

## รายงานการวิจัย

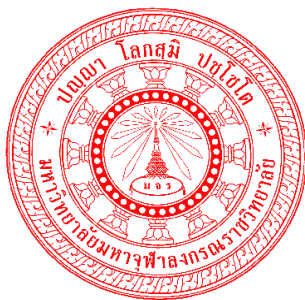
เรื่อง

พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ :  
กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา  
Dynamics of the Post-Constitutional Land Reform Movement 60 :  
A Case Study of Farmers' Landless Problems  
in Nakhon Ratchasima Province

โดย

พระครูปลัดนิเวช ชินวโร, ดร.  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครราชสีมา  
พ.ศ. ๒๕๖๕

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
วิทยาเขตนครราชสีมา  
MCU RS 800765129



## รายงานการวิจัย

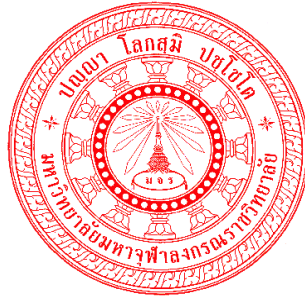
เรื่อง

พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ :  
กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา  
Dynamics of the Post-Constitutional Land Reform Movement 60 :  
A Case Study of Farmers' Landless Problems  
in Nakhon Ratchasima Province

โดย

พระครูปลัดนิเวช ชินวโร, ดร.  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครราชสีมา  
พ.ศ. ๒๕๖๕

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
วิทยาเขตนครราชสีมา  
MCU RS 800765129  
(ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)



## Research Report

Dynamics of the Post-Constitutional Land Reform Movement 60 :  
A Case Study of Farmers' Landless Problems  
in Nakhon Ratchasima Province

BY

Phrakhrupalad Niwet Chinavaro, Dr.

Mahachulalongkornrajavidyalaya University  
Nakhon Ratchasima Campus  
B.E. 2565

Research Project Funded by Mahachulalongkornrajavidyalaya University  
Nakhon Ratchasima Campus  
MCU RS 800765129  
(Copyright Mahachulalongkornrajavidyalaya University)

**ชื่อรายงานการวิจัย :** พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ : กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา

**ผู้วิจัย :** พระครูปลัดนิเวช ชินวโร, ดร.

**ส่วนงาน :** มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครราชสีมา

**ปีงบประมาณ :** ๒๕๖๕

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ศึกษาปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา ๒) ศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ๓) นำเสนอแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน ๑๗ คน วิจัยดำเนินการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Method Research) ใช้วิธีการนำเสนอข้อมูลแบบบรรยายและพรรณนาจากการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

#### ผลการวิจัยพบว่า

๑. ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับสภาพความเป็นจริงในการใช้ที่ดินของเกษตรกร ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตรที่دينจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่เกษตรกรที่دينที่ใช้ประกอบการเกษตรส่วนหนึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของนายทุน เกษตรกรจึงต้องตก เป็นผู้เช่าที่ดินจากนายทุนและต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินควรในขณะที่เกษตรกรอีกส่วนหนึ่งต้องเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ และไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมายทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิต ผลกระทบจากการขาดที่ดินทำกินซึ่งนำไปสู่การบุกรุกที่ดิน เกิดจากปัญหาจากการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยแต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบ การประสานความร่วมมือกันระหว่างกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และการเคร่งครัด ปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่อาจมีไม่เพียงพอ ซึ่งไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่ต้องบริการประชาชนที่ยื่นขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๒. ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างถูกเป้าหมายและปฏิบัติให้สอดคล้องกับเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ การผลักดันให้โครงการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายหรือโครงการระดับชาติในการพัฒนาชนบท โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ประสานงานและดำเนินการให้สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพ แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อจัดที่ดินทำกินของเกษตรกร ในพื้นที่ทำกิน เกษตรกรร่วมกันร่างกฎระเบียบการจัดการกลุ่มและที่ดิน ด้วยหลักคิดที่พยายามกำกับการถือครองการใช้ประโยชน์ที่จัดการกันในระดับกลุ่ม เกษตรกรในพื้นที่ร่วมกันสร้าง

ความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเครือข่าย ส่งตัวแทนไปประสานงานกับปฏิรูปที่ดินให้เร่งสำรวจและเร่งจัดสรรที่ดีให้กับเกษตรกรให้เป็นรูปธรรม

๓. แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา โดยนำนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ที่ยากจนภายใต้การปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ มีเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ที่ยากจน โดยการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน ในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้ กรรมสิทธิ์ เป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม พร้อมทั้งส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่การใช้ประโยชน์ของทรัพยากร อย่างยั่งยืน

**Research Title:** Dynamics of the Post-Constitutional Land Reform Movement 60 :  
A Case Study of Farmers' Landless Problems in Nakhon  
Ratchasima Province

**Researchers:** Phrakhrupalad Niwet Chinavaro, Dr.

**Department:** Mahachulalongkornrajavidyala University Nakhon Ratchasima  
Campus

**Fiscal year:** 2565/2022

### ABSTRACT

The objectives of this study were 1) to study the landlessness problem of farmers in Nakhon Ratchasima Province; 2) to study the farmers' movement for land reform after the 2017 constitution; in Nakhon Ratchasima Province There were 17 key informants. The mixed method research method used descriptive and descriptive data presentation methods from empirical analysis. information from relevant documents Data from in-depth interviews

The research results were found that

1. The problem of having no land for farming among farmers in Nakhon Ratchasima Province problems with enforcement of land reform laws and the reality of farmers' land use most of the population has a career in agriculture. Land is therefore an important factor and the basic foundation of agricultural production. But some of the land used by farmers for agriculture is owned or possessed by capitalists. Therefore, farmers must fall they are tenants of land from capitalists and must pay land rent at an excessively high rate while some farmers have to encroach on government land and having no legal rights to land causing a lack of security in life Impact of lack of arable land leading to land encroachment. This is caused by problems with the announcement of land reform zones with each step requiring a period of time for verification. Coordination between the department of lands and the agricultural land reform office and strict problems with staffing of the land department and the reform office agricultural land may not be sufficient. which is not balanced with the amount of work that must be done to serve people applying for issuance of land rights documents
2. Farmers movement for post-constitutional land reform 2017 Farmers Movement with Agricultural Land Reform Promoting targeted and balanced use of land

for agriculture with farmers in each area. Pushing for land reform projects to be a national policy or program for rural development. By requiring various government agencies to coordinate and operate in harmony with each other efficiently. Guidelines for developing management to allocate farmers' arable land in the farming area farmers work together to draft group and land management regulations. With the principle of trying to regulate the holdings, the utilization is managed at the group level. Farmers in the area join together to strengthen the network group. Send representatives to coordinate with land reform to accelerate surveys and accelerate good allocation for farmers to be concrete.

3. Guidelines for land reform to solve the problem of landlessness for farmers in Nakhon Ratchasima Province. By introducing a policy to reduce inequality and solve the problem of landlessness for farmers and the poor under the post-60 constitutional land reform with the goal of reducing inequality and solving the problem of landlessness for farmers and the poor by allocating land to the poor who do not have land to farm. In the form of a consolidated plot without ownership, it is a permission to enter and utilize the state's land in the form of cooperatives or other suitable forms. Along with promoting and developing careers according to the potential of the area, sustainable utilization of resources.

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยความอนุเคราะห์จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยขอขอบพระคุณสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ที่ได้อนุมัติให้ทำการวิจัยในครั้งนี้ และขอเจริญพรขอบคุณคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ให้ข้อเสนอแนะ และแนวทางแก้ไขให้งานวิจัยฉบับนี้ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทำให้งานวิจัยนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอเจริญพรขอบคุณผู้ร่วมวิจัยทุกท่านที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์แก่งานด้านการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ : และผู้สนใจทั่วไป ตลอดจนจะเป็นประโยชน์ในการสร้างองค์ความรู้ต่อไป

พระครูปลัดนิเวช ชินวโร, ดร.



## สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ช
<b>บทที่ ๑ บทนำ.....</b>	<b>๑</b>
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์การวิจัย.....	๕
๑.๓ ปัญหาการวิจัย.....	๕
๑.๔ ขอบเขตการวิจัย.....	๕
๑.๕ นิยามศัพท์ในการวิจัย.....	๖
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๖
<b>บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....</b>	<b>๗</b>
๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับพลวัต.....	๗
๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหว.....	๑๑
๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน.....	๑๗
๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม.....	๒๑
๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	๒๖
๒.๖ กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน.....	๓๒
๒.๗ นโยบายและแผนการขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	๓๕
๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	๓๘
๒.๙ กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	๔๓
<b>บทที่ ๓ วิธีการดำเนินการวิจัย.....</b>	<b>๔๔</b>
๓.๑ รูปแบบการวิจัย.....	๔๔
๓.๒ พื้นที่การวิจัย.....	๔๖

## สารบัญ (ต่อ)

๓.๓	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	๔๗
๓.๔	เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	๔๘
๓.๕	การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	๔๙
๓.๖	การวิเคราะห์ข้อมูล.....	๕๑
๓.๗	การพิทักษ์สิทธิของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล.....	๕๒
๓.๘	สรุปกระบวนการวิจัย.....	๕๓
<b>บทที่ ๔</b>	<b>ผลการวิจัย.....</b>	<b>๕๔</b>
๔.๑	การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม.....	๕๔
๔.๒	ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา.....	๖๖
๔.๓	กระบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐.....	๘๙
๔.๔	แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัด นครราชสีมา.....	๑๐๒
๔.๕	องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย.....	๑๑๒
<b>บทที่ ๕</b>	<b>สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>๑๑๖</b>
๕.๑	สรุปผลการวิจัย.....	๑๑๖
๕.๒	อภิปรายผล.....	๑๑๘
๕.๓	ข้อเสนอแนะ.....	๑๒๒
	บรรณานุกรม.....	๑๒๓
	ภาคผนวก.....	๑๒๘
	ประวัติผู้วิจัย.....	๑๓๓

## สารบัญภาพ

ตารางที่		หน้า
๒.๑	กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	๔๓
๓.๑	แผนผังสรุปภาพรวมกระบวนการวิจัย.....	๕๓
๔.๑	สภาพความเป็นจริงในการใช้ที่ดินของเกษตรกร.....	๖๕
๔.๒	ปัญหาการทำความเข้าใจเรื่องสิทธิเชิงเดียวกับสิทธิส่วนรวม.....	๗๐
๔.๓	ผลกระทบจากการขาดที่ดินทำกินซึ่งนำไปสู่การบุกรุกที่ดิน.....	๗๔
๔.๔	แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อจัดที่ดินทำกินของเกษตรกร.....	๘๐
๔.๕	ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	๘๔
๔.๖	แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัด นครราชสีมา.....	๙๐
๔.๗	องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย.....	๙๑

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๕ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าวโดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ<sup>๑</sup>

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติรองรับการพัฒนาระยะยาวเพื่อให้ประเทศสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ โดยเป็นเป้าหมายที่ทางภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนร่วมมือกันกำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ ประชาชนกินดี อยู่ดี มีอาชีพมั่นคง มีรายได้เพียงพอ สังคมสุขสันต์ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สวัสดิการทั่วถึง และมีการบริการที่ดีจากภาครัฐ โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมที่เท่าเทียม ที่สำคัญคือ ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศไทยตาม "ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี" ที่มีเป้าหมาย คือ "ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน" โดยแบ่งออกเป็น ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ๑. ด้านความมั่นคง ๒. ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ๓. ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ๔. ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ๕. ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ๖. ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ<sup>๒</sup>

การประเมินผลสัมฤทธิ์การบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม ปี ๒๕๖๔ พบว่า คนไทยมีความอยู่ดีมีสุขลดลง สะท้อนจากค่าคะแนนดัชนีความอยู่ดีมีสุขของคนไทยที่ปรับตัวลดลง อันเป็นผลมาจากค่าคะแนนที่เปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ลดลงในประเด็นการได้รับสวัสดิการและการสนับสนุนจากภาครัฐการมีอายุคาดเฉลี่ยของการมีสุขภาวะที่ดี ความเอื้ออาทรต่อกัน และการอยู่ในสังคมที่ปลอดภัยทุกจริต ในขณะที่ ภาพรวมปัญหาความเหลื่อมล้ำในหลายมิติลดลง สะท้อนจากการเข้าถึงหลักประกันทางสุขภาพที่ครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงในด้านคุณภาพการให้บริการในบริบทเชิงพื้นที่ คนไทยมีคุณภาพชีวิต สุขภาวะ และความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้น สะท้อนจากดัชนีความก้าวหน้าของคนปรับตัวดีขึ้นในหลายมิติ โดยเฉพาะด้าน

<sup>๑</sup>ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๑. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก หน้า คำนำ

<sup>๒</sup>สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (ฉบับย่อ), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๖๐), หน้า ๒-๑๕.

การศึกษา ชีวิตครอบครัวและชุมชน การคมนาคมและการสื่อสาร ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม และการมีส่วนร่วม รวมทั้งขีดความสามารถในการแข่งขันปรับตัวดีขึ้น สะท้อนจากการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ดีขึ้นจากการปรับตัวของปัจจัยด้านประสิทธิภาพภาครัฐ ประสิทธิภาพภาคเอกชน และโครงสร้างพื้นฐานที่ดีขึ้น ประสิทธิภาพของภาครัฐไทยปรับตัวดีขึ้น สะท้อนจากการดำเนินการที่โปร่งใส และการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมากขึ้น นอกจากนี้ในด้านการฟื้นฟูระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมีการควบคุมและจัดการผลกระทบทางลบที่เกิดจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้รับการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นทั้งนี้ การประเมินผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ<sup>๓</sup>

เหตุใดไทยยังเหลื่อมล้ำสูง และอนาคตเกิดจากทั้งปัจจัยภายนอก ปัจจัยเชิงนโยบายและโครงสร้างเศรษฐกิจ คือ (๑) ความเหลื่อมล้ำลดลงแต่กลับเร่งขึ้นอีกจากราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เนื่องจากคนไทยสัดส่วนกว่า ๓๑% ทำงานอยู่ในภาคเกษตรเมื่อการเติบโตของรายได้อยู่ในระดับต่ำทำให้ความเหลื่อมล้ำกว้างขึ้น (๒) ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสเป็นปัจจัยสำคัญ ทั้งในมิติของโอกาสทางการศึกษาที่ไม่ครอบคลุมและมีคุณภาพแตกต่างกันมาก สิทธิแรงงานที่ยังอยู่ในระดับต่ำ ค่าแรงที่เติบโตช้ากว่าเศรษฐกิจ กำไรที่กระจุกตัวอยู่ในบริษัทขนาดใหญ่ทำให้รายเล็กแข่งขันยาก และภาครัฐยังขาดมาตรการสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือคนรายได้น้อยอย่างเป็นระบบ (๓) เหตุการณ์โควิด-๑๙ จะยิ่งทำให้ภาพความเหลื่อมล้ำแย่ลงกว่าเดิม โควิดกระทบรายได้ของกลุ่มฐานของปิรามิดรุนแรงกว่ากลุ่มบนแรงงานนอกระบบมีจำนวนมาก ภาครัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งพอ ระบบคุ้มครองทางสังคมของไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำเมื่อเทียบในระดับสากล (๔) ประเทศไทยที่กำลังจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุจะยิ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำแย่ลง และการเมือง หนึ่งในรากลึกปัญหาความเหลื่อมล้ำ การขาดกลไกที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำเป็นหนึ่งในผลพวงที่เกิดจากสถาบันการเมืองที่มีลักษณะไม่เชื่อมโยงกับความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (Accountability) ผลลัพธ์หลายอย่างที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากระบบการเมืองที่ขาดประสิทธิภาพของไทย คือ (๑) เสรีภาพของสื่อ ซึ่งเป็นตัวสะท้อนสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบการทำงานของรัฐ ที่ไทยอยู่ลำดับที่ ๑๑๓ จาก ๑๔๑ ประเทศ (๒) ด้านความปลอดภัยของประชาชนและการคอร์รัปชันได้คะแนนที่ค่อนข้างต่ำ (๓) การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่ได้มาตรฐานและไม่ดีนัก (๔) กฎหมายกำกับการแข่งขันที่ไม่สามารถใช้อย่างเต็มที่ เวลาแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างเป็นระบบ หัวใจหลักของการแก้ปัญหาอยู่ที่การแก้ไขกลไกในระบบเศรษฐกิจที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะในด้านโอกาส<sup>๔</sup>

ปัญหาสะสมความเหลื่อมล้ำในอดีตถึงปัจจุบันคนไทยส่วนมากไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ สาเหตุสำคัญมาจากการถือครองที่ดิน จากการสำรวจพบว่าประเทศไทยซึ่งมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ

<sup>๓</sup>สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติประจำปี ๒๕๖๔, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๖๐), หน้า บทสรุปผู้บริหาร.

<sup>๔</sup>ลัทธกิตต์ ภาภอตุ้มการ, “เจาะลึกความเหลื่อมล้ำไทย แก้ได้ไหม แก้อย่างไร”, KKP Research | Kiatnakin Phatra Financial Group, KKP Research APRIL ๒๑, ๒๐๒๑.

๓๒๑ ล้านไร่ โดยที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชนประมาณ ๑๒๐ ล้านไร่ ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมากคือประมาณร้อยละ ๘๗ มีเนื้อที่ ๕ ไร่หรือต่ำกว่า ส่วนที่มีขนาดเกิน ๑๐๐ ไร่ต่อแปลงมีประมาณร้อยละ ๕ การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินอยู่กับกลุ่มคน (ร้อยละ ๑๐ ของประชากรทั้งหมด) ๑๑๗ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๘๐ และปัญหาด้านที่ดินในสังคมไทยถือว่าเป็นที่มาของปัญหาสังคมอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ปัญหาความยากจนยาเสพติด ฯลฯ เมื่อขาดปัจจัยพื้นฐานคือที่ดิน เกษตรกรจำนวนมากต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรในขณะที่ต้นทุนปุ๋ยและยาฆ่าแมลงราคาแพง ภัยธรรมชาติ ราคาผลผลิตตกต่ำ ฯลฯ นำมาซึ่งวงจรความยากจนซ้ำซาก ขณะที่ผู้มีรายได้สูง ชนชั้นกลางระดับบนจับจองที่ดินเพื่อเก็งกำไร และความล้มเหลวของนโยบายการจัดการที่ดิน เช่น นโยบายการปฏิรูปที่ดิน นโยบายการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกร ของภาครัฐ ทำให้ชาวนาชาวไร่รวมตัวกันชุมนุมร้องเรียนรัฐบาลหลายครั้ง เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการปัญหา และเป็นปัญหาความต้องการที่นำไปสู่การจัดการในนโยบายโฉนดชุมชนนอกจากในด้านโครงสร้างการถือครองที่ดินของประเทศไทยที่สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่สังคม<sup>๕</sup>

ภาคประชาชน-นักพัฒนา-นักวิชาการ-นักการเมือง” ประสานเสียงต้องเร่งแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้ประชาชน ข้อเสนอชัดจากเวทีรับฟังความเห็นประเด็น “ปลดล็อกกฎหมายที่ดิน ให้ชุมชนร่วมกำหนด ลดความเหลื่อมล้ำ” ที่สภาผู้ชมและผู้ฟังภาคใต้ไทยพีบีเอสจัดขึ้น “ประเทศไทยเรามีที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรและมีความหลากหลายทางทรัพยากรมากเป็นอันดับต้นๆ ของโลก เรามีฐานวัฒนธรรมเข้มแข็งที่เป็นที่ยอมรับของโลก แต่การพัฒนาของเรากลับช้ามากเมื่อเทียบกับนานาชาติ เพราะอำนาจมันกระจุกอยู่ที่ศูนย์กลางคือรัฐบาล กลไกอำนาจรัฐกลายเป็นข้อจำกัดกลายเป็นปัญหาที่ไม่นำไปสู่การพัฒนา จึงทำให้รู้สึกเจ็บปวดแทนพี่น้องคนไทยอย่างมาก”<sup>๖</sup>

กระบวนการจัดการที่ดินที่น่าจะสร้างฐานความมั่นคงของการดำรงชีวิตของมนุษย์ไปสู่ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อศักยภาพในการลงทุน กฎหมายเป็นปัญหา ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ที่ดิน และน้ำโดยให้อำนาจในการควบคุม กำกับ ดูแลและจัดการแก่หน่วยงานในระบบราชการ และราชการก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการ แต่ปัญหาของการทำงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบทำให้มีการละเลยชุมชนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมาจากการรวมตัวเรียกร้องในนามเครือข่ายสภาประชาชน ๔ ภาค มีสมาชิกเข้าร่วมกว่า ๘ แสนคน ปัจจุบันพวกเขาได้รับการแก้ปัญหาโดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หาที่ดินทำกินให้คนที่ยากไร้จริง ๆ คนละ ๑๕ ไร่ได้จำนวน ๔๐๐ ครอบครัว โดยที่ดินทั้งหมดให้ทำกินอย่างเดียว ห้ามซื้อขายแลกเปลี่ยน แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมสมาชิกส่วนใหญ่ทำให้ "ประภาส โงกสูงเนิน" ในนามประธานเครือข่ายสภาประชาชน ๔ ภาค ออกมาเรียกร้องเพื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช.แก้ปัญหาปากท้อง ลดความ

<sup>๕</sup>สุรพร เสียนสลาย, นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ (Public Policy and Project Management) เล่ม ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, ๒๕๕๒), หน้า ๑๙.

<sup>๖</sup>ผู้จัดการออนไลน์, ๔ ฝ่ายประสานเสียงต้องช่วยแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้ประชาชน, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://mgronline.com> [๑๕ เมษายน ๒๕๖๕].

เหลื่อมล้ำด้วยการหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่ยังเหลืออยู่ "ตอนนี้ที่ดินใน จ.นครราชสีมา กระจุกตัวอยู่กับนายทุนและนักการเมืองไม่กี่คน

การผลักดันการจัดการปัญหาของตนเอง เพื่อจัดการปัญหาการถือครอง และการกระจายทรัพยากรให้ตกถึงมือเกษตรกรโดยตรง จึงเป็นการปฏิบัติการอย่างเป็นรูปธรรมในพื้นที่ศึกษา โครงการศึกษาวิจัยจึงสนใจในการเกิดขึ้น รวมทั้งปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่สนับสนุนให้การดำเนินการดังกล่าวสามารถบรรลุผลได้ และผลกระทบหรือผลที่ได้รับจากการแก้ปัญหาในลักษณะดังกล่าวที่จะมีต่อสังคมไทย โดยผลของการศึกษานำจะนำไปสู่ข้อเสนอในการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมในการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรเพื่อประโยชน์สูงสุดให้กับสังคม และประเด็นที่น่าสนใจสำหรับกำหนดแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา นั้น ต้องอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา ที่ระบุชัดเจนตรงกันระหว่างเกษตรกรกับข้อมูลของภาครัฐ เพื่อให้เกิดขับเคลื่อนขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินตามหลักการในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้ประเทศสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ โดยเป็นเป้าหมายที่ทางภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนร่วมมือกัน และกรอบจัดการปัญหา ๑. เป้าหมายของการปฏิรูป ๒. ทิศทางของการปฏิรูป และ ๓. การนำแผนปฏิรูปไปปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง

พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาของสภาเครือข่ายประชาชนอีสาน (สอส.) สภาประชาชน ๔ ภาค ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ พิจารณาคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ๖ คณะเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่สภาเครือข่าย ประชาชนอีสาน (สอส.) และสภาประชาชน ๔ ภาค ประชุม เพื่อพิจารณาขอเรียกร้องขอให้รัฐบาลช่วยแก้ไขปัญหาของเกษตรกรสภาเครือข่ายประชาชนอีสาน (สอส.) สภาประชาชน ๔ ภาค ปัญหาที่ดินและป่าไม้ ปัญหาหนี้สิน ปัญหาแหล่งน้ำ ปัญหาผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย และการส่งเสริมและฟื้นฟูอาชีพภาคเกษตร ขอให้ที่ประชุมร่วมรับฟังความคิดเห็นและร่วมกันบูรณาการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของของสภาเครือข่ายประชาชน (สอส.) และสภาประชาชน ๔ ภาค ด้านที่ดินและป่าไม้ พร้อมกำหนดมาตรการหรือหรือแนวทางการจัดหาที่ดินทำกินอย่างเป็นรูปธรรม ทุกภาคส่วนต้องร่วมติดตาม ประสานสนับสนุนหรือเร่งรัดการดำเนินการแก้ไขปัญหาของสภาเครือข่ายประชาชนอีสาน และสภาประชาชน ๔ ภาค จากส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยการปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสมต่อไป<sup>๑</sup>

จากความสำคัญและความต้องการดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาพลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ : กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา เพื่อศึกษาและปฏิบัติการใน ๓ ประเด็น ได้แก่ ๑) ศึกษาปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา ๒) การปฏิบัติการขับเคลื่อนขบวนการเคลื่อนไหวของ

<sup>๑</sup>สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, รอง นรม. พลเอกประวิตร ฯ ประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาของ สอส. และสภาประชาชน ๔ ภาค ครั้งที่ ๑, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <https://spm.thaigov.go.th> [๑๕ เมษายน ๒๕๖๕].

เกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ๓) การนำเสนอแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมาต่อไป

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

๑.๒.๓ เพื่อนำเสนอแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา

## ๑.๓ ปัญหาการวิจัย

๑.๓.๑ ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมาเป็นอย่างไร

๑.๓.๒ ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เป็นอย่างไร

๑.๓.๓ แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา ควรเป็นอย่างไร

## ๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

### ๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

มุ่งศึกษาปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมาการขับเคลื่อนขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ และแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเพิ่มหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม

### ๑.๔.๒ ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านพื้นที่ ได้แก่ บ้านโสกแจ้ง ม.๘ ตำบลเสมา อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา

๑.๔.๓ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้านการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) รวมจำนวนทั้งสิ้น จำนวน ๑๗ คน ในการวิจัยครั้งนี้ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงกับผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่เป็นผู้มีความเกี่ยวข้องกับการวิจัย ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ ๑ เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๓ คน

กลุ่มที่ ๒ ตัวแทนกลุ่มสภาประชาชน ๔ ภาค จำนวน ๔ คน

กลุ่มที่ ๓ กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินทำกิน จำนวน ๓ คน

กลุ่มที่ ๔ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ จำนวน ๒ คน

กลุ่มที่ ๕ ตัวแทนผู้นำชุมชน จำนวน ๓ คน



กลุ่มที่ ๖ ตัวแทนนักการเมืองท้องถิ่น จำนวน ๒ คน

### ๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

**ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน** หมายถึง ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาทั้งจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับสภาพความเป็นจริงในการใช้ที่ดินของเกษตรกร ปัญหาการทำความเข้าใจเรื่องสิทธิเชิงเดียวกับสิทธิส่วนรวม และผลกระทบจากการขาดที่ดินทำกิน ซึ่งนำไปสู่การบุกรุกที่ดิน

**ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐** หมายถึง การรวมตัวเรียกร้องในนามเครือข่ายสภาประชาชน ๔ ภาคในพื้นที่บ้านโสกแจ้ง ม.๘ ตำบลเสมา อำเภอสองเนิน จังหวัดนครราชสีมา

**การมีส่วนร่วมกับการปฏิรูปที่ดิน** หมายถึง การมีส่วนร่วมระหว่างสมาชิกเครือข่ายสภาประชาชน ๔ ภาคในพื้นที่บ้านโสกแจ้ง ม.๘ ตำบลเสมา อำเภอสองเนิน จังหวัดนครราชสีมา กับประชาชนในพื้นที่บ้านโสกแจ้ง ม.๘ ตำบลเสมา อำเภอสองเนิน จังหวัดนครราชสีมา ผู้นำชุมชน ผู้แทนหน่วยงานรัฐร่วมปฏิรูปที่ดินตามแนวคิดการมีส่วนร่วม

**การปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐** หมายถึง ผลการศึกษารวมรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์และประเมินผลการมีส่วนร่วม และผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินทำกินตามนโยบายรัฐบาลหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

### ๑.๖ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๖.๑ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมประชาชนในพื้นที่บ้านโสกแจ้ง ม.๘ ตำบลเสมา อำเภอสองเนิน จังหวัดนครราชสีมา

๑.๖.๒ เกิดการประชาสัมพันธ์นโยบายรัฐบาลที่ระบุในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

๑.๖.๓ การร่วมกำหนดแนวทางลดผลกระทบเชิงลบจากขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

๑.๖.๔ การสร้างการมีส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชนช่วยเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมาในการปฏิรูปที่ดินตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

๑.๖.๕ หน่วยงานรัฐเผยแพร่แผนงาน กิจกรรมการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่บ้านโสกแจ้ง ม.๘ ตำบลเสมา อำเภอสองเนิน จังหวัดนครราชสีมา

## บทที่ ๒

### ทบทวนวรรณกรรม เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ : กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร มารวบรวมแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งการนำเสนอ ดังต่อไปนี้

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับพลวัต

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหว

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

๒.๖ กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

๒.๗ นโยบายและแผนการขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๙ กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### ๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับพลวัต

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับพลวัต ผู้วิจัยได้ทบทวนเกี่ยวกับความหมายของพลวัต พลวัตของการเมืองไทย ความเป็นพลวัตระหว่างการสื่อสาร ซึ่งมีผู้รู้และนักวิชาการหลากหลาย ได้แสดงทัศนะไว้ ดังนี้

##### ๒.๑.๑ ความหมายของพลวัต

พลวัต คำนี้เป็นศัพท์บัญญัติตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า dynamic ซึ่งหมายถึง มีพลังเคลื่อนไหว ไม่หยุดนิ่ง เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ตรงข้ามกับ static ซึ่งหมายความว่า หยุดนิ่งกับที่ พลวัต ประกอบด้วยคำว่า พล (อ่านว่า พะ -ละ) ในภาษาบาลีสันสกฤต แปลว่า กำลัง แรง กับคำ วัต ที่มาจากภาษาบาลีสันสกฤตว่า วัต (อ่านว่า วัต) แปลว่า มี พลวัต ในภาษาไทยมักใช้ขยายคำที่หมายถึงสิ่งที่ไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ และมีความสามารถเคลื่อนที่ไปข้างหน้าด้วยพลังในตัวเอง นอกจากนี้ยังมีความหมายลักษณะเดียวกัน ดังเช่น<sup>๑</sup>

---

<sup>๑</sup>สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรมศัพท์ศึกษาศาสตร์ร่วมสมัย ฉบับราชบัณฑิตยสภา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๘), หน้า ๒๗๑.

พลวัต หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่งมีการเคลื่อนไหวตลอดเวลา เช่น สังคมพลวัต การเมืองพลวัต ซึ่งพลวัตจะทำให้เกิดการพัฒนาหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับแรงผลักดันหรือแรงขับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การเปลี่ยนแปลงอย่างที่มีการเคลื่อนไหวในสังคมทุกระดับ จากสังคมเล็กสุด คือ ครอบครัว ชุมชน และสังคม มีกฎเกณฑ์แห่งการเปลี่ยนแปลง<sup>๒</sup>

พลวัต หมายถึง การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วฉับพลัน สลับซับซ้อนรุนแรงและหนักหน่วง การเปลี่ยนแปลงของสิ่งต่าง ๆ เป็นสิ่งที่แน่นอน<sup>๓</sup>

พลวัต หมายถึง การขับเคลื่อน การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผันแปรไปตามเงื่อนไขความต้องการของสังคมและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ โดยเริ่มต้นจาก ๑. การมีความรู้ความเข้าใจและความตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบของตน ๒. เคารพกฎหมายและกติกาในการอยู่ร่วมกันในสังคม ๓. รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริต ๔. มีจิตสาธารณะ ไม่เห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม<sup>๔</sup>

พลวัต หมายถึง ภาวะความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา การเคลื่อนไหวนี้มีได้ทั้งการเคลื่อนไหวที่สังเกตเห็นได้ และการเคลื่อนไหวที่สังเกตไม่ได้ ตัวอย่างของการเคลื่อนไหวที่สังเกตเห็นได้ก็คือ การเคลื่อนที่ของก้อนหินที่ตกลงมาจากที่สูง การเจริญเติบโตของต้นไม้ อะไรก็ตามที่ไม่เป็นเหมือนเดิม หรือไม่อยู่ในที่เดิมถือเป็นการเคลื่อนไหวที่สังเกตได้ ส่วนการเคลื่อนไหวที่สังเกตไม่ได้นั้น จะเป็นการเคลื่อนไหวที่ระดับที่เกินขอบเขตของประสาทสัมผัสของเราจะรับรู้ได้ เช่น การเคลื่อนไหวของอะตอม ตัวอย่างเช่น ถ้าเราอยู่ในห้องที่ปิดสนิท โดยไม่มีอากาศถ่ายเทนั้น เราจะรู้สึกว่าอากาศหยุดนิ่งไม่เคลื่อนไหว แต่แท้ที่จริงแล้ว โมเลกุลของอากาศยังคงเคลื่อนไหวไปมาอย่างรวดเร็วตลอดเวลา<sup>๕</sup>

สรุปได้ว่า พลวัต คือภาวะความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลาขับเคลื่อน การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผันแปรไปตามเงื่อนไขความต้องการของสังคมและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย

<sup>๒</sup>สมชาย ลำดวน และคณะ, **ทฤษฎีพลวัตและกระบวนการทัศน์ทางวัฒนธรรม**, (มหาสารคาม : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๕๖), หน้า ๖.

<sup>๓</sup>โกศล จิตวิรัตน์, “กฎ ๘ ประการในการเสริมสร้างศักยภาพทางการแข่งขันของผู้ประกอบการ ภายใต้แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงแบบพลวัต (Dynamic)”, วารสาร มทร.อีสาน ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๑): ๑.

<sup>๔</sup>พจน์ พจนพานิชย์กุล, **พลวัตการเมืองการปกครองของไทย**, (นครปฐม : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๖๓), หน้า ๒.

<sup>๕</sup>พนม ลีอารีย์, **กลุ่มสัมพันธ**, (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาแนะแนวและจิตวิทยาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๕๒), หน้า ๑.

## ๒.๑.๒ พลวัตของการเมืองไทย

พลวัตของการเมืองไทยขึ้นอยู่กับสี่ส่วนหลักของสังคมไทย เสถียรภาพและประสิทธิภาพของการเมืองไทยจะเกิดขึ้นเมื่อ<sup>๖</sup>

๑. สถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงต้องเป็นเสาหลักของการเมืองการปกครองที่วางพระองค์เป็นกลางทางการเมือง และยึดรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างเคร่งครัดดังเช่น ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงยึดมั่นมาตลอดรัชกาล และพระราชอำนาจพิเศษในฐานะที่ทรงเป็น “ผู้ไกล่เกลี่ยสูงสุด” จะทรงใช้เมื่อชาติเกิดวิกฤติจนสถาบันการเมืองและสถาบันอื่นไม่สามารถแก้ปัญหาได้ตามวิถีทางปกติและจะต้องมีช่องทางให้สำนัก ราชาเลขาธิการสามารถแถลงการณ์แก้ไขข้อขัดแย้งที่ไม่เป็นความจริงในส่วนที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ และพระราชวงศ์ได้อย่างเป็นทางการ

๒. โครงสร้างทางการเมืองในรัฐธรรมนูญต้องออกแบบให้สามารถรองรับกลุ่มพลังทางการเมือง ๓ กลุ่ม ให้อยู่ในโครงสร้างทางการเมืองได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้ “ตริยานุภาพ” อันประกอบด้วยประชาชน ส่วนใหญ่ในชนบท คนชั้นกลางในเมือง และข้าราชการทหาร พลเรือน สามารถทำให้ “เสียง” ของตน ได้ยินอย่างเป็นทางการ และเพื่อให้ “มีส่วนร่วม” ทางการเมืองสะท้อนภาพตริยานุภาพในสังคมไทยได้ ความคิดนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ คนที่ศึกษาหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (de l’Esprit des Lois) ของมองเตสกีเออ ต่างก็รู้ว่าที่ มองเตสกีเออ ชื่นชมการปกครองอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ก็เพราะ สังคมอังกฤษมีรัฐธรรมนูญที่ผนวกตริยานุภาพของอังกฤษไว้คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ พระ และขุนนางในสภาขุนนาง และสามัญชนไว้ในสภาสามัญ

เพื่อการนี้รัฐธรรมนูญที่กำลังร่างอยู่นี้ควรมีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทเป็นสภาที่เป็นที่มาของรัฐบาล และมีอำนาจทั้งทางการเมืองออกกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เหนือวุฒิสภาและเพื่อให้ได้สัดส่วน คนชั้นกลางในรัฐบาล การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อระบบสัดส่วนคงต้องมีอยู่เพื่อให้คนชั้นกลางที่ไม่เคยชินกับการหาเสียงในชนบทสามารถเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลได้แต่วุฒิสภา ไม่ควรใช้ระบบเลือกตั้งโดยตรงเหมือนปี ๒๕๔๐ อีก เพราะจะทำให้ได้ผู้แทนของประชาชนในชนบท เข้ากับสภาผู้แทนราษฎรและเป็นการกีดกันคนชั้นกลาง และข้าราชการทหาร และพลเรือน อันเป็น ทูตยานุภาพสำคัญในสังคมไทยออกไปจากโครงสร้างทางการเมือง อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งดังที่เคย เกิดในอดีตอีก ระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องออกแบบใหม่ ให้คนชั้นกลางหลากหลายอาชีพ ที่สุด รวมทั้งข้าราชการทหารและพลเรือนเข้าไปเป็นสมาชิกได้โดยต้องห้ามการสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งอาจใช้ระบบการสรรหาก่อน แล้วให้ประชาชนลงมติเลือกจากที่ได้สรรหา นั้น เพื่อสร้างความเชื่อมโยง และความชอบธรรมอันมาจากประชาชน ถ้าใช้ระบบนี้ก็อาจเพิ่มอำนาจวุฒิสภาให้ถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งการเมือง ให้แต่งตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และให้เสนอร่างกฎหมายได้ด้วย

<sup>๖</sup>บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, “พลวัตของการเมืองไทย”, **จุดนิติ**, (พฤษภาคม - มิถุนายน ๒๕๕๒) : ๓๕-๓๖.

นอกจากนี้ระบบการตรวจสอบรัฐบาลก็ต้องทำให้เข้มแข็งขึ้น และเป็นอิสระขึ้นโดยไม่ทำลาย ความเป็นอิสระในการบริหารรวมทั้งเร่งสร้างระบบธรรมาภิบาลทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้ชัดเจน เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ

๓. วัฒนธรรมการเมือง (political culture) แบบไทยเดิม ต้องมีการปรับให้เข้ากับ วัฒนธรรม ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งต้องเริ่มด้วยการให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐไม่ ควบคุมอีก เพื่อให้คนชั้นกลางเล็กฟุ้งฟ้างรัฐสำหรับคนจนนั้นรัฐสวัสดิการควบคู่ไปกับปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียงของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะช่วยเปิดพื้นที่ทางสังคมและการเข้าถึงทรัพยากรของ คนจนชนบทได้

เมื่อวิถีการผลิตเปลี่ยนไปเช่นนี้โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย การ ให้ การศึกษาเรื่องค่านิยมและพฤติกรรมประชาธิปไตยซึ่งต้องทำควบคู่กันไปกับการเปลี่ยนวิถีการผลิต ก็จะได้ผลเพราะวัฒนธรรมอุปถัมภ์แบบไทยเดิม เป็นผลมาจากวิถีการผลิตและความสัมพันธ์เชิง โครงสร้าง ในระบบเศรษฐกิจล่าช้าแต่การสอนค่านิยมประชาธิปไตยโดยไม่ปรับวิถีการผลิตและ โครงสร้างทางสังคม ก็คือการสอนให้ท่องจำเพื่อสอบไล่ แต่ใช้ไม่ได้จริงในชีวิตประจำวัน ซึ่งถูกกำหนด โดยวิถีการผลิตและ โครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจเดิม

สรุปได้ว่าก็คือ พลวัตการเมืองไทยถูกกำหนดด้วยสองส่วน คือส่วนโครงสร้างเป็นทางการ ซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญและส่วนโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ ที่ถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมการเมือง อันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม การปฏิรูปที่มุ่งแก้ไขเฉพาะโครงสร้างทางการจะ ประสบ ปัญหาเช่นเดียวกันที่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ประสบ ความท้าทายจึงอยู่ตรงที่จะปฏิรูปทั้งสอง ส่วนนี้ ไปด้วยกันได้หรือไม่ เพื่อให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนได้

### ๒.๑.๓ ความเป็นพลวัตระหว่างการสื่อสาร

การสื่อสารทางการเมืองในทุกกระบวนการเมือง ไม่ว่าจะ เป็นระบบประชาธิปไตยหรือเผด็จ การ ล้วนต้องมีการสื่อสารกันในหลาย ๆ ลักษณะ การสื่อสารทางการเมืองเป็นตัวเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ในระบบการเมือง

ความเป็นพลวัตระหว่างการสื่อสารกับการเมือง คือ การทำงานของระบบการเมืองที่เริ่ม จากปัจจัยความต้องการและปัจจัยสนับสนุน หรือในกระบวนการตัดสินใจด้าน นโยบาย หรือในปัจจัย ผลผลิตและปัจจัยผลลัพธ์ต่างล้วนมีผลกระทบให้กลายเป็นปัจจัยป้อนกลับระบบการทำการกิจกรรม ทั้งหมดนี้ต้องอาศัยการสื่อสารทางการเมืองเป็นสำคัญ ถ้าจะพิจารณาตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่ จะพบว่าการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ การเรียกร้องผลประโยชน์ การรวบรวมผลประโยชน์ รวมทั้ง การ สนองตอบของระบบการเมืองก็ดี ต้องอาศัยการสื่อสารทางการเมืองเป็นหลัก หากการสื่อสาร ทางการเมืองไม่มี ประสิทธิภาพ ระบบการเมืองก็จะทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพไปด้วย ทำให้ ผลลัพธ์ทางการเมืองมีปัญหา หรือระบบการเมืองตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนไม่ตรงจุด

ดังนั้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารทางการเมืองกับระบบการเมืองจึงมีผลต่อความเป็น พลวัตทางการเมืองอย่างมาก แม้ว่าระบบการเมืองสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด แต่ถ้าการสื่อสารทางการเมืองขาดประสิทธิภาพ ก็จะก่อให้เกิดพลวัตทาง

การเมืองที่ไร้ขอบเขตได้มาก เพราะระบบการเมืองจะมีเสถียรภาพเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การยอมรับของประชาชน トラบไตที่ระบบการเมืองมีความสามารถเพียงใด แต่ไม่สามารถสื่อสารการเมืองกับประชาชนให้เข้าใจได้ ระบบการเมืองนั้นก็ยากที่จะรักษาความมั่นคงภายในระบบการเมืองไว้ได้ ตรงกันข้ามกับระบบการเมืองใดเป็นเผด็จการเพียงใด แต่ไม่สามารถสร้างวาทกรรมทางการเมือง และสื่อสารทางการเมืองให้ประชาชนยอมรับได้ ความสงบเรียบร้อยทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น พลวัตทางการเมืองจึงสามารถวัดกันที่การสื่อสารทางการเมืองอย่าง ที่ แทนที่วัดกันด้วยอำนาจการเมืองเพียงอย่างเดียว และอำนาจทางการเมืองไม่ใช่สาระสำคัญที่สุดของการศึกษาการเมืองอีกต่อไป

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารกับระบบการเมือง ไม่เพียงแต่มีผลต่อพลวัตทางการเมืองภายในประเทศดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ยังส่งผลต่อพลวัตทางการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการแทรกแซงรุกรานระหว่างประเทศ เป็นต้น ว่าช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เกิดสงครามเย็นระหว่าง อุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา กับอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ของ สหภาพโซเวียต ที่ได้ส่งผลต่อ พลวัตทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างรุนแรง ต่อมาเมื่อสงครามเย็นสงบลง อันเนื่องมาจากการล่มสลายของ สหภาพโซเวียต ก็เกิดสงครามเศรษฐกิจระหว่าง สหรัฐอเมริกาที่มีระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็งกว่ากับสาธารณรัฐ ประชาชนจีนที่มีเศรษฐกิจที่เข้มแข็งน้อยกว่า สงครามการค้าโลก (เริ่มปี ๒๐๑๘) ครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อพลวัตทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างมาก เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่อาจเป็นชาติผู้นำของโลกได้อีกต่อไป เมื่อสหรัฐอเมริกาไม่สามารถให้การอุปถัมภ์ประเทศในโลกเสรีอีกต่อไป ความพลวัตทางการเมืองระหว่างประเทศ ได้ก่อให้เกิดความพยายามที่จะมีการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกันใหม่ ภายใต้ความร่วมมือ ระหว่างประเทศในแนวทางใหม่ ที่ไม่มีสหรัฐอเมริกาเป็นชาติผู้นำอีกต่อไป<sup>๗</sup>

สรุปได้ว่าก็คือ การสื่อสารทางการเมืองเป็นตัวเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ในระบบการเมือง การทำงานของระบบการเมืองที่เริ่มจากปัจจัยความต้องการและปัจจัยสนับสนุน หรือในกระบวนการตัดสินใจด้าน นโยบาย หรือในปัจจัยผลผลิตและปัจจัยผลลัพธ์ต่างล้วนมีผลกระทบต่อให้กลายเป็นปัจจัยป้อนกลับระบบการทำการกิจกรรมทั้งหมดนี้ต้องอาศัยการสื่อสารทางการเมืองเป็นสำคัญ

## ๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหว

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหว ผู้วิจัยได้ทบทวนเกี่ยวกับ ซึ่งมีผู้รู้และนักวิชาการหลากหลาย ได้แสดงทัศนะไว้ดังนี้

### ๒.๒.๑ ความหมายของขบวนการเคลื่อนไหว

การเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ ถือเป็นขบวนการทางสังคมในความหมายที่ว่า “มีการจัดองค์กรโครงสร้างและอุดมการณ์ทั่วไปในแนวกว้างที่มุ่งจะเปลี่ยนแปลงสังคม”<sup>๘</sup>

<sup>๗</sup>พลศักดิ์ จิรไกรศร, การสังเคราะห์การสื่อสารและพลวัตทางการเมือง, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๘), หน้า ๔-๕.

<sup>๘</sup>Gail Omvedt, *Reinventing Revolution: New Social Movements in South Asia*, (London and New York: Routledge, 1993), p. 312-319.

กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ การรวมกลุ่มปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสังคมหรือในกลุ่มที่ตนเองมีส่วนร่วม<sup>๙</sup>

คุณค่าของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมไว้ว่ามีการผันแปรไปตามบริบทของสังคมการเมือง โดยแบ่งทฤษฎีออกเป็น ๓ กระแส คือ<sup>๑๐</sup>

หนึ่ง ทฤษฎีพฤติกรรมรวมหมู่ (Collective Behavior Theory) เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในสถานการณ์สังคมที่ไม่ปกติ ไร้โครงสร้าง ไม่มีแบบแผน ไม่อยู่ภายใต้บรรทัดฐานทางสังคม หรือความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีระเบียบแบบแผน ไร้เหตุผล ไร้ทิศทาง ด้วยเหตุนี้เองขบวนการทางสังคมจึงเป็นปรากฏการณ์ที่ถูกมองในแง่ลบ เพราะมองว่าเป็นการกระทำรวมหมู่แบบไร้เหตุผล

สอง ทฤษฎีระดมทรัพยากร (Resource Mobilities) เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ เป็นบริบทการเติบโตขึ้นของขบวนการทางสังคมที่ลุกขึ้นมาท้าทายสภาพทางสังคม ความหมายของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอยู่ในมิติของการกระทำรวมหมู่อย่างมีเหตุผล นักทฤษฎีการระดมทรัพยากรได้ให้ความหมายของการเคลื่อนไหวทางสังคมว่าเป็น “ชุดความเห็นหรือความเชื่อของกลุ่มคนที่นำเสนอเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการเปลี่ยนแปลงมิติบางอย่างของโครงสร้างทางสังคม เพื่อให้ได้มาซึ่งการกระจายผลประโยชน์ทางสังคม” โดยขบวนการทางสังคมมีพื้นที่อยู่ตรงชายขอบหรือนอกระบบการเมืองปกติ และมียุทธวิธีการเคลื่อนไหวที่สำคัญคือ ยุทธวิธีทำลาย หรือขัดขวางระบบการเมืองปกติ (Disruptive) หรือปฏิบัติการข้างหน้า (Direct Action)

สาม ทฤษฎีขบวนการทางสังคมใหม่ (New Social Movement) หมายถึง การกระทำรวมหมู่ที่มีจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลงระดับสังคม ในเชิงโครงสร้าง และความสัมพันธ์ทางสังคมระเบียบใหม่ทางสังคม (New Social Order) การเปลี่ยนแปลงรากของสังคม (Social Reconstruction) ทั้งในมิติค่านิยมทางวัฒนธรรม และการพัฒนาวิถีชีวิตแบบใหม่ๆ ขึ้นมาเป็นทางเลือกจึงมีการให้ความหมายทางสังคมแบบนี้ว่าเป็นการกระทำรวมหมู่ที่มุ่งปลดปล่อยตัวเองออกจากกรอบ

การเคลื่อนไหวทางสังคมว่าเป็นเรื่องของการรวมกลุ่มเพื่อกระทำการรวมหมู่ (Collective Action) โดยอ้างอิงถึงตูเรน (Touraine) ว่าได้นำเสนอเกี่ยวกับ Collective Action ซึ่งมีการแบ่งออกเป็นสามประเภทคือประเภทที่หนึ่งเป็นเพียงการตั้งรับ (Defensive Action) เมื่อถูกโจมตี ประเภทที่สองเป็นการรวมกลุ่มกระทำรวมหมู่เพื่อปรับเปลี่ยนนโยบายหรือกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ทั้งสองประเภทนี้ตูเรนไม่ถือว่าเป็นขบวนการทางสังคม และประเภทที่สามคือ

<sup>๙</sup>Turner Ralph H” and Killian Lewis, **Collective Behavior**, (Englewood Cliffs, J.J. : Prentice Hall, 1957), p. 308.

<sup>๑๐</sup>ประภาส ปันตบแต่ง, **กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม**, (เชียงใหม่ : มูลนิธิไฮน์ริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ๒๕๕๒), หน้า ๔๓.

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีการรวมกลุ่มเพื่อกระทำการรวมหมู่ที่จิตใจเปลี่ยนสัมพันธ์ภาพอำนาจหลักของสังคม<sup>๑๑</sup>

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเชื่อมโยงกับชุมชน ผู้ศึกษาจะต้องเน้นมองเรื่องการสร้างเครือข่ายระหว่างขบวนการของสังคมต่าง ๆ เป็นการเพิ่มอำนาจในการต่อรอง และกระจายขบวนการออกไปครอบคลุมส่วนต่าง ๆ ของสังคมกว้างขวางมากขึ้น<sup>๑๒</sup>

“ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนรูปแบบใหม่” ซึ่งมีความแตกต่างจากบริบทแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของสังคมไทย ดังนี้<sup>๑๓</sup>

๑) ขบวนการทางสังคมในประเทศตะวันตกเกิดจากการไม่พอใจต่อคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำในขณะประเทศ “โลกที่สาม” ผู้เข้าร่วมในขบวนการเคลื่อนไหวจะเป็นประชาชนระดับล่าง เช่น คนจน ชาวไร่ชาวนา คนชายขอบ และผู้ด้อยโอกาส ไม่ใช่ชนชั้นกลางเหมือนสังคมตะวันตก

๒) การเคลื่อนไหวทางสังคมหลายขบวนในประเทศ “โลกที่สาม” มีฐานอยู่ที่ชุมชนไม่ใช่ชนชั้น เช่น ขบวนการทางเลือกการพัฒนา ขบวนการชนกลุ่มน้อย

๓) ประเทศ “โลกที่สาม” มีปัญหาที่ซับซ้อนมาก เพราะถูกครอบงำใน ๒ ระดับ คือ รัฐและตลาด ซึ่งเป็นปัญหาของสังคมโลก

สรุปได้ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางการสังคม ได้การกระทำรวมหมู่ของกลุ่มคนที่มีเป้าหมายบางอย่างร่วมกัน เพื่อผลักดันสังคมให้เคลื่อนไหวไปในทิศทางที่ต้องการหรือเพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มคนที่เข้าร่วมขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ความแตกต่างของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมกับการกระทำรวมหมู่ในรูปแบบอื่น ๆ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจและพรรคการเมือง อยู่ที่ความต่อเนื่องของการกระทำที่มีระยะเวลายาวนานพอสมควร มีการระดมผู้เข้าร่วมที่มีอุดมการณ์หรือเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงในแนวทางเดียวกัน ไม่ใช่การรวมตัวกันในลักษณะเฉพาะกิจหรือการทำงานร่วมกันภายในสถาบัน องค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานโดยไม่มีปฏิบัติการเคลื่อนไหวผลักดันสังคมในลักษณะที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหว

### ๒.๒.๒ ลักษณะสำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคม

ลักษณะสำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคมไว้ว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นขบวนการเรียกร้องของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งอาจจะมีนับพันหรือนับหมื่นที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมไปในทิศทางที่ตนปรารถนา ได้เข้าร่วมเรียกร้องโดยมีการจัดการแบบหลวมๆ ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีระดับของการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน ลักษณะร่วมของกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมคือ ผู้เข้าร่วมเคลื่อนไหวมีจุดมุ่งหมาย

<sup>๑๑</sup> มาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, วิถีชีวิต วิถีสู้: ขบวนการประชาชนร่วมสมัย, (เชียงใหม่: ตรีสิริน (ซิลค์เวอร์บุคส์), ๒๕๔๕), หน้า ๔๔.

<sup>๑๒</sup> ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนรูปแบบใหม่, (กรุงเทพมหานคร: วิชาษา, ๒๕๔๕), หน้า ๘.

<sup>๑๓</sup> ชลธิรา สัตยาวัฒนา, พลวัตสิทธิชุมชน: กระบวนการทางมานุษยวิทยา, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), ๒๕๔๖), หน้า ๒๓.



ที่ชัดเจน และมีความตั้งใจที่จะหาการเปลี่ยนแปลง โดยมีอุดมการณ์ร่วมกันว่าการเคลื่อนไหวจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมในทิศทางที่ปรารถนา <sup>๑๔</sup>

การเคลื่อนไหวทางสังคมจะมีกระบวนการเกิดขึ้นทีละขั้นตอน จนนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้อง กล่าวคือสภาพการณ์ทางสังคมในขณะนั้น ทำให้กลุ่มผู้เคลื่อนไหวเรียกร้องรู้สึกคับแค้น (Strains) เนื่องจากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการเลือกปฏิบัติ เช่น การเอา رأตเอาเปรียบ และเมื่อเกิดความรู้สึกกับคนเช่นนี้มากก็ทำให้นำไปสู่ความเชื่อร่วมกันว่าควรจัดการแก้ไข เมื่อมีการพูดคุยประเด็นดังกล่าวก็จะมีการขยายไปสู่วงกว้าง และเพิ่มจำนวนคนที่สนับสนุนมากขึ้น จะนำไปสู่การระดมทรัพยากรเพื่อจัดการองค์กร โดยมีการระดมทั้งคน และอื่น ๆ รวมทั้งผู้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ จนทำให้ผู้สนับสนุนเกิดจินตนาการว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้เลวร้าย และต้องการการเปลี่ยนแปลง จะมีการจัดระเบียบองค์กรโดยมีองค์กรต่าง ๆ เข้าร่วมและแต่ละองค์กรอาจมีกลยุทธ์หรือเป้าหมายเฉพาะ แต่จะมีการประสานงานและมีอุดมการณ์ร่วมกัน หลังจากนั้นก็จะมีการพัฒนากลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและปฏิบัติการ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง เมื่อมีการปฏิบัติการเกิดขึ้นกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ก็จะพยายามสลายการเคลื่อนไหวด้วยวิธีการต่าง ๆ

ประเด็นสำคัญคือการเคลื่อนไหวทางสังคมกลุ่มผู้เคลื่อนไหวเรียกร้องมิได้หวังผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มอย่างที่เข้าใจ แต่การเคลื่อนไหวเรียกร้องมองไปถึงการทบทวนวิธีการมองปัญหาที่แตกต่างกัน และเรียกร้องให้ปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการมองปัญหาหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยการเคลื่อนไหวทางสังคมจะดำเนินถึงขั้นสุดท้ายของขบวนการเคลื่อนไหวคือ การไปสู่การแสวงหาทางเลือก (Resolution) ระหว่างกลุ่มผู้เคลื่อนไหว และผู้มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลง

### ๒.๒.๓ ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการทางสังคม

คำจำกัดความของยุทธวิธีการเคลื่อนไหวไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าเป็น เครื่องมือทั้งหมดที่กลุ่มมีและถูกนำมาใช้เพื่อเรียกร้องต่อปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนซึ่งตกเป็นเป้าหมายของการเรียกร้อง การเคลื่อนไหวประท้วงจึงเป็นการกระทำร่วมของขบวนการทางสังคมที่มีลักษณะขัดขวาง ทำทลายมีเป้าหมายอยู่ที่มีสถาบันทางการเมือง ชนชั้นทางการเมือง ผู้นำมีอำนาจหน้าที่ เพื่อบรรลุเป้าหมายของขบวนการ โดยไม่ผ่านตัวกระทำการสื่อกลาง หรือช่องทางกลไกเชิงสถาบันในระบบการเมืองปกติ

นักทฤษฎีการระดมทรัพยากร ซึ่งเชื่อในความมีเหตุผลของขบวนการทางสังคมในการคำนวณผลได้ผลเสียในการเคลื่อนไหวเห็นว่าจุดหมายของการเคลื่อนไหวประท้วงนั้นมุ่งไปที่การขัดขวาง ทำทลาย ซึ่งเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์มากกว่าที่จะมุ่งเอาชีวิตหรือทำลายทรัพย์สินหรือสิ่งของ กล่าวคือเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อให้ผลที่เกี่ยวข้องได้เห็นถึงสิ่งที่ตนไม่สามารถต่อรองได้มากกว่าเพื่อจะก่อความรุนแรง และเชื่อว่าหากมีความรุนแรงเกิดขึ้นก็เพราะขบวนการทางสังคมนั้นถูกผลักเข้าไปอยู่ในบริบทที่ไม่มีทางเลือก

<sup>๑๔</sup> สุวีดา ธรรมณีนวงศ์, “การเคลื่อนไหวทางสังคม”, วารสาร อักษรศาสตร์, ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๕ (ธันวาคม-พฤษภาคม, ๒๕๖๒) : ๒๓-๓๒.

## ๒.๒.๔ รูปแบบของยุทธวิธีการเคลื่อนไหว

รูปแบบของยุทธวิธีการเคลื่อนไหว มีดังนี้<sup>๑๕</sup>

### ๑. ยุทธวิธีการขัดขวาง

การทำทนายระบบการเมืองปกติ เป็นวิธีการที่มีลักษณะใกล้เคียงกับ “ปฏิบัติการซึ่งหน้า” (Direct Action) หมายถึง ปฏิบัติการทางการเมืองโดยไม่ใช้กระบวนการ กลไกทางการเมืองในระบบปกติ เพื่อแก้ไข เยียวยาความอยุติธรรมทางสังคม เช่น การประท้วงของขบวนการเคลื่อนไหวทางด้านสิทธิความเป็นพลเมือง ขบวนการต่อต้านทางสงครามเวียดนาม เป็นต้น โดยยุทธวิธีดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นรูปแบบใหม่ในการเข้าไปขัดขวางกดดันกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐ และฝ่ายที่เผชิญหน้า นอกเหนือไปจากกระบวนการเลือกตั้ง และการยึดอำนาจโดยทหาร นอกจากนี้ยังเป็นวิธีการที่สะท้อนให้เห็นทั้งการขอความเห็นอกเห็นใจ และการตั้งคำถามกับความชอบธรรมที่ดำรงอยู่ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ระดับคือ ระดับแรกเป็นปฏิบัติการแบบทำทนายที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ใช้ความกล้าหาญ กล้าได้กล้าเสียของการกระทำ โดยมิต้นทุนเป็นความเสียหายที่ผู้กระทำจะต้องจ่าย หรืออาจเกิดขึ้นจากผลของการกระทำระดับที่ ๒ เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะละเมิดกฎหมาย แต่มีการปฏิบัติการด้วยยุทธวิธีที่ไร้ความรุนแรง โดยสามารถจำแนกรูปแบบของกิจกรรมได้ดังนี้

๑.๑ อารยะขัดขืน หรือตื้อเพ่ง (Civil Disobedience) หมายถึง การปฏิบัติการทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นสาธารณะ (Public) สันติภาพ (Nonviolent) และมีมโนสำนึกที่ขัดต่อกฎหมายปกติ โดยมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย หรือนโยบายของรัฐที่ไม่เป็นธรรม และเป็นกิจกรรมการเคลื่อนไหวที่จะไม่กระทำตามกฎหมายหรือยอมผิดกฎหมาย อาศัยการกระทำดังกล่าวเพื่อปลุกจิตสำนึกและมโนสำนึกของผู้คนในสังคม ให้ตระหนักถึงความอยุติธรรมของกฎหมายหรือนโยบาย และโครงสร้างอันอยุติธรรมของสังคม ให้ผู้คนในสังคมเข้ามาเห็นด้วยหรือสนับสนุน

๑.๒ การบอยคอต (Boycott) หรือการปฏิเสธไม่ยอมรับ เป็นการกระทำที่ไม่ละเมิดหรือผิดกฎหมาย แต่จำเป็นต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนด้วยความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ หรือความสะดวกสบายของผู้ร่วมกระทำ ตัวอย่างการใช้วิธีการบอยคอตที่สำคัญคือ ขบวนการเคลื่อนไหวทางด้านสิทธิความเป็นพลเมืองในเมืองโกโมรี มลรัฐออลาบามา ในช่วง ค.ศ.๑๙๕๕-๑๙๕๖ เป็นการบอยคอตรถเมลล์โดยสารที่แบ่งแยกสีผิว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการระดมคนจากภายนอก ระบบการเมืองเพื่อนำไปสู่การเจรจาต่อรอง ผลของการเคลื่อนไหวในครั้งนั้นทำให้ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาประกาศว่า การแบ่งแยกสีผิวในการโดยสารรถเมลล์เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ประสิทธิภาพของการบอยคอตอยู่ที่การได้เข้าไปขัดขวาง (Disrupt) การดำเนินธุรกิจรถเมลล์อันเป็นสาธารณูปโภคของเมืองที่ที่รายได้จากคนผิวดำในเมืองซึ่งมีอยู่จำนวนมาก

๑.๓ การนั่งประท้วง (Sit-ins) เป็นการบุกเข้าไปนั่งประท้วงในสถานที่เฉพาะ ซึ่งมักจะเป็นสถานที่หวงห้ามหรือไม่มีสิทธิหน้าที่ที่ถูกระบุไว้ในความสัมพันธ์ทางสังคมปกติสำหรับกลุ่มคนที่บุกเข้าไป เช่น การบุกเข้าไปนั่งในสถานที่ราชการหรือห้องทำงานของผู้มีอำนาจทางการเมือง

<sup>๑๕</sup>ประภาส ปันตบแต่ง, *กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม*, (เชียงใหม่ : มูลนิธิไฮนริค เบ็ลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ๒๕๕๒), หน้า ๑๕๗-๑๕๘.

สำหรับรูปแบบอื่น ๆ ที่ถูกนำมาใช้ในการเคลื่อนไหวและพบเห็นได้ทั่วไป ได้แก่ การปิดล้อมสถานที่ เพื่อขัดขวางไม่ให้คนเข้าไปดำเนินกิจกรรมตามปกติ เช่น ปิดล้อมโรงงาน ปิดล้อมสถานที่ราชการ ปิดถนน ฯลฯ

## ๒. ยุทธวิธีการใช้ความรุนแรง

ยุทธวิธีการใช้ความรุนแรงว่าเป็นการทำให้เกิดการบาดเจ็บล้มตาย หรือทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือทั้งสองอย่าง ในประวัติศาสตร์วิธีการใช้ความรุนแรงได้ถูกนำมาใช้ในขบวนการเคลื่อนไหวขนาดใหญ่ เพื่อสร้างอัตลักษณ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของผู้คนบนฐานคิดของการแยก “พวกเขา” ออกจาก “พวกเรา” โดยพลังอำนาจจะแสดงความเป็น “พวกเรา” ออกมาจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ “พวกเขา” โดยในสังคมประชาธิปไตยในปัจจุบันวิธีการใช้ความรุนแรงได้ถูกนำมาใช้น้อยลง เนื่องจากรัฐบาลควบคุมผูกขาดความชอบธรรมในการใช้กลไกการปราบปราม และได้เข้าควบคุมการใช้ความรุนแรง

แม้วิธีการใช้ความรุนแรงจะสามารถดึงดูดแก่ผู้คนโดยทั่วไป แต่ก็มีข้อจำกัดที่น่ากลัว คือ ทำให้ผู้คนขาดความเห็นอกเห็นใจกัน ซึ่งผลของการใช้ความรุนแรงนั้นทำให้เกิดความขัดแย้ง การเผชิญหน้า และการเมืองแบบแยกขั้ว เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบพันธมิตรและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ท้าทายระบบกับผู้มีอำนาจทางการเมือง

## ๓. ยุทธวิธีตามช่องทางการเมืองปกติ

เป็นวิธีการที่อยู่ในระดับการยอมรับได้ หรืออยู่ในบรรทัดฐานของประชาธิปไตยสมัยใหม่ เช่น การลงชื่อ การเดินขบวน การนัดหยุดงาน ลักษณะสำคัญของยุทธวิธีการตามช่องทางระบบการเมืองปกติคือ เป็นวิธีการที่ไม่ต้องการความเอาใจจริงเอาใจจ้ง หรือความทุ่มเทสูง ไม่ต้องมีวิธีการจัดการมากนัก เพราะมีบทเรียนและประสบการณ์ที่สั่งสมมายาวนานและอาจจะดึงดูดผู้เข้าร่วมได้เป็นจำนวนมาก แต่เกิดขึ้นจนกลายเป็นวิธีการแบบสถาบันขาดการทำลายต่อระบบการเมืองปกติ

ปัจจุบันการเดินขบวนและการนัดหยุดงานได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญในหลายประเทศว่า เป็นสิทธิทางการเมืองมีบทบัญญัติรับรองว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย บางครั้งตำรวจและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยมีหน้าที่โดยตรงในการอำนวยความสะดวกให้ และทั้งสองวิธีการนี้ได้กลายเป็นวิธีการแสดงออกทางการเมือง<sup>๑๖</sup>

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางมาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อให้เห็นถึงพลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ : กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา ที่มีการเคลื่อนไหวปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน โดยการวิเคราะห์รูปแบบของการเคลื่อนไหวว่าแต่หลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ มีการเคลื่อนไหวในรูปแบบใด รวมทั้งการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์และอธิบายถึงแนวทางการเคลื่อนไหวต่อผู้ของคนที่ชุมชน

<sup>๑๖</sup>ประภาส ปิ่นตบแต่ง, *กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม*, (เชียงใหม่ : มูลนิธิไฮนริค เบ็ลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ๒๕๕๒), หน้า ๑๖๖-๑๖๗.

## ๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ผู้วิจัยได้ทบทวนเกี่ยวกับความเป็นมาของสิทธิชุมชน ความหมายของสิทธิชุมชน ลักษณะของสิทธิชุมชน หลักการของสิทธิชุมชน ซึ่งมีผู้รู้และนักวิชาการ หลากหลาย ได้แสดงทัศนะไว้ดังนี้

### ๒.๓.๑ ความเป็นมาของสิทธิชุมชน

สิทธิชุมชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนได้รับการบัญญัติรับรอง ขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ ได้ยอมรับสิทธิของบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติ และให้สิทธิในการมีส่วนร่วม ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุล และยั่งยืน รวมทั้งได้รับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐในหลายๆ ด้าน ได้แก่ การ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ การ ค้ำจุนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่รัฐธรรมนูญก็บัญญัติว่าสิทธิดังกล่าวนั้นต้องเป็นไป ตามที่กฎหมายบัญญัติ ทำให้มีปัญหาที่จะนำมาใช้ในการรับรองสิทธิชุมชน ต่อมามีการยกเลิก รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่ง ได้มีการบัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๒ ว่าด้วยสิทธิชุมชน มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ โดยให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการจัดการ ทรัพยากร อนุรักษ์ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทาง ชีวภาพ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การ ดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนรุนแรงจะดำเนินการไม่ได้นอกจากจะมี การศึกษา และผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการตัดเงื่อนไขที่กำหนดให้ ต้องมีกฎหมายมารองรับออกไป ทำให้สิทธิชุมชนได้รับการยอมรับมากขึ้น เป็นการยอมรับสิทธิชุมชน เหนือทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้นมากกว่าสิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชนที่มีมาแต่เดิม ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้โดยไม่ต้องรอให้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ<sup>๑๗</sup> (โครงการศึกษาวิจัย สิทธิชุมชนและผลกระทบจากโครงการพัฒนาภาคใต้, 2559, น.10)

ประวัติศาสตร์ของแนวคิดสิทธิชุมชนไว้ว่าเกิดขึ้นในบริบท ๒ ประการ คือ การรวมศูนย์ อำนาจของรัฐต่อการจัดการทรัพยากรเพื่อความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและอำนาจของรัฐ สองการแปลง ทรัพยากรของสาธารณะและชุมชนให้กลายเป็นปัจเจกเพื่อเปลี่ยนรูปให้เป็นสินค้าในระบบตลาดที่มี กลุ่มทุนผูกขาด และยังกล่าวได้ว่าการสูญเสียฐานทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตของเกษตรกรและชุมชน

<sup>๑๗</sup>มหาวิทยาลัยรังสิต, “โครงการศึกษาวิจัยสิทธิชุมชนและผลกระทบจากโครงการพัฒนาภาคใต้” รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรังสิต, ๒๕๕๙), หน้า ๑๐.

ท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาความยากจนการสูญเสียอัตลักษณ์และศักดิ์ศรี ทำให้เกิดความขัดแย้งและความเป็นชุมชนแตกสลาย<sup>๑๘</sup>

ในข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์สิทธิชุมชนมีรากฐานสำคัญมาจากการพัฒนาปรัชญาการเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตกในศตวรรษที่ ๑๖-๑๗ ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิปัจเจกชน ในฐานะสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อันเป็นที่มาของระบอบการเมืองเสรีประชาธิปไตยและระบอบทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือกรรมสิทธิ์เอกชนอันเป็นหัวใจของระบอบเศรษฐกิจทุนนิยม ซึ่งเติบโตงอกงามต่อมา แต่ก็ถูกทำลายและวิพากษ์จากนักคิดสายสังคมนิยมซึ่งเห็นว่าสิทธิปัจเจกชน และระบอบทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นที่มาของความเสื่อมทรามทางศีลธรรมทำให้เกิดการทุจริตทางชนชั้นและลดทอนศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จึงให้ความสนใจแก่ สิทธิกลุ่ม สิทธิร่วม และแทนที่จะมีเพียงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ต้องมีสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ สหประชาชาติได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้มีการประกาศกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองควบคู่ไปกับกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และต่อมาได้มีการเปิดพรมแดนสู่มิติของสิทธิที่มีความหลากหลาย มีความเท่าเทียม การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้เกิดความสนใจเรื่องสิทธิชุมชนอย่างจริงจังจนถึงปัจจุบัน

### ๒.๓.๒ ความหมายของสิทธิชุมชน

สิทธิชุมชน เป็นการให้ชุมชนชาวบ้านมีสิทธิในการเลือกอนาคตของชุมชนเอง เป็นอิสระในสถานการณ์ปัจจุบันชาวบ้านจำเป็นต้องเรียนรู้ชุมชนที่เขาอาศัยอยู่ เรียนรู้ความหมายทางชีวภาพของทรัพยากรธรรมชาติ และใช้สิทธิที่จะพิสูจน์ให้โลกได้เห็นว่าเขาสามารถทำประโยชน์ให้ทั่วโลกได้อย่างน้อยที่สุดคือ การปกป้องรักษาทรัพยากรของโลกซึ่งสอดคล้องกับการใช้ความหมายที่ว่าสิทธิชุมชนเป็นสิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนทำหน้าที่ดูแลรักษา จึงมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์ และชุมชนสามารถใช้อำนาจออกกฎหมายโดยคำนึงความเป็นธรรมทางสังคม<sup>๑๙</sup>

สิทธิชุมชนไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย และสังคมเอเชียแต่เป็นทั้งอุดมการณ์ และจารีตประเพณีวัฒนธรรมชุมชนในวิถีเอเชีย ซึ่งเป็นเชื้อสายรากวัฒนธรรมเดียวกันและได้มีการส่งเสริมประสบการณ์ของชุมชนจนกลายเป็นภูมิปัญญาที่ตกผลึกเป็นจารีตประเพณีท้องถิ่น<sup>๒๐</sup> อีกทั้งสิทธิชุมชนยังเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจความชอบธรรมและฐานคิดในการแสดงอัตลักษณ์ และตัวตน

<sup>๑๘</sup> กฤษฎา บุญชัย, การปฏิรูปที่ดิน ป่า และน้ำ เพื่อความมั่นคงทางอาหารของสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๕๖), หน้า ๖๕.

<sup>๑๙</sup> ยศ สันติสมบัติ, ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, (เชียงใหม่ : นพบุรีการพิมพ์, ๒๕๔๒), หน้า ๔๙.

<sup>๒๐</sup> ชลธิรา สัตยาวัฒนา, พลวัตสิทธิชุมชน : กระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน). ๒๕๕๖), หน้า ๑๑.

ของกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคม ที่ประกอบขึ้นจากมิติต่าง ๆ ที่มีทั้งความหลากหลาย มีความซับซ้อนและมีพลวัต ซึ่งสามารถแสดงออกผ่านสิทธิต่าง ๆ<sup>๒๑</sup>

สรุปได้ว่า สิทธิชุมชนคือ ข้อตกลง กฎเกณฑ์ทางสังคมของกลุ่มคนในการจัดการทรัพยากร การจัดการทางเศรษฐกิจ สังคมและอื่น ๆ โดยชุมชนนั้นมิได้ยึดติดกับชุมชนหมู่บ้านตามรูปแบบการปกครองของรัฐ แต่หมายถึงเครือข่ายทางสังคมของผู้คนที่มิวัจนธรรมร่วมกันอยู่ในระบบนิเวศเดียวกัน มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันหรือมีระบบเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกัน ซึ่งมีใช้แต่ชุมชนชนบท แต่หมายรวมถึงชุมชนเมืองที่เป็นเครือข่ายท้องถิ่นหรืออาจเป็นชุมชนในจินตนาการก็ได้สิทธิชุมชนนั้นเป็นนามธรรมไม่ได้มีอยู่แล้ว และนำมาใช้ได้โดยตรง ๆ แต่การได้มาซึ่งสิทธิชุมชนจะต้องมีการต่อรองและต่อสู้ทางสังคม สิทธิชุมชนจึงมีความเป็นพลวัตโดยมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางสังคม

### ๒.๓.๓ ลักษณะของสิทธิชุมชน

๑. อุดมการณ์ของสิทธิชุมชน เป็นอุดมการณ์เพื่อความอยู่รอดของชุมชน
๒. กระบวนการการเกิดขึ้นของสิทธิชุมชนในแต่ละประเภทไม่ได้เกิดจากความสัมพันธ์เชิงพันธะสัญญา หากแต่เป็นผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการภายในชุมชนของแต่ละพื้นที่ที่ทดลองเรียนรู้สั่งสมขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคมในระดับชุมชน และในหลาย ๆ กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงและทำให้เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ในทางความคิด
๓. ตั้งอยู่บนสำนึกและความรับรู้ร่วมกันของชุมชนเป็นหลัก ดังนั้นจึงมักไม่ปรากฏในรูปแบบของบันทึกที่เป็นลายลักษณ์อักษร
๔. กลไกในการบังคับเป็นไปโดยอาศัยวิธีการของแต่ละชุมชน ผ่านทางระบบความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน
๕. สิทธิชุมชนเป็นความพยายามของชุมชน ที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนให้สอดคล้องกับการกระทำที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้และมีทางเลือก
๖. สิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งหมดที่มีอยู่ในชุมชน
๗. สิทธิชุมชนมักจะมีกลไกภายในชุมชนที่เกี่ยทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และให้โอกาสกับสมาชิกของชุมชน

### ๒.๓.๔ หลักการของสิทธิชุมชน

สิทธิชุมชนมีนัยการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเพื่อปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจและเสนอระบบในการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคมในรูปแบบใหม่ เป็นกระบวนการทัศน์ต่อการมองการจัดการทรัพยากรเศรษฐกิจและสังคม สรุปหลักการสำคัญของสิทธิชุมชนไว้ดังนี้<sup>๒๒</sup>

<sup>๒๑</sup> อานันท์ กาญจนพันธ์, มิติชุมชน : วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิอำนาจและการจัดการทรัพยากร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๔), หน้า ๒๕๐

<sup>๒๒</sup> ไสภรัตน์ จารุสมบัติ, พลิกภาครัฐสู่การบริหารจัดการยุคใหม่, (ปทุมธานี : ศูนย์วิจัย ชัยนาม, ๒๕๖๒), หน้า ๗๒-๗๗.

๑. สิทธิชุมชน เป็นข้อตกลง กฎเกณฑ์ทางสังคม หรืออาจพัฒนาสู่ความเป็นสถาบัน ร่วมกันของกลุ่มคนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร การจัดการทางเศรษฐกิจ สังคมและอื่น ๆ

๒. ข้อตกลงที่เกิดขึ้นอาจเป็นลายลักษณ์อักษรตามรูปแบบการจัดการสมัยใหม่ที่เกิดจากความจำเป็นที่จะต้องสร้างกฎเกณฑ์ในการจัดการ หรือกฎประเพณีที่อยู่ในจิตสำนึกวัฒนธรรมที่ยึดโยง ต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ร่วมกัน และได้ถูกพัฒนาปรับใช้กับสถานการณ์ใหม่ๆ การได้มาซึ่งข้อตกลงต้องผ่าน กระบวนการเรียนรู้ การต่อสู้ต่อรอง ทั้งภายในชุมชนระหว่างชุมชนหรือกับภายนอก ข้อตกลงร่วมของ ชุมชนสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามบริบทเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม

๓. สิทธิชุมชนเป็นรูปแบบสิทธิเชิงซ้อน เพราะภายใต้ข้อตกลงจัดการร่วมของชุมชนจะมี สิทธิหลายประเภทซึ่งมีความสัมพันธ์กัน สิทธิแต่ละประเภทมีการปรับสร้างใหม่อยู่เสมอและมีการ ซ้อนของสิทธิในหลายระดับทั้งรูปแบบของสิทธิและเจ้าของสิทธิ ดังนั้นรูปแบบของสิทธิที่พัฒนาจะ แยกออกจากกันไม่ได้ แต่ต้องมีกฎกติการ่วมกันของชุมชน

๔. สิทธิชุมชน มีลักษณะเน้นการมีส่วนร่วมหรือดึงภายนอกเข้ามาร่วมจัดการ โดยให้ ภายนอกเข้ามาสนับสนุน ถ่วงดุล ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น สาธารณะ และรัฐ การดึงภายนอกเข้ามา เกี่ยวข้องจัดการก็ไม่ได้ให้คนภายนอกมาทำอะไรก็ได้ แต่ชุมชนจะต้องมีการสร้างเงื่อนไขหรือกฎกติกา ที่มีการควบคุมการใช้จากภายนอก หรือเป็นลักษณะของการกีดกันภายนอก เงื่อนไขสำคัญที่ชุมชนใช้ กีดกันภายนอกที่เข้ามาละเมิดสิทธิคือสิทธิการมีชีวิตอยู่ สิทธิในเรื่องปากท้อง สิทธิในการดำรง ความสัมพันธ์ทางสังคม สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับผู้ที่อยู่กินกับทรัพยากร เพื่อความอยู่รอดของ ชุมชนเป็นอันดับแรก คนภายนอกจะมาอ้างสิทธิเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของสังคมเมืองมาอยู่เหนือสิทธิ ความอยู่รอดของชุมชนไม่ได้

๕. อุดมการณ์ของสิทธิชุมชนวางอยู่บนหลักพื้นฐานว่าด้วยความยั่งยืน และเป็นธรรม อุดมการณ์สิทธิชุมชนจะมีความแตกต่างไปจากสิทธิปัจเจกชนที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพสูงสุดจากการใช้ ทรัพยากร รัฐได้ถูกคาดหวังว่าจะมีกลไกเข้ามาจัดสรรทรัพยากรเพื่อความยั่งยืนและเป็นธรรม แต่กลับ พบว่ารัฐมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรอย่างล้างผลาญ

๖. สิทธิชุมชนบนเนื้อหาที่หลากหลายภายใต้โครงสร้างอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน มิได้มีแต่ด้านทรัพยากร แต่ยังมีอีกหลายด้าน เช่น การเกิดขึ้นของกลุ่มออมทรัพย์ ธุรกิจชุมชน ตลาด ทางเลือก เศรษฐกิจชุมชน เพื่อด้านทานกระแสกลไกตลาดที่มุ่งให้ระบบเศรษฐกิจของชุมชนต้องพึ่งพา ระบบเศรษฐกิจหลัก รวมทั้งสิทธิในการเรียกร้องอัตลักษณ์ให้ตนเองมีตำแหน่งในสังคม เช่น สิทธิ ชุมชนเมืองต่อวิถีความเป็นเมือง สิทธิสตรี สิทธิคนชรา สิทธิคนพิการ

๗. สิทธิชุมชนเป็นขบวนการเคลื่อนไหวประชาธิปไตยจากรากหญ้าที่เกิดจากระบบ โครงสร้างทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน สิทธิชุมชนจึงเป็นการต่อสู้เพื่อปรับสัมพันธภาพทางอำนาจ สร้างตำแหน่งแห่งที่ให้กับชุมชน โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อผลักดันสังคมไปสู่ความเป็นพหุลักษณะ ประชาธิปไตยหรือสังคมที่เคารพความหลากหลาย

## ๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้ทบทวนเกี่ยวกับความเป็นมาของการมีส่วนร่วม ความหมายของการมีส่วนร่วม การประยุกต์ใช้แนวคิดการมีส่วนร่วม ซึ่งมีผู้รู้และนักวิชาการ หลากหลาย ได้แสดงทัศนะไว้ดังนี้

### ๒.๔.๑ ความเป็นมาของการมีส่วนร่วม

การเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีพลังและประสบความสำเร็จเกิดขึ้นจากความต้องการของ ประชาชนกลุ่มน้อยที่ถูกกดขี่ ขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมและขาดการยอมรับถึงการเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกันและสมบูรณ์ ในปัจจุบันประชาชนในสังคมส่วนมากมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่ การลงคะแนนเสียงอย่างเท่าเทียมกันเป็นเพียงข้อกำหนดอย่างน้อยที่สุดของการเท่าเทียมกันในทาง การเมือง การปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตยให้ทุกกลุ่มมีส่วนร่วม (inclusive democracy practice) หรือ ประชาธิปไตยแบบพหุภาคี (pluralism democracy) เป็นการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรม เพราะ ประชาชนมุ่งหวังที่จะชักนำผู้อื่นให้ตระหนักถึงความเป็นธรรม ความรู้และสติปัญญาของเขา และมีการ เปิดรับฟังความคิดเห็นของพวกเขาและมีความเข้าใจในเรื่องที่พวกเขาสนใจ อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง กระบวนการในที่สุด ซึ่งที่ผ่านมานักทฤษฎีทางด้านประชาธิปไตยมักตั้งสมมติฐานว่าการอภิปรายทาง ประชาธิปไตยที่เหมาะสมควรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสนใจและทำความดีร่วมกัน โดยที่จริงแล้ว การเมืองต้องเป็นทั้งการแข่งขันระหว่างกลุ่มหรือปัจเจกชนที่มีความสนใจและทำความดีร่วมกัน โดยที่จริงแล้วการเมืองต้องเป็นทั้งการแข่งขันระหว่างกลุ่มหรือปัจเจกชนที่มีความสนใจและความเห็นที่ ขัดแย้ง ผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองมักเลือกเข้าข้างที่เขาสนใจและช่วยกันสร้างความสนใจร่วมของ สาธารณะอีกด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริม ธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการ ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยัง เป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วม ของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการ หรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมาย โดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของ กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดง ความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดี ที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการ กระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รับปัญหาและความ ต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็น โดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ ในเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน โดยสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่ง



ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

### ๒.๔.๒ ความหมายของการมีส่วนร่วม

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

การมีส่วนร่วมหมายถึง การที่กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะกระทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากรและมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำในกลุ่ม<sup>๒๓</sup> กระบวนการที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสแสดงทัศนะแลกเปลี่ยนข้อมูลแสดงความคิดเห็นแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆตลอดจนร่วมรับผิดชอบในผลที่จะเกิดขึ้นทั้งผลประโยชน์และผลกระทบทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผลเพื่อให้เกิดความเข้าใจและรับรู้ - เรียนรู้ร่วมกันซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย การแลกเปลี่ยนความรู้ ทัศนคติ ความต้องการ และวัฒนธรรมการพัฒนาของผู้แสดงทางสังคมทุกภาคส่วนเพื่อมีส่วนร่วมในอำนาจของการตัดสินใจและรับประโยชน์จากการพัฒนา

การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับศาสตร์หลายแขนงทั้งทางด้านจิตวิทยาสังคมซึ่งได้อธิบายถึงความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่มการเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสังคม ทางด้านการเมืองให้ทัศนะว่าการมีส่วนร่วมเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่สมาชิกในสังคม สร้างความเท่าเทียมกันและเพิ่มพลังอำนาจให้แก่สมาชิกทุกคนทางด้านการพัฒนายังให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางในการพัฒนาด้วยตัวเอง พร้อมทั้งมีส่วนรับผลประโยชน์และผลเสียที่เกี่ยวข้องจากการพัฒนา<sup>๒๔</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการพัฒนาชุมชนทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบายการจัดทำแผนงานโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การ

<sup>๒๓</sup>วีระกิตต์ ชาญพิพพรรณ และคณะ, การมีส่วนร่วมของชุมชนในงานยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๑), หน้า ๘.

<sup>๒๔</sup>เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ, “การวิจัยการมีส่วนร่วมทางส่งเสริมการเกษตร”, ประมวลสาระชุดวิชาการวิจัยเพื่อการพัฒนาการส่งเสริมการเกษตรหน่วยที่ ๙, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔), หน้า ๑๕๐.

จัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน รวมทั้งการปฏิบัติการติดตามและประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ<sup>๒๕</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครบถ้วนทุกขั้นตอนในการดำเนินงานข้างต้นนั้นย่อมเรียกได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (Meaningful Participation) เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆเกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผลเพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกันซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย<sup>๒๖</sup>

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วม Participation = Cooperation + Coordination + Responsibility การมีส่วนร่วม=ความร่วมมือร่วมใจ+การประสานงาน +ความรับผิดชอบความร่วมมือร่วมใจ หมายถึง ความตั้งใจของบุคคลที่จะมาทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มตามห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพในการทำกิจกรรมหรือการงาน ความรับผิดชอบหมายถึง ความรู้สึกผูกพันในการทำงานและในการทำให้เชื่อถือไว้วางใจ<sup>๒๗</sup> การพัฒนาที่จะเป็นผลดีและเป็นธรรมนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนา นับตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาซึ่งการพัฒนาดังกล่าวจะต้องอ่อนอ่อนต่อความแตกต่างของท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางการพัฒนาย่อมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตัดสินใจของประชาชนเจ้าของท้องถิ่นอย่างมาก<sup>๒๘</sup> ความหมายของการมีส่วนร่วมหมายถึงการนำคนในท้องถิ่นที่รู้จักสังคมและสิ่งแวดล้อมทางกายภาพอย่างแท้จริงมาร่วมกันทำงานทั้งในรูปความคิดการตัดสินใจและการกระทำโดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน<sup>๒๙</sup>

ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏและทบวงมหาวิทยาลัย<sup>๓๐</sup> ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากบริการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการควบคุมประเมินผลโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้

<sup>๒๕</sup>พระมหาประภาสิต ฐิติปัสสิทธิกร, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบในจังหวัดนครปฐม”, วารสารวิชาการ มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๙) : ๕๓-๖๒.

<sup>๒๖</sup>อรทัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ, บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า ๕๒ ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๓), หน้า ๙.

<sup>๒๗</sup>นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, กลวิธีแนวทางวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณการพิมพ์, ๒๕๔๗), หน้า ๑๘๕.

<sup>๒๘</sup>วรางคณา วัฒนโย, การจัดการองค์กรท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : พิทักษ์อักษร, ๒๕๔๐), หน้า ๘๐.

<sup>๒๙</sup>Philip, H, Development Dilemmas in Rural Thailand, (Oxford : Oxford University Press, 1990), pp.185-186.

<sup>๓๐</sup>สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, คู่มือการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏและทบวงมหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๑๑๔.

ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม คือ การมีส่วนร่วมในกระบวนการของการพัฒนา ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

การจำแนกระดับการมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ รายละเอียดดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการตัดสินใจนั้นประการแรกสุดที่จะต้องกระทำก็คือการกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้องการตัดสินใจในช่วงเริ่มต้นการตัดสินใจช่วงดำเนินการวางแผนและการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้โดยประชาชนร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาสาเหตุของปัญหา ที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงตลอดจนความต้องการชุมชนร่วมค้นหาสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน

๒. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้นจะได้มาจากคำถามที่ว่าใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการบ้างและจำประโยชน์ได้ โดยวิธีใดเช่นการช่วยเหลือด้านทรัพยากรการบริหารและประสานงานและการขอความช่วยเหลือโดยประชาชนร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อแก้ไขและสนอง ความต้องการของชุมชนร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมร่วมปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นั้นนอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้วยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วยผลประโยชน์ของโครงการนี้รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย โดยประชาชนร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามความสามารถของตนเองและหน่วยงานร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

๔. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้นสิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่างๆ ได้โดยประชาชนร่วมควบคุมติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ตลอดไป

สำหรับชนิดของการมีส่วนร่วมออกเป็น ๔ ชนิด คือ

๑. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ประกอบด้วย๓ขั้นตอนคือริเริ่มดำเนินการตัดสินใจและตัดสินใจปฏิบัติการ

๒. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วยการสนับสนุนด้านทรัพยากรการบริหารและการประสานขอความร่วมมือ

๓. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัสดุผลประโยชน์ทางสังคมหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

#### ๔. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)<sup>๓๑</sup>

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนชุมชนแก่ระเบิด เป็นการมีส่วนร่วมที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชน เพื่อนำไปสู่การยกระดับการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า รวมไปถึงการใช้เทคโนโลยีมาช่วยในการสร้างงาน นวัตกรรมจากเศษไม้ ไม้และเศษวัสดุเหลือใช้จากธรรมชาติให้เกิดประโยชน์และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเศษไม้ไม้ส่วนปลายกระบอกนำมาประดิษฐ์เป็นกระปุกออมสินและแจกันปลูกดอกไม้หรือกระถางปลูกผัก คอนโดเศษไม้ไม้ชนิดอ่อนนำมาประดิษฐ์เป็นกระดาดสา ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

#### ๒.๔.๓ การประยุกต์ใช้แนวคิดการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมถือเป็นยุทธวิธีที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของกระบวนการสร้างความเข้าใจ และส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติสุขที่เหมาะสม โดยความสมัครใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมทั้งระยะสั้น ระยะยาวต่อเนื่องในเรื่องของการจัดการทรัพยากรชุมชนแล้วย่อมทำให้เกิดความพึงพอใจ และไม่มีความขัดแย้งในชุมชน ย่อมทำให้กระบวนการนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และนโยบายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้ได้โดยง่าย และการจัดการเกี่ยวกับการสร้างสันติสุขจะสำเร็จได้ก็ด้วยความร่วมมือของประชาชนในการช่วยกันดำเนินกิจกรรมทุกอย่างให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจทำงานลงมือทำงานอย่างเต็มที่ อันเป็นการสร้างความรู้สึกรับผิดชอบในตนเอง ภูมิใจในความสามารถ และผลงานตลอดจนความรู้สึกในความเป็นเจ้าของ มีความชื่นชม และรักในการทำงานร่วมกันเป็นทีมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ต้องอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการที่ประชาชนมีความสมัครใจที่จะเข้ามามีส่วนในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงมีการจัดสรร และแบ่งปันผลประโยชน์จากการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมภายใต้การเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย ซึ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมโดยรอบ ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้ประชาชนจะแสดงบทบาทได้ ๒ ลักษณะ คือ

๑. การมีส่วนร่วมโดยตรง หมายถึง ประชาชนมีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ โดยตรง ทั้งการแสดงความคิดเห็น วิเคราะห์ พิจารณา ตัดสินใจ และการปฏิบัติ โดยตรงเต็มศักยภาพภายใต้ขอบเขตของกติกาที่ถูกกำหนดไว้

๒. การมีส่วนร่วมผ่านตัวแทน หมายถึง การส่งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนหรือกลุ่มของตน เช่น การให้หัวหน้าครัวเรือนเข้าไปเป็นคณะกรรมการดำเนินการในด้าน ต่าง ๆ ร่วมกับเครือข่าย

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ข้อมูล เป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นการสื่อสารทางเดียว แต่เป็นระดับที่สำคัญ เพราะเป็นการเริ่มต้นที่ส่วนราชการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการอื่น ๆ ต่อไป เป็นการรับฟังความคิดเห็นโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น บอกข้อปัญหาและข้อเสนอแนะต่างๆ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน/โครงการ การ

<sup>๓๑</sup>Cohen, J.M. and Uphoff, N.T., *Participation's Place in Rural Development Seeking Clarity Through Specificity*, (World Development: Earthscan, 1990), pp.213-218.

มีส่วนร่วมในระดับนี้ อาจดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามาร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในบทบาทหรือฐานะหุ้นส่วนหรือภาคีในการดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย

## ๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### ๒.๕.๑ แนวคิดการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๓๓๒ ในประเทศฝรั่งเศส โดยมีลักษณะเป็นการจัดสรรระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบประนีประนอมที่เป็นเพียงมาตรการที่ช่วยเหลือผ่านปรนความกดดันทางการเมือง และช่วยให้ผู้ปกครองประเทศสร้างอำนาจและเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศได้ในระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติใหญ่ในประเทศรัสเซียเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ได้มีการปฏิรูปที่ดินที่เรียกว่า "การปฏิวัติที่ดิน" โดยเป็นการจัดระบบการกระจายการถือครองที่ดินอย่างจริงจังและรุนแรงจนส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองอย่างมากมาย รวมถึงช่วยให้ผู้ปกครองประเทศสามารถสร้างอำนาจและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศได้อย่างมั่นคง<sup>๓๒</sup>

การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การที่รัฐ (หรือสถาบันอื่นที่มีอำนาจ) บังคับเอาที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ มาเป็นของรัฐ โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนบางส่วนให้แก่เจ้าของที่ดินและนาเอาที่ดินที่ไปใช้เพื่อการเกษตร ในรูปแบบที่สามารถกระจายผลประโยชน์อันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดินได้กว้างขวางกว่าเดิม โดยที่รัฐจะขายหรือให้เช่าที่ดินนั้นในรูปแบบลงย่อย ๆ หรืออาจใช้แปลงเกษตรกรรมรวม ซึ่งเป็นนโยบายที่สร้างความเป็นธรรมหรือเท่าเทียมกันในสังคมซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการลดความไม่เท่าเทียมกันลงไป เช่น การจัดสรรที่ดินของรัฐให้เกษตรกร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินของดอเรียน วอริเนอร์ (Dorean Warriner) ที่มีความเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างแคบ คือ การกระจายทรัพย์สินหรือสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ของชาวไร่ชาวนาขนาดเล็ก และแรงงานรับจ้างทางการเกษตรกับความหมายอย่างกว้าง หมายถึงการปรับปรุงเงื่อนไขการเช่าที่ดิน สิ้นเชื่อเพื่อการเกษตร<sup>๓๓</sup>

ปัจจุบันการปฏิรูปที่ดินมุ่งพัฒนาการสร้างแรงจูงใจให้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการจัดระบบที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างหลักประกันที่มั่นคงแก่เกษตรกร การกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน การจัดระบบการเช่าที่ดิน การเก็บภาษีที่ดินเพื่อความเป็นธรรม

<sup>๓๒</sup>สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ประวัติความเป็นมาในการปฏิรูปที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๑), หน้า ๑๑.

<sup>๓๓</sup>พิชัย เตชะทอง, "ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิวัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม", รายงานการวิจัย, (มหาวิทยาลัยศรีปทุม, คณะนิติศาสตร์, กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, ๒๕๕๙), หน้า ๒๕.

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น การให้สินเชื่อเกษตรกร การจัดหาเงินทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาทางกายภาพเช่น การปรับปรุงและบำรุงที่ดิน การจัดระบบการชลประทาน<sup>๓๔</sup>

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยการที่รัฐสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการผลิตถือว่าเป็นความหมายของคำว่า “การปฏิรูปการเกษตร” (Agrarian Reform) แทนความหมายของ “การปฏิรูปที่ดิน” ที่ได้ขยายความเพิ่มเติมในภายหลัง เนื่องจากเห็นว่าการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินโดยที่รัฐไม่ดำเนินการสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตหรือปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตแล้วชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรย่อมไม่ดีขึ้น การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นมาตรการที่ช่วยให้กระบวนการพัฒนาคล่องตัวขึ้น<sup>๓๕</sup>

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2548: 62) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นเครื่องมือที่สำคัญของภาครัฐที่จะทำให้เกิดการปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม องค์การที่เกี่ยวข้องมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้กำหนดนโยบายระดับชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายในระดับจังหวัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นหน่วยปฏิบัติในส่วนกลางและในจังหวัดที่มีการปฏิรูปที่ดิน การทำงานที่ผ่านมาทั้งการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนและการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือจัดให้ผู้นครอครอบครองที่ดินของรัฐเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>๓๖</sup>

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เอกสารสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินหน่วยที่ 14 (2546: 456) กล่าวถึงแนวคิดของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า แม้ว่าพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีจะส่งผลให้เศรษฐกิจและสังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เป็นพลวัตและกระแสของการใช้เทคโนโลยีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนโดยเฉพาะในสังคมเมือง การใช้ที่ดินในสังคมเมืองโดยวัตถุประสงค์หลักเพื่อการค้า การพาณิชย์ ที่อยู่อาศัย และใช้สำหรับส่งเสริมให้มีการจัดสาธารณูปโภคทางด้านต่าง ๆ ขณะที่ในสวนภูมิภาคที่แม้ว่ากระแสทางด้านเทคโนโลยีจะขยายไปสู่และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านต่าง ๆ อยู่บ้าง แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าในสวนภูมิภาคไปจนถึงเขตพื้นที่รอบนอกเขตเมืองนั้น ที่ดินยังเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการเกษตรกรรม ซึ่งมีเกษตรกรจำนวนไม่น้อยที่ยังคงต้องการความช่วยเหลือและสนับสนุนจากภาครัฐเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

<sup>๓๔</sup>ปิยาพร อรุณพงษ์, **คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๖), หน้า ๗.

<sup>๓๕</sup>ไฉไล ศักดิ์วรพงศ์.(2550).มาตรการทางกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านสื่อโฆษณา. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์,33(1)

<sup>๓๖</sup>สำนักวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, รายงานการประชุมผู้บริหารครั้งที่ ๘/๒๕๖๐ (๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๐), หน้า ๔.

ที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการประกอบอาชีพของเกษตรกรในส่วนภูมิภาค ในสังคมและการรวมกลุ่มของครอบครัวเกษตรกรที่หายากออกไปในอดีตอาจจะพอเพียงสำหรับเกษตรกรที่ใช้ที่ดินทำกิน แต่เมื่อมีการแบ่งแยกหรือตกทอดให้แก่ลูกหลาน ซึ่งทวีจำนวนขึ้นไปเรื่อย ๆ ประกอบกับกระแสทางด้านอุตสาหกรรมที่ทำให้เกษตรกรเปลี่ยนอาชีพ หรือแม้แต่การกว้านซื้อที่ดิน โดยผู้ที่ต้องการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในทางอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมหรือการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ทำให้จำนวนที่ดินของเกษตรกรที่ถือครองอยู่มีจำนวนน้อยลง และมีข้อจำกัดในการใช้พื้นที่ดินเพื่อการเกษตร เกษตรกรจำนวนไม่น้อยจึงหันมาเช่าที่ดินจากผู้ที่มีฐานะทางการเงินที่ดีกว่าหรือมีเกษตรกรส่วนหนึ่งทำการบุกรุกที่ดินเป็นป่าสงวนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำที่ดินมาใช้ทำกิน ยิ่งกว่านั้นยังมีเกษตรกรอีกจำนวนมากที่ขาดแคลนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองทำให้เกษตรกรต้องเปลี่ยนสถานะตนเองจากการเป็นเกษตรกรที่มีที่ดินของตนเองหรือเช่าที่ดินจากผู้อื่น มาเป็นการรับจ้างทำการเกษตรให้เกษตรกรด้วยกันหรือให้กับนายทุน ซึ่งได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่ต่ำมาก จนไม่สามารถที่จะสะสมไว้เพื่อซื้อหรือเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรสำหรับตนเองและครอบครัวได้อีกต่อไป

ปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดินของการเกษตรจึงเป็นปัญหาที่ก่อตัวขึ้นมาเป็นเวลาช้านาน และปัญหาที่รัฐไม่อาจเพิกเฉยต่อปัญหาดังกล่าว เนื่องจากกระทบถึงเกษตรกรซึ่งเป็นชนหมู่มากในประเทศที่เป็นฐานการผลิตพืชผลทางการเกษตรที่สำคัญ ตลอดจนคุณภาพชีวิตและรายได้ของเกษตรกรที่นับวันเกษตรกรจะกลายเป็นกลุ่มที่คนยากจนลง โดยไม่อาจไปเทียบเคียงกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ประกอบอาชีพอื่น แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินจึงเกิดขึ้น โดยการใช้วิทยาการทางด้านต่าง ๆ อาทิ การเกษตร วิศวกรรมศาสตร์ การบริหารจัดการ กฎหมาย ฯลฯ เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุผลดังเจตนารมณ์ในการแก้ปัญหาของเกษตรกร

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปที่ดินหมายถึง การปฏิรูปการเกษตรโดยรัฐจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ที่ดินทำกินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พร้อมกับปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มศักยภาพเกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

### ๒.๕.๒ ความหมายการปฏิรูปที่ดิน

ความหมายของคำว่า “ปฏิรูป” คือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ดี ดังนั้นการปฏิรูปการเกษตร (Agrarian Reform) จึงมีความหมายว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตรที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ดี อย่างไรก็ตามการปฏิรูปการเกษตรมีความหมายครอบคลุมไปถึงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้ด้วย<sup>๓๗</sup>

๑. การปฏิรูปการถือครองที่ดิน
๒. การปฏิรูปการผลิต

<sup>๓๗</sup>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอบ กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๖), หน้า ๔๕๖-๔๕๙.

### ๓. การปฏิรูปการบริการสนับสนุน

ในการปฏิรูปการถือครองที่ดินในข้อ ๑ นั้นก็เพื่อให้เกษตรกรที่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนหรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้มีการถือครองที่ดินให้เกิดความเหมาะสมและเอื้อต่อการทำการเกษตร โดยที่อาจมีได้หมายความว่า เกษตรกรจะต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเสมอไป แต่อาจมีลักษณะเป็นการให้เกษตรกรมีสิทธิเช่าที่ดินระยะยาวจนถึงชั่วลูกชั่วหลาน หรืออาจเป็นสิทธิในการเช่าซื้อที่ดินที่ทำให้เกษตรกรมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของที่ดิน และในที่สุดเกษตรกรก็อาจเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ซึ่งในส่วนนี้ถือเป็นการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรที่ประสบปัญหาการไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีขนาดที่ดินไม่เหมาะสม ส่วนในข้อ ๒ เกี่ยวกับการปฏิรูปการผลิตนั้น อาจเริ่มต้นจากขนาดการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่ต้องเอื้อประโยชน์ต่อการเกษตรโดยที่ดินที่ใช้ในการเกษตรจะต้องมีสาธารณูปโภคที่พร้อม เช่นนี้จึงจะทำให้การผลิตพืชผลทางการเกษตรได้รับการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น และสุดท้ายในข้อ ๓ เป็นการปฏิรูปการบริการสนับสนุน ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องส่งเสริม พัฒนางานด้านเกษตร เพื่อเพิ่มรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้ดียิ่งขึ้น

ส่วนคำว่า “ปฏิรูปที่ดิน” (Land Reform) นายโทมัส เอฟ การโรลล์ (Thomas F. Carroll)

ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการใช้ที่ดิน องค์การอาหารและการเกษตร (FAO) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของ

องค์การสหประชาชาติ (United Nation) ได้ให้ความหมายการปฏิรูปที่ดินดังนี้

๑. การทำให้สิทธิของผู้เช่านาดีขึ้น และหาทางให้ผู้เช่านามีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยตรงและโดยอ้อม

๒. รัฐเข้าควบคุมที่ดินของเอกชนอย่างจำกัด เช่น การรวบรวมที่ปลีกย่อยให้เป็นนาผืนใหญ่ ตามหลักเศรษฐศาสตร์

๓. การตั้งกสิกรนิคม

๔. การเวนคืน

๕. การโอนที่ดินให้เป็นของรัฐก่อน โดยไม่รีบ กล่าวคือ ให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินก่อนแล้วจึงแบ่งกรรมสิทธิ์โดยวิธีอื่นจำกัดให้แก่เอกชน

ในการกำหนดความหมายของการปฏิรูปที่ดินแต่ละประเทศอาจมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนนโยบายของรัฐที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ตัวอย่างเช่น ประเทศที่มีการปกครองระบอบสังคมนิยม ความหมายในการปฏิรูปที่ดินจะเป็นประโยชน์ในทางการเมืองของรัฐมากกว่าของเกษตรกรแต่ละคน โดยมีการบังคับเจ้าของที่ดินให้แก่รัฐหรือยึดที่ดินของเอกชนเป็นของรัฐ เพื่อให้เกษตรกรเพาะปลูกร่วมกันแบบนารวม โดยรัฐเป็นผู้วางแผนควบคุมการเพาะปลูกทั้งหมด ซึ่งทำให้การปฏิรูปที่ดินสามารถดำเนินการได้โดยไม่ยากนัก แต่ในประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีนิยม ด้วยระบอบการปกครองจึงไม่อาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยวิธีการบังคับเจ้าของที่ดินได้ทั้งหมด การปฏิรูปที่ดินจึงต้องดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ไม่สามารถบังคับเจ้าของที่ดินให้กระจายการถือครองได้อย่างปัจจุบันทันด่วนมักใช้วิธีประนีประนอมซึ่ง



หากไม่ได้ผลก็อาจใช้วิธีเวนคืนที่ดินโดยรัฐต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน ส่วนในประเทศทวีปเอเชีย การปฏิรูปที่ดินมักจะเกิดจากการที่ค่าเช่าที่นาสูงเกินไป ชาวนาต้องไปกู้ยืม นายทุน ถูกรีดดอกเบี้ยสูงและถูกพ่อค้าคนกลางกดราคาพืชผล ลูกจ้างทำนาทำสวนมีความเป็นอยู่อย่างแร้นแค้น จึงจำเป็นต้องใช้นโยบายในการปฏิรูปที่ดินที่มีความแตกต่างกันไปดังกล่าว

สำหรับการให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยนั้น มีการแบ่งออกเป็น ความหมายแบบอย่างแคบความหมายกว้าง ซึ่งความหมายของการปฏิรูปดินอย่างแคบนั้นการปฏิรูปที่ดินหมายถึง กระจายการถือครองที่ดินจากผู้ที่มีที่ดินมากพอเพียงต่อการทำกินมากระจายให้ผู้ที่ยาก แคลนหรือมีปัญหาเกี่ยวกับการมีที่ดินถือครองที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพโดยถือเป็นมาตรการของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งก็ได้หมายความว่า เกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่ดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยการหาที่ดินให้แก่เกษตรกรเช่าที่ดินในราคาที่ถูกลง หรือการให้เกษตรกรเช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่เป็นภาระแก่เกษตรกรมากนัก

ส่วนความหมายของการปฏิรูปที่ดินอย่างกว้างนั้น นอกจากจะมีความหมายครอบคลุมไปถึงการกระจายการถือครองที่ดินแล้ว ยังมีความหมายรวมไปถึงการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำกิจกรรมและโครงการทางด้านต่าง ๆ ที่มีลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อการสนับสนุนให้เกษตรกรมีเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ดังนั้นตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินอย่างกว้างขวาง จึงมีความหมายถึงการปฏิรูปโครงสร้างสามประเภท คือ

๑. โครงสร้างการถือครองที่ดิน ซึ่งมีความหมายถึงการปฏิรูปที่ดินอย่างแคบ จากที่กล่าวมาข้างต้น

๒. โครงสร้างการผลิต ได้แก่ วิธีการเพาะปลูกพืชต่าง ๆ การแนะนำและส่งเสริมการปลูกพืชที่มีโอกาสดี การพัฒนาและปรับปรุงดิน เป็นต้น

๓. โครงสร้างบริการสนับสนุน หมายถึงสิ่งก่อสร้างพื้นฐาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น การชลประทาน สินเชื่อ บริการสาธารณสุข ถนน การศึกษา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาความหมายของการปฏิรูปที่ดินอย่างกว้างขวาง จะเห็นได้ว่ามีลักษณะและความหมายใกล้เคียงกับการปฏิรูปการเกษตร โดยจากที่กล่าวมาแล้ว การปฏิรูปการเกษตรก็มีความหมายถึงการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตรด้วยเช่นกัน จนกระทั่งมีผู้กล่าวว่าปฏิรูปที่ดินอย่างกว้างขวางนั้น ก็คือ การปฏิรูปการเกษตรนั่นเอง ซึ่งหากจะมีการลำดับความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินแล้ว ความสำคัญในลำดับแรกที่จะต้องจัดให้มีการดำเนินการคือการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อเกษตรกรจะได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและความสำคัญที่ตามมาคือ การทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดยการพัฒนาการใช้ที่ดินให้เกิดความเหมาะสมกับการเกษตร การจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นบริการที่เอื้อต่อเกษตรกรทำให้เป็นการพัฒนาด้านการเกษตรกรรมและเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้ดียิ่งขึ้น

### ๒.๕.๓ ความจำเป็นของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ความจำเป็นของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นวิธีการจัดที่ดินที่เป็นที่ยอมรับว่าสามารถแก้ปัญหาการถือครองที่ดินรายใหญ่และจัดที่ดินให้กับผู้ยากไร้ที่ดินทำกินได้ดีในระดับหนึ่ง เพราะมีกลไกในการนำที่ดินมาจากเอกชนหรือนำที่ดินของรัฐมาจัดได้และยังมีกฎหมายป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดิน จึงเป็นวิธีการจัดที่ดินที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือหลักในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้หากดูจากตัวเลขผู้ไร้ที่ดินทำกินจะเห็นได้ว่ายังมีผู้ที่ประสงค์จะมีที่ดินและยังมิได้รับการจัดที่ดินให้อีกเป็นจำนวนมาก การปฏิรูปที่ดินจึงยังคงมีความจำเป็นต่อนโยบายที่สำคัญของรัฐ เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น<sup>๓๘</sup>

### ๒.๕.๔ วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถสรุปได้ ๓ ประการ คือ

๑) เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีที่ดินสำหรับการเกษตรเป็นของตนเองอย่างถาวรต่อไป

๒) เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพด้วยการปรับปรุงปัจจัยการผลิต ให้บริการด้านสินเชื่อและการตลาดเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น

๓) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร ส่งเสริมพัฒนาอาชีพนอกการเกษตรให้การศึกษา บริการสาธารณสุข เพื่อเพิ่มสวัสดิการและเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่นทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

### ๒.๕.๕ ขั้นตอนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดิน แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ<sup>๓๙</sup>

๑. ที่ของรัฐ ที่นำมาปฏิรูปที่ดิน มี ๔ ประเภท ได้แก่

(๑) ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ร่วมกันหรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพไปเช่นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ซึ่ง ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินดังกล่าว เมื่อสภาพตำบลได้ยืนยันสภาพข้อเท็จจริงในการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนและมีความเห็นสมควรให้นำมาปฏิรูปที่ดินโดยผ่านความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัดแล้ว

(๒) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เช่น ที่หวงห้ามทหาร ที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังดูแล เมื่อได้รับความยินยอมจากทางราชการว่าไม่จำเป็นต้องใช้ที่ดินนั้นแล้ว ส.ป.ก. จะนำมาปฏิรูปที่ดิน

<sup>๓๘</sup>สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๓ ทศวรรษ ส.ป.ก., (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๔๘), หน้า ๖๖.

<sup>๓๙</sup>สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ประมวลกฎหมายและแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เอกสารเผยแพร่ ฉบับที่ ๓๕๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๔๙), หน้า ๗๓.

(๓) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่ถูกทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่เป็นที่ดินแปลงค่อนข้างใหญ่มีความเหมาะสมต่อการเกษตรและยังไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติจะพิจารณามอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(๔) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ๒. ที่ของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น

โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เช่น น.ส. ๓ หรือ น.ส. ๓ก และ ส.ป.ก. ได้ที่ดินนั้นมาโดยการซื้อหรือเวนคืนจากเอกชน หรือเอกชนบริจาคที่ดินนั้นให้ ส.ป.ก. เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไปนอกจากนี้ที่ของเอกชนยังรวมถึงที่ดินพระราชทาน (ที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) อีกด้วย

### ๒.๕.๖ ประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดิน

ประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วย

๑) รักษาที่ดินเพื่อการเกษตรให้เป็นของเกษตรกรโดยแท้จริงซึ่งได้รับการคุ้มครองสิทธิและควบคุมไม่ให้มีการเปลี่ยนสิทธิการถือครองแก่ผู้อื่น ยกเว้นตกทอด ทางมรดกแก่ทายาทที่เป็นเกษตรกรหรือโอนให้แก่ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร

๒) เกษตรกรที่ถือครองที่ดินทำกินอยู่เดิมในท้องที่ของรัฐจะได้รับการจัดให้ทำกินในขนาดที่เหมาะสมและได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป ซึ่งสามารถนำไปค้าประกันเงินกู้จาก ธ.ก.ส. ได้

๓) ที่ดินได้รับการพัฒนา มีถนนหนทางแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร ทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

๔) กระจายระบบผูกขาดที่ดินจากผู้มีที่ดินมากเกินไปกฎหมายกำหนดและไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรด้วยตนเองมาจัดให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน โดยรัฐจะโอนกรรมสิทธิ์ให้เมื่อเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกได้ชำระ ค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว เพื่อเป็นเจ้าของที่ดินตามกฎหมายและได้ใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรต่อไป

## ๒.๖ กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

### ๒.๖.๑ เหตุผลและความจำเป็นในการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน

เหตุผลและความจำเป็นในการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ<sup>๕๐</sup>

“ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นเกษตรกรที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่า

<sup>๕๐</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอน กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖), หน้า ๔๕๖-๔๕๙.

เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลผลิตเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลผลิตตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในเศรษฐกิจสังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

เมื่อกฎหมายปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ และต่อมาอีกไม่นานได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๘ ในจังหวัดนครนายกพระนครศรีอยุธยาและปราจีนบุรี ซึ่งในช่วงนั้นถือว่าสามจังหวัดดังกล่าวเกษตรกรมีปัญหาในเรื่องที่ดินสำหรับประกอบกิจการเกษตรอย่างรุนแรง และเพื่อเป็นการแก้ปัญหาของเกษตรกรในเขตพื้นที่ดังกล่าวเฉพาะหน้า

### ๒.๖.๒ การพัฒนากฎหมายปฏิรูปที่ดิน

ในระหว่างการมีผลบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่นานนัก มีการหยิบยกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาพิจารณา ซึ่งหลายฝ่ายมีความเห็นสอดคล้องกันว่ากฎหมายปฏิรูปที่ดินที่มีผลบังคับใช้ขณะนี้ เป็นกฎหมายที่ใช้เวลานานมากในการร่างและตราขึ้นมามีผลบังคับใช้ ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งอาจไม่เอื้อประโยชน์ต่อเกษตรกรที่คาดหวังต่อการปฏิรูปที่ดินโดยรัฐบาล ประกอบกับในการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ได้พบปัญหา อุปสรรคหลากหลายประการทั้งในด้านปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน การไม่มีมาตรการบังคับทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเอื้ออำนวยในการปฏิรูปที่ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (และปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งเป็นมูลเหตุที่ผลักดันให้รัฐบาลและผู้สนใจเสนอขอแก้ไขกฎหมาย) และปัญหาที่สำคัญยิ่งก็คือ รัฐบาลจะได้เงินจากแหล่งใดมาลงทุนในโครงการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นโครงการใหญ่และต้องใช้เงินอย่างมหาศาลในการจัดซื้อและเวนคืนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินจำนวนมาก เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกร ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้หลายฝ่ายพยายามผลักดันให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งขณะนั้นกฎหมายมีผลใช้บังคับมายังไม่ถึง ๑ ปี และในที่สุดก็เป็นไปตามข้อเสนอที่ทุกฝ่ายมีความเห็นสอดคล้องกัน ให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๘

<sup>๔๑</sup>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอบ กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๖), หน้า ๔๕๖-๔๕๗.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการแก้ไข ๒ ครั้ง คือ<sup>๔๒</sup>

ครั้งที่หนึ่ง ปี ๒๕๑๙ รัฐบาล ฯพณฯ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินว่า “รัฐบาลจะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับเป็นนโยบายสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยใน ๔ ปีนี้จะทำการปฏิรูปที่ดินพระราชทาน ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชนรวมเนื้อที่ประมาณ ๘ ล้านไร่ ด้วยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรรวมทั้งจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตรนั้น” และเพื่อให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินการไปตามนโยบาย จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

ครั้งที่สอง ปี ๒๕๓๒ หลังจากที่ได้ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมาระยะหนึ่ง พบว่ายังมีอุปสรรคทำให้งานปฏิรูปที่ดินไม่อาจดำเนินการได้เท่าที่ควร ปัญหาที่สำคัญคือ การบุกรุกพื้นที่ของรัฐ โดยเฉพาะป่าสงวนแห่งชาติ ภารกิจที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบหมายจึงเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์จากเดิมในระยะแรก ส.ป.ก. มีเป้าหมายการปฏิรูปที่ดิน คือ ซื้อที่ดินเอกชนมาจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินด้วยการ เช่า หรือเช่าซื้อ โดยใช้กองทุนปฏิรูปที่ดินฯ เป็นทุนหมุนเวียนในการซื้อที่ดิน เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปมีปัญหาราษฎรบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินของรัฐโดยเฉพาะป่าสงวนแห่งชาติ รัฐบาลจึงได้มอบป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพมาให้ ส.ป.ก. แก้ไขปัญหา โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินและนำไปสู่การแก้ไข พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรอีกครั้ง และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ฉบับ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๒ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาผู้ที่เข้าไปถือครองทำกินที่รัฐอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีจำนวนประมาณ ๑ ล้านครอบครัว เนื้อที่ ๕๐ ล้านไร่ และเป็นปัญหาสะสมมาจากหลายรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎรทุกยุคทุกสมัยต้องการจะแก้ไขปัญหานี้ จึงได้บัญญัติในมาตรา ๒๖ (๔) ให้การปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติสามารถดำเนินการได้ “โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ”

ซึ่งนอกจากนี้ยังขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

นอกจากนั้นยังได้แก้ไขให้ ส.ป.ก. สามารถซื้อที่ดินจากผู้สมัครใจขายที่ดินให้ทั้งแปลงได้ สามารถนำเอาที่ดินของรัฐมาจัดที่ดิน โดยมีแนวทางที่ชัดเจน ระหว่าง หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น ในกรณีที่มีผู้บริจาคที่ดินให้เพื่อการปฏิรูปที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ก็สามารถจัดที่ดินได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

<sup>๔๒</sup>สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, ๒๕ ปีกับการปฏิรูปที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, ๒๕๔๙), หน้า ๘๙-๙๐.

ในขั้นการจัดที่ดินให้ประชาชนกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้ มาจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร เช่น เช่าซื้อ ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกำหนด โดยให้สิทธิเพิ่มเติมบางประการแก่ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนแล้ว ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มา ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินที่ดินเหล่านี้สามารถขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินได้ด้วย

## ๒.๗ นโยบายและแผนการขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑) นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของ ส.ป.ก.ปี ๒๕๖๐-๒๕๖๔ โดยแผนงานมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙) และแผนพัฒนาการเกษตร ๕ ปี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ได้แก่ การบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน การสนับสนุนเงินทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินอย่างคุ้มค่า การจัดการองค์กร ซึ่งแผนการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐-๒๕๖๔<sup>๔๓</sup> ประกอบด้วย

๑.๑) แผนงานพื้นฐาน คือ การดำเนินงานตามภารกิจหลัก ของ ส.ป.ก. ได้แก่ (๑) การจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน โดยสนับสนุนให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน (๒) งานตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยตรวจสอบติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างต่อเนื่องเพื่อไม่ให้เกิดการซื้อขายสิทธิหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบผิดกฎหมาย ในปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียมมาใช้ร่วมกับติดตามตรวจสอบในพื้นที่เพื่อให้เกิดการทำงานที่สะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น (๓) งานพัฒนาเกษตรกร โดย ส.ป.ก. ได้ผลักดันเกษตรกรและชุมชนให้มีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น รวมถึงการให้ความสำคัญกับการสร้างและพัฒนากลไกท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักในการสนับสนุนการพัฒนาในพื้นที่โดยเฉพาะผู้นำเกษตรกร เกษตรกรรุ่นใหม่ทั้งในรูปของปัจเจกและกลุ่มเครือข่ายโดยปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้ร่วมขับเคลื่อนตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น การพัฒนาที่ดินแปลงรวม การพัฒนาที่ดินแปลงใหญ่ การลดต้นทุน และการส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์ เป็นต้น

๑.๒) แผนงานตามยุทธศาสตร์ เป็นการดำเนินการตามนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและตามแนวทางพระราชดำริในการขับเคลื่อนการ

<sup>๔๓</sup>สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, แผนการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐-๒๕๖๔, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๐), หน้า ๒๓.

ดำเนินงาน ได้แก่ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปหัตถกรรมพื้นบ้านของไทย

๑.๓) แผนงานบูรณาการตามยุทธศาสตร์ประเทศ คือ การดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ในลักษณะบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๓ แผนงาน ได้แก่ (๑) แผนงานบูรณาการการพัฒนาศักยภาพการผลิตภาคเกษตร เช่น การดำเนินโครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ โดยการเพิ่มคุณภาพผลผลิตและการลดต้นทุนการผลิต รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรรายย่อยให้มีความเข้มแข็ง (๒) แผนบูรณาการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน เช่น โครงการจัดที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรตามนโยบายรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและเกิดผลโดยเร็ว (๓) แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น โครงการเพิ่มพื้นที่ชลประทานเป็นการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตในเขตปฏิรูปที่ดิน

๒) นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย การดำเนินงาน ดังนี้

๒.๑) การแก้ไขกฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. .... และมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ อนุมัติหลักการร่าง

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พร้อมทั้งให้นำร่างพระราชบัญญัติ

ทั้งสองฉบับมารวมเป็นฉบับเดียวกันต่อมาเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามแนวทางการจัดทาและเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วและอยู่ระหว่างจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับในเขตปฏิรูปที่ดินมีบุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าทาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิรูปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ต้องการให้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อให้มีที่ดินทำกิน และเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายจัดที่ทำกินให้ชุมชนของรัฐบาลบรรลุตามวัตถุประสงค์โดยเร็ว

๒.๒) มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย

โดยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อให้ผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดและไม่ยินยอมเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปที่ดินได้มีโอกาสในการพิสูจน์สิทธิที่ดินของตนเองในระยะเวลาอันสั้น

การดำเนินการมี ๕ ขั้นตอน คือ การเตรียมการ การแจ้งเตือน การยึดที่ดิน การรื้อถอน การพัฒนาที่ดินและการจัดที่ดิน โดยมีพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ (๑) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ ๕๐๐ ไร่ ขึ้นไป (๒) ที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินสิทธิการเข้าหาประโยชน์แล้วและครอบครองโดยบุคคลที่มีผู้ได้รับการจัดที่ดินมีเนื้อที่ตั้งแต่ ๑๐๐ ไร่ขึ้นไป (๓) ที่ดินซึ่งมีคาพิพาทฯ จนถึงที่สุดให้ส่งมอบแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ ๕๐๐ ไร่ ขึ้นไป โดยในส่วนของพัฒนา ส.ป.ก ปรับปรุงและพัฒนาที่ดินก่อนส่งมอบพื้นที่ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติจัดที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินต่อไป โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต้องขอความร่วมมือในการบูรณาการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งขอความร่วมมือจากกองทัพในการสนับสนุนทหารช่างเข้ามาช่วยดำเนินการ ทั้งนี้ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการประกาศกำหนดพื้นที่เป้าหมายใน ๒๗ จังหวัด จำนวน ๔๓๘ แปลง พื้นที่ ๔๔๓,๕๐๑ ไร่ โดยจากการตรวจสอบมีพื้นที่ที่สามารถนำไปจัดสรรให้แก่เกษตรกรจำนวน ๒๔๘,๖๔๓ ไร่ ซึ่งเป็นการจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของรัฐบาล จำนวน ๔๗ แปลง พื้นที่ ๓๗,๓๖๙ ไร่ ส่วนพื้นที่ ๒๑๑,๒๗๔ ไร่ ส.ป.ก. จะดำเนินการจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ถือครองที่ดินเดิมที่ได้รับการคัดเลือกตามขั้นตอนแผนการดำเนินงานทาบัญชีคัดเลือกแล้วเสร็จภายในเดือนมีนาคม และดำเนินการครบถ้วนถึงขั้นตอนการมอบ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ภายในเดือนกันยายน ๒๕๖๑<sup>๔๔</sup>

๒.๓) การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ได้อนุมัติหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าหาประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนดในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่น ๆ ที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การจัดที่ดินแปลงรวมในเขตปฏิรูปที่ดินประกอบด้วยกลไกสำคัญ ๒ ส่วนคือ (๑) การจัดหาที่ดิน โดย ส.ป.ก. จะดำเนินการจัดหาพื้นที่เพื่อส่งมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินพิจารณากำหนดเป็นพื้นที่เป้าหมาย และพื้นที่ ส.ป.ก. ยึดคืนจากผู้ครอบครองที่ดินที่มิชอบด้วยกฎหมายในเขตปฏิรูปที่ดิน (๒) การจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชน โดยดำเนินการขับเคลื่อนงานด้านอาชีพและงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดที่ดินแปลงรวมในเฉพาะพื้นที่

<sup>๔๔</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, แผนการดำเนินงานของ ส.ป.ก ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐-๒๕๖๔, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๐), หน้า ๒๓.



จัดที่ดินและจัดตั้งสหกรณ์แล้ว ใน ๗ จังหวัด ๒๐ แปลง ๑๒ สหกรณ์ เนื้อที่ ๔,๐๗๘.๗๓ ไร่ เกษตรกร ๑,๑๙๑ ราย ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี กาฬสินธุ์ นครราชสีมา ชลบุรี กาญจนบุรี สระแก้ว สุราษฎร์ธานี

## ๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้ผลการศึกษาที่ตรงหรือใกล้เคียงกับหัวข้อการวิจัย พบว่ามีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

**มัญชสา กุลวานิช และสิริธร รุจิระนันท์** ได้วิจัยเรื่อง “แนวทางการต่อสู้เพื่อสิทธิที่อยู่อาศัยของชาวเลหาดราไวย์ ตำบลราไวย์ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต” ผลการวิจัยพบว่า การต่อสู้ของชาวเลหาดราไวย์ แบ่งออกเป็น ๘ แนวทาง คือ ๑) เริ่มจากการประชุมร่วมกันของคนไม่กี่คน เพื่อต่อสู้กับโครงการของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อชาวเล ๒) มีการขอความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ๓) มีการจัดตั้งคณะกรรมการอนุกรรมการชุมชนชาวเลเพื่อการแบ่งหน้าที่ในการทำงาน ๔) มีการระดมทุนเพื่อการต่อสู้ ๕) มีการยื่นหนังสือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อได้รับทราบสิ่งที่เกิดขึ้น ๖) มีการเคลื่อนไหวในหลายรูปแบบ เช่น การเข้าพบตัวแทนรัฐบาล ๗) มีการนำโครงการกระดูกของบรรพบุรุษมาเป็นหลักฐานเพื่อยืนยันสิทธิในที่อยู่อาศัย ๘) มีการเข้าร่วมกับเครือข่ายอื่น ๆ เพื่อเพิ่มความรู้และค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ส่วนผลที่เกิดจากการต่อสู้นั้นพบว่าสามารถลดความตึงเครียด และสามารถเปิดช่องทางให้มีการเจรจาระหว่างกลุ่มชาวเลกับภาครัฐรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากขึ้น ส่งผลให้ปัญหามีแนวโน้มที่จะได้รับการแก้ไขไปในทิศทางที่ดี ทำให้กลุ่มชาวเลเกิดความรักต่อถิ่นฐานบ้านเกิดของตนเอง เกิดความหวัง และมีการสร้างอัตลักษณ์ที่ชัดเจนพร้อมทั้งเผยแพร่ให้สังคมได้รับรู้ถึงความเป็นชาวเลมากขึ้น<sup>๔๕</sup>

**วิเชียร บุราณรักษ์** ได้วิจัยเรื่อง “ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนกรณีศึกษากลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานี” ผลการวิจัยพบว่า การก่อเกิดของขบวนการของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานีได้รับการผลักดันจากองค์กรพัฒนาเอกชนมาสู่การจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานี เพื่อตรวจสอบคัดค้านภาครัฐ ภาคเอกชน และบรรษัทข้ามชาติหรือทุนโลกาภิวัตน์ที่เข้ามาจัดทำโครงการเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี ภายใต้แนวคิดประชาสังคมที่เน้นให้ภาคประชาชนมีความเป็นพลเมือง ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน เกิดจากปัจจัยด้านปัญหาโครงสร้างที่เกิดจากโครงการของรัฐซึ่งมาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การร่วมมือกับขบวนการเครือข่ายพันธมิตรของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดอุดรธานี รวมทั้งการปรับตัวกับสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจากปัจจัยด้านบริบทส่งเสริม และเอื้ออำนวยทั้งด้านปัจจัยภายในคือวัฒนธรรมชุมชนระดมทรัพยากร และปัจจัยภายนอกคือโครงสร้างโอกาสทางการเมือง โครงสร้างโอกาสทางสังคมฝ่ายต่อต้าน โดยมีแนวทางการเคลื่อนไหวที่มีความหลากหลาย มีการวิเคราะห์สถานการณ์และการตอบโต้ของกลุ่มเป้าหมายเป็นสำคัญในการปรับเปลี่ยนแนวทางการเคลื่อนไหว

<sup>๔๕</sup>มัญชสา กุลวานิช และสิริธร รุจิระนันท์, “แนวทางการต่อสู้เพื่อสิทธิที่อยู่อาศัยของชาวเลหาดราไวย์ ตำบลราไวย์ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต”, รายงานการวิจัย, (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา, ๒๕๕๘).

ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีในครั้งต่อ ๆ ไป ในประเด็นการตอบโต้ทั้งภาครัฐ ภาคทุนภายในและภายนอก รวมทั้งภาคประชาชนด้วยตนเอง สะท้อนออกมาเป็นผลลัพธ์จากการเคลื่อนไหวทั้งในรูปแบบการปะทะข้อมูล ความรู้ ค่านิยม อานาจมาสู่การต่อรอง การร่วมเสนองานออก การแย่งชิงพื้นที่ทางความคิด ก่อให้เกิดความขัดแย้งตลอดจนการเผชิญหน้าระหว่างขบวนการภาคประชาชนกับกลุ่มเป้าหมาย และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ภายใต้บริบทเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ในสภาวะสถานการณ์นั้นด้วย<sup>๔๖</sup>

**รจนา คาคีเกิด** ได้วิจัยเรื่อง “ความตื่นตัวด้านสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการ และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนลุ่มน้ำโขง จังหวัดอุบลราชธานี จากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนบ้านกุ่ม” ผลการวิจัยพบว่า คนลุ่มน้ำโขงจังหวัดอุบลราชธานีมีความตื่นตัวด้านสิทธิชุมชนต่อโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนบึงกุ่มใน ๓ ลักษณะคือ ๑) การวางเฉย มีทั้งการวางเฉยไม่สนใจเพราะเชื่อว่าการสร้างเขื่อนไม่ได้มีผลดีผลเสียต่อตน และมองว่าเขื่อนเป็นเรื่องไกลตัว การวางเฉยเพราะคิดว่าตนไม่มีสิทธิอะไร หากรัฐต้องการสร้างเขื่อนไม่ใช่เรื่องของชาวบ้าน การวางเฉยต่อการพูดถึงโครงการเพื่อลดความแตกแยกในชุมชน และการวางเฉยเพื่อรอฟังข้อมูลที่มีความเชื่อถือได้เพื่อประกอบการตัดสินใจ ๒) การคัดค้าน ซึ่งสามารถแบ่งลักษณะของการคัดค้านของคนในชุมชนได้เป็น ๒ ประเภท คือการคัดค้านแต่ไม่ประท้วง และการคัดค้านโดยมีการเคลื่อนไหว ๓) ยอมรับหรือต้องการเขื่อน เป็นกลุ่มที่เชื่อว่าเขื่อนจะนำมาซึ่งประโยชน์ต่อตนและชุมชน เช่น เชื่อว่าจะได้ค่าชดเชยจำนวนมาก เชื่อว่าจะมีคนสร้างบ้านใหม่ให้ เชื่อว่าเขื่อนจะมีประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมและประเทศชาติ โดยรูปแบบความตื่นตัวของคนชุมชนมีการแสดงออกมาในหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การแสดงออกต่อสาธารณะ การสอบถามข้อมูลจากภาครัฐ มีการศึกษาดูงาน การแลกเปลี่ยนระหว่างชุมชนที่เคยได้รับผลกระทบจากเขื่อน และการเตรียมรับมือกับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น ด้านปัจจัยที่มีผลต่อความตื่นตัว แบ่งออกเป็น ๒ ปัจจัย คือ หนึ่งปัจจัยภายนอก ได้แก่ ภาครัฐ เอกชน นักพัฒนา องค์กรเอกชน นักวิชาการ กลุ่มผู้ที่เคยได้รับผลกระทบจากเขื่อนในพื้นที่อื่น ๆ และสื่อต่าง ๆ สองปัจจัยภายใน ได้แก่ ผู้นำชุมชน การประเมินผลกระทบ และผลประโยชน์จากการสร้างเขื่อน การรับรู้ และความเชื่อมั่นในสิทธิของชุมชน รวมทั้งการตัดสินใจรับข้อมูลของชุมชน<sup>๔๗</sup>

**สุจิตตรา พูนสวัสดิ์** ได้วิจัยเรื่อง “กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรรมไทย ผลการวิจัยพบว่า” ๑. วิเคราะห์การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไทยมีข้อจำกัดในการนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการที่ไม่สามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ได้มีที่ดินทำกินเป็น

<sup>๔๖</sup> วิเชียร บุราณรักษ์, “ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน”, *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๘).

<sup>๔๗</sup> รจนา คาคีเกิด, “การศึกษาความตื่นตัวด้านสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการ และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนลุ่มน้ำโขง จังหวัดอุบลราชธานี จากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนบ้านกุ่ม”, *วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์*, (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๔).

ของตนเองได้อย่างเพียงพอที่จะส่งผลให้การถือครองที่ดินในสังคมเกิดความเท่าเทียมกันได้ตาม  
 จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดินในขณะที่การนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุก  
 ที่ดินของรัฐยังไม่สามารถกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามหลักการ  
 ปฏิรูปที่ดิน ส่งผลให้ปัจจุบัน ส.ป.ก. ไม่สามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วกว่า  
 ๓๗๐,๐๐๐ ราย ในขณะที่งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้รับความสำคัญและ  
 ดำเนินการอย่างจริงจังต่อเนื่อง ได้ส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินยังประสบปัญหาของ  
 สภาพพื้นที่ไม่มีศักยภาพเหมาะสมในการทำการเกษตรทำให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินไม่สามารถใช้  
 ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความล้มเหลวจากการประกอบอาชีพจนนำไปสู่การ  
 เปลี่ยนสิทธิการถือครองที่ดินอย่างผิดกฎหมายและการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดวัตถุประสงค์โดย  
 นายทุนผู้ไม่ใช่เกษตรกรตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ ดังนั้น สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการ  
 ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดำเนินการมาตลอด ๔๒ ปี นั้น แม้จะส่งผลดีต่อเกษตรกรบางส่วนให้เกิด  
 ความมั่นคงในการครอบครองที่ดินมากขึ้น แต่การดำเนินการยังไม่สามารถพัฒนาเกษตรกรไทยได้  
 อย่างยั่งยืน ๒. ปัญหาอุปสรรคการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางแก้ไขปัญหาคือ  
 กฎหมายมีความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และมีข้อบกพร่องที่เป็นปัญหา  
 อุปสรรคในการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ การนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๙ ไม่มี  
 ประสิทธิภาพ การควบคุมสิทธิของเกษตรกรที่ได้รับจำการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคหก  
 มาตรา ๓๙ เป็นข้อจำกัดในการใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร โครงสร้างองค์ประกอบของ  
 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๑๒ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ  
 เกษตรกรรมประจำจังหวัด มาตรา ๑๕ ยังไม่มีความสมดุลและขาดการมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้ใช้  
 ประโยชน์ในที่ดินและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้  
 ปัญหาจากนโยบายและการขับเคลื่อนภารกิจการปฏิรูปที่ดินไม่มีความต่อเนื่องและขาดประสิทธิภาพ  
 ประกอบกับนโยบายการพัฒนาประเทศโดยเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่ยังต้องพึ่งพิงการส่งออก  
 สินค้าการเกษตรแต่รัฐบาลกลับไม่ให้ความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและสร้างเกษตรกร  
 ให้เกิดความเข้มแข็ง ทำให้เกษตรกรล้มเหลวในการประกอบอาชีพจนไม่สามารถสร้างรายได้จากที่ดิน  
 ของตนได้อย่างเพียงพอที่จะดำรงชีพและชำระหนี้ได้ จนจำเป็นต้องขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่  
 นำไปสู่การเปลี่ยนสิทธิการถือครองที่ดินโดยผิดกฎหมายและใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ โดยที่ ส.ป.ก. ไม่  
 สามารถใช้อำนาจทางกฎหมายเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ แต่ปัจจุบันรัฐบาลพลเอกประยุทธ์  
 จันทร์โอชา ได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง  
 มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีขอบ  
 กฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้อานาจรรัฐแบบพิเศษเข้ามาดำเนินการแก้ไขจนสามารถนำที่ดินดังกล่าวมา  
 จัดสรรให้เกษตรกรได้ถึง ๒๘๔,๖๔๓ ไร่ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ปัญหาการครอบครองที่ดินโดยผิดกฎหมาย  
 มีมานาน โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายไม่สามารถนำมาใช้เป็นมาตรการเพื่อดำเนินแก้ไขปัญหาได้  
 สำเร็จ แต่อำนาจรรัฐหรือนโยบายของรัฐที่ชัดเจนกลับทำให้การปฏิรูปที่ดินสามารถดำเนินการได้อย่าง

รวดเร็วกว่าและมีประสิทธิภาพ สะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐมากกว่าตัวบทบัญญัติของกฎหมาย<sup>๔๘</sup>

**วัฒนศักดิ์ เฮาะประเสริฐ** ได้วิจัยเรื่อง “การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ ในพื้นที่ที่ได้รับโฉนดชุมชนจากรัฐบาลแล้ว ได้แก่ ชุมชนคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และชุมชนบ้านอ่าว อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน โดยศึกษาแนวคิดและหลักการของนโยบายโฉนดชุมชน ผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินนโยบายโฉนดชุมชนเกี่ยวกับระเบียบและกฎหมายที่ผลต่อการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ โดยเห็นว่าที่ดินของรัฐแต่ละประเภทมีกฎหมายที่บังคับใช้แตกต่างกัน และกฎหมายบางฉบับไม่เอื้อต่อการดำเนินการตามนโยบาย ส่งผลให้กระบวนการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่มีความยุ่งยาก จึงควรปรับปรุงกฎหมายหลักที่ใช้ดำเนินนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ มีความคล่องตัวมากขึ้น<sup>๔๙</sup>

**มนูญ ทองขโชค** ได้วิจัยเรื่อง “นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเปรียบเทียบโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจนกับการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินถูกทอดทิ้งตามมาตรา ๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน” ผลการวิจัยพบว่า นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินมีความเป็นการเมืองสูง เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่มีมูลค่าสูง มีกลุ่ม Stakeholder จำนวนมาก เจ้าของที่ดินรายใหญ่ (Landlord) มักเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมืองส่วนเกษตรกรรายย่อยขาดแคลนที่ดินทำกิน ดังนั้น หากนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเกิดผลกระทบทางลบกับคนกลุ่มนี้ มักจะทำให้นโยบายนั้นล้มเหลวไป โดยยกตัวอย่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อนโยบายที่ศึกษา ดังนี้ (๑) โครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน เป็นนโยบายที่ประสบผลสำเร็จ อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านเนื้อหาของนโยบายเป็นโครงการที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตหรือความเคยชินของคนในสังคม มีเป้าหมายที่ชัดเจนเห็นผลเร็วในระยะสั้น และเป็นการนำประโยชน์ไปสู่ชุมชนขณะที่ปัจจัยด้านบริบทของโครงการ ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาล และเป็นโครงการที่สร้างคะแนนนิยมให้กับรัฐบาล (๒) การดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินถูกทอดทิ้งฯ ตามมาตรา ๖ ประมวลกฎหมายที่ดินเป็นนโยบายที่ประสบผลล้มเหลวโดยมีสาเหตุจากปัจจัยด้านเนื้อหาของนโยบายมีลักษณะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลกระทบที่รุนแรงกับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ สร้างความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินกับภาครัฐ ส่งผลเจ้าหน้าที่ที่เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน อีกทั้งการตีความในถ้อยคำของกฎหมายยังกระทำได้ยาก ขณะที่ปัจจัยด้านบริบทของโครงการไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล กรมที่ดินขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานและฐานข้อมูลด้านที่ดินยังไม่มีคุณสมบัติ<sup>๕๐</sup>

<sup>๔๘</sup>สุจิตตรา พูนสวัสดิ์, “กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรไทย”, รายงานการศึกษาทางวิชาการ, (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๑).

<sup>๔๙</sup>วัฒนศักดิ์ เฮาะประเสริฐ, “การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ”, ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕).

<sup>๕๐</sup>มนูญ ทองขโชค, “นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเปรียบเทียบโครงการจัดที่ดินของรัฐขจัดความยากจนกับการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินถูกทอดทิ้งฯ ตามมาตรา ๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน”, ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔).

**สุพัฒ มุลพฤกษ์** ได้วิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการนโยบายนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอลองหลวง จังหวัดปทุมธานี” ผลการวิจัยพบว่า ส.ป.ก.สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ แต่การดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรในที่ดินเอกชนยังดำเนินการไม่ประสบผลสำเร็จ และยังไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ จากผลการศึกษาดังกล่าวได้ให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ ดังนี้ (๑) การจัดซื้อที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. ค่อนข้างใช้ระยะเวลา เนื่องจากต้องมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก่อนจึงจะสามารถดำเนินการจัดซื้อได้ หากแก้ไขกฎหมายโดยให้ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินในพื้นที่ที่มีเขตปฏิรูปที่ดินได้ จะทำให้การจัดซื้อที่ดินทำได้เร็วขึ้น ประกอบกับปัจจุบันที่ดินเอกชนราคาสูงขึ้น หากซื้อเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อจะทำให้เกษตรกรเสียค่าเช่าซื้อในอัตราที่สูงขึ้นไปด้วย ดังนั้น ส.ป.ก.ควรจัดที่ดินให้เกษตรกรในรูปแบบการเช่าเพียงอย่างเดียว ซึ่งจะทำให้เกษตรกรไม่ต้องเสียค่าเช่าที่ดินแพงมากนัก (๒) ควรมีการแก้ไขกฎหมาย ส.ป.ก. เพื่อให้มีขีดความสามารถในการนำที่ดินของเอกชนมาจัดให้เกษตรกร โดยให้ ส.ป.ก. นำที่ดินที่เป็นทรัพย์สินลักษณะ NPL หรือ NPA ของ บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) มาจัดให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ได้ (๓) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ควรเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนา เช่น การสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ การสร้างสระน้ำประจำไร่นา และการทำฝายอัดน้ำ เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลควรเพิ่มงบประมาณด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้กับ ส.ป.ก. (๔) ส.ป.ก.ควรมีการบูรณาการดำเนินงานในลักษณะการสร้างเครือข่ายพันธมิตร ทั้งในด้านการจัดหาที่ดิน การจัดที่ดิน การวางแผนการผลิต การสร้างตลาดรองรับ โดย ส.ป.ก. อาจเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายกับผู้จัดการโครงการ เช่น มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแสวงหาที่ดินเพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น<sup>๕๑</sup>

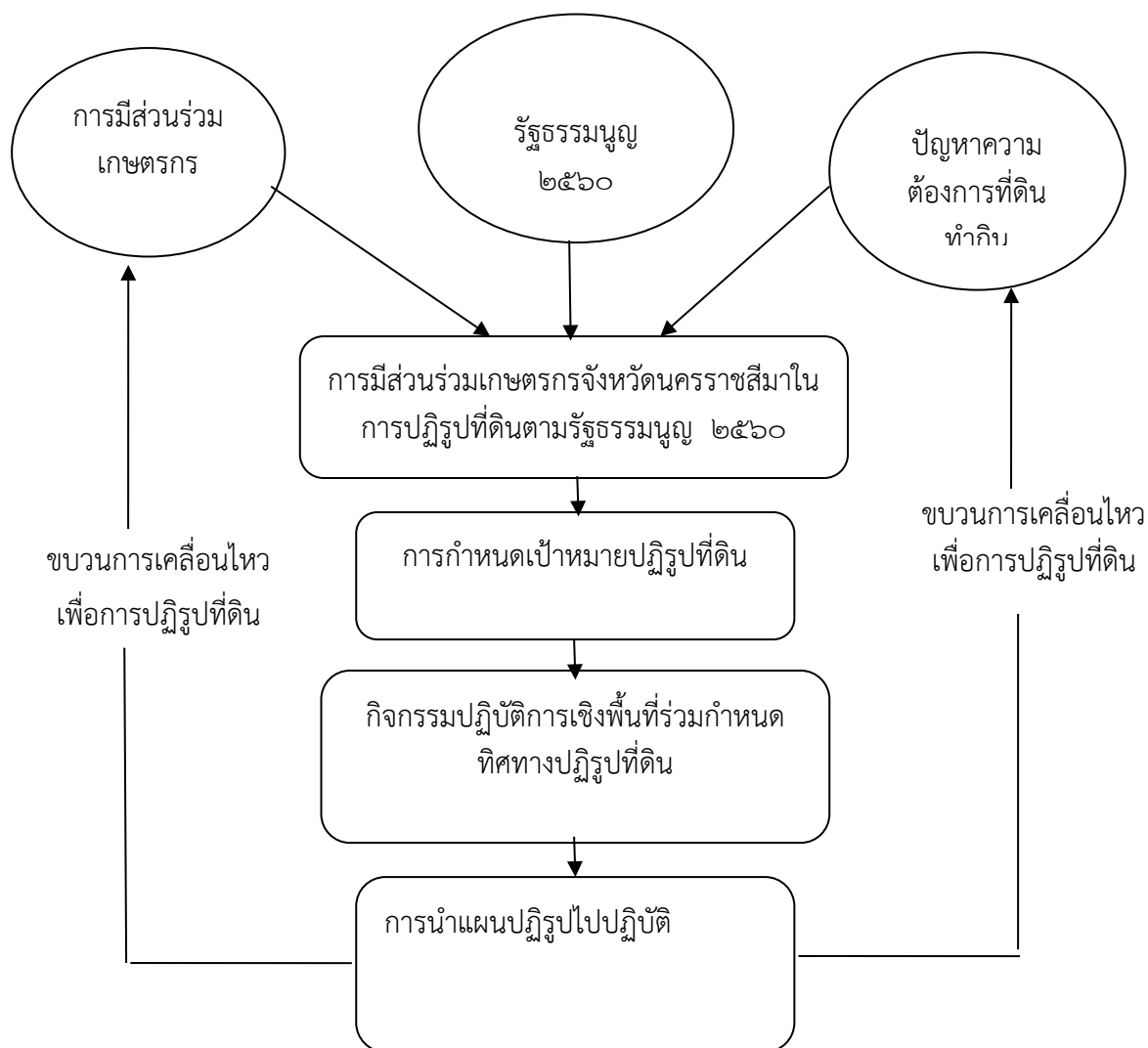
**เฉลิมศักดิ์ ศิริพันธ์ และอัญชลี แซ่ตระกูล** ได้วิจัยเรื่อง “การติดตามและประเมินผลโครงการสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีศึกษาโครงการบ่มเพาะเกษตรกรอนาคตในเขตปฏิรูปที่ดิน” ผลการวิจัยพบว่า เกษตรกร ๑ ราย จะได้การจัดที่ดินให้ตามโครงการเป็นลักษณะของการให้เข้าทำประโยชน์ชั่วคราวแบ่งเป็นแปลงที่อยู่อาศัยและแปลงทำกิน รายละเอียดประมาณ ๐.๗๕-๕.๐๐ ไร่ มีเกษตรกรเข้าไปอยู่ในพื้นที่จริง จำนวน ๒๗ ราย คิดเป็นร้อยละ ๑๖ ของเกษตรกรกลุ่มตัวอย่าง และมีเกษตรกรที่มีรูปแบบการผลิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง จำนวน ๔๑ ราย คิดเป็นร้อยละ ๒๔ ของเกษตรกรกลุ่มตัวอย่างทั้งนี้ผลการศึกษาพบว่ายังมีปัญหาเกี่ยวพันที่ในโครงการทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร ความรู้ด้านการผลิตด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีแนวทางแก้ไข คือเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและมอบเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. ๔-๐๑ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่เกษตรกร<sup>๕๒</sup>

<sup>๕๑</sup>สุพัฒ มุลพฤกษ์, “ปัจจัยที่มีผลต่อการนโยบายนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติศึกษาเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอลองหลวง จังหวัดปทุมธานี”, **การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชา บริหารจัดการสาธารณะ**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, ๒๕๕๘).

<sup>๕๒</sup>เฉลิมศักดิ์ ศิริพันธ์ และอัญชลี แซ่ตระกูล, “การติดตามและประเมินผลโครงการสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีศึกษาโครงการบ่มเพาะเกษตรกรอนาคตในเขตปฏิรูปที่ดิน”, **รายงานการวิจัย**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๕๕).

## ๒.๙ กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยเรื่องพลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ : กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา ได้นำแนวคิดการมีส่วนร่วมกับการปฏิรูปที่ดินสรุปเป็นกรอบแนวคิดประเด็นการวิจัย ตามกระบวนการวิจัยต่อไปนี้



แผนภาพที่ ๒.๑ กรอบแนวคิดในการวิจัย

## บทที่ ๔

### ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ : กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา” ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Methods) ๓ ประเภท คือ การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- ๔.๑ การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ๔.๒ ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา
- ๔.๓ กระบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐
- ๔.๔ แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา
- ๔.๕ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

#### ๔.๑ การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหาความยากจนของประชาชนในประเทศไทยส่วนมากเกิดจากการขาดที่ดินทำกินการสูญเสียที่ดินทำกินที่เคยมีอยู่เดิมและการถูกอำนาจรัฐใช้ข้อกฎหมายและวิธีการต่างๆ ซึ่งไม่สร้างความเป็นธรรมต่อประชาชนก่อให้เกิดการสูญเสียที่ดินทำกิน นำไปสู่ ปัญหาความยากจนและการเรียกร้องที่ดินทำกินของประชาชนของเกษตรกรมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานต่อเมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหาร ประชาชนก็ยังคงมีการเรียกร้องให้ปฏิวัติปฏิรูป ให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนและหลังการเรียกร้องที่ดินทำกินต่อคณะรัฐประหารทำให้คณะรัฐประหารได้ใช้อำนาจ ในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ดังปรากฏในข้อคำสั่งของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ดังนี้

การเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินทำกินเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ดำเนินการตั้งแต่รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ต่อสู้เรียกร้องจนกระทั่งมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเตรียมอนุมัติเงิน จำนวน ๑,๖๐๐ ล้านบาท เพื่อมาช่วยเหลือประชาชนที่เรียกร้องนำไปจัดซื้อที่ดินจากบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ( บสท.) เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน แต่กลับพบว่ามีความพยายามจากกลุ่มนายทุนใช้ความรุนแรงทำการคุกคามไล่ที่ ประชาชนสมาชิกสภาประชาชน ๔ ภาค ทั่วประเทศ ขณะนี้ ความรู้สึกของสมาชิกส่วนใหญ่ที่ได้เข้าทำการควบคุมพื้นที่ของ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยทั่วประเทศเพื่อรอการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาล ต่างวิตกกังวลและรู้สึกไม่ปลอดภัย เพราะที่ผ่านมาความพยายามจากกลุ่มนายทุนทั่วประเทศที่พยายามทำทุกวิถีทาง เพื่อกดดันให้ประชาชนออกจากพื้นที่ โดยเฉพาะในรูปของการใช้กำลังข่มขู่บังคับ จึงจำเป็นต้องเดินทางไปปักหลักชุมนุมเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีนโยบายส่งเสริมการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้

การใช้ที่ดิน เกิดประโยชน์มากที่สุดเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล ดังที่ได้จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น

ต่อมาความต้องการของประเทศเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์โลกซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาการใช้ ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นอันมีความจำเป็นอย่างยิ่งควบคู่กันไปกับ การแก้ปัญหา ของเกษตรกรดังกล่าวข้างต้นโดยยังคงหลักการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร เพิ่มรายได้ และสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยที่ในปัจจุบันพลังงานเป็นปัญหาสำคัญ อย่างหนึ่งของสถานการณ์โลก ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้ กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนให้มีการแสวงหาและ พัฒนาแหล่งพลังงานอย่างยั่งยืน รวมทั้งการดำเนินการ ด้านพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก เพื่อป้องกันการขาดแคลนพลังงาน สร้างความมั่นคง ด้านพลังงานและลดการพึ่งพาการนำเข้า พลังงานจากต่างประเทศ ในขณะที่นโยบายในการบริหารจัดการ แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อ พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและกระจายการพัฒนา ไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ก็เป็น นโยบายสำคัญของรัฐบาลในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเช่นกัน แต่โดยที่ในการ ดำเนินการเพื่อให้ นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล มีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการภายในที่ดินของรัฐ บางประเภท โดยเฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีสภาพไม่เอื้อหรือไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม อย่างคุ้มค่า ซึ่งในปัจจุบันได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรมซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๔๐ ล้านไร่ ได้มีการยินยอมหรืออนุญาตให้เอกชนเข้าใช้ หรือหา ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนเนื้อที่เพียงประมาณร้อยละ ๐.๑ ของเนื้อที่ เขต ปฏิรูปที่ดินทั้งหมดของประเทศ แต่การจะเข้าใช้หรือหาประโยชน์ที่ดินดังกล่าว เพื่อประโยชน์ สาธารณะอื่นนั้น ยังมีข้อจำกัดทางด้านกฎระเบียบบางประการที่มีมาตั้งแต่ในยุคสมัย ที่ความจำเป็น สำคัญเร่งด่วนยังไม่ปรากฏดังเช่นในปัจจุบัน

ในบางเรื่องรัฐบาลก่อนหน้านี้ได้ให้สัมปทาน ยินยอมหรืออนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ ที่ดิน ในเขตดังกล่าวไปก่อนแล้วตามระเบียบจนมีการลงทุนมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท เกิดการจ้างงาน อย่างกว้างขวางและมีภาระผูกพันกับรัฐโดยเกษตรกรเองก็ได้รับค่าตอบแทนหรือชดเชยการให้เข้าใช้ ประโยชน์ที่ดินจนเป็นที่พอใจ ทั้งบางแห่งมีการจัดทำบริการสาธารณะให้เกษตรกรในพื้นที่เหล่านั้น ตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคม และก่อให้เกิดรายได้เสริมจากทางอื่นต่อเนื่องตามมาแก่เกษตรกร อีกด้วย โดยประเทศชาติสามารถใช้ประโยชน์สาธารณะจากทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าว ประโยชน์ตอบแทนส่วนหนึ่งตกเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ รายได้ที่เหลือนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม และเมื่อสิ้นสุดเวลาเข้าใช้ประโยชน์แล้วก็ยังสามารถคืนที่ดินนั้นให้เกษตรกรนำไปใช้ ประโยชน์ได้ต่อไป เช่นทำเป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร แหล่งเก็บน้ำตามโครงการแก้มลิง หรือเพื่อทำ การเกษตรโดยตรง ตามปรัชญาของการปฏิรูปที่ดิน หากยกเลิกพันธะผูกพันดังกล่าว เกษตรกรและ ประเทศชาติก็จะเสียประโยชน์ และเกิดการฟ้องร้องติดตามมาอีกมากมาย จึงจำเป็นต้องลดข้อจำกัด อันเป็นอุปสรรคดังกล่าวภายใต้ หลักการใช้ที่ดินของรัฐให้สมประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่ายทั้งแก่ เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ในขณะที่เดียวกันการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต้องให้



ประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคตกลับคืนสู่เกษตรกร ในรูปแบบที่อาจแตกต่างไปจากเดิมนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรมแก่เกษตรกร

ผลการเคลื่อนไหวเครือข่ายประชาชน ๔ ภาค ๒๐ จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือชุมนุมที่จังหวัดบุรีรัมย์ เรียกร้องให้ภาครัฐให้การช่วยเหลือจัดสรรที่ดินทำกินบริเวณป่าอนุรักษ์และเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่เข้าจับจองหลังรวมตัวเรียกร้องมานานกว่า ๓๐ ปี ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับ มาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะ รักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อดำเนินกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้ค้ำนึ่งถึงยุทธศาสตร์ชาติ ประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เป็นสำคัญ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภทของกิจการหรือโครงการ เนื้อที่ วัตถุประสงค์ และมูลค่าของการดำเนินกิจการ ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยในกฎกระทรวงดังกล่าวอย่างน้อยจะต้อง กำหนดขนาดเนื้อที่และประเภทของวัตถุประสงค์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องเสนอ ขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก่อนพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตไว้ด้วย ทั้งนี้ ต้องดำเนินการ ให้มีการออกกฎกระทรวงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ

ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งการกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม กับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง

ข้อ ๒ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดให้ผู้ขอใช้ประโยชน์ที่ดินเยียวยา หรือจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสจากการใช้ที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบนั้น และให้นำส่งค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อ ๑ และข้อ ๕ เข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ข้อ ๓ การพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตตามคำสั่งนี้ ไม่มีผลเป็นการยกเว้น การปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๔ ให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม การสำรวจแร่ การทำเหมือง หรือการทำเหมืองใต้ดินตาม

กฎหมาย ว่าด้วยแร่ หรือการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต และการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับ กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ อยู่ในวันก่อนวันที่ คำสั่งนี้ใช้บังคับ ยื่นคำขอตามข้อ ๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ กฎกระทรวงที่ออกตามข้อ ๑ วรรคสอง ใช้บังคับ ในระหว่างนั้นให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตใช้ที่ดินได้ไปพลาถก่อนหรือจนกว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๕ ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเข้าใช้ที่ดินที่สำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว โดยยังไม่ได้รับความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอม ในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ว่าจะ เป็น การใช้เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมในขั้นตอนใดก็ตาม ให้ผู้รับสัมปทานนั้นยื่นคำขอ ตามข้อ ๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงที่ออกตามข้อ ๑ วรรคสอง ใช้บังคับ ในระหว่างนั้น ให้ผู้รับสัมปทาน ใช้ที่ดินได้ไปพลาถก่อนหรือจนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมี คำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยต้องชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินตั้งแต่เมื่อเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ข้อ ๖ ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวน ไว้ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒ เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ชะลอ การให้ความยินยอมในการใช้ที่ดินเพื่อการสำรวจหรือใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำ ทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อรอการ พิจารณาคดีเกี่ยวกับอำนาจ ในการออกระเบียบดังกล่าว ให้ระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ดังกล่าวขยาย ออกไปเท่ากับระยะเวลา ที่ไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนได้ ทั้งนี้ ให้อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมี อำนาจพิจารณาคืนค่าสงวนพื้นที่ ให้แก่ผู้รับสัมปทานเป็นรายกรณี สำหรับช่วงเวลาที่ยังไม่ อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนไว้และ การไม่อาจเข้าใช้พื้นที่นั้นเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการสำรวจ ปิโตรเลียมในพื้นที่สงวนได้

ระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ที่ขยายออกไปตามวรรคหนึ่ง เมื่อรวมกับระยะเวลาในการ สงวนพื้นที่ ก่อนวันที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ชะลอการให้ความยินยอมแล้ว ต้องไม่เกิน ระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับสัมปทานกำหนดตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒

ในช่วงระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ที่ขยายออกไปตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๗ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามข้อ ๑ ใช้บังคับให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ มาใช้บังคับกับผู้รับสัมปทานที่ได้ยื่นแผนการผลิตในรายละเอียด สำหรับพื้นที่ผลิตตามมาตรา ๔๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีกฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามข้อ ๑ ใช้บังคับ

ข้อ ๘ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่เกษตรกร และประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอนุญาตให้สำรวจหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การให้ใช้ที่ดินเพื่อดำเนินกิจการด้านพลังงาน และการดำเนินกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์สาธารณะของประเทศด้วย

ข้อ ๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกกฎกระทรวงตามคำสั่งนี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

การเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินทำกินเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค เริ่มต้นเคลื่อนไหวทางสังคมเรียกร้องที่ดินทำกินต่อคณะรัฐมนตรี รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตร ในปี ๒๕๕๕ ชี้ให้เห็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน แม้มีที่ดินทำกินแต่ประสบปัญหาที่ดินทำกินทับซ้อนเขตป่า ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ต้องการให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแก้ปัญหาให้ พร้อมทวงสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน นโยบายแก้ไขปัญหาดินและคนจน ที่การแถลงนโยบายที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่อสภาว่าจะปฏิรูปการจัดการที่ดิน โดยให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน รวมถึงจะผลักดันกฎหมายในการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และทะเล ที่ผ่านมา ผลการดำเนินของรัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน แก้ปัญหาให้มีรูปร่างเป็นรูปธรรมเกษตรกรกว่า ๘๐๐,๐๐๐ ครอบครัว มีสภาพไร้ที่ดินทำกิน เกษตรกรกว่า ๒ ล้านครอบครัวมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการทำกินขาดการสนับสนุนให้พัฒนาที่ดินให้เกิดมูลค่าสูงในที่ดินจำกัดสามารถทำกินเพียงพอต่อการดำรงชีวิต ในขณะที่เดียวกันที่จำนวนมากในประเทศไทยถูกทิ้งให้ว่างเปล่า ไม่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจ บางแห่งจัดฉากปลูกต้นกล้วยแสดงผลการใช้ที่ดินของประเทศแบบไม่คุ้มค่าส่งผลต่อภาวะมีที่ดินไม่เพียงพอ และที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ถูกปล่อยทิ้งร้างถึง ๔๘ ล้านไร่

ในขณะที่ประชาชนไร่ที่อยู่อาศัย เกษตรกรกว่า ๙๐ เปอร์เซ็นต์ประสบปัญหาหนี้สิน และที่ดินของเกษตรกรกว่า ๓๘ ล้านไร่ อยู่ในสภาพหนี้ NPL รอวันขายที่ให้นายทุน และเกษตรกรที่ทำกินมีผลผลิตก็ยังคงอยู่ในวงจรอุบาทว์ กลุ่มทุนนิยม กดราคาผลผลิตทางการเกษตรแบบครบวงจรเกิดปัญหาราคาสินค้าตกต่ำและต้นทุนการผลิตสูงในปัจจุบัน ทำให้เกษตรกรทั่วประเทศกว่า ๔ ล้านครอบครัว อยู่ในภาวะไม่สามารถลืมหืมตาอ้าปาก ขาดรายได้ที่พึ่งตนเอง แม้ผลงานของรัฐบาลที่ผ่านมา มีการจัดทำโครงการบัตรเครดิตเกษตรกร การแทรกแซงราคาขายพารา โครงการรับจำนำมันสำปะหลัง และโครงการรับจำนำข้าว เอื้อประโยชน์ให้เกษตรกรเพียงบางกลุ่ม ในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศอาจจะได้รับผลประโยชน์ในระยะสั้น ซึ่งไม่สามารถยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจให้กับเกษตรกรได้จริงสมกับเม็ดเงินที่รัฐบาลกำลังทุ่มลงไป

เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค เสนอให้รัฐบาลปฏิรูปโครงสร้างที่ดินและโครงสร้างภาคเกษตร ด้วยแนวทางโฉนดชุมชน จัดสรรที่ดินทำกิน พัฒนาการใช้กลไกภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า และการแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้อินทรีย์ด้วยแนวทางธนาคารที่ดิน แต่กลับไม่ได้รับการตอบรับจากรัฐบาลแต่อย่างใด รัฐบาลแต่ละเลยการปฏิรูปโครงสร้างภาคเกษตร อาจไม่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน อาจต้องการสนับสนุนกลุ่มทุนข้ามชาติเข้ามาซื้อที่ดินพัฒนาที่ดินในระยะยาวและไม่ต้องการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรอย่างยั่งยืน

ปัญหาที่ดินทำกินของประเทศไทยสามารถตรวจสอบได้ แบบเทียบคนมีที่ดินทำกินกับไม่มีที่ดินทำกินในทุกชุมชน ทุกหมู่บ้านจากการประมาณการตัวเลขความเหลื่อมล้ำ คน ๑๐ % ครอบครองที่ดิน ๘๐ % ของพื้นที่มีโฉนด ประเทศไทยผู้ถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดทั้งของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในประเทศไทย ผู้ถือครองที่ดินอยู่ที่ ๑๓.๙๗ ไร่ เป็นบุคคลที่ถือครองที่ดินมากที่สุดในประเทศเป็นนิติบุคคล ถือครองที่ดินจำนวน ๒,๘๕๓,๘๕๙ ไร่ และเมื่อแบ่งผู้ถือครองที่ดินทั้งประเทศออกเป็น ๕ กลุ่ม พบว่ากลุ่มคนที่ถือครองพื้นที่น้อยที่สุด ๒๐ เปอร์เซ็นต์แรก ถือครองที่ดินเฉลี่ย ๐.๐๘๖ ไร่ ขณะที่กลุ่มคนที่ถือครองพื้นที่มากที่สุด ๒๐ เปอร์เซ็นต์ท้าย ถือครองที่ดินเฉลี่ย ๖.๓๓ ไร่ ซึ่งมีความต่างกันประมาณ ๗๒๙ เท่า นอกจากนี้ ผู้ถือครองที่ดินทั้งแบบบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล มีคน ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ครอบครองที่ดินเป็นจำนวน ๘๐ เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่มีโฉนด และคนที่เหลืออีก ๙๐ เปอร์เซ็นต์ครอบครองที่ดินเป็นสัดส่วน ๒๐ เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่มีโฉนดที่เหลือ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก โดยตัวเลขดังกล่าวหากรวมผู้ที่ไม่มียอดถือครองจะเห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่มากขึ้นไปอีก

ประชาชนผู้ต้องการถือครองที่ดินบางคนบางกลุ่มเลือกบุกเบิกที่ดินว่างเปล่า เลือกร่วมกลุ่มเรียกร้องจากรัฐบาลให้ปฏิรูปที่ดิน โดยนำเสนอด้วยตนเองและผ่านนักวิชาการ เช่น การแก้ปัญหากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และธนาคารที่ดิน การดำเนินมาตรการทางภาษีจะช่วยเพิ่มต้นทุนในการถือครองที่ดิน เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน และช่วยให้มีการนำที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ส่วนธนาคารที่ดินจะช่วยให้ชาวบ้านสามารถเข้าถึงที่ดินได้ เป็นต้น

ประชาชนจะร่วมกลุ่มและสร้างเครือข่ายเรียกร้องที่ดินทำกิน ระบุ นโยบายการจัดการที่ดินถูกละเลยอย่างต่อเนื่องในแทบทุกรัฐบาล ประชาชนผู้เดือดร้อนต้องเผชิญปัญหามายาวนาน โดย

ไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย และต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐ ได้แก่ นโยบาย ปัญหาพื้นฐานในการเข้าถึงสิทธิถือครองที่ดินโดยถูกกฎหมาย นโยบายที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่ถึง ๑.๕ ล้านครอบครัว โดยไม่มีนโยบายแก้ปัญหาเรื่องนี้ที่ชัดเจน ส่วนนโยบายโฉนดชุมชน กองทุนธนาคารที่ดิน ซึ่งต้องมีความเกี่ยวเนื่องกันก็ยังไม่เดินหน้า ทำให้ไม่เห็นความชัดเจนในการปฏิรูปเพื่อให้เกษตรกรได้เข้าถึงที่ดิน สำหรับเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค มุ่งการปฏิรูปที่ดิน จาก สปก.ที่มีอยู่เดิมก็เป็นเพียงการนำที่ดินของรัฐซึ่งเป็นป่าเสื่อมโทรมมาแจก ไม่ได้มุ่งปรับโครงสร้างการถือครองที่ดิน หรือทำให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างแท้จริง อีกทั้ง ปัญหาที่ดินที่เข้าทำกินในปัจจุบันมีความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน การออกเอกสารสิทธิ์ ทำให้เกษตรกรจำนวนมากต้องสูญเสียที่ดินในอนาคต

ปัญหาการถือครองที่ดินทำกิน แต่ความไม่มั่นคงในชีวิตของภาคเกษตร ซึ่งคนส่วนใหญ่ในสังคมคือผู้ใช้แรงงานและการมีชีวิตอยู่ในภาคเกษตรเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้คนอยู่ได้ ทิศทางการพัฒนาเกษตรจึงเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นการแจกที่ดินเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้เกษตรกรมีความมั่นคงได้ ต้องมีนโยบายอื่นๆ ประกอบ ซึ่งรัฐบาลก็ยังไม่มีความชัดเจน และสมาชิกเครือข่ายดำเนินการแล้วส่วนหนึ่ง รัฐบาลควรเข้าสนับสนุนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

การปฏิรูปที่ดินทำกินต้องทำให้เกิดพลังร่วมลดความขัดแย้งกับชุมชน เนื่องจากความไม่เข้าใจในบางประเด็น การจัดกิจกรรมพัฒนาที่ดินทำกินอาจเกิดความขัดแย้งเฉพาะหน้า ซึ่งมีทั้งกรณีที่เกิดความรุนแรง และกรณีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยข้อเสนอคือหากยังไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม รัฐบาลควรชะลอการดำเนินการใดที่กระทบต่อชีวิต แล้วควรเปิดโอกาสให้ชาวบ้านพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดิน ส่วนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว ควรใช้เงินกองทุนยุติธรรมเข้าให้ความช่วยเหลือในการประกันตัวและต่อสู้คดี เป็นต้น

การถือของที่ดิน การพัฒนาที่ดินทำกินในปัจจุบันต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับภาวะโลกร้อน และรัฐบาลต้องประสานให้เกิดการปฏิรูปที่ดินทำกินช่วยแก้ปัญหาโลกร้อน ช่วยสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนแต่ละพื้นที่การจัดการให้เกิดผลประโยชน์ทางธุรกิจ เมื่อเกิดความขัดแย้งในชุมชน รัฐบาลต้องคิดแก้ปัญหาให้ชาวบ้านอย่างสันติ ซึ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นในการผลักดันนโยบายเพื่อแก้ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรให้เกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง

การทำงานของรัฐบาลในการแก้ปัญหาที่ดินในรอบ ๑ ปีที่ผ่านมาว่า ไม่มีความก้าวหน้า ทั้งในส่วนของการขยายเขตการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ชลประทาน การจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ผู้ยากไร้ การปฏิรูปการถือครองที่ดิน การจัดให้มีโฉนดชุมชน การสนับสนุนให้มีการตัดตั้งธนาคารที่ดิน การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกร และ การฟื้นฟูคุณภาพดิน ส่วนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเกษตรเป็นนโยบายที่รัฐละเลยและให้ความสำคัญในระดับต่ำ และนโยบายทุ่มเทไปกับการยกระดับราคาและแทรกแซงกลไกตลาดของพืชบางชนิดอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยเฉพาะการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก ซึ่งนโยบายการแทรกแซงกลไกตลาดของพืชบางชนิดในระดับสูงนี้ได้สร้างผลกระทบต่อโครงสร้างการผลิตพืชของไทย ขณะที่นโยบายด้านการเสริมสร้างและพัฒนาตลาด และ

โครงสร้างตลาดสินค้าเกษตรและตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าถูกละเลย จะนำมาซึ่งความสูญเสียความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมการเกษตรไทย

การแก้ปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกินในภาคเกษตร การคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม การจัดตั้งกองทุนที่ดินเพื่อการเกษตร การจัดการกรรมสิทธิ์การใช้ที่ดินในรูปของโฉนดชุมชน และควรเร่งให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจการเกษตร เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการผลิตอาหาร รวมทั้งควรให้ความสำคัญกับนโยบายเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อสร้างความมั่นคงในอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างเป็นสุข อีกทั้งควรมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดินและแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรใหม่ โดยเฉพาะในส่วนแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของชุมชน และสร้างกลไกมาตรการทางภาษีเพื่อการปฏิรูปการถือครองที่ดินจำนวนมาก



ภาพที่ ๔.๑ ตัวแทนผู้ชุมชนเข้าพบพล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ  
เรียกร้องจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชน

ที่มา : <https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/๓๙/iid/๑๒๓๘๕๑>

การชุมนุมหน้าทำเนียบจี้แก้ปัญหาหนี้สิน ที่ดินทำกิน ยันปักหลักรอนายกฯ รับดำเนินการ  
อย่างเป็นทางการของสภาเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน (สอส.) สภาประชาชน ๔ ภาค หลายร้อยคน  
ยังคงชุมนุมต่อเนื่องเรียกร้อง ๗ กรณี ประกอบด้วย

- ๑.การจัดสรรที่ดินรายละ ๑๕ ไร่
- ๒.การแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรและข้าราชการ
- ๓.การฟื้นฟูอาชีพให้เกษตรกรและข้าราชการ

๔.การเยียวยาสมาชิกเครือข่ายประชาชนอีสาน ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์บุกเผาไล่  
ที่ ต.คลอง ๑ อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี

๕.ทุนประกอบอาชีพของกลุ่มผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย (ผรท.) รายละเอียด ๖๕๐,๐๐๐ บาท

๖.กรณีป่าไม้และที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

๗.การชดเชยโครงการอ่างเก็บน้ำ ฝ่าย และเขื่อนในภาคอีสาน

พร้อมผลัดกันขึ้นปราศรัยถึงความเดือดร้อนที่แต่ละเครือข่ายได้รับ ยืนยันว่าจะปักหลักชุมนุมจนกว่ารัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรจะให้คำตอบที่เป็นรูปธรรมต่อการแก้ไขปัญหาของสภาเครือข่ายฯ เนื่องจากการแต่งตั้งคณะทำงานติดตามและเร่งรัดรัดแก้ไขปัญหาของสภาเครือข่ายฯ

กรณีปัญหาหลากหลายรูปแบบ การอยู่อาศัยของชาวบ้านก็หลากหลายแตกต่างกันทั้งเมือง และชนบท แต่ประสบปัญหาที่เหมือนกันคือ ถูกหน่วยงานรัฐพยายามใช้คดี กฎหมาย บีบขับออกจากพื้นที่ ถูกทำลายทรัพย์สินเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นพืช สวน ไร่ นา หรือแม้แต่บ้านพักที่อยู่อาศัย เกิดปัญหากลุ่มคนไร้ที่ดินทำกิน ไร้บ้านที่อยู่อาศัยจำนวนมาก นอกจากนี้ ปัญหาที่ดินทำกินกับปัญหาที่อยู่อาศัยนั้นสัมพันธ์กัน ชาวบ้านไม่มีเงินในการก่อสร้างตัวบ้าน และไม่มีที่ดินเป็นของตนเองเป็นปัญหาหลักสำคัญ ที่ในประเทศไทยมีมาก แต่ไม่มีพินจะเหลื่อมมาแบ่งปันให้ประชาชนได้ใช้ทำกินใช้ทำเป็นที่อยู่อาศัยเพราะที่ดินถูกค่านิยมให้กลายเป็นสินค้าและการเก็งกำไรไปเสียแล้ว สำหรับแนวทางแก้ปัญหาประชาชนเรียกร้องต่อรัฐ การกำหนดเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ จึงพยายามเสนอนโยบายเพื่อแก้ปัญหา และสร้างกติกาใหม่ขึ้นมาให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ไม่ว่าจะเป็น “นโยบายโฉนดชุมชน” ที่หัวใจหลักอยู่ที่ชุมชน ร่วมกันจัดการทรัพยากรที่ดินด้วยกัน สร้างการแบ่งปันทรัพยากรสำคัญที่มีอยู่จำกัดร่วมกัน มิได้มุ่งหมายเป็นกรรมสิทธิ์เพื่อนำไปเป็นฐานธุรกิจส่วนตัว ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลมาจนระยะเวลาผ่านเลยมาเกือบจะครบรอบ ๔ ปี แต่ไม่มีความคืบหน้าในการแก้ปัญหาแม้แต่อย่างใด ตรงกันข้ามสถานการณ์ของปัญหากลับรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ ชาวบ้านไม่สามารถเข้าบ้าน ไม่สามารถเข้าไปทำมาหากินในสวน ในนา ของตนเอง ที่บุกเบิกแผ้วถางมา บ้างถูกประกาศให้เป็นที่ดินของรัฐในขณะที่อยู่อาศัยมาก่อน บ้างถูกเอกชนได้สิทธิ์การใช้ที่ดินในขณะที่ชาวบ้านยังอยู่อาศัย และทำกินในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว และขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม จะยังคงติดตามการแก้ปัญหาอย่างใกล้ชิดไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลใดก็ตาม

อันเป็นสาเหตุที่ต้องมีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตรที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรมแต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลัง ประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตรา สูงเกินสมควรที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลผลิตตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะ ความยุ่งยากทั้งในเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกร มีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลผลิต เกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้

เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำต้องตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น

คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้สั่งการให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของประชาชน สํารวจที่ดินสำหรับให้ประชาชนเข้าใช้เพื่อทำกิน โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ดำเนินการ จัดทำฐานข้อมูลที่มีการครอบครองกันอย่างผิดเงื่อนไข สปก. เพื่อเรียกคืนไป จัดสรรให้คนจนที่ไม่มีที่ทำกิน แต่ก็ไม่มีใครแสดงตนหรือส่งคืนที่ดิน แม้ว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้สั่งการ บังคับใช้กฎหมาย ม.๔๔ เพื่อยึดคืนที่ดิน แม้ว่าผู้ครอบครองที่ สปก. จะเข้าครอบครองด้วยวิธีการใดๆ และให้เหตุผลไม่รู้ฎาระเบียขของกรครอบครองที่ดิน และผู้ครอบครองส่วนใหญ่เป็นถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นายตำรวจ นายทหาร ผู้กว้างขวาง (ผู้มีอิทธิพล) ในท้องถิ่น และผู้มีธุรกิจเกี่ยวกับที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ และรวมทั้งวัดในพุทธศาสนา มีการครอบครองที่ดินมากกว่า ๕๐๐ ไร่ ถึงนับพันไร่

เกษตรกรผู้ต้องการที่ดินทำกินจรมเรียกร้องให้รัฐจัดสรรที่ดินทำกินแก่ประชาชนที่ยากจน มีกฎหมายรองรับชัดเจน มีเอกสารสิทธิถูกต้องเชื่อว่าผู้ครอบครองต้องรู้กฎหมาย แต่ปัญหาที่ผ่านๆ มา ระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนกันอยู่ เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกิน การร่วมกลุ่มเพื่อเรียกร้องจากรัฐสะท้อนปัญหาที่ดินทำกินแก่รัฐ โดยเฉพาะช่วงนี้ รัฐมีอำนาจชัดเจน สั่งการได้รวดเร็ว เพราะคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจเด็ดขาด ช่วยจัดการตรวจสอบการครอบครองที่ดินในเขตป่าเขตอุทยานหรือแม้กระทั่งที่ดินของรัฐและที่สาธารณะประโยชน์ ลำธารสาธารณะ ลำห้วย

หลังการรวมกลุ่มของเกษตรกร ๔ ภาค เรียกร้องให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ แก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในประเทศไทย ส่งผลให้มีการประกาศคำสั่งและสนับสนุนให้เกษตรกรได้รับงบประมาณในการแสวงหาที่ดินเพื่อให้มีการซื้อที่ดินทำกินจากเกษตรกรหรือประชาชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าทำกิน ประกอบอาชีพใช้พื้นที่ราชพัสดุ ใช้พื้นที่ดิน สปก. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรไทยประสบปัญหาไรที่ดินเข้าทำกิน และใช้พื้นที่ดินของกรมป่าไม้ดำเนินการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าที่อยู่ใกล้ชุมชนในรูปแบบ "ป่าชุมชน"

คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีนโยบายที่จะรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน กำหนดให้มีการ "ขยายป่าชุมชน" ให้ครอบคลุมทั้งประเทศและรัฐบาลมีนโยบายด้านการปฏิรูปประเทศ เร่งรัดการออกกฎหมายป่าชุมชน เพื่อให้มีกฎหมายเฉพาะรองรับการบริหารจัดการป่าชุมชน เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมสร้างแรงจูงใจให้พี่น้องประชาชนได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

กลุ่มเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ชุมชนในพื้นที่มีส่วนได้เสียกับการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มุ่งแสดงพลังเรียกร้องปัญหาที่ดินทำกิน ร่วมกำหนดแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา เสนอต่อ



คณะกรรมการความสงบแห่งชาติให้แกปัญหาที่ดินทำกินแก่เกษตรกรทั่วประเทศและของกลุ่ม พร้อมจัดเวทีระดมความคิด จัดเวทีรัฐประชาชนเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้กับพี่น้องประชาชนและเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ เผยแพร่ให้ประชาชน และผู้สนใจ ได้เข้าใจถึงเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายป่าชุมชน ออกกฎหมายแก้ปัญหาดินทำกินของประชาชนให้เป็นประโยชน์สำหรับประชาชน

คณะกรรมการความสงบแห่งชาติได้จัดที่ดินทำกินให้กับประชาชน เน้นให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนที่ไร้ที่ทำกินอย่างแท้จริง โดยดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และถูกต้องตามกฎหมายที่มีอยู่ โปร่งใส ประชาชนยอมรับได้ รวมทั้งขอให้มีการสร้างความเข้าใจกับประชาชนในการไม่ไปทำเกษตรและปลูกพืชต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ไม่ถูกกฎหมาย แต่ต้องดำเนินการในพื้นที่ที่ถูกกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการกีดกันทางการค้าจากต่างประเทศในการส่งออกผลผลิตและผลิตภัณฑ์ด้านการเกษตรไปยังต่างประเทศ



ภาพที่ ๔.๒ ผลการดำเนินการคณะกรรมการความสงบแห่งชาติได้จัดที่ดินทำกินให้กับประชาชน  
ที่มา : <https://www.thairath.co.th/news/politic/๒๕๗๗๕๑๖>

และกลุ่มเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินทำกิน ได้รับการจัดสรรงบประมาณและที่ดินสปก.มาจัดสรรให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินโดยดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมายอย่างเป็นระบบ แต่ทว่าภายหลังสิ้นสุดอำนาจของคณะปฏิวัติได้ส่งต่อโครงการและนโยบายต่างๆให้รัฐบาลประชาชนพบปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ ชับซ้อนเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงาน ออกเอกสารสิทธิ์ส่งผลให้ เกษตรกร บางส่วนไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ครอบครองที่ดินทำกิน นำไปสู่การแก้ไขปัญหาดินและการเคลื่อนไหวในการ จัดการแก้ไขปัญหาที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินภายใต้กฎหมายใหม่ระเบียบใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศนั้น

เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ได้นำที่ดินไปจัดสรรให้สมาชิกได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินตามสัดส่วนที่จะได้รับ และมีการจัดทำแผนงานกิจกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล พัฒนาที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีการกิจกรรมตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง กิจกรรมเน้นพัฒนารูปแบบการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้เกิดการพึ่งพาตนเอง จัดกิจกรรมปลูกป่าและปลูกพืชอาหารรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยเฉพาะช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโควิด ๑๙ สมาชิกเครือข่ายสามารถพึ่งพาตนเอง ส่วนช่วงฤดูแล้ง บริเวณพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์ช่วยรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังช่วยรักษาสภาพแวดล้อมของชุมชนโดยรอบที่มีกิจกรรมทางการเกษตรปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว ได้พึ่งพาอาศัยรักษาระบบนิเวศธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งเครือข่ายและชุมชนรอบข้าง

เมื่อมองจากภาพประกอบผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ข้อมูลเชิงประจักษ์แสดงถึงความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เครือข่ายได้ทำกิจกรรมร่วมกันภายหลังจากได้รับที่ดินและงบประมาณจากรัฐบาลได้ดำเนินการกิจกรรมทางการเกษตรก่อให้เกิดการรักษาป่าและพัฒนาอาชีพให้แก่สมาชิกเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค และช่วยเหลือกิจกรรมต่างๆของชุมชนกิจกรรมของคณะสงฆ์ตามโอกาส และยังมีพัฒนาให้เป็นแหล่งเรียนรู้และศึกษาดูงานพัฒนาต้นแบบของการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดในปัจจุบันมีการรับงานปลูกป่าปลูกต้นกล้าต้นไม้และเคลื่อนย้ายไปปลูกในพื้นที่อื่นๆ โดยเฉพาะการปลูกป่าในประเทศตะวันออกกลาง มีการร่วมทำกิจกรรมปลูกป่า แจกปลูกต้นกล้าเพื่อนำไปปลูกในต่างประเทศในเขตตะวันออกกลาง นับเป็นผลงานปฏิรูปที่ดินที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ก่อให้เกิดการจ้างงานการพัฒนาในระดับนานาชาติ



ภาพที่ ๔.๓ ผลการดำเนินการใช้ที่ดินตามนโยบายรัฐบาลตามวิถีเศรษฐกิจพอเพียง

สรุปได้ว่า พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ : กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปัญหาความยากจนของประชาชนในประเทศไทย ส่วนมากเกิดจากการขาดที่ดินทำกินการสูญเสียที่ดินทำกินที่เคยมีอยู่เดิมและการถูกอำนาจรัฐใช้ ข้อกฎหมายและวิธีการ ต่างๆ ซึ่งไม่สร้างความเป็นธรรมต่อประชาชนก่อให้เกิดการสูญเสียที่ดินทำกิน นำไปสู่ ปัญหาความยากจนและการเรียกร้องที่ดินทำกินของประชาชนของเกษตรกรมาเป็นระยะๆ และคณะกรรมการความสงบแห่งชาติได้จัดที่ดินทำกินให้กับประชาชน เน้นให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนที่ไร้ที่ทำกินอย่างแท้จริง โดยดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และถูกต้องตามกฎหมายที่มีอยู่ โปร่งใส ประชาชนยอมรับได้

## ๔.๒ ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา

การเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินทำกินเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค พบสภาพปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีต่อเนื่องมานาน กลุ่มได้เคลื่อนไหวเรียกร้องเกี่ยวกับการกระจายสิทธิ การถือครองที่ดินและการขาดองค์กรในระดับชาติเพื่อบริหารจัดการ เพราะไม่มีนโยบายการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมที่แน่นอน รวมไปถึงอุปสรรคสำคัญของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยประการหนึ่ง คือ การที่ผู้ถือครองที่ดินแปลงใหญ่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ยินยอมเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ทำให้คงเหลือพื้นที่ที่ยังไม่ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินจำนวนมาก

ต่อมาเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค เคลื่อนไหวเรียกร้อง คณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อแก้ปัญหาที่ดินทำกิน ต้องการให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ใช้ อำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ออกคำสั่งที่ ๓๖/๒๕๕๙ วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมาตรการในการแก้ไข ปัญหาการครอบครองที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งเป็นการใช้อำนาจพิเศษทางกฎหมาย เพื่อให้ผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเกินกว่ากฎหมายกำหนดและ ไม่ยินยอมเข้าร่วมกระบวนการ ปฏิรูปที่ดินได้มีโอกาสในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของตนเองใน ระยะเวลาอันสั้น และอาจนำที่ดินมาปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ได้มีที่ดินทำกิน มีกฎหมายรองรับที่ถูกต้อง

ทั้งนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมได้นำที่ดินของผู้ไม่มีสิทธิครอบครองมา ดำเนินการในกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของสังคมไทยและ แก้ไขปัญหาผู้ยากจนไร้ที่ดินทำกินให้มีความอยู่ดีกินดี มีอาชีพที่มั่นคงสืบไป แต่ถ้าว่า ผลการดำเนินงานได้เพียงบางส่วน ออกเอกสารสิทธิแก่เกษตรกรจำนวนหนึ่งเท่านั้น ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้แก้ปัญหาที่ดินทำกินอีกครั้ง

ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินมีการรวมกลุ่มและเรียกร้องที่ดินทำกินมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติหรือรัฐบาลที่มาจากประชาชนปัญหาต่างๆ ขาดการหยิบยกเข้ามาแก้ไขปัญหาทำให้กลุ่มมีการเชื่อมโยงเพื่อให้เกิดการทำกิจกรรมร่วมกันเรียกร้องปัญหาที่ดินทำกินร่วมร่วมนกันจากกลุ่มเล็กๆ กลายเป็นกลุ่มเรียกร้องปัญหาที่ดินทำกินทั้งประเทศภายใต้กลุ่ม ๔ ภาค และมีกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนประเด็นที่เรียกร้องมุ่งไปที่การเรียกร้องเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินประชาชนได้มีที่ดินสำหรับปลูกสร้างที่อยู่อาศัยให้เกิดความมั่นคง

แม้ว่าปัจจุบันคณะความมั่นคงแห่งชาติจะได้จัดสรรงบประมาณและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินและมีงบประมาณสนับสนุนแต่หลังจากนั้นก็เกิดปัญหาเนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐที่เข้ามาดูแลในการจัดสรรที่ดินในการรังวัดที่ดินในการออกเอกสารสิ่งต่างๆเกิดความล่าช้าทำให้ต้องมีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลสะท้อนกลับไปยังรัฐบาลเป็นระยะๆ ส่งผลกระทบต่อการจัดทำมาตรฐานชุมชนแก้ปัญหาที่ดินทำกิน เป็นมาตรการในช่วงระยะเวลาจำกัด แต่ก็ได้สร้างผลกระทบต่อสังคมในหลายด้าน ทั้งในเรื่องการยืนยันว่าการครอบครองโดยมิชอบนั้นกฎหมาย สามารถนำที่ดินกลับมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ การใช้อำนาจอิทธิพลเข้าครอบครองที่ดินก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงจำต้องส่งคืนให้รัฐเพื่อนำไปช่วยเหลือคนยากจนให้มีที่ดินทำกินต่อไป อย่างไรก็ตามหลังจากได้ที่ดินมาแล้ว

เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ดำเนินการให้รัฐบาลต้องสนับสนุนการพัฒนาการปฏิรูปที่ดินทำกินและสนับสนุนให้เกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมีอาชีพ รายได้ที่เลี้ยงตนเอง และกลุ่มได้จัดทำมาตรการชุมชน กติการชุมชนมาใช้จัดการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ได้มาจากรัฐบาลเพื่อพัฒนาสู่ความยั่งยืน ดังนั้น การปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม มีข้อสังเกตดังนี้

๑. การใช้อำนาจพิเศษทางกฎหมาย คือ มาตรการในการแก้ไขปัญหาคอขวดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย มีผลดีอย่างมากในการช่วยทำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรกรรมสามารถนำที่ดินที่มีผู้ครอบครองโดยมิชอบและมีขนาดแปลงการถือครองขนาดใหญ่ กลับมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินกับให้มีที่ดินใช้ประโยชน์ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ได้ดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวนทั้งสิ้น ๓๗.๔ ล้านไร่ มีพื้นที่ยึดกลับคืนแล้ว ๔.๔๓ แสนไร่ นับว่าเป็นเรื่องที่ทำได้ยากมากถ้าจะต้องดำเนินการตามระเบียบอำนาจของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่

ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาในประเด็นการใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาดินทำกินของเกษตรกรไทยทั้งประเทศนั้น ข้อกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมได้มีที่ดินทำกิน ควรปรับปรุงให้เอื้อต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม โดยเฉพาะการดำเนินของหน่วยงานรัฐที่ทำการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินขอเกษตรกร ให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม แต่ส่วนใหญ่การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมมักผิด

วัตถุประสงค์ โดยส่วนใหญ่ดำเนินงานลักษณะเกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินในธุรกิจที่พหุภาคย์ต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ที่ไม่มีสหิทธิครอบครองที่ดินได้ครอบครองที่ดินอย่างถูกกฎหมาย

การเปลี่ยนผู้ครอบครองที่ดินโดยต้องห้ามตามกฎหมาย เป็นต้น ถือได้ว่ารัฐบาลเลือกใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมายนี้ประสบผลสำเร็จ แม้จะเป็นเรื่องที่มีขั้นตอนความยุ่งยากพอสมควร แต่ก็ใช่วิธีการที่ได้ผลที่จะได้ที่ดินมาปฏิรูปที่ดิน และการนำที่ดินมาจัดให้ในรูปกลุ่มก็จะเป็นมาตรการที่จะทำให้ป้องกันเกษตรกรขายที่ดินต่อไปในอนาคตได้ แต่ก็ต้องเสริมสร้างให้กลุ่มมีความเข้มแข็งสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดเป็นอาชีพรายได้ที่มั่นคง จึงยังเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องสนับสนุนให้กลุ่มมีการเติบโตและเข้มแข็ง เพื่อเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยรัฐในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเหมาะสม

การบริหารจัดการให้ประชาชนและสมาชิกเครือข่ายได้มีที่ดินทำกิน แม้ว่าจะได้รับที่ดินและงบประมาณมาดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกเครือข่ายที่ร่วมเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินทำกิน แต่ทว่า การจัดการปัญหาที่ดินทำกิน การดำเนินการแก้ปัญหา ยังมีเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นเพราะว่าการดำเนินการต่างๆต้องเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ซึ่งหน่วยงานและองค์กรต่างๆของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ องค์กรเครือข่ายผู้เคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินทำกินไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง และปัญหาที่เกิดขึ้นยังต้องอาศัยอำนาจเด็ดขาดจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

แต่เนื่องจาก สิ้นสุดอำนาจลง มีการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การใช้อำนาจเด็ดขาดตามมาตรา ๔๔ ที่ใช้ ไม่สามารถดำเนินการได้และภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หน่วยงานต่างๆ จำเป็นจะต้องปฏิบัติตามและให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ส่งผลให้การดำเนินงานตามที่ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ เรียกร้องปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการต่างๆ ด้วยความล่าช้านำไปสู่การปัญหาการบริหารจัดการที่ดินให้แก่สมาชิกในจังหวัดนครราชสีมา

หน่วยงานรัฐที่ดำเนินการ ให้เหตุผลว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับการจัดลำดับให้มีความสำคัญและเร่งด่วน เมื่อพิจารณาว่าคณะรัฐบาลได้มีการกำหนดบทบาทผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓<sup>๑</sup> ซึ่งเป็นการกำหนดสำระความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาการเกษตร และยังสามารถกำหนดเรื่องการจัดการและการบริหารที่ดินไว้เป็นพิเศษ ในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ คือ มาตรา ๒๕๘ ที่กำหนดว่า “ให้จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ที่ดินอย่างเป็นระบบ” ซึ่งบทบัญญัตินี้แม้จะไม่ใช่นโยบายสาธารณะ

<sup>๑</sup>“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” (๖ เมษายน ๒๕๖๐). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก, น. ๑-๙๐.

ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเฉพาะก็ตาม แต่ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ ให้ความสำคัญด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากสภาพปฏิรูปแห่งชาติ ที่มุ่งมั่นในการปฏิรูปภาคเกษตรตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยสอดคล้องตามประเด็นการปฏิรูปที่ ๓ คือการปฏิรูปด้านกลไกและ การบริหารจัดการ ข้อที่ ๑ กลไกทางกฎหมาย กฎระเบียบ และสถาบันอื่น ๆ โดยเสนอว่าควรปรับปรุง กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร<sup>๒</sup> ซึ่งแนวทางต่อไปของการใช้กระบวนการทำงานนิติบัญญัติ คือ การพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ได้จัดกิจกรรมประชุมสมาชิกเครือข่ายโดยเชิญบุคลากรของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สปก. มาอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกและองค์กรเครือข่ายเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินแก่สมาชิกเกษตรกรและกลุ่มเครือข่าย ควบคู่กับการเปิดเวทีรับฟังปัญหาความต้องการของสมาชิก การสะท้อนผลการดำเนินงานหลังปฏิรูปที่ดินทำกิน การจัดกิจกรรมทางการเกษตรที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และการจัดกิจกรรมทางการเกษตรที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย โดยเฉพาะการครอบครองสิทธิในที่ดินทำกิน ซึ่งหน่วยงานรัฐโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สปก. หน่วยงานรัฐเครือข่ายร่วมรับฟัง พร้อมเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินร่วมกัน และจัดทำข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล

ส่งผลให้กลุ่มมีการดำเนินการศึกษาข้อมูลอย่างละเอียดถึงวิธีการที่สามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดไว้แต่ทว่าในทางปฏิบัติปัญหาการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐมีผลต่อการดำเนินการมีการปรับเปลี่ยนผู้นำองค์กรอยู่เสมอๆ ส่งผลต่อการดำเนินการขึ้นตอนตามระเบียบและข้อกฎหมายกำหนดการทำได้ยาก โดยเฉพาะการร่วมมือกับหน่วยงานเข้ามาสำรวจจริงวัดจัดการปฏิรูปพื้นที่จัดแบ่งพื้นที่และออกเอกสารสิทธิให้แก่สมาชิกแต่ละรายและสร้างความร่วมมือกับชุมชนโดยรอบพื้นดินปฏิรูปที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจึงทำได้ยาก ส่งผลให้การเคลื่อนไหวและแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของกลุ่มดำเนินการด้วยความล่าช้า

จึงมีการศึกษาวิจัยร่วมกับนักวิชาการ จัดทำข้อเสนอแนะพร้อมกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นระยะ ร่วมกิจกรรมกับกลุ่มต่างเพื่อเรียกร้องให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ทั้งยังข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเพิ่มเติมให้รัฐบาลนำไปพิจารณา โดยการส่งเสริมการใช้ที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมอย่างถูกเป้าหมายและปฏิบัติให้สอดคล้องกับเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้แต่ละครอบครัว เกษตรกรมีที่ดินทำการผลิตอย่างเพียงพอตามความสามารถด้านแรงงานและทุนรอนของตน กลุ่มได้นำเสนอผลการใช้ที่ดินทำกิน ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกและชุมชนล้อมพื้นที่ ช่วยรักษาระบบนิเวศชุมชน

<sup>๒</sup>สภาพปฏิรูปแห่งชาติ, วาระปฏิรูปที่ ๑๑ : ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๘), หน้า ๓๒-๓๓.

การจัดกิจกรรมปฏิรูปที่ดิน การจัดทำแผนผังที่ดินทำกิน พื้นที่สำหรับพัฒนาวัดพัฒนาโรงเรียน รวมถึงกิจกรรมต่างๆภายในพื้นที่เชื่อมโยงกับการมีส่วนร่วมกับกิจกรรมเกษตรกรในชุมชน การนำเสนอผลงานและลดข้อขัดแย้งความเห็นต่างระหว่างดำเนินกิจกรรมของกลุ่มเครือข่ายส่งผลให้ได้รับการยอมรับจากสังคมและชุมชนและจัดตั้งองค์กรภายใต้การกำกับดูแลของคณะสงฆ์จังหวัดนครราชสีมาแสดงผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินและการจัดการเชิงพุทธ



ภาพที่ ๔.๔ ผู้วิจัยร่วมสำรวจพื้นที่ปฏิรูปที่ดินทำกิน และผลการช่วยรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมชุมชน

แต่แนวทางที่จะทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นมีข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการ ได้แก่

๑) การผลักดันให้โครงการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายหรือโครงการระดับชาติในการพัฒนาชนบท โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ประสานงานและดำเนินการให้สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

๒) ออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อมิให้มีการทิ้งที่ดินว่างเปล่า โดยยังมีได้ทำประโยชน์ และเป็นการตรึงราคาที่ดิน และการปรับปรุงการเรียกเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือนให้อยู่ในอัตราก้าวหน้า ตามขนาดการถือครองที่ดินและการทำประโยชน์เพื่อให้ผู้ที่ถือครองที่ดินมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมและ เป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ของที่ดินเพิ่มมากขึ้น และสอดคล้องกับปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา

สรุปได้ว่า ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา โดยการเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินทำกินเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค เรียนรู้สภาพปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน กลุ่มได้เคลื่อนไหวเรียกร้องเกี่ยวกับการกระจายสิทธิที่ดินทำกิน แม้ได้ที่ดินทำกิน แต่ส่วนใหญ่ดำเนินการไม่สำเร็จ เนื่องจากการดำเนินงานต้องให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และหน่วยงานรัฐ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

สปก. ดำเนินการแก้ปัญหาที่ดินทำกินล้าช้า ได้เข้ามาอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกและองค์กรเครือข่ายเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินแก่สมาชิกเกษตรกรและกลุ่มเครือข่าย ควบคู่กับการเปิดเวทีรับฟังปัญหาความต้องการของสมาชิก การสะท้อนผลการดำเนินงานหลังปฏิรูปที่ดินทำกิน การจัดกิจกรรมทางการเกษตรที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

#### ๔.๒.๑ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับสภาพความเป็นจริงในการใช้ที่ดินของเกษตรกร

การบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการใช้ที่ดินของเกษตรกร เมื่อมองวิถีการเกษตรในสังคมไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ระบบสังคมไทยที่ผ่านการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาอย่างยาวนานจนกระทั่งมาเปลี่ยนแปลงการปกครองในปัจจุบันนั้น เศรษฐกิจแบบทุนนิยมมีกระแสความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ส่งผลให้ประชาชนหลายกลุ่มต้องการสิทธิถือครองที่ดิน ที่ดินบางพื้นที่ถูกถือครองส่งต่อมาในตั้งแต่อำนาจการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช การอนุญาตให้ประชาชนมีสิทธิครอบครองที่ดิน มองปัญหาจากการออกกฎหมายที่ดินรื้อถอนสิทธิบางประการเพื่อสร้างความเป็นธรรมและกระจายการถือครองที่ดิน และประชาชนสมัยนั้นก็เคลื่อนไหวต่อต้าน เช่น กรณีของการกำหนดสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๓๔ ของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๐๒ ก่อนที่มาตรานี้จะได้ใช้บังคับนั้น แม้จะได้มีการรื้อฟื้นกฎหมายเรื่องนี้หลายครั้ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จโดยไม่อาจผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งรวมทั้งการพิจารณาภาษีก้าวหน้าในการถือครองที่ดินด้วยเช่นเดียวกัน

การออกกฎหมายเพื่อครอบครองที่ดินในยุคปัจจุบันกฎหมายต่างๆ เพื่อต่อกลุ่มทุนและกลุ่มผู้มีอำนาจเพื่อให้ได้ครอบครองที่ดินส่วนการออกกฎหมายเอื้อต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินและสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในรูปแบบของเกษตรกรรมมีจำนวนน้อยมาก และเกษตรกรมักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการครอบครองที่ดินจากนั้นนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงให้กลุ่มทุนได้เข้ามาครอบครองที่ดินของเกษตรกรอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการออกกฎหมายเพื่อให้กลุ่มทุนต่างชาติได้เข้ามาครอบครองที่ดินของประเทศไทย ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถถือครองที่ดินได้เนื่องจากขาดทุนทรัพย์และขาดอำนาจในการต่อรองดังนั้นเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาคจึงเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิและเรียกร้องให้มีการแก้กฎหมายปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน

ปัญหาที่เกิดจากแนวคิดกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ซึ่งต้องการให้มีการกระจายการถือครองจึงเป็นอีกหลักฐานหนึ่ง que แสดงให้เห็นว่า ไม่ว่าจะกฎหมายจะกำหนดเอาไว้ได้อย่างไร แต่ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่สามารถใช้กฎหมายนั้นให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา มีการสนับสนุนงบประมาณให้หน่วยงานรัฐได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินแก่เกษตรกรเป็นเงินจำนวนมาก แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เมื่อเกิดการเปลี่ยนรัฐบาล เปลี่ยนผู้บริหารองค์กรรัฐ ปัญหาที่เริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ และหากตัวผู้บัญญัติกฎหมายที่ออกมานั้นไม่เข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงหรือคาดไม่ถึง



ปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น ย่อมทำให้ปัญหาที่แท้จริงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างตรงประเด็น

การจัดที่ทำกินให้แก่เกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น กำหนดมาตรการหลายประการที่ต้องการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมของประชากร ควรกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมให้สามารถมีที่ดินทำกิน มีที่ดินสำหรับชุมชนทุกชุมชนคล้ายกับเงินกองทุนหมู่บ้านรองรับการพัฒนาประเทศที่ต้องการให้ภาคการผลิตระดับชุมชน เชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรม รวมถึงการแก้ปัญหการพัฒนาเมือง และการพัฒนาทางอุตสาหกรรมที่นำไปสู่การปั่นราคาที่ดินให้เพิ่มสูงขึ้นเกินความเป็นจริง

ประกอบกับความต้องการที่ดินของนักลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เริ่มรุกรานพื้นที่การเกษตรกรรมมากขึ้น และความล้มเหลวในการทำการเกษตร ทำให้เกษตรกรจำเป็นต้องขายที่ดินของตนเองเพื่อค่าตอบแทนซึ่งจะทำให้ตนเองสามารถอยู่ได้ และต้องหันไปเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรแทน จึงทำให้เกษตรกรเหล่านี้เสียที่ดินทำกินไป

ปัญหาเหล่านี้เริ่มต้นจากแนวความคิดที่ว่า "ที่ดินคือทุนทางเศรษฐกิจ" โดยความเข้าใจของประชาชนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประชาชนส่วนหนึ่งอาจต้องการที่ดินเพียงเพื่อการลงทุนเพื่อประทังชีวิตให้อยู่ได้ ในขณะที่หลายส่วนมองว่าลักษณะการเป็นต้นทุนของที่ดินย่อมรวมถึงการเป็นสินค้าได้ด้วย กล่าวคือ มองเห็นกำไรจากการเก็งราคาที่ดิน และการซื้อขายที่ดิน และบางส่วนก็มองว่าที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่ย่อมทำให้ได้มาซึ่งเงินเพื่อใช้ในการลงทุน ทั้งทางตรงโดยการขายที่ดินในลักษณะของการเป็นสินค้า และการใช้ที่ดินเป็นหลักประกันในการกู้ยืมผ่านวิธีการจำนองตามกฎหมาย เพราะระบบกรรมสิทธิ์ย่อมคุ้มครองสิทธิของปัจเจกเป็นสำคัญ

เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ซึ่งเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิและเรียกร้องให้มีการแก้กฎหมายปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน ได้เสนอแนวทางปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับสภาพความเป็นจริงในการใช้ที่ดินของเกษตรกรในปัจจุบัน มิใช่จะเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะกับกฎหมายปฏิรูปที่ดิน แต่ยังสัมพันธ์กับกิจกรรมอื่นกับการสร้างผลผลิตทางการเกษตร การใช้ที่ดินและอุปกรณ์ทางการเกษตรต้องมีกฎหมายที่เอื้อและสนับสนุนกิจกรรมทางการเกษตรหลังมีที่ดินสำหรับใช้ทำเกษตรกรรม เพราะเหตุว่า การทำการเกษตรในปัจจุบันนี้เกษตรกรจำต้องพึ่งพาอุปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อการเก็บเกี่ยวและเพิ่มผลผลิต นอกจากนี้ยังต้องพึ่งพาปุ๋ย และยาปราบศัตรูพืช ซึ่งหากเกษตรกรไม่ดำเนินการจัดหาสิ่งจำเป็นเหล่านี้มาใช้ในการเพาะปลูก ผลผลิตทางการเกษตรย่อมไม่สามารถที่จะมีมูลค่า และคุณภาพเทียบเท่าคู่แข่งชั้นทางการค้าได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของการแข่งขันแบบทุนนิยม ต้องมีกฎหมายช่วยคุ้มครองดูแลการทำเกษตรของเกษตรกรไทย

ปัญหาเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเกษตรของเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค เน้นพึ่งพาตนเองและบริโภคภายในชุมชนปฏิรูปที่ดินทำกิน แต่ผลผลิตทางการเกษตรจำนวนมากก็ต้องการขายสร้างรายได้ให้เป็นเงินเหลือเก็บ ทั้งนี้เกษตรกรจะต้องแข่งขันกับกลุ่มทุนนิยม ที่เป็นบริษัทขนาดใหญ่ซึ่งทำธุรกิจสินค้าเกษตร ทางเลือกของเกษตรกรจึงมีสองทางคือ

ประการที่หนึ่ง เกษตรกรเลือกที่จะแข่งขันทั้งที่ไม่มีวันที่จะชนะกลุ่มทุนขนาดใหญ่ได้ แต่จำเป็นต้องทำเพื่อรักษาอาชีพและความเป็นอยู่ของตนเอง แนวทางนี้เกษตรกรจะต้องลงทุนกับเครื่องมือ เครื่องมือ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นทางการเกษตร ซึ่งหากไม่สามารถจัดหาได้ด้วยเงินทุนของตนเองก็จะต้องไปกู้หนี้ยืมสินมาเพื่อใช้ในการลงทุน โดยอาจจำเป็นต้องมีการใช้ที่ดินเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน ซึ่งก็จะทำให้เกษตรกรจะต้องมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้น และสถานการณ์นี้กลายเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้เป็นการทั่วไป และการมีหนี้สินมากจนไม่สามารถชำระได้นี้ก็จะป็นต้นเหตุในการที่เกษตรกรจะสูญเสียที่ดินต่อไป

ประการที่สอง เกษตรกรจะต้องยอมรับเอากระแสของกลุ่มทุนนิยมโดยบริษัทขนาดใหญ่เหล่านี้มาเป็นที่พึ่ง โดยการทำการเกษตรเพื่อตอบสนองต่อตลาดผลิตรกรเกษตรของบริษัทขนาดใหญ่ วิธีการนี้เกษตรกรอาจไม่จำเป็นต้องกู้หนี้ยืมสินมากเท่ากับวิธีการแรกเพราะจะได้อาศัยเทคโนโลยีจากกลุ่มทุนเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ลักษณะการเกษตรแบบทุนนิยมนี้เกษตรกรจะต้องปลูกพืชผลทางการเกษตรเชิงเดี่ยวภายใต้ข้อกำหนดของบริษัท ซึ่งโดยปกติจะเรียกทางเทคนิคว่า "เกษตรพันธะสัญญา" อันจะนำมาซึ่งการทำลายระบบนิเวศน์ในเชิงการเพาะปลูก โดยจะคำนึงถึงเฉพาะการฟื้นตัวของสภาพทรัพยากรดินเองไม่ได้ จะรอฟ้ารอฝนตามธรรมชาติไม่ได้ สิ่งที่จะต้องการทำคือ การเพิ่มผลผลิตเพื่อตอบสนองต่อตลาดให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงจำเป็นต้องมีการใช้สารเคมีต่าง ๆ ในการผลิตเพิ่มมากขึ้น ซึ่งกระบวนการในการใช้สารเคมีอย่างมากมาย ซึ่งรวมไปถึงการใช้ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และอุปกรณ์ที่จำเป็นต่าง ๆ นอกจากจะเป็นการทำให้ระบบสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของมนุษย์ถูกทำลายแล้ว ยังเป็นการทำลายสภาพความเป็นอยู่แบบเดิมของเกษตรกร และจะเป็นดาบสองคมที่ทำลายความมั่งคั่งอย่างยั่งยืนของเกษตรกรด้วย

ดังนั้น เมื่อมองการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการใช้ที่ดินของเกษตรกร วิธีการเกษตรในสังคมไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันยังคงรอความหวังจากผู้มีอำนาจปกครอง รอความหวังจากรัฐบาลช่วยดำเนินการให้ความความหวังนั้นเกิดขึ้นจริง และเมื่อความหวังไม่เกิดขึ้นจริง การเคลื่อนไหวเรียกร้องก็ตามมาให้เกิดการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นมา เพื่อให้เกิดการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินไปยังเกษตรกร "ผู้ไร้ที่ทำกิน" โดยมีได้พิจารณาถึงพื้นฐานว่า เกษตรกรเหล่านี้มีข้อจำกัดทั้งความรู้ในการบริหารการเกษตรในลักษณะของการตอบสนองต่อกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ก็ย่อมส่งผลเป็นธรรมดาต่อเกษตรกรกลุ่มดังกล่าวในความเสี่ยงที่จะสูญเสียที่ดินไปจากปรากฏการข้างต้นสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ ดังนี้

“ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ”<sup>๓</sup>

<sup>๓</sup>สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

“เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะ ความยุ่งยากทั้งในเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็น อย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด”<sup>๔</sup>

“วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกร มีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผล เกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำต้อง ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น”<sup>๕</sup>

“การสนับสนุนให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนได้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ด้วยการจัดระบบการ ถือครองที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินของรัฐ และการใช้ที่ดินให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเลี้ยงชีพ สร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตและครอบครัว”<sup>๖</sup>

“ปัญหาจากการจัดระบบการถือครองที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่มีความสำคัญกับ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกร เนื่องจากมีเกษตรกรจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง”<sup>๗</sup>

“ที่ดินที่ใช้ประกอบการเกษตรส่วนหนึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของนายทุน เกษตรกรจึงต้องตก เป็นผู้เช่าที่ดินจากนายทุนและต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินควร ในขณะที่เกษตรกรอีก ส่วนหนึ่งต้องเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ และไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิต”<sup>๘</sup>

“ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งในพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการ และนอกพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรได้ ทำให้เกษตรกรและประชาชนที่มีได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดความเดือดร้อน”<sup>๙</sup>

“มาตรการในการจัดสรรที่ดินของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ ทำให้ที่ดินของรัฐตกไปอยู่ใน ความครอบครองของกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มเครือญาติเจตนาารมณห์ที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

<sup>๔</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๔ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๕</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๓ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๖</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๖ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๗</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๕ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๘</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๒ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๙</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๙ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

เกษตรกรรมคือ การจัดระเบียบทางสังคมเกี่ยวกับการนำที่ดินของรัฐมาจัดระบบการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเท่าเทียมและ เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ”<sup>๑๐</sup>

“การปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมาย ส่งผลให้เกษตรกรรายใหม่ที่จะเข้าสู่แหล่งที่ดินไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิรูปที่ดินที่ต้องเข้ามารับภาระเกินสมควร เมื่อเกษตรกรรายเดิมเป็นผู้ก่อให้เกิดหนี้ขึ้น เกษตรกรรายเดิมก็ควรที่จะต้องมีส่วนที่ชำระหนี้ขึ้น หากไม่ชำระหนี้ก็ควรใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลต่อไป และเมื่อเกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์แล้วต้องนำที่ดินมาดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรรายใหม่โดยไม่มีภาระผูกพันในที่ดิน”<sup>๑๑</sup>

“การรวมกลุ่มผู้มีปัญหาไร้อินทรมากินรวมกลุ่มผู้สนใจปัญหาเหมือนกันซึ่งหมายถึงนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาประชาชนในสังคมไทยได้เข้ามารวมกลุ่มเคลื่อนไหว ยึดหลักการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร สภาประชาชน ๔ ภาค ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หน่วยงานในสังกัดเป็นผู้ดำเนินการ”<sup>๑๒</sup>

“การแบ่งสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรในขั้นต้นควรให้เป็นไปตามเนื้อที่เกษตรกรถือครองอยู่เดิมให้มากที่สุด ไม่ว่าจะโดยเจ้าของที่ดินเอง หรือโดยการเช่า ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่กำหนดไว้ พื้นที่อาจจะลดลงไปบ้างตามสภาพภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้น ๆ และจัดสรรที่ดินการครอบครองที่ดินที่ถูกตัดตามกฎหมายรวมถึง การกำหนดแนวทางในเขตปฏิรูปที่ดินทำกินของเครือข่ายที่ได้วางแผนร่วมกันโดยการสนับสนุนของสำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ออกเอกสารสิทธิให้ครบทุกแปลง”<sup>๑๓</sup>

“การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ควรให้เป็นไปตามความต้องการของเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค เน้นพึ่งพาตนเองและบริโศกภายในชุมชนปฏิรูปที่ดินทำกินและให้สอดคล้องกับสภาพเดิมของท้องถิ่น กิจกรรมทางการเกษตรชุมชนให้มากที่สุด และจัดชุมชนให้อยู่เป็นกลุ่มเพื่อความปลอดภัย และสร้างพลังชุมชนทางการเกษตรทำให้การลงทุนในด้านการจัดการสาธารณูปการ เช่น น้ำสะอาด ไฟฟ้า ฯลฯ ถูกลดด้วย”<sup>๑๔</sup>

“จัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้านรวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค เน้นพึ่งพาตนเองและบริโศกภายในชุมชนปฏิรูปที่ดินทำกิน และเชื่อมโยงไปถึงกิจกรรมรูปแบบสหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างกว้างขวางแท้จริง”<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๐</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๑ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๑๑</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๒ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๑๒</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๐ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๑๓</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๓ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๑๔</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๗ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๑๕</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๘ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

“การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ภายในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินทำกินเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค และชุมชนเน้นพึ่งพาตนเองและบริโศกภายในชุมชนปฏิรูปที่ดินทำกิน ได้ดำเนินการจัดระบบชลประทาน คมนาคม และ บริการ สาธารณูปการต่าง ๆ และจัดการ บำรุงรักษา”<sup>๑๖</sup>

“ในระยะแรกการพัฒนาปฏิรูปที่ดินทำกินสมาชิกของเครือข่ายได้ดำเนินการและจัด กิจกรรมในลักษณะของลงทุนด้วยตนเองภายหลังมีหน่วยงานจากภายนอกองค์กรต่างๆเข้ามา สนับสนุนการพัฒนาปฏิรูปที่ดินทำกินทำให้มีแหล่งน้ำและมีน้ำประป่าน้ำบาดาลต่างๆได้ใช้สามารถ พึ่งพาตนเองได้อย่างเหมาะสม”<sup>๑๗</sup>

“การจัดที่ดินทำการเกษตรจะต้องคำนึงถึงการขยายตัวของประชากรในชุมชนใน อนาคตด้วย การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินทำกินยังเชื่อมโยงเกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้เนื่องจาก เครือข่ายได้มีการปลูกป่าและการตัดไม้จำเป็นจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายความร่วมมือกับ หน่วยงานรัฐกิจกรรมต่างๆจึงจะทำให้เกิดรายได้สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินทำกินช่วยส่งเสริมรายได้ ให้แก่สมาชิกที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ดังนั้น ป่าไม้ชุมชนควรร่วมมือกับชุมชนแห่งนี้ ใช้เป็นที่สำรอง สำหรับการทำมาหากินชุมชนอื่นในอนาคตได้”<sup>๑๘</sup>

“การปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่ จะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วในระยะเวลา ประมาณ ๒-๓ ปี เพื่อให้เกษตรกรเห็นผลผลิต โดยไม่ชักช้า เมื่อมองปัญหาจากจากเครือข่ายซึ่ง ดำเนินการเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินทำกินมาเป็นระยะเวลายาวนานผ่านรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และรัฐบาลที่มาจากการเผด็จการมีอำนาจเบ็ดเสร็จแต่การดำเนินการต่างๆเพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับ ใช้เพื่อต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินก็ดำเนินการไปด้วยความยากลำบากผลสำเร็จ ที่เกิดจากการเคลื่อนไหวมีเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับการดำเนินงานของกลุ่มมาอย่างยาวนาน”<sup>๑๙</sup>

**สรุปได้ว่า** ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับสภาพความเป็นจริงในการใช้ที่ดิน ของเกษตรกรประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึง เป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่เกษตรกรที่ดินที่ใช้ ประกอบการเกษตรส่วนหนึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของนายทุน เกษตรกรจึงต้องตก เป็นผู้เช่าที่ดินจากนายทุนและต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินควรในขณะที่เกษตรกรอีกส่วนหนึ่ง ต้องเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ และไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมายทำให้ขาดความมั่นคงใน ชีวิต วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดจึง เป็นหลักการสำคัญในการแก้ปัญหาให้กับเกษตรกร ส่งเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ได้รวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายและเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินทำกินมีการจัดกิจกรรมทางการเมืองการ แสวงพลังเรียกร้องที่ดินทำกินต่อรัฐบาลเป็นระยะระยะ แต่เกษตรกรบางส่วนรวมกลุ่มกันเข้าจับจอง

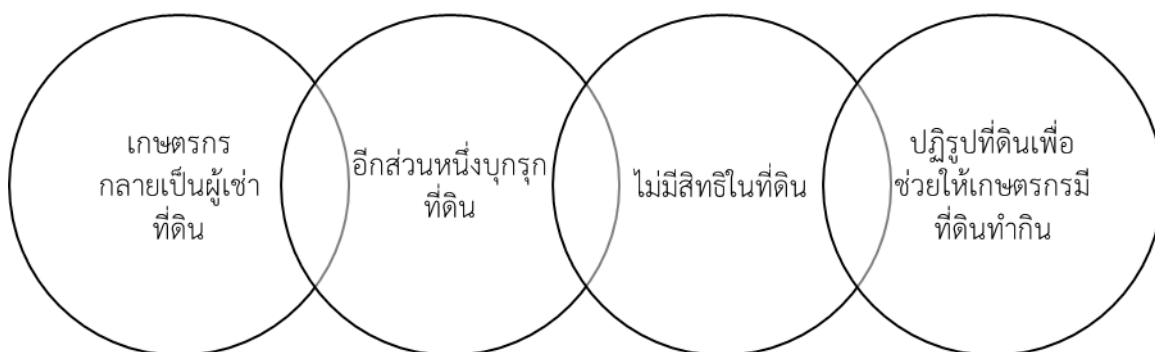
<sup>๑๖</sup>สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๔ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๑๗</sup>สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๖ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๑๘</sup>สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๗ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๑๙</sup>สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๕ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๖.

พื้นที่ว่างเปล่าหรือพื้นที่สาธารณะที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จัดตั้งเป็นชุมชนเล็กๆเชิงสัญลักษณ์แสดงให้รัฐได้เห็นและตระหนักถึงการพัฒนาที่ดินเพื่อให้เกษตรกรได้เข้าทำกินถูกต้องตามกฎหมายมีกฎหมายรองรับเหมือนกับการอนุญาตให้กลุ่มทุนต่างๆได้เข้ามาครอบครองที่ดินของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดในระยะสั้นและระยะยาวและป้องกันการถ่างโอนสิทธิ์ที่ดินทำกินไปยังกลุ่มทุนการถือครองที่ดินของเกษตรกรอาจมีลักษณะเข้าใช้ประโยชน์แต่ไม่มีสิทธิ์ในการถือครองเคลื่อนย้ายให้สิทธิ์แก่ผู้อื่น จะก่อให้เกิดรูปแบบการปฏิรูปที่ดินทำกินแก่เกษตรกรในระยะยาวภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



แผนภาพที่ ๔.๑ ความสัมพันธ์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินของเกษตรกร

#### ๔.๒.๒ ปัญหาการทำความเข้าใจเรื่องสิทธิเชิงเดียวกับสิทธิส่วนรวม

ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมาสัมพันธ์กับปัญหาการทำความเข้าใจเรื่องสิทธิเชิงเดียวกับสิทธิส่วนรวมการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการออกโฉนดที่ดินมาเป็นเอกสารสิทธิ์อาจจะเป็นที่มาของปัญหาประการหนึ่งของการทำความเข้าใจ "สิทธิเชิงเดี่ยว" กับ "สิทธิส่วนรวม" ของเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค และชุมชนเนื่องจากการเรียกร้องที่ดินทำกินและการดำเนินกิจกรรมเพื่อให้รัฐบาลได้ออกกฎหมายและแก้ไขปัญหเกี่ยวกับที่ดินทำกินนั้นกิจกรรมต่างๆดำเนินการในรูปแบบของภาพรวมปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรในประเทศไทยจำแนกตามภาคต่างๆ

การขอรับงบประมาณจากรัฐบาลจึงดำเนินการภายใต้งบประมาณของรัฐบาลทั้งประเทศการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินทำกินจึงออกในรูปแบบของสิทธิเชิงเดียวกับสิทธิส่วนรวม สมาชิกเครือข่ายเป็นเจ้าของร่วมกัน กิจกรรมที่จัดขึ้นอาจเชื่อมโยงไปยังสิทธิของชุมชนที่พึงมีต่อเอกสารสิทธิ์ในที่ดินทำกินที่ได้รับจากรัฐบาล การใช้ที่ดินทำกินร่วมกันกับชุมชนอื่นๆในพื้นที่ ซึ่งทั้งหมดนี้จำเป็นต้องสร้างความรู้และความเข้าใจร่วมกัน

การสร้างเชื่อมั่นเป็นรากฐานสำคัญในเรื่อง 'สิทธิเชิงเดี่ยว' และออกกฎหมายปิดกั้นสิทธิในการใช้พื้นที่ของส่วนรวม เพื่อตอกย้ำแนวคิดทรัพย์สินเอกชนบนพื้นฐานการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในชื่อ "โฉนดที่ดิน" และการสถาปนาความศักดิ์สิทธิ์ของระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนรายบุคคล

เพื่อตอบสนองต่อ "การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบทุนนิยม"<sup>๒๐</sup> ทำให้การครอบครองที่ดินในลักษณะที่เป็น "ทุนทรัพย์" ทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องนิยมมากกว่าการใช้ที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ทางตรงและการอยู่อาศัย

โดยหลักการดังกล่าวอธิบายได้ว่า เมื่อรัฐใช้นโยบายในการจัด "สิทธิในทรัพย์สิน" เป็น "กรรมสิทธิ์" และรับรองด้วย "โฉนดที่ดิน" ทำให้ความสำคัญของกรรมสิทธิ์ในฐานะที่เป็นสิทธิเด็ดขาด มีความสำคัญมากกว่าสิทธิประการอื่น ๆ และก่อให้เกิดความเข้าใจบางประการที่ส่งผลต่อการสูญเสียที่ดินไปของเกษตรกร กล่าวคือ การใช้ที่ดินของเกษตรกรเพื่อการเพาะปลูกนั้น โดยปกติเกษตรกรจะต้องการที่ดินปริมาณมากเพื่อการเพาะปลูกให้ได้ผลผลิตที่มากเพียงพอต่อความต้องการ ในบางระยะเวลาที่ดินนั้น ๆ จะต้องใช้ในการเพาะปลูก และในขณะที่บางเวลานอกฤดูการเกษตรที่ดินแปลงดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามพืชที่ปลูก ย่อมหมายความว่าพื้นที่ทางการเกษตรต้องใช้ที่ดินเป็นสำคัญ แต่การผลิตจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นต้องอิงอยู่กับฤดูกาลเพาะปลูก ซึ่งแตกต่างจากสังคมแบบอุตสาหกรรมที่มองว่า ที่ดินจะต้องก่อให้เกิดผลประโยชน์ตลอดเวลา

กล่าวคือ การทำอุตสาหกรรมนั้นที่ดินจะถูกใช้เพื่อการผลิตตลอดทั้งปี นอกจากการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตแล้ว ที่ดินในแบบของการมองในเชิงพาณิชย์จะต้องใช้เพื่อการเป็นที่อยู่อาศัยเป็นสำคัญ จึงไม่จำเป็นต้องใช้อาณาบริเวณที่มากการเกษตรสำหรับการถือครองของเอกชนหนึ่งราย ในการเกษตรนั้นสิทธิเด็ดขาดเช่นกรรมสิทธิ์อาจไม่ใช่เรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณาไปกว่าการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูกเท่านั้น แต่ในสังคมเมืองที่ดินจะเป็นที่ยึดโยงบุคคลเพื่อให้เกิดความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ และเป็นต้นทุนทางการพาณิชย์ประการหนึ่ง

กรรมสิทธิ์จึงเป็นเรื่องสำคัญ หรืออาจกล่าวได้ว่า ในมุมมองของการเกษตรนั้น ที่ดินเป็นที่ใช้ประโยชน์ แต่ในมุมมองของพาณิชย์ที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าในตัวมันเอง (แม้ว่าจะไม่มีการใช้ประโยชน์ก็ตาม) ซึ่งตามกฎหมายนั้นก็จำแนกกรรมสิทธิ์เป็นสองแบบด้วยกัน คือกรรมสิทธิ์รายเดี่ยวกับกรรมสิทธิ์รวม เช่น ที่ดินแปลงเดียวโดยเจ้าของคนเดียวก็จะมีกรรมสิทธิ์รายเดี่ยว แต่หากเป็นอาคารชุด ก็จะมีกรรมสิทธิ์รวม คือทุกคนมีกรรมสิทธิ์ร่วมกัน เพื่อการใช้สอยประโยชน์ร่วมกัน

ในแนวทางการคุ้มครองสิทธิในการถือครองที่ดินของประเทศไทยในภาพรวมกลับพบว่า รัฐบาลไทยเน้นการให้ความสำคัญกับกรรมสิทธิ์รายเดี่ยวของเอกชนมากกว่า โดยสังเกตได้จากในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (๒๕๖๖-๒๕๖๐) นโยบายในสาขาการเกษตรและชลประทาน ซึ่งต้องการจัดที่ทำกินให้แก่เกษตรกรนั้น หน้า ๕๑ มีข้อความว่า "ส่วนในด้านระบบถือครองที่ดินนั้น นโยบายในด้านนี้คือ เร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเองกับทั้งป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนตลอดจนให้ความเป็นธรรมและความมั่นใจในเสถียรภาพแก่ผู้เช่าที่ดิน โดยขยายและเร่งรัดงานของกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรขยายและปรับปรุงโครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร และดำเนินมาตรการเป็นพิเศษที่จะช่วยเหลือ

<sup>๒๐</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, "มิติชุมชน วิธีคิดท้องถิ่นด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร", รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๔๔), หน้า ๒๓๓.

เกษตรกรผู้มีรายได้น้อย"<sup>๒๑</sup> การจัดที่ทำกินในลักษณะการให้กรรมสิทธิ์เชิงเดี่ยวแก่ประชากรภาค การเกษตรอาจเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้ในความเป็นจริง เมื่อคำนึงถึง ภาระหน้าที่ที่จะตามมาจากการครอบครองที่ดินนั้น เช่น หากเกษตรกรมีที่ดินกรรมสิทธิ์อยู่ ๒๐ ไร่ และต้องใช้เพื่อการเกษตร ก็ต้องมีการใช้เงินปริมาณมากเพื่อการลงทุน ซึ่งเกษตรกรที่ยากจนย่อมไม่มี ความสามารถในการลงทุนเช่นว่า และแนวคิดในการมีสิทธิเด็ดขาดในที่ดินย่อมนำไปสู่การขายที่ทำกิน เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินในการใช้จ่ายและดำรงชีวิต รวมตลอดถึงการลงทุนเพื่อการเพาะปลูกต่อไป ทำให้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็จะเปลี่ยนมือจากเกษตรกรไปยังบุคคลอื่น ด้วยเหตุนี้ เครือข่ายประชาชนภาค อีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ได้จัดกิจกรรมสร้างการเรียนรู้แก่สมาชิกเครือข่ายได้เข้าใจถึงการ มีเอกสารสิทธิ์ครอบครองที่ดินทำกินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินรวมถึงการครอบครองที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ในพื้นที่อื่นๆ ซึ่งเกษตรกรจะต้องเรียกร้องและเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้ที่ดินทำกินร่วมกันเป็นการรวมกลุ่ม รับทราบปัญหาและเคลื่อนไหวแก้ไขปัญหามาผลที่ได้อาจจะได้ในลักษณะสิทธิเชิงเดียวกับสิทธิส่วนรวม เข้าใช้ที่ดินทำกินใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรในภาพรวมของชุมชน



ภาพที่ ๔.๕ แกนนนำถวายเป็นข้อมูลแก่ผู้วิจัยเกี่ยวกับปัญหาสิทธิในที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินทำกิน

จากปรากฏการข้างต้นสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ ดังนี้

“การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับมาจากรัฐบาลที่ดินบางแปลงจะมอบให้แก่สมาชิกที่ร่วม เคลื่อนไหวไม่มีที่ดินทำกินแต่ที่ดินบางแปลงจะต้องจัดสรรให้เป็นที่ดินของส่วนรวมเพื่อให้สมาชิกได้ใช้ ประโยชน์ร่วมกัน ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถ บางส่วนนำไปให้บุคคลอื่น ไม่

<sup>๒๑</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของประเทศไทย”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย, ๒๕๓๕), หน้า ๒๕.



ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดย พหุติกรรมใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น ของการนำไปแสวงหาผลประโยชน์อื่นไม่ได้”<sup>๒๒</sup>

“สมาชิกในชุมชนแม้ได้รับสิทธิในการครอบครองแต่การปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างอื่นๆหรือ การพัฒนาในเชิงธุรกิจขนาดใหญ่จะต้องมีการประชุมและวางแผนในการจัดสร้างแต่ทั้งนี้กิจกรรม ต่างๆมักอยู่ในรูปแบบของการประชุมปรึกษาหารือกันอยู่อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ในรูปแบบการพัฒนาปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดการทำกินอย่างยั่งยืนต่อไป ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือน ที่อยู่อาศัยยุงฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ใช้ ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น”<sup>๒๓</sup>

“เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินแล้วเกษตรกรต้องปฏิบัติตาม ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน”<sup>๒๔</sup>

“กำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจะต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองเต็ม ตามความสามารถจะนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำ ประโยชน์ไม่ได้หากเกษตรกรที่ฝ่าฝืน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วย การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมปฏิบัติ เกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน”<sup>๒๕</sup>

“สิทธิการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม รวมตลอดถึง การจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืน จากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกร ผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอ แก่การครองชีพและเครือข่าย ประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค หรือสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ”<sup>๒๖</sup>

“สิทธิเชิงเดี่ยวแม้สมาชิกจะได้รับสิทธิในการครอบครองที่ดินและการทำกิจกรรมต่างๆใน ที่ดินแต่สมาชิกไม่ควรมอบหมายหรือถ่ายโอนจำหน่ายแจกไปยังบุคคลอื่นที่มีได้ร่วมเคลื่อนไหว หรือไม่เคยเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชนเครือข่ายแห่งนี้ ในลักษณะเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความ ยินยอม จากสมาชิกผู้ได้รับสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม รวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยได้รับค่าเช่าที่ดิน และการทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการอำพรางการเช่า”<sup>๒๗</sup>

“เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค กำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมติรัฐมนตรี

<sup>๒๒</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๒ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๒๓</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๓ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๒๔</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๒๕</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๕ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๒๖</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๘ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๒๗</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๖ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรวมตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดินของเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค”<sup>๒๘</sup>

“ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินนั้น ในส่วนที่เกินกว่า ๒๐ ไร่ ๔๗ หรือถ้าเจ้าของที่ดิน ประสงค์ขายที่ดินทั้งหมดก็สามารถทำได้ แต่ควรดำเนินการภายใต้มติของคณะกรรมการที่รับรู้ร่วมกันของเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ซึ่งจะส่งผลให้ไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางด้านข้อกฎหมายหรือปัญหาความขัดแย้งกับสมาชิกเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ในกลุ่มอื่นๆที่ต้องการเปลี่ยนแปลงผู้ถือสิทธิ”<sup>๒๙</sup>

“เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาคเป็นผู้เลือกเกษตรกร ซึ่งได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรวม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรเหมือนกับเกษตรกรทั่วไป”<sup>๓๐</sup>

“คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม มีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม ได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม เพื่อดำเนินการกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม เฉพาะในกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ สมาชิกในชุมชนก็สามารถดำเนินการได้เพียงแต่รูปแบบการดำเนินการนั้น จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้เท่านั้น”<sup>๓๑</sup>

“การใช้ที่ดินร่วมกันในชุมชนเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค จะกำหนดข้อตกลงตกลงร่วมกันภายในกลุ่มเครือข่าย กฎเกณฑ์ทางสังคมที่พัฒนาให้กลุ่มคนร่วมกันจัดการทรัพยากร การจัดการทางเศรษฐกิจ สังคมและอื่น ๆ โดยกลุ่มคนมีความสัมพันธ์ทางสังคมร่วมกัน มีวัฒนธรรมร่วมกันจำเป็นต้องจัดการร่วมกัน โดยชุมชนได้สร้างข้อตกลงหรือกติกาในการจัดการทรัพยากรเศรษฐกิจ สังคม”<sup>๓๒</sup>

“สิทธิการใช้ที่ดินโดยการจัดทำฐานข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค มีสิทธิครอบคลุมถึงที่ดินส่วนบุคคล ที่อยู่อาศัย ที่ดินทำการเกษตรกรรม ที่สาธารณะที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันจะเห็นได้จากการจัดทำเป็นสำนักงานโรงเรียนสำหรับทำกิจกรรมร่วมกันทั้งยังมีสำนักสงฆ์ที่สร้างขวัญและกำลังใจสร้างศรัทธาแก่สมาชิกในชุมชนเป็นแกนนำทางจิตวิญญาณให้แก่สมาชิกในชุมชนแห่งนี้ซึ่งพระสงฆ์เป็นผู้ที่เคยร่วม

<sup>๒๘</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๙ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๒๙</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๗ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๓๐</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๔ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๓๑</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๐ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๓๒</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๒ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖.

เคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินทำกิน จึงสามารถเป็นส่วนหนึ่งของพลังศรัทธาในการสร้างพลังให้แก่สมาชิกในชุมชน”<sup>๓๓</sup>

“คณะกรรมการเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาคจะตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ที่จะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานที่ดินทำกิน ตลอดจนติดตามการดำเนินงานที่ดินทำกินในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และอาจเป็นสมาชิกชุมชนเสมา”<sup>๓๔</sup>

“ชุมชนเสมามีการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดการระบบการผลิตร่วมเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเอง และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์และกำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรน้ำให้ยั่งยืน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาและปฏิรูปที่ดินทำกินเพื่อการเกษตรและการจัดกิจกรรมอื่นๆให้เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกรในชุมชน”<sup>๓๕</sup>

“ชุมชนเสมาและชุมชนเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ได้รับมีสิทธิได้รับที่ดินทำกินจะต้องจัดตั้งตัวแทนเป็นคณะกรรมการชุมชนขึ้นเพื่อกระทำการแทนในนามของชุมชน ประกอบด้วย กรรมการที่เลือกตั้งกันเองภายในชุมชนอย่างน้อยเก้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน และให้กรรมการเลือกกันเองเป็นประธานคนหนึ่งหากชุมชนใดรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือหมู่คณะอื่น ให้คณะผู้ทำการแทนทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการชุมชน”<sup>๓๖</sup>

**สรุปได้ว่า** ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมาเชื่อมโยงกับปัญหาการทำความเข้าใจเรื่องสิทธิเชิงเดียวกับสิทธิส่วนร่วม เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินแล้วเกษตรกรต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจะต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกร มีการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิต โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเอง และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์และกำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรน้ำให้ยั่งยืนนอกจากนี้การได้รับมีสิทธิได้รับที่ดินทำกินจะต้องจัดตั้งตัวแทนเป็นคณะกรรมการชุมชนขึ้นเพื่อกระทำการแทนในนามของชุมชน เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และระเบียบที่หน่วยงานของรัฐได้ประชุมและชี้แจงก่อนมอบเอกสารติดที่ดินทำกินให้แก่สมาชิกเครือข่าย และสมาชิกเครือข่ายต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทำกินภายใต้ความร่วมมือตามแผนงานที่เครือข่ายได้จัดทำขึ้นร่วมกัน โดยเฉพาะแผนงานเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติการจัดกิจกรรมเกษตรตามแบบเศรษฐกิจพอเพียงการจัดการเชิงพุทธที่เน้นพึ่งพาตนเองได้

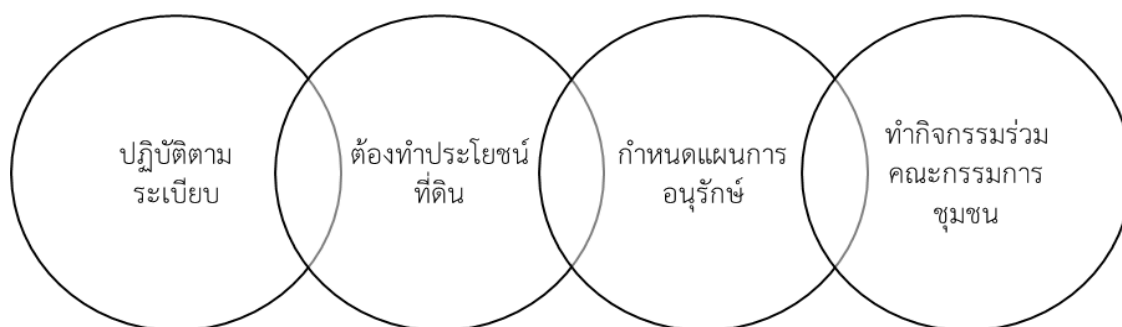
<sup>๓๓</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๑ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๓๔</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๓ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๓๕</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๕ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๓๖</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๗ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๖.

อย่างเหมาะสม ผลจากการดำเนินงานยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนรอบข้างให้เกิดการพึ่งพาอาศัยกัน ในเขตปฏิรูปและเขตเกษตรกรรมของชุมชน และมีตัวแทนของสมาชิกชุมชนรอบข้างเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้และการทำกิจกรรมของชุมชนให้เกิดการเอื้อประโยชน์กันและกัน ดังแผนภาพที่ ๔.๒



แผนภาพที่ ๔.๒ ความสัมพันธ์ปัญหาความเข้าใจเรื่องสิทธิเชิงเดียวกับสิทธิส่วนรวม

#### ๔.๒.๓ ผลกระทบจากการขาดที่ดินทำกินซึ่งนำไปสู่การบุกรุกที่ดิน

การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรในสังคมไทยการเคลื่อนไหวต่างๆ ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเนื่องจากรัฐบาลมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินแก่เกษตรกรด้วยความล่าช้าและขาดการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมชัดเจนส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของเกษตรกรอย่างต่อเนื่องเป็นพลวัตทั้งรูปแบบการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการรวมกลุ่มเพื่อบุกรุกที่สาธารณะที่ดินว่างเปล่า ก่อให้เกิดปัญหาที่มีความเชื่อมโยงอย่างซับซ้อนกับหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของเรื่องผลกระทบจากแนวคิดแบบทุนนิยมต่อการใช้ทรัพยากรที่ดินและการดำเนินการเกษตรแบบธุรกิจ อันเชื่อมโยงกับระบบกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่นำไปสู่การประเมินราคาของที่ดินให้เป็นจำนวนเงิน และแม้แต่ผลกระทบจากนโยบายในภาครัฐเองตามนโยบายปฏิรูปที่ดิน ที่ส่วนหนึ่งนั้นต้องการขจัดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยไม่ได้เน้นการดำเนินการกระจายที่ดินของเอกชน จึงทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินมิได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินอย่างแท้จริง<sup>๓๗</sup>

การเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินทำกินของเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ประเด็นหนึ่งที่มีมีการหยิบยกขึ้นมาเสนอต่อรัฐบาลและหน่วยงานรัฐให้พิจารณาเสมอ เมื่อมีการครอบครองที่ดินของเกษตรกรในที่ของรัฐ ที่สมาชิกบางกลุ่มมีการร่วมกลุ่มบุกรุกที่ดินรัฐ และกลุ่มก็ตระหนักถึงการบุกรุก พร้อมยกประเด็นทางกฎหมาย อธิบายว่า การบุกรุกตาม

<sup>๓๗</sup> อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์, *โครงการสถาบันศึกษานโยบายที่ดิน*, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๒), หน้า ๒-๓.

กฎหมายจะต้องมีองค์ประกอบของการ "เข้าไป"เพื่อถือ "การครอบครอง" หรือ "รบกวนการครอบครอง"<sup>๓๘</sup> มีข้อพิงสงเกตว่า "การครอบครองปรปักษ์" ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายนั้น มีความใกล้เคียงกันเป็นอย่างมากกับ "การบุกรุก" โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ บัญญัติว่า "บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์" ซึ่งเมื่อสังเกตให้ดีก็จะพบว่ากฎหมายมาตรานี้ใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนว่า ...ครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่น... "เพราะในความเป็นจริงแล้ว ไม่มีทรัพย์สินใดที่ไม่มีเจ้าของ หากจะกล่าวถึงสังหาริมทรัพย์ก็มีเพียงทรัพย์นอกพาณิชย์ เช่น สายลม แสงแดด และทรัพย์ที่อยู่ในรูปของที่ทิ้งแล้ว เช่น ขยะซึ่งเจ้าของทรัพย์สละการครอบครองเท่านั้นที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ในขณะที่อสังหาริมทรัพย์นั้นจะมีเจ้าของเสมอ กล่าวคือที่ดินในประเทศไทยนี้คงแบ่งเป็นที่ดินสองประเภทเท่านั้น คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน จึงเป็นไปได้เลยที่จะมีใครครอบครองที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีเจ้าของ กฎหมายจึงต้องใช้คำว่า ...ทรัพย์สินของผู้อื่น... ซึ่งโดยปกติการครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่น ในกรณีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าของทรัพย์ที่แท้จริงนั้น มีความสุ่มเสี่ยงอยู่มากที่จะเป็น "การบุกรุก" ตามกฎหมายอาญาดังที่ได้กล่าวมา ทั้งนี้แนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวกับเรื่องการครอบครองปรปักษ์ ยืนยันหลักการชัดเจนว่าการครอบครองปรปักษ์นั้นจะเกิดขึ้นได้ก็แต่ในอสังหาริมทรัพย์ที่มีเจ้าของเท่านั้น

สมาชิกเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาคส่วนหนึ่งแสดงการบุกรุกในลักษณะการครอบครองปรปักษ์ในที่ดินของรัฐจึงไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากกฎหมายห้ามเอาไว้ อย่างไรก็ดี การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐ ด้วยเหตุผลทางข้อกฎหมายดังกล่าว การเรียกร้องที่ดินทำกินในลักษณะร่วมกลุ่มรื้อพื้นที่รัฐ พื้นที่วางเปล่าไม่ผู้เข้าทำประโยชน์ ดำเนินการสองประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง สมาชิกต้องแสดงการเข้าทำกินและแสดงการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประการที่สอง สมาชิกต้องการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น โดยเฉพาะสมาชิกต้องเป็นผู้เกษตรกร

อาจกล่าวได้ว่ากรณีที่เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินไปไม่ว่าโดยเหตุใดก็ตาม และก่อให้เกิดปรากฏการณ์การเข้าไปครอบครองที่ดินอื่น จนเป็นที่เข้าใจว่าเป็นการบุกรุกนั้น จะต้องพิจารณาบริบทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น เรื่องเงื่อนไขเวลา ในกรณีที่เป็นที่ดินเอกชนว่าจะเข้าข่ายของการ

<sup>๓๘</sup> มาตรา 362 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า "ผู้ใดเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น เพื่อถือการครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทั้งหมด หรือแต่บางส่วน หรือเข้าไปกระทำการใด ๆ อันเป็นการรบกวนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของเขาโดยปกติสุข ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"

ครอบครองปรปักษ์ได้หรือไม่ นอกเหนือจากกรณีที่กฎหมายไม่รับรองสิทธิของผู้ครอบครองและทำให้บุคคลดังกล่าวต้องตกเป็นผู้ “บุกรุก” แล้ว เรายังอาจต้องพิจารณาบริบทที่มีความซับซ้อนมากขึ้นไปอีก หากต้องการสร้างกฎหมายที่คุ้มครองกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่ดินทำกิน เช่น การพิจารณาถึงเหตุและปัจจัย หรือที่มาของการบุกรุกนั้น ว่ามีสาเหตุที่แท้จริงมาจากอะไรเพื่อที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

การเรียกร้องให้ปรับแก้กฎหมายที่ดินทำกินของเกษตรกรโดยไม่ใช้กฎหมายเป็นเพียงไม้บรรทัดวัด หรือเป็นสูตรคณิตศาสตร์ที่ช่วยหาคำตอบเท่านั้น มิเช่นนั้นมุมมองในเรื่อง “บุกรุก” ก็คงยังคงเป็นวาทกรรมที่เราพูดอยู่เรื่อย ๆ โดยไม่ได้พิจารณาว่าแท้จริงแล้ว “บุกรุก” กับ “ครอบครองปรปักษ์” มีพรมแดนที่ทับซ้อนกันอยู่ แต่เมื่ออธิบายด้วยกฎหมายคนละฉบับ และพิจารณาบนเงื่อนไขที่แตกต่างกัน สิ่งที่เกิดกฎหมายก็กลายเป็นถูกกฎหมายได้ เช่นเดียวกัน ในปัจจุบันการเข้าไปในที่ดินรัฐคงเป็นการ “บุกรุก” เสมอ แต่บริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ให้สิทธิแก่เกษตรกรทำกินในที่ดินของรัฐได้ การบุกรุกที่ดินของรัฐในบางกรณีก็ยังคง เป็นการครอบครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่สามารถทำได้เช่นกัน จากปรากฏการณ์ข้างต้นสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ ดังนี้

“เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ได้นำเสนอปัญหาจากการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยยึดตามเขตตำบลหรืออำเภอ ทำให้บางพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมจะเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องถูกกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยและครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่มีหลักฐานการครอบครองที่ดินได้รับความเดือดร้อน”<sup>๓๙</sup>

“เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค จัดเวทีระดมความคิดเห็นปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกร พร้อมระบุปัญหาจากการที่มีการกำหนดขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติงานไว้ หลายขั้นตอน โดยแต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบ การประสานความร่วมมือกันระหว่างกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) และการเคร่งครัด ในการปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ จึงเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งเกษตรกรทำได้เพียงเท่านั้น”<sup>๔๐</sup>

“การออกเอกสารรับรองเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย ต้องดำเนินการขั้นตอนของกฎหมายและมีปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) ที่อาจมีไม่เพียงพอ ซึ่งไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่ต้องบริการประชาชน ที่ยื่นขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และเอกสาร ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินทำให้เกิดความล่าช้า ในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และเอกสาร ส.ป.ก. ให้แก่ประชาชน”<sup>๔๑</sup>

<sup>๓๙</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๔๐</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๔ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๔๑</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๖ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

“ปัญหาเกิดจากการที่ประชาชนที่อยู่อาศัยและครอบครองทำประโยชน์ที่ดินใน เขตปฏิรูปที่ดิน ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับที่ดินบริเวณที่ตนครอบครองนั้นเป็นที่ดินประเภทใด อยู่ในพื้นที่ดำเนินการหรือนอกพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียนต่อหน่วยงานต่าง ๆ”<sup>๒</sup>

“ปัญหาที่เกิดจากการทับซ้อนของแนวเขตปฏิรูปที่ดินและแนวเขต ที่สาธารณประโยชน์ แนวเขตที่ป่าสงวนแห่งชาติ และแนวเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นปัญหาการทับซ้อน ของแนวเขตที่ดินของรัฐ เป็นปัญหาที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องประสานความร่วมมือกันในการ ดำเนินการแก้ไข ปัญหาดังกล่าว”<sup>๓</sup>

“สาเหตุของการบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ออกบังคับใช้เกี่ยวกับที่ดินของรัฐและมาตรการการคุ้มครองดูแลรักษาที่ดินของรัฐ บางครั้งชุมชนโดยรอบไม่เข้าใจกระบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่าย”<sup>๔</sup>

“เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค เข้าสภาการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุก หรือผู้บุกรุกที่ดินของรัฐโดยผลของกฎหมาย ในลักษณะของการอยู่อาศัยทำกินมาก่อนการประกาศสงวนหวง ห้ามที่ดินของรัฐแต่ละประเภท แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิการครอบครองไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ผู้มีสิทธิในการแจ้งการครอบครองไม่ได้มาแจ้งตามกำหนดระยะเวลา ที่ทางราชการได้ กำหนดไว้ จึงมีผลให้ ตกเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ”<sup>๕</sup>

“ผู้บุกรุกโดยผลของกฎหมายไม่ได้มีเจตนา และจงใจทำความเสียหายให้แก่ที่ดินของรัฐ แต่การที่เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ตกเป็นผู้บุกรุกเนื่องจากไม่ได้มาแจ้งสิทธิการครอบครองก่อนการประกาศเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ ดังนั้น รัฐจึงต้องหามาตรการที่เหมาะสมและเป็นธรรมเพื่อบังคับใช้แก่ผู้บุกรุกที่ตกเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐโดยผลของกฎหมาย”<sup>๖</sup>

“ประชาชนในพื้นที่ขาดที่ดินทำกิน หาที่ดินทำกินไม่ได้ ขาดบุคลากรที่เข้ามาแนะนำ และที่สำคัญยังขาดความรู้ในการขับเคลื่อนการทำงานภาคการเกษตรการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรยังมีปัญหาจึงต้องบุกรุก เพียงเพื่อให้มีเพียงที่ดินทำกินเป็นของตนเอง”<sup>๗</sup>

“รัฐควรมีนโยบายในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่อยู่และที่ทำกิน โดยกำหนดแนวทางร่วมกับเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค จัดทำวิธีการปฏิบัติเกิดเป็นรูปธรรมที่สามารถนำไปยึดถือปฏิบัติทั้งทบทวนแผนแม่บทในทุกระดับโดยคำนึงถึงสิทธิและประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและสังคม ควบคู่กับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และการ

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๓ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๓</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๗ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๔</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๕ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๕</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๒ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๖</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๘ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๗</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๑ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖.

จัดการสิ่งแวดล้อม แก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดินทำกินภาคประชาชน จัดการปัญหาการถือครองที่ดินและที่ทำกินในเขตที่ดินสงวนหวงห้ามและกรณีที่ดินที่ราษฎรเข้าไปทำกิน ก่อนมีการประกาศเป็นเขตที่ดินสงวนหวงห้าม”<sup>๔๘</sup>

“ปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือการถือครองที่ดิน อันเกิดจากการประกาศทับซ้อนที่ทำกินของราษฎร รัฐควรริบเร่งตรวจสอบสิทธิให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ทั้งนี้รัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สอบสิทธิ โดยการนำพยานหลักฐานอื่น ๆ อาทิเช่น ตอไม้ พันธุ์ไม้ มาสอบสิทธิได้ ไม่ใช่จากภาพถ่ายทางอากาศเพียงอย่างเดียว”<sup>๔๙</sup>

“เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค เคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินทำกินของเกษตรกรก่อน เร่งแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกิน โดยภาครัฐต้องมีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง พร้อมทั้งการกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิด เพื่อให้กฎระเบียบเกิดประสิทธิผลในมาตรการการป้องกันการบุกรุกที่ดิน อีกทั้งการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไข เพื่อให้เกิดความร่วมมือบนหลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง ตลอดจนผลประโยชน์ของสาธารณชน”<sup>๕๐</sup>

“กระบวนการ รูปแบบและวิธีดำเนินการต่าง ๆ ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิที่ดินทำกิน การอนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาแหล่งต้นน้ำและการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า ควรใช้แนวทางสันติวิธี โดยไม่เลือกปฏิบัติ ควรละเว้นการใช้กำลังและอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วมและการรับผิดชอบต่อสังคม ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการที่ตกลงกันได้ สุดท้ายทุกคนต้องเคารพและอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียม”<sup>๕๑</sup>

“ปัญหาการทำอาชีพเกษตร จากการเป็นหนี้ เพราะความจำเป็นในการใช้เงิน นำไปสู่การจำนอง ขายที่ดิน จนสูญเสียที่ดินที่อยู่อาศัย บ้างไม่บุกรุกป่าก็เข้ามาเป็นอยู่อาศัยทำมาหากินเป็นคนจนเมือง แม้รัฐจะให้ที่ดิน สปก. แต่เกษตรกรก็กลับเข้าสู่วัฏจักรเดิม เป็นการแก้ปัญหาแบบไม่รู้จะหยุดเลือดที่ไหลให้หยุดอย่างไร”<sup>๕๒</sup>

“ปัญหาที่ดิน เอกสารสิทธิ์กระจุกตัวกับคนส่วนน้อยผลกระทบเกษตรกรรายย่อยสูญเสียที่ดิน เกษตรกรคนจนอยู่อย่างผิดกฎหมายและถูกจับกลุ่มเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ทางออกของเรื่องนี้ หัวใจของการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นธรรม สร้างให้เกิดการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรคนจน มีธนาคารที่ดินกระจายที่ดินด้วยมาตรการทางภาษี สร้างระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน หรือที่ดินทำกิน ต้องทำให้เกษตรกรหลุดจากวงจรอุบาท”<sup>๕๓</sup>

**สรุปได้ว่า** เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ได้นำเสนอผลกระทบจากการขาดที่ดินทำกินซึ่งนำไปสู่การบุกรุกที่ดิน เกิดจากปัญหาจากการประกาศกำหนด

<sup>๔๘</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๓ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๔๙</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๐ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๕๐</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๒ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖.

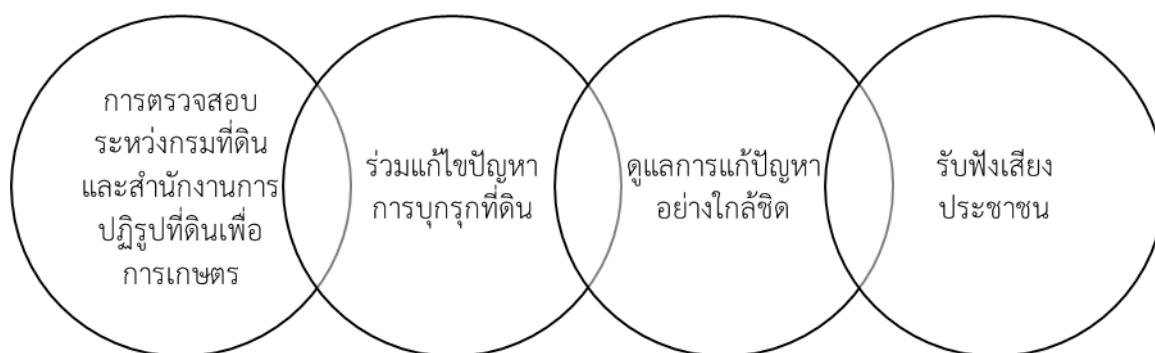
<sup>๕๑</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๙ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๕๒</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๖ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๕๓</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๗ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๖.



เขตปฏิรูปที่ดินโดยแต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบ การประสานความร่วมมือกันระหว่างกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และการเคร่งครัดปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าสิ่งของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่อาจมีไม่เพียงพอ ซึ่งไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่ต้องบริการประชาชนที่ยื่นขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกิน ภาครัฐต้องมีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง พร้อมทั้งการกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิด ในการประกาศเขตเป็นที่ดินของรัฐควรมีการสำรวจพื้นที่ก่อน และรับฟังเสียงประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ ตรวจสอบติดตาม และป้องกัน เพื่อให้กฎระเบียบเกิดประสิทธิผลในมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดิน อีกทั้งการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไข เพื่อให้เกิดความร่วมมือบนหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องตลอดจนผลประโยชน์ของสาธารณชน เริ่มต้นดำเนินการตรวจสอบที่ดินว่างเปล่าที่ดินราชพัสดุที่ดินที่ไม่มีการเข้าทำประโยชน์และเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อให้สาธารณชนได้ถูกรับรู้และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์ทางการเกษตรและเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาที่ดินการแก้ไขปัญหาที่ดินเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน อีกทั้งยังจัดเวทีภาคประชาสังคมในระดับจังหวัดในระดับชุมชนเพื่อให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรที่ดินในการวางแผนบุกรุกที่ดินสาธารณะบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องรักษาและป้องกันการบุกรุกที่ดิน ซึ่งเครือข่ายได้มีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและมีประสบการณ์ในการดูแลที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับงบประมาณมาจากภาครัฐและมีส่วนร่วมกับกิจกรรมเครือข่ายในการดูแลปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ดินของรัฐ ควบคู่กับการรับฟังปัญหาจากประชาชนเกี่ยวข้องกับการไม่มีที่ดินทำกินแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินซึ่งเริ่มต้นจากความร่วมมือระหว่างประชาชนเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมกับการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเสนอต่อรัฐบาลเพื่อให้ออกเป็นกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนทั่วประเทศ ดังแผนภาพที่ ๔.๓



แผนภาพที่ ๔.๓ กระบวนการแก้ปัญหาผลกระทบขาดที่ดินทำกินต้นเหตุการบุกรุกที่ดิน

### ๔.๓ ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

การศึกษานี้เน้นไปที่ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ของเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค บ้านโสกแจ้ง ม.๘ ตำบลเสมา อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา เนื่องจากขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเกิดจากปัจจัยภายในของเกษตรกรเอง ปัญหาพื้นฐาน ได้แก่ สภาพทั่วไป สภาพเศรษฐกิจความสัมพันธ์ทางสังคม วิถีชีวิต และวัฒนธรรมชุมชน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอก เข้าไปเกื้อหนุน ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชนภาคอีสาน หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกฎหมายนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น

รูปแบบและวิธีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายมีลักษณะการรวมพลังของกลุ่มที่มีความต้องการแก้ปัญหาความยากจนแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินรวมถึงการสร้างพลังในการท้าทายอำนาจรัฐ การนำเสนอแนวทางร่วมมือเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกรทั้งประเทศภายใต้ภาคีเครือข่ายทั้ง ๔ ภาคโดยมีจุดเริ่มต้นจากการพัฒนาและปรับปรุง การดำเนินวิถีชีวิตของเกษตรกรภายใต้รูปแบบวิถีชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียงก่อนนำไปสู่การเรียกร้องเพื่อยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลเพื่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินทำกินแก่เกษตรกร มีดังนี้

จุดเริ่มต้นแก้ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร มีรูปแบบและวิธีการออกเอกสารสิทธิทำกินในพื้นที่ว่างเปล่า ออกเป็นโฉนด ส.ป.ก. และ น.ส.๓ แต่ถ้าว้า เมื่อทำกินในที่ดินที่รัฐมอบให้ เกษตรกรก็มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำ สำหรับอุปโภค-บริโภค และใช้ทำการเกษตร และในพื้นที่ดินทำกินพื้นดินมีความสมบูรณ์ต่ำถึงปานกลาง มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะเน้นปลูกข้าว แต่แล้ง ขาดน้ำ ปลูกไม้ผล คือ มะม่วง ปลูกผักสวนครัว เช่น ผักชี ผักบุ้ง คื่นช่าย มะเขือ เป็นต้น

ส่งผลต่อแนวคิดการแก้ปัญหาความยากจน แก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน แก้ปัญหาการใช้ที่ดินทำกิน ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ภายใต้การขับเคลื่อน สภาเครือข่ายประชาชนอีสาน (สอศ.) สภาประชาชน ๔ ภาค ตำบลเสมา อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา ได้เรียนรู้การสร้างพลัง การระดมความคิดเห็นนำเสนอข้อมูลต่อรัฐบาล โดยรวมกลุ่มเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนที่แท้จริงที่ต้องเกิดขึ้นจากรากฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นที่รู้จัก รู้จริง ต้นเหตุแห่งปัญหา และได้กำหนดแนวทางการแก้ไขด้วยตนเองโดยรัฐ คือ ผู้ร่วมอุดหนุนส่งเสริมตามแนวนโยบาย เพื่อรักษาอาการป่วยการฟื้นฟู และการสร้างภูมิคุ้มกันให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืนตามแนวทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ได้แสดงเจตนารมณ์ในการขับเคลื่อนเพื่อจะปลดปล่อยพันธนาการบ่วงโซ่ปัญหาความยากจนของเกษตรกรที่มีต้นเหตุจากระบบทุนนิยมพยายามยึดเหยียด เพียงหวังให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์และอำนาจ จนทำลายวัฒนธรรม และวิถีชีวิตที่ดั้งเดิมแบบดั้งเดิมให้สูญหาย นำไปสู่ความเสื่อมแห่งคุณธรรมและศีลธรรมอันดีด้วยอาศัยการจัดทำธรรมนูญเป็นแผนที่นำทางสร้างความเข้มแข็ง และแก้ปัญหาความยากจนแบบยั่งยืน

#### ๔.๓.๑ แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อจัดที่ดินทำกินของเกษตรกร

##### ๑. การจัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ดินทำกินของบ้านโสกแจ้ง ม.๘ ตำบลเสมา

ภายหลังจากการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ขัดแย้ง ในพื้นที่ทำกินปัจจุบันของบ้านโสกแจ้ง ม.๘ ตำบลเสมาเกษตรกรรื้อฟื้นความเข้มแข็งของชุมชนให้กลับมาบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในแนวทางที่ดินทำกิน เพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินทำกินจากบทเรียนของการไร้ที่ดินทำกิน

เกษตรกรจัดสรรที่ดินใน ๒ ด้านหลัก ๆ เพื่อความมั่นคงในการถือครอง และยึดโยงความสัมพันธ์ในชุมชนไว้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ด้านการเกษตรกรรมในการทำกินของเกษตรกรยากจน โดยแบ่งพื้นที่ทำกินของชุมชนเป็น

(๑) ด้านพื้นที่ทำกิน ซึ่งถือครองสิทธิการใช้สำหรับเกษตรกร จัดสรรเป็นแปลง ๆ ละประมาณ ๑ ไร่ ๒ งาน โดยให้สิทธิกับเกษตรกรในการจัดสรรการใช้ประโยชน์โดยเกษตรกรบางรายใช้เป็นทั้งที่อยู่อาศัย และที่ทำกิน และหรือเกษตรกรบางรายจัดสรรเป็นที่ดินทำกินเพียงอย่างเดียว

(๒) พื้นที่สาธารณประโยชน์ จัดสรรเป็นพื้นที่ป่าชุมชนของเกษตรกร ซึ่งในพื้นที่ส่วนรวมของเกษตรกร เป็นพื้นที่ทั้งเพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ พื้นที่ประชุม สำหรับการจัดการพูดคุย เช่น การจัดการปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ การประชุมเพื่อการระดมทุนการต่อสู้ และพื้นที่ศาลเจ้าที่ของชุมชน จัดสรรไว้สำหรับรองรับการเป็นครอบครัวขยาย และเป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรมทางสังคมร่วมกันของชุมชน เช่น การทำบุญประจำปี เป็นต้น นอกจากนี้ ในพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน โดยเฉพาะพื้นที่ป่าชุมชนการจัดการดูแลพื้นที่จะทำร่วมกัน เกษตรกรจะมีข้อตกลงร่วม เช่น การไม่ตัดต้นไม้ทุกชนิด แต่มีเว้นบ้างเช่น การนำกิ่งไม้เล็กในการประกอบพิธีสืบชะตา พิษบางชนิด เช่น ฝาง ซึ่งมีคุณสมบัติทำยา ก็จะอนุญาตให้ใช้เพียง เล็กน้อย ห้ามนำไปขาย

และมีการจัดทำแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อจัดที่ดินทำกินของเกษตรกรที่แจ้งความประสงค์ต้องการมีที่ดิน หลังได้รับงบประมาณจากรัฐบาลและหลังจากการระดมทุนจากสมาชิกเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค จะได้รับการจัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ดินทำกินของบ้านโสกแจ้ง ม.๘ ตำบลเสมา เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของสมาชิกเครือข่ายประชาชนอีสาน (สอส.) สภาประชาชน ๔ ภาค ที่ได้เรียกร้องให้รัฐบาลจัดหาที่ดินทำกิน ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับสภาเครือข่ายประชาชนอีสาน (สอส.) สภาประชาชน ๔ ภาค ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สภาเครือข่าย ประชาชนอีสาน (สอส.) สภาประชาชน ๔ ภาค จึงมีระเบียบการเข้าถือครองและทำประโยชน์ที่ดินเพื่อถือปฏิบัติเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันในการดำเนินการช่วยเหลือสมาชิกสภาฯ ตามมติคณะรัฐมนตรี ให้สมาชิกได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จึงมีระเบียบการและกติกาการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ดินทำกินที่จัดสรร ดังนี้

๑. ให้สภาเครือข่ายประชาชนอีสาน (สอส.) สภาประชาชน ๔ ภาค จัดที่ดินทำ กินให้กับสมาชิกตามบัญชีรายชื่อสมาชิกที่ผ่านการอบรมตามหลักสูตร “ศูนย์เรียนรู้ เศรษฐกิจพอเพียง สภาประชาชน ๔ ภาค” โดยจัดให้อยู่รวมกันเป็นกลุ่ม แปลงที่ดิน อยู่ติดกัน สามารถสร้างชุมชนหรือศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ ขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้

๒. การอนุมัติรายชื่อสมาชิกเริ่มจากมติที่ประชุมใหญ่สมาชิกระดับจังหวัด เป็นการนำเสนอรายชื่อและยืนยันการเข้าร่วมกิจกรรมและการเข้ารับการอบรมหลักสูตรจาก ทางสภาฯ โดยสมาชิกในจังหวัดในที่ประชุมยืนยันและตรวจสอบเบื้องต้นกันเอง

๓. ในการยืนยันรายชื่อสมาชิกในระดับจังหวัดนั้น คณะกรรมการบริหารจังหวัด

๔. สมาชิกทุกคนเข้าร่วมประชุมใหญ่สภาเครือข่ายประชาชนอีสาน (ส.ส.) ส ประชาชน ๔ ภาค มีมติที่ประชุมใหญ่ยืนยัน รับรองสมาชิกเป็นราย แล้วนำเสนอประช สภา

๕. สมาชิกที่ผ่านการรับรองจากมติที่ประชุมใหญ่ ประธานสภาฯ ลงชื่อรับรอง เพื่อเป็นการอนุมัติการเข้าถึงโครงข่ายประโยชน์ในที่ดิน

๖. ที่ดินที่สมาชิกเข้าถึงโครงข่ายประโยชน์ที่ทาง สปก. เป็นผู้จัดหามาให้ขึ้นอยู่กับ ความพึงพอใจของสมาชิกในที่ประชุมระดับจังหวัดมีมติเห็นพ้องต้องกันไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ของจำนวนสมาชิกเป็นผู้เลือก โดยคณะอนุกรรมการที่ดินจังหวัดเป็นผู้ยืนยัน รับรอง

๗. สมาชิกที่ได้รับการอนุมัติเข้าถึงโครงข่ายและทำประโยชน์ในที่ดิน ต้องทำประโยชน์ ในที่ดินตามการจัดการรูปแบบที่ดินตามแนวนโยบาย การสร้างเศรษฐกิจพอเพียงที่ทาง สภาฯกำหนดไว้ และทำกิจกรรมบนที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกันในกลุ่มอย่างต่อเนื่อง ชยันชันด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต

๘. สมาชิกที่เข้าถึงโครงข่ายและทำประโยชน์ในที่ดินทุกคน จะต้องปฏิบัติตนให้เป็น ไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ทางสภาฯ กำหนดไว้โดยเคร่งครัดและต่อเนื่อง

๙. หากทางสมาชิกขาดการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ทางสภาฯจัดสรรให้เป็นเวลา ๓ เดือน ทางสภาฯ จะมีมติที่ประชุมใหญ่ให้ยึดที่ดินและทรัพย์สินคืนสภาฯ และมีมติที่ ที่ประชุมใหญ่สภาฯ จะจัดสรรที่ดินให้สมาชิกรายอื่นต่อไป

๑๐. หากสมาชิกฝ่าฝืนไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ทางสภาฯจัดสรรให้ ไม่เข้า ใช้ ร่วมกิจกรรมในกลุ่ม และกระทำการให้กลุ่มและทางสภาฯ เสื่อมเสีย เสียหาย ทั้งทาง ทั้งทางเศรษฐกิจและด้านอื่นๆ สมาชิกผู้นั้นจะต้องได้รับการลงโทษ ตามลักษณะความเสียหายโดยมติที่ประชุมใหญ่ ดังนี้

๑๐.๑ ความเสียหายเล็กน้อย ให้ว่ากล่าวตักเตือน

๑๐.๒ ความเสียหายปานกลาง ให้ชดเชยค่าเสียหายและคาดโทษ

๑๐.๓ ความเสียหายมาก ให้ชดเชยค่าเสียหายและลดตำแหน่งหน้าที่

๑๐.๔ ความเสียหายรุนแรงมาก และกระทำผิดซ้ำซาก ให้ยึดที่ดินและทรัพย์สิน คืนสภาฯ และขับออกจากชุมชน

๑๑. การใช้หนี้คืนรัฐ สมาชิกต้องร่วมมือในการสร้างเศรษฐกิจเพื่อเป็นหลักประกันในการใช้คืนเงินกู้กับรัฐ โดย

๑๑.๑ รายได้จากการผลิตในพื้นที่ส่วนกลาง เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว ให้จัดสรร ดังนี้

- ชำระหนี้ ร้อยละ ๖๐
- สำรองจ่าย ร้อยละ ๒๐

- ค่าเสื่อมราคา ร้อยละ ๑๐

- สวัสดิการ ร้อยละ ๑๐

๑๑.๒ รายได้จากการแปรรูปการผลิตส่วนกลาง เมื่อหักค่าใช้จ่าย ให้จัดสรรดังนี้

- ชำระหนี้ ร้อยละ ๒๐

- สมาชิก ร้อยละ ๒๐

- ค่าตอบแทนกรรมการ ร้อยละ ๑๐

- สวัสดิการ ร้อยละ ๒๐

- ทุนสำรองจ่าย ร้อยละ ๑๐

- สมทบเข้ากองทุนหมุนเวียน ร้อยละ ๒๐

๑๑.๓ รายได้จากร้านค้าสหกรณ์และการตลาด ให้พิจารณาตามการจัดสรรในที่ประชุมใหญ่สภาฯ

๑๑.๔ รายได้จากการจัดเก็บผลผลิตของสมาชิก ในมติที่ประชุมใหญ่ เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว หักชำระหนี้สมทบส่วนกลางตามมูลหนี้เล็กน้อยของแต่ละบุคคล แต่ไม่เกิน ร้อยละ ๑๐ ของรายได้ทั้งหมดจนกว่าจะครบกำหนดตามเงื่อนไข

๑๒. สมาชิกต้องจัดทำบัญชีครัวเรือนสำหรับบันทึกรายรับ-รายจ่ายประจำวัน เพื่อจัดเก็บข้อมูลครัวเรือน ตามแบบแผนที่มติที่ประชุมใหญ่กำหนด ง่ายต่อการคำนวณราย ได้ในภาพรวมของกลุ่ม และการวิเคราะห์ ประเมินผล ในการฟื้นฟูพัฒนาอาชีพ

๑๓. ให้สมาชิกจัดทำแผนการใช้คืนเงินกู้กับรัฐ ร่วมกับคณะกรรมการทุกระดับอำเภอ เพื่อกำหนดจำนวนเงินระยะเวลา เพื่อเป็นการชี้วัดศักยภาพแต่ละพื้นที่ โดย

- คำนวณรายได้หักค่าใช้จ่ายคงเหลือรายวัน คำนวณเฉลี่ยเป็นวัน

- คำนวณรายได้หักค่าใช้จ่ายคงเหลือรายเดือน คำนวณเฉลี่ยเป็นเดือน

- คำนวณรายได้หักค่าใช้จ่ายคงเหลือรายปี คำนวณเฉลี่ยเป็นปี

๑๔. นำรายได้ที่จัดเก็บตามสัดส่วน แต่ไม่เกินร้อยละ ๑๐ แปลงเป็นเงินตรา หรือ เงินสด ให้นำฝากสมุดบัญชีกลางทุกสาขาในท้องที่ โดยคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ การเงิน

๑๕. นับแต่วันที่ได้รับอนุมัติเงินกู้ตามเงื่อนไขในสัญญา ให้พักชำระหนี้เป็นระยะ เวลา ๕ ปี ในการฟื้นฟูพัฒนาอาชีพ หลังจากนั้น นับปีที่ ๕ ให้เริ่มผ่อนส่งชำระหนี้ต้น รวมดอกเบี้ยร้อยละ ๑ บาท ต่อปี จนครบตามจำนวน ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๒๕ ปี

และจัดทำระเบียบการจัดการที่ดินทำกิน โครงการจัดสรรที่ดินทำกินของสภาประชาชน ๔ ภาค พุทธศักราช ๒๕๕๒ มีการฝึกอบรมหรือโรงประชุม สร้างโรงไฟฟ้า ประปา สร้างอาคาร โรงเรียน สถานที่ทำกิจกรรม ต่างๆ ของกลุ่ม เป็นต้น ซึ่งจะเหลือที่ดินในส่วนถือครองคนละ ๑๔ ไร่

โครงการจัดสรรที่ดินทำกิน ให้สมาชิกจัดการที่ดินในส่วนที่เหลือครองคนละ ๑๔ ไร่ โดยแบ่งพื้นที่ดำเนินกิจกรรมตามนโยบายของสภา ๔ ภาค ดังนี้

ส่วนที่ ๑ เนื้อที่ ๑๐ ไร่ จัดเป็นที่ทำการเพาะปลูก ประเภทข้าวหรือพืชไร่ โดยจัดเป็นแนวทางเดียวกันกับแปลงข้างเคียง เพื่อให้ได้พื้นที่เพาะปลูกเป็นแนวเดียวกันทั้งกลุ่มอย่าง เป็นระเบียบ

ส่วนที่ ๒ เนื้อที่ ๑ ไร่ จัดเป็นที่ปลูกสวนป่า โดยจัดให้เป็นแนวเดียวกันกับแปลงข้างเคียง เพื่อให้ได้พื้นที่สวนป่าแนวเดียวกันทั้งกลุ่มอย่างเป็นระเบียบ

ส่วนที่ ๓ เนื้อที่ ๑ ไร่ จัดเป็นสระหรือคลองเก็บน้ำและส่งน้ำ โดยจัดให้เป็นแนวเดียวกันกับแปลงข้างเคียง เพื่อให้ได้พื้นที่สระหรือคลองเก็บน้ำและส่งน้ำ เป็นแนวเดียวกันทั้งกลุ่ม อย่างเป็นระเบียบ

ส่วนที่ ๔ เนื้อที่ ๑ ไร่ จัดเป็นที่สำหรับกิจกรรมนารวม โดยจัดให้เป็นแนวเดียวกัน กับแปลงข้างเคียง เพื่อให้ได้พื้นที่นารวมเป็นแนวเดียวกันทั้งกลุ่มอย่างเป็นระเบียบ

ส่วนที่ ๕ เนื้อที่ ๑ ไร่ จัดเป็นที่บ้านพักอาศัย โดยจัดให้เป็นแนวเดียวกันกับแปลงข้างเคียง เพื่อให้ได้พื้นที่บ้านพักอาศัยเป็นแนวเดียวกันทั้งกลุ่มอย่างเป็นระเบียบ

สำหรับการเข้าถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินของสมาชิก ให้สภาประชาชน ๔ ภาค โดยมติที่ประชุมใหญ่ อนุมัติสมาชิกผู้ผ่านการอบรม หลักสูตรศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงฯ เข้าถือครองที่ดิน โดยการจับฉลาก และให้สมาชิกที่ได้รับอนุมัติจัดเข้าถือครองที่ดิน เข้าทำประโยชน์จากที่ดินตามประกาศการจัดรูปที่ดิน การสร้างเศรษฐกิจพอเพียงฯ ของสภาประชาชน ๔ ภาค และทำบนที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกันในกลุ่มอย่างต่อเนื่อง ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต

และการถือครองที่ดินนั้น กรณีที่ดินของสมาชิกคนละ ๑๔ ไร่ ให้ออกเอกสาร สปก. เป็นชื่อของส และถ้าผู้ถือครองเสียชีวิตก็ให้โอนชื่อของทายาท หากไม่มีทายาท ก็ให้สภาประชาชน คัดสรรสมาชิกเข้าสวมสิทธิถือครองที่ดินแทน สำหรับที่สาธารณะใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้ออกเป็นโฉนดชุมชน ๔. สมาชิกที่เข้าถือครองที่ดินทุกคนจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบโดยเคร่ง ผู้ใดฝ่าฝืนไม่เข้าร่วมกิจกรรมในกลุ่ม ผู้นั้นจะต้องได้รับการลงโทษ ตามลักษณะความหาย โดยใช้มติที่ประชุมใหญ่ ดังนี้

๑. ความเสียหายเล็กน้อย ว่ากล่าวตักเตือน
๒. ความเสียหายมาก ชดใช้ค่าเสียหาย และคาดโทษ
๓. ความเสียหายมาก ชดใช้ค่าเสียหาย และลดตำแหน่งหน้าที่
๔. ความเสียหายรุนแรง ชดใช้ค่าเสียหาย และปลดจากตำแหน่งหน้าที่
๕. ความเสียหายรุนแรงมากและกระทำผิดซ้ำซาก ให้ยึดที่ดินทรัพย์สิน และออกจาก

ชุมชน

## ๒. การจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐ และชุมชน

สถาบันบริหารจัดการที่ดิน หรือภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการเพื่อการสนับสนุนชุมชนให้มีที่ดินในการประกอบอาชีพ และที่อยู่อาศัยได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยดำเนินการให้สินเชื่อ จัดซื้อที่ดินให้เกษตรกรชุมชน จัดกิจกรรมอบรมการบริหารจัดการร่วมกัน การช่วยเหลือด้านการประกอบอาชีพ รูปแบบการผลิต ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม สนับสนุนการเพิ่มศักยภาพในการผลิต การตลาดให้ชุมชน และจัดสรรให้ชุมชนได้

ใช้ประโยชน์ตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ชุมชนกำหนดไว้ โดยมีชุมชนจัดตั้งจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เช่าซื้อ และใช้ประโยชน์ตามแผนการจัดสรรที่ดินทำกิน

### ๓. โฉนดชุมชน : แนวทางการปฏิรูปที่ดินของภาคประชาชน

จะเห็นได้ว่า แนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินของชาวชุมชนในรูปแบบที่ดินทำกินเป็นข้อเสนอที่สำคัญ คือ การพัฒนาจัดการปัญหาความยากไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรจากการจัดสรรแนวทางการจัดการที่ดินโดยรื้อฟื้นสิทธิชุมชนชุมชนได้ร่วมกันจัดทำแผนการจัดการที่ดินใน ๓ ด้าน คือ แผนเรื่องสิทธิในที่ดิน ให้สมาชิกได้รับการรับรองสิทธิในที่ดิน เพื่อสามารถรักษาที่ดินไว้กับสมาชิก และสภาพการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของกลุ่มการพยายามผลักดันให้ตัวแทนของสมาชิกเข้าไปอยู่ในส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชนผลักดันในเชิงนโยบายร่วมกับส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเผยแพร่และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนแก่สาธารณะ เพื่อให้เกิดการสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่ม แผนเรื่องการใช้ประโยชน์ คือ ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ และไม่เป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ไม่ต้องเฉพาะรูปแบบเกษตรอินทรีย์ แผนการสร้างแปลงตัวอย่างในรูปแบบเกษตรปลอดภัย

แผนเรื่องการบริหารจัดการที่ดิน คือองค์กรที่มีศักยภาพ มุ่งเน้นพัฒนาคน เครื่องมือในการบริหารจัดการ และพัฒนาระบบการบริหารจัดการแผนในการพัฒนาคน สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของหญิงชายและเยาวชน แนวทางการปฏิรูปที่ดิน ที่ประกอบด้วยปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในกลุ่ม ปรับบทบาทหน้าที่และการทำงานของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ แผนพัฒนาเครื่องมือเดิมที่มีอยู่แล้วและสร้างเครื่องมือใหม่ เพื่อให้ได้รับการยอมรับทั้งในระดับชุมชนและระดับนโยบายรัฐ จัดทำแผนที่ทำมือที่มั่นคงถาวรจัดทำข้อมูลรายแปลง และเอกสารคู่มือที่ดินที่ใช้ประกอบในแผนที่ ๑: ๔๐๐๐ พัฒนาระบบกองทุนที่ดินให้มีการแบ่งหน้าที่การใช้และการบริหารกองทุนอย่างเป็นระบบ ปรับปรุงโฉนดชุมชนให้มีความสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงและสถานการณ์ภายในกลุ่ม

หลักการสำคัญของการปฏิบัติการในพื้นที่ ควบคู่ไปกับการผลักดันเรียกร้องการรับรองสิทธิชุมชนในการร่วมจัดการปัญหาที่ดิน ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ

๑. เป็นการจัดการที่ดินเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา และการสร้างความมั่นคงในการถือครองปัจจัยการผลิต ทรัพย์สินของปัจเจกบนการสร้างวาทกรรม "ที่ดินไม่ใช่สินค้า" โดยอาศัยพลังและกลไกชุมชนมากำกับไม่ให้กลไกตลาดเข้ามาแย่งชิง ถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินไป การกำกับควบคุมด้วยกติกาห้ามซื้อขาย เพื่อยืนยันว่า"ที่ดินเป็นคุณค่าของฐานชีวิตของเกษตรกร" และรื้อฟื้นพลังชุมชนมาช่วยระดมทรัพยากร พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตซึ่งกันและกัน เป็นเครื่องมือที่จะเพิ่มอำนาจต่อรองของชุมชน ผลักดันให้อำนาจรัฐรับรองให้ชุมชนสามารถมีสิทธิในการครอบครองและทำกินในที่ที่รัฐประกาศเป็นที่หวงห้ามของรัฐ ต่อกองทุนในแง่ของการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ร่วมเพื่อไม่ให้กลไกทุนมาซื้อที่ดินไปจากชุมชน และต่อรองกับสังคมโดยการพิสูจน์ว่าที่ดินสาธารณะ หรือที่ดินของรัฐที่จัดสรรให้เกษตรกรเพื่อการเกษตรกรรมนั้น เกษตรกรจะปกป้องรักษาไว้ให้มั่นคง และรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม การจัดการทรัพยากรของเกษตรกร พัฒนาการทำการผลิตแบบรวมหมู่ รวมทั้งที่ดินทำ

กินจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ชุมชนได้ทดลองใช้เพื่อปกป้องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร นอกจากนี้ โฉนดชุมชนของเกษตรกรเสนอหลักการที่สำคัญคือ

๒. เพื่อสร้างความเป็นธรรม การจัดการ การพัฒนาบนทิศทางบนแนวความคิดใหม่ที่ต้องไม่ละเลยความคิดในเชิงพื้นที่การมีส่วนร่วมของพื้นที่ในเชิงพัฒนา ซึ่งต้องให้ความสำคัญกับคนส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จากปรากฏการข้างต้นสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ ดังนี้

“เกษตรกรในพื้นที่ร่วมกันสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเครือข่ายนำเสนอความต้องการสำรวจรายชื่อสมาชิกที่ไม่มีที่ทำกินให้สมาชิกของกลุ่มเสนอรายชื่อ เสนอข้อเรียกร้องในการปฏิรูปที่ดินต่อหน่วยงานภาครัฐและความคืบหน้าในเรื่องการแก้ไขหนี้สินของเกษตรกรที่เกิดจากการเช่าซื้อที่ดิน เรื่องการจัดหาหรือจัดซื้อที่ดิน เพื่อนำมาจัดสรรให้สมาชิกสภาเครือข่ายประชาชนอีสาน (สอส.) และสภาประชาชน ๔ ภาค พร้อมส่งเสริมและฟื้นฟูอาชีพภาคเกษตร นอกจากนี้ในที่ประชุมยังพิจารณาการแก้ไขปัญหาแหล่งน้ำทั้งระบบ โดยได้เสนอแผน ที่ต้องการให้ดำเนินการในพื้นที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ดำเนินการในพื้นที่นำร่อง ๓ แปลง ได้แก่ จ.ลพบุรี จ.นครราชสีมา และจ.เพชรบุรี จำนวน ๙ โครงการ ทั้งยังแจ้งว่า ไม่ว่าจะดำเนินการไปถึงขั้นตอนใดแล้ว ควรแจ้งให้พี่น้องเกษตรกร และประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบเป็นระยะ”<sup>๕๔</sup>

“เกษตรกรบางรายใช้พื้นที่เป็นทั้งที่อยู่อาศัย และที่ทำกิน และหรือเกษตรกรบางรายจัดสรรเป็นที่ดินทำกินเพียงอย่างเดียวและได้มีการรวมกลุ่มและส่งตัวแทนไปประสานงานกับปฏิรูปที่ดินให้เร่งสำรวจและเร่งจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรให้เป็นรูปธรรม”<sup>๕๕</sup>

“ในพื้นที่ทำกิน เกษตรกรร่วมกันร่างกฎระเบียบการจัดการกลุ่มและที่ดิน ด้วยหลักคิดที่พยายามกำกับการถือครอง การใช้ประโยชน์ที่จัดการกันในระดับกลุ่ม ไม่ซื้อขายที่ดินหรือเปลี่ยนมือที่ดิน ผ่านคณะกรรมการ สมาชิกต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอย่างเต็มที่ และสมาชิกต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของกลุ่มสภาประชาชน ๔ ภาค”<sup>๕๖</sup>

“เกษตรกรในพื้นที่ร่วมกันวางแผนจัดกิจกรรมให้กับสมาชิกเพื่อสอดคล้องกับแผนปฏิรูปที่ดินในรูปแบบของการรวมกลุ่มเพื่อนำเสนอความต้องการของกลุ่มเกษตรกรซึ่งอาจมีความล่าช้าและยังไม่มีความชัดเจน”<sup>๕๗</sup>

“เกษตรกรบ้านโสกแจ้งจะพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน โดยเฉพาะพื้นที่ป่าชุมชนการจัดการดูแลพื้นที่จะทำร่วมกัน เกษตรกรจะมีข้อตกลงร่วม ไม่ตัดต้นไม้ทุกชนิด รักษาป่าให้เป็นการปลูกป่า ๓ อย่าง แต่ได้ประโยชน์ ๔ อย่าง พอกิน คือ การปลูกต้นไม้ที่กินได้ พอใช้ คือ การปลูกต้นไม้ให้เป็นป่าไม้ สำหรับทำเครื่องใช้สอยในครัวเรือน พออยู่ คือ การปลูกต้นไม้ที่ใช้น้ำและไม้เชิงเศรษฐกิจให้

<sup>๕๔</sup>สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๕๕</sup>สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๔ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๕๖</sup>สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๖ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๕๗</sup>สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๗ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.



เป็นป่า พอรัมเย็น คือ ประโยชน์อย่างที ๔ ที่เกิดจากการปลูกป่า ๓ อย่าง จะช่วยฟื้นฟูปะบบนิเวศดิน และน้ำให้กลับมาอุดมสมบูรณ์ ร่มรื่น และน้ำเย็นขึ้นมา”<sup>๕๘</sup>

“กลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ร่วมกับภาครัฐจัดกิจกรรมอบรมการบริหารจัดการร่วมกัน การช่วยเหลือด้านการประกอบอาชีพ รูปแบบการผลิต ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม สนับสนุนการเพิ่มศักยภาพในการผลิต การตลาดให้ชุมชน และจัดสรรให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ชุมชนกำหนดไว้”<sup>๕๙</sup>

“เกษตรกรกลุ่มสภาเครือข่ายประชาชนอีสาน (สอส) สภาประชาชน ๔ ภาคใช้วิธีการอบรมให้ความรู้ให้กับเกษตรกรในพื้นที่ ส่งเสริมให้กลุ่มสร้างความเข้มแข็ง เมื่ออบรมได้รับความรู้แล้วก็ลงสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง”<sup>๖๐</sup>

“จัดการปัญหาการไร้ขาดที่ดินทำกินของเกษตรกรจากการจัดสรรแนวทางการจัดการที่ดินโดยรื้อฟื้นสิทธิชุมชน ชุมชนได้ร่วมกันจัดทำแผนการจัดการที่ดินในทั้งแผนเรื่องสิทธิในที่ดิน ให้สมาชิกได้รับการรับรองสิทธิในที่ดิน เพื่อสามารถรักษาที่ดินไว้กับสมาชิก และสภาพการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของกลุ่ม”<sup>๖๑</sup>

“กลุ่มสภาประชาชน ๔ ภาค พยายามผลักดันให้ตัวแทนของสมาชิกเข้าไปอยู่ในส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชนผลักดันในเชิงนโยบายร่วมกับส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเผยแพร่และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนแก่สาธารณะ”<sup>๖๒</sup>

“หลักการสำคัญของการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ของเครือข่ายในการทำงานควบคู่ไปกับการผลักดันเรียกร้องการรับรองสิทธิชุมชนในการร่วมจัดการปัญหาที่ดินโดยอาศัยพลังและกลไกชุมชนมากำกับไม่ให้กลไกตลาดเข้ามาแย่งชิง ถ้าย้อนกรรมสิทธิ์ที่ดินไป”<sup>๖๓</sup>

“การเกิดพลังชุมชน การรื้อฟื้นพลังชุมชนมาช่วยระดมทรัพยากร พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตซึ่งกันและกัน เป็นเครื่องมือที่จะเพิ่มอำนาจต่อรองของชุมชน ผลักดันให้อำนาจรัฐรับรองให้ชุมชนสามารถมีสิทธิในการครอบครองและทำกินในที่ที่รัฐประกาศเป็นที่หวงห้ามของรัฐ ต่อบริการกับทุนในแง่ของการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ร่วมเพื่อไม่ให้กลไกทุนมาซื้อที่ดินไปจากชุมชน และต่อบริการกับสังคมโดยการพิสูจน์ว่าที่ดินสาธารณะ หรือที่ดินของรัฐที่จัดสรรให้เกษตรกรเพื่อการเกษตรกรรมนั้นเกษตรกรจะปกป้องรักษาไว้ให้มั่นคง และรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม”<sup>๖๔</sup>

<sup>๕๘</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๕ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๕๙</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๓ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๖๐</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๘ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๖๑</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๖๒</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๙ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๖๓</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๑ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๖๔</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๒ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖.

“การพัฒนาที่ดินทำการเกษตรต้องพัฒนาบนทิศทางหรือบนแนวความคิดใหม่ที่ต้องไม่ละเลยความคิดในเชิงพื้นที่การมีส่วนร่วมของพื้นที่ในเชิงพัฒนา ซึ่งต้องให้ความสำคัญกับคนส่วนท้องถิ่นในพื้นที่”<sup>๖๕</sup>

“ในพื้นที่ที่มีการรวมกลุ่มและเรียนรู้เพื่อติดตามความเคลื่อนไหวของภาครัฐในการปฏิรูปและเข้าร่วมตามที่กลุ่มสภาประชาชน ๔ ภาค และ สปก. กำหนดถึงแม้ว่าจะยังไม่มี ความชัดเจนในการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรก็ตาม”<sup>๖๖</sup>

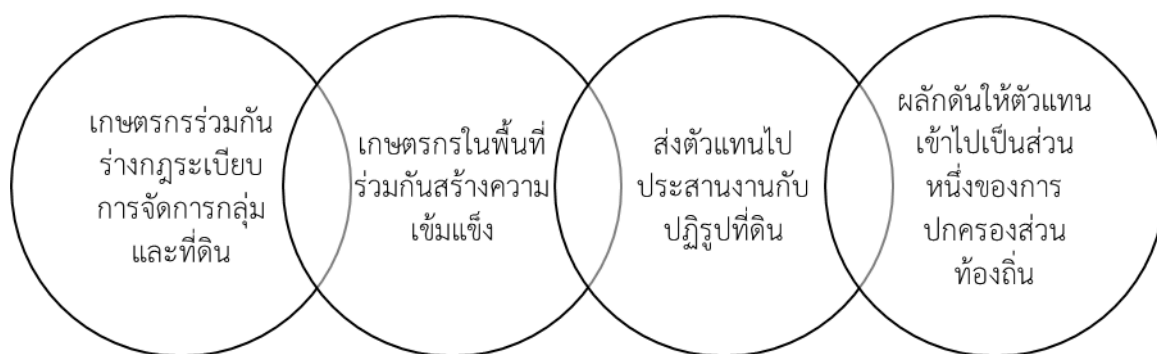


ภาพที่ ๔.๖ กลุ่มเกษตรกรถวายข้อมูลแก่ผู้วิจัยเกี่ยวกับการดำเนินการในที่ดินในพื้นที่ปฏิรูป

สรุปได้ว่า แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อจัดที่ดินทำกินของเกษตรกร ในพื้นที่ทำกิน เกษตรกรร่วมกันร่างกฎระเบียบการจัดการกลุ่มและที่ดิน ด้วยหลักคิดที่พยายามกำกับการถือครองการใช้ประโยชน์ที่จัดการกันในระดับกลุ่ม เกษตรกรในพื้นที่ร่วมกันสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเครือข่าย ส่งตัวแทนไปประสานงานกับปฏิรูปที่ดินให้เร่งสำรวจและเร่งจัดสรรที่ดีให้กับเกษตรกรให้เป็นรูปธรรม เกษตรกรในพื้นที่ร่วมกันวางแผนจัดกิจกรรมให้กับสมาชิกเพื่อสอดคล้องกับแผนปฏิรูปที่ดิน พยายามผลักดันให้ตัวแทนของสมาชิกเข้าไปอยู่ในส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชนผลักดันในเชิงนโยบายร่วมกับส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเผยแพร่และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนแก่สาธารณะ ดังแผนภาพที่ ๔.๔

<sup>๖๕</sup>สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๖ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๖๖</sup>สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๗ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๖.



**แผนภาพที่ ๔.๔** แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อจัดที่ดินทำกินของเกษตรกร

### ๔.๓.๒ ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ บ้านโสก แจ้ง ม.๘ ตำบลเสมา อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา การใช้อำนาจพิเศษทางกฎหมาย คือ มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีขอบด้วย กฎหมาย มีผลดีอย่างมากในการช่วยทำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถนำที่ดินที่มีผู้ครอบครองโดยมิชอบและมีขนาดแปลงการถือครองขนาดใหญ่กลับมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ ที่ดินกับให้มีที่ดินใช้ประโยชน์ รวมถึงการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม รวมถึงการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกิน สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความ ช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขต ปฏิรูปที่ดินจำนวนทั้งสิ้น ๓๗.๔ ล้านไร่ มีพื้นที่ยึดกลับคืนแล้ว ๔.๔๓ แสนไร่ นับว่าเป็นเรื่องที่ทำ ได้ยากมากถ้าจะต้องดำเนินงานตามระเบียบอำนาจของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณา ในประเด็นการใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับ เรื่องประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและยังคงปรากฏอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงการใช้ที่ดินในเขต ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมผิดวัตถุประสงค์ โดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินในธุรกิจที่พักอาศัย ต่าง ๆ โดยผู้ที่ไม่มียุทธศาสตร์ครอบครองที่ดินได้ตามกฎหมาย การเปลี่ยนผู้ครอบครองที่ดินโดยต้องห้าม ตามกฎหมาย เป็นต้น ถือได้ว่ารัฐบาลเลือกใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขต ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมายนี้ประสบความสำเร็จ

แม้จะเป็นเรื่องที่มีขั้นตอนความยุ่งยากพอสมควร แต่ก็ เป็นวิธีการที่ได้ผลที่จะได้ที่ดินมา ปฏิรูปที่ดิน และการนำที่ดินมาจัดให้ในรูปกลุ่มก็จะเป็นมาตรการที่จะทำให้ป้องกันเกษตรกรขายที่ดิน ต่อไปในอนาคตได้ แต่ก็ต้องเสริมสร้างให้กลุ่มมีความเข้มแข็ง สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดเป็น

อาชีพรายได้ที่มั่นคง จึงยังเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องสนับสนุนให้กลุ่มมีการเติบโตและเข้มแข็ง เพื่อเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยรัฐในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเหมาะสม

ด้วยเหตุผลและหลักการ วิธีการข้างต้น กระตุ้นให้กลุ่มสภาเครือข่ายประชาชนอีสาน (สอส.) สภาประชาชน ๔ ภาคและเกษตรกรทั้งประเทศ ประมาณ ๙๐๐ คน นำโดย นายประพาส โงกสูงเนิน รวมตัวเพื่อยื่นหนังสือถึงพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกฯและรักษาการนายกฯ เรียกร้องให้หามาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกขององค์กร รวมทั้งเกษตรกรทั้งประเทศ โดยนำเสนอปัญหาความต้องการของเกษตรกร ๔ ภาค ดังนี้

๑. ขอให้มีการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรและประชาชนทั่วไป
๒. การแก้ปัญหาที่ดินและป่าไม้
๓. การแก้ปัญหาการส่งเสริมและฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรและประชาชนทั่วไป
๔. การแก้ปัญหาแหล่งน้ำทั้งระบบ

นอกจากนี้ ยังระบุปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่รัฐ มีเกษตรกรกว่า ๒๐๐,๐๐๐ คน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไร้ที่ดินทำกิน เมื่อเข้าจับจองพื้นที่ในเขตป่าอนุรักษ์และเขตป่าสงวนแห่งชาติตามแนวชายแดน ก็ถูกเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการผลักดันให้ออกจากพื้นที่ ดังนั้น การรวมกลุ่มชุมนุมเรียกร้องที่ดินทำกินจากรัฐบาล เรียกร้องให้ปฏิรูปที่ดินว่างเปล่าเป็นสิ่งที่พึงกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับการจัดลำดับให้มีความสำคัญและเร่งด่วน เมื่อพิจารณาว่าคณะรัฐบาลได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ ซึ่งเป็นการกำหนดสาระสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาการเกษตร และยังได้กำหนดเรื่องการจัดการและการบริหารที่ดินไว้เป็นพิเศษในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ คือ มาตรา ๒๕๘ ที่กำหนดว่า “ให้จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมรวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ” ซึ่งบทบัญญัตินี้แม้จะไม่ใช่นโยบายหรือการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเฉพาะก็ตาม แต่ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ ให้ความสำคัญด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากสภาพปฏิรูปแห่งชาติที่มุ่งมั่นในการปฏิรูปภาคเกษตรตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินและปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยสอดคล้องตามประเด็นการปฏิรูปที่ ๓ คือการปฏิรูปด้านกลไกและการบริหารจัดการ ข้อที่ ๑ กลไกทางกฎหมาย กฎระเบียบ และสถาบันอื่น ๆ โดยเสนอว่าควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งแนวทางต่อไปของการใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติ คือ การพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การพัฒนาการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรที่ควรพิจารณา คือการส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างถูกเป้าหมายและปฏิบัติให้สอดคล้องกับเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้แต่ละครอบครัว

เกษตรกรมีที่ดินทำการผลิตอย่างเพียงพอตามความสามารถด้านแรงงานและทุนรอนของ แต่แนวทางที่จะทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น มีข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการ ได้แก่

๑) การผลักดันให้โครงการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายหรือโครงการระดับชาติในการพัฒนาชนบท โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ประสานงานและดำเนินการให้สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

๒) ออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อมิให้มีการทิ้งที่ดินว่างเปล่า โดยยังมีได้ทำประโยชน์และเป็นการตรึงราคาที่ดิน และการปรับปรุงการเรียกเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือนให้อยู่ในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดินและการทำประโยชน์เพื่อให้ผู้ที่ถือครองที่ดินมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมและเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ของที่ดินเพิ่มมากขึ้น จากปรากฏการข้างต้นสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ ดังนี้

“การนำที่ดินมาจัดให้ในรูปกลุ่มก็จะเป็นมาตรการที่จะทำให้ป้องกันเกษตรกรขายที่ดินต่อไปในอนาคตได้ แต่ก็ต้องเสริมสร้างให้กลุ่มมีความเข้มแข็ง สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดเป็นอาชีพรายได้ที่มั่นคง จึงยังเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องสนับสนุนให้กลุ่มมีการเติบโตและเข้มแข็ง เพื่อเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยรัฐในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเหมาะสม”<sup>๖๗</sup>

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรมุ่งเน้นให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ”<sup>๖๘</sup>

“ในพื้นที่ได้รับส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรอย่างถูกเป้าหมายและปฏิบัติให้สอดคล้องกับเกษตรกร เพื่อให้แต่ละครอบครัวเกษตรกรมีที่ดินทำการผลิตอย่างเพียงพอตามความสามารถด้านแรงงานทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น มีข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการ”<sup>๖๙</sup>

“การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายระดับชาติในการพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตร เกษตรกรบางรายไม่มีที่ทำกินก็ต้องมารวมกลุ่มเพื่อให้เกิดพลังอำนาจ ดังนั้นหน่วยงานรัฐทุกภาคส่วนก็ควรดำเนินการให้สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน”<sup>๗๐</sup>

“เกษตรกรในพื้นที่ยังประสบปัญหาจากการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยยึดตามเขตตำบลหรืออำเภอ ทำให้บางพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมจะเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องถูกกำหนดให้เป็นเขต

<sup>๖๗</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๖๘</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๖ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๖๙</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๔ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๗๐</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๓ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยและครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่มีหลักฐานการครอบครองที่ดินได้รับความเดือดร้อน”<sup>๗๑</sup>

“ประชาชนที่อยู่อาศัยและครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับที่ดินบริเวณที่ตนครอบครองนั้นเป็นที่ดินประเภทใด อยู่ในพื้นที่ดำเนินการหรือนอกพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน การมีเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินจะทำให้มีสิทธิตามกฎหมายอย่างไร รวมทั้งไม่ทราบถึงขั้นตอนปฏิบัติในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ จึงทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียนต่อหน่วยงานต่าง ๆ”<sup>๗๒</sup>

“การทับซ้อนของแนวเขตปฏิรูปที่ดินและแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ แนวเขตที่ป่าสงวนแห่งชาติและแนวเขตอุทยานแห่งชาติเป็นปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องประสานความร่วมมือกันในการดำเนินการแก้ไขปัญหา”<sup>๗๓</sup>

“เกษตรกรบางรายต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินที่ใช้ในการเกษตรให้กับกลุ่มนายทุนเกษตรกรต้องตกเป็นผู้เช่าและต้องเสีย ค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินควรรวมถึงประสบปัญหาผลผลิตตกต่ำและปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นและเร่งด่วนที่รัฐต้องดำเนินการอย่างจริงจัง”<sup>๗๔</sup>

“ปัญหาการทับซ้อนระหว่างแนวเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับพื้นที่ป่าไม้ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่วนใหญ่มีสาเหตุที่เกิดจากการประกาศเขตที่ดินของรัฐในแต่ละประเภทไม่มีความชัดเจนซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยและครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนที่จะมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน”<sup>๗๕</sup>

“ส.ป.ก.มีภารกิจด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ แล้ว วิธีการได้มาของที่ดินอย่างหนึ่ง คือ การนำเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินไปจัดซื้อที่ดินเอกชนที่มี เอกสารสิทธิทั่วไป เช่น โฉนดที่ดิน นส.๓ หรือ นส.๓ ก.”<sup>๗๖</sup>

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรในพื้นที่มุ่งเน้นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองใน ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงลดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการ พัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิด ผลดียิ่งขึ้น”<sup>๗๗</sup>

<sup>๗๑</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๗ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๗๒</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๘ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๗๓</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๗๔</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๑ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖.

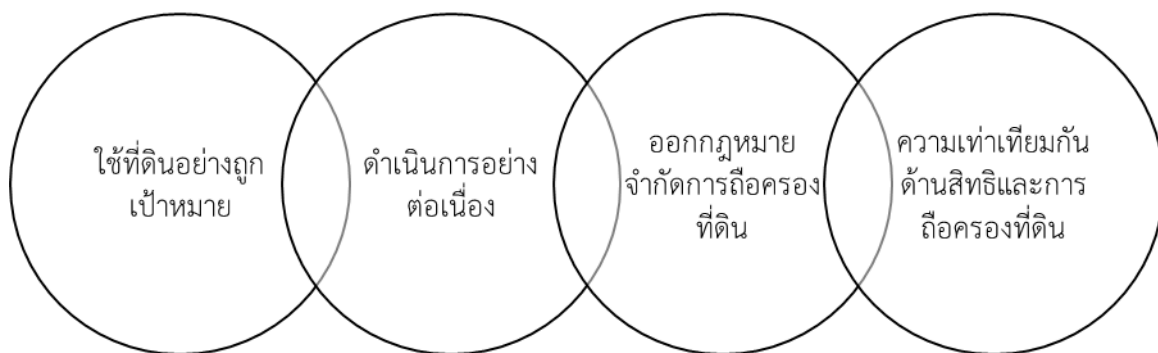
<sup>๗๕</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๓ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๗๖</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๗ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๖.

<sup>๗๗</sup> สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๔ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๖.

“เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากมุ่งหมายให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินแล้วยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้”<sup>๗๘</sup>

**สรุปได้ว่า** ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างถูกเป้าหมายและปฏิบัติให้สอดคล้องกับเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ การผลักดันให้โครงการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายหรือโครงการระดับชาติในการพัฒนาชนบท โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ประสานงานและดำเนินการให้สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อมิให้มีการทิ้งที่ดินว่างเปล่า และการทำประโยชน์เพื่อให้ผู้ที่ถือครองที่ดินมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมและเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ของที่ดินเพิ่มมากขึ้น เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากมุ่งหมายให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินแล้วยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้



แผนภาพที่ ๔.๕ ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

#### ๔.๔ แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา

แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา สำหรับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรในการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาเกิดจากการถอดบทเรียนการเคลื่อนไหวปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมาและการถอดบทเรียนจากการจัดกิจกรรมของเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค นำไปสู่การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการประยุกต์ใช้ความรู้จากการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดิน ดังนี้

<sup>๗๘</sup>สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลำดับที่ ๑๒ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖.

#### ๔.๔.๑ การวางกลไกและบทบาทของเครือข่ายภาคีในการขับเคลื่อนโครงการแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา

๑. ในการวางกลไกในการขับเคลื่อนโครงการแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา นั้น อาจกำหนดเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับพื้นที่

๑.๑ ระดับจังหวัด มีองค์ประกอบจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม

๑.๒ ระดับพื้นที่ มีผู้แทนจากหน่วยงานทุกภาคส่วน โดยเฉพาะท้องถิ่น ท้องที่ เนื่องจาก เป็นองค์กรที่จะต้องดูแลประชาชน (เกษตรกร) สถาบันการศึกษา ปรากฏเกษตรกร สาธารณสุข ฯลฯ เข้าร่วม มีส่วนร่วมการสำรวจข้อมูลผู้เดือดร้อน ช่วยเหลือ ติดตาม/เยี่ยมชุมชนอย่างต่อเนื่อง

๒. บทบาทของเครือข่ายภาคีในการหนุนเสริมการขับเคลื่อนโครงการแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในพื้นที่

๒.๑ การบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เข้ามาหนุนเสริมในพื้นที่ โดยอาจมีหน่วยงานหลักในการประสานงาน สร้างความเข้าใจ และเป็นตัวกลางของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในระดับในพื้นที่ (ท้องถิ่น/ท้องที่) และส่วนกลาง

๒.๒ กระบวนการทำงาน ควรเป็นไปเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ มีแนวที่นำไปปฏิบัติได้จริงและสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ในประเด็น ตัวอย่างเช่น

๒.๒.๑ การพัฒนา/ฝึกฝนอาชีพ โดยมีการให้ความรู้และสามารถนำไปต่อยอดเองได้

๒.๒.๒ การยกระดับมูลค่าสินค้า การแปรรูปผลผลิต การลดต้นทุนการผลิตและการจัดทำแผนธุรกิจ

๒.๒.๓ ช่องทางการตลาด เช่น พื้นที่จำหน่ายสินค้า เพื่อรองรับผลิตภัณฑ์ของชุมชน ระบบการตลาดออนไลน์ เป็นต้น

๒.๒.๔ การจัดทำระบบบัญชีอย่างง่าย เช่น การจัดทำบัญชีครัวเรือน (รายรับ - รายจ่าย) เพื่อประเมิน วิเคราะห์และเปรียบเทียบผลที่ได้ บัญชีธุรกิจเบื้องต้น เป็นต้น

๒.๓ การติดตามผลการปฏิบัติงานจากการหนุนเสริมของภาคีหน่วยงาน

๒.๔ การทบทวนและปรับเปลี่ยนระเบียบ กติกา และนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาของพื้นที่โดยมีการจัดทำธรรมนูญสภาพประชาชน ๔ ภาค เพื่อใช้เป็นระเบียบจัดการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่เกิดขึ้นจากรากฐานภูมิปัญญา ท้องถิ่นที่รู้จัก รู้จริง ต้นเหตุแห่งปัญหา และได้กำหนดแนวทางการแก้ไขด้วยตนเองโดยรัฐ พร้อมกับผู้ร่วมอุดหนุนส่งเสริมตามแนวนโยบาย เพื่อรักษาอาการป่วย การฟื้นฟู และการสร้างภูมิคุ้มกันให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืนตามแนวทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งสภาพประชาชน ๔ ภาค แสดงเจตนารมณ์ในการขับเคลื่อนเพื่อจะปลดปล่อยพันธนาการบ่วงโซ่ แห่งหนี้ที่ระบบทุนนิยมพยายามยึดเย็ด เพียงหวังให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ และอำนาจ จนทำลายวัฒนธรรม และวิถีชีวิตที่ดีงามแบบดั้งเดิมให้สูญหาย นำไปสู่ความเสื่อมแห่งคุณธรรมและศีลธรรมอันดีของสังคม



ดังนั้น สภาประชาชน ๔ ภาค ได้ดำเนินการให้แนวทางและนโยบาย สัมฤทธิ์ผล ปรากฏเป็นจริงขึ้นได้ จะต้องอาศัยการบริหารจัดการตามยุทธศาสตร์ จึงจำเป็นจะต้องอาศัยธรรมณูญ เป็นแผนที่นำทาง สร้างความเข้มแข็ง และแก้ ปัญหาแบบยั่งยืน มุ่งสู่และเข้าถึงตามแนวพระราชดำริส ของพ่อหลวงของเราต่อไป และแนวทางในธรรมณูญ สภาประชาชน ๔ ภาค กำหนดแนวทางร่วมกัน ตามรายละเอียด ต่อไปนี้

การระดมข้อร้องเรียนของกลุ่มผู้ชุมนุมเสนอต่อคณะกรรมการ และ อนุกรรมการแก้ไข ปัญหาป่าไม้และที่ทำกินเพื่อหาแนวทางช่วยเหลือ เบื้องต้นจะประสานให้หน่วยงานในพื้นที่ผ่อนผันให้ ชาวบ้านเข้าไปอยู่อาศัยได้ แต่ต้องไม่ขยายพื้นที่และบุกรุกป่าเพิ่ม

การเรียกร้องของสภาประชาชน ๔ ภาค โดยขอให้รัฐ ดำเนินการ ช่วยเหลือเรื่อง งบประมาณเพื่อนำไปจัดซื้อที่ทำกิน แก้ไขปัญหานี้สิน และการฟื้นฟูอาชีพในรูปแบบการขอกู้ยืม จึง ก่อเกิดภาระหน้าที่จะต้อง แบ่งปันตามความรับผิดชอบร่วมกันในการสร้างความเชื่อมั่น เป็นหลัก ประกันความผิดพลาดโดยการควบคุมกำกับสร้างวินัยทางการเงิน ไม่ให้ งบประมาณซึ่งเป็นเงินกู้ยืม สูญหายไป ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการชำระ เงินกู้ และเป็นปัญหาต่อการปราบต้นตอ แห่งความยากจน ให้หมดสิ้น ไปได้ เพื่อให้คณะกรรมการสามารถบริหารจัดการหนี้ให้เป็นไปตาม ยุทธวิธี การสร้างความ เข้มแข็ง จึงร่างระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการกู้ ยืมเป็นแนวทางในการดำเนินการตามระเบียบการสภา เครือข่ายประชาชนอีสาน (สอส.) สภาประชาชน ๔ ภาค ว่าด้วยการกู้ยืม

#### **๔.๔.๒ แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรการมีส่วนร่วม ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย**

ในกระบวนการดำเนินนโยบายและกิจกรรมต่าง ๆ นั้น โดยส่วนใหญ่แล้ว พบว่า จะมี การกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง ภาคประชาชน (เกษตรกร) ผู้เข้าร่วมโครงการไม่มีส่วนร่วม หรือมี ส่วนร่วมเล็กน้อย ฉะนั้นในการขับเคลื่อนโครงการให้ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้นั้น ควร จะสนับสนุนให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างน้อยในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. กระบวนการในการออกแบบผังชุมชนและการจัดทำแผนชุมชน โดยการมีส่วนร่วมของ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจถึง ทางเลือกต่าง ๆ ที่มีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและไม่มีปัญหาข้อขัดแย้งตามมา

๒. การมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกาชุมชนในพื้นที่โครงการ เพื่อเป็นที่ยอมรับและ ขับเคลื่อนสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืน

๓. การมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตและการกำหนดทิศทางของอาชีพ ด้วยตัวของเขา เองตามความถนัด ความสนใจ ตามพื้นฐานความรู้ความสามารถ โดยอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ เหมาะสมของพื้นที่และชุมชนด้วย

#### **๔.๔.๓ แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรการมีด้วยการ เติริมคนและพัฒนาคน**

พื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรและคัดเลือกเกษตรกรให้เข้ามาอยู่ในพื้นที่ตามโครงการนั้น จะมี ความหลากหลายทั้งในส่วนของอายุ ประสบการณ์ อาชีพเดิม ความรู้ ทักษะคิส่วนบุคคล สถานภาพ

และบทบาททางสังคม ซึ่งทุกคนต้องมาอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน การคำนึงถึงการจับบทบาททางสังคมของผู้คนที่เข้ามาอยู่อาศัยร่วมกันนั้น ควรมีการเตรียมความพร้อมของเกษตรกรก่อนที่จะเข้ามาอยู่ในพื้นที่อย่างน้อยใน ๓ ประเด็น คือ

#### ๑. การกลั่นกรองเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการ

๑.๑ ควรมีพื้นฐานด้านการเกษตรหรือความสนใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่ไม่มีที่ดินทำกิน และมีความเดือดร้อนจริง

๑.๒ ในการคัดเลือกเน้นคนในชุมชน/หมู่บ้าน/ท้องถิ่นเดียวกันเป็นหลัก เพื่อลด ความแปลกแยกหรือความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในชุมชน

๑.๓ ตรวจสอบพฤติกรรมและคุณลักษณะของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ เช่น ไม่มีปัญหาเรื่องยาเสพติด เป็นต้น

๑.๔ เป็นกระบวนการจากล่างขึ้นบน เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน ท้องถิ่น ท้องที่ และประชาชนในชุมชน (พื้นที่)

#### ๒. การเตรียมกลุ่มเกษตรกรก่อนเข้าพื้นที่

๒.๑ ให้ความสำคัญกับ “การเตรียมใจ” ให้พร้อมยอมรับกับสิ่งที่มีอยู่ ไม่มองสิ่งที่ขาด

๒.๒ การปรับทัศนคติ มุมมอง และความคิดของคนที่ถูกคัดเลือกที่ความหลากหลาย ทำความเข้าใจกับสมาชิกทุก ๆ คน จัดกิจกรรมละลายพฤติกรรม “ยึดเหนี่ยวหลอมรวมคน” ซึ่งต่าง คนต่างที่มา ปลูกจิตสำนึกของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของความพอเพียง

๒.๓ วางหลักเกณฑ์/กติกาในการอยู่ร่วมกัน มีกระบวนการสร้างความเข้าใจ กฎ/กติกา ของชุมชนในการอยู่ร่วมกัน และสร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมของชุมชน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

๒.๔ เน้นการจัดกลุ่มตามความสัมพันธ์เดิม ตามความสนใจ ความถนัด/อาชีพเดียวกัน

#### ๓. การพัฒนาเกษตรกร

๓.๑ การวางแผนการฝึกอบรมทักษะที่จำเป็นเป็นระยะ โดยแบ่งเป็นระยะต้นระยะ กลาง และระยะปลาย (ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ)

๓.๒ การพัฒนาความรู้ด้านการบริหารจัดการและอุดมการณ์ โดยเฉพาะ คณะกรรมการ สหกรณ์ (บทบาทหน้าที่ การบริหารจัดการ การพัฒนาระบบการสื่อสาร ฯลฯ) พร้อมทั้งสร้างความรู้/ ความเข้าใจกับสมาชิกในระบบสหกรณ์

๓.๓ การสร้างภาวะผู้นำและพัฒนาคนรุ่นใหม่ เพื่อให้เกิดการต่อยอดและพร้อมที่จะ ขับเคลื่อนพัฒนาชุมชนให้มีความยั่งยืนและวางแผนในพื้นที่

#### ๔.๔.๔ การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับชุมชน

เนื่องจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ไม่ได้มีทุนเป็นพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่ง ฉะนั้นในการขับเคลื่อนโครงการ ควรมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างเป็นระบบในการรองรับการเข้ามาของเกษตรกรในพื้นที่ คือ

๑. การวางแผน ออกแบบระบบสาธารณูปโภคอย่างเป็นระบบ กำหนดลาดับขั้น การดำเนินงานก่อนหลัง และบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะในเรื่องถนน น้ำ สำหรับอุปโภคบริโภค แหล่งน้ำสำหรับการเกษตร ไฟฟ้า บ้านที่อยู่อาศัย และเลขที่บ้าน

๒. พิจารณาสภาพพื้นที่ (ความสูง - ต่ำของที่ดิน) และวิเคราะห์ความเหมาะสมของสภาพที่ดิน เพื่อที่จะมีการพัฒนาสภาพของดินในการทำเกษตร รวมถึงการกำหนดการใช้พื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

๓. มีการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่ที่จะเข้ามาสนับสนุนดูแลระบบสาธารณูปโภคอย่างต่อเนื่องในอนาคต

#### ๔.๔.๕ การพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเกษตรกร

เป้าหมายหนึ่งของโครงการ คือ การช่วยเหลือพัฒนาให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีที่ดินทำกิน มีที่อยู่อาศัย มีรายได้ที่เหมาะสมและเพียงพอในการดำรงชีพได้อย่างยั่งยืน โดยมีประเด็นสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต คือ

๑. ส่งเสริมกระบวนการจัดทำแผนชุมชนทั้งระยะสั้นและระยะยาว มีกระบวนการสร้างชุมชนเข้มแข็งที่ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อน โดยคนในพื้นที่รู้จักตนเอง ตั้งเป้าหมายการพัฒนาชุมชนร่วมกัน เสนอต่อหน่วยงานในการหนุนเสริมตามความต้องการของชุมชน (ทั้งนี้หน่วยงานต่าง ๆ ควรร่วมมือกับชุมชนตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ) มีระบบการสื่อสารที่ดีเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างเกษตรกรในชุมชน (พื้นที่โครงการ)

๒. การร่วมมือกันของเกษตรกรในโครงการ ในการจัดการแปลงรวม ควรวางระบบการจัดการแปลงรวมที่เป็นการดูแลร่วมกัน ปลูกจิตสำนึกให้เล็งเห็นถึงประโยชน์ของส่วนรวม เพราะผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ก็คือ เกษตรกรในพื้นที่เอง

๓. ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพตลอดปี การพัฒนาจากต้นทุนที่มี เพื่อการพึ่งตนเอง จึงจำเป็น ที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนหาแหล่งรายได้อื่น ๆ เพื่อช่วยค่าใช้จ่ายที่เกินมา เช่น การเลี้ยงสัตว์ การปลูกพืชแซม การปลูกดอกไม้ เป็นต้น เพื่อสร้างรายได้ตลอดปีและเพียงพอต่อการดำรงชีพในพื้นที่

๔. ส่งเสริมการรวมตัวจัดตั้งกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่หลากหลาย เช่น กลุ่มย่อยตามความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรม กลุ่มตามอาชีพ เช่น กลุ่มเกษตรกร (ปลูกพืช/เลี้ยงสัตว์) กลุ่มแปรรูปผลิตภัณฑ์ กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

๕. พัฒนาอาชีพแบบครบวงจรและการที่ให้ชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้ตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อที่จะสามารถกำหนดชีวิต อาชีพ รายได้ของตนเองได้อย่างเหมาะสม ตั้งแต่การลดค่าใช้จ่ายของครัวเรือน สุกรขาย และมีรายได้

๖. การจัดการเรื่องตลาดภายในชุมชนและตลาดส่งออกสินค้านอกชุมชน เช่น ให้อำเภอเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางการเกษตร แหล่งศึกษาวิถีชุมชนกับแหล่งปลูกผักปลอดสารพิษ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ศูนย์เรียนรู้ทางการเกษตร Home Stay ตลาดจำหน่ายสินค้าทางการเกษตร เป็นต้น

#### ๔.๔.๖ การสนับสนุนให้เกิดทุนชุมชน (ทุนทางการเงิน ทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม) เพื่อสร้างความยั่งยืน

ทุนชุมชน หมายถึง สรรพสิ่งใด ๆ ก็ตามที่มีอยู่ในชุมชนเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและ เกิดขึ้นจากฝีมือมนุษย์หรือมันสมอง ภูมิปัญญาที่มีมูลค่าหรือคุณค่าของมนุษย์ ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม คน วัฒนธรรม ประเพณี หรือปัจจัยบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ต่าง ๆ รวมถึง “เงิน” ที่เป็นปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ ที่มีมูลค่าต่อการดำเนินการ ทั้งทุนที่เป็นเงินและ ทุนที่ไม่เป็นเงิน ซึ่งทุนที่ไม่เป็นเงิน ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ความรู้ ภูมิปัญญา ทักษะ ต่าง ๆ ประเพณี วัฒนธรรม ความ เป็นพี่เป็นน้อง

๑. ทุนทางการเงินหรือสถาบันการเงินของชุมชนเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค สนับสนุนกลไกขับเคลื่อนชุมชนเข้มแข็ง และกลไกการเงินระดับชุมชนที่มีการดำเนินงานประสบความสำเร็จแล้ว เช่น การรวมกลุ่ม ออมทรัพย์ สถาบันการเงินของชุมชน เป็นต้น โดยสนับสนุนให้มีการศึกษาเรียนรู้จากเครือข่ายชุมชนที่ ดำเนินการในเรื่องนี้อยู่แล้ว ฐานระบบการเงินและทุนที่ปรากฏเป็นรูปธรรมในเรื่อง การจัดตั้งกลุ่ม ออมทรัพย์ การสนับสนุนระบบสินเชื่อ เพื่อการพัฒนา การบูรณาการกองทุน การแก้หนี้ในระบบ และสถาบันการเงินชุมชน เป็นต้น

๒. ทุนทางสังคม (กองทุนสวัสดิการชุมชน) หมายถึง ทรัพยากรทางสังคมที่เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ใช้เพื่อ การดำรงชีพ รวมทั้งความไว้วางใจ เชื่อใจ การยอมรับซึ่งกันและกัน ความเชื่อถือศรัทธา ตลอดจน วัฒนธรรมที่สืบทอดมายาวนาน พัฒนาไปสู่กองทุนชุมชน เพื่อรับประกันชีวิต รองรับความไม่มั่นคงใน ชีวิต (ตั้งแต่เกิด - เสียชีวิต หลักประกัน รายได้ เงินทุน ทุนการศึกษา การดูแลเรื่องสุขภาพ/ สาธารณสุข) เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนสวัสดิการเกษตรกร เป็นต้น

๓. ทุนทางวัฒนธรรม หมายถึง สินทรัพย์เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ที่มีการฝังตัว สะสม และให้คุณค่าทางวัฒนธรรม นอกเหนือจากมูลค่าทางเศรษฐกิจของสินทรัพย์นั้น ๆ ทุนวัฒนธรรมนั้นปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น ความคิด ความเชื่อ วิธีที่เป็นอัตลักษณ์ - เอกลักษณ์ของชุมชน เช่น ภูมิปัญญา อาหาร เรื่องเล่า ศิลปะการแสดง งานฝีมือ ประเพณี เทศกาล เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจจะนำไปสู่สินค้าและผลิตภัณฑ์ ของชุมชนที่มีความแตกต่าง และเป็นจุดดึงดูดให้กับผู้ที่สนใจ รวมถึงนำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยว ชุมชน มีการสร้าง พระธาตุเสมานคร

ประวัติที่พัทสงฆ์พระธาตุเสมานคร ชื่อ ที่พัทสงฆ์พระธาตุเสมานคร ตั้งอยู่เลขที่ ๑๓๙ หมู่ ๘ ตำบลเสมา อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดนครราชสีมา พื้นที่ พัทสงฆ์พระธาตุเสมานคร มีที่ตั้ง ๑๐๐ ไร่

อาณาเขตทิศเหนือ ติดต่อกับอาณาเขต หมู่บ้านโสกแจ้ง

อาณาเขตทิศใต้ ติดต่อกลับหม้อบ้าน ๔ ภาคเศรษฐกิจพอเพียง

อาณาเขตทิศตะวันออก ติดต่อกับอาณาเขตบ้านโสกแจ้ง

อาณาเขตทิศตะวันตก ติดต่อทางสาธารณะ

ลักษณะพื้นที่ของวัด เป็นที่ราบสูงสภาพแวดล้อมทั่วไปเป็นพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด การสร้างที่พักรักษาพระธาตุเสมานคร สร้างขึ้นในรัชกาลที่ ๙ เมื่อ พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยมีคุณโยมพ่อ ประภาส โงกสูงเนิน เป็นผู้ริเริ่มการก่อสร้างเป็นประโยชน์ส่วนรวมให้เป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของชาวบ้านในการอยู่ร่วมกันเพื่อทำกิจกรรมทางพระพุทธศาสนา รักษาขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมไทยให้ยั่งยืนสืบไป

ปูชนียสถาน พระอุโบสถที่พักรักษาพระธาตุเสมานคร ที่กำลังก่อสร้างอยู่ในขณะนี้ด้วยไม้สักทองแห่งทิ้งหลัง แต่ถ้าวังยังไม่เสร็จเป็นที่เรียบริ้วดี มีศาลาเปรียญธรรม มีพระประธานทำด้วยไม้พยุงทั้งองค์ พระปางสะดุ้งมาร มีหลักเมืองตั้งอยู่ภายในวัด มีบ่อน้ำศักดิ์สิทธิ์และยังเป็นแหล่งหินตัดสมัยโบราณเรียงกันไว้ใต้พื้นดินลึกประมาณ ๑ เมตร ขุดพบเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เรียงซ้อนกันเหมือนจิกซอว์ เหมาะสำหรับเป็นสถานที่ศึกษาเนินโบราณ

การศึกษาในที่พักรักษาพระธาตุเสมานคร สนับสนุนการศึกษาพระสงฆ์และสามเณรให้ได้ศึกษาเล่าเรียนชั้นนักธรรมตรี นักธรรมโท นักธรรมเอก จนถึงชั้นปริญญาเอก และจัดกิจกรรมส่งพระสงฆ์สามเณรออกเผยแผ่ธรรมะ แสดงพระธรรมเทศนาบนธรรมาสน์สำรับประชาชนที่สนใจใฝ่หาความรู้ทางพระพุทธศาสนาทุกวันธรรมะสวณะ ๘ ต่ำ ๑๔ ค่าหรือ ๑๕ ค่าตลอดทั้งปี

การปกครองสงฆ์ในที่พักรักษาพระธาตุเสมานคร ปัจจุบันหัวหน้าที่พักรักษาพระธาตุเสมานคร คือ พระสนธยา อธิจิตโต ตั้งแต่ พ. ศ. ๒๕๕๗ จนถึงปัจจุบัน จำนวนพระภิกษุสามเณร ในที่พักรักษาพระธาตุเสมานคร พ.ศ. ๒๕๖๖ พระสงฆ์จำนวน ๓ รูป



ภาพที่ ๔.๗ พระสงฆ์แกนนำพัฒนาวิถิปุทธ  
ในที่ดินในพื้นที่ปฏิรูป

๔. ทูทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม หมายถึง ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค เป็นตัวกำหนดศักยภาพในการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพของประชาชนในชุมชน แหล่งน้ำ ธรรมชาติเช่น ป่าไม้ ดิน น้ำ ภูเขา ทะเล เกาะ สัตว์ป่า แร่ธาตุ พลังงาน น้ำพุ พืชพันธุ์ธัญญาหาร เช่น ป่าชุมชน ป่าสมุนไพร การทำธนาคารน้ำ ใต้ดิน ธนาคารต้นไม้ การอนุรักษ์ป่า การจัดการ/คัดแยกขยะ ในพื้นที่ การอนุรักษ์แหล่งน้ำ เกษตร ธรรมชาติ ความมั่นคงทางอาหาร การจัดการขยะ การดูแลที่ดิน เป็นต้น

#### ๔.๔.๗ การจัดสร้างศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนในพื้นที่

ศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค เปรียบเสมือนการสร้างแหล่งเรียนรู้ของชุมชนที่สามารถเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่อง การถ่ายทอด การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การสืบทอดภูมิปัญญา วัฒนธรรม ค่านิยม และเอกลักษณ์ของชุมชนให้ สมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ได้มีการเรียนรู้ มีจิตสำนึกรัก และหวงแหน ชุมชน ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูล ความรู้ สารสนเทศ กิจกรรม และประสบการณ์ที่เกี่ยวกับชุมชน หรือ ที่มีอยู่ในชุมชนที่จะก่อให้เกิดความ เข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืนพึ่งตนเองได้ โดยศูนย์การเรียนรู้ของ ชุมชน ควรจะมีข้อมูลอย่างน้อยใน ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. ประวัติความเป็นมา เหตุการณ์สำคัญ บุคคลสำคัญ ปรากฏการณ์ และกิจกรรม ต่าง ๆ ของชุมชน

๒. ชุดความรู้ที่มาจากการจัดการความรู้ ซึ่งเป็นการรวบรวมองค์ความรู้ของสมาชิกใน ชุมชนหรือจากเอกสาร จัดทำเป็นชุดความรู้ของชุมชน เพื่อไว้ให้ถ่ายทอดให้กับสมาชิกในชุมชน เช่น ความรู้ทางการเกษตร ความรู้เกี่ยวกับประเพณีวัฒนธรรม เป็นต้น

จากการวิเคราะห์แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัด นครราชสีมา เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค สรุปได้ว่า

แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมาโดย เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค นำนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำและ แก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและ ผู้ที่ยากจนภายใต้การปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ นั้น มีเป้าหมายใน “การลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ที่ยากจน โดยการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน” ในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้ กรรมสิทธิ์ เป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม พร้อมทั้งส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่การใช้ประโยชน์ของทรัพยากร อย่างยั่งยืน รวมถึง การป้องกันไม่ให้เกิดการถ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐไปยังกลุ่มผลประโยชน์หรือ ผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลมี กระบวนการการวางกลไกและบทบาทของเครือข่ายภาคีในการขับเคลื่อนโครงการแก้ปัญหาไม่มีที่ดิน ทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา ทั้งการวางกลไกและสร้างบทบาทของเครือข่ายประชาชน ภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค ติดตามประเมินผล และทบทวนการทำงานของเครือข่าย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งจาก กระบวนการในการออกแบบผังชุมชนและการจัดทำแผน ชุมชน มีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาชุมชนในพื้นที่โครงการ เพื่อเป็นที่ยอมรับและ ขับเคลื่อนสู่

ความเข้มแข็งและยั่งยืน มีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตและการกำหนดทิศทางของอาชีพ นอกจากนี้ยังต้องมีการเตรียมคนและพัฒนาคนเพื่อทำการเกษตร การกลั่นกรองเกษตรกรที่จะเข้าร่วม การเตรียมกลุ่มเกษตรกรก่อนเข้าพื้นที่ และการพัฒนาเกษตรกร การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับชุมชนด้วยการ การวางแผน พิจารณาสภาพพื้นที่ มีการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเกษตรกร ส่งเสริมกระบวนการจัดทำแผนชุมชน ร่วมมือกันของเกษตรกร ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ ส่งเสริมการรวมตัว พัฒนาอาชีพแบบครบวงจร และการจัดการเรื่องตลาดภายในชุมชนและตลาดส่งออกสินค้านอกชุมชนเครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค การสนับสนุนให้เกิดทุนชุมชน ทุนทางการเงิน ทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความยั่งยืน การมีศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนในพื้นที่เครือข่ายประชาชนภาคอีสาน พร้อมสภาประชาชน ๔ ภาค พร้อมจัดทำข้อมูลประวัติความเป็นมา และชุดความรู้ที่มาจากการจัดการความรู้

สรุปได้ว่า แนวทาง การปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ ของเกษตรกร ที่มีปัญหา ไม่มีที่ดินทำกิน และเกษตรกร ที่ยากจนได้เคลื่อนไหวเรียกร้องขอให้รัฐบาล ได้ปฏิรูปที่ดินตามรัฐธรรมนูญระบุไว้ซึ่งปัญหาและแนวทาง มีความเชื่อมโยงเป็นกลไกที่ส่งผล ต่อการแก้ไขปัญหา ที่ดินทำกินของเกษตรกร เริ่มต้นตั้งแต่บทบาทของเครือข่ายที่มีการปรับปรุงและพัฒนาการใช้ชีวิตของตัวเกษตรกรก่อนการระดมปัญหาการแสดงบทบาทในฐานะประชาชนไทย ได้วางบทบาทและวางกลไกเพื่อสร้างเครือข่ายติดตามปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรและติดตามทวงถามจากรัฐบาลทุกสมัยทั้งรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งและรัฐบาลพระเอกกาลเพื่อให้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินพึ่งพาตนเองได้มีรายได้ที่เหมาะสม ทั้งนี้การปฏิรูปที่ดิน ต้องอาศัยความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียที่เกิดจากความสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายเกษตรกรภาพรวมของประเทศคือมีเกษตรกรที่รวมตัวกันเป็นสภาประชาชนทั้ง ๔ ภาครวมถึง กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับการปฏิรูปที่ดินทั้งเกิดจากหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานเอกชนที่จำเป็นจะต้องออกแบบแผนผังชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเขตชุมชนมีการกำหนดกติกาและแนวทางในการพัฒนาหลังได้รับที่ดินมาจากภาครัฐ ควบคู่กับการเตรียมคนและพัฒนาคนในการกลั่นกรองเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการรับมอบที่ดินและเตรียมพัฒนาเป็นเกษตรกรที่มีศักยภาพสูงสามารถจัดกิจกรรมและพัฒนาตนเองภายใต้เศรษฐกิจพอเพียง เมื่อได้รับ ที่ดินจากการสนับสนุนของรัฐบาลมีการจัดทำโครงการพื้นฐานวางแผนพัฒนาอบรมเกษตรกรให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆได้รวมถึงในพื้นที่ปฏิรูปสามารถบริหารจัดการประสานกับหน่วยงานอื่นๆเพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดมีการเชื่อมโยงกับเกษตรกรในพื้นที่และองค์กรทางปกครองในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิต สมาชิกใน เขตปฏิรูปที่ดินและสมาชิกในชุมชนให้เกิดการร่วมมือและส่งเสริมอาชีพซึ่งกันและกันรวมถึงการส่งเสริมพัฒนาสภาพแวดล้อมของชุมชนในตำบลเสมอ อีกครั้งการรวมกลุ่มเป็นองค์กรและเครือข่ายในรูปแบบสหกรณ์ทำให้เกิดทุนของชุมชนทุนทางการเงินมีเงินสะสมในการดูแลและจัดสวัสดิการแก่สมาชิกในชุมชนมีทุนทางสังคมและทุนทางวัฒนธรรมสามารถพัฒนา เป็นชุมชนมีการสร้าง สำนักสงฆ์เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจแก่สมาชิกชุมชนควบคู่กับการจัดสร้างศูนย์เรียนรู้ของชุมชนมีการจัดทำข้อมูลและชุด

ความรู้เพื่อวางระบบและกลไกสร้างความมั่นคงแก่การปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างโอกาสให้สมาชิกชุมชนที่เป็นเกษตรกรสามารถสร้างอาชีพสร้างรายได้พึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

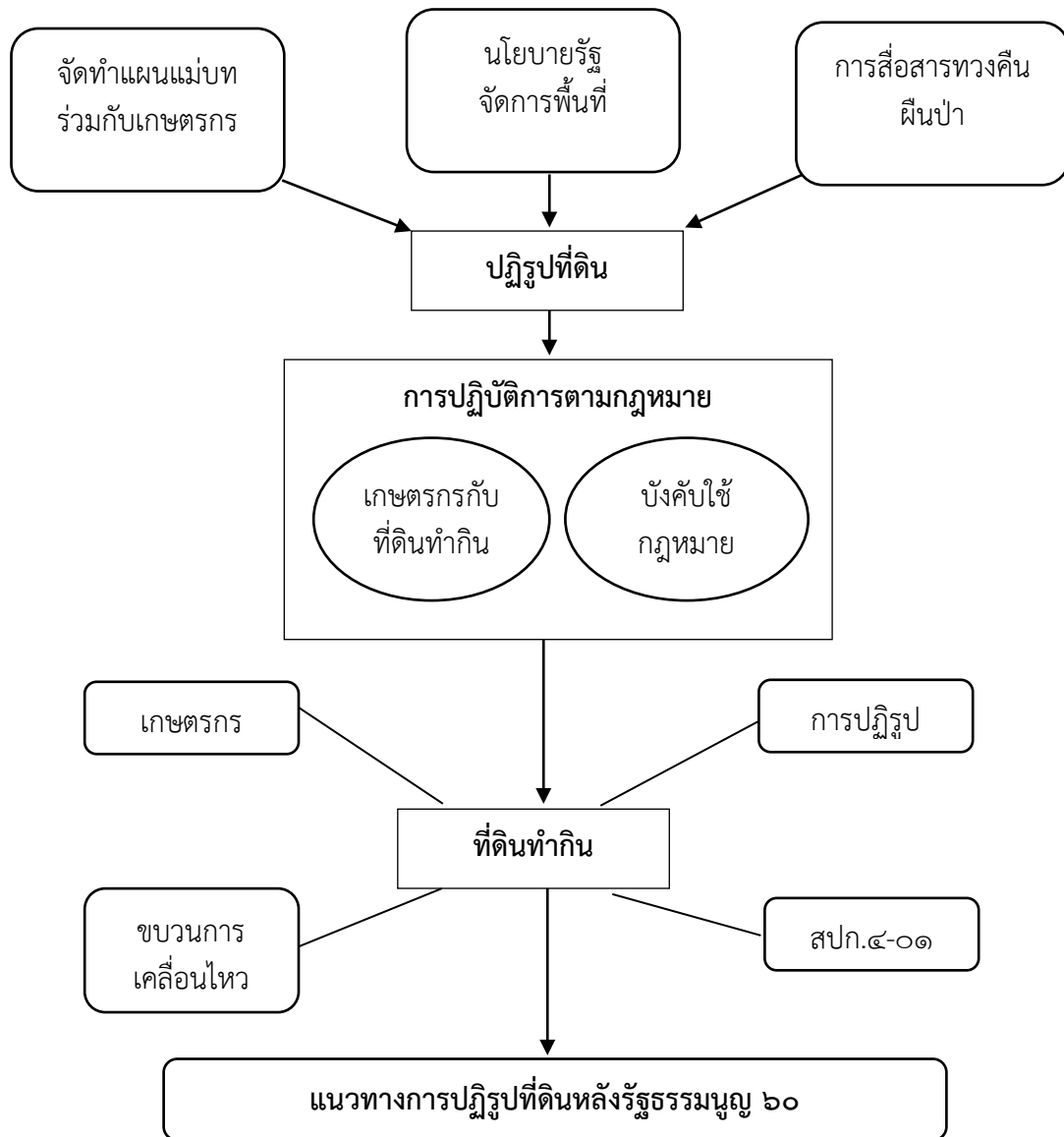


แผนภาพที่ ๔.๖ แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา

### ๔.๕ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยการสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกและมีการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่ศึกษาวิจัยมีความชัดเจนเหมาะสมสามารถนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาพลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ : กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา มุ่งเน้นการพึ่งพาตนเอง ตามวัตถุประสงค์ ดังนี้





แผนภาพที่ ๔.๗ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

## ๑. ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับสภาพความเป็นจริงในการใช้ที่ดินของเกษตรกรประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่เกษตรกรที่ดินที่ใช้ประกอบการเกษตรส่วนหนึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของนายทุน เกษตรกรจึงต้องตก เป็นผู้เช่าที่ดินจากนายทุนและต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินควรในขณะที่เกษตรกรอีกส่วนหนึ่งต้องเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ และไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมายทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิต วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดจึงเป็นหลักการสำคัญในการแก้ปัญหาให้กับเกษตรกร

ปัญหาการทำความเข้าใจเรื่องสิทธิเชิงเดียวกับสิทธิส่วนรวมเมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินแล้วเกษตรกรต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิต โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเอง และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์และกำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรน้ำให้ยั่งยืนนอกจากนี้การได้รับมีสิทธิได้รับที่ดินทำกินจะต้องจัดตั้งตัวแทนเป็นคณะกรรมการชุมชนขึ้นเพื่อกระทำการแทนในนามของชุมชน

ผลกระทบจากการขาดที่ดินทำกินซึ่งนำไปสู่การบุกรุกที่ดินเกิดจากปัญหาจากการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยแต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบ การประสานความร่วมมือกันระหว่างกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และการเคร่งครัด ปัญหาเกี่ยวกับอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่อาจมีไม่เพียงพอ ซึ่งไม่สมดุลกับปริมาณงานที่ต้องบริการประชาชนที่ยื่นขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกิน ภาครัฐต้องมีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง พร้อมทั้งการกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิดในการประกาศเขตเป็นที่ดินของรัฐควรมีการสำรวจพื้นที่ก่อน และรับฟังเสียงประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ ตรวจสอบ ติดตาม และป้องกัน เพื่อให้กฎระเบียบเกิดประสิทธิผลในมาตรการการป้องกันการบุกรุกที่ดิน อีกทั้งการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไข เพื่อให้เกิดความร่วมมือบนหลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง ตลอดจนผลประโยชน์ของสาธารณชน

## ๒. ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อจัดที่ดินทำกินของเกษตรกร ในพื้นที่ทำกินเกษตรกรร่วมกันร่างกฎระเบียบการจัดการกลุ่มและที่ดิน ด้วยหลักคิดที่พยายามกำกับการถือครองการใช้ประโยชน์ที่จัดการกันในระดับกลุ่ม เกษตรกรในพื้นที่ร่วมกันสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเครือข่าย ส่งตัวแทนไปประสานงานกับปฏิรูปที่ดินให้เร่งสำรวจและเร่งจัดสรรที่ดีให้กับเกษตรกรให้เป็นรูปธรรม เกษตรกรในพื้นที่ร่วมกันวางแผนจัดกิจกรรมให้กับสมาชิกเพื่อสอดคล้องกับแผนปฏิรูปที่ดิน พยายามผลักดันให้ตัวแทนของสมาชิกเข้าไปอยู่ในส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นการเข้า

ไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชนผลักดันในเชิงนโยบายร่วมกับส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเผยแพร่และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนแก่สาธารณะ

ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมการส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างถูกเป้าหมายและปฏิบัติให้สอดคล้องกับเกษตรกรในแต่ละพื้นที่การผลักดันให้โครงการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายหรือโครงการระดับชาติในการพัฒนาชนบท โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ประสานงานและดำเนินการให้สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อมิให้มีการทิ้งที่ดินว่างเปล่า และการทำประโยชน์เพื่อให้ผู้ที่ถือครองที่ดินมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมและเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ของที่ดินเพิ่มมากขึ้น เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากมุ่งหมายให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินแล้วยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้

### ๓. แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา

แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมาโดยนำนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและ ผู้ที่ยากจนภายใต้การปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ นั้น มีเป้าหมายใน “การลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ที่ยากจน โดยการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน” ในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้ กรรมสิทธิ์ เป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม พร้อมทั้งส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่การใช้ประโยชน์ของทรัพยากร อย่างยั่งยืน รวมถึงการป้องกันมิให้มีการถ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐไปยังกลุ่มผลประโยชน์หรือ ผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลมีกระบวนการการวางกลไกและบทบาทของเครือข่ายภาคีในการขับเคลื่อนโครงการแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา ทั้งการวางกลไกและสร้างบทบาทของเครือข่ายภาคี ติดตามประเมินผล และทบทวนการทำงานของเครือข่ายการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งจาก กระบวนการในการออกแบบผังชุมชนและการจัดทำแผนชุมชน มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกาชุมชนในพื้นที่โครงการ เพื่อเป็นที่ยอมรับและ ขับเคลื่อนสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืน มีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตและการกำหนดทิศทางของอาชีพ นอกจากนี้ยังต้องมีการเตรียมคนและพัฒนาคนเพื่อทำการเกษตร การกลั่นกรองเกษตรกรที่จะเข้าร่วมการเตรียมกลุ่มเกษตรกรก่อนเข้าพื้นที่ และการพัฒนาเกษตรกร การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับชุมชนด้วยการ การวางแผน พิจารณาสภาพพื้นที่ มีการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเกษตรกร ส่งเสริมกระบวนการจัดทำแผนชุมชน ร่วมมือกันของเกษตรกร ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ ส่งเสริมการรวมตัว พัฒนาอาชีพแบบครบวงจร และการจัดการเรื่องตลาดภายในชุมชนและตลาดส่งออกสินค้านอกชุมชน การสนับสนุนให้เกิดทุนชุมชน ทุน

ทางการเงิน ทูทางสังคม ทูทางวัฒนธรรม ทูทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างที่ยั่งยืน การมีศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนในพื้นที่ควรจะมีข้อมูลประวัติความเป็นมา และชุดความรู้ที่มาจาก การจัดการความรู้

## บทที่ ๕

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ : กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ศึกษาปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา ๒) ศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ๓) นำเสนอแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Methods Research) เลือกใช้วิธีการวิจัยแบบชุมชนมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) โดยศึกษารวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มีเนื้อหาสนับสนุนผลการวิจัยชัดเจนมากขึ้น สำหรับวิธีการวิจัย ได้แก่ การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารข้อมูลทุติยภูมิ โดยการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary survey) การสัมภาษณ์ (Interview) ผลจากการศึกษาสรุปได้ตามขั้นตอนต่อไปนี้

#### ๕.๑ สรุปผลการวิจัย

##### ๕.๑.๑ ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา

๑) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับสภาพความเป็นจริงในการใช้ที่ดินของเกษตรกรประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่เกษตรกรที่ดินที่ใช้ประกอบการเกษตรส่วนหนึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของนายทุน เกษตรกรจึงต้องตก เป็นผู้เช่าที่ดินจากนายทุนและต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินควรในขณะที่เกษตรกรอีกส่วนหนึ่งต้องเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ และไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมายทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิต วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดจึงเป็นหลักการสำคัญในการแก้ปัญหาให้กับเกษตรกร

๒) ปัญหาการทำความเข้าใจเรื่องสิทธิเชิงเดียวกับสิทธิส่วนร่วม เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินแล้วเกษตรกรต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจะต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกร มีการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิต โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเอง และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์และกำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรน้ำให้ยั่งยืนนอกจากนี้การได้รับมีสิทธิได้รับที่ดินทำกินจะต้องจัดตั้งตัวแทนเป็นคณะกรรมการชุมชนขึ้นเพื่อกระทำการแทนในนามของชุมชน

๓) ผลกระทบจากการขาดที่ดินทำกินซึ่งนำไปสู่การบุกรุกที่ดิน เกิดจากปัญหาจากการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยแต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบ การ

ประสานความร่วมมือกันระหว่างกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และการเคร่งครัด ปัญหาเกี่ยวกับอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่อาจมีไม่เพียงพอ ซึ่งไม่สมดุลกับปริมาณงานที่ต้องบริการประชาชนที่ยื่นขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกิน ภาครัฐต้องมีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง พร้อมทั้งการกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิดในการประกาศเขตเป็นที่ดินของรัฐควรมีการสำรวจพื้นที่ก่อน และรับฟังเสียงประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ ตรวจจับ ติดตาม และป้องกัน เพื่อให้กฎระเบียบเกิดประสิทธิผลในมาตรการการป้องกันการบุกรุกที่ดิน อีกทั้งการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไข เพื่อให้เกิดความร่วมมือบนหลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง ตลอดจนผลประโยชน์ของสาธารณชน

#### ๕.๑.๒ ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

๑) ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างถูกเป้าหมายและปฏิบัติให้สมดุลกับเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ การผลักดันให้โครงการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายหรือโครงการระดับชาติในการพัฒนาชนบท โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ประสานงานและดำเนินการให้สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อมิให้มีการทิ้งที่ดินว่างเปล่า และการทำประโยชน์เพื่อให้ผู้ที่ถือครองที่ดินมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมและเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ของที่ดินเพิ่มมากขึ้น เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากมุ่งหมายให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินแล้วยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้

๒) แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อจัดที่ดินทำกินของเกษตรกร ในพื้นที่ทำกินเกษตรกรร่วมกันร่างกฎระเบียบการจัดการกลุ่มและที่ดิน ด้วยหลักคิดที่พยายามกำกับการถือครองการใช้ประโยชน์ที่จัดการกันในระดับกลุ่ม เกษตรกรในพื้นที่ร่วมกันสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเครือข่าย ส่งตัวแทนไปประสานงานกับปฏิรูปที่ดินให้เร่งสำรวจและเร่งจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรให้เป็นรูปธรรม เกษตรกรในพื้นที่ร่วมกันวางแผนจัดกิจกรรมให้กับสมาชิกเพื่อสอดคล้องกับแผนปฏิรูปที่ดิน พยายามผลักดันให้ตัวแทนของสมาชิกเข้าไปอยู่ในส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชนผลักดันในเชิงนโยบายร่วมกับส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเผยแพร่และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนแก่สาธารณะ

๕.๑.๓ แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา โดยน่านโยบายการลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร และ ผู้ที่ยากจนภายใต้การปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ นั้น มีเป้าหมายใน “การลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ที่ยากจน โดยการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน” ในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้ กรรมสิทธิ์ เป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม พร้อมทั้งส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่การใช้ประโยชน์ของทรัพยากร อย่างยั่งยืน รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดการถ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐไปยังกลุ่มผลประโยชน์หรือ ผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลมีกระบวนการการวางกลไกและบทบาทของเครือข่ายภาคีในการขับเคลื่อนโครงการแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา ทั้งการวางกลไกและสร้างบทบาทของเครือข่ายภาคี ติดตามประเมินผล และทบทวนการทำงานของเครือข่าย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งจาก กระบวนการในการออกแบบผังชุมชนและการจัดทำแผนชุมชน มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกาชุมชนในพื้นที่โครงการ เพื่อเป็นที่ยอมรับและขับเคลื่อนสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืน มีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตและการกำหนดทิศทางของอาชีพ นอกจากนี้ยังต้องมีกรเตรียมคนและพัฒนาคนเพื่อทำการเกษตร การกลั่นกรองเกษตรกรที่จะเข้าร่วมการเตรียมกลุ่มเกษตรกรก่อนเข้าพื้นที่ และการพัฒนาเกษตรกร การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับชุมชนด้วยการ การวางแผน พิจารณาสภาพพื้นที่ มีการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเกษตรกร ส่งเสริมกระบวนการจัดทำแผนชุมชน ร่วมมือกันของเกษตรกร ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ ส่งเสริมการรวมตัว พัฒนาอาชีพแบบครบวงจร และการจัดการเรื่องตลาดภายในชุมชนและตลาดส่งออกสินค้านอกชุมชน การสนับสนุนให้เกิดทุนชุมชน ทุนทางการเงิน ทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม ทุน ทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความยั่งยืน การมีศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนในพื้นที่ ควรจะมีข้อมูลประวัติความเป็นมา และชุดความรู้ที่มาจาก การจัดการความรู้

## ๕.๒ อภิปรายผล

### ๕.๒.๑ ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับสภาพความเป็นจริงในการใช้ที่ดินของเกษตรกร ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่เกษตรกรที่ดินที่ใช้ประกอบการเกษตรส่วนหนึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของนายทุน เกษตรกรจึงต้องตก เป็นผู้เช่าที่ดินจากนายทุนและต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินควรในขณะที่เกษตรกรอีกส่วนหนึ่งต้องเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ และไม่สิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมายทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิต วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดจึงเป็นหลักการสำคัญในการแก้ปัญหาให้กับเกษตรกร เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินแล้วเกษตรกรต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิต โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเอง และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์และกำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรน้ำให้ยั่งยืน นอกจากนี้การได้รับมีสิทธิได้รับที่ดินทำกินจะต้องจัดตั้งตัวแทนเป็นคณะกรรมการชุมชนขึ้นเพื่อกระทำการแทนในนามของชุมชน ผลกระทบจากการขาดที่ดินทำกินซึ่งนำไปสู่การบุกรุกที่ดิน เกิดจากปัญหาจากการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยแต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ

ตรวจสอบ การประสานความร่วมมือกันระหว่างกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และการเคร่งครัด ปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าสิ่งของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่อาจมีไม่เพียงพอ ซึ่งไม่สมดุลกับปริมาณงานที่ต้องบริการประชาชนที่ยื่นขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน สอดคล้องกับงานวิจัยของ **วิเชียร บุราณรักษ์** ได้วิจัยเรื่อง “ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน กรณีศึกษากลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานี” ผลการวิจัยพบว่า การก่อเกิดของขบวนการของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานีได้รับการผลักดันจากองค์กรพัฒนาเอกชนมาสู่การจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานี เพื่อตรวจสอบคัดค้านภาครัฐ ภาคเอกชน และบริษัทข้ามชาติหรือทุนโลกาภิวัตน์ที่เข้ามาจัดทำโครงการเหมืองแร่ ภายใต้แนวคิดประชาสังคมที่เน้นให้ภาคประชาชนมีความเป็นพลเมือง ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน เกิดจากปัจจัยด้านปัญหาโครงสร้างที่เกิดจากโครงการของรัฐซึ่งมาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การร่วมมือกับขบวนการเครือข่ายพันธมิตรของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งการปรับตัวกับสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจากปัจจัยด้านบริบทส่งเสริม และเอื้ออำนวยทั้งด้านปัจจัยภายในคือ วัฒนธรรมชุมชนระดมทรัพยากร และปัจจัยภายนอกคือโครงสร้างโอกาสทางการเมือง โครงสร้างโอกาสทางสังคมฝ่ายต่อต้าน โดยมีแนวทางการเคลื่อนไหวที่มีความหลากหลาย มีการวิเคราะห์สถานการณ์และการตอบโต้ของกลุ่มเป้าหมายเป็นสำคัญในการปรับเปลี่ยนแนวทางการเคลื่อนไหว ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีในครั้งต่อ ๆ ไป<sup>๑</sup> และยังสอดคล้องกับ **รจนา คาคีเกิด** ได้วิจัยเรื่อง “ความตื่นตัวด้านสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการ และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนลุ่มน้ำโขง จังหวัดอุบลราชธานี จากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนบ้านกุ่ม” ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบความตื่นตัวของคนชุมชนมีการแสดงออกมาในหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การแสดงออกต่อสาธารณะ การสอบถามข้อมูลจากภาครัฐ มีการศึกษาดูงาน การแลกเปลี่ยนระหว่างชุมชนที่เคยได้รับผลกระทบจากเขื่อน และการเตรียมรับมือกับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น ด้านปัจจัยที่มีผลต่อความตื่นตัว แบ่งออกเป็น ๒ ปัจจัย คือ หนึ่งปัจจัยภายนอก ได้แก่ ภาครัฐ เอกชน นักพัฒนา องค์กรเอกชนนักวิชาการ กลุ่มผู้ที่เคยได้รับผลกระทบจากเขื่อนในพื้นที่อื่น ๆ และสื่อต่าง ๆ สองปัจจัยภายใน ได้แก่ ผู้นำชุมชน การประเมินผลกระทบ และผลประโยชน์จากการสร้างเขื่อน การรับรู้ และความเชื่อมั่นในสิทธิของชุมชน รวมทั้งการตัดสินใจรับข้อมูลของชุมชน<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> วิเชียร บุราณรักษ์, “ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน”, **วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๘).

<sup>๒</sup> รจนา คาคีเกิด, “การศึกษาความตื่นตัวด้านสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการ และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนลุ่มน้ำโขง จังหวัดอุบลราชธานี จากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนบ้านกุ่ม”, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์**, (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๔).



### ๕.๒.๒ ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

ขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างถูกเป้าหมายและปฏิบัติให้สอดคล้องกับเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ การผลักดันให้โครงการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายหรือโครงการระดับชาติในการพัฒนาชนบท โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ประสานงานและดำเนินการให้สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อมิให้มีการทิ้งที่ดินว่างเปล่า และการทำประโยชน์เพื่อให้ผู้ที่ถือครองที่ดินมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมและเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ของที่ดินเพิ่มมากขึ้น เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากมุ่งหมายให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินแล้วยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อจัดที่ดินทำกินของเกษตรกร ในพื้นที่ทำกิน เกษตรกรร่วมกันร่างกฎระเบียบการจัดการกลุ่มและที่ดินด้วยหลักคิดที่พยายามกำกับการถือครองการใช้ประโยชน์ที่จัดการกันในระดับกลุ่ม เกษตรกรในพื้นที่ร่วมกันสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเครือข่าย ส่งตัวแทนไปประสานงานกับปฏิรูปที่ดินให้เร่งสำรวจและเร่งจัดสรรที่ดีให้กับเกษตรกรให้เป็นรูปธรรม เกษตรกรในพื้นที่ร่วมกันวางแผนจัดกิจกรรมให้กับสมาชิกเพื่อสอดคล้องกับแผนปฏิรูปที่ดิน พยายามผลักดันให้ตัวแทนของสมาชิกเข้าไปอยู่ในส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชนผลักดันในเชิงนโยบายร่วมกับส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเผยแพร่และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนแก่สาธารณะ สอดคล้องกับงานวิจัยของ มนูญ ทองช็อค ได้วิจัยเรื่อง “นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเปรียบเทียบโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจนกับการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินถูกทอดทิ้งตามมาตรา ๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน” ผลการวิจัยพบว่า โครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน เป็นนโยบายที่ประสบผลสำเร็จ อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านเนื้อหา นโยบายเป็นโครงการที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตหรือความเคยชินของคนในสังคม มีเป้าหมายที่ชัดเจนเห็นผลเร็วในระยะสั้น และเป็นการนำประโยชน์ไปสู่ชุมชนขณะที่ปัจจัยด้านบริบทของโครงการ ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาล และเป็นโครงการที่สร้างคະແນນนิยมให้กับรัฐบาล<sup>๓</sup>

๕.๒.๓ แนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา โดยนำนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร และ ผู้ที่ยากจนภายใต้การปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ นั้น มีเป้าหมายใน “การลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ที่ยากจน โดยการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดิน

<sup>๓</sup>มนูญ ทองช็อค, “นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเปรียบเทียบโครงการจัดที่ดินของรัฐขจัดความยากจนกับการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินถูกทอดทิ้งฯ ตามมาตรา ๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน”, ภาคนิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔).

ทำากิน” ในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้ กรรมสิทธิ์ เป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม พร้อมทั้งส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของ พื้นที่การใช้ประโยชน์ของทรัพยากร อย่างยั่งยืน รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดการถ่ายโอนทรัพย์สินของ รัฐไปยังกลุ่มผลประโยชน์หรือ ผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลมีกระบวนการการวางกลไกและบทบาทของ เครือข่ายภาคีในการขับเคลื่อนโครงการแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำากินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา ทั้งการวางกลไกและสร้างบทบาทของเครือข่ายภาคี ติดตามประเมินผล และทบทวนการทำงานของ เครือข่าย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งจาก กระบวนการในการออกแบบผังชุมชนและ การจัดทำแผนชุมชน มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกาชุมชนในพื้นที่โครงการ เพื่อเป็นที่ยอมรับและ ขับเคลื่อนสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืน สอดคล้องกับงานวิจัยของ **วัฒนศักดิ์ เสาะประเสริฐ** ได้วิจัยเรื่อง “การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ ในพื้นที่ที่ได้รับโฉนดชุมชนจากรัฐบาลแล้ว ได้แก่ ชุมชนคลอง โยง อำเภอกุฑมณฑล จังหวัดนครปฐม และชุมชนบ้านอ่าว อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน โดยศึกษา แนวคิดและหลักการของนโยบายโฉนดชุมชน ผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงการดำเนิน นโยบายโฉนดชุมชนเกี่ยวกับระเบียบและกฎหมายที่ผลต่อการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ โดย เห็นว่าที่ดินของรัฐแต่ละประเภทมีกฎหมายที่บังคับใช้แตกต่างกัน และกฎหมายบางฉบับไม่เอื้อต่อ การดำเนินการตามนโยบาย ส่งผลให้กระบวนการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่มีความยุ่งยาก จึงควร ปรับปรุงกฎหมายหลักที่ใช้ดำเนินนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมายฉบับอื่น ๆ มีความคล่องตัวมากขึ้น<sup>๔</sup> และยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ **สุพัฒ มุลพฤกษ์** ได้ วิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะใน เขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอกลองหลวง จังหวัดปทุมธานี” ผลการวิจัยพบว่า ส.ป.ก.สามารถดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในที่ดินของรัฐได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ การดำเนินการจัดที่ดินให้ เกษตรกรในที่ดินเอกชนยังดำเนินการประสบผลสำเร็จ และยังสามารถกระจายการถือครองที่ดินจากผู้ ถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ จากผลการศึกษาดังกล่าวได้ให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ ดังนี้ (๑) การจัดซื้อที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. ค่อนข้างใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากต้องมีการประกาศ เขตปฏิรูปที่ดินก่อนจึงจะสามารถดำเนินการจัดซื้อได้ หากแก้ไขกฎหมายโดยให้ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินใน พื้นที่ที่มีใช้เขตปฏิรูปที่ดินได้ จะทำให้การจัดซื้อที่ดินทำได้เร็วขึ้น ประกอบกับปัจจุบันที่ดินเอกชน ราคาสูงขึ้น หากซื้อเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรเข้าซื้อจะทำให้เกษตรกรเสียค่าเช่าซื้อในอัตราที่สูงขึ้นไป ด้วย ดังนั้น ส.ป.ก.ควรจัดที่ดินให้เกษตรกรในรูปแบบการเช่าเพียงอย่างเดียว ซึ่งจะทำให้เกษตรกรไม่ ต้องเสียค่าเช่าที่ดินแพงมากนัก (๒) ควรมีการแก้ไขกฎหมาย ส.ป.ก. เพื่อให้มีขีดความสามารถในการ นำที่ดินของเอกชนมาจัดให้เกษตรกร โดยให้ ส.ป.ก.นำที่ดินที่เป็นทรัพย์สินลักษณะ NPL หรือ NPA ของ บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) มาจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ได้ (๓) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ควรเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนา เช่น การสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ การสร้างสระน้ำประจำไร่นา และการทำฝายอัดน้ำ เป็นต้น ดังนั้น

<sup>๔</sup>วัฒนศักดิ์ เสาะประเสริฐ, “การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ”, ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕).

รัฐบาลควรเพิ่มงบประมาณด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้กับ ส.ป.ก. (๔) ส.ป.ก.ควรมีการบูรณาการดำเนินงานในลักษณะการสร้างเครือข่ายพันธมิตร ทั้งในด้านการจัดหาที่ดิน การจัดที่ดิน การวางแผนการผลิต การสร้างตลาดรองรับ โดย ส.ป.ก. อาจเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายกับผู้จัดการโครงการ เช่น มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแสวงหาที่ดินเพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น<sup>๕</sup>

### ๕.๓ ข้อเสนอแนะ

#### ๕.๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

๕.๓.๑.๑ ควรมีการแก้ไขกฎหมายของ ส.ป.ก. เพื่อลดขั้นตอนการจัดซื้อที่ดิน โดยเฉพาะ กรณีการจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินฯ ที่ต้องดำเนินการประกาศให้พื้นที่เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ด้วยวิธีการตราให้เป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๕ แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ

๕.๓.๑.๒ การวางแผนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรควรมีการระบุขั้นตอนการติดตามและประเมินผลไว้ตั้งแต่ เริ่มต้นการปฏิรูป ระหว่างการปฏิรูป และการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดการปฏิรูป

#### ๕.๓.๒ ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

๕.๓.๒.๑ ควรมีการประเมินผลการดำเนินการแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกร เนื่องจากแต่ละพื้นที่แม้จะดำเนินงานภายใต้แนวทางและระเบียบเดียวกัน แต่มีความแตกต่างในแต่ละพื้นที่

๕.๓.๒.๒ ควรศึกษาความคิดเห็นของประชาชนองค์กรส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีต่อพลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ : กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในพื้นที่อื่นๆ

๕.๓.๒.๓ ควรมีศึกษาพลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินโดยบูรณาการหลักกรรมทางประพุทธศาสนาที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรไทย

---

<sup>๕</sup>สุพัฒ มุลพฤกษ์, “ปัจจัยที่มีผลต่อการนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรมไปปฏิบัติศึกษาเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอลองหลวง จังหวัดปทุมธานี”, การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชา บริหารจัดการสาธารณะ, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, ๒๕๕๘).

## บรรณานุกรม

### ๑. ภาษาไทย :

#### ข. ข้อมูลวิทยุภูมิ

##### (๑) หนังสือ :

กฤษฎา บุญชัย. การปฏิรูปที่ดิน ป่า และน้ำ เพื่อความมั่นคงทางอาหารของสังคมไทย.

กรุงเทพมหานคร : องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๕๖.

ชลธิรา สัตยารัตนา. พลวัตสิทธิชุมชน : กระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์

มานุษยวิทยาสิรินธร องค์การมหาชน, ๒๕๕๖.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่. กรุงเทพมหานคร : วิชาษา,

๒๕๕๕.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. กลวิธีแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน.

กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภการพิมพ์, ๒๕๔๗.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม. เชียงใหม่ :

มูลนิธิไฮนริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ๒๕๕๒.

ปิยาพร อรุณพงษ์. คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๖.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. วิถีชีวิต วิถีสู้ : ขบวนการประชาชนร่วมสมัย. เชียงใหม่ : ตรัสวิน

ซิลค์เวอร์บุคส์, ๒๕๕๕.

พจน์ พจนพานิชย์กุล. พลวัตการเมืองการปกครองของไทย. นครปฐม : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราช

วิทยาลัย, ๒๕๖๓.

พนม ลีมาอารีย์. กลุ่มสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาแนะแนวและจิตวิทยาการศึกษา คณะ

ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๕๒.

พลศักดิ์ จิโรกรศร. การสังเคราะห์การสื่อสารและพลวัตทางการเมือง. นนทบุรี :

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๘.

มหาวิทยาลัยรังสิต. “โครงการศึกษาวิจัยสิทธิชุมชนและผลกระทบจากโครงการพัฒนาภาคใต้”,

รายงานวิจัย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรังสิต, ๒๕๕๙.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอน กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ ๖.

นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖.

ยศ สันตีสัมบัติ. ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน.

เชียงใหม่ : นพบุรีการพิมพ์, ๒๕๔๒.

ลัทธกิตติ์ ลาภอดุมการ. “เจาะลึกความเหลื่อมล้ำไทย แก้ได้ไหม แก้อย่างไร”. KKP Research

Kiatnakin Phatra Financial Group. KKP Research APRIL ๒๑, ๒๐๒๑.

วารางคณา วัฒนโย. การจัดการองค์กรท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : พัทธ์กษัอักษร, ๒๕๔๐.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- วีระกิตต์ หาญปริพรรณ์ และคณะ. **การมีส่วนร่วมของชุมชนในงานยุติธรรม**. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๑.
- ศุภกิจ วงศ์วิวัฒนกิจ. **พจนานุกรมศัพท์การวิจัยและสถิติ**. กรุงเทพมหานคร: ด้านสุทธาการพิมพ์, ๒๕๕๕.
- สมชาย ลำดวน และคณะ. **ทฤษฎีพลวัตและกระบวนการทัศน์ทางวัฒนธรรม**. มหาสารคาม : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๕๖.
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ ฉบับย่อ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. ๒๕๖๐.
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี ๒๕๖๔**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. ๒๕๖๐.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, **๒๕ ปีกับการปฏิรูปที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๔๙.
- \_\_\_\_\_ . **๓ ทศวรรษ ส.ป.ก.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๔๘.
- \_\_\_\_\_ . **แผนการดำเนินงานของ ส.ป.ก ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐-๒๕๖๔**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๐.
- \_\_\_\_\_ . **ประมวลกฎหมายและแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. เอกสารเผยแพร่ ฉบับที่ ๓๕๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๔๙.
- \_\_\_\_\_ . **ประวัติความเป็นมาในการปฏิรูปที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๑.
- สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. **คู่มือการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสถาบันราชภัฏและทบวงมหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖.
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. **พจนานุกรมศัพท์ศึกษาศาสตร์ร่วมสมัย ฉบับราชบัณฑิตยสภา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๘.
- สำนักวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. **รายงานการประชุมผู้บริหาร ครั้งที่ ๘/๒๕๖๐ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๐**.
- สุรพร เสียนสลาย. **นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ Public Policy and Project Management เล่ม ๑**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. **พลิกภาครัฐสู่การบริหารจัดการยุคใหม่**. ปทุมธานี : ศูนย์วิจัย ชัยนาม, ๒๕๖๒.

อรทัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ. **บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า ๕๒ ด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๓.

อานันท์ กาญจนพันธ์. **มิติชุมชน : วิชิต้องถิ่นว่าด้วยสิทธิอำนาจและการจัดการทรัพยากร**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๔.

### (๒) รายงานการวิจัย :

เฉลิมศักดิ์ ศิริพันธ์ และอัญชลี แข่งตระกูล. “การติดตามและประเมินผลโครงการสร้างและพัฒนาเกษตรกรรมใหม่ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีศึกษาโครงการบ่มเพาะเกษตรกรอนาคตในเขตปฏิรูปที่ดิน”. **รายงานการวิจัย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๕๕.

พิชัย เตชะทอง. “ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”. **รายงานการวิจัย**. คณะนิติศาสตร์ กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ๒๕๕๙.

มัญชุสา กุลวานิช และสิริธร รุจิระนันท์. “แนวทางการต่อสู้เพื่อสิทธิที่อยู่อาศัยของชาวเลหาดราไวย์ ตำบลราไวย์ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต”. **รายงานการวิจัย**. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ๒๕๕๘.

สุจิตตรา พูนสวัสดิ์. “กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรไทย”. **รายงานการศึกษาทางวิชาการ**. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๑.

### (๓) วารสาร :

โกศล จิตวิรัตน์. “กฎ ๘ ประการในการเสริมสร้างศักยภาพทางการแข่งขันของผู้ประกอบการภายใต้แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงแบบพลวัต (Dynamic)”. **วารสาร มทร.อีสาน ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี**, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๑): ๑.

ไฉไล ศักดิ์วิรวงศ์. **มาตรการทางกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านสื่อโฆษณา**. **วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์**, ปีที่ ๓๓ ฉบับที่ ๑ (๒๕๕๐) : ๒๒-๓๑.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “พลวัตของการเมืองไทย”. **จุดนิติ**. (พฤษภาคม - มิถุนายน ๒๕๕๒) : ๓๕-๓๖.

สุวิดา ธรรมมณีวงศ์. “การเคลื่อนไหวทางสังคม”. **วารสาร อักษรศาสตร์**. ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๕

พระมหาประกาศิต วิฑิตปสิทธิกร. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบในจังหวัดนครปฐม”. **วารสารวิชาการ มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์**, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๙) : ๕๓-๖๒.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

สุวิดา ธรรมมณีวงศ์. “การเคลื่อนไหวทางสังคม”. วารสาร อักษรศาสตร์. ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๕ (ธันวาคม-พฤษภาคม ๒๕๖๒) : ๒๓-๓๒.

### (๔) วิทยานิพนธ์ :

วิเชียร บุราณรักษ์. “ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน”. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๘.

รจนา คาศีเกิด. “การศึกษาความตื่นตัวด้านสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการ และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนลุ่มน้ำโขง จังหวัดอุบลราชธานี จากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนบ้านกุ่ม”. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๔.

วัฒน์ศักดิ์ เฮาะประเสริฐ. “การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ”. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕.

มนูญ ทองโชค. “นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเปรียบเทียบกับโครงการจัดที่ดินของรัฐจัดความยากจนกับการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินถูกทอดทิ้งฯ ตามมาตรา ๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน”. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารจัดการสาธารณะสำหรับนักบริหาร. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔.

สุพัฒ มุลพฤษ. “ปัจจัยที่มีผลต่อการนโยบายนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติศึกษาเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอลองหลวง จังหวัดปทุมธานี”. การค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารจัดการสาธารณะ. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะรัฐศาสตร์, ๒๕๕๘.

### (๕) สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ผู้จัดการออนไลน์. ๔ ฝ่ายประสานเสียงต้องช่วยแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้ประชาชนอย่าง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://mgronline.com> [๑๕ เมษายน ๒๕๖๕].

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. รอง นรม. พลเอกประวิตร ฯ ประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาของ สอส. และสภาประชาชน ๔ ภาค ครั้งที่ ๑. [ออนไลน์ ]” แหล่งที่มา : <https://spm.thaigov.go.th> [๑๕ เมษายน ๒๕๖๕].

## บรรณานุกรม (ต่อ)

### ๒. ภาษาอังกฤษ :

Cohen, J.M. and Uphoff, N.T., **Participation's Place in Rural Development Seeking Clarity Through Specificity**. New York : Earthscan, 1990.

Gail Omvedt. **Reinventing Revolution: New Social Movements in South Asia**. New York : Routledge, 1993.

Philip, H. **Development Dilemmas in Rural Thailand**. Oxford : Oxford University Press, 1990.

Turner, R.H. and Killian Lewis, **Collective Behavior**, Englewood Cliffs. : Prentice Hall, 1957.



ภาคผนวก  
แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย



**แบบสัมภาษณ์ (Interview Guide)**  
**พลวัตขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ :**  
**กรณีศึกษาปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา**

**วัตถุประสงค์**

๑. เพื่อศึกษาปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา
๒. เพื่อศึกษาการปฏิบัติการขับเคลื่อนขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐
๓. เพื่อนำเสนอแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา

**ข้อมูลทั่วไป**

ชื่อ..... นามสกุล .....

อายุ.....ปี

ตำแหน่ง/หน้าที่ในชุมชน.....

กลุ่มหรือกิจกรรมทางการเมือง.....

ในกลุ่มประกอบด้วยสมาชิกกี่คน.....

ส่วนที่ ๑ จุดเริ่มต้นการร่วมศึกษาปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมา

๑.๑ เคยรับรู้ข้อมูลอะไรมาก่อน

.....

.....

.....

.....

๑.๒ จุดเริ่มต้นของเข้าไปมีส่วนร่วมศึกษาปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมาสนใจในกิจกรรมใด

.....

.....

.....

.....

๑.๓ วิธีการร่วมกิจกรรมปฏิบัติการขับเคลื่อนขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ทำอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

๑.๔ ผลกระทบจากกิจกรรมปฏิรูปที่ดิน เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

๑.๕ การเปิดรับฟังความคิดเห็นสร้างการมีส่วนร่วมเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินกับชุมชนหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ ทำอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

๑.๖ การให้คำปรึกษา ร่วมกิจกรรมเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ ทำอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

๑.๗ การวางแผนร่วมกัน ร่วมกิจกรรมเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ ทำอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

๑.๘ การร่วมปฏิบัติการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๖๐ ทำอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

๑.๙ การนำเสนอแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรใน  
จังหวัดนครราชสีมา ทำอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ ๒ กิจกรรมปฏิบัติการขับเคลื่อนขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลัง  
รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ลักษณะกิจกรรมเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

๒.๑ รูปแบบการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินตามหลักการในรัฐธรรมนูญ  
๒๕๖๐ ดำเนินการอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

๒.๒ การจัดกิจกรรมให้เกิดการขับเคลื่อนเป็นขั้นตอนต่อเนื่องของขบวนการเคลื่อนไหว  
ของเกษตรกรเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ปฏิบัติอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ ๓ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในประเด็นผู้วิจัยไม่ได้สัมภาษณ์

.....

.....

.....

.....

.....

## ประวัติผู้วิจัย

พระครูปลัดคณวัฒน์, ดร. (นิเวช ชินวโร) เกิดที่อำเภอขามสะแกแสง จังหวัดนครราชสีมา อุปสมบทที่วัดตะโก ตำบลเมืองเกษตร อำเภอขามสะแกแสง จังหวัดนครราชสีมา โดยมีพระครูสุวรรณสุทธานุคุณ วัดชีวก ตำบลชีวก อำเภอขามสะแกแสง จังหวัดนครราชสีมา เป็นพระอุปัชฌาย์

**การศึกษาทางธรรม** สอบได้นักธรรมชั้นเอก จากสำนักเรียนวัดตะคองหลง คณะจังหวัดนครราชสีมา สอบได้เปรียญธรรม ๔ ประโยค สำนักเรียนวัดदानใน คณะจังหวัดนครราชสีมา

### การศึกษาทางโลก

- พ.ศ. ๒๕๔๕ สำเร็จการศึกษาปริญญาบัตรพุทธศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

- พ.ศ. ๒๕๔๙ สำเร็จการศึกษาปริญญาบัตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยบานาร์ส อินดู เมืองพาราณสี สาธารณรัฐอินเดีย

- พ.ศ. ๒๕๕๗ สำเร็จการศึกษาปริญญาบัตรศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยบานาร์ส อินดู เมืองพาราณสี สาธารณรัฐอินเดีย

### การศึกษาพิเศษ

ผ่านการอบรมหลักสูตรพระสังฆาธิการ, ผ่านการอบรมหลักพระวิปัสสนาจารย์

### ความชำนาญการ

พระธรรมกถึก, นวัตกรรมก่อสร้าง, คอมพิวเตอร์, ภาษาอังกฤษ, ภาษาฮินดี

### ตำแหน่งหน้าที่การงานในฐานะบุคลากรของ มจร (อดีต-ปัจจุบัน)

- พ.ศ. ๒๕๖๑ ตำแหน่ง อาจารย์พิเศษ สังกัด วิทยาเขตนครราชสีมา

- พ.ศ. ๒๕๖๓ ตำแหน่ง อาจารย์ สังกัด วิทยาเขตนครราชสีมา

- พ.ศ. ๒๕๖๔ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สังกัด วิทยาเขตนครราชสีมา

- พ.ศ. ๒๕๖๕ ตำแหน่ง ผู้ช่วยอธิการบดี ฝ่ายกิจการนิสิต สังกัด วิทยาเขต

นครราชสีมา

### ตำแหน่งบริหาร ใน มจร (อดีต-ปัจจุบัน)

- พ.ศ. ๒๕๖๕ ตำแหน่ง ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายกิจการนิสิต สังกัด วิทยาเขต

นครราชสีมา

- พ.ศ. ๒๕๖๖ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการวิทยาลัยสงฆ์ สังกัด วิทยาเขตนครราชสีมา

- พ.ศ. ๒๕๖๕ ตำแหน่ง รักษาการผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขตนครราชสีมา

### ตำแหน่งทางวิชาการ ใน มจร (อดีต-ปัจจุบัน)

- พ.ศ. ๒๕๖๓ ตำแหน่ง อาจารย์ สังกัด วิทยาเขตนครราชสีมา