

# การปฏิรูปที่ดินภาคเกษตรกรรม : กรณีการจัดการที่ดินโดยโฉนดชุมชน ของหมู่บ้านแพะไต้ ต.หนองล่อง อ.เวียงหนองล่อง จ.ลำพูน

ดร.ชวลีรัตน์ เจริญพร \*

## บทคัดย่อ

การปฏิรูปที่ดินภาคเกษตรกรรม : การจัดการโดยโฉนดชุมชนของหมู่บ้านแพะไต้ ต.หนองล่อง อ.เวียงหนองล่อง จ.ลำพูน เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ที่มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาวิธีคิด กระบวนการ และระบบการจัดการที่ดินของ “โฉนดชุมชน” ในการแก้ปัญหาที่ดินในพื้นที่ศึกษา และ 2) เพื่อศึกษาสถานการณ์เงื่อนไขสนับสนุน และขีดจำกัด ในการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนของพื้นที่

ผลการศึกษาพบว่า จากปัญหาชาวบ้านแพะไต้ที่ได้ “เข้ายึดใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกทิ้งร้าง” เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2540 ในพื้นที่ที่แต่เดิมถือครองโดยชุมชน แต่บางส่วนถูกออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ บางส่วนถูกทิ้งร้างจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และชาวชุมชนร่วมกันจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินในแนวทางโฉนดชุมชนใน 2 ด้านหลัก ๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์ด้านการเกษตรกรรมในการทำกิน เพื่อความมั่นคงในการถือครอง และยึดโยงความสัมพันธ์ในชุมชนไว้ โดยแบ่งพื้นที่ทำกินของชุมชนเป็น (1) ด้านพื้นที่ทำกิน ซึ่งถือครองสิทธิการใช้สำหรับชาวบ้านประมาณ 76 ครอบครัวย จัดสรรเป็นแปลง ๆ ละประมาณ 1 ไร่ 2 งาน และ (2) พื้นที่สาธารณประโยชน์ จัดสรรเป็นพื้นที่ป่าชุมชนของชาวบ้าน และพื้นที่ศาลเจ้าที่ของชุมชน จัดสรรไว้สำหรับรองรับการเป็นครอบครัวขยาย และเป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรมทางสังคมร่วมกัน โดย

\* อาจารย์ประจำวิทยาลัยนวัตกรรมการผลิต มหาวิทยาลัยรังสิต

กรรมสิทธิ์ที่ดินยังเป็นของภาครัฐที่สนับสนุนให้สินเชื่อ จัดซื้อที่ดินให้ ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ให้เหมาะสมกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม และสนับสนุนการเพิ่มศักยภาพในการผลิต การตลาดให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ชุมชนกำหนดไว้ ซึ่งเป็นการจัดการ แก้ปัญหาาร่วมกันระหว่างภาครัฐ ชุมชน และสังคมที่ยั่งยืน

อย่างไรก็ดี ความยั่งยืนของการดำเนินการโฉนดชุมชนในพื้นที่ ยังต้องขึ้นอยู่กับ ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนที่กำกับ ควบคุมกติกาของพื้นที่ กองทุนสนับสนุนด้านเกษตรกรรม สำหรับเกษตรกร ที่รัฐต้องสนับสนุน รองรับ และการสนับสนุน และความเข้าใจในปัญหาจาก ภาคประชาสังคม ในขณะที่การเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่ เช่น การรองรับของครอบครัวขยาย ที่จะเกิดขึ้น และขีดจำกัดของที่ดินในการรองรับที่จัดสรรให้แต่ละครอบครัวไม่เพียงพออาจเป็น เงื่อนไขที่อาจทำให้โฉนดชุมชนไม่มั่นคงในอนาคต

## ABSTRACT

Agricultural land reformation: the administration by deed of Pae-Tai village community, Nonglong sub-district, Weing-Nonglong district Lampoon province. This qualitative research aimed 1) to study the reflection method, processes and land administration system on “Community Land Title” to solve the land problem in the study areas; and 2) to study on the supporting condition of the situation and limitations in land administration in form of the local community’s deed.

It was found from the study result according to the problem that Pae-Tai villagers had “seized to take the benefits from the abandoned land” sometimes around B.E. 2540. The area that formerly governed by community but partly had wrongly rights issued document and abandoned since the economic recession. Then, the community members together managed to use the land in form of community deed for the two main benefits to consider on the agricultural benefit from generating incomes, the security to hold it and to gather the community relations. The land was divided to be the community occupation areas; (1) to generate incomes provided the rights for 76 families of the villagers divided into plots, about 1 rai 2 gnan for one plot; and (2) public utility areas divided into community forest and local shrine. It was arranged to support the expansion of families and culture and social area together. By the government still held the ownership of the land by supporting for credits, purchased the land for them and

improved the infrastructure to match with the agricultural occupation. Moreover, to support for higher production potential and community marketing to gain the benefits from community advantages plan as set. This was the mutual solution between the government, community and sustainable society.

However, the sustainability in the implementation of community Land Title still remain on the strength of the community that governed and controlled the local rules, agricultural supporting fund that shall support by the government and promote with the understanding on the problems from the community sector. While the populations in the area were increasing it requires for example, supporting the families expansion and limitations of land to be arranged for each family was not sufficient that could become the condition of uncertainty of community Land Title in the future.

**คำสำคัญ** โฉนดชุมชน การปฏิรูปที่ดิน

**Keywords** Community Land Title, Agricultural land reformation

## ความสำคัญของปัญหา

ท่ามกลางสถานการณ์ของความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน จากการสำรวจพบว่าประเทศไทยซึ่งมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 321 ล้านไร่ โดยที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชนประมาณ 120 ล้านไร่ ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมากคือประมาณร้อยละ 87 มีเนื้อที่ 5 ไร่หรือต่ำกว่า ส่วนที่มีขนาดเกิน 100 ไร่ต่อแปลงมีประมาณร้อยละ 5 การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินอยู่กับกลุ่มคน (ร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด) 117 ล้านไร่ หรือร้อยละ 90 (วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ, 2544, น.56) และปัญหาด้านที่ดินในสังคมไทยถือว่าเป็นที่มาของปัญหาสังคมอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ปัญหาความยากจน ยาเสพติด ฯลฯ เมื่อขาดปัจจัยพื้นฐานคือที่ดิน เกษตรกรจำนวนมากต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร ในขณะที่ต้นทุนปุ๋ยและยาฆ่าแมลงราคาแพง ภัยธรรมชาติ ราคาผลผลิตตกต่ำ ฯลฯ นำมาซึ่งวงจรความยากจนซ้ำซาก ขณะที่ผู้มีรายได้สูง ชนชั้นกลางระดับบนจับจองที่ดินเพื่อเก็งกำไร และความล้มเหลวของนโยบายการจัดการที่ดิน เช่น นโยบายการปฏิรูปที่ดิน นโยบายการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกร ของภาครัฐ ทำให้ชาวนาชาวไร่รวมตัวกันชุมนุมร้องเรียนรัฐบาลหลายครั้ง เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการปัญหา และเป็นปัญหาความต้องการที่นำไปสู่การจัดการในนโยบายโฉนดชุมชน

นอกจากในด้านโครงสร้างการถือครองที่ดินของประเทศไทยที่สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่สังคมแล้ว งานของ สุรพร เสียนสาย (2542) เสนอว่า นโยบายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นก็ยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ เช่น นโยบายแก้ไขความยากจน การจัดสรรที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนให้กับเกษตรกร ฯลฯ ระบบการจัดการ ระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทำให้มีที่ดินจำนวนมากหลุดมือจากกลุ่มเกษตรกรมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้ง นโยบายในด้านที่ดินเหล่านี้ไม่เคยมีกระบวนการกระจายการถือครองหรือจำกัดการถือครองที่เป็นจริง แม้กฎหมายปฏิรูปที่ดินปี พ.ศ. 2518 ที่มีการนำมาใช้จนปัจจุบัน ก็ยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือที่ส่งผลในการปฏิรูปที่ดิน หรือการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมอย่างแท้จริงในสังคมไทย ซึ่งเมื่อศึกษาถึงผลการดำเนินการที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า เป็นเพียงการเอาที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้กับคนเท่านั้น ยังไม่เคยมีมาตรการใดๆ ในการหยุดยั้งการเก็งกำไรในที่ดิน และการถือครองที่ดิน อุปสรรคสำคัญที่เกิดขึ้น

ในสถานการณ์ปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้น งานของศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ (2548) เสนอแนวคิดที่น่าสนใจว่า เกิดขึ้นจากการเริ่มต้นของความคิด และทัศนคติของภาครัฐ ผู้กำหนดนโยบาย และคนในสังคมต่อการให้คุณค่า “ที่ดิน” ที่เป็น “ทุนทางสินค้า” มิใช่เป็น “ทุนทางสังคม” เป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้น การให้คุณค่า ความแตกต่างของอุดมการณ์ทางสังคมที่ “ที่ดิน” ได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดการที่ดินที่น่าจะสร้างฐานความมั่นคงของการดำรงชีวิตของมนุษย์ไปสู่ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อศักยภาพในการลงทุน งานศึกษาของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544) และงานศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์เสรีและนักนิติศาสตร์วิเคราะห์ไปในทิศทางเดียวกันว่า ความเข้าใจความหมายสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรต่างกัน อันได้แก่ ระบบสิทธิเชิงเดี่ยวแบบรัฐและเอกชนที่เป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาด เป็นระบบจัดการดังที่ปรากฏในตัวกฎหมายที่เป็นปัญหา สอดคล้องกับงานของบุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ (2545) ที่สรุปเช่นกันว่า โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ที่ดิน และน้ำโดยให้อำนาจในการควบคุม กำกับ ดูแลและจัดการแก่งหน่วยงานในระบบราชการ และราชการก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการ แต่ปัญหาของการทำงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบทำให้มีการละเลยชุมชนท้องถิ่น ชุมชนจึงมีความเป็นอยู่ที่ลำบาก ยากแค้น ตลอดจนมีปัญหาขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐที่อ้างความเป็นเจ้าของทรัพยากรอยู่เสมอ เช่น การประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวน อุทยาน และเขตอนุรักษ์ เป็นต้น ในขณะเดียวกันกับการที่หน่วยงานภาครัฐได้ให้สิทธิสัมปทานต่าง ๆ แก่เอกชน จึงเป็นที่มาสำคัญหนึ่งของสถานการณ์ข้อพิพาท และความขัดแย้งในปัญหาที่ดินในกรณีต่าง ๆ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติของประเทศ

การผลักดันการจัดการปัญหาของตนเอง เพื่อจัดการปัญหาการถือครอง และการกระจายทรัพยากรให้ตกถึงมือเกษตรกรโดยตรง จึงเป็นการปฏิบัติการอย่างเป็นรูปธรรมในพื้นที่ศึกษา โครงการศึกษาวิจัยจึงสนใจในการเกิดขึ้น รวมทั้งปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่สนับสนุนให้การดำเนินการดังกล่าวสามารถบรรลุได้ และผลกระทบหรือผลที่ได้รับจากการแก้ปัญหาในลักษณะดังกล่าวที่จะมีต่อสังคมไทย โดยผลของการศึกษาน่าจะนำไปสู่ข้อเสนอในการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์สูงสุดให้กับสังคม

## โจทย์วิจัย

1. พื้นที่ศึกษา โฉนดชุมชนที่เกิดขึ้นจริง มีวิธีคิด กระบวนการจัดการ และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่ดิน โดยเฉพาะในแต่ละพื้นที่อย่างไร รวมทั้งสถานการณ์ที่เป็นเงื่อนไข เป็นอุปสรรคขัดขวางหรือสนับสนุนอย่างไร
2. แนวทางโฉนดชุมชน เป็นส่วนหนึ่งของการคลี่คลายการเป็นทางออกในการแก้ปัญหาที่ดินได้อย่างไร

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิธีคิด กระบวนการ และระบบการจัดการที่ดินของ “โฉนดชุมชน” ในการแก้ปัญหาที่ดินในพื้นที่ศึกษา
2. เพื่อศึกษาสถานการณ์เงื่อนไขสนับสนุน และขีดจำกัด ในการขับเคลื่อน การจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

## วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ

### ระยะที่ 1 การวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการที่ดิน

การวิเคราะห์ในเชิงเอกสาร เป็นการวิเคราะห์รายงานจากข้อมูลที่ถูกเรียบเรียงไว้ เช่น ด้านนโยบายและมาตรการทางสังคมของรัฐ นโยบายการจัดการที่ดินที่ผ่านมา รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่สร้าง เชื่อมโยงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการกำกับ กำหนดนโยบายทางสังคมด้านการจัดการที่ดิน รวมถึงนโยบายที่เอื้อ หรือเป็นอุปสรรคกับการเกิดขึ้นของนโยบายการจัดการที่ดินที่เป็นธรรม หรือตามข้อเรียกร้องของขบวนการ ฯ

## ระยะที่ 2 การเก็บข้อมูลภาคสนาม

การศึกษากระบวนการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการจัดการที่ดินด้วยแนวคิดโฉนดชุมชนครั้งนี้ กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ เป็นตัวอย่างแบบเจาะจง หรือแบบมีจุดมุ่งหมาย (theoretical sampling) เพื่อศึกษากระบวนการจัดการที่ดิน ในด้านโฉนดชุมชน และผลจากการขับเคลื่อนต่อสู้ของพื้นที่บ้านแพะใต้ ต.หนองล่อง อ.เวียงหนองล่อง จ.ลำพูน เป็นกรณีปัญหาที่ชาวบ้านซึ่งไร้ที่ดินทำกินรวมตัวกันเข้าปฏิรูปที่ดินกันเอง ด้วยการยึดที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าเนื้อที่ประมาณ 200 กว่าไร่เข้าทำกิน

## การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการวิเคราะห์ในการศึกษานี้ ใช้วิธีการตีความ (Interpretive Approach) (Robin, Allen, and Babble, Earl (1997) อ้างใน จารุภา พานิชภักดิ์, 2549) เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่ง Robin, Allen, and Babble, Earl (1997) อธิบายว่า เป็นแนวคิดที่เชื่อว่า ไม่มีการอธิบายความจริงทางสังคมใดที่จะสมบูรณ์ได้โดยไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับตีความตามความจริงเชิงอัตวิสัยของคนที่มามีอิทธิพลต่อการสร้างความจริงทางสังคม ในความหมายของสัญญะ หรือสิ่งที่สร้างขึ้นร่วมกันของผู้ศึกษา และผู้ถูกศึกษา

## การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลสำคัญ 3 แหล่งคือ

1. การศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) ที่เกี่ยวข้อง
2. การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field survey)
3. การเก็บข้อมูลโดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การ focus group ในกลุ่มผู้นำของพื้นที่ การเก็บข้อมูลจากเวทีประชุม ทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ

## ผลการวิจัย

### แนวคิดของ “โฉนดชุมชน”

หลักการสำคัญหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินภาคประชาชน คือ การนำเสนอการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนบนแนวความคิดที่กลับคืน “คุณค่าของที่ดินในฐานะชีวิต แตกต่างกับที่ดินในฐานะสินค้า” ที่ระบบกรรมสิทธิ์ปัจเจก หรือกรรมสิทธิ์รัฐ เป็นรูปแบบหลักในการจัดการที่ดินในปัจจุบัน ผู้ศึกษาจะนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดโฉนดชุมชน ดังนี้

1. แนวคิดเรื่องสิทธิร่วมในการจัดการที่ดิน
2. แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม
3. แนวคิดของ “โฉนดชุมชน” ในแนวทางการปฏิรูปที่ดิน

### 1. แนวคิดเรื่องสิทธิร่วมในการจัดการที่ดิน

การจัดทำโฉนดชุมชนจึงเป็นรูปธรรมของการจัดการที่คิดค้นขึ้นมาโดยได้รับอิทธิพลของแนวความคิดสิทธิเชิงซ้อน แนวคิด “สิทธิหน้าหมู่” จากวิถีชีวิต และความเชื่อของชาวบ้านบนพื้นฐานอุดมการณ์

“สิทธิเชิงซ้อน” (Complexity of Rights) ได้ร่วมสนับสนุนหลักการในการจัดการสิทธิในลักษณะที่ซ้อนทับกันได้บนหน่วยของพื้นที่เดียวกัน หรือหน่วยของสิ่งของหนึ่ง ดังเช่น ต้นไม้ของเกษตรกร มีแง่มุมในการจัดการทั้งเป็นสิทธิของปัจเจกชน และสิทธิหน้าหมู่ไปพร้อมกันในแง่ที่ดอกผลอาจเป็นสิทธิการใช้ของปัจเจก แต่ส่วนอื่นบนต้นสามารถถูกใช้ได้สำหรับผู้อื่น หรือในพื้นที่นาของเจ้าของนา ที่สิทธิจะเกี่ยวกับการเก็บเกี่ยวต้นข้าวที่ปลูก และไม่ได้ปิดกั้นคนอื่นเข้าไปจับปลา หรือเก็บผักต่าง ๆ ในที่นา หรืออาจยังยอมให้คนอื่นเอาวัวควายไปเลี้ยงในนาของตนได้ (ยศ สันตสมบัติ, 2536, น.85-94)

### 2. แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม

Elinor Ostrom (2010, p.8-21) แสดงให้เห็นว่า แท้จริงแล้ว ชุมชนท้องถิ่นมีระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน สามารถพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้อย่างมั่นคงกว่าการมอบอำนาจทั้งหมดให้รัฐจัดการ และแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมจึงถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญ

Elinor Ostrom (2010, pp.8-21) เสนอว่า กติกาในการจัดการทรัพยากรชุมชนต้องมีอยู่อย่างน้อย 3 ระดับ ได้แก่ 1) กติการะดับปฏิบัติการ (Operational Rules) คือ กติกาที่ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถใช้เครื่องมืออะไรในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ใช้ประโยชน์ได้เมื่อใด ในปริมาณเท่าไร เป็นต้น 2) กติกากำกับทางเลือกร่วม (Collective-Choice Rules) เป็นกติกาที่ใช้โดยผู้ใช้ทรัพยากร ผู้มีอำนาจภายนอก หรือเจ้าหน้าที่ในการออกนโยบายว่าด้วยทรัพยากรจะถูกรับจัดการอย่างไร กติการะดับนี้จะมีผลทางอ้อมต่อกติกาในระดับปฏิบัติการ 3) กติการะดับธรรมนูญ (Constitutional Rules) เป็นกติกาที่กำหนดว่า ใครบ้างที่มีสิทธิ์เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกากำกับทางเลือกร่วมบ้าง และกติกาที่ใช้ออกแบบ และสร้างกติกากำกับทางเลือกร่วมโดยสิทธิ์ในการจัดการทรัพยากรจะสามารถแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ (1) สิทธิ์ในการเข้าใช้ทรัพยากร (Access) (2) สิทธิ์ในการใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากร (Withdrawal) (3) สิทธิ์ในการจัดการ (Management) คือ สิทธิ์ที่อนุญาตให้ผู้มีสิทธิ์สามารถปรับเปลี่ยนสภาพของระบบ



ทรัพยากรได้ รวมถึงกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรด้วย (4) สิทธิในการกีดกัน (Exclusion) คือ สิทธิที่กำหนดว่า ใครสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากรได้หรือไม่ได้ (5) สิทธิในการขาย หรือให้ยืมสิทธิทั้ง 4 ประเภทก่อนหน้า ซึ่งสิทธิในแต่ละประเภทผู้กำหนดอาจไม่จำเป็นต้องเป็นกลุ่มเดียวกันก็ได้ เช่น สิทธิบางประเภท ชุมชนอาจเป็นผู้กำหนด ในขณะที่สิทธิอีกประเภทอาจถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

### 3. แนวคิดของ “โฉนดชุมชน” ในแนวทางการปฏิรูปที่ดิน

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดิน (Land reform concepts) เป็นแนวคิดที่มีมาเป็นระยะเวลานาน ความหมายของแนวคิดดังกล่าวอาจถือเป็นแนวคิดที่เป็นหลักสากลอย่างหนึ่งที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เช่น Doreen Warriner (1969, p.XIV) ให้ความหมายว่า การปฏิรูปที่ดินมี 2 ลักษณะ คือ ความหมายแบบแคบคือ การกระจายการถือครองทรัพย์สิน หรือสิทธิในที่ดิน เพื่อประโยชน์ของชาวนาชาวล่า กับความหมายแบบกว้างที่หมายถึง การปรับปรุงทุกสิ่ง ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการถือครองที่ดิน หรือสถาบัน หรือองค์กรทางเกษตร ปรับปรุงเงื่อนไขการใช้ที่ดิน สินเชื่อเพื่อการเกษตร สถาบันการเกษตร เป็นต้น

Michael Lipton (1974) ให้ความหมายเฉพาะเจาะจงลงไปอีกว่า การปฏิรูปที่ดินหมายถึง (1) การที่รัฐ หรือสถาบันอื่น ที่มีอำนาจ บังคับเอาที่ดิน จากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ มาเป็นของรัฐ โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนบางส่วนให้เจ้าของที่ดิน (2) การนำเอาที่ดินไปใช้ในการเกษตรในรูปแบบที่สามารถกระจายผลประโยชน์อันเกิดจากคนกับที่ดินได้กว้างขวางมากกว่าเดิม โดยรัฐอาจจะขาย หรือให้เช่าที่ดินนั้นในรูปแบบแปลงย่อย ๆ หรืออาจใช้เป็นแปลงเกษตรกรรมรวม (Co-operative farm) ซึ่งเขามองว่า การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายสร้างความเป็นธรรม หรือความเท่าเทียมกันทางสังคม เป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยการลดความไม่เท่าเทียมกันลงไป เพราะฉะนั้นการพยายามหาทางเลือกต่าง ๆ มาใช้ ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันมีมากขึ้น เช่น การปฏิรูปเงื่อนไขการเช่า หรือการจัดสรรที่ดินของรัฐให้เกษตรกร ไม่ใช่การปฏิรูปที่ดิน และถ้าไม่มีการทำลายโครงสร้างอำนาจในชนบท ซึ่งมีฐานจากความไม่เท่าเทียมกันในการถือครองที่ดิน มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ก็ได้ไม่ผล

ในขณะที่นักวิชาการ เช่น Wolf Ladejinsky (1977. p.365); Kuldeep Mathur (1980. pp.3-5) ยังสนับสนุนความหมายของการปฏิรูปที่ดินในเชิงกว้าง โดยมองว่า ไม่ใช่เพียงแค่ทำลายระบบนายทุนที่ดินแล้วกระจายที่ดินไปสู่เกษตรกรยากไร้เท่านั้น แต่ต้องครอบคลุมไปถึงการปรับแก้สถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตร และการปรับปรุงวิถีชีวิตของเกษตรกร หรือบางคนก็มองว่า การปฏิรูปที่ดิน เป็นส่วนหนึ่ง หรือเป็นสิ่งเดียวกันกับการปฏิรูปการเกษตร (Agrarian Reform) หรือบางคนก็มองว่า การปฏิรูปที่ดินมีความหมายครอบคลุมไปถึงการจัดสรรที่ดิน (ของรัฐ) ให้เกษตรกร การจัดรูปที่ดิน การจัดทำทะเบียนที่ดิน การปฏิรูปการเช่าที่ดิน



จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดิน แม้จะมีความหมายที่แตกต่างกัน ที่น่าจะขึ้นอยู่กับสภาพสังคม เศรษฐกิจแตกต่างกัน แต่จะเห็นว่า ความหมายร่วมกันของแต่ละแนวทางการปฏิรูปที่ดิน คือ การกระจายการถือครองที่ดินจากกลุ่มคนที่มีจำนวนมากเกินความจำเป็นไปให้คนที่มีความที่ดินน้อย หรือไม่มีที่ดิน เพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรม และความเท่าเทียมกัน

สำหรับโฉนดชุมชนนอกจากจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดการที่ดินโดยชุมชน ที่มีเป้าหมายเพื่อให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินได้อย่างเป็นธรรม ยั่งยืนและมั่นคงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กระบวนการจัดการที่ดินร่วมของชุมชนจึงเป็นเงื่อนไขหลักที่จะทำให้การปฏิรูประบบการจัดการที่ดินบรรลุเป้าหมาย การจัดการร่วมเริ่มต้นจากการวางแผนและกลไกการจัดการที่ดิน ในแผน ๆ ที่มีการจำแนกการใช้ของปัจเจกบุคคล แต่สร้างเงื่อนไขกำกับว่าลักษณะการใช้ประโยชน์ และการเปลี่ยนมือที่ดินต้องผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อมิให้การใช้ที่ดินของปัจเจกบุคคลไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนร่วม รวมทั้งสิทธิตามโฉนดชุมชน จะเป็นสิทธิการใช้สอยของเกษตรกรแต่ละครอบครัว ภายใต้การกำกับขององค์กรชุมชน และธรรมนูญชุมชน เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นมาจากการทำการผลิตของเกษตรกรในที่ดิน มิใช่สิทธิที่เกิดเนื่องจากการได้ครอบครองเอกสารสิทธิ์ที่ผู้มีอำนาจมอบให้ ซึ่งก็คือมาตรการหนึ่งที่ช่วยคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ให้ลูกหลาน และที่สำคัญคือเพื่อศักดิ์ศรีสิทธิเสรีภาพของเกษตรกรในการกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของตนเอง ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน จึงมีเป้าหมายหลักในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนมือที่ดินโดยสมาชิกชุมชน เป็นระบบการถือครองที่ดินที่ชุมชนหรือองค์กรชุมชนเข้ามามีอำนาจตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้ที่ดินของครอบครัวเกษตรกรสมาชิกทั้งในแง่ของการห้ามซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินให้คนภายนอกชุมชน สิทธิที่ดินจะสามารถตกทอดถึงลูกหลาน และในแง่ของการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างยั่งยืนให้สอดคล้องกับระบบนิเวศน์ผ่านการเห็นชอบจากคณะกรรมการองค์กรชุมชน

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุรพร เสียนสาย (2539) ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย” เพื่อค้นหาปัจจัยที่มีผล 6 ปัจจัย คือ การสนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบาย บทบาทของตัวการที่สำคัญ ความผูกพันต่อนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความชัดเจนของนโยบาย ความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้ และความเหมาะสมของราคาประเมินที่ดิน รวมถึงความพอใจที่จะขายที่ดินของเจ้าของที่ดิน และการขยายตัวของงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติ

วิสากร สระทองคำ (2523) ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย พบปัญหาและอุปสรรคซึ่งก่อให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดินคือ รัฐบาลขาดความจริงใจในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ทำให้นโยบายของแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศไม่ได้ไปในแนวทางเดียวกัน ทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่ต่อเนื่องและเกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติงาน

เอกสารประกอบการประชุมเวทีสาธารณะ (2553) เสนอว่า การจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชน หมายความว่า การจัดการที่ดินโดยชุมชน ซึ่งมีความหลากหลายในรูปแบบการจัดการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพเงื่อนไขขององค์กรชุมชนในแต่ละพื้นที่ ระบบนิเวศ วัฒนธรรมของชุมชน และเงื่อนไขในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดิน การจัดการที่ดินต้องเริ่มต้นจากแต่ละชุมชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิชุมชน และให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันกับชุมชน

ดิเรก ก้อนกลีบ (มติชน 11 กุมภาพันธ์ 2555) เสนอแนวคิดการบริหารราชการเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินให้ประชาชนและสกัดกั้นการบุกรุกที่ดินของรัฐในลักษณะต่างๆ การป้องกันการบุกรุกเบิกพื้นที่ทำลายทรัพยากรป่าไม้ โดยให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการรับรองพื้นที่ทำกินที่มีการเข้าครอบครอง หรือเข้าทำประโยชน์ สอดคล้องไปกับการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

## กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

โฉนดชุมชนถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดการที่ดินโดยชุมชน ที่มีเป้าหมายเพื่อทำให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินได้อย่างเป็นธรรม ยั่งยืนและมั่นคงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กระบวนการจัดการที่ดินร่วมของชุมชนยังเป็นเงื่อนไขหลักที่จะทำให้การปฏิรูประบบการจัดการที่ดินบรรลุเป้าหมาย การจัดการร่วมเริ่มต้นจากการวางแผนและกลไกการจัดการที่ดิน ในแผน ๆ ที่มีการจำแนกการใช้ของปัจเจกบุคคล แต่สร้างเงื่อนไขกำกับว่าลักษณะการใช้ประโยชน์ และการเปลี่ยนมือที่ดินต้องผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อมิให้การใช้ที่ดินของปัจเจกบุคคลไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนร่วม

ด้านสิทธิตามโฉนดชุมชน จะเป็นสิทธิการใช้สอยของเกษตรกรแต่ละครอบครัว ภายใต้การกำกับขององค์กรชุมชนและธรรมนูญชุมชน เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นมาจากการทำการผลิตของเกษตรกรในที่ดิน มิใช่สิทธิที่เกิดเนื่องจากการได้ครอบครองเอกสารสิทธิที่ผู้มีอำนาจมอบให้ ซึ่งก็คือมาตรการหนึ่งที่ช่วยคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรกรรมไว้ให้ลูกหลาน และที่สำคัญคือเพื่อศักดิ์ศรีสิทธิเสรีภาพของเกษตรกรในการกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของตนเอง

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน จึงมีเป้าหมายหลักในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนมือที่ดินโดยสมาชิกชุมชน เป็นระบบการถือครองที่ดินที่ชุมชนหรือองค์กรชุมชนเข้ามามีอำนาจตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้ที่ดินของครอบครัวเกษตรกรสมาชิก ทั้งในแง่ของการห้ามซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินให้คนภายนอกชุมชน สิทธิที่ดินจะสามารถตกทอดถึงลูกหลาน และในแง่ของการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างยั่งยืนให้สอดคล้องกับระบบนิเวศน์ ผ่านการเห็นชอบจากคณะกรรมการองค์กรชุมชน

## ผลการศึกษา

สถานการณ์ปัญหาที่ดินของชุมชนของหมู่บ้านแพะใต้

หมู่บ้านแพะใต้ มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 530 ไร่ อยู่ในหมู่ 7 ต.หนองล่อง กิ่งอำเภอเวียงหนองล่อง จ.ลำพูน มีประชากรทั้งหมด 150 ครัวเรือน จำนวนประมาณ 416 คน (ข้อมูลหมู่บ้านตำบลหนองล่อง, 2555) โดยพื้นที่กรณีปัญหาที่ชาวบ้าน ประมาณ 112 ครัวเรือน “เข้ายึดใช้ประโยชน์” มีเนื้อที่ประมาณ 200 ไร่ เป็นพื้นที่ซึ่งอยู่แยกต่างหากจากพื้นที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน

ปัญหาความขัดแย้งในที่ดินของชาวบ้านเริ่มเกิดขึ้น ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2509 จากความพยายามจัดสรรการครอบครองโดยระบบ “กรรมสิทธิ์” ที่กรมที่ดินได้ดำเนินการ “โครงการจัดที่ดินบ้านโฮ้ง-ป่าซาง (หนองปลาซวาย) จังหวัดลำพูน” 15,000 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่หรือป่าแพะที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งหมด เพื่อจัดที่ดินให้ชาวบ้านที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีไม่เพียงพอได้เข้าอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ มีเป้าหมายของโครงการ 1,000 ครอบครัวยุค และมีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509-2513 โดยจัดสรรเป็นแปลง ๆ ละ 7 ไร่ ให้กับราษฎร โดยใช้วิธีการจับสลากเลือกแปลงที่ดิน ซึ่งเกิดปัญหาของสิทธิในที่ดินตามที่ได้รับจากการจับสลากซ้อนทับกับพื้นที่ตามสิทธิการใช้ที่ชาวบ้านทำกินในบริเวณนั้นอยู่แล้ว และแม้จะสามารถจัดที่ดิน และออกใบจองให้ชาวบ้านจำนวน 926 รายได้ แต่ชาวบ้านไม่เข้าทำประโยชน์จริงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ และหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ตรงกับใบจองจริง ความพยายามรับรองสิทธิการถือครองจากภาครัฐที่ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน จึงไม่สามารถนำที่ดินไปจัดสรรให้กับชาวบ้านอย่างสอดคล้องได้ และนำไปสู่ความล้มเหลวของการดำเนินการ ซึ่งภายหลังสารวัตรกำนัน เข้ามาเก็บใบจองคืนทั้งหมด และอธิบดีกรมที่ดินเพิกถอนใบจองทั้งหมดในวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2528

หลังจากนั้น ภาครัฐมีความพยายามจัดสรรโฉนดที่ดินในพื้นที่ป่าแพะอีกหลายครั้ง แต่ก็ประสบความล้มเหลวจากกระบวนการออกโฉนด เช่น (1) แม้ทางราชการได้ออกแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศให้ชาวบ้าน แต่ปัญหาพฤติกรรมของพ่อหลวงซึ่งเป็นผู้นำในพื้นที่ที่เป็นหลัก

ไม่มีการดำเนินการอย่างชัดเจน แต่เรียกเก็บเงินจากชาวบ้านในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน (2) ในปลายปี พ.ศ. 2516–2517 พฤติกรรมไม่โปร่งใสของพ่อหลวงคนต่อมา ที่จะดำเนินการออก น.ส.3 แต่ชาวบ้านต้องจ่ายเงินแปลงละ 1,000 บาทขึ้นไป ซึ่งชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่มีเงิน จึงไม่มี เอกสาร นส.3ก รวมทั้งเกิดความขัดแย้งในเรื่องนี้กับพ่อหลวงบ้านคนเดิม (3) จนกระทั่งปี พ.ศ. 2523 กรมที่ดินได้เริ่มมีการออกเอกสารสิทธิ์ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งมี ชาวบ้านบ้านแพะได้ประมาณ 10 คน ที่เข้าไปแจ้งการครอบครองในที่ดิน คือ ที่บ้าน และ ที่นา และได้รับ น.ส.3 แต่สำหรับที่ไร่ ซึ่งเป็น “ป่าแพะ” มีบางส่วนเท่านั้นที่แจ้ง ซึ่งก็จะได้เอกสาร สค.1 แต่ไม่ค่อยมีชาวบ้านที่ไปแจ้ง ด้วยเกรงว่า อาจต้องเสียค่าใช้จ่าย และเสียภาษีเพิ่ม รวมทั้ง ชาวบ้านยังเชื่อว่า ระบบการจัดการควบคุมตามแบบจารีตเดิมจะสามารถสร้างความมั่นคง หรือ หลักประกันในการใช้ที่ดินได้ ทำให้พื้นที่ป่าแพะไม่มีการแจ้งการออกเอกสารสิทธิ์

ภายหลังในปี พ.ศ.2528 มีการจัดการระบบการถือครองแบบกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ของ ชาวบ้านอีกครั้ง จากโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจ ป่าแพะของชุมชนซึ่งไม่มี ใครแจ้งการถือครอง ได้มีบริษัทเอกชนอินทนนท์การเกษตร กว๊านซื้อที่จากชาวบ้านที่มีหลักฐาน การถือครองที่ดิน (นส.3 และ สค.1) แล้วดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยบริษัทแจ้งต่อทางราชการ ว่า ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องในที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครอง และได้ออกโฉนดที่ดิน ครอบคลุมพื้นที่สาธารณะประโยชน์ทั้งหมดของหมู่บ้านกว่า 600 ไร่ รวมทั้งในช่วงเวลาเดียวกัน ยังมีนายทุนอีกหลายกลุ่มที่เข้ามากว๊านซื้อที่ดินและออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจ บ้านท่ากอม่วง บ้านหนองเขียด โดยชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่มีส่วนรู้เห็นการซื้อขายที่ดิน

ภายหลังเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2540 ที่ประเทศประสบปัญหาภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ชาวบ้านที่ประสบปัญหาหนี้สินจากการทำการเกษตร และจากภาวะดังกล่าวไม่มีงานรับจ้างให้ ทำได้อีก ชาวบ้านได้กลับมาที่แพะได้เพื่อเข้าใช้ประโยชน์ดั้งเดิม แต่พื้นที่ของชุมชนก็มีการถือครอง ที่ดินไว้แล้ว และบางส่วนถูกทิ้งร้าง เนื่องจากประสบภาวะเศรษฐกิจเช่นกัน เมื่อไม่มีทางออก สำหรับการแก้ปัญหาหนี้สิน รวมทั้งเห็นความไม่เป็นธรรมในขณะที่ดินซึ่งสามารถใช้ทำกิน แต่ถูกทิ้งร้าง และถูกออกเอกสารสิทธิ์โดยชาวบ้านไม่รับรู้ โดยคนนอกพื้นที่ที่ไม่ใช่ประโยชน์ในพื้นที่ ชาวบ้านจึงพูดคุยปัญหาความต้องการ ความจำเป็นของความต้องการที่ดิน และร่วมกัน “เข้ายึด ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกทิ้งร้าง” นั้น

การจัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โฉนดชุมชนของหมู่บ้านแพะได้

ภายหลังจากการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ขัดแย้ง ในพื้นที่ทำกินปัจจุบันของบ้านแพะได้ ชาวบ้านรื้อฟื้นความเข้มแข็งของชุมชนให้กลับมาบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในแนวทาง โฉนดชุมชน เพื่อปกป้องการสูญเสียที่ดินทำกินจากบทเรียนของการไร้ที่ดินทำกิน

ชาวบ้านจัดสรรที่ดินใน 2 ด้านหลัก ๆ เพื่อความมั่นคงในการถือครอง และยึดโยงความสัมพันธ์ในชุมชนไว้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ด้านการเกษตรกรรมในการทำกินของชาวบ้านยากจน โดยแบ่งพื้นที่ทำกินของชุมชนเป็น

(1) ด้านพื้นที่ทำกิน ซึ่งถือครองสิทธิการใช้สำหรับชาวบ้านประมาณ 76 ครอบครัวยุติการจัดสรรเป็นแปลง ๆ ละประมาณ 1 ไร่ 2 งาน โดยให้สิทธิกับชาวบ้านในการจัดสรรการใช้ประโยชน์โดยเกษตรกรบางรายใช้เป็นทั้งที่อยู่อาศัย และที่ทำกิน และหรือเกษตรกรบางรายจัดสรรเป็นที่ดินทำกินเพียงอย่างเดียว

(2) พื้นที่สาธารณประโยชน์ จัดสรรเป็นพื้นที่ ป่าชุมชนของชาวบ้าน ซึ่งในพื้นที่ส่วนรวมของชาวบ้าน เป็นพื้นที่ทั้งเพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ พื้นที่ประชุม สำหรับการจัดการพูดคุย เช่น การจัดการปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ การประชุมเพื่อการระดมทุน การต่อสู้ และพื้นที่ศาลเจ้าที่ของชุมชน จัดสรรไว้สำหรับรองรับการเป็นครอบครัวขยาย และเป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรมทางสังคมร่วมกันของชุมชน เช่น การทำบุญศาลเจ้าที่ประจำปีทุกปี

โดยมีกติกาการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โฉนดชุมชนที่จัดสรร

1. ในพื้นที่ทำกิน ชาวบ้านร่วมกันร่างกฎระเบียบการจัดการกลุ่มและที่ดิน ด้วยหลักคิดที่พยายามกำกับการถือครอง การใช้ประโยชน์ที่จัดการกันในระดับกลุ่ม ประกอบด้วย

- ห้ามมีการซื้อขายที่ดินหรือเปลี่ยนมือที่ดิน ต่อมามีการปรับเป็นซื้อขายได้แต่ต้องผ่านคณะกรรมการและต้องขายให้กับคนในกลุ่มสมาชิกชุมชน

- สมาชิกต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอย่างเต็มที่

- สมาชิกต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของกลุ่ม

2. ในพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน โดยเฉพาะพื้นที่ป่าชุมชน การจัดการดูแลพื้นที่ที่จะทำร่วมกัน ชาวบ้านจะมีข้อตกลงร่วม เช่น การไม่ตัดต้นไม้ทุกชนิด แต่มีเว้นบ้างเช่น การนำกิ่งไม้เล็กในการประกอบพิธีสืบชะตา พืชบางชนิด เช่น ผาง ซึ่งมีคุณสมบัติทำยา ก็จะอนุญาตให้ใช้เพียงเล็กน้อย ห้ามนำไปขาย

ระบบกรรมสิทธิ์ในพื้นที่โฉนดชุมชน

ในพื้นที่โฉนดชุมชน กรรมสิทธิ์ของที่ดินยังเป็นของรัฐที่สนับสนุนการแก้ปัญหาที่ดินให้กับชาวบ้าน คือ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ที่ทำหน้าที่จัดซื้อ และจัดสรรให้ชาวบ้านใช้ประโยชน์ และชาวบ้านบ้านแพะใต้ได้รวมตัวเป็นกลุ่มองค์กรที่จัดตั้งเพื่อสนับสนุนการกำกับ จัดการในการดูแลซึ่งกันและกันในพื้นที่ โดยจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ ใช้ชื่อว่า “สหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านแพะใต้จำกัด” ทำหน้าที่ควบคุมสมาชิกให้ปฏิบัติตามกฎ และเป็นกลไกหลักในการพัฒนาพื้นที่ ทำหน้าที่เชื่อมโยงประสาน ติดตามความเคลื่อนไหวในเชิงนโยบาย ร่วมกับกองเลขาเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน และเครือข่ายอื่น ๆ โดยแบ่งโครงสร้างเป็น 3 ฝ่าย

โดยมีฝ่ายบริหารประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ รวมทั้งหมด 6 คน ฝ่ายกรรมการ มีทั้งหมด 15 คน ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และตรวจสอบ มีทั้งหมด 3 คน ซึ่งคณะกรรมการทั้งสามฝ่ายเกิดจากการเลือกของสมาชิก ปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน 76 ครัวเรือน (ประมาณ 244 ราย) เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่

การจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐ และชุมชน

สถาบันบริหารจัดการที่ดิน หรือภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการเพื่อการสนับสนุนชุมชนให้มีที่ดินในการประกอบอาชีพ และที่อยู่อาศัยได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยดำเนินการให้สินเชื่อ จัดซื้อที่ดินให้เกษตรกรชุมชน จัดกิจกรรมอบรมการบริหารจัดการร่วมกัน การช่วยเหลือด้านการประกอบอาชีพ รูปแบบการผลิต ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม สนับสนุนการเพิ่มศักยภาพในการผลิต การตลาดให้ชุมชน และจัดสรรให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ชุมชนกำหนดไว้ โดยมีชุมชนจัดตั้งจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เข้าซื้อ และใช้ประโยชน์ตามแผนการจัดสรร

โฉนดชุมชน : แนวทางการปฏิรูปที่ดินของภาคประชาชน

จะเห็นได้ว่า แนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินของชาวชุมชนในรูปแบบโฉนดชุมชนเป็นข้อเสนอที่สำคัญ คือ การพัฒนา จัดการปัญหาความยากไร้ที่ดินทำกินของชาวบ้านจากการจัดสรรแนวทางการจัดการที่ดินโดยรัฐพื้นสิทธิชุมชน ชุมชนได้ร่วมกันจัดทำแผนการจัดการที่ดินใน 3 ด้าน คือ แผนเรื่องสิทธิในที่ดิน ให้สมาชิกได้รับการรับรองสิทธิในที่ดิน เพื่อสามารถรักษาที่ดินไว้กับสมาชิก และสภาพการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของกลุ่ม การพยายามผลักดันให้ตัวแทนของสมาชิกเข้าไปอยู่ในส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชน ผลักดันในเชิงนโยบายร่วมกับส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเผยแพร่และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนแก่สาธารณะ เพื่อให้เกิดการสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่ม แผนเรื่องการใช้ประโยชน์ คือลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ และไม่เป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ไม่ต้องเฉพาะรูปแบบเกษตรอินทรีย์ แผนการสร้างแปลงตัวอย่างในรูปแบบเกษตรปลอดภัย แผนเรื่องการบริหารจัดการที่ดิน คือองค์กรที่มีศักยภาพ มุ่งเน้นพัฒนาคน เครื่องมือในการบริหารจัดการ และพัฒนาระบบการบริหารจัดการแผนในการพัฒนาคน สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของหญิงชายและเยาวชน แนวทางการปฏิรูปที่ดิน ที่ประกอบด้วยปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในกลุ่ม ปรับบทบาทหน้าที่และการทำงานของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ แผนพัฒนาเครื่องมือเดิมที่มีอยู่แล้วและสร้างเครื่องมือใหม่ เพื่อให้ได้รับการยอมรับทั้งในระดับชุมชนและระดับนโยบายรัฐ จัดทำแผนที่ทำมือที่มั่นคงถาวรจัดทำข้อมูลรายแปลง และเอกสารคู่มือที่ดินที่ใช้ประกอบในแผนที่ 1: 4000 พัฒนาระบบกองทุนที่ดินให้มีการแบ่งหน้าที่การใช้และการบริหารกองทุนอย่างเป็นระบบปรับปรุงโฉนดชุมชนให้มีความสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงและสถานการณ์ภายในกลุ่ม



หลักการสำคัญของการปฏิบัติการในพื้นที่ ควบคู่ไปกับการผลักดันเรียกร้องการรับรองสิทธิชุมชนในการร่วมจัดการปัญหาที่ดิน ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (1) เป็นการจัดการที่ดินเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา และการสร้างความมั่นคงในการถือครองปัจจัยการผลิต ทรัพย์สินของปัจเจกชน การสร้างวาทกรรม “ที่ดินไม่ใช่สินค้า” โดยอาศัยพลังและกลไกชุมชนมากำกับไม่ให้กลไกตลาดเข้ามาแย่งชิง ถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินไป การกำกับควบคุมด้วยกติกาห้ามซื้อขาย เพื่อยืนยันว่า “ที่ดินเป็นคุณค่าของฐานชีวิตของเกษตรกร” และรื้อฟื้นพลังชุมชนมาช่วยระดมทรัพยากร พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตซึ่งกันและกัน เป็นเครื่องมือที่จะเพิ่มอำนาจต่อรองของชุมชน ผลักดันให้อำนาจรัฐรับรองให้ชุมชนสามารถมีสิทธิในการครอบครองและทำกินในที่ที่รัฐประกาศเป็นที่หวงห้ามของรัฐ ต่อรองกับทุนในแง่ของการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ร่วมเพื่อไม่ให้กลไกทุนมาซื้อที่ดินไปจากชุมชน และต่อรองกับสังคมโดยการพิสูจน์ว่าที่ดินสาธารณะ หรือที่ดินของรัฐที่จัดสรรให้ชาวบ้านเพื่อการเกษตรกรรมนั้น เกษตรกรจะปกป้องรักษาไว้ให้มั่นคง และรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม การจัดการทรัพยากรของชาวบ้าน พัฒนาการทำการผลิตแบบรวมหมู่ รวมทั้งโฉนดชุมชนจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ชุมชนได้ทดลองใช้เพื่อปกป้องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร

นอกจากนั้น โฉนดชุมชนของชาวบ้านเสนอหลักการที่สำคัญคือ (2) เพื่อสร้างความเป็นธรรม การจัดการ การพัฒนาบนทิศทางบนแนวความคิดใหม่ที่ต้องไม่ละเลยความคิดในเชิงพื้นที่ การมีส่วนร่วมของพื้นที่ในเชิงพัฒนา ซึ่งต้องให้ความสำคัญกับคนส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ ในปัญหาเป็นบทบาทในการจัดการ

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ความยั่งยืนของการดำเนินการโฉนดชุมชนในพื้นที่ ยังต้องขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนที่กำกับ ควบคุมกติกาของพื้นที่ กองทุนสนับสนุนด้านเกษตรกรรมสำหรับเกษตรกร ที่รัฐต้องสนับสนุน รองรับ และการสนับสนุน และความเข้าใจในปัญหาจากภาคประชาสังคม และเงื่อนไขภายในพื้นที่ที่ประกอบด้วย 1) การเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่ เช่น การรองรับของครอบครัวขยายที่จะเกิดขึ้น และขีดจำกัดของที่ดินในการรองรับ 2) ขนาดของที่ดินที่จัดสรรให้แต่ละครอบครัว เช่น ในแต่ละพื้นที่จัดสรรทำกินไว้เพียงแค่ 1-2 ไร่ เป็นเงื่อนไขที่อาจทำให้โฉนดชุมชนไม่มั่นคงในอนาคต

## อภิปรายผล

การคลี่คลายของการเป็นทางออกซึ่งการไร้ที่ดินของชาวบ้าน จากกรณีศึกษาที่ผลักดันแนวทางการจัดการที่ดิน “โฉนดชุมชน” ที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งในพื้นที่ในที่ดินทำกิน และเกิดขึ้นจากการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่รกร้าง นำไปสู่ข้อเรียกร้องที่สำคัญ ที่ขับเคลื่อนนโยบายเพื่อรับรองสิทธิชุมชนในการร่วมจัดการปัญหาที่ดินให้ชาวบ้าน

“การเข้าใช้ประโยชน์” ในที่ดินที่รกร้าง ที่อาจหมายถึง “บุกรุก” ในแง่การถือครองกรรมสิทธิ์แบบเบ็ดเสร็จ และหรือเป็นการ “รื้อฟื้นสิทธิชุมชน” ที่ถูกลดทอนลงไป จึงเป็นกระบวนการของชุมชนในการรื้อฟื้นซึ่งสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินร่วมกับรัฐ รื้อฟื้นแนวทางการจัดการที่ดินร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินทำกินสำหรับเกษตรกรยากไร้ที่ดิน ที่จะเป็นทั้งยุทธวิธีเพื่อการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ การเกิดขึ้นของนโยบายการรับรองสิทธิชุมชนในการร่วมจัดการที่ดินในรูปแบบ “โฉนดชุมชน” จึงเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้านที่ไร่ที่ทำกินอย่างชัดเจน

ดังนั้น เป้าหมายของข้อเสนอ “โฉนดชุมชน” เป็นแนวทางการปฏิรูปที่ดินที่สำคัญของภาคประชาชน ที่จะสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปที่ดินทั้งในความหมายแบบกว้าง คือการครอบคลุมถึงการปฏิรูปการเกษตรกรรมควบคู่ไปกับการกระจายสิทธิในที่ดิน ที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับสังคม และชีวิตชาวบ้าน และกระบวนการปฏิรูปที่ดินในความหมายแบบแคบที่หมายถึง การปฏิรูปการถือครองที่ดิน การมุ่งเน้นเฉพาะการจัดสรร และการกระจายการถือครองให้เกษตรกรผู้ทำประโยชน์ได้มีที่ทำกินอย่างเป็นธรรม เพื่อช่วยลดช่องว่างของคนในสังคม

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยในพื้นที่หมู่บ้านแพะไต้ในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณมหาวิทยาลัยรังสิต แกนนำหน่วยงานสนับสนุนอื่น ๆ และชาวหมู่บ้านแพะไต้ทุกท่านที่มีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการวิจัย

## บรรณานุกรม

- จารุภา พานิชักดิ์.(2549). การสร้างภาพตัวแทนผู้หญิงของกลุ่มผู้ผลิตละครโทรทัศน์ : การต่อสู้เรื่องความหมาย.
- วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, สาขาบริหารสังคม.
- วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ.(2544). *โครงการศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด*, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุรพร เสียนสาย, “ปัญหาสำคัญของงานปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย” รัฐสภาสาร ปี 47 ฉ.1 (มกราคม 2542).
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ.(2545). *อุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย*, รายงานการวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า.
- ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ.(2548). *โครงการศึกษา และสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1*, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์, (2544). *มติชุมชนวิเคียดท้องถิ่น ว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดสรรทรัพยากร*, (กทม. : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย).
- Doreen Warriner.(1969). *Land Reform Principle and Practice*. Oxford : Clarendon Press.
- ENVIRONMENTAL DEFENSE World Bank Market Based Land Reform, [http://apps.edf.org/documents/2367\\_WorldBankMarketBasedLandReform.pdf](http://apps.edf.org/documents/2367_WorldBankMarketBasedLandReform.pdf) 2002.
- Ostrom, Elinor. The Challenge of common-pool resources. In *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50:4, 8-21. 2010.
- Wolf Ladejinsky. *Land Reform*. in *Agrarian Reform as Unfinished Business : the Selected Papers of Wolf Ladejinsky*, ed. By Louis J Wlinsky. London : Oxford University Press, 1977.

ภาพประกอบ