

A Case Study of the Draft Act on Community Rights for the Management of Land and Natural Resources in the Form of Community Title Deed: A Case Study of Bottom-Up Policy Implementation

Suchanoot Phantaneeya

Faculty of Commerce and Management
Prince of Songkla University, Trang Campus
Thailand

Prut Yuanlae

Faculty of Commerce and Management
Prince of Songkla University, Trang Campus
Thailand

Thepyuda Fuakong

Faculty of Commerce and Management
Prince of Songkla University, Trang Campus Thailand

Abstract

This article addresses public policy paradigms from the mainstream top-down model to the new bottom-up model through a case study of the Draft Act on Community Rights for the Management of Land and Natural Resources in the form of Community Title Deed, which has been a long-standing issue of disputes and conflicts between the public sector and the people. This article also analyzes the consistency between the public policy paradigm and the draft act. The results reveal that the mobilization of civil-society groups and their affiliates are essential for public policy advocacy. The policy aims to solve the people's problems at a precise point, which results from people making recommendations to the government rather than waiting for government to implement policy as in the past. This form of policy mobilization is consistent with the new public policy paradigm based on the bottom-up model.

Keywords

Policy implementation, new public policy, community title deed

CORRESPONDING AUTHOR

Suchanoot Phantaneeya, Faculty of Commerce and Management, Prince of Songkla University, Trang Campus, Mueang Trang, Trang, 92000, Thailand. Email: suchanoot.p@psu.ac.th

© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มาจาก ฐานล่าง : กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติ สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ.

สุชานุช พันธนิยะ

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง
ประเทศไทย

พฤต ยวนแหล

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง
ประเทศไทย

เทพยุดา เผือกคง

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง
ประเทศไทย

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอกระบวนการทัศน์นโยบายสาธารณะจากฐานคติทางรัฐประศาสนศาสตร์ กระแสหลักซึ่งเป็นแบบบนลงล่าง ฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่แบบล่างขึ้นบน ผ่านกรณีศึกษารูปแบบการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมเพื่อขับเคลื่อนร่าง พ.ร.บ.สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ซึ่งเป็นประเด็นข้อพิพาทและสร้างความขัดแย้งที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐกับประชาชนมาอย่างยาวนาน ตลอดจนวิเคราะห์ความสอดคล้องของกระบวนการทัศน์นโยบายสาธารณะ กับร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ผลจากการวิเคราะห์ พบว่า กลุ่มการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มองค์กรที่สำคัญที่มีช่วยผลักดันนโยบายสาธารณะให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นนโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบของประชาชนได้อย่างตรงจุด ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ. นี้ เป็นผลมาจากการที่ประชาชนได้ร่วมกันเสนอแนะแนวทางให้กับภาครัฐ แทนที่การรื้อรับนโยบายจากภาครัฐเหมือนอย่างในอดีต ซึ่งพลังในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในรูปแบบดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์นโยบายสาธารณะแนวใหม่แบบล่างขึ้นบน

คำสำคัญ

การขับเคลื่อนนโยบาย, นโยบายสาธารณะแนวใหม่, โฉนดชุมชน

บทนำ

“พ.ศ. สองพันห้าร้อยสี่ ผู้ใหญ่ลีตีกลองประชุม
ชาวบ้านต่างมาชุมนุม มาประชุมที่บ้านผู้ใหญ่ลี
ต่อไปผู้ใหญ่ลีจะขอกว่า ถึงเรื่องราวที่ได้ประชุมมา
ทางการเขาสั่งมาให้ชานาเลี้ยงเปิดและสุกร
ฝ่ายตาสีหัวกลอน ถามว่าสุกรนั้นคืออะไร ผู้ใหญ่ลีลุกขึ้นตอบทันใด
สุกรนั้นไซ้ร คือ หมาน้อยธรรมดา...”

ผู้ประพันธ์ พิพัฒน์ บริบูรณ์ (อิง ชาวอีสาน)

เพลงผู้ใหญ่ลีได้รับเลือกเป็นเพลงลูกทุ่งดีเด่นจากงานกึ่งศตวรรษเพลงลูกทุ่งไทย ครั้งที่ 2 ประจำปี พ.ศ. 2534 เพลงผู้ใหญ่ลีเป็นเพลงลูกทุ่งเสียดสีสังคม ที่ขับร้องโดย ศักดิ์ศรี ศรีอักษร และโด่งดังในช่วงประมาณ พ.ศ. 2504 ในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการสื่อสารระหว่างข้าราชการกับชาวบ้านอย่างมีอารมณ์ขัน และทำให้มองเห็นภาพสะท้อนของการพัฒนาชุมชนและการบริหารบ้านเมืองที่มีลักษณะเป็นแบบบนลงล่าง (Top-down) นั่นคือการรณรงค์จากหน่วยงานของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งถือเป็นกรอบแนวคิดนโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักหรือแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับภาครัฐในฐานะเป็นตัวแสดงที่สำคัญ การบริหารบ้านเมืองเช่นนี้มองว่า นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจของรัฐบาลในการที่จะเลือกทำหรือไม่ทำกิจกรรมใด ๆ รวมถึงการกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ (Dye, 2005; Cochran & Malone, 2005) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีข้อจำกัด เนื่องจากมีฐานความคิดและการตัดสินใจอยู่ที่การรวมศูนย์อำนาจของรัฐสถาบันทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองในระบบตัวแทนหรือระบบที่เป็นทางการ และมีความสัมพันธ์กับหน่วยปฏิบัติและประชาชนในแนวคิด นั่นคือจากบนลงล่าง

เมื่อสภาพปัญหาสังคมในรัฐสมัยใหม่ได้ก่อตัวขึ้นซึ่งมีความหลากหลายของปัญหาและมีความซับซ้อนของระดับความสัมพันธ์ของปัญหา ส่งผลให้รูปแบบนโยบายสาธารณะในแนวทางดั้งเดิมไม่สามารถที่จะครอบคลุมถึงพลวัตทางสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ และผู้วิเคราะห์ทางเลือกนโยบายก็ไม่สามารถรับมือกับปัญหาและความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นได้ จึงทำให้เกิดฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ที่เน้นเรื่องการสร้างทางเลือกและการจัดการชีวิตสาธารณะในระดับท้องถิ่นชุมชนที่ต้องการชีวิตสาธารณะที่ดีขึ้นด้วยการจัดการชีวิตตัวเอง ดังที่ Denhardt (2007) ได้เสนอแนวคิดที่ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณค่าหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเรื่องประสิทธิภาพหรือผลผลิต การบริการสาธารณะแนวใหม่จึงเป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (Value of Democracy) ความเป็นพลเมือง (Citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) มากขึ้นสำหรับประเทศไทยแล้วพลวัตทางสังคมที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมให้เปลี่ยนแปลงไปที่สำคัญ คือ การเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนหรือภาคประชาสังคม

คำว่าประชาสังคม ปรากฏขึ้นในสังคมไทยราวกลางทศวรรษที่ 2520 และมีคำอื่น ๆ ที่ใช้ในความหมายเดียวกันคือภาคประชาชนและภาคพลเมือง ปรากฏการณ์ที่นำมาสู่การเมืองภาคประชาสังคมหรือการเมืองภาคประชาชนที่ชัดเจน คือ การเดินขบวนเรียกร้องของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นอย่าง

กว้างขวาง ช่วง ครม.สัญจรในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในช่วงปี พ.ศ. 2531 กับการเกิดปัญหาทุจริต คอร์รัปชัน และการเคลื่อนไหวของสังคมในการตรวจสอบอำนาจ และกระแสด้านปฏิรูปทางการเมือง ในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 (ชนกกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์, 2559)

สำหรับกรณีศึกษาในบทความนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. (ต่อไปนี้จะเรียกว่า ร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชนฯ) ซึ่งรายงานข้อเสนอของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้อธิบายว่า ที่มาของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นผลจากปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่ดินของรัฐทับซ้อนกับที่ดินทำกินของราษฎร และการกำหนดแนวเขตชุมชนที่ชัดเจน ซึ่งเป็นประเด็นข้อพิพาทและสร้างความขัดแย้งที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐกับประชาชนมายาวนานตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2475 ทั้งนี้ ประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการตรากฎหมายเพื่อใช้ประโยชน์จากป่า ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อสงวนและคุ้มครองป่าเพื่อประโยชน์ในด้านการสัมปทานไม้ และการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 โดยต่อมาได้มีการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตหวงห้ามที่ดิน ประเภทต่าง ๆ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้าม ส่งผลให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่มาก่อนที่รัฐจะออกประกาศเป็นที่สงวนหรือหวงห้าม ต้องตกเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมาย นอกจากนี้ การส่งเสริมให้ประชาชนขยายการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในเชิงพาณิชย์เพื่อการส่งออกเป็นหลัก ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากที่ทำประโยชน์อยู่ในเขตที่ดินประเภทต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งแม้จะมีการแก้ไขด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่ก็พบว่าการดำเนินการดังกล่าวมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดด้านการบริหารภาครัฐ ทั้งในเรื่องโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ในการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนขยายวงกว้างเพิ่มขึ้น ปัญหาที่กล่าวมาในช่วงต้นได้ส่งผลกระทบคือ ประชาชนถูกจับกุมดำเนินคดีทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง ประชาชนเกิดความไม่มั่นคงในที่ดินอยู่อาศัยและที่ทำกิน เกิดการล่มสลายของชุมชนอันเนื่องมาจากการถูกจำกัดการใช้ประโยชน์จากที่ดิน และเกิดการบุกรุกและการทำลายพื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติมีแนวโน้มรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและความต้องการที่ทำกินสูงขึ้น ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน ภาคีเครือข่าย มาตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี โดยเริ่มมีความชัดเจนตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทั่วประเทศ

ถึงแม้ว่าในช่วงต้นปี พ.ศ. 2559 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้สรุปมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ว่า คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบร่างพระราชบัญญัติตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และมีความคิดเห็นว่า ข้อเสนอแนวนโยบายนั้นมีการเสนอแนวทางการดำเนินการเช่นเดียวกับที่รัฐได้ดำเนินการในลักษณะกระจายการถือครองที่ดินและมอบสิทธิให้แก่ประชาชนซึ่งได้ดำเนินการมาแล้วหลายรูปแบบ และมีหน่วยงานเกี่ยวข้องจำนวนมาก จึงส่งผลให้เกิดการซ้ำซ้อนของภารกิจ ไม่มีเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดิน นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการระบุเนื้อหาและถ้อยคำบางส่วนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และอาจนำไปสู่ปัญหาในการตีความกฎหมาย ขณะเดียวกันการบัญญัติร่างพระราชบัญญัติอาจไม่ใช่วิธีการบริหารจัดการและแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการปรับปรุง แก้ไข ยกเลิกระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนย่อมดีกว่าการ

บัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ ซึ่งทั้งหมดนี้ถือเป็นข้อสรุปของมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ.

สำหรับบทความวิชาการนี้ ผู้เขียนได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเขียนบทความเพื่อ (1) นำเสนอกระบวนการทัศน์นโยบายสาธารณะจากฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักซึ่งเป็นแบบบนลงล่าง (Top-down) สู่ฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่แบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) (2) นำเสนอกรณีศึกษารูปแบบการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อน ร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชนฯ และ (3) วิเคราะห์ความสอดคล้องของนโยบายสาธารณะที่มีฐานคติของรัฐบาลประศาสนศาสตร์แนวใหม่แบบล่างขึ้นบนกับร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชนฯ เพื่อแสดงมุมมองของผู้เขียนต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบนพื้นฐานการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามฐานคติทางรัฐประศาสนศาสตร์

การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทัศน์ของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมหรือกระแสหลักจะเน้นกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยให้ความสำคัญไปที่รัฐ สถาบัน และกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ และมีอำนาจการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ แบบรวมศูนย์ ตลอดจนมีการวิเคราะห์เพื่อหาทางเลือกนโยบายรวมถึงการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายโดยผู้รู้ แต่ในบริบทของสังคมโลกาภิวัตน์ หรือรัฐสมัยใหม่สังคมจะมีลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้น กลุ่มคนมีความแตกต่างหลากหลายในการเลือกดำรงวิถีชีวิตรูปแบบชุมชนมีความแตกต่างและสะท้อนอัตลักษณ์ของตนเองที่ชัดเจนมากขึ้น จากปัญหาดังกล่าวทำให้บทบาทของรัฐในการจัดการประเด็นปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลายของผู้คนในสังคมลดความสำคัญลง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่เกินความสามารถของนักเทคนิควิเคราะห์นโยบายที่จะวางแผนและจัดการประเด็นสาธารณะของสังคมที่เปลี่ยนแปลงและซับซ้อนมากขึ้นอย่างในสังคมปัจจุบัน ส่งผลให้ฐานคติของรัฐบาลประศาสนศาสตร์แนวใหม่ที่มุ่งเน้นในเรื่องการสร้างทางเลือกและการจัดการชีวิตสาธารณะในระดับท้องถิ่นชุมชนที่ผู้คนมุ่งสร้างชีวิตสาธารณะที่ดีขึ้นด้วยการจัดการชีวิตตัวเองเข้ามาแทนที่ในประเด็นนี้ประภาส ปันตบแต่ง (2553) จึงได้อธิบายถึงกรอบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะใน 2 กรอบฐานคติด้วยกัน คือ (1) กรอบนโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐบาลประศาสนศาสตร์กระแสหลัก และ (2) ฐานคตินโยบายสาธารณะจากเบื้องล่าง ซึ่งสามารถอธิบายแต่ละฐานคติได้ดังนี้

จากบนลงล่าง : ฐานคตินโยบายสาธารณะกระแสหลัก

นโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐบาลประศาสนศาสตร์กระแสหลักหรือจากบนลงล่าง (Top-down) นี้ ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงไว้อย่างหลากหลาย อย่างเช่น Dye (2005) ในงานเขียนเรื่อง Understanding Public Policy เขาอธิบายว่า นโยบายสาธารณะคือกิจกรรมที่รัฐเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ นอกจากนี้ Cochran and Malone (2005) อธิบายว่า นโยบายสาธารณะ คือ การศึกษาการตัดสินใจของรัฐบาลและการกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ ขณะที่นักวิชาการไทยอย่าง ศุภชัย ยาวะประภาส (2555) ได้สรุปทัศนะร่วมของนักวิชาการไทยเกี่ยวกับการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินการหรือโครงการที่รัฐกำหนด เป็นเรื่องของการตัดสินใจและกระทำโดยรัฐทั้งปัจจุบันและอนาคต ซึ่งมีลักษณะเป็นวิธีการหรือทางเลือกที่จะ

ดำเนินการเพื่อที่จะบรรลุไปถึงเป้าหมาย จากแนวคิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า การนิยามความหมายของนโยบายและนโยบายสาธารณะมุ่งให้ความสำคัญกับ “ภาครัฐ” ซึ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่แสดงออกถึงภาวะการตัดสินใจที่จะเลือกกระทำ หรือไม่กระทำ ซึ่งล้วนแล้วส่งผลกระทบต่อสาธารณะทั้งสิ้น ขณะเดียวกันประภาส ปันตบแต่ง (2553) ได้อธิบายว่านโยบายสาธารณะในความหมายดังกล่าวได้เน้นสร้างนักเทคนิควิเคราะห์นโยบายในฐานะ “ผู้รู้” โดยหวังว่า “นักเทคนิค” จะวิเคราะห์เพื่อหาหนโยบายที่ดีที่สุดได้ ซึ่งจะนำไปสู่ชีวิตสาธารณะที่ดีของผู้คนในสังคม ฐานคิดนโยบายสาธารณะเช่นนี้จึงมีลักษณะรวมศูนย์การจัดการอยู่ที่รัฐ สถาบันทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ เรียกว่าเป็นการมอบอำนาจสิทธิขาดในการจัดการชีวิตสาธารณะให้แก่รัฐ

โดยสรุปแล้ว นโยบายสาธารณะในฐานคิดของรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักหรือจากบนลงล่าง จะให้ความสำคัญกับภาครัฐ ซึ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการตัดสินใจในนโยบาย ขณะที่กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติก็วิเคราะห์เริ่มต้นมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง โดยแนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลจากการวิเคราะห์ระบบ ซึ่งเน้นที่กล่องดำที่อยู่ตรงกลาง และถือว่านโยบายมีผลต่อผลลัพธ์โดยตรง การศึกษาตามแนวทางนี้จะมองว่านโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (Inputs) และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (Outputs) เพราะเหตุนี้แนวทางการศึกษานี้จึงให้ความสำคัญกับเรื่องการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะในแนวคิดจากบนลงล่างก็มีจุดอ่อนในบางประการ เช่น มักคิดว่าผู้กำหนดนโยบายสามารถควบคุมกระบวนการที่ทำให้เกิดผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ แต่ Elmore (1982) อธิบายว่าความคิดนี้ไม่เป็นจริง แต่กลับเป็นเพียงความเชื่อของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และการวิเคราะห์นโยบายสมัยดั้งเดิม ซึ่งเขาเรียกว่า “การโกหกของคนชั้นสูง” (Noble Lie) กล่าวคือ ผู้บริหารอ้างความชอบธรรมว่าตนได้รับมอบอำนาจและถูกควบคุมจากผู้กำหนดนโยบายที่เป็นนักการเมืองหรือมาจากการแต่งตั้ง ขณะเดียวกันก็ถูกวิพากษ์ว่าเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นแบบเส้นตรงจากบนลงล่าง ผู้คนเข้ามามีส่วนร่วมก็เพียงเพื่อเข้ามารับผลประโยชน์จากบริการที่รัฐจัดหาให้ในลักษณะของคำประกาศนโยบาย (ประภาส ปันตบแต่ง, 2553)

จากล่างขึ้นบน : ฐานคิดนโยบายสาธารณะแนวใหม่

จากความเป็นรัฐสมัยใหม่ซึ่งสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น ก่อให้เกิดรูปแบบปัญหาที่มีความแตกต่างหลากหลาย ด้วยเหตุนี้บทบาทของรัฐและระบบการเมืองแบบดั้งเดิมที่กระบวนการนโยบายสาธารณะมีจุดเน้นอยู่ที่ความเป็นสถาบันแห่งรัฐ และกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ การตัดสินใจในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ และการวิเคราะห์หาทางเลือกนโยบายที่ดี รวมทั้งการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายโดยผู้รู้ นักเทคนิควิเคราะห์นโยบายจึงไม่เพียงพอหรือเกินความสามารถที่จะจัดการปัญหาสาธารณะของสังคมที่เปลี่ยนแปลงและซับซ้อนมากขึ้นได้ ส่งผลให้เกิดฐานคิดของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ที่เน้นเรื่องการสร้างทางเลือกและการจัดการชีวิตสาธารณะในระดับท้องถิ่นชุมชนที่ต้องการชีวิตสาธารณะที่ดีขึ้นด้วยการจัดการชีวิตตัวเอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Denhardt (2007) ที่ได้เสนอแนวคิดในงานเขียนเรื่อง The New Public Service: Serving, not Steering ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณค่าหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเรื่องประสิทธิภาพหรือผลิตภาพ การบริการสาธารณะแนวใหม่จึงเป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (Value of democracy) ความ

เป็นพลเมือง (Citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ขณะที่ Stivers (1990) ได้อธิบายความคำว่า Active Citizenship ไว้ในงานเขียนเรื่อง Active Citizenship and Public Administration ว่า พลเมืองถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐที่มีประสิทธิภาพ การแลกเปลี่ยนคุณค่า และผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันของพลเมืองและรัฐเป็นสิ่งจำเป็น ผลประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนไม่ใช่การกำหนดจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว สังคมต้องเรียนรู้ร่วมกันที่จะพัฒนา โดยตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งจะสามารถรับมือกับปัญหาและความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้นจะเห็นได้จากข้อจำกัดของกระบวนทัศน์กระแสหลัก (Dominant Paradigm) ที่นำวิธีคิดกระบวนกรแบบวิทยาศาสตร์มาปรับใช้กับองค์กรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพได้ประสบกับปัญหาและกระแสความคิดเห็นที่แตกต่างจึงนำไปสู่กระบวนทัศน์ทางเลือก (Alternative Paradigm) ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองมากขึ้น (Degeling & Colebatch, 1993) ซึ่งแน่นอนว่าแนวคิดนี้ได้ถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นสำคัญและวัตถุประสงค์หลักของการจัดการภาครัฐและการดำเนินการทางด้านนโยบายสาธารณะในปัจจุบัน

จากบริบททางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเหล่านี้ นำมาสู่การตั้งคำถามและการเรียกร้องให้ทบทวนแนวทางการวิเคราะห์นโยบายแบบเส้นตรงหรือบนลงล่างที่แข็งตัว และกลไกทางการเมืองที่เป็นทางการ และปรับเปลี่ยนเป็นการวิเคราะห์นโยบายแบบถกแถลงปรึกษาหารือ (Deliberative Policy Analysis) ซึ่งเปลี่ยนนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะจากที่เป็น “คำประกาศของรัฐ” มาสู่ “ทิศทางและความมุ่งหวังของชุมชน/สังคม” เสมือนหนึ่งอุดมการณ์ของสังคมที่มาจากสาธารณะ เกิดจากการกำหนดแนวทางแห่งชีวิตสาธารณะของผู้คนในสังคมเอง พื้นที่การวิเคราะห์ของนโยบายสาธารณะเช่นนี้จึงขยายจากพื้นที่ทางการเมืองมาสู่พื้นที่ทางสังคมหรือปริบทสาธารณะ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการสนทนาปรึกษาหารือ หรือถกแถลงของผู้คนในชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องราวในชีวิตของตนเอง ภายใต้ความมุ่งหวังต้องการแสวงหาสังคมและชีวิตที่ดี ซึ่งเป็นพลวัตของกระบวนการเรียนรู้ภายในพื้นที่สาธารณะมากกว่าภาพการกำหนดนโยบายโดยนักเทคนิควิเคราะห์นโยบาย หรือการระดมกลุ่มก้อนของผู้คนเพื่อเข้ามาผลักดันให้รัฐออกคำประกาศนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายใต้เหตุผลที่ว่าเพื่อชีวิตสาธารณะที่ดีของผู้คนในสังคม (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2553)

ดังนั้น จากการศึกษานโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักหรือจากบนลงล่างและฐานคตินโยบายสาธารณะจากล่างขึ้นบน ผู้เขียนสรุปได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักหรือจากบนลงล่างมีจุดเน้นการนิยามความหมายของนโยบายและนโยบายสาธารณะไปที่การให้ความสำคัญกับภาครัฐ ซึ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญในกระบวนการการตัดสินใจที่จะเลือกกระทำ หรือไม่กระทำ กล่าวคือ มีลักษณะรวมศูนย์การจัดการอยู่ที่รัฐ สถาบันทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ ตลอดจนได้เน้นสร้างนักเทคนิควิเคราะห์นโยบายในฐาน “ผู้รู้” โดยหวังว่าเขาเหล่านั้นจะเป็นเสมือน “นักเทคนิค” ที่สามารถวิเคราะห์ปัญหาและศึกษาทางเลือกเพื่อหานโยบายที่ดีที่สุดได้ ซึ่งจะนำไปสู่ชีวิตสาธารณะที่ดีของผู้คนในสังคม โดยเน้นการวัดผลสำเร็จของนโยบายจากความสำเร็จสอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ภาครัฐได้กำหนดไว้ เน้นความคุ้มค่า และความมีประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการดำเนินการตามหลักบริหารที่เป็นขั้นตอน ยึดกฎระเบียบและอำนาจตามสายการบังคับบัญชาเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะในฐานคติของรัฐ

ประวัติศาสตร์กระแสหลักนี้ได้ถูกวิพากษ์ว่าเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นแบบเส้นตรงจากบนลงล่าง ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมก็เพียงเพื่อเข้ามารับผลประโยชน์จากบริการที่รัฐจัดหาให้ในลักษณะของคำประกาศนโยบายเท่านั้น ขณะที่นโยบายสาธารณะในฐานคิดนโยบายสาธารณะจากล่างขึ้นบน ได้นำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มาใช้ โดยให้ความสำคัญกับเรื่องคุณค่าหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเรื่องประสิทธิภาพหรือผลิภาพ ตลอดจนให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองและผลประโยชน์สาธารณะ โดยมองว่าพลเมืองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐที่มีประสิทธิภาพ การแลกเปลี่ยนคุณค่าและผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันของพลเมืองและรัฐเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น และเชื่อว่าผลประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนไม่ใช่การกำหนดจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียวแต่สังคมต้องเรียนรู้ร่วมกันที่จะพัฒนา

กรณีศึกษาร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชน

จากการศึกษารายงานข้อเสนอเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) พบว่า ที่มาของการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชนฯ นี้ เป็นผลจากปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่ดินของรัฐทับซ้อนกับที่ทำกินของราษฎร และการกำหนดแนวเขตชุมชนที่ขาดความชัดเจน เป็นปัญหาข้อพิพาทและสร้างความขัดแย้งที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐกับประชาชนมายาวนานตั้งแต่ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2475 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ *ประการแรก* การตรากฎหมายเพื่อใช้ประโยชน์จากป่า ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อสงวนและคุ้มครองป่าเพื่อประโยชน์ในด้านการสัมปทานไม้ และการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งได้มีการนิยามให้ “ป่า” คือ ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลได้มาตาม กฎหมายที่ดิน ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เขตหวงห้ามที่ดินประเภทต่าง ๆ เช่น ที่ดินทหาร ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้าม และการที่มีได้กันเขตที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตป่า ส่งผลทำให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่มา ก่อนในเขตป่าเขตกเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง และ *ประการที่สอง* จากนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนขยายการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในเชิงพาณิชย์เพื่อการส่งออกเป็นหลัก ซึ่งจากสถานการณ์ดังกล่าวเมื่อมีการพิจารณาเพื่อพิสูจน์สิทธิและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน พบว่า มีประชาชนจำนวนมากที่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตที่ดินประเภทต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งได้มีการแก้ไขด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่ก็พบว่าการดำเนินการดังกล่าวมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดด้านโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนขยายวงกว้างเพิ่มขึ้น

ปัญหาที่กล่าวมาในข้างต้นได้ส่งผลกระทบใน 4 ประเด็นหลักด้วยกัน คือ (1) ประชาชนถูกจับกุมดำเนินคดีทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง (2) ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในที่ดินอยู่อาศัยและที่ทำกิน (3) เกิดการล่มสลายของชุมชนอันเนื่องมาจากการถูกจำกัดการใช้ประโยชน์จากที่ดินซึ่งส่งผลต่อการดำเนินชีวิตและเป็นปัญหาสังคมตามมา และ (4) การบุกรุกและการทำลายพื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติมีแนวโน้ม

รุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและความต้องการที่ทำกินสูงขึ้น ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวกของภาคประชาชน ภาคีเครือข่าย มาตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี ซึ่งสรุปได้ดังนี้

การเคลื่อนไหวกของภาคประชาชนและภาคีเครือข่าย

จากปัญหาข้างต้น ได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวกของภาคประชาชนและภาคีเครือข่ายที่ต้องการแก้ไขปัญหการใช้ประโยชน์จากที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนมาตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี โดยการเคลื่อนไหวกของภาคประชาชนเพื่อให้ชุมชนได้มีบทบาทในการจัดการที่ดินและมีที่ทำกินเป็นของตนเอง โดยการรวมกลุ่มดังกล่าวมีความชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 เรื่อยมา ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

ปี พ.ศ. 2529 เป็นการรวมตัวของเครือข่ายชุมชนแออัดในเขตเมือง โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาคือที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง

ปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้ตั้งสำนักพัฒนาชุมชนเมือง ภายใต้การเคหะแห่งชาติ ตลอดจนมีการตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งเป็นผลมาจากการรวมตัวของสมาชิกเกษตรกรทั่วทุกภาค เครือข่ายเหล่านี้ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางจนรวมตัวกันเป็นสมาชิกคนจน

ปี พ.ศ. 2538 กลุ่มสมาชิกคนจนได้ร่วมกันยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาดินทำกิน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ปี พ.ศ. 2553 มีการก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส : P-move) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชนที่ปัญหาที่ดินทั่วประเทศ

ปี พ.ศ. 2554 เครือข่ายภาคประชาชนได้เสนอประเด็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมเพื่อเป็นมติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่หนึ่ง ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกลไกในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้รับประโยชน์จากที่ดิน การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยให้การรับรองสถานภาพการเข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ของรัฐที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบันด้วยการออกโฉนดชุมชน และสนับสนุนกระบวนการทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชนท้องถิ่นและรัฐร่วมดำเนินการและให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็ว

ปี พ.ศ. 2555 มีมติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่สอง ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การรับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชนรวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน และให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนแทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

จากมติสมัชชาปฏิรูปทั้ง 2 ครั้ง ได้มีกระบวนการติดตามการดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูปที่ดิน โดยเครือข่ายภาคประชาชนร่วมกับนักวิชาการด้านที่ดิน ได้ร่วมกันยกร่างกฎหมายด้านที่ดิน 3 ฉบับ คือ ร่าง พ.ร.บ.โฉนดชุมชน พ.ศ. ร่าง พ.ร.บ.ธนาคารที่ดิน พ.ศ. และร่าง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ทั้งนี้ จากปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ และประชาชนกับเอกชนเรื่องที่ดินอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น ประชาชนคนยากไร้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จึงมีข้อเสนอให้มีการยกระดับกฎกระทรวงเรื่องกองทุนยุติธรรม มาเป็น ร่าง พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ. โดยมีจุดประสงค์ เพื่อให้ประชาชนคนยากไร้ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นธรรม

อีกฉบับหนึ่ง ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีหน่วยงานและองค์กรภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อ การแก้ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย ประกอบด้วยหน่วยงานราชการประมาณ 15 หน่วยงาน และ องค์กรเครือข่ายภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องอีกประมาณ 15 องค์กร

ผลจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากว่า 30 ปี ได้ข้อสรุปว่า ประการแรก รัฐควรยอมรับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน ประการที่สอง ปรับปรุงกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรจากเดิมรวม ศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานรัฐเป็นหลัก ไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรในรูปแบบ “การจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource)” โดยการมอบสิทธิให้ชุมชนไปจัดการในรูปแบบ สิทธิร่วม (Collective Rights) และรัฐควรปรับเปลี่ยนบทบาทไปทำหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไข กติกา และกำกับ ติดตาม ควบคุมการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามข้อตกลง และประการที่สาม ยกระดับ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2555 เป็นพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนใน การจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร จัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนในเขตที่ดินของรัฐต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ออนไลน์)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากว่าจะเป็น ร่าง พ.ร.บ.สิทธิชุมชนฯ ได้นั้น กลุ่มการเคลื่อนไหวของภาค ประชาชนและภาคีเครือข่ายล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มองค์กรที่สำคัญที่ช่วยผลักดันนโยบายสาธารณะให้ เกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นนโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบที่ประชาชนได้รับอย่างตรงจุด ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผลมาจากการที่ประชาชนได้ร่วมกันเสนอแนะแนวทางให้กับภาครัฐ แทนที่การรอรับ นโยบายจากภาครัฐเหมือนอย่างในอดีตที่ผ่านมา

ผลจากการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มาจากฐานล่าง

บทสรุปของนโยบาย

จากปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่ดินของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของราษฎร และการ กำหนดแนวเขตชุมชนที่ขาดความชัดเจน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาข้อพิพาทที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐกับ ประชาชนมาอย่างยาวนาน และได้ส่งผลทำให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่มาก่อน ในเขตพื้นที่ดังกล่าวต้องตกเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง จากปัญหาดังกล่าวได้มีการแก้ไข ด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่ก็พบว่า การดำเนินการดังกล่าวมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัด ด้านโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในการโยกย้ายประชาชนออกจาก พื้นที่อนุรักษ์ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนขยายวงกว้างเพิ่มขึ้น และส่งผลให้ ประชาชนถูกจับกุมดำเนินคดีทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในที่ดินอยู่อาศัยและที่ ทำกินตลอดจนเกิดการล่มสลายของชุมชนและมีการบุกรุกและการทำลายพื้นที่ป่าและ ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากการเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดการ เคลื่อนไหวของภาคประชาชน ภาคีเครือข่าย มาตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี

การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและภาคีเครือข่ายที่ต้องการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์จาก ที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนเริ่มมีความชัดเจนมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2529 ซึ่งเริ่มต้นจากการรวมตัวของ

เครือข่ายชุมชนแออัดในเขตเมือง การรวมตัวของสมาชิกชาเกษตรกรทั่วทุกภาค และได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางจนรวมตัวกันเป็นสมาชิชาคนจน โดยกลุ่มสมาชิชาคนจนได้รวมกันยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส : P-move) ซึ่งเป็นเครือข่ายภาคประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทั่วประเทศ ซึ่งผลจากการเคลื่อนไหวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนทางนโยบายของรัฐ และได้ข้อสรุปว่ารัฐควรยอมรับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนปรับปรุงกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรจากเดิมรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานรัฐเป็นหลัก ไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรในรูปแบบ “การจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource)” โดยการมอบสิทธิให้ชุมชนไปจัดการในรูปแบบสิทธิรวม (Collective Rights) และรัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทไปทำหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไข กติกา และกำกับ ติดตาม ควบคุมการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามข้อตกลง รวมถึงยกระดับระเบียบสำนัการรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2555 เป็น พ.ร.บ.สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ... เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนในเขตที่ดินของรัฐต่อไป

อย่างไรก็ตาม ช่วงต้นปี พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ว่าข้อเสนอแนะนโยบายนั้นมีการเสนอแนะแนวทางการดำเนินการเช่นเดียวกับที่รัฐได้ดำเนินการในลักษณะกระจายการถือครองที่ดินและมอบสิทธิให้แก่ประชาชนที่ได้ดำเนินการมาแล้วหลายรูปแบบ ซึ่งมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการซ้ำซ้อนของภารกิจนอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการระบุเนื้อหาและถ้อยคำบางส่วนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และอาจนำไปสู่ปัญหาในการตีความกฎหมาย ขณะเดียวกัน การบัญญัติร่าง พ.ร.บ. อาจไม่ใช่วิธีการบริหารจัดการและแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการปรับปรุง แก้ไข ยกเลิก ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนย่อมดีกว่าการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่

บทวิเคราะห์ : นโยบายฯ กับฐานคิดนโยบายสาธารณะแนวใหม่จากล่างขึ้นบน

นับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา จากการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาลไทยที่มีลักษณะตัวแบบที่กำหนดโดยกลุ่มชนชั้นนำ (Elite Model) โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ดังที่สะท้อนสภาพสังคมให้เห็นในบทเพลงผู้ใหญ่นั้น ซึ่งเป็นผลจากการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจมาใช้เป็นฉบับแรก การกำหนดนโยบายของรัฐบาลก็มุ่งเป้าไปที่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่มีลักษณะของการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ และนำมาสู่การออกแบบนโยบายการพัฒนาประเทศที่มีผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เน้นการขยายตัวของการส่งออก ผลักดันให้ประชาชนเร่งผลิตสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกในเชิงพาณิชย์ ส่งผลให้เกิดความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและการขยายตัวของประชากร ขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด และการจัดการที่ไม่เหมาะสมได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา รัฐจึงได้แก้ไขปัญหาโดยการกำหนดเขตอนุรักษ์ที่ดินของรัฐเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวส่งผลให้เกิดความทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของราษฎร ซึ่งเป็นข้อขัดแย้งที่ยืดเยื้อมานาน เนื่องจากความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินที่สงวนห้าม และการไม่ได้กันเขตที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตป่า ส่งผลให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่มาก่อนที่รัฐจะออกประกาศเป็นที่สงวนหรือหวงห้ามต้องตกเป็นของรัฐ รวมถึงการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนขยายวงกว้างมากขึ้น เมื่อการแก้ไขปัญหาและทัศนคติในการแก้ไขปัญหาของภาครัฐยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ จึงเกิดการรวมตัวกันของกลุ่มประชาสังคมและเครือข่ายต่าง ๆ เช่น เครือข่ายชุมชนแออัดในเขตเมือง กลุ่มสมัชชาเกษตรกร กลุ่มสมัชชาคนจน การก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส : P-move) และเครือข่ายภาคประชาชนอื่น ๆ ได้แสดงตัวตนและเกิดการรวมตัวขึ้นเพื่อเรียกร้องและขับเคลื่อนให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาและเคลื่อนไหวผลักดันให้เป็นประเด็นสาธารณะเพื่อให้เกิดนโยบายที่ตอบสนองและแก้ปัญหาโดยคำนึงถึงสิทธิพลเมืองและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

การเคลื่อนไหวของกลุ่มดังกล่าวซึ่งเป็นผู้เผชิญและประสบกับปัญหาด้วยตัวเอง ได้เริ่มก่อตัวอย่างชัดเจนในปี พ.ศ. 2529 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าการขับเคลื่อนของกลุ่มคนและเครือข่ายดังกล่าว นับได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะและเป็นแนวทางการก่อรูปนโยบายสาธารณะที่มีกระบวนการการขับเคลื่อนที่มาจากฐานล่างอย่างชัดเจน ตลอดจนเห็นว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนดังกล่าวมีลักษณะของความเป็น “Active Citizenship” อย่างที่ Stivers (1990) ได้อธิบายไว้ว่า พลเมืองถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐที่มีประสิทธิภาพ การแลกเปลี่ยนคุณค่า และผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันของพลเมืองและรัฐเป็นสิ่งจำเป็น ผลประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนไม่ใช่การกำหนดจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว สังคมต้องเรียนรู้ร่วมกันที่จะพัฒนา โดยตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งจะสามารถรับมือกับปัญหาและความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นได้ เช่นเดียวกับ Degeling and Colebatch (1993) ที่สนับสนุนและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในประเด็นนโยบายสาธารณะมากขึ้น นอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นว่า เครือข่ายทางสังคมดังกล่าวมีพลังในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะจากล่างขึ้นบน ซึ่งจะเห็นได้จากยุทธวิธีที่เน้นการจัดตั้ง เน้นการรวมกลุ่ม รวมตัวเพื่อสร้างพลัง และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการขับเคลื่อนนโยบายและไม่ผูกขาดอยู่ที่ภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์. (2559). การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากฐานล่าง : กรณีศึกษา การณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ. วารสารการเมืองการปกครอง. 6(1), 328-344.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2553). การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยภาคประชาชน. สืบค้นจาก www.polpacon7.ru.ac.th.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2555). นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพฯ: จุฑาทอง.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 28 : การปฏิรูประบบเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง : สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parcy/054.pdf.

ภาษาอังกฤษ

- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (2005). *Public policy: Perspectives and Choices* (3rd Ed.) London: Lynne Rienner.
- Degeling, P., & Colebatch, H. (1993). Structure and action as constructs in the practice of public administration. In M. Hill (Ed.), *The Policy Process: A Reader* (pp. 349-361). Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: Serving, not steering*. New York and London: M.E. Sharpe.
- Dye, T. R. (2005) *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Education.
- Elmore, R. R. (1982). Backward mapping: Implementation process and policy decision. In W. William (Ed.) *Studying implementation: Methodological and administrative Issues*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Stivers, C. (1990). Active citizenship and public administration. In G. L. Wamsley (Ed.), *Refunding public administration* (pp. 246-273). California: Sage Publication.

Translated References

- Phundeamvong, C. (2016). Bottom-up Policy Advocacy: The case of People's Policy Proposal Advocating Four Laws for the Poor. *Journal of Politics and Governance*, 6(1), 328-344. (In Thai)
- Pintobtang, P. (2010). *Driving Public Policy by Public Sector*. Retrieved from www.polpacon7.ru.ac.th. (In Thai)
- The Secretariat of the House of Representative. (2015). *National Reform Council, Term 28: System reform for strengthening communities: Community rights in land and natural resources management*. Retrieved from https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parcy/054.pdf. (In Thai)
- Yavaprabhas, S. (2012). *Public Policy at the Local Administration Level*. Bangkok: Judtong. (In Thai)