

ความเหลื่อมล้ำในที่ดินทำกิน: ปัญหาและทางออก

ธันภัทร โคตรสิงห์

นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนาสังคม
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

tk.ningwork@gmail.com

บทคัดย่อ

ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินในสังคมไทยขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการมุ่งพัฒนาประเทศที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไม่ได้มีการพัฒนาแบบองค์รวม มีเกษตรกรจำนวนมากต้องประสบกับปัญหาไร้อินทรีย์ที่ดินทำกิน ในขณะที่มีนายทุนร่ำรวยครอบครองที่ดินมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลมีความพยายามที่จะประกาศใช้นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ แต่กลับพบว่าระบบกฎหมายที่รัฐดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งยังนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้ง จนทำให้ประชาชนต้องลุกขึ้นมาขับเคลื่อนเพื่อเรียกร้องสิทธิในการดูแลและเข้าถึงทรัพยากรในรูปแบบของการจัดการร่วมกัน โดยกลุ่มผู้เคลื่อนไหวจำนวนหนึ่งนำเสนอหลักการ “สิทธิชุมชน” ซึ่งเป็นแนวทางที่สวนกระแสจากแนวทางการบริหารจัดการเดิมที่รัฐเป็นศูนย์กลางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด การดำเนินงานสิทธิชุมชนในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้เกิดภาคปฏิบัติในรูปแบบของนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งทำให้แนวคิดสิทธิชุมชนได้รับความสนใจในวงกว้างมากขึ้น อย่างไรก็ตามหลักการสิทธิชุมชนยังคงมีความเป็นนามธรรมสูง และยังคงอาศัยมาตรการในเชิงการปฏิรูปอีกหลายแนวทางจึงจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดการที่ดินได้ เช่น การเก็บภาษีทรัพย์สินในอัตราก้าวหน้า และการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

คำสำคัญ สิทธิชุมชน ความเหลื่อมล้ำในที่ดิน นโยบายที่ดิน

Arable Land Inequality: Problems and Solutions

Thannapat Khotsing

Ph.D. Student, Doctor of Philosophy Program in Social Development Administration

School of Social and Environmental Development

National Institute of Development Administration

tk.ningwork@gmail.com

Abstract

The inequality of land acquisition has been increasing in Thailand, which partially results from the national economic development without holistic balance. While many farmers are suffering from landlessness problems, the wealthy capitalists have increasingly acquired more land ownership. Although the government has attempted to resolve this problem through land-use policies, the implementation and legislation was found to be ineffective and led to conflict situations. The people rose up against inequality and demanded the right to acquire and access the resources in form of joint resource management. A group of landless activists raised the principles of “community rights”, which was opposite to the previous resource management direction centralized by the government. The concept of community rights has been practically carried out in form of the community land-title deed policy, which becomes widely recognized by the public. However, the principles of common rights are highly abstract. Further reform measures such as progressive property taxation and establishment of land banks are still needed to successfully solve the problems of inequality in land management.

Keywords: Inequality, Land Acquisition, Community Rights Land Policy

บทนำ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากการมุ่งพัฒนาประเทศที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไม่ได้มีการพัฒนาแบบองค์รวม ก่อเกิดเป็นรากฐานของปัญหาที่สำคัญหลายประการจนยากที่จะแก้ไข หนึ่งในประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดว่าเป็นทั้งผลกระทบและเป็นต้นเหตุของปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมที่สำคัญคือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ปัจจุบันเกษตรกรและคนจนจำนวนมากต้องประสบกับปัญหาไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการอยู่อาศัยและการทำมาหาเลี้ยงชีพ เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินจำนวนหนึ่งระบุว่าสาเหตุสำคัญมาจากการไม่สามารถรักษาที่ดินของบรรพบุรุษไว้ได้ ส่งผลให้ที่ดินตกไปอยู่ในการครอบครองของกลุ่มคนที่มีฐานะร่ำรวยและกลุ่มนายทุน เมื่อวงจรการสูญเสียที่ดินเกิดขึ้นสั่งสมเป็นเวลานานก็เกิดสภาวะการกระจุกตัวในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ผ่านมารัฐบาลมีความพยายามที่จะออกนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินกระจายทรัพยากรให้ทั่วถึง แต่กลับพบว่าระบบกฎหมายที่รัฐดำเนินการ โดยการนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนในรูปของปัจเจกบุคคล ไม่นำมาซึ่งความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหา ทั้งยังนำไปสู่การโยกย้ายขายสิทธิ์อย่างไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ในการจัดหาที่ดินของรัฐ ส่งผลให้คนรวยต่างก็มีที่ดินเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่คนจนซึ่งเคยได้รับสิทธิ์กลับไปเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินตามเดิม บางส่วนก็เข้าไปบุกรุกที่ดินแปลงใหม่ ก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งกับภาครัฐและภาคเอกชนต่อไปอีก ในส่วนของภาครัฐเองก็มีปัญหา ขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดิน บทพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ จนทำให้สารพันปัญหาเรื่องที่ดินเกิดขึ้นอย่างเกี่ยวเนื่องกันหลายเรื่อง ทั้งปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน การขาดแคลนที่อยู่อาศัย ไร้ที่ดินทำกิน สูญเสียที่ดิน รวมถึงความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรโดยภาครัฐ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัญหาเรื่องที่ดินจะมีความซับซ้อนและสั่งสมความพัวพันของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบกฎหมาย และระบบเศรษฐกิจ ที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในที่ดินทำกินซึ่งฝังรากลึกในสังคมไทยจนยากจะแก้ไข แต่ตราบดีที่ยังไม่สิ้นหวังและกลุ่มผู้มีพลังยังพยายามต่อ สะกัดของปัญหาใหญ่อาจได้รับการเยียวยาและสามารถคลี่คลายปัญหาได้บ้างที่ละปม บทความนี้จะนำเสนอให้ทราบถึงสถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินทั้งที่เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ และข้อมูลที่สะท้อนจากกลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) ที่เสนอให้รัฐดำเนินการในเรื่องสิทธิชุมชน ซึ่งจะเป็แนวทางจัดการที่ดินในกระแของการพัฒนาทางเลือก และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยแนวคิดของขบวนการเคลื่อนไหวในแนวนนี้เชื่อว่า การจัดการที่ดินโดยชุมชน จะช่วยบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงที่ดินทำกินด้วยเหตุผลสองประการคือ ประการแรกเป็นการจำกัดสิทธิในการซื้อขายที่ดินของคนกลุ่มหนึ่งซึ่งมีความปรารถนาจะรักษาที่ดินเอาไว้ให้อยู่กับคนในชุมชน และประการที่สองการตอบสนองให้คนในชุมชนรู้สึกมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในหลายเรื่อง ซึ่งต้องอาศัยหลายทางออกในการจัดการร่วมกัน แนวทางการจัดการที่ดินโดยชุมชน แม้จะเป็นแนวทางที่น่าสนใจแต่ก็ยังมีข้อจำกัด และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการบางส่วนดังจะได้นำเสนอต่อไป

สถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่ดิน

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของประเทศไทยอยู่ในระดับที่สูงมาก โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุดมีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่ถือครองที่ดินน้อยที่สุด มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3 ของพื้นที่ทั้งหมด คิดเป็น 325.7 เท่า (National Economic and Social Development Board, 2014, p.4) ในด้านการกระจายทรัพยากรพบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ 320.7 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 150 ล้านไร่ และเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ กว่า 60 ล้านไร่ หากมีการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงก็น่าจะเพียงพอต่อการใช้ประโยชน์ของประชากรที่มีอยู่ราว 65 ล้านคน (The Land Reform Network of Thailand, 2011, p. 2; The working group to study on distribution of land holdings, 2010) แต่กลับพบว่าผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด ถือครองที่ดินเฉลี่ยคนละมากกว่า 100 ไร่ และผู้ที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ที่สุด ถือครองที่ดินจำนวนมากถึง 631,263 ไร่ ในขณะที่ผู้ถือครองที่ดินอีกร้อยละ 90 ถือครองที่ดินเฉลี่ยรายละไม่เกิน 1 ไร่ เท่านั้น (National Reform Council, 2015, p.2)

ในอีกด้านหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่ามีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินคือ ในพื้นที่ 21 ล้านไร่ นั้น มีคนจนไม่มีที่ดินทำกินอยู่จำนวน 889,022 ราย มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อความต้องการ 517,263 ราย มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ 811,279 ราย มีเกษตรกรทำกินในที่ดินของรัฐ 1.15 ล้านราย (Makarabhirom et al., 2011) ในส่วนของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของรัฐ จากข้อมูลในปี 2553 พบว่ามีประชาชนจำนวนมากอาศัยและทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 450,000 ราย ในเนื้อที่ประมาณ 6.4 ล้านไร่ ป่าอนุรักษ์จำนวน 185,916 ราย เนื้อที่ 2,243,943 ไร่ ที่ราชพัสดุจำนวน 161,932 ราย เนื้อที่ประมาณ 2,120,196 ไร่ และที่สาธารณประโยชน์ร่วมกันเนื้อที่ประมาณ 1,154,867 ไร่ (Srisawaluck, 2014) นอกจากนั้นยังมิได้ถูกจับกุมดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกที่ดินของรัฐและของเอกชนอยู่เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะคนจน ในขณะที่เป็นที่พบเห็นกันโดยทั่วไปว่าเคหะสถานหรือหาบียงแห่งไม่น่าจะตั้งอยู่บนที่ดินอย่างถูกกฎหมาย แต่ผู้ครอบครองก็ยังมีได้ถูกดำเนินคดีแต่อย่างใด ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นว่ามีปัญหาเรื่องความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดินของประชาชนในประเทศอย่างแน่นอน

สาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่ดินทำกิน

1) นโยบายการจัดการที่ดินจากภาครัฐที่เอื้อต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

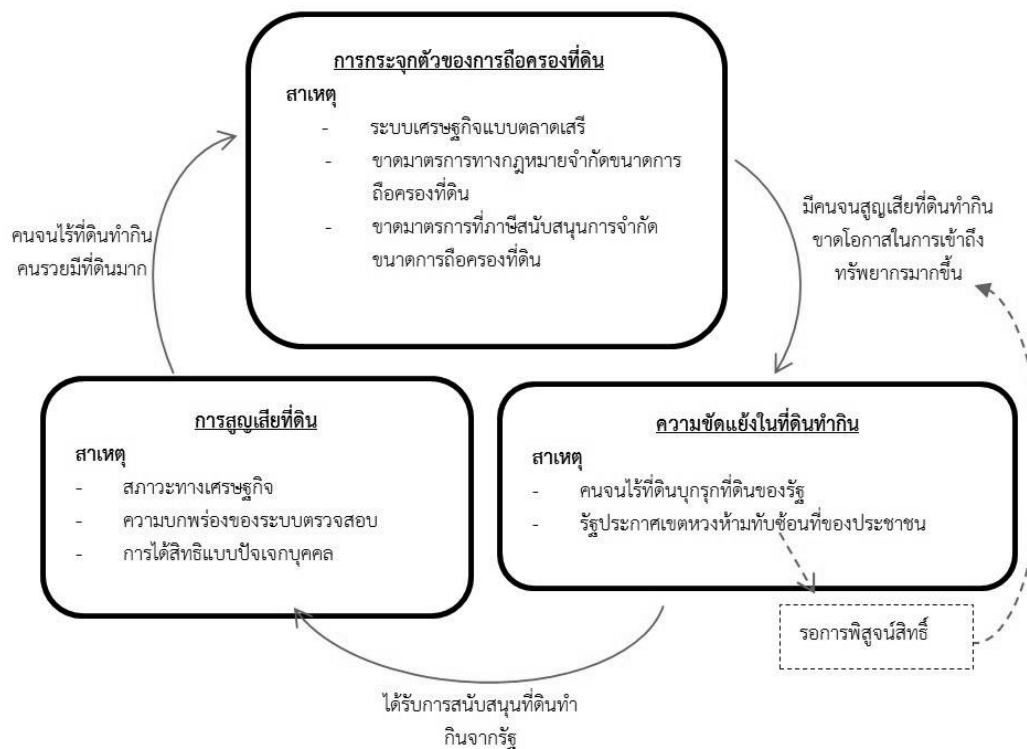
หากอธิบายสาเหตุปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินทำกินแบบคร่าว ๆ จะเห็นได้ว่าการใช้นโยบายส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของภาครัฐเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ส่งผลต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน โดยเริ่มจากการสนับสนุนจากภาครัฐที่มีนโยบายแปลงทรัพย์สินเป็นทุนเพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ เร่งรัดการออกโฉนดที่ดินและเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ขาดกลไกการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน และไม่มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน

ในขณะที่ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ซึ่งมีการแข่งขันและการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจได้อย่างอิสระ ทำให้เกิดการเปลี่ยนถ่ายกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากคนจนสู่คนรวย โดยคนที่มียาได้น้อยจำนวนมากขายที่ดินทำกินให้แก่ผู้มีกำลังทรัพย์ และผืนตัวเองเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมในเมือง ส่วนนายทุนหรือคนรวยที่ได้ครอบครองที่ดินก็สะสมที่ดินเพื่อเก็งกำไรทำให้ที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้นเรื่อย ๆ ภายใต้การแข่งขันทางเศรษฐกิจที่สูงทำให้คนจนในเมืองหาได้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นไม่ ครั้นจะกลับมาซื้อที่ดินกลับคืนก็ทำไม่ได้ เนื่องจากราคาสูงขึ้นมากเสียแล้ว รัฐเองก็ไม่ได้มีกลไกใด ๆ ในการควบคุมราคาและปริมาณการถือครองที่ดิน ในขณะที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจบีบบังคับทำให้คนจนจำนวนมากต้องสูญเสียที่ดินไม่ว่าจะเป็นการจูงใจขายหรือการนำที่ดินไปจำนองและไม่สามารถไถ่ถอนที่ดินกลับมาได้ ทำให้กระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ความเหลื่อมล้ำในการถือครองจึงขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ

นอกจากเหตุผลทางเศรษฐกิจที่ทำให้คนจนเข้าถึงที่ดินไม่ได้แล้ว ยังมีกลไกบางประการที่ไปกีดกันคนออกจากการใช้สิทธิในที่ดินอีก มีบางนโยบายที่ก่อให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนพอสมควร ยกตัวอย่างเช่น นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ ซึ่งทำให้มีการประกาศขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยไม่ได้มีการลงพื้นที่ตรวจสอบการถือครองที่ดินและทำประโยชน์ที่ดินแต่ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ในขณะที่การไม่มีแนวเขตป่าไม้และที่ดินสงวนหวงห้ามอย่างชัดเจนทั้งในรูปแผนที่ และที่ดินจริงก็เปิดโอกาสให้ผู้มีอิทธิพลนายทุน และคนยากจนต่างบุกรุกที่ป่าไม้ ที่ดินสงวนหวงห้าม และการไม่มีหรือไม่เคารพกฎหมายผังเมืองในการใช้ที่ดิน แสดงให้เห็นภาพของความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน (Ake-Inthumas & Boondao, 2014, pp. 75-78)

แม้ที่ผ่านมารัฐพยายามให้ความสำคัญกับชาวบ้านที่อยู่ในเขตป่ามาโดยตลอด ด้วยการออกนโยบายผ่อนปรนต่อการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งการเพิกถอนสภาพป่า ผ่อนผัน จัดหาที่ดิน ให้แก่ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) พ.ศ. 2532 เพื่อแก้ปัญหาผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ขึ้นเพื่อให้เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในหลายครั้ง แต่การแก้ไขปัญหามิได้คืบหน้าเท่าที่ควร ยังคงมีผู้ที่ร่อนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินอีกจำนวนมาก ในขณะที่ผลการพิสูจน์สิทธิก็ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนจำนวนมาก (Srisawaluck, 2014)

จากประเด็นในด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ดังที่อธิบายไปในข้างต้นได้ก่อให้เกิดวงจรของปัญหาที่สำคัญซึ่งเกี่ยวเนื่องกันหลัก ๆ 3 ปัญหา ได้แก่ ปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน ปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน และปัญหาการสูญเสียที่ดิน (ดูภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 วงจรอุบาทว์ของปัญหาที่ดิน
ที่มา: ปรับปรุงจาก Khotsing (2013, p. 133)

จากภาพที่ 1 แสดงให้เห็นถึงวงจรปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทำกิน จากปัญหาที่ใหญ่ที่สุดคือในเรื่องการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน อันมีสาเหตุมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน คนจนมีข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินบางส่วนเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในที่ดินระหว่างประชาชนกับภาครัฐ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากการที่คนจนเข้ามาบุกรุกที่ดินของรัฐในการอยู่อาศัยและทำกิน และอีกส่วนเกิดจากการที่รัฐประกาศเขตพื้นที่หวงห้ามทับซ้อนที่อยู่อาศัยของประชาชน บางส่วนได้รับการแก้ไขโดยรัฐได้มีนโยบายผ่อนปรนโดยจัดหาที่ดินให้แก่ประชาชน เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะมีเงื่อนไขว่าไม่ให้มีการซื้อขายสิทธิ แต่กลับพบว่าที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดให้มากกว่าร้อยละ 50 ถูกครอบครองโดยบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าของสิทธิเดิม คือไม่ได้เป็นทั้งเกษตรกรและไม่ใช่คนที่มีชื่อในการถือครอง เพราะไม่มีระบบการตรวจสอบ ซึ่งประเด็นนี้เป็นปัญหาในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ขณะที่ประชาชนยังคงพ่ายแพ้ต่อการใช้ชีวิตในระบบเศรษฐกิจ ก็ใช้การขายสิทธิหรือนำสิทธิไปจำนองทำให้เกิดการสูญเสียที่ดินเข้าไปซ้ำมา เพราะการให้สิทธิแบบปัจเจกบุคคลนั้นง่ายต่อ

การจัดการทางธุรกรรม ส่งผลให้คนจนยิ่งไร้ที่ดินทำกินหนักขึ้น ข้ารายคนรวยเริ่มกลายเป็นผู้ครอบครองพื้นที่ที่รัฐจัดให้คนจน วงจรการสูญเสียและการกระจุกตัวจึงเกิดขึ้นซ้ำ ๆ ตอกย้ำปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่ดินทำกินหลายกรณีขึ้นและยากต่อการแก้ไขมากขึ้น

2) การบริหารแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง

พิจารณาย้อนกลับไปถึงสาเหตุในเชิงโครงสร้างที่มีรัฐเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา มีอำนาจในการจัดสรรและกระจายทรัพยากรอย่างเต็มที่ กลไกทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในสังคมไทยมีการรวมศูนย์อำนาจที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มชนชั้นนำในสังคม ในลักษณะที่นำพาประเทศไปสู่ความทันสมัยและความก้าวหน้าในแนวทางของเศรษฐกิจกระแสหลักมีการออกแบบการพัฒนาที่เน้นนโยบายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การเปิดเสรีทางการค้า เป็นระบบที่ส่งผลให้การครอบครองทรัพยากรของประเทศตกอยู่ในการครอบครองของนายทุนและผู้มีอำนาจส่วนใหญ่ จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่า ผลการพัฒนาประเทศในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมาจึงไปก่อกลุ่ผลประโยชน์ต่อกลุ่มการเมืองที่เป็นกลุ่มนายทุน ด้วยโครงการพัฒนาขนาดใหญ่การเข้ามาของอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ เน้นการจัดการเศรษฐกิจให้สามารถดำเนินไปได้อย่างเสรีผ่านกลไกราคาของระบบตลาด ระบบนี้กำหนดให้ที่ดิน เป็นสินค้า โดยกลไกตลาดเป็นผู้ควบคุมการซื้อขาย ในแง่นี้ส่งผลให้แนวความคิดและทัศนคติของทั้งภาครัฐ และคนในสังคมให้คุณค่าของที่ดินว่าเป็นทุนทางเศรษฐกิจ รัฐบาลประกาศนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ทำให้ผู้ที่มีความต้องการขยายกิจการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ทำให้เกษตรกรและคนยากจนจึงเข้าถึงทรัพยากรที่ดินได้น้อยลง ในขณะที่รัฐขาดมาตรการในการควบคุมจำกัดจำนวนในการถือครองที่ดิน (Phuangngam, 2013, pp. 48-51; Ake-Inthumas & Boondao, 2014, pp. 75-78)

กว่าห้าทศวรรษที่ผ่านมา สถานการณ์เศรษฐกิจในประเทศไทยมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงมากขึ้น การเข้ามาของอุดมการณ์ “เสรีนิยมใหม่” (Neoliberalism) ซึ่งเน้นการจัดการเศรษฐกิจให้สามารถดำเนินไปได้อย่างเสรีผ่านกลไกราคาของระบบตลาด ระบบนี้กำหนดให้ “ที่ดิน” เป็นสินค้า โดยกลไกตลาดเป็นผู้ควบคุมการซื้อขาย ในแง่นี้ส่งผลให้แนวความคิดและทัศนคติของทั้งภาครัฐ และคนในสังคมให้คุณค่าของที่ดินว่าเป็นทุนทางเศรษฐกิจ เป็นเหตุผลการพัฒนาเศรษฐกิจช่วงที่ผ่านมา ยึดเอาเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเพียงศาสตร์เดียว โดยขาดการให้ความสำคัญกับศาสตร์อื่น ในขณะที่รัฐมุ่งเน้นแต่นโยบายสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบกับการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนมีความต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้มากขึ้น เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อการเกษตร และการเปลี่ยนพื้นที่ป่าเป็นพื้นที่ท่องเที่ยว ความต้องการขยายกิจการของกลุ่มนายทุนก่อให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไร ทำให้การเข้าถึงที่ดินทำกินของเกษตรกรและคนยากจนกลายเป็นเรื่องยากมากขึ้น (Ake-Inthumas & Boondao, 2014, pp. 75-78)

3) ศาสตร์ความรู้ที่แยกคนออกจากป่า

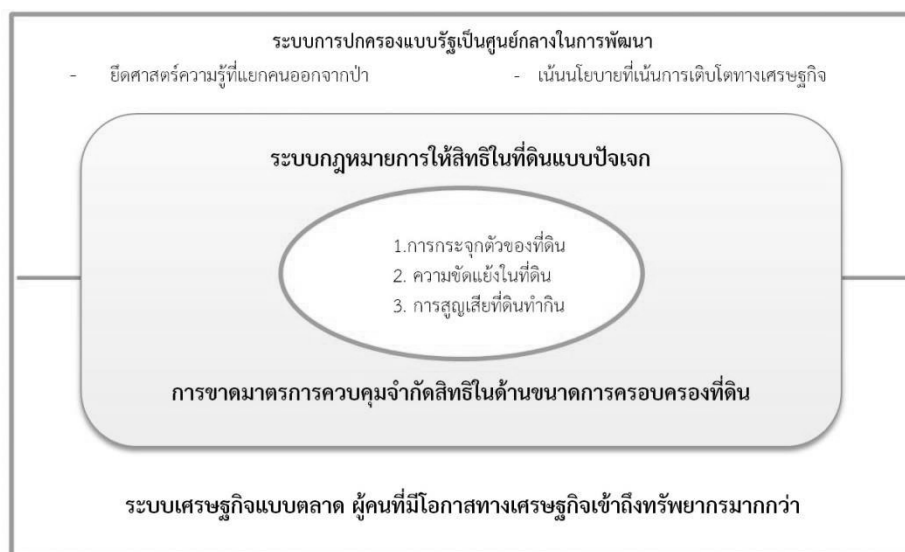
แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนิเวศวิทยา (Ecology) กระแสหลัก เป็นแหล่งผลิตวาทกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ มองธรรมชาติแยกขาดออกจากมนุษย์ ถูกนำมาใช้กำหนดนโยบายการจัดการเขตป่าอนุรักษ์ โดยการเก็บรักษาผืนป่าเอาไว้ให้เป็นพื้นที่ปราศจากมนุษย์และปลอดจากการรบกวน ชุมชนในป่าก็ถูกมองว่าเป็นสิ่งแปลกปลอมของธรรมชาติ กิจกรรมการใช้ประโยชน์จากป่าซึ่งเคยมีมาแต่ดั้งเดิมถูกมองว่าเป็นวิถีที่ทำลายธรรมชาติ นำไปสู่การกีดกันชุมชนท้องถิ่นจากการเข้าถึงทรัพยากร และเป็นที่มาของนโยบายอพยพคนออกจากป่า ภาพของชุมชนท้องถิ่นถูกสร้างให้เป็นกลุ่มคนที่เป็นภัยต่อธรรมชาติ จากประสบการณ์ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการในอำนาจและองค์ความรู้ของหน่วยงานด้านป่าไม้ของภาครัฐ ซึ่งส่วนหนึ่งได้ถูกรัฐยึดที่ดินทำกินเพื่อไปดำเนินการตามนโยบายปลูกป่าจำนวนมาก มีการกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างไร้ความชอบธรรมก่อให้เกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ รัฐถือวิทยาศาสตร์เป็นองค์ความรู้ในการบริหาร ในขณะที่ชาวบ้านถูกมองว่าไม่มีความรู้ ไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างยั่งยืน ชาวบ้านควรออกจากป่า ซึ่งประเด็นดังกล่าวก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดินในสองลักษณะคือถ้าไม่ขับไล่คนออกจากป่า ก็กลายเป็นว่าประกาศเขตป่าให้เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อให้นำไปจัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (Laungaramsri, 2005; Rakyutidharm, 2005)

4) ความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ปัจจุบันรัฐยังไม่มีกลไกในการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนและครอบคลุมทั้งระบบ ทั้งในระดับนโยบาย ระดับหน่วยงานที่ปฏิบัติ และระดับพื้นที่ (1) ระดับกฎหมายหรือนโยบาย โครงสร้างกฎหมายมีความทับซ้อน เก่าแก่ ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ มีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในปัจจุบันถึง 16 ฉบับ ซึ่งหลายฉบับมีการบัญญัติไว้เป็นเวลานาน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับ 2497 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (2) ระดับหน่วยปฏิบัติ ที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ระดับกระทรวงถึง 8 กระทรวง 19 กรม รัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง คณะกรรมการที่แต่งตั้งตามกฎหมายเพื่อบริหารจัดการที่ดินอีกจำนวน 10 คณะซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน โดยพบว่ามีการทำงานที่ขาดการประสานงาน ขาดองค์ความรู้ในการดำเนินงานตามนโยบาย ขาดงบประมาณ ขาดข้อมูลที่ถูกต้อง รวมถึงการขาดนวัตกรรมและองค์ความรู้ในการจัดการ รวมถึงการปฏิบัติงานอย่างไม่เป็นธรรม และ (3) ระดับพื้นที่ ยังขาดการบูรณาการและการกระจายอำนาจให้ภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่แท้จริง (The National Reform Council, 2015, pp. 29-30; Phuangngam, 2013, pp. 52-53; Rabibhadana, M.R. and others, 2014; Sutthiwathananiti, n.d.)

จากสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม ในขณะที่คนจำนวนน้อยในสังคมครอบครองที่ดินขนาดใหญ่ แต่อีกด้านหนึ่งกลับมีเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินอยู่จำนวนมาก ไม่เพียงเท่านั้นยังมีปัญหาที่ราษฎรต้องอาศัยอยู่ในป่าของรัฐอย่างไม่ชอบด้วย

กฎหมาย ขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย เกิดความขัดแย้งทั้งกับภาคเอกชนเองและภาครัฐ อันเนื่องจากการเข้าบุกรุกที่ดินโดยประชาชน อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่าในส่วนองภาครัฐเองก็มีส่วนที่ทำให้ปัญหาเกิดขึ้นเรื้อรัง อันเนื่องจากการขาดแนวทางมาตรการในการบริหารจัดการที่ดี ไม่อาจนำไปสู่ความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินได้ ซึ่งรากฐานของแนวทางและกลไกในการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐส่วนหนึ่งที่สำคัญมาจากแนวคิดทางวิชาการในกระแสหลักของการพัฒนาประเทศ อันเป็นแนวคิดที่ยังฝังอยู่ในระบบ และความเชื่อของการบริหารจัดการทรัพยากรมาจนปัจจุบัน สรุปลงสาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดิน จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในหลายระดับเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันหลายปัญหาจากระบบโครงสร้างของสังคมที่มีระบบการปกครองแบบรัฐเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรและระบบเศรษฐกิจที่มีความเสรีในการเข้าถึงทรัพยากรโดยมีทุนเงินเป็นอำนาจ ในขณะที่ระบบกฎหมายก็ไม่ได้มีการจำกัดการถือครองที่ดิน และให้สิทธิในที่ดินแก่เอกชนแบบปัจเจกบุคคล เอื้อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน ความขัดแย้ง และการสูญเสียที่ดินของคนจนในชุมชน (ดูภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 แสดงสาเหตุเชิงโครงสร้างที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่ดินทำกิน

สิทธิชุมชน: ข้อเสนอสู่ทางออกของปัญหาความเหลื่อมล้ำ

“สิทธิชุมชน” ดูเหมือนเป็นวาทกรรมที่เกิดขึ้นใหม่เมื่อไม่นานมานี้ แต่จริงแล้วเป็นอุดมการณ์ในการดำเนินวิถีชีวิตของชาวชุมชนมานานแล้ว

ในสังคมล้านนาในภาคเหนือของไทยมีความคิดเรื่อง “สิทธิหน้าหมู” ที่หมายถึงสิทธิส่วนรวมซึ่งใช้จัดการและควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่นหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นระบบชลประทานแบบเหมืองฝาย ป่าศักดิ์สิทธิ์ ป่าต้นน้ำ ป่าช้า ที่เลี้ยงสัตว์หมู่บ้านและวัด เป็นต้น ซึ่งการค้นพบได้สร้างความมั่นใจให้นักวิชาการและนักพัฒนาจำนวนหนึ่งยืนยันได้ว่าสิทธิหน้าหมูเป็นลักษณะและรูปแบบหนึ่งของสิทธิชุมชน สำหรับความเข้าใจของชาวบ้านเกี่ยวกับสิทธิหน้าหมูแล้วให้ความสำคัญในเชิงคุณค่ามากกว่าที่คิดว่าเป็นพื้นที่ทางกายภาพ เพราะมีความเชื่อว่าผีหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นเจ้าของธรรมชาติที่ทำหน้าที่อนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรนั้น และคนในชุมชนต้องให้ความช่วยเหลือแบ่งปันกัน มนุษย์ไม่สามารถเป็นเจ้าของธรรมชาติได้ ดังนั้นการมองสิทธิชุมชนจากความหมายของสิทธิหน้าหมูก็เท่ากับเป็นการมองสิทธิชุมชนในเชิงคุณค่า

“สิทธิหน้าหมู” ในความเข้าใจของชาวบ้านยังเกี่ยวพันกับความคิดเรื่อง “สิทธิการใช้” ซึ่งหมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำ กล่าวคือเมื่อชาวบ้านคนหนึ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ ชาวบ้านคนนั้นก็จะมีสิทธิใช้ทรัพยากรนั้น แต่ผู้ใช้ก็ไม่สามารถผูกขาดสิทธินั้นไว้ได้ตลอดเพราะสิทธิจะหมดไปเมื่อหยุดใช้ประโยชน์แล้ว ภายใต้มุมมองสิทธิการใช้ของสิทธิชุมชนนั้นยังมีหลักการอื่น ๆ ผสมผสานอยู่อีกก็คือหลักการของ “สิทธิเชิงซ้อน” ซึ่งเป็นหลักในการจัดการสิทธิในลักษณะที่ซ้อนทับกันได้บนหน่วยงานของพื้นที่เดียวกัน เป็นหลักการที่ชาวบ้านในสังคมเกษตรนำมาใช้เพื่อควบคุมและกำหนดการใช้ทรัพยากรซึ่งถือเป็นฐานความคิดในการจัดการสิทธิ เพราะสิทธิต่าง ๆ ไม่ได้ตั้งอยู่ลอย ๆ แต่ในชุมชนหรือในแต่ละยุคสมัยจะต้องมีการกำหนดวิธีการในการจัดการกับสิทธิต่าง ๆ ในท้องถิ่น ดังนั้นสิทธิชุมชนจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจอัตลักษณ์ ต่อจากนั้นก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการทรัพยากรซึ่งต้องอาศัยพลังของภูมิปัญญา เพราะหากไม่มีความรู้ในการที่จะใช้ทรัพยากรก็จะทำให้ชุมชนนั้นขาดความชอบธรรมไปด้วย (Kanchanapan, 2000, pp. 314-321)

ในลักษณะเดียวกัน Santasombat et al. (2004, p. 19) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรจากการวิจัยภาคสนามในป่าชุมชนหลายแห่งในภาคเหนือตอนบนในชุมชนที่มีลักษณะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์และพบว่ากลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่มทั้ง จีนฮ่อ ม้ง ลีซอ เมี่ยน อาข่า มูเซอร์ ปกาเกอญอ กะเหรี่ยงแดง ลัวะ ขมุ ไทใหญ่ ไทลื้อ และคนเมือง ใช้ความเชื่อและพิธีกรรมมาเป็นพื้นฐานของอำนาจทางศีลธรรมในการออกกฎเกณฑ์และจารีตประเพณี ในการจัดการทรัพยากรก่อให้เกิดเป็นประเพณีในการใช้ป่าและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ซึ่งมาจากการตระหนักในคุณค่าของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในป่า ดังนั้นพิธีกรรมและความเชื่อคือภูมิปัญญาท้องถิ่นและเป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ กำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรซึ่งจะก่อให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งสิทธิชุมชนตามความหมายของประเพณีดั้งเดิม หมายถึง “สิทธิร่วม” หรือสิทธิการใช้เหนือทรัพยากรสินร่วมของชุมชนซึ่งสมาชิกของชุมชนที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าเท่านั้นจึงจะมีสิทธิและใช้ประโยชน์จากป่าได้ ระบบสิทธิร่วมของชุมชนเป็นแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรที่วางอยู่บนหลักการของสิทธิ

การใช้ ซึ่งมีความหลากหลาย ซับซ้อน และมีระบบการจัดการโดยชุมชนและองค์กรชุมชน อันประกอบไปด้วยกลุ่มผู้ใช้เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ว่าใครบ้างมีสิทธิใช้หรือไม่สิทธิ และมีระบบจัดการและควบคุมอย่างไร สิทธิของชุมชนในที่นี้จึงมีความแตกต่างไปจากสิทธิตามกฎหมายที่แบ่งแยกกรรมสิทธิ์ กล่าวคือตามกฎหมายแบ่งแยกสิทธิออกเป็นเพียงสองลักษณะคือ ทรัพย์สินของรัฐ และทรัพย์สินส่วนบุคคลเท่านั้น ถ้าเป็นของรัฐบุคคลก็ไม่มีสิทธิใช้ แต่สิทธิชุมชนเป็น “สิทธิเชิงซ้อน” ที่อาจหมายถึง ที่ดินเป็นทรัพย์สินของรัฐ รัฐมีสิทธิในความเป็นเจ้าของแต่ชุมชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ เป็นสองสิทธิซ้อนทับกันอยู่

ประเทศไทยใช้วิธีการจัดการทรัพยากร ป่า ที่ดินทำกิน หรือทรัพยากรน้ำ อย่างน้อย 3 ลักษณะคือ (1) รัฐเป็นผู้จัดการดูแลทรัพยากรร่วมเหล่านี้เอง เช่น มีการจัดตั้งเขตป่าสงวนเพื่ออนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรอื่น ๆ ภายในป่า โดยกันมิให้ผู้ใดเข้าไปใช้ประโยชน์ใด ๆ จากป่าได้เลย (2) รัฐให้สัมปทานกับเอกชนในการใช้ประโยชน์และดูแลทรัพยากร และ (3) ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้กำหนดกติกาในการใช้และการดูแลทรัพยากรเหล่านี้เอง เช่น กรณีของป่าชุมชนหรือการจัดการน้ำระหว่างหมู่บ้านที่ใช้แหล่งน้ำร่วมกัน อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน ผลการดำเนินการเพื่อจัดการทรัพยากรและอนุรักษ์ของสองวิธีแรก เป็นแนวทางที่ไม่มีประสิทธิภาพในการดูแลและจัดการทรัพยากร ดังจะเห็นได้จากการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและทรัพยากรไม่ว่าจะเป็น พื้นที่ป่า หรือสภาพน้ำในช่วงเวลาที่ผ่านมาเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง ส่วนการจัดการในลักษณะที่สามยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากภาครัฐมากนัก และมักนำไปสู่การเกิดข้อพิพาทระหว่างภาครัฐและชาวบ้าน ด้วยเหตุมาจากปัญหาเรื่องการทับซ้อนระหว่างที่ดินทำกินหรือบริเวณทรัพยากรที่ชาวบ้านใช้การดำรงชีวิตกับพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นของรัฐ หรือมีการให้โฉนดที่ดินกับเอกชนรายอื่นทับซ้อนกับพื้นที่ดังกล่าว ปัญหานี้ส่งผลต่อความสามารถในการดำรงชีวิตของชาวบ้านและเกี่ยวข้องกับประเด็นความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งปัจจุบันปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงอยู่ ภาครัฐยังคงไม่สามารถหาวิธีการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสม ทั้งเรื่องการอนุรักษ์ ความไม่เป็นธรรม และความเหลื่อมล้ำในสังคม ดังนั้นนอกจากแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการจัดการสมบัติสาธารณะ (Boonnak, 2011)

Elinor Ostrom, as cited in Boonnak (2011) ได้เสนอแนวคิดที่น่าสนใจอย่างมากเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วม กล่าวถึงการไม่เห็นด้วยกับลักษณะที่รัฐเป็นผู้จัดการดูแลทรัพยากรร่วม โดยแสดงให้เห็นว่า ระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้สำเร็จโดยปราศจากการควบคุมโดยอำนาจจากส่วนกลาง หรือการทำให้ทรัพยากรร่วมกลายเป็นทรัพย์สินเอกชนได้ Ostrom กล่าวถึงลักษณะของทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources) ว่าเป็นคนละลักษณะกับสินค้าในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ สินค้าที่ได้รับการพิจารณาในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มีสองประเภทได้แก่ สินค้าเอกชน (Private Goods) และสินค้าสาธารณะ (Public Goods) โดยสินค้าเอกชน มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ เป็นสินค้าที่สามารถกีดกันได้ และต้องมีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค เพราะการบริโภคสินค้าหน่วยหนึ่งจะลดความสามารถในการบริโภคของคนถัดไป เนื่องจากจำนวนสินค้าน้อยลงทำให้สินค้าเอกชนสามารถถูกจัดสรรโดยตลาดได้ ผู้บริโภคต้องแข่งขันกัน และแสดงความยินดีจ่าย ส่วนสินค้าสาธารณะมีลักษณะตรงกันข้ามกับสินค้าเอกชนคือ ไม่สามารถกีดกันได้และไม่จำเป็นต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค ลักษณะดังกล่าวทำให้ตลาดล้มเหลว เพราะไม่มีการผลิตแลกเปลี่ยนซื้อขายกัน

โดยเอกชน เพราะผู้ผลิตขาดแรงจูงใจในการผลิต เนื่องจากเมื่อผลิตแล้วไม่สามารถกีดกันกับคนที่ไม่ใช่ผู้บริโภคก็ไม่น่าดีจ่ายเพราะสามารถบริโภคฟรีได้ แต่สำหรับทรัพยากรร่วมเป็นประเภทของสินค้าทางเศรษฐศาสตร์อีกลักษณะหนึ่ง มีลักษณะบางประการเหมือนสินค้าเอกชน และบางประการเหมือนสินค้าสาธารณะ ทรัพยากรร่วมมีลักษณะกีดกันได้ยากมากเนื่องจากขอบเขตของทรัพยากรมีขนาดใหญ่ แต่ไม่ใช่จะเป็นไปไม่ได้ ขึ้นอยู่กับกติกาการใช้และเทคโนโลยี ในขณะเดียวกันตัวทรัพยากรเองก็มีลักษณะต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค ยิ่งบริโภคมากหรือเก็บเกี่ยวมาก จำนวนทรัพยากรที่ใช้ได้ก็จะน้อยลงเรื่อยๆ ผู้ใช้ไม่มีแรงจูงใจที่จะรักษาจึงต้องอาศัยกฎ อีกประการหนึ่งคือผู้คนมักสับสนระหว่างทรัพยากรร่วมกับทรัพยากรที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวม กล่าวคือทรัพยากรร่วมเป็นสินค้าทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ในขณะที่คำว่ากรรมสิทธิ์ส่วนรวมเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์เหนือสินค้านั้น สินค้าเอกชนอาจจะอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ส่วนรวมก็ได้ หรือทรัพยากรร่วมอาจตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนก็ได้เช่นกัน การเอาสองคำนี้มารวมกันเป็นทรัพยากร ที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวม อาจทำให้สับสนเมื่อต้องการวิเคราะห์ทรัพยากรร่วมที่อยู่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ประเภทอื่นด้วย จากการศึกษาชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรจากทั่วโลกของ Ostrom พบว่า ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนการจัดการทรัพยากรโดยภาครัฐจะมีประสิทธิภาพต่ำกว่าการจัดการโดยองค์กรชุมชน Ostrom cite in Boonnak (2011) แนวคิดของ Ostrom แสดงให้เห็นว่าการจะให้ชุมชนเข้ามามีสิทธิในการจัดการทรัพยากรเป็นเรื่องที่จะยังประโยชน์ให้กับทรัพยากรมากกว่า

นอกจากนั้น Ostrom ยังได้กล่าวถึงลักษณะของสิทธิซึ่งมีความคล้ายกับแนวคิดเชิงซ้อนของ Kanchanapan (2000) โดยจำแนกสิทธิในทรัพยากรออกเป็น 5 ประเภท คือ (1) สิทธิในการเข้าใช้ทรัพยากร (Access) (2) สิทธิในการใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากร (Withdrawal) (3) สิทธิในการจัดการ (Management) คือ สิทธิที่อนุญาตให้ผู้มีสิทธิสามารถปรับเปลี่ยนสภาพของระบบทรัพยากรได้รวมถึงกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรด้วย (4) สิทธิในการกีดกัน (Exclusion) คือสิทธิที่กำหนดว่าใครสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากรได้หรือไม่ได้ (5) สิทธิในการขายหรือให้ยืมสิทธิทั้ง 4 ประเภท สิทธิแต่ละประเภทอาจไม่จำเป็นต้องอยู่ในกลุ่มเดียวกัน บางประเภทอาจอยู่ในสิทธิของรัฐหรือบางประเภทชุมชนอาจเป็นผู้กำหนดก็ได้ (Boonnak (2011)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การยอมรับในเรื่องสิทธิชุมชนไม่ใช่การกระทำที่แปลกใหม่ทั้งในไทยและต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีกฎหมายรองรับในรูปแบบกฎหมายจารีตประเพณี นอกจากนี้ยังมีประเด็นสิทธิชุมชนปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลหลายฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The UN Universal Declaration of Human Right 1948) การยอมรับสิทธิของชนพื้นเมืองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (The UN Universal Declaration on the Rights of Indigenous People 1987) และการยอมรับสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Rio Declaration of Environment and Development and Agenda 21 1992) เป็นต้น ซึ่งเป็นแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของโลก โดยครอบคลุมการพัฒนาที่สมดุลทั้ง 3 ด้าน ประกอบด้วยด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านสิ่งแวดล้อม และการให้

สิทธิแก่ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Srisawaluck et al., 2007, pp. 187-213)

ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 ว่าด้วยสิทธิชุมชน มาตรา 66 และมาตรา 67 โดยให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร อนุรักษ์ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชน ในการคุ้มครอง รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจะดำเนินการไม่ได้ ซึ่ง Singkaneti (2011, p. 94) ยืนยันว่าสิทธิชุมชนเป็นเครื่องมือในทางกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในอันที่จะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย สิทธิชุมชน แท้จริงแล้วคือสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และย่อมมีความหมายถึงสิทธิในการกำหนดตนเอง (Self-determination) ของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระแสโลกาภิวัตน์ และระบบการค้าเสรีที่รัฐมีข้อจำกัดในการปกป้องคุ้มครองพลเมืองของตนเอง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้อำนาจแก่ชุมชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้แล้วก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีพระราชบัญญัติกำหนดเรื่องนี้ไว้ สิทธิชุมชนจึงยังไม่มีผลกระทบในทางกฎหมาย ประกอบกับแนวทางในการตีความเกี่ยวกับสิทธิชุมชนขององค์กรตุลาการ ก็ไม่เอื้อที่จะทำให้สิทธิชุมชน บรรลุความมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการขับเคลื่อนให้เกิดกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง

การช่วงชิงทางวาทกรรมในกระแสการพัฒนาทางเลือก (Alternative Development)

สิทธิชุมชน เป็นแนวคิดในการจัดการทรัพยากรที่จัดอยู่ในกระแสการพัฒนาทางเลือก คำว่า “การพัฒนาทางเลือก” โดยทั่วไป หมายถึงการเป็นข้อวิจารณ์ หรือเป็นฝ่ายตรงข้ามกับการพัฒนากระแสหลักที่มุ่งเน้นในเรื่องการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ ชุดของวาทกรรมในกระแสทางเลือก มักมีการผลักดันไปพร้อม ๆ กับคำว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของชุมชน วาทกรรมทางเลือกได้ถูกใช้เป็นแนวทางในการต่อต้านทุนนิยม และคัดค้านกับการผูกขาดอำนาจและการจัดการทรัพยากรโดยรัฐในบริบทที่รัฐกีดกันชุมชนท้องถิ่นในการเข้าถึงทรัพยากร ในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมา นักวิชาการ และ NGO หลายกลุ่มได้ร่วมกันเสริมสร้างพลังเชิงอำนาจและศักยภาพของชุมชน โดยการศึกษาและยกระดับความเข้าใจความรู้และภูมิปัญญาของชาวบ้าน ตลอดจนสถาปนาวาทกรรมต้านเพื่อช่วงชิงพื้นที่ทางความรู้และตอบโต้วาทกรรมหลัก เช่น การเสนอวาทกรรม “ป่าชุมชน” หรือ “คนกับป่า” เพื่อตอบโต้วาทกรรมการอนุรักษ์ที่มุ่งกีดกันคนออกจากป่า เสนอวาทกรรม “โฉนดชุมชน” และ “เกษตรกรรมยั่งยืน” เพื่อตอบโต้วาทกรรมว่าด้วย “ชนบทด้อยพัฒนา” แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนในกระแสวัฒนธรรมชุมชน กลายเป็นแนวคิดทางเลือกที่ได้รับความนิยมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการแพร่หลายของแนวคิดป่าชุมชน โฉนดชุมชน การจัดการทรัพยากรโดยชุมชน เศรษฐกิจชุมชน ในการสื่อสารสาธารณะมากขึ้นตามลำดับ (Rakyutidharm, 2011)

จากประสบการณ์ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการที่ใช้อำนาจทางความรู้ด้านป่าไม้ของภาครัฐ ในการเข้ายึดครองที่ดินจำนวนมากเพื่อดำเนินการตามนโยบายเพิ่มพื้นที่ป่า มีการกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างไม่ชอบธรรม ส่งผลต่อความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ในที่สุดการสถาปนาอำนาจของกลุ่มผู้ไร้อำนาจในชุมชนได้เกิดขึ้นในลักษณะของการรวมตัวกันเรียกร้องสิทธิชุมชน ซึ่งเกิดขึ้นหลายกลุ่มทั่วประเทศ บางส่วนเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการรักษาและจัดการทรัพยากรของชุมชนที่ปัจจุบันบางพื้นที่กลายเป็นทรัพย์สินสมบัติของชาติ โดยวิธีการสืบทอดวิถีปฏิบัติและจารีตประเพณีที่มีมาแต่ดั้งเดิม ในบางกลุ่มก็อาจเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นใหม่อันมาจากการรวมตัวกันของชาวบ้านเพื่อต่อต้านการแทรกแซงจากภายนอก และพบว่าการก่อรูปของขบวนการสังคมมิได้เป็นเพียงลักษณะปรากฏของระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชนเท่านั้น แต่ยังเป็นความพยายามในการปรับตัวของชุมชนภายในบริบทและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการผลิตในภาคเกษตรและการทำกินของชาวบ้านกับระบบนิเวศ และสุดท้ายสิทธิชุมชนคือสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง และการกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมโดยมุ่งเสริมสร้างอำนาจท้องถิ่นเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

ยกตัวอย่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รวมตัวกันและประสานองค์กรพัฒนาเอกชนรวมถึงนักวิชาการในพื้นที่จัดตั้งเป็นเครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ (คกน.) ประกอบด้วยสมาชิกกว่า 100 หมู่บ้าน เพื่อเรียกร้องให้รัฐพิสูจน์สิทธิในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนและรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การต่อสู้เชิงวาทกรรมกับรัฐได้เกิดขึ้นในขณะที่รัฐตีตราว่า กลุ่มชาติพันธุ์ทำลายป่า แต่ คกน. เสนอว่าแท้จริงแล้วกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในป่าลึกไม่ได้เป็นผู้ทำลายป่า ทั้งยังดูแลป่าได้เป็นอย่างดีอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในหมู่บ้านกะเหรี่ยง มีพื้นที่ร้อยละ 60 ยังเป็นป่าที่สมบูรณ์และชาวบ้านสามารถจัดการทรัพยากรป่าได้ ปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไม่ได้เกิดจากชุมชน หากแต่เกิดจากรัฐเองที่ล้มเหลวในการประกาศใช้นโยบายอนุรักษ์ป่า ทั้งยังเปิดช่องให้นายทุนแสวงหากำไรในพื้นที่ป่า ขณะที่กีดกันชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้ออกจากป่า ดังนั้นเป้าหมายสูงสุดของ คกน. คือการต่อสู้เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิและเสรีภาพในการกำหนดอนาคตของตนเอง ทั้งด้านอุดมการณ์ความรู้และการดำรงชีวิตในฐานะพลเมือง นอกจากนี้ยังมีขบวนการทางสังคมรูปแบบใหม่อีกหลายกลุ่มซึ่งได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐ และรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิความชอบธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร ดังนั้นการช่วงชิงวาทกรรมในการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้จึงเกิดขึ้นในลักษณะที่ขัดแย้ง ระหว่างประชาชนที่เคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้เกิดการยอมรับวิถีชีวิตของชุมชน โดยใช้วิธีการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กับภาครัฐซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ (Samakkeetham, 2011, pp. 150-155)

การเรียกร้องการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนหรือขบวนการทางสังคมดังกล่าวข้างต้น จัดได้ว่าอยู่ในแนวของขบวนการทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) ซึ่งมีความแตกต่างจากแนวคิดทฤษฎีตะวันตกที่ผ่านมา ที่มองการเคลื่อนไหวของประชาชนเป็นไปในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) หรือกลุ่มกดดันเพื่อมุ่งยึดอำนาจรัฐ แต่กลุ่มขบวนการเหล่านี้มุ่งหวังพื้นที่ทางสังคมเป็นเป้าหมายหลักมิใช่การช่วงชิงอำนาจรัฐแต่เป็นการต่อสู้ทางวาทกรรมในเชิงสัญลักษณ์เพื่อกำหนดตำแหน่งแห่งที่ทางสังคม ร่วมกับการเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงทางนโยบายหรือโครงสร้างของสังคม

(Charoensinolan, 2002) ที่ผ่านมากลุ่มอำนาจหลักมักมีกระบวนการผลักดันบางกลุ่มสู่ความเป็นชายขอบ ประเด็นที่มีการศึกษามากเช่น การนิยามเกี่ยวกับชนพื้นเมืองเช่นว่าเป็นพวกทำลายป่า นิยามว่าคนจนไม่ขยัน มีการผูกขาดความรู้ว่าการพัฒนาคืออะไร ระบบสิทธิการจัดการทรัพยากรที่ยอมรับได้มีเพียงแค่สิทธิของรัฐและปัจเจกบุคคลเท่านั้น หรือใช้กระบวนการรัฐร่วมกับทุนแย่งยึดทรัพยากรสาธารณะของชุมชนท้องถิ่นมาแสวงผลประโยชน์ การขับเคลื่อนในเรื่องสิทธิชุมชนริเริ่มอย่างเป็นรูปธรรมในรูปแบบของป่าชุมชน ซึ่งมีผลงานวิจัยหลายผลงานได้พิสูจน์ความชอบธรรมให้กับผู้ใช้ทรัพยากรแล้วว่ามิใช่ผู้ทำลายป่า และแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการจัดการทรัพยากรของชุมชน สิทธิชุมชน ได้กลายเป็นยุทธศาสตร์ใหญ่ของขบวนการประชาชน โดยเฉพาะสิทธิต่อทรัพยากรอันเป็นสาเหตุหลักของการรวมกลุ่มประท้วงหลายกรณี และไม่ได้มีเพียงเรื่องสิทธิต่อป่า แต่ยังมีในเรื่องสิทธิต่อที่อยู่อาศัย ต่อวิถีชีวิต วาทกรรมสิทธิชุมชนจึงถูกใช้เพื่อปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคม โดยเฉพาะการผลักดันให้รัฐปรับนโยบาย (Pintobtang & Boonchai, 2002)

โฉนดชุมชน: ภาคปฏิบัติหนึ่งของแนวคิดสิทธิชุมชน

ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา มีกลุ่มขบวนการทางสังคมหลายกลุ่มที่รวมตัวกันในนามเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ปัจจุบันคือ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-move) พยายามที่ผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและความไม่มั่นคงในที่ดินทำกินภายใต้แนวคิดสิทธิชุมชน โดยเน้นการนำเสนอข้อมูลในเชิงวิชาการเกี่ยวกับปัญหาคความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และปัญหาคความขัดแย้งในที่ดิน โดยมีสาเหตุที่สำคัญมาจากระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กฎหมาย และการบริหารจัดการที่ดินของทางภาครัฐ ซึ่งเสนอทางออกในการแก้ไขปัญหาคด้วยหลักการ “โฉนดชุมชน” โดยเป็นแนวทางในการจัดระบบการถือครองที่ดินในรูปแบบสิทธิร่วม มีเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นฐานความสมดุลและยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม แนวทางโฉนดชุมชนเกิดขึ้นจากประสบการณ์ที่ชุมชนจำนวนหนึ่งซึ่งได้รับผลกระทบจากปัญหาค การกระจุกตัวของที่ดิน สูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันเกิดจากระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจก และจากการถูกละเมิดสิทธิในที่ดินแบบผูกขาดของรัฐที่ทำให้มีสภาพเป็นคนไร้ที่ดิน กลุ่มคนเหล่านี้ได้ร่วมกันสรุปบทเรียนและเสนอต่อผู้กำหนดนโยบายที่ดินและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสังคมโดยรวม เพื่อให้เกิดการเยียวยาแก้ไขวิกฤตการสูญเสียที่ดินของคนชายขอบและเกษตรกรรายย่อยที่เป็นอยู่ปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในที่ดินและบรรเทาปัญหาคความเหลื่อมล้ำในสังคม ปัญหาคเรื่องความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่คุ้มค่าได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายและหาแนวทางแก้ไข

การขับเคลื่อนนโยบายโฉนดชุมชนเริ่มต้นจากการผลักดันของชาวบ้านในภาคเหนือที่มีปัญหาคในลักษณะคล้ายกันในามนเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ (คกน.) ซึ่งภายหลังได้รวมตัวกับเครือข่ายอื่น ๆ รวมถึงนักวิชาการและกลุ่ม NGO ที่ขับเคลื่อนผลักดันเรื่องการแก้ไขปัญหาคที่ดินทำกินเกิดเป็นเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) และได้เริ่มผลักดันอย่างเข้มข้นตั้งแต่ประมาณปี 2543 ชาวบ้านร่วมกันนำเสนอว่าปัญหาคในเรื่องที่ดินทำกินที่พวกเขาต้องประสบ เป็นผลกระทบมาจากการดำเนินนโยบายของทางภาครัฐที่ขาดการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม บกพร่องในหน้าที่และขาดมาตรการ

ในการควบคุมการเก็งกำไร มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างไม่เหมาะสม จึงทำให้เกิดการกระจุกตัวของ การได้รับเอกสารสิทธิ์ (คณะทำงานศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน, 2553, น. 1-3) ในความพยายามที่จะเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าว เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยได้ พยายามผลักดันให้รัฐมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดการที่ดินในสามด้านหลัก ได้แก่ การปรับเปลี่ยน ระบบสิทธิในการจัดการที่ดิน การสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่นบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน และการ ส่งเสริมระบบการผลิตและการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน ซึ่งหนึ่งในข้อเสนอแนะได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในรูป ของนโยบายโฉนดชุมชน (Khotsing, 2013)

หลักเกณฑ์ของโฉนดชุมชนจะเป็นการส่งเสริมให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนและบริเวณโดยรอบถือเป็นการตอบแทนที่รัฐอนุญาตให้ใช้ ประโยชน์ในพื้นที่แทนที่จะให้ชุมชนตอบแทนเป็นค่าเช่า ซึ่งเป็นแนวทางที่สวนทางกับการดำเนินงานใน รูปแบบเดิมของภาครัฐที่พยายามกีดกันให้คนออกจากพื้นที่ แต่ในส่วนนี้คือการอนุญาตให้คนอยู่บนพื้นที่ ของรัฐได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เงื่อนไขที่สร้างความชอบธรรมให้รัฐต้องอนุญาตให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้อยู่ อาศัยและทำกินในที่ดิน เนื่องจากว่าพวกเขาได้อยู่อาศัยกันมานานจนเป็นชุมชนแล้ว หากจะขับไล่ออก จากพื้นที่ก็ไม่มีคำตอบอีกว่าจะให้พวกเขาไปอยู่ที่ไหน อย่างไรก็ตามประเด็นนี้ก็นำมาซึ่งข้อโต้แย้งที่ว่า โฉนดชุมชนเป็นการนำทรัพยากรส่วนรวมของคนทั้งประเทศไปยกให้คนเพียงกลุ่มหนึ่งใช้ประโยชน์ ซึ่ง ความจริงแล้วแนวคิดในการดำเนินงานโฉนดชุมชน เกิดจากการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังเกี่ยวกับชุมชนที่ อาศัยอยู่ในป่าและมีภูมิปัญญาในการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน บนความเชื่อที่ว่าที่ดินไม่ใช่ทรัพยากรของ ใคร เนื่องจากที่ดินหรือป่า เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ไม่มีใครเป็นเจ้าของแต่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ หากมี ความเชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนจะพบว่าข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชาวบ้านในชุมชนมีส่วนร่วม เป็น แนวทางที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะการเน้นให้ชุมชนมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้ สอดคล้องกับลักษณะของชุมชน โดยจะต้องมีการจัดทำระเบียบของชุมชนในการบริหารจัดการชุมชน จัดสรรที่ดินและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดแผนการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่โดยคำนึงถึง การผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และกำหนดแผน อนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนตลอดจนสอดคล้องดูแลและ แจ่มเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง เป็นต้น

โฉนดชุมชนถูกประกาศใช้เป็นนโยบายในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่ง แฉลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า “จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัด การออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูป ของโฉนดชุมชน” (Cabinet's Policy Statement, 2008) ผลจากการดำเนินงานตามนโยบายส่งผลให้มี พื้นที่ได้รับโฉนดชุมชน ในสองพื้นที่ได้แก่ ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และสหกรณ์การเกษตรโฉนด ชุมชนบ้านป่าซางจำกัด อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นไปตามหลักการสิทธิ

ชุมชนที่ชุมชนผลักดันมาตั้งแต่ต้น เนื่องด้วยข้อจำกัดหลายประการทั้งในด้านเนื้อหา นโยบายที่เกิดจากการ ประนีประนอมระหว่างความเป็นไปได้จริงในเชิงปฏิบัติ กับอุดมการณ์ของชุมชนเป้าหมายเพื่อให้ นโยบาย สามารถมีผลผลิตเป็นผลงานของรัฐบาลออกมาได้ แต่เนื่องด้วยปัญหาและข้อจำกัดหลายอย่างทั้งในด้าน แนวคิดของนโยบายซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ การขาดอำนาจในการดำเนินการอย่างเต็มที่ การไม่ได้รับความ ร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงปัญหาในเชิงการเมือง (Khotsing, 2014) จึงทำให้ยังมีอีกกว่า 50 ชุมชนนำร่องยังไม่ได้รับโอนชุมชนตามนโยบาย ในขณะที่ในชุมชนที่ได้รับโอนชุมชนแล้วก็พบว่า อุดมการณ์ของแนวคิดโอนชุมชนไม่ได้เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ ความคิดในเรื่องเกษตรอินทรีย์ การทำนา รวม หรือความรู้สึกเป็นสมัชชีร่วมในเชิงอุดมการณ์ก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่

หลังจากที่มีนโยบายโอนชุมชนประกาศใช้ในช่วงเวลาหนึ่ง ได้มีกระแสไม่เห็นด้วยจากบางส่วน หัวข้อข่าวที่เป็นประเด็นมากพอสมควรคือบทความทางเว็บไซต์ประชาไท “โอนชุมชน เรื่องวิบัติที่ต้อง คัดค้านอย่างถึงที่สุด” โดย Pornchokchai (2009) ซึ่งอ้างว่าโอนชุมชนจะสร้างปัญหาให้กับ ประเทศชาติในหลายวาทะ สามารถสรุปได้ ประเด็นแรกคือ การไม่เห็นด้วยกับการจัดพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม มาทำโอนชุมชนโดยระบุว่าเป็นการ “ปล้น” สมบัติชาติให้กฎหมายและมองประชาชนที่อยู่ในป่าเสื่อมโทรม เป็นจำเลยที่กำลังจะได้รับประโยชน์ แต่ในอีกชุดหนึ่งก็เสนอแย้งในเชิงวาทกรรมว่า ที่ผ่านมา รัฐกับ นายทุน และระบบการจัดการแบบเดิมก็สะสมและผูกขาดที่ดินโดยใช้ทุน “ปล้น” ที่ดินจากคนจนโดยมี กฎหมายแบบทุนนิยมคอยปกป้องอยู่แล้ว ดังนั้น ประเด็นนี้คือการเสนอวาทกรรมคู่ตรงข้ามที่จะมองว่า ประชาชนผู้ด้อยโอกาสจะเป็นผู้ร้ายด้วยหลักการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นหลังการมีอยู่ของมนุษย์ หรือจะ เป็นผู้ถูกกระทำด้วยระบบทุนนิยมที่รัฐบาลมีอำนาจ และพวกเขาเหล่านั้นควรถูกขับไล่หรือควรได้รับความช่วยเหลือ ประเด็นที่สองคือ การไม่เชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนและยังมองชุมชนเป็นผู้ทำลายป่า แล้วคิดว่าหากป่าอยู่ในการดูแลของรัฐจะสร้างประโยชน์ให้กับส่วนรวมได้มากกว่าให้ชุมชน นี่ก็เป็นวาท กรรมคู่ตรงข้ามกับกลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อขับเคลื่อนสิทธิชุมชนอีกเช่นเดียวกัน เพราะพื้นที่ทาง สังคมที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการคือ การบอกสังคมว่าชุมชนมีศักยภาพและสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่าง อนุรักษ์ ประเด็นที่สามก็ยังคงเป็นการเสนอเชิงวาทกรรมคู่ตรงข้ามด้วยวลีที่ว่า “ไม่เคยมีคนขยันและเอา จริงที่อดตาย” เสมือนจะกล่าวว่าคนจนคือคนขี้เกียจ และจากประโยคดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผู้เขียนเน้นให้คนออกมาแข่งขันพาดพิงกันในระบบทุนนิยมเสรี ที่ไม่ว่าอย่างไรคนที่มีทรัพยากรมากกว่าก็ ต้องเป็นผู้ชนะ หากมองเป็นการต่อสู้ทางวาทกรรมก็อาจกล่าวได้ว่า ไม่ว่าอย่างไรวาทกรรมที่สนับสนุน ทางด้านสิทธิชุมชน ป่าชุมชน หรือโอนชุมชน ได้ก่อร่างสร้างเหตุผลมาจนแกร่งพอ จนอยู่ในฝั่งที่เรียกได้ ว่าเป็นความชอบธรรมแล้ว เพราะวาทกรรมคู่ตรงข้าม ก็คือการมองเพียงมูลค่าของทรัพย์สิน สนใจการ เติบโตทางเศรษฐกิจ และการรักษาสิทธิให้ปัจเจกชนนิยมผู้มีอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรมากกว่าเท่านั้น ยิ่งสนับสนุนก็ยิ่งจะสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม อย่างไรก็ตาม โอนชุมชนและสิทธิชุมชน ไม่ได้เสนอ มาเพื่อรื้อสร้างหรือถอนรากถอนโคนระบบที่มีอยู่ เพียงแต่เข้ามาเพื่อหาที่ว่างทางสังคม แบ่งช่องทาง กฎหมายจากลักษณะเดิมที่มีอยู่โดยไม่จำเป็นต้องไปเปลี่ยนระบบสิทธิเดิมที่มีอยู่ หลักการของสิทธิชุมชน เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนยากที่ผู้ไม่ศึกษาจะเข้าใจ แต่ด้วยความที่แนวคิดอยู่ตรงข้ามกับฝั่งขับเคลื่อนการ เติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นกระแสหลัก และเป็นประเด็นที่กลุ่มผลประโยชน์คงเล็งหาผลประโยชน์ไม่พบ

เนื่องจากเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง จึงต้องขับเคลื่อนกันอย่างค่อย ๆ เป็น ค่อย ๆ ไปกันต่อไป

สิทธิชุมชน: ทางออกที่ต้องประกอบกันหลายแนวทาง

สิทธิชุมชน เป็นหลักการด้านระบบการจัดการที่ดินในแบบเดิม ซึ่งรัฐเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา เมื่อการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีปัญหา ประสิทธิภาพที่ประชาชนมีสภาพจิตว่าการบริหารจัดการที่ดินของรัฐไม่ประสบความสำเร็จ ส่งผลกระทบต่อประชาชน ก่อให้เกิดปัญหาการสูญเสียที่ดิน ความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง ยังไม่นับรวมถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่พบว่าประชาชนยากจนถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ มีคดีกลายเป็นนักโทษผู้ต้องขัง ขณะที่พบว่ามีรีสอร์ท สถานที่พักผ่อน เกิดขึ้นเป็นดอกเห็ดในพื้นที่ที่ไม่น่าจะมีโฉนดได้ ทำให้วาทกรรม “สิทธิชุมชน” ถูกผลักดันขึ้นมาซึ่งมีความพยายามจะแสดงอำนาจในการจัดการทรัพยากรมาสู่ชุมชนบ้างในกระแสแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน การเสนอว่าชุมชนไม่ได้ทำลายป่า แต่ชุมชนต่างหากที่รักษาป่าให้มีความอุดมสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามด้วยลักษณะของบริบทของพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกัน แต่ละพื้นที่มีความต้องการการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน การใช้คำว่าโฉนดชุมชนเข้ากับบางพื้นที่เท่านั้น แต่ก็ไม่เข้ากับหลักการของอีกหลายพื้นที่ ความจริงแล้วจุดร่วมเดียวกันของชุมชนที่ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาอยู่ที่ คำว่า “สิทธิชุมชน” แต่แนวคิดที่ได้รับการตอบรับเป็นนโยบายและทำให้คนทั่วไปคุ้นหูคือคำว่า “โฉนดชุมชน” ซึ่งเป็นเพียงแนวทางหนึ่งที่เป็นข้อเสนอจากประสบการณ์ของชาวบ้านบางกลุ่ม

ในขณะที่แนวทางการดำเนินงานตามนโยบายไม่ได้น่าสนใจ และยังมีปัญหาหลายด้านดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นจึงทำให้โฉนดชุมชนมีภาพที่ไม่ได้สะท้อนถึงอุดมการณ์เดิมทั้งหมด เมื่อนึกถึงโฉนดชุมชนคนกลับเข้าใจเพียงแค่การนำที่ดินมาจัดให้ชุมชนในรูปแบบกรรมสิทธิ์ร่วมโดยจัดสรรปันแบ่งที่ดินเป็นแปลง ๆ ให้แต่ละครอบครัว ซึ่งดูแล้วไม่แตกต่างจากการให้สิทธิในรูปแบบปัจเจกบุคคล ทั้งที่ความจริงแนวทางในการดำเนินการโฉนดชุมชน มีรายละเอียดที่มากกว่าการแบ่งที่เป็นแปลง ในขณะที่นโยบายโฉนดชุมชนก็ไม่ได้เป็นไปตามอุดมการณ์เดิมของชุมชนทั้งหมด เสมือนว่าชาวบ้านแบก “ท่อนซุง” มาให้รัฐบาล แต่ถูกเหลาให้เหลือเพียง “ไม้จิ้มฟัน” เท่านั้น (Khotsing, 2013, น.203)

ในสายการดำเนินงานนโยบายยังคงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ความจริงแล้วแนวทางโฉนดชุมชนไม่ได้มีแนวทางปฏิบัติที่ตายตัว หลักการไม่ได้อยู่ที่การวาดแผนที่ แต่หลักการอยู่ที่การตกลงประโยชน์ร่วมกันทั้งชุมชน แต่ด้วยแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน การจัดการที่ดินโดยชุมชนต้องเกิดจากความเข้มแข็งและความเข้าใจของชุมชนเป็นสำคัญ การถ่ายทอดให้เข้าใจเป็นเรื่องยาก จึงทำให้นักวิชาการจำนวนมากซึ่งไม่ได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดสิทธิชุมชน ป่าชุมชน หรือโฉนดชุมชน (ในหลักการดั้งเดิมของชาวบ้านมิใช่ในความหมายของนโยบาย) มีความเข้าใจและการผลักดันโฉนดชุมชนที่เป็นเพียงประเด็นหนึ่งของสิทธิชุมชนในระดับพระราชบัญญัติ อาจเป็นจุดเริ่มต้นที่ไม่ได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำได้เสียทีเดียว แต่อย่างน้อย ก็ช่วยให้บางชุมชนได้มีความมั่นคงมั่นใจในที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำของคนบางกลุ่มได้รับการเยียวยา จะกลักรวบรวมไปเสียทีเดียวว่านโยบายไม่เกิดประโยชน์ ก็เห็นทีว่าจะเป็นการกล่าวร้ายมากเกินไป อย่างน้อยก็ทำให้แนวคิด “สิทธิชุมชน” ซึ่งมีความ

เป็นนามธรรมสูง มีภาคปฏิบัติเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ แม้ว่าจะยังไม่สมบูรณ์แบบแต่ก็ถือเป็นตุ๊กตาเป็นจุดเริ่มที่จะก่อให้เกิดการขับเคลื่อน ผลักดัน แก้ไขต่อ

ซึ่งจากการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติพบว่า แนวทางที่จะสามารถทำให้นโยบายดำเนินการต่อได้คือ การจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายโฉนดชุมชนโดยตรง ข้อเสนอแนะนี้มาจากข้อค้นพบจากการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนที่พบข้อเสียของการใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการในการดำเนินงานตามนโยบาย โดยไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโดยตรง นอกจากสำนักงานโฉนดชุมชนซึ่งเป็นเพียงหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คือ ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ทรัพยากรของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความชัดเจนในการดำเนินงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติงานและมีพฤติกรรมเช่น ปฏิบัติงานอย่างไม่ตั้งใจ ตั้งใจปฏิบัติแต่ไม่ประสบความสำเร็จ หรือหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น จึงควรจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานโฉนดชุมชนโดยตรง โดยเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายกล่าวคือ เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวงในการแบ่งส่วนราชการ

ในลักษณะเดียวกันเพื่อให้การดำเนินงานตามแนวทางสิทธิชุมชนสามารถดำเนินการได้ จำเป็นต้องมีการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อรับผิดชอบดำเนินงานในเรื่องการจัดที่ดิน ทรัพยากร และเรื่องการจัดสรรทุนต่าง ๆ ในรูปแบบโฉนดชุมชนรวมถึงรูปแบบอื่น ๆ ด้วย โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้งหน่วยงาน ตามกฎกระทรวงในการแบ่งส่วนราชการ ทั้งนี้จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานได้หลายประการทั้งในเรื่องของความไม่ชัดเจน ความไม่ต่อเนื่อง และการขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินงาน โดยเมื่อมีการจัดตั้งเป็นหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย จะทำให้มีโครงสร้างและอัตรากำลังที่เป็นไปตามมาตรฐานของระบบราชการ มีผู้รับผิดชอบครบในแต่ละส่วน/ฝ่าย รวมถึงสามารถแสวงหาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับงานได้ ในเรื่องงบประมาณจะสามารถดำเนินการได้ตามระบบปกติ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนของหน่วยงาน ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานมีแนวทางในการปฏิบัติในแต่ละภาคส่วนอย่างชัดเจนอันจะทำให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่อง อีกทั้งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นใจและตั้งใจที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานอย่างไม่ต้องกังวลว่านโยบายจะถูกยกเลิกหรือไม่ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลการดำเนินงานก็ยังคงดำเนินต่อไปได้ แม้ว่ารัฐบาลจะไม่มีนโยบายเพราะผู้ปฏิบัติงานยังคงต้องดำเนินงานไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน การกำหนดกฎหมายขึ้นมารองรับสิทธิชุมชน ปัจจุบันก็อยู่ในระหว่างการขับเคลื่อนมาโดยตลอด

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากข้อกำหนดและหน่วยงานที่มีอยู่เดิม เป็นไปได้ว่าหากจำกัดขอบเขตของนโยบายให้เป็นการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ก็มีพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรองรับอยู่แล้ว โดยมี ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าหากให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชน จะทำให้มีกฎหมายหลักรองรับการกำหนดกฎหมายเพิ่มขึ้นมาจะสามารถทำในส่วนของกฎหมายรอง ซึ่งเดิมได้มีการจัดให้ประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ในรูปแบบปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลอยู่แล้ว การแก้ไขกฎหมายจะสามารถทำได้

ในส่วนของการเพิ่มการจัดการในรูปแบบของโฉนดชุมชนเข้าไป เมื่อมีแนวทางในการจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนแล้ว จะทำให้สามารถลดขั้นตอนในการขออนุญาตโฉนดชุมชนได้ จากเดิมต้องขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของ ส.ป.ก. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้ก่อน แล้วจึงจะได้รับอนุญาตจากสำนักงานโฉนดชุมชน ทำให้มีหนังสืออนุญาตทับซ้อนกันสองฉบับและชุมชนจะต้องดำเนินงานตามทั้งสองเงื่อนไข หากสามารถลดขั้นตอนได้การดำเนินงานโฉนดชุมชนจะมีความคล่องตัวขึ้นด้วย ส่วนกรณีที่ชุมชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ของหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ ส.ป.ก. ก็มีกฎหมายบัญญัติไว้ในส่วนของการประกาศให้พื้นที่รัฐเป็นเขตปฏิรูปที่ดินอยู่แล้ว ดังนั้นกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบน่าจะเป็นช่องทางหนึ่งที่มีกฎหมายเดิมรองรับมากที่สุด โดยอาจมีการบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนระเบียบและวิธีการเท่านั้น ซึ่งอาจเปลี่ยนชื่อเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานจริง เนื่องจากชุมชนมีสิทธิเพียงใช้ประโยชน์ในที่ดินและบริหารจัดการที่ดินของรัฐเท่านั้น มิได้มีการมสิทธิ์หรือสิทธิความเป็นเจ้าของในพื้นที่ เพราะฉะนั้นการสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ในรูปของกรรมสิทธิ์ชุมชนขึ้นมาใหม่จึงไม่จำเป็น แต่ที่สำคัญคือรัฐบาลต้องลดอคติและความเป็นการเมืองให้น้อยลงและใช้ความเป็นเหตุเป็นผลในการพิจารณาให้มากขึ้น กล่าวคือ ประเด็นแรกการลดอคติว่า ส.ป.ก. ล้มเหลวและใช้ความบกพร่องหรือความล้มเหลวเหล่านั้นมาเป็นเหตุผลในการไม่หยิบยื่นทรัพยากรหรือนโยบายใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องให้กับหน่วยงานทั้งที่นโยบายมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานโดยตรง

อีกทางเลือกหนึ่งคือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จากลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ความพยายามทำนโยบายโฉนดชุมชนหรือสิทธิชุมชนในลักษณะที่เรียกว่าพิมพ์เขียว หรือรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศโดยอาศัยอำนาจจากส่วนกลางจึงไม่ใช่แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเด็นดังกล่าว หากจะพิจารณาแนวทางการปกครองประเทศในช่วงหลัง เริ่มมีนโยบายในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในกระแสของการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยชุมชนในรูปแบบของประชาคม หรือ ประชาสังคม สำหรับประเด็นนี้ Soontornwong (2014) กล่าวว่า “ป่าชุมชนเป็นมากกว่ากิจกรรมทางสังคม แต่เป็นกระบวนการการจัดการความสัมพันธ์ทางสังคมแบบใหม่ หากทำได้อย่างเหมาะสม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชาวบ้าน ชุมชนกับคนในสังคม คนกับคน จะถูกเปลี่ยนไปและนำไปสู่การยกระดับความเป็นอยู่และสวัสดิการของชุมชน และการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วม” ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแนวทางในการดำเนินงานเรื่องป่าชุมชน โฉนดชุมชน หรือ สิทธิชุมชน เป็นไปในทิศทางเดียวกันของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

แนวทางที่มีการกล่าวถึงในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ได้เกิดขึ้นในบริบทของการ ปกป้องสิทธิชุมชนท้องถิ่น หรือสิทธิองค์กรท้องถิ่น ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม และการรับผิดชอบร่วมกันของคน กลุ่มคน และองค์กรท้องถิ่น โดยการได้รับระบบการสนับสนุนที่ดีจากรัฐส่วนกลาง เกิดความยั่งยืนกับทรัพยากรป่าไม้ และความยุติธรรมขึ้นในชุมชนท้องถิ่นที่ผ่านมากว่าสองทศวรรษ ภาคเกษตรกรรม และชุมชนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้รับผลจากโครงการของรัฐหลายโครงการที่พยายามแยกคน ชุมชนออกจากพื้นที่ป่า หรือย้ายชุมชนไปอยู่ในที่แห่งใหม่เพื่อต้องการรักษาและปกป้องการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีแนวคิดที่ว่าคนไม่สามารถอยู่กับป่าได้ และคนท้องถิ่นเป็นตัวการในการทำลายทรัพยากรป่าไม้ แต่สิ่งที่พบคือเมื่อรัฐ

เข้ามาจัดการ ทรัพยากรป่าไม้กลับเสื่อมโทรมไม่ได้ถูกดูแลตามที่รัฐกล่าวอ้าง ทั้งยังเกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ แนวทางในการผลักดันโครงสร้างการกระจายอำนาจจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติไว้ในลักษณะที่ให้อำนาจกับชุมชนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางโครงสร้างอำนาจควบคู่กับสิทธิชุมชน พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม พื้นที่ป่าไม้มีความซับซ้อนทางกฎหมายหลายระดับยากต่อการเข้าใจขององค์กรท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจการตัดสินใจการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรทางการเมืองระดับท้องถิ่น มีโครงสร้างและวาระในการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน ความต่อเนื่องและการเชื่อมโยงงานเป็นไปได้น้อย จึงยังจำเป็นต้องค้นหา และสร้างกระบวนการเรียนรู้สำหรับสังคมไทย อันที่นำไปสู่การกระจายอำนาจต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่แท้จริง และให้เกิดธรรมาภิบาลการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป (Chantong, 2011)

ดังที่กล่าวไปในข้างต้นว่าโฉนดชุมชนเป็นเพียงแนวทางหนึ่งซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหาที่ดินทำกินในกลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งมีอุดมการณ์ในระดับหนึ่ง แต่ทางออกที่สำคัญของแนวคิดสิทธิชุมชนที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่ดินทำกินนั้นยังต้องอาศัยมาตรการในการปฏิรูปอีกหลายแนวทาง โดยองค์การ สกสค. เสนอใน 3 ประเด็น คือ (1) สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน (2) ธนากรที่ดิน และ (3) ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ซึ่งรัฐต้องฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร สกสค. ที่หลุดมือ ที่ดินรัฐที่หลุดเป็นของเอกชนแทนที่จะแจกสิทธิเป็นของเอกชน รัฐก็นำมาคืนให้กับชุมชน ห้ามซื้อ ห้ามขาย ให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน ตั้งธนากรที่ดินดูแลคนที่ถือครองรักษาที่ดินไว้ในมือ ถ้าวันไหนเกษตรกรจำเป็นต้องขาย มีธนากรที่ดินไว้รับฝากที่ดินให้เป็นที่พักของคนฐานรากสุดท้ายแก้ปัญหาการทำอาชีพเกษตรกรด้วยการฟื้นฟู เป็นกรอบนโยบายที่ต้องพยายามเดินหน้าให้ได้ ซึ่งสิ่งที่ต้องทำต่อไปนั้น ต้องมีการบรรจุเรื่องการปฏิรูปที่ดินไว้ในรัฐธรรมนูญ บรรจุไว้ใน พ.ร.บ.ปฏิรูป และการขับเคลื่อนกฎหมายสำคัญอย่าง พ.ร.บ.สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน และทรัพยากร พ.ร.บ.ธนากรที่ดิน และ พ.ร.บ.ภาษีที่ดิน ให้เกิดขึ้นจริง

การเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า

ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสังคมไทยเปิดโอกาสให้มีการถือครองที่ดินโดยเอกชนได้อย่างเสรี แม้จะมีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและบำรุงท้องที่ แต่ก็ยังเป็นไปในอัตราที่ต่ำและไม่มีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลให้ระบบภาษีที่มีอยู่ไม่เป็นภาระแก่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่นำมาสู่การพยายามครอบครองที่ดินจำนวนมากในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นไปโดยชอบธรรมด้วยกฎหมาย และที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ในกฎหมายที่ดินจะมีการควบคุมไม่ให้เกิดการทิ้งร้าง แต่ในสภาพความเป็นจริงไม่มีกระบวนการตรวจสอบอย่างจริงจังเกิดขึ้น ที่ดินจำนวนมากจึงถูกปล่อยปละละเลยโดยไม่มีการทำประโยชน์เกิดขึ้น หรือในส่วนของกรการปฏิรูปที่ดินที่แม้จะห้ามโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอกแต่ก็มีการโอนกันอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย การขาดมาตรการกฎหมายที่รัดกุมที่จะจำกัด

ขนาดการถือครองที่ดินและไม่มีกลไกใดที่จะยับยั้งการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ทำให้มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน ดังนั้นการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าเพื่อควบคุมการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในทางอ้อม เป็นมาตรการทางการคลังที่จะช่วยยกระดับความเป็นธรรมทางสังคมได้ (Arunpong, 2012) อย่างไรก็ตามแม้จะมีความพยายามในการผลักดันยกร่างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แต่การขับเคลื่อนมาตรการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ จึงเป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องอาศัยทั้งเวลาและความรอบคอบจากหลายภาคส่วนในการประเมินผลกระทบว่า ทำยที่สุดแล้วจะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินได้จริงหรือไม่ เพราะทำยที่สุดแล้วหากมีการประกาศอัตราที่ไม่ได้มีนัยสำคัญ อำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรหลักอาจยังคงอยู่ที่กลุ่มผู้มีอำนาจทุนดั้งเดิม

การจัดตั้งธนาคารที่ดิน

กลไกของธนาคารที่ดิน เป็นกลไกทางการเงินในการซื้อขายแลกเปลี่ยนที่ดินที่ใช้ทำการเกษตร โดยมีเป้าหมายคือการสกัดกั้นมิให้ที่ดินถูกนำไปเป็นสินค้า เก็งกำไรในตลาดเสรี ธนาคารที่ดิน เป็นหน่วยงานสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไร โดยทั่วไปธนาคารที่ดิน จะเป็นผู้ซื้อที่ดินจากเอกชนรายอื่นที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินและเกษตรกร แห่ส่งรายได้ของธนาคารอาจมาจากงบประมาณ หรือช่องทางอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ความจริงแล้วแนวทางด้านการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นเรื่องที่ถูกผลักดันควบคู่มากับโฉนดชุมชน เนื่องจากการสร้างนวัตกรรมในการจัดการที่ดินโดยชุมชน ไม่ว่าจะเป็นโฉนดชุมชน และธนาคารที่ดินเพื่อสังคม จึงเป็นเรื่องของการส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรมีเสรีภาพในการใช้แรงงานของตนเองทำการผลิตบนพื้นดินที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และอธิปไตยทางอาหาร และเพื่อสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเกษตรกรที่ทุกฝ่ายต้องให้การยอมรับและเคารพ โดยในท้ายที่สุดการปฏิรูปที่ดินต้องเป็นรากฐานที่นำไปสู่การปฏิรูปภาคการเกษตร ทำให้เกษตรกรมีอำนาจการต่อรองเพิ่มขึ้น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร สามารถแก้ไขปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางการผลิตที่ไม่เท่าเทียมมายาวนานให้คลี่คลายไปในทิศทางที่มุ่งสู่ความเท่าเทียม ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง อีกทั้งชุมชนต้องมีอำนาจในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางการบริหารจัดการการใช้ปัจจัยในผืนดินของชุมชนอย่างสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน (Arunpong, 2012)

สรุป

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายและผู้รับผิดชอบเชิงนโยบายหลายฝ่าย การปฏิรูปที่ดินทั้งระบบถือเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการ การผลักดันให้ชุมชนบริหารจัดการร่วมกันในรูปแบบทรัพย์สินร่วมของชุมชนอาจไม่ใช่คำตอบของชุมชนสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ของความสามารถมีสิทธิใช้ทรัพยากรในที่ดินได้อย่างมั่นคง ไม่ต้องคอยถูกข่มขู่ ก็ถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่บุคคลควรได้รับ แนวคิดสิทธิชุมชนและโฉนดชุมชนเป็นเพียงแนวทางหนึ่ง ซึ่งหากสามารถผลักดันระดับกฎหมายได้จะก่อให้เกิดอุปการต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมทั้งหลาย ที่มีความเข้มแข็ง มีอัตลักษณ์ และรูปแบบในการจัดการทรัพยากรในชุมชนอย่างยั่งยืน ที่ชุมชนได้ยึดถือปฏิบัติมาเป็นเวลานาน ด้วยการได้รับสิทธิโดยมีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการ ความหวังในแสง

สว่างที่ปลายอุโมงค์ของกลุ่มคนที่เคยขับเคลื่อนกฎหมายป่าชุมชนซึ่งได้ผุดขึ้นอีกครั้งในวาทกรรมโฉนดชุมชนที่ดูเหมือนจะเป็นภาคอวตารที่ก้าวหน้าที่สุดของการขับเคลื่อนหลักการสิทธิชุมชนในช่วงเวลาที่ผ่านมา แม้ว่าอุดมการณ์ร่วมในความเป็นที่ดินรรมสำหรับบางชุมชนจะยังไม่ได้เกิดขึ้นมากนัก แต่การสร้าง ความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชาวบ้าน จะสร้างขวัญและกำลังใจให้กล้าที่จะเพาะปลูก รั้งสรรค์ ดูแลพื้นที่อย่างมั่นใจได้ว่าจะไม่ถูกขับไล่ หากไม่ถือว่าเป็นการมองในภาพฝันที่งดงามเกินไปนักความรู้สึก เป็นเจ้าของจะช่วยให้ชาวบ้านใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และไม่นำไปสู่การทำลายเนื่องจากมีความมั่นใจว่า ทรัพยากรเหล่านี้เป็นของชุมชนและตนมีสิทธิใช้ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตามสิทธิชุมชนเป็นเพียงแนวทางหนึ่งซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหาที่ดินทำกินในกลุ่ม ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งมีอุดมการณ์ในระดับหนึ่ง โดยจะเป็นมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการขายสิทธิในที่ดินแก่คนนอกชุมชนหรือกลุ่มนายทุนอันจะนำมาซึ่งการตอกย้ำปัญหาความเหลื่อมล้ำ ในการถือครองที่ดินให้หนักขึ้นไปอีก อาจกล่าวได้ว่าโฉนดชุมชนเป็นเพียงทางเลือกในการเกาในที่ดิน แต่ ทางออกที่สำคัญของการแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำในที่ดินทำกินนั้นยังต้องอาศัยมาตรการในเชิงการ ปฏิรูปอีกหลายแนวทาง และเกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายหลายฉบับหากจะให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด การ ขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำในที่ดินทำกินที่ผ่านมายังคงเน้นไปที่กลุ่มเกษตรกร โดยแนวทาง ที่มักจะถูกผลักดันควบคู่มากับแนวคิดสิทธิชุมชนก็คือ การเก็บภาษีทรัพย์สินในอัตราก้าวหน้า และการ จัดตั้งธนาคารที่ดินด้วย ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการหาแนวทางอย่างรอบคอบ เนื่องจากการดำเนินการ ดังกล่าวให้ได้ทั้งหมด ถือเป็นการปฏิรูประบบการจัดการที่ดินครั้งใหญ่ซึ่งเป็นเรื่องที่ยาก และเกี่ยวข้องกับ หลายหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม แม้แนวทางทั้งหมดที่เหล่านักวิชาการและกลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวด้าน ที่ดินเสนอนั้น ยังไม่ได้นำไปสู่ภาคปฏิบัติ แต่ในแง่ของความคืบหน้าในการประกาศอุดมการณ์ อย่าง น้อยก็ทำให้รัฐบาลได้เห็นว่าคุณกลุ่มคนจนไรที่ดินยังมีตัวตน และกลุ่มคนผู้อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐยังต้องการ สิทธิที่จะอาศัยอยู่อย่างมั่นคง และไม่ต้องการถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ แม้ข้อเสนอเชิงนโยบายของพวกเขา เหล่านั้นยังไม่สมประสงค์ แต่อย่างน้อยการประกาศตัวตนของพวกเขาเหล่านั้นก็ทำให้รู้สึกได้ว่ารัฐบาลยัง เหลียวแลและให้ความสำคัญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่ดินทำกินของประชาชนอยู่ ส่วนในการที่จะ สร้างความมั่นคงในการจัดการที่ดินเชิงสถาบัน ทั้งในเรื่องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกปัจเจกกับ ชุมชน ระหว่างชุมชนกับภายนอก ชุมชนกับรัฐ ผ่านบริบทเรื่องที่ดินในฐานะทรัพย์สิน ที่ดินในฐานะความ มั่นคงทางอาหาร และในฐานะทางสังคมวัฒนธรรม ซึ่งแต่ละฐานะของที่ดินก็มีนัยที่แตกต่างที่ต้องแสวงหา ความลงตัวในแต่ละบริบท เป้าหมายที่แตกต่างกันที่รัฐบาลยังต้องคำนึงถึงและแสวงหาแนวทางต่อไป

เอกสารอ้างอิง

Ake-Inthumas, S. & Boondao R. (2014). Sustainable land system management of Department of Lands [In Thai: ความยั่งยืนในการบริหารจัดการระบบที่ดินของกรมที่ดิน]. *Journal of the Association of Researchers*, 19(3).

- Anakejamnongporn, P. & Sirinantengsin, N. (2012). Rights to tackling inequality in Thailand, in *Excusive Journal* [In Thai: สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย] *Executive Journal*, 32(1).
- Arunpong, P. (2012). *Guide to Land Reform* [In Thai: คู่มือการปฏิรูปที่ดิน]. Bangkok: Dueantula Publishing.
- Boonnak, C. (2011). *A survey of knowledge for national reform* [In Thai: การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย]. Retrieved February 27, 2016, from <http://isranews.org>.
- Cabinet's policy statement. (December. 2008). Retrieved January 10, 2016, from <http://planipolis.iiep.unesco.org>.
- Chantong, T. (2011). *Why Decentralize: Where is Decentralization* [In Thai: การกระจายอำนาจไปทำไม: กระจายอำนาจ ไปอยู่ที่ไหน]. Retrieved February 20, 2016 from <http://www.cfeast5.com>.
- Charoensinolan, C. (2002). *Development Discourse* [In Thai: วาทกรรมการพัฒนา]. Bangkok, Wiphasa.
- Kanchanapan, A. (2000). *สิทธิของเกษตรกรกับการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน*. ใน ระบบเกษตรเพื่อการจัดการทรัพยากรและพัฒนาองค์กรชุมชนอย่างยั่งยืน: รายงานการสัมมนาระบบเกษตรแห่งชาติ ครั้งที่ 1. ค้นวันที่ 29 สิงหาคม 2555
- Khotsing, T. (2013). *The Community Title Deed Policy Implementation* [In Thai: การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ]. Master's Thesis, Social Development Administration, School of Social and Environmental Development, National Institute of Development Administration.
- Khotsing, T. (2014). The Community Title Deed Policy Implementation, in [In Thai: การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ], *Journal of Social Development*, 16(1).
- Laungaramsri, P. (2005). *Fact, Culture and Beliefs: Politics and Knowledge Production in Thailand*, In *Knowledge and Politics about resource* [In Thai: ความจริง วัฒนธรรม และความเชื่อ การเมืองและการผลิตความรู้ป่าไม้ในไทย, ใน ความรู้กับการเมืองเรื่องทรัพยากร]. Bangkok: Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Centre.
- Makarabhirom, P. et al. (2015). *Research report of Improve policies, laws that violate human rights to the land and forests* [In Thai รายงานการวิจัยเรื่อง เพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้]. Bangkok: National Human Rights Commission of Thailand.
- National Economic and Social Development Board. (2014). *The report of situation analysis of poverty and inequality in the country* [In Thai: รายงานการวิเคราะห์

- สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย]. Bangkok: Social Data-based and Indicator Development Office.
- Phuangngam, K. (2013). *Thailand Local Government* [In Thai: การปกครองท้องถิ่นไทย]. Bangkok: winyuchon.
- Pieterse, J. N. (1998). *My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development*. *Development and Change* 29, 343-373.
- Pintobtang, P. & Boonchai, K. (2002). *From Human Rights to the Community Right: Debates of liberalism and communism in Thai Society* [In Thai: จากสิทธิมนุษยชนสู่สิทธิชุมชน: วิวาทะเสรีนิยมกับชุมชนนิยมในสังคมไทย]. Retrieved February 25, 2016, from <http://midnightuniv.org>.
- Pornchokchai, S. (2009). *Community title deed, Catastrophe to oppose it to the utmost* [In Thai: โฉนดชุมชน เรื่องวิบัติที่ต้องคัดค้านอย่างถึงที่สุด]. Retrieved January 10, 2016, from <http://www.thaiappraisal.org>.
- Rabibhadana, A., M. R. et al. (n.d). *Research Report of Justice loosen the knot, "the poor man's land"*, [In Thai: รายงานวิจัยกระบวนการยุติธรรม คลายปม "คดีที่ดินคนจน"]. Nonthaburi: The office of Coordinate the development of social health.
- Rakyutidharm, A. (2005). *Ecology Traditional, The struggle of marginalized people to create social areas of the forest* [In Thai: นิเวศวิทยาพื้นบ้าน การต่อสู้ของคนชายขอบเพื่อสร้างพื้นที่ทางสังคมของคนกับป่า, ใน ความรู้กับการเมืองเรื่องทรัพยากร]. Bangkok: Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Centre.
- Rakyutidharm, A. (2011). The development of alternatives to mainstream, In Faculty of Sociology and Anthropology [In Thai: การพัฒนาทางเลือกกระแสหลัก]. *Journal of Sociology and Anthropology*, 30(2).
- Reform Commission. (2011). *The proposal to reform the management of agricultural land*. [In Thai: ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร]. Bangkok: TQP.
- Samakkeetham, S. (2011). *Establishing the power of the powerless* [In Thai: การสถาปนาอำนาจของผู้ไร้อำนาจ]. Bangkok: Machalongkun CSB.
- Santasombat, Y. et al. (2004). *Ethnic Ecology, Biodiversity and Community Rights* [In Thai: นิเวศวิทยาชาติพันธุ์ ทรัพยากรชีวภาพและสิทธิชุมชน]. Chiangmai: Win In Design Co. Ltd.
- Singkaneti, B. (2011). *Community Rights to tackling inequality in the society* [In Thai: สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคม]. Bangkok: National Institute of Development Administration.

- Soontornwong, S. (2014). Community Forest Society Thailand [In Thai ป่าชุมชนกับสังคมไทย]. Retrieved February 20, 2016, from <http://www.recoftc.org>.
- Srisawaluck, E. et al. (2007). *โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- Srisawaluck, E. (2014). *Research Utilization*, 19 (114). Retrieved February 25, 2016, from <http://rescom.trf.or.th>.
- Sutthiwatthanani, M. (n.d.) *Analysis of the problems associated with inequality or injustice in Thailand's economy and Reform to resolve*, [In Thai: บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจไทย และแนวทางปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหา]. Retrieved February 25, 2016, from <http://www.aihr.info>.
- The Land Reform Network of Thailand. (2011). *Proposals to political parties for justified distribution of land holdings with the structural reform of land management system* [In Thai: ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง กระบวนการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมด้วยการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการที่ดินทั้งระบบ]. Nonthaburi: Land Reform Network of Thailand Office.
- The National Reform Council. (2015). *Study of the Land Bank act and the constitution drafting Report* [In Thai: รายงานการศึกษานาการที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน].
- The Working Group to study on distribution of land holdings. (2010). *The proposal for land distribution and agricultural protection approaching on title deed* [In Thai: ข้อเสนอแนวทางการกระจายถือครองที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ในรูปแบบโฉนดชุมชน]. Retrieved December 20, 2015, from <http://www.landreformthai.net>.
- United Nations. (1992). *United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro: Agenda 21*. Retrieved August 2013, from <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21>.