

การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็น
แบบทางการ และผลสะท้อนต่อการกำกับดูแล
ที่ดินส.ป.ก.: กรณีการอนุญาตให้กิจการ
เหมืองแร่และปิโตรเลียมใช้ที่ดิน ส.ป.ก.¹
Land Formalization and its Implication
towards Agricultural Land Reform Office
Land Governance: A Case Study of
Converting Agricultural Land Reform
Office Land to Mining and Petroleum
Extraction Sites

ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์²

Nattakant Akarapongsak

¹ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย ระบบกำกับดูแลที่ดินเพื่อการพัฒนา: ทางเลือกการใช้ที่ดินและนโยบายที่ดินใน 20 ปีข้างหน้า ที่ผู้เขียนร่วมใน, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2564). ระบบกำกับดูแลที่ดินเพื่อการพัฒนา: ทางเลือกการใช้ที่ดินและนโยบายที่ดินใน 20 ปีข้างหน้า สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่ครึ่งหลังของทศวรรษ 2550 การปฏิรูปที่ดินไทยตกอยู่ภายใต้กระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักเกี่ยวกับการที่ผู้ประกอบการที่ไม่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเข้าไปใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ที่ดิน ส.ป.ก.) เช่น การเข้าไปทำรีสอร์ทหรือห้องพัก ซึ่งถือเป็นการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็มีการเคลื่อนไหวของชาวบ้านเพื่อคัดค้านการที่ธุรกิจอุตสาหกรรมเหมืองแร่และธุรกิจพลังงาน อาทิ ปิโตรเลียม ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.

จากการศึกษาเอกสารทางการที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 50 คน บทความชิ้นนี้เสนอว่า พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทยซึ่งได้กลายมาเป็น “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) ก่อให้เกิดผลสะท้อนสำคัญ นั่นคือ ทำให้นับตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา กิจกรรมอุตสาหกรรมและพลังงานจำนวนหนึ่งได้รับอนุญาตให้สามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดินมุ่งให้เป็นที่ดินของเกษตรกร ทั้งนี้ ในระดับนโยบาย การอนุญาตดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ได้แก่ การร่วมมือและต่อรองระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดการแก้ไขกฎหมายแม่บทและการออกระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการอ้างอิงตรรกะนโยบาย “การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่เป็นมิตรต่อตลาดและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดโลกที่มีต่อทรัพยากรที่ได้มาจากการขุดเจาะ ส่วนในระดับพื้นที่นั้น เงื่อนไขที่เปิดทางให้ธุรกิจดังกล่าวสามารถเข้าไปดำเนินการบนที่ดิน ส.ป.ก. ได้ คือ “อำนาจในการกีดกัน” (power of exclusion) อันได้แก่ กฎระเบียบ ตลาด และความชอบธรรม ซึ่งอำนาจเหล่านี้มีปฏิบัติการที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้นำท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง

ของชาวบ้านต่อการดำเนินธุรกิจนั้นหรือที่คล้ายคลึงกัน และความคาดหวัง
ของชาวบ้านต่อบทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: ส.ป.ก. การปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดิน
ให้เป็นแบบทางการ การกำกับดูแลที่ดิน อำนาจในการกีดกัน

Abstract

Over the past decade, land reform in Thailand has been criticized for converting Agricultural Land Reform Office (ALRO) land to non-agricultural business sites. Among these businesses are resorts and apartments whose establishment on ALRO land violates provisions in relevant laws. Local residents have protested official permission granted to mining and energy industries to use ALRO land for resource extraction.

Data was gathered from relevant official documents and interviews with 54 stakeholders. Results were that as a key element of land reform in Thailand, land formalization has had significant consequences. Using ALRO land for mining and petroleum extraction, starting in the late 1990s, was in the context of permitting non-agricultural businesses to use ALRO land, originally intended solely as allocations to farmers for agricultural purposes, according to several conditions. At the policy level, these included amending the primary law and enacting relevant regulations, accomplished by collaborating and negotiating between various actors and referring to policy logic that represents efficient land use. The reasoning complied with the idea of market-friendly land reform and responded to global demand for extractive resources. At the local level, the extent to which the businesses could access ALRO land was subject to three powers of exclusion: regulation, market, and legitimation. The exercise of this was shaped by contextual conditions including roles of local headmen and administrative organization, villager experience with how the business and similar

ones operated, and villager expectations about the role of relevant government agencies.

Keywords: Agricultural Land Reform Office (ALRO), Land reform, Land formalization, Land governance, Power of exclusion

1. บทนำ

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ และองค์กรระหว่างประเทศได้ใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน (Deininger et al. 2007; Trivedi, 2016) และตั้งแต่ครึ่งหลังของทศวรรษ 1990 การปฏิรูปที่ดินก็ได้กลายเป็นหนึ่งในกลไกในการผลักดันการพัฒนาอย่างยั่งยืน (FAO, 1999) ในปัจจุบันการปฏิรูปที่ดินครอบคลุมถึงความพยายามในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อแก้ไขความบิดเบือนในเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการจัดสรรการถือครองที่ดินและสิทธิในการใช้ที่ดิน (White et al., n.d.) เช่น การกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินใหม่ การส่งเสริมการทำเกษตรแบบรวมหมู่ โครงการบุกเบิกที่ดินซึ่งรัฐให้การสนับสนุน การปฏิรูปการถือครองที่ดิน (การสำรวจรังวัดที่ดิน การขึ้นทะเบียนที่ดิน การรับรองสิทธิ และการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน) ไปจนถึงมาตรการทางภาษีและสินเชื่อที่จะสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่ขายส่วนหนึ่งของที่ดินที่พวกเขาถือครอง และทำให้คนยากจนเข้าถึงที่ดินได้เพิ่มเติม (Griffin et al., 2002 as cited in White et al., n.d., p. 4)

แม้ในปัจจุบันรูปแบบของการปฏิรูปที่ดินจะมีอยู่อย่างหลากหลาย ทว่า ณ จุดเริ่มต้น การปฏิรูปที่ดินนั้นหมายถึง การกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินใหม่จากเจ้าของที่ดินเอกชนรายใหญ่ไปสู่เกษตรกรรายย่อยและแรงงานในภาคการเกษตรที่ไร้ที่ดิน (redistributive land reform) (Griffin et al., 2002 as cited in White et al., n.d., p. 5) เช่น การจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนรายใหญ่โดยกำหนดเพดานและเวนคืนที่ดินส่วนเกินมาจัดให้ประชาชนดังที่เกิดขึ้นในรัฐต่าง ๆ ของอินเดีย เช่น รัฐเกรละ หรือโครงการที่เรียกว่า “ที่ดินเป็นของผู้หว่านไถ” (land-to-the-tiller program) ของไต้หวัน ซึ่งเป็นการถ่ายโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินไปสู่ผู้เช่า โดยเจ้าของที่ดินจะได้รับการชดเชยในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ได้รับผลผลิตทางการเกษตรในอัตราที่คิด

เป็นร้อยละ 70 ของราคาที่ดินเป็นระยะเวลา 10 ปี โดยมีดอกเบี้ยยร้อยละ 4 ต่อปี รวมถึงการได้รับหุ้นในกิจการของรัฐในสัดส่วนร้อยละ 30 ของราคาที่ดิน (Yueh, 2009)

ในกรณีของไทยนั้น การปฏิรูปที่ดินเริ่มต้นจากแนวทางของการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ แต่โครงการปฏิรูปที่ดินของไทยซึ่งดำเนินมาจนถึงปัจจุบันได้ถอยห่างจากแนวทางดังกล่าว ทั้งนี้ โครงการปฏิรูปที่ดินของไทยเกิดขึ้นในนามของ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของการปฏิรูปที่ดินทั่วโลกที่ล้วนเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจภาคการเกษตร (อาภาพรณ พณพนันธุ์, ม.ป.ป.) และ “การปฏิรูปภาคการเกษตร” (agrarian reform)³ เมื่อย้อนกลับไปดูความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินไทยนั้นมุ่งให้ “เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด” ทั้งนี้ โดยเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 2510 ได้แก่ การที่เกษตรกรสูญเสียที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่ไม่เป็นธรรม ขณะที่เจ้าของที่ดิน ซึ่งมุ่งได้รับประโยชน์จากการเก็บค่าเช่าเพียงอย่างเดียว ไม่ได้บำรุงรักษาที่ดิน จนกระทั่งทำให้อัตรารผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ

จากความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินของไทย ที่ดินที่อยู่ใน การกำกับดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จึงถูกมองว่าเป็นที่ดินที่ถูกสงวนไว้เพื่อการทำเกษตรกรรม และดังนั้น สาธารณชนจึงมักตั้งคำถาม เมื่อปรากฏข่าวว่ากิจการอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม

³ การปฏิรูปภาคการเกษตร (agrarian reform) นั้น มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ การปรับปรุงเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน (land tenure) และการจัดมาตรการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้ที่ดินที่ได้มีการจัดสรรใหม่ให้เกิดผลิตภาพ เช่น มาตรการสินเชื่อเพื่อการเกษตร สหกรณ์การเกษตร และการตลาด รวมถึงการส่งเสริมการเกษตรในรูปแบบอื่นๆ เพื่อผลักดันให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดผลิตภาพ (FAO, 1999; อาภาพรณ พณพนันธุ์, ม.ป.ป.)

เข้าไปใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ดังเช่นกรณีของรีสอร์ทในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมาหรือในจังหวัดภูเก็ต หรือกรณีของหอพักบนที่ดิน ส.ป.ก. รอบมหาวิทยาลัยพะเยา ซึ่งกรณีเหล่านี้เป็นการใช้ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส.ป.ก. (ไทยรัฐออนไลน์, 2557; ไทยรัฐออนไลน์, 2558) อย่างไรก็ตาม ก็ปรากฏว่า กิจกรรมบางอย่าง เช่น กิจกรรมผลิตก๊าซปิโตรเลียมหรือกิจกรรมเหมืองแร่ ซึ่งเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่มีใช้เกษตรกรรม ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ตามกฎหมาย กล่าวคือ “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่องการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541” ทั้งนี้ การเข้าใช้ที่ดินส.ป.ก. ของกิจการทั้งสองปรากฏเป็นข่าวนับตั้งแต่ทศวรรษ 2550 จนถึงปัจจุบัน (สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดกาฬสินธุ์, 2556; มติชนออนไลน์, 2562)

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2560 กิจกรรมอุตสาหกรรมและพลังงานรายใหม่ก็ไม่สามารถขออนุญาตใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้อีก เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาที่ อ.311/2560 เพิกถอนระเบียบฯ ปี 2541 โดยให้เหตุผลว่า ส.ป.ก. ไม่ได้มีอำนาจนำพื้นที่ มาดำเนินการอื่นนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งตามมาตรา 4 ครอบคลุมเฉพาะ “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ... การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” ทั้งนี้ การเคลื่อนไหวที่นำไปสู่คำพิพากษาดังกล่าวคือ การประท้วงคัดค้านการตั้งเหมืองแร่บนพื้นที่ ส.ป.ก. ของชาวบ้านในจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยชาวบ้านอ้างความชอบธรรมไปในทิศทางเดียวกันกับมาตรา 4 กล่าวคืออ้างว่า การใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ต้องจำกัดไว้เฉพาะเพื่อเกษตรกรรมหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม ซึ่งไม่ได้หมายรวมถึงอุตสาหกรรมเหมืองแร่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.311/2560)

เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่ธุรกิจซึ่งมิได้ประกอบกิจการทางด้านเกษตรกรรมกลับได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ บทความนี้มุ่งตอบคำถามว่า (ก) พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทยส่งผลอย่างไรต่อการอนุญาตให้กิจการเหมืองแร่และกิจการผลิตก๊าซปิโตรเลียม สามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ และ (ข) สืบเนื่องจากผลดังกล่าว เงื่อนไขใดบ้าง (ทั้งในระดับนโยบาย และในระดับพื้นที่) ที่เปิดทางให้กิจการเหมืองแร่และกิจการผลิตก๊าซปิโตรเลียมสามารถเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ ต.พราน อ.ขุนหาญ จ.ศรีสะเกษ และพื้นที่ ต.นาตาล อ.ท่าคันโท จ.กาฬสินธุ์ ทั้งนี้โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่ประกอบด้วยการศึกษาเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นในเอกสารดังกล่าว ซึ่งในที่นี้คือ ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจำนวน 1 คน และการเก็บข้อมูลภาคสนาม

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ ต.พราน อ.ขุนหาญ จ.ศรีสะเกษ ซึ่งกิจการเหมืองหินบะซอลต์ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. และ ต.นาตาล อ.ท่าคันโท จ.กาฬสินธุ์ ซึ่งส.ป.ก.อนุญาตให้กิจการผลิตก๊าซปิโตรเลียมเข้าใช้พื้นที่ ทั้งนี้ เกณฑ์ที่ผู้วิจัยใช้ในการเลือกพื้นที่ศึกษา ประกอบด้วย (ก) เป็นพื้นที่ที่มีชาวบ้านทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและคัดค้านการเข้ามาดำเนินกิจการฯ (ข) การทำเกษตรกรรมเป็นแหล่งรายได้สำคัญของครัวเรือนส่วนใหญ่ โดยในพื้นที่ศึกษา จ.ศรีสะเกษ เกษตรกรมีรายได้สูงจากการปลูกทุเรียนภูเขาไฟ ส่วนพื้นที่ศึกษา จ.กาฬสินธุ์ เกษตรกรมีรายได้จากการปลูกพืช เช่น ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง และยางพารา (ค) พื้นที่ศึกษา จ.ศรีสะเกษ เป็นแหล่งเกษตรกรรมขึ้นชื่อในระดับประเทศ และชาวบ้านร้องเรียนว่าการดำเนินกิจการฯ ส่งผลกระทบต่อการทำเกษตรกรรม และ (ง) พื้นที่ศึกษา

จ.กาฬสินธุ์ เป็นตัวแทนของพื้นที่ที่ชาวบ้านที่คัดค้านการดำเนินกิจการฯ ประสบความสำเร็จในการใช้กลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขัดขวางไม่ให้บริษัทได้รับการต่ออายุให้ใช้พื้นที่ ส.ป.ก.

ในการเก็บข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยและผู้ช่วยผู้วิจัยสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูล ซึ่งได้แก่ (ก) ชาวบ้านรวม 37 คน แยกเป็นชาวบ้านในพื้นที่ศึกษา จ.ศรีสะเกษ 17 คน (เลือกจากชาวบ้านทุกคุ้มในหมู่บ้านเป็นจำนวนใกล้เคียงกัน) และในพื้นที่ศึกษา จ.กาฬสินธุ์ 20 คน (เลือกให้ครอบคลุมชาวบ้านจากหมู่บ้านที่เป็นที่ตั้งของพื้นที่ขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียม และหมู่บ้านอื่นๆ ในเขตชุมชนเดียวกันอีกสามแห่ง) โดยผู้ให้ข้อมูลในทั้งสองพื้นที่ครอบคลุมทุกกลุ่มจำแนกตามจำนวนที่ดินที่ถือครอง (น้อยกว่าหรือเท่ากับ 10 ไร่ ระหว่าง 11-20 ไร่ ระหว่าง 21-30 ไร่ และมากกว่า 30 ไร่) และครอบคลุมทั้งกลุ่มที่สนับสนุน คัดค้าน รวมถึงไม่แสดงท่าทีใดๆ ต่อการเข้ามาใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ของกิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียม (ข) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้อง 7 คน แยกเป็น ในพื้นที่ จ.ศรีสะเกษ ได้แก่ เจ้าหน้าที่อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (จ.อุบลราชธานี) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ครอบคลุมพื้นที่ จ.ศรีสะเกษ นิติกรและนักวิชาการปฏิรูปที่ดินซึ่งทำงานในกลุ่มยุทธศาสตร์และการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จ.ศรีสะเกษ และเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จ.ศรีสะเกษ (ส่วนทรัพยากรน้ำ) สำหรับในพื้นที่ จ.กาฬสินธุ์ ได้แก่ พนักงานจังหวัดกาฬสินธุ์ นิติกรของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จ.กาฬสินธุ์ และนักวิชาการปฏิรูปที่ดินซึ่งทำงานในกลุ่มยุทธศาสตร์และการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จ.กาฬสินธุ์ (ค) ผู้นำท้องที่ 3 คน ได้แก่ กำนันในพื้นที่ศึกษา จ.ศรีสะเกษ และผู้ใหญ่บ้านรวมถึงผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ที่มีการขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียม พื้นที่ศึกษา จ.กาฬสินธุ์ (ง) ตัวแทนจากองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน ซึ่งในที่นี้คือ ฝ่ายบริหารเทศบาลตำบลในพื้นที่ศึกษา จ.กาฬสินธุ์ และ (จ) นักพัฒนาเอกชน 1 คน ซึ่งเป็นเครือข่ายของชาวบ้านที่คัดค้านการเข้ามาใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ชุดเจาะสำรวจปิโตรเลียม ในพื้นที่ศึกษา จ.กาฬสินธุ์

ผู้วิจัยนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์และข้อมูลจากบันทึกภาคสนามมาวิเคราะห์ โดยการจัดหมวดหมู่ข้อมูล ตามแบบแผนการวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎี พร้อมทั้งสอบถามความสอดคล้องและความคลาดเคลื่อนของข้อมูล ทั้งโดยการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างผู้วิจัยและผู้ช่วยผู้วิจัย และจากผู้ให้ข้อมูลกลุ่มต่างๆ ตามวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (triangulation) หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้ตีความ เปรียบเทียบข้อมูลจากกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี หาความเชื่อมโยง และสร้างข้อสรุปของแบบแผนเชิงอุปนัย ทั้งนี้ โดยเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ผ่านการจัดหมวดหมู่จากการศึกษาเอกสารด้วย

อนึ่ง บทความชิ้นนี้วิเคราะห์ปรากฏการณ์ผ่านกรอบมโนทัศน์ 3 มโนทัศน์ ได้แก่ การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ (land formalization) การกำกับดูแลที่ดิน (land governance) และอำนาจในการกีดกัน (power of exclusion) โดยผู้วิจัยใช้ (ก) มโนทัศน์ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” ในการวิเคราะห์สองประเด็นคือ พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินของไทยและผลสะท้อนจากพัฒนาดังกล่าว (ข) มโนทัศน์ “การกำกับดูแลที่ดิน” เพื่อศึกษาเงื่อนไขในระดับนโยบายที่ทำให้ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” นำไปสู่การอนุญาตให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ และ (ค) มโนทัศน์ “อำนาจในการกีดกัน” (power of exclusion) ในการวิเคราะห์ว่า ในระดับพื้นที่ เงื่อนไขใดบ้างที่ทำให้กิจการเหมืองแร่และกิจการผลิตก๊าซปิโตรเลียมสามารถเข้าไป

ดำเนินการในพื้นที่ ต.พราน อ.ขุนหาญ จ.ศรีสะเกษ และพื้นที่ ต.นาตาล อ.ท่าคันโท จ.กาฬสินธุ์

2. การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ การกำกับดูแลที่ดิน และอำนาจในการกีดกัน

นับตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา ประเทศต่างๆ ทั่วโลก ได้ดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินในหลากหลายรูปแบบ อาทิ การควบคุมการใช้ที่ดินโดยรัฐในรูปแบบของการจัดรูปที่ดิน (land consolidation) การจัดนิคมของรัฐ (land settlement) การคืนที่ดินให้กับชนพื้นเมืองที่เคยถูกบังคับขับไล่ (restitution) การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่า การเวนคืน แบ่งแยก และการจัดสรรที่ดินที่ถือครองเสียใหม่ (land redistribution) การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน (land nationalization) และการเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อนำไปสู่ระบบนารวม (Borras et al., n.d., p. 2; ปิยาพร อรุณพงษ์, 2556, น. 5; อาภาพรณ พัฒนพันธุ์, ม.ป.ป.)

ในบรรดารูปแบบของการปฏิรูปที่ดินทั้งหมดนั้น รวมถึงรูปแบบหนึ่งที่องค์กรระหว่างประเทศ (เช่น FAO IFAD UNCTAD และธนาคารโลก) ให้การสนับสนุนเป็นอย่างมากคือ การทำให้ทรัพย์สินเป็นทางการอย่างเป็นระบบ (systematic property rights formalization) ซึ่งหมายถึงการทำให้แจ้งชัดว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยการรับรองสิทธิในที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมาย ผ่านกระบวนการที่รัฐกำหนดเขต บันทึกจดทะเบียน ออกเอกสารสิทธิ์ และมอบหมายทรัพย์สินที่ดินผ่านกลไกราชการ (Kelly & Peluso, 2015, p. 473; Dwyer, 2013, p. 6)

Dwyer (2013) และ Kelly and Peluso (2015) วิพากษ์ว่า “การกำหนดเขต บันทึกลง จดทะเบียน ออกเอกสารสิทธิ” เป็น “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) เนื่องจากกระบวนการดังกล่าว ซึ่งเน้นทำให้การครอบครองที่ดินใดๆ เข้าสู่ระบบการรับรองโดยราชการ กลับเอื้อให้รัฐสามารถอ้างสิทธิเหนืออาณาเขตหนึ่งๆ ที่อาจมีชาวบ้านถือครองมาก่อนอยู่แต่เดิมแล้ว อีกทั้งยังทำให้รัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขที่ชาวบ้านเหล่านั้นและผู้อื่นต้องปฏิบัติตามจึงจะสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์อาณาเขตนั้นๆ ได้ ทั้งนี้ การที่รัฐสามารถอ้างสิทธิและกำหนดเงื่อนไขเช่นนั้น ได้ กลายเป็นการกีดกันหรือกลายเป็นข้อจำกัดของชาวบ้านในเวลาต่อมา (Hall et al., 2011, p. 28 as cited in Kelly & Peluso, 2015, p. 474)

ดังเช่นการที่ชาวบ้านในประเทศไทยซึ่งบุกเบิกพื้นที่ทำกินในช่วงต้นทศวรรษ 2500 ซึ่งในเวลานั้นยังไม่มีกรออกเอกสารสิทธิ ได้ตั้งรกรากและทำกินในบริเวณที่ดินบุกเบิก แต่ในเวลาต่อมา กรมป่าไม้ได้อ้างอิงกฎหมายว่าพื้นที่ใดก็ตามที่ยังมิได้กำหนดกรรมสิทธิ์ของเอกชนให้ถือว่าเป็นพื้นที่ “ป่า” ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ และได้ “กำหนดเขต บันทึกลง จดทะเบียน และออกเอกสารสิทธิ” กล่าวคือออกหนังสือสิทธิทำกิน (สทก.) ให้กับชาวบ้านที่อยู่ในเขต “ป่า” ในช่วงทศวรรษ 2520 ตลอดจนจนอาศัยกระบวนการออกหนังสือดังกล่าว ในการกำหนดว่าสิทธิทำกินสามารถตกทอดไปถึงทายาทได้ แต่ห้ามมีการซื้อขายที่ดินที่ใช้ทำกินนั้น เป็นต้น

อำนาจของรัฐที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนี้ อาจนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่ Dwyer (2013) เรียกว่า “การซ่อมเชิงพื้นที่โดยการพัฒนาลิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (formalization fix) Dwyer (2013) อธิบายถึงนัยสำคัญของปรากฏการณ์นี้ว่าประกอบด้วย (ก) “การแบ่งแยกระหว่างพื้นที่ของการออกเอกสารสิทธิ (land titling)

และพื้นที่ที่ให้สัมปทานแก่ธุรกิจเอกชน” เช่น การที่รัฐบาลหลักเลียงที่จะออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ที่ชาวบ้านจำเป็นและสมควรที่จะได้รับ เพียงเพื่อจะเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนสามารถขอรับสัมปทานในที่ดินผืนนั้น ๆ โดยอาจใช้กระบวนการแย่งยึดที่ดินที่ชาวบ้านถูกบังคับผลักดันให้ออกไปจากที่ดินของชุมชนซึ่งพวกเขาใช้ประโยชน์อยู่ก่อน (land grab) (Dwyer, 2013, p. 4) และ (ข) ในทางกลับกัน กระบวนการออกเอกสารสิทธิ ย่อมเป็นการสร้างความชอบธรรมว่า พื้นที่ที่ยังมิได้มีการออกเอกสารสิทธิคือที่ดินรัฐ (public land) (Dwyer, 2013, p. 16) และรัฐก็จะสามารถกำหนดเงื่อนไขในการเข้าถึงที่ดินนั้น ๆ ได้อย่างเต็มที่ (Kelly & Peluso, 2015) ในบทความนี้ ผู้เขียนใช้มนทัศน์ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” ในการวิเคราะห์พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทยและผลสะท้อนจากพัฒนาการดังกล่าว ซึ่งรวมถึงนัยที่ว่า กระบวนการออกเอกสารสิทธิได้สร้างความชอบธรรมแก่รัฐในการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ที่ยังมิได้มีการออกเอกสารสิทธิ

สำหรับการวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมืองและสังคมที่กำหนดทิศทางว่าการปฏิรูปที่ดินจะดำเนินไปอย่างไรนั้น ผู้เขียนอ้างถึงปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ (ก) ผลสืบเนื่องจากการเคลื่อนไหวของชาวนา (ข) การพยายามควบคุมจัดการไม่ให้มีการก่อความไม่สงบในพื้นที่ชนบทซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์ (ค) ตรรกะนโยบาย” (policy logic) หรือก็คือแนวคิดซึ่งผู้กำหนดนโยบายใช้ในการสนับสนุนความชอบธรรมในการตัดสินใจ และ (ง) อิทธิพลจากภายนอก เช่น กระแสการปฏิรูปที่ดินที่เป็นมิตรกับตลาด (market-friendly land reform) ซึ่งเน้นย้ำถึงการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในเชิงเศรษฐกิจ เป็นต้น (Bernstein, 2002, pp. 444, 447; Borrás et al., n.d., pp. 7, 8; Herring, 1983, pp. 8, 12) ทั้งนี้ ในตอนถัดไปของบทความนี้ ผู้เขียนได้อธิบายถึงพัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทยรวมถึงปัจจัยผลักดัน

ทางการเมืองและสังคมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งชักนำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหันเหไปสู่ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization)

ผู้เขียนยังได้ใช้กรอบมโนทัศน์ “การกำกับดูแลที่ดิน” (land governance) เพื่อประกอบการวิเคราะห์เงื่อนไขในระดับนโยบายที่ทำให้ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” นำไปสู่การอนุญาตให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ มโนทัศน์ดังกล่าวอธิบายว่า การตัดสินใจว่าใครสามารถเข้าถึงที่ดินหรือใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ภายใต้เงื่อนไขใดและอย่างไร เกี่ยวข้องกับ กฎกติกา กระบวนการ และโครงสร้างต่าง ๆ (FAO, n.d.; Deininger et al., 2012) อนึ่ง องค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดินที่บทความชิ้นนี้ศึกษา ได้แก่ (ก) โครงสร้างทางกฎหมาย สถาบัน และนโยบายที่กำกับดูแลที่ดิน อาทิ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง (ข) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดังกล่าวในแง่ของการสนทนา ร่วมมือ ต่อรอง ประนีประนอม ซึ่งเป็นตัวกำหนดและถูกกำหนดโดยโครงสร้างทางกฎหมาย สถาบัน นโยบาย ผลประโยชน์ และอุดมการณ์ เช่น การปะทะและต่อรองกันระหว่างผลประโยชน์และอุดมการณ์ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (ค) การทำให้ประเด็นที่ดินกลายเป็นวาระในเชิงนโยบาย เช่น การอ้างอิงและผลิตซ้ำตรรกะนโยบาย “การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ” และ (ง) บริบทที่เกี่ยวข้อง เช่น บริบททางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้เกิดความต้องการในทรัพยากรที่ได้จากการขุดเจาะ (extractive resources) (Borras & Franco, 2010, p. 9; FAO, n.d.; Hirsch & Scurrah, 2015, p. 17; Palmer et al., 2009, pp. 8, 10, 14)

ในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในระดับพื้นที่ ที่ผลักดันให้ธุรกิจที่มีเชิงเกษตรกรรม สามารถเข้าไปดำเนินการบนที่ดินส.ป.ก. ได้นั้น ผู้วิจัยวิเคราะห์ผ่านมโนทัศน์ “อำนาจในการกีดกัน” (power of exclusion) ซึ่งหมายถึง บรรดาอำนาจที่ทำให้คนหรือกลุ่มคนไม่ได้รับประโยชน์จากที่ดิน (Hall et al., 2011, pp. 4, 7) เช่น กฎหมาย การใช้กำลังบังคับใช้ และการอ้างความชอบธรรมในการอนุรักษ์ป่าไม้ซึ่งทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าถูกผลักดันให้ออกจากที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน หรือราคาที่ดินที่สูงจนทำให้ผู้เช่าที่ดินไม่สามารถซื้อหาที่ดินเป็นของตนเองได้ เป็นต้น ในบทความนี้ ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมถึงเงื่อนไขเชิงบริบทในพื้นที่ที่ทำให้ปฏิบัติการของอำนาจในการกีดกันส่งผลที่แตกต่างกันไปในพื้นที่ต่าง ๆ

ทั้งนี้ มโนทัศน์อำนาจในการกีดกัน ชี้ให้เห็นว่า (ก) ระเบียบหรือกฎเกณฑ์ (regulation) ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นเป็นตัวกำหนดอาณาเขตจึงสามารถกำหนดว่าใครบ้างที่จะสามารถอ้างสิทธิเหนือที่ดินและเป็นที่สิทธิใดบ้าง และใครบ้างสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินและในลักษณะใดได้บ้าง ในบทความชิ้นนี้ กระบวนการตามระเบียบในการขออนุญาตใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ของกิจการต่าง ๆ เช่น การสละสิทธิในที่ดินของเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิม ส่งผลอย่างสำคัญต่อการเข้าถึงที่ดินของกิจการเหล่านั้น นอกจากนั้น ในแง่ของ (ข) ตลาด (market) ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงการที่ “ราคาที่ดิน” ได้กลายเป็นเงื่อนไขหลักและเงื่อนไขแรก ๆ ในการกำหนดว่าใครสามารถและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้นั้น บทความชิ้นนี้ให้ความสำคัญกับ “ราคาตลาด” ที่ทำให้ชาวบ้านยอมสละสิทธิในที่ดิน การให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ ไปจนถึงความคาดหวังของชาวบ้านต่อโอกาสทางเศรษฐกิจที่กิจการจะนำเข้ามาในพื้นที่ ซึ่งทั้งสามประเด็นนี้ ในท้ายที่สุดได้เปิดทางให้กิจการอุตสาหกรรมและพลังงานสามารถเข้ามาใช้พื้นที่ ส.ป.ก. และ (ค) ความชอบธรรม (legitimation) ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึง เหตุผลในเชิงศีลธรรมหรือที่ทำให้

สาธารณชนเห็นว่า การใช้กฎระเบียบ ตลาด และกำลังในการกีดกัน เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ บทความชิ้นนี้ให้ความสำคัญกับการที่ “กระบวนการพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) ทำให้รัฐสามารถอ้างความชอบธรรมในการกำหนดเงื่อนไขในการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ในฐานะที่เป็น “ที่ดินรัฐ” ในทางกลับกัน ชาวบ้านก็สามารถอ้างถึงถึงการสร้างความชอบธรรมของรัฐ (เช่น การที่รัฐอ้างว่าสงวนที่ดินไว้สำหรับการทำเกษตรกรรม) เพื่อให้รัฐดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อการทำเกษตรกรรมของตนได้เช่นกัน

3. “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” และการเปิดทางให้กิจการธุรกิจที่มีใช้เกษตรกรรมใช้ที่ดิน ส.ป.ก.

ผลจากการศึกษาเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องและการศึกษาภาคสนามในจังหวัดศรีสะเกษและกาฬสินธุ์ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปที่ดินไทยได้กลายมาเป็น “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) โดยเป็นผลจากปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการพยายามประนีประนอมแนวคิด “ที่ดินเป็นของผู้หว่านไถ” กับแนวทางอนุรักษนิยม และการที่รัฐพยายามแก้ไขปัญหาชาวบ้านอาศัยทำกินอยู่ในเขตที่รัฐนิยามว่าเป็น “ป่า” ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ที่เคยเป็นเขตปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทั้งนี้การวิเคราะห์ตามกรอบมโนทัศน์ “การกำกับดูแลที่ดิน” ชี้ให้เห็นเงื่อนไขในระดับนโยบายที่ทำให้ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” นำไปสู่การอนุญาตให้กิจการอุตสาหกรรมเหมืองแร่และการผลิตก๊าซปิโตรเลียม สามารถขอใช้ที่ดินใน “เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือที่เรียกว่า พื้นที่ ส.ป.ก. ได้

3.1 พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทย สู่ “การพัฒนาสิทธิการครองครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ”

จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดินของไทยนั้นอยู่บนหลักการกระจายการถือครองที่ดินไปยังเกษตรกรผู้ยากไร้และขาดแคลนที่ดิน (redistributive land reform) กล่าวคือให้ “ที่ดินเป็นของผู้หว่านไถ” (land-to-the-tiller) โดยมีการเคลื่อนไหวครั้งสำคัญ 2 เหตุการณ์ คือ การผลักดันให้มีการซื้อที่ดินจากเจ้าที่ดินที่ร่ำรวยมาจัดให้ประชาชนใน “เค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ” (สมุดปกเหลือง) ของปรีดี พนมยงค์ ในปี พ.ศ. 2475 (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2558, น. 78) และการกำหนดเพดานการถือครองที่ดิน (the ceiling-redistributive model) ในยุคของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยมีเป้าหมายคือการป้องกันชาวต่างประเทศไม่ให้เข้าไปจับจองที่ดิน และการขยายพื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ (ศรัญญู เทพสงเคราะห์, 2553 อ้างถึงใน อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2558, น. 103, 162) อย่างไรก็ตาม การผลักดันทั้งสองครั้งนี้ถูกล้มเลิกไปโดยกระแสอนุรักษ์นิยมที่ต่อต้านการกระจายการถือครองที่ดิน โดยที่เนื้อหาของสมุดปกเหลืองถูกวิจารณ์อย่างรุนแรงว่ามีลักษณะสอดคล้องกับลัทธิคอมมิวนิสต์ ขณะที่การกำหนดเพดานการถือครองที่ดินถูกวิจารณ์ว่ากีดขวางการขยายตัวของระบบทุนนิยมในประเทศไทย

ผลที่ตามมาก็คือ ตลอดครั้งแรกของทศวรรษ 2500 การปฏิรูปที่ดินไทยกลายเป็นการจัดสรรที่ดิน (land allocation) ให้กับผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินโดยปราศจากการกระจายการถือครองที่ดิน ทั้งนี้ โดยอาศัยการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น และแม้ว่าในช่วงกลางทศวรรษ 2510 การปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรมจะกลับมาสู่ความสนใจอีกครั้ง เมื่อชาวนาชาวไร่ผู้เช่าที่ดินได้

เคลื่อนไหวยุติเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาการถูกเจ้าที่ดินขูดรีดค่าเช่าที่ดิน แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการฟื้นฟูนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม การที่รัฐพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางเมืองอันสืบเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวยุติของชาวนาชาวไร่เหล่านั้น กลับนำมาสู่การตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะกำหนดให้การนำที่ดินมาจัดให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ครอบคลุมทั้งที่ดินเอกชน (กล่าวคือ ที่ดินที่ได้มาจากการจัดหาหรือการเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชน ที่มีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติ) และ “ที่ดินของรัฐ” โดยเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่หากพิจารณาจากตัวเลขผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินระหว่างปี พ.ศ. 2518-2524 ย่อมชี้ให้เห็นว่า การนำเอาที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือป่าเสื่อมโทรมรวมทั้งที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้ราษฎร (เกริกเกียรติ พิพัฒนเสธีธรรม, 2521 อ้างถึงใน วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์, 2552, น. 58) ได้กลายมาเป็นแนวทางหลักของส.ป.ก. กล่าวคือ จากจำนวนที่ดินราว 6 ล้านไร่ที่อยู่ในโครงการปฏิรูปที่ดินในขณะนั้น ร้อยละ 68 เป็นที่ดินรัฐ โดยที่ดินป่าสงวนคิดเป็นร้อยละ 33.49 ของพื้นที่โครงการปฏิรูปทั้งหมด (สมภพ มานะรังสรรค์, 2525 อ้างถึงใน ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ, 2537, น. 92)

อาจกล่าวได้ว่า การนำที่ดิน “ป่าเสื่อมโทรม” มาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีเหตุผลสำคัญคือ ความพยายามหลีกเลี่ยงการจัดหาที่ดินโดยการเวนคืนที่ดินแปลงใหญ่ของเอกชน (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ, 2545, น. 47) การหลีกเลี่ยงดังกล่าวถือเป็นการประนีประนอมกันระหว่างการทำให้เกษตรกรซึ่งเป็นผู้ทำกินบนที่ดินสามารถเข้าถึงที่ดินตามอุดมการณ์ที่ดินเป็นของผู้หว่านไถ (land to the tiller) (ปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ, 2554, น. ก 5-2) ซึ่งกลับมาก่อให้เกิดความสนใจอีกครั้งท่ามกลางการเคลื่อนไหวของขบวนการชาวนาชาวไร่ในกลางทศวรรษ 2510 กับการหลีกเลี่ยงการกระจาย

การถือครองที่ดินของฝ่ายอนุรักษนิยม ซึ่งดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การเคลื่อนไหวคัดค้านแนวทางในสมุดปกเหลืองและเพดานการถือครองที่ดิน

ที่ว่า ที่ดิน “รัฐ” ซึ่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เรียกว่า “ป่า”⁴ ซึ่งถูกนำมาจัดสรรนั้น แท้จริงแล้วไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า กล่าวได้ว่าที่ดินในประเทศไทยถูกบุกเบิกเป็นจำนวนมากมาเป็นเวลานานแล้วก่อนที่จะมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเพิ่งจะเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 2510 ในประเด็นนี้ อานันท์ กาญจนพันธุ์ และ มิ่งสรรพ ขาวสอาด (2538) อธิบายว่า ปัจจัยหลากหลายประการได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์บุกเบิกขึ้น เช่น การสัมปทานป่าไม้เพื่อนำไปทำหมอนรถไฟ การขยายตัวของพืชพาณิชย์ การส่งเสริมการกำจัดโรคมาลาเรีย รวมถึงพฤติกรรมของรัฐที่ทำให้ชาวบ้านเข้าใจว่ารัฐส่งเสริมการบุกเบิกพื้นที่ป่า อาทิ การที่รัฐเข้าไปจัดตั้งชุมชนในเขตป่าเป็นหมู่บ้านทางราชการและมีการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ รวมไปถึงการแจ้งสิทธิครอบครองและออกเอกสาร ส.ค. 1 (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2558, น. 93) ดังจะเห็นได้ว่า ในพื้นที่ศึกษาของผู้เขียน การบุกเบิกที่ดินในยุคก่อตั้งหมู่บ้านนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการขยายตัวของพืชพาณิชย์ เช่น ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ถั่วลิสง และมันสำปะหลัง หรือการที่รัฐเข้าไป “รับรอง” (recognize) ชุมชนในเขตป่าที่เคยมีปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยให้ “สิทธิทำกิน” (สทก.) เพื่อให้สามารถอยู่อาศัยและทำกินต่อไปในเขตป่าโดยไม่ขัดต่อกฎหมายป่าไม้ กระทั่งในภายหลังพื้นที่ของทั้งหมู่บ้านถูกนำมากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

ในแง่นี้ การนำที่ดินในเขต “ป่า” มาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่ภาครัฐเรียกว่า “การบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนของชาวบ้าน” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,

⁴ มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นิยาม “ป่า” ว่าหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

2535, น. 28) ดังปรากฏหลักฐานในมติคณะรัฐมนตรี 10 สิงหาคม 2520 ซึ่งให้เร่งรัดการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนที่หมดสภาพและจำแนกที่ดินที่ไม่เหมาะสมออกเพื่อกันไว้เป็นพื้นที่ป่า ไปจนถึงมติคณะรัฐมนตรี 1 กันยายน 2530 ซึ่งรัฐจะนำพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกซึ่งเหลือจากการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจตลอดจนที่สาธารณะประโยชน์และรกร้างว่างเปล่าที่ประชาชนเข้าบุกรุกทำกิน มาจัดสรรให้แก่ราษฎร (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2535, น. 28, 29, 31) รวมถึงการแก้ไขมาตรา 26(4) ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งระบุให้ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ลักษณะเช่นนี้จึงกล่าวได้ว่า ที่ดิน ส.ป.ก. จำนวนมากเกิดขึ้นภายใต้ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) กล่าวคือ รัฐได้อ้างสิทธิเหนือพื้นที่โดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยให้การ “รับรอง” ชาวบ้านที่อยู่อาศัยทำกินในเขตป่ามาก่อน อย่างเป็นทางการ และเมื่อรัฐได้ “รับรอง” การอยู่อาศัยทำกินของชาวบ้านในเขตป่าซึ่งกลายมาเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) แล้ว ก็ได้กำหนด “เงื่อนไข” ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณนั้นให้ชาวบ้านปฏิบัติตาม อาทิ การห้ามซื้อขายที่ดิน การกำหนดให้ชาวบ้านสามารถใช้ที่ดินได้สำหรับกิจการบางประเภทเท่านั้น เป็นต้น อนึ่ง การนำที่ดินที่แม้จะมีผู้อยู่อาศัยทำกินมาก่อนแต่รัฐมิได้ให้กรรมสิทธิ์แก่คนเหล่านั้นมาปฏิรูปที่ดินในนาม “ที่ดินของรัฐ” ส่งผลอย่างสำคัญกล่าวคือ แม้ว่าชาวบ้านจะยังอาศัยทำกินบนผืนดินนั้นได้ แต่ก็ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขในการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ในรูปแบบ

อื่น ๆ รวมไปถึงการอนุญาตให้ธุรกิจเอกชนเข้าประกอบกิจการด้วย และเงื่อนไขเหล่านั้นก็อาจลดทอนความสามารถของชาวบ้านและชุมชนในการคัดค้านการอนุญาตนั้นด้วยเช่นกัน ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.2 “ที่ดิน ทั้งคน ทั้งทรัพยากร” การกำกับดูแลที่ดิน และเงื่อนไขในระดับนโยบายของการอนุญาตให้ธุรกิจที่มีใช้เกษตรกรรมเข้าถึงที่ดิน ส.ป.ก.

การเปิดทางให้ธุรกิจที่ขุดเจาะเอาทรัพยากรธรรมชาติออกมาจากผืนดินเพื่อทำการผลิต (natural resource extraction) สามารถใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้นั้น เป็นผลจาก “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) ที่ทำให้ ส.ป.ก. ไม่เพียงได้รับที่ดินจากกรมป่าไม้ แต่ยังรับมาทั้งคนที่ทำกินบนที่ดินนั้นอยู่เดิมและทรัพยากรในที่ดินนั้นด้วย ดังที่เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. หลายคนให้สัมภาษณ์กับผู้เขียนเรียกว่า “รับมาทั้งดิน ทั้งคน ทั้งทรัพยากร” ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ตามกรอบมโนทัศน์ “การกำกับดูแลที่ดิน” ผู้เขียนพบว่า การที่ทรัพยากรที่ได้จากการขุดเจาะ เช่น แร่ ซึ่งเป็นที่ต้องการอย่างสูงในตลาด อยู่ในเขตพื้นที่ ส.ป.ก. (ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น มุ่งให้เป็นที่ดินทำกินของเกษตรกร) จึงก่อให้เกิดการผลักดันของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐและเอกชน เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้กิจการเหล่านั้นสามารถเข้าถึงที่ดินส.ป.ก.ได้ ภายใต้การอ้างอิงและผลิตซ้ำตรรกะนโยบาย “การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ”

กล่าวได้ว่า มาตรา 30 วรรคห้าของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดทางให้กิจการอุตสาหกรรมและพลังงานสามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ โดยมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับ “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน” ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ต่อมาในปีพ.ศ. 2533 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศ⁶ กำหนดประเภทของ “กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน” โดยแม้จะให้อยู่ในขอบเขตของงานวิชาการเกษตร การส่งเสริมพัฒนาการผลิต แปรรูป จำหน่าย และการตลาดผลิตผลทางการเกษตร แต่ก็ได้เปิดช่องสำหรับกิจการที่ใช้คำว่า “กิจการอื่นที่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” อนึ่ง การพิจารณาว่ากิจการใดเข้าข่ายกลุ่มประเภทนี้ ขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ซึ่งโดยทั่วไปมีอำนาจหน้าที่คือ การอนุมัติแผนงานและโครงการรวมถึงงบประมาณค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก.

⁵ ในปัจจุบัน กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมซึ่งสามารถใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้มีอยู่ 3 กลุ่ม ได้แก่ (ก) “กิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน” เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำ สถานีอนามัย วัด เป็นต้น (ข) “กิจการที่เป็นเรื่องของการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ตามกฎหมายอื่น” ซึ่งในที่นี้ได้แก่ กิจการเหมืองแร่และกิจการปิโตรเลียม และ (ค) “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เช่น กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ร้านซ่อมรถจักรยานยนต์ เป็นต้น

⁶ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

การที่ คปก. เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาว่ากิจการใดเข้าข่าย “กิจการอื่นที่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” นั้น ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดง ซึ่งในเวลาต่อมามีส่วนในการร่วมมือและต่อรองให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย ส.ป.ก. เพื่ออนุญาตให้กิจการ ซึ่งในเบื้องต้นคือธุรกิจอุตสาหกรรมเหมืองแร่ สามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ ทั้งนี้ คปก. นั้น ประกอบไปด้วยตัวแทนจากหลากหลายหน่วยงาน อาทิ หน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น โดยที่กระทรวงเหล่านี้ต่างก็มีเป้าหมายของตนเอง ดังเช่นกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งมีกรมทรัพยากรธรณีเป็นหน่วยงานในกำกับ และกรมทรัพยากรธรณีในช่วงเวลาก่อนการปฏิรูประบบราชการ (ปี พ.ศ. 2545) ก็มีการกิจหลักหลายประการ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการอนุญาตอาชญาบัตรสำรวจแร่ ประทานบัตรทำเหมืองแร่ และให้สัมปทานปิโตรเลียม

ตลอดทศวรรษ 2530 ตัวแสดงต่าง ๆ โดยเฉพาะในภาครัฐได้ผลักดันอย่างเข้มข้นให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย ส.ป.ก. เพื่ออนุญาตให้กิจการธุรกิจที่มีใช้เกษตรกรรมเข้าใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ ดังจะเห็นได้จากการที่ ส.ป.ก. มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปีพ.ศ. 2534 ขอให้ให้ความเห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) มีอำนาจกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินส.ป.ก. หรือไม่ ในประเด็นนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้แนวทางไว้ใน “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ 391/2534)” ว่า หากกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา 30 วรรคห้า กำหนดไว้ (กล่าวคือเป็นการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม) ย่อมถือได้ว่า ค.ป.ก. มีอำนาจตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ในการกำหนดแนวทางได้

ข้อสังเกตสำคัญจากหนังสือที่ส.ป.ก. ส่งถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ การอ้างอิง “ตรรกะนโยบาย” ที่ว่า ที่ดินบางส่วนที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบมาจากกรมป่าไม้ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม และการที่จะคงที่ดินเหล่านั้นไว้สำหรับการทำเกษตรกรรม ย่อมเป็นการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อาจกล่าวได้ว่า ตรรกะนโยบายนี้สอดคล้องกับแนวคิดว่าด้วยการกำกับดูแลที่ดินในระดับโลกในเวลานั้น ซึ่งเน้นย้ำการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามหลักกลไกตลาด โดยในส่วนของที่ดินรัฐเน้นการก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ โดยใช้ต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ (Deininger et al., 2012, pp. 12-13) ดังจะเห็นได้ว่า รัฐในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากได้ให้เหตุผลประกอบการให้สัมปทานที่ดินรัฐแก่ธุรกิจเอกชน (เช่น การให้ทำไร่ขนาดใหญ่ การให้ทำเหมืองแร่ เป็นต้น) ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ดินที่ถูกใช้ประโยชน์อย่างไม่เต็มที่ (underused land) โดยการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ จะเป็นประโยชน์มากกว่าในแง่ของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ⁷ (Mikic & Puutio, 2015, p. 11; Kenney-Lazar et al., 2018, p. iv) ทั้งนี้ ในระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญจาก ส.ป.ก. ได้ขยายความถึงประเด็นดังกล่าวว่า ในแวดวงของผู้กำหนดทิศทาง

⁷ ในแง่นี้ กล่าวได้ว่า ที่ดินที่รัฐอ้างความเป็นเจ้าของได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (the commodification of state land) โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการขยายชายแดน (frontier) กล่าวคือ พื้นที่ที่มีลักษณะของความคลุมเครือในการใช้อำนาจและอำสทธิ เพื่อรองรับการสะสมทุน ทั้งนี้ โดยการร่วมมือกับตลาด รัฐได้มีบทบาทอย่างแข็งขันในการขูดรีดทรัพยากรธรรมชาติจากผืนดิน อนึ่ง การขูดเจาะ (extract) ทรัพยากร เช่น แร่ ออกจากผืนดินนั้นไม่ได้มีนัยเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางสังคมเกี่ยวกับที่ดิน (social relations to land) ที่คนในชุมชนมีอยู่เดิม

การดำเนินงานของ ส.ป.ก. ในช่วงทศวรรษ 2530 มีส่วนหนึ่งที่ประเมินว่าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบมาจากกรมป่าไม้จำนวนหลายล้านไร่ ไม่เหมาะสำหรับการทำเกษตรกรรมทั้งในเชิงของคุณภาพดินและการเข้าถึงแหล่งน้ำ แต่ที่ดินดังกล่าวกลับมีศักยภาพในแง่อื่นที่สำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ข้อสังเกตนี้ของผู้ทรงคุณวุฒิสอดคล้องกับการที่ ส.ป.ก. กล่าวอ้างถึงเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินว่ารวมถึงการให้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมตามประเภทของที่ดินด้วย⁸

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากการเติบโตของธุรกิจแร่ตามความต้องการของตลาดโลกในปลายทศวรรษ 2530 ท่ามกลางการขยายฐานไปสู่การหาแหล่งแร่ที่ถูกปิดทับ (concealed deposit) หรืออยู่ใต้ดิน เช่น ทองคำ และนโยบายของรัฐว่าด้วยการพัฒนาแร่ทองคำซึ่งออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 (สมหมาย เตชวาล, 2546) จะเห็นได้ว่า “ตรรกะนโยบาย” ข้างต้น สัมพันธ์อย่างยิ่งกับอำนาจของ “ตลาด” ในฐานะแรงจูงใจในการพยายามเข้าถึงที่ดิน โดยมีรัฐเป็นผู้อนุญาตความสะดวก อีกทั้ง ยังเชื่อมโยงกับการอ้างอิง “ความชอบธรรม” ในการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. รูปแบบใหม่ นั่นคือ การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของชาติ ประเด็นเรื่อง “ความไม่เหมาะสมของที่ดินต่อการทำเกษตรกรรม” และ “การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของชาติ” โดยสอดคล้องกับ “ประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับ” นี้ ได้ถูกกล่าวถึงตลอดมา ในฐานะเหตุผลประกอบการอนุญาตให้กลุ่มอุตสาหกรรมและพลังงาน เช่น

⁸ ในหนังสือที่ ส.ป.ก. ส่งถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี พ.ศ. 2534 (เรื่องเสร็จที่ 391/2534) ระบุถึง “ที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น ที่ตั้งชุมชน ที่ภูเขา ที่เป็นหินหรือลูกรัง ที่ดินที่มีสัมปทานการทำเหมืองแร่อยู่เดิม และการ “ไม่ใช้ทรัพยากรที่ดินให้เกิดประโยชน์ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องและขัดต่อเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินที่ต้องการให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ได้มากที่สุด”

เหมืองแร่ ปิโตรเลียม ไปจนกระทั่งถึงธุรกิจผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานลม สามารถขออนุญาตเข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. (พระราชชาติธุรกิจ, 2557)⁹

การผลักดันให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ส.ป.ก. เพื่อเปิดทางให้กลุ่มธุรกิจเหมืองแร่เข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้นั้น ยังปรากฏร่องรอยในหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ 1204/4699 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2553 ที่ ส.ป.ก. ชี้แจงต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งระบุว่า ในปี พ.ศ. 2537 ในหนังสือ ด่วนที่สุด กษ 0706.02/2844 ลงวันที่ 31 มกราคม 2537 ที่ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติมีถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ขอให้ ส.ป.ก. พิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถดำเนินการนำทรัพยากรธรณีที่มีค่า เช่น ดินบุก ทองคำ และแร่ธาตุต่างๆ ในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มาใช้ได้ อย่างไรก็ตาม ความพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการนี้ไม่เป็นผล เนื่องจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ ส.ป.ก. ส่วนหนึ่งต้องการคงเจตนารมณ์ดั้งเดิมของกฎหมายแม่บท คือการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดิน เพื่อไว้สำหรับทำเกษตรกรรม อีกทั้งยังต้องการสงวนรักษาที่ดิน ส.ป.ก. ไว้เนื่องจากเห็นว่าเป็นที่ดินผืนสุดท้ายในประเทศไทยที่ยังสามารถคุ้มครองให้คงไว้สำหรับการเกษตรกรรมได้ (ผู้เชี่ยวชาญสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ผู้ให้สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2563)

⁹ ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 4/2552 ได้มีการระบุว่า กิจกรรมผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลม “เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในบริเวณนั้นและบริเวณใกล้เคียง” โดยยกประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับ อาทิ การได้ใช้กระแสไฟฟ้าทั้งทางตรงและทางอ้อม การได้รับค่าใช้ประโยชน์ในที่ดิน เกิดการจ้างงาน หรือกิจการบริการอื่นๆ เพิ่มขึ้นชุมชน เกิดแหล่งท่องเที่ยว (ฟาร์มกังหันลม) ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรในชุมชนท้องถิ่นมีอาชีพเสริม เป็นต้น

แม้ว่าการผลักดันให้มีการแก้ไข “กฎหมายแม่” จะไม่สำเร็จ แต่การต่อรองให้มีการอนุญาตให้ “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องฯ” สามารถใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ ยังดำเนินอยู่ต่อไป ในที่สุด ในปี พ.ศ. 2541 ส.ป.ก. ได้จัดทำ “บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมทรัพยากรธรณี กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง การยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 9 เมษายน 2541” บันทึกดังกล่าวเป็นการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการสำรวจแร่ หรือเพื่อการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ ในปีเดียวกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้ออก “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541” ระเบียบฉบับนี้เน้นการอนุญาตให้กิจการเหมืองแร่ (ทั้งการสำรวจ การทำเหมืองแร่ และกิจการอื่นอันเกี่ยวเนื่องกับการทำเหมืองแร่) สามารถเข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ โดยมีการเปิดทางไว้ในข้อ 10 (6) ว่าส.ป.ก. สามารถยินยอมให้มีการใช้พื้นที่ ส.ป.ก. “เพื่อหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่น” ซึ่งในประเด็นนี้ ในเวลาต่อมา ได้มีการตีความให้เข้ากับกิจการขุดเจาะและผลิตปิโตรเลียมด้วย เช่นเคย การอ้างอิงเหตุผลประกอบการอนุญาตฯ ตามระเบียบฯ ปี 2541 ฉบับนี้สอดคล้องกับ “ตรรกะนโยบาย” ที่ได้กล่าวไปข้างต้น นั่นก็คือ “การที่พื้นที่ที่ขอใช้นั้นมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการเกษตร”

เป็นที่น่าสังเกตว่า หลังจากการออกระเบียบที่เปิดทางให้ธุรกิจเหมืองแร่สามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ ก็ได้มีการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ชาวบ้านสามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อประกอบธุรกิจที่มีใช้เกษตรกรรมด้วยเช่นกัน แต่ยังจำกัดประเภทของกิจการอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีประกาศในปี พ.ศ.

2543¹⁰ ขยายความประเภทของ “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” โดยให้รวมถึงสิ่งที่ผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. มักเรียกกันสั้นๆ ว่า “ข้อ 1.5” นั่นก็คือ “กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน”

ประเด็นการจำกัดประเภทของกิจการที่เป็นการ “สนับสนุน” หรือ “เกี่ยวเนื่อง” ที่ชาวบ้านในพื้นที่สามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ นี้ชี้ให้เห็นการเลือกที่จะใช้ตรรกะนโยบายที่ต่างหากกับกิจการที่ต่างกัน นั่นคือ ระหว่างกิจการที่ชาวบ้านขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. กับกิจการอุตสาหกรรมและพลังงาน ทั้งนี้ในส่วนของกิจการที่ชาวบ้านขอใช้นั้น ยึดโยงกับการตีความตามกฎหมายขณะที่กิจการอุตสาหกรรมและพลังงานถูกประเมินบนพื้นฐานของประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของนิติกร ส.ป.ก. ในระดับจังหวัดในทั้งสองพื้นที่ศึกษา ที่สอดคล้องกันว่า การจำกัดประเภทของกิจการที่ชาวบ้านสามารถขอดำเนินการบนที่ดิน ส.ป.ก. เป็นผลจากการที่ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ในระดับพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก อีกทั้งกรอบแนวคิดการจัดที่ดินที่ “สนับสนุน” หรือ “เกี่ยวเนื่อง” กับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ต้องประกอบด้วยเหตุผลสำคัญ คือ ลักษณะของกิจการและผลที่ได้จากการประกอบกิจการต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท

¹⁰ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2543

ทั้งนี้ในเวลาต่อมา บัญชีแนบท้ายประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ. 2556¹¹ ได้กำหนดประเภทของกิจการ เช่น ร้านโชห่วย ร้านตัดผม เป็นต้น และให้ครอบคลุมไปถึงโรงงานต่าง ๆ อาทิ โรงงานน้ำตาล โรงงานแปรรูปไม้ โรงงานน้ำมันพืช กระทั่งรวมไปถึงกิจการธุรกิจขนาดใหญ่ในกลุ่มของแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานธรรมชาติ-พลังงานลม และล่าสุด ตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ. 2563¹² ก็ได้ระบุประเภทของกิจการเพิ่มเติม เช่น หอพัก กิจการปั้มน้ำมัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่ศึกษาพบว่า แม้การเพิ่มประเภทและระบุนรายละเอียดของประเภทของกิจการที่ได้รับอนุญาตให้ชัดเจนขึ้น จะช่วยแก้ไขปัญหาค้างคาที่เดิมเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องใช้ดุลพินิจว่ากิจการที่ร้องขอมาสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของ “ข้อ 1.5” หรือไม่ แต่พบว่าก็ยังมียกเว้นกิจการอีกหลายประเภทที่ตามความเห็นของเกษตรกรในพื้นที่แล้ว ควรได้รับอนุญาต แต่ยังไม่ถูกกำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายประกาศ เช่น ร้านกาแฟ หรือโฮมสเตย์ประเภทที่มีตัวอาคารแยกออกมาจากตัวบ้านของเจ้าของโฮมสเตย์ เป็นต้น

¹¹ ประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ลงวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2556

4. “อำนาจในการกีดกัน” และเงื่อนไขในระดับพื้นที่ของการเข้าถึงที่ดินส.ป.ก.ของธุรกิจอุตสาหกรรมและพลังงาน

การอนุญาตให้กิจการธุรกิจอุตสาหกรรมเหมืองแร่และการผลิตก๊าซปิโตรเลียมเข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านของชาวบ้านในพื้นที่ศึกษาของผู้เขียนทั้งสองพื้นที่ โดยชาวบ้านเหล่านี้มีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบของธุรกิจดังกล่าวต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำเกษตรกรรม โดยในกรณีศึกษาเหมืองหินบะชอลดีใน จ.ศรีสะเกษนั้น เป็นผลจากการสังเกตของชาวบ้านในพื้นที่ว่านับตั้งแต่ผู้ประกอบการได้เริ่มระเบิดหินในปี พ.ศ. 2559 การขุดเจาะน้ำบาดาลในหมู่บ้านเพื่อใช้ทำการเกษตรต้องทำในระดับที่ลึกขึ้นเรื่อยๆ และใช้ต้นทุนสูงขึ้น โดยในภายหลังส่วนทรัพยากรน้ำ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจ.ศรีสะเกษ ระบุว่า การขุดเหมืองส่งผลต่อระดับน้ำบาดาลในพื้นที่จริง กระทั่งนำไปสู่การเจรจาข้อยุติระหว่างผู้ประกอบการและชาวบ้าน สำหรับกรณีศึกษาหลุมสำรวจก๊าซปิโตรเลียมในพื้นที่ จ.กาฬสินธุ์นั้น ชาวบ้านมีข้อกังวล เนื่องจากได้ทราบข้อมูลว่าชาวบ้านในพื้นที่ใกล้เคียงได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการรายเดียวกัน เช่น ผลกระทบจากการรั่วไหลของก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์ ขณะเดียวกันก็มีตัวอย่างจากพื้นที่อื่นๆ ในภาคอีสานเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านการเกษตร เช่น ยางพาราไม่มีน้ำยาง มันสำปะหลังเกิดโรคใบเหลือง เป็นต้น

¹² ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2563

ความกังวลของชาวบ้านสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และการทำเกษตรกรรม ซึ่งเป็นผลส่วนหนึ่งจากการที่ชาวบ้านขาดการมีส่วนร่วมในการตั้งคำถาม ตรวจสอบ และให้ความเห็นชอบในกระบวนการอนุญาตฯ ตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ การศึกษาตามกรอบมโนทัศน์อำนาจในการกีดกันชี้ให้เห็นว่า ในระดับพื้นที่ เจื่อนไฮสามประการ ได้แก่ กฎระเบียบ (regulation) ตลาด (market) และความชอบธรรม (legitimation) ส่งผลต่อการอนุญาตให้ธุรกิจเหมืองแร่และปิโตรเลียมเข้าไปดำเนินการบนที่ดิน ส.ป.ก. และส่งผลต่อโอกาสของชาวบ้านในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการอนุญาตนั้นด้วย ทั้งนี้ กระบวนการขออนุญาตใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ย่อมเป็นไปตาม “ระเบียบกฎเกณฑ์” ที่เกี่ยวข้อง ส่วน “ตลาด” ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ “ราคาตลาด” ที่ทำให้ชาวบ้านยอมให้เกิดการสำรวจและยอมสละสิทธิในที่ดินและการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในกระบวนการอนุญาตฯ “ตลาด” ยังหมายรวมถึงความคาดหวังของชาวบ้านเกี่ยวกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ตนจะได้รับจากที่ดิน โดยความคาดหวังที่แตกต่างกันของชาวบ้านแต่ละกลุ่มในประเด็นนี้ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกลุ่มต่างๆ ในเวลาต่อมา และท้ายที่สุด การอ้าง “ความชอบธรรม” (legitimation) ของส.ป.ก. ในฐานะที่เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ สำหรับกิจการทั้งหลายในการขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ย่อมส่งผลต่อความคาดหวังของชาวบ้านต่อบทบาทของ ส.ป.ก. ในกระบวนการอนุญาตฯ ด้วย

อนึ่ง เจื่อนไฮสามประการข้างต้นมีบทบาทแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี ขึ้นอยู่กับบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย (ก) บทบาทของผู้นำท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข) ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องของชาวบ้านต่อการดำเนินธุรกิจนั้นหรือที่คล้ายคลึงกัน และ (ค) ความคาดหวังของชาวบ้านต่อบทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

4.1 “กฎระเบียบ” “ตลาด” และการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่:
นโยบายของผู้นำท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนที่ธุรกิจเหมืองแร่และธุรกิจผลิตก๊าซปิโตรเลียมจะสามารถดำเนินการบนที่ดินส.ป.ก.ได้นั้น จะต้องมีการดำเนินการคู่ขนาน กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็นการขออนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติแร่ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม อีกด้านหนึ่งคือการขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินจาก ส.ป.ก. ภายใต้ระเบียบเรื่องการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 ทั้งนี้ ในส่วนของการขออนุญาตประกอบกิจการฯ มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในสองประเด็น ได้แก่ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ครั้ง และการนำข้อคิดเห็นจากการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล มาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการ (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, 2555)

ในส่วนของการขอรับความยินยอมจาก ส.ป.ก. ให้ใช้ที่ดินนั้น การมีส่วนร่วมของชาวบ้านเกี่ยวข้องกับประเด็นการสิทธิที่ดิน (กล่าวคือ ผู้ประกอบการจะสามารถขอดำเนินการบนที่ดินที่ตนหมายตาได้ก็ต่อเมื่อชาวบ้านที่ได้รับการรับรองจาก ส.ป.ก. ให้ทำกินบนที่ดินนั้นอยู่เดิม สละสิทธิ) และประเด็นการจัดหาเอกสารเพื่อเข้าสู่การพิจารณาให้ความยินยอมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ทั้งนี้ ข้อมูลจากพื้นที่ศึกษาพบว่า ชาวบ้านกลุ่มที่มีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบจากการที่ส.ป.ก.อนุญาตให้ธุรกิจเหมืองแร่และปิโตรเลียมมาดำเนินการบนที่ดินในเขตชุมชนของตน ล้วนตั้งข้อสังเกตว่า ข้อกำหนดตามกฎหมาย

(regulation) เกี่ยวกับการสละสิทธิในที่ดินไม่เอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของชาวบ้านในกระบวนการอนุญาตฯ อย่างน้อยที่สุดในสองประเด็น ประเด็นแรกคือ กฎหมายเพียงกำหนดเงื่อนไขว่า การสละสิทธิต้องมาจากทุกรายและทุกแปลงในบริเวณที่จะมีการดำเนินโครงการ ในแง่นี้ การยินยอมสละสิทธิจึงเป็นเรื่องของบุคคลเป็นรายคนที่อาศัยทำกิน ณ จุดที่จะมีการดำเนินโครงการ ทั้งๆ ที่ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการมักครอบคลุมไปถึงชาวบ้านรายอื่นจำนวนมาก ประเด็นที่สองคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับแนวทางในการชดเชยไม่ว่าจะเป็นสำหรับผู้ที่มีสละสิทธิหรือสำหรับชาวบ้านรายอื่นๆ ที่อาจได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และการทำเกษตรกรรมจากการสละสิทธินั้น

เมื่อขาดแนวทางที่ครอบคลุมและชัดเจน กระบวนการเจรจาเพื่อขอให้มีการสละสิทธิในที่ดิน จึงกลายเป็นกระบวนการลับซึ่งคนส่วนใหญ่ในหมู่บ้านไม่ได้รับรู้ โดยมีผู้นำท้องที่ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันซึ่งได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากบริษัท เข้ามาบีบบังคับในฐานะตัวกลาง โดยเสนอผลได้ (benefits) ซึ่งผูกโยงกับ “ราคาตลาด” ของที่ดิน ให้กับชาวบ้านเพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการสำรวจที่ดินและการสละสิทธิในที่ดิน ดังเช่นกรณีศึกษาจังหวัดศรีสะเกษ ที่ตัวกลางเหล่านี้ได้นำผู้ประกอบการไปขอซื้อที่ดินบริเวณจุดที่จะมีการขุดเหมืองในราคาไร่ละ 20,000-30,000 บาท หรือไปนำที่ดินนอกหมู่บ้านมาแลกเปลี่ยน (ชาวบ้านในพื้นที่, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2563) ขณะที่กรณีศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์นั้น กำนันได้ประกาศให้เจ้าของที่ดินที่มีหลักหมายสำรวจของทางบริษัทจดหมายเลขเพื่อปรับค่าชดเชยค่าเหยียบพื้นที่ หลักละ 300 บาทสำหรับนาข้าว และหลักละ 600 บาท สำหรับไร่อ้อย (เดชฯ คำเป้าเมือง, 2556) ส่วนผู้ที่สละสิทธิที่ดินที่อยู่ตรงบริเวณหลุมสำรวจได้รับค่าเช่าเป็นรายปี (ชาวบ้านในพื้นที่, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2563)

ประเด็นเกี่ยวกับการสละสิทธิในที่ดินนี้ ชี้ให้เห็นปัญหาทางด้านกฎระเบียบ (regulation) ในการขออนุญาตใช้พื้นที่ โดยขณะที่ชาวบ้านทั้งสองพื้นที่ให้ความเห็นว่า การสละสิทธิไม่ควรขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินเท่านั้นและต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส แต่ในความเป็นจริงแนวทางที่นิติกรของ ส.ป.ก. จำเป็นต้องยึดถือ คือ การดำเนินการให้เป็นไปตามการแจ้งสละสิทธิของเกษตรกร โดย ส.ป.ก. ไม่ได้มีอำนาจที่จะพิจารณาสืบสวนรายละเอียดว่าการสละสิทธินั้นเกิดขึ้น ภายใตกระบวนการใด แต่อย่างไร (นิติกรส.ป.ก.จังหวัดศรีสะเกษ, ผู้ให้ สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการจัดหาเอกสารเพื่อประกอบการ ที่บริษัทธุรกิจขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. นั้น ผลการศึกษาทั้งสอง พื้นที่ชี้ให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสองฉบับ ได้แก่ รายงานการประชุม ประชามคมหมู่บ้านในท้องที่ที่ขอรับความยินยอม และรายงานการประชุม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ “ที่แสดงมติการพิจารณาพื้นที่นั้น ๆ ว่าเป็นบริเวณที่มีทัศนียภาพอันควรรักษาไว้และไม่มีปัญหากระทบ ที่สำคัญต่อความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง” ทั้งนี้ เนื่องจากดุลพินิจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ ในการพิจารณาขึ้นอยู่กับเอกสารที่ทางผู้ประกอบการเป็นผู้รวบรวมมา จึง อาจกล่าวได้ว่า นอกจากหนังสือยินยอมสละสิทธิในที่ดินแล้ว การได้มา ซึ่งเอกสารทั้งสองฉบับข้างต้นได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อการได้รับ อนุญาตให้เข้าใช้ที่ดินส.ป.ก.ของบริษัทธุรกิจเหล่านั้น

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ที่มาของการทำประชามคมหมู่บ้าน นั้นมีปัญหา กล่าวคือ ชาวบ้านในพื้นที่ทั้งสอง มีส่วนร่วมในการทำประชามค น้อยมาก อีกทั้งไม่ได้เข้าถึงข้อมูลที่สำคัญสำหรับการเข้าร่วมกระบวนการ ประชามค ทั้งนี้ ผู้นำท้องที่ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน มีบทบาทสำคัญ

เนื่องจากการทำประชามชจัดขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการกับผู้นำท้องถิ่นเหล่านั้น เพื่อให้ได้ผลตอบรับในเชิงบวกสำหรับนำไประบุในเอกสาร และดังนั้น มันจึงมักจำกัดวงอยู่ในหมู่บ้านที่ถูกเรียกมาโดยผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันและมีจำนวนต่ำกว่าเกณฑ์ที่ระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ (ชาวบ้านในพื้นที่, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2563) อีกทั้งการทำประชามชก็มักเป็นเพียงการลงลายมือชื่อเพื่อรับของแจก เช่น สบู่ ยาสีฟัน เงิน 200 บาท เป็นต้น (ชาวบ้านในพื้นที่, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2563)

ก่อนการทำประชามช ชาวบ้านไม่ได้รับข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการแสดงความคิดเห็น ในประเด็นนี้ ส่วนทรัพยากรน้ำ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จ.ศรีสะเกษ ได้ให้ข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์ว่า ทางหน่วยงานไม่ได้รับการติดต่อให้เข้าไปสำรวจ ศึกษา หรือให้ข้อมูลกับประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากการทำเหมืองหินต่อปริมาณน้ำในการทำเกษตรกรรมในพื้นที่ ในขณะที่ชาวบ้านมองว่า การนำเสนอข้อมูลจากผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐในระหว่างการทำประชามช มักเต็มไปด้วยเนื้อหาในเชิงเทคนิคที่ยากต่อความเข้าใจ อนึ่ง ในกรณีของพื้นที่จ.กาฬสินธุ์นั้น การประชุมชาวบ้านมักจัดขึ้นในเวลากลางวัน และข้อมูลที่มีการนำเสนอในที่ประชุมก็ไม่มี ความชัดเจนเพียงพอที่จะช่วยคลี่คลายความกังวลของชาวบ้านต่อผลกระทบที่คนในชุมชนอาจได้รับจากการดำเนินกิจการปิโตรเลียม

สำหรับที่มาของเอกสารอีกชิ้น คือ “รายงานการประชุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ฯ” นั้น ยิ่งถือเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากรายงานดังกล่าวมีลักษณะเป็นมติชี้ขาด แตกต่างจาก “ประชามชหมู่บ้าน” ที่เป็นเพียงขั้นตอนในการรับฟังประเด็นปัญหาและสะท้อนความกังวลของชาวบ้าน อนึ่ง ผลการศึกษาในพื้นที่ จ.ศรีสะเกษ และ จ.กาฬสินธุ์

มีนัยที่แตกต่างกันเกี่ยวกับที่มาของรายงานฉบับดังกล่าว และผลดังกล่าวชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดทิศทางการอนุญาตให้ธุรกิจที่มีใช้เกษตรกรรมจากภายนอกหมู่บ้านเข้ามาใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ในพื้นที่ โดยในส่วนของกรณีศึกษา จ.ศรีสะเกษ นั้น การประชุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฯ เกิดขึ้นอย่างเงียบเชียบ โดยที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่รู้เห็น มันจึงมีลักษณะเอื้อต่อผู้ประกอบการและสร้างความกังขาในสายตาของชาวบ้าน ผิดกับกรณีศึกษา จ.กาฬสินธุ์ ที่การประชุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้สะท้อนความกังวลของชาวบ้าน อีกทั้งมติที่ออกมาเกิดจากการมีส่วนร่วมของชาวบ้านอย่างชัดเจน

ทั้งนี้ ในกรณีศึกษา จ.กาฬสินธุ์ นั้น ชี้ให้เห็นการที่ชาวบ้านใช้การเลือกตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการขออนุญาตใช้พื้นที่ของธุรกิจที่จะเข้ามาประกอบกิจการ ดังจะเห็นได้จาก มติขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้าใช้พื้นที่ ส.ป.ก. และส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่สามารถต่ออายุการขออนุญาตใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ตามระเบียบที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้ได้ โดยที่มาของมติดังกล่าวคือ การที่ชาวบ้านกว่า 200 คน ซึ่งได้รับข้อมูลมาจากการเรียบเรียงและจัดระบบของนักพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ได้เข้าร่วมการประชุมองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เวทีการประชุมกลายเป็นพื้นที่สำคัญในการรวบรวมข้อกังวลของชาวบ้านเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ขณะเดียวกันก็นำไปสู่มติไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้มีการต่ออายุการใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ของผู้ประกอบการรายดังกล่าว (เดอะ อีสานเรคคอร์ด, 2558) ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลในประเด็นนี้ได้อย่างเต็มที่ คือ การที่สมาชิกจำนวนหนึ่งในขบวนการเคลื่อนไหวคัดค้านการเข้ามาดำเนินกิจการปิโตรเลียมในพื้นที่ ลงสมัครและได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกองค์การ

บริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

ในประเด็นนี้ การเคลื่อนไหวของชาวบ้านถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการกีดกันเช่นเดียวกัน โดยจัดอยู่ในประเภทที่ Hall et al. (2011) เรียกว่า การกีดกันตอบโต้ (counter-exclusion) โดยหมายถึง การระดมเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเพื่อทวงคืนที่ดินจากรัฐหรือจากคนกลุ่มอื่นๆ บนฐานของการที่รัฐและกลุ่มคนที่เป็นเป้าหมายของการทวงคืนที่ดินเหล่านั้นได้อ้างสิทธิเหนือที่ดินโดยไม่ถูกกฎหมาย และดังนั้นผู้ที่ทวงคืนที่ดินจึงมักระดมคนบนพื้นฐานของความชอบธรรมทางสังคม หรือการอ้างความเป็นเจ้าของในเชิงชาติพันธุ์ อนึ่ง ในแง่ของความชอบธรรมทางสังคมนั้น มักรวมถึงการอ้างว่ารัฐให้คำสัญญาในรูปแบบต่างๆ ที่จะพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนด้วย (Hall et al., 2011: 22) เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาใน จ.กาฬสินธุ์ การระดมเคลื่อนไหวของชาวบ้านมีเป้าหมายคือไม่ให้ธุรกิจปิโตรเลียมสามารถเข้าถึงที่ดินในชุมชนของตนได้อีก อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นข้อค้นพบที่ขยายความข้อสังเกตของ Hall et al. (2011) กล่าวคือ การที่ชาวบ้านมุ่งใช้ประโยชน์จากระเบียบของรัฐ (regulation) ซึ่งในที่นี้คือข้อกำหนดว่าการขออนุญาตดำเนินกิจการต้องอาศัยมติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เงื่อนไขที่ทำให้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวของชาวบ้านประสบความสำเร็จ คือการให้คนในชุมชนลงสมัครและได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนึ่ง ชาวบ้านที่เคลื่อนไหวคัดค้านฯ ยังได้อ้างความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวโดยอิงถึงพันธกิจของส.ป.ก. ในการพิทักษ์ประโยชน์ที่เกษตรกรพึงได้รับจากพื้นที่ทางการเกษตร ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้อธิบายรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

4.2 “ตลาด” และ “ความชอบธรรม”: ประสบการณ์ และความคาดหวัง

ท่าทีที่แตกต่างกันของชาวบ้านในหมู่บ้านส่งผลอย่างสำคัญต่อการสนับสนุน ยอมตาม หรือเคลื่อนไหวคัดค้านการเข้าถึงที่ดินของบริษัทธุรกิจภายนอก รวมถึงความขัดแย้งในหมู่บ้าน ทั้งนี้ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ท่าทีที่แตกต่างกันเป็นผลจาก ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องของชาวบ้านต่อการดำเนินธุรกิจนั้นหรือที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งสัมพันธ์กับความคาดหวังที่ชาวบ้านแต่ละกลุ่มมีต่างๆ กันต่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้จากที่ดิน และความคาดหวังของชาวบ้านต่อบทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้คือ ส.ป.ก.

ทั้งนี้ ชาวบ้านฝ่ายที่สนับสนุนหรือไม่ได้แสดงท่าทีคัดค้านให้น้ำหนักกับความคาดหวังว่ากิจการที่เข้ามาตั้งในพื้นที่จะนำมาซึ่งการจ้างงานและโอกาสทางเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น การค้าขาย รวมทั้งการที่บริษัทเข้ามาช่วยเหลือในกิจการต่างๆ ที่เป็นการพัฒนาชุมชน มากกว่าการป้องกันครอบครองและชุมชนจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่อาจเกิดขึ้น โดยสาเหตุที่ทำให้พวกเขามีความคิดเช่นนั้น เกิดมาจากการที่ชาวบ้านอ้างอิงประสบการณ์ของตนเองขณะที่ผู้ประกอบการเริ่มดำเนินกิจการ ดังเช่นกรณีของพื้นที่จ.ศรีสะเกษ นั้น ชาวบ้านฝ่ายที่ไม่ได้แสดงท่าทีคัดค้านมองว่าเมื่อกิจการเริ่มดำเนินการ ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองมากอย่างที่เคยกังวล และระดับการขุดเจาะน้ำบาดาล เท่าที่ตนเองรับรู้ ยังไม่ต่างไปจากเดิมมากนัก (หรือหากมากกว่าเดิม ก็อาจเป็นเพราะชาวบ้านในหมู่บ้านขยายพื้นที่ปลูกไม้ผลซึ่งต้องการน้ำมาก จึงทำให้เกิดการแย่งชิงน้ำกัน) เป็นต้น นอกจากนั้น การสนับสนุนหรือการแสดงท่าทีไม่คัดค้าน ยังเกิดจากการอ้างอิงถึงประสบการณ์เปรียบเทียบกับการทำงานในพื้นที่อื่น เช่น กรณีของพื้นที่ จ.กาฬสินธุ์ นั้น ชาวบ้านหลายคน

ที่เคยไปทำงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก เปรียบเทียบว่าตนไม่ได้รับผลกระทบอะไรจากการไปทำงานในนิคมอุตสาหกรรม และเชื่อว่าผลกระทบจากการเข้ามาขุดเจาะก๊าซปิโตรเลียมน่าจะน้อยกว่าการทำงานในนิคมอุตสาหกรรม จนกระทั่งนำไปสู่ข้อสรุปว่า ผลกระทบของการเข้ามาของกิจการเหล่านั้นในพื้นที่ อยู่ในระดับที่ไม่ได้มีอะไรที่น่ากังวล

ในทางตรงกันข้าม ชาวบ้านฝ่ายที่คัดค้านในทั้งสองพื้นที่ศึกษา ซึ่งดังที่กล่าวไปในตอนต้นว่า ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากการดำเนินกิจการของทั้งผู้ประกอบการรายเดียวกันนี้และรายอื่นๆ ในภาคอีสาน ได้ให้น้ำหนักไปที่ความคาดหวังเกี่ยวกับโอกาสทางเศรษฐกิจจากผลิตผลทางการเกษตรและสุขภาพที่ดีซึ่งสามารถแปรไปเป็นโอกาสทางเศรษฐกิจได้ อีกทั้งพวกเขายังแสดงความกังวลต่อโอกาสทางเศรษฐกิจที่ได้จากการจ้างงานซึ่งไม่ทั่วถึง เช่น การที่มีเฉพาะครัวเรือนบางครัวเรือนในเขตหมู่บ้านที่มีการตั้งหลุมขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียมเท่านั้นที่ได้โอกาสจากการจ้างงาน ขณะที่ชาวบ้านในชุมชนใกล้เคียงที่อาจได้รับผลกระทบไม่ได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจนั้น ทั้งนี้ ชาวบ้านฝั่งที่คัดค้านจำนวนหนึ่งยังได้ให้ความสำคัญกับการคงที่ดินทางการเกษตรในเขตหมู่บ้านไว้สำหรับชาวบ้านด้วยกัน โดยพวกเขาได้อ้างอิงถึงคนในหมู่บ้านที่ไม่มีที่ดินเลยและควรได้รับการจัดสรรที่ดินจาก ส.ป.ก. มากกว่า “นายทุน”

ในประเด็นสุดท้ายคือ ความคาดหวังของชาวบ้านต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในที่นี้ คือ ส.ป.ก. นั้น จะเห็นได้ว่าส่งผลต่อท่าทีที่แตกต่างกันของชาวบ้านในหมู่บ้านด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าชาวบ้านที่ให้ข้อมูลกับผู้เขียนเกือบทั้งหมดจะมองว่า ที่ดิน ส.ป.ก. นั้นไม่จำเป็นต้องถูกสงวนไว้สำหรับการทำเกษตรกรรมเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรเปิดโอกาสให้ชาวบ้านสามารถนำไปใช้ในการดำเนินกิจการอื่นที่เป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิต อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในเชิงรายละเอียด พบว่า ขณะที่ชาวบ้าน

กลุ่มที่สนับสนุนการเข้ามาของผู้ประกอบการบนพื้นที่ ส.ป.ก. แทบไม่อ้างอิงถึงความชอบธรรมของ ส.ป.ก. ในการเข้ามากำหนดแนวทางสำหรับการใช้พื้นที่ในเขตชุมชนของพวกเขา กลุ่มของชาวบ้านที่คัดค้าน โดยเฉพาะในพื้นที่ศึกษา จ.ศรีสะเกษ ซึ่งที่ดิน ส.ป.ก. ในเขตหมู่บ้านมีศักยภาพทางการเกษตรสูง กลับมีท่าทีที่ต่างกัน กล่าวคือมองว่า ในเมื่อ ส.ป.ก. เองให้ความสำคัญกับการสงวนที่ดินไว้สำหรับการทำเกษตรกรรม อีกทั้งยังอ้างความชอบธรรมว่า ส.ป.ก. ต้องเข้ามากำหนดขอบเขตของ “กิจการที่มีใช้การเกษตรกรรม” ที่ชาวบ้านจะสามารถขอดำเนินการได้ ส.ป.ก. ก็ควรพิทักษ์ประโยชน์ที่เกษตรกรพึงได้รับจากพื้นที่ทางการเกษตร นั้นหมายความว่า หากประเมินเบื้องต้นแล้วพบว่าธุรกิจที่ขออนุญาตฯ มีแนวโน้มจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในอนาคต หรือส่งผลกระทบต่อสภาพพื้นที่ในลักษณะที่อาจฟื้นฟูเพื่อนำมาใช้ในการเกษตรไม่ได้อีกต่อไป ส.ป.ก. อาจต้องมีกลไกในการตรวจสอบเพิ่มเติมที่นอกเหนือไปจากการพิจารณาเอกสารดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตัวอย่างกลไกที่เกี่ยวข้องนี้อาจรวมถึงการที่เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. เข้าร่วมสังเกตการณ์กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าสามารถสะท้อนความคิดเห็นของชาวบ้านได้จริงหรือไม่ อย่างนี้เป็นต้น

5. สรุป

บทความชิ้นนี้ชี้ให้เห็นปรากฏการณ์ที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสนับสนุนการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและพลังงาน โดยเสนอใน 4 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทยซึ่งกลายมาเป็น “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) ก่อให้เกิดผลสะท้อนคือการอนุญาตให้ธุรกิจอุตสาหกรรมเหมืองแร่และธุรกิจผลิตก๊าซปิโตรเลียมสามารถขอรับ

ความยินยอมให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ ทั้ง ๆ ที่โดยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้ว มุ่งให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเต็มประสิทธิภาพในเชิงเกษตรกรรม ประเด็นที่สอง พัฒนาการดังกล่าวเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่ การตอบสนองต่อการเคลื่อนไหวเรียกร้องของชาวนาชาวไร่โดยใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินที่ประนีประนอมกับแนวทางอนุรักษนิยม และการแก้ไขปัญหาชาวบ้านที่อาศัยทำกินอยู่ในเขตที่รัฐนิยามว่าเป็น “ป่า” ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ที่เคยเป็นเขตปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

ในประเด็นที่สาม บทความนี้เสนอว่า เงื่อนไขในระดับนโยบายที่ทำให้เกิดการอนุญาตให้ธุรกิจดังกล่าวข้างต้นสามารถขอเช่าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ประกอบด้วย การร่วมมือและต่อรองระหว่างตัวแสดง อาทิ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กรมทรัพยากรธรณี ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การอ้างอิงและผลิตซ้ำตรรกะนโยบายที่ชูประเด็นว่าที่ดินบางส่วนของ ส.ป.ก. ได้รับมอบมาจากกรมป่าไม้ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมและการคงที่ดินเหล่านั้นไว้สำหรับการทำเกษตรกรรม ย่อมเป็นการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ตรรกะนโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่เป็นมิตรกับตลาดและสอดคล้องกับความต้องการแร่ที่ถูกปิดทับหรืออยู่ใต้ดินของตลาดโลก

สำหรับประเด็นสุดท้าย บทความชี้ให้เห็นเงื่อนไขในระดับพื้นที่ที่เปิดทางให้ธุรกิจอุตสาหกรรมและพลังงานได้รับอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการบนที่ดิน ส.ป.ก. ได้ ทั้งนี้ โดยชี้ให้เห็นด้วยว่า การเข้าถึงที่ดินของกิจการเหล่านั้นขึ้นอยู่กับโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมของชาวบ้านในกระบวนการอนุญาตฯ โดยที่โอกาสดังกล่าวถูกกำกับโดยเงื่อนไขข้างต้นซึ่งประกอบด้วย “กฎระเบียบ” ที่เกี่ยวข้อง “ราคาตลาด” ที่ทำให้ชาวบ้าน

ยอมให้เกิดการสำรวจและยอมสละสิทธิในที่ดินรวมถึงการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ และ “ความชอบธรรม” ที่ ส.ป.ก. อ้างอิงถึง ในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลที่ดิน ส.ป.ก. อนึ่ง เจื่อนไขทั้งสามมีปฏิบัติการที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยสามด้าน ได้แก่ บทบาทของผู้นำท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องของชาวบ้านต่อการดำเนินธุรกิจนั้นหรือที่คล้ายคลึงกัน และความคาดหวังของชาวบ้านต่อบทบาทของ ส.ป.ก.

ผลการศึกษาข้างต้นชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับมโนทัศน์ทั้ง 3 มโนทัศน์ ที่ผู้วิจัยใช้วางกรอบในการศึกษา ทั้งนี้ ผลการศึกษาได้ช่วยขยายความเข้าใจเกี่ยวกับมโนทัศน์ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) โดยชี้ให้เห็น (ก) การที่กระบวนการ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการลดความตึงเครียดของข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้อาศัยทำกินบนพื้นที่รัฐอ้างความเป็นเจ้าของ และ (ข) การที่แรงผลักดันของตลาดทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก ทำให้ “ที่ดินที่รัฐอ้างความเป็นเจ้าของ” กลายเป็นสินค้า (the commoditization of public land) และทำให้กระบวนการ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) ส่งผลที่ไม่ได้คาดหมาย กล่าวคือ ความลักลั่นในแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินรัฐ

ในส่วนของมโนทัศน์การกำกับดูแลที่ดิน (land governance) นั้น ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นพลังผลักดันของตัวแสดงทางการเมืองที่ส่งผลต่อทิศทางของนโยบายที่ดินที่มีความย้อนแย้ง รวมถึงผลของ “ตรรกะนโยบาย” (policy logics) ที่ตัวแสดงทางการเมืองอ้างอิงถึง ซึ่งทำให้นโยบายว่าด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินกลุ่มเดียวกันมีทิศทางที่ต่างกัน เช่น

กรอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ของกิจการธุรกิจรายใหญ่ กับกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ของชาวบ้าน

อนึ่ง ผลการศึกษาจากงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งใช้หมโนทัศน์ “อำนาจในการกีดกัน” (power of exclusion) มาวิเคราะห์เงื่อนไขในระดับพื้นที่ที่ส่งผลต่อการเข้าถึงที่ดินนั้น ได้ขยายไปสู่ข้อบ่งชี้ที่ว่า บริบทเฉพาะในแต่ละพื้นที่ส่งผลให้ “อำนาจ” ดังกล่าวมีปฏิบัติการแตกต่างกัน โดยบริบทดังกล่าวประกอบด้วย (ก) บรรดาอำนาจในท้องถิ่น (local powers) เช่น บทบาทของผู้นำท้องถิ่น และผู้ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข) ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องของชาวบ้าน และ (ค) ความคาดหวังที่ชาวบ้านมีต่อบทบาทของหน่วยงานของรัฐ

แม้ในปัจจุบันจะมี “กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข ในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560” ซึ่งห้ามมิให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมรายใหม่ขอใช้ที่ดินส.ป.ก. แต่การผลักดันอย่างต่อเนื่องของผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายอีกครั้ง ขณะเดียวกัน การขอต่ออายุการใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ในส่วนของกิจการเดิมที่ได้รับความยินยอมให้ใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ไปก่อนหน้านี้ หรือได้รับสัมปทานปิโตรเลียมไปแล้ว ก็อาจตกอยู่ภายใต้กระบวนการที่ขาดการมีส่วนร่วมและขาดความโปร่งใส ในประเด็นนี้ ผู้เขียนประมวลข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อมุ่งไปสู่กระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยและเป็นธรรมไว้ทั้งหมดห้าประเด็น

ประเด็นแรกคือ การให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมกำหนดทิศทางในการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. อย่างแท้จริงตั้งแต่ในระดับนโยบายผ่านการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เพื่อประมวลทางเลือกในระดับนโยบายสำหรับการพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสม ยั่งยืน และเป็นธรรมต่อชาวบ้านและ

ชุมชน อีกทั้งยังเอื้อให้เกิดการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการป้องกัน บรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ประการที่สอง กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ควรกำหนดขั้นตอนและวิธีการพิจารณาอย่างมีแบบแผน ในกรณีที่ชุมชนไม่ยินยอมให้ใช้ที่ดิน เช่น การจัดทำประชาคมติเพื่อหา ข้อยุติ เป็นต้น ประการที่สาม ควรมีการกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนเป็นการเจาะจง อีกทั้งเข้าถึงและครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกกลุ่ม ประการที่สี่ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเยียวยาหรือ ชดเชยเกษตรกรหรือชุมชน ที่อยู่ในที่ดินข้างเคียงที่อาจได้รับผลกระทบใน ระหว่างที่มีการดำเนินกิจการ และประการสุดท้าย ควรมีการสร้างระบบ เพื่อรวบรวมข้อมูลที่จัดกระจายอยู่ในมือของสำนักงานต่าง ๆ ในจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานภูมิภาค เพื่อเป็นเครื่องมือที่ทำให้ชาวบ้านด้วยตนเอง ตระหนักถึงสถานการณ์การกำกับดูแลที่ดินที่กำลังเกิดขึ้นในพื้นที่ สามารถ ติดตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่กำลังดำเนินอยู่ เกิดความสนใจ ในการเข้าร่วมประชาคม มีความเข้าใจในประเด็นปัญหา และพัฒนา ข้อซักถามเพื่อการมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ การพัฒนาระบบข้อมูล ในลักษณะนี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาการกระจายอำนาจ ในการกำกับดูแลที่ดิน ไม่เฉพาะกับที่ดิน ส.ป.ก. เท่านั้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- เดอะ อีสานเรคคอร์ด. (2558, 8 ตุลาคม). คำสั่ง คสช. 1/2557 ตัดตอนอำนาจของท้องถิ่น ทำให้การเมืองภาคประชาชนอ่อนแอ. เดอะ อีสานเรคคอร์ด. <https://theisaanrecord.co/2015/10/08/คำสั่ง-คสช-12557-ตัดตอนอำนาจ/>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2557, 22 ตุลาคม). พะเยาโมเดล คืนที่ส.ป.ก.หน้ามหาวิทยาลัยส่อเอาใจนายทุน. ไทยรัฐออนไลน์. <https://www.thairath.co.th/content/458387>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2558, 7 กรกฎาคม). ผลสรุปที่ดิน ส.ป.ก. ใช้เปิด ‘พะเยาโมเดล’ ได้ทั่วประเทศ. ไทยรัฐออนไลน์. <https://www.thairath.co.th/news/local/509906>
- ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ. (2537). ปฏิรูปที่ดินไทย ความสำเร็จหรือล้มเหลว. สุทธิปริทัศน์, 8(23), 91-95.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี, และ เทพกร ณ สงขลา. (2545). รายงานวิจัยอุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย. สถาบันพระปกเกล้า. http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M8_182.pdf
- ประชาชาติธุรกิจ. (2557, 20 กรกฎาคม). ส.ป.ก.ไฟเขียว 6 บริษัทใช้ที่ดินทำเหมืองแร่. ประชาชาติธุรกิจ. <https://www.landactionthai.org/2012-05-18-03-24-45/news/item/489-6.html>
- ปิยาพร อรุณพงษ์. (2556). คู่มือการปฏิรูปที่ดิน. โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ. (2554). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. http://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?

- มติชนออนไลน์. (2562, 24 มิถุนายน). 'เพชรบูรณ์' เปิดเวทีถกปรับปรุง
'ผังเมืองรวม' หลังชาวบ้านไม่เอาเหมืองแร่-ขงแยกที่ดิน ส.ป.ก.
ออกจากเขตอนุรักษ์ป่า. มติชนออนไลน์. https://www.matichon.co.th/region/news_1552340
- วีรวัดณ์ อริยะวิริยานันท์. (2552). วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย:
ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ.2475-พ.ศ.2518)
[วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].
Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR).
<http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/17447>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2535). นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมของประเทศไทย. ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/04/N46.pdf>
- สมหมาย เตชวาล. (2546). สถานการณ์การพัฒนาแหล่งแร่ทองคำในประเทศไทย.
กองอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรธรณี.
- สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดกาฬสินธุ์. (2556). ประชาชนห้วยเม็ก หนองกุงศรี
จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่ยอมรับโครงการขุดเจาะปิโตรเลียมแปลงสัมปทาน
หมายเลข L27/43. https://ewt.prd.go.th/ewt/prkalasin/ewt_news.php?nid=4059&nid=4059
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. (2558). เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปรัชญา
สถานภาพความรู้. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- อาภาพรณ พัฒนาพันธุ์. (ม.ป.ป.). แนวคิดและรูปแบบของการปฏิรูปที่ดิน.
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. http://www.alro.go.th/research_plan/ewt_dl_link.php?nid=1400

ภาษาอังกฤษ

- Bernstein, H. (2002). Land reform: Taking a long(er) view. *Journal of Agrarian Change*, 2(4), 433-463.
- Borras, S. M., & Franco, J. C. (2010). Contemporary discourses and contestations around pro-poor land policies and land governance. *Journal of Agrarian Change*, 10(1), 1-32.
- Borras, S. M., Kay, C., & Lodhi, H. A. (n.d.). Agrarian reform and rural development: Historical overview and current issues. Institute of Social Studies.
- Deininger, K., Jin, S., & Nagarajan, H.K. (2007). Land reforms, poverty reduction, and economic growth: Evidence from India. The World Bank.
- Deininger, K. W., Selod, H., & Burns, A. (2012). The land governance assessment framework: Identifying and monitoring good practice in the land sector. The World Bank.
- Dwyer, M. B. (2013). The formalization fix? Land titling, state land concessions, and the politics of geographical transparency in contemporary Cambodia. The Land Deal Politics Initiative.
- FAO. (1999). March towards sustainable development. FAO.
- FAO. (n.d.). Land governance and planning. <https://www.fao.org/land-water/land/land-governance/fr/>
- Hall, D., Hirsch, P., & Li, T. M. (2011). Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia. NUS Press.
- Herring, R. J. (1983). Land to the tiller: The political economy of agrarian reform in South Asia. Yale University Press.
- Hirsch, P., & Scurrah, N. (2015). The political economy of land governance in the Mekong Region. Mekong Region Land Governance.

- Kelly, A. B. & Peluso, N. L. (2015). Frontiers of commodification: State lands and their formalization. *Society and Natural Resources*, 18(5), 473-495.
- Kenney-Lazar, M., Dwyer, M., & Hett, C. (2018). Turning land into capital: Assessing a decade of policy in practice. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/EPoverty/Lao/MilesKenneyLazarAnnex6.pdf>
- Mikic, M. & Puutio, T. A. (2015). Exploring the trade patterns and developmental implications of land concessions: The case of Cambodia, Lao People's Democratic Republic and Thailand. <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/LandConcessionsBook2015web.pdf>
- Palmer, D., Fricska, S., & Wehrmann, B. (2009). Towards improved land governance. (Land Tenure Working Paper 11). United Nations Human Settlements Programme, FAO. <https://www.fao.org/3/ak999e/ak999e.pdf>
- Trivedi, P. K. (2016). (Ed). Land to the tiller: Revisiting the unfinished land reform agenda. ActionAid.
- White, B., Borras, S. M., & Hall, R. (n.d.). Land reform. In B. Currie-Alder, R. Kanbur, D. Malone, & R. Medhora (Eds.), *International Development: Ideas, Experience and Prospects*. Oxford University Press. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/51570/IDL-51570.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Yueh, J. (2009, August 28). Land-to-the-tiller program transformed Taiwan. *Taiwan Today*. <https://taiwantoday.tw/news.php?unit=10&post=15716>