน้มของการผลักดันร่างกฎหมาย 4 ฉบับ ขึ้นอยู่บนความไม่แน่นอน

6.7.2 งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาถึงพลวัตของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40 จะเห็นได้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญ 40 จนถึง 50 นั้น ได้มีช่องทาง และ กลไกเชิงสถาบัน

เกิดขึ้นมาอีกมากมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุน สิทธิ เสรีภาพ ต่างๆ ของประชาชน อย่างไรก็ตามใน ขณะที่ผู้ศึกษากำลังทำงานวิจัยนั้นก็เกิดวัฏจักรการรัฐประหารอีกครั้งในปี พ.ศ. 2557 ซึ่งได้นำมาสู่ กฎหมายรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 ฉบับที่ 20 ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการเปรียบเทียบโดยใช้เกณฑ์ ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้ง เพื่อศึกษาให้เห็นว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 60 ได้สร้างระดับการปิด/ เปิด ทหารการเมืองที่เอื้อต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการมากน้อยเพียงใด

6.7.3 งานศึกษาชิ้นนี้แม้จะมีการกล่าวถึงถึงข้อกฎหมาย และ นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรง ต่อประชาชนแต่ก็ไม่สามารถครอบคลุมได้ทั้งหมด ดังนั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการ ยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะ โดยศึกษาจากบทเรียนการแก้ไขปัญหาและจัดการที่ดิน-ป่าไม้ และ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ อาทิ ประเทศสวีเดน ประเทศออสเตรเลีย ประเทศ นิวซีแลนด์ ฯลฯ ได้มีการจัดตั้งสถาบันศาลขึ้นมาใหม่ด้วยการจัดตั้งศาลที่ดิน ศาลสิ่งแวดล้อม ศาลชนพื้นเมือง เพื่อดำเนินการแก้ไขข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพสูงสุด อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาเฉพาะเป็นอย่างดี



## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. การจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมในสังคม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

เงาศิลป์ คงแก้ว. เหตุเกิดที่เทือกเขาบรรทัด. ตรัง: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2554.

เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์. การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

เมธี สิ่งสู่กล้า, รายงานการประชุมเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. 2550.(เอกสารไม่ตีพิมพ์)

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย. สำนักพิมพ์วิภาษา,  
2557.

เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ. ป่าชุมชนในประเทศไทย. แนวทางการพัฒนาป่าฝนเขตร้อนกับ  
ภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2539.

เอกพลณัฐ ญัฐพัถรนนท์. เครือข่ายสลัมสี่ภาค: การต่อสู้เพื่อความอยู่รอดภายใต้โครงการพัฒนาของ  
รัฐไทยตั้งแต่ปี 2500-2553. นครปฐม: มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2559.

แอน เวสต์ และ คณะ, เสียงจากคนชายขอบ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ภาค  
ตะวันออกเฉียงเหนือประเทศไทย ชุมชนบ่อแก้ว. 2553.(เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่. กรุงเทพมหานคร: วิภาษา,  
2545.

กนกศักดิ์ แก้วเทพ. บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วย  
ชาวนายุคใหม่. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

กรองกาญจน์ การเนตร และ สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, "การต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวคัดค้าน  
โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือผ่านวาทกรรมการพัฒนา ต.กลาย อ.ท่าศาลา จ.  
นครศรีธรรมราช," วารสารวิจัยสังคม ปีที่ 38. (ก.ค. — ธ.ค. 2558)

กฤษฎา บุญชัย. ป่าไม้-ที่ดิน ปัญหาที่ยังมีทางออก ข้อเสนอต่อการปฏิรูประบบการบริหารจัดการเพื่อ  
ความยั่งยืนและเป็นธรรม. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนา  
เอกชน, 2557.

———. รายงานการศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิ  
ทางการเมือง. สามทศวรรษของขบวนการเคลื่อนไหวด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับความ

ทำทนายทางยุทธศาสตร์ในโลกาภิวัตน์. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

2556.

กัญญา สุทัศน์ และ คณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาลักษณะของชุมชนเข้มแข็งเพื่อจัดการที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2556.

กาญจนา แก้วเทพ. สื่อสองวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร: มุลนิธิภูมิปัญญา, 2539.

กิ่งกัญจน์ สำนวนเย็น. พลวัตรของยุทธวิธีการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีขบวนการต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน จังหวัดลำพูน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. รายงานการศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง. แนวคิด พัฒนาการ และยุทธศาสตร์ของภาคประชาสังคมในประเทศไทย. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556.

จำนงค์ จิตรนิรัตน์, ชุมชนคลองไผ่สิงโต : ผลสะท้อนของคนจนทั่วประเทศ. กรุงเทพฯ: 2557.(เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ชนกาญจน์ พันธุ์เต็มวงศ์, "กระบวนการและการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยของเครือข่ายสลัมสี่ภาค," วารสารวิจัยสังคมปีที่39.

———, "การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากฐานล่าง:กรณีศึกษาการณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ," วารสารการเมืองการปกครอง การบริหารการจัดการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย ปีที่ 6. (กันยายน 2558 - กุมภาพันธ์ 2559)

ดวงมณี เลาวกุล. โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้าการศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และ โครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป. การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: 2556.

ทรงศักดิ์ ปัญญา. การยึดที่ดินเอกชนโดยชาวบ้านในเขตจังหวัดลำพูนและเชียงใหม่ในทศวรรษ 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551.

นงนุช ศรีสุข. เครือข่ายสลัม 4 ภาคกับการเคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตสำหรับคนจนเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะศิลปศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกริก, 2557.

ประภาพรรณ อุ่นอบ. เครือข่าย: กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานพัฒนาอย่างบูรณาการเชิงพื้นที่. กรุงเทพฯ: เอส.พี.กราฟฟิค พีริเพรส ฟรินติ้ง, 2552.



- ประกาศ ปิ่นตบแต่ง. กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม. เชียงใหม่: มูลนิธิไฮนริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2552.
- , "การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองในชุมชนชนบทและการปรับตัวของชาวนา," วารสารพัฒนาสังคมสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 17. (2558)
- . การเมืองบนท้องถนน 99 วัน สมัชชาคนจนและประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมชนประท้วงในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2541.
- ปิยะนาถ วชิรบัณฑิต. การสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล:กรณีศึกษาชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คณะ. วิถีชีวิต วิถีสู้ ขบวนการประชาชนร่วมสมัย. กรุงเทพมหานคร: ซิลค์วอร์มบุ๊ก, 2545.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์. เศรษฐกิจการเมืองสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรีสวี, 2539.
- พรใจ เต็มวารี. การเปลี่ยนแปลงความมั่นคงในการถือครองที่ดินในประวัติศาสตร์ของสังคมชนบทภาคเหนือ :กรณีศึกษาหมู่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- พรพนา ก้วยเจริญ. พลวัตสิทธิชุมชน: กระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา. ระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม: พลวัตการจัดการทรัพยากรประมงน้ำจืดในกรณีชุมชนลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง, กรุงเทพมหานคร: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 2546.
- พฤทธิสาณ ชุมพล. ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- พลเดช ปิ่นประทีป. ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร: ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2557.
- ภัชราภรณ์ สาค่า. เสียงสหพันธ์. รู้จัก สกน. องค์การประชาชนภาคเหนือ, เชียงใหม่: 2545.
- มณีนรัตน์ มิตรประสาท. วิถีชีวิตวิถีสู้ ขบวนการประชาชนร่วมสมัย. ขบวนการของชาวล้มในประเทศไทย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ตรีสวี, 2545.
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.

- รัชนีกร ทองทิพย์. การใช้สื่ออินเทอร์เน็ตเพื่อสร้างพันธมิตรของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- รัตนาพร เศรษฐกุล. หนึ่งศตวรรษเศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านภาคเหนือ. กรุงเทพมหานคร: สร้างสรรค์, 2546.
- รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปีที่ 1 ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป). กรุงเทพมหานคร: รัฐสภา, 2551.
- รายงานการศึกษาวิจัยประเมินผลการปฏิบัติงาน 4 ปี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2559.
- รีเบคก้า เลียวนาร์ด และ กังกร นรินทรกุล ณ ออยุธยา, "ยุทธการชิงที่ดินคนจนเพื่อแบ่งให้คนรวย," Watershed ปีที่ 8. (พฤศจิกายน 2545 - กุมภาพันธ์ 2546)
- วารุณี ณ นคร. ยุทธศาสตร์การสร้างพลังผ่านพื้นที่สื่อของขบวนการทางสังคมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ. งานวิจัยเพื่อท้องถิ่นภายใต้คลื่นโลกาภิวัตน์มุมมองจากบริบทเรื่องฐานทรัพยากรระบบเกษตรกรรม และอาหาร. มูลนิธิชีววิถี. 2552.
- วิทยา อารมณ์, "แนวทางเอนกชุมชนกับการสร้างความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกรภาคใต้," วารสารสังคมวิทยา มานุษยวิทยา.
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. ฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกร. กรมส่งเสริมการเกษตร. กรุงเทพมหานคร: 2559.
- สกฤตธี จันทร์พุ่ม. การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย: เอนกชุมชน. กรุงเทพมหานคร: เบนไทย, 2556.
- สมชัย ภัทรธนานันท์. ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและการประท้วงทางการเมือง. นนทบุรี: สำนักพิมพ์อินทนิล, 2559.
- สมชาย ปรีชาศิลป์กุล และคณะ. การศึกษาพัฒนาการการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพมหานคร: 2557.
- สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, ข้อมูลสรุปคดีบ้านแพะใต้. 2558. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559.

สุรสม กฤษณะจุฑะ สมชัย ภัทรธนาพันธ์ และ ชัยนต์ วรรณะภูติ, "การหันกลับมาศึกษาที่ดินกับ  
 ชาวนาและพลวัตสังคมชนบทอีสานในศตวรรษที่ 21," วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
 ปีที่ 6. (มกราคม — มิถุนายน 2558)

อคิน รพีพัฒน์ และ คณะ. รายงานวิจัยกระบวนการยุติธรรมคลายปมคดีที่ดินคนจน.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ(สปส.), 2554.

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย:ปริทัศน์สถานภาพความรู้. กรุงเทพมหานคร:

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2558.

อภิวัฒน์ วิลาวดีไกร. ชาปาติस्ता : กองทัพปลดปล่อยแห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มเพื่อน

ประชาชน, 2547.

อัจฉรา รักษ์ดิธรรม. ที่ดินและเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร: Black Lead, 2548.

อานันท์ กาญจนพันธ์. มิติชุมชน : วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.

อุเชนทร์ เชียงเสน, "10 ปีสมัชชาคนจน :บทเรียนบางประการ," ฟ้าเดียวกันปีที่ 5.

### หนังสือพิมพ์

เครือข่ายที่ดินชาวนารัฐสานต่อบ้านมั่นคง. ไทยโพสต์ (31 ตุลาคม 2549).

เมธี สิ่งสู่กล้า, เวทีสาธารณะ: ที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ ต้องสร้างการมีส่วนร่วม ไทยโพสต์ (14

กันยายน 2551).

โฉนดชุมชนการปฏิรูปที่ดินที่ได้ผล นโยบายดี ๆ ที่ ปชป. ต้องเร่งมือ เนชั่นสุดสัปดาห์ (10 กรกฎาคม  
 2552).

กนกศักดิ์ แก้วเทพ, จากสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยถึงสมัชชาคนจน. มติชนสุดสัปดาห์ (14

ตุลาคม 2540).

ข้อเสนอปฏิรูปที่ดินยาแรงแสดลงใจแลนด์ลอร์ด. ผู้จัดการรายวัน360องศา (11 กุมภาพันธ์ 2554).

ชงตั้งกก.แก้ปัญหาที่ดินระดับชาติ ไทยโพสต์ (9 มีนาคม 2552).

ชูนโยบายแก้ปัญหาที่ดินคนจน. แนวหน้า (20 พฤศจิกายน 2550).

ประทีน เวคะวากยานนท์, สารพัดข้อเสนอคนจนเมืองถึงผู้ว่าฯเมืองหลวงคนใหม่. มติชน (26

กันยายน 2551).

ประภาส ปิ่นตบแต่ง, มองมุมภาคประชาชน: ปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน กรุงเทพธุรกิจ (11 พฤศจิกายน  
 2552).

——, มองมุมภาคประชาชน: ปฏิวัติการถือครองที่ดิน กรุงเทพธุรกิจ (18 มีนาคม 2552).

——, มองมุมภาคประชาชน: ประชาชนต้องตายก่อน กรุงเทพธุรกิจ (3 กุมภาพันธ์ 2553).

- , มองมฤตภาคประชาชน: หายนะที่ราชพัสดุล้านไร่ กรุงเทพฯธุรกิจ (16 กันยายน 2552).
- ประยงค์ ดอกกล้วย, เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน9จว.เสนอปลด สุวิทย์. มติชน (14 พฤษภาคม 2553).
- พงษ์อนันต์ ช่างธรรม, แย้งกรุงเทพฯเมืองน่าเที่ยวชุกปัญหาอื้อ. โพสต์ทูเดย์ (20 กรกฎาคม 2554).
- , หลังฉากเมืองน่าเที่ยวชุกสารพัดปัญหาทรม. โพสต์ทูเดย์ (23 กรกฎาคม 2554).
- พิროบ แต้มประสิทธิ์, ถึงเวลากระจายถือครองที่ดิน คดี"ทุน-เกษตรกร"ขัดแย้งพุ่ง. กรุงเทพฯธุรกิจ (20 กุมภาพันธ์ 2554).
- มาร์ค รับปากมือคปท.ลุยปฏิรูปที่ดิน ข่าวสด (12 มีนาคม 2552).
- มาร์ค ล้างอิทธิพลเถื่อน ฆ่าปชช.เรื่องที่ดินทำกิน ผู้จัดการรายวัน 360 องศา (21 มกราคม 2553).
- มาร์ครับปากเร่งแก้ที่ดินทำกิน. มติชน (20 ธันวาคม 2551).
- วิพากษ์ "โฉนดชุมชน" ชาวบ้าน-นักวิชาการอัดรัฐไม่จริงจัง. กรุงเทพฯธุรกิจ (3 กันยายน 2552).
- สมจิต คงทน, การจัดสรรที่ดินทำกินให้คนจนไม่เท่ากับเขตเศรษฐกิจพิเศษ. เนชั่นสุดสัปดาห์ (13 พฤษภาคม 2559).
- สมปอง เวียงจันทร์, ปิดประตูปฏิรูป. ไทยโพสต์ (13 มีนาคม 2554).
- สุรพล สงฆ์รักษ์, ร้องกมธ.ให้คุ้มครองที่ดินทำกิน ไทยโพสต์ (12 สิงหาคม 2552).

## ออนไลน์

- เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์. "สังคมไทยต้องสูญเสียอะไรหากไม่ปฏิรูปที่ดิน." (ออนไลน์). 2555. แหล่งที่มา  
 ประชาไท, (22 กรกฎาคม 2555)
- เหมราช ลบหนองบัว. "นักข่าวพลเมือง:รายงานสัมมนาโฉนดชุมชนกับการแก้ไขปัญหาที่ดินใน  
สังคมไทย." (ออนไลน์). 2552. แหล่งที่มา:  
<https://prachatai.com/journal/2009/07/24960> ประชาไท, (4 กรกฎาคม 2552)
- ไชยันต์ รัชชกุล. "มองไปข้างหน้า สิทธิเพื่อความเป็นธรรมของการอยู่ร่วมกันในเมือง." (ออนไลน์).  
 แหล่งที่มา:<http://prachatai.com/journal/2015/09/61588> ประชาไท, (24 กันยายน  
 2558)
- กฤษฏา บุญชัย. "แปลงทรัพย์ให้เป็นทุน กระบวนการแย่งชิงทรัพย์จากคนจน." (ออนไลน์). 2546.  
 แหล่งที่มา:<http://v1.midnightuniv.org/midfrontpage/newpage83.html>  
 มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน, (มิถุนายน 2546)
- "จัดสรรที่ราชพัสดุทยอยหลอมืออะไรในสัญญาเช่า." (ออนไลน์). 2548. แหล่งที่มา ประชาไท, (30  
 กรกฎาคม 2548)

- ธนา ยะโสภณ. "ปฏิรูปที่ดิน : กรวดในร่องเท้าของรัฐบาลใหม่." (ออนไลน์). 2544. แหล่งที่มา: <http://v1.midnightuniv.org/datamid2001/newpage9.html> มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน, (4 กุมภาพันธ์ 2544)
- ธนา ยะโสภณ อ้างถึง ชัยพงษ์ สำเนียง. "จากผลกระทบการจัดการที่ดินของรัฐ:สู่กระบวนการปฏิรูปอย่างเป็นธรรม." (ออนไลน์). 2555. แหล่งที่มา: <http://www.siamintelligence.com/equity-on-land-reform/> สยามอินเทลลิเจนซ์, (13 สิงหาคม 2555)
- นักข่าวพลเมือง. "9 ปี ชุมชนสันติการต่อสู้ของเกษตรกรไร้ที่ดินกับนายทุนสวนปาล์มในสุราษฎร์ธานี." (ออนไลน์). 2558. แหล่งที่มา ประชาไท, (2 พฤศจิกายน 2558)
- นุชนารถ แทนทอง. "มองไปข้างหน้า สิทธิเพื่อความเป็นธรรมของการอยู่ร่วมกันในเมือง." (ออนไลน์). 2558. แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2015/09/61588> ประชาไท, (24 กันยายน 2558)
- บุญฤทธิ์ ภิรมย์. "เปิดใจแกนนำ"กรณีที่ดินสุราษฎร์ธานี"." (ออนไลน์). 2552. แหล่งที่มา: <http://oknation.nationtv.tv/blog/STCC/2009/10/02/entry-5> OK nation blog, (2 ตุลาคม 2552)
- ประชาไท. "นักข่าวพลเมือง"คลองโยง"กว่าจะเป็นโฉนดชุมชนแห่งแรก." (ออนไลน์). 2554. แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2011/01/32783> (25 มกราคม 2554)
- ประทีน เวคะวากยานนท์. "100 ปีวันสตรีสากล: ทศนะผู้หญิงในขบวนการแรงงาน-ชาวบ้าน." (ออนไลน์). แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2011/03/33436> ประชาไท, (8 มีนาคม 2554)
- ประยงค์ ดอกลำไย. "ความรู้ อำนาจ และ คนชายขอบในบริบทเสรีนิยมใหม่." (ออนไลน์). 2559. แหล่งที่มา: <http://www.landjustice4thai.org/activity.php?id=2&detail=15> มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ,
- ป่าเขียว. "ผู้หญิง : ทำหน้าการปฏิรูปที่ดินชุมชนบ้านโป่ง." (ออนไลน์). แหล่งที่มา: <http://www.codi.or.th/index.php/2015-08-04-10-17-35/8562-2013-06-16-09-39-09> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน,
- พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์. "บทเรียนและประสบการณ์ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย." (ออนไลน์). 2553. แหล่งที่มา มูลนิธิชีวิตไท, (19 พฤษภาคม 2553)
- รังสรรค์ แสลงสองแคว. "ปฏิรูปที่ดิน : กรวดในร่องเท้าของรัฐบาลใหม่." (ออนไลน์). 2544. แหล่งที่มา: <http://v1.midnightuniv.org/datamid2001/newpage9.html> มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน, (4 กุมภาพันธ์ 2544)

สมจิต คงทน. "เอกสารสิทธิทุนที่ออกโดยไม่ชอบกับบาดแผลของคนจน." (ออนไลน์). 2557.

แหล่งที่มา มูลนิธิชีวิตไท, (26 สิงหาคม 2557)

สมชัย ศิริชัย. "ปฏิรูปที่ดิน : กรวดในร่องเท้าของรัฐบาลใหม่." (ออนไลน์). 2544. แหล่งที่มา:

<http://v1.midnightuniv.org/datamid2001/newpage9.html> มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน,

สำนักข่าวประชาธรรม. "ธนาคารโลกต้องระงับโครงการลงทุนเกี่ยวกับที่ดินเพื่อปกป้องสิทธิที่ดินทำกิน

ของคนจน." (ออนไลน์). 2555. แหล่งที่มา:<http://www.biothai.net/node/14819> (4

ตุลาคม 2555)

"อัดฉีดงบฯ600ล้านผลักดันแผนปฏิรูป." (ออนไลน์). แหล่งที่มา:

<http://www.thairath.co.th/content/92810> ไทยรัฐ, (30 มิถุนายน 2553)

อภัยยุทธ์ จันทร์พา. "ไร่ร้อนชุมชน : บทบาทใหม่ของวัดไทย." (ออนไลน์). แหล่งที่มา:

<http://oknation.nationtv.tv/blog/slumboy/2008/03/18/entry-1> Ok Nation Blog,

(18 มีนาคม 2551)

อานันท์ กาญจนพันธ์. "ชาตินิยมล้ำสมัยกับการรับมือขบวนการชาวยุโรปให้ต่างชาติ." (ออนไลน์). 2552.

แหล่งที่มา:<http://www.biothai.net/node/646> ประชาไท, (15 กันยายน 2552)

———. "ปฏิรูปที่ดิน : กรวดในร่องเท้าของรัฐบาลใหม่." (ออนไลน์). 2544. แหล่งที่มา:

<http://v1.midnightuniv.org/datamid2001/newpage9.html> มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน, (4

กุมภาพันธ์ 2544)

อ้าย สุภาพงษ์. "ยื่นนายกฯปฏิรูปที่ดินแทนแปลงสินทรัพย์เป็นทุน." (ออนไลน์). 2548. แหล่งที่มา:

<http://imgads.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9480000079377>

สำนักข่าวประชาธรรม, (14 มิถุนายน 2548)

## สัมภาษณ์

กันยา ปันกิตติ, สัมภาษณ์, 7 สิงหาคม 2557.

ดิเรก กองเงิน, สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2559.

ตัวแทนเกษตรกรจังหวัดน่าน, สัมภาษณ์, 3 พฤศจิกายน 2558.

ธนากร อัคร์ประดิษฐ์, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2558.

———, สัมภาษณ์, 2 พฤศจิกายน 2559.

นิต ต่อทุน, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2559.

นุชนารถ แทนทอง, สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2559.

บัณฑิตา อย่างดี, สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2559.

บุญ แซ่จู่, สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2558.

- บุญลือ เจริญมี, สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2558.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2559.
- ประยงค์ ดอกลำไย, สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2559.
- , สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2558.
- ปราโมทย์ ผลภิญโญ, สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2559.
- พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์, สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2558.
- ศรายุทธ ฤทธิพิณ, สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2559.
- สุแก้ว ฟุ้งฟู, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2557.
- สุนี ไชยรส, สัมภาษณ์, 7 สิงหาคม 2559.
- สุรพล สงฆ์รักษ์, สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2559.
- สุริยันต์ ทองหนูเอียด, สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม 2558.
- อรนุช ผลภิญโญ, สัมภาษณ์, 7 สิงหาคม 2558.

### ภาษาอังกฤษ

- Gamson William A. *Constructing Social Protest*. Social Movements and Culture, London: UCL Press, 1995.
- Goldstone J. *States, Parties, and Social Movements*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Habermas J. *The Theory of Communicative Action Vol 2*. Cambridge: Polity Press, 1987.
- Herbert Kitschelt, "Industrial Governance Structures, Innovation Strategies, and the Case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis," *International Organization*. (1 September 1991)
- Jenkins C. and Perrow C., "Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movements (1946-1972)," *American Sociological Review* 42.
- Kriesi Hanspeter. *Alliance Structures*. ed. New social movements in Western Europe, A Comparative Analysis: University of Minnesota Press, 1995.
- Lipsky Michael. *Protest as a Political Resource*. American Political Science Review, 1968.
- McAdam D. *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

McAdam D., Tarrow S. and Tilly C. *Dynamics of Contention*. New York: Cambridge University Press, 2001.

McCarthy John.D and Zald Mayer.N, "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory," *American Journal of Sociology*.

———. *Social Movements in an Organizational Society*. Brunswick New Jersey: Transaction Books, 1987.

Oberschall Anthony, "Theories of Social Conflict," *Annual Review of Sociology*.

Olson Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

Priven F. and Cloward R. *Poor's Movement : Why They Succeed How They Fail*. New York: Pantheon Book, 1977.

Scott A. *Ideology and the New Social Movements* London: Routledge, 1990.

Tarrow S. *Power in Movement Social Movement and Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press, 1999.

Tilly C. *Contentious Repertoires in Great Britain 1758-1834*. Repertoires and Cycles of Collective Action, London: Duke University Press, 1995.

———. *From Mobilization to Revolution*. University of California, 1978.





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ก.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ใบปลิวเอกสารเชิญร่วมงาน “มหกรรมชานาชาวไร่และคนไร่ที่ดิน” ซึ่งเป็นการเปิดตัวอย่างเป็นทางการครั้งแรกต่อสาธารณชนของ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)



## เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)

### มหกรรมชานาชาวไร่และคนไร่ที่ดิน

ถึง พี่น้องประชาชนคนกรุงเทพมหานครทุกท่าน

พวกเราจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย ชาวนา ชาวไร่ ชาวสวน ชาวประมง และคนจนไร่ที่อยู่อาศัย จากทั่วประเทศประมาณ 1,000 คน มาเสนอนโยบายที่ดินต่อพรรคการเมืองที่กำลังจะมีการเลือกตั้งในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 นี้ และมาเพื่อต้องการสื่อสารกับพี่น้องประชาชนว่าพวกเรามีปัญหาไม่ต่างจากพี่น้องที่อยู่ในสังคมเมือง...พวกเราจากจนไม่มีที่ดินทำกินซึ่งเป็นต้นทุนของชีวิต

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยได้ศึกษาและค้นพบว่านโยบายที่ดินพรรคการเมืองที่อยู่ในขณะนี้ ยังจำกัดและคับแคบ เน้นและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนรวยมีที่ดินจำนวนมากอยู่แล้ว ไม่มีนโยบายกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมให้กับคนยากจนและคนไร่ที่ดิน ไม่มีเรื่องการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

กรณีปัญหาเรื่องที่ดินที่เครือข่ายฯ พบ ส่วนใหญ่ไม่มีความแตกต่างกัน เช่นเดียวกับกรณีปัญหาที่ดินของลุงทิน หนูเรื่อง เกษตรกรจังหวัดพัทลุง ผู้ที่ต่อสู้เพื่อที่ดินทำกินของตนเองตั้งแต่ปี 2526 ที่โดนกรมอุทยานแห่งชาติร้องเรียกค่าเสียหายมูลค่าสูงกว่า 5 ล้านบาท ทินเล่าให้ฟังว่า “ เมื่อปี 2546 มีเจ้าหน้าที่จากกรมอุทยานแห่งชาติเขาปู่เขาย่า เข้ามาปักป้ายกันแนวเขตอุทยานบนที่ดินที่อยู่กินกันมาหลายชั่วอายุคน พร้อมกับการชิงอาวุธสงครามข่มขู่ จนเป็นเหตุให้ภรรยาของลุงวิ่งหนีเตลิดเปิดเปิงด้วยอากาศช่วยเหลือเป็นเวลากว่า 2 วันจึงเจอตัว หลังเหตุการณ์ดังกล่าว ปัญหาะลอกต่อมาก็คือ การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย แต่ลุงทินปฏิเสธการต่อสู้ในชั้นศาล เนื่องจากไม่มีเงินและไม่มีความรู้ล่าสุดเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2550 มีหนังสือจากกรมบังคับคดี จังหวัดพัทลุง แจ้งมาว่า ลุงเป็นหนี้กรมอุทยานฯ เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 5,108,564 บาท(ห้าล้านบาทหนึ่งแสนแปดพันห้าร้อยหกสิบสี่บาทถ้วน) ลุงทินเล่าให้ฟังอีกว่า หลังจากติดคดีความ ก็ไม่มีที่ทำกิน จากเกษตรกรชาวสวนยางพารา ต้องกลายเป็นผู้ต้องหาเลี้ยงชีพด้วยการรับจ้างลับมีด ซึ่งมีรายได้ไม่ถึง 20,000 บาท(สองหมื่นบาทถ้วน)ต่อปี แต่มีหนี้สิน(ที่ยังไม่นับรวมจากที่กรมอุทยานฯ ฟ้องร้อง) ติดตัวอยู่อีก 160,000 บาท(หนึ่งแสนหกหมื่นบาทถ้วน) จากที่เมื่อก่อนลุงและครอบครัวมีรายรับแบบพอเลี้ยงปากท้องได้จากสวนยางพารา 27 ไร่” เรื่องราวแบบนี้ยังคงมีอีกมากมายในสังคมไทยและ พวกเราก็คือว่า พี่ๆ น้องๆ แม้จะมีปัญหาแตกต่างกัน แต่มีความทุกข์ไม่ต่างไปจากพวกเราอย่างแน่นอน

วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2550 เป็นวันที่เราจัด “มหกรรมชานาชาวไร่และคนไร่ที่ดิน” เพื่อเป็นการรำลึก 33 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย มีเรื่องราวมากมายมาเล่าสู่กันฟังผ่านสื่อวีซีดี “บนเส้นทางปฏิรูปที่ดิน” มีเวทีอภิปรายผ่านนักวิชาการและตัวแทนชาวบ้านผู้ประสบปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ถึงแก้ไขปัญหาคความไม่เป็นธรรมของการถือครองที่ดินในสังคมไทย ช่วงเย็นมีการแสดงศิลปะพื้นบ้านจาก 4 ภาค อาทิ การแสดงขอจากภาคเหนือ พิณแคนจากแดนอีสาน มโนราห์และหนังตลุงจากภาคใต้ รวมถึงการแสดงดนตรีเพื่อชีวิตจากกลุ่มศิลปินมากมาย สลับกับการปราศรัยของเพื่อนพ้องพันธมิตร ช่วงเช้าของวันที่ 19 พฤศจิกายน 2550 พวกเราได้เชิญพรรคการเมืองสำคัญๆ มาร่วมอภิปราย รับฟังข้อเสนอเรื่องที่ดินจากภาคประชาชน และร่วมลงสัตยาบรรณเพื่อเป็นสักขีพยานต่อฟ้าดินและพี่น้องประชาชน

พวกเราจึงขอเชิญชวนที่ๆ น้องๆ มาร่วมงานครั้งนี้กับเราด้วย

18 พ.ย 2550

จาก...เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

ติดต่อ : เมสซี 0 - 84024 - 2235 , สมจิต 0 - 87702 - 1425

จดหมายเปิดผนึกฉบับแรกของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยยื่นต่อรัฐบาลประชาธิปไตย  
หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล



## เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)

19 ธันวาคม 2551

เรื่อง ข้อเสนอต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายแนวทาง และมาตรการการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยระหว่าง  
ภาครัฐและคนจนไร้ที่ดิน

เรียน ฯพณฯ นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อเสนอต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายแนวทางและมาตรการการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย  
ระหว่างภาครัฐและคนจนไร้ที่ดิน จำนวน 1 ชุด

ตามที่รัฐบาล ฯพณฯ นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี จะได้มีการจัดทำนโยบายในการบริหารราชการ  
แผ่นดิน เพื่อแถลงต่อรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น เครือข่ายที่ดินแห่งประเทศไทย อันประกอบด้วย  
เครือข่ายสลัม 4 ภาค, สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสานและเครือข่ายองค์กรชุมชนรัก  
เพื่อเกษตรกร ซึ่งป็นองค์กรประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายการจัดการที่ดินของรัฐ และแผนพัฒนาประเทศ  
ที่ผ่านมา เห็นว่า การแก้ไขปัญหาความยากจนของคนในประเทศ รัฐจำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหาคารเถื่อนที่ดิน โดย  
เร่งด่วน ประกอบกับในการ จัด งานรำลึก 33 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ในวันที่ 17 – 19 พฤศจิกายน  
2550 ณ ลานคนเมืองศาลาว่าการกรุงเทพฯ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ได้เชิญตัวแทนพรรคการเมืองเข้า  
ร่วมนำเสนอนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยของเกษตรกร ชาวนา ชาวไร่ และคนจนเมือง ซึ่งในครั้งนั้น  
พรรคประชาธิปัตย์ได้ส่งนาย จุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ รองหัวหน้าพรรคเป็นตัวแทนเข้าร่วมเวทีดังกล่าวนี้ด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การการถือครองที่ดิน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนของชนทั้งประเทศ เครือข่าย  
ปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย จึงขอเสนอข้อเสนอกับนโยบายแนวทางและมาตรการการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่  
อาศัยระหว่างภาครัฐและคนจนไร้ที่ดิน ต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเพื่อนำไปประกอบการจัดทำนโยบายและผลักดันให้  
มีการแก้ไขปัญหาต่อไปโดยมีรายละเอียดตามที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาณนี้ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง  
ตัวแทนเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

## แถลงการณ์เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เรื่อง นโยบายของรัฐบาลกรณีการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรที่ยากจนในรูปของธนาคารที่ดินและโฉนดชุมชน



### เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)

#### แถลงการณ์เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

เรื่อง นโยบายของรัฐบาลกรณีการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรที่ยากจนในรูปของธนาคารที่ดินและโฉนดชุมชน

นับจากคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 โดยนโยบายเศรษฐกิจ ด้านเกษตรเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน รัฐบาลได้มีนโยบาย “จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร” นั้น เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย อันประกอบด้วยเครือข่ายสลัม 4 ภาค, สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายชนเผ่าและชาติพันธุ์, เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสานและเครือข่ายองค์กรชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด ซึ่งเป็นเครือข่ายประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายการจัดการที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ขอแถลงท่าทีและข้อเรียกร้องก่อนนโยบายดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. เราเห็นว่า ความล้มเหลวของการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินที่ผ่านมา เกิดจากนโยบายของรัฐที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมในสังคม แต่มุ่งเน้นการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินทำกินให้กับเอกชนและเกษตรกร จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาคนไร้ที่ดินได้

2. เราเห็นว่า นโยบายการจัดการที่ดินของรัฐที่ไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดิน ไม่มีการจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ไม่มีการเก็บภาษีมรดกและภาษีทรัพย์สิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและมีการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ป้องกันการผูกขาดที่ดิน รวมทั้งนโยบายเกษตรกระแสหลัก คือสาเหตุสำคัญที่ทำให้ที่ดินคนจนต้องสูญเสียที่ดินและไร้ที่ดินทำกิน

3. เราเห็นว่า ความผิดพลาดของนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐที่ผ่านมา เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ปี 2518 ที่ต้องการให้รัฐใช้อำนาจและมาตรการต่างๆ นำที่ดินที่ถือครองโดยเอกชนมากระจายให้กับคนจนไร้ที่ดิน แต่รัฐบาลหลายคณะที่ผ่านมากลับบิดเบือนการปฏิรูปที่ดิน โดยการเอาการจัดสรรเอาที่ดิน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อจัดให้กับเอกชนที่เป็นพวกพ้องบริวารของตน

4. ประการสำคัญ การจัดการที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง กระบวนการจัดการที่ดินที่ผ่านมา เกษตรกรรายย่อยคนจน ไร้ที่ดินและไร้ที่อยู่อาศัย ไม่มีช่องทางในการกำหนดนโยบายและไม่สามารถเข้ามามีอำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมได้ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินก็ยังผูกขาดรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ภาครัฐ ส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชัน ขาดการตรวจสอบ และกรณีพิพาทความขัดแย้งเรื่องที่ดินจำนวนมาก

5. เราเห็นว่า นโยบายจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจน “ในรูปของธนาคารที่ดินและรูปของโฉนดชุมชน” ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ฯ จะประสบความสำเร็จได้ รัฐบาลจะต้องยึดหลักและแนวทางดังนี้



## เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)

5.1 รัฐบาลต้องตระหนักว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรของสังคมและปัจจัยผลิตที่สำคัญที่จะต้องมีกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมต่อประชาชนทั้งประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องจัดที่ดินให้คนจนและเกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร และความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

5.2 รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิในการอยู่อาศัยและทำมาหากินของเกษตรกรและคนจน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมข้อเท็จจริงเป็นหลัก จัดปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของสังคมท้องถิ่น เพื่อป้องกันการกว้านซื้อที่ดินเพื่อกักตุนเก็งกำไร โดยไม่ใช่ประโยชน์ เพราะการปล่อยที่ดินให้ทิ้งร้างว่างเปล่า คือ ตัวชี้วัดความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินของประเทศที่ผ่านมา

6.เราขอเรียกร้องต่อกรณีนโยบายการจัดการที่ดิน “ในรูปของธนาคารที่ดินและโฉนดชุมชน” รัฐบาล จะต้องกำหนดเป็น “แผนแม่บทการปฏิรูปที่ดินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนทั้งระบบ เพื่อให้ชุมชนพึ่งตนเองได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยจะต้องยึดหลักเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 ดังต่อไปนี้

- มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู ฟื้นคืน ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

- มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง

- มาตรา 83 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

- มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) ว่าด้วยการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

7.เราเห็นว่า การดำเนินการการปฏิรูปที่ดินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน จะสัมฤทธิ์ผลในเชิงปฏิบัติโดยเร็วตามแนวทางการดังกล่าวนี้ รัฐบาลจะต้องบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง รวมทั้งจะต้องนำนโยบายรัฐบาลด้านอื่นๆ มาสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่น การสร้างรายได้และศักยภาพทางเศรษฐกิจ ในระดับฐานราก โดยการจัดตั้ง “กองทุนเศรษฐกิจพอเพียง” และจัดสรรเงินเพิ่มเติมให้จากวงเงินที่เคยจัดสรรให้เดิม เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติระดับชุมชนลดต้นทุนปัจจัยการผลิตทางการเกษตรรวม เป็นต้น



## เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)

ประการสุดท้าย เพื่อให้เกิดกระบวนการแก้ปัญหาโดยเร็ว เราขอเสนอแนวทางรูปธรรมนำร่องการปฏิรูปที่ดิน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนจากประสบการณ์ที่ผ่านมาต่อรัฐบาล ดังต่อไปนี้

1. กรณีที่ดินของรัฐที่รัฐไม่ใช้ประโยชน์ และพบว่าชาวบ้านได้ครอบครองทำกินอยู่แล้ว ให้รัฐนำที่ดินกรณีดังกล่าวมาจัดให้ชาวบ้าน โดยให้รับรองสิทธิการทำประโยชน์แก่ชุมชนในลักษณะโฉนดชุมชน

2. กรณีที่ดินของรัฐที่นำไปให้เอกชนสัมปทานเช่าที่ เช่น กรณีสวนปาล์ม และเหมืองแร่ ให้รัฐแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบสถานะของที่ดินว่า สัญญาเช่าที่ดินสัมปทานเหล่านั้นชอบด้วยกฎหมาย หรือรัฐเสียประโยชน์ หรือ หมดสัญญา หรือ ทำสัญญาเกินจริง หรือ มีการบุกรุกพื้นที่เกินสัญญาหรือไม่ เพื่อดำเนินการทำการยกเลิกสัญญาเช่าเหล่านั้น และนำที่ดินเหล่านั้นมาจัดสรรให้กับชาวบ้านต่อไป

3. กรณีที่ดินเอกชนกวนซื้อไว้เก็งกำไรและไม่ทำประโยชน์ ซึ่งมีชาวบ้านร้องเรียนว่า น่าจะออกเอกสารสิทธิมีชื่อ ให้รัฐบาลเร่งดำเนินการตรวจสอบสถานะที่ดินเหล่านั้นว่าออกเอกสารสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือทิ้งร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์เกินกฎหมายกำหนด หรือเปล่า หากออกมิชอบหรือทิ้งร้างว่างเปล่า ให้รัฐทำการเพิกถอนหรือเวนคืน แล้วนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้กับชาวบ้านในพื้นที่

4. กรณีที่ดินเอกชนที่เป็นหนี้หรือ เอ็นพีแอล ให้รัฐเร่งเจรจาซื้อ แล้วนำมาจัดให้กับคนจน

5. กรณีป่าไม้และที่ดินในเขตป่า ให้รัฐยุติโครงการทั้งหมดที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมเช่น โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ และให้เร่งกันแนวเขตเพื่อรับรองสิทธิการทำประโยชน์ในรูปแบบโฉนดชุมชน

6. กรณีที่ดินของรัฐ และเอกชน ในชุมชนเมือง ให้รัฐเจรจาทำสัญญาเช่าระยะยาว เพื่อรับรองสิทธิให้ชุมชน สามารถเพื่อพัฒนาปรับปรุงชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิม หรือ หากอยู่ไม่ได้ขอให้รื้อย้ายในระยะใกล้เคียงไม่เกิน 5 กิโลเมตรจากชุมชนเดิม เพื่อให้ชุมชนสามารถทำงานในเมืองและพึ่งตนเองได้

7. ให้รัฐจัดตั้งกองทุนที่ดิน เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่เป็นโครงการนำร่องโดยเร่งด่วน

8. การนำร่องการปฏิรูปที่ดิน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ตามหลักการข้างต้น รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจร่วมกันทุกกระบวนการในการปฏิรูปที่ดิน ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐกับตัวแทนประชาชนในสัดส่วนที่เท่าเทียมกันและมีอำนาจสั่งการได้

9. ระหว่างการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามหลักการข้างต้น ขอให้รัฐยุติการจับกุมดำเนินคดีอพยพรื้อย้าย จนกว่าการปฏิรูปที่ดินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนตามหลักการข้างต้นแล้วเสร็จ กรณีที่ได้จับกุมดำเนินคดีไปแล้วให้ดำเนินการถอนฟ้อง หรือการชะลอการฟ้องจนกว่าจะมีนโยบายมารองรับ

เราเห็นว่า นโยบายการจัดหาที่ดิน ในรูปของธนาคารที่ดินและโฉนดชุมชนของรัฐบาล หากนำมาทำเป็นแผนแม่บทตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว ก็จะสามารถแก้ปัญหาที่ดินและความยากจนได้อย่างยั่งยืน

แดง ณ ห้องประชุมสมาคมนักข่าว นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ

แดงเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 29 มกราคม 2552

ภาคผนวก ข.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY



## ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

หน้า ๑

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๗๓ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓

## ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน

พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่สมควรจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชน และประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้กำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีกระบวนการบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

## หน้า ๒

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๗๑ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๑

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉมคน

ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉมคน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล จำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน

(ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉมคน จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดคราวหนึ่งในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งคราวระนั้นอยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

## หน้า ๑

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๗๑ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๑

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ข้อ ๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ดาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่มีอยู่ เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงาน โลกนคชุมชน ต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงาน โลกนคชุมชนตามระเบียบนี้

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงาน โลกนคชุมชนรวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

(๔) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงาน โลกนคชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินงาน โลกนคชุมชน ในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

(๕) ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายและแผนงานของงาน โลกนคชุมชน

(๖) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๗) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับโลกนคชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๘ ให้นายทบบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการ โดยอนุโลม

หน้า ๔

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๗๑ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๑

ข้อ ๕ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ ๑๐ ให้จัดตั้งคณะกรรมการคามระเบียนนี้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ ใช้บังคับ และในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงาน โลกนชุมชนในพื้นที่นำร่อง จำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ข้อ ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการคามระเบียนนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

หน้า ๑

เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๘๘ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑ มิถุนายน ๒๕๕๕

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒)  
พ.ศ. ๒๕๕๕

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการประสานงาน เพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ประกอบด้วย

- (๑) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (๒) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ
- (๓) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ
- (๔) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ
- (๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้
  - (ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล จำนวนห้าคน
  - (ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงาน อันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน
  - (ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน จำนวนหนึ่งคน

หน้า ๒

เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๘๘ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑ มิถุนายน ๒๕๕๕

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการ และเลขาธิการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ”

ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕  
ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร  
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ค.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

### พื้นที่นำร่อง “โฉนดชุมชน” ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

**ภาคเหนือ** จำนวน 13 พื้นที่ ประกอบด้วย บ้านกลาง หมู่ที่ 5 ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ,บ้านแพะใต้ หมู่ 7 ต.หนองล่อง อ.ป่าซาง จ.เชียงใหม่,บ้านท่ากอม่วง ต.หนองปลาทราย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน,หมู่บ้านน้ำปุก หมู่ที่1 ตำบลขุนควร อำเภอปง จังหวัดพะเยา,บ้านแม่หมี หมู่ 6 ตำบลหัวเมือง อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง ,บ้านสมานมิตร หมู่ 1 ต. ดอนศิลา อ. เวียงชัย จ. เชียงราย ,บ้านสันกลาง หมู่ที่ 9 ตำบลป่าแดง อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ ,บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ ,บ้านหินลาดใน หมู่ 7 ต.บ้านโป่ง อ.เวียงป่าเป้า จ.เชียงราย ,บ้านหัวฝาย หมู่ที่ 10 ต.ศรีดงเย็น อ.ไชยปราการ จ.เชียงใหม่ ,บ้านหนองขาวกลาง ตำบลหัวยุปลิง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน, บ้านแม่อมกิ ตำบลแม่วะหลวง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก,บ้านหนองห้า หมู่8 ตำบลบัวใหญ่ อำเภอน่าน้อย จังหวัดน่าน

**ภาคใต้** จำนวน 10 พื้นที่ ประกอบด้วย บ้านตะแพนหมู่ 2, บ้านห้วยครก หมู่ 4, บ้านท่ายูง หมู่ 5, บ้านห้วยไทร-หัสคุณ หมู่ 7, บ้านท่าข้าม หมู่ 8 ตำบลตะแพน อ.ศรีบรรพต จ.พัทลุง และบ้านทับเขือ-ปลักหมู หมู่ 1 ต.ช่อง อ.นาโยง จ.ตรัง และหมู่ 1 ต.บ้านนา อ.ศรีนครินทร์ จ.พัทลุง บ้านคลองไทร บ้านไทรงาม ตำบลไทรทอง อ.ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี และบ้านสันติพัฒนา ต.บางสวรรค์ อ.พระแสง จ.สุราษฎร์ธานี

**ภาคอีสาน** จำนวน 9 พื้นที่ ประกอบด้วยพื้นที่สัญญาเช่า ต.ลำนางรอง อ.โนนดินแดง จ.บุรีรัมย์ ,เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง บ้านห้วยระหงส์ ต.ปากช่อง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ ,เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง บ้านห้วยกลฬา ต.ปากช่อง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ ,อุทยานแห่งชาติน้ำหนาว ตำบลโคกมน อ.น้ำหนาว จ.เพชรบูรณ์ ,ที่สาธารณะทุ่งชำเสี้ยว ต.สระโพนทอง อ.เกษตรสมบูรณ์ จ.ชัยภูมิ ,เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาม้าง ต.ทุ่งลุยลาย อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ,ที่สาธารณะดงกลาง ต.ดงกลาง อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ,ที่สาธารณะดอนฮังเกลือ ต.บึงเกลือ อ.เสลภูมิ จ.ร้อยเอ็ด และ ที่สาธารณะดอนหนองโหมง-หนองกลาง บ้านเขวาโคก ต.สระบัว อ.ปทุมรัตต์ จ.ร้อยเอ็ด

**ภาคกลาง** จำนวน 3 พื้นที่ ประกอบด้วย ชุมชนเพิ่มสิน กรุงเทพมหานคร ,สหกรณ์เช่าที่นาคลองโยง จ.นครปฐม และ สหกรณ์เช่าที่นาพิชัยภูเบนทร์ จ. อุตรดิตถ์ (ซึ่งปัจจุบันได้ถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิก คปท.)



## ข้อมูลสถานะการออกโฉนดชุมชนปี พ.ศ.2558

สรุปข้อมูลการออกโฉนดชุมชนจำแนกภาคปี พ.ศ.2558

สถานะ	จำนวนชุมชน				
	ภาคกลาง และ กรุงเทพมหานคร	ภาคเหนือ	ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	รวม
	(๑๓ จังหวัด)	(๑๒ จังหวัด)	(๑๔ จังหวัด)	(๙ จังหวัด)	(๔๘ จังหวัด)
(๑) รอเอกสารประกอบคำขอดำเนินงานโฉนดชุมชนให้ครบถ้วน	14	159	13	12	198
(๑) ตรวจสอบคำขอและนำเสนอ ปจช.	3	14	20	11	48
(๒) ปจช. มอบหมายให้ตรวจสอบพื้นที่	0	18	0	3	21
(๓) สำรองและตรวจสอบพื้นที่แล้ว	2	96	4	15	117
(๔) เสนอ ปจช. พิจารณาให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน	0	5	3	8	16
(๕) ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาการใช้พื้นที่	4	18	15	21	58
(๖) ออกโฉนดชุมชนแล้ว	1	2	0	0	3
<b>รวม</b>	<b>24</b>	<b>312</b>	<b>55</b>	<b>70</b>	<b>461</b>

## ข้อมูลการขอดำเนินการโฉนดชุมชนแยกตามประเภทที่ดิน ปี พ.ศ.2558

ประเภทที่ดิน	ภาคกลาง และ กรุงเทพมหานคร			ภาคใต้			ภาคเหนือ			ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			รวม		
	๑๓ จังหวัด 24 ชุมชน			๙ จังหวัด 68 ชุมชน			๑๒ จังหวัด 310 ชุมชน			๑๔ จังหวัด 55 ชุมชน			๔๙ จังหวัด 457 ชุมชน		
	ไร่	งาน	ตร.ว.	ไร่	งาน	ตร.ว.	ไร่	งาน	ตร.ว.	ไร่	งาน	ตร.ว.	ไร่	งาน	ตร.ว.
เขตป่าสงวนแห่งชาติ	9,275	0	0	47,712	2	26	871,770	1	7	127,949	2	32	1,056,707	1	65
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	4,886	0	0	5,705	0	0	7,380	1	47	1,775	0	0	19,746	1	47
เขตอนุรักษณ์สัตว์	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,884	0	0	2,884	0	0
เขตอุทยานแห่งชาติ	8,400	0	0	37,370	1	11	139,722	0	22	8,132	0	0	193,624	1	33
เขตปฏิรูปที่ดิน	600	0	0	12,166	3	70	113,896	2	32	101,151	2	20	227,815	0	22
ที่ราชพัสดุ	666	1	87	6,176	0	69	3,204	0	42	5,710	0	0	15,756	2	98
ที่สาธารณประโยชน์	399	3	56	8,037	3	59	46,434	2	92	80,669	2	18	135,542	0	24
ป่าชายเลน	0	0	0	1,371	2	21	0	0	0	0	0	0	1,371	2	21
สวนป่า	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,486	0	0	1,486	0	0
ที่ดินกรมเจ้าท่า	0	0	0	150	3	49	0	0	0	0	0	0	150	3	49
ที่ดินกรมชลประทาน	28	1	75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	1	75
ที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	0	0	14	0	0
ที่ดินองค์การบริหารส่วนจังหวัด	0	0	0	14	2	82	0	0	0	63	2	45	78	1	27
ที่ดินมือเอกสารสิทธิ	1,803	0	31	0	0	0	3,595	1	60	0	0	0	5,398	1	91
ที่ดินประเภทอื่นๆ	3,701	3	20	83	0	0	107,491	2	84	0	0	0	111,276	2	4
ไม่ระบุไม่ชัดเจน	0	0	0	263	0	13	56,313	2	25	0	0	0	56,576	2	38
รวมทั้งสิ้น	29,760	2	69	119,052	0	0	1,349,808	1	11	337,199	3	24	1,875,821	1	4

ภาคผนวก ง.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

(ร่าง) พระราชบัญญัติกฎหมายที่ดินเพื่อคนจน 4 ฉบับ

1.ร่าง พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน

พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติ  
สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน  
พ.ศ. ....  
(ฉบับประชาชนยื่นต่อ ประธานรัฐสภา วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗)

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและ  
ทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ....

**หลักการ**

นำหลักสิทธิชุมชนมาใช้ในการแก้ไขปัญหา โดยรับรองสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและ  
ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของรัฐในรูปแบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Collective Rights) เรียกว่า “สิทธิชุมชนในการ  
จัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ”

**เหตุผล**

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการ  
อนุรักษ์ ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับมีประชาชนจำนวนมากได้  
ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐมาเป็นเวลายาวนาน มีสาเหตุมาจากนโยบายของรัฐในอดีต ความ  
ไม่ชัดเจนของเขตที่ดินของรัฐ ความยากจน และการไร้ที่ทำกินของประชาชน โดยที่ทางราชการไม่สามารถ  
บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดหรืออพยพประชาชนเหล่านั้นออกจากที่ดินของรัฐได้ การปล่อยให้มีการ  
ครอบครองที่ดินของรัฐต่อไปก็จะยิ่งทำให้เกิดปัญหาลุกลามมากขึ้น การจัดที่ดินตามกฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่ได้มี  
หลักประกันว่าจะไม่เกิดการขยายการครอบครองที่ดินของรัฐอีก จึงควรมนำหลักการสิทธิชุมชนที่บัญญัติไว้ใน  
รัฐธรรมนูญมาใช้ร่วมกับการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้รัฐสามารถรักษาที่ดินของรัฐไว้ได้และส่งเสริมให้  
ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข และระยะเวลาที่ได้รับ  
อนุญาต โดยควบคุมกันเอง เป็นการลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน อีกทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมี  
ส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน จึงจำเป็นต้องตรา  
พระราชบัญญัตินี้

**ร่างพระราชบัญญัติ**  
**สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ....**

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบมาตรา ๓๓ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

**มาตรา ๑** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ....”

**มาตรา ๒** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา ๓** บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้ง กับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

**มาตรา ๔** ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามกฎหมายเฉพาะ

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แม่น้ำ ทะเล พันธุ์พืชต่าง ๆ

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสือแสดงสิทธิที่ให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ ครอบครอง ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนในเขตพื้นที่ชุมชน เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการ ด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการโฉนดชุมชน

“คณะกรรมการชุมชน” หมายความว่า คณะกรรมการชุมชนที่ได้รับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ”

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้  
 “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้  
**มาตรา ๕** ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่  
 กับออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้  
 กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

#### หมวด ๑

#### คณะกรรมการโรคชุมชน

**มาตรา ๖** ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการโรคชุมชน” เรียกโดยย่อว่า  
 “คณช.” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ  
 (๒) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเป็นรองประธานกรรมการ  
 (๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวง  
 เกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็น  
 กรรมการ

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสิบคน ซึ่งประธาน คณช. แต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้  
 (ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและ  
 สิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมี  
 ความสมดุล ซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงานอันเป็นที่  
 ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวนสอง  
 คน

(ค) ผู้เชี่ยวชาญซึ่งประธานกรรมการ กรรมการตาม (๑) (๒) (๓) (๔) คัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้  
 ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือ  
 ทรัพยากรธรรมชาติด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการจัดการ  
 ที่ดินและทรัพยากรของชุมชน จำนวนสองคน

ให้เลขาธิการสำนักงานโรคชุมชนเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน  
 โรคชุมชนจำนวนสามคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรี  
 กำหนด

**มาตรา ๗** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี  
 เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่งให้ประธาน คณช. แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ภายในหก  
 สิบวันนับแต่วันที่กรรมการนั้นพ้นจากตำแหน่งโดยให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งคราวระนั้นอยู่  
 ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งว่างอยู่ใน  
 ตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่  
 แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

**มาตรา ๘** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๗ วรรคสาม

**มาตรา ๙** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) นายกรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (๔) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๗) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(๘) พ้นจากการเป็นสมาชิกองค์กรชุมชน หรือองค์กรเอกชน

**มาตรา ๑๐** คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับโฉนดชุมชนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- (๒) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจอนุญาตให้ได้รับโฉนดชุมชน
- (๓) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด
- (๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนหรือการเพิกถอนโฉนดชุมชนให้เป็นไปหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง
- (๖) ติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการในการบุกรุกที่ดินของรัฐ
- (๗) วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือสิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด
- (๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติ ในกรณีที่มีปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย และมาตรการตาม (๑)

(๙) เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการตรากฎหมาย การปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

**มาตรา ๑๑** การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุมในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจ

ปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทน ในกรณีที่ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือคะแนนเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องใด ห้ามมิให้เข้าร่วมพิจารณาและออกเสียงลงคะแนนในเรื่องนั้น

**มาตรา ๑๒** ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ได้ และให้นำมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา ๑๓** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้อภัยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใด ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

**มาตรา ๑๔** ให้คณะกรรมการและอนุกรรมการตามมาตรา ๑๒ ได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยงค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

## หมวด ๒ สำนักงานโหนดชุมชน

**มาตรา ๑๕** ให้จัดตั้งสำนักงานโหนดชุมชนขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรม

**มาตรา ๑๖** ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบงานด้านธุรการของคณะกรรมการและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ
- (๒) ดำเนินการรับคำขอโหนดชุมชน ตรวจสอบคำขอ เอกสารหรือหลักฐานของชุมชน หรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาคำขอโหนดชุมชน
- (๓) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและชุมชน รวมทั้งองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนที่ได้รับโหนดชุมชน ตลอดจนการรายงานคณะกรรมการเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของชุมชนและปัญหาที่พบ
- (๔) สนับสนุนงบประมาณ ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของคณะกรรมการชุมชน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (๕) จัดให้มีฐานข้อมูลชุมชนและที่ดินที่ชุมชนยื่นคำขอและได้รับอนุญาต หรือถูกเพิกถอนโหนดชุมชน รวมทั้งข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจัดทำในรูปของสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ การจัดทำทะเบียนชุมชน การติดตามประเมินผล หรือการวิจัยและพัฒนา
- (๖) จัดฝึกอบรม พัฒนาศักยภาพด้านการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนให้แก่องค์กรชุมชนซึ่งได้รับการรับรองในการจัดการที่ดิน หรือชุมชนอื่นที่มีความประสงค์จะใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้
- (๗) เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับโหนดชุมชน เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน
- (๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย



## หมวด ๓

## สิทธิในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐ

**มาตรา ๑๗** ที่ดินของรัฐที่คณะกรรมการอาจอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งชุมชนได้เข้าครอบครองมาก่อนวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ทำกินของชุมชนและการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

**มาตรา ๑๘** ชุมชนที่ยื่นคำขอรับโฉนดชุมชน จะต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนโดยมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนก่อนวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๗

(๒) มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชน จำนวนอย่างน้อยเจ็ดคน และไม่เกินสิบห้าคน ประธานและกรรมการชุมชนจะต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(ก) มีสัญชาติไทย เว้นแต่กรณีที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

(ข) บรรลุนิติภาวะ

(ค) มีภูมิลำเนา หรือที่อยู่อาศัย หรือที่ทำกินในชุมชนมาก่อนวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๗

(ง) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(จ) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(ฉ) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(ข) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๓) เป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น

(๔) เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบโดยมีข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนที่ชัดเจน

คณะกรรมการอาจกำหนดคุณสมบัติของชุมชนที่ยื่นคำขอรับโฉนดชุมชนให้แตกต่างไปจาก (๒) และ (๓) โดยคำนึงถึงสภาพพื้นที่ ประเพณี วัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ และประโยชน์ที่จะได้รับในการให้โฉนดชุมชน

**มาตรา ๑๙** ชุมชนใดรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือเป็นชุมชนตามกฎหมายอื่น หากมีคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติที่ไม่ขัดหรือแย้งกับความในมาตรา ๑๘ (๒) มีสิทธิยื่นคำขอรับโฉนดชุมชนได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือชุมชนตามกฎหมายอื่น เป็นคณะกรรมการชุมชนตามมาตรา ๑๘ (๒)

**มาตรา ๒๐** ชุมชนที่ประสงค์จะยื่นคำขอรับโฉนดชุมชนให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานตามแบบและเอกสารหรือหลักฐานที่กำหนด ดังนี้

(๑) แบบคำขอรับโฉนดชุมชน

(๒) แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่จะขอรับโฉนดชุมชน

(๓) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(๔) ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน ความสัมพันธ์ของชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(๕) ข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนในการจัดการโฉนดชุมชน

(๖) ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการจัดการโฉนดชุมชน รวมทั้งแนวทางการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการโฉนดชุมชน

(๗) เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๒๑** ให้สำนักงานตรวจสอบคำขอ เอกสาร หรือหลักฐานของชุมชนให้แล้วเสร็จภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่รับคำขอเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการได้รับคำขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินตั้งอยู่ และภาคประชาชนเพื่อทำการตรวจสอบ รวมทั้งอาจสอบถามความคิดเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชุมชนดังกล่าวตั้งอยู่ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับคำขอจากสำนักงาน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ทั้งนี้หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งอนุกรรมการให้เป็นไปตามคณะกรรมการประกาศกำหนด

กรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อการตรวจสอบในพื้นที่ คณะกรรมการอาจขยายระยะเวลาออกไปได้แต่รวมแล้ว ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่ได้รับคำขอจากสำนักงาน และแจ้งเหตุผลความล่าช้าให้คณะกรรมการชุมชนที่ยื่นคำขอทราบ

**มาตรา ๒๒** เมื่อคณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้ชุมชนใดได้รับโฉนดชุมชนโดยอาจกำหนดเงื่อนไขและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่รับรองให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ และให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลดำเนินการกันแนวเขต ดำเนินการร่วมกับชุมชนตามที่คณะกรรมการมีมติเพื่อให้ชุมชนจัดการที่ดินทำกินและทรัพยากรธรรมชาติต่อไป

ชุมชนใดได้ยื่นคำขอรับโฉนดชุมชนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องชะลอดำเนินคดีที่เกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่นั้นโดยมีให้ถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องจนกว่าคณะกรรมการจะมีมติตามคำขอตามวรรคหนึ่ง หรือมติทบทวนคำขอมาตรา ๒๔ แล้วแต่กรณี

สิทธิในการนำคดีอาญาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐมาฟ้องร้องย่อมระงับไปเมื่อคณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน

**มาตรา ๒๓** เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนใดได้รับโฉนดชุมชนแล้วให้ถือว่าชุมชนนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ และข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนในการจัดการโฉนดชุมชนที่ยื่นคำขอไว้แล้ว สามารถบังคับใช้ได้ตามพระราชบัญญัตินี้หากชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชน จะเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนในการจัดการโฉนดชุมชนจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

**มาตรา ๒๔** หากชุมชนใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการในการขอรับโฉนดชุมชน ให้สำนักงานแจ้งมติของคณะกรรมการไปยังชุมชนที่ยื่นคำขอพร้อมทั้งเหตุผลเป็นหนังสือในกรณีชุมชนที่ยื่นคำขอประสงค์จะขอให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนมติให้ยื่นเรื่องพร้อมหลักฐานต่อสำนักงานภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับมติดังกล่าวเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา มติของคณะกรรมการไม่ตัดสิทธิของชุมชนที่จะยื่นคำขอใหม่

การดำเนินการในชุมชน แจ้งมติคณะกรรมการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพื่อพิจารณาการขอรับโฉนดชุมชนให้เป็นไปตามข้อตกลงที่สำนักงานทำไว้กับหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

**มาตรา ๒๕** เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนแล้วให้สำนักงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องออกหนังสืออนุญาตให้ชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนดพร้อมข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการอนุญาตให้แก่ชุมชนที่ได้รับอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐาน

การรับรองให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชน แต่ละครั้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๒๖** การกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดโดยคำนึงถึงการจัดการการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

**มาตรา ๒๗** ให้คณะกรรมการชุมชนมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ให้สอดคล้องกับลักษณะของชุมชนดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำหรือปรับปรุงข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกในชุมชน และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์และความเป็นธรรมของสมาชิกในชุมชนโดยให้สอดคล้องวัฒนธรรม ประเพณีความเชื่อของชุมชนแต่ละพื้นที่

(๒) จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยครอบคลุม ถึงที่ดินรายแปลงที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนใช้ประโยชน์ ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้เป็นผู้บริหารจัดการ

(๓) กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมิโนเวศของชุมชน

(๔) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

(๕) กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ตลอดจนสอดส่องดูแล และแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง

(๖) ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

(๗) ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่คณะกรรมการกำหนด

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชน

ให้คณะกรรมการชุมชนรายงานผลการดำเนินงานทุกหกเดือนต่อที่ประชุมสมาชิกในชุมชน

**มาตรา ๒๘** ให้คณะกรรมการชุมชนจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกของชุมชนตามข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชน

ชุมชนที่ช่วยเหลือ สนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการอนุรักษ์ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียงอาจได้รับคำตอบแทนที่หน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๒๙** สมาชิกของชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์จะต้องใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามขอบเขตที่ได้รับอนุญาตและข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชน ห้ามมิให้แบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่น ยกเว้นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หากสมาชิกของชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินไม่ประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอีกต่อไป อาจละสิทธิในที่ดินและรับค่าชดเชยตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่คณะกรรมการชุมชนกำหนดและให้ที่ดินนั้นตกกลับไปยังชุมชน เพื่อคณะกรรมการชุมชนจะได้จัดสรรให้แก่ผู้ที่เป็นสมาชิกของชุมชนรายอื่นที่มีความต้องการ

**มาตรา ๓๐** เพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการจัดการโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้คณะกรรมการชุมชนมีหน้าที่จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคให้คณะกรรมการทราบเป็นประจำปีละครั้ง

**มาตรา ๓๑** ก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนอย่างน้อยเก้าสิบวันให้ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนที่ประสงค์จะจัดการโฉนดชุมชนต่อไปยื่นคำขอต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนต่อไป

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานและคณะกรรมการพิจารณาโดยเร็ว ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการให้ชุมชนนั้นมีสิทธิในการจัดการโฉนดชุมชนต่อไปจนกว่าคณะกรรมการจะมีมติอย่างหนึ่งอย่างใด

ชุมชนใดที่มีผลงานในการจัดการโฉนดชุมชน ช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐหรือดูแลพื้นที่โดยรอบตามที่ได้รับมอบหมายเป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือทรัพยากรธรรมชาติให้ชุมชนนั้นได้รับโฉนดชุมชนต่อไป

#### **หมวด ๔** **การเพิกถอนโฉนดชุมชน**

**มาตรา ๓๒** หากพบว่าชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนแห่งใด มีการกระทำขัดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่ได้รับโฉนดชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือเพื่อให้ชุมชนแห่งนั้นทำการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาอันสมควรหากชุมชนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตาม แต่ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ให้สำนักงานแจ้งเตือนเป็นหนังสืออีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ชุมชนปฏิบัติตามในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินเก้าสิบวัน หากชุมชนยังไม่ปฏิบัติตามให้สำนักงานนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาเพิกถอนโฉนดชุมชนของชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ และให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นดูแลที่ดินดังกล่าวต่อไป

**มาตรา ๓๓** ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐหากไม่ประสงค์ที่จะจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐแปลงนั้นต่อไป ให้แจ้งความประสงค์ พร้อมทั้งแผนงานในการขุบเลิกการจัดการโฉนดชุมชน การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สินและภาระที่มีต่อทางราชการเป็นหนังสือต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนการขุบเลิกเมื่อคณะกรรมการมีมติให้ขุบเลิกแล้วให้ถือว่าชุมชนนั้นพ้นจากภาระการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐนั้น และให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นดูแลที่ดินดังกล่าวต่อไป

**หมวด ๕**  
**การสนับสนุนชุมชนในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินเอกชน**

**มาตรา ๓๔** ชุมชนที่มีความประสงค์จะใช้โฉนดชุมชนในที่ดินของเอกชนให้ชุมชนยื่นคำขอรับการสนับสนุนต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาเมื่อคณะกรรมการมีมติให้ความเห็นชอบ แล้วให้สำนักงานดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวในแบบเดียวกันกับชุมชนที่ได้รับการรับรองให้ได้รับโฉนดชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

ให้สำนักงานออกหนังสือรับรองให้ชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมข้อตกลงสนับสนุนการดำเนินงานให้แก่ชุมชนที่ได้รับอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐาน

**มาตรา ๓๕** หลักเกณฑ์การยื่นคำขออนุญาตในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินของเอกชน ให้นำความตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

**หมวด ๖**  
**พนักงานเจ้าหน้าที่**

**มาตรา ๓๖** พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการเข้าไปในที่ดินที่ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก เพื่อติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข หรือข้อตกลงที่ได้รับโฉนดชุมชน และให้คณะกรรมการชุมชนหรือสมาชิกของชุมชนอำนวยความสะดวกตามสมควร

**มาตรา ๓๗** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา ๓๘** ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

**หมวด ๗**  
**บทลงโทษ**

**มาตรา ๓๙** สมาชิกของชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการชุมชน หากจำหน่าย จ่าย โอน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หรือมีการครอบครองที่ดินเพิ่มเติมจากที่ได้รับจัดสรรโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดซื้อ รัับโอน เช่า เช่าซื้อ หรือใช้ประโยชน์ที่ดินโดยจ่ายค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม โดยไม่มีสิทธิในที่ดินที่ชุมชนได้รับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

**มาตรา ๔๐** ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการโรคชุมชน ให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโรคชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโรคชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโรคชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

**มาตรา ๔๑** ในระหว่างที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสำนักงานโรคชุมชน ให้สำนักงานโรคชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

**มาตรา ๔๒** เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานโรคชุมชนดำเนินการไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร จัดการที่ดิน สบับสนุนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างมาช่วยปฏิบัติงานในสำนักงานโรคชุมชนไปพลางก่อนเป็นการชั่วคราวโดยให้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมแต่อยู่ในบังคับบัญชาของเลขาธิการ สำนักงานโรคชุมชน

**มาตรา ๔๓** ให้ถือว่าการอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และโรคชุมชนที่ออกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโรคชุมชน แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโรคชุมชน (ฉบับที่ ๒) เป็นการรับรองโรคชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

คำขออนุญาตที่ได้ยื่นไว้แล้วตามวรรคหนึ่งก่อนที่พระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ.

ร่างพรบ.สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ....

**เหตุผลและความจำเป็น**

- ปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทยึดเยื่อเกี่ยวกับที่ดินระหว่างราษฎรกับหน่วยงานรัฐ
- กฎหมายและกลไกที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้
- ปัญหาที่ดินหลุดมือจากเกษตรกร
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ได้กำหนดเรื่องสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน อีกทั้งมาตรา 85 (2) กำหนดให้ดำเนินการให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง

**หลักการ**

นำหลักสิทธิชุมชนมาใช้ในการแก้ไขปัญหา โดยรับรองสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของรัฐในรูปแบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Collective Rights) เรียกว่า “สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ”

ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ....

**คณะกรรมการชุมชน**

- จัดทำข้อกำหนดการบริหารจัดการชุมชน การจัดการที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ
- จัดทำระบบข้อมูลและแผนที่ชุมชนท้องถิ่น
- กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน ระบบการถือสิทธิ์ที่ดิน
- กำหนดแผนเกษตรยั่งยืน การดูแลรักษา และ การ 1.5 ประ โย ช ุ ม จาก ทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน
- ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน วัตถุประสงค์และวิธีการ
- จัดทำรายงานการดำเนินการเสนอต่อ คณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

**คณะกรรมการเพิกถอน**

- ให้สหฯ มีหน้าที่แจ้งมติชุมชนเพื่อให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาตามสมควร
- ให้สหฯ มีหน้าที่แจ้งมติชุมชนอีกครั้ง ในกรณีที่ชุมชนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้สหฯ นำเสนอคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อพิจารณาเพิกถอน
- หากคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมีมติเพิกถอน ให้แจ้งหน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นดูแลที่ดินตามกระบวนการตามปกติ

**คณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบ**

- คณะกรรมการชุมชนมีคำสั่งสหฯ สหฯ ตรวจสอบด้วย เอกสาร สอบถามความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อยุ่ท ษา 60 วัน
- เสนอคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมิให้เกิดความเสียหาย
- ให้ชุมชนมีสถานะเป็นนิติบุคคล หรือกำหนดหรือระเบียบในการจัดการที่ดินที่ขึ้นต่อกันให้สามารถทำได้
- ให้ สหฯ ร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่ทำงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นกับหน่วยงานที่ดินร่วมกับชุมชน และออกหนังสือรับรองให้ชุมชนพร้อมเอกสารที่เป็นเงื่อนไข

สหฯ - สำนักงานสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

**ความเชื่อมโยงของร่างกฎหมายที่ดิน 4 ฉบับ**

ร่างกฎหมายที่ดินทั้ง 4 ฉบับ ถูกออกแบบให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ

ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... มีความเชื่อมโยงกับร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... อย่างน้อย 2 ประการ ดังนี้ ประการแรก สถาบันเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรซึ่งได้ที่ดินมาโดยการสนับสนุนจากธนาคารที่ดินสามารถจัดที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ประการที่สอง กำหนดให้สมาชิกในชุมชนซึ่งได้รับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติสามารถใช้ที่ดินนั้นเป็นหลักทรัพย์นำไปค้ำประกันสินเชื่อจากธนาคารที่ดินได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุนสำหรับนำมาพัฒนาการผลิตของเกษตรกร

ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... มีความเชื่อมโยงกับร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ... โดยผ่านธนาคารที่ดิน ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณการดำเนินงานสัดส่วนร้อยละ 70 ของภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าที่จัดเก็บได้ และธนาคารที่ดินจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมที่ดินที่ถูกกระจายออกมาจากผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ อันเนื่องมาจากแรงกดดันจากมาตรการของร่าง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรและคนยากจนสามารถเข้าถึงที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

นอกจากนี้ยังมีความเชื่อมโยงกับร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. .... ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ยากไร้ในการต่อสู้คดีเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ในกระบวนการยุติธรรม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงจำเป็นต้องได้รับการผลักดันร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับไปพร้อมๆ กัน





## 2.ร่าง พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ...

## ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน

พ.ศ. ....

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน

พ.ศ. ....

**หลักการ**

จัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกสนับสนุนให้เกษตรกรและคนยากจนได้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยให้เกษตรกรหรือคนยากจนกู้ยืมเพื่อซื้อที่ดิน ไร่ถอนที่ดิน ปรับปรุงพัฒนาที่ดิน รวมถึงการจัดหาที่ดินโดยการจัดซื้อ การเวนคืนที่ดินที่มีสภาพเหมาะสมกับเกษตรกรกรม ฯลฯ

**เหตุผล**

โดยที่ประเทศไทยมีประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันพบว่า เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนจำนวนมากขาดแคลนและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับอยู่อาศัย อันเนื่องมาจากปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๕ (๒) ได้กำหนดแนวนโยบายให้กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรสนับสนุนการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและที่ดินที่อยู่อาศัยของคนจน รวมทั้งสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน เพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน

พ.ศ. ....

ให้มีกฎหมายว่าด้วยธนาคารที่ดิน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

**มาตรา ๑** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....”

**มาตรา ๒** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา ๓** ในพระราชบัญญัตินี้

“**เกษตรกรรม**” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“**เกษตรกร**” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยไม่เพียงพอแก่การทำกิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“**สถาบันเกษตรกร**” หมายความว่า สหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และให้หมายความรวมถึงกลุ่มหรือคณะของเกษตรกรที่รวมกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน โดยจะเป็นหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ และได้ขึ้นทะเบียนต่อธนาคารที่ดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“**ผู้ยากจน**” หมายความว่า ผู้ที่มีรายได้น้อยและไม่มีที่ดินทำกินหรือไม่มีที่ดินที่ใช้เป็น ที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“**ที่ดิน**” หมายความว่า ที่ดินที่ใช้ทำเกษตรกรรมหรือที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรกรรม และให้หมายความรวมถึงที่ดินที่ผู้ยากจนใช้เป็นที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“**ธนาคาร**” หมายความว่า ธนาคารที่ดิน

“**คณะกรรมการ**” หมายความว่า คณะกรรมการธนาคารที่ดิน

“**ผู้จัดการ**” หมายความว่า ผู้จัดการธนาคารที่ดิน

“**รัฐมนตรี**” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา ๔** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

**หมวด ๑**  
**การจัดตั้งและวัตถุประสงค์**

**มาตรา ๕** ให้จัดตั้งธนาคารขึ้นเรียกว่า “ธนาคารที่ดิน” ให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Land Bank of Thailand” เรียกโดยย่อว่า “LBT” และให้มีตราเครื่องหมายของธนาคารที่ดิน

รูปลักษณ์ของตราเครื่องหมายตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา ๖** ให้ธนาคารเป็นนิติบุคคล มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียง และจะตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่ใดในราชอาณาจักรก็ได้

การจัดตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

**มาตรา ๗** ให้ธนาคารมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

(๒) เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย

(๓) เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

**หมวด ๒**  
**ทุนและรายได้**

**มาตรา ๘** ทุนและทรัพย์สินของธนาคารประกอบด้วย

(๑) ทุนหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา ตามมาตรา ๔๗

(๒) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(๓) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๔) ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าตามที่มิถุนายนกำหนด

(๕) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๖) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(๗) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของธนาคาร

รัฐต้องจัดสรรเงินตาม (๒) ให้เพียงพอต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

ในกรณีธนาคารมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับการดำเนินงาน รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบทุนของธนาคารเท่าจำนวนที่จำเป็น

**มาตรา ๙** ธนาคารมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรายได้ของธนาคารไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

**มาตรา ๑๐** รายได้ที่ได้มาในปีหนึ่งๆ ให้ธนาคารใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ดังนี้

- (๑) จ่ายดอกเบี้ยเงินฝาก
- (๒) จ่ายเป็นเงินอื่นใดที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพัน
- (๓) จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของธนาคาร

**มาตรา ๑๑** รายได้เมื่อหักรายจ่ายตามมาตรา ๑๑๐ แล้ว หากมีจำนวนเหลือหลังจัดสรรเป็นเงินสำรองเพื่อการขยายงาน ให้สะสมไว้สำหรับใช้ในกิจการของธนาคารต่อไป

ถ้ารายได้ที่ได้มาในปีใดไม่พอแก่รายจ่ายประจำปีนั้น ให้จ่ายจากเงินที่ได้สะสมไว้สำหรับใช้ในกิจการของธนาคารได้เท่าจำนวนที่ขาด

**มาตรา ๑๒** กิจการของธนาคารไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้จัดการ พนักงาน และลูกจ้างของธนาคารต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

### หมวด ๓ อำนาจหน้าที่

**มาตรา ๑๓** ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่มีสภาพเหมาะแก่การทำเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย แต่ผู้มีกรรมสิทธิ์ไม่ประสงค์จะใช้เพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรม หรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐหรือเอกชน เพื่อนำมาทำเกษตรกร สถาปนเกษตรกร หรือผู้ยากจนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(๒) ให้กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้

- (ก) เพื่อให้ผู้กู้ซื้อที่ดินเป็นของตนเอง
- (ข) เพื่อให้ผู้กู้ไถถอนจำนองอันผูกพันที่ดิน
- (ค) เพื่อให้ผู้กู้ไถถอนจากการขายฝากที่ดิน
- (ง) เพื่อให้ผู้กู้ใช้ในการลงทุนปรับปรุงพัฒนาที่ดินหรือขยายการทำประโยชน์
- (จ) เพื่อกิจการอื่นตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(๓) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครองครอบครอง เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอน สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ จำนำหรือรับจำนำ จำนองหรือรับจำนอง ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่ง สหกรณ์ทรัพย์หรือคลังทรัพย์ ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๔) บริหารจัดการที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์มอบหมายให้ดำเนินการเพื่อให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนเช่าทำประโยชน์ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร

(๕) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(๖) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(๗) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้

(๘) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการให้กู้เงิน หรือค่าประกันเงินกู้และค่าดำเนินการอื่นๆ

(๙) จัดหาทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคาร

(๑๐) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(๑๑) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(๑๒) ประสานงาน ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(๑๓) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(๑๔) ประกอบกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารตามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ ทั้งนี้ ให้ประกอบได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

(๑๕) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

การเวนคืนที่ดินตาม (๑) การเข้าร่วมทุนตาม (๕) และการกู้ยืมเงินตาม (๖) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

สถาบันเกษตรกร เกษตรกร ผู้ยากจน มีสิทธิร้องขอให้ธนาคารที่ดินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของธนาคารตามมาตรา ๑๓ (๑) และ (๒) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

**มาตรา ๑๔** ถ้าธนาคารได้ที่ดินแปลงใดมาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนเพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร ให้สิทธิของผู้เช่าที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่าหรือตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดตามสัญญา

**มาตรา ๑๕** ในการเวนคืนที่ดินหรือสิ่งห้ามทรัพย์ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา ๑๖** การชำระราคาที่ดินหรือสิ่งห้ามทรัพย์ที่จัดซื้อหรือค่าทดแทนการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่ายเป็นเงินสด หรือเป็นเงินสดและพันธบัตร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง และมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาไถ่ถอน เงื่อนไข และวิธีการในการออกพันธบัตร ทั้งนี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พันธบัตรตามวรรคสองเมื่อครบกำหนดชำระให้ชำระจากเงินของธนาคาร

**มาตรา ๑๗** ผู้ใดจะยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับธนาคารในเรื่องทรัพย์สินของธนาคารไม่ได้

อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินที่ธนาคารได้มาให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของธนาคารเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร และตามพระราชบัญญัตินี้

บรรดาการกระทำหรือกิจการที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของธนาคารให้ได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมที่จะต้องเสียตามประมวลกฎหมายที่ดิน

**มาตรา ๑๘** ที่ดินที่บุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ไปโดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินของธนาคาร ให้อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายดังต่อไปนี้

- (๑) จะแบ่งแยกไม่ได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคาร
- (๒) จะให้ผู้อื่นเช่าไม่ได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคาร
- (๓) จะโอนไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่
  - (ก) ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม
  - (ข) โอนไปยังเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร โดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคาร
  - (ค) โอนให้แก่ธนาคารเพื่อวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้

การพิจารณาให้ความเห็นชอบตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

#### หมวด ๔

#### การบริหารกิจการของธนาคาร

.....

**มาตรา ๑๙** ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการธนาคารที่ดิน” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูง ทางด้านการบริหาร ด้านการเงินการคลัง ด้านการจัดการที่ดิน หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ ต่อกิจการของธนาคาร

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนหกคน ได้แก่ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย และประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ

(๓) กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร จำนวนสองคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนสถาบันเกษตรกร

(๔) กรรมการผู้แทนผู้ยากจน จำนวนหนึ่งคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหา จากตัวแทนผู้ยากจน

(๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสองคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์ด้านการจัดการที่ดิน ด้านเกษตรกรรม ด้านการพัฒนาสังคม หรือสาขาวิชาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็น ประโยชน์ต่อกิจการของธนาคาร โดยในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงาน ในหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วย

ให้ผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้จัดการแต่งตั้งพนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ กรรมการ ผู้แทนสถาบันเกษตรกร และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทน สถาบันเกษตรกร และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามมาตรา ๒๒ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

**มาตรา ๒๐** ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย  
 (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์  
 (๓) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย  
 (๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ  
 (๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

- (๖) ไม่เคยได้รับโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยทุจริต  
 (๗) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง  
 (๘) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับธนาคาร หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของธนาคาร หรือขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของธนาคารไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้แทนของธนาคาร ในการเข้าร่วมลงทุนกับนิติบุคคลอื่นตามมาตรา ๑๓ (๕)

- (๙) ไม่เป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในธนาคารอื่น

**มาตรา ๒๑** ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

**มาตรา ๒๒** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย  
 (๒) ลาออก  
 (๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ  
 (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๐

**มาตรา ๒๓** ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ทำการสรรหาและเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่วาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสถาบันเกษตรกร หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้กรรมการที่เหลือเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

**มาตรา ๒๔** คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและธนาคารให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของธนาคาร  
 (๒) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของธนาคาร  
 (๓) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้จัดการ พนักงานและลูกจ้างของธนาคารตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับธนาคารในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การบริหารทั่วไปของธนาคาร การจัดแบ่งส่วนงานของธนาคารและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของพนักงานและลูกจ้าง

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง

(ง) การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของธนาคาร รวมทั้งการบัญชี และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่พนักงานและลูกจ้าง

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(ช) การสรรหา การแต่งตั้ง และถอดถอนผู้จัดการ การปฏิบัติงานของผู้จัดการ และการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

(๕) เสนอรายงานประจำปีและความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(๖) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารและตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของธนาคาร

ระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญตาม (๔) (ง) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

**มาตรา ๒๕** การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุมพิจารณาเรื่องนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ อย่างไรก็ตามอย่างหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อเสนอรายงานต่อคณะกรรมการหรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้



**มาตรา ๒๖** คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของธนาคารเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา ๒๗** ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

**มาตรา ๒๘** ให้ธนาคารมีผู้จัดการคนหนึ่ง

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้จัดการ

ในกรณีที่ไม่มีผู้จัดการหรือผู้จัดการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองผู้จัดการที่มีอาวุโสตามลำดับปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองผู้จัดการ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

**มาตรา ๒๙** ผู้จัดการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่ธนาคารได้เต็มเวลาและต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของธนาคารตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๑๓
- (๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๐ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙)

**มาตรา ๓๐** ผู้จัดการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

**มาตรา ๓๑** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้จัดการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้จัดการ
- (๔) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๓๐๒๙

มติของคณะกรรมการให้ผู้จัดการออกจากตำแหน่งตาม (๔) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้จัดการ

**มาตรา ๓๒** ผู้จัดการมีหน้าที่บริหารกิจการของธนาคารให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของธนาคาร ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด มติ นโยบายและประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา ๓๙๘ วรรคสอง รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอเป้าหมายและแผนงานต่อคณะกรรมการเพื่อให้การดำเนินงานของธนาคารบรรลุวัตถุประสงค์

(๒) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการ

(๓) ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของธนาคารให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ

๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย  
 ผู้จัดการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของธนาคาร

**มาตรา ๓๓** ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) แต่งตั้งหรือผู้จัดการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเพื่อเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงาน  
 (๒) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนให้พนักงานและลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี และระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๓๔** ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้จัดการเป็นผู้แทนของธนาคารเพื่อการนี้ ผู้จัดการจะมอบอำนาจให้พนักงานของธนาคารปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

นิติกรรมใดที่ผู้จัดการหรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้จัดการกระทำโดยฝ่าฝืนข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดย่อมไม่ผูกพันธนาคาร เว้นแต่คณะกรรมการจะให้สัตยาบัน

**มาตรา ๓๕** ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้จัดการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

#### หมวด ๕ พนักงานและลูกจ้าง

**มาตรา ๓๖** พนักงานและลูกจ้างต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) สามารถทำงานให้แก่ธนาคารได้เต็มเวลา
- (๔) มีความรู้หรือประสบการณ์เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของธนาคาร
- (๕) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘)

**มาตรา ๓๗** พนักงานและลูกจ้างพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๓๖
- (๔) ถูกให้ออก เพราะไม่ผ่านการประเมินผลงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในข้อบังคับ
- (๕) ถูกไล่ออกหรือปลดออก เพราะผิดวินัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในข้อบังคับ

**หมวด ๖**  
**การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานของธนาคาร**

**มาตรา ๓๘** การบัญชีของธนาคาร ให้จัดทำตามหลักสากล ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของธนาคาร ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีพนักงานของธนาคารทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะและได้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๓๙** ให้ธนาคารจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของธนาคาร โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ

เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของธนาคาร สอบถามผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ตรวจสอบภายใน พนักงานและลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น และเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของธนาคารเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

**มาตรา ๔๐** ให้ธนาคารทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรีทุกสิ้นปี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของธนาคารในปีที่ล่วงมาแล้ว บัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

**มาตรา ๔๑** เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของธนาคารให้มีประสิทธิภาพเกิดผลสัมฤทธิ์ สร้างความรับผิดชอบและความเชื่อถือแก่สาธารณชนในกิจการของธนาคาร ตลอดจนการติดตามความก้าวหน้าและการตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้ธนาคารจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่นานกว่าสามปี

การประเมินผลการดำเนินงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำโดยสถาบัน หน่วยงาน องค์กร หรือคณะบุคคลที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลการดำเนินงานโดยมีการคัดเลือกหรือแต่งตั้งตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การประเมินผลการดำเนินงานของธนาคารจะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏในด้านประสิทธิภาพ ในด้านประสิทธิภาพ ในด้านการพัฒนาองค์กร และในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการจะได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้น

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น คณะกรรมการจะจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานเป็นครั้งคราวตามมาตรานี้ด้วยก็ได้

ให้ธนาคารรายงานผลการประเมินผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

**หมวด ๗**  
**การกำกับดูแล**

.....

**มาตรา ๔๒** ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของธนาคารให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคาร นโยบายของรัฐบาลและมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคาร เพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ธนาคารชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้ง การกระทำของธนาคารที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคาร นโยบายของรัฐบาล หรือมติของ คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคาร ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารได้

**หมวด ๘**  
**บทกำหนดโทษ**

.....

**มาตรา ๔๓** ผู้ใดจงใจแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ หรือยินยอมให้ผู้ใดแจ้งข้อความที่ตนรู้ว่าเป็นเท็จ และข้อความนั้นปรากฏอยู่ในตราสารใดๆ บรรดาที่ส่งให้แก่ธนาคารเพื่อเป็นหรือชวนให้เข้าใจว่าเป็น หลักประกันเงินที่ธนาคารให้กู้ยืม มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา ๔๔** ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ได้รับหรือยอมจะรับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดใน หน้าที่ ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุก ตลอดชีวิต หรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา ๔๖** ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้างของธนาคาร ผู้สอบบัญชี หรือผู้ตรวจบัญชีของธนาคารผู้ได้ล่วงรู้กิจการของธนาคารอันเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ ในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย หรือเป็นกิจการที่คณะกรรมการมีมติ ให้สงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเผยแพร่แก่บุคคลอื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกิน ห้าแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ความในวรรคหนึ่ง มิให้นำมาใช้บังคับแก่การเปิดเผยในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การเปิดเผยตามหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี
- (๒) การเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคาร
- (๔) การเปิดเผยแก่ผู้สอบบัญชีที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล
- (๕) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ
- (๖) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

บทเฉพาะกาล

**มาตรา ๔๗** เมื่อได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.๒๕๕๔ เป็นอันยุบเลิก และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ประกาศยุบเลิกสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในราชกิจจานุเบกษา

ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ ภาระผูกพัน งบประมาณของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.๒๕๕๔ ไปเป็นของธนาคารตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา ๔๘** ให้พนักงานและลูกจ้างของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.๒๕๕๔ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารที่ดิน โดยให้ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นเท่าที่ได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อน จนกว่าผู้จัดการจะได้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

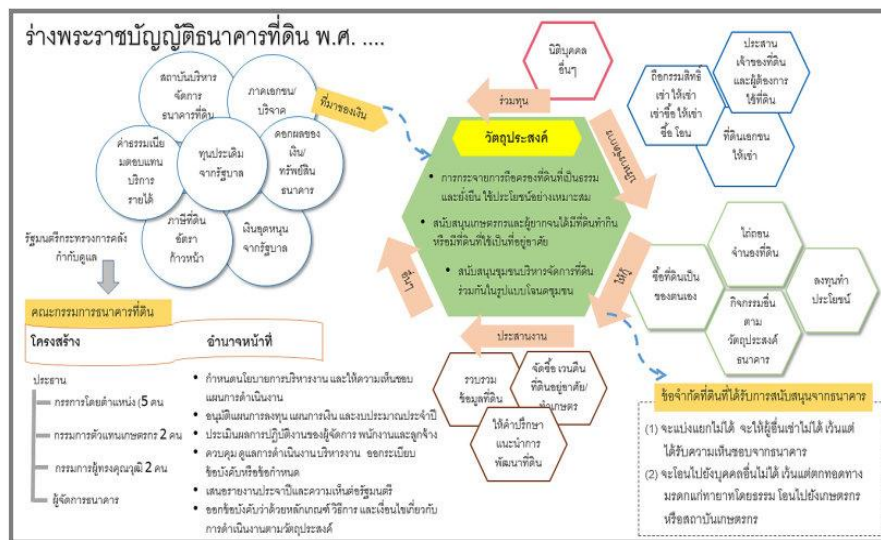
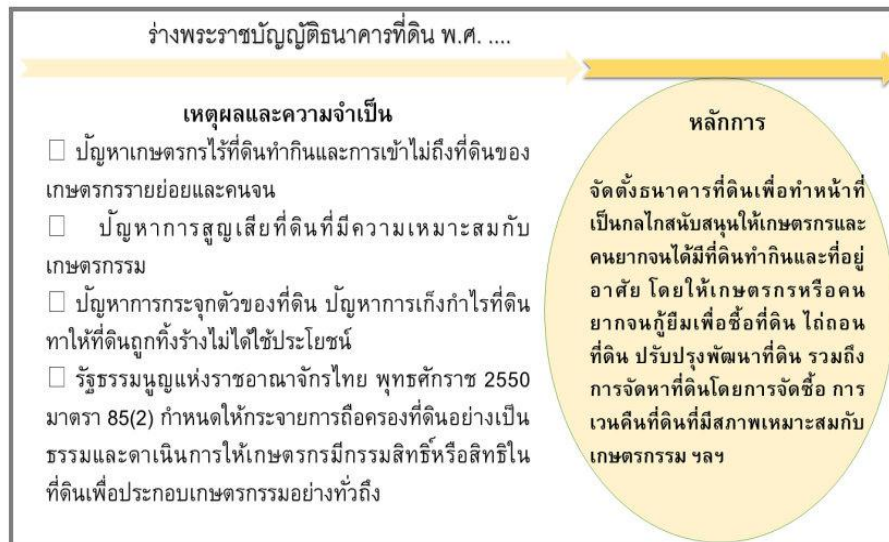
**มาตรา ๔๙** ให้ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.๒๕๕๔ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้จัดการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้จัดการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

**มาตรา ๕๐** ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.๒๕๕๔ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....



## 3.ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า  
พ.ศ. ....

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า  
พ.ศ. ....

**หลักการ**

ใช้มาตรการทางภาษีเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินโดยกำหนดให้มีการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า สำหรับผู้ที่ครอบครองที่ดินเกิน 50 ไร่ ขึ้นไป โดยพิจารณาอัตราก้าวหน้าจาก 2 เงื่อนไข คือ (1) ประเภทการใช้ประโยชน์ และ (2) ขนาดการถือครองที่ดิน

**เหตุผล**

ประเทศไทยมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมมาเป็นเวลานาน โดยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด แต่ยังคงปรากฏปัญหาสำคัญในสังคมไทย นั่นคือ ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินอยู่กับคนบางกลุ่มของประเทศเท่านั้น ในขณะที่คนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะคนยากจนและเกษตรกรรายย่อยไม่มีที่ดินถือครองหรือไม่มีโอกาสในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพยากรและเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศ นอกจากนี้ยังมีการถือครองที่ดินไว้โดยมิได้ทำประโยชน์ แต่เป็นการถือครองไว้เพื่อการเก็งกำไร ดังนั้น เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และทำให้เกิดการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจมากขึ้น รวมทั้งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า

พ.ศ. ....

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

**มาตรา ๑** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....”

**มาตรา ๒** การจัดเก็บภาษีที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. .... เป็นต้นไป

**มาตรา ๓** กฎหมายใดที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งได้บัญญัติให้ทรัพย์สินของบุคคลใดได้รับยกเว้นภาษีอากร ไม่ให้มีความหมายเป็นการยกเว้นภาษีตามพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคแรกมิให้ใช้บังคับกับการยกเว้นภาษีอากรตามกฎหมายที่ตราขึ้นตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติ หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามความตกลงระหว่างประเทศ หรือตามหลักกติกายกเว้นปฏิบัติต่อกับนานาประเทศ

**มาตรา ๔** ในพระราชบัญญัตินี้

“ภาษี” หมายความว่า ภาษีที่ดิน

“ผู้เสียภาษี” หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามพระราชบัญญัตินี้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีหน้าที่เสียภาษีแทนผู้เสียภาษีตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ ชายทะเลด้วย

“ที่ดินทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์” หมายความว่า ที่ดินที่มีการทอดทิ้งและมิได้ใช้ประโยชน์หรือมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดิน หรือก่อให้เกิดแก่ประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือต่อระบบนิเวศน์

“กรมที่ดิน” หมายความว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษี สรรวจ และประเมินภาษีตามพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้ง แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

“สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า สหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และให้หมายความรวมถึงกลุ่มหรือคณะของเกษตรกรที่รวมกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน โดยจะเป็นหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ และได้ขึ้นทะเบียนต่อธนาคารที่ดิน



“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการภาษีที่ดิน  
 “คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์” หมายความว่า คณะกรรมการกำหนดราคาประเมิน  
 ทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน  
 “พนักงานสำรวจ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่สำรวจที่ดินที่ผู้เสียภาษีถือครองอยู่  
 “พนักงานประเมิน” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่ประเมินภาษี  
 “พนักงานเก็บภาษี” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่รับชำระภาษีและเร่งรัดการชำระภาษี  
 “ปี” หมายความว่า ปีปฏิทิน  
 “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้  
**มาตรา ๕** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการ  
 ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงร่วมกันเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึง  
 แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน  
 กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

#### หมวด ๑

#### บททั่วไป

**มาตรา ๖** ภาษีที่ดินนี้อยู่ในประเภทภาษีอากรประเมิน และให้พนักงานประเมินเป็นผู้ประเมินภาษีนี้  
**มาตรา ๗** ให้กรมที่ดินมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากที่ดินตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้  
 ให้กรมที่ดินส่งมอบภาษีที่จัดเก็บได้ ร้อยละเจ็ดสิบ ให้เป็นรายได้ของธนาคารที่ดิน และร้อยละสามสิบ  
 ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนของขนาดที่ดินที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 นั้น เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว  
**มาตรา ๘** ให้ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินดังต่อไปนี้ได้รับการยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัตินี้  
 (๑) ที่ดินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สิน  
 ฝ่ายพระมหากษัตริย์  
 (๒) ที่ดินส่วนพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์  
 ที่มีได้ผลประโยชน์ และไม่ให้รวมถึงที่ดินทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดิน  
 (๓) ที่ดินของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐซึ่งใช้ในกิจการของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ หรือ  
 ในกิจการสาธารณะ ทั้งนี้ โดยมีได้ใช้หาผลประโยชน์ และไม่ให้รวมถึงที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินทอดทิ้งไม่ใช้  
 ประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดิน  
 (๔) ที่ดินที่เป็นที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ  
 หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ซึ่งประเทศไทยมีข้อตกลงยกเว้นภาษีให้ตามข้อผูกพันที่ต้องยกเว้นภาษี  
 ให้ตามสนธิสัญญาหรือความตกลงอื่นใด  
 (๕) ที่ดินที่เป็นที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลของต่างประเทศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที  
 ถ้อยปฏิบัติต่อกัน  
 (๖) ที่ดินของสภากาชาดไทย โดยมีได้ใช้หาผลประโยชน์  
 (๗) ที่ดินที่ใช้เป็นสถานสาธารณะหรือมาปณสถานสาธารณะ โดยมีได้รับประโยชน์ตอบแทน  
 (๘) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่ได้ยินยอมให้ทางราชการจัดให้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของ  
 ที่ดินนั้นมีได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น

(๙) ที่ดินโฉนดชุมชนซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ

(๑๐) ที่ดินที่เป็นศาสนสมบัติไม่ว่าของศาสนาใดที่ใช้อย่างเฉพาะเพื่อการประกอบศาสนกิจหรือกิจการสาธารณะ หรือทรัพย์สินที่เป็นที่อยู่ของสงฆ์ นักพรต นักบวช หรือบาทหลวง ไม่ว่าในศาสนาใด หรือทรัพย์สินที่เป็นศาลเจ้า ซึ่งมีได้หาผลประโยชน์และไม่ให้รวมถึงที่ดินทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดิน

(๑๑) ที่ดินตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

**มาตรา ๙** ผู้มีที่ดินขนาดเกินกว่าห้าสิบไร่ขึ้นไป มีหน้าที่ต้องเสียภาษีสำหรับที่ดินที่ตนถือครองอยู่ในวันที่ ๑ มกราคมของแต่ละปี การเสียภาษีของผู้เสียภาษีหรือของบุคคลอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นเหตุให้เกิดสิทธิตามกฎหมายอื่น

**มาตรา ๑๐** ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานสำรวจ พนักงานประเมิน พนักงานเก็บภาษี และพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา ๑๑** การส่งคำสั่งเป็นหนังสือ หนังสือแจ้งการเรียกเก็บภาษีเพิ่มเติม หนังสือแจ้งการเก็บภาษีย้อนหลังหรือหนังสืออื่น ให้เจ้าพนักงานส่งให้แก่ผู้รับโดยตรง หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือให้ส่ง ณ ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่หรือสถานที่ทำการของบุคคลนั้นในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของบุคคลนั้น ถ้าไม่พบผู้รับ ณ ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่หรือสถานที่ทำการของผู้รับจะส่งให้แก่บุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และอยู่ ณ ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่หรือสถานที่ทำการที่ปรากฏว่าเป็นของผู้รับนั้นก็ได้

ถ้าไม่สามารถส่งหนังสือตามวิธีในวรรคหนึ่งได้ จะกระทำโดยวิธีปิดหนังสือในที่ที่เห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่หรือสถานที่ทำการของผู้รับนั้นหรือลงประกาศแจ้งความในหนังสือพิมพ์ก็ได้

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคสองและเวลาได้ล่วงพ้นไปไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าว ให้ถือว่าผู้รับได้รับหนังสือนั้นแล้ว

**มาตรา ๑๒** กำหนดเวลาการชำระภาษีหรือแจ้งรายการต่าง ๆ หรือกำหนดเวลาการคัดค้านการเรียกเก็บภาษีเพิ่มเติมหรือการเรียกเก็บภาษีย้อนหลังตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ถ้าผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกำหนดเวลาดังกล่าวมิเหตุจำเป็นจนไม่สามารถจะปฏิบัติตามกำหนดเวลาได้ ให้ยื่นคำร้องขอขยายหรือเลื่อนกำหนดเวลาก่อนกำหนดเวลาสิ้นสุดลง เมื่ออธิบดีกรมที่ดินพิจารณาเห็นเป็นการสมควรจะให้ขยายหรือให้เลื่อนกำหนดเวลาออกไปอีกตามความจำเป็นแก่กรณีก็ได้

กำหนดเวลาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นเป็นการสมควร จะขยายหรือเลื่อนกำหนดเวลานั้นออกไปเป็นการทั่วไปตามความจำเป็นแก่กรณีก็ได้

## หมวด ๒ คณะกรรมการภาษีที่ดิน

**มาตรา ๑๓** ให้มีคณะกรรมการภาษีที่ดิน ประกอบด้วย

- (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน
- (๒) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๖) เป็นรองประธานกรรมการ
- (๓) ปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (๔) ผู้แทนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสี่คน เป็นกรรมการ

(๕) ผู้แทนสภาองค์กรชุมชนซึ่งได้รับการสรรหาจากตัวแทนองค์กรชุมชนจำนวนสองคน เป็นกรรมการ  
 (๖) ผู้แทนสถาบันเกษตรกรซึ่งได้รับการสรรหาจากตัวแทนสถาบันเกษตรกรจำนวนสามคน เป็นกรรมการ

(๗) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธานกรรมการและกรรมการตาม (๓) (๔) และ (๕) ร่วมกันพิจารณาคัดเลือก และแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดิน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินจำนวนสามคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน จำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๗) คนหนึ่ง เป็นรองประธานกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการตาม (๔) (๕) (๖) และ (๗) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการภาษีที่ดินกำหนด

**มาตรา ๑๔** คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดินเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

(๒) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการประเมินภาษีที่ดิน และหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีที่ดิน

(๓) พิจารณา เปลี่ยนแปลงอัตราภาษีที่ดิน ตลอดจนให้ความเห็นชอบการยกเว้นภาษีที่ดิน

(๔) ติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดิน

(๕) วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือสิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้อือเป็นที่สุด

(๖) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติ ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบาย และมาตรการตาม (๑)

(๗) เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการตรากฎหมาย การปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดิน

(๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา ๑๕** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๓ (๗) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือผู้มีส่วนได้เสียในที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บที่ดิน

**มาตรา ๑๖** กรรมการตามมาตรา ๑๓ (๔) (๕) (๖) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๓ (๗)

มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

**มาตรา ๑๗** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการตามมาตรา ๑๕ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๖) คณะกรรมการมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามให้ออกเนื่องจากมีเหตุบกพร่องอย่างยิ่งต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง

(๗) พ้นจากการเป็นผู้บริหารองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น กรณีมาตรา ๑๓ (๔)

(๘) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๕(๑) (๒) และ (๕) กรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๓ (๗)

**มาตรา ๑๘** ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๓ (๗) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นรองประธานกรรมการตามมาตรา ๑๓ (๒) พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามมาตรา ๑๖ ให้เริ่มดำเนินการตามมาตรา ๑๓ วรรคสามภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้ได้รับการคัดเลือกอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนเหลืออยู่

ในกรณีที่กรรมการตามมาตรา ๑๓ (๕) (๖) พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามมาตรา ๑๖ ให้เริ่มดำเนินการคัดเลือกตามมาตรา ๑๓ วรรคสี่ หรือในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๓ (๗) พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามมาตรา ๑๖ ให้กรรมการตามมาตรา ๑๓ (๑) (๓) (๔) (๕) และ (๖) ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างลง ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กรรมการนั้นพ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการตามมาตรา ๑๓ (๕) (๖) หรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตามมาตรา ๑๓ (๗) อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน แต่ถ้าวาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบวันจะไม่ดำเนินการคัดเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้ และในระหว่างที่ยังไม่มีการคัดเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการเข้ามาแทน ให้ถือว่าคณะกรรมการมีองค์ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่

**มาตรา ๑๙** ในกรณีที่กรรมการตามมาตรา ๑๓ (๕) (๖) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๓ (๗) ดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการคัดเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่

**มาตรา ๒๐** การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมในการประชุมคณะกรรมการ

ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบและให้ที่ประชุมพิจารณาว่ากรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุมและหรือมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่

ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้อื้อเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

**มาตรา ๒๑** ให้คณะกรรมการได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ให้มีการประชุมคณะกรรมการไม่น้อยกว่าปีละสามครั้ง

**มาตรา ๒๒** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งคนใดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อเสนอรายงานต่อคณะกรรมการ หรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

ให้นำมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการด้วยโดยอนุโลม

**มาตรา ๒๓** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจงด้วยก็ได้

**มาตรา ๒๔** ให้กรมที่ดินในกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) พัฒนาระบบสารสนเทศเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน
- (๒) จัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า
- (๓) ประสานงานกับหน่วยงานราชการต่างๆ ของคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีที่ดิน
- (๕) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ
- (๖) ศึกษา และวิจัยเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดิน
- (๗) จัดทำแผนงบประมาณประจำปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการ
- (๘) จัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี จำนวนภาษีที่ดินที่จัดเก็บได้ มูลค่าที่ดินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี และข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีที่ดินให้แก่คณะกรรมการอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

#### หมวด ๓

#### การสำรวจและจัดทำบัญชีรายการที่ดิน

**มาตรา ๒๕** เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี กรมที่ดินร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำสำรวจที่ดินและจัดทำแผนที่ภาษีที่ดิน เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

**มาตรา ๒๖** ก่อนที่จะดำเนินการสำรวจที่ดิน ให้อธิบดีกรมที่ดินประกาศกำหนดระยะเวลาที่จะ

ทำการสำรวจที่ดิน และแต่งตั้งพนักงานสำรวจเพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าว โดยปิดประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่า สิบห้าวัน ณ สำนักงานที่ดินหรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร ภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

**มาตรา ๒๗** ให้พนักงานสำรวจมีอำนาจหน้าที่สำรวจที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับประเภทการใช้ประโยชน์ ที่ดินจำนวน และขนาดของที่ดินของผู้ถือครองที่ดินแต่ละราย ตลอดจนรายละเอียดต่างๆ ที่จำเป็นแก่การประเมินภาษี

**มาตรา ๒๘** ในการสำรวจที่ดิน ให้พนักงานสำรวจมีอำนาจเข้าไปในที่ดินในระหว่างเวลา พระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการได้ และมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานอื่นใด ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับที่ดินจากผู้เสียภาษี ทั้งนี้ ให้ผู้เสียภาษีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง พนักงานสำรวจอาจขอให้ผู้เสียภาษีชี้เขตที่ดินหรือให้รายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินได้

**มาตรา ๒๙** เมื่อพนักงานสำรวจได้ดำเนินการสำรวจที่ดินแล้ว ให้จัดทำบัญชีรายการที่ดิน โดยต้อง แสดงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน จำนวน และขนาดของที่ดินของผู้ถือครองที่ดินแต่ละราย ตลอดจน รายละเอียดต่างๆ ที่จำเป็นแก่การประเมินภาษี ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และให้ประกาศบัญชี ดังกล่าว ณ สำนักงานที่ดินหรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสถานที่อื่นด้วยตามที่เห็นสมควร เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

**มาตรา ๓๐** ในกรณีที่มีปรากฏว่าบัญชีรายการที่ดินที่ได้จัดทำขึ้นไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมบัญชีรายการที่ดินได้

**มาตรา ๓๑** ในกรณีที่ผู้เสียภาษีเห็นว่าบัญชีรายการที่ดินที่ได้จัดทำขึ้นไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ให้ผู้เสียภาษีมุ่งคำร้องแจ้งไปยังอธิบดีกรมที่ดินเพื่อขอแก้ไขให้ถูกต้องได้

เมื่อได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้พนักงานสำรวจดำเนินการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่งโดยเร็ว เมื่อได้ดำเนินการแล้ว ให้อธิบดีกรมที่ดินแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้เสียภาษี ทราบ ในกรณีต้องแก้ไขบัญชีรายการที่ดินให้อธิบดีกรมที่ดินดำเนินการแก้ไขบัญชีรายการที่ดินให้ถูกต้อง

**มาตรา ๓๒** ในกรณีที่ใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ อันมีผลทำให้ที่ดิน ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นหรือต่ำลง ให้ผู้เสียภาษีแจ้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต่อกรมที่ดิน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือผู้เสียภาษีรู้ถึงเหตุดังกล่าว

#### หมวด ๔

#### ฐานภาษี อัตราภาษี และการคำนวณภาษี

**มาตรา ๓๓** ฐานภาษีเพื่อการคำนวณภาษีตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ มูลค่าทั้งหมดของที่ดิน การคำนวณมูลค่าของที่ดิน ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ

กรณีที่ดินที่ไม่มีราคาประเมินทุนทรัพย์ การคำนวณมูลค่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน ให้เป็นไปตามราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

**มาตรา ๓๔** อัตราภาษีที่จัดเก็บสำหรับที่ดิน ให้เป็นไปตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้โดยขึ้นอยู่กับขนาดการถือครองและประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งการใช้ประโยชน์ในที่ดินจำแนกเป็น

(๑) ที่ดินที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม ได้แก่ ที่ดินที่ใช้ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) ที่ดินที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่น นอกเหนือจาก (๑) เช่น ที่ดินที่ใช้ในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ที่ดินที่ใช้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย

(๓) ที่ดินทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดิน

การกำหนดอัตราภาษีให้คำนวณจากอัตราภาษีเฉลี่ยของการถือครองที่ดินทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา ๓๕** ในกรณีที่ดินต้องเสียภาษีในปีใด เป็นที่ดินทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดิน และมีได้มีการทำประโยชน์เป็นเวลาติดต่อกัน ให้เพิ่มอัตราภาษีอีกหนึ่งเท่าในทุกสามปี แต่จำนวนภาษีที่เสียต้องไม่เกินร้อยละหกของฐานภาษี

การพิจารณาว่ามีการทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา ๓๖** การคำนวณภาษีในอัตราก้าวหน้าตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ การคำนวณภาษีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในกฎกระทรวง

#### หมวด ๕

#### การประเมินภาษี การชำระภาษี และการคืนภาษี

**มาตรา ๓๗** เว้นแต่จะมีบทบัญญัติหรืออธิบดีกรมที่ดินจะสั่งเป็นอย่างอื่น ในแต่ละปี ให้ผู้เสียภาษียื่นแบบชำระภาษีที่ดิน และชำระภาษีที่ดิน ต่อสำนักงานที่ดินหรือสำนักงานที่ดินสาขาในเขตที่ดินอาศัยอยู่ตามแบบและวิธีการที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด ภายในเดือนมีนาคม

การชำระภาษีตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าวันที่พนักงานเก็บภาษีลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินหรือวันที่ในเอกสารยืนยันการชำระภาษีตามข้ออธิบดีกรมที่ดินกำหนด เป็นวันที่ชำระภาษี

**มาตรา ๓๘** ให้บุคคลดังต่อไปนี้มีหน้าที่ชำระภาษีแทนผู้เสียภาษี

(๑) ผู้จัดการมรดกหรือทายาท ในกรณีที่ผู้เสียภาษีถึงแก่ความตาย

(๒) ผู้จัดการทรัพย์สิน ในกรณีที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้ไม่อยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลาบลูก

(๓) ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ ในกรณีที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ แล้วแต่กรณี

(๔) ผู้แทนของนิติบุคคล ในกรณีที่ผู้เสียภาษีเป็นนิติบุคคล

(๕) ผู้ชำระบัญชี ในกรณีของผู้เสียภาษีเป็นนิติบุคคลเลิกกันโดยมีการชำระบัญชี

(๖) เจ้าของรวมคนหนึ่งคนใด ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีเป็นของบุคคลหลายคนรวมกัน

**มาตรา ๓๙** กรมที่ดินอาจมอบหมายให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นรับชำระภาษีแทนกรมที่ดินได้ การชำระภาษีตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าวันที่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงานซึ่งได้รับมอบหมายลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินเป็นวันที่ชำระภาษี

**มาตรา ๔๐** เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกสำหรับการเสียภาษี ผู้เสียภาษีอาจชำระภาษีโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือโดยการชำระผ่านธนาคารหรือโดยวิธีการอื่นใด ทั้งนี้ การชำระผ่านธนาคารหรือโดยวิธีอื่นใดนั้น ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

กรณีชำระภาษีทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้ผู้เสียภาษีชำระภาษี โดยส่งธนาคณัติ ตัวแลกเงินไปรษณีย์ เช็คธนาคารหรือเช็คที่ธนาคารรับรอง สั่งจ่ายให้แก่กรมที่ดิน และให้ถือว่าวันที่หน่วยงานให้บริการไปรษณีย์ประทับตราลงทะเบียนเป็นวันที่ชำระภาษี

กรณีชำระโดยผ่านทางธนาคารหรือวิธีการอื่นใด ให้ผู้เสียภาษีชำระภาษีต่อธนาคารหรือโดยวิธีการตามที่กำหนด และให้ถือว่าวันที่ธนาคารได้รับเงินภาษีหรือวันที่มีการชำระเงินค่าภาษีโดยวิธีการที่กำหนดเป็นวันที่ชำระภาษี

**มาตรา ๔๑** ในการชำระภาษีตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้เสียภาษีอาจผ่อนชำระเป็นงวด งวดละเท่าๆ กันก็ได้

จำนวนงวดและจำนวนเงินภาษีขั้นต่ำที่มีสิทธิผ่อนชำระ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการในการผ่อนชำระให้เป็นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ผู้เสียภาษีตามวรรคหนึ่งไม่ชำระภาษีตามระยะเวลาที่กำหนดในการผ่อนชำระ ให้ผู้เสียภาษีหมดสิทธิที่จะผ่อนชำระ และต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละหนึ่งต่อเดือนของจำนวนภาษีที่ค้างชำระเศษของเดือนให้นับเป็นหนึ่งเดือน

**มาตรา ๔๒** รายการที่ยื่นเพื่อเสียภาษีที่ดินนั้น ให้พนักงานประเมินเป็นผู้ประเมินภาษีที่ดิน และเมื่อได้ประเมินแล้ว ให้แจ้งจำนวนภาษีที่ประเมินไปยังผู้ต้องเสียภาษี ในกรณีนี้จะอุทธรณ์การประเมินก็ได้

ถ้าเมื่อประเมินแล้ว ไม่ต้องเรียกเก็บภาษีเพิ่มหรือคืนภาษีแก่ผู้เสียภาษี การแจ้งจำนวนภาษีเป็นอันคงไม่ต้องกระทำ

**มาตรา ๔๓** เว้นแต่จะมีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น กรณีที่พนักงานประเมินมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ใดแสดงรายการตามแบบที่ยื่นไม่ถูกต้องตามความจริงหรือไม่บริบูรณ์ ให้พนักงานประเมินมีอำนาจออกหมายเรียกผู้ยื่นรายการนั้นมาไต่สวนและออกหมายเรียกพยานกับสั่งให้ผู้ยื่นรายการหรือพยานนั้นนำหลักฐานอันควรแก่เรื่องมาแสดงได้ แต่ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันส่งหมาย ทั้งนี้ การออกหมายเรียกดังกล่าว จะต้องกระทำภายในเวลาสองปีนับแต่วันที่ได้อื่นรายการไม่ว่าการยื่นรายการนั้นจะได้กระทำภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือเวลาที่รัฐมนตรีหรืออธิบดีขยายหรือเลื่อนออกไปหรือไม่ ทั้งนี้แล้วแต่วันใดจะเป็นวันหลัง เว้นแต่กรณีปรากฏหลักฐานหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ยื่นรายการมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษี อธิบดีกรมที่ดินจะอนุมัติให้ขยายเวลาการออกหมายเรียกดังกล่าวเกินกว่าสองปีก็ได้ แต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ได้อื่นรายการ

**มาตรา ๔๔** เมื่อได้จัดการตามมาตรา ๔๓ และทราบข้อความแล้ว พนักงานประเมินมีอำนาจที่จะแก้จำนวนเงินที่ประเมิน หรือที่ยื่นรายการไว้เดิม โดยอาศัยพยานหลักฐานที่ปรากฏและแจ้งจำนวนเงินที่ต้องชำระอีกไปยังผู้ต้องเสียภาษี ในกรณีนี้จะอุทธรณ์การประเมินก็ได้

**มาตรา ๔๕** ถ้าผู้ต้องเสียภาษีไม่ปฏิบัติตามหมาย หรือคำสั่งของพนักงานประเมิน ตามมาตรา ๓๗ หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อซักถามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร พนักงานประเมินมีอำนาจประเมินเงินภาษีตามที่เห็นว่าถูกต้อง และแจ้งจำนวนเงินซึ่งต้องชำระไปยังผู้ต้องเสียภาษี ในกรณีนี้ห้ามมิให้อุทธรณ์การประเมิน

**มาตรา ๔๖** ผู้ใดไม่ยื่นรายการให้กรมที่ดินหรือพนักงานประเมินแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกหมายเรียกตัวผู้นั้นมาไต่สวน และออกหมายเรียกพยานกับสั่งให้ผู้ที่ไม่ยื่นรายการหรือพยานนั้นนำหลักฐานอันควรแก่เรื่องมาแสดงได้ แต่ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันส่งหมาย

**มาตรา ๔๗** เมื่อได้จัดการตามมาตรา ๔๖ และทราบข้อความแล้ว กรมที่ดินหรือพนักงานประเมินแล้วแต่กรณี มีอำนาจประเมินเงินภาษีและแจ้งจำนวนภาษีที่ต้องชำระไปยังผู้ต้องเสียภาษี ในกรณีนี้จะอุทธรณ์การประเมินก็ได้



**มาตรา ๔๘** ถ้าผู้ได้รับหมายหรือคำสั่งของกรมที่ดิน หรือพนักงานประเมิน แล้วแต่กรณี ไม่ปฏิบัติตามหมายหรือคำสั่งของกรมที่ดินหรือพนักงานประเมิน ตามมาตรา ๔๖ หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อซักถาม โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรมที่ดินหรือพนักงานประเมิน มีอำนาจประเมินเงินภาษีตามที่รู้เห็นว่าถูกต้อง และแจ้งจำนวนภาษีไปยังผู้ต้องเสียภาษี ในกรณีนี้ห้ามมิให้อุทธรณ์การประเมิน

**มาตรา ๔๙** ในกรณีที่ผู้เสียภาษีมิได้ยื่นรายการเพื่อเสียภาษี หรือพนักงานประเมินพิจารณาเห็นว่าผู้เสียภาษียื่นรายการภาษีต่ำกว่าจำนวนที่ควรต้องยื่น ให้พนักงานประเมินโดยอนุมัติอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจที่จะกำหนดมูลค่าที่ดินที่เป็นฐานภาษีขึ้นตามฐานข้อมูลของกรมที่ดิน แล้วทำการประเมินแจ้งจำนวนเงินที่ต้องชำระไปยังผู้ต้องเสียภาษี ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๓ ถึงมาตรา ๔๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา ๕๐** ผู้เสียภาษีโดยไม่มีหน้าที่ต้องเสียหรือเสียภาษีเกินกว่าจำนวนที่ต้องเสีย ไม่ว่าโดยความผิดพลาดของตนเองหรือจากการประเมินของกรมที่ดิน ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินคืน

การขอรับเงินคืนตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่ออธิบดีกรมที่ดินภายในสองปีนับแต่วันชำระภาษี ในการนี้ ให้ผู้ยื่นคำร้องส่งเอกสาร หลักฐาน หรือคำชี้แจงใดๆ ประกอบคำร้องด้วย

ให้อธิบดีกรมที่ดินพิจารณาคำร้องให้เสร็จสิ้นและแจ้งผลการพิจารณาคำร้องให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่อธิบดีกรมที่ดินเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิได้รับเงินคืน ให้อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งคืนเงินให้แก่ผู้ยื่นคำร้อง โดยต้องแจ้งคำสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่ง

ในกรณีที่อธิบดีกรมที่ดินเห็นว่า เจ้าพนักงานประเมินภาษีผิดพลาด ให้อธิบดีกรมที่ดินสั่งให้ดอกเบี่ยแก่ผู้ได้รับเงินคืนในอัตราร้อยละหนึ่งต่อเดือนหรือเศษของเดือนของเงินที่ได้รับคืนโดยไม่ได้คิดทบต้น นับแต่วันที่ยื่นคำร้องขอรับคืนเงินจนถึงวันที่คืนเงิน แต่ต้องไม่เกินจำนวนเงินที่ได้รับคืน

ถ้าผู้ยื่นคำร้องไม่มารับเงินคืนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้เงินนั้นตกเป็นรายได้ภาษีที่ดินของปีนั้น

## หมวด ๖

### การลดและการยกเว้นภาษี

**มาตรา ๕๑** ในกรณีที่ที่ดินได้รับความเสียหายมากหรือถูกทำลายให้เสื่อมสภาพด้วยเหตุอันพ้นวิสัยที่จะป้องกันได้โดยทั่วไป ให้อธิบดีกรมที่ดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการภาษีที่ดินมีอำนาจประกาศลดหรือยกเว้นภาษีสำหรับพื้นที่ที่เกิดเหตุขึ้นในช่วงระยะเวลาใดช่วงระยะเวลาหนึ่งได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

**มาตรา ๕๒** ในกรณีที่มีเหตุอันทำให้ที่ดินได้รับความเสียหายให้ผู้เสียภาษีมียกเว้นค่าชดเชยหรือยกเว้นภาษีที่จะต้องเสียต่ออธิบดีกรมที่ดินได้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อมีการยื่นคำขอลดหรือยกเว้นภาษีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการภาษีทางการตรวจสอบข้อเท็จจริง หากปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่เชื่อได้ว่ามีเหตุอันสมควรลดหรือยกเว้นภาษีให้แก่ผู้ยื่นคำร้อง ให้อธิบดีกรมที่ดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการภาษีที่ดินมีอำนาจออกคำสั่งลดหรือยกเว้นภาษีได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสัดส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นและระยะเวลาที่ไม่ได้รับประโยชน์จากที่ดินนั้น

**หมวด ๗**  
**ภาษีค้ำชำระ**

**มาตรา ๕๓** ภาษีที่มีได้ชำระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือเป็นภาษีค้ำชำระ

**มาตรา ๕๔** การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ จะกระทำมิได้ เมื่อปรากฏหลักฐานจากกรมที่ดินตามมาตรา ๕๕ ว่ามีภาษีค้ำชำระสำหรับที่ดินนั้น

**มาตรา ๕๕** ภายในเดือนมิถุนายนของปี ให้กรมที่ดินแจ้งรายการภาษีค้ำชำระให้สำนักงานที่ดินหรือสำนักงานที่ดินสาขา ซึ่งที่ดินอยู่ในเขตท้องที่ของสำนักงานที่ดินหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้นทราบ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินต่อไป

**มาตรา ๕๖** เพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดภาษีค้ำชำระ ให้กรมที่ดินมีหนังสือแจ้งเตือนผู้เสียภาษีค้ำชำระมาชำระภาษี พร้อมทั้งเบี้ยปรับและเงินเพิ่มตามที่กำหนดในหมวด ๘

**มาตรา ๕๗** ถ้าผู้เสียภาษีมิได้ชำระภาษี เบี้ยปรับและเงินเพิ่มภายในเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งเตือนตามมาตรา ๕๖ เมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือนดังกล่าวแล้ว ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้เสียภาษี เพื่อนำเงินมาชำระภาษีค้ำชำระ เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และค่าใช้จ่ายได้ แต่ห้ามมิให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้เสียภาษีเกินกว่าความจำเป็นที่พอจะชำระภาษีค้ำชำระ เบี้ยปรับ และเงินเพิ่ม

วิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้เสียภาษีตามวรรคหนึ่ง ให้นำวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา ๕๘** เพื่อประโยชน์ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ ให้อธิบดีกรมที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจ

(๑) เรียกผู้เสียภาษีมาให้อภัยค่า

(๒) สั่งให้ผู้เสียภาษีนำบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นอันจำเป็นแก่การจัดเก็บภาษีค้ำชำระ มาตรวจสอบ

(๓) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบ หรือยึดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นของผู้เสียภาษี

(๔) เข้าไปในที่ดินหรือสถานที่อื่นที่เกี่ยวข้องในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อสอบถามบุคคลใดๆ

การดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเรียกหรือคำสั่ง และการออกคำสั่งและทำการตาม (๓) หรือ (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

**มาตรา ๕๙** ในกรณีที่มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้เสียภาษีไว้แล้ว ถ้าผู้เสียภาษีได้นำเงินมาชำระค่าภาษีค้ำชำระ เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการยึดทรัพย์สินโดยครบถ้วนก่อนการขายทอดตลาด ให้อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดนั้น

**มาตรา ๖๐** การขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้เสียภาษีตามมาตรา ๕๗ จะกระทำมิได้ ในระหว่างระยะเวลาที่ให้คัดค้านหรืออุทธรณ์ตามมาตรา ๖๘ หรือให้ฟ้องเป็นคดีต่อศาลตามมาตรา ๗๑ และตลอดเวลาที่มีการพิจารณาและวินิจฉัยคัดค้านหรืออุทธรณ์ดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด

**มาตรา ๖๑** เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดตามมาตรา ๕๗ ให้หักไว้เป็นค่าภาษีค้ำชำระ เบี้ยปรับ

เงินเพิ่ม และค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เหลือเท่าใดให้คืนแก่ผู้เสียภาษี

#### หมวด ๘ เบี้ยปรับและเงินเพิ่ม

**มาตรา ๖๒** ในกรณีที่ผู้เสียภาษีมิได้ชำระภาษีภายในเวลาที่กำหนด ให้เสียเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของจำนวนภาษีค้างชำระ เว้นแต่ผู้เสียภาษีได้ชำระภาษีก่อนจะได้รับหนังสือแจ้งเตือนตามมาตรา ๕๖ ให้เสียเบี้ยปรับร้อยละยี่สิบห้าของจำนวนภาษีค้างชำระ

**มาตรา ๖๓** ในกรณีที่ผู้เสียภาษีมิได้ชำระภาษีภายในเวลาที่กำหนด แต่ต่อมาได้ชำระภาษีภายในเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งเตือนตามมาตรา ๕๖ ให้เสียเบี้ยปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนภาษีค้างชำระ

**มาตรา ๖๔** ผู้เสียภาษีผู้ใดมิได้ชำระภาษีภายในเวลาที่กำหนด ให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละหนึ่งต่อเดือนของจำนวนภาษีค้างชำระ เศษของเดือนให้นับเป็นหนึ่งเดือน ทั้งนี้ มีให้นำเบี้ยปรับมารวมคำนวณเพื่อเสียเงินเพิ่มด้วย

ในกรณีอธิบดีกรมที่ดินอนุมัติให้ขยายกำหนดเวลาชำระภาษี และได้มีการชำระภาษีภายในกำหนดเวลาที่ขยายให้แล้ว เงินเพิ่มตามวรรคหนึ่งให้ลดลงเหลือร้อยละศูนย์จุดห้าต่อเดือนหรือเศษของเดือน

เงินเพิ่มตามมาตรา นี้ ให้เริ่มนับเมื่อพ้นกำหนดเวลาชำระภาษีจนถึงวันที่มีการชำระภาษี แต่มิให้เกินกว่าจำนวนภาษีที่ต้องชำระโดยไม่รวมเบี้ยปรับ และมีให้คิดทบต้น

**มาตรา ๖๕** เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในลักษณะนี้ ในการประเมิน ตามมาตรา ๔๗ หรือมาตรา ๔๘ ผู้ต้องเสียภาษีต้องรับผิดชอบเบี้ยปรับอีกสองเท่าของจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระ

**มาตรา ๖๖** เบี้ยปรับอาจงดหรือลดลงได้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา ๖๗** เบี้ยปรับและเงินเพิ่มตามหมวดนี้ให้ถือเป็นภาษี

#### หมวด ๙ การคัดค้านและการอุทธรณ์การประเมินภาษี

**มาตรา ๖๘** ผู้เสียภาษีผู้ใดได้รับแจ้งการประเมินภาษี หรือการเรียกเก็บภาษี แล้วเห็นว่า การประเมินภาษีหรือเรียกเก็บภาษีนั้นไม่ถูกต้อง ให้มีสิทธิคัดค้านและขอให้อธิบดีกรมที่ดินพิจารณาทบทวน การประเมินหรือการเรียกเก็บภาษีได้ โดยให้ยื่นคำร้องต่ออธิบดีกรมที่ดินตามแบบที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินภาษีหรือการเรียกเก็บภาษี แล้วแต่กรณี

อธิบดีกรมที่ดินต้องพิจารณาคำร้องของผู้เสียภาษีตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องดังกล่าว และแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้เสียภาษีโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่อธิบดีกรมที่ดินพิจารณาไม่เห็นชอบกับคำร้องของผู้เสียภาษี ให้แจ้งจำนวนภาษีที่จะต้องเสียเป็นหนังสือไปยังผู้เสียภาษี และให้ผู้เสียภาษีมารับชำระภาษีคืนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว

ในกรณีที่อธิบดีกรมที่ดินพิจารณาไม่เห็นชอบกับคำร้องของผู้เสียภาษี ให้ผู้เสียภาษีนั้นมีสิทธิอุทธรณ์ ต่อคณะกรรมการโดยยื่นอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมที่ดินภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

การคัดค้านและการอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการชำระภาษี เว้นแต่ผู้เสียภาษีจะได้ยื่นคำร้องต่ออธิบดี กรมที่ดินขอให้ทุเลาการชำระภาษีไว้ก่อน และอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้ทุเลาการชำระภาษีไว้ก่อน ในกรณี

เช่นว่านี้ ให้อธิบติกรรมที่ดินมีคำสั่งให้ดูแลการชำระภาษีเฉพาะส่วนต่างที่เพิ่มขึ้นจากจำนวนภาษีที่ต้องเสียในปีก่อนและจะสั่งให้หาประกันตามที่เห็นสมควรได้

ในกรณีที่อธิบติกรรมที่ดินได้สั่งให้ดูแลการชำระภาษีตามวรรคห้าไว้แล้ว ถ้าต่อมาปรากฏว่าผู้เสียภาษีได้กระทำการใดๆ เพื่อประวิงการชำระภาษี หรือจะกระทำการโอนขาย จำหน่าย หรือยกย้ายทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้พ้นอำนาจการยึดหรืออายัด อธิบติกรรมที่ดินมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งให้ดูแลการชำระภาษีนับได้

**มาตรา ๖๙** เพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกหนังสือเรียกผู้อุทธรณ์หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาแสดงได้ โดยให้เวลาแก่บุคคลดังกล่าวไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเรียก

ผู้อุทธรณ์ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ยอมให้ถ้อยคำโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการจะยกอุทธรณ์นั้นเสียก็ได้

**มาตรา ๗๐** คณะกรรมการมีอำนาจสั่งไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ เพิกถอนหรือแก้ไขการประเมินของพนักงานประเมิน หรือให้ผู้อุทธรณ์ได้รับการลดหรือยกเว้นภาษีหรือได้คืนภาษี

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ไปแล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่อธิบติกรรมที่ดินได้รับอุทธรณ์ และต้องแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์พร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พิจารณาเสร็จ ทั้งนี้ จะวินิจฉัยให้เรียกเก็บภาษีเกินกว่าจำนวนภาษีที่ทำการประเมินไม่ได้ เว้นแต่จะได้มีการประเมินภาษีใหม่

ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

ในกรณีที่คณะกรรมการมีคำวินิจฉัยให้คืนเงินแก่ผู้อุทธรณ์ ให้แจ้งคำวินิจฉัยไปยังอธิบติกรรมที่ดินเพื่อให้มีคำสั่งคืนเงินและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์มารับเงินคืนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งคืนเงิน

ให้คณะกรรมการสั่งอธิบติกรรมที่ดินให้ดอกเบี้ยแก่ผู้ได้รับคืนเงินในอัตราร้อยละหนึ่งต่อเดือนหรือเศษของเดือนของเงินที่ได้รับคืน โดยไม่คิดทบต้น นับแต่วันที่ชำระภาษีถึงวันที่มีคำวินิจฉัยให้คืนเงิน แต่ต้องไม่เกินจำนวนเงินที่ได้รับคืน

ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่มารับเงินคืนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้เงินนั้นตกเป็นรายได้ของภาษีที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา ๗๑** ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ โดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

#### หมวด ๑๐ การจัดสรรเงินภาษีที่ดิน

**มาตรา ๗๒** เมื่อได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยกฎหมายว่าด้วยการนั้นขึ้น ให้จัดสรรเงินภาษีที่ดินที่จัดเก็บได้ร้อยละเจ็ดสิบ และนำส่งให้แก่ธนาคารที่ดิน เพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งบัญญัติไว้

**มาตรา ๗๓** ให้จัดสรรเงินภาษีที่ดินที่จัดเก็บได้อีกร้อยละสามสิบ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนของขนาดที่ดินที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

**มาตรา ๗๔** ให้คณะกรรมการทบทวนสัดส่วนการจัดสรรเงินภาษีตามหมวดนี้ทุกสามปีโดยคำนึงถึง

ความจำเป็นในการนำเงินภาษีไปใช้ประโยชน์เพื่อการกระจายการถือครองที่ดิน

**หมวด ๑๑**  
**บทกำหนดโทษ**

**มาตรา ๗๕** ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสำรวจตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ หรือของอธิบดีกรมที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายตามมาตรา ๕๘ (๒) หรือ (๔) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา ๗๖** ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกของพนักงานสำรวจตามมาตรา ๒๘ หรือหนังสือเรียกหรือคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายตามมาตรา ๕๘ (๑) หรือ (๒) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา ๗๗** ผู้ใดไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา ๗๘** ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา ๕๗ หรือทำลาย ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่บุคคลอื่นซึ่งทรัพย์สินที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา ๗๙** ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกของคณะกรรมการตามมาตรา ๖๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับผู้อุทธรณ์

**มาตรา ๘๐** ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือนำพยานหลักฐานอันเป็นเท็จมาแสดง เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา ๘๑** ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

**มาตรา ๘๒** ความผิดมาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ หรือมาตรา ๗๙ ให้อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้

เมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่ไปเปรียบเทียบภายในสามสิบวัน ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ดำเนินคดีต่อไป

เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ตกเป็นรายได้ภาษีที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา ๘๓** ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสำรวจ พนักงานประเมิน พนักงานเก็บภาษี และพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นๆ ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

#### บทเฉพาะกาล

**มาตรา ๘๔** ในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้จัดสรรเงินภาษีที่จัดเก็บได้ร้อยละสามสิบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเห็นชอบของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร้อยละเจ็ดสิบให้แก่สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.๒๕๕๔

**มาตรา ๘๕** เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อธิบดีกรมที่ดินอาจกำหนดให้ส่วนราชการในกรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน การจัดเก็บภาษี ตลอดจนการทำนิติกรรมต่างๆ สนับสนุนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างมาช่วยปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการโดยได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิม

**มาตรา ๘๖** ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือประกาศ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

**มาตรา ๘๗** เมื่อครบกำหนดสามปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คณะกรรมการพิจารณา ทบทวนว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน หรือสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ในประเด็นอื่นหรือไม่

ผู้สนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

**เหตุผลและความจำเป็น**

- ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน
- ที่ดินถูกปล่อยทิ้งร้าง ไม่ใช้ประโยชน์ทำให้เสียโอกาสในการทำการผลิตเพื่อให้เกิดประโยชน์จากที่ดินและก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ
- เกษตรกรและคนยากจนจำนวนมากไม่มีที่ดินทำการเกษตรและอยู่อาศัย
- อัตรากาษีที่ดินและโรงเรือนในปัจจุบันไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินได้
- นำรายได้จากภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าเข้าธนาคารที่ดินเพื่อใช้ในการสนับสนุนการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรและคนยากจน

**หลักการ**

ใช้มาตรการทางภาษีเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินโดยกำหนดให้มีการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า สำหรับผู้ที่ครอบครองที่ดินเกิน 50 ไร่ขึ้นไป โดยพิจารณาอัตรากาษีจาก 2 เงื่อนไข คือ

- (1) ประเภทการใช้ประโยชน์ และ
- (2) ขนาดการถือครองที่ดิน

ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

ธนาคารที่ดิน ↔ ออกรูปประกอบท้องถิ่น

ฐานภาษีและค่าควบคุมภาษี  
มูลค่าของที่ดินทั้งหมด ซึ่งได้จาก  
ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน

ภาษีที่ดินก้าวหน้า

**การสำรวจและการจัดทำบัญชีรายการที่ดิน**

กรมที่ดินเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบัญชีรายการที่ดินในกรณีที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินเปลี่ยนแปลงไปให้ผู้เสียภาษีแจ้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต่อกรมที่ดินภายในสามสิบวัน

ประเภทการใช้ประโยชน์	100 ไร่	500-1000 ไร่	100-500 ไร่	50-100 ไร่
1. ที่ดินที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม	1.25 %	1 %	0.75 %	0.50 %
2. ที่ดินที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร พืชไร่/สวน	1.50 %	1.25 %	1 %	0.75 %
3. ที่ดินที่ใช้ในเชิงพาณิชย์	2 %	1.50 %	1.25 %	1 %
4. ที่ดินที่ว่างเปล่า/ที่ดินจากประโยชน์	2 %	1.50 %	1.25 %	1 %

**การยกเว้นภาษีที่ดินในบางประเภท**


- ที่ดินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินได้หามาผลประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
- ดินของรัฐบาลหรือของหน่วยงานของรัฐซึ่งใช้ในการของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ หรือในกิจการสาธารณะ ทั้งนี้ โดยมิได้ใช้ตามผลประโยชน์
- ที่ดินที่เป็นที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการข้ามพิเศษขององค์การสหประชาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ซึ่งประเทศไทยมีชื่อต้องยกเว้นภาษีได้ตามข้อผูกพัน
- ที่ดินที่เป็นที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลของต่างประเทศ
- ที่ดินของภาคการเกษตร โดยมิได้ใช้ตามผลประโยชน์
- ที่ดินที่ใช้เป็นสถานสาธารณประโยชน์หรือสถานสาธารณประโยชน์โดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน
- ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่ได้ยินยอมให้ทางราชการจัดให้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินนั้นมิได้ใช้หรือหามาผลประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น
- ที่ดินตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

**คณะกรรมการภาษีที่ดินจำนวน 17 คน**

<p><b>อำนาจหน้าที่</b></p> <p>พิจารณาการเปลี่ยนแปลงอัตรากาษีให้ความเห็นชอบจากกรรมาธิการ</p>	<p>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน</p> <p>กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นรองประธาน</p> <p>ปลัดกระทรวงการคลัง</p>	<p>อธิบดีกรมธนารักษ์</p> <p>อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง</p> <p>อธิบดีกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ</p> <p>ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน</p>
---	--	--

## 4.พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ (ประกาศใช้แล้ว)

เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๑๐๒ ก	หน้า ๑ ราชกิจจานุเบกษา	๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘
-----------------------	---------------------------	----------------



**พระราชบัญญัติ**  
กองทุนยุติธรรม  
พ.ศ. ๒๕๕๘

---

**ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.**  
ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘  
เป็นปีที่ ๗๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยกองทุนยุติธรรม จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้  
“กองทุน” หมายความว่า กองทุนยุติธรรม  
“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม  
“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้



หน้า ๒  
เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๑๐๒ ก ราชกิจจานุเบกษา ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘

หมวด ๑  
กองทุนยุติธรรม

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เรียกว่า “กองทุนยุติธรรม” มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การอุทธรณ์คดีสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

มาตรา ๖ ให้กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำการนิติกรรมใด ๆ
- (๓) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

มาตรา ๗ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนตามมาตรา ๔๐
- (๒) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๓) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๘
- (๔) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กองทุน
- (๕) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- (๖) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

เงินและทรัพย์สินของกองทุนไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๘ ให้กองทุนมีรายได้จากเงินที่ศาลสั่งบังคับกรณีผิดสัญญา ประกันต่อศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค่าธรรมเนียมศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา ทั้งนี้ ในอัตราไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลัง โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๙ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

- (๑) การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี

- (๒) การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย
- (๓) การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (๔) การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน
- (๕) การดำเนินงานกองทุนหรือการบริหารกองทุน และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดกิจการของกองทุน

มาตรา ๑๐ ในกิจการของกองทุนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แทนกองทุน .เพื่อการนี้ ปลัดกระทรวงยุติธรรมจะมอบหมายให้บุคคลใดปฏิบัติงานในเรื่องใดแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๑ ให้จัดตั้งสำนักงานกองทุนยุติธรรมขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการให้กับกองทุน คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลที่ คณะกรรมการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับคำขอรับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) .เสนอความเห็นประกอบคำขอตาม (๑) .เพื่อเสนอให้คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณา
- (๓) ประสานงานและร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชน

ในการดำเนินงานของกองทุน

(๔) รับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงินของกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๕) พัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และการให้บริการของกองทุน .เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน

- (๖) .เก็บ รวบรวม วิเคราะห์ และวิจัยข้อมูลเกี่ยวกับการสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน
- (๗) ปฏิบัติการอื่นหรือกระทำกิจการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ

มาตรา ๑๒ ในการดำเนินงานของกองทุนในจังหวัดอื่นที่มีใช้กรุงเทพมหานคร ให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมมอบหมายให้หน่วยงานในจังหวัดที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการให้กับกองทุนสำหรับเขตจังหวัดนั้น

หน้า ๔  
 เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๑๐๒ ก ราชกิจจานุเบกษา ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘

หมวด ๒  
 คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสภานายความ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำนวนหกคน เป็นกรรมการ

ให้รองปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ และเลขาธิการ และให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนยุติธรรมจำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ

- มาตรา ๑๔ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้
- (๑) มีสัญชาติไทย
  - (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
  - (๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
  - (๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
  - (๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
  - (๖) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกพักงาน หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน
  - (๗) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะกระทำผิดวินัย
  - (๘) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
  - (๙) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ

มาตรา ๑๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ภายในหกสิบวัน ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่ง ติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๑๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔
- (๔) รัฐมนตรีให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการ.ทำที่เหลืออยู่ และให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง ภายในหกสิบวันนับแต่วันตำแหน่งว่างลง และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่ง ทำกับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางในการดำเนินงานของกองทุน
- (๒) ออกระเบียบต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๔) กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- (๕) พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานประจำปี
- (๖) ออกประกาศเกี่ยวกับการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- (๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่

รัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๙ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ยื่นคำขอในทุกภารกิจของกองทุนทั่วราชอาณาจักร ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ให้.สขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือรายงานผลการพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อคณะกรรมการในรอบสามเดือน

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดขึ้นทุกจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานคร เพื่อมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ยื่นคำขอจากกองทุนเฉพาะกรณีการให้ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีและการขอลดปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ให้หัวหน้าหน่วยงานในจังหวัดที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๑๒ ทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการและ.สขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด

ให้.สขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดรายงานผลการพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการ ตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนไม่สามารถเสนอคำขอให้คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดพิจารณาได้ ให้ประธานอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือประธานอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณา คำขอ และรายงานให้คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี ทราบโดยเร็ว

ในการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือหรือการขอลดปล่อยชั่วคราว หากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่สามารถเสนอคำขอรับความช่วยเหลือหรือการขอลดปล่อยชั่วคราวให้คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการ

หน้า ๗

เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๑๐๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘

ให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดพิจารณาได้ คณะอนุกรรมการดังกล่าวอาจมอบหมายให้อนุกรรมการ  
คนใดคนหนึ่งเป็นผู้พิจารณาคำขอก็ได้ และรายงานให้คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการ  
ให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี ทราบโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๓ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗  
และมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง  
และการประชุมของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือและคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ  
ประจำจังหวัดโดยอนุโลม

มาตรา ๒๔ ให้กรรมการและอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ  
กำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๒๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการและอนุกรรมการเป็น  
เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๓

การขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน

มาตรา ๒๖ บุคคลอาจขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราว  
การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจน  
การสนับสนุนโครงการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอ แบบคำขอ การพิจารณาให้ความช่วยเหลือ  
ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๗ การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี ประกอบด้วยคำจ้างทนายความ  
ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๘ การพิจารณาให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี และการให้ความช่วยเหลือ  
ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ  
หรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (๑) พฤติกรรมและข้อเท็จจริงของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน
- (๒) ฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน
- (๓) โอกาสที่ผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนจะได้รับการช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายตามกฎหมายอื่น

มาตรา ๒๘ การพิจารณาให้ความช่วยเหลือในการขอลดข้อควรผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้คำนึงถึงว่าหากได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้ว ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี จะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือจะไปก่อเหตุอันตรายประการใดหรือไม่

มาตรา ๓๐ การปล่อยชั่วคราวให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย กองทุนอาจมอบอำนาจให้แก่ พนักงานของกองทุนหรือเจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ยื่นคำร้องขอลดข้อควรและผู้ลงนาม ในสัญญาประกันก็ได้

คำร้องขอลดข้อควรต้องแนบหนังสือรับรองการชำระเงินของกองทุน สำเนาหนังสือสัญญาของผู้ต้องหาหรือจำเลย และสำเนาหนังสือสัญญาประกันตามวรรคสี่ไปด้วย

หนังสือรับรองการชำระเงินของกองทุนต้องระบุว่า หากผู้ต้องหาหรือจำเลยผิดสัญญาประกัน และถูกปรับเป็นเงินเท่าใด กองทุนจะเป็นผู้ชำระแทน

ก่อนออกหนังสือรับรองการชำระเงินของกองทุน จะต้องให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยผู้ประสงค์ จะได้รับการปล่อยชั่วคราวทำหนังสือสัญญาให้กองทุนไว้ว่า หากกองทุนต้องชำระเงินค่าปรับตามวรรคสาม เป็นจำนวนเท่าใด ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะขอใช้เงินให้แก่กองทุนจนครบถ้วน และผู้ต้องหาหรือจำเลยจะต้อง นำสามี ภริยา บุพการี ผู้สืบสันดาน ญาติใกล้ชิด ผู้บังคับบัญชา หรือนายจ้าง มาเป็นผู้ค้ำประกันด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกหนังสือรับรองการชำระเงินของกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๑ ผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน อาจขอรับเงินช่วยเหลือเพื่อความเสียหายที่ตนได้รับ ดังต่อไปนี้

- (๑) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ
- (๒) เงินช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ในกรณีที่ถูกถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนถึงแก่ความตาย
- (๓) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติ
- (๔) เงินช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

หน้า ๙

เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๑๐๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการใช้เงินช่วยเหลือ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๒ คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือมีอำนาจพิจารณาให้การสนับสนุนผู้เสนอโครงการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือ และการให้การสนับสนุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๔

การเงิน การบัญชี และการตรวจสอบ

มาตรา ๓๓ กองทุนต้องจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสม เพื่อบันทึกรายการทางบัญชี และแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของกองทุนโดยถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป รวมทั้งต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเป็นประจำ ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๔ ให้กองทุนจัดทำรายงานการเงิน เพื่อแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของกองทุน สนองผู้สอบบัญชีภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา ๓๕ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน

มาตรา ๓๖ ให้ผู้สอบบัญชีทำรายงานการสอบบัญชีของกองทุน สนองต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้ประกาศรายงานการเงินที่ผู้สอบบัญชีได้ตรวจสอบแล้ว และรายงานการสอบบัญชีในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๗ ให้กองทุนจัดทำรายงานประจำปี สนองต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา ๓๘ ปีบัญชีของกองทุนหมายถึงปีงบประมาณ

มาตรา ๓๙ การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง



หน้า ๑๐  
เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๑๐๒ ก ราชกิจจานุเบกษา ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘

หมวด ๕  
บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๐ ให้โอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สิน ที่เกี่ยวเนื่องกับกองทุนยุติธรรม ในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ ไปเป็นของกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๑ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องดำเนินการแต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔๒ คำขอใด ๆ ที่ได้ยื่นไว้ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา ให้ถือว่าเป็นคำขอตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม และถ้าคำขอดังกล่าวมีข้อความแตกต่างไปจากคำขอตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอสั่งให้ แก้ไขเพิ่มเติมคำขอเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ได้

มาตรา ๔๓ บรรดาระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ออกตามระเบียบ กระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไป เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบหรือประกาศ ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ  
พล.เอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา  
นายกรัฐมนตรี

หน้า ๑๑

เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๑๐๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กองทุนยุติธรรมตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ มีงบประมาณที่จำกัด ประกอบกับไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ทำให้กองทุนไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี และให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรม ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของประชาชน ดังนั้น สมควรกำหนดให้ กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราว ผู้ต้องหาหรือจำเลย การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายสมภพ ดอนดี เกิดเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2526 ที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษา ศิลปศาสตรบัณฑิต (สาขาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง) เกียรตินิยม อันดับสอง จากวิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต ในปีการศึกษา 2554 และ เข้ารับ การศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2556

