

การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายइनชุมชน

นายเพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2555
บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของวิทยานิพนธ์ที่ส่งมาทางระบบมหาวิทยาลัย

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 Graduate School.

POLITICS OF COMMUNITY LAND TITLE DEEDS POLICY MAKING PROCESS

MR. PHERMSAK CHARIAMPHAN

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายในนครชุมชน

โดย

นายเพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลีम्मณี

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลีम्मณี)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์)

เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์: การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน.
(POLITICS OF COMMUNITY LAND TITLE DEEDS POLICY MAKING PROCESS)
อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ.ดร. อนุสรณ์ ลิมมณี, 178 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคำถามหลักในการวิจัยว่า 1.กระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน
นั้นมีที่มา และขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร และ 2.กระบวนการกำหนดนโยบายโฉนด
ชุมชนมีตัวแสดงใดบ้างที่เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วม และตัวแสดงเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์กัน
อย่างไรภายในกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน

ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายนั้นเริ่มต้นจากการผลักดันของเครือข่าย
ปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) และการตอบรับของพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาล โดย
ประกอบไปด้วยตัวแสดงหลักคือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะ
รัฐบาล และข้าราชการประจำที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง โดยความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบาย
ระหว่างตัวแสดงดังกล่าว เป็นไปในรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างทาง
การเมือง, บริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย และบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคม ซึ่งได้แก่
วิกฤตการณ์ทางการเมือง, การแข่งขันเชิงนโยบายแบบประชานิยม, โครงสร้างทางกฎหมายไทย,
ปัญหาเชิงโครงสร้างด้านที่ดินของไทย และองค์ความรู้ในแง่ของเครื่องมือเชิงนโยบายแบบโฉนด
ชุมชน ตามลำดับ

โดยความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบายและตัวแสดงทางนโยบายข้างต้นนั้นเป็นไปใน
ลักษณะของการเจรจาต่อรอง, การกดดัน, การประนีประนอม และการประสานประโยชน์ระหว่าง
ตัวแสดงทางนโยบายทั้งสามฝ่าย

ภาควิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่อ.....

สาขาวิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

ปีการศึกษา...2555

5280720924: MAJOR GOVERNMENT

KEYWORDS: PUBLIC POLICY / POLICY NETWORKS / COMMUNITY

LAND TITLE DEEDS

PHERMSAK CHARIAMPHAN: POLITICS OF COMMUNITY LAND

TITLE DEEDS POLICY MAKING PROCESS. ADVISOR:

PROF. ANUSORN LIMMANEE, Ph.D., 178 pp.

This thesis aims to explore how "Community Land Title Deed Policy" is made, who are the main actors and how they interact with one another. It is found in this study that this policy has been initiated by Thai Land Reform Network and responded by the ruling Democrat Party. The Major actors in the policy making consist of Thai Land Reform Network, Democratic Party and related government agencies. Their interaction are carried out within such political, legal, socio-economic contexts as political crisis, populist competition among political parties, Thailand's legal structure and innovation approach to land title deed policy. The relationships are mainly expressed in terms of bargaining negotiation, pressure, compromise and co-ordination among the stakeholders.

Department : Government Student's Signature

Field of Study : Government Advisor's Signature

Academic Year : 2012

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณ พ่อและแม่ผู้ให้กำเนิดและเลี้ยงดูข้าพเจ้ามาเป็นอย่างดี รวมทั้งอบรมสั่งสอน และให้บททดสอบทั้งความเป็นลูกและความเป็นมนุษย์ ที่ทำให้ลูกมีความแข็งแกร่งทั้งร่างกายและจิตใจอันจะเป็นสมบัติล้ำค่าที่จะติดตัวลูกไปตลอดชีวิต

ศ.ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และคุณทองพูน ลีम्मณี ที่กรุณาให้คำปรึกษา ข้อชี้แนะ ความเข้าใจ และความอบอุ่นต่อข้าพเจ้าอย่างดีเยี่ยมเสมอมา ทั้งในเรื่องทางวิชาการและในเรื่องชีวิตของข้าพเจ้า

รศ.ดร.ไชยันต์ ไชยพร ที่ให้ความเมตตากรุณาต่อข้าพเจ้ามาโดยตลอด ผศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง และ ผศ.ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ประธานและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ครูอาจารย์ของข้าพเจ้าทุกคนที่ได้สั่งสอนข้าพเจ้าทั้งในระดับปริญญาตรีและโท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผศ.โกศล โรจนพันธุ์ แห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ชักนำข้าพเจ้าออกจากกรมการสาธารณสุขเพื่อมาศึกษาต่อ ณ สถาบันแห่งนี้ รวมทั้งกรุณาให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือในทุก ๆ เรื่องอันเปี่ยมไปด้วยความรักและความอบอุ่นที่ข้าพเจ้าไม่อาจพรรณนาเป็นตัวอักษรได้

คุณศุภชัย ศุภผล คุณชัชพันธ์ ยิ้มอ่อน และคุณพีระฉัตร ดาบเพชร ที่ทำให้การเรียนของข้าพเจ้าเป็นไปอย่างออกรส รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ คำปรึกษา และกำลังใจแก่ข้าพเจ้าด้วยดีในทุก ๆ เรื่อง คุณวัชรพล พุทธิรักษา ที่ให้ความช่วยเหลือข้าพเจ้าเป็นอย่างดี เพื่อนร่วมรุ่นปริญญาโทและปริญญาตรีทุก ๆ คน เจ้าหน้าที่ห้องสมุด และเจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่อำนวยความสะดวกในการศึกษาค้นคว้าของข้าพเจ้าเป็นอย่างดี และคุณวารุณี ศรีจันทร์ ครูชีวิตของข้าพเจ้าที่เสียสละ ช่วยเหลือ และให้กำลังใจข้าพเจ้าด้วยความรักเสมอมา

และท้ายสุด วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้รับทุนสนับสนุนจาก โครงการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554-2555 คลัสเตอร์ความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง “การพัฒนากระบวนการเมืองประชาธิปไตยเพื่อความเป็นธรรมและเสมอภาคในกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย” (HS1068A) สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, สมาคมราชกรีฑาสโมสร และบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	8
1.2.1 วรรณกรรมเกี่ยวกับइनดชุมชน.....	8
1.2.1.1 วรรณกรรมเชิงวิชาการ.....	9
1.2.1.2 วรรณกรรมที่ไม่ใช่วิชาการ.....	10
1.2.2 วรรณกรรมเกี่ยวกับการศึกษานโยบายสาธารณะ.....	11
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	17
1.4 คำถามในการวิจัย.....	17
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย.....	17
1.6 ข้อมูลและประเภทของข้อมูลที่ใช้.....	17
1.7 ขอบเขตในการศึกษา.....	18
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	18
1.9 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง.....	18
1.7 คำโครงการนำเสนอ.....	19
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	21
2.1 ความนำ.....	21
2.2 พัฒนาการของตัวแบบเครือข่ายนโยบายในการศึกษานโยบายสาธารณะ.....	21
2.3 ตัวแบบเครือข่ายนโยบายในฐานะที่เป็นตัวแบบที่ใช้ศึกษากำหนด นโยบายสาธารณะ.....	23

	หน้า
2.3.1 ตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายจากปัจจัยในระดับผู้กระทำการ.....	23
2.3.2 ตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายจากปัจจัยในระดับโครงสร้าง.....	26
2.3.3 ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิชาการวิธี.....	30
2.4 การใช้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิชาการวิธีเพื่อตอบคำถามในการวิจัย.....	39
2.5 สรุปท้ายบท.....	40
บทที่ 3 ความเป็นมาของนโยบายโฉนดชุมชน.....	41
3.1 ความนำ.....	41
3.2 ที่มาของการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน.....	42
3.2.1 สภาพปัญหาด้านที่ดินของสังคมไทยในปัจจุบัน.....	42
3.2.2 ที่มาของปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย.....	44
3.2.3 โฉนดชุมชน: รูปแบบการจัดการที่ดินที่เป็นผลจากความพยายามแก้ไข ปัญหาที่ดินขององค์กรนอกภาครัฐ.....	49
3.3 ลักษณะของการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน.....	52
3.3.1 นิยามและความหมาย.....	52
3.3.2 ตัวอย่างการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน.....	56
3.3.2.1 ชุมชนบ้านโป่ง.....	56
3.3.2.2 ชุมชนบ้านทุ่งชำเสี้ยว.....	58
3.4 ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน.....	60
3.4.1 การริเริ่มผลักดันนโยบายก่อนการบรรจุเป็นวาระทางนโยบาย.....	60
3.4.2 การก่อตัวของนโยบายหรือการเข้าสู่วาระทางนโยบาย.....	61
3.4.3 การจัดทำหรือการร่างนโยบายโฉนดชุมชน.....	62
3.4.5 การตัดสินใจหรือการประกาศเป็นนโยบาย.....	66
3.5 สรุปท้ายบท.....	69
บทที่ 4 เครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน.....	70
4.1 ความนำ.....	70
4.2 ปฏิสัมพันธ์เชิงวิชาการวิธีระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและตัวแสดงทางนโยบาย ในระบะก่อตัวของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน.....	71

	หน้า
4.2.1 บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง.....	73
4.2.2 บริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย.....	77
4.2.3 บริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคม.....	79
4.2.4 ตัวแสดงที่มีบทบาทในระบอบการก่อดำของกระบวนการกำหนด นโยบายโฉนดชุมชน.....	80
4.2.4.1 เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.).....	80
4.2.4.2 พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาล.....	90
4.2.5 ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง คปท. และรัฐบาลในช่วงการก่อดำของเครือข่าย นโยบายโฉนดชุมชน.....	99
4.3 ปฏิสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธีระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและเครือข่ายนโยบาย โฉนดชุมชน.....	106
4.3.1 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและเครือข่ายนโยบายโฉนด ชุมชน.....	112
4.4 สรุปท้ายบท.....	117
บทที่ 5 บทสรุป.....	118
5.1 ผลการศึกษา.....	118
5.2 ข้อค้นพบสำคัญ.....	122
5.3 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะ.....	125
รายการอ้างอิง.....	127
ภาคผนวก.....	141
ภาคผนวก ก.....	142
ภาคผนวก ข.....	164
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	180

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปี 2541.....	3
ตารางที่ 2 แสดงผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 23 ธันวาคม 2550.....	92
ตารางที่ 3 แสดงจำนวนผลการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 28 มกราคม 2551.....	92
ตารางที่ 4 แสดงจำนวนผลการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 17 กันยายน 2551.....	93
ตารางที่ 5 แสดงจำนวนผลการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 16 ธันวาคม 2551.....	93
ตารางที่ 6 แสดงรายนามของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่าย ปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.).....	107
ตารางที่ 7 แสดงรายนามของคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจาย ที่ดินของรัฐ (คอน.).....	110

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำการตามแนวการอธิบายเชิง ความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์.....	32
ภาพที่ 2 แสดงตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาชวิธี.....	36
ภาพที่ 3 แสดงตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาชวิธีและระดับการวิเคราะห์.....	37
ภาพที่ 4 แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายइनดชุมชน.....	68
ภาพที่ 5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและตัวแสดงทางนโยบาย.....	72
ภาพที่ 6 แสดงโครงสร้างองค์กรของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.....	82
ภาพที่ 7 แสดงรูปที่ใช้ประกอบนโยบายหาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์.....	98
ภาพที่ 8 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและตัวแสดงในกระบวนการกำหนด นโยบายइनดชุมชน.....	105
ภาพที่ 9 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและเครือข่ายนโยบายइनดชุมชน....	116

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา (Statement of the topic/problem)

ข้อมูลจากกองงานเลขาธิการ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ระบุว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดจำนวน 320.7 ล้านไร่ ในจำนวนนี้ แบ่งเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าถาวรทั้งหมด 1,357 ป่า จำนวน 147.06 ล้านไร่, ที่ดินรัฐวิสาหกิจและองค์การศาสนา 3.5 ล้านไร่, ที่ราชพัสดุและพื้นที่ทหาร 12.25 ล้านไร่, ที่สาธารณะประโยชน์ พื้นที่ถนน ห้วยหนอง คลอง บึง ฯลฯ 26.46 ล้านไร่, พื้นที่นิคมสร้างตนเองและพื้นที่ประชาชนครอบครองทำประโยชน์ 129.43 ล้านไร่ (อ้างถึงใน ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ, 2549: 45)

ส่วนในด้านการถือครองที่ดินนั้น ผลการสำรวจของปรีชา วรรณัญ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านเศรษฐกิจที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน พบว่า การถือครองที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศไทย มีอัตราการถือครองที่กระจุกตัวอยู่ในมือของคนส่วนน้อยเท่านั้น กล่าวคือ คนจำนวนร้อยละ 10 ของคนทั้งประเทศเท่านั้นที่เป็นผู้ถือครองที่ดินมากกว่า 100 ไร่ ส่วนที่เหลือร้อยละ 90 เป็นผู้ถือครองที่ดินจำนวนน้อยกว่าหรือเท่ากับ 1 ไร่เท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น คนไทยอีกกว่า 811,871 ครอบครัว ยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง ส่วนในด้านของเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ และต้องเช่าที่ดินทำกินมีจำนวนถึง 1-1.5 ล้านครอบครัว โดยผลการศึกษาของปรีชานั้นสอดคล้องกับรายงานของ World Bank Market Based Land Reform Fact Sheet ที่พบว่าการถือครองที่ดินในประเทศไทยมีการกระจุกตัวในอัตราที่สูงมาก (อ้างถึงใน ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนธิ, ม.ป.ป.: 6-8, 6-9)

ส่วนด้านของการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ผลการสำรวจของมูลนิธิสถาบันที่ดิน (2545) รายงานว่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทยมีการใช้ประโยชน์จริงไม่ถึงร้อยละ 50 ของที่ดินทั้งหมด ในขณะที่ผลสำรวจสถานะเศรษฐกิจครัวเรือนภาคเกษตร ของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2549 พบว่า มากกว่าร้อยละ 40 ของครัวเรือนภาคเกษตรนั้นไม่มีที่ดินทำกินเลยหรือมีการถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ และจำนวนครัวเรือนที่ไม่ได้ถือครองที่ดินเลยมีปริมาณเพิ่มมาก

¹ ยกเว้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากเนื้อที่ทางการเกษตรส่วนใหญ่ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์เพื่อการผลิต แต่เป็นการปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อการเก็งกำไรเป็นส่วนใหญ่ (อ้างถึงใน ดวงมณี เลาวกุล และเคี่ยมพร พิชัยสนธิ, ม.ป.ป: 6-6) โดยผลจากการคำนวณของมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบว่า การปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์นั้นทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมินขั้นต่ำสูงถึงปีละ 127,384.03 ล้านบาท

เป็นที่แน่นอนว่า สถานการณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงภาวะการกระจุกตัวในการถือครองที่ดิน² และภาวะการไร้ที่ดินหรือการขาดแคลนที่ดินทำกินในสังคมไทยที่กำลังอยู่ในขั้นวิกฤต³ โดยเฉพาะกับเกษตรกร⁴ โดยปัญหาเหล่านี้ ถือเป็นต้นเหตุสำคัญอันนำไปสู่ปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือภาวะการทำเกษตรแล้วได้ผลผลิตต่ำ เนื่องจากที่ดินที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกได้ถูกนำไปทิ้งร้างเพื่อการเก็งกำไร, ปัญหาที่เกษตรกรต้องเช่าที่ดินทำกินเนื่องจากไร้ที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง ที่นำไปสู่ความไม่มั่นคงในชีวิตของเกษตรกร หรือแม้กระทั่งปัญหาการบุกรุกที่ดิน ทั้งในกรณีที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่ปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่าของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือเกษตรกรที่ไม่สามารถแบกรับค่าเช่าที่ดินทำกินได้ ฯลฯ

โดยเฉพาะกับปัญหาการบุกรุกยึดที่ดิน ในกรณีที่ดินของรัฐนั้น ข้อมูลจากรายงานของสำนักงานการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) ในปี 2541 รายงานว่า สถานการณ์การเข้าไปทำ

² ข้อมูลจากการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พบว่า นักการเมืองทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจำนวน 580 คน กลับมีปริมาณการถือครองที่ดินรวมกันถึง 69,942 ไร่ (มติชนออนไลน์, 25 มิถุนายน 2553)

³ ข้อมูลจากรายงานสรุปผลความก้าวหน้าการดำเนินการรับจดทะเบียนแก้ปัญหาดังกล่าวและความยากจนเชิงบูรณาการของกระทรวงมหาดไทย ปี 2547 พบว่า จากจำนวนผู้จดทะเบียนรวมทั้งประเทศทั้งสิ้น 8,437,500 ราย มีกรณีปัญหาทั้งสิ้น 11,616,878 ปัญหา โดยปัญหามากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ปัญหาที่ดินทำกิน และปัญหาที่อยู่อาศัย (มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 2 มีนาคม 2547)

⁴ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของภาคเกษตรกรรมจะมีมูลค่าต่ำเมื่อเทียบกับสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ กล่าวคือ สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรกรรมมีมูลค่าเพียงร้อยละ 9 จากจำนวนร้อยละ 43 และร้อยละ 48 ของจำนวนผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการตามลำดับ (ข้อมูลปี 2546) แต่เมื่อเทียบกับจำนวนของประชากรในวัยทำงานของทั้งประเทศพบว่า ร้อยละ 49 ยังประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตร ส่วนอีกร้อยละ 14 และร้อยละ 33 ประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการตามลำดับ (ข้อมูลปี 2547) (อ้างถึงใน นิรมล สุธรรมกิจ, 2551: 141-142) ดังนั้น การให้ความสำคัญกับปัญหาที่ดิน ซึ่งถึงแม้จะเป็นปัญหาของภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชากรจำนวนมากของประเทศ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจละเลยและมองข้ามได้

ประโยชน์ที่ดินของรัฐ (ดูตารางที่ 1) มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยในรายงานพบว่ามีผู้เข้าไปทำประโยชน์ที่ดินของรัฐสูงถึง 1,147,823 ราย จากจำนวนที่ดินทั้งหมด 296,042 แปลง คิดเป็นพื้นที่ถึง 21 ล้านไร่ โดยพื้นที่ป่ามีสัดส่วนมากที่สุดคือ 171,932 แปลง จำนวน 17 ล้านไร่ ที่ดินราชพัสดุ 43,030 แปลง จำนวน 2 ล้านไร่ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ 43,071 แปลง จำนวน 1 ล้านไร่ และที่ดินในส่วนอื่น ๆ ที่ไม่ได้จำแนก อีก 38,009 แปลง จำนวน 150,000 ไร่

ตารางที่ 1 แสดงการบุกรุกที่ดินของรัฐปี 2541

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนผู้บุกรุก/ ราย	เนื้อที่/ไร่/งาน/ ตารางวา
พื้นที่ป่าไม้	171,932	904,240	17,626,586-0-27
ที่ดินราชพัสดุ	43,030	122,985	2,235,565-0-47
ที่ดินสาธารณะ ประโยชน์	43,071	82,196	1,000,692-3-29
อื่น ๆ	38,009	38,402	159,247,0-35
รวมทั้งหมด	296,042	1,147,823	21,022,090

ที่มา: สรุปจากรายงานของสำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) (อ้างถึงใน ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ, 2549: 48)

ในกรณีที่ดินเอกชน การบุกรุกยึดที่ดินเอกชนที่ทิ้งร้างว่างเปล่าของประชาชน เฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือระหว่างปี 2541- 2545 มีจำนวนถึง 3,798 ครอบครัว ครอบคลุมพื้นที่ถึง 14,309 ไร่ ซึ่งการบุกรุกยึดที่ดินของรัฐและเอกชนนี้ได้นำมาสู่ปัญหาข้อพิพาทตามมา ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนหรือข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยตนเอง นอกจากนั้น ปัญหาความเดือดร้อนด้านที่ดินได้นำไปสู่การเดินขบวนประท้วงของกลุ่มผู้เดือดร้อนให้รัฐแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน⁵ ความรุนแรง⁶ หรือแม้แต่การอพยพเข้าสู่เมืองเนื่องจากไม่มีที่ดินทำกินอันนำมาสู่ปัญหาความแออัดในเมืองและปัญหาอื่น ๆ ตามมาอย่างไม่สิ้นสุด

⁵ กองการข่าว สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย รายงานว่าการชุมนุมประท้วงของประชาชนในการร้องเรียนปัญหาด้านที่ดินตั้งแต่ปี 2539-2545 มีจำนวนถึง 484 ครั้ง (อ้างใน ศยามล และคณะ, 2548:24)

⁶ อาทิกรณีของ นายแก้ว ปิงปันนา สมาชิกกลุ่มปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน ถูกลอบยิงเสียชีวิตในวันที่ 23 มิถุนายน 2545 โดยมีสาเหตุมาจากการบุกรุกยึดที่ดินเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่ และนายเจริญ วัฒนอักษร ที่ถูกลอบยิงเสียชีวิตในวันที่ 21 มิถุนายน 2547 ในกรณีของการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบในพื้นที่บ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (อัจฉรา รักยุคิธรรม, บรรณาธิการ, 2548: 50-54)

อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาดังกล่าว มิได้เป็นสถานการณ์ที่เพิ่งเริ่มเกิดขึ้นแต่อย่างใด หากแต่เป็นปัญหาที่เกิดสะสมขึ้นเป็นเวลานาน และมีการสะสมพอกพูนของปัญหามาโดยตลอด ตั้งแต่อดีต โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในด้านการถือครองที่ดินที่ถือเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทย ที่รัฐเองก็ตระหนักรู้และมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหานี้ในเชิงนโยบายมาโดยตลอด⁷ แต่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่า ไม่ประสบความสำเร็จแต่เพียงอย่างเดียว ซ้ำร้ายไปกว่านั้น ความพยายามแก้ไขปัญหานี้ในเชิงนโยบายที่ผ่านมาในบางกรณี ยังกลับกลายเป็นการซ้ำเติมปัญหาให้เพิ่มมากขึ้นซึ่งสวนทางกับเจตนารมณ์ของนโยบายที่ต้องการแก้ไขปัญหานี้โดยสิ้นเชิง⁸ (ดูเพิ่มเติมใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2534; 2540)

กรณีตัวอย่างของนโยบายแก้ไขปัญหาคือการถือครองที่ดินที่ล้มเหลวซึ่งเป็นที่รู้จักมากที่สุดคือ นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยนโยบายดังกล่าวเป็นผลมาจากการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินของกลุ่มสหพันธ์ชาวนาชาวไร่และนิสิตนักศึกษาในทศวรรษ 2510 ซึ่งหลังจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518⁹ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผลจากนโยบายการปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี 2518-2546 ตามรายงานล่าสุดของสำนักงาน ส.ป.ก. ระบุว่า มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินได้ทั้งหมดจำนวน 51.93 ล้านไร่ โดยแบ่งเป็นที่ดินของรัฐจำนวน 51.45 ล้านไร่ ที่ดินของเอกชนจำนวน 488,806 ไร่ โดยในจำนวนทั้งหมดนี้ได้มีการมอบเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐแล้วจำนวน 23.65 ล้านไร่ และในที่ดินของเอกชนจำนวน 473,993 ไร่ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ม.ป.ป.: 48)

อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่า การปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ประสบความล้มเหลวที่จะดำเนินการตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินที่มีจุดมุ่งหมายในการนำที่ดินของเอกชนมาทำการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำจากการกระจุกตัวในด้านการถือครองที่ดินได้ ซึ่งเห็นได้จากสัดส่วนของที่ดินที่นำมาจัดสรรจำนวน 98% นั้นเป็นที่ดินของรัฐคือจำนวน 23.65 ล้านไร่ ส่วนที่ดินของเอกชนมีการจัดสรรได้เพียง 2% คือจำนวน 473,993 ไร่ เท่านั้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ผลจากการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินงานโดย ส.ป.ก. นั้นมิได้เป็นการดำเนินงานเพื่อลดการกระจุกตัวในการถือ

⁷ อาทิ นโยบายการจัดตั้งสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือชาวนาในการซื้อที่ดินในปี 2475, โครงการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในปี 2483, โครงการหมู่บ้านป่าไม้และโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในปี 2518, โครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ในปี 2530 (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2534)

⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2534; 2540)

⁹ มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกสองครั้งคือในปี 2519 และ 2532

ครองที่ดินแต่อย่างใด กล่าวคือ ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากอยู่แล้วก็ยังคงถือครองที่ดินในปริมาณมากต่อไป แต่ที่ลดลงก็คือ พื้นที่ของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาจัดสรร และที่ซ้ำร้ายกว่านั้นก็คือ การนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรของ ส.ป.ก. โดยเป็นการให้เอกสารสิทธิที่แม้จะมีการห้ามซื้อ-ขายหรือเปลี่ยนมือ¹⁰ ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ส.ป.ก. ไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของนโยบายได้ ทำให้เกิดการขายสิทธิ, เปลี่ยนมือ และนำมาซึ่งการสูญเสียที่ดินภายหลังได้รับการจัดสรรในเวลาไม่นานนัก มากไปกว่านั้น กระบวนการดังกล่าวยังมีการทุจริต ทำให้ดินในเขตปฏิรูปส่วนใหญ่ไปตกอยู่ในมือของนายทุน นักการเมือง ข้าราชการท้องถิ่น และกลุ่มผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ (ดู โครงการพื้นที่ทางสังคมและสื่อทางเลือก, 2547ก: 36)

ซึ่งจากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า นโยบายการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการโดย ส.ป.ก. นั้น ประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะจากสภาพปัญหาที่ด้านที่ดินในปัจจุบัน ที่ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินไม่เคยมีอัตราที่ลดลง ในทางกลับกัน ช่องว่างระหว่างคนไร้ที่ดินกับผู้ที่ถือครองที่ดินในจำนวนมากกลับมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งถือเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันถึงความล้มเหลวในการแก้ปัญหาได้อย่างชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งปี 2540 และ 2550 ก็พบว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 84 ที่บัญญัติว่า

“รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต และการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร” (เส้นใต้เป็นของผู้เขียน)

และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับปัญหาด้านการกระจุกตัวของที่ดินและความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินเข้ามาโดยตรง ในมาตรา 84 ที่บัญญัติว่า

“รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

10

ดู พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.2518 มาตรา 39

(๒) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร” (เส้นใต้เป็นของผู้เขียน)

ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี 2550 มีการเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดินโดยตรง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของนโยบายในอดีต และความรุนแรงของปัญหาที่ไม่ได้ลดลงแต่อย่างใดภายหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ ปี 2550 เป็นระยะเวลากว่าหนึ่งทศวรรษ

จากสภาพปัญหาด้านการถือครองที่ดินข้างต้นนี้เอง ที่ได้ก่อให้เกิดการรวมตัวกันขึ้นของเครือข่ายผู้ประสบปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดินในนามของ “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” (คปท.) ในปี พ.ศ. 2544 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง โดยมีความพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายด้านที่ดิน เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และพยายามที่จะริเริ่มกระบวนการปฏิรูปที่ดินเองโดยเครือข่ายของ คปท. เอง (พงษ์ทิพย์ สำนัญจิตต์, 2548: 29) แทนที่การปฏิรูปที่ดินโดยรัฐที่ประสบกับความล้มเหลวมาโดยตลอด

ผลจากการเคลื่อนไหวของ คปท. อาทิ ความพยายามตรวจสอบการทุจริตในการเช่าที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบของหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ต่าง ๆ ตลอดจนความพยายามที่จะริเริ่มกระบวนการปฏิรูปที่ดินโดยองค์กรเครือข่ายของ คปท. โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการรับรู้ของสังคมในวงกว้าง มีการต่อสู้คดีในชั้นศาลที่รายละเอียดในการสู้คดีได้ทำให้สาธารณชนได้ตระหนักถึงความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายด้านที่ดินของรัฐในอดีต¹¹ นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวของ คปท. ก็ได้นำมาสู่การสรุปทฤษฎีและข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากนโยบายในอดีตที่ดินในอดีต ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการสูญเสียที่ดินจากการขายสิทธิภายหลังได้รับกรรมสิทธิ์ หรือกรณีที่ที่ดินในเขตปฏิรูปถูกนำไปใช้ผิดประเภท หรือตกไปอยู่ในมือของผู้ที่ไม่ได้ต้องการทำเกษตรจริง อาทิ โรงแรม รีสอร์ท หรือบ้านพักตากอากาศของผู้มีอิทธิพล จนกลายเป็น “วงจรวาฬที่ดิน” ที่เมื่อมีการจัดสรรที่ดินหรือเอกสารสิทธิ ก็จะมีการทุจริตในขั้นตอนของการออกเอกสารสิทธิ หรือการขายสิทธิ หลังจากได้รับการจัดสรรไม่นานนัก เนื่องจากผลของการไม่มีกลไกในการควบคุมดูแลหลังการมอบเอกสารสิทธิที่ดีพอ ทำให้เจตนารมณ์ของนโยบาย

¹¹ ดูเพิ่มเติมใน อัจฉรา รักยุติธรรม และคณะ (2548ก; 2548ข), กิ่งกาญจน์ สำนวนชื่น (2549) และ ทรงศักดิ์ บุญญา (2551)

ปฏิรูปที่ดิน ที่ต้องการมอบเอกสารสิทธิ์แก่ผู้ขาดแคลนที่ดินทำกิน กลับกลายเป็นการออกเอกสารสิทธิ์เพื่อรอให้เอกสารสิทธิ์นั้นตกไปอยู่ในมือของนายทุน หรือนักธุรกิจที่เก่งกำไรด้านที่ดินในที่สุด อันเป็นผลจากความได้เปรียบเรื่องความรู้ เงินทุน อิทธิพล หรืออำนาจ ฯลฯ และความอ่อนแอของกลไกในการควบคุมดูแลในด้านของเอกสารสิทธิ์ ทำให้ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ กลับกลายเป็นการเพิ่มการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินให้มากยิ่งขึ้น

จากข้อผิดพลาดและบทเรียนที่เกิดขึ้นนี้เอง ทำให้ คปท. มีความพยายามที่จะพัฒนาระบบการจัดการที่ดินที่เรียกว่า “โฉนดชุมชน” เพื่อแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ โดย คปท. ได้ให้ความหมายของโฉนดชุมชนไว้ว่า

“โฉนดชุมชน เป็นภูมิปัญญาของคนเฒ่าคนแก่ในชนบทที่คิดได้แล้วว่า ที่ดินเกษตรกรรมรายย่อยในชนบทไทยไม่ช้าจะต้องถูกขายทอดให้เป็นของบริษัทเกษตรขนาดใหญ่ที่มีทุนมากพอ มีสายป่านยาวพอที่จะต้านทานราคาปุ๋ยยาที่สูง และราคาพืชผลที่ต่ำ ผู้รู้เหล่านี้จึงเสนอระบบกรรมสิทธิ์แบบใหม่เพื่อให้ชุมชนที่ประสงค์จะดูแลพื้นที่เกษตรในชุมชนให้เป็นพื้นที่ทำกินของเกษตรกรรายย่อยต่อไป จัดทำโฉนดชุมชนร่วมกัน” (วารสารเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1: 2)

กล่าวได้ว่า การจัดการที่ดินในลักษณะโฉนดชุมชน เป็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินและกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรมอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการป้องกันการสูญเสียที่ดินและการปล่อยที่ดินให้รกร้างหรือใช้ที่ดินผิดประเภท โดยกำหนดให้พื้นที่ที่เป็นโฉนดชุมชนเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและต้องมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น โดยอาศัยระบบกรรมสิทธิ์ร่วมและอำนาจของชุมชนในการร่วมบริหารจัดการและควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน

ผลจากความพยายามเคลื่อนไหวผลักดันการแก้ไขปัญหาดินในเชิงนโยบายของ คปท. อย่างต่อเนื่อง ทำให้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้บรรจุวาระเกี่ยวกับโฉนดชุมชนไว้ในการแถลงนโยบายการบริหารประเทศต่อรัฐสภา ในหมวดที่ 4 เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยการปรับโครงสร้างภาคเศรษฐกิจในภาคเกษตร ข้อที่ 4.2.1.8 ว่า

“คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทาง

การเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรรายากจน ในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรรายากจน และชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร” (เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียน)

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น นับตั้งแต่ความพยายามเข้าไปปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ของ คปท. ตลอดจนความพยายามเรียกร้องเชิงนโยบายต่อรัฐให้มีการยอมรับการจัดการที่ดินในลักษณะของโฉนดชุมชน จนนำมาสู่การแถลงนโยบายของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ที่นำไปสู่การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 นั้นได้ผ่านขั้นตอน กระบวนการ ตลอดจนเหตุการณ์ต่างๆ ที่มีการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างบุคคล องค์กร และหน่วยงานต่าง ๆ อย่างซับซ้อน ซึ่งภายใต้กระบวนการดังกล่าวนี้ อาจเกิดทั้งความขัดแย้งการร่วมมือ หรือการประนีประนอมกันระหว่างบุคคล องค์กร แนวคิด และข้อเสนอของตัวแสดงทางนโยบายต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่มาและวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยนี้ที่ต้องการศึกษาว่า กระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนนั้นดังกล่าวนี้มีที่มา ตลอดจนขั้นตอนในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างไรมีตัวแสดงทางนโยบาย (policy actor) ซึ่งอาจจะบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานใดบ้าง ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และตัวแสดงเหล่านั้น มีการปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร จึงได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นนโยบายโฉนดชุมชน

1.2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Literature review)

เนื่องจากงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับโฉนดชุมชนในเชิงของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนั้น การทบทวนวรรณกรรมในงานวิจัยนี้จึงแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่เกี่ยวข้องประเด็นปัญหาในการศึกษา ได้แก่ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับโฉนดชุมชน และส่วนที่เกี่ยวข้องวิธีวิทยาในการศึกษา ได้แก่วรรณกรรมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

1.2.1 วรรณกรรมเกี่ยวกับโฉนดชุมชน

เนื่องจากประเด็นเกี่ยวกับโฉนดชุมชน ยังถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย จึงมีวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับโฉนดชุมชนโดยตรงอย่างเป็นระบบไม่มากนัก โดยงานที่ศึกษาเกี่ยวกับโฉนดชุมชนโดยตรงมีเพียงชิ้นเดียวคืองานของ เมธี สิงห์สุธำ (2553) นอกจากนั้นจะเป็นงานที่กล่าวถึงโฉนดชุมชนโดยอ้อม โดยจะเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่ดินโดยภาพรวม และกล่าวถึง

โฉนดชุมชนในแง่ของทางออกในการแก้ไขปัญหาเป็นหลัก โดยลักษณะของวรรณกรรมที่พบทั้งหมดจึงเป็นงานเชิงพรรณนา (describe) เกี่ยวกับโฉนดชุมชน ว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีรายละเอียดอย่างไร และเสนอแนะ (prescribe) ว่าควรนำโฉนดชุมชนไปปฏิบัติเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินอย่างยั่งยืน

โดยการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้จะแบ่งประเภทวรรณกรรมดังกล่าวออกเป็นสองรูปแบบหลัก คือ วรรณกรรมในเชิงวิชาการที่มีการศึกษาอ้างอิงอย่างเป็นระบบ และวรรณกรรมที่ไม่ใช่วิชาการที่ส่วนใหญ่จะเป็นบทความหรือคอลัมน์ในหนังสือพิมพ์ ซึ่งจะมีการอ้างอิงหลักฐานน้อยหรือไม่มีการอ้างอิงเลย

1.2.1.1 วรรณกรรมเชิงวิชาการ

วรรณกรรมเชิงวิชาการที่มีการกล่าวถึงโฉนดชุมชนโดยตรงคืองานวิจัยของ เมธี สิงห์สุธำ (2553) เรื่อง **กระบวนการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน** โดยงานของเมธีเป็นการศึกษาการจัดการที่ดินโดยใช้ระบบโฉนดชุมชนในพื้นที่ จำนวน 3 พื้นที่ ได้แก่ ชุมชนบ้านทุ่งช้างเสี้ยว จังหวัดชัยภูมิ ชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงใหม่ และชุมชนทับเขือ-ปลักหมู จังหวัดตรัง โดยเมธีอธิบายว่า สาเหตุการนำระบบโฉนดชุมชนมาปรับใช้ในพื้นที่กรณีศึกษานั้น มีที่มาจากความผิดพลาดสามประการในการบริหารจัดการที่ดินที่ผ่านมาในอดีต คือการผูกขาดอำนาจในการจัดการที่ดินและการใช้กลไกตลาดแต่เพียงด้านเดียวในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ, นโยบายการเกษตรที่ผิดพลาด และการใช้ระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกเพียงด้านเดียวในการถือครองที่ดินของรัฐ ซึ่งเมธีมองว่า สภาพปัญหาดังกล่าว ได้ผลักดันให้ชุมชนที่เขาศึกษามีการพัฒนากระบวนการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินอย่างยั่งยืน

โดยเมธีอธิบายว่า โฉนดชุมชน เป็นการจัดการที่ดินโดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ในการจัดการที่ดิน โดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดที่ดินเปลี่ยนมือหลุดออกไปจากชุมชน และในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาที่ดินให้อยู่ในมือของคนในชุมชนได้ ซึ่งเมธีมองว่าเป็นการรักษาที่ดินจากการครอบงำของตลาด โดยใช้การถ่วงดุลของพลังจากชุมชน นอกจากนี้ งานของเมธียังได้อธิบายถึงลักษณะและขั้นตอนการเข้าไปปฏิรูปที่ดินและรายละเอียดในการจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชนในพื้นที่กรณีศึกษา

ส่วนงานของ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2547) เรื่อง **ทิศทางและปัญหาการจัดการที่ดินในสังคมไทย** เป็นการอธิบายถึงความล้มเหลวในการจัดการกับปัญหาที่ดินของไทย ที่เขาเห็นว่า มีที่มาจากกรแก้ปัญหาที่ดินโดยอิงเฉพาะกลไกตลาดและกลไกด้านกฎหมายเท่านั้น ซึ่งอานันท์มองว่า ทิศทางในการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชน ถือเป็นกลไกในการบริหารจัดการที่ดินเชิงซ้อนที่อิงกับมิติทางด้านสังคม-ท้องถิ่น และควรที่จะนำมาปรับใช้ในการแก้ปัญหาที่ดินแทนที่การจัดการโดยอาศัยกลไกตลาดและกลไกในเชิงกฎหมายที่ประสบกับความล้มเหลวมาโดยตลอด

งานของ อัจฉรา รักยุติธรรม และคณะ (2548ก) เรื่อง **การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนกรณีศึกษา 7 หมู่บ้านในพื้นที่หนองปลาสุวาย จังหวัดลำพูน** โดยงานของอัจฉราเป็นการศึกษาโฉนดชุมชน ในฐานะที่เป็นระบบการจัดการที่ดินภายหลังที่ชาวบ้านเข้าไปยึดที่ดินที่ทิ้งร้างว่างเปล่า เพื่อทำประโยชน์ในจังหวัดลำพูน โดยอัจฉราศึกษาถึงการพัฒนาระบบโฉนดชุมชน และพบว่า โฉนดชุมชนเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินภายในชุมชน โดยเป็นกลไกในการรับรองสิทธิจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกที่เข้าร่วมการปฏิรูปที่ดิน, เป็นหลักทรัพย์ในการกู้ยืมเงินจากกองทุนที่ดินหรือธนาคารที่ดินของชุมชน ตลอดจนเป็นกลไกในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินและการเปลี่ยนมือของที่ดิน โดยให้อำนาจองค์กรชุมชนในการร่วมบริหารจัดการที่ดินภายในชุมชน เพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินออกไปจากมือของคนในชุมชนดังปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

1.2.1.2 วรรณกรรมที่ไม่ใช่วิชาการ

วรรณกรรมในส่วนนี้มักเป็นหนังสือหรือบทความประชาสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานหรือกลุ่มผู้สนับสนุนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน (คปท.) โดยงานส่วนใหญ่มีลักษณะเดียวกันกับงานข้างต้นคือ มีลักษณะเชิงพรรณนาว่าการจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชนมีลักษณะสำคัญตลอดจนข้อดีอย่างไร และเสนอแนะให้ใช้โฉนดชุมชนในการแก้ปัญหาด้านที่ดิน ได้แก่

บทความของ กฤษฎา บุญชัย เรื่อง **“โฉนดที่ดินชุมชน” ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมเพื่อความมั่นคงทางสังคม** (2546) และ **โลกาภิวัตน์ของขบวนการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน** (2548) โดยในบทความแรก กฤษฎาเห็นว่า การจัดการที่ดินแบบ “โฉนดที่ดินชุมชน” นั้นเป็นการจัดการที่ดินที่พัฒนามาจากขบวนการสิทธิชุมชนที่เผชิญปัญหาการสูญเสียที่ดินจากระบบตลาดและระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจก โดยเฉพาะขบวนการป่าชุมชนมาสู่การจัดการที่ดินโดยชุมชน ซึ่งหลักการสำคัญของระบบโฉนดที่ดินชุมชนก็คือ การสร้างระบบถ่วงดุลและสนับสนุนระหว่างสิทธิปัจเจก

และสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินของชุมชน และเสนอให้ควรมีการผลักดันเพื่อให้สิทธิในการจัดการที่ดินดังกล่าวได้รับการยอมรับตามกฎหมาย

ส่วนบทความที่สองมีเนื้อหาเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของการปฏิรูปที่ดินโดยเครือข่ายภาคประชาชนโดยเฉพาะในทวีปอเมริกาใต้ที่มีการพัฒนาระบบกรรมสิทธิ์ร่วมจากวัฒนธรรมในอดีต ซึ่งกฤษฎาเห็นว่าขบวนการปฏิรูปที่ดินของไทยโดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือก็มีการพัฒนาระบบการจัดการที่ดินรวมหมู่คือระบบ “โฉนดชุมชน” โดยใช้รากฐานทางวัฒนธรรมเรื่อง “สิทธิหน้าหมู่” เช่นกัน โดยกฤษฎาเสนอว่าควรเคลื่อนไหวสนับสนุนแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ร่วม (common property) ให้มีการยอมรับต่อสังคมในวงกว้างมากขึ้น

ส่วนบทความที่ถอดเทปจากการสัมมนาของ ประยงค์ ดอกคำไย (2551) ผู้ประสานงานเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน เรื่อง **จากวาทกรรมสู่นวัตกรรมปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน** โดยประยงค์เห็นว่า การจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชนเป็นนวัตกรรมที่คิดค้นขึ้นมาเพื่อการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน โดยปรับมาจากวาทกรรมเรื่องสิทธิชุมชน โดยใช้ได้แย่งวิธีคิดแบบทุนนิยมที่ให้ตลาดเข้ามาจัดการที่ดิน ซึ่งประยงค์เห็นว่าเป็นต้นตอของความยากจนและทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน

หนังสือของ เกาศิลป์ คงแก้ว และ ภู เชียงดาว (2553) เรื่อง **ผืนดินแห่งชีวิต** โดยเนื้อหาเป็นการพรรณนาถึงที่มาและการจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชนของชุมชนในภูมิภาคต่าง ๆ ที่เข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน

นอกเหนือไปจากนี้ จะเป็นบทความทางหนังสือพิมพ์ซึ่งทั้งหมดจะมีเนื้อหาเหมือนกับวรรณกรรมสองประเภทข้างต้นคือจะพรรณนารายละเอียดและข้อดีของโฉนดชุมชนและตอนท้ายจะเสนอแนะให้ใช้แนวทางโฉนดชุมชนในการแก้ปัญหาที่ดิน งานในส่วนนี้ได้แก่บทความของ ดิเรก ก้อนกลีบ (2551), ยศ สันตสมบัติ (2552), นรัญกร กลวัชร (2552), เมธี สิงห์สุ์ถ้ำ (2552), ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2552), พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ (2552) และ อรุณ ไชยนิศย์ (2553)

1.2.2 วรรณกรรมเกี่ยวกับการศึกษานโยบายสาธารณะ

วรรณกรรมในการศึกษานโยบายสาธารณะอาจแบ่งได้อย่างกว้าง ๆ เป็นสองแนวทาง คือ แนวทางการศึกษานโยบายเชิงพรรณนา (descriptive) หรือนโยบายศึกษา (policy study or analysis of policy) ที่มีจุดเน้นในการอธิบายหรือการทำความเข้าใจนโยบายหรือกระบวนการของนโยบายที่เกิดขึ้นจริง กับแนวทางการศึกษานโยบายเชิงเสนอแนะ (prescriptive) หรือการ

วิเคราะห์นโยบาย (policy analysis or analysis for policy) ที่มุ่งเน้นศึกษานโยบายที่ควรจะเป็น เพื่อประโยชน์ในการประยุกต์ใช้หรือปรับปรุงนโยบายมากกว่าที่จะศึกษาเกี่ยวกับนโยบายที่เกิดขึ้นจริง (Hogwood and Gunn, 1984: 29; Dunn, 2003: 10-16)

ในด้านของการศึกษานโยบายเชิงพรรณนา สามารถแบ่งได้อย่างกว้าง ๆ เป็นสามแนวทางหลัก ได้แก่การศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาของนโยบาย (study of policy content) ซึ่งจะศึกษาเกี่ยวกับที่มาวัตถุประสงค์ พัฒนาการ ตลอดจนเนื้อหาของนโยบายหนึ่งเป็นหลัก เช่น นโยบายสังคมหรือนโยบายสาธารณสุข ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบาย (studies of policy output) จะเน้นศึกษาถึงความแตกต่างของงบประมาณที่ใช้หรือการให้บริการจากนโยบายที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่นหรือช่วงเวลาต่าง ๆ และการศึกษากระบวนการนโยบาย (studies of policy process) ที่เน้นศึกษาวานโยบายนั้นมีกระบวนการในการกำหนดนโยบายอย่างไร (how policy decision are made) มีใครหรือปัจจัยใดบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และปัจจัยเหล่านั้นมีผลต่อกระบวนการนโยบายอย่างไร (Ham and Hill, 1986:9; Hill, 2005:4)

โดยในงานวิจัยนี้จะใช้วิธีการศึกษานโยบายสาธารณะเชิงพรรณนา ในแนวทางการศึกษา “กระบวนการนโยบาย” (study of policy process) เนื่องจากเป็นแนวทางที่ศึกษาถึงบทบาทและอิทธิพลต่าง ๆ ของตัวแสดงทางนโยบาย ซึ่งสามารถตอบคำถามได้ว่ากระบวนการกำหนดนโยบาย โฉนดชุมชนนั้นมีตัวแสดงทางนโยบายใดบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และตัวแสดงเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไร และเพราะเหตุใด ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นเช่นนั้น

ในส่วนของวรรณกรรมหรือตัวแบบที่ใช้อธิบายกระบวนการนโยบาย จากการสำรวจวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะพบว่า ตัวแบบหรือทฤษฎีหลักที่ใช้อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่จะได้รับอิทธิพลจากงานของ Thomas R. Dye เรื่อง *Understanding Public Policy* (1995: 18-41) เป็นหลัก¹²

¹² งานของ Dye ถือเป็นงานที่มีอิทธิพลสูงมากโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา โดยงานของเขามีการตีพิมพ์ครั้งแรกในปี 1972 และมีการตีพิมพ์อย่างต่อเนื่องถึง 13 ครั้ง โดยครั้งล่าสุดตีพิมพ์ในปี 2009 แต่ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสำคัญมากนัก โดยเฉพาะในส่วน of ตัวแบบที่ใช้อธิบายกระบวนการกำหนดนโยบาย ตัวอย่างงานที่ได้รับอิทธิพลจาก Dye เช่น งานของ Kraft and Furlong (2004), Anderson (2003) โดยเฉพาะตำราภาษาไทยที่เกือบทั้งหมดยกเว้นตำราที่เน้นเฉพาะการวิเคราะห์นโยบายเชิงเสนอแนะ (prescriptive policy analysis) จะได้รับอิทธิพลจากงานของ Dye ทั้งสิ้นเนื่องจากเขียนขึ้นโดยอิงตำราจากฝั่งสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก อาทิ งานของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539), ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพัฒน์ (2540), สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2541), พิทยา บวรวัฒนา (2543), ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546), แก้วคำ ไกรสรพงษ์ (2548), มยุรี อนุมานราชชน (2549), สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549), จุมพล หนิมพานิช (2552) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีงานที่กล่าวถึงตัวแบบอื่นนอกเหนือไปจากตัวแบบของ Dye เช่นงานของ ปิยะพงษ์ บุญบงก์ (2552) แต่ก็เป็นการ

โดย Dye เสนอว่า มีตัวแบบ (model) ที่ใช้อธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ 7 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบเชิงสถาบัน (institutional model) ตัวแบบกระบวนการ (process model) ตัวแบบกลุ่ม (group model) ตัวแบบชนชั้นนำ (elite model) ตัวแบบทฤษฎีเกม (game theory model) ตัวแบบส่วนเพิ่ม (incremental model) และตัวแบบเชิงระบบ (system model)

1.2.2.1 ตัวแบบเชิงสถาบัน (institutional model) เป็นตัวแบบที่มีฐานคติต่อกระบวนการกำหนดนโยบายว่าเป็นผลผลิตจากสถาบันทางการเมือง ในฐานะที่เป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่โดยชอบธรรม (authority) ในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยการอธิบายของตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญกับรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการ และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.2.2 ตัวแบบกระบวนการ (process model) ตัวแบบนี้มีฐานคติต่อกระบวนการทางนโยบายว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ดำเนินการอย่างเป็นลำดับขั้นตอน โดยจะเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการระบุประเด็นปัญหา (identifying problems) ขั้นการก่อตัวของวาระทางนโยบาย (setting the agenda for decision making) ขั้นการพัฒนาทางเลือกของนโยบาย (formulating policy proposals) ขั้นการกำหนดนโยบาย (legitimizing policies) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementing policy) จนไปถึงขั้นการประเมินผลนโยบาย (evaluating policy)¹³

1.2.2.3 ตัวแบบกลุ่ม (group model) ตัวแบบนี้มีฐานคติพื้นฐานที่มองว่าอำนาจในสังคมกระจายตัวอยู่ในกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม ดังนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นดุลยภาพที่เกิดมาจากการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม โดยมีรัฐบาลเป็นผู้บริหารความขัดแย้งและประนีประนอมผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ จนได้ผลลัพธ์ออกมาในรูปของนโยบาย ดังนั้น การอธิบายของตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญกับบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นที่มาของนโยบาย

กล่าวถึงในฐานะที่เป็นตัวแบบย่อยจากตัวแบบของ Dye เป็นหลัก ยกเว้นงานของ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2550) ที่มีการกล่าวถึงตัวแบบอื่นที่เป็นทางเลือกนอกเหนือไปจากงานของ Dye เนื่องจากเขียนขึ้นโดยเป็นการผสมผสานระหว่างงานจากฝั่งยุโรปและสหรัฐอเมริกา

13 การแบ่งขั้นตอนของนโยบายจะแตกต่างกันไปตามแต่การนิยามของนักวิชาการแต่ละคน อาทิ William N. Dunn (2003: 45) แบ่งเป็นขั้น agenda setting, policy formulation, policy adoption, policy implementation, policy assessment, policy adaptation, policy succession and policy termination ส่วน Lester and Steward (2000: 5) แบ่งเป็นขั้น agenda setting, policy formulation, policy implementation, policy evaluation, policy change and policy termination

1.2.2.4 **ตัวแบบชนชั้นนำ (elite model)** ตัวแบบชนชั้นนำมีฐานคติพื้นฐานว่าอำนาจในสังคมกระจุกตัวอยู่ที่คนกลุ่มน้อยหรือชนชั้นนำ ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นผลมาจากความต้องการของชนชั้นนำ (elite preference) การอธิบายของตัวแบบนี้จึงให้ความสำคัญกับบทบาทของชนชั้นนำที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นหลัก

1.2.2.5 **ตัวแบบส่วนเพิ่ม (incremental model)** ตัวแบบนี้มีฐานคติต่อกระบวนการกำหนดนโยบายว่าไม่ได้มาจากการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลของผู้กำหนดนโยบายแต่อย่างใด เนื่องจากตัวแบบส่วนเพิ่มมองว่าการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (rational comprehensive) นั้นเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากข้อจำกัดต่าง ๆ ของผู้กำหนดนโยบาย เช่น ข้อจำกัดด้านเวลา หรือข้อมูลต่าง ๆ ดังนั้น นโยบายจึงเป็นผลมาจากการปรับแต่งหรือการเปลี่ยนแปลงจากความต่อเนื่องของกิจกรรมของรัฐบาลที่มีอยู่แล้ว (policy as variation on the past)

1.2.2.6 **ตัวแบบทฤษฎีเกม (game theory model)** ตัวแบบนี้มีฐานคติต่อกระบวนการกำหนดนโยบายว่าเป็นผลมาจากการเลือกตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย โดยมีจุดเน้นไปที่การตัดสินใจทางนโยบายภายใต้สถานการณ์หนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยตัวแบบนี้เป็นการประยุกต์ใช้ทฤษฎีเกมในทางเศรษฐศาสตร์เพื่ออธิบายการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายว่าเป็นการตัดสินใจโดยการประเมินถึงสถานการณ์และเงื่อนไขที่แวดล้อมตัวผู้กำหนดนโยบายในช่วงเวลานั้น ๆ

1.2.2.7 **ตัวแบบเชิงระบบ (system model)** ตัวแบบนี้เป็นการนำแนวคิดเชิงระบบ (system theory) ที่แพร่หลายในวงการวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์มาใช้อธิบายกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยมีฐานคติต่อนโยบายว่าเป็นผลผลิต (output) ของระบบการเมือง (political system) ในการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่แปรมาเป็นปัจจัยเรียกร้อง (demand) และปัจจัยสนับสนุน (support) ของระบบการเมือง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า Dye จะระบุว่า ตัวแบบต่าง ๆ ที่เขาเสนอนั้นไม่มีตัวแบบใดที่ “ดีที่สุด” ในการใช้อธิบายกระบวนการนโยบาย และอาจจะใช้ตัวแบบเดียวหรือหลายตัวแบบผสมผสานกันในการอธิบายได้ (Dye, 1995: 18) แต่กระนั้นเอง ตัวแบบดังกล่าว ก็ยังมีจุดอ่อนและข้อจำกัดที่ตามมาจากการใช้ตัวแบบที่ Dye เสนอ หรือแม้แต่การผสมผสานกันระหว่างตัวแบบเหล่านั้นตามคำแนะนำของ Dye เอง กล่าวคือ

ในกรณีของตัวแบบเชิงสถาบัน ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบชนชั้นนำ และตัวแบบการตัดสินใจเลือกโดยส่วนรวม เมื่อพิจารณาก็จะพบว่า ตัวแบบเหล่านี้เป็นทั้งหมดตัวแบบที่ใช้วิเคราะห์ปรากฏการณ์ในระดับมหภาคหรือในระดับสังคม (macro-level analysis) ซึ่งเกี่ยวข้องกับฐานคติในเรื่องของการจัดสรรทางอำนาจในสังคม (the distribution of power in society) (Parson, 1995: 248, Rhodes, 2006: 427; อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542ก: 90) กล่าวคือ ตัวแบบเชิงสถาบันจะมีฐานคติที่ว่าที่มาหรืออำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้นอยู่ที่สถาบันทางการเมืองหรือรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งจะแตกต่างกับตัวแบบกลุ่มที่มีฐานคติว่าอำนาจกระจายตัวอยู่ตามกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และในขณะเดียวกันก็ขัดแย้งกับตัวแบบชนชั้นนำที่มีฐานคติที่ว่าอำนาจนั้นกระจุกตัวอยู่ที่ชนชั้นนำในสังคมเท่านั้น ส่วนของตัวแบบการตัดสินใจเลือกโดยส่วนรวมก็จะมองว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายนั้นย่อมเป็นผลรวมมาจากการเลือกของคนในสังคม อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องที่ยากที่จะได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายในบางกรณีย่อมมีส่วนที่คล้ายคลึงกับตัวแบบข้างต้นไม่ตัวแบบใดก็ตัวแบบหนึ่ง แต่จุดอ่อนสำคัญของการวิเคราะห์ในลักษณะนี้ก็คือ การมีฐานคติที่ตายตัวต่อการจัดสรรอำนาจในสังคม ที่ทำให้ละเลยต่อความเป็นจริงต่อกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเป็นพลวัตรที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงได้ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542ก: 90)

ในกรณีของตัวแบบทฤษฎีเกม และตัวแบบส่วนเพิ่ม ปัญหาของตัวแบบเหล่านี้ก็คือ เป็นตัวแบบที่เน้นการอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายในระดับจุลภาคหรือในระดับปัจเจกบุคคล (micro-level analysis) กล่าวคือ การอธิบายในรูปแบบดังกล่าวเป็นการมุ่งอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายผ่านการกระทำของปัจเจกบุคคลผู้ตัดสินใจเป็นหลัก ว่าเป็นการกระทำที่มีเหตุผล (rational action) ของตัวแบบเหตุผล หรือเป็นการกระทำที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขแวดล้อมในแต่ละสถานการณ์ของตัวแบบทฤษฎีเกม หรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเฉพาะหน้า (mudding through) ของตัวแบบส่วนเพิ่ม ซึ่งทำให้ละเลยการอธิบายที่นอกเหนือไปจากการกระทำของผู้ตัดสินใจทางนโยบาย โดยเฉพาะบทบาทของกลุ่ม สถาบัน ตลอดจนตัวแสดงอื่นที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในส่วนของตัวแบบระบบและตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบแรกมีจุดอ่อนสำคัญคือ มักให้ความสำคัญกับการอธิบายในส่วนของสภาพแวดล้อมของระบบการเมืองที่แปรมาเป็นปัจจัยเรียกร้อง (demand) และปัจจัยสนับสนุน (support) ต่อระบบการเมือง ทำให้การอธิบายของตัวแบบนี้มักจะละเลยและมีความไม่ชัดเจนในการอธิบายสาระสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในส่วนที่ตัวแบบนี้เรียกว่า 'blackbox' ของระบบการเมือง (Ham and Hill,

1993:15-18) ส่วนตัวแบบกระบวนการมีจุดอ่อนที่สำคัญคือการมีฐานคติต่อกระบวนการนโยบายว่ามีลักษณะที่เป็น “ลำดับขั้น” (stages) ที่ต่อเนื่องกันไป ซึ่งมีข้อดีในแง่ที่เป็นเครื่องมือที่ช่วยทำความเข้าใจ (heuristic device) ต่อกระบวนการนโยบายที่มีความสลับซับซ้อนสูง แต่ข้อเสียที่สำคัญของตัวแบบนี้ก็คือ ทำให้ผู้ศึกษามักเข้าใจผิดและไม่ตระหนักว่ากระบวนการทางนโยบายในโลกแห่งความเป็นจริงนั้นมีความสลับซับซ้อนมากกว่าที่จะแบ่งเป็นขั้นตอนอย่างเรียบง่ายเช่นนั้น (John, 1998: Chap 2; Parsons, 1995: 77-81)

มากไปกว่านั้น การผสมผสานระหว่างตัวแบบต่าง ๆ ดังที่ Dye แนะนำข้างต้น ในทางปฏิบัติ ย่อมเป็นไปได้ที่จะนำตัวแบบต่าง ๆ มาผสมผสานโดยไม่คำนึงถึงฐานคติ (assumption) ภาววิทยา (ontology) และ ญาณวิทยา (epistemology) ของตัวแบบที่มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงได้ (Blaikie, 2007: Chap 3; 2010: Chaps 4-5) อาทิ การผสมผสานระหว่างตัวแบบกลุ่มกับตัวแบบชนชั้นนำที่มีภาววิทยาต่ออำนาจในสังคมตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิง หรือในกรณีของตัวแบบเหตุผลและตัวแบบส่วนเพิ่มที่มีภาววิทยาต่อการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายที่ตรงข้ามกัน อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า การผสมผสานระหว่างตัวแบบไม่สามารถที่จะกระทำได้ หากแต่การผสมผสานกันระหว่างตัวแบบดังกล่าวนั้น หากใช้เพียงการนำตัวแบบมารวมกันดังที่ Dye กล่าวไว้ แต่จะต้องคำนึงถึงความขัดแย้งและความเข้ากันได้ทางภาววิทยาและญาณวิทยาดังที่กล่าวข้างต้น จึงจะถือเป็นการเชื่อมโยงหรือผสมผสานกันอย่างสมบูรณ์และไม่มีความขัดแย้งในทางภาววิทยาและญาณวิทยาที่กำกับฐานคติของตัวแบบที่มีต่อปรากฏการณ์ทางสังคมหรือกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ

ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของข้างต้น งานวิจัยชิ้นนี้จะใช้ตัวแบบ “เครือข่ายนโยบาย” (policy networks) ที่มีการพัฒนาขึ้นจากข้อจำกัดของตัวแบบต่าง ๆ และพยายามที่จะผสมผสานและสังเคราะห์ (synthesis) ข้อดีของตัวแบบต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อใช้ศึกษาและอธิบายกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี (dialectic policy network) (อนุสรณ์, 2542ข; 85-99; Parsons, 1995: 184; John, 1998: 78-79) ซึ่งจะกล่าวถึงในบทที่ 2 โดยละเอียด

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Research objectives)

1. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ (understand) เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายและสาเหตุในการเกิดขึ้นของนโยบายइनดชุมชนในประเทศไทย

2. เพื่อพรรณนา (describe) ถึงกระบวนการกำหนดนโยบายइनดชุมชนว่ามีที่มาและขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร

3. เพื่ออธิบาย (explain) ถึงกระบวนการกำหนดนโยบายइनดชุมชนว่ามีใครหรือตัวแสดง (policy actors) ใดบ้างที่เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วม และตัวแสดงเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) กันอย่างไรจึงได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นนโยบายइनดชุมชน

1.4 คำถามในการวิจัย (Research questions)

1. กระบวนการกำหนดนโยบายइनดชุมชนนั้นมีที่มา และขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร

2. กระบวนการกำหนดนโยบายइनดชุมชนมีตัวแสดงใดบ้างที่เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วม และตัวแสดงเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไรภายในกระบวนการกำหนดนโยบายइनดชุมชน

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย (Research method)

เพื่อตอบคำถามในการวิจัยข้างต้น การวิจัยนี้จะใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (descriptive analytic) โดยจะเป็นการอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายइनดชุมชนผ่านตัวเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี (dialectic policy networks) เพื่อตอบคำถามในการวิจัย ทั้งในแง่ของการระบุถึงตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องและการอธิบายถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านั้นในกระบวนการกำหนดนโยบายइनดชุมชน

1.6 ข้อมูลและประเภทของข้อมูลที่ใช้ (Data source)

การศึกษานี้จะใช้การเก็บข้อมูลจากสองส่วนเป็นหลักคือข้อมูลจากเอกสาร (documents) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (interviews)

โดยในส่วนของข้อมูลเอกสารนั้น ในแง่ของรูปแบบ (forms of data) จะใช้ข้อมูลทั้งในรูปแบบเชิงคุณภาพ (words) หรือตัวอักษร และรูปแบบเชิงปริมาณ (numbers) หรือตัวเลข

แผนภูมิ กราฟ สถิติ ส่วนในแง่ของแหล่งของข้อมูล (sources of data) นั้นจะใช้ข้อมูลจากทั้งสองแหล่งคือ

1. **ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (primary document)** เช่น เอกสารเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี กฎหมาย ตลอดจนเอกสารของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานโหนดชุมชน กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุม รวมไปถึงข้อมูลจากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ในโอกาสต่าง ๆ เป็นต้น

2. **ข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง (secondary document)** เช่น ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร บทความทางวิชาการ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งสารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ และดุขุฎินิพนธ์ รวมทั้งฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และจากเว็บไซต์ต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ส่วนวิธีการสัมภาษณ์จะใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interviews) ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-dept interviews) (Blaikie, 2010:207) โดยมุ่งเน้นไปที่ตัวบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้องหรือเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการกำหนดนโยบายโหนดชุมชนเป็นเกณฑ์ในการเลือกผู้ที่จะสัมภาษณ์

1.7 ขอบเขตในการศึกษา (Scope of Research)

ในแง่ของขอบเขตด้านระยะเวลา งานวิจัยจะเริ่มต้นตั้งศึกษาช่วงเวลาก่อนที่จะมีการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน พ.ศ. 2553 และสิ้นสุดลงในวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโหนดชุมชน พ.ศ. 2553 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือวันที่ 11 มิถุนายน 2553

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Expected benefits)

1. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายโหนดชุมชน
2. สามารถเสริมสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายโหนดชุมชนของประเทศไทย

3.สามารถเสริมสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการศึกษากำหนดนโยบาย สาธารณะในทางทฤษฎี ทั้งในแง่ของการเลือกใช้กรอบทฤษฎีและในแง่ของการต่อยอดทางทฤษฎี โดยเฉพาะการปรับใช้ทฤษฎีเครือข่ายนโยบายให้เข้ากับบริบทของสังคมการเมืองไทย

1.9 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง (Key terms)

นโยบายइनดชุมชน หมายถึง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีइनดชุมชน พ.ศ. 2553

กระบวนการกำหนดนโยบายइनดชุมชน หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ที่นำมาสู่การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีइनดชุมชน พ.ศ. 2553

1.10 คำโครงการนำเสนอ (Research presentation)

บทที่ 1 บทนำ เป็นการนำเสนอถึงภาพรวมของการศึกษาวิจัย โดยจะกล่าวถึงสภาพทั่วไปของประเด็นปัญหา วัตถุประสงค์ในการวิจัย คำถามในการวิจัย ตลอดจนวิธีการและกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ ประเภทของข้อมูลที่ใช้ ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในการศึกษา และนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องและขอบเขตในการศึกษาวิจัย

บทที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎี กล่าวถึงกรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการศึกษา โดยจะชี้ให้เห็นถึงที่มาและเหตุผลในการใช้กรอบทฤษฎีเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี (dialectic policy networks) ในการศึกษา และการใช้กรอบทฤษฎีเครือข่ายนโยบายในการตอบคำถามการวิจัย โดยเฉพาะคำถามข้อที่สองของการวิจัย

บทที่ 3 ความเป็นมาของนโยบายइनดชุมชน ในบทนี้จะเป็นการพรรณนา (describe) ถึงภูมิหลังหรือที่มาของหน่วยในการศึกษาวิเคราะห์ (unit of analysis) อันได้แก่นโยบายइनดชุมชน เพื่อเป็นการตอบคำถามในการวิจัยข้อที่หนึ่งว่ากระบวนการกำหนดนโยบายइनดชุมชนนั้นมีที่มา และกระบวนการในการกำหนดนโยบายอย่างไร

บทที่ 4 เครือข่ายนโยบายइनดชุมชน ในบทนี้จะเป็นการอธิบาย (explain) ถึงการกำหนดนโยบายइनดชุมชนผ่านตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี (dialectic policy networks) เพื่อตอบคำถามการวิจัยในข้อที่สองว่ากระบวนการกำหนดนโยบายइनดชุมชนนั้น มีตัวแสดง (actors) ไต่บ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และตัวแสดงเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) กันอย่างไร จนได้ผลลัพธ์ออกมาในรูปของนโยบายइनดชุมชน

บทที่ 5 บทสรุป บทสุดท้ายเป็นการสรุปถึงผลที่ได้จากการศึกษาวิจัย รวมไปถึงข้อเสนอแนะ ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของการศึกษา ที่ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ต่อไป ทั้งในแง่ของกรอบแนวคิดทฤษฎี และในแง่ของประเด็นปัญหาที่ทำการศึกษา

บทที่ 2

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความนำ

เนื้อหาในบทที่สองจะเป็นการกล่าวถึงกรอบทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัย ได้แก่ทฤษฎีหรือตัวแบบเครือข่ายนโยบาย (policy networks) โดยเฉพาะตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี (dialectic policy networks) ที่ใช้เป็นตัวแบบหลักของงานวิจัยนี้ สำหรับเนื้อหาในการนำเสนอของบทนี้จะแบ่งออกเป็นสามส่วนหลักด้วยกัน โดยส่วนแรกจะเป็นการกล่าวถึงพัฒนาการและรายละเอียดของเครือข่ายนโยบายโดยสังเขป ส่วนที่สองจะเป็นการกล่าวถึงรายละเอียดของตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี และส่วนสุดท้ายจะแสดงถึงวิธีการนำกรอบทฤษฎีดังกล่าวเพื่อใช้ในการตอบคำถามวิจัยในข้อที่สองคือ กระบวนการกำหนดนโยบายโดยคนชุมชน มีตัวแสดงใดบ้างที่เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วม และตัวแสดงเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไรภายในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยคนชุมชน

2.2 พัฒนาการของตัวแบบเครือข่ายนโยบายในการศึกษานโยบายสาธารณะ

ตัวแบบเครือข่ายนโยบาย (policy networks) ถือเป็นตัวแบบในการอธิบายกระบวนการทางนโยบายสาธารณะที่มีจุดเริ่มต้นและพัฒนาการจากข้อถกเถียงของนักวิชาการอเมริกันในช่วงทศวรรษ 1950 – 1980 และได้รับการพัฒนาต่อยอดทางทฤษฎีให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในปลายศตวรรษที่ 20 ถึงต้นศตวรรษที่ 21 จากนักวิชาการในฝั่งยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหราชอาณาจักร¹

โดยตัวแบบเครือข่ายนโยบาย ถือเป็นตัวแบบหนึ่งในสาขาวิชารัฐศาสตร์ที่อาศัยแนวคิด “เครือข่าย” (network concept) มาใช้ในการอธิบายกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ เช่นเดียวกับสาขาวิชาอื่น ๆ ที่นำแนวคิด “เครือข่าย” มาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่สาขาวิชานั้น ๆ สนใจ อาทิ ตัวแบบ “การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม” (social network analysis) ในสาขาวิชาสังคมวิทยา (ดู Scott, 2000; Ritzer, 2008: Chap 8) หรือการใช้แนวคิดเครือข่ายในการ

¹ สำหรับงานที่อธิบายพัฒนาการของตัวแบบเครือข่ายนโยบายโดยพิศดารในฉบับอื่น ๆ โปรดดู Rhodes (1990), Patrik and Schneider (1991), Rhodes and Marsh (1992), Jordan and Schubert (1992), Kickert, Klijn and Koppenjan (1997), Marsh (1998), Thatcher (1998), Borzel (1998) และ Rhodes (2006)

อธิบายลักษณะของสังคมสมัยใหม่หรือ “สังคมเครือข่าย” (network society) ที่เป็นผลของการปฏิวัติเทคโนโลยีสารสนเทศ (ดู Castells, 1998) ฯลฯ

สำหรับกรณีของสาขาวิชารัฐศาสตร์ในช่วงเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการประยุกต์ใช้และพัฒนาตัวแบบเครือข่ายนโยบายอย่างกว้างขวาง ทำให้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายเองนั้นมีความแตกต่างหลากหลายในรายละเอียดภายในค่อนข้างมาก โดยเฉพาะผลจากการพัฒนาตัวแบบ/ทฤษฎี ของนักวิชาการสำนักต่าง ๆ ทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรป ทำให้ความหมายและการประยุกต์ใช้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายมีความแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์, วิธีคิด ตลอดจนภูมิหลังทางทฤษฎีของผู้ที่มีบทบาทในการประยุกต์ใช้/พัฒนาตัวแบบนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม ตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ใช้ในการศึกษา นโยบายสาธารณะ สามารถแบ่งประเภทได้อย่างคร่าว ๆ ตามวัตถุประสงค์ในการใช้อยู่สามแนวคิดหลัก ๆ ด้วยกัน ประกอบด้วย การใช้แนวคิดเครือข่ายนโยบายในฐานะที่เป็นตัวแบบที่อธิบายความสัมพันธ์ของการจัดการปกครองชนิดหนึ่ง (policy networks as governance), การใช้แนวคิดเครือข่ายนโยบายเพื่อการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (policy network as public management reform) และ การใช้แนวคิดเครือข่ายนโยบายเพื่ออธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะ (policy network as public policy-making) (Rhodes, 2006; Borzel, 1998; Thatcher, 1998)

การใช้แนวคิดเครือข่ายนโยบายในฐานะที่เป็นตัวแบบความสัมพันธ์ของการจัดการปกครอง เป็นการใช้แนวคิดเครือข่ายนโยบายเพื่ออธิบายรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมของรัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะในยุโรปว่ามีลักษณะที่แตกต่างไปจากรูปแบบความสัมพันธ์แบบลำดับชั้น (hierarchy) หรือรูปแบบความสัมพันธ์แบบตลาด (market) โดยแนวคิดนี้เริ่มมีการพัฒนาในเยอรมันและแพร่หลายออกไปในยุโรปและภายนอกตามลำดับ (ดู Kenis and Schneider, 1991: 41; Borzel, 1998: 254; Rhodes, 1997: 16)

ส่วนการใช้แนวคิดเครือข่ายนโยบายเพื่อการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ เป็นการประยุกต์ใช้แนวคิดเครือข่ายนโยบายเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเครือข่ายการบริหารงานภาครัฐ (how to manage network) โดยมุ่งเน้นศึกษาว่า มีปัจจัยใดบ้างที่เป็นอุปสรรคและเกื้อหนุนต่อการบริหารงานจัดการเครือข่ายดังกล่าว อาทิ การเพิ่มทักษะในการสื่อสาร การจูงใจ และการสร้างความเชื่อมั่นของผู้บริหาร โดยแนวคิดนี้เริ่มมีการพัฒนาขึ้นในประเทศเนเธอร์แลนด์โดยเฉพาะจากงานในกลุ่มของ Kickert, Klijn and Koppenjan (1997)

สำหรับการใช้เครือข่ายนโยบายในฐานะที่เป็นตัวแบบในการอธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการใช้นวัตกรรมเครือข่ายเพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวแสดงทางสังคมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งงานวิจัยนี้จะใช้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายตามความหมายดังกล่าวเป็นหลัก โดยจะแยกอธิบายในลำดับถัดไป

2.3 ตัวแบบเครือข่ายนโยบายในฐานะที่เป็นตัวแบบที่ใช้ศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะ (policy networks as public policy-making)

ตัวแบบเครือข่ายนโยบายในฐานะที่เป็นตัวแบบในการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบไปด้วยตัวแบบที่มีรายละเอียดภายในที่แตกต่างกันจำนวนมาก² ซึ่งแต่ละตัวแบบก็มีลักษณะเด่นและจุดเน้นที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ใช้ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ หากจำแนกตามจุดเน้นของปัจจัยในการอธิบาย³ อาจแบ่งได้ 3 ลักษณะ โดยไล่เรียงมาตามลำดับเวลา ได้แก่ ตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายจากปัจจัยในระดับผู้กระทำการ (agency-oriented policy networks model), ตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายจากปัจจัยในระดับโครงสร้าง (structure-oriented policy networks model) และตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี (dialectic policy networks model) ซึ่งเป็นตัวแบบที่มีการผสมผสานการอธิบายระหว่างสองตัวแบบก่อนหน้าเข้าด้วยกัน (Marsh and Smith, 2000: 4)

2.3.1 ตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายจากปัจจัยในระดับผู้กระทำการ (agency-oriented policy networks)

ตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายจากปัจจัยในระดับผู้กระทำการ เป็นตัวแบบเครือข่ายนโยบายในยุคต้น ๆ (early policy network model) ที่เริ่มแตกตัวมาจากการศึกษานโยบายสาธารณะตามตัวแบบกลุ่ม-พหุนิยม (group-pluralism model) ในสหรัฐอเมริกา และถือเป็นตัวแบบที่เป็นรากฐานทางความคิดในการพัฒนาตัวแบบเครือข่ายนโยบายฉบับอื่น ๆ ต่อมาในภายหลัง (Rhodes and Marsh, 1992: 5; Marsh, 1998: 4)

²

อาทิ ตัวแบบของ Hecló (1978), Ripley and Franklin (1980), Richardson and Jordan (1979), Rhodes (1981), Wilks and Wrigh (1987), Mcpherson and Raab (1988), Downding (1995), Knoke (1990), Bevir and Richard (2009a) ฯลฯ

³

ในประเด็นของปัจจัยในการอธิบายและการถกเถียงในกรณีดังกล่าว โปรดดูเพิ่มเติมใน (อนุสรณ์ ถิ่นมณี, 2542ก: บทที่ 3; เศรษฐา พวงหัตถ์, 2546: บทที่ 1; Hay, 1995; 2002: Chap 3; McAnulla, 2002; Marsh, 2010)

จุดเริ่มต้นของตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายในระดับผู้กระทำ การ เริ่มมาจากบริบทของการศึกษานโยบายสหรัฐอเมริกาในช่วงประมาณทศวรรษ 1950-60 จากปัญหาของการใช้ตัวแบบกลุ่ม (group model)⁴ ซึ่งเป็นตัวแบบที่ได้รับความนิยมในการอธิบาย กระบวนการกำหนดนโยบายในสหรัฐอเมริกากระหว่างช่วงเวลานั้น เนื่องจากผลการศึกษาเชิง ประจักษ์โดยนักวิชาการในขณะนั้นหลายกรณีพบว่า การกำหนดนโยบายในสหรัฐอเมริกาช่วงเวลาดังกล่าว ไม่ได้มีลักษณะที่เป็นไปตามฐานคติของตัวแบบกลุ่มหรือตัวแบบพหุนิยมแต่เพียงอย่างเดียว แต่การกำหนดนโยบายที่พบกลับมีลักษณะที่เป็นการเชื่อมต่อกันระหว่างบุคคลจำนวนไม่มากนักในรัฐบาล, หน่วยงานของรัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น (Rhodes and Marsh, 1992: 5) ซึ่งผลจากข้อค้นพบนี้เอง ทำให้มีการพัฒนาตัวแบบ “รัฐบาลย่อยหรือระบบย่อย” (sub-government or sub-system) หรือตัวแบบ “พันธมิตรสามเส้า” (iron-triangle) เพื่อใช้อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวแทนที่ตัวแบบกลุ่ม โดยในกรณีของตัวแบบระบบย่อย Freeman (1955) ได้เสนอว่า การศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น จำเป็นจะต้องให้ความสนใจกับ “ระบบย่อย” (sub-system) ที่มีลักษณะเป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ สมาชิกสภาองเกรส และบรรดากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดย Freeman อธิบายลักษณะของรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้ว่า

“...รูปแบบความสัมพันธ์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือบรรดาตัวแสดงต่าง ๆ ที่มี ส่วนกับการตัดสินใจในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ...แม้ว่าจะเห็นได้ชัดว่ามีรูปแบบของระบบย่อย (sub-systems) อื่น ๆ แต่รูปแบบที่เราสนใจในตอนนี้นี้ ก็คือ รูปแบบของระบบย่อยที่มีการก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็วระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ, เหล่ากรรมาธิการในสภาองเกรส กับบรรดากลุ่มผลประโยชน์ที่มีความใกล้ชิดกันเป็นพิเศษ” (Freeman, 1955: 33 cite in Rhodes and Marsh, 1992: 5)

หรือในกรณีของ Ripley and Franklin (1980) ที่อธิบายรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะของ “รัฐบาลย่อย” (sub-government) ไว้ว่า

⁴ ตัวแบบกลุ่ม (group model) มีรากฐานทางทฤษฎีจากแนวคิดพหุนิยม (pluralism) ซึ่งมีฐานคติต่อความเป็นจริงทางการเมืองว่ามี สาระลึกระหว่างการแข่งขันและร่วมมือระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ส่งผลให้การอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมุ่งเน้นไปที่ การแข่งขันและร่วมมือกันของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นหลัก (Smith, 1992: 15; Howlett and Ramesh, 2003: 38)

“รัฐบาลย่อย” (sub-government) คือ กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทอย่างแท้จริงในการตัดสินใจทั่วไป (routine decision) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ...โดยทั่วไป รัฐบาลย่อยหนึ่ง จะประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ/หรือสมาชิกวุฒิสภา, เจ้าหน้าที่ในสภาครองเกรส, เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนน้อยและบรรดาตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มเอกชนที่มีส่วนได้เสียจากนโยบายนั้น” (Ripley and Franklin, 1980 cite in Rhodes and Marsh, 1992: 6)

ส่วนในกรณีของ Lowi (1969) เขาได้เน้นย้ำความสำคัญของรูปแบบความสัมพันธ์แบบ “พันธมิตรสามเส้า” หรือ “iron triangle” ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกลาง, คณะกรรมาธิการในสภาครองเกรส และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ว่านอกจากการผลิตนโยบายจะมีสารัตถะอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างสามฝ่ายแล้ว ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวยังอยู่ในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกันอีกด้วย (cite in Rhodes and Marsh, 1992: 6)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 Hecló (1978) เสนอว่า แม้รูปแบบความสัมพันธ์ในการผลิตนโยบายแบบพันธมิตรสามเส้าหรือรัฐบาลย่อยจะดำรงอยู่ในบางช่วงเวลาก็ตาม แต่โดยทั่วไป ตัวแบบดังกล่าวไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาได้ เนื่องจากผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบคณะกรรมาธิการในสภาครองเกรส และการเพิ่มปริมาณของกลุ่มผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ จำนวนมาก ทำให้การผลิตนโยบายมีลักษณะที่เป็นเครือข่ายของการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ และปัจเจกบุคคลคนจำนวนมากต่อประเด็นทางนโยบายใดนโยบายหนึ่งแทน โดย Hecló ได้พัฒนาตัวแบบที่ใช้อธิบายความสัมพันธ์ในการผลิตนโยบายนี้ในชื่อของตัวแบบ “เครือข่ายประเด็นปัญหา” (issue networks model) (Rhodes and Marsh, 1992: 6-7, John, 1998: 80) ที่ McFarland (1987: 146 cite in Rhodes and Marsh, 1992: 7) ให้อธิบายไว้ว่า

“เครือข่ายการติดต่อสื่อสารกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบายหนึ่งนั้นจะประกอบไปด้วย หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต่อนโยบายนั้น ๆ, สมาชิกสภานิติบัญญัติ, นักธุรกิจ, นักวิ่งเต้น (lobbyists) และรวมไปถึงบรรดานักวิชาการและนักหนังสือพิมพ์ ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) ดังที่กล่าวมานั้นไม่ใช่สิ่งเดียวกับ “พันธมิตรสามเส้า” (iron triangle) หากแต่เป็นเครือข่ายประเด็นปัญหาที่มี

ชีวิตชีวา⁵เอง ที่มีบทบาทอย่างต่อเนื่องในการส่งผ่านการวิพากษ์วิจารณ์นโยบาย และเป็นฝ่ายที่เสนอแนวคิดสำหรับกรริเริ่มนโยบายใหม่ๆ” (cite in Rhodes and Marsh, 1992: 7)

จากที่กล่าวมา ตัวแบบเครือข่ายนโยบายช่วงเริ่มต้น ไม่ว่าจะเรียกกันในนามของตัวแบบ "รัฐบาลย่อย", ระบบย่อย, พันธมิตรสามเส้า หรือ "เครือข่ายประเด็นปัญหา" นั้น จะเห็นได้ว่า ลักษณะหรือระดับในการอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ล้วนมุ่งไปที่การอธิบาย รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคลหรือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ (personal interaction) ทั้งสิ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นตัวแบบที่เน้นการอธิบายนโยบายสาธารณะจาก ปัจจัยในระดับผู้กระทำการนั่นเอง

2.3.2 ตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายจากปัจจัยในระดับ โครงสร้าง

หากกล่าวว่าตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายจากปัจจัยในระดับ ผู้กระทำการ (structure-oriented policy networks model) นั้นมีพัฒนาการจากข้อถกเถียงทาง ทฤษฎีในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะข้อถกเถียงจากการใช้ตัวแบบกลุ่ม-พหุนิยม แล้ว ตัวแบบ เครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายจากปัจจัยในระดับ โครงสร้างก็ถือได้ว่ามี พัฒนาการจากข้อถกเถียงทางทฤษฎีในสหราชอาณาจักร โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นกับการใช้ตัว แบบสหการหรือตัวแบบภาคีรัฐ-สังคมนิยม (corporatism model)⁵ ซึ่งเป็นตัวแบบที่มีอิทธิพลอย่าง แพร่หลายต่อการศึกษาการกำหนดนโยบายของสหราชอาณาจักร โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1970 ถึงต้นทศวรรษ 1980 เช่นกัน (Rhodes, 1997: 30)

โดยจุดเริ่มต้นของตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายในระดับ โครงสร้าง โดยเฉพาะตัวแบบของ Rhodes (1981) นั้นเริ่มต้นจากปัญหาของตัวแบบการพึ่งพา

⁵ กล่าวคือ ในขณะที่ตัวแบบพหุนิยมจะเน้นถึงการแข่งขัน (competitive) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นสาระของ ปรากฏการณ์ทางการเมืองแล้ว (ดูเชิงอรรถที่ 4) ในทางกลับกัน ตัวแบบสหการจะมีฐานคติทางทฤษฎีว่าการร่วมมือ (co-operative) และการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม (รวมทั้งรัฐ) ต่างหาก ที่เป็นสาระของปรากฏการณ์ทางการเมือง ดังนั้น การ อธิบายการตัดสินใจนโยบายสาธารณะของตัวแบบสหการจึงมุ่งเน้นไปที่การชี้ให้เห็นถึงความร่วมมือและลักษณะผูกขาดที่เกิดขึ้นระหว่าง องค์การที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ เช่น สหภาพแรงงานระดับชาติ สมาพันธ์นักอุตสาหกรรม และบทบาทของรัฐในการตัดสินใจทาง นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542: 59; Jordan and Schubert, 1992: 9)

ทางอำนาจ (power-dependent model)⁶ ที่เขาใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร (British central-local government relation) ซึ่งปัญหาที่เขาพบก็คือ ตัวแบบการพึ่งพาด้านอำนาจที่เขาใช้นั้นมีจุดอ่อนที่ไม่สามารถตอบคำถามได้ว่า เพราะเหตุใด หน่วยงานหนึ่ง ๆ จึงมีความได้เปรียบหรือมีทรัพยากรที่มากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ หรือดำรงอยู่ในฐานะผู้ได้เปรียบหรือผู้กำหนดกฎ-กติกาของ “เกม” (the rule of the game) นั้น ๆ ได้ ซึ่ง Rhodes มองว่า เนื่องจากตัวแบบการพึ่งพาด้านอำนาจ เป็นตัวแบบมีจุดเน้นในการอธิบายจากระดับจุลภาคหรือในระดับปัจเจกบุคคลเป็นหลัก ตัวแบบการพึ่งพาด้านอำนาจจึงประสบกับปัญหาข้างต้นในการอธิบาย “ที่มา” ของกฎ-กติกา ดังกล่าว โดยในกรณีของ Rhodes กฎ-กติกาที่เขาต้องการหาคำตอบก็คือ การจัดสรรทรัพยากรหรือการจัดสรรทางอำนาจในสังคม (the distribution of power) นั้นเอง และจากความต้องการทำความเข้าใจที่มาของ กฎ-กติกา นี้เอง ทำให้ Rhodes พยายามนำตัวแบบสหการ (corporatism) มาเชื่อมโยงกับตัวแบบการพึ่งพาด้านอำนาจ ที่เขาเห็นว่า ตัวแบบสหการสามารถอธิบายที่มาของ “กฎ” ดังกล่าว ซึ่งหมายถึงการจัดสรรทรัพยากรหรืออำนาจในสังคมได้ (Rhodes, 1981: 112) ซึ่งจากความพยายามดังกล่าวนี้เอง อาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาตัวแบบเครือข่ายนโยบายฉบับที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายเชิงโครงสร้างที่มีการพัฒนาต่อมาร่วมกับ David Marsh ในภายหลัง (ดู Rhodes and Marsh, 1992)

อย่างไรก็ตาม งานของ Rhodes (1981) นั้นถูกวิพากษ์วิจารณ์และประสบกับปัญหาจากความพยายามเชื่อมโยงตัวแบบสหการ ซึ่งเป็นตัวแบบมีการอธิบายในระดับมหภาคหรือในระดับโครงสร้าง (macro-structure level analysis) เข้ากับตัวแบบการพึ่งพาด้านอำนาจซึ่งเป็นตัวแบบที่มีการวิเคราะห์ในระดับจุลภาคเป็นหลัก โดยตัวแบบของเขานั้นประสบกับปัญหาและข้อวิพากษ์วิจารณ์อยู่สองประการด้วยกัน ประกอบไปด้วย

⁶ ตัวแบบการพึ่งพาทงอำนาจ (power-dependent model) เป็นตัวแบบหนึ่งในการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (interorganizational relation approach) ที่มีฐานคิดต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ว่าอยู่บนพื้นฐานพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resource exchange) ที่แต่ละองค์กรนั้น ๆ ครอบครอง เช่น ทรัพยากรในรูปของกฎหมาย-กฎหมาย (constitutional-legal) ทรัพยากรในรูปของเงินตรา (financial resource), ทรัพยากรในรูปของข้อมูลข่าวสาร (informational resource) ฯลฯ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้นจะมีลักษณะเหมือนกับ “เกม” ชนิดหนึ่งที่ตัวผู้เล่น (players) อันได้แก่องค์กรต่าง ๆ ต่างก็ “เล่นเกม” โดยใช้การแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่องค์กรตนครอบครอง โดยทุกองค์กรก็ต่างก็มีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์และความได้เปรียบขององค์กรตน และในขณะที่เดียวกัน ก็พยายามที่จะหลีกเลี่ยงการพึ่งพาด้านหน่วยงานอื่น ๆ ให้มากที่สุด ภายใต้กฎ-กติกา (the rule of the game) ชุดหนึ่งที่หน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ สามารถกระทำได้ (ดู Rhodes, 1981: Chap 3, 5)

ประการแรก เนื่องจากความกำกวมและความหลากหลายของตัวแบบสหการที่เขา นำมาใช้ (ดู Smith, 1993: 28-37) ทำให้เขาไม่สามารถแยกได้อย่างชัดเจนว่า ตัวแบบสหการที่เขา ใช้ขึ้นอยู่กับฐานะที่เป็นตัวแบบระดับมหภาค ที่ใช้อธิบายรูปแบบของรัฐ (form of state) หรือใช้ใน ฐานะที่เป็นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับกลุ่มผลประโยชน์ (form of government-interest group relation)

ประการที่สอง เมื่อนำตัวแบบสหการไปศึกษาจริง ๆ นั้น Rhodes พบว่า เป็นไปได้ยาก มากที่ความสัมพันธ์ในกระบวนการกำหนดนโยบายจะเป็นไปตามฐานคติของตัวแบบสหการโดย แท้จริง ที่จะต้องมีลักษณะที่เป็นการรวบรวมผลประโยชน์จากทุกภาคส่วน หรือประกอบไปด้วย การผูกขาดขององค์กรสูงสุดที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ ฯลฯ ซึ่งทำให้การศึกษาในหลายกรณีที่ใช้ ตัวแบบสหการนั้นเจอกับปัญหาที่ Rhodes เรียกว่า “การงอกของคำคุณศัพท์” (adjectival proliferation) เช่น Neo-Corporatism, Liberal-Corporatism, Bargain-Corporatism, Societal Corporatism หรือ Meso-Corporatism ซึ่งรังแต่ก่อให้เกิดความสับสนมากกว่าที่จะเป็นความ เข้าใจ (Rhodes, 1990: 303; ในกรณีของประเทศไทย ดูงานของ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539: บท ที่ 7)

ดังนั้น สิ่งที่ Rhodes (1990: 304) พยายามแก้ไขและพัฒนาเป็นตัวแบบเครือข่าย นโยบายที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายจากปัจจัยในระดับโครงสร้างของเขาในประเด็นแรกก็คือ การพยายามแยกความแตกต่างระหว่างระดับการอธิบายอย่างชัดเจน ระหว่างการอธิบายใน ระดับมหภาค (macro-level analysis) ซึ่งเป็นการอธิบายในระดับรัฐหรือในระดับสังคม กับการ อธิบายในระดับกลาง (meso-level analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กับกลุ่มผลประโยชน์ และการอธิบายในระดับจุลภาค (micro-level analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือปัจเจกบุคคล โดยตัวแบบ “เครือข่ายนโยบาย” ของเขานั้น Rhodes กำหนดให้เป็นตัวแบบที่มีการวิเคราะห์ในระดับกลาง เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดกับประเด็นที่ สองในลำดับต่อไป

ในประเด็นที่สอง เนื่องจาก Rhodes เห็นว่า การใช้ตัวแบบสหการกับการอธิบาย ความสัมพันธ์ในระดับกลางนั้นมีลักษณะที่คับแคบและตายตัวเกินไป ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับกลุ่มผลประโยชน์ที่นอกเหนือไปจากประเด็นทางเศรษฐกิจได้ ซึ่ง Rhodes เสนอให้เริ่มต้นจากการใช้ตัวแบบ “เครือข่ายนโยบาย” โดยเริ่มจากพื้นฐานของตัวแบบ

การพึ่งพาด้านอำนาจ (power-dependence) แทนที่การใช้ตัวแบบสหการในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผลประโยชน์ โดยปล่อยให้ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว นั้นเป็นเรื่องของ “การศึกษาเชิงประจักษ์” โดยที่รูปแบบความสัมพันธ์นั้นอาจจะมีลักษณะที่ตรงกัน หรือสอดคล้องกับตัวแบบระดับมหภาคดังเช่นตัวแบบสหการ หรือสอดคล้องกับตัวแบบในระดับมหภาคแบบอื่น ๆ เช่น ตัวแบบพหุนิยมได้ ซึ่งทำให้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายนั้นมีลักษณะที่ยืดหยุ่นและสามารถใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ในทุกประเด็นทางนโยบายได้ (Rhodes, 1990: 303-304)

ผลจากการนำตัวแบบเครือข่ายนโยบายข้างต้นไปศึกษาเชิงประจักษ์ในประเด็นทางนโยบายของสหราชอาณาจักรหลายกรณี Rhodes and Marsh (1992) ได้พยายามเพิ่มมิติทางทฤษฎีให้กับตัวแบบเครือข่ายนโยบาย โดยพยายามทำให้ตัวแบบนี้สามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผลประโยชน์ได้โดยทั่วไป (generalization) โดย Rhodes และ Marsh ระบุว่า รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผลประโยชน์ในการผลิตนโยบาย จะประกอบไปด้วยรูปแบบความสัมพันธ์แบบเครือข่ายนโยบายรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเสมอ ตั้งแต่รูปแบบของชุมชนนโยบาย จนไปถึงเครือข่ายประเด็นปัญหา โดยสามารถจำแนกประเภทของเครือข่ายนโยบายตามของลักษณะความแน่นแฟ้น, จำนวนสมาชิก และโครงสร้างของการกระจายทรัพยากรภายในเครือข่าย ตั้งแต่เครือข่ายที่มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นที่สุด (highly integrated) ที่เรียกว่าชุมชนนโยบาย (policy community) ไปจนถึงเครือข่ายนโยบายที่มีความสัมพันธ์อย่างหลวมที่สุด ที่เขาเรียกว่าเครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) โดยเขาได้แบ่งประเภทของเครือข่ายนโยบายออกเป็น 5 รูปแบบ โดยเครือข่ายนโยบายประเภทหนึ่ง ก็จะส่งผลต่อผลลัพธ์ทางนโยบายในรูปแบบหนึ่ง โดยประกอบไปด้วย ชุมชนนโยบาย, เครือข่ายวิชาชีพ (professional networks), เครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ (intergovernmental networks), เครือข่ายผู้ผลิต (producer network) และเครือข่ายประเด็นปัญหา ตามลำดับ (ดู Rhodes and Marsh, 1992: 12-14)

กล่าวโดยสรุป ในกรณีของตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยในระดับโครงสร้างในกรณีตัวแบบของ Rhodes and Marsh (1992) นั้น แม้ว่าที่มาของเครือข่ายนโยบายจะมาจากการวิเคราะห์ในระดับจุลภาคที่เป็นกรณีวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือตัวผู้กระทำกร (agency behavior) แต่ประเด็นสำคัญที่ทำให้ตัวแบบของ Rhodes and Marsh ต่างไปจากตัวแบบที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายในระดับผู้กระทำกรก็คือ การปฏิสัมพันธ์ระหว่าง

หน่วยงานต่าง ๆ นี้เอง ที่ก่อให้เกิดคุณสมบัติพิเศษที่แตกต่างไปจากผลรวมของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ขึ้น (emergence properties) (ดู อนุสรณ์ ลีम्मณี, 2542ก: 113) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานดังกล่าวได้กลายเป็น “โครงสร้างทางสังคม” ชนิดหนึ่งที่มีผลโดยตรงต่อกระบวนการทางนโยบายขึ้นมานั่นเอง

กล่าวให้ชัดยิ่งขึ้น ตามทัศนะของ Rhodes “เครือข่ายนโยบาย” ก็คือ “โครงสร้างทางสังคม” (policy network as social structure) ชนิดหนึ่ง ที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในเครือข่ายโดยการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีส่วนร่วมในการผลิตนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาของ Smith (1992) ที่ใช้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายศึกษานโยบายเกษตรกรรมในสหราชอาณาจักร โดยเขาพบว่า การผลิตนโยบายเกษตรกรรมของอังกฤษนั้นนั้นเป็นไปตามตัวแบบ “ชุมชนนโยบาย” (policy community) ที่มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างกระทรวงการอาหาร การประมงและการเกษตรกรรม (ministry of agriculture, fishery and food: MAFF) และสหภาพเกษตรกรแห่งชาติ (national farmers' union: NFU) ซึ่งส่งผลให้นโยบายเกษตรกรรมของอังกฤษตอบสนองถึงผลประโยชน์ของฝ่ายเกษตรกรอย่างชัดเจนตั้งแต่ทศวรรษ 1940 เป็นต้นมาจนถึงช่วงเวลาที่ Smith ศึกษา (ต้นทศวรรษ 1990)

2.3.3 ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี

กล่าวได้ว่า ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี (dialectic policy networks model) ถือเป็นตัวแบบที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นของตัวแบบเครือข่ายนโยบายก่อนหน้านี้ทั้งสองตัวแบบ ได้แก่ตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่เน้นการอธิบายจากปัจจัยในระดับผู้กระทำและระดับโครงสร้าง ที่ฝ่ายแรกนั้นให้น้ำหนักกับตัวผู้กระทำ (agency) ในฐานะที่เป็นตัวแสดงที่แท้จริงในการผลิตนโยบาย ในขณะที่ฝ่ายหลังนั้นให้ความสำคัญกับโครงสร้าง (structure) หรือตัวเครือข่ายนโยบายประเภทต่าง ๆ เป็นแกนกลางในการอธิบาย ซึ่งจุดอ่อนสำคัญของทั้งสองฝ่ายก็คือ ทั้งสองฝ่ายนั้นต่างละเลยถึงความสำคัญและการดำรงอยู่ของอีกฝ่ายหนึ่ง (downplay) กล่าวคือ ฝ่ายที่ให้ความสำคัญของโครงสร้างก็มักที่จะละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญ ถึงบทบาทของผู้กระทำ ในขณะที่ฝ่ายที่ให้ความสำคัญกับผู้กระทำก็มักที่จะละเลยและไม่ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางโครงสร้าง ซึ่งสุดท้ายแล้ว ตัวแบบทั้งสองก็ยังคงอยู่ในกับดักของวิภาษวิธี การอธิบายโครงสร้าง-ผู้กระทำทั้งสิ้น

ด้วยความตระหนักถึงข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากสองตัวแบบข้างต้น ทำให้มีความพยายามที่จะพัฒนาตัวแบบเครือข่ายนโยบายอีกครั้งเพื่อให้หลุดพ้นจากปัญหาดังกล่าว โดย Marsh และ

Smith (2000) ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหานี้โดยการนำตัวแบบเครือข่ายนโยบายไปเชื่อมโยงกับแนวการแก้ไขปัญหาวิวัฒนาการเชิงโครงสร้าง-ผู้กระทำกร ที่มีการพัฒนาโดย Jessop (1990) และ Hay (1995; 2002) หรือเป็นที่รู้จักกันในชื่อของ แนวการอธิบายเชิงความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์ (strategic-relational approach)

โดย Marsh และ Smith ได้พยายามแก้ไขปัญหาคารอธิบายที่เกิดขึ้นกับตัวแบบเครือข่ายนโยบายทั้งในสกุลความคิดสหราชอาณาจักรและสกุลความคิดอเมริกัน โดยพยายามนำตัวแบบเครือข่ายนโยบายไปเชื่อมโยงกับแนวการแก้ไขปัญหาวิวัฒนาการเชิงโครงสร้าง-ผู้กระทำกรที่มีการพัฒนาโดย Jessop (1990) และ Hay (1995; 2002) หรือเป็นที่รู้จักกันในชื่อของ แนวการอธิบายเชิงความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์ (strategic-relational approach)⁷

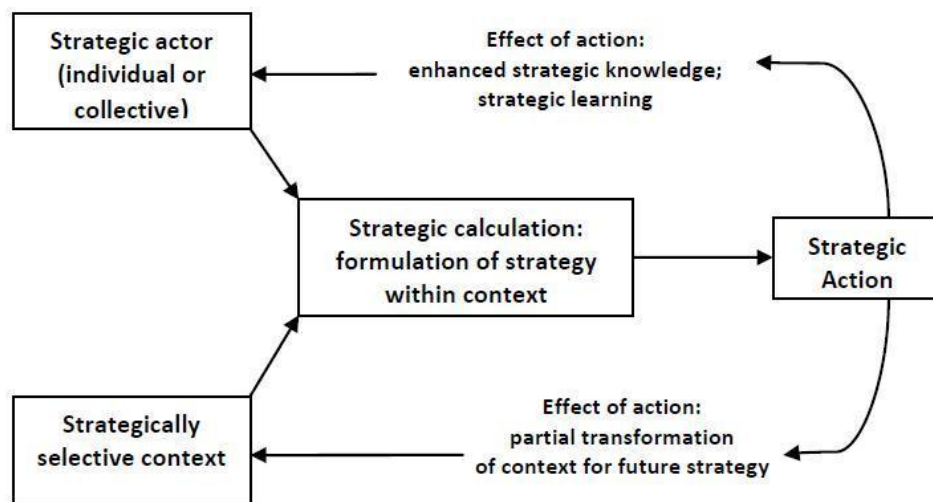
กล่าวคือ แนวการอธิบายเชิงความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์ มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง-ผู้กระทำกร โดยเริ่มจากการยอมรับต่อการมีตัวตนหรือดำรงอยู่ (existence) ของทั้งโครงสร้างและผู้กระทำกร โดยถือว่าโครงสร้างเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่จริงและส่งอิทธิพลต่อผู้กระทำกร แต่ทั้งนี้โครงสร้างก็ไม่ได้มีฐานะที่ส่งอิทธิพลต่อผู้กระทำกรจนกระทั่งผู้กระทำกรไม่ได้มีอิสระที่จะกระทำกรใด ๆ (non-determinism) และในขณะเดียวกัน การยอมรับในการดำรงอยู่หรือความมีตัวตนของผู้กระทำกร ก็ได้หมายความว่า ผู้กระทำกรจะมีอิสระอย่างเต็มที่โดยปราศจากอิทธิพลเชิงโครงสร้างมาบีบบังคับแต่เพียงอย่างเดียว (non-intentionalism)

ตามทัศนะของ Hay (2002) ทั้งโครงสร้างและผู้กระทำกร ต่างก็มีความเชื่อมโยงและส่งผลซึ่งกันและกัน (mutually constitutive) โดยประเด็นสำคัญที่สุดของแนวการอธิบายเชิงความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์ก็คือ การพยายามระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำกร ที่แสดงพฤติกรรมโดยการเลือกเชิงกลยุทธ์ (strategic actors) โดยที่โครงสร้างทางสังคมในระดับต่าง ๆ เป็นตัวกำหนดขอบเขตของการเลือกเชิงกลยุทธ์ (strategic context) ให้กับผู้กระทำกรนั้น โดย

⁷ นอกเหนือไปจากแนวการอธิบายเชิงความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์ที่พยายามหาทางออกให้กับปัญหาวิวัฒนาการเชิงโครงสร้าง-ผู้กระทำกรแล้ว ยังมีแนวทางอื่น ๆ ที่พยายามแก้ไขปัญหาคือกล่าวอีกเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น แนวการอธิบายเชิงการก่อรูป (morphogenetic approach) ของ Archer, แนวการอธิบายเชิงการก่อตัวของโครงสร้าง (structuration approach) ของ Giddens, แนวการอธิบายเชิงฮาบิทัส (habitus) ของ Bourdieu หรือ แนวการอธิบายเชิงวาทกรรมของ Foucault ฯลฯ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ใน นุสรณ์ ลีมนณี, 2542ก: บทที่ 5; เศรษฐา พวงหัตถ์, 2546: บทที่ 4; McAnulla, 2002: 278-290; Hay, 2002: Chap 3; Marsh, 2010: 215-220) ส่วนการอธิบายถึงการนำแนวการอธิบายเชิงความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์มาแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยละเอียด โปรดดู เพิ่มศักดิ์ จะรัมย์พันธ์ (2554)

สามารถสรุปได้ดังนี้ (อนุสรณ์, 2542ก: 170-174; Jessop, 1990: Part IV; Hay, 2002: 126-134; Marsh, 2010: 217-220) (ดูภาพที่ 1 ประกอบ)

ภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำการตามแนวการอธิบายเชิง
ความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์



ที่มา: Hay (2002: 131)

- โครงสร้าง (structure) เป็นตัวกำหนดสภาพแวดล้อมหรือบริบท (context) ทั้งวางกรอบจำกัด (constrain) และเปิดโอกาส (facilitate) ในการแสดงพฤติกรรมของผู้กระทำการ
- ผู้กระทำการ (agents) ต่างก็มีความต้องการหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุถึง
- ผู้กระทำการ เป็นฝ่ายที่แปลความหมายหรือตีความ (interpret) โครงสร้าง ที่ส่งผลทั้งวางกรอบจำกัดและเปิดโอกาสให้ผู้กระทำการ (strategically selective context)
- ผู้กระทำรำนั้นแสดงพฤติกรรมโดยเจตนาและรู้สำนึก (conscious) และการกระทำนั้นเป็นไปตามการคาดคำนวณเชิงกลยุทธ์ (strategic action) โดยผ่านการตีความบริบทที่แวดล้อม เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้กระทำการ

- ผลจากการแสดงพฤติกรรมของผู้กระทำการ ส่งผลทั้งต่อบริบทที่แวดล้อมผู้กระทำการ (partial transformation of context) และในขณะเดียวกันก็ส่งผลโดยตรงต่อการเรียนรู้ในการแสดงพฤติกรรมเชิงกลยุทธ์ (strategic learning) ของผู้กระทำการอีกด้วย

ตามภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำการจะเชื่อมโยงกันและส่งผลซึ่งกันและกัน โดยโครงสร้างนั้นจะมีอิทธิพลต่อผู้กระทำการทั้งวางกรอบจำกัด และเปิดโอกาสหรือส่งเสริมในการแสดงพฤติกรรมของผู้กระทำการ ในขณะที่เดียวกันผู้กระทำการจะแสดงพฤติกรรมโดยผ่านการแปลความหมายหรือตีความโครงสร้าง ที่ทั้งวางกรอบจำกัดหรือเปิดโอกาสแก่ผู้กระทำการนั้น (strategically selective context) จากนั้น ผู้กระทำการจึงแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการบรรลุเป้าหมายของตน (strategic calculation) และแสดงพฤติกรรมผ่านการคำนวณทางเลือกเชิงกลยุทธ์ (strategic action) และผลจากการแสดงพฤติกรรมของผู้กระทำการนั้นก็จะส่งผลย้อนกลับไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนของโครงสร้าง (transformation of context) และในส่วนของ การเรียนรู้ของตัวผู้กระทำการเอง (strategic learning) และจะวนกลับไปสู่การแสดงพฤติกรรมครั้งต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวการอธิบายเชิงความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์นั้นเป็นตัวแบบที่ระบุเพียงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำการเท่านั้น อีกทั้งตัวแบบเครือข่ายนโยบายก็เป็นตัวแบบที่มีจุดมุ่งหมายในการอธิบายการผลิตนโยบายสาธารณะ ที่เป็นกระบวนการที่ความละเอียดซับซ้อนมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำการดังในกรณีที่ Jessop และ Hay อธิบาย ดังนั้น การปรับแนวการอธิบายเชิงความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์เข้ามาในตัวแบบเครือข่ายนโยบายนั้น Marsh และ Smith จึงพยายามเพิ่มเติมแนวคิด “วิภาษวิธี” (dialectics) ที่เขาให้ความหมายว่าเป็น “ความสัมพันธ์ในลักษณะปฏิสัมพันธ์ระหว่างสองปัจจัยที่ต่างมีผลต่อกันและกัน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างซ้ำ ๆ โดยไม่มีที่สิ้นสุด”⁸ (Marsh and Smith, 2000: 5) เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ภายในตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่ไม่ได้เป็นเพียงแค่ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำการเพียงแค่นั้นเดียวหรือรูปแบบเดียวเท่านั้น

โดยเขาทั้งสองเสนอว่า การนำแนวการอธิบายความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์มาปรับใช้นั้น ทำให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะวิภาษวิธีอยู่สามรูปแบบด้วยกันภายในตัวแบบเครือข่ายนโยบายระหว่าง (1) โครงสร้างและผู้กระทำการในเครือข่ายนโยบาย (structure and agency) ; (2)

⁸ ส่วนความหมายดั้งเดิมหรือความหมายอื่นของคำว่า “วิภาษวิธี” (dialectics) ดูเพิ่มเติมใน Scott (1984)

เครือข่ายนโยบายกับบริบทที่แวดล้อมเครือข่ายนโยบาย (network and context) ; และ (3) เครือข่ายนโยบายกับผลลัพธ์ทางนโยบาย (network and policy outcome) (ดูแผนภาพที่ 2 ประกอบ)

(1) ความสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธีระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำภายในเครือข่ายนโยบาย (network structure and agents)

ในส่วนของคุณสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำของตัวแบบเครือข่ายนโยบาย Marsh และ Smith กำหนดให้เครือข่ายนโยบายมีฐานะเป็น “โครงสร้าง” (structure) ชนิดหนึ่งที่ทั้งวางกรอบจำกัดและเปิดโอกาสในการแสดงพฤติกรรมของผู้กระทำ ซึ่งในที่นี้ก็คือ “ตัวแสดงทางนโยบาย” (policy actors) ทั้งหลายภายในกระบวนการของการผลิตนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น การวางกรอบว่าประเด็นใดจะเป็นประเด็นปัญหาทางนโยบาย หรือทั้งกำหนดกฎ-กติกา (sets of rules) ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของตัวแสดงทางนโยบาย ซึ่งในขณะเดียวกันอาจจะเป็นการวางกรอบจำกัดให้กับตัวแสดงทางนโยบายบางกลุ่ม และเปิดโอกาสให้กับตัวแสดงบางกลุ่ม อีกทั้งเครือข่ายนโยบายในฐานะที่เป็นโครงสร้างชนิดหนึ่ง ยังสามารถเปลี่ยนแปลงจากผลการแสดงพฤติกรรมของผู้กระทำได้ (Marsh and Smith, 2000: 5-6)

ส่วนในด้านของ “ผู้กระทำ” (agency) Marsh และ Smith กำหนดให้ผู้กระทำหรือตัวแสดงทางนโยบายนั้นแสดงพฤติกรรมภายใต้ “โครงสร้างของเครือข่าย” (network structure) และ “บริบทเชิงโครงสร้าง” (structural context) และเนื่องจากการที่ตัวแสดงทางนโยบายทั้งหลาย ต่างก็มีความต้องการและจุดมุ่งหมายทางนโยบายที่ต้องการจะบรรลุถึง (policy goals or policy preference) การแสดงพฤติกรรมของตัวแสดงทางนโยบาย จะเริ่มต้นจากแปลความหมายหรือตีความ (discursive construction) ต่อบริบทเชิงโครงสร้างและโครงสร้างของเครือข่าย ที่ทั้งวางกรอบจำกัดและเปิดโอกาสในการแสดงพฤติกรรม จากนั้นตัวแสดงทางนโยบาย จะประเมินทางเลือกในการแสดงพฤติกรรมหรือการคาดคำนวณเชิงกลยุทธ์ (strategic calculation) โดยอาศัย “ทักษะ” (skill) และ “ทรัพยากร” (resources) ที่ตัวแสดงมี เพื่อที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายทางนโยบายของตัวแสดงนั้น ๆ โดยรูปแบบของการแสดงพฤติกรรมภายในเครือข่าย ตัวแสดงทางนโยบายจะแสดงพฤติกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายทางนโยบายโดยอาศัยการ “แลกเปลี่ยนทรัพยากร” (resources exchange) ระหว่างตัวแสดงฝ่ายต่าง ๆ (Rhodes, 1981: 98; 2006: 431)

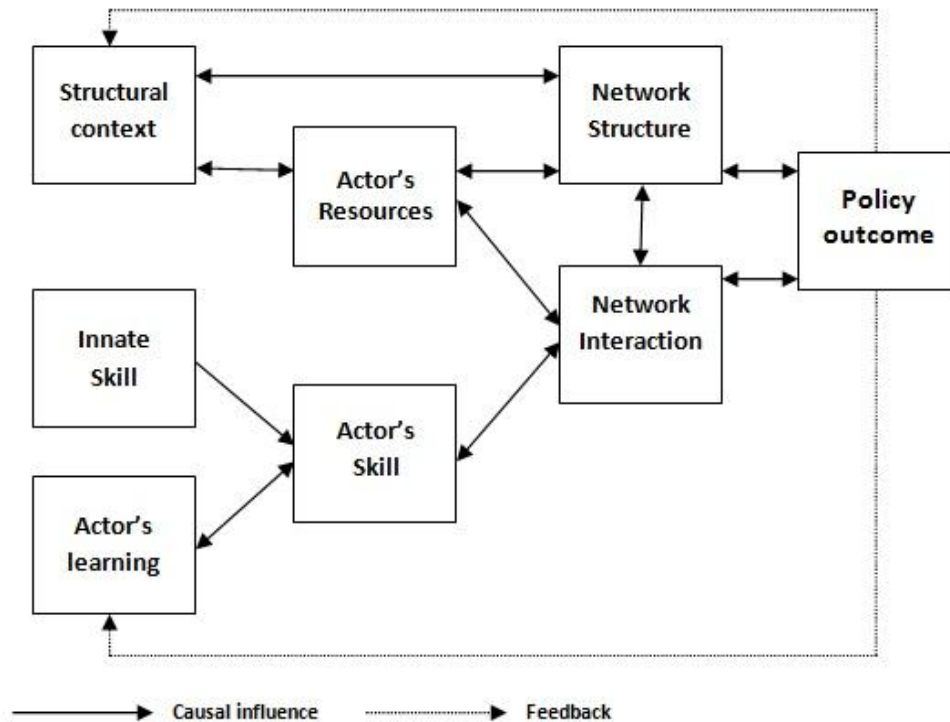
(2) ความสัมพันธ์เชิงวิภาควิธีระหว่างเครือข่ายนโยบายกับบริบทที่แวดล้อมเครือข่ายนโยบาย (network and context)

เนื่องจากตัวแบบเครือข่ายนโยบายเป็นตัวแบบที่มีการวิเคราะห์ในระดับกลาง (meso-level analysis) จึงหมายความว่า โครงสร้างที่ส่งอิทธิพลต่อตัวแสดงทางนโยบายนั้น ไม่ได้ประกอบไปด้วยโครงสร้างเดี่ยวเฉพาะโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายเท่านั้น หากแต่โครงสร้างที่ส่งอิทธิพลต่อตัวแสดงทางนโยบายนั้นยังประกอบไปด้วยโครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคม ที่ Marsh และ Smith เรียกว่า “บริบทเชิงโครงสร้าง” ที่สามารถส่งผลโดยตรงต่อทั้งโครงสร้างของเครือข่ายและตัวแสดงทางนโยบาย โดยเฉพาะผลต่อการ “ครอบครองทรัพยากร” (actor’s resource) ที่จะส่งผลสำคัญต่อการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและลักษณะของโครงสร้างภายในเครือข่ายนโยบาย

(3) ความสัมพันธ์เชิงวิภาควิธีระหว่างเครือข่ายนโยบายกับผลลัพธ์ทางนโยบาย (network and policy outcome)

หลังจากตัวแสดงทางนโยบายแสดงพฤติกรรมโดยการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ผ่านการคาดคำนวณเชิงกลยุทธ์ อันเป็นผลมาจากการตีความโครงสร้างของเครือข่ายและบริบทเชิงโครงสร้าง เพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายของตนแล้ว ผลที่มาจากความพยายามดังกล่าวจะออกมาในรูปแบบของ “ผลลัพธ์เชิงนโยบาย” (policy outcome) ที่สามารถส่งผลไปยัง “โครงสร้างของเครือข่าย” (network structure), “ปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่าย” (network interaction) และ “บริบทเชิงโครงสร้าง”, ตลอดจนตัวผู้กระทำการเอง โดยผ่านการ “เรียนรู้” (actor’s learning) ของตัวแสดงทางนโยบาย ซึ่งจะมีผลต่อการแสดงพฤติกรรมของผู้กระทำการในครั้งต่อไป

ภาพที่ 2 แสดงตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาควิธี



ที่มา: Marsh and Smith (2000: 10)

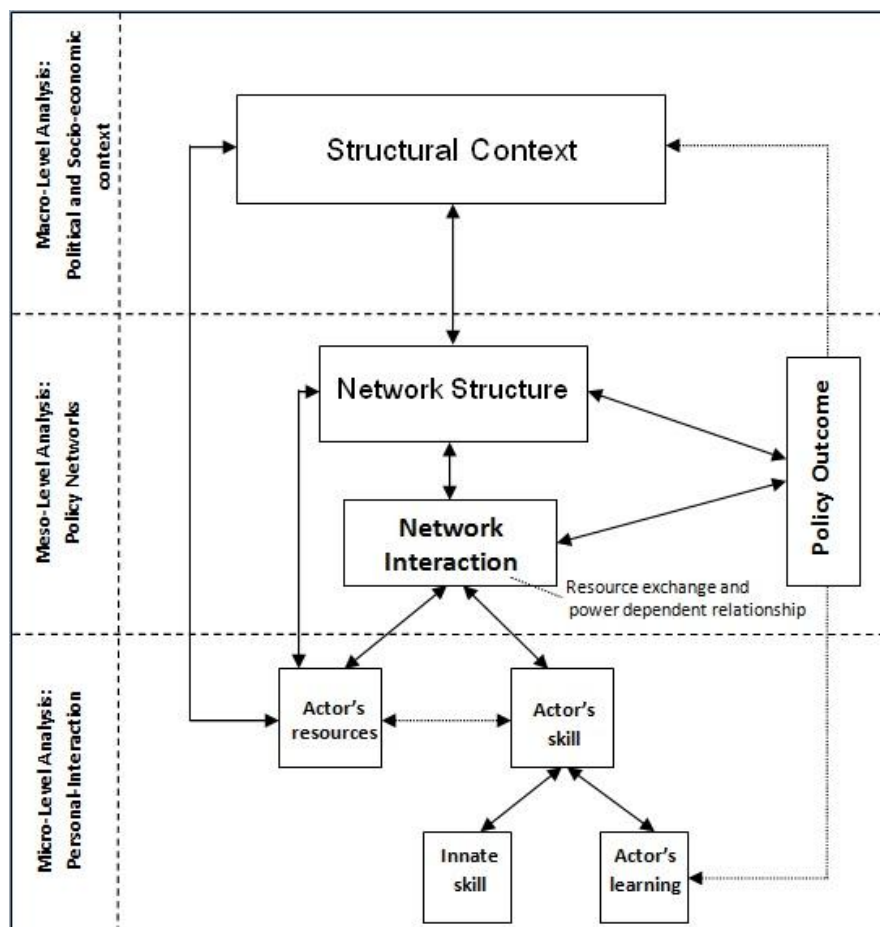
โดยความสัมพันธ์ในภาพที่ 2 จะเป็นไปในลักษณะดังนี้ (Marsh and Smith, 2000: 9-10)

- บริบทเชิงโครงสร้าง (structural context) จะส่งอิทธิพลต่อทั้งโครงสร้างของเครือข่าย และทรัพยากรที่ตัวแสดงทางนโยบายครอบครอง
- ทักษะของตัวแสดงทางนโยบาย (actor's skill) ที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เพื่อบรรลุเป้าหมายทางนโยบายของตัวแสดงทางนโยบาย มีที่มาจากทักษะที่มีแต่อยู่แต่เดิม (innate skill) และทักษะที่เกิดจากการเรียนรู้ (actor's learning) จากผลลัพธ์ในการผลิตนโยบาย
- ปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายนโยบาย (network interaction) สะท้อนภาพให้เห็นถึงการผสมผสานและวิภาควิธีระหว่าง ทรัพยากรของตัวแสดง (actor resources) , ทักษะของตัวแสดง, โครงสร้างของเครือข่าย (network structure) และผลลัพธ์ของนโยบาย (policy outcome)

- โครงสร้างของเครือข่ายนโยบาย สะท้อนภาพให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธีระหว่างบริบทเชิงโครงสร้าง , ทรัพยากรของตัวแสดง, ปฏิสัมพันธ์ของเครือข่าย และผลลัพธ์ของนโยบาย
- ผลลัพธ์ของนโยบาย สะท้อนภาพให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธีระหว่าง โครงสร้างของเครือข่ายนโยบาย และปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายนโยบาย

โดยเมื่อนำแนวคิดเกี่ยวกับระดับการวิเคราะห์ (level of analysis) มาพิจารณาประกอบกับตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี (ภาพที่ 2) ก็จะเห็นอย่างชัดเจนขึ้นว่า ตัวแบบของ Marsh และ Smith ยังคงรักษาไว้ซึ่งระดับการวิเคราะห์ทั้งสามระดับ คือ การวิเคราะห์ในระดับจุลภาค, การวิเคราะห์ในระดับกลาง และการวิเคราะห์ในระดับมหภาค ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาการละเลยจากการมุ่งเน้นการอธิบายจากปัจจัยระดับในระดับหนึ่ง (ดูภาพที่ 3 ประกอบ)

ภาพที่ 3 แสดงตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธีและระดับการวิเคราะห์



ที่มา: ปรับปรุงจาก Marsh and Smith (2000: 10)

ในส่วนของการวิเคราะห์ระดับมหภาค (macro-level analysis) จะเห็นได้ว่า ตัวอธิบายหลักก็คือ “บริบทเชิงโครงสร้าง” ที่หมายถึง บริบททางการเมืองและบริบททางเศรษฐกิจ-สังคม (Toke and Marsh, 2003: 23) อาทิ สภาพทางเศรษฐกิจ, อุดมการณ์, สภาพการณ์ทางการเมือง หรือองค์ความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่สามารถมีปฏิสัมพันธ์ทั้งต่อโครงสร้างของเครือข่ายและทรัพยากรของผู้กระทำการ

ในส่วนของการวิเคราะห์ระดับกลาง (meso-level analysis) กล่าวได้ว่า Marsh และ Smith ยังคงสามารถรักษาสารัตถะสำคัญของตัวแบบเครือข่ายนโยบาย (โดยเฉพาะตัวแบบที่ได้รับอิทธิพลจาก Rhodes (1981; 1986) ที่เขามีโอกาสร่วมพัฒนาในภายหลัง (Marsh and Rhodes, 1992)) กล่าวคือ เขายังคงยืนยันถึงฐานคติทางภววิทยาของทฤษฎีเครือข่ายนโยบายในสฤลความคิดสหราชอาณาจักรว่า “เครือข่ายนโยบาย” นั้นยังคงเป็นตัวอธิบายหลักที่กำหนดผลลัพธ์ทางนโยบาย โดยจะเห็นได้ว่าการอธิบาย “ผลลัพธ์ทางนโยบาย” นั้นมีที่มาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของเครือข่าย และปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบาย หากแต่สิ่งที่ปรับเปลี่ยนไปก็คือ การให้ความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของทั้งตัวแสดงทางนโยบายและโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายในระดับต่าง ๆ โดยถือว่าผลลัพธ์ทางนโยบายนั้นประกอบสร้างจากความสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธีระหว่างตัวแสดงทางนโยบายและโครงสร้างในระดับต่าง ๆ ทั้งหมดนั่นเอง

และถึงแม้ว่า ตัวอธิบายหลักในการอธิบายผลลัพธ์ทางนโยบายสาธารณะจะเป็น “เครือข่ายนโยบาย” ก็ตาม แต่ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธีของ Marsh และ Smith ก็ยังสามารถรักษาการวิเคราะห์ระดับการวิเคราะห์แบบจุลภาค (micro-level analysis) หรือการให้ความสำคัญกับการดำรงอยู่ของ “ผู้กระทำการ” ทั้งหมด ซึ่งเป็นจุดเด่นของตัวแบบเครือข่ายนโยบายสฤลความคิดอเมริกันที่ตัวแบบเครือข่ายนโยบายสฤลความคิดสหราชอาณาจักรละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญได้ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าผลลัพธ์ทางนโยบายจะเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายร่วมกับโครงสร้างของเครือข่าย แต่โครงสร้างของเครือข่ายและปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายนั้นก็ล้วนมีที่มาจากการแสดงพฤติกรรมเชิงกลยุทธ์ของเหล่า “ผู้กระทำการ” นั่นเอง (Marsh and Smith, 2000: 6)

2.4 การใช้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธีเพื่อตอบคำถามในการวิจัย

การใช้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธีเพื่อตอบคำถามการวิจัยในข้อที่ 2 ที่ว่า “กระบวนการกำหนดนโยบายในชุมชนมีตัวแสดง (actors) ไต่บ้างที่เข้ามา มีบทบาทหรือมีส่วนร่วม และตัวแสดงเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์ (interactions) กันอย่างไรภายในกระบวนการกำหนดนโยบายในชุมชน ?”

โดยการอธิบายและตอบคำถามถึง “ตัวแสดง” และ “ปฏิสัมพันธ์” ระหว่างตัวแสดงที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายในชุมชนนั้น ผู้วิจัยจะใช้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธีเพื่อตอบคำถามดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวิจัยในขั้นตอนนี้มีขอบเขตอยู่ที่กระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นการศึกษาในระยะแรกของการกำหนดนโยบาย ที่ผลลัพธ์ทางนโยบายยังไม่ส่งผลต่อบริบทเชิงโครงสร้างและการเรียนรู้ของตัวแสดงมากนัก การตอบคำถามดังกล่าวจึงเป็นการตอบคำถามผ่านกรอบตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี 2 กรอบหลัก คือ

- (1) ความสัมพันธ์หรือปฏิสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธีของบริบทเชิงโครงสร้างในการกำหนดนโยบายกับตัวแสดงทางนโยบาย ในกระบวนการกำหนดนโยบายในชุมชน
- (2) ความสัมพันธ์หรือปฏิสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธีของบริบทเชิงโครงสร้าง และเครือข่ายนโยบายในชุมชน

โดยการอธิบายนั้นจะเริ่มจากการระบุถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและตัวแสดงทางนโยบาย ว่าประกอบไปด้วยบริบทเชิงโครงสร้างประเภทใดบ้าง มีตัวแสดงใดที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง ตลอดจนทรัพยากรที่ตัวแสดงนั้น ๆ ครอบครอง ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงทางนโยบายต่อบริบทเชิงโครงสร้างที่แวดล้อมตัวแสดงนั้น ๆ อันนำไปสู่การแสดงพฤติกรรมของตัวแสดงทางนโยบาย จากนั้นจึงเป็นการระบุถึงปฏิสัมพันธ์ของบริบทเชิงโครงสร้างและเครือข่ายนโยบายในชุมชน จนกระทั่งได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นนโยบายในชุมชนในท้ายสุด ตามลักษณะการอธิบายของตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธีทั้งสองประการข้างต้น

2.5 สรุปท้ายบท

สำหรับเนื้อหาในบทที่สองนี้เป็นการกล่าวถึงกรอบทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ได้แก่ ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี (dialectic policy networks) โดยเป็นการแสดงให้เห็นถึงที่มา และพัฒนาการโดยสังเขปของตัวแบบเครือข่ายนโยบาย (policy networks) ทั้งในกรณีของตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่เน้นการอธิบายจากปัจจัยในระดับโครงสร้าง (structure-oriented policy networks) และตัวแบบเครือข่ายนโยบายที่เน้นการอธิบายจากปัจจัยในระดับผู้กระทำการ (agency-oriented policy networks) ซึ่งต่างก็ประสบกับปัญหาในการละเลยหรือไม่ให้ความสัมพันธ์กับปัจจัยในแต่ละฝ่าย ซึ่งเป็นที่มาของการพัฒนาตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในที่สุด

ส่วนการใช้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธีเพื่อตอบคำถามในการวิจัยข้อที่สองที่ว่า “กระบวนการกำหนดนโยบายโหนดชุมชนมีตัวแสดง (actors) ไต่บ้างที่เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วม และตัวแสดงเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์ (interactions) กันอย่างไรภายในกระบวนการกำหนดนโยบายโหนดชุมชน ?” นั้น งานวิจัยชิ้นนี้จะใช้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธีเพื่อตอบคำถามว่า ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายในกระบวนการกำหนดนโยบายโหนดชุมชนนั้น เป็นความสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธีระหว่าง (1) บริบทเชิงโครงสร้างในการกำหนดนโยบายโหนดชุมชนกับตัวแสดงทางนโยบาย และ (2) บริบทเชิงโครงสร้างกับเครือข่ายนโยบายโหนดชุมชน

บทที่ 3

ความเป็นมาของนโยบายโฉนดชุมชน

3.1 ความนำ

เนื้อหาในบทที่สามจะเป็นการบรรยายถึงภูมิหลังหรือที่มาของหน่วยในการศึกษา (unit of analysis) ของงานวิจัยนี้ ซึ่งได้แก่นโยบายโฉนดชุมชน เพื่อเป็นการตอบคำถามในการวิจัยข้อที่หนึ่งว่า “กระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนนั้นมีที่มาและขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร?”

โดยเนื้อหาของบทนี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วนหลัก ๆ ส่วนแรกจะเป็นการตอบคำถามวิจัยในข้อที่หนึ่งในส่วนของ “ที่มา” ของนโยบายโฉนดชุมชน โดยแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชนว่ามีความเป็นมาอย่างไร ต่อจากนั้นจะเป็นการบรรยายถึงลักษณะของการจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชน ว่ามีนิยามความหมาย ตลอดจนรูปแบบของการจัดการที่ดินอย่างไร โดยเป็นการยกตัวอย่างพื้นที่ที่มีการจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชน จำนวน 2 พื้นที่ คือชุมชนบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ และชุมชนทุ่งช้างเดี่ยว ตำบลสระโพทอง อำเภอเกษตรสมบูรณ์ จังหวัดชัยภูมิ เพื่อแสดงให้เห็นถึงลักษณะรูปธรรมของการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

สำหรับส่วนที่สองจะเป็นการตอบคำถามว่าการวิจัยในส่วน “ขั้นตอน” ของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน ว่าการกำหนดนโยบายมีขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร โดยเป็นการบรรยายให้เห็นถึงขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy-making) ที่เริ่มตั้งแต่วิทยาศาสตร์เริ่มผลักดันจนมีการบรรจุเป็นวาระทางนโยบาย (agenda-setting or policy formation) ขั้นตอนของการจัดทำหรือการร่างนโยบาย (policy formulation) จนไปถึงการตัดสินใจทางนโยบาย (decision-making) จนได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นนโยบายโฉนดชุมชนหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

3.2 ที่มาของการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

การจัดการที่ดินในรูปแบบของ “โฉนดชุมชน” มีที่มาจากสภาพปัญหาด้านที่ดินของสังคมไทย ทั้งจากกรณีปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินไม่เพียงพอ ซึ่งสวนทางกับปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินและปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกัน ร่วมกับความผิดพลาดและความล้มเหลวของนโยบายของรัฐที่มีต่อปัญหาด้านที่ดิน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ที่ทำให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ

สภาพปัญหาที่ดินในสังคมไทยข้างต้น ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ผู้ประสบปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดิน พยายามที่จะรวมตัวกันเป็นเครือข่าย และมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตนเอง โดยเฉพาะผลจากการบุกยึดที่ดินเอกชนขององค์กร “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” (คปท.) ในพื้นที่ภาคเหนือ ที่มีความพยายามที่จะพัฒนารูปแบบของการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากการแก้ปัญหาของรัฐที่ผ่านมา ๆ มา โดยการจัดการที่ดินในรูปแบบของ “โฉนดชุมชน” นั้นถือเป็นความพยายามหนึ่งของผู้ที่ประสบปัญหาด้านที่ดิน ร่วมกับลอบจวนนักวิชาการ และนักกิจกรรมเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินและพยายามที่จะหลีกเลี่ยงความผิดพลาดของรูปแบบการจัดการในอดีต

โดยการตอบคำถามถึงที่มาของนโยบายโฉนดชุมชนในบทนี้จะเริ่มต้นจากการกล่าวถึงสภาพปัญหาด้านที่ดินของสังคมไทยในปัจจุบันว่ามีลักษณะของปัญหาอย่างไร จากนั้นจะเป็นการแสดงการสำรวจความเห็นจากงานวิชาการที่มีต่อที่มาของปัญหาด้านที่ดินและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีความสัมพันธ์กับลักษณะการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน ที่มีการพัฒนาขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในอดีตโดยตรง

จากนั้นจะเป็นการบรรยายถึงนิยามความหมาย และลักษณะสำคัญของการจัดการที่ดินแบบ “โฉนดชุมชน” และยกตัวอย่างพื้นที่ที่มีการจัดการที่ดินในรูปแบบดังกล่าวเพื่อแสดงให้เห็นลักษณะรูปธรรมของโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่เป็นส่วนสุดท้าย

3.2.1 สภาพปัญหาด้านที่ดินของสังคมไทยในปัจจุบัน

สภาพปัญหาด้านที่ดินของสังคมไทยในปัจจุบัน ทั้งด้านของปัญหาการถือครองที่ดินที่มีการกระจุกตัวของการถือครองในอัตราที่สูง ซึ่งผูกพันกับปัญหาการไร้ที่ดินทำกินหรือการขาดแคลนที่ดินทำกินที่เพิ่มขึ้นสูงเป็นเงาตามตัว จากสถิติของผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านเศรษฐกิจที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน บ่งชี้ว่า ร้อยละ 10 ของคนทั้งประเทศเป็นผู้ถือครองที่ดินมากกว่า 100 ไร่ ส่วนที่เหลือ

ร้อยละ 90 เป็นผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่าหรือเท่ากับ 1 ไร่ ยิ่งไปกว่านั้น คนไทยประมาณ 811,871 ครอบครัว ยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง อีกทั้งเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอและต้องเช่าที่ดินทำกิน มีจำนวนถึง 1-1.5 ล้านครอบครัว ในขณะที่ผลสำรวจสถานะเศรษฐกิจครัวเรือนภาคเกษตรของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2549 พบว่ามากกว่าร้อยละ 40 ของครัวเรือนภาคเกษตรไม่มีที่ดินเลยหรือถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ และจำนวนครัวเรือนที่ไม่ได้ถือครองที่ดินเลยมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ (อ้างถึงใน ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนธิ, ม.ป.ป.: 6-8,6-9)

ปัญหาที่ตามมาจากภาวะการกระจุกตัวของกรถือครองและการขาดแคลนที่ของคนไร้ที่ดินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอก็คือ ปัญหาที่ดินถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์ ซึ่งตามมาด้วยปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท เนื่องจากที่ดินที่เหมาะสมต่อการทำการเกษตรถูกนำไปเก็งกำไร หรือนำไปใช้ประโยชน์ในทางอื่นที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า ซึ่งนำมาสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมและภาวะการสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ตามมา จากรายงานของมูลนิธิสถาบันที่ดิน (2545) ระบุว่า ผลการศึกษาสมรรถนะของดินในประเทศไทย จากพื้นที่ทั้งหมดจำนวน 320 ล้านไร่ พบว่ามีพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกจำนวนเพียง 218 ล้านไร่ และในประเทศไทยมีที่ดินจำนวนมากที่มีการใช้ประโยชน์ผิดประเภทหรือใช้ประโยชน์อย่างไม่เหมาะสม ซึ่งทำให้ได้ผลผลิตต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และยังอาจก่อให้เกิดปัญหาการเสื่อมคุณภาพของดินและการชะล้างพังทลายของดิน (soil erosion) ตามมา ยิ่งไปกว่านั้น ผลจากการสำรวจการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทย ยกเว้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร พบว่าที่ดินทั้งหมดมีการใช้ประโยชน์จริงไม่ถึงร้อยละ 50 เท่านั้น ซึ่งการปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์นั้นทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมินขั้นต่ำถึงปีละ 127,384.03 ล้านบาท

นอกจากนั้น ผลที่ตามมาจากปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินและปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน ยังนำมาสู่ปัญหากรณีพิพาทด้านที่ดินทำกิน ทั้งในกรณีที่เกิดมาจากการบุกรุกที่รกร้างว่างเปล่าเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำกิน และในกรณีที่เกิดมาจากความผิดพลาดของนโยบายของรัฐในอดีต ไม่ว่าจะเป็นการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ การประกาศเขตป่าสงวน เขตอุทยาน หรือที่สาธารณะประโยชน์ทับพื้นที่ทำกิน อันนำมาซึ่งกรณีพิพาทและความขัดแย้งที่ตามมา ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ทั้งผลกระทบทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

จากผลการศึกษาของประภาส ปันตบแต่ง (2540: 82) ที่ศึกษาการชุมนุมประท้วงของกลุ่มสมัชชาคนจนในปลายทศวรรษ 2530 พบว่า จากกรณีปัญหาของกลุ่มสมัชชาคนจน 125 กรณี ปัญหา เป็นกรณีปัญหาทางด้านป่าไม้-ที่ดิน ถึง 93 กรณีปัญหา คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ถึง 74.4 เปอร์เซ็นต์

ของกรณีปัญหาของสมาชิกคนจนทั้งหมด ซึ่งครอบคลุมครัวเรือนผู้เดือดร้อนถึง 21,900 ครัวเรือน คิดเป็นจำนวนผู้เดือดร้อนถึง 109,500 คน และจากรายงานของคณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (พุทธพล มงคลวรวรรณ, 2551) ที่มีต่อกรณีการร้องเรียนในเรื่องของการพิพาทด้านที่ดินในปี 2545-2550 พบว่า มีประเด็นการร้องเรียนด้านที่ดิน ทั้งหมดถึง 271 กรณี¹ ส่วนจากรายงานการสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งด้านที่ดินและที่อยู่อาศัยในประเทศไทยของกองเลขานุการ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) (2553: 40) ทั้งหมดถึง 740 กรณีปัญหา² ยิ่งไปกว่านั้น จากการสำรวจทางด้านคดีความของ สมจิต คงทน และ ฐิติวรดา ธรรมพิริยะกุล (2553) พบว่า เฉพาะกรณีสมาชิกของคปท. มีจำนวนของคดีพิพาทที่เกิดจากปัญหาด้านที่ดินทั้งในกรณีพิพาทกับรัฐและเอกชนถึง 131 คดี และมีผู้ถูกฟ้องร้องจำนวน 500 คนทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา

3.2.2 ที่มาของปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย

จากสภาพปัญหาความเดือดร้อนด้านที่ดินข้างต้น เมื่อพิจารณาย้อนกลับไปในอดีตก็จะพบว่า รากเหง้าของปัญหาด้านที่ดินของสังคมไทย มีการสะสมของปัญหาที่เพิ่มพูนอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ได้รับการแก้ไขหรือประคับประคองความล้มเหลวในการแก้ไขมาโดยตลอด อันสาเหตุสำคัญที่ทำให้กลุ่มผู้ที่ประสบปัญหาทางด้านที่ดิน ตลอดจนนักกิจกรรมเคลื่อนไหวทางสังคม รวมไปถึงนักวิชาการ นักคิด ที่มีความสนใจในปัญหาด้านที่ดิน มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวมา โดยตลอด หรือที่เรียกว่า “การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” จนในที่สุดนำมาสู่การพัฒนารูปแบบการจัดการที่ดินในรูปแบบ “โฉนดชุมชน” โดยการพัฒนาารูปแบบของการแก้ไขปัญหาที่ดินในรูปแบบดังกล่าว มีที่มาจากปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทยสองประการหลัก ๆ ด้วยกัน คือ ความผิดพลาดของแนวนโยบายด้านที่ดิน และความล้มเหลวเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ³

¹ แบ่งเป็นกรณีที่ดินป่าไม้ 71 กรณี ที่ดิน สปก. 13 กรณี ที่ดินราชพัสดุ 29 กรณีที่ดินสาธารณะประโยชน์ 74 กรณี ที่ดินเอกชน 61 กรณี และอื่น ๆ 11 กรณี

² จากกรณีปัญหา 740 กรณีดังกล่าวสามารถจัดแบ่งเป็นประเภทกรณีปัญหาได้ถึง 15 กรณีปัญหา โดยประเภทปัญหาที่มีจำนวนมากที่สุดทำอันดับแรก คือปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย มีจำนวน 262 กรณี รองลงมาคือปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์ 119 กรณี ปัญหาของนโยบายการส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวน 58 กรณี ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนจำนวน 48 กรณี และปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินทหาร จำนวน 40 กรณี

³ อย่างไรก็ตาม การค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาด้านที่ดินในประเทศไทยนั้น ไม่ใช่จุดประสงค์หลักของงานวิจัยนี้ ดังนั้นในส่วนนี้จะเป็นการประมวลข้อคิดเห็นของผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านที่ดินต่อสาเหตุของปัญหาด้านที่ดินเพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความเชื่อมโยงไปสู่ที่มาของการจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชนเท่านั้น

จากรายงานของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า (ศยามล ไกรยูรวงศ์ ,2551: 13-16) ระบุว่า ที่มาของปัญหาที่ดินและป่าของประเทศไทย มีสาเหตุมาจากความผิดพลาดของนโยบายและการจัดการที่ดินของรัฐ 4 ประการด้วยกัน คือ นโยบายการพัฒนาที่ดินเป็นสินค้า นโยบายการให้อนุญาตทำประโยชน์ที่ดินของรัฐ นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และการส่งเสริมป่าเศรษฐกิจ และการจัดการที่ดินของรัฐ

ประการแรก นโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินของรัฐในอดีตนั้นมุ่งหมายที่จะทำให้ที่ดินเป็นสินค้า ที่มีการแสดงถึงความเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเด็ดขาดเพื่อจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เต็มที่ และสามารถนำที่ดินไปเป็นหลักทรัพย์หรือจำนองเป็นเงินกู้เพื่อกระตุ้นการลงทุนให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติก็คือ กระบวนการออกเอกสารสิทธิที่อยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดิน ทำให้เกิดกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกที่ดินของรัฐเอง หรือการทุจริตในกระบวนการออกเอกสารสิทธิที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลที่มีสิทธิโดยชอบธรรม นอกจากนี้ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่กระตุ้นให้มีการทำประโยชน์ที่ดิน เช่น นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม นโยบายการพัฒนาเมือง ยังเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดกระบวนการทุจริตในกระบวนการออกเอกสารสิทธิดังกล่าวมากยิ่งขึ้น และนำมาซึ่งปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองและปัญหาการขาดแคลนที่ดินตามมา

ประการที่สอง นโยบายการให้อนุญาตทำประโยชน์ที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น การให้สัมปทานป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การให้ประทานบัตรทำเหมืองแร่ หรือโรงโม่หิน การเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนหรือเขื่อน ฯลฯ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การดำเนินนโยบายดังกล่าวได้สร้างผลกระทบ และทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนและชุมชนในพื้นที่ เนื่องจากมีหลายกรณีที่ชุมชนได้ตั้งถิ่นฐานและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว อีกทั้งกระบวนการดังกล่าว ทั้งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมิได้มีการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ อีกทั้งยังมีปัญหาที่เกิดจากการที่รัฐไม่สามารถหาที่ดินรองรับการย้ายออกจากพื้นที่ หรือปัญหาจากการจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อปัญหาและกรณีพิพาทด้านที่ดินที่ตามมา

ประการที่สาม ผลจากนโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 ของพื้นที่ของประเทศ โดยที่กระบวนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ไม่ได้มีการสำรวจพื้นที่ทำกินและพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่อยู่ก่อน ทำให้มีการประกาศเขตป่าและเขตอนุรักษ์ทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย

ของประชาชนในพื้นที่จำนวนมาก และในกรณีพื้นที่สวนป่าก็เป็นปัญหาลักษณะเดียวกันคือการปลูกสร้างสวนป่าทับที่ทำกินของประชาชน ซึ่งทำให้เกิดความเดือดร้อน ตลอดจนกรณีพิพาทและความขัดแย้งที่ตามมา

ประการสุดท้าย นโยบายการจัดการที่ดินที่ซ้ำซ้อนของรัฐ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐมีถึง 6 หน่วยงาน⁴ ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ความผิดพลาดในการกำหนดแนวเขตที่ดินทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและที่ดินของประชาชน ซึ่งทำให้มีการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกินของประชาชนเนื่องจากความไม่ชัดเจนของแนวเขต นอกจากนั้น กระบวนการแก้ไขปัญหาล่าช้าได้ทำให้เกิดปัญหาและกรณีพิพาทตามมาเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น การให้เอกสารสิทธิในที่ดินที่มีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความสับสนและต้องการได้เอกสารสิทธิแบบโฉนดเนื่องจากเข้าใจว่ามีความมั่นคงกว่า และเมื่อที่ดินราคาสูงมากขึ้น หน่วยงานของรัฐจึงมีความต้องการนำที่ดินไปทำประโยชน์ซึ่งให้ผลตอบแทนสูงกว่า จึงทำให้ผู้ใช้สิทธิเดิมอาจต้องถูกเปลี่ยนมือการถือสิทธิในที่ดินซึ่งนำมาซึ่งความไม่มั่นคงในการถือครองและอาจทำให้เกิดปัญหาตามมา

ส่วนงานวิจัยของ เมธี สิงห์สุถ้ำ (2553) จากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ระบุว่า ที่มาของปัญหาด้านการจัดการที่ดินในประเทศไทย มีสาเหตุมาจากความผิดพลาดและข้อจำกัดของนโยบายการจัดการที่ดินของรัฐ 3 ประการด้วยกันคือ การผูกขาดอำนาจในการจัดการที่ดินและการใช้กลไกตลาดเพียงด้านเดียวในการจัดการที่ดิน, ระบบกรรมสิทธิ์ในการจัดการที่ดิน และนโยบายการเกษตร

⁴ ได้แก่ 1.กรมที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน คือ โฉนดที่ดิน น.ส.3 น.ส.3ก, การกำหนดแนวเขตและการจัดการที่สาธารณะประโยชน์ และการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยอาศัยอำนาจจากประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

2.นิคมสร้างตนเอง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการที่ดินและออกเอกสารสิทธิ (น.ค.) ในเขตพื้นที่นิคมสร้างตนเอง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

3.นิคมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินและออกเอกสารสิทธิ (ก.ส.น.) ในเขตนิคมสหกรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

4.สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปที่ดินให้กับเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอหรือไม่มีที่ดินทำกิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไข พ.ศ.2532

5.กรมป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่ในการให้เช่นทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า การให้สัมปทานปลูกสร้างสวนป่า และการให้สิทธิทำกิน (สทก.) หรือหมู่บ้านป่าไม้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

6.กรมธนารักษ์ มีอำนาจหน้าที่ให้เช่าที่ดินเพื่อทำประโยชน์ภายในระยะเวลา 3 ปี โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

ประการแรก การผูกขาดอำนาจในการจัดการที่ดินของรัฐและการใช้กลไกตลาดในการจัดการที่ดิน เมธีมองว่า ผลจากการที่รัฐผูกขาดอำนาจในการจัดการทรัพยากรทุกประเภทที่ถึงแม้ว่ารัฐจะอ้างว่าการบริหารจัดการนั้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมก็ตาม แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนตามที่กล่าวอ้าง เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2498 ที่บัญญัติว่าราษฎรจะเข้าถึงที่ดินได้ก็ต่อเมื่อมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ ผลที่เกิดขึ้นก็คือมีราษฎรจำนวนมากเข้าไม่ถึงกระบวนการดังกล่าว ชำร่วยไปกว่านั้น กระบวนการดังกล่าวยังกลายเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมและจำกัดสิทธิของประชาชน และมีการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ

ยิ่งไปกว่านั้น การขาดมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมในการจำกัดและยับยั้งการกระจุกตัวในการถือครองที่ดิน หรือความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ทำให้ปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินและปัญหาการไร้ที่ดินเพิ่มมากขึ้น เช่น การบังคับใช้กฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินในมาตราที่บัญญัติให้มีการเวนคืนที่ดินที่ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า⁵ แต่ในทางปฏิบัตินั้นไม่เคยมีการบังคับใช้กฎหมายมาตราดังกล่าวเลย หรือในกรณีของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้นำที่ดินของรัฐที่จัดซื้อหรือเวนคืนจากที่ดินเอกชนที่มีอยู่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดมาจัดให้กับเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน แต่ในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. นั้นไม่เคยใช้วิธีการเวนคืนที่ดิน แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการนำที่ดินในเขตป่ามาปฏิรูปให้เอกชน และเมื่อปฏิรูปที่ดินแล้ว ที่ดินที่ปฏิรูปก็มักจะหลุดมือไปสู่นายทุนที่มีทั้งอำนาจเงินและอิทธิพลที่เหนือกว่า อันนำมาซึ่งการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินมากขึ้น

อีกด้านหนึ่งก็คือ การเน้นบริหารจัดการที่ดินตามแนวทางของระบบเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) คือการมุ่งแปรรูปที่ดินให้เป็นของเอกชนและเป็นสินค้าที่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้อย่างเสรี เพื่อให้ระบบตลาดสามารถขับเคลื่อนและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่ในระบบทุนนิยม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายดังกล่าวก็คือ รัฐและประชาสังคมไทยไม่มีกลไกในเชิงโครงสร้างเพื่อทำให้การแข่งขันมีความเป็นธรรม ทำให้ที่ผ่านมา โดยเฉพาะผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงที่ดินและซื้อที่ดินไว้เพื่อกักตุนเก็งกำไร นอกจากนี้ ผลที่ตามมาจากนโยบายการส่งเสริมที่ดินให้เป็นสินค้ายังทำให้เกิดแรงจูงใจในการทุจริตคอร์รัปชั่นของ

⁵ เช่น มาตรา 6 ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2498 ที่บัญญัติให้มีการเวนคืนที่ดินที่เอกชนปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเกิน 10 ปี (มาตรานี้ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ปี 2515)

เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาในกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างเลื่องไม่พัน ไม่ว่าจะปัญหาด้านกระกระจุกตัวในการถือครองที่ดินหรือการใช้ที่ดินผิดประเภท

ประการที่สอง ระบบกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินตามระบบกฎหมายในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ กรรมสิทธิ์ของรัฐ (state property) และ กรรมสิทธิ์ของเอกชน (private property) และกรรมสิทธิ์ดังกล่าวยังเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาด (exclusive right) ที่จะกระทำการใด ๆ เหนือที่ดินและทรัพยากรในที่ดินผืนนั้นซึ่งยึดตามหลักสิทธิการเป็นเจ้าของ (ownership) ซึ่งเป็นแนวคิดตะวันตกที่ขัดกับหลักจารีตประเพณีของสังคม ซึ่งในทางปฏิบัติยังมีแนวทางการจัดการที่ดินที่ไม่ได้มีการรับรองตามกฎหมาย เช่นระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวม (common property) ซึ่งยึดหลักสิทธิการครอบครองทำประโยชน์ (occupancy)

โดยผลจากการยึดระบบกรรมสิทธิ์ในการบริหารจัดการที่ดินเพียงสองประเภทดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาทั้งในกรณีการพิพาทในการอ้างสิทธิเหนือที่ดิน ที่เป็นการพิพาทกันระหว่างการอ้างสิทธิตามกฎหมายและสิทธิในการใช้ของชาวบ้านทั้งในกรณีที่ดินของรัฐและเอกชน ยิ่งไปกว่านั้น ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน โดยเฉพาะการเร่งรัดออกโฉนดให้กับชาวบ้านนั้น แทนที่จะทำให้ชาวบ้านมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน แต่เมธีเห็นว่า ในทางปฏิบัติ กลับทำให้ชาวบ้านขายที่ดินและเพิ่มการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินมากขึ้น เนื่องจากราคาที่ดินมีราคาสูงในขณะที่ราคาพืชผลการเกษตรมีราคาต่ำ

ประการที่สาม ผลของนโยบายการเกษตรของรัฐ ที่ละเลยการให้ความสำคัญสนับสนุนภาคเกษตรและเกษตรกรรายย่อย แต่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรและธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ โดยเฉพาะผลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแผนที่ 1-4 ที่เน้นขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกมากกว่าเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตต่อพื้นที่ ทำให้นำมาซึ่งการสูญเสียพื้นที่ป่าเป็นจำนวนมากและการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว อีกทั้งนโยบายการเกษตรที่เน้นการส่งออกที่เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกที่มีการผันผวนสูงและขาดการสนับสนุนจากภาครัฐที่เพียงพอต่อเกษตรกรรายย่อย กอปรกับอำนาจทุนและอำนาจต่อรองของเกษตรกรรายย่อยที่ต่ำทำให้เกิดการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในภาวะที่ผลผลิตตกต่ำเกษตรกรจำนวนมากต้องขายที่ดินเพื่อไปประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรหรือบุกเบิกที่ดินในพื้นที่ของรัฐ ซึ่งนำมาซึ่งปัญหาการพิพาทด้านที่ดินที่ตามมาอย่างไม่จบสิ้น

กล่าวโดยสรุป จากผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า (2551) และจากงานวิจัยของเมธี สิงห์สุธำ (2553) ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผลการศึกษานั้นมีความ

คล้ายคลึงกัน ทั้งในส่วนของปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ผู้ประสบปัญหาด้านที่ดิน ร่วมมือกับนักพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และองค์กรทางสังคมต่าง ๆ จนมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายของผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดิน ซึ่งนำไปสู่การเข้าไปแก้ไขปัญหาด้านที่ดินของจากองค์กรนอกภาครัฐด้วยตนเอง หรือที่เรียกกันในชื่อของ “การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ซึ่งเป็นที่มาของการพัฒนาและคิดค้น วิธีการและการบริหารจัดการที่ดินในฐานะที่เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในอีกรูปแบบหนึ่งหรือการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของ “โฉนดชุมชน”

3.2.3 โฉนดชุมชน: รูปแบบการจัดการที่ดินที่เป็นผลจากความพยายามแก้ไขปัญหาด้านที่ดินขององค์กรนอกภาครัฐ

จากสภาพปัญหาด้านที่ดินดังกล่าว ที่เป็นผลโดยตรงจากความผิดพลาดทางนโยบายและความล้มเหลวของนโยบายการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินของรัฐ เป็นเป็นปัจจัยในการผลักดันให้ผู้ที่มีปัญหาด้านที่ดิน นักเคลื่อนไหว นักวิชาการ ตลอดจนประชาชนที่มีความสนใจในประเด็นปัญหาด้านที่ดิน มีการรวมตัวกันเป็นองค์กรเครือข่ายนอกภาครัฐ (non-government organization) เพื่อเคลื่อนไหวในประเด็นปัญหาด้านที่ดิน⁶ ผลจากการเคลื่อนไหวและการต่อสู้เรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรมนี้เอง ที่นอกจากจะประกอบไปด้วยข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอต่อองค์กรภาครัฐแล้ว ในอีกด้านหนึ่ง องค์กรเครือข่ายเหล่านี้เองก็พยายามที่จะพัฒนารูปธรรมของวิธีการที่เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินเองอีกด้วย

จากประสบการณ์ในการเรียกร้องเคลื่อนไหวและการพยายามพัฒนาวิธีการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินที่ประสบกับปัญหาด้านที่ดินอย่างต่อเนื่อง ทำให้องค์กรเครือข่ายได้มีการพัฒนาทางเลือกจากบทเรียนที่มาจากความผิดพลาดและความล้มเหลวของการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในอดีต และได้เสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินที่เชื่อว่าจะเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาด้านที่ดินในระยะยาวได้ ซึ่งก็

⁶ การรวมตัวของเครือข่ายผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อนที่ดินทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับชาติของประเทศไทยนั้นอาจกล่าวได้ว่า มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่การรวมตัวเป็นสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยในทศวรรษ 2510 และเครือข่ายกลุ่มปัญหาด้านที่ดินในนามสมัชชาคนจนในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ในปัจจุบัน เครือข่ายของผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดินในระดับชาติรวมตัวกันในนามของ “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” (คปท.) โดยประกอบไปด้วยองค์กรเครือข่ายในระดับภูมิภาค 6 องค์กร ทั่วประเทศ คือ 1.เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ (คปน.) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) 2.เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน (คปอ.) ซึ่งส่วนหนึ่งเคยเป็นพื้นที่ของเครือข่ายสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกย.อ) 3.เครือข่ายสลัม 4 ภาค ซึ่งเป็นเครือข่ายที่เน้นขับเคลื่อนปัญหาที่ดินในเมือง 4.เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคใต้ (คปต.) ที่เคลื่อนไหวด้านที่ดินในเขตจังหวัดสุราษฎร์ธานี 5.เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด (คปบ.) ที่ขับเคลื่อนในประเด็นปัญหาด้านที่ดินในจังหวัดตรัง และสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยงและพิชัยภูมิเบนท์ ที่มีปัญหากรณีพื้นที่ราชพัสดุและเข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเมื่อต้นปี 2552 (พงษ์ทิพย์ ตำราชูจิตต์, 2548; เมธี สิงห์สุธำ, สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2553)

คือการจัดกาที่ดินในรูปแบบของ “โฉนดชุมชน”⁷ (กฤษฎา บุญชัย, 2546; โครงการพื้นที่ทางสังคมและสื่อทางเลือก, 2547ข; บทสัมภาษณ์ ดร. อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2547; อัจฉรา รักยุติธรรม, 2548ข; เมธี สิงห์สุถ้ำ, 2553)

บทเรียนและประสบการณ์จากการเคลื่อนไหวในประเด็นด้านที่ดิน โดยเฉพาะในพื้นที่ในภาคเหนือ⁸ ผลจากการเรียกร้องต่อสู้ของชาวบ้านในพื้นที่ต่อประเด็นปัญหาด้านที่ดินทำกินและกรณีพิพาทด้านที่ดินอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการเชื่อมโยงกับกลุ่มนักพัฒนาเอกชนและได้มีการพัฒนาความร่วมมือทั้งในด้านของการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายและในด้านขององค์ความรู้ในการเรียกร้องและแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างกว้างขวาง⁹ อย่างไรก็ตาม หลังสมัชชาคนชนลดบทบาทลงในปลายทศวรรษดังกล่าว กลุ่มของผู้มีปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือได้เข้าร่วมเคลื่อนไหวในระดับชาติกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ในนามของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ (คปน.) ซึ่งเป็นเครือข่ายเฉพาะของผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดินของ ตั้งแต่ราวปลายทศวรรษ 2540 จนถึงปัจจุบัน (อัจฉรา รักยุติธรรม, 2548ก; พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์, 2548; ธวัชชัย ป๋องศรี, 2551; กองเลขานุการ คปท., 2553)

⁷ อย่างไรก็ตาม ในเชิงของกระบวนการที่สน กล่าวได้ว่าการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชนมีพัฒนาการมาจากข้อเสนอของภาคสังคมต่อการแก้ปัญหาทรัพยากรที่ดิน โดยเฉพาะในเขตที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย ซึ่งเป็นประเด็นในเรื่องของสิทธิชุมชนในการร่วมจัดการทรัพยากร ที่เริ่มต้นจากการเคลื่อนไหวในประเด็นพื้นที่ป่าไม้และทรัพยากรชีวภาพในราวต้นทศวรรษ 2530 เนื่องจากสภาพปัญหาในพื้นที่ป่าที่ผ่านมาได้พิสูจน์เห็นอย่างชัดเจนว่าการผูกขาดในอำนาจการจัดการทรัพยากร โดยรัฐไม่สามารถที่จะเป็นกลไกในการรักษาและแก้ไขปัญหาทรัพยากรได้ ซึ่งเป็นที่มาของกระแสการเรียกร้องให้มีการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วมของชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าหรือกระแส “ป่าชุมชน” ซึ่งถือว่าเป็นการจัดการทรัพยากรในระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (common property regime) ในพื้นที่ป่า (สำหรับประเด็นความเคลื่อนไหวทางกระบวนการที่สนในเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่สำคัญ โปรดดู เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ, 2534; เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ, บรรณาธิการ 2536; วิวัฒน์ คดิธรรมนิตย์, บรรณาธิการ, 2536ก; 2536ข; อานันท์ กาญจนพันธุ์ และ มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด, 2538; บุญดา สืบประดิษฐ์ และ อัจฉรา รักยุติธรรม, บรรณาธิการ, 2542; อานันท์ กาญจนพันธุ์, บรรณาธิการ 2543 และ อนุสรณ์ อุณโณ, 2547) ซึ่งต่อมากลุ่มความคิดนี้ได้เชื่อมโยงกับการเข้าปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือและพัฒนามาเป็นรูปแบบการจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นการจัดการที่ดินในเขตที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ทำกินในราวต้นทศวรรษ 2540 (กฤษฎา บุญชัย, 2546)

⁸ สาเหตุอีกประการหนึ่งที่พื้นที่ภาคเหนือมีความเคลื่อนไหวและพัฒนาการเกี่ยวกับการต่อสู้ด้านที่ดินอย่างต่อเนื่องและค่อนข้างรุนแรง เนื่องด้วยพื้นที่ภาคเหนือมีภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูง และมีพื้นที่ดอนและพื้นที่ราบที่เหมาะสมต่อการเพาะปลูกเพียง 37.6 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทั้งหมด อีกทั้งสถิติการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือยิ่งสูงกว่าภาคอื่น ๆ กล่าวคือ ในพื้นที่ทั่วประเทศ ประชากรจำนวนร้อยละ 90 มีสัดส่วนการถือครองเฉลี่ยคนละ 1 ไร่ แต่ในพื้นที่ภาคเหนือกลับมีสัดส่วนการถือครองเฉลี่ยเพียงครอบครัวละ 2 ไร่เท่านั้น (โปรดดูเพิ่มเติมใน กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น, 2549; บทที่ 1)

⁹ ในด้านของการรวมตัวเป็นเครือข่าย อาจสืบย้อนกลับไปถึงการรวมตัวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ภาคเหนือ และสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยในทศวรรษ 2510 จนมาถึงการรวมตัวจัดตั้งเป็นเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) ในราวปลายทศวรรษ 2530 และเข้าร่วมเคลื่อนไหวกับสมัชชาคนจนซึ่งเป็นเครือข่ายในระดับชาติในช่วงระยะเวลาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และมีการจัดตั้งแนวร่วมกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (นกน.) และสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ในต้นทศวรรษ 2540

ในด้านขององค์ความรู้ในการต่อสู้เรียกร้องและการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน ผลจากประสบการณ์ในการต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมอย่างต่อเนื่อง ร่วมกับความเชื่อมโยงกับกลุ่มนักพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (อัจฉรา รักยุติธรรม, 2548ข: 126) ทำให้มีการพัฒนาแนวทางการต่อสู้และการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน โดยเฉพาะจากประสบการณ์และบทเรียนในการเข้าไปยึดที่ดินและการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในช่วงทศวรรษ 2540 หรือที่เรียกว่า “การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ซึ่งผลจากการเข้าไปปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ทำให้มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้เกิดความชอบธรรมและความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และเป็นการป้องกันไม่ที่ดินหลุดมือไปจากเกษตรกรผู้จำเป็นต้องใช้ที่ดิน โดยมีการพัฒนาระบบการจัดการที่ดินแบบ “โฉนดชุมชน” เพื่อใช้รับรองสิทธิในการใช้ที่ดินของสมาชิก และเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้ที่ดินในชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ (อัจฉรา รักยุติธรรม, 2548ข: 136)

ผลจากบทเรียนการต่อสู้ในพื้นที่ภาคเหนือ ตลอดจนการเชื่อมโยงของนักพัฒนาเอกชนและเครือข่ายประเด็นปัญหาในด้านที่ดินทั่วประเทศ โดยเฉพาะการรวมตัวกันเป็น คปท. ในปลายทศวรรษ 2540 ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ตลอดจนองค์ความรู้ที่เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่ดิน โดยเฉพาะการจัดการที่ดินในรูปแบบของ “โฉนดชุมชน” ได้ถูกนำมาปรับใช้กับประเด็นปัญหาในด้านที่ดินในพื้นที่ขององค์กรเครือข่ายคปท. ทั่วประเทศ ในฐานะที่เป็นวิธีการที่เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน (เมธี สิงห์สุถ้ำ, 2553; เกาศิลป์ คงแก้ว และ ภู เชียงดาว; 2553)

ในปัจจุบัน จากรายงานของคณะกรรมการศึกษามาตรการกระจายการถือครองที่ดิน (2552: 4-5) ได้รายงานว่ามีพื้นที่นำร่องที่ใช้การจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชนของ คปท. ทั้งหมด 35 พื้นที่ ครอบคลุมทุกภาคทั่วประเทศ¹⁰ ทั้งในกรณีพื้นที่ที่เป็นการจัดการที่ดินในเขตป่า พื้นที่

¹⁰ ประกอบไปด้วยพื้นที่ใน **ภาคเหนือ** จำนวน 13 พื้นที่ คือ บ้านกลาง หมู่ที่ 5 ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง บ้านแพะใต้ อยู่หมู่ 7 ต.หนองล่อง อ.ป่าซาง จ.เชียงใหม่ บ้านท่ากอม่วง ต.หนองปลาทราย อ.บ้านโฮ่ง จ.ลำพูน หมู่บ้านน้ำปุก หมู่ที่ 1 ตำบลขุนควง อำเภอปง จังหวัดพะเยา บ้านแม่หมี หมู่ 6 ตำบลหัวเมือง อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง บ้านสมานมิตร หมู่ 1 ต. ดอนศิลา อ. เวียงชัย จ. เวียงราย บ้านสันกลาง หมู่ที่ 9 ตำบลป่าแดง อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ. เชียงใหม่ บ้านหินลาดโน หมู่ 7 ต.บ้านโป่ง อ.เวียงป่าเป้า จ.เวียงราย บ้านหัวฝาย หมู่ที่ 10 ต.ศรีดงเย็น อ.ไชยปราการ จ.เชียงใหม่ บ้านหนองขาวกลาง ตำบลหัวปูลิง อำเภอเมือง จังหวัด แม่ฮ่องสอน บ้านแม่อมกิ ตำบลแม่หวะหลวง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก บ้านหนองห้า หมู่ ๘ ตำบลบัวใหญ่ อำเภอน่าน้อย จังหวัดน่าน **ภาคใต้** จำนวน 10 พื้นที่ ประกอบด้วย บ้านตะพานหมู 2, บ้านห้วยครก หมู่ 4, บ้านท่ายูง หมู่ 5, บ้านห้วยไทร-หัสคุณ หมู่ 7, บ้านท่าข้าม หมู่ 8 ตำบลตะพาน 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.

สาธารณะประโยชน์, ที่ราชพัสดุ, ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน, ที่ดินเอกชนทิ้งร้าง และที่ดินในเขตสวนป่า

กล่าวโดยสรุป จากสภาพปัญหาที่ดินของประเทศไทย อันเป็นผลมาจากความผิดพลาดและความล้มเหลวของรัฐในแนวนโยบายและการแก้ไขปัญหาที่ดิน ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้กลุ่มผู้มีปัญหาเดือร้อนด้านที่ดินมีการรวมตัวกัน และพยายามพัฒนาวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่ดินที่ไม่ผิดพลาดซ้ำรอยการแก้ไขปัญหาของรัฐในอดีต และผลจากความพยายามดังกล่าวนี้เอง ที่ทำให้มีการสรุปบทเรียนและความผิดพลาดจากนโยบายในอดีต และพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการที่ดินที่กลุ่มผู้ที่มีปัญหาเดือร้อนด้านที่ดินเชื่อว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาที่ดินที่สะสมมาอย่างยาวนานได้อย่างยั่งยืนซึ่งก็คือ การบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของ “โฉนดชุมชน”

3.3 ลักษณะของการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

3.3.1 นิยามและความหมาย

เอกสารของคณะทำงานการศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และการรองรับสิทธิที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน ที่เสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.) (2552: 31) ได้ให้ความหมายของ “โฉนดชุมชน” ไว้ดังนี้

“โฉนดชุมชน เป็นรูปแบบการบริหารจัดการของการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิรวมหมู่ของชุมชนในการจัดการการครอบครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหารในการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้อง

ลำนางรอง อ.โนนดินแดง จ.บุรีรัมย์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง บ้านห้วยระหงส์ ต.ปากช่อง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง บ้านห้วยกอลา ต.ปากช่อง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ อุทยานแห่งชาติน้ำหนาวตำบลโคกมน อ.น้ำหนาว จ.เพชรบูรณ์ ที่สาธารณะทุ่งข้าเสี้ยว ต.สระโพนทอง อ.เกษตรสมบูรณ์ จ.ชัยภูมิ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาม้าง ต.ทุ่งลุยลาย อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ที่สาธารณะดงกลาง ต.ดงกลาง อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ที่สาธารณะดอนยังเกลือ ต.บึงเกลือ อ.เสลภูมิ จ.ร้อยเอ็ด และ ที่สาธารณะดอนหนองโม่ง-หนองกลาง บ้านเขวาโคก ต.สระบัว อ.พุมเรียง จ.ร้อยเอ็ด ภาคกลาง จำนวน 2 พื้นที่ ประกอบด้วย สหกรณ์เช่าที่นาคลองโยง จ.นครปฐม และสหกรณ์เช่าที่นาพิชัยภูเบรินทร์ จ.อุตรดิตถ์ และพื้นที่ **สลัม** จำนวน 1 พื้นที่ คือชุมชนเพิ่มสิน กรุงเทพมหานคร

กับ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล”

ซึ่งจากนิยามความหมายของโฉนดชุมชนข้างต้น จะสังเกตได้ว่า ความหมายของ
“โฉนด”(ชุมชน) นั้นไม่ได้มีความหมายเฉพาะการการรับรองสิทธิและการจัดการใด ๆ ในที่ดินที่
มีการรับรองนั้นดังความหมายของ “โฉนดที่ดิน” โดยทั่วไป แต่ในกรณีของ “โฉนดชุมชน” นั้นจะมี
ความหมายครอบคลุมถึง “รูปแบบการบริหารจัดการที่ดิน” ทั้งการรับรองสิทธิในที่ดินคือสิทธิใน
ด้านการถือครองและสิทธิในการใช้ประโยชน์หรือการผลิตในที่ดินอีกด้วย

ในประเด็นแรก คือด้านสิทธิในการถือครองที่ดิน จะเห็นได้ว่า มีการให้ความหมายของ
โฉนดชุมชน โดยผูกติดอ้างอิงกับสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 66 ที่บัญญัติว่า

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอัน
ดีของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการ
ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทาง
ชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในประเด็นด้านการถือครองที่ดิน โฉนดชุมชนนั้นถือเป็นสิทธิของ
ชุมชนในการถือครองที่ดิน (community rights) ตามสิทธิในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รูปแบบ
ของโฉนดชุมชนยังมีรายละเอียดในการถือครองและการบริหารจัดการในด้านการรับรองสิทธิใน
การถือครองอีกด้วยส่วน โดย กฤษฎา บุญชัย (2546: 49) ได้อธิบายถึงลักษณะรูปธรรมของโฉนด
ชุมชนไว้ดังนี้

“...รูปแบบของโฉนดชุมชนอาจมีลักษณะคล้ายกับโฉนดที่ดินตาม
กฎหมายที่มีการระบุแผนที่แสดงขอบเขต ขนาดที่ดิน และผู้ทรงสิทธิ แต่ภายใน
โฉนดมีการจำแนกรายละเอียดเป็นขอบเขตกรรมสิทธิ์พื้นที่ของสมาชิกรายบุคคล
และขอบเขตกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณะหรือที่ส่วนรวมของชุมชน แต่ละชุมชนอาจ
พัฒนารูปแบบของโฉนดชุมชนที่แตกต่างหลากหลายกันไป แต่ที่สำคัญ
กระบวนการออกแบบและจัดทำโฉนดชุมชนต้องเกิดจากการพิจารณาร่วมกัน
ของสมาชิกภายในชุมชน และได้รับการยอมรับจากชุมชนใกล้เคียงเพื่อมิให้มีการ
อ้างสิทธิซ้อนทับกันจนเกิดเป็นกรณีพิพาทตามมา”

ส่วน เมธี สิงห์สุธำ (2553: 25) ได้ให้ความหมายเพิ่มเติมถึงรูปแบบการบริหารที่ดินแบบ โฉนดชุมชนดังนี้

“...ในการบริหารจัดการที่ดิน ชุมชนยังมีอำนาจในควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินของสมาชิก ควบคุมการซื้อขายที่ดิน และเก็บผลประโยชน์จากครัวเรือนที่เป็นสมาชิกเพื่อเป็นกองทุนในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อส่วนรวม และปัจเจกบุคคลที่เป็นสมาชิกจะมีสิทธิในการใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขของชุมชน และสิทธินั้นจะคงอยู่ตราบเท่าที่ผู้ที่ถือครองที่ดินมีการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทำตามกติกาและเงื่อนไขของชุมชน และชุมชนมีสิทธิยึดที่ดินคืนแล้วนำไปให้สมาชิกผู้อื่นใช้ประโยชน์ต่อได้”

ดังนั้น หากพิจารณาจากนิยามความหมายของทั้งกฎหมายและเมธีข้างต้น ก็จะพบว่า นอกจากในประเด็นด้านการถือครองที่ดินที่เป็นสิทธิของชุมชนในการถือครองที่ดินแล้ว การบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชนยังมีการระบุถึงสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของสมาชิกแต่ละบุคคลอีกด้วย แต่สิ่งที่สำคัญคือ รูปแบบการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวจะต้องได้รับการยอมรับและเป็นไปตามกฎกติกาหรือเงื่อนไขของชุมชน และชุมชนยังมีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดิน โดยทำการควบคุมการซื้อขาย และยึดที่ดินจากสมาชิกอีกด้วย ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบดังกล่าวถือว่าเป็นการบริหารจัดการที่ดินในระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (common property regime) ประเภทหนึ่ง

โดยทั่วไป ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสามารถแบ่งตามของสิทธิในการเป็นเจ้าของ (rights of ownership) ได้ 4 ประเภท คือ ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (private property regime) ที่มีเอกชน บุคคล กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคลเป็นเจ้าของ ระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (state-property regime) ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ทรัพย์สินนั้น ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (common property regime) ที่ชุมชนหรือกลุ่มบุคคลเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีการจัดการการใช้ทรัพย์สินร่วมกัน โดยมีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นตัวกำหนด ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบที่เป็นทางการอย่างกฎหมาย หรือกฎระเบียบที่ไม่เป็นทางการอย่างจารีตประเพณี และระบบกรรมสิทธิ์เปิดกว้าง (open access or res nullius regime) ที่เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของหรือควบคุมดูแล ไม่มีความจำเพาะเจาะจงของความเป็นเจ้าของ (พุทธพล มงคลวรรณ, 2551: 42-43; ปัทมวดี ชูชุกี และ ชล บุนนาค, 2552: 312-313)

นอกจากนั้น ในประเด็นด้านกรรมสิทธิ์นั้นยังอาจจำแนกได้ตามสิทธิในการการจัดการและควบคุม (rights of management and control) ได้อีก 3 ประเภท คือ ระบบกรรมสิทธิ์ที่มีสิทธิในการจัดการแบบผูกขาดและสมบูรณ์ (exclusive and absolute rights) ซึ่งผู้ถือครองจะมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ในการจัดการใด ๆ ภายใต้กรรมสิทธิ์ที่ถือครองอยู่ ซึ่งก็คือ ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ ที่ปัจเจกบุคคลและรัฐผู้ถือกรรมสิทธิ์มีสิทธิขาดอย่างสมบูรณ์ต่อทรัพย์สินใด ๆ ที่รัฐหรือปัจเจกบุคคลนั้นมีกรรมสิทธิ์อยู่¹¹ ระบบกรรมสิทธิ์ที่มีสิทธิในการจัดการร่วมกันหรือสิทธิในการจัดการเชิงซ้อน (inclusive right or complexity of rights) คือกรรมสิทธิ์ที่มีการจัดการร่วมกันของหน่วยทางสังคมหลาย ๆ หน่วยในพื้นที่เดียวกัน เช่น ป่าชุมชน เหมืองฝาย หรือหนองบึง หรือในปัจจุบันที่มีทรัพย์สินที่ประชาคมโลกเป็นเจ้าของร่วมกัน (global common) เช่น ทะเล มหาสมุทร หรือชั้นบรรยากาศ ที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกมีการตกลงร่วมกันในการจัดการ ซึ่งก็คือลักษณะของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมนั่นเอง และ ระบบกรรมสิทธิ์ที่มีสิทธิในการจัดการแบบเปิดกว้าง (open access rights) ซึ่งก็คือการจัดการของระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ เช่น ชั้นบรรยากาศโลกในอดีต ที่ใคร ๆ ก็สามารถเข้าไปจัดใช้ประโยชน์ได้ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544: 219; ปัทมาวดี ชูชุกิ และ ชล บุนนาค, 2552: 312-313)

เมื่อพิจารณาจากนิยามของโฉนดชุมชนและนิยามของระบบกรรมสิทธิ์ข้างต้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า รูปแบบการจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชน เป็นรูปแบบของการจัดการที่ดินภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (common property) ที่ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีรูปแบบการจัดการแบบการจัดการร่วมกันหรือดังที่ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544: 241) เรียกว่า เป็นสิทธิในการจัดการแบบเชิงซ้อน (complexity of rights) ภายใต้หลักสิทธิในการใช้ (usefruct rights) เนื่องจากภายในโฉนดชุมชนนั้น มีทั้งรายละเอียดที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ของสมาชิกบุคคล และกรรมสิทธิ์ของชุมชน แต่กรรมสิทธิ์การถือครองนั้นก็ยังคงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของชุมชน ทั้งการกำหนดสิทธิในการถือครอง และสิทธิในการซื้อขายเปลี่ยนมือ และสิทธินั้นจะดำรงอยู่ตราบเท่าที่มีการใช้

¹¹ ในกรณีของระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 มาตรา 1336 ได้บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย” อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กฎหมายจะยอมรับกรรมสิทธิ์รวมในมาตรา 1356 ที่บัญญัติไว้ว่า “ถ้าทรัพย์สินเป็นของบุคคลหลายคนรวมกัน ท่านให้ใช้บทบัญญัติหมวดนี้บังคับ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” กรรมสิทธิ์ของกลุ่มบุคคลตามนัยเช่นนี้จึงเป็นเพียงกรรมสิทธิ์ “รวม” ในพื้นฐานของกรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคลเท่านั้น (aggregated Individual) (โปรดดูคำนิยามของระบบกรรมสิทธิ์ “รวม”) (พุทธพล มงคลวรารธรรม, 2551: 44) เช่นเดียวกับในกรณีกรรมสิทธิ์ของรัฐที่รัฐย่อมมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ในการบริหารจัดการใด ๆ ในพื้นที่ที่รัฐเป็นเจ้าของ

ประโยชน์และเคารพกติกาของชุมชนเท่านั้น หากไม่มีการใช้ประโยชน์หรือทำผิดกติกาของชุมชน และชุมชนมีสิทธิยึดที่ดินเพื่อนำไปให้สมาชิกผู้อื่นใช้ประโยชน์ได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชนนั้นจะมีความแตกต่างไปตามพื้นที่ ภูมิหลัง ตลอดจนวัฒนธรรมของชุมชนนั้น ๆ และเพื่อแสดงให้เห็นถึงลักษณะรูปธรรมของการจัดการที่ดินในรูปแบบดังกล่าว ในที่นี้จะยกตัวอย่างการจัดการแบบโฉนดชุมชนที่เป็นกรณีตัวอย่างจากการศึกษาวิจัยของ คปท. เรื่อง การกระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน (เมธี สิงห์สุถ้ำ, 2553) จำนวน 2 พื้นที่ด้วยกัน คือพื้นที่ในภาคเหนือ ได้แก่ ชุมชนบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ และพื้นที่ในภาคอีสาน ได้แก่ ชุมชนทุ่งข่าเสี้ยว ตำบลสระโพนทอง อำเภอเกษตรสมบูรณ์ จังหวัดชัยภูมิ

3.3.2 ตัวอย่างการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

3.3.2.1 ชุมชนบ้านโป่ง

ชุมชนบ้านโป่ง เป็นชุมชนเกษตรกรรมขนาด 329 ครัวเรือน มีสมาชิกทั้งหมดจำนวน 412 คนที่เข้าร่วมกับ คปท. โดยการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนเริ่มต้นตั้งแต่ปี 2546 ในพื้นที่ประมาณ 500 ไร่ ซึ่งพื้นที่เข้าไปปฏิรูปนั้นเป็นพื้นที่ของเอกชนที่เคยเป็นพื้นที่ของชาวบ้านมาก่อนแต่ได้มีการขายให้นายทุนไป ในขณะที่นายทุนไม่ได้มีการใช้ประโยชน์และปล่อยให้ที่ดินรกร้าง ชาวบ้านในกลุ่มปฏิรูปที่ดินจึงรวมกลุ่มเข้าไปแสวงหา จัดสรรที่ดิน และทำการเกษตรในที่ดินดังกล่าว

การจัดการที่ดิน

หลังจากการเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน สมาชิกชุมชนบ้านโป่งได้ใช้การจัดการที่ดินในรูปแบบ “โฉนดชุมชน” เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินอย่างยั่งยืน และเป็นกลไกในการป้องกันปัญหาที่ดินหลุดมือไปจากเกษตรกรผู้ทำการผลิตและบุคคลภายนอกชุมชน โดยเมื่อเข้าปฏิรูปที่ดิน ชุมชนบ้านโป่งได้กำหนดขอบเขตที่ดิน แล้วจัดสรรที่ดินตามลักษณะการใช้ประโยชน์ ออกเป็น 3 ส่วน คือ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ของชุมชน จำนวน 10 ไร่ สำหรับทำศาลา อเนกประสงค์เพื่อทำกิจกรรมรวมของกลุ่ม และแปลงการผลิตรวม จำนวน 4 ไร่, ที่ดินที่ให้อยู่อาศัย จำนวน 2 งาน ต่อครอบครัว และที่ดินทำกิน จำนวน 2 ไร่ 2 งานต่อครอบครัว

กฎระเบียบของชุมชน

ชุมชนบ้านโป่งมีการพัฒนากฎระเบียบของชุมชน ทั้งจากกฎระเบียบเดิมของกลุ่มตนและจากประสบการณ์ที่ได้ศึกษาดูงานมาจากพื้นที่ต่าง ๆ โดยกฎระเบียบของชุมชนบ้านโป่งประกอบไปด้วย 1. สมาชิกทุกคนต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอย่างจริงจัง ห้ามปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่า

2. ห้ามสมาชิกนำที่ดินที่ได้รับการจัดสรรไปให้ผู้อื่นเช่าทำประโยชน์แม้ว่าจะเป็นสมาชิกด้วยกันเองก็ตาม มิฉะนั้นจะถือว่าสิ้นสภาพการเป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้น

3. การเปลี่ยนมือที่ดินทำได้สองวิธีเท่านั้น คือ ยกให้เป็นมรดกตกทอดสู่ลูกหลาน หรือขายสิทธิการใช้ที่ดินคืนสู่กลุ่ม แต่ทั้งนี้ต้องนำเรื่องเข้าปรึกษาคณะกรรมการที่ดินของชุมชนก่อน และหลังจากนั้นจะมีการประชุมเพื่อพิจารณาร่วมกันของสมาชิก

4. สมาชิกที่ไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไปจะขายที่ดินได้โดยนำเรื่องเข้าปรึกษาคณะกรรมการที่ดินของชุมชน (ตามข้อ 3)

5. ที่ดินที่ถูกขายจะถูกหักส่วนแบ่งรายได้เข้ากองกลางตามอัตราที่กำหนดร่วมกัน เพื่อนำเงินไปใช้ในกิจกรรมต่างๆในการจัดการที่ดินของกลุ่ม ซึ่งในปัจจุบันกลุ่มร่วมกันกำหนดราคาที่ดินเอาไว้ที่ 30,000 บาท ต่อแปลง คือ 3 ไร่ (ที่ทำกิน 2 ไร่ 2 งาน และที่อยู่อาศัยอีก 2 งาน) วิธีการคำนวณราคาที่ดิน จะคำนวณให้ต่ำกว่าราคาตามท้องตลาดเพื่อป้องกันสมาชิกเทขายที่ดิน เงินที่ได้จากการขายที่ดินจำนวน 30,000 บาท จะถูกแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ สองส่วนแรก (20,000 บาท) แบ่งเข้ากองทุนธนาคารที่ดินของกลุ่ม และอีกหนึ่งส่วน (10,000 บาท) เป็นของเจ้าของผู้ขายที่ดิน นอกจากนี้แล้ว การซื้อและการขายที่ดินจะต้องกระทำระหว่างสมาชิกกับกลุ่มเท่านั้น สมาชิกด้วยกันเอง หรือสมาชิกกับบุคคลภายนอกจะติดต่อขายที่ดินกันโดยลำพังมิได้โดยเด็ดขาด หากฝ่าฝืนถือว่าทั้งผู้ขายและผู้รับซื้อจะหมดสิทธิในที่ดินแปลงนั้นๆ ทันที และที่ดินแปลงดังกล่าวจะตกอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกลุ่มต่อไป

6. สมาชิกต้องให้ความร่วมมือกับกลุ่ม เช่น เข้าร่วมประชุมทุกวันที่ 20 ของเดือน ร่วมระดมเงินทุนเพื่อติดตามการแก้ไขปัญหาช่วยเหลือผู้ถูกจับกุมดำเนินคดี ระดมทุนฝากเงินออมทรัพย์กลุ่ม รวมถึงร่วมกิจกรรมอื่นทุกกิจกรรม ในกรณีที่มีการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดิน เจ้าของที่ดินคนเดิมจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อตกลงข้อนี้ให้กับผู้ซื้อสิทธิในที่ดินคนใหม่เพื่อให้เป็นผู้รับผิดชอบและร่วมมือกับกลุ่มต่อไป

การใช้ประโยชน์และการทำการผลิตในที่ดิน

การทำการผลิตในที่ดินแปลงปฏิรูปของชุมชนบ้านโป่งเป็นการเพาะปลูกเต็มแปลงในที่ดินของตนเองโดยการปลูกพืชไร่และพืชผักเชิงพาณิชย์เป็นหลัก เช่น มะเขือเทศ พริกทอง ข้าวโพด และผักสวนครัวต่าง ๆ โดยนอกจากการเพาะปลูกแล้ว สมาชิกจำนวน 20 รายยังสร้างเพิงพักอาศัยในแปลงด้วย ในจำนวนนี้มี 2-3 รายที่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการถาวร

3.3.2.2 ชุมชนบ้านทุ่งชำเสี้ยว

ชุมชนบ้านทุ่งชำเสี้ยวประสบปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินเนื่องจากการประกาศเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ทับพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน ชาวบ้านซึ่งแต่เดิมอาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงจึงอพยพมาอยู่ในเขตที่ดินดังกล่าวเพื่อเป็นการต่อสู้และแสดงสิทธิในพื้นที่ของตนมาตั้งแต่ปี 2528 และได้ร่วมกันต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมในที่ดินดังกล่าวจนเป็นกรณียึดเยื้อจนถึงปัจจุบัน แต่เนื่องจากระยะเวลาการต่อสู้ในที่ดินมีระยะเวลานาน ในปัจจุบันจึงเหลือสมาชิกของชุมชนจำนวน 24 ครัวเรือน

การจัดการที่ดิน

การจัดการที่ดินของชุมชนบ้านทุ่งชำเสี้ยว มีการพัฒนารูปธรรมการจัดการที่ดินของชุมชนในรูปแบบ “โฉนดชุมชน” โดยมีการกำหนดแนวเขตชุมชนและแนวเขตที่ดินรายละเอียดของสมาชิกทั้ง 24 ครัวเรือน โดยมีการจัดสรรที่ดินเนื้อที่ 401 ไร่ เป็นจำนวน 29 แปลง ซึ่งเป็นที่ดินส่วนรวม 2 แปลง¹² ในที่ดินแปลงปฏิรูปมีครัวเรือนที่ย้ายเข้าไปปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่ในที่ดินประมาณสิบราย ส่วนสมาชิกที่เหลือยังคงอาศัยอยู่ที่บ้านดอน และเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินแปลงปฏิรูปอย่างสม่ำเสมอ

กฎระเบียบของชุมชน

1. สิทธิในที่ดินต้องเป็นสิทธิรวมหมู่ การกระทำใด ๆ ต้องเป็นไปตามระเบียบของชุมชน โดยมี คณะกรรมการชุมชนเป็นผู้ควบคุม
2. ที่ดินแปลงใดไม่ได้ใช้ประโยชน์จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการฯ รับรู้ ห้ามนำไปให้ผู้อื่นที่ไม่ใช่ญาติใช้ประโยชน์โดยเด็ดขาด

¹² การจัดสรรที่ดินในชุมชนบ้านทุ่งชำเสี้ยวจะต่างไปจากการปฏิรูปที่ดินของชุมชนบ้านโป่งที่แบ่งที่ดินปฏิรูปออกเป็นแปลงย่อย ๆ ในขนาดเท่ากัน เนื่องจากชุมชนบ้านโป่งนั้นเป็นการจัดสรรที่ดินใหม่บนที่ดินที่ถูกปล่อยให้ร้างไว้นาน ขณะที่ กรณีทุ่งชำเสี้ยวขนาดที่ดินของชาวบ้านยึดถือตามขนาดที่ดินที่ชาวบ้านแต่ละรายใช้ประโยชน์ตามจารีตประเพณีมาแต่เดิม

3. ที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์คณะกรรมการฯ จะนำมาเป็นที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยจะแบ่งผลผลิตให้เจ้าของที่ดินไม่เกิน 20 % และอีก 80% จะนำเข้ากองทุนที่ดิน สำหรับใช้เป็นต้นทุนในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน
4. ห้ามซื้อ ขาย จ่ายโอนให้กับผู้ที่ไม่ใช่ญาติหรือสมาชิกเด็ดขาด และการซื้อขายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการชุมชน
5. การซื้อขายที่ดินจะต้องเป็นไปตามราคาประเมินของคณะกรรมการฯ โดยจะมีการประเมินราคาที่ดินทุก 4 ปี
6. ที่ดินสาธารณประโยชน์ของชุมชนห้ามบุกรุกและนำมาใช้ประโยชน์ส่วนตัวโดยเด็ดขาด ยกเว้นได้รับมติเห็นชอบจากสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งของที่ประชุม
7. สมาชิกชุมชนทุ่งข้าเสียหาย ต้องเข้าร่วมประชุม เข้าร่วมกิจกรรมกลุ่ม ตามที่ชุมชนกำหนดทุกครั้ง
8. ผู้ใดกระทำผิดระเบียบข้อบังคับของชุมชนถือว่าหมดสภาพการเป็นสมาชิกของชุมชน และจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากชุมชน
9. ให้มีการจัดตั้ง “กองทุนที่ดิน” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้
 - 9.1) กองทุนที่ดินมีไว้เพื่อเป็นกลไกแลกเปลี่ยนซื้อขายที่ดินในยามที่สมาชิกมีความจำเป็น
 - 9.2) เป็นกองทุนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน
10. คณะกรรมการโฉนดชุมชนได้มาจากการเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกชุมชน จำนวน 11 คน มีวาระ 4 ปี

การใช้ประโยชน์และการทำการผลิตในที่ดิน

การใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงปฏิรูป ชาวบ้านปลูกข้าวเป็นหลัก ปีละ 2 ครั้ง หลังฤดูฝนมีการปลูกพืชไร่ เช่น มันสำปะหลัง อ้อย พริก ฯลฯ และมีสวนพืชผักประจำนาจำพวก กัลฉ่าย มะขาม มะม่วง แตงกวา พักทอง หอม กระเทียม สะเดา ฯลฯ แล้วขุดบ่อเลี้ยงปลา มีการเลี้ยงสัตว์สำหรับใช้เป็นอาหาร ใช้งานและไว้ขาย หลายประเภท ทั้งเปิด ไก่ วัว ควาย หมู

นอกจากนั้น ชาวบ้านทุ่งข้าเสียหายพยายามปรับเปลี่ยนการผลิตมาสู่รูปแบบการผลิตให้พึ่งตนเองมากที่สุด เพื่อให้การผลิตมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น โดยทดลองรวมกลุ่มทำการผลิตร่วมกัน เรียกว่าการผลิตแบบแปลงรวม โดยอาศัยที่ดินที่สมาชิกในกลุ่มอนุญาตให้กลุ่มเข้ามาใช้เพื่อทดลองทำการผลิตในระบบดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป จากตัวอย่างของการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชนข้างต้น จะเห็นได้ว่า รูปแบบของรายละเอียดในการจัดการที่ดินนั้นจะมีความแตกต่างไปตามแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีภูมิหลัง กรณียของปัญหา และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการในรูปแบบโฉนดชุมชนดังกล่าวอนั้นมีลักษณะสำคัญคือ เป็นการจัดการที่อยู่บนพื้นฐานของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมหรือกรรมสิทธิ์ของชุมชน (common property or communal property) ที่เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่อยู่บนพื้นฐานของข้อตกลงในชุมชนร่วมกัน ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

3.4 ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน

สำหรับเนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการตอบคำถามการวิจัยข้อที่หนึ่งในส่วนที่ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนนั้นมี “ขั้นตอน” ในการกำหนดนโยบายอย่างไร? โดยในการตอบคำถามดังกล่าว ผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับวงจรของนโยบาย ในแง่มุมของการกำหนดนโยบาย (policy-making) คือขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนจะเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการเข้าสู่วาระทางนโยบาย, ขั้นตอนการเข้าสู่วาระทางนโยบาย (agenda setting or policy formation), ขั้นตอนการจัดทำหรือการร่างนโยบาย (policy formulation) และขั้นตอนการตัดสินใจหรือการรับนโยบาย (decision-making) เป็นขั้นตอนสุดท้ายตามลำดับ¹³ (Lester and Steward, 2000: 5)

3.4.1 การริเริ่มผลักดันนโยบายก่อนการบรรจุเป็นวาระทางนโยบาย

การริเริ่มผลักดันนโยบายโฉนดชุมชนในทางนโยบายสาธารณะ กล่าวได้ว่ามีการริเริ่มผลักดันอย่างเป็นทางการพร้อม ๆ กับการรวมตัวของเครือข่ายผู้ประสบปัญหาด้านที่ดินในภูมิภาคต่าง ๆ เข้าเป็นเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)¹⁴ อย่างเป็นทางการเป็นร่างในวาระปลายปี

¹³ อย่างไรก็ตาม การแบ่งขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบายเป็นดังข้างต้นของผู้วิจัย มิได้หมายความว่ากระบวนการทางนโยบายในความเป็นจริงจะต้องเป็นเช่นนั้น เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว กระบวนการทางนโยบายเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและมีความเกี่ยวข้องเนื่องซ้อนทับกันระหว่างขั้นตอนต่าง ๆ (John, 1998: Chap 2; Parsons, 1995: 77-81) ซึ่งจุดมุ่งหมายของการใช้กรอบวงจรนโยบายในบทนี้เพื่อเป็นเครื่องมือในการทำความเข้าใจ (heuristic device) และตอบคำถามการวิจัยข้างต้นเท่านั้น

¹⁴ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เกิดจากการรวมตัวของเครือข่ายผู้ประสบปัญหาด้านที่ดิน 6 องค์กร ครอบคลุมพื้นที่ทุกภาคของประเทศไทย ได้แก่ 1. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ (คปน.) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่มีหน้าที่ดูแลปัญหาด้านที่ดินของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) 2. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน (คปอ.) ซึ่งส่วนหนึ่งเคยเป็นพื้นที่ของเครือข่ายสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกย.อ) และเป็นพื้นที่ใหม่ที่เข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน 3. เครือข่ายสลัม 4 ภาค ซึ่งเป็นเครือข่ายที่เน้นขับเคลื่อนปัญหาที่ดินในเมือง 4. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคใต้ ที่เคลื่อนไหวกวในแถบจังหวัดสุราษฎร์ธานี 5. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขา

2550 โดยเฉพาะการจัดงานมหกรรมที่ดิน ที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร¹⁵ โดยการจัดงานดังกล่าวนี้ มีการจัดนิทรรศการ การเสวนาเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมกันนั้น ยังได้มีการเชิญตัวแทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ในเวลานั้น และยื่นข้อเสนอทางนโยบายของเครือข่ายฯ อย่างเป็นทางการ (เมธี สิงห์สุถ้ำ, สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2553)

กระนั้นก็ตาม ความพยายามในการผลักดันนโยบายในขณะนั้นก็ยังไม่เป็นผล เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นไม่ได้มีมีท่าทีตอบรับแต่เพียงอย่างเดียว และเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล คปท. ในปลายปีต่อมา คปท. ก็ได้พยายามเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่องจนรัฐบาลใหม่ในขณะนั้นได้มีการบรรจุนโยบายโฉนดชุมชนไว้ในระเบียบวาระทางนโยบายของรัฐบาลที่มีการแถลงต่อรัฐสภาในปลายเดือนธันวาคม 2551 ในที่สุด

3.4.2 การก่อตัวของนโยบายหรือการเข้าสู่วาระทางนโยบาย (policy formation or agenda setting)

การเข้าสู่วาระทางนโยบายของนโยบายโฉนดชุมชนนั้นเกิดขึ้นจากปัจจัยหลัก 2 ประการ คือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและการผลักดันเชิงนโยบายของคปท. ในประเด็นแรก ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพรรคชาติไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคภูมิใจไทย ในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 ได้ทำให้สถานการณ์ของรัฐบาลในขณะนั้นคือรัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ จากพรรคพลังประชาชนสิ้นสุดลง เนื่องจากนายสมชายโดนตัดสิทธิ์ทางการเมืองจากการถูกยุบพรรค จากนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงมีการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีและเกิดการเปลี่ยนชั่วคราวทางการเมือง หลังจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมติเลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและได้รับการโปรดเกล้าฯ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 17 ธันวาคม

โดยหลังจากนายอภิสิทธิ์เข้าดำรงตำแหน่งได้ 2 วัน ในวันที่ 19 ธันวาคม 2551 คปท. จึงถือโอกาสที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ในการผลักดันนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินโดยเฉพาะนโยบายโฉนดชุมชน โดยการเข้ายื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อขอให้แก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย บริเวณที่ทำการพรรคประชาธิปัตย์ โดย

บรรทัด ที่ขับเคลื่อนด้านที่ดินในจังหวัดตรัง และสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยงและพิชัยภูมิเบนท์ ที่มีปัญหากรณีพื้นที่ราชพัสดุและเข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเมื่อต้นปี 2552

15

ประเด็นนี้ เมธี สิงห์สุถ้ำ ผู้ประสานงานคปท. เห็นว่า งานมหกรรมที่ดินดังกล่าวอาจถือเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมตัวกันเป็น คปท. อย่างเป็นทางการก็ได้

นายกรัฐมนตรีได้รับปากว่า “จะเร่งแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้กับประชาชน ซึ่งเป็นนโยบายที่พรรคประชาธิปัตย์ต้องการทำมานานแล้ว” (มติชน, 20 ธันวาคม 2551: 15) ซึ่งต่อมาในการแถลงนโยบายการบริหารประเทศต่อรัฐสภาของรัฐบาลในวันที่ 29 ธันวาคม ได้มีการบรรจุวาระเรื่องโฉนดชุมชนไว้ในหมวดที่ 4 เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยการปรับโครงสร้างภาคเศรษฐกิจในภาคเกษตร ข้อที่ 4.2.1.8 คือ

“คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร” (เส้นใต้เป็นของผู้วิจัย)

ดังนั้น การเข้าสู่ประเด็นวาระในเชิงนโยบายของนโยบายโฉนดชุมชน จึงเกิดขึ้นมาจากผลของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ มาเป็นรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ร่วมกับความพยายามผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายของ คปท. ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งทำให้รัฐบาลนายอภิสิทธิ์บรรจุนโยบายดังกล่าวต่อการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

3.4.3 การจัดทำหรือการร่างนโยบายโฉนดชุมชน (Policy Formulation)

แม้ว่ารัฐบาลได้นำนโยบายโฉนดชุมชนเข้าเป็นวาระทางนโยบายเมื่อครั้งแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วก็ตาม แต่การจัดทำหรือการร่างนโยบายดังกล่าวก็ยังมีได้เกิดขึ้น ซึ่งหลังจากการแถลงนโยบายดังกล่าว คปท. จึงมีความพยายามในการผลักดันและเร่งรัดให้รัฐบาลมีการจัดทำนโยบายให้เป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่องด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งการยื่นหนังสือ การออกแถลงการณ์ต่อสื่อมวลชน การเดินขบวน จนไปถึงการปักหลักชุมนุมประท้วงที่ทำเนียบรัฐบาล ฯลฯ ซึ่งในที่สุดได้นำมาสู่การจัดทำหรือการร่างนโยบาย (policy formulation) ดังนี้

หลังการประกาศนโยบายของรัฐบาลในวันที่ 29 ธันวาคม 2551 คปท. ได้มีความพยายามในการเคลื่อนไหวผลักดันโดยการจัดกิจกรรมและแสดงท่าทีต่อวาระทางนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในวันที่ 29 มกราคม 2552 คปท. ได้มีการออกแถลงการณ์ต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับนโยบายที่ดินของรัฐบาล เรื่อง “นโยบายของรัฐบาลกรณีการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรที่ยากจนในรูป

ของธนาคารที่ดินและโฉนดชุมชน” โดยมีเนื้อหาแสดงท่าทีและข้อเสนอจำนวน 18 ข้อ ต่อรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญเป็นการชี้ให้เห็นถึงต้นเหตุของปัญหาที่ดินและการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบายที่ผิดพลาดมาตั้งแต่อดีต และเรียกร้องให้มีแผนแม่บทในการบริหารจัดการที่ดินในรูปของธนาคารที่ดินและโฉนดชุมชน นอกจากนี้ ยังได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิรูปที่ดินที่เป็นรูปธรรมที่ครอบคลุมการจัดการในทั้งที่ดินของรัฐและเอกชนในพื้นที่ต่าง ๆ รวมถึงให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับคปท. เพื่อยืนยันถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินในสัดส่วนที่เท่ากัน และเสนอให้มีการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับสมาชิกคปท. ในระหว่างกระบวนการดังกล่าวด้วย (ประชาไท, 30 มกราคม 2552)

ถัดมาในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2552 คปท. มีการนำสมาชิกประมาณ 300 คน เดินทางไปยังยังหน้ารัฐสภา เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเดินทางมาผลักดันนโยบายและกำหนดแผนการทำงานที่ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินที่ได้บรรจุไว้ในวาระทางนโยบายของรัฐบาล โดยคปท. ได้ส่งตัวแทนและสื่อมวลชนประมาณ 30 คน เข้ายื่นหนังสือและเจรจากับนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น โดยมีข้อเรียกร้องเร่งด่วนให้นายกรัฐมนตรีมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานภายในเดือนกุมภาพันธ์ก่อนการประชุมสุดยอดอาเซียน และขอให้ผ่อนผันในกรณีของชุมชนที่มีการพิพาทด้านที่ดินกับรัฐสามารถอยู่และทำประโยชน์ในพื้นที่เดิม รวมทั้งยุติการจับกุมดำเนินคดีสมาชิกของคปท. ไว้ก่อน โดยผลการเจรจาในครั้งนั้น นายถาวรรับว่าจะประสานกับนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดประชุมครั้งแรกก่อนสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2552 ส่วนการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเร่งด่วนของคปท. ทั้ง 13 ข้อ นั้น ที่ประชุมได้เสนอให้มีการออกหนังสือเวียนจากรัฐมนตรีถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อยุติการจับกุมและทำลายทรัพย์สินของชาวบ้านในเบื้องต้น (ฝ่ายข้อมูล มูลนิธิชีวิตวิถี, 2552)

อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดทำร่างนโยบายก็ยังมีได้เริ่มต้นขึ้นตามกำหนดเวลาที่ คปท. เรียกร้องกับนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นแต่อย่างไร ทำให้ คปท. จัดการประชุมประท้วงที่หน้าทำเนียบรัฐบาลอีกครั้งในวันที่ 4 มีนาคม โดยนำสมาชิกประมาณ 800 คน บุกหลักขุมหมุ่ที่หน้าทำเนียบรัฐบาลเพื่อติดตามผลจากข้อเรียกร้องที่ คปท. ได้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรีที่ในวันที่ 19 ธันวาคม และข้อตกลงในวันที่ยื่นหนังสือต่อ รมช. มหาดไทยในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ โดย คปท. ระบุว่าปะกักหลักขุมหมุ่อยู่บริเวณทำเนียบรัฐบาลอย่างไม่มีกำหนด

จนกว่าจะได้รับคำตอบเป็นที่น่าพอใจ (ไทยโพสต์, 5 มีนาคม 2552: 3; ประชาไท, 5 มีนาคม 2552)

ผลจากการชุมนุมเรียกร้องดังกล่าว ทำให้ทั้ง รมช. มหาตมไทย และนายกรัฐมนตรีเดินทางมาพบกลุ่มคปท. และรับข้อเรียกร้องที่มีการนำเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาว่า จะมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาขึ้นมา 1 ชุด โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีนายถาวร เสนเนียม และผู้ดูแลประสานงาน และติดตามการแก้ไขปัญหา ส่วนกระบวนการดำเนินงาน ได้มีการมอบหมายให้นายถาวร เสนเนียม ประชุมหารือร่วมกับตัวแทนเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อยกร่างคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมา 1 ชุด ในวันอาทิตย์ที่ 8 มีนาคม ที่กระทรวงมหาดไทย โดยจะหารือถึงองค์ประกอบ และอำนาจของคณะกรรมการ และจากผลการประชุมดังกล่าว ได้ทำให้มีการยกร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ซึ่งมีองค์ประกอบของคณะทำงานทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการ และ ตัวแทนจาก คปท. (ประชาไท, 5 มีนาคม 2552, 10 มีนาคม 2552; ไทยโพสต์, 6 มีนาคม 2552: 3)

จึงกล่าวได้ว่า กระบวนการจัดทำนโยบาย หรือกระบวนการร่างนโยบายโฉนดชุมชน เริ่มต้นจากการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552 เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.)¹⁶ จากขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าว คณะกรรมการ คอป. จึงถือเป็นกลไกหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างนโยบายโฉนดชุมชนอย่างเป็นทางการ ซึ่งหลังจากการ

¹⁶ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบาย แนวทาง และงบประมาณ ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอของ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและนโยบายรัฐบาล
- 2) อำนวยการ เร่งรัด และติดตามผลการดำเนินงานของส่วนราชการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งนี้
- 3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคล เพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- 4) เชิญผู้แทนส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและบุคคล เข้าร่วมประชุม ชี้แจง ให้ข้อมูล หรือจัดส่งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา
- 5) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายและ
- 6) ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่แต่งตั้ง ได้รับค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่าพาหนะเดินทาง และอื่นๆ อันพึงมีตามระเบียบทางราชการ สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ให้เบิกจ่ายค่าใช้จ่ายต่างๆ จากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ประชุมของ คอป. ครั้งแรก ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอีก 6 คณะ¹⁷ โดยในส่วนของ คณะอนุกรรมการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของนโยบายโฉนดชุมชนก็คือ คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน (คอน.)¹⁸ ดังนั้น กระบวนการร่างหรือจัดทำนโยบายโฉนดชุมชนจึงเป็นอำนาจหน้าที่ คอน. โดยตรงภายใต้การกำกับดูแลของ คอป.

โดยการดำเนินการของ คอป. เริ่มจากการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการรวม 4 คณะ¹⁹ โดยหลังจากที่ คอป. และคณะทำงานฯ ได้มีการศึกษาแนวทางกฎหมายและประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องของ คอป. จึงมีมติเห็นชอบให้มีในแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชน และได้มีการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ขึ้น เพื่อเสนอต่อที่ประชุม คอป. และรัฐบาลในการตัดสินใจทางนโยบาย (คอป., รายงานการประชุม ครั้งที่ 2/2552, ครั้งที่ 1/2553)

17

- ได้แก่
- 1) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินเอกชนปล่อยทิ้งร้างและเหมืองแร่
 - 2) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ และที่ป่าไม้อื่นๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 3) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาแก้ไขปัญหาดิน ส.ป.ก.
 - 4) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและสินเชื่อ
 - 5) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินราชพัสดุ และ
 - 6) คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน

18

มีอำนาจหน้าที่คือ

- 1) ศึกษาแนวทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ เพื่อรองรับนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐบาล เช่น โฉนดชุมชน ธนาคารที่ดิน มาตรการทางภาษี การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ฯลฯ ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน ทั้งนี้ ให้คณะอนุกรรมการทุกคณะ เริ่มดำเนินการภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่คำสั่งแต่งตั้ง
- 2) เชิญผู้แทนส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐและบุคคล เข้าร่วมประชุม ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ข้อมูล รวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหา
- 3) มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย
- 4) รายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหา อุปสรรค ให้คณะกรรมการทราบทุก 15 วัน
- 5) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

19

ได้แก่

- 1) คณะทำงานศึกษามาตรการทางกฎหมาย นโยบายเพื่อรองรับการกระจายการถือครองที่ดิน
- 2) คณะทำงานศึกษาโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง และแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- 3) คณะทำงานศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และการรับรองสิทธิที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน
- 4) คณะทำงานศึกษาแนวทางและจัดทำแผนปฏิบัติการนำร่องภายใต้ นโยบายรัฐบาล ในพื้นที่เครือข่ายปฏิรูปแห่งประเทศไทย

ในส่วนของขั้นตอนในการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ คอน. ได้ร่วมกับ คณะอนุกรรมการที่ปรึกษาทางกฎหมายของนายกรัฐมนตรี (คอก.) ซึ่งในขั้นตอนของการพิจารณายกร่างฯ ได้มีจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน” ที่ทำเนียบรัฐบาลในวันที่ 28 สิงหาคม 2552 และมีการดำเนินงานในส่วนของภูมิภาคจำนวน 4 ภาค โดยหลังจากการพิจารณายกร่างแล้วเสร็จ คณะอนุกรรมการฯ ได้นำร่างดังกล่าวเสนอต่อนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและนำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2552 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและให้ส่งร่างไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา (สำนักนายกรัฐมนตรี, ม.ป.ป.)

ส่วนในขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกฯ แล้วเสร็จ จึงได้ส่งร่างให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติและประกาศเป็นนโยบายตามกฎหมายต่อไป

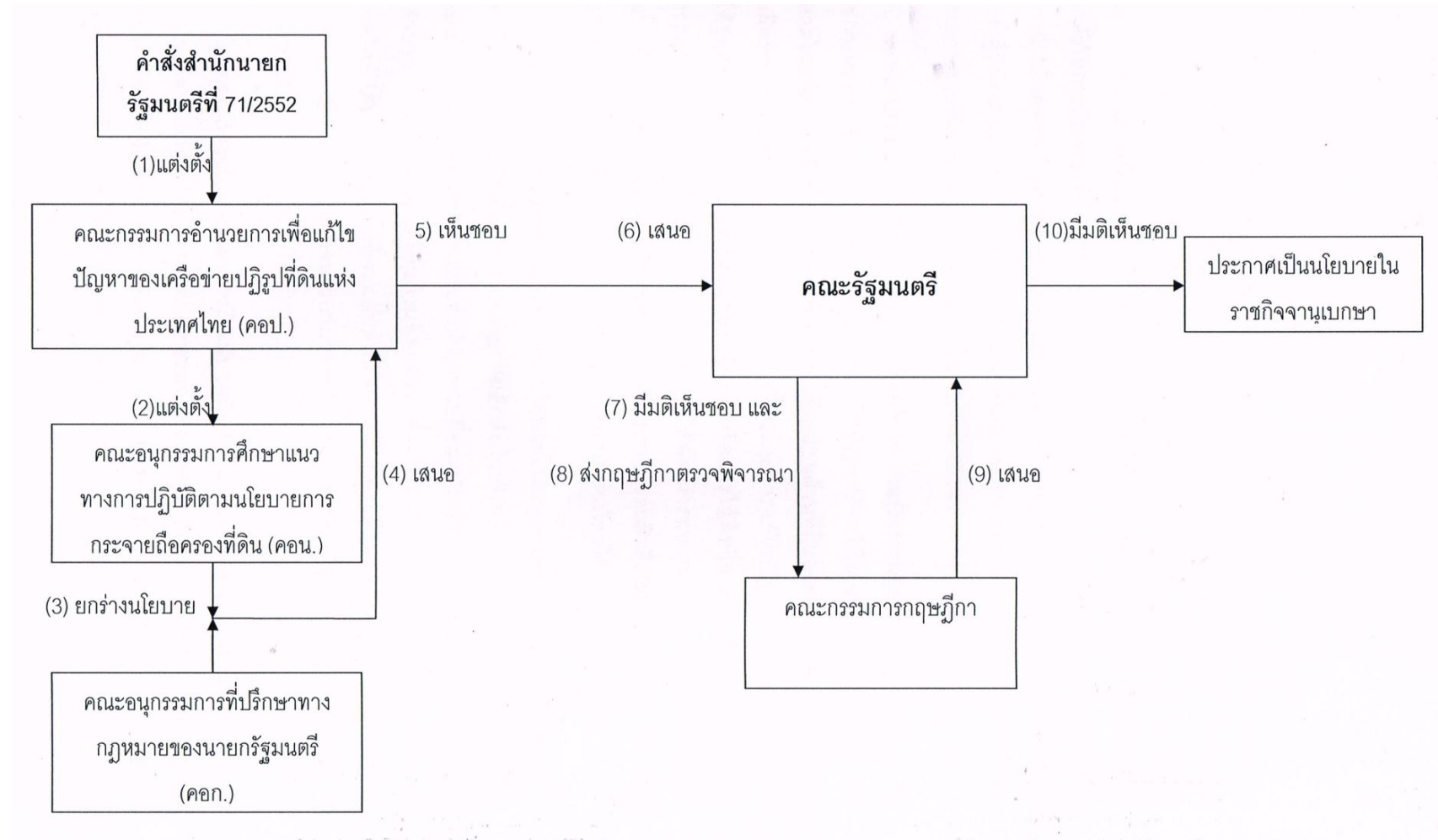
3.4.5 การตัดสินใจหรือการประกาศเป็นนโยบาย (Decision Making)

ในส่วนของการตัดสินใจหรือการประกาศเป็นนโยบาย เนื่องจากนโยบายโฉนดชุมชนนั้นมีลักษณะเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การประกาศเป็นนโยบายจึงเป็นขั้นตอนการลงมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ฉบับที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในวันที่ 11 พฤษภาคม 2553 และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาอันเป็นขั้นตอนของการประกาศเป็นนโยบายที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย

โดยสรุป กระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน (ดูภาพที่ 4) นั้นประกอบไปด้วยขั้นตอนหลัก ๆ 10 ขั้นตอนด้วยกัน โดยเริ่มจากการที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งที่ 71/2552 เพื่อแต่งตั้ง คอป. ที่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาและดำเนินการตามข้อเสนอของ คปท. จากนั้น คอป. จึงได้มีการแต่งตั้ง คอน. เพื่อรับผิดชอบด้านนโยบาย และจากการดำเนินงานของ คอน. ได้มีมติเห็นชอบในแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน แต่ยังคงติดขัดในข้อกฎหมายที่ยังไม่มีข้อกฎหมายใดรองรับ คอน. จึงได้ร่วมกับ คอก. ในการยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ... เพื่อเป็นแนวทางและข้อกฎหมายในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว

โดยเมื่อ คอน. และ คอก. ได้ยกร่างระเบียบดังกล่าวแล้วเสร็จ จึงได้เสนอให้ คอป. เห็นชอบ และส่งร่างฯ ระเบียบสำนักนายกฯ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการและส่งร่างฯ ระเบียบสำนักนายกฯ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา จากนั้นเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเสร็จจึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบให้นโยบายइनดชุมชนหรือร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีइनดชุมชน พ.ศ. 2553 มีฐานะเป็นนโยบายของรัฐโดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย โดยมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 11 มิถุนายน 2553 ในท้ายสุด

ภาพที่ 4 แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายइनชุมชน



3.5 สรุปท้ายบท

สำหรับเนื้อหาในบทที่สามนั้นเป็นการตอบคำถามการวิจัยข้อที่หนึ่งที่ว่า “กระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนนั้นมีที่มา และขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร?” โดยในส่วนแรกเป็นการตอบคำถามถึง “ที่มา” ของนโยบายโฉนดชุมชน ผลการศึกษาพบว่า นโยบายโฉนดชุมชนมีที่มาจากสภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทยที่มีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินและการขาดแคลนที่ดินทำกินหรือการไร้ที่ดินทำกิน สภาพปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นสภาพปัญหาที่มีความต่อเนื่องยาวนานจนทำให้เกิดการรวมตัวเรียกร้องความเป็นธรรมของผู้ที่มีความเดือดร้อนด้านที่ดินทำกิน นักพัฒนาเอกชน ตลอดจนนักวิชาการที่สนใจมาโดยตลอดนับตั้งแต่การรวมตัวเป็นสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ในทศวรรษ 2510

ผลจากประสบการณ์ที่เกิดจากรวมตัวเรียกร้องความเป็นธรรมอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทำให้เกิดการสะสมและพัฒนาองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน และการเรียนรู้จากความผิดพลาดในอดีต ทำให้เครือข่ายของผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดินได้พยายามสรุปบทเรียนจากความผิดพลาดและความล้มเหลวของนโยบายที่ดินและการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐที่ผ่านมา และได้ข้อสรุปว่า การจัดการที่ดินที่ผูกขาดโดยรัฐหรือการให้สิทธิขาดกับปัจเจกบุคคลนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินในสังคมไทยได้ พร้อมกับได้พัฒนาระบบการจัดการที่ดินแบบ “โฉนดชุมชน” ซึ่งเป็นรูปแบบของการจัดการที่ดินภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (common property) ประเภทหนึ่งซึ่งพวกเขาเชื่อว่าสามารถแก้ไขปัญหาที่ดินในสังคมไทยได้

สำหรับในส่วนของ “ขั้นตอน” ในกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนนั้น ผลการวิจัยพบว่า เครือข่ายของผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดินนั้น มีความพยายามเรียกร้องและเคลื่อนไหวผลักดันรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินในลักษณะของโฉนดชุมชนในเชิงนโยบายสาธารณะมาโดยตลอด แต่ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลมากนัก จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในวันที่ 17 ธันวาคม 2551 เครือข่ายของผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดินที่รวมตัวกันในนามของ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) พยายามที่จะผลักดันนโยบายดังกล่าวอีกครั้ง จนรัฐบาลได้มีการบรรจุนโยบายโฉนดชุมชนในการแถลงนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลต่อรัฐสภาในวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ซึ่งการแถลงนโยบายดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน จากนั้นในเดือนมีนาคม ได้มีการตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลและคปท. ในการจัดทำนโยบายดังกล่าวจนได้ผลลัพธ์ออกมาในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

บทที่ 4

เครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน

4.1 ความนำ

สำหรับบทนี้เป็นการตอบคำถามการวิจัยในข้อที่สองว่า “กระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน มีตัวแสดง (actors) ไต่บ้างที่เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วม และตัวแสดงเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์ (interactions) กันอย่างไรภายในกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน” โดยจะเป็นการใช้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี (dialectic policy networks model) ในการตอบคำถามดังกล่าว

สำหรับเนื้อหาในบทนี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วนหลัก ๆ ตามรูปแบบการอธิบายตัวของแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธีดังที่กล่าวไว้ในบทที่สอง โดยเริ่มตั้งแต่ช่วงก่อนที่จะมีเครือข่ายนโยบายหรือช่วงการก่อตัวของเครือข่ายนโยบาย จนไปถึงการเกิดขึ้นของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน ที่นำไปสู่การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

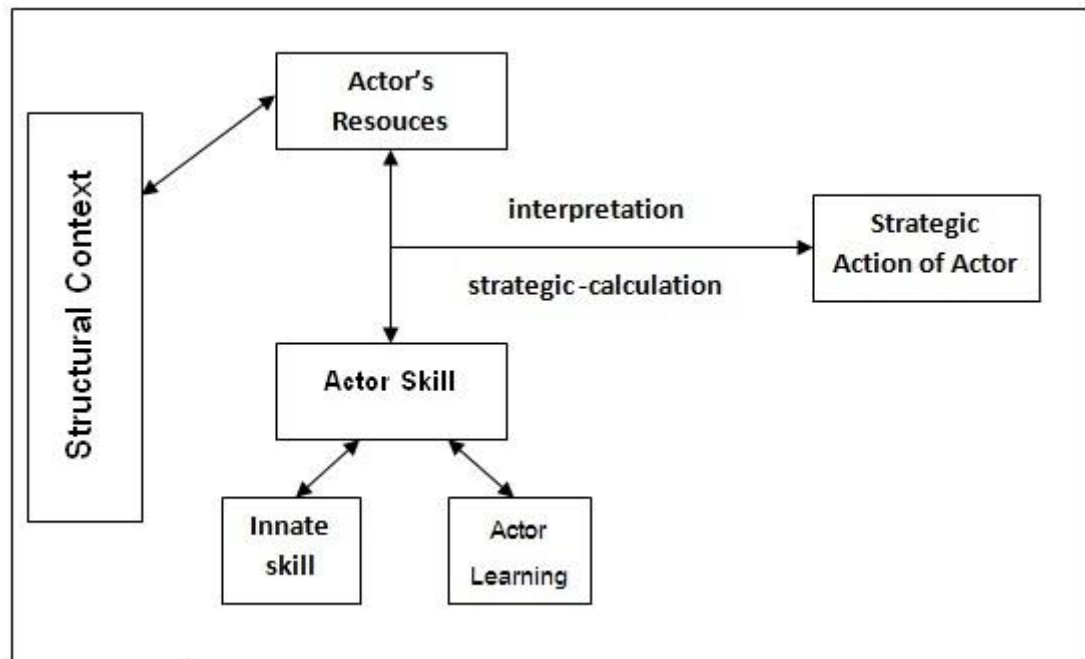
โดยเนื้อหาของบทนี้จะแบ่งเป็นสองส่วนหลัก ๆ ด้วยกัน โดยส่วนแรกจะเป็นการอธิบายความสัมพันธ์หรือปฏิสัมพันธ์ในเชิงวิภาษวิธีระหว่างบริบทเชิงโครงสร้าง (structural context) และตัวแสดงทางนโยบายในช่วงการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน (pre-policy networks relationship or policy networks formation) และสำหรับส่วนที่สองจะเป็นการอธิบายความสัมพันธ์หรือปฏิสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธีของบริบทเชิงโครงสร้างต่อเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชนที่เกิดขึ้น (policy networks interactions)

4.2 ปฏิสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธีระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและตัวแสดงทางนโยบายในระยะก่อตัวของเครือข่ายนโยบายโฉมคน

ตามตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี บริบทเชิงโครงสร้าง (structural context) จะทำหน้าที่ในการวางกรอบจำกัด (constrain) หรือเปิดโอกาส (facilitate) ต่อการแสดงพฤติกรรมของตัวแสดงทางนโยบาย (policy actors) โดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายกับบริบทเชิงโครงสร้างนั้น ตัวแสดงทางนโยบายจะอยู่ในฐานะของผู้กระทำการ (agency) ที่มีความสัมพันธ์ต่อบริบทเชิงโครงสร้าง ที่มีฐานะเป็นโครงสร้างทางสังคม (structure) ชนิดหนึ่ง โดยความสัมพันธ์ดังกล่าว จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่ตัวแสดงทางนโยบาย เป็นฝ่ายที่แปลความหมายหรือตีความ (interpret) ต่อบริบทเชิงโครงสร้างที่แวดล้อมตัวแสดงในช่วงระยะเวลานั้น และตัวแสดงทางนโยบายจะแสดงพฤติกรรมโดยผ่านการคาดคำนวณเชิงกลยุทธ์ (strategic action) เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของตัวแสดงทางนโยบายนั้น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแสดงพฤติกรรมผ่านการคาดคำนวณเชิงกลยุทธ์ของตัวแสดงทางนโยบายนั้นถูกกำหนดโดยการแปลความหมายหรือการตีความต่อบริบทเชิงโครงสร้างที่แวดล้อมตัวแสดงทางนโยบายในช่วงระยะเวลานั้น ๆ (Hay, 2002: 131-132; Toke and Marsh: 2003: 232)

โดยบริบทเชิงโครงสร้างดังกล่าว จะมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อทรัพยากร (resources) ที่ตัวแสดงทางนโยบายนั้นครอบครอง โดยผ่านกระบวนการแปลความหมายหรือการตีความที่มีต่อบริบทเชิงโครงสร้างที่แวดล้อมอยู่ในช่วงเวลานั้น ๆ จากนั้นตัวแสดงแต่ละฝ่ายจึงแสดงพฤติกรรมผ่านการคาดคำนวณเชิงกลยุทธ์ โดยการอาศัยทักษะ (skill) ทั้งในแง่ของทักษะที่มีมาก่อนแล้ว (innate skill) และทักษะที่เกิดจากการเรียนรู้ (learning) ผ่านกระบวนการทางนโยบายที่ตัวแสดงนั้นมีบทบาท ซึ่งจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resource exchange) ที่แต่ละตัวแสดงครอบครอง เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายทางนโยบายหรือวัตถุประสงค์ของตัวแสดงนั้น ๆ (policy goal or policy preference) โดยบริบทเชิงโครงสร้างตามตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธีนั้นได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจ-สังคม ที่แวดล้อมกระบวนการทางนโยบายในช่วงเวลานั้น ๆ (ดูภาพที่ 5) (Marsh and Smith, 2000: 8; Toke and Marsh, 2003: 232)

ภาพที่ 5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างต่อตัวแสดงทางนโยบาย



ที่มา: ดัดแปลงจาก Marsh and Smith (2000: 10), Marsh and Toke (2003: 231)

สำหรับกรณีของนโยบายโฉนดชุมชน บริบทเชิงโครงสร้างในระบอบการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายในงานวิจัยนี้ จะถือว่าเริ่มต้นตั้งแต่ช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552 เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.) ซึ่งการเกิดขึ้นของคณะกรรมการดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน โดยเฉพาะในแง่ของสถานภาพทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ

โดยในช่วงระบอบการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน บริบทเชิงโครงสร้างที่มีนัยสำคัญต่อการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชนนั้นประกอบไปด้วย บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง (political structural context), บริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย (legal structural context) และบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคม (socio-economical structural context) ดังนี้

4.2.1 บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่มีนัยสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายโดยคนชุมชนนั้นประกอบไปด้วยปัจจัยสองประการด้วยกัน ได้แก่ วิกฤตการณ์และความวุ่นวายทางการเมือง ร่วมกับบริบทแห่งการแข่งขันทางนโยบายแบบประชานิยม ดังนี้

วิกฤตการณ์และความวุ่นวายทางการเมือง

ในกรณีของบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2552 นั้น ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า ในภาพใหญ่ บริบททางการเมืองของไทย โดยเฉพาะตั้งแต่การเข้าดำรงตำแหน่งของ พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่สอง (ปี 2548) เป็นต้นมา สภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยนั้นถือได้เป็นช่วงเวลาแห่ง “วิกฤตการณ์ทางการเมือง” หรือดังที่เกษียร เตชะพีระ (2553) ได้นำมาตั้งเป็นชื่อหนังสือที่รวบรวมทัศนะของเขาต่อปรากฏการณ์ทางการเมืองในช่วงระยะเวลาที่ว่า “สงครามระหว่างสี : ก่อนถึงจุดที่มีอาจหวนกลับ ว่าด้วยวิกฤตการณ์การเมืองไทย จากระบอบทักษิณ สูรัฐประหาร 19 กันยา ถึงปรากฏการณ์มีอบพันมิตร”

ในตอนต้น สภาพการณ์ทางการเมืองไทยหลังจากการดำรงตำแหน่งของ พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร ในวาระที่สอง โดยเฉพาะความวุ่นวายทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากกลุ่มผู้สนับสนุนและต่อต้านรัฐบาลของ พ.ต.ท ทักษิณ หรือที่เกษียร ใช้คำว่า “สงครามระหว่างสี” นั้นเริ่มก่อตัวอย่างเข้มข้นขึ้นในต้นปี พ.ศ.2549 โดยเฉพาะผลจากการขายหุ้นกลุ่มบริษัทชินคอร์ปของตระกูลชินวัตรให้แก่บริษัทเทมาเส็กเป็นจำนวนเงินกว่า 73,000 ล้านบาท ในวันที่ 23 มกราคม 2549 (มติชน, 24 มกราคม 2549: 1) ซึ่งนำไปสู่การรวมตัวและขยายตัวของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยในนามของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย คู่ขัดแย้งหลักใน “สงครามระหว่างสี” ที่ใช้สีเหลืองเป็นสัญลักษณ์ในการเคลื่อนไหว ซึ่งผลแห่งการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความชอบธรรมและเสถียรภาพทางการเมืองต่อรัฐบาลของ พ.ต.ท ทักษิณ อย่างรุนแรง จนทำให้มีการประกาศยุบสภาในปลายเดือนกุมภาพันธ์และประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเดือนเมษายนปีเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ผลที่ตามมาจากการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่ ก็นำมาซึ่งวิกฤตการณ์ความรุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการบอยคอตการเลือกตั้งของพรรคการเมืองใหญ่ 3 พรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน (มติชน, 4 มีนาคม 2549: 1, 14) ที่ตามมาด้วยผลการตัดสินเพิกถอนการเลือกตั้งของศาลรัฐธรรมนูญและการยุบพรรคไทยรักไทย กอปรกับการชุมนุมและความกดดันจากความตึงเครียด

ของฝ่ายสนับสนุนและต่อต้านของแต่ละฝ่ายอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นชนวนเหตุสำคัญให้เกิดการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 (กรุงเทพฯธุรกิจ, 25 ธันวาคม 2549)

หลังการรัฐประหารเมื่อปี 2549 เป็นต้นมา วิฤติการณ์ทางการเมืองภายใต้สภาวะ “สงครามระหว่างสี” ได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการก่อตัวและเติบโตขึ้นของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) ซึ่งภายหลังมีการเปลี่ยนชื่อเป็น แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ซึ่งเป็นฝ่ายผู้สนับสนุนของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คู่ขัดแย้งหลักของอีกฝ่ายหนึ่งของสงครามระหว่างสีที่ใช้สีแดงเป็นสัญลักษณ์ในการเคลื่อนไหว โดยหลังจากรัฐบาลชั่วคราวที่มาจาก การรัฐประหารหมดวาระลง เนื่องจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ได้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน ผลการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่า พรรคพลังประชาชน ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมาใหม่หลังจากพรรคไทยรักไทยถูกยุบ ชนะการเลือกตั้งและมีการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีนายสมคิด สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี (वाद रवी, บรรณาธิการ, 2554: 82-83)

โดยภายหลังจากรัฐบาลที่มาจาก การรัฐประหารหมดวาระลง และมีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งเข้ามาแทนที่ สงครามระหว่างสีนั้นยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ โดยฝ่าย นปช. หรือฝ่ายสีแดงที่เป็นฝ่ายรุกในช่วงการรัฐประหารกลับมาเป็นฝ่ายรับเนื่องจากพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุนได้รับเลือกเข้ามาเป็นรัฐบาล ในทางกลับกัน ฝ่ายกลุ่มพันธมิตรหรือฝ่ายสีเหลืองกลับมาเป็นฝ่ายรุกทางการเมืองเพื่อต่อต้านรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจตรงข้าม

หลังจากรัฐบาลนายสมคิด สุนทรเวช เข้ารับตำแหน่งได้ไม่นาน กลุ่มพันธมิตรฯ ได้กลับมาชุมนุมกดดันทางการเมืองต่อรัฐบาลนายสมคิด สุนทรเวช ด้วยข้อกล่าวหาในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อนและต่อต้านการล้มล้างรัฐธรรมนูญ (พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย, 2551) โดยในวันที่ 25 พฤษภาคม 2551 กลุ่มพันธมิตรได้มีการชุมนุมยึดเยื่อที่สะพานมัฆวานรังสรรค์และการบุกยึดทำเนียบรัฐบาล เหตุการณ์ระหว่างการประชุมมีการลุกลามบานปลายจนมีการปะทะกับกลุ่ม นปช. จนมีผู้เสียชีวิต ต่อมาในวันที่ 9 กันยายน 2551 ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์ วินิจฉัยให้นายสมคิดพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในส่วนของคดีที่มีการจัดรายการโทรทัศน์ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการลงมติเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ผลปรากฏว่า นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้รับเลือก และได้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดแรก เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2551 (वाद रवी, บรรณาธิการ, 2554: 142-145, 180)

ภายหลังจากการเปลี่ยนตัวผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ไม่นาน กลุ่มพันธมิตรได้มีการชุมนุมอย่างต่อเนื่อง มีการชุมนุมกดดันหน้ารัฐสภาในวันที่ 6 ตุลาคม ที่นำมาซึ่งการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และมีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 1 คน สงครามระหว่างสี่ทิวความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการบุกยึดท่าอากาศยานดอนเมืองและท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในเดือนพฤศจิกายน จนต่อมาในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน มีผลให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (वाद रवी, บรรณาธิการ, 2554: 152-190)

หลังจากการพ้นจากตำแหน่งของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ว่างลง จึงมีการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ซึ่งปรากฏว่าผลการลงมติดังนี้เกิดการเปลี่ยนรัฐบาลจากพรรคเพื่อไทยหรือพรรคพลังประชาชนเดิม มาเป็นพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ส่งผลให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 17 ธันวาคม 2551 (มติชน, 18 ธันวาคม 2551: 1)

ผลจากการเปลี่ยนหัวอำนาจทางการเมือง ส่งผลต่อสถานภาพของคู่ขัดแย้งในสงครามระหว่างสี่อีกครั้ง กลุ่มพันธมิตรและฝ่ายต่อต้านรัฐบาลชั่วคราวของ พ.ต.ท. ทักษิณ อยู่ในสถานะของรัฐบาล ในขณะที่กลุ่มนปช. นั้นแปรสภาพมาเป็นฝ่ายต่อต้านรัฐบาลอีกครั้ง หลังจากการเปลี่ยนหัวอำนาจทางการเมือง กลุ่มนปช. ได้มีการจัดการชุมนุมใหญ่ปิดล้อมรัฐสภาเพื่อต่อต้านรัฐบาลทันที ในวันที่ 29 ธันวาคม 2551 โดยมีผู้ชุมนุมเข้าร่วมหลายหมื่นคน ส่งผลให้รัฐบาลต้องย้ายสถานที่แถลงนโยบายไปที่กระทรวงต่างประเทศในวันถัดไป ต่อมากลุ่มนปช. มีการประกาศการชุมนุมกดดันรัฐบาลครั้งใหญ่ในวันที่ 26 มีนาคม 2552 ทั้งนี้ โดยมีผู้เข้าร่วมจำนวนหลายหมื่นคน และเหตุการณ์ดังกล่าวได้บานปลายจนกลายเป็นเหตุการณ์ “สงกรานต์เลือด” ที่มีการใช้กำลังทหารเข้าสลายการชุมนุมในที่สุด (वाद रवी, บรรณาธิการ, 2554 : 196-210)

กล่าวโดยสรุป บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่แวดล้อมต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในนครชุมนุมนั้น ถือว่าเป็นบริบทแห่งวิกฤติการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะผลของสงครามระหว่างสี่และการเปลี่ยนหัวอำนาจท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นบริบทแห่งวิกฤติการณ์ทางการเมืองที่รุนแรงและยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่เลยก็ว่าได้

การแข่งขันทางนโยบายแบบประชานิยม

คู่ขนานไปกับบริบทของวิกฤติการณ์ทางการเมืองนั้น ในอีกด้านหนึ่ง บริบทของการแข่งขันทางการเมือง โดยเฉพาะการแข่งขันในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของระบบการเมืองไทย ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงภายหลังที่ พรรคไทยรักไทย ที่นำโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงถล่มทลายในปี 2544 อันเป็นผลมาจากการที่พรรคไทยรักไทยใช้กลยุทธ์ทางการตลาด โดยเฉพาะการใช้นโยบายประชานิยมเป็นจุดเด่นในการหาเสียง (บุญขวี ยี่หะ, 2547: 156-171) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ปฐมพร เนตินันท์ (2553) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าภายหลังปี 2540 เป็นต้นมา การรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทย มีการใช้กลยุทธ์ทางการตลาด โดยเฉพาะการแข่งขันทางนโยบาย ที่มุ่งสื่อสารโดยตรงกับประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง ซึ่งปฐมพรเห็นว่า การใช้กลวิธีการตลาดทางการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งนั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการชนะเลือกตั้งอย่างถล่มทลายของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 และปี 2548

โดยในประเด็นนี้ ประภาส ปิ่นตบแต่ง เห็นว่า บริบททางการเมืองของการแข่งขันเชิงนโยบาย ถือเป็นประเด็นหนึ่งที่สำคัญ ที่เป็นสาเหตุให้พรรคประชาธิปัตย์นำนโยบายโฉนดชุมชนไปเป็นนโยบายของรัฐบาลว่า

“พรรคประชาธิปัตย์นั้นมาเป็นรัฐบาลช่วงซึ่งกระแสนโยบายประชานิยม การพูดถึงเรื่องคนจนมันอยู่ในความนิยม แล้วก็การมาของทักษิณ การชนะเลือกตั้งของทักษิณ มันเป็นบริบททางการเมืองที่ทำให้พรรคอีกฝ่ายหนึ่งก็ต้องมีนโยบายที่แข่งขันได้ ในเรื่องเดียวกัน ในเรื่องทำนองนี้ การนำเสนอนโยบายให้ประชาชนพิจารณา มันจึงต้องมีช่องทางที่จะทำให้รัฐบาลของตัวเอง มีนโยบายอะไรที่พิเศษกว่ารัฐบาลที่ผ่านมา และตัวโฉนดชุมชนมันดูดี มันดูก้าวหน้า”
(ประภาส ปิ่นตบแต่ง, สัมภาษณ์ 29 มกราคม 2556)

ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า ผลจากการชนะเลือกตั้งอย่างถล่มทลายของพรรคไทยรักไทย โดยเฉพาะในแง่ของการใช้กลยุทธ์ทางการตลาดโดยการใช้นโยบายเป็นตัวนำนั้น ได้ส่งผลให้พรรคการเมืองคู่แข่งอื่น ๆ ต้องปรับโดยตัวพยายามที่จะปรับใช้กลยุทธ์ทางการตลาดโดยการแข่งขันเชิงนโยบายเพื่อต่อสู้กับพรรคไทยรักไทย ไม่ว่าจะเป็นในนามของพรรคพลังประชาชน หรือพรรคเพื่อ

ไทย¹ ที่ต่างก็ยังคงรักษาแนวทางการรณรงค์ในลักษณะดังกล่าวซึ่งถือเป็นจุดแข็งของฝ่ายตน โดยบริบทของการแข่งขันเลือกตั้งในเชิงนโยบายประชานิยม ถือว่าเป็นบริบทเชิงโครงสร้างอันเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งต่อกระบวนการกำหนดนโยบายโดยคนโดยนโยบายโดยคน โดยเฉพาะในประเด็นของการนำนโยบายโดยคนไปบรรจุเป็นนโยบายของรัฐบาลและนโยบายหลักของพรรคประชาธิปัตย์ ต่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปในปี 2554

4.2.2 บริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย ในแง่บริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ดังนั้น การดำเนินการทางนโยบายใด ๆ จึงต้องขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางกฎหมายเป็นหลัก โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2552 ในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ในฐานะที่เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินแก่รัฐบาล โดยโครงสร้างทางกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อการแสดงพฤติกรรมของตัวแสดงทางนโยบายในช่วงการก่อตัวของเครือข่ายโดยคนนั้น ประกอบไปด้วยโครงสร้างทางกฎหมายดังนี้

รัฐธรรมนูญหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ในส่วนที่ 11 เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม มาตรา 63 ที่บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

รัฐธรรมนูญหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ในส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66 ที่บัญญัติว่า

¹ สำหรับงานที่ศึกษาการใช้ปัจจัยทางการตลาดในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปในปี 2554 ดู บุรฉัตร พานธงรักษ์ (ยังไม่ตีพิมพ์) การตลาดการเมืองของพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอิสรภาพหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

รัฐธรรมนูญหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ในส่วนที่ 8 แนวนโยบาย ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 ที่บัญญัติว่า

“รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(๒) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียง และเหมาะสมแก่การเกษตร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 11 ใน (1) และ (3) ที่บัญญัติว่า

“นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของ

คณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(๓) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม”

กล่าวโดยสรุป บริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อตัวแสดงทางนโยบายในอุดมคติในช่วงก่อนการเกิดขึ้นของเครือข่ายนโยบายนั้นประกอบไปด้วย กฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้การรับประกันสิทธิเสรีภาพและความชอบธรรมในการแสดงพฤติกรรมแก่ตัวแสดงนอกภาครัฐหรือในกรณีนี้ก็คือฝ่าย คปท. และกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ให้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินแก่ตัวแสดงในส่วนของภาครัฐหรือพรรคประชาธิปไตยในฐานะของรัฐบาล

4.2.3 บริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคม บริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคม ที่ถือว่ามีนัยสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในอุดมคติ ประกอบไปด้วยปัจจัยสามประการที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่ สภาพการณ์ของปัญหาทางด้านที่ดินในปัจจุบัน ร่วมกับความล้มเหลวของนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐบาลที่ผ่านมาในอดีต และความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยความพยายามสร้างเครื่องมือทางนโยบายในรูปแบบของในอุดมคติเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่ซ้ำรอยกับการแก้ไขปัญหาในอดีต

โดยในกรณีของสภาพประเด็นปัญหาทางด้านที่ดินของสังคมไทย ดังที่กล่าวไว้ในตอนต้น (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 1: 1-5 ; บทที่ 3: 41- 44) ปัญหาด้านที่ดินของไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในด้านของการกระจุกตัวในการถือครองที่ดิน ที่เกิดขึ้นสวนทางกับปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน, ปัญหาการบุกรุกที่ดิน จนก่อให้เกิดกรณีพิพาทเป็นคดีความขึ้นมาจำนวนมากทั้งกรณีที่ดินของรัฐและเอกชนเป็นจำนวนมาก

นอกจากนั้น ผลจากความพยายามแก้ไขปัญหาที่ดินที่ผ่านมาของประเทศไทย โดยเฉพาะกรณีของการปฏิรูปที่ดินสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ที่นอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านที่ดินดังกล่าวได้แล้ว ในทางกลับกัน การดำเนินงานของ สปก. กลับทำให้สถานการณ์ด้านที่ดินในปัจจุบันนั้นมีความรุนแรงยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผลจากการปฏิรูปที่ดินของ สปก. ที่มีการประกาศมอบเอกสารสิทธิ์จำนวน 23.65 ล้านไร่ นั้น มีที่ดินจำนวน 2% คือ 473,993 ไร่เท่านั้น ที่เป็นที่ดินของภาคเอกชน ซึ่งในทางปฏิปตินั้นมิได้เป็นการลดปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินแต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้น ผลจากมอบเอกสารสิทธิ์ที่ถึงแม้จะมีการห้ามซื้อขาย

หรือเปลี่ยนมือในการถือครองที่ดินนั้น ในทางปฏิบัติกลับเกิดการขายสิทธิ์, เปลี่ยนมือ และนำมา ซึ่งการสูญเสียที่ดินหลังจากได้รับการจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้ปัญหาที่ดินมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 1: 4-5)

โดยผลจากปัญหาด้านที่ดินดังกล่าว กอปรกับความพยายามแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในเชิง นโยบายของรัฐที่ประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงนั้น ทำให้ประชาชนผู้ที่มีปัญหาด้านที่ดิน ร่วมกับบรรดานักพัฒนาเอกชน ตลอดจนนักวิชาการที่สนใจประเด็นปัญหาด้านที่ดิน มีความพยายามในการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย เพื่อพยายามค้นหาและพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินที่เป็นทางเลือก นอกเหนือไปจากการการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินของรัฐที่แล้วมา ซึ่งผลจาก ประสบการณ์ในความพยายามแก้ไขปัญหาด้านที่ดินขององค์กรนอกภาครัฐเหล่านี้เอง ที่ในที่สุดได้มีการพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายที่สามารถเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน โดยเฉพาะวิธีการในการจัดการที่ดินแบบ “โฉนดชุมชน” (โปรดดูรายละเอียดใน บทที่ 3: 49-52) โดยการ จัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชน ถือเป็นบริบทเชิงโครงสร้างที่สำคัญปัจจัยหนึ่งต่อกระบวนการกำหนด นโยบายโฉนดชุมชน โดยเฉพาะต่อการครอบครองทรัพยากรของฝ่าย คปท. ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

4.2.4 ตัวแสดงที่มีบทบาทในระยะการก่อตัวของกระบวนการกำหนดนโยบาย โฉนดชุมชน

ตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญก่อนการเกิดขึ้นของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชนประกอบ ไปด้วยตัวแสดงหลัก 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ในฐานะที่เป็นฝ่ายผลักดันเรียกร้องให้มีการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาด้านที่ดินแก่สมาชิกใน เครือข่ายและประชาชนทั่วไป โดยมีฐานะเป็นตัวแสดงนอกภาครัฐ และพรรคประชาธิปัตย์ใน ฐานะรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายตอบสนองต่อข้อเรียกร้องทางนโยบายดังกล่าว

4.2.4.1 เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) เป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกัน อย่างหลวม ๆ ของกลุ่มนักพัฒนาเอกชน (NGOs.) และประชาชนที่ทำงานในพื้นที่ที่มีปัญหา เดือดร้อนในประเด็นด้านที่ดินในภูมิภาคต่าง ๆ โดยนับตั้งแต่สมาชิกคนจนเริ่มลดบทบาทลงใน กลางทศวรรษ 2540 บรรดาเครือข่ายผู้เดือดร้อนในประเด็นปัญหาด้านที่ดินที่เข้าร่วมในสมัชชาคน จน ซึ่งประกอบไปด้วยเครือข่ายนักพัฒนาเอกชนและประชาชนผู้ประสบปัญหา ต่างก็แยกย้ายไป

ทำงานในประเด็นและในพื้นที่ของตน เช่น บรรดาผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดินในภาคเหนือ ก็ได้ไปเคลื่อนไหวผลักดันในนามและพื้นที่ของตนเอง เช่น ในนามของ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) หรือในภาคใต้ เช่น สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.) หรือในบางพื้นที่ เช่น เครือข่ายชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด ที่เคลื่อนไหวผลักดันประเด็นเรื่องที่ดินในพื้นที่จังหวัดตรัง

ต่อมา ในราวปี 2549 บรรดานักพัฒนาเอกชนที่ทำงานในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งเคยมีความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นนักพัฒนาเอกชนด้วยกัน หรือเคยประสานงานร่วมกันในสมัยชวาคณจนมาก่อน ได้มีการริเริ่มปรึกษาหารือถึงการร่วมมือกันเป็นเครือข่ายเพื่อประสานงานในระดับชาติเพื่อจุดประสงค์ในการเคลื่อนไหวและผลักดันประเด็นด้านที่ดินร่วมกัน

ในปลายปี 2550 ผลจากการพบปะกันของบรรดานักพัฒนาเอกชนในภูมิภาคต่าง ๆ ได้เริ่มเป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยการจัดงาน “มหกรรมที่ดิน” ณ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสิ่งสู่กล้า ผู้ประสานงานคปท. ได้ให้ความเห็นว่า งานดังกล่าวอาจถือเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมตัวกันเป็น คปท. ครั้งแรก และตั้งแต่นั้น คปท. ก็ได้มีพยายามเคลื่อนไหวผลักดันทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงความคิด และงานรูปธรรมทั้งในพื้นที่ของคปท. เอง และในพื้นที่สาธารณะอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (เมธี สิ่งสู่กล้า และ อารีวรรณ คูสันทียะ, สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2553)

โดยสัมพันธ์ภาพระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างต่อการครอบครองทรัพยากรที่มีนัยสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนของ คปท. นั้นประกอบไปด้วย ทรัพยากรทางการเมือง, ทรัพยากรในแง่ของกฎหมาย และทรัพยากรในแง่ขององค์ความรู้เชิงนโยบาย

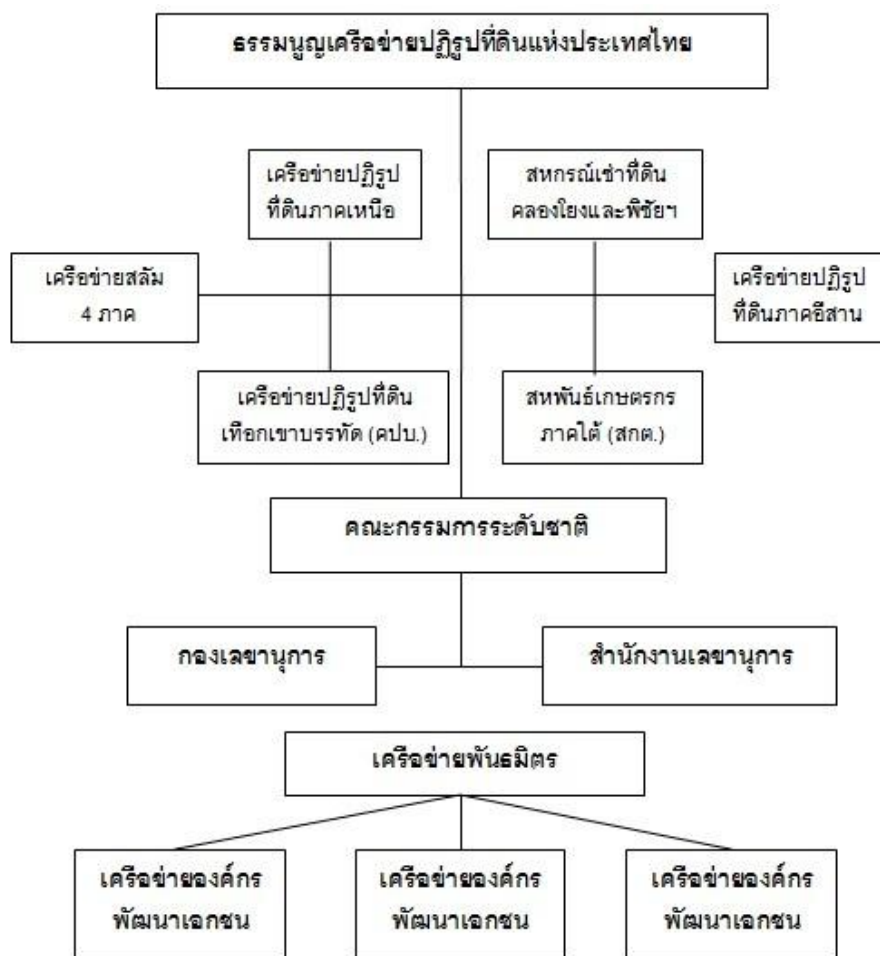
-ทรัพยากรทางการเมือง (political resources) ในส่วนของทรัพยากรทางการเมือง เนื่องจากคปท. มีฐานะเป็นองค์กรเครือข่ายนอกภาครัฐในกระบวนการเคลื่อนไหวผลักดันเชิงนโยบายต่อรัฐบาล ดังนั้น ทรัพยากรทางการเมืองที่มีนัยสำคัญต่อ คปท. ในกรณีนี้ก็คือความสามารถในการให้การสนับสนุนทางการเมือง (political support) หรือในทางกลับกันก็คือความสามารถในการสร้างแรงกดดันทางการเมือง (political pressure) โดยการประเมินคุณลักษณะดังกล่าว สามารถวิเคราะห์ได้จาก โครงสร้างของเครือข่าย, ขนาดของเครือข่ายและความสามารถในการระดมมวลชนของ คปท. ดังนี้

โครงสร้างองค์กรของ คปท.

คปท. เป็นองค์กรเครือข่ายที่ขับเคลื่อนเกี่ยวกับประเด็นปัญหาด้านที่ดินในระดับชาติ ที่มีที่มาจากการรวมตัวกันขององค์กรเครือข่ายที่ขับเคลื่อนปัญหาด้านที่ดินในระดับภูมิภาค 6

เครือข่าย โดยเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ผ่านโครงสร้างธรรมาภิบาลของเครือข่ายฯ โดยประกอบด้วยโครงสร้างภายในดังนี้ (ดูแผนภาพที่ 5) (เมธี สิงห์สุธำ และ อาริวรรณ คุณสันเทียะ, สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2553)

ภาพที่ 6 แสดงโครงสร้างองค์กรของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย



1. องค์กรเครือข่าย คปท. ประกอบไปด้วยองค์กรเครือข่าย 6 องค์กร คือ 1. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ(คปน.) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่มีหน้าที่ดูแลปัญหาด้านที่ดินของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) 2. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน (คปอ.) ซึ่งส่วนหนึ่งเคยเป็นพื้นที่ของเครือข่ายสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกย.อ) 3. เครือข่ายสลัม 4 ภาค ซึ่งเป็นเครือข่ายที่เน้นขับเคลื่อนปัญหาที่ดินในเมือง 4. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคใต้ ที่เคลื่อนไหวในบริเวณจังหวัดสุราษฎร์ธานี 5. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัดในจังหวัดตรัง และสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง

และพิชัยภูเบนทร์ ที่มีปัญหากรณีของพื้นที่ราชพัสดุและเข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเมื่อต้นปี 2552

2.คณะกรรมการระดับชาติ โดยคณะกรรมการระดับประเทศจะมาจากตัวแทนขององค์กรเครือข่ายละ 2 คน เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายการเคลื่อนไหวของเครือข่ายฯ

3.กองเลขานุการ ประกอบด้วย NGOs หรือนักพัฒนาเอกชนจากพื้นที่ ละ 2 คน และประชาชนในพื้นที่ พื้นที่ ละ 3 คน รวมเป็น 30 คน โดยกองเลขานุการนี้จะมีฐานะเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนและดำเนินงานของคปท.

4.สำนักงานเลขานุการ มีฐานะเป็นองค์กรที่ช่วยกองเลขานุการดำเนินงาน โดยทำหน้าที่ประสานงานการจัดกิจกรรมเคลื่อนไหว หรือจัดการประชุม จัดเตรียมเอกสาร ให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย ตลอดจนประสานความช่วยเหลือในกรณีต่าง ๆ

5.เครือข่ายพันธมิตร เครือข่ายพันธมิตรของคปท. อาจแยกได้เป็นสามประเภทหลัก ๆ คือ เครือข่ายวิชาชีพผู้เชี่ยวชาญ เช่น นักวิชาการในมหาวิทยาลัย, ทนายความ เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายสื่อมวลชน ซึ่งเครือข่ายพันธมิตรนี้จะมีความสำคัญต่อการเคลื่อนไหวของคปท. เนื่องจากจะเป็นทั้งผู้ให้ความสนับสนุนทั้งทางด้านข้อมูล กำลังคน ทรัพยากร รวมทั้งช่องทางการสื่อสาร โดยเฉพาะจากเครือข่ายสื่อมวลชน โดยเครือข่ายพันธมิตรนี้อาจจะมีที่มาจาก การที่มีแนวคิดและมีเป้าหมายในการเคลื่อนไหวร่วมกัน หรือมีความความสัมพันธ์ในระดับบุคคลกับผู้ปฏิบัติงานในเครือข่ายอยู่ก่อนแล้ว

5.1.เครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ ประกอบไปด้วย นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น ผศ.ดร. ดวงมณี เลาวกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศ.ดร. อานันท์ กาญจนพันธุ์ และ รศ.สมชาย ปรีชาศิลป์กุล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และทนายความ อาทิ ทนายไพโรจน์ พลเพชร, ทนาย แสงชัย รัตนเสวีวงศ์, ทนายสุทิน บรมเจตน์ โดยเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้จะให้ความช่วยเหลือทั้งทางด้านข้อมูลที่จำเป็นในการเคลื่อนไหว และในด้านวิชาการหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวหรือในแง่ของคดีความต่าง ๆ

5.2.เครือข่ายพันธมิตรที่เป็นองค์กร จะเป็นในลักษณะของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้วยกัน อาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.), มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย, กลุ่มปฏิบัติงานคนจนเมือง, กลุ่มปฏิบัติงาน

ท้องถิ่นไร้พรมแดน (Local Act), มุลินีชีวีวิถี, ศูนย์ฝึกอบรมวรรณศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (RECOFTC), เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา (FOCUS) เป็นต้น

5.3. เครือข่ายสื่อ ประกอบไปด้วยทั้งองค์กรสื่อทางโทรทัศน์ เว็บไซต์ และหนังสือพิมพ์ โดยพันธมิตรที่เป็นองค์กรสื่อจะมีบทบาทสำคัญในฐานะที่ช่วยเผยแพร่และประชาสัมพันธ์การจัดกิจกรรมของ คปท. โดยจะมีการประสานไปยังสื่อที่เป็นพันธมิตรในกรณีที่คปท. ต้องการเคลื่อนไหว หรือต้องการให้เป็นข่าว อาทิ เว็บไซต์ข่าวประชาไท เว็บไซต์สำนักข่าวอิศรา สื่อโทรทัศน์ข่าวพลเมือง ทีวีไทย (TPBS), หนังสือพิมพ์มติชน, กรุงเทพธุรกิจ เป็นต้น

ความสามารถในการระดมมวลชนและการกดดันทางการเมือง

ในแง่ของโครงสร้างองค์กร คปท. จัดเป็นเครือข่ายในระดับชาติที่เกิดมาจากการรวมตัวกันของเครือข่ายที่ขับเคลื่อนด้านที่ดินในระดับภูมิภาค 6 องค์กรดังที่ได้กล่าวข้างต้น โดยในแง่ของความสามารถในการระดมมวลชน เมื่อวัดจากจำนวนมวลชนสูงสุดที่มีการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายโฉนดชุมชนของ คปท. นั้นมีขนาดมวลชนสูงสุดประมาณ 800 คน (ประชาไท, 10 มีนาคม 2552; เมธี สิงห์สุถ้ำ, สัมภาษณ์ 20 กันยายน 2553)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า คปท. จะจัดว่าเป็นองค์กรเครือข่ายในระดับชาติ แต่เมื่อวัดจากในแง่จำนวนของมวลชนที่เข้าร่วมหรือจำนวนของมวลชนที่ออกมาเคลื่อนไหวในนามของเครือข่ายโดยรูปธรรมนั้นถือได้ว่าเป็นจำนวนที่ไม่มากนัก หากเปรียบเทียบกับกรณีของสมัชชาคนจนซึ่งเป็นขบวนการเคลื่อนไหวในระดับชาติเช่นกัน โดยสมัชชาคนจนนั้นมีความสามารถในการระดมมวลชนได้ในหลักหมื่นคน (โปรดดู ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2540: บทที่ 7) ในขณะที่การเคลื่อนไหวของ คปท. ในจุดสูงสุดนั้นสามารถระดมมวลชนได้ประมาณหลักพันเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทของการเคลื่อนไหวทางการเมืองท่ามวิกฤติการณ์ทางการเมืองที่การชุมนุมหลักหมื่นหรือแม้กระทั่งหลักแสนเกิดขึ้นแทบจะเป็นเรื่องปกติธรรมดา โดยมีพักต้องเอ่ยถึง ศักยภาพในการให้ ความสนับสนุนหรือแรงกดดันทางการเมือง ซึ่งแปรผันโดยตรงกับขนาดของเครือข่าย² ที่ย่อมผัน

² ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างขนาดขององค์กรต่อความสามารถในการสร้างแรงกดดันทางการเมือง โปรดดู Roskin, Cord, Medeiros and Jones, (1997:189-193) ;Ethrige and Handleman (2010:177-179) อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการประเมินถึงศักยภาพในการสร้างแรงกดดันหรือให้การสนับสนุนทางการเมืองนั้น ย่อมต้องคำนึงถึงปัจจัยในด้านอื่นด้วย แต่กระนั้นก็ตาม ปัจจัยในแง่ของ “จำนวน” ก็ยังคงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดศักยภาพในการเคลื่อนไหวทางการเมือง

แปรไปตามสัดส่วนขนาดขององค์กรแล้ว จึงสามารถสรุปได้ว่า ในแง่ของ “จำนวน” คปท. นั้นจัดว่าเป็นองค์กรที่ไม่สามารถสร้างแรงกดดันทางการเมืองได้มากนัก ซึ่งฝ่าย คปท.เอง ก็ตระหนักในประเด็นนี้เป็นอย่างดี โดยประยงค์ ดอกกล้าไย³ (สัมภาษณ์ 19 กุมภาพันธ์ 2556) ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ว่า

“คือมันก็จำเป็นที่จะต้องยอมรับละ ...ข้อจำกัดภายในของเราก็มี เช่น กำลังเราไม่ได้มากหรือเข้มแข็งพอที่จะชุมนุมผลักดันอะไรได้มาก คือเมื่อเทียบกับปริมาณและจำนวนการชุมนุมแบบการเมือง คือต้องยอมรับว่า นปช. และ พันธมิตร มาสร้างมาตรฐานในการเคลื่อนไหวทางการเมืองไว้สูงมาก เพราะฉะนั้น ปัญหาของประชาชนหรือการเคลื่อนไหวการชุมนุมเรียกร้องปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนเนี่ยมันกลายเป็นเรื่องเล็กมากเลย คือคุณระดับสูงสุดคุณก็ไม่เกินหมื่น แล้วอยู่ได้กี่วัน คือพันธมิตรมันก็ปักหลักนาน นปช. ก็เป็นเดือนเลย แล้วเหมือนว่าสื่อก็ให้ความสนใจมากกว่าการเคลื่อนไหวเรียกร้องด้านปากท้องของประชาชนด้วย”

ความสามารถในการการใช้สื่อมวลชนในการสร้างประเด็นการเคลื่อนไหวผลักดันเชิงนโยบาย

แม้ว่าความสามารถในการระดมมวลชนเพื่อเคลื่อนไหวกดดันทางการเมืองของ คปท. เองจะดูเหมือนว่าไม่มีประสิทธิภาพมากนัก แต่กระนั้นก็ตาม ในแง่ของการเป็นเครือข่ายในระดับชาติของ คปท. โดยเฉพาะความสามารถในการระดมความช่วยเหลือจาก “เครือข่ายพันธมิตร” ในระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยชั้นนำอย่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสื่อมวลชนโดยเฉพาะสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส และหนังสือพิมพ์ระดับชาติอย่างกรุงเทพธุรกิจ⁴ นั้นก็สามารถชดเชยต่อความสามารถในการระดมมวลชนเพื่อเคลื่อนไหวกดดันทางการเมืองที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพนักไปได้บ้าง

³ ที่ปรึกษา คปท. ภายหลังเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบายโฉมคนชน ในฐานะคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหายของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.) และคณะกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน (คอน.)

⁴ ในประเด็นของการใช้สื่อมวลชนเพื่อเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายโฉมคนชนของคปท. โดยเฉพาะกรณีของชุมชนคลองโยงโดยละเอียดนั้น โปรดดู วาฤทธิ์ ณ นคร (2554)

โดยการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างแกนนำ คปท. กับผู้บริหารรายการ “นักข่าวพลเมือง” และหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ คปท. ได้มีความพยายามที่จะทำให้ประเด็นที่เครือข่ายผลักดันนั้นแผ่กว้างไปสู่สาธารณะชน เพื่อเป็นการกดดันรัฐบาลให้ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของฝ่าย คปท. อีกทางหนึ่งอย่างต่อเนื่อง โดยจากการศึกษาของ วารุณี ณ นคร ที่ศึกษาถึงยุทธศาสตร์การสร้างพลังผ่านพื้นที่สื่อของขบวนการทางสังคมในประเทศไทย (2554: 231-264) พบว่า ในช่วงเวลาของการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายอินตชุมชน คปท. สามารถสร้างพื้นที่ข่าวในสื่อต่าง ๆ ทั้งสื่อโทรทัศน์ วิทยุ อินเทอร์เน็ต และหนังสือพิมพ์ ได้อย่างน้อย 26 กรณี⁵ ซึ่งสามารถผลักดันประเด็นการเคลื่อนไหวของคปท. ให้กลายเป็นประเด็นต่อการรับรู้ของสาธารณะในวงกว้าง ซึ่งเป็นการกดดันพรรคประชาธิปไตยในฐานะรัฐบาลให้ตอบสนองข้อเรียกร้องของคปท. ในช่วงเวลานั้น (วารุณี ณ นคร, บทที่ 6)

กล่าวโดยสรุป ในแง่ของทรัพยากรทางการเมือง ถึงแม้ว่าความสามารถในการระดมมวลชน หรือการชุมนุมประท้วงเพื่อสร้างแรงกดดันทางการเมืองต่อรัฐบาลในการตอบสนองข้อเรียกร้องของ คปท. จะมีประสิทธิภาพไม่มากนัก แต่ฝ่าย คปท. เองก็พยายามที่จะลดจุดอ่อนของตัวเองโดยการพยายามสร้างแรงผลักดันทางการเมืองโดยการอาศัยการสื่อมวลชนในการสร้างพื้นที่ข่าวให้ประเด็นเกี่ยวกับที่ดิน และการผลักดันเชิงนโยบายของ คปท. ได้เป็นที่รับรู้ของสาธารณะชนในวงกว้าง ซึ่งจะเป็นการสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลให้ต้องตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของคปท. เองมากขึ้น

โดยเฉพาะเมื่อประจวบกับจากบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองอย่าง “สงครามระหว่างสี” กอปรกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในลักษณะเป็นการเปลี่ยนชั่วคราวท่ามกลางวิกฤติการณ์ทางการเมือง ในขณะที่รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในสภาที่ไม่มั่นคงนัก กล่าวได้ว่า บริบทแห่งสงครามระหว่างสี ได้ส่งผลเกื้อหนุน (facilitate) ให้ทรัพยากรทางการเมืองของ คปท. มีค่ามากขึ้นเมื่อเทียบกับในสภาวะการเมืองปกติ จึงทำให้ คปท. ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่สามารถในการสร้างแรงกดดันทางการเมือง โดยเฉพาะต่อรัฐบาลในช่วงเวลาวิกฤติทางการเมืองหรือในยามที่รัฐบาลอ่อนแอได้

⁵ โดยประกอบไปด้วยรายการนักข่าวพลเมือง เรื่อง “เอกสารที่ดินคลองโยง” 3 ตอน รายการเวทีสาธารณะ เรื่อง ชวนา 3 ตอน, บทความที่เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ 8 บทความ, วิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย 1 ตอน, เว็บไซต์ของสำนักงานธนาคารจังหวัดนครปฐม, นิตยสารเวย์, รายการคุยขโมงป่าสามโมง, เว็บไซต์คมชัดลึก, Tvthainetwork, มติชนออนไลน์, ไทยรัฐ, โพลทันเดย์, สยามรัฐ และ News.Mcot.Net เป็นต้น

ในประเด็นนี้ คปท. เองก็ตระหนักและแปลความหมายต่อบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองดังกล่าว ในฐานะที่เป็นโอกาสอันดีในการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายโฉมหน้าชนต่อรัฐบาลในขณะนั้น โดยเมธี สิงห์สุ่ง่า ผู้ประสานงาน คปท. ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้อย่างชัดเจนไว้ว่า

“คปท. มีการเตรียมการและความตั้งใจที่จะเคลื่อนไหวโดยเฉพาะในยามที่รัฐบาลอ่อนแอ ส่วนใครจะมองว่าฉวยโอกาสก็เป็นเรื่องที่ย่อมได้ แต่จากความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของสมาชิกเครือข่าย ซึ่งถ้าไม่เคลื่อนไหวเขาก็จะถูกฟ้องร้อง ถูกไล่ที่ ซึ่งถ้าไม่เคลื่อนไหวตอนนี้แล้วจะให้ไปเคลื่อนไหวตอนไหน” (เส้นใต้เป็นของผู้เขียน) (เมธี สิงห์สุ่ง่า, สัมภาษณ์ 20 กันยายน 2553)

-**ทรัพยากรในแง่ของกฎหมาย (constitutional-legal resource)** ในส่วนของทรัพยากรในแง่ของกฎหมาย จะเห็นได้ว่า บริบทเชิงโครงสร้างในแง่ของกฎหมาย โดยเฉพาะในแง่ของสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น ส่งผลโดยตรงต่อการเคลื่อนไหวเรียกร้องเชิงนโยบายของ คปท. โดยเฉพาะในแง่ของการอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเหตุผลในการเคลื่อนไหวและเรียกร้องทางนโยบาย โดยการตีความหรือแปลความหมายของ คปท. ต่อบริบทเชิงโครงสร้างนั้นสะท้อนออกมารูปของข้อเรียกร้อง แถลงการณ์ หรือข้อเสนอในทางนโยบาย ต่อรัฐบาล ในวาระต่าง ๆ อาทิ

ในเอกสารของเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ได้ให้ความหมายของโฉมหน้าชนไว้ว่า

“โฉมหน้าชน เป็นรูปแบบการบริหารจัดการของการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิรวมหมู่ของชุมชนในการจัดการการครอบครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน” (เส้นใต้เป็นของผู้เขียน) (คปท, ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย, 2552: 11)

ส่วนกรณีของการเข้ายื่นหนังสือของ คปท. ต่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ณ บริเวณที่ทำการพรรคประชาธิปัตย์ ในวันที่ 19 ธันวาคม 2551 นั้น เนื้อหาในหนังสือดังกล่าวนี้ปรากฏถึงการตีความของคปท. ต่อร์รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นแหล่งอ้างอิงในการผลักดันเชิงนโยบาย ดังตัวอย่างจากข้อความหนึ่งในหนังสือดังกล่าวว่า

“... 4) รัฐต้องมีนโยบายและดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 แห่ง

รัฐธรรมนูญ ปี 2550 ที่บัญญัติว่า รัฐมีหน้าที่กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือโดยวิธีอื่น” (เส้นใต้เป็นของผู้เขียน) (คปท., ข้อเสนอต่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 19 ธันวาคม 2551)

หรือในกรณีแถลงการณ์ของคปท. ภายหลังจากแถลงนโยบายเพื่อบริหารประเทศของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ที่มีการอ้างอิงกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อสนับสนุนข้อเสนอและข้อเรียกร้องของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินถึง 3 มาตราด้วยกันคือ (เส้นใต้เป็นของผู้เขียน) (คปท., แถลงการณ์ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยต่อนโยบายที่ดินของรัฐบาลอภิสิทธิ์, 29 มกราคม 2552)

“... 6.เราขอเรียกร้องต่อกรณีนโยบายการจัดการที่ดิน “ในรูปของธนาคารที่ดินและโฉนดชุมชน” รัฐบาล จะต้องกำหนดเป็น “แผนแม่บทการปฏิรูปที่ดินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนทั้งระบบ เพื่อให้ชุมชนพึ่งตนเองได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยจะต้องยึดหลักเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 ดังต่อไปนี้

- มาตรา 66 บุคคล ซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

- มาตรา 67 สิทธิ ของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองฯ

- มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุป ในแง่ของทรัพยากรทางกฎหมาย คปท. มีการแปลความหมายต่อบริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย โดยเฉพาะในแง่ของรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นที่มาของความชอบธรรมในการอ้างอิงถึงสิทธิที่สอดคล้องต่อข้อเรียกร้องของ คปท. โดยเฉพาะในมาตรา 66 ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิชุมชน ซึ่งแสดงออกผ่านข้อเรียกร้องและแถลงการณ์ในการเคลื่อนไหวของ คปท. ตลอดระยะเวลาในการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายโฉนดชุมชน นอกเหนือไปจากบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเคลื่อนไหวของคปท. ในมาตรา 63

-ทรัพยากรในแง่ขององค์ความรู้หรือทรัพยากรในเชิงนโยบาย (knowledge-based or policy resources) ในส่วนของทรัพยากรเกี่ยวกับองค์ความรู้ โดยเฉพาะองค์ความรู้ในด้านที่ดิน โดยเฉพาะรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือทางนโยบายเพื่อใช้แก้ปัญหาที่ดินของ คปท. รูปแบบหนึ่งที่มีการเสนอต่อรัฐบาลนั้น กล่าวได้ว่า เครื่องมือทางนโยบายดังกล่าวนี้เป็นผลโดยตรงจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคม ซึ่งได้แก้ปัญหาที่ดินของสังคมไทย

กล่าวคือ สถานการณ์ความเดือดร้อนในด้านของปัญหาด้านที่ดิน กอปรกับความล้มเหลวเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐที่ผ่านมาในอดีต ส่งผลให้ คปท. ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่เคลื่อนไหวในด้านที่ดิน มีการบูรณาการองค์ความรู้ด้านที่ดิน และแนวทางการแก้ปัญหา ทั้งในด้านวิชาการ และจากประสบการณ์ในการเข้าไปแก้ไขปัญหาที่ดินในกรณีต่าง ๆ จนเกิดเป็นองค์ความรู้ในด้านของที่ดินและข้อเสนอแนะทางนโยบายที่ชัดเจนที่มีการนำเสนอต่อฝ่ายรัฐบาลโดยทรัพยากรในแง่ฐานความรู้ โดยเฉพาะรูปแบบของการบริหารจัดการที่ดินแบบ “โฉนดชุมชน” ที่ถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญของคปท. ในการเคลื่อนไหวเรียกร้องเชิงนโยบายต่อรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ (ดู บทที่ 3: 49-60) โดยทรัพยากรในแง่ของเครื่องมือทางนโยบายในรูปของการจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชน ถือเป็นทรัพยากรสำคัญประการหนึ่งของคปท. ในกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน โดยเฉพาะใช้การแลกเปลี่ยนเพื่อการเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายกับตัวแสดงฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาล

4.2.4.2 พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาล

ถึงแม้ว่า คปท. จะมีความพยายามในการผลักดันรูปแบบการการจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชนต่อรัฐบาลทุกรัฐบาล นับตั้งแต่มีการเริ่มรวมตัวกันของเครือข่ายฯ ตั้งแต่ประมาณปลายปี 2550 เป็นต้นมาก็ตาม แต่รัฐบาลในช่วงขณะนั้น ไม่ว่าจะจะเป็นรัฐบาลของ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ต.ค. 2549 – 29 ม.ค. 2551), นายสมัคร สุนทรเวช (29 ม.ค. 2551 – 9 กันยายน 2551) และนาย

สมชาย วงศ์สวัสดิ์ (18 กันยายน - 2 ธ.ค 2551) ก็ล้วนต่างมิได้มีท่าทีตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของ คปท. แต่เพียงอย่างเดียว จนกระทั่งมีการเปลี่ยนตัวในการจัดตั้งรัฐบาล หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน โดยมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ในวันที่ 17 ธันวาคม 2551 ต่อมา พรรคประชาธิปัตย์ ได้นำนโยบายโฉนดชุมชนบรรจุเข้าไปในการแถลงนโยบายของรัฐบาล ภายหลังจากกลุ่ม คปท. ได้เข้ายื่นหนังสือต่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หลังรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้เพียง 2 วัน คือในวันที่ 19 ธันวาคม 2551 และถือเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนโดยมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นตัวแสดงสำคัญในฐานะของฝ่ายรัฐบาล โดยดำรงบทบาทในฐานะฝ่ายตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของในเชิงนโยบายของ คปท.

โดยความสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้าง ต่อการครอบครองทรัพยากรที่มีนัยสำคัญ ต่อกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนของพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาล ประกอบไปด้วยทรัพยากรที่สำคัญดังนี้

-ทรัพยากรทางการเมือง (political resources) ในช่วงการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน ทรัพยากรทางการเมืองที่มีนัยสำคัญต่อพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาลนั้นได้แก่ ความชอบธรรมทางการเมืองในการบริหารประเทศ (political legitimacy) ซึ่งในแง่ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ความชอบธรรมทางการเมืองในการบริหารประเทศจะมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยพลเมืองของประเทศนั้น ๆ (Rhodes, 1981: 101) กล่าวให้ชัดยิ่งขึ้น ในกรณีของประเทศไทย สิ่งที่ยึดถึงความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาลก็คือ จำนวนเสียงสนับสนุนต่อรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งทั่วไปนั่นเอง

สำหรับในกรณีของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์นั้น เนื่องจากเป็นการจัดตั้งรัฐบาลในลักษณะของการเปลี่ยนตัวทางการเมือง ที่อาศัยอำนาจจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 (ตารางที่ 2) โดยการประเมินความชอบธรรมทางการเมืองในแง่ของเสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรนั้น จากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันดับหนึ่งในช่วงเวลานั้นได้แก่ พรรคพลังประชาชน คือ 233 เสียง เมื่อเปรียบเทียบกับพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้ 165 เสียง โดยคะแนนของพรรคพลังประชาชนที่ได้เสียงเป็นอันดับหนึ่งนั้นห่างจากพรรคประชาธิปัตย์ถึง 68 เสียง ซึ่งพรรคพลังประชาชนนั้นต้องการเพียงแค่ 8 เสียง ก็จะมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นหลังจากการเลือกตั้งในวันที่ 23 ธันวาคม จึงเป็นรัฐบาลที่พรรคพลังประชาชนเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีเสียงสนับสนุนถึง 310 เสียง ในขณะที่

พรรคประชาธิปัตย์ ดำรงฐานะพรรคฝ่ายค้านพรรคเดียวในสภาผู้แทนราษฎรด้วยจำนวน 163 เสียงเท่านั้น (ดูตารางที่ 2) ซึ่งถือว่าเป็นรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพสูง คือมีเสียงในสภาฯ ถึง 310 เสียงจากจำนวนเสียงในสภาทั้งหมด 480 เสียง (ดูตารางที่ 3) แม้ว่าต่อไปจะมีการเปลี่ยนแปลงตัว นายกรัฐมนตรีเนื่องจากนายสมัคร สุนทรเวช ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐบาลของนาย สมชาย วงศ์สวัสดิ์ ก็มีเสียงสนับสนุนในสภาที่ไม่แตกต่างจากรัฐบาลของนายสมัครมากนัก คือ มีสนับสนุนในสภาฯ จำนวน 293 เสียงต่อ 163 เสียง (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 2 แสดงผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 23 ธันวาคม 2550

พรรคการเมือง	ส.ส. ระบบ แบ่งเขต	ส.ส. ระบบ บัญชีรายชื่อ	รวม
พรรคพลังประชาชน	199	34	233
พรรคประชาธิปัตย์	132	33	165
พรรคชาติไทย	33	4	37
พรรคเพื่อแผ่นดิน	17	7	24
พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา	8	1	9
พรรคมหาชนมาธิปไตย	7	0	7
พรรคประชากรไทย	4	1	5
รวม	400	80	480

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนผลการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 28 มกราคม 2551
ซึ่งส่งผลให้นายสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

พรรคการเมือง	นายสมัคร สุนทรเวช	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	งดออกเสียง	รวม
พรรคพลังประชาชน	231	-	2	233
พรรคประชาธิปัตย์	-	163	1	164
พรรคชาติไทย	37	-	-	37
พรรคเพื่อแผ่นดิน	21	-	-	21
พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา	9	-	-	8
พรรคมหาชนมาธิปไตย	7	-	-	7
พรรคประชากรไทย	5	-	-	5
รวม	310	163	3	476

ที่มา: ไทยรัฐ, 29 มกราคม 2551: 16, 17

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนผลการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 17 กันยายน 2551
ซึ่งส่งผลให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

พรรคการเมือง	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	งดออกเสียง	รวม
พรรคพลังประชาชน	226	-	4	230
พรรคประชาธิปัตย์	-	163	1	164
พรรคชาติไทย	30	-	-	30
พรรคเพื่อแผ่นดิน	21	-	-	21
พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา	9	-	-	8
พรรคมหาชนไทย	7	-	-	7
พรรคประชากรไทย	5	-	-	5
รวม	298	163	5	466

ที่มา: ข่าวสด, 18 กันยายน 2551: 10, 11

โดยเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดตั้งรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ ที่เกิดจากการเปลี่ยนชั่วคราวทางการเมือง ภายหลังจากการตัดสินยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมหาชนไทย โดยการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีในวันที่ 17 กันยายน 2551 พรรคร่วมรัฐบาลเดิมได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยหันมาสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีกลุ่มเพื่อนเนวินที่แยกตัวมาจากพรรคพลังประชาชน รวมไปถึงพรรคชาติไทยพัฒนา พรรคเพื่อแผ่นดิน และกลุ่มอื่นๆ ที่เคยสนับสนุนพรรคพลังประชาชนเดิม เช่น กลุ่มนายสุวิทย์ คุณกิตติ, กลุ่มนายสรรอรรถ กลิ่นประทุม และกลุ่มนายสุชาติ ตันเจริญ โดยผลการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่า นายอภิสิทธิ์ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง 235 เสียง ต่อ 198 เสียง ซึ่งจัดว่าเป็นจำนวนเสียงสนับสนุนที่ไม่มากนัก ตามที่สื่อมวลชนในขณะนั้นให้คำอธิบายว่า “รัฐบาลเสียงปริ่มน้ำ” (ไทยรัฐ, 5 มกราคม 2551: 2) โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลก่อนหน้าคือรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ที่มีเสียงสนับสนุนถึง 310 เสียง และ 298 เสียง ตามลำดับ (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 แสดงจำนวนผลการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีนในวันที่ 15 ธันวาคม 2551
ซึ่งส่งผลให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีน

พรรคการเมือง	พล.ต.อ ประชา พรหมนอก	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	งดออกเสียง	รวม
พรรคเพื่อไทย	178	-	-	178
พรรคประชาธิปัตย์	-	163	1	164
กลุ่มเพื่อนเนวิน	-	33	1	3
พรรคชาติไทยพัฒนา	1	14	-	15
พรรคเพื่อแผ่นดิน	9	12	-	21
พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา	2	5	1	9
พรรคภูมิใจไทย	3	8	-	11
พรรคประชากรช	5	-	-	5
รวม	198	235	5	437

ที่มา: คมชัดลึก, 16 ธันวาคม 2551: 13, 16

ในประเด็นของ “รัฐบาลเสียงปริ่มน้ำ” กล่าวได้ว่า พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะของรัฐบาลนั้นอยู่ในฐานะที่ตระหนก และรับรู้ถึงสถานะดังกล่าวดี เห็นได้จากการคำถามของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ต่อประเด็นปัญหานี้ว่า

“ในวิถีทางของรัฐสภา ผมในฐานะหัวหน้าพรรค และยังมีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอื่นหรือเพื่อน ส.ส. ในสภา ก็ต้องมาแก้ไขปัญหารวบรวมเสียงข้างมากในการที่จะเดินหน้าต่อไป ผมยังคิดว่าเรื่องสำคัญกว่าคือปัญหาของประชาชน ถึงมีเสียงข้างมาก แต่ถ้าไม่สามารถทำให้เงื่อนไขในสังคมหมดไป ก็อยู่ไม่ได้ ในทางกลับกันเสียงที่น้อยหรือเสียงที่ปริ่มน้ำ แต่ถ้าการทำงานดี มั่นใจว่ายังเป็นหลักประกันที่ดีกว่าสำหรับรัฐบาลด้วยซ้ำ” (เส้นใต้เป็นของผู้เขียน)
(ไทยรัฐ, 4 มีนาคม 2552: 11)

นอกจากกรณีของเสียงสนับสนุนของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรจะมีลักษณะ “ปริ่มน้ำ” ที่ส่งผลต่อความชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์แล้ว บริบทแห่งวิกฤติการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะความเคลื่อนไหวทางการเมืองนอกสภายังส่งผลสืบคลอนต่อความชอบธรรมในการบริหารประเทศให้อยู่ในจุดที่เปราะบางมากขึ้น โดยเฉพาะแรงกดดันจากการ

เคลื่อนไหวของกลุ่ม นปช. หรือกลุ่มคนเสื้อแดงที่มีการชุมนุมกดดันต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น

กล่าวโดยสรุป บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง โดยเฉพาะบริบทแห่งวิกฤตการณ์ทางการเมือง ได้ส่งผลโดยตรงต่อการครอบครองทรัพยากรทางการเมือง ซึ่งในที่นี่ก็คือความชอบธรรมในการบริหารประเทศของพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะของรัฐบาลอยู่ในระดับที่ไม่มั่นคงนัก ทั้งจากกรณีของเสียงในสภาที่อยู่ในระดับ “ปรี่มน้ำ” และแรงกดดันนอกสภาที่เกิดจากการชุมนุมเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องของกลุ่ม นปช. หรือกลุ่มคนเสื้อแดงตั้งแต่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นต้นมา

-ทรัพยากรในแง่ของกฎหมาย (constitutional-legal resource) ในแง่ของทรัพยากรทางกฎหมาย พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะของรัฐบาล ถือเป็นฝ่ายมีอำนาจอันชอบธรรมในการกำหนดนโยบายและบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าบริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมายนั้นจะให้อำนาจเต็มแก่รัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่อีกนัยหนึ่งก็เป็นการวางกรอบจำกัดการดำเนินงานของรัฐบาลด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา 85 (ดูหน้าที่ 22) ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนในการแถลงนโยบายของรัฐบาลเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในข้อที่ 4.2.1.8 ว่า

“คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นที่คุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร” (เส้นใต้เป็นของผู้เขียน)

โดยในภาคผนวกของคำแถลงนโยบาย ได้มีการระบุถึงความสอดคล้องของแนวนโยบายเกี่ยวกับโฉนดชุมชนในหัวข้อที่ 4.2.1 กับรัฐธรรมนูญมาตรา 85 อย่างชัดเจน (คำแถลงนโยบายคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2551: 47)

กล่าวโดยสรุป ผลจากบริบทเชิงโครงสร้างในแง่ของกฎหมายนั้นส่งผลต่อการครอบครองทรัพยากรของพรรคประชาธิปัตย์อยู่สองด้านด้วยกัน ในด้านแรกก็คืออำนาจในการบริหารประเทศตาม พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และอีกด้านหนึ่งก็คือรัฐธรรมนูญในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะในส่วนของที่ดิน ที่วางกรอบต่อรัฐบาล ให้ต้องดำเนินการหรือมีแนวนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

-ทรัพยากรในแง่ขององค์ความรู้หรือเครื่องมือในเชิงนโยบาย (knowledge-based or policy resources) ในกรณีของทรัพยากรฐานความรู้ โดยเฉพาะกรณีของเครื่องมือเชิงนโยบายอย่างการจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือหนึ่งสำหรับการแก้ไขปัญหาที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นองค์ความรู้ของฝ่าย คปท. จากการทำเครือข่ายพยายามลงไปแก้ปัญหาที่ดิน และพยายามเสนอมาที่รัฐบาลนั้น ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะรัฐบาล เป็นฝ่ายที่ไม่ได้ถือครองทรัพยากรในด้านนี้

โดยพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาล ถือเป็นฝ่ายที่รับนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นทรัพยากรของฝั่งคปท. มาเป็นนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาล โดยเป็นแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับการเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งถือเป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resources exchange) ตามตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาชวิธิ (ดู บทที่ 2: 34) โดยนายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย⁶ ได้กล่าวถึงระบบการบริหารจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชน และสาเหตุในการยอมรับนโยบายโฉนดชุมชนไปเป็นนโยบายของรัฐบาลไว้ว่า

“ผมยอมรับว่าเป็นแนวคิดที่มาจากภาคประชาชน แล้วมันก็ตรงใจเรา แล้วเป็นนวัตกรรมทางนโยบาย แล้วมาผนวกกับข้อมูลฝั่งเราที่ศึกษามาจากงานวิจัย จากการศึกษาดูงานต่างประเทศ ก็มาร่วมกัน แล้วมันก็เป็น *Political Will* เป็นเจตจำนงทางการเมืองที่เราต้องการให้มันเกิด เราก็ให้มันเกิดได้ ...คุณย้อนกลับไปเลยใน 10 ปีนี้ มีนโยบายไหนใหญ่กว่าโฉนดชุมชนบ้าง ที่แก้ปัญหาที่ดิน After สปก. ไม่เคยมีนโยบายอะไรเลยที่แก้ปัญหาให้ชาวบ้านได้เหมือนโฉนดชุมชน” (สาทิตย์ วงศ์หนองเตย สัมภาษณ์, 5 กุมภาพันธ์ 2556)

⁶ กรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นอกจากนั้นยังมีฐานะเป็นรองประธานของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.) และประธานคณะกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน (คอน.) ซึ่งถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในฝ่ายของรัฐบาลในกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน

โดยเฉพาะผลจากบริบทเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะในด้านของการแข่งขันเชิงนโยบายแบบประชานิยมที่เน้นถึงการแข่งขันกันด้วยนโยบาย ซึ่งในประเด็นนี้ประยงค์ ดอกลำไย มีความเห็นว่า

“ผมคิดว่าส่วนหนึ่งก็เป็นเรื่องของความต้องการให้ความนิยมของรัฐบาล หรือของพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการยอมรับด้วย คล้าย ๆ กับว่าที่ผ่านมาก่อนหน้านั้นนโยบายประชานิยมเนี่ย มันก็ทำให้ประชาชนนิยมในพรรคการเมืองที่สามารถตอบสนองปัญหาพื้นฐานเค้าได้ แล้วพรรคประชาธิปัตย์ เขาก็คิดว่าปัญหาที่ดินเป็นปัญหาใหญ่ แล้วก็ปัญหาพื้นฐานสำหรับคนทั่วไป ถ้าหากว่าเค้าสามารถทำเรื่องนี้ติดตลาดขึ้นมาได้เค้าก็จะได้คะแนนนิยม และเค้าก็จะอยู่เป็นรัฐบาลได้ คือมีโอกาสทางการเมืองต่อไปได้ในระยะยาว” (ประยงค์ ดอกลำไย, สัมภาษณ์ 19 กุมภาพันธ์ 2556)

โดยการรับทรัพยากรเชิงนโยบายของ คปท. อย่างนโยบายโฉนดชุมชนเพื่อไปเป็นนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ในการแข่งขันเลือกตั้งนั้นชัดเจนยิ่งขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2554 โดยนโยบายโฉนดชุมชนถูกบรรจุเป็นนโยบายหลักในการรณรงค์หาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีการอธิบายถึงนโยบายเกี่ยวกับโฉนดชุมชนว่า (เว็บไซต์พรรคประชาธิปัตย์, 2556)

- เเร่งออกโฉนดชุมชนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอีก 250,000 ครัวเรือน
- เป็นกุญแจสำคัญของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกรด้วยการให้สิทธิชุมชนบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วร่วมกัน ด้วยหลักการสำคัญ คือ
 - ระบบกรรมสิทธิ์แบบรวมหมู่ โดยองค์กรชุมชนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทรัพยากร
 - การใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างสมดุลและยั่งยืน
 - รักษาวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันที่ดีงามของชุมชน
 - โฉนดชุมชนทำให้เกษตรกรมีที่ทำกินของตนเองที่ถูกกฎหมาย และยกระดับชีวิตความเป็นอยู่จากไม่มีกิน มีหนี้ สู้งานพอมี พอกิน

นอกจากนั้น ในช่วงของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พรรคประชาธิปัตย์ ยังได้มีการนำภาพการรับมอบโฉนดชุมชนระหว่างนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับนายบุญลือ เจริญมี ประธานสหกรณ์ชุมชนคลองโยง ไปบรรจุในป้ายหาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์อีกด้วย (รูปภาพที่ 7 รูปที่ 2 จากแถวบน นับจากทางซ้าย) (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, สัมภาษณ์ 29 มกราคม 2556)

ภาพที่ 7 แสดงรูปที่ใช้ประกอบนโยบายหาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์



ที่มา: เว็บไซต์พรรคประชาธิปัตย์ (2556)

ซึ่งนายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย กรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ ก็กล่าวเป็นนัยถึงการยอมรับทรัพยากรเชิงนโยบายอย่างโดดเด่นชุมชน ในฐานะที่เป็นนโยบายหลักของพรรคประชาธิปัตย์ ว่า

“คือเราก็ชูนโยบายว่า เราจะเพิ่มโฉมชุมชนอีกจำนวนเท่าไร เหตุผลเพราะเราคิดว่าในสองที่ที่เราให้โฉมชุมชนไปเนี่ยมัน Work มัน Work ในแง่ว่าหนึ่งเนี่ยชุมชนมันแข็ง สองเนี่ยการจัดการโดยชุมชนเองเนี่ยมันมีความยั่งยืน แล้วตอนเราออกมามันมีคนยื่นเรื่องของโฉมชุมชนไว้เนี่ย โอ้โฮ ประมาณสองแสนกว่าไร่ ที่ค้างไว้ ซึ่งเราคิดว่า การเพิ่มจำนวนโฉมชุมชน ก็เป็นการไปลดปัญหาการบุกรุกที่ดินและเป็นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เพราะมันต้องบูรณาการหน่วยงานรัฐเข้าไปช่วยด้วย เราก็เลยสนับสนุนนโยบายนี้ แล้วเราก็คิดว่าทำต่อ ...แล้วผมบอกเลยนะถ้าผมกลับมาเป็นรัฐบาลผมทำอีก คราวนี้ออกเป็นกฎหมายเลย” (สาทิตย์ วงศ์หนองเตย สัมภาษณ์, 5 กุมภาพันธ์ 2556)

4.2.5 ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง คปท. และพรรคประชาธิปไตยในฐานะของรัฐบาลช่วงการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน

ตามตัวแบบเครือข่ายนโยบาย รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายนั้นจะเป็นไปในลักษณะที่ตัวแสดงอยู่ในฐานะของการพึ่งพากันทางด้านทรัพยากร (resource-dependent) และการที่ตัวแสดงต่าง ๆ จะบรรลุวัตถุประสงค์ของตัวเองได้นั้น ตัวแสดงต่าง ๆ จะต้องทำการแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resources exchange) กับตัวแสดงอื่น ๆ เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของตัวเองนั้น ๆ โดยตัวแสดงทางนโยบายต่าง ๆ ก็จะใช้แนวทางและกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของตน โดยทุกตัวแสดงจะใช้ทรัพยากรของตัวเองที่เพื่อที่จะให้ตัวเองมีอิทธิพลต่อกระบวนการทางนโยบายที่จะเกิดประโยชน์ หรือบรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายตนให้มากที่สุด และหลีกเลี่ยงการที่จะต้องพึ่งพาตัวแสดงอื่น ๆ ให้น้อยที่สุด (Rhodes, 1981: 98; 2006: 431)

ในกรณีของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนในช่วงการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายนั้น เราจะเห็นได้ว่า ผลจากบริบทเชิงโครงสร้างต่อการตีความหรือการสร้างความรู้ของตัวแสดงทางนโยบาย (agent's discursive construction of constraints and opportunities) (Marsh and Smith, 2000: 6) นั้นส่งผลต่อทรัพยากรที่ตัวแสดงครอบครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตีความ หรือการแปลความหมายต่อทรัพยากรที่ตัวแสดงเหล่านั้นครอบครอง ที่จะนำมาสู่การแสดงพฤติกรรมโดยการคาดค่านวนเชิงกลยุทธ์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของตัวแสดงนั้น ๆ ในที่สุด

สำหรับกรณีของพรรคประชาธิปไตยในฐานะของรัฐบาล ผลจากบริบทเชิงโครงสร้างทั้งในแง่ของบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง, บริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย และบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคม นั้นอยู่ในฐานะที่เป็นตัววางกรอบการแสดงพฤติกรรม (constraint) ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของความวิกฤตการณ์ทางการเมือง, การเปลี่ยนขั้วทางการเมืองที่ส่งผลต่อความชอบธรรมในการบริหารประเทศ และบริบทของการแข่งขันทางการเมืองในเชิงนโยบายแบบประชาธิปไตยกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในประเด็นของที่ดินร่วมกับปัญหาที่ดินและความล้มเหลวในเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศไทยมาโดยตลอดนั้น ล้วนเป็นปัจจัยในการกดดันให้พรรคประชาธิปไตย ในฐานะของรัฐบาลต้องรับผิดชอบหรือแก้ไขสถานการณ์เหล่านี้ ซึ่งล้วนเป็นสถานการณ์ที่ไม่เป็นผลดีต่อรัฐบาลทั้งสิ้น โดยนาย

สาทิพย์ วงศ์หนองเตย กรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ ได้ให้ความเห็นที่แสดงให้เห็นถึงการตีความหรือแปลความหมายต่อบริบทเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะในแง่ของปัญหาที่ดินของไทยว่า

“...เราเป็นพรรคที่สนใจในเรื่องของการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะปัญหาในเชิงโครงสร้างมาโดยตลอดนะครับ ...เราพบว่าปัญหาที่ภาคประชาชนร้องเข้ามา ในเรื่องของปัญหาความยากจนก็ดี ความเหลื่อมล้ำ การถูกเอารัดเอาเปรียบเนี่ย ปัญหาที่เราคิดว่าหนักที่สุดสำหรับคนจนคือการไม่มีปัจจัยการผลิต และปัจจัยการผลิตที่สำคัญก็คือเรื่องที่ดิน ...ในอดีตที่ผ่านมาเราก็เป็นพรรคที่มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบาย สปก. 4-01 ซึ่งจริง ๆ แล้วในตอนหลังก็เสียดายที่ถูกบิดเบือนไปเยอะนะครับ” (สาทิพย์ วงศ์หนองเตย สัมภาษณ์, 5 กุมภาพันธ์ 2556)

นอกจากนั้น ผลจากบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง โดยเฉพาะประเด็นในด้านของความชอบธรรมทางการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล “เสียงปรี่มน้ำ” อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนขั้วรัฐบาล ร่วมกับการกดดันทางการเมืองของกลุ่มมปช. นั้นก็ล้วนเป็นปัจจัยในการที่วางกรอบจำกัดการการแสดงพฤติกรรมของพรรคประชาธิปัตย์ไม่ให้มีทางเลือกมากนัก แน่แน่นอนว่า ในทางกลับกัน สำหรับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินนั้น เราจะเห็นได้ว่า ผลจากบริบทเชิงโครงสร้างทั้งในแง่ของบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง, บริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย, และบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคม ล้วน ส่งผลให้ คปท. นั้นแปลความหมายต่อบริบทเชิงโครงสร้างเหล่านั้นในแง่ของ “โอกาส” (opportunities) ในการขับเคลื่อนผลักดันนโยบายโฉนดชุมชน ทั้งสิ้น โดยประยงค์ ดอกกล้าไย⁷ ได้วิเคราะห์ถึงสถานภาพของรัฐบาลในขณะนั้นว่า

“รัฐบาลตอนนั้นเหมือนลอยคอในน้ำ คืออะไรก็คว่ำไว้หมด จอกแหน การชุมนุมอย่างคปท. ก็มีความหมายต่อรัฐบาล”

ซึ่งในประเด็นนี้ เราจะเห็นได้ว่า หลังจากที่มีการเปลี่ยนขั้วรัฐบาลในวันที่ 17 ธันวาคม 2551 คปท. ก็มีการใช้ “โอกาส” ที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ ในการผลักดันนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินโดยเฉพาะนโยบายโฉนดชุมชน โดยการเข้ายื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรี ที่บริเวณที่ทำการพรรคประชาธิปัตย์ โดยในหนังสือที่ยื่นต่อนายกรัฐมนตรีนั้น ประกอบไปด้วยข้อเสนอเกี่ยวกับ

⁷ ที่ปรึกษา คปท. มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบายโฉนดชุมชน ในฐานะคณะกรรมการอำนวยการเพื่อการแก้ไขปัญหของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.) และคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน (คอน.)

นโยบาย และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน โดยมีการชี้ให้เห็นถึงปัญหาพื้นฐานในด้านที่ดิน รากฐานของปัญหา ตลอดจนความขัดแย้งที่เกิดขึ้น รวมทั้งหลักการในการดำเนินการแก้ไขปัญหา รวมทั้งมาตรการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (โปรดดู คปท. ข้อเสนอของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ต่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, ภาคผนวก ข) โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ตอบสนองข้อเสนองของ คปท. ว่า

“จะเร่งแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้กับประชาชน ซึ่งเป็นนโยบายที่พรรค ประชาธิปัตย์ต้องการมานานแล้ว” (เส้นใต้เป็นของผู้เขียน) (มติชน, 20 ธันวาคม 2551: 15)

เมื่อวิเคราะห์จากคำตอบของนายกรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่า ปฏิบัติการที่นายกรัฐมนตรีที่มีต่อ ข้อเสนอของ คปท. นั้นเป็นล้วนเป็นผลมาจากบริบทเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะการดำรงอยู่ของใน สภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทยที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ โดยจะเห็นว่านายอภิสิทธิ์นั้น ตอบสนองทันทีว่าเป็นนโยบายที่พรรคประชาธิปัตย์ต้องการจะกระทำอยู่แล้ว หลังจากนั้น รัฐบาล นายอภิสิทธิ์จึงมีการบรรจุนโยบายโฉนดชุมชนเข้าไปในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ 29 ธันวาคม 2551

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีการบรรจุนโยบายโฉนดชุมชนในการแถลงนโยบายต่อ รัฐสภา แต่ก็ยังไม่มีมีการดำเนินนโยบายในทางปฏิบัติเกิดขึ้นแต่เพียงอย่างเดียว ถึงแม้ คปท. จะมีการ “ทวงถามความคืบหน้า” (เมธี สิงห์สุถ้ำ, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2553) ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2552 โดยมีการนำสมาชิกประมาณ 300 คน เดินทางไปยังหน้ารัฐสภา เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาล เดินหน้าผลักดันนโยบายและกำหนดแผนการทำงานที่ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินที่ได้บรรจุไว้ใน วาระทางนโยบายของรัฐบาล โดย คปท. ได้ส่งตัวแทนและสื่อมวลชนประมาณ 30 คน เข้ายื่น หนังสือและเจรจากับนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น โดย ผลจากการเจรจา นายถาวร เสนเนียมนั้นรับว่าจะประสานกับนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดประชุมครั้งแรกก่อนสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2552 ส่วนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของ คปท. นั้น ที่ ประชุมได้เสนอให้มีการออกหนังสือเวียนจากรัฐมนตรีถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อยุติการจับกุม และทำลายทรัพย์สินของชาวบ้านในเบื้องต้น (ฝ่ายข้อมูล มูลนิธิชีวิตดี, 2552)

แม้กระนั้นก็ตาม ถึงแม้ว่าการ “เจรจา” กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีผลการ เจรจาอันเป็นที่น่าพอใจแก่ คปท. แต่การดำเนินการในเชิงนโยบายก็ยังไม่ทำที่ว่าจะเกิดขึ้น ดังนั้น

คปท. จึงมีการตัดสินใจที่จะใช้ “การประชุมหมุ่กตตันทางการเมือง” เพื่อบีบบังคับให้รัฐบาลตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของ คปท. โดยในวันที่ 4 มีนาคม คปท. ได้มีการระดมทรัพยากรทั้งหมดของเครือข่ายเท่าที่สามารถจะกระทำได้ (เมธี สิงห์สุธำ, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2553) โดย คปท. สามารถระดมสมาชิกของเครือข่ายประมาณ 800 คน โดย คปท. ตัดสินใจใช้ยุทธวิธีในการกดดันโดยใช้การประชุมหมุ่ยึดเยื่ออย่างไม่มีกำหนด โดยเมื่อวิเคราะห์จากแถลงการณ์ของ คปท. ในวันที่มีการชุมนุม จะเห็นได้ว่า คปท. มีความประสงค์ที่จะใช้การกดดันทางการเมืองอย่างชัดเจน ดังนี้ (คปท., แถลงการณ์เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 1 “รัฐต้องจริงจัง เร่งแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้กับเกษตรกรและคนจนเมือง”)

“...การติดตามผลกับการยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาคจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เห็นความคืบหน้าในทางปฏิบัติ ซึ่งนั่นสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลไม่มีความจริงจังที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนแต่อย่างใด ทุกพื้นที่พี่น้องต้องทนกับสภาพปัญหาจนสุดจะทน รอไม่ไหวกับความเฉื่อยชา เฉื่อยช้าของรัฐบาล ณ วันนี้ เราจึงต้องลุกขึ้นมาทวงถามสัญญา สะสางปัญหาที่คั่งค้างจากรัฐบาลที่เคยรับปากไว้ “รัฐต้องให้ความจริงจัง จริงใจกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ให้กับเกษตรกรและคนจนเมือง” เครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ เชื่อมั่นว่า หากรัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาคตามแนวทางของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ที่ได้ยื่นข้อเสนอไว้แต่ต้นได้ จะทำให้ทุกชุมชนกลายเป็นชุมชนต้นแบบของทางออกในการแก้ไขปัญหาคที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้กับทุกชุมชนทั่วประเทศ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ จะปักหลักอยู่ตรงนี้อ่างไม่มีกำหนด จนกว่าจะได้รับคาคตอบเป็นที่น่าพอใจ” (เส้นใต้เป็นของผู้เขียน)

ซึ่งจากแถลงการณ์ฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า เนื้อหาของแถลงการณ์เป็นการโจมตีรัฐบาลโดยตรงว่าไม่มีความจริงจังต่อการแก้ไขปัญหาคที่ดิน และจะมีการปักหลักชุมนุมยึดเยื่ออยู่ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล โดยผลจากการเคลื่อนไหวกดดันในครั้งนี้ ท่ามกลางบริบทของวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่รุมเร้ารัฐบาล โดยการชุมนุมของ คปท. นั้นเกิดขึ้นหลังจาก การชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดง ที่ในขณะนั้นมีการชุมนุมกันที่ท้องสนามหลวง และมีการเคลื่อนขบวนไปปักหลักชุมนุมที่หน้าทำเนียบรัฐบาลในวันที่ 24-27 กุมภาพันธ์ 2551 ว่า กลุ่ม นปช. จะใช้เวลาหนึ่งเดือนในการจัดตั้งเครือข่าย “แดงทั้งแผ่นดิน” ทั่วประเทศ และจะมีการชุมนุมยึดเยื่อต่อรัฐบาลเพื่อทวงถามข้อ

เรียกร้อง 4 ข้อที่ให้แก่วัฒนธรรมเขาไว้⁸ (อุเชนทร์ เชียงเสน, บรรณานุกรม, 2554: 85-86) เพียงแค่ 5 วัน เท่านั้น

โดยผลจากการชุมนุมของ คปท. ในครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลเป็นอย่างมาก ทำให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต้องถึงกับลงมาพบปะกลุ่มผู้ชุมนุม คปท. ด้วยตนเอง ในวันที่ 5 มีนาคม 2552 ข้อสังเกตสำคัญก็คือ การลงมาพบกลุ่ม คปท. ของนายอภิสิทธิ์นั้น มีท่าทีที่โอนอ่อนต่อข้อเสนอของ คปท. และแสดงถึงความเป็นมิตรต่อกลุ่ม คปท. อย่างมาก โดยนายอภิสิทธิ์ ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

“...เครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ต้องการมีกลไกดูแลเฉพาะ จึงได้ให้นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ไปพูดคุยและตกลงกันได้ ...คิดว่าจะให้นายถาวร ไปพูดคุยกับผู้ชุมนุมในวันอาทิตย์ที่ 8 มี.ค. นี้ เพื่อให้ได้องค์ประกอบอำนาจของคณะกรรมการที่เหมาะสม เสนอดำเนินการเพื่อหารือในที่ประชุม ครม. ในวันที่ 10 มี.ค. ซึ่งผมจะเปิดประชุมครั้งแรกในวันพุธที่ 11 มี.ค. นี้ ส่วนจะสลายการชุมนุมได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้ชุมนุม อย่าให้ต้องมานั่งร้อนแดดกัน รัฐบาลตั้งใจทำอย่างนี้อยู่แล้ว” (เส้นใต้เป็นของผู้เขียน) (ไทยโพสต์, 6 มีนาคม 2552: 3)

จากคำกล่าวของนายอภิสิทธิ์ข้างต้น จะเห็นได้ว่าหลังจากการแสดงท่าทีที่กดดันทางการเมืองของ คปท. ไม่ว่าจะเป็ประกาศว่ารัฐบาลไม่มีความจริงจังในการแก้ไขปัญหา และตัดสินใจที่จะทำการชุมนุมอย่างยืดเยื้อจนกว่าจะได้รับคำตอบที่ “น่าพอใจ” จากรัฐบาลนั้น ได้ส่งผลให้รัฐบาลต้องรีบดำเนินการตามข้อเรียกร้องของ คปท. ในทันที พร้อมกับแสดงความเป็นมิตรต่อคปท. นั้นเพราะนายอภิสิทธิ์ย่อมตระหนักดีว่า การยอมรับตามข้อเสนอกลุ่ม คปท. ย่อมเป็นผลดีต่อรัฐบาล โดยเฉพาะในยามที่รัฐบาลต้องการ “หลักประกันที่ดี” จากฝ่ายประชาชนเพื่อชดเชยความไม่มั่นคงต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลในรัฐสภา มากกว่าที่จะปล่อยให้ คปท. มีการชุมนุมยืดเยื้อที่บริเวณทำเนียบรัฐบาลอย่างไม่มีกำหนดจนกลายเป็นแรงกดดันอีกฝากหนึ่งต่อรัฐบาล นอกจากกลุ่มนปช. ในขณะนั้นที่จะมีการจัดการชุมนุมใหญ่ในปลายเดือนเดียวกัน

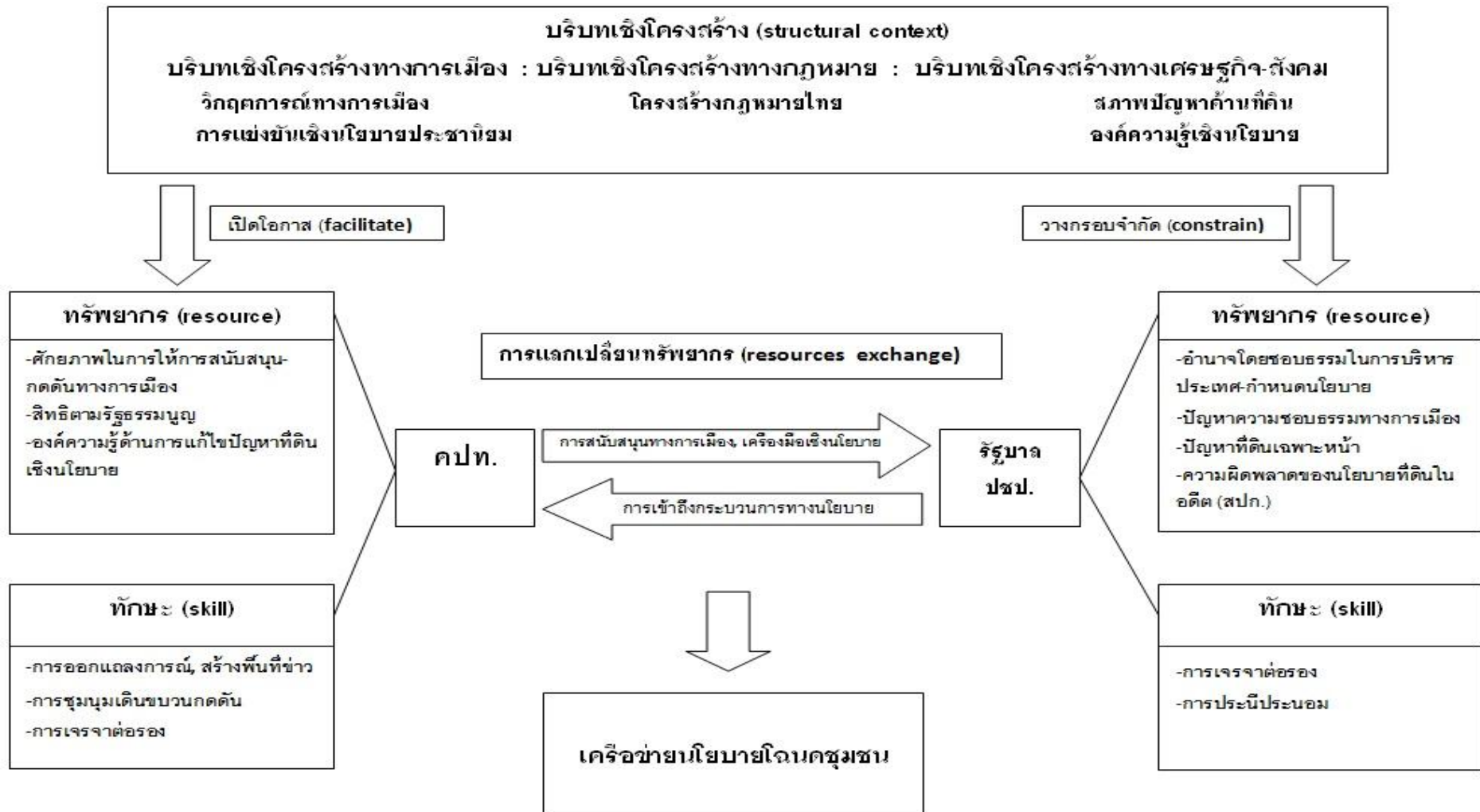
⁸ ในวันที่ 31 มกราคม 2552 กลุ่มนปช. (ในขณะนั้นเรียกกลุ่มตัวเองว่า กลุ่มครอบครัวความจริงวันนี้) ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลว่า 1) ให้ดำเนินคดีกับกลุ่มพันธมิตร 2) ปลดนาย กษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศในขณะนั้น 3) นำรัฐธรรมนูญปี 2540 กลับมาใช้ 4) ยุบสภา

สำหรับในส่วนของ คปท. นั้น ย่อมเป็นที่ชัดเจนว่า เมื่อข้อเรียกร้องของกลุ่มตนได้รับการตอบสนอง กลุ่ม คปท. ก็พร้อมที่จะสลายตัวและพร้อมที่สนับสนุนและทำงานร่วมกันกับรัฐบาลในกระบวนการจัดทำร่างนโยบายโฉนดชุมชน โดยในวันที่ 9 มีนาคม รัฐบาลได้มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552 เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.) ซึ่งถือเป็นการสร้างเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชนขึ้นอย่างเป็นทางการ

กล่าวโดยสรุป ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง คปท. และพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาลในช่วงระยะการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน เป็นไปในลักษณะที่บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง, บริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย และบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ – สังคม ส่งผลต่อการตีความหรือแปลความหมายของ คปท. ในลักษณะของโอกาสที่ส่งเสริมหรือเอื้ออำนวย (facilitate) ต่อการแสดงพฤติกรรมของ คปท. ให้สามารถเรียกร้องกดดันต่อพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาล

ในทางกลับกัน พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะของรัฐบาล มีการตีความหรือแปลความหมายต่อบริบทเชิงโครงสร้างทั้งสามประการข้างต้น ในลักษณะของการวางกรอบจำกัดการแสดงพฤติกรรม (constraint) ให้ต้องยอมรับข้อเสนองของฝ่าย คปท. โดยผ่านการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ได้แก่ การสนับสนุนทางการเมือง และองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหาที่ดินของ คปท. ต่อการเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยความสัมพันธ์ระหว่างการแลกเปลี่ยนทรัพยากรนั้น กระทำผ่านการใช้ทักษะ ที่ตัวแสดงแต่ละฝ่ายแปลความหมายต่อทรัพยากรที่ตัวแสดงนั้น ๆ ครอบครอง ซึ่งในกรณีของการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนก็คือ ความสัมพันธ์ในลักษณะของการเจรจาต่อรอง, การออกแถลงการณ์ และการชุมนุมกดดันของ คปท. และ ร่วมกับการเจรจาและการประนีประนอมของฝ่ายรัฐบาล จนก่อตัวเป็นเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชนในที่สุด (ดู ภาพที่ 8)

ภาพที่ 8 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน



4.3 ปฏิสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธีระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน

สำหรับตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี บริบทเชิงโครงสร้างนั้น นอกจากจะมีอิทธิพลต่อตัวแสดงทางนโยบายแล้ว ในขณะเดียวกัน บริบทเชิงโครงสร้างก็มีอิทธิพลต่อเครือข่ายนโยบายอีกด้วย โดยเครือข่ายนโยบาย (policy networks) ถือเป็นโครงสร้างชนิดหนึ่งเช่นกัน ที่เป็นตัววางกรอบจำกัด (constrain) และเปิดโอกาส (facilitate) ในการแสดงพฤติกรรมผ่านการคาดการณ์เชิงกลยุทธ์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของตัวแสดงหรือสมาชิกภายในเครือข่ายนโยบาย

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่แตกต่างกันระหว่างบริบทเชิงโครงสร้าง (structural context) และโครงสร้างของเครือข่ายนโยบาย (policy network structure) ก็คือ ภายหลังการเกิดขึ้นของเครือข่ายนโยบาย การแสดงพฤติกรรมผ่านการตีความหรือแปลความหมายโครงสร้างต่าง ๆ ที่แวดล้อมตัวแสดงนั้น ๆ จะเป็นการแปลความหมายผ่าน (mediated through) โครงสร้างของเครือข่ายนโยบาย (Toke and Marsh, 2003: 233) กล่าวให้ชัดยิ่งขึ้นก็คือ ในขณะที่บริบทเชิงโครงสร้าง มีฐานะเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างในระดับมหภาค (macro-level structure) พร้อมกันนั้นเครือข่ายนโยบายนั้นก็ดำรงอยู่ในฐานะของปัจจัยเชิงโครงสร้างในระดับกลาง (meso-level structure) นั่นเอง⁹

สำหรับในกรณีของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชนนั้น กล่าวได้ว่า เครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน เกิดขึ้นจากผลของการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552 เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.) ซึ่งเป็นการอาศัยอำนาจบริหารตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งผลจากคำสั่งดังกล่าว มีผลให้เกิดคณะกรรมการร่วมสองฝ่ายระหว่าง คปท. และรัฐบาล โดยโครงสร้างของ คอป. นั้นประกอบไปด้วย (ดูตารางที่ 6)

⁹ โปรดดู แผนภาพที่ 3 บทที่ 2 หน้า 35.

ตารางที่ 6 แสดงรายนามของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อการแก้ไขปัญหของเครือข่ายปฏิรูป
ที่ดินแห่งประเทศไทย

รายนาม	ตำแหน่ง	ที่มา
นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ	ฝ่ายการเมือง
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	รองประธานกรรมการ	ฝ่ายการเมือง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ	ฝ่ายการเมือง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ	ฝ่ายการเมือง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ	ฝ่ายการเมือง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ	ฝ่ายการเมือง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	กรรมการ	ฝ่ายการเมือง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาศังคม	กรรมการ	ฝ่ายการเมือง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ	ฝ่ายการเมือง
อัยการสูงสุด	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
ปลัดกระทรวงการพัฒนาศังคมและความมั่นคงมนุษย์	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
ปลัดกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ	ข้าราชการประจำ
นายhemราช ลพหนองบัว	กรรมการ	คปท.
นายปราโมทย์ ผลภิญโญ	กรรมการ	คปท.
นางสาวนพพรธน พรหมศรี	กรรมการ	คปท.

นางประทีน เวคะวากยานนท์	กรรมการ	คปท.
นายบุญ แซ่จุง	กรรมการ	คปท.
นายสุรพล สงษ์รักษ์	กรรมการ	คปท.
นายมนัส กลับชัย	กรรมการ	คปท.
นายประยงค์ ดอกลำไย	กรรมการ	คปท.
นายสุแก้ว พุงฟู	กรรมการ	คปท.
นายไสว มาลัย	กรรมการ	คปท.
นายคมสันดี จันทร์อ่อน	กรรมการ	คปท.
นางกัญญา ปันกิติ	กรรมการ	คปท.
นายไพโรจน์ พลเพชร	กรรมการ	คปท.
นายสุมิตรชัย หัตถสาร	กรรมการ	คปท.
ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง	กรรมการ	คปท.
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการและ เลขานุการ	ข้าราชการประจำ
ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ	คปท.
นางสาวพงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ	คปท.

ที่มา: คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552 เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการ
 อำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.)

โดยคณะกรรมการ คอป. มีอำนาจดังนี้

- 1) กำหนดนโยบาย แนวทาง และงบประมาณ ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอ
 ของ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและนโยบายรัฐบาล
- 2) อำนวยการ เร่งรัด และติดตามผลการดำเนินงานของส่วนราชการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 และคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งนี้
- 3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคล เพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานตามที่
 คณะกรรมการมอบหมาย
- 4) เชิญผู้แทนส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและบุคคล เข้าร่วมประชุม ชี้แจง ให้ข้อมูล

หรือจัดส่งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา

5) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายและ

6) ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่แต่งตั้ง ได้รับค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่าพาหนะเดินทาง และอื่นๆ อันพึงมีตามระเบียบทางราชการ สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมให้ เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ให้เบิกจ่าย ค่าใช้จ่ายต่างๆ จากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

โดยหลังจากการประชุมครั้งแรกของ คอป. ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอีก 6 คณะ¹⁰ โดยในส่วนของคณะอนุกรรมการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของนโยบายโฉนดชุมชนก็คือ คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน (คอน.)¹¹ (ดู ตารางที่ 7)

สำหรับขั้นตอนนี้ จากโครงสร้างของ คอป. และ คอน. จะเห็นได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ ประกอบไปด้วยตัวแสดงสามฝ่ายคือ ตัวแสดงฝ่ายคปท. และพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นตัวแสดง ฝ่ายการเมือง โดยมีตัวแสดงฝ่ายข้าราชการประจำ เข้ามามีส่วนร่วมด้วยในขั้นตอนนี้ ในฐานะที่เป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องและมีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายนี้

10. ได้แก่ 1) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินเอกชนปล่อยทิ้งร้างและเหมืองแร่
2) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ และที่ป่าไม้อื่นๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาแก้ไขปัญหาที่ดิน ส.ป.ก.
4) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและสินเชื่อ
5) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินราชพัสดุ และ
6) คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน

ตารางที่ 7 แสดงรายนามของคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจาย
ถือครองที่ดิน (คอน.)

รายนาม	ตำแหน่ง	ที่มา
1. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย)	ประธาน อนุกรรมการ	ฝ่ายการเมือง
2. อธิบดีกรมที่ดิน	อนุกรรมการ	ข้าราชการประจำ
3. อธิบดีกรมธนารักษ์	อนุกรรมการ	ข้าราชการประจำ
4. รองเลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการ เกษตรกรรม (สปก.)	อนุกรรมการ	ข้าราชการประจำ
5. นายไพสิฐ์ พาณิชย์กุล	อนุกรรมการ	คปท.
6. นายไพโรจน์ พลเพชร	อนุกรรมการ	คปท.
7. นายสุมิตรชัย หัตถสาร	อนุกรรมการ	คปท.
8. นายวิทยา อภรณ์	อนุกรรมการ	คปท.
9. นายประภาส ปันตบแต่ง	อนุกรรมการ	คปท.
10. นายประยงค์ ดอกคำไย	อนุกรรมการ	คปท.
11. นางสาวดวงมณี เลาวกุล	อนุกรรมการ	คปท.
12. นายสมชาย ปรีชาศิลปกุล	อนุกรรมการ	คปท.
13. นางสาวพงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์	อนุกรรมการ	คปท.
14. ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายและระเบียบ กลางสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	อนุกรรมการ และเลขานุการ	ข้าราชการประจำ
15. ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมที่ดิน	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ	ข้าราชการประจำ
16. นางสาวศยามล ไกรยูรวงศ์	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ	คปท.

ที่มา: คำสั่งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ที่

โดย มีอำนาจหน้าที่ คอน. ประกอบไปด้วย

- 1) ศึกษาแนวทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ เพื่อรองรับนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐบาล เช่น โฉนดชุมชน ธนาคารที่ดิน มาตรการทางภาษี การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ฯลฯ ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการทุกคณะ เริ่มดำเนินการภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่คำสั่งแต่งตั้ง
- 2) เชิญผู้แทนส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐและบุคคล เข้าร่วมประชุม ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ข้อมูล รวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหา
- 3) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย
- 4) รายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหา อุปสรรค ให้คณะกรรมการทราบทุก 15 วัน
- 5) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

โดยในส่วนของขั้นตอนในการจัดทำนโยบาย นั้นเป็นการทำหน้าที่ร่วมกันระหว่างตัวแสดงทั้งสามฝ่าย ผ่านโครงสร้างของคณะกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน (คอน.) โดยหลังจาก คอน. ได้มีการพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนแล้วเสร็จ คอน. จึงได้นำร่างฯ เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบและนำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2552 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและให้ส่งร่างไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณา โดยหลังจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเสร็จ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ในวันที่ 11 พฤษภาคม 2553 และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 11 มิถุนายน 2553 (สำนักนายกรัฐมนตรี, ม.ป.ป.)

4.3.1 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน

จากโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน ที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมที่เกิดขึ้นมาจากผลทางกฎหมายของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552 และผลจากคำสั่งของ คอป. ที่มีผลให้เกิดคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน (คอน.) ซึ่งถือเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบต่อการขับเคลื่อนนโยบายโฉนดชุมชน

โดยเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างดังกล่าวจะพบว่า ในกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและเครือข่ายนโยบายที่มีนัยสำคัญที่สุด หรือมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชนนั้นก็คือ บริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย หรือผลของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552 ในขณะที่บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองและบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมนั้นมีนัยสำคัญต่อโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายไม่มากนัก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับบริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย โดยเฉพาะในกระบวนการร่างนโยบายซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายโดยตรง

จากความสัมพันธ์ของบริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะผลต่อการครอบครองทรัพยากรทางกฎหมายของตัวแสดงในฝ่ายของรัฐทั้งในแง่ของฝ่ายการเมืองในแง่ของฝ่ายที่มีอำนาจอันชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำในฐานะที่เป็นฝ่ายที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำนโยบาย โดยในชั้นตอนนี้ คปท. นั้นอยู่ในฐานะของ “ผู้ได้รับการอนุญาต” ให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย โดยอาศัยทรัพยากรในแง่องค์ความรู้และเครื่องมือเชิงนโยบายในฐานะที่พื้นที่ของสมาชิกเครือข่ายเป็นพื้นที่นำร่องโฉนดชุมชน

โดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างคปท. ตัวแสดงฝ่ายการเมือง และตัวแสดงฝ่ายข้าราชการประจำ (ดูตารางที่ 6 และ 7) ในชั้นตอนนี้จะเป็นไปในลักษณะของการเจรจาต่อรอง ร่วมกับการประนีประนอมและการประสานประโยชน์ ระหว่างตัวแสดงฝ่ายคปท., ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายการเมือง ตามกระบวนการทางกฎหมายในการการจัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

การเมืองของการประนีประนอมและประสานประโยชน์ในเครือข่ายนโยบายอินโดจีน

โดยเมื่อพิจารณาจากรายงานการประชุมของ คอป. จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในขั้นตอนนี้ ตัวแสดงทางนโยบายจะมีการแสดงพฤติกรรมผ่าน (mediated through) บริบทของโครงสร้าง เครือข่ายนโยบายในลักษณะที่เป็น “การเจรจาต่อรอง” , “การประนีประนอม” และการ “ประสาน ประโยชน์” เป็นหลัก ดังคำกล่าวของนายกรัฐมนตรี ที่มีต่อข้อเสนอของ คปท. ในการประชุมครั้งที่ 1 ของคณะกรรมการคอป. ว่า

“... นายกรัฐมนตรี ได้มอบแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ฯ โดยยึดหลักการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชน ตามสภาพ พื้นฐานของแต่ละปัญหาและยึดหลักนโยบายของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นความ สัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานเป็นสำคัญ ดังนั้น กระบวนการแก้ไขปัญหาที่ไม่ จำเป็นต้องแก้ไขกฎระเบียบ แต่สามารถอะลุ่มอล่วย ให้ดำเนินการได้ก็ให้ ดำเนินการต่อไป โดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก...” (คอป., รายงาน กระประชุม คอป. ครั้งที่ 1/2553: 9)

หรือในกรณีที่ตัวแทน ฝ่าย คปท. มีความไม่พอใจผลการดำเนินงานของคณะกรรมการใน ส่วนของการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยเสนอให้มีการยกเลิกคณะกรรมการดังกล่าว เนื่องจาก คปท. เห็นว่าไม่มีความคืบหน้า แต่ก็เป็นตัวนายกรัฐมนตรีในตำแหน่งประธานของที่ ประชุมเองที่เป็นฝ่ายใกล้เคียงและประนีประนอมความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยให้มีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการแบบไตรภาคีขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง (คอป., รายงานการประชุม ครั้งที่ 2/2553)

หรือในกรณีของความขัดแย้งในขั้นตอนของการสร้างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่า ด้วยการจัดให้มีอินโดจีนฯ ซึ่งเป็นร่างของ คอน. เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ พิจารณาหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีรับรองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2552 โดยหลังจากที่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการตรวจพิจารณาและมีการแก้ไขร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กลับมา ซึ่งในประเด็นนี้ฝ่าย คปท. ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเป็นการแก้ไขร่างที่มีการเห็นชอบโดย คณะกรรมการ คอน. ที่เป็นคณะกรรมการไตรภาคีของตัวแสดงทั้งสามฝ่ายแล้ว (คอป., รายงาน การประชุม ครั้งที่ 2/2553, 48 - 49)

อย่างไรก็ตาม ด้วยโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชนที่เป็นผลมาจากโครงสร้างทางกฎหมายในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะบทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกา และฝ่ายที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ทำให้การตัดสินใจขั้นสุดท้ายของรัฐบาลนั้นต้องยึดตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่ฝ่าย คปท.ถึงแม้จะไม่พอใจ และไม่เห็นด้วยกับร่างดังกล่าวแต่คปท. ก็ต้องเป็นฝ่ายประนีประนอมต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเช่นกัน โดยประยงค์ ดอกกล้าโย ได้ให้ความเห็นไว้ในกรณีนี้ว่า

“ร่างที่ออกมาเนี่ย จริง ๆ ร่างนี้เขาก็มีฝ่ายกฎหมายของเขา เขาก็มีฝ่ายกฎหมายของเรา ก็ดีเบตกัน มันก้าวหน้าเยอะกว่านี้เยอะ ในข้อเสนอขอประชาชนนะ พอเขาเอาไปเข้าฝ่ายที่ปรึกษากฎหมายของเขา ก่อนที่จะเข้ากฤษฎีกาอีกนะ พอเข้าที่ปรึกษากฎหมายของเขา เขาก็เอาไปแก้ละหมด เขาก็มีการเจรจากันจนเราดึงกลับมาได้ แต่ที่นี้เนี่ย พอส่งให้กฤษฎีกาแก้เนี่ย ประชาชนไม่มีสิทธิ์รู้ ไม่มีสิทธิ์เสนออะไรเลย พอส่งให้กฤษฎีกาแก้แล้วก็ไม่สามารถทำอะไรได้อีกแล้ว เหมือนก่อนเข้ากฤษฎีกามันมี 5 นิ้ว พอออกมาแล้วมันเหลือ 3 นิ้ว เหมือนชาวบ้านแบกซุงมาให้รัฐบาลท่อนหนึ่ง บอกจะสิทธิชุมชนจะเอาโฉนดชุมชน ก็เหมือนเรือ แก้ไปแก้มา กลายเป็นไม้จิ้มฟัน” (ประยงค์ ดอกกล้าโย, สัมภาษณ์ 19 กุมภาพันธ์ 2556)

สำหรับในปากของรัฐบาลนั้นก็กลับเห็นว่าความขัดแย้งดังกล่าวนี้ถือเป็นเรื่องเล็กน้อย และเห็นว่ารัฐบาลต่างหากที่เป็นฝ่ายตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของ คปท. ให้ออกมาเป็นรูปธรรมโดยสภาทิตย วังศ์หนองเตย ได้ให้ความเห็นสำหรับประเด็นนี้ว่า

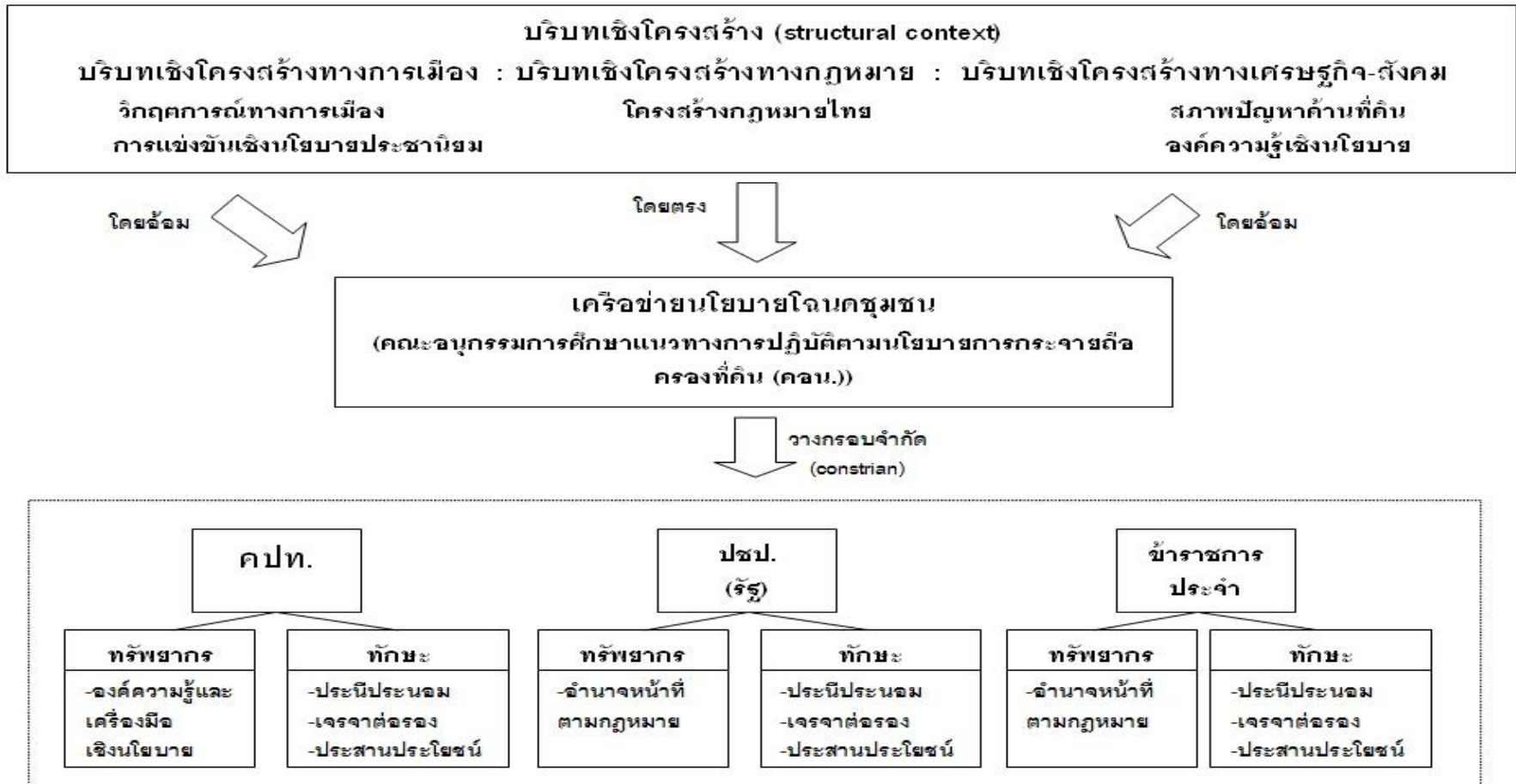
“ผมยังไม่เห็นว่ามีปัญหาขัดแย้งกันตอนนี้นะ ผมว่าหลายเรื่องเนี่ยผมว่าผมเป็นคนที่ทำให้ความฝันเค้าเป็นจริง เค้าฝันแล้วเค้ายังไม่เห็นแนวทางที่จะทำให้ฝันเค้าเป็นจริงยังไงด้วยซ้ำ ...โฉนดชุมชนเป็นคำที่ล่องลอยอยู่ในกลุ่มของภาคประชาชนมาหลายสิบปีแล้ว แต่รัฐบาลเราเป็นคนทำให้เป็นจริง ...ผมว่า คปท. เขาก็เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาลนี้ (รัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) กับรัฐบาลประชาธิปัตย์ ก็เห็นว่าใครดำเนินนโยบายนี้จริงได้เร็วกว่ากัน” (สภาทิตย วังศ์หนองเตย สัมภาษณ์, 5 กุมภาพันธ์ 2556)

ซึ่งในประเด็นนี้ ถึงแม้ว่าคปท. จะไม่พอใจกับผลของการเคลื่อนไหวผลักดันเชิงนโยบายในครั้งนี้นัก ซึ่ง คปท. เองก็ดูเหมือนจะตระหนักถึงข้อจำกัดของตัวเองในการเคลื่อนไหวผลักดันเชิงนโยบายในครั้งนี้ โดยประยงค์เองก็ประเมินการเคลื่อนไหวของ คปท. ในครั้งนี้ไว้ว่า

“การเคลื่อนไหวครั้งนี้ของคปท. ถือเป็น การเคลื่อนไหวที่มาได้ไกลที่สุด ในประวัติศาสตร์ของการเคลื่อนไหวด้านที่ดิน ...คือต้องยอมรับว่ามันสมประโยชน์กันนะ คือถ้าพรรคประชาธิปัตย์ไม่เอาสิ่งที่เป็นข้อเสนอของเราไปเป็นนโยบาย คำว่าโฉนดชุมชนมันก็คงมาไม่ไกลถึงขนาดนี้ อันนี้ก็ต้องยอมรับว่าสมประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย อันนี้สอง ประเด็นของเราเนี่ย พอเป็นนโยบายของรัฐแล้วเนี่ย มันมีพื้นที่สาธารณะให้เคลื่อนไหวได้มากขึ้น” (ประยงค์ ดอกกล้าใบ, สัมภาษณ์ 19 กุมภาพันธ์ 2556)

กล่าวโดยสรุป ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่ภายหลังการเกิดเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชนนั้นจะมีลักษณะที่เป็นการเจรจาต่อรอง โดยการประนีประนอมและประสานประโยชน์ระหว่างตัวแสดงทั้งสามฝ่าย โดยเป็นการกระทำผ่านการแปลความหมายผ่านโครงสร้างของเครือข่ายนโยบาย โดยเฉพาะโครงสร้างทางกฎหมาย ซึ่งทำให้ดุลอำนาจของฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายที่มีอำนาจเหนือฝ่ายคปท. ได้อย่างเห็นได้ชัด (ดูภาพที่ 9)

ภาพที่ 9 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและเครือข่ายนโยบายइनชุมชน



4.5 สรุปท้ายบท

เนื้อหาในบทนี้เป็นการตอบคำถามข้อที่สองของการวิจัยนี้ว่า “กระบวนการกำหนดนโยบายโดนดชุมชน มีตัวแสดงใดบ้างที่เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วม และตัวแสดงเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไรภายในกระบวนการกำหนดนโยบายโดนดชุมชน” โดยใช้ผ่านตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี (dialectic policy networks) ในการตอบคำถามดังกล่าว

ผลการศึกษาพบว่า ตัวแสดงหลักที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายโดนดชุมชนประกอบไปด้วยตัวแสดงหลักสามฝ่ายด้วยกัน ได้แก่ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.), พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาล, และตัวแสดงฝ่ายข้าราชการประจำในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายโดนดชุมชน

โดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดังกล่าวนั้นแบ่งออกได้เป็นสองช่วงหลัก ๆ ได้แก่ ช่วงระยะการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายโดนดชุมชน และช่วงหลังการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายโดนดชุมชน โดยในช่วงแรกเป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงสองฝ่ายคือ ฝ่าย คปท. และฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาล โดยมีความสัมพันธ์กันในลักษณะของการ “เจรจาต่อรอง” ร่วมกัน. “การกดดัน” และ “การประนีประนอม” ส่วนในช่วงหลังนั้นจะเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงสามฝ่าย ได้แก่ คปท., พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาล และฝ่ายข้าราชการประจำ โดยความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสามฝ่ายนั้นเป็นไปในลักษณะของการ “การเจรจาต่อรอง”, “การประนีประนอม” และการ “ประสานประโยชน์” ภายในเครือข่ายนโยบายโดนดชุมชน จนได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโดนดชุมชน พ.ศ. 2553

บทที่ 5

บทสรุป

5.1 ผลการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้วางอยู่บนพื้นฐานของคำถามวิจัยหลัก 2 คำถาม ได้แก่ (1) กระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนนั้นมีที่มา และขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร และ (2) กระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนมีตัวแสดงใดบ้างที่เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วม และตัวแสดงเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไรภายในกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน

สำหรับในประเด็นของคำถามการวิจัยข้อที่หนึ่งนั้น ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนนั้นมีที่มาจากสภาพประเด็นปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของการกระจุกตัวในการถือครองที่ดิน การขาดแคลนที่ดินหรือการไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งปัญหาทั้งสองนำมาซึ่งปัญหากรณีพิพาทด้านที่ดินในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการบุกยึดที่ดินในพื้นที่ต่าง ๆ ปัญหากรณีพิพาทการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ, ป่าสงวนแห่งชาติ รวมไปถึงที่ดินราชพัสดุ หรือในกรณีที่ดินของเอกชนด้วยตนเอง อันเป็นผลมาจากช่องโหว่และความผิดพลาดจากแนวนโยบายด้านการจัดการที่ดินของรัฐในอดีต

ผลของสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ได้ผลักดันให้กลุ่มผู้ที่ประสบปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดิน, นักพัฒนาเอกชน รวมไปถึงนักวิชาการและประชาชนที่ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว มีการรวมกลุ่มกันเพื่อศึกษาถึงสาเหตุของปัญหา และพยายามที่จะแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่พวกเขาเชื่อว่าเป็นการแก้ไขปัญหายั่งยืนมากกว่าการแก้ไขปัญหารัฐที่ผ่านมา โดยจากประสบการณ์ที่สั่งสมยาวนานของกลุ่มคนเหล่านี้ อาจย้อนไปได้ถึงการรวมตัวกันของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่, สหประชาคนจน จนมาถึงเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ซึ่งผลจากการรวมตัวเป็นเครือข่ายเหล่านี้เอง ได้ทำให้มีการพัฒนาองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชน ที่มีฐานะเป็น “เครื่องมือเชิงนโยบาย” ที่นำมาสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้องเชิงนโยบาย ซึ่งในที่สุดได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

สำหรับในประเด็นของขั้นตอนในการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนนั้น ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการในการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน เริ่มต้นจากความพยายามเรียกร้องผลักดันของ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ตามมาด้วยการตอบรับของข้อเสนอของฝ่าย คปท. โดย รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยเริ่มจากการนำแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนบรรจุลงในการแถลง นโยบายของรัฐบาล จากนั้น ผลจากการผลักดันเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องของ คปท. ทำให้รัฐบาลมี การออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.) และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนว ทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน (คอน.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการร่วม 3 ฝ่าย ระหว่าง คปท. และรัฐบาลทั้งในด้านของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อยกร่าง นโยบายและในที่สุดได้ประกาศเป็นนโยบาย ในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัด ให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

ส่วนในประเด็นที่สองนั้น ผลการศึกษาพบว่า ตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ กำหนดนโยบายโฉนดชุมชนนั้นประกอบไปด้วยตัวแสดงสามฝ่ายหลัก ๆ ด้วยกัน ได้แก่ ตัวแสดง ฝ่ายนอกภาครัฐ ได้แก่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) และตัวแสดงฝ่ายรัฐ ที่ ประกอบไปด้วยตัวแสดงฝ่ายการเมือง ได้แก่พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาล และตัวแสดงฝ่าย ข้าราชการประจำ

โดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสามฝ่ายสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายโฉนดชุมชน และช่วงหลังการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายโฉนด ชุมชน สำหรับความสัมพันธ์ในช่วงแรกนั้นจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงสองฝ่ายคือ คปท. และพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะของรัฐบาล โดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสองฝ่ายเป็นไปใน ลักษณะของการเจรจาต่อรอง จนไปถึงการกดดัน และการประนีประนอม ภายใต้ปฏิสัมพันธ์ ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างสามประการ ได้แก่บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง อันได้แก่วิกฤติการ ทางการเมือง และการแข่งขันทางนโยบายในลักษณะประชานิยม, บริบทเชิงโครงสร้างทาง กฎหมาย อันได้แก่กฎหมายรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคม อันได้แก่สภาพปัญหาด้านที่ดินของสังคมไทย และ องค์ความรู้หรือเครื่องมือเชิงนโยบายในแง่ของทางเลือกในการแก้ปัญหาที่ดินในรูปแบบของโฉนด ชุมชน

โดยความสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างทั้งสามประการนั้นมีผลต่อตัวแสดงทางนโยบายที่แตกต่างกันไป โดยผลจากบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง, บริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย และบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคม นั้นอยู่ในฐานะที่ส่งผลในทางบวก (facilitate) ต่อการเคลื่อนไหวผลักดันเชิงนโยบายของ คปท. กล่าวคือ คปท. นั้นมีการตีความหรือแปลความหมายต่อบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองดังกล่าว โดยเฉพาะในแง่ของทรัพยากรทางการเมืองในด้านของศักยภาพในการสร้างแรงกดดันและการให้ความสนับสนุนทางการเมือง รวมไปถึงผลจากบริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในกรณีของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและและการครอบครองเครื่องมือทางนโยบายอย่างโดดเด่นชุมชน ที่ล้วนเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ คปท. แปลความหมายต่อบริบทเชิงโครงสร้างเหล่านี้ในฐานะ “โอกาส” ในการบรรลุเป้าหมายของการเคลื่อนไหวเชิงนโยบาย และได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายโดดเด่นชุมชน ผ่านการชุมนุมกดดัน, การสร้างพื้นที่สื่อ, การออกแถลงการณ์, การเจรจาต่อรอง, และการประนีประนอม จนรัฐบาลมีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552 เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของเครือข่ายนโยบายโดดเด่นชุมชน

ในช่วงเวลาเดียวกัน ขณะที่บริบทเชิงโครงสร้างทั้งสามประการนั้นส่งผลในแง่ของโอกาสในการแสดงพฤติกรรมของ คปท. ในทางกลับกัน ผลจากบริบทเชิงโครงสร้างทั้งสามประการนั้นก็กลับส่งผลต่อพรรคประชาธิปไตยในฐานะของรัฐบาล ในลักษณะที่เป็นการวางกรอบจำกัดในการแสดงพฤติกรรม (constrain) ทั้งในแง่ของบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นกรณีของวิกฤติการณ์ทางการเมือง, การจัดตั้งรัฐบาลที่เกิดจากการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนที่ไม่มั่นคงนัก และบริบทแห่งการแข่งขันเชิงนโยบายแบบประชานิยม ร่วมกับผลจากบริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย และบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคม โดยเฉพาะบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในด้านของที่ดิน, สภาพปัญหาทางด้านที่ดินในปัจจุบัน ที่ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้พรรคประชาธิปไตยในฐานะรัฐบาล มีการตีความหรือแปลความหมายต่อบริบทเชิงโครงสร้างดังกล่าวในฐานะปัจจัยที่วางกรอบจำกัดในการแสดงพฤติกรรมของฝ่ายตน ทำให้พรรคประชาธิปไตย ต้องยอมรับข้อเสนอของ คปท. และเปิดโอกาสให้ คปท. เข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายโดดเด่นชุมชน โดยเป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างการทรัพยากรด้านการให้ความสนับสนุนทางการเมือง, เครื่องมือทางนโยบายแบบโดดเด่นชุมชน ที่ฝ่าย คปท. ครอบครอง กับ

ทรัพยากรในการเข้าถึงหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่พรรคประชาธิปัตย์ครอบครองใน
ฐานะรัฐบาล ซึ่งมีลักษณะที่เป็นการสมประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย

โดยหลังจากที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้คปท. เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือการ
สร้างเครือข่ายนโยบายโดนดชุมชนอันเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่าง บริบทเชิงโครงสร้างและตัวแสดง
ทางนโยบายของทั้งสองฝ่ายข้างต้นแล้ว ช่วงเวลาต่อมาก็คือ ขั้นตอนของการจัดทำร่างนโยบาย
โดยในขั้นตอนนี้จะประกอบไปด้วยตัวแสดงหลักที่เข้ามามีบทบาทเพิ่มเติม ได้แก่ ตัวแสดงฝ่าย
ข้าราชการประจำ ในฐานะที่เป็นฝ่ายที่มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของการจัดทำนโยบาย และจะ
เป็นฝ่ายที่มีหน้าที่หลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสามฝ่ายใน
ขั้นตอนนี้ จะเป็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในโครงสร้างของเครือข่ายนโยบาย หรือเป็นการแสดง
พฤติกรรมผ่านการตีความโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายโดนดชุมชน

สำหรับโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายโดนดชุมชนนั้น ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างของ
เครือข่ายนโยบายโดนดชุมชนนั้น ได้รับอิทธิพลจากบริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมายโดยตรง
โดยเฉพาะจากผลเชิงกฎหมายของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552
เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คอป.)
และคำสั่งของ คอป. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการ
กระจายถือครองที่ดิน (คอน.) ซึ่งทำให้สถานะของ คอน. ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคี ที่มี
ลักษณะที่ถูกวางกรอบจำกัดด้วยโครงสร้างทางกฎหมายในการดำเนินงาน ดังนั้น ลักษณะของ
ความสัมพันธ์และการแสดงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นภายใต้เครือข่ายนโยบาย จะอยู่ในลักษณะของการ
ร่วมมือโดยการเจรจาต่อรอง การประนีประนอม และการประสานประโยชน์ระหว่างตัวแสดงทั้ง
สามฝ่าย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของตัวแสดง นั้น ๆ ซึ่งได้แก่ความสำเร็จในการจัดทำนโยบาย
โดนดชุมชน หรือการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโดนดชุมชน ตามกรอบ
โครงสร้างและขั้นตอนทางกฎหมายดังกล่าวเป็นหลัก

5.2 ข้อค้นพบสำคัญ

ประการแรก เมื่อพิจารณาจากปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายโดนดชุมชน ระหว่างตัวแสดงที่เป็นฝ่ายเรียกร้องผลักดัน ซึ่งได้แก่คปท. ที่มีฐานะเป็นองค์กรนอกภาครัฐหรือองค์กรภาคสังคม กับพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะของผู้ถืออำนาจรัฐนั้น สามารถสะท้อนให้เห็นในเรื่องของสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมของไทยได้อย่างชัดเจนว่าในกรณีของการกำหนดนโยบายด้านที่ดินนั้น รัฐยังคงเป็นฝ่ายที่มีอำนาจเหนือภาคสังคมโดยสัมพัทธ์ และยังคงมีสิทธิโดยชอบธรรมในการกำหนดนโยบายแต่เพียงฝ่ายเดียวดังที่เกิดขึ้นกับกระบวนการทางนโยบายในอดีต ดังนี้

ประเด็นแรก เมื่อวิเคราะห์จากความสามารถในการเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของ คปท. จะเห็นได้ว่า ผลของการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของ คปท. นั้น บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง โดยเฉพาะวิกฤติการณ์ทางการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล มีส่วนสำคัญที่ทำให้พรรคประชาธิปัตย์นั้นตอบสนองต่อข้อเรียกร้อง และตอบสนองต่อการกดดันของฝ่าย คปท.

ในประเด็นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงสัมพันธภาพเชิงอำนาจของฝ่ายรัฐ ที่มีต่อภาคสังคมในภาวะปกติของไทย (โดยเฉพาะกระบวนการทางนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อภาคสังคม) ซึ่งถ้าหากรัฐบาลไม่ได้อยู่ในสถานะที่ “อ่อนแอ” จากสภาวะวิกฤติทางการเมือง หรือจากเสียงสนับสนุนในสภาฯ แล้ว ฝ่ายรัฐยังคงเป็นฝ่ายที่มีอำนาจเหนือโดยชอบธรรม ในการกำหนดนโยบายแต่เพียงฝ่ายเดียวมาโดยตลอด โดยอาศัยความชอบธรรมอันมีที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งสามารถสะท้อนถึงลักษณะของระบอบการเมืองของไทย ที่มีลักษณะที่สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรับเหมาทำแทน (delegative democracy) ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้ง มากกว่าที่จะมองว่าพลเมืองมีสิทธิโดยชอบธรรมในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยจะเห็นได้จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของ คปท. นั้น เป็นไปในลักษณะของการ “อนุญาต” ให้เข้าไปมีส่วนร่วมตามกฎหมายเท่านั้น อันเป็นผลมาจากการเรียกร้องผลักดันของคปท. ผ่านการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในลักษณะที่สมประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย มากกว่าที่รัฐบาลจะมองว่า คปท. นั้นมีสิทธิในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐในฐานะพลเมืองผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบธรรม ตามลักษณะการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)

ประเด็นที่สอง สัมพันธ์กับประเด็นแรกก็คือ ในเรื่องความพยายามในการแก้ไขปัญหาจากการกำหนดนโยบายตามลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยรับเหมาทำแทน มาสู่การแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดนโยบายตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นอกเหนือไปจากกระบวนการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกิจกรรมทางนโยบาย อันเป็นเรื่องที่ส่งผลต่อพลเมืองโดยตรง ที่เป็นลักษณะอันพึงประสงค์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้น ในอีกฝากหนึ่ง การปรับตัวของตัวแสดงนอกภาครัฐ ไม่ว่าจะเรียกกันในนามของ ภาคประชาสังคม, ภาคประชาชน, หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมเอง ย่อมถือว่ามีส่วนสำคัญ ในการสรรค์สร้างกลไกของการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ด้วย โดยเฉพาะการตระหนักถึงความเข้มแข็งและโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยที่มีอำนาจเหนือภาคสังคมมาโดยตลอด ดังนั้น การปรับตัวในแง่ของยุทธศาสตร์และยุทธวิธี ตลอดจนการจัดการทรัพยากร และการใช้ทรัพยากรดังกล่าวในการเคลื่อนไหวให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ล้วนแล้วแต่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการเพิ่มอำนาจต่อรองของฝ่ายตนเอง (empowerment) ที่ในขณะเดียวกันก็เป็นการลดอำนาจของฝ่ายรัฐโดยปริยายทั้งสิ้น

โดยเฉพาะเมื่อวิเคราะห์จากการเข้าไปมีส่วนร่วมของ คปท. ในการกำหนดนโยบายโฉมคน ชุมชน จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า นอกจากความอ่อนแอของรัฐ อันเป็นผลมาจากบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่ทำให้รัฐบาลตอบสนองความต้องการของ คปท. แล้วนั้น ปัจจัยสำคัญอีกฝากหนึ่งที่จะขาดไปไม่ได้ก็คือ ความพร้อมในด้านของทรัพยากร ทั้งในแง่ของ “เครื่องมือเชิงนโยบาย” ตลอดจน “ยุทธศาสตร์และยุทธวิธี” ในการเคลื่อนไหวที่เหมาะสม ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้ คปท.สามารถการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายครั้งนี้

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่ได้จากงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือ ผลจากบริบทของความขัดแย้งทางการเมือง โดยเฉพาะผลจากการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มเสื้อสี ที่เป็นการชุมนุมในลักษณะ “การเมือง” ที่มีขนาดของมวลชนจำนวนมากและกลายเป็นประเด็นที่สื่อกระแสหลักจับตามอง นั้น ส่งผลให้การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม โดยเฉพาะการใช้ยุทธวิธีการชุมนุมเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่มีจำนวนมวลชนไม่มากนัก ประสบกับปัญหาในการเคลื่อนไหวผลักดันต่อรัฐ และการสร้างความสนใจต่อสื่อมวลชน (media attention) ซึ่งถือเป็นบทเรียนสำคัญจากการเคลื่อนไหวของ คปท. ซึ่งหมายความว่า ภาคประชาสังคมต้องพยายามปรับยุทธศาสตร์หรือยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวผลักดันประเด็นของตนอย่างละเอียดลออมากขึ้น

ประการที่สอง ผลจากความสำเร็จในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของ คปท. บังคับอีกประการหนึ่งที่หนุนส่งก็คือ ข้อกฎหมายที่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ที่ส่งผลให้ คปท. สามารถอ้างอิงความชอบธรรม ต่อแนวนโยบายด้านที่ดินของตนเอง และการเคลื่อนไหวตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึง สัมฤทธิ์ผลของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เพิ่มเติมเข้ามาตั้งแต่ รัฐธรรมนูญ 2540 เป็นต้นมา ที่สามารถเสริมสร้างอำนาจต่อภาคสังคม และในขณะเดียวกันก็สามารถจำกัดอำนาจรัฐอีกโสดหนึ่งด้วย

แต่ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายของ คปท. ก็จะได้เห็นได้ชัดเจนว่า สิ่งที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของ คปท. โดยเฉพาะในขั้นตอนหลังจากการก่อตัวของเครือข่ายนโยบายก็คือบทบัญญัติทางกฎหมายเช่นกัน โดยเฉพาะผลของ พ.ร.บ. บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ที่ยังคงให้อำนาจอย่างเต็มที่ต่อฝ่ายรัฐในการดำเนินนโยบายนั่นเอง

ประการที่สาม นอกเหนือไปจากสัมพันธภาพเชิงอำนาจของรัฐและสังคม ในกรณีของนโยบายโฉนดชุมชน ที่รัฐยังคงเป็นฝ่ายมีอำนาจนำแล้ว สิ่งที่เราเห็นอย่างชัดเจนในกระบวนการจัดทำร่างนโยบายโฉนดชุมชนก็คือ บทบาทและอำนาจของตัวแสดงที่มีความสำคัญยิ่งอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งก็คือ ตัวแสดงฝ่ายข้าราชการประจำ โดยในกรณีนี้จะเห็นได้จากอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่มีเหนือการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง และคปท. ในขั้นตอนของการจัดทำนโยบาย ซึ่งประเด็นในที่นี้ก็คือประเด็นในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มีที่มาแบบประชาธิปไตยที่ยึดโยงกับพลเมือง (democratic institution) กับองค์กรที่ไม่ยึดโยงกับพลเมืองแต่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เฉพาะทางกฎหมายอย่างเช่นกฤษฎีกานั้น ซึ่งถือเป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งว่า การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในระบบราชการกับหน่วยงานทางการเมืองนั้น สมดุลเชิงอำนาจระหว่างหน่วยงานดังกล่าวนั้น ควรจะเป็นลักษณะใดที่จะสามารถรักษาเสถียรภาพของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ และสามารถทำให้เจตจำนงในเชิงนโยบายของพลเมืองบรรลุผลในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐได้

5.3 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะ

ประการแรก ในแง่ของกรอบทฤษฎีที่ใช้ เนื่องจากการวิจัยนี้มีการศึกษาในแง่ของระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้น จึงไม่สามารถทำการวิเคราะห์ผลลัพธ์ในเชิงนโยบาย (policy outcome) โดยเฉพาะการวิเคราะห์ผลลัพธ์เชิงนโยบายต่อตัวแสดงทางนโยบายและบริบทเชิงโครงสร้างได้ตามกรอบทฤษฎีเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี

ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธี จึงมีข้อจำกัดต่อการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้น ดังนั้น การใช้ตัวแบบเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธีในการศึกษากระบวนการทางนโยบาย จึงควรที่จะเป็นการศึกษากระบวนการนโยบายในช่วงยาว ซึ่งจะมีความเหมาะสมมากกว่า

ประการที่สอง เนื่องจากการศึกษาชิ้นนี้มุ่งศึกษาในแง่ “กระบวนการ” ทางนโยบาย โดยไม่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ “เนื้อหา” และรายละเอียดทางนโยบาย ที่เป็นการปะทะต่อสู้อีกสนามหนึ่งของตัวแสดงฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะการปะทะสังสรรค์ทางวาทกรรมของตัวแสดงทั้งสามฝ่าย ดังนั้น จึงควรที่จะมีการศึกษานโยบายโดนดชุมชนในแง่ของเนื้อหา อันจะเป็นส่วนเสริมสำคัญที่จะทำให้มีความเข้าใจปรากฏการณ์นี้ได้ดียิ่งขึ้น

ประการที่สาม งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเฉพาะในแง่ของ “กระบวนการกำหนดนโยบาย” (policy formulation) ซึ่งถือเป็นเพียงต้นทางของการศึกษานโยบายโดนดชุมชนเท่านั้น ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในแง่ของ “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” (policy implementation) โดยเฉพาะบทบาทของข้าราชการประจำต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งในการศึกษานโยบายสาธารณะ

ประการที่สี่ นอกเหนือไปจากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ควรที่จะมีการศึกษาถึงฝ่ายได้ประโยชน์ และเสียประโยชน์จากนโยบายโดนดชุมชนนี้ด้วย ตลอดจนควรมีการศึกษาถึงสัมฤทธิ์ผลของนโยบายโดนดชุมชน ตลอดจนจนการศึกษาถึงความเหมาะสมในการนำลักษณะของการจัดการที่ดินแบบโดนดชุมชน ว่ามีความเหมาะสมในฐานะของนโยบายการแก้ปัญหาที่ดินของประเทศไทยหรือไม่

ประการสุดท้าย การมุ่งศึกษานโยบายโฉนดชุมชนนั้น เป็นเพียงการศึกษาข้อเสนอทางนโยบายที่เป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอซึ่งอีกหลายประการที่ คปท. ยื่นต่อรัฐบาลเท่านั้น โดยนอกจากนโยบายโฉนดชุมชนแล้ว คปท. ยังมีความพยายามผลักดันแนวนโยบายเกี่ยวกับภาษีที่ดิน ธนาคารที่ดิน หรือการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอีกด้วย ดังนั้น ควรที่จะมีการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน ธนาคารที่ดิน และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ที่มีการผลักดันโดย คปท. เพิ่มเติม ในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ที่ต่อเนื่องจากนโยบายโฉนดชุมชนนี้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรุงเทพธุรกิจ (25 ธันวาคม 2549). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.bangkokbiznews.com/2006/special/whitecover/index.html> [30 กันยายน 2553]

กฤษฎา บุญชัย. “โฉมที่ดินชุมชน” ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมเพื่อความมั่นคงทางสังคม ใน เจษฎา ชาติกิจวิภาทย์ และคณะ, ที่ดินของชีวิต: การปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรมและยั่งยืน, หน้า 40-54. กรุงเทพฯ: กลุ่มแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ, 2546.

กฤษฎา บุญชัย. โลกาภิวัตน์ของขบวนการปฏิรูปที่ดินโดยประชาชน. ใน อัจฉรา รักยุติธรรม, บรรณาธิการ, ที่ดินและเสรีภาพ, หน้า 57-68. กรุงเทพฯ: Black Lead, 2548.

กึ่งกาญจน์ สำนวนเย็น. พลวัตของยุทธวิธีการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีขบวนการต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน จังหวัดลำพูน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

เกษียร เตชะพีระ. สงครามระหว่างสี: ก่อนถึงจุดที่ไม่อาจหวนกลับ. กรุงเทพฯ : openbooks, 2553.

แก้วคำ ไกรสรพงษ์. หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่. กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ข่าวสด. (18 กันยายน 2551) : 10-11.

คมชัดลึก. (16 ธันวาคม 2551) : 13, 16.

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. ข้อเสนอต่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. (ม.ป.ท.), 2551. (อัดสำเนา)

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. ข้อเสนอแนวทางและมาตรการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย. (ม.ป.ท.), 2552. (อัดสำเนา)

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. แดงการณเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยต่อ
นโยบายที่ดินของรัฐบาลอภิสิทธิ์. (ม.ป.ท.), 2552. (อัดสำเนา)

โครงการพื้นที่ทางสังคมและสื่อทางเลือก. บริบทและความสัมพันธ์ของการจัดที่ดินในสังคมไทย.
ใน ศรยุทธ์ เอี่ยมเอื้อยุทธ์ และ วราภรณ์ เรืองคง บรรณาธิการ, รวมบทความ: วิพากษ์
แนวคิดแปลงทรัพย์สินเป็นทุนถึงปัญหาการจัดการที่ดินในสังคมไทย, หน้า 5-40.
เชียงใหม่: นพบุรี, 2547.

เงาศิลป์ คงแก้ว และ ภู เชียงดาว. ผืนดินแห่งชีวิต. (ม.ป.ท.), 2553.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ. วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า. กรุงเทพฯ :
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2534.

เชษฐา พวงหัตถ์. Agency-Structure / ผู้กระทำการ-โครงสร้าง: พัฒนาการของกรอบความคิด
และการนำไปใช้วิเคราะห์สังคม. ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติ สาขา
สังคมวิทยา ครั้งที่ 2 เรื่อง พลังสังคมไทยในทศวรรษหน้า : ทางเลือกกับความเป็นจริง โดย
คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ. 19-20 ธันวาคม พ.ศ.2546 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์
ขอนแก่น, 2546.

ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนิท. นโยบายและมาตรการทางการคลังเพื่อความเป็นธรรม
ในการกระจายรายได้. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (ม.ป.ป.).

ดิเรก ก้อนกลีบ. จาก 'โฉนดชุมชน' ถึง 'โฉนดท้องถิ่น' การป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน
ของรัฐในมิติรัฐศาสตร์. มติชน (11 กุมภาพันธ์ 2551) : 7.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้.
กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2540.

ทรงศักดิ์ ปัญญา. (2551). การยึดที่ดินเอกชนโดยชาวบ้านในเขตจังหวัดลำพูนและ เชียงใหม่ใน
ทศวรรษ 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิต
วิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ไทยโพสต์. (5 มีนาคม 2552) : 3.

ไทยโพสต์. (6 มีนาคม 2552) : 3.

ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. นโยบายสาธารณะ. เชียงใหม่: คเนิงนิจ, 2546.

นรฎกกร กลวัชร. इनดชุมชนกับการรักษาที่ดินของเกษตรกร. กรุงเทพธุรกิจ (11 มีนาคม 2552):
11.

นิรมล สุธรรมกิจ. สังคมกับเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาประเทศไทย (พ.ศ.2500-2545). กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551

บุญตา สืบประดิษฐ์ และ อัจฉรา รักยุติธรรม, บรรณาธิการ. 3 ทศวรรษป่าชุมชน ท่ามกลางความ
สับสนของสังคมไทย. เชียงใหม่: บีเอส, 2542.

บุรฉัตร พานธงรักษ์. (ยังไม่มีตีพิมพ์). การตลาดการเมืองของพรรคเพื่อไทยและพรรค
ประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554. วิทยานิพนธ์ปริญญา
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บุษฉวี ยี่หะ. นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ: การศึกษาเชิงเศรษฐกิจ
การเมืองเกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
ดุขรวิบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547

ปฐมมาพร เนตินันท์. การตลาดเพื่อการเมืองกับประชาธิปัตย์ในยุคมวลดชน: ศึกษาเฉพาะกรณี
การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในประเทศไทย. Bu Academic Review. 9 (ฉบับพิเศษ 2
2553) : 1-12.

ประชาไท. (10 มีนาคม 2552). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.prachatai.com/journal/2009/03/20287>[12 กันยายน 2553]

ประชาไท. (30 มกราคม 2552). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.prachatai.com/journal/2009/01/19839>[11 กันยายน 2553]

ประชาไท. (5 มีนาคม 2552). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.prachatai.com/journal/2009/03/20223>[12 กันยายน 2553]

ประชาไท. (5 มีนาคม 2552). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.prachatai.com/journal/2009/03/20223>[12 กันยายน 2553]

ประชาไท. (7 มีนาคม 2552ก). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.prachatai.com/journal/2009/03/20234> [12 กันยายน 2553]

ประชาไท. (7 มีนาคม 2552ข). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.prachatai.com/journal/2009/03/20253>[12 กันยายน 2553]

ประกาศ ปับตบแต่ง. โฉมคนรุ่นใหม่และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม. กรุงเทพฯ: (24 มิถุนายน 2552) : 10.

ประกาศ ปับตบแต่ง. การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาศาสตรบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ประกาศ ปับตบแต่ง. ที่ปรึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2556.

ประกาศ ปับตบแต่ง. พัฒนาการของนโยบายเกี่ยวกับการจัดที่ดิน. ใน นโยบายการจัดสรรที่ดินและผลกระทบ : กรณีศึกษา หมู่บ้านในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : เอกสารประกอบการสัมมนา 31 ส.ค. - 1 ก.ย. 2534 ณ ห้องประชุมสวนนิตย จุฬาฯ, หน้า 1-17. จัดโดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท, 2534.

ประยงค์ ดอกคำไย. จากวาทกรรมสู่วัตกรรมการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน. ใน อัจฉรา รักยุติธรรม, บรรณาธิการ, “ผมไม่มีคำตอบ”: 60 ปี อานันท์ กาญจนพันธุ์ กับ 20 ปี ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, หน้า 247-252. เชียงใหม่: พงษ์สวัสดิ์, 2551.

ประยงค์ ดอกลำไย. ที่ปรึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2556.

ปัทมวดี ชูชุกิ และ ชล บุนนาค. โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสังคมไทย. ใน ปกป้อง จันวิทย์, บรรณาธิการ, เศรษฐศาสตร์การเมืองและสถาบัน สำนักท่าพระจันทร์. กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊คส์, 2552.

ปิยะพงษ์ บุษบงก์. การกำหนดนโยบายสาธารณะ: กระบวนทัศน์ แนวทาง ตัวแบบ กรอบ และเทคนิค. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2552.

ฝ่ายข้อมูล มูลนิธิชีววิถี. รัฐบาลตั้งคณะกรรมการชาติแก้ปัญหาที่ดินทำกิน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.biothai.net/node/258>[11 กันยายน 2553]

พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์. โฉนดชุมชนกับการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรมไทย. กรุงเทพธุรกิจ (25 สิงหาคม 2552) : 11.

พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์. ขบวนการต่อสู้เรื่องที่ดินทำกินในประเทศไทย. ใน อัจฉรา รัก ยุติธรรม, บรรณาธิการ, ที่ดินและเสรีภาพ, 27-48. กรุงเทพฯ: Black Lead, 2548.

พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970 – ค.ศ. 1980). พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

พุทธพล มงคลวรรณ. (2551). เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณี ร้องเรียน 2545-2550 “ที่ดินเอกชน”. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551.

เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์. ตัวแบบเครือข่ายนโยบายกับการแก้ไขปัญหาวิวาทะการอธิบายเชิงโครงสร้าง-ผู้กระทำการ (structure-agency). ใน รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการ (Proceedings) การประชุมวิชาการและการนำเสนอผลงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ระดับบัณฑิตศึกษา ครั้งที่ 3 วันที่ 8-9 ธันวาคม พ.ศ.2554. จัดโดย คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554.

มติคณะรัฐมนตรี. วันที่ 2 มีนาคม 2547. แหล่งที่มา: <http://www.cabinet.soc.go.th> [10 สิงหาคม 2553]

มติคณะรัฐมนตรี. วันที่ 2 มีนาคม 2547. [ออนไลน์] แหล่งที่มา:

<http://www.cabinet.soc.go.th>[10 สิงหาคม 2553]

มติชน. (16 กันยายน 2552) : 13.

มติชน. (18 ธันวาคม 2552) : 1.

มติชน. (20 ธันวาคม 2551) : 15.

มติชน. (24 มกราคม 2549) : 1.

มติชน. (4 มีนาคม 2549) : 1, 14.

มติชนออนไลน์. (25 มิถุนายน 2553). [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.matichon.co.th>[7 สิงหาคม 2553]

มติชนออนไลน์. (25 มิถุนายน 2553). แหล่งที่มา: <http://www.matichon.co.th> [7 สิงหาคม 2553]

มยุรี อนุมานราชธน. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: ธรรมคอม, 2549.

มูลนิธิสถาบันที่ดิน. การถือครองและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545.

เมธี สิงห์สุ่ถ้ำ. โฉนดชุมชน กรรมสิทธิ์ซ้อนกรรมสิทธิ์. ไทยโพสต์ (17 พฤษภาคม 2552): 6-7.

เมธี สิงห์สุ่ถ้ำ. ผู้ประสานงาน เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 15 , 20 กันยายน 2553.

เมธี สิงห์สุ่ถ้ำ. รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.thailandreform.net [30 กันยายน 2553]

ยศ สันตสมบัติ. โฉนดชุมชน. กรุงเทพธุรกิจ (16 กุมภาพันธ์ 2552): 11.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง พ.ศ.2475-2530. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2546.

วรวิทย์ ใจจนพล. การเมืองของนโยบายการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย. วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

วาด รวี. บรรณาธิการ. วิกฤต 19 = Crisis nineteen : ลำดับเหตุการณ์บ้านเมือง 19 กันยายน 2549 - 19 พฤษภาคม 2553. กรุงเทพฯ : ศรีปัญญา, 2554.

วารสารเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน. 2 (สิงหาคม 2552).

วารุณี ณ นคร. (2554). ยุทธศาสตร์การสร้างพลังผ่านพื้นที่สื่อของขบวนการทางสังคมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิวัฒน์ คดีธรรมนิตย์, บรรณาธิการ. ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536ข.

วิวัฒน์ คดีธรรมนิตย์, บรรณาธิการ. สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536ก.

เว็บไซต์พรรคประชาธิปัตย์. (2556). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.democrat.or.th[5 มกราคม 2556)

ศยามล ไกรยูรวงศ์และคณะ. (2549). ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541.

สาทิพย์ วงศ์หนองเตย. กรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์. สัมภาษณ์, 5 กุมภาพันธ์ 2556.

- สำนักข่าวประชาธรรม. (22 ธันวาคม 2551). เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ร่อนจดหมายจีมาร์คเร่ง
แก้ปัญหาที่ดิน [ออนไลน์]. สำนักข่าวประชาธรรม สถานีข่าวประชาชน. แหล่งที่มา :
http://www.prachatham.com/detail.htm?code=n6_22122008_01[11 กันยายน
 2553].
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. ปฏิรูปที่ดินในอนาคต ครบรอบวันสถาปนา 29 ปี
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (ม.ป.ป.): (ม.ป.ท.).
- สุรสิทธิ์ วชิรขจร. นโยบายสาธารณะเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: ธเนศวร, 2549.
- เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ, บรรณาธิการ. ประชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา
เล่มที่ 1, 2, และ 3. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญา
สังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542ก.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และ
เครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพฯ: เด็อนตุลา, 2542ข.
- อนุสรณ์ อุณโณ. ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมไทย : เกษตรกรรมยั่งยืนใน
บริบทระบอบสิทธิเหนือทรัพยากร. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการจัดงานมหกรรมเกษตรกรรม
ยั่งยืน, 2547.
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. มองการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ. แปลโดย สายทิพย์
สุคติพันธ์. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2539.
- อรุณ ไชยนิศย์. โฉนดชุมชนกับสิทธิการทำกินของคนรากหญ้า. บ้านเมือง (14 พฤษภาคม
2553): 3.
- อัจฉรา รักยุติธรรม. บรรณาธิการ. ที่ดินและเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: Black Lead, 2548ก.

อัจฉรา รักยุติธรรมและคณะ. ขบวนการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน กรณีศึกษา 7 หมู่บ้านในพื้นที่หนองปลาทราย จังหวัดลำพูน. ใน อัจฉรา รักยุติธรรม, บรรณานิการ, ที่ดินและเสรีภาพ, หน้า 109-133. กรุงเทพฯ: Black Lead, 2548ข.

อานันท์ กาญจนพันธุ์, บรรณานิการ. พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร : กระบวนทัศน์และนโยบาย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. ทิศทางและปัญหาการจัดการที่ดินในสังคมไทย. ใน ศรยุทธ์ เอี่ยมเอื้อยุทธ์ และ วราภรณ์ เรืองคง, บรรณานิการ, รวมบทความ: วิพากษ์แนวคิดแปลงทรัพยากรดินเป็นทุนถึงปัญหาการจัดการที่ดินในสังคมไทย, หน้า 41-49. เชียงใหม่: นพบุรี. 2547.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. มิติชุมชน : วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.

อารีวรรณ คูสันเทียะ. นักวิจัย เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2553.

อุเชนทร์ เชียงแสน. บรรณานิการ. 9-19 : ภาพชีวิต และการต่อสู้ของคนเสื้อแดง จาก 19 กันยายน 49 ถึง 19 พฤษภาคม 53. กรุงเทพมหานคร : ฟาเดียวกัน, 2554.

ภาษาอังกฤษ

Anderson, James E. Public Policy Making. 5th ed. New York: Houghton Mifflin, 2003.

Archer, Margaret S. Realist Social Theory: the Morphogenetic Approach. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

Bentley, F. Arthur. The Process of government. Edited by Peter H. Odegard Cambridge Mass: Harvard University Press, 1967.

Bevir, Mark and David Richards. Decentring Policy Networks: A Theoretical Agenda. Public Administration 87 (2009) : 3-14.

- Bevir, Mark and David Richards. Decentring Policy Networks: Lessons and Prospects. Public Administration 87 (2009b) : 132-141.
- Blaikie, Norman. Approach to Social Enquiry. 2nd ed. Cambridge: Polity, 2007.
- Blaikie, Norman. Designing Social Research. 2nd ed. Cambridge: Polity, 2010.
- Borzel, Tanja A. Organizing Babylon – On the Different Conception of Policy Networks. Public Administration 75 (1998) : 669–693.
- Castells, Manuel. The Rise of the Network Society. Malden Mass: Blackwell, 1998.
- Delanty, Gerald and Piet Strydom. Introduction. In Gerald Delanty and Piet Strydom (eds.). Philosophy of Social Science: The Classic and Contemporary Readings, pp.1-12. Maidenhead: Open University Press, 2003.
- Dowding, Keith. Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. Political Studies 43 (1995) : 136-158.
- Dunn, William N. Public Policy Analysis: an introduction. 3rded. New Jersey: Prentice Hall, 2003.
- Dye, Thomas R. Understanding Public Policy. 8th ed. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- Ethridge and Handleman. Politics in a Changing World: A Comparative Introduction to Political Science 5th Ed. Boston: Wadsworth, 2010.
- Freeman, Leiper J. The Political Process. New York: Doubleday, 1995.
- Ham, Christopher and Michael Hill. Policy Process in the Modern Capitalist State. 2nd ed. New York: HaversterWheatsheaf, 1993.
- Hay, Collin. Structure and Agency. In David Marsh and Gerry Stoker (eds.), Theory and Method in Political Science, pp.189-206. New York: Palgrave Macmillan, 1995.
- Hay, Collin. Political Analysis. New York: Palgrave, 2002.

- Hay, Collin. Political Ontology. In Robert E. Goodin and Charles Tilly (eds.), The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis, pp.78-96. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Heclo, Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment. in A. King (ed.). The New American Political System, pp. 87-124. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978.
- Hill, Michael J. Public Policy Process. 4th ed. London: Pearson Education, 2005.
- Hogwood, W. and L. Gunn. Policy Analysis for the Real World. New York: Oxford University Press, 1984.
- Howlett, Michael and M. Ramesh. Studying Public Policy. 2nd ed. Ontario: Oxford University Press, 2003.
- Jessop, Bob. State Theory: Putting Capitalist States in Their Place. Cambridge: Macmillan, 1990.
- John, Peter. Analysing Public Policy. London: Continuum, 1998.
- Jordan, Grant and Klaus Schubert. A Preliminary Ordering of Policy Network Labels. European Journal of Political Research 21 (1992) : 7-27.
- Kenis, Patrik and Volker Schneider. Policy Network and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In Bernd Marin and Renate Mayntz (eds.). Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Consideration. pp.25-59. Campus Verlag: Westview, 1991.
- Kickert, W.J.M., Erik-Hans Klijn and J.F.M. Koppenjan. (eds.). Managing Complex Networks : Strategies for the Public Sector. London: Sage, 1997.
- Knoke, David. Political Network: The Structural Perspective. New York: Cambridge University Press, 1990.

- Kraft, Michael E. and Scott R. Furlong. Public Policy: Politics, analysis, and alternatives. Washington: CQ, 2004.
- Lester, James P. and Joseph Stewart Jr. Public Policy: An Evolutionary Approach. 2nded. London: Wadsworth, 2000.
- Lowi, Theodore J. The End of Liberalism. New York: Norton, 1969.
- Marsh, David and Martin Smith. Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. Political Studies 48 (2000) : 4–21.
- Marsh, David and Paul Furlong. Introduction. In David Marsh and Gerry Stoker (eds.), Theory and Method in Political Science. 2nd ed, pp.17-41. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Marsh, David. The Development of Policy Network Approach. In David Marsh (ed.) Comparing Policy Networks, pp.3-21. Buckingham: Open University Press, 1998.
- Marsh, David. Meta-Theoretical Issues. In David Marsh and Gerry Stoker (eds.), Theory and Method in Political Science. 3rd ed, pp.212-231. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- McAnulla, Stuart. (2002) Structure and Agency. In David Marsh and Gerry Stoker (eds.), Theory and Method in Political Science. 2nd ed, pp.271-291. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- McFarland Andrew S. (1987) Interest Group and Theories of Power in America. British Journal of Political Science Vol.17: 129-47.
- McPherson Andrew. and Charles Raab. Governing Education. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1988.
- Parsons, Wayne. Public Policy. Northampton: Edward Elgar, 1995.

- Rhodes, R. A. W. Control and Power in Central-Local Government Relation. Social Science Research Council: Gower, 1981.
- Rhodes, R. A. W. Policy Networks: A British Perspective. Journal of Theoretical Politics 2 (1990) : 293-317.
- Rhodes, R.A.W and David Marsh. Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches. In David Marsh and R.A.W. Rhodes (eds.). Policy Network in British Government, pp.1-26. New York: Clarendon, 1992.
- Rhodes, R.A.W. Policy Network Analysis. In Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin (eds.). The Oxford Handbook of Public Policy, pp.425-447. New York: Oxford University Press, 2006.
- Richardsons, Jeremy and Grant Jordan. Governing Under Pressure. Oxford: Robertson, 1979.
- Ripley, Randall B. and Franklin, Grace A. Congress, the Bureaucracy and Public Policy. Homewood: Dorsey, 1981.
- Ritzer, George. Modern Sociological Theory. 7th ed. New York: Mcgraw-Hill, 2008.
- Roskin, Michael., Cord, Robert., Medeiros, James and Jones, Walter. Political Science : An Introduction 6th Ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1997.
- Scott, John. Social Network Analysis: A Handbook. London: Sage, 2000.
- Scott, Warren. The Emergence of Dialectical Theory : Philosophy and Political Inquiry. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.
- Smith, Martin J. The Agricultural Policy Community: Maintaining a Closed Relationship. In David Marsh and R.A.W. Rhodes (eds.). Policy Network in British Government, pp. 27-50. New York: Clarendon, 1992.
- Smith, Martin J. Pressure, Power and Policy. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

Thatcher, Mark. The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks. Journal of Theoretical Politics 10 (1998) : 389 – 416.

Toke, David and David Marsh. Policy Networks and the GM Crops Issue: Assessing the Utility of a Dialectical Model of Policy Networks. Public Administration 81 (2003) : 229-251.

Truman, David B. The Governmental Process. New York: Alfred A. Knopf, 1959.

Wilks, Stepen and Maurice Wright. Comparative Government-Industry Relation: Western Europe, the United States and Japan. Oxford: Clarendon, 1987.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.



ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน
พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่สมควรจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชน และประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้กำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

- ๒ -

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉมชุมชน

ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉมชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล จำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน

(ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉมชุมชน จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

- ๓ -

ข้อ ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ข้อ ๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่มีอยู่ เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
- (๔) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโดยชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโดยชุมชนตามระเบียบนี้
- (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโดยชุมชน รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง
- (๔) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโดยชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินงานโดยชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้
- (๕) ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายและแผนงานของงานโดยชุมชน

- ๙ -

(๖) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๗) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับเงินดชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๘ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

ข้อ ๙ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ ๑๐ ให้จัดตั้งคณะกรรมการตามระเบียบนี้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานเงินดชุมชนในพื้นที่นำร่อง จำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ข้อ ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๓

(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)

นายกรัฐมนตรี

ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงาน โฉนดชุมชน

พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่สมควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงาน โฉนดชุมชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเหมาะสม

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๘ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน จึงให้ออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

- ข้อ ๑ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
 ข้อ ๒ ในประกาศนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกับบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ข้อ ๓ การดำเนินงานประสานงานของคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนแก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งชุมชนได้เข้าครอบครองมาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ และที่ดินของรัฐนั้นสามารถอนุญาตให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ข้อ ๔ ชุมชนที่สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน จะต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ

(๒) มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชน จำนวนอย่างน้อยเจ็ดคน ประธานและกรรมการชุมชนจะต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๒.๑) มีสัญชาติไทย เว้นแต่กรณีที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

(๒.๒) บรรลุนิติภาวะ

(๒.๓) มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินในชุมชนไม่น้อยกว่า ๓ ปี ก่อนวันยื่นคำขอ

(๒.๔) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๒.๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(๒.๖) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๒.๗) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ

หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๓) เป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะ ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ นั้น

(๔) เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ โดยมีกฎระเบียบที่ชัดเจน หรือมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนไม่น้อยกว่า ๓ ปี

ชุมชนใดรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือเป็นชุมชนตามกฎหมายอื่น หากมีคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติที่ไม่ขัดหรือแย้งกับความในข้อ ๔ (๒) สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงาน โฉนดชุมชนได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือชุมชนตามกฎหมายอื่น เป็นคณะกรรมการชุมชนตามวรรคหนึ่ง

ข้อ ๕ ชุมชนที่ประสงค์จะยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงาน ตามแบบและเอกสารหรือหลักฐานที่กำหนด ดังนี้

(๑) แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน

(๒) แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน

(๓) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความ ครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(๔) ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน

(๕) ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๖) เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

ข้อ ๖ ให้สำนักงานทำการตรวจสอบคำขอ เอกสาร หรือหลักฐานของชุมชน ในกรณีนี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้น หรือจังหวัด หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ให้ร่วมทำการตรวจสอบ รวมทั้งอาจสอบถามความคิดเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชุมชนดังกล่าวตั้งอยู่เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย

ให้สำนักงานตรวจสอบคำขอเอกสารหรือหลักฐานของชุมชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา หากมีความจำเป็นต้องทำการตรวจสอบในพื้นที่อาจขยายระยะเวลาออกไปได้แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน ถ้าต้องใช้เวลากว่านั้น ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นรายกรณี และแจ้งเหตุผลความล่าช้าให้คณะกรรมการชุมชนที่อื่นคำขอทราบ

ข้อ ๗ เมื่อคณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้ชุมชนใดดำเนินการ โฉนดชุมชนแล้ว ให้สำนักงานแจ้งมติพร้อมส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามกฎหมายต่อไป

กรณีที่ชุมชนใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการในการดำเนินการ โฉนดชุมชน ให้สำนักงานแจ้งมติของคณะกรรมการไปยังชุมชนที่อื่นคำขอพร้อมทั้งเหตุผลเป็นหนังสือ หากชุมชนที่อื่นคำขอประสงค์ที่จะขอให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนมติ ก็ให้ยื่นเรื่องพร้อมหลักฐานต่อสำนักงานภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับมติดังกล่าวเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณามติของคณะกรรมการไม่ตัดสิทธิของชุมชนที่จะยื่นคำขอใหม่

การดำเนินการในขั้นแจ้งมติคณะกรรมการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามข้อตกลงที่สำนักงานทำไว้กับหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๘ เมื่อสำนักงานได้รับเรื่องการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการจัดให้มีโฉนดชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการดำเนินการ โฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนที่ได้รับอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐาน

โฉนดชุมชนที่ออกให้แก่ชุมชนแต่ละครั้งให้เป็นไปตามระยะเวลาที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐ

ข้อ ๘ ให้คณะกรรมการชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้สอดคล้องกับลักษณะของชุมชน ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ โดยระเบียบดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและมีความเป็นธรรมต่อสมาชิกในชุมชน

(๒) จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยครอบคลุมถึงที่ดินรายละเอียดที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้เป็นผู้บริหารจัดการ

(๓) กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชน โดยความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน

(๔) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

(๕) กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ตลอดจนสอดคล้องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบ หรือพื้นที่ใกล้เคียง

(๖) ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับโฉนดชุมชน

(๗) ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกำหนด รวมทั้งปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างเคร่งครัด

ข้อ ๑๐ เพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ นอกจากหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินแล้ว ให้คณะกรรมการชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน มีหน้าที่จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคให้คณะกรรมการทราบเป็นประจำปีละครั้ง

ข้อ ๑๑ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐอย่างน้อยเก้าสิบวัน ให้ชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนที่ประสงค์จะดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป ยื่นคำขอต่อมำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการมีมติว่าควรถือชุมชนนั้นดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป ให้สำนักงานแจ้งมติของคณะกรรมการแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐต่อจากการอนุญาตก่อนหน้านี้

ข้อ ๑๒ หากพบว่าชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนใด มีการกระทำขัดต่อกฎหมายหรือข้อกำหนดตามประกาศของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือเพื่อให้ชุมชนทำการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาอันสมควร หากชุมชนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามแต่ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ ให้สำนักงานแจ้งเตือนเป็นหนังสืออีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ชุมชนปฏิบัติตามในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินเก้าสิบวัน หากชุมชนยังไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง ให้สำนักงานนำเสนอคณะกรรมการพิจารณา หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นชอบให้เพิกถอนการดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้สำนักงานแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาเพิกถอนการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพิกถอนการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแจ้งเป็นหนังสือแก่สำนักงานเพื่อยกเลิกโฉนดชุมชนและประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบ

ข้อ ๑๓ ชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน หากไม่ประสงค์ที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป ให้แจ้งความประสงค์ พร้อมทั้งแผนงานในการขุดเลิกการดำเนินงานโฉนดชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หนี้สินและภาระที่มีต่อทางราชการ เป็นหนังสือต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนการขุดเลิก เมื่อคณะกรรมการมีมติให้ขุดเลิกแล้ว ให้ถือว่าชุมชนนั้นพ้นจากการะการดำเนินงานโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐนั้น ให้นำความในข้อ ๑๑ มาใช้โดยอนุโลม

ข้อ ๑๔ ชุมชนที่มีความประสงค์จะดำเนินงานในรูปแบบโฉนดชุมชนในที่ดินอื่นนอกจากที่ดินของรัฐ อาจยื่นคำขอรับการสนับสนุนต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการมีมติให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวในแบบเดียวกันกับชุมชนในที่ดินของรัฐเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน ในการนี้ ให้จัดทำโฉนดชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมขอคดลงสนับสนุนการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนเพื่อเป็นหลักฐาน

ข้อ ๑๕ ให้สำนักงานจัดทำฐานข้อมูลของชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่อนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อร่วมกันติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยเคร่งครัด หากมีปัญหาให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเร็ว

ข้อ ๑๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓
 สาทิตย์ วงศ์หนองเคย
 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
 ประธานกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
ที่ ๙๖๖ ๖๐๔๕๖

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

ตามที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ได้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐบาลแก้ไข ปัญหาที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ โดยขอให้รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อกำกับดูแล ติดตาม และเร่งรัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

เพื่อให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาดูแลเดือดร้อนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เรียบร้อยและครอบคลุมในทุกประเด็นปัญหา อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑(๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงให้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไข ปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

๑) นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
๒) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิรักษ์ วงศ์หนองผุย)	รองประธานกรรมการ
๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ
๕) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
๖) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
๗) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	กรรมการ
๘) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์	กรรมการ
๙) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายถาวร เสนเนียม)	กรรมการ
๑๐) อัยการสูงสุด	กรรมการ
๑๑) ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๑๒) ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
๑๓) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ

๑๐๘๖ ปลัดกระทรวง

๑๘) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
๑๙) ปลัดกระทรวงการพาณิชย์และกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ	กรรมการ
๒๐) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
๒๑) ปลัดกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ
๒๒) ผู้อำนวยการสำนักงานประกอบ	กรรมการ
๒๓) นายเนรมิตร อิบครองบัว	กรรมการ
๒๔) นายปราโมทย์ มณีบุญใหญ่	กรรมการ
๒๕) นางสาวพรพรรณ พรหมศรี	กรรมการ
๒๖) นางประทีป เทชะรายานนท์	กรรมการ
๒๗) นายบุญ แซ่จุง	กรรมการ
๒๘) นายสุรพล สิมวีรักษ์	กรรมการ
๒๙) นายอภิสิทธิ์ กลิ่นชัย	กรรมการ
๓๐) นายประยงค์ ดอกคำโย	กรรมการ
๓๑) นายสุเนศวร์ กุศล	กรรมการ
๓๒) นายไธว ชาติชัย	กรรมการ
๓๓) นายคมสันต์ จันทร์อ่อน	กรรมการ
๓๔) นางกัญญา ปิ่นนิตี	กรรมการ
๓๕) นายไพโรจน์ พลเดช	กรรมการ
๓๖) นายสุเมธชัย วัฒนสาร	กรรมการ
๓๗) พร. ปรัชมาศ มีเจตต์	กรรมการ
๓๘) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการและเลขานุการ
๓๙) ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์การชุมชน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๔๐) นางสาวพรมทิพย์ สารัญจิตต์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๒. สำนักงานที่

๑) กักหนคนนโยบาย กระทรวง ภาครัฐ และงบประมาณ ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคาเมรื้อแดนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ภายใต้การอนุของรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนโยบายรัฐบาล

๒) อำนาจการ เจริญการค้าและเงินงาน และติดตามผลการดำเนินการของส่วนราชการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคอยอนุกรรมการที่ไว้รับผิดชอบด้านนี้

๗๕/๒๕๖๕

- ๓ -

๓) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงานหรือบุคคล เพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงาน
 งานที่คณะกรรมการมอบหมาย

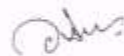
๔) เชิญผู้แทนส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและบุคคล เข้าร่วมประชุม ซึ่งอาจ ให้อิฐูล
 หรือจัดส่งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานแก้ไขปัญหา

๕) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

๖) ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่แต่งตั้ง ได้ริ้คำเบ็ยเล็อง
 ค่าเช่าที่ถัก ค่าพาหนะเดินทาง และอื่นๆ อันเพ็งมีตามระเบียบทางราชการ สำหรับการเบิกจ่ายเบ็ย
 ตามพระราชกฤษฎีกาเบ็ยประชุงกรรมการ พ.ศ.๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ใ้เบ็ยกจ่ายค่าใ้-ใ้จ่ายต่างง จาก
 สำนักงบประมาณสำนักนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๓



(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)

นายกรัฐมนตรี



คำสั่งคณะกรรมการอำนวยการ
เพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย
ที่ ๑ /๒๕๕๒
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๗๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๒ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่ดำเนินงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานหรือบุคคล เพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๓ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว คณะกรรมการอำนวยการ ฯ จึงมีมติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ รวม ๖ คณะ และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินเอกชนปล่อยทิ้งร้าง และเหมืองแร่ ประกอบด้วย

- | | |
|---|------------------|
| ๑.๑ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย | ประธานอนุกรรมการ |
| (นายถาวร เสนเนียม) | |
| ๑.๒ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี | อนุกรรมการ |
| ๑.๓ ปลัดกระทรวงมหาดไทย | อนุกรรมการ |
| ๑.๔ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม | อนุกรรมการ |
| ๑.๕ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย | อนุกรรมการ |
| หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการ
ความมั่นคงภายใน | |
| ๑.๖ อธิบดีกรมการปกครอง | อนุกรรมการ |
| ๑.๗ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น | อนุกรรมการ |
| ๑.๘ อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน
และการเหมืองแร่ | อนุกรรมการ |
| ๑.๙ ที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ กรมที่ดิน | อนุกรรมการ |
| ๑.๑๐ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย | อนุกรรมการ |

สำเนาถูกต้อง

๓/๕
(นายถาวร เสนเนียม)
/๑.๑๑ ผู้อำนวยการ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย


-๒-

๑.๑๑	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	อนุกรรมการ
๑.๑๒	ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศที่ กรมที่ดิน	อนุกรรมการ
๑.๑๓	นายไสว มาลัย	อนุกรรมการ
๑.๑๔	นายปราโมทย์ ผลภิญโญ	อนุกรรมการ
๑.๑๕	นายประชัน ชำนาญวงศ์	อนุกรรมการ
๑.๑๖	นายติเรก กองเงิน	อนุกรรมการ
๑.๑๗	นายหมื่น บุญหลวง	อนุกรรมการ
๑.๑๘	นายวันรบ อินทวงศ์	อนุกรรมการ
๑.๑๙	นายวิษณุพงษ์ คำบุญ	อนุกรรมการ
๑.๒๐	นายจารุวัฒน์ หล่อใจ	อนุกรรมการ
๑.๒๑	นายสุมิตรชัย หัตถสาร	อนุกรรมการ
๑.๒๒	อธิบดีกรมที่ดิน	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑.๒๓	ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๒๔	นายประยงค์ ดอกลำไย	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๒๕	นายเหมราช ลพหนองบัว	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

๑. ตรวจสอบข้อเท็จจริง แก้ไขปัญหาและ/หรือเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ ที่ดินเอกชนปล่อยทิ้งร้างและการเหมืองแร่ ตามกรอบนโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการกำหนดภายใน ๙๐ วัน ทั้งนี้ ให้คณะอนุกรรมการ ฯ ทุกคณะ เริ่มดำเนินการภายใน ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันที่คำสั่งแต่งตั้ง
๒. เชิญผู้แทนส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐและบุคคล เข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงให้ข้อมูล รวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหา
๓. มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามความเห็นของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย
๔. รายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจน ปัญหา อุปสรรค ให้คณะกรรมการ ฯ ทราบทุก ๑๕ วัน
๕. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

สำเนาถูกต้อง


(นาง. นิตยา (พัฒน์สาร))
นักวิชาการนโยบาย/ชำนาญการพิเศษ
/ ๒. คณะ...

- ๓ -

๒. คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้อื่น ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย

๒.๑	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ประธานอนุกรรมการ
๒.๒	ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	อนุกรรมการ
๒.๓	เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	อนุกรรมการ
๒.๔	ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๒.๕	ผู้อำนวยการกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	อนุกรรมการ
๒.๖	ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	อนุกรรมการ
๒.๗	นายสุน สุรียสส	อนุกรรมการ
๒.๘	นายพูนศักดิ์ ขวัญชอบ	อนุกรรมการ
๒.๙	นายเด่น คำหล่ำ	อนุกรรมการ
๒.๑๐	นางกัญญา ปันกิติ	อนุกรรมการ
๒.๑๑	นายสุชาติ สงจันทร์	อนุกรรมการ
๒.๑๒	นายสมนึก พุดนวล	อนุกรรมการ
๒.๑๓	นายเศกศิลป์ เสนาะพรไพโร	อนุกรรมการ
๒.๑๔	นายสมกัน ระวีโส	อนุกรรมการ
๒.๑๕	นายวัชรินทร์ อุประโจ	อนุกรรมการ
๒.๑๖	นายเดชภัฒน์ มโนวงศ์	อนุกรรมการ
๒.๑๗	นายสมเกียรติ ใจงาม	อนุกรรมการ
๒.๑๘	อธิบดีกรมป่าไม้	อนุกรรมการ
๒.๑๙	อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	อนุกรรมการ และเลขานุการ
๒.๒๐	นายปราโมทย์ ผลภิญโญ	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
๒.๒๑	นางสาวบัณฑิตา อย่างดี	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

สำเนาถูกต้อง

นางสาวบัณฑิตา อย่างดี

- ๔ -

อำนาจหน้าที่

๑. ตรวจสอบข้อเท็จจริง แก้ไขปัญหาและ/หรือเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ และที่ป่าไม้อื่น ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามกรอบนโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการกำหนดภายใน ๙๐ วัน ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการฯ ทุกคณะ เริ่มดำเนินการภายใน ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งแต่งตั้ง

๒. เชิญผู้แทนส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐและบุคคล เข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงให้ข้อมูล รวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหา

๓. มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามความเห็นของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

๔. รายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจน ปัญหา อุปสรรค ให้คณะกรรมการฯ ทราบทุก ๑๕ วัน

๕. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๓. คณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดิน ส.ป.ก. ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย

๓.๑	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ประธานกรรมการ
๓.๒	ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	อนุกรรมการ
๓.๓	อธิบดีกรมป่าไม้	อนุกรรมการ
๓.๔	อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน	อนุกรรมการ
๓.๕	ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๓.๖	นายบุญฤทธิ์ ภิรมย์	อนุกรรมการ
๓.๗	นายสมศักดิ์ เพชรจ้อย	อนุกรรมการ
๓.๘	นายสุชาญ แก้วยงค์	อนุกรรมการ
๓.๙	นายจ่านงค์ มณีवाल	อนุกรรมการ
๓.๑๐	นายมานะ การดี	อนุกรรมการ
๓.๑๑	เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	อนุกรรมการและเลขานุการ
๓.๑๒	ผู้อำนวยการสำนักประกาศและกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๓.๑๓	นายสุรพล สงมริกษ์	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

สำเนาถูกต้อง

(นายสุรพล สงมริกษ์)
/อำนาจ...
มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

อำนาจหน้าที่

- ๑. ตรวจสอบข้อเท็จจริง แก้ไขปัญหาและ/หรือเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหากับที่ดินในเขตสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกรอบนโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการกำหนดภายใน ๙๐ วัน ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการฯ ทุกคณะ เริ่มดำเนินการภายใน ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันที่มียกคำสั่งแต่งตั้ง
- ๒. เชิญผู้แทนส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐและบุคคล เข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงให้ข้อมูล รวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญห
- ๓. มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามความเห็นของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย
- ๔. รายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจน ปัญหา อุปสรรค ให้คณะกรรมการฯ ทราบทุก ๑๕ วัน
- ๕. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๔. คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและสินเชื่อของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย

- ๔.๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาลังคม ประธานอนุกรรมการและความมั่นคงของมนุษย์
- ๔.๒ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง อนุกรรมการที่ได้รับมอบหมาย
- ๔.๓ ปลัดกระทรวงการคลัง อนุกรรมการ
- ๔.๔ ปลัดกระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อนุกรรมการ
- ๔.๕ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อนุกรรมการ
- ๔.๖ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อนุกรรมการ
- ๔.๗ ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน อนุกรรมการ
- ๔.๘ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทน อนุกรรมการ
- ๔.๙ นายอภัยยุทธ์ จันทรพา อนุกรรมการ
- ๔.๑๐ นางประทีน เวคะวากยานนท์ อนุกรรมการ
- ๔.๑๑ นางนุชนารถ แทนทอง อนุกรรมการ
- ๔.๑๒ นางทองเชื้อ วระสุน อนุกรรมการ
- ๔.๑๓ นายสุชิน เอี่ยมอินทร์ อนุกรรมการ
- ๔.๑๔ นายบุญเลิศ วิเศษปรีชา อนุกรรมการ
- ๔.๑๕ ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อนุกรรมการและเลขานุการ

สำเนาถูกต้อง
 (นางอภัยยุทธ์ จันทรพา)
 นักวิชาชำนาญพิเศษ: ๓๐๔ ๒๒๕๕๕๕

- ๗ -

๕.๑๖ รองอธิบดีกรมธนารักษ์ ตำแหน่งที่ราชพัสดุ	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
๕.๑๗ นายประภาส ปิ่นตบแต่ง	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

๑. ตรวจสอบข้อเท็จจริง แก้ไขปัญหาและ/หรือเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ตามกรอบนโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการกำหนดภายใน ๙๐ วัน ทั้งนี้ ให้คณะอนุกรรมการฯ ทุกคณะ เริ่มดำเนินการภายใน ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันที่คำสั่งแต่งตั้ง
 ๒. เฝ้าดูผู้แทนส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐและบุคคล เข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงให้ข้อมูล รวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหา
 ๓. มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามความเห็นของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย
 ๔. รายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจน ปัญหา อุปสรรค ให้คณะกรรมการฯ ทราบ ทุก ๑๕ วัน
 ๕. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
๖. คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน ประกอบด้วย

๖.๑ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย)	ประธานอนุกรรมการ
๖.๒ อธิบดีกรมที่ดิน	อนุกรรมการ
๖.๓ อธิบดีกรมธนารักษ์	อนุกรรมการ
๖.๔ รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (นายสถิตย์พงษ์ สุขุภัทท์)	อนุกรรมการ
๖.๕ นายไพสิฐ พาณิชยกุล	อนุกรรมการ
๖.๖ นายไพโรจน์ พลเพชร	อนุกรรมการ
๖.๗ นายสุมิตรชัย หัตถสาร	อนุกรรมการ
๖.๘ นายวิทยา อภรณ์	อนุกรรมการ
๖.๙ นายประภาส ปิ่นตบแต่ง	อนุกรรมการ
๖.๑๐ นายประยงค์ ดอกคำไย	อนุกรรมการ
๖.๑๑ นางสาวดวงมณี เสาวกุล	อนุกรรมการ
๖.๑๒ นายสมชาย ปรีชาศิลป์กุล	อนุกรรมการ

สำเนาถูกต้อง

(นายสถิตย์พงษ์ สุขุภัทท์)
อธิบดีกรมที่ดิน

- ๘ -

๖.๑๓	นางสาวพงษ์ทิพย์ สารัญจิตต์	อนุกรรมการ
๖.๑๔	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	อนุกรรมการและเลขานุการ
๖.๑๕	ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมที่ดิน	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
๖.๑๖	นางสาวศยามล ไกรยูรวงศ์	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

๑. ศึกษาแนวทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ เพื่อรองรับนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐบาล เช่น โฉนดชุมชน ชนาคารที่ดิน มาตรการทางภาษี การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ฯลฯ ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน ทั้งนี้ ให้คณะอนุกรรมการฯ ทุกคณะ เริ่มดำเนินการภายใน ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันที่คำสั่งแต่งตั้ง

๒. เชิญผู้แทนส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐและบุคคล เข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงให้ข้อมูล รวมทั้งจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหา

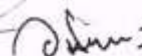
๓. มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามความเห็นของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

๔. รายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจน ปัญหา อุปสรรค ให้คณะกรรมการฯ ทราบทุก ๑๕ วัน

๕. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒



(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหา
ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

สำเนาถูกต้อง

ภาคผนวก ข.

**ข้อเสนอต่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เกี่ยวกับนโยบายและแนวทาง มาตรการการ
แก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดย
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)**

**ภาพรวมปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ความขัดแย้งระหว่างคนจนไร้
ที่ดินและหน่วยงานภาครัฐ**

ปัญหาพื้นฐาน

1) ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าประมาณ 100 ล้านไร่ เป็นพื้นที่การเกษตร 130 ล้าน ไร่ ทรัพยากรที่ดินในประเทศไทยมีเพียงพอสำหรับการใช้ประโยชน์ของคนไทยทุกคนใน ประเทศ ถ้าทรัพยากรที่ดินเหล่านี้จะมีการจัดสรร แบ่งปัน และกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรม

2) ข้อมูลจากการวิจัยพบว่าประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศคือ ประมาณ 90 % มีที่ดินถือครองแค่ไม่ถึง 1 ไร่ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มเล็ก ที่เหลือ 10 % มีที่ดินถือครองคนละมากกว่า 100 ไร่ ซึ่งให้เห็นถึง ความเหลื่อมล้ำของสัดส่วนคนในสังคมไทยที่มีที่ดินน้อยและมีที่ดินมาก

3) ข้อมูลจากการวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย ปี 2544 พบว่า 70 % ของที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึง 50 % ประเมินความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจ 127,000 ล้านบาทต่อปี ข้อมูลบ่งชี้ว่า มีคนจำนวนหนึ่งในสังคมไทยถือครองที่ดินจำนวนมากไว้ โดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์อะไร หากเก็บไว้เพื่อเก็งกำไร เป็นสินค้าเพื่อขายต่อ

4) ในขณะที่ข้อมูลจากการจดทะเบียนคนจนของกระทรวงมหาดไทยระบุว่า มีประชาชนมาลงทะเบียนว่าตนเองมีปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยนับ รวมได้ 4.2 ล้านปัญหา แบ่งเป็นคนไม่มีที่ดินเลย 1.3 ล้านคน มีที่ดินทำกินอยู่บ้างแต่ไม่พอทำกินแม้ในรูปแบบเศรษฐกิจพอเพียง 1.6 ล้านคน ขอเช่าที่ดินรัฐและครอบครองที่ดินรัฐอยู่ 3 แสนคน รวมแล้วมีเกษตรกรและคนไร้ที่ดินในสังคมไทยที่มีปัญหาที่ดินทำกินไม่น้อยกว่า 3.2 ล้านครอบครัว ข้อมูล จากการสำรวจและการวิจัยเรื่องที่ดินจากทุกสถาบันไซ้ทุกครั้งว่าปัญหาที่ดิน เป็นปัญหาที่เกษตรกรทั่วประเทศเห็นว่าสำคัญ และวิกฤตสำหรับเกษตรกรไทย แต่รัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ มีเพียงมาตรการสำรวจและศึกษาวิจัยต่อไป โดยไม่มีมาตรการแก้ไขที่เป็นรูปธรรม

รากฐานของปัญหา

1) การแก้ไขปัญหาระยะที่ดินทำกินในสังคมไทยที่ผ่านมา ไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมใน สังคม แต่มุ่งเน้นการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินให้กับเอกชนและ เกษตรกร ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอนไรที่ดินได้

2) สังคมไทยไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน ใครรวยก็มีสิทธิซื้อที่ดินจำนวนเท่าไรมาถือครองไว้ก็ได้ จะซื้อครึ่งหรือค่อนประเทศก็ไม่มีใครจำกัดสิทธิได้ ในขณะที่คนจนจะสูญเสียที่ดินและไร่นาทำกินจำนวนมากก็ล้านครอบครัวก็ได้ รัฐบาลไม่ได้ใช้อำนาจเข้าไปจัดการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน

3) สังคมไทยไม่มีกฎหมายภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญที่จะทำให้คนที่ถือครองที่ดินจำนวนมากเอา ไร่ และไม่ได้ใช้ประโยชน์ ต้องเสียภาษีที่ดินจำนวนมาก ในระดับที่ไม่สามารถเก็บกักที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร ต้องปล่อยขายที่ดินออกมา ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถซื้อที่ดินเหล่านั้นไว้เพื่อนำมาปฏิรูปจัดสรรให้กับเกษตรกรที่ต้องการที่ดินทำกิน

4) การปฏิรูปที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ปี 2518 ที่ ต้องการให้รัฐใช้อำนาจและมาตรการต่างๆ นำที่ดินที่ถือครองโดยเอกชน มากระจายให้กับคนจนไร่นาที่ดิน แต่กลับเบี่ยงเบนประเด็นไปที่การจัดสรรที่ป่าสงวนแห่งชาติให้กับเอกชน

5) ที่ผ่านมามีคนจนไร่นาที่ดินและไร่นาอยู่อาศัย ไม่มีช่องทางและไม่สามารถเข้ามาใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน ให้เกิดความเป็นธรรมได้ การแก้ไขปัญหาระยะที่ดินรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ภาครัฐ ส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชั่น ขาดการตรวจสอบ และกรณีพิพาทความขัดแย้งเรื่องที่ดินจำนวนมาก

ปรากฏการณ์ความขัดแย้ง

1) ใน ภาคเหนือ ภาคอีสานและภาคใต้ มีการออกเอกสารที่ดินโดยมิชอบ ผิดกฎหมาย ในหลายกรณีทั้งในที่ดินเอกชน ที่ดินที่ชุมชนใช้ประโยชน์อยู่ เช่น ที่ดินทำกิน ที่ป่าชุมชน ที่สาธารณประโยชน์ และที่ ส.ป.ก. ที่ดินที่ถูกออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบเหล่านี้ ต่อมาได้ถูกนำไปเป็นหลักทรัพย์สินค้ำประกันเงินกู้ กลายเป็นหนี้เน่า NPL ถูกธนาคารฟ้องยึดและขายทอดตลาด กลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่อประชาชนมีมาตรการการแก้ไขปัญหาระยะที่ดินที่เป็นรูปธรรม โดยการ

เข้าทำกินปฏิรูปการถือครองโดยประชาชน รัฐได้ใช้อำนาจทางกฎหมายกับคนจนไรที่ดินเหล่านี้ ด้วยการจับกุมดำเนินคดีความ

2) ในภาคเหนือ ภาคใต้และภาคอีสาน ด้วยความจำกัดในข้อมูล รัฐได้ประกาศเขตป่าอนุรักษ์ และเขตป่าสงวน บนพื้นที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย ที่สาธารณประโยชน์และที่ป่าชุมชนของชาวบ้าน ก่อให้เกิดกรณีพิพาทความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และชาวบ้าน ซึ่งกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินและการแก้ไขปัญหาอยู่ถาวรที่ภาครัฐ ปัจจุบันรัฐบาลได้ใช้อำนาจทางกฎหมายที่แข็งแกร่งมากขึ้น นอกจากฟ้องร้องคนจนในคดีอาญาแล้ว ยังฟ้องร้องเพิ่มในคดีแพ่ง เรียกร้องให้คนจนจ่ายค่าเสียหายให้กรมอุทยานฯ ครอบคลุมวงละ 2-5 ล้านบาท ต่อครอบครัว

3) ในภาคอีสานและภาคใต้ รัฐได้อนุญาตให้บริษัทเอกชนสัมปทานเช่าพื้นที่ป่าสงวนระยะยาวเพื่อทำกิจการเหมืองแร่ ปิโตรเคมี เศรษฐกิจ ยุคาลิปตัส ยางพารา และปาล์มน้ำมัน เมื่อเอกชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเกินกว่าสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าหมดลง คนจนไรที่ดินเรียกร้องให้รัฐหยุดสัญญาเช่าแต่ไม่เป็นผล เมื่อประชาชนมีมาตรการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง โดยการเข้าทำกินปฏิรูปที่ดินการถือครองโดยประชาชน รัฐได้ใช้อำนาจทางกฎหมาย ด้วยการจับกุมดำเนินคดีข้อหารุนแรง นอกจากนี้ ในหลายพื้นที่ของภาคอีสาน และภาคเหนือตอนล่าง รัฐบาลได้ดำเนินการอพยพขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยเดิม โดยไม่มีมาตรการช่วยเหลือแต่ประการใด สภาพปัจจุบัน กลุ่มชาวบ้านดังกล่าวข้างต้นยังอยู่ในภาวะไรที่ดินทำกิน ต้องอาศัยแรงงานรับจ้างในการดำรงชีพเป็นด้านหลัก

4) ในขณะที่ยุทธศาสตร์มากกว่า 3,700 ชุมชน ทั่วประเทศ อยู่ในภาวะสิ้นคลอน ไม่ได้ถูกรับรองและไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย อยู่ในสภาพที่จะถูกไล่ออกจากหน่วยงานภาครัฐ และบริษัทธุรกิจเอกชนวันใดก็ได้

ปรากฏการณ์ ที่กล่าวแล้วข้างต้น คือสภาพปัญหา และข้อพิพาทที่เกิดขึ้นของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ซึ่งในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เครือข่ายได้ดำเนินการผลักดันข้อเสนอต่อรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เร่งรัด และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการแก้ไขปัญหา ยังคงเป็นไปอย่างล่าช้า และขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้เดือดร้อน ทำให้สภาพปัญหาเหล่านี้ยังคงปรากฏอยู่โดยทั่วไปในหลายพื้นที่

กล่าวสำหรับรัฐบาลปัจจุบัน ภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ได้จัดกิจกรรมรำลึก 33 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย (สชท.) ในวันที่ 17 - 19 พฤศจิกายน 2550 ณ ลานคนเมือง ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร โดยได้เชิญตัวแทนพรรคการเมืองเข้าร่วมนำเสนอนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยของเกษตรกร ชาวนา ชาวไร่ และคนจนเมือง ในกรณีนี้ พรรคประชาธิปัตย์ได้ส่งนายจรินทร์ ลักษณวิศิษฐ์ เป็นตัวแทนเข้าร่วมเวทีดังกล่าวด้วย ซึ่งมีสาระสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นจริง หากมีการผลักดันร่วมกันต่อไป

หลักการสำคัญของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน : เพื่อสร้างความมั่นคงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนจนไร้ที่ดิน และคนจนไร้ที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ

1) ที่ดินเป็นทรัพยากรของสังคมและทรัพยากรการผลิตที่สำคัญ สังคมจะต้องมีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ให้คนจนและเกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร และความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

2) รัฐ มีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิในการอยู่อาศัยและทำมาหากินของเกษตรกรและคนจน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม มิใช่การยึดตามตัวบทกฎหมายที่ขัดแย้งกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของสังคมท้องถิ่น

3) ที่ดิน ที่กักตุนไว้เพื่อเก็งกำไร มีเจ้าของ แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์ คือตัวบ่งชี้ความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ควรถูกมาใช้ในการผลิตและจัดสรรให้มีประโยชน์ต่อเกษตรกรไร้ที่ดิน และคนจนไร้ที่อยู่อาศัยอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมในการใช้ที่ดิน

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

มาตรการเร่งด่วน

1) ยุติปัญหาการใช้ความรุนแรงของหน่วยงานภาครัฐกับคนจนไร้ที่ดิน ที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดกฎหมายของรัฐ เช่น การอพยพโยกย้าย การทำลายชีวิตทรัพย์สิน การใช้กฎหมายข่มขู่และคุกคามชาวบ้านผู้เดือดร้อน

- 2) ยุติการจับกุมดำเนินคดีกับชาวบ้านที่มีข้อพิพาทเรื่องที่ดินกับรัฐ จนกว่าการแก้ไข ปัญหาในทางนโยบายจะแล้วเสร็จ และกรณีที่มีการจับกุมดำเนินคดีกับชาวบ้านผู้เดือดร้อน ให้ รัฐบาลออกกฎหมายนิรโทษกรรมกับชาวบ้านโดยเร่งด่วน
- 3) ยุติการไล่อพยพชุมชนแออัด ตั้งคณะกรรมการที่ชุมชนมีส่วนร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดิน
- 4) ใน กรณีพื้นที่ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขปัญหา ให้ราษฎรสามารถเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินทำกินเดิมได้ โดยมีให้มีการขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด
- 5) ให้ รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมในการแก้ไขปัญหาของ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยมีองค์ประกอบของตัวแทนรัฐบาล และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง กับผู้แทนเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ให้ ดำเนินการภายใน 30 วัน ภายหลังจากแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

มาตรการระยะสั้น

- 1) จัดตั้งคณะกรรมการในรูปองค์กรอิสระ เพื่อดำเนินการตรวจสอบการถือครอง และทำ ประโยชน์ที่ดินของเอกชน บริษัทธุรกิจและนักการเมืองที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ สัญญาเช่า สัมปทานที่ดินรัฐขนาดใหญ่ และเจ้าพนักงานที่ดินที่มีพฤติกรรมไม่เป็นกลาง
- 2) เพิกถอนที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ และและที่ดินที่เจ้าของทอดทิ้งไม่ทำ ประโยชน์ นำมาปฏิรูปการถือครองให้กับคนจนไร้ที่อยู่อาศัยและคนจนไร้ที่ดินทำกิน คุ้มครองและ เคารพสิทธิขององค์กรชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการ ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของคนในสังคมท้องถิ่น โดยไม่ใช้มาตรการทางกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม บังคับและล่วงละเมิดสิทธิของสังคม ท้องถิ่น
- 3) ชะลอการประกาศเขตหรือการขยายเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และ เขตพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายอื่นๆ จนกว่ากระบวนการตรวจสอบพิสูจน์รับรองสิทธิของเกษตรกรที่ ได้รับผลกระทบ จากนโยบาย กฎหมายเหล่านี้จะแล้วเสร็จ
- 4) ประกาศนโยบายหยุดการไล่อพยพชุมชนแออัด และตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการไล่อพยพชุมชน โดยชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และแสวงหาแนวทางแก้ปัญหา ตามแนวนโยบายบ้านมั่นคง

5) ให้รัฐบาลมีคำสั่งยุติการดำเนินการผลักดันโครงการคาร์บอนเครดิต ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.)ที่จะนำพื้นที่สวนป่า ออป. ประมาณ ๒๐๐ แปลงเนื้อที่ทั้งสิ้น ๑.๒ ล้านไร่เข้าร่วมโครงการดังกล่าว ตามข้อตกลงการพัฒนากลไกแบบสะอาด (CDM) ในพิธีสารเกียวโต ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่สวนป่า ออป. หลายแห่งทับซ้อนหรือมีการปลูกสร้างทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน และอยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะทำงานร่วม ดังนั้น รัฐบาลต้องดำเนินการเร่งรัดตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นให้แล้วเสร็จ จากนั้นให้นำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้กับประชาชนผู้เดือดร้อนต่อไป

มาตรการระยะยาว

1) ดำเนินการแก้ไข เพิกถอนหรือยกเลิกกฎหมายและนโยบาย มติ คำสั่ง ระเบียบข้อบังคับ และกลไกที่มีผลกระทบและปิดกั้นต่อสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการ ทรัพยากร 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) อุดหนุนช่วยเหลือเกษตรกรรายกลางจนอย่างเต็มที่ โดยการยกเลิกหนี้สินอันเกิดจากนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐ สนับสนุนระบบเกษตรกรรมยั่งยืนที่ปลอดภัยต่อผู้ผลิตและผู้บริโภค ประกันราคาพืชผลการผลิตให้คุ้มกับต้นทุนการผลิตที่เกษตรกรต้องจ่ายไป ช่วยเหลือด้านการแปรรูปผลผลิตและสนับสนุนการขายผลผลิตในตลาดท้องถิ่น ยุติการใช้นโยบายทางเศรษฐกิจและการค้าเสรี ที่บีบให้เกษตรกรทำการผลิตภายใต้กลไกตลาดที่ถูกผูกขาดโดยบริษัทธุรกิจส่งออกขนาดใหญ่

4) การกำหนดมาตรการทางด้านกฎหมาย และนโยบายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นระบบ ได้แก่ การแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยรับรองสิทธิการปฏิรูปที่ดินโดยประชาชน การกำหนดอัตราภาษีที่ดินแบบก้าวหน้า การกำหนด

เขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดตั้งธนาคารที่ดิน อนุญาตให้ชุมชนแออัดที่อยู่อาศัยในที่ดินรัฐ
สามารถเช่าที่ดินเพื่อพัฒนาที่ อยู่อาศัยได้ 30 ปี

ธันวาคม 2551

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

แถลงการณ์เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เรื่อง นโยบายของรัฐบาลกรณีการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรที่ยากจนในรูปของธนาคารที่ดินและโฉนดชุมชน

นับจากคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 โดยนโยบายเศรษฐกิจ ด้านเกษตรเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน รัฐบาลได้มีนโยบาย “จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ใน ที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร” นั้น

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย อันประกอบด้วย เครือข่ายสลัม 4 ภาค, สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายชนเผ่าและชาติพันธุ์, เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสานและเครือข่ายองค์กรชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด ซึ่งเป็นเครือข่ายประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายการจัดการที่ดินของรัฐ ที่ผ่านมา ขอแถลงท่าทีและข้อเรียกร้องต่อนโยบายดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. เราเห็นว่า ความล้มเหลวของการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินที่ผ่านมา เกิดจากนโยบายของรัฐที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานการกระจายการถือครอง ที่ดินอย่างเป็นธรรมในสังคม แต่มุ่งเน้นการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินให้กับเอกชนและ เกษตรกร จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาคนไร้ที่ดินได้

2. เราเห็นว่า นโยบายการจัดการที่ดินของรัฐที่ไม่มีมาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน ไม่มีการจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ไม่มีการเก็บภาษีมรดกและภาษีทรัพย์สิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและมี การทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ป้องกันการผูกขาดที่ดินรวมทั้งนโยบายเกษตรกระแสหลัก คือสาเหตุสำคัญที่ทำให้ที่ดินคนจนต้องสูญเสียที่ดินและไร้ที่ดินทำกิน

3. เราเห็นว่า ความผิดพลาดของนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐที่ผ่านมา เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ปี 2518 ที่ ต้องการให้รัฐใช้อำนาจและมาตรการต่างๆ นำที่ดินที่ถือครองโดยเอกชนมากระจายให้กับคนจนไร้ที่ดิน แต่รัฐบาลหลายคณะที่ผ่านมากลับบิดเบือนการปฏิรูปที่ดินโดยการเอาการจัดสรร เอาที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อจัดให้กับเอกชนที่เป็นพวกพ้องบริวารของตน

4. ประการสำคัญ การจัดการที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง กระบวนการจัดการที่ดินที่ผ่านมา เกษตรกรรายย่อยคนจนไร้ที่ดินและไร้ที่อยู่อาศัย ไม่มีช่องทางในการกำหนดนโยบายและไม่สามารถเข้ามาใช้อำนาจรัฐในการบริการ จัดการทรัพยากรที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมได้ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินก็ยังผูกขาดรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ภาครัฐ ส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชัน ขาดการตรวจสอบ และกรณีพิพาทความขัดแย้งเรื่องที่ดินจำนวนมาก

5. เราเห็นว่านโยบายจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจน “ในรูปของธนาคารที่ดินและรูปของโฉนดชุมชน” ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ฯ จะประสบความสำเร็จได้ รัฐบาลจะต้องยึดหลักและแนวทางดังนี้

5.1 รัฐบาลต้องตระหนักว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรของสังคมและปัจจัยผลิตที่สำคัญที่จะต้องมีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมต่อประชาชนทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องจัดที่ดินให้คนจนและเกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร และความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

5.2 รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิในการอยู่อาศัยและทำมาหากินของเกษตรกรและคนจน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมข้อเท็จจริงเป็นหลัก จัดปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของสังคมท้องถิ่น เพื่อป้องกันการกว้านซื้อที่ดินเพื่อกักตุนเก็งกำไร โดยไม่ใช้ประโยชน์ เพราะการปล่อยที่ดินให้ทิ้งร้างเปล่า คือ ตัวชี้วัดความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินของประเทศที่ผ่านมา

6. เราขอเรียกร้องต่อกรณีนโยบายการจัดการที่ดิน “ในรูปของธนาคารที่ดินและโฉนดชุมชน” รัฐบาล จะต้องกำหนดเป็น “แผนแม่บทการปฏิรูปที่ดินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนทั้งระบบ เพื่อให้ชุมชนพึ่งตนเองได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยจะต้องยึดหลักเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 ดังต่อไปนี้

- มาตรา 66 บุคคล ซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมฯ

- มาตรา 67 สิทธิ ของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองฯ

- มาตรา 83 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

- มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) ว่าด้วยการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูป ที่ดินหรือวิธีอื่นรวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การ เกษตร

7. เราเห็นว่า การดำเนินการการปฏิรูปที่ดินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน จะสัมฤทธิ์ผลในเชิงปฏิบัติโดยเร็วตามแนวทางดังกล่าว นั้น รัฐบาลจะต้องบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง รวมทั้งจะต่อนำนโยบายรัฐบาลด้านอื่นๆ มาสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่น การสร้างรายได้และศักยภาพทางเศรษฐกิจในระดับฐานราก โดยการจัดตั้ง “กองทุนเศรษฐกิจพอเพียง” และ จัดสรรเงินเพิ่มเติมให้จากวงเงินที่เคยจัดสรรให้เดิม เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติระดับชุมชนลดต้นทุนปัจจัยการผลิตทางการเกษตรรวม เป็นต้น

ประการสุดท้าย เพื่อให้เกิดกระบวนการแก้ปัญหาโดยเร็ว เราขอเสนอแนวทางรูปธรรมนำร่องการปฏิรูปที่ดินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของ ชุมชนจากประสบการณ์ที่ผ่านมามาต่อรัฐบาลดังต่อไปนี้

1. กรณี ที่ดินของรัฐที่รัฐไม่ใช้ประโยชน์ และพบว่าชาวบ้านได้ครอบครองทำกินอยู่แล้ว ให้รัฐนำที่ดินกรณีดังกล่าวมาจัดให้ชาวบ้าน โดยให้รับรองสิทธิการทำประโยชน์แก่ชุมชนในลักษณะ โฉนดชุมชน

2. กรณีที่ดินของรัฐที่นำไปให้เอกชนสัมปทานเช่าที่ เช่น กรณีสวนป่าส้ม และเหมืองแร่ ให้รัฐแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบสถานะของที่ดินว่า สัญญาเช่าที่ดินสัมปทานเหล่านี้ชอบด้วยกฎหมาย หรือรัฐเสียประโยชน์ หรือ หมดสัญญา หรือ ทำสัญญาเกินจริง หรือ มีการบุกรุกพื้นที่เกินสัญญา หรือไม่ เพื่อดำเนินการทำการยกเลิกสัญญาเช่าเหล่านั้น และนำที่ดินเหล่านี้มาจัดสรรให้กับชาวบ้านต่อไป

3. กรณีที่ดินเอกชนที่ซื้อไว้เกินกำไรและไม่ทำประโยชน์ ซึ่งมีชาวบ้านร้องเรียนว่า น่าจะออกเอกสารสิทธิมีขอบ ให้รัฐบาลเร่งดำเนินการตรวจสอบสถานะที่ดินเหล่านั้นว่าออกเอกสารสิทธิโดยชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือทิ้งร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์เกินกฎหมายกำหนด หรือเปล่า หากออกมิชอบหรือทิ้งร้างว่างเปล่า ให้รัฐทำการเพิกถอนหรือเวนคืน แล้วนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้กับชาวบ้านในพื้นที่

4. กรณีที่ดินเอกชนที่เป็นหน้เนาหรือ เอ็นพีแอล ให้รัฐเร่งเจรจาเช่าซื้อ แล้วนำมาจัดให้กับคนจน

5. กรณีป่าไม้และที่ดินในเขตป่า ให้รัฐยุติโครงการทั้งหมดที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมเช่น โครงการหมู่บ้านป่าไม้ แผนใหม่ และให้เร่งกันแนวเขตเพื่อรับรองสิทธิการทำประโยชน์ในรูปแบบโฉนดชุมชน

6. กรณีที่ดินของรัฐ และเอกชนในชุมชนเมือง ให้รัฐเจรจาทำสัญญาเช่าระยะยาว เพื่อรับรองสิทธิให้ชุมชน สามารถเพื่อพัฒนาปรับปรุงชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิม หรือ หากอยู่ไม่ได้ขอให้อพยพในระยะใกล้เคียงไม่เกิน 5 กิโลเมตรจากชุมชนเดิม เพื่อให้ชุมชนสามารถทำงานในเมืองและพึ่งตนเองได้

7. ให้รัฐจัดตั้งกองทุนที่ดิน เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่เป็นโครงการนำร่องโดยเร่งด่วน

8. การนำร่องการปฏิรูปที่ดินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ตามหลักการข้างต้น รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจร่วมกันทุกกระบวนการในการปฏิรูปที่ดิน ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐกับตัวแทนประชาชนในสัดส่วนที่เท่าเทียมกันและมีอำนาจสั่งการได้

9.ระหว่างการทำเนิการปฏิรูปที่ดินตามหลักการข้างต้น ขอให้รัฐยุติการจับกุมดำเนินคดีอพยพหรือย้าย จนกว่าการปฏิรูปที่ดินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนตามหลักการข้างต้นแล้วเสร็จ กรณีที่ได้จับกุมดำเนินคดีไปแล้วให้ดำเนินการถอนฟ้องหรือการชะลอการฟ้องจนกว่าจะมีนโยบายมารองรับ

เราเห็นว่า นโยบายการเจ้าหน้าที่ดิน ใน รูปของธนาคารที่ดินและโฉนดชุมชนของรัฐบาล หากนำมาทำเป็นแผนแม่บทตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว ก็จะสามารถแก้ปัญหาที่ดินและความยากจนได้อย่างยั่งยืน

แถลง ณ ห้องประชุมสมาคมนักข่าว นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ

เมื่อวันพฤหัสบดี ที่ 29 มกราคม 2552

แถลงการณ์เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 1
“รัฐต้องจริงจัง เร่งแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้กับเกษตรกรและคนจนเมือง”

จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ในประเด็นมาตรการการแก้ไขปัญหาที่ดินและทรัพยากร โดยเฉพาะ มาตรการการแก้ไขข้อที่ ๔.๒.๑.๘ ที่ระบุว่า “คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร”

แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขปัญหของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย เครือข่ายปฏิรูปที่ดินโดยประชาชนภาคเหนือ/สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน เครือข่ายองค์กรชุมชนรักเพื่อเกษตรกร และสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ เครือข่ายสลัม 4 ภาค รวมถึงองค์กรแนวร่วม ประกอบด้วย ฟันธงกรณีปัญหาสหกรณ์การเช่าที่ดิน พิชัยภูเบนทร์ จ.อุดรดิษฐ์ และกรณีปัญหาสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จ.นครปฐม รวมพื้นที่ปัญหาทั้งสิ้น 25 จังหวัดและพื้นที่ปัญหาคนจนเมืองทั่วประเทศ เป็นเครือข่ายประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายการจัดการที่ดินของรัฐ มีการต่อสู้เรียกร้องให้รัฐมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม สามารถปฏิบัติได้จริง

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ เห็นว่าแนวคิดการจัดการที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่เน้นกลไกตลาดและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เป็นอยู่และระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจกบุคคล ขัดแย้งกับข้อเท็จจริงของชุมชน และไม่ใช่วิธีทางที่จะนำไปสู่การปฏิรูปที่ดินให้สำเร็จลงได้ การแก้ไขปัญหาของชุมชนต้องให้บทบาทหลักกับองค์กรชุมชน ต้องให้อำนาจชุมชนในการจัดการที่ดินให้อำนาจชุมชนในการป้องกันปัญหาที่ดินหลุดมือในอนาคต ด้วยระบบโฉนดชุมชน ระบบธนาคารที่ดิน ภายใต้แผนการจัดการทรัพยากรขององค์กรชุมชนหรือธรรมนูญชุมชน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการเรียกร้องต่อสู้ของชาวบ้านเพื่อให้มีกลไกการแก้ไขปัญหาหรือเกิดผลในทางปฏิบัติในพื้นที่ต่างๆ ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง แต่กระบวนการแก้ไขปัญหที่ผ่าน

มากลับเป็นไปอย่างล่าช้า และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้การดำเนินงานไม่มีข้อยุติ กลายเป็นปัญหาเรื้อรังและยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ที่ผ่านมา เครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ได้ยื่นหนังสือต่อรัฐบาลให้มีการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยหลายครั้ง มีการตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินในระดับพื้นที่หลายชุด แต่ท้ายที่สุดก็ยังไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ต่อมา เครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ได้มีการยื่นหนังสือ คปท. ที่ 001 / 2552 เรื่อง ขอให้แก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ต่อนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ณ ที่ทำการพรรคประชาธิปัตย์อีกครั้ง เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2551 ที่ผ่าน มา และเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2552 ตัวแทนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินได้เข้าประชุมหารือกับนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีข้อสรุปว่า

1. รมช.มหาดไทย นายถาวร เสนเนียม จะประสานกับ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการในการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและผู้แทนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินจำนวนรวมทั้งสิ้น 24 คน เป็นคณะกรรมการร่วม ทั้งนี้โดยยึดหลักนโยบายของรัฐบาลมากกว่าการใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมในการแก้ไขปัญหา

2. จากนั้น ให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดประชุมครั้งที่ 1 ก่อนสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2552 (ก่อนเวทีอาเซียนซัมมิท วันที่ 26 กุมภาพันธ์) โดยผู้แทนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ และผู้แทนของรัฐบาลซึ่ง นายถาวร เสนเนียม ได้มอบหมายให้ นางรัชฎาภรณ์ แก้วสนิท ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ เป็นผู้รับผิดชอบประสานงานกำหนดวันประชุม

3. ส่วนการนำข้อเสนอการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเร่งด่วนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ทั้งสิ้น 13 ข้อ เข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งที่ประชุมได้เสนอให้มีการออกหนังสือเวียนจากรัฐมนตรีถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อยุติการจับกุมและทำลายทรัพย์สินของชาวบ้านในเบื้องต้น เช่น กรณีการตัดโค่นยางพาราและการจับกุมชาวบ้านในพื้นที่ภาคใต้ เป็นต้น

การติดตามผลกับการยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหามาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เห็นความคืบหน้าในทางปฏิบัติ ซึ่งนั่นสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลไม่มีความจริงใจที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนแต่อย่างใด ทุกพื้นที่ที่พี่น้องต้องทนกับสภาพปัญหาจนสุดจะทน รอไม่ไหวกับความเฉื่อยชา เฉื่อยช้าของรัฐบาล ณ วันนี้ เราจึงต้องลุกขึ้นมาทวงถามสัญญา สะสางปัญหาที่คั่งค้างจากรัฐบาลที่เคยรับปากไว้ “รัฐต้องให้ความจริงจัง จริงใจ กับการแก้ไข

ปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ให้กับเกษตรกรและคนจนเมือง” เครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ เชื่อมั่นว่า หากรัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหตามแนวทางของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ที่ได้ยื่นข้อเสนอไว้แต่ต้นได้ จะทำให้ทุกชุมชนกลายเป็นชุมชนต้นแบบของทางออกในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยให้กับทุกชุมชนทั่วประเทศ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ จะปักหลักอยู่ตรงนี้อย่างไม่มีกำหนด จนกว่าจะได้รับคำตอบเป็นที่น่าพอใจ

ชุมชนเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

ข้างทำเนียบรัฐบาล

4 มีนาคม 2552

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายเพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์ เกิดเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ที่จังหวัดสมุทรสาคร สำเร็จการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปีการศึกษา 2550 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2552