

ข้อสังเกตเบื้องต้นต่อโฉนดชุมชนในฐานะกลไก การแก้ไขปัญหาความยากจน

AN OVER VIEW OF THE COMMUNITY LAND TITLE DEED
AS A MECHANISM FOR POVERTY REDUCTION

กนิษฐา ชิตช่วง¹
Kanitha Chitchang¹

บทคัดย่อ

รัฐบาลไทยรับนโยบายของธนาคารโลกเรื่องการออกโฉนดที่ดิน ว่าเป็นปัจจัยหลักต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทยโดยเฉพาะในเขตภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งแต่น้อยในทศวรรษ 2520 นอกจากนี้ในรายงานของธนาคารโลกได้ส่งผลให้รัฐบาลไทยเข้าใจผิดเกี่ยวกับประชาชนที่อาศัยในชนบท หรือชุมชนในชนบทว่าเป็นผู้ที่ไม่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ที่ดิน จากแนวความคิดเช่นนี้ทำให้รัฐบาลตีความเกี่ยวกับ “ชุมชน” ไม่ถูกต้อง ความหมายของคำว่า “ชุมชน” ในมุมมองของรัฐบาล หมายถึง พื้นที่ที่ยังไม่พัฒนาหรือหมู่บ้าน ซึ่งจะพบแนวคิดแบบนี้ได้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและอย่างน้อยที่สุดใน “ระเบียบนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” และ “ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานออกโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ออกให้กับหมู่บ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม ซึ่งหลังจากที่ประกาศใช้แล้ว ปรากฏว่า เกษตรกรส่วนมากไม่เห็นชอบในข้อกำหนดของประกาศฉบับนี้ เนื่องจากไม่ได้มาจากความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง นอกจากนั้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2553 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) ปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทยภายหลังการได้รับโฉนดชุมชนกลับยังไม่บรรเทาลง บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ถึงจุดอ่อน จุดแข็ง ของโฉนดชุมชน ในฐานะกลไกของการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษาจากเอกสาร

คำสำคัญ: ชุมชน โฉนดชุมชน การลดภาวะความยากจน

¹ อาจารย์ประจำภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, Lecturer, Department of History, Faculty of Social sciences, Kasetsart University, E-mail: fsocktc@ku.ac.th

Abstract

Royal Thai Government received the policy from World Bank since B.E. 2520 (1977) that Land titling should help landless agriculturists to reduce the poverty especially in the northern and northeastern part of Thailand. The evaluation from World Bank's paper had made miss understood for the Royal Thai Government that people who leaved in rural area or rural community had no potential in land use and land conservation. Such an idea, The Government interpreted the characteristic of "Community" incorrect. The meaning of "Community" from Government perspective are an underdeveloped area or villages. The impact of this idea can be seen in "The Economy and Social National Plan" at least in "The Regulations of the office of the Prime Minister on Community Land Title Deed B.E. 2553 (2010)" and "The Committee in charge of Community Land Titling B.E. 2553 (2010), which were issued by the Government of the Prime Minister Abhisit Vejjajiva for Ban Klong Yong District, Nakorn Prathom Province. After issuance "The Community land title deed", most of landless agriculturist did not like this certificate because it did not come from the demand of the community. At the same time, the poverty is nevertheless reduce up to present (B.E. 2557). The aim of this article is to analyze the strength and weak point of the Community land Title Deed as a mechanism for poverty reduction by documentary research.

Keywords: Community, Community Land Title Deed, Poverty Reduction

บทนำ

การตั้งข้อสังเกตว่า โฉนดชุมชนสามารถเป็นกลไกในการแก้ปัญหาความยากจนให้กับเกษตรกรไทยที่ไม่มีที่ดินทำกินนั้นมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดเริ่มจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในที่นี้แบ่งงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องข้อสังเกตเบื้องต้นต่อโฉนดชุมชนในฐานะกลไกการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็น 3 กลุ่ม คือ 1) เรื่องวาทกรรมแห่งการพัฒนาภายใต้บริบทแนวคิดของประเทศเจ้าอาณานิคมและการนำเสนอเรื่องสิทธิชุมชน 2) งานวิจัยที่สนับสนุนการมีโฉนดชุมชน และ 3) งานวิจัยเรื่องการจัดภาวะความยากจนของคนในชนบท ดังนี้

1. การศึกษาเชิงวาทกรรมแห่งการพัฒนาภายใต้บริบทแนวคิดของประเทศเจ้าอาณานิคมและการ

นำเสนอเรื่องสิทธิชุมชน ได้แก่ งานวิชาการที่อธิบายว่าคนในชนบทโดยเฉพาะในพื้นที่ป่าไม้ทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่รวมตัวกันภายใต้เครือข่ายของความเป็นเครือญาติและวัฒนธรรมร่วมกันนั้นมีศักยภาพและภูมิปัญญาในการใช้ป่าไม้และอนุรักษ์ป่าไม้อย่างยั่งยืนบนฐานคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นของส่วนรวมหรือที่เรียกกันในปัจจุบันอย่างแพร่หลายว่า "ป่าชุมชน" และเรียกอำนาจของคนในชุมชนที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรและอนุรักษ์ทรัพยากรได้ว่า "สิทธิชุมชน" เพราะกลุ่มคนเหล่านี้ไม่ใช่เป็นบุคคลที่ไร้เลขาบาปัญญาและทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างที่เข้าใจ หากแต่การที่เจ้าหน้าที่รัฐและคนในเมืองหลวงมีอคติต่อชาวชนบทนั้น เป็นเพราะการที่ผู้นำไทยได้รับอิทธิพลของตะวันตกที่เข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2400 หรือประมาณรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา จนถึงช่วงของสงครามเย็นที่เริ่มต้น

ตั้งแต่สมัยปลายทศวรรษ 2480 หรือนับตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นต้นมา จนถึงกลางทศวรรษ 2530 ที่ส่งผลให้คนในเมืองหลวงเกิดความรู้สึกต่อคนในชนบทว่า เป็นคนยากจน เป็นคนที่ต้องได้รับการพัฒนาในด้านต่างๆ ตามมาตรฐานตะวันตก รวมถึงยังมองคนในชนบทว่า เป็นกลุ่มคนที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้อีกด้วย ครั้น พ.ศ. 2535-2536 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้สนับสนุนการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างเข้มงวด และพยายามกดดันที่จะย้ายชุมชนออกจากเขตป่าอนุรักษ์ ได้ส่งผลให้ชุมชนที่เคยอาศัยในพื้นที่ป่าไม้ที่กลายเป็นเขตป่าสงวน ต้องออกมาจากพื้นที่ป่าไม้และกลายเป็นเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน งานวิชาการที่ทำการศึกษานำร่องในกลุ่มนี้ คือ งานของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544: 262) เรื่อง “มิติชุมชน วิถีคิดท้องถิ่น ว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ”

2. งานวิจัยที่สนับสนุนการดำเนินงานการออกโฉนดชุมชน ในพื้นที่แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มย่อยดังนี้

2.1 งานวิจัยที่สนับสนุนให้มีโฉนดชุมชนที่ร่างและประกาศใช้โดยรัฐบาล ว่าเป็นไปตามความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะเป็นความต้องการของชาวนาในหมู่บ้านคลองโยง ได้แก่ งานวิจัยของจิตติพล ศรีเสาวลักษณ์ (2552) เรื่อง “สิทธิในที่ดินชุมชน: โฉนดชุมชนและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”

2.2 งานวิจัยที่สนับสนุนการมีโฉนดชุมชนแต่เป็นฉบับที่ประชาชนร่างขึ้นเอง งานในกลุ่มนี้ ได้แก่ งานวิจัยของ ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์ และคณะ (2556) “นโยบายโฉนดชุมชนเพื่อสร้างความเป็นธรรม ข้อเสนอการแปลหลักการสู่การปฏิบัติ”

3. งานวิชาการที่ศึกษาหาแนวทางการขจัดปัญหาความยากจน งานที่สำคัญในกลุ่มนี้ ได้แก่ เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ ประจำปี 2544 เรื่อง “ยุทธศาสตร์การจัดปัญหาความยากจน” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2544)

จากการศึกษาผ่านงานทางวิชาการ 3 กลุ่มข้างต้นพบว่า ประเทศไทยมีปัญหาที่ต้องดำเนินแก้ไขอยู่ 3 ประการ

คือ 1) ความยากจนบนพื้นฐานของการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม หมายถึง การสร้างงาน สร้างรายได้ และกระจายการพัฒนาสู่ชนบท 2) การสร้างหลักประกันอันมั่นคงให้กับเกษตรกรในการเข้าถึงที่ดิน ในฐานะปัจจัยการผลิตด้วยการออกโฉนดที่ดินให้กับเกษตรกร 3) เกษตรกรที่รวมตัวกันเป็นชุมชนทั้งในพื้นที่ชนเมือง กรุงเทพฯ และพื้นที่ห่างไกล ประสงค์จะเป็นผู้กำหนดการออกแบบเอกสารสิทธิในที่ดินที่เป็นของชุมชนที่เรียกว่า “โฉนดชุมชน” ด้วยตนเอง บนพื้นฐานแนวคิดเรื่อง การมี “สิทธิชุมชน” และแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

จากประเด็นปัญหาข้างต้น พบว่า ในอดีตตั้งแต่รัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) รัฐบาลไทยได้ดำเนินการแก้ไขความยากจนของคนในชนบทมาเป็นลำดับ และมีผลต่อความรู้ความเข้าใจของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับเรื่อง “ชุมชน” ดังนี้

พัฒนาการการแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบทที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินของรัฐบาลไทยตั้งแต่สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นต้นมา

กล่าวได้ว่า ลำดับพัฒนาการการจัดการแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรนับตั้งแต่รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ตั้งแต่ทศวรรษ 2490 มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) นั้น มีอยู่ 3 ลักษณะคือ 1) การแก้ปัญหาความยากจนภายใต้กรอบความช่วยเหลือของธนาคารโลก และองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) 2) การแก้ไขปัญหาดินทำกินตามความต้องการของสหภาพชาวนาชาวไร่ ในรูปแบบของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร 3) การแก้ไขปัญหาระบบที่ดินทำกินของเกษตรกรภายใต้แนวคิดเรื่องการออกโฉนดชุมชน ทว่าแต่ละวิธีการนั้นก็ยังคงมีข้อจำกัด ดังจะกล่าวต่อไป

1. การแก้ปัญหาความยากจนภายใต้กรอบความช่วยเหลือของธนาคารโลกและองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในช่วงทศวรรษ 2490 เป็นรัฐบาลชุดแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ทำการกู้เงิน

จากธนาคารโลกมาใช้ในการพัฒนาประเทศไทย (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555: 37, 45) ตามกรอบยุทธศาสตร์การลด ภาวะความยากจนที่ธนาคารโลกตั้งไว้ (World Bank, 2015) ซึ่งเกณฑ์การประเมินความยากจนของธนาคารโลก มีสองประเภทหลักๆ คือ มิติที่หนึ่งดูจากรายได้ต่อคน อยู่ที่วันละ 1.25 เหรียญสหรัฐ หรือ 38 เหรียญสหรัฐ ต่อเดือน ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มคนที่ยากจนที่สุด และมิติที่สอง พิจารณาจากการขาดโอกาส อาทิ การไม่สามารถเข้าถึง แหล่งทรัพยากร เป็นต้น

ภายหลังจากที่รัฐบาลไทยสมัยจอมพล ป.พิบูล สงครามทำการกู้ยืมเงินจากธนาคารโลก รัฐบาลได้จัดตั้ง “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493 มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำด้านเศรษฐกิจของ ประเทศแก่รัฐบาล ต่อมาทางธนาคารโลกได้ส่งผู้เชี่ยวชาญ สาขาต่างๆ เข้ามาประเมินสถานะทางเศรษฐกิจของ ประเทศไทยในด้านต่างๆ เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการเกษตร การชลประทาน การขนส่ง ด้านอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ด้านพลังงานและด้านสังคมสงเคราะห์ เข้ามาประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2500 (นภพร เรื่องสกุล, 2536: 654) ผู้เชี่ยวชาญ เหล่านี้ได้แนะนำให้รัฐบาลก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค ขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ระบบน้ำประปา ไฟฟ้า และถนน ให้กับพื้นที่ชนบท ในฐานะชุมชนที่ต้องได้รับการพัฒนา ตลอดจนได้แนะนำให้มีการปรับเปลี่ยนและเพิ่มบทบาท หน้าที่ของ “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” ให้มีมากขึ้น และ ให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนา ประเทศขึ้นมาเป็นการเฉพาะ จึงได้มีการปรับโครงสร้าง การทำงานและเปลี่ยนชื่อของหน่วยงานแห่งนี้ใหม่เป็น “สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” และ ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551)

แนวคิดเรื่องการพัฒนาชนบทตามคำแนะนำของ เจ้าหน้าที่จากธนาคารโลก ได้สืบทอดการดำเนินงาน ต่อไปยังรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ด้วยถึงกับ มีการอธิบายในงานวิชาการว่า “จอมพลสฤษดิ์มีความ

สามารถที่จะวางโครงการพัฒนา และทำให้โครงการ พัฒนานั้นเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของคนไทย” (Chaloemtiarana, 1979: 450) ต่อมาจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ก่อตั้งหน่วยงาน กรมการพัฒนาชุมชน สังกัด กระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. 2505 เพื่อทำหน้าที่ควบคู่ กับกรมการปกครอง ในการพัฒนาระดับมาตรฐาน การครองชีพของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้นในระดับ อำเภอ

จากข้อมูลนี้แสดงถึงทัศนคติของรัฐบาลที่มีต่อชุมชน ในชนบทว่า เป็นพื้นที่ที่ต้องได้รับการพัฒนาเป็นท้องที่ ที่ไม่เจริญ ทัศนคติเช่นนี้ได้ส่งผ่านต่อไปยังรัฐบาลชุด ต่อๆ มาด้วย ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐบาลชุด บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทุก 5 ปี เริ่มแผนที่ 1 ใน พ.ศ. 2504 สมัยรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา แต่แผนพัฒนาที่เน้น การขจัดปัญหาความยากจนและเร่งพัฒนาชนบทนั้น เริ่มอย่างชัดเจนในสมัยแผนที่ 5 (สถาบันวิจัยเพื่อการ พัฒนาประเทศไทย, 2544) คือ ระหว่าง พ.ศ. 2524-2528

อย่างไรก็ตามในช่วงที่ประกาศใช้แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) รัฐบาลก็ตระหนักในปัญหาความยากจนของเกษตรกร ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพราะค่าเฉลี่ย GDP หรือค่าเฉลี่ยผลผลิตสำหรับการส่งออกลดลง ดังนั้นรัฐบาลตั้งแต่ชุดของ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ. 2520) เป็นต้นมา จนถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (รัฐบาลไทย, 2557) จึงได้ทำโครงการการกู้เงินจาก ธนาคารโลก มาพัฒนาการเกษตรในภาคเหนือเพื่อยก ระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของเกษตรกร ถึงสามโครงการ คือใน พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2527 และ พ.ศ. 2537 ตามลำดับ ซึ่งแต่ละโครงการจะเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจน กว่า 700,000 ครัวเรือน ด้วยการเพิ่มผลผลิตทาง การเกษตร บนฐานคิดการสร้าง ความมั่นคงในที่ดินแก่ ปังเจกบุคคล ในรูปแบบการสำรวจที่ดิน การจัดทำแผนที่ เพื่อการออกโฉนดที่ดินมาเป็นลำดับ นอกเหนือจาก การใช้ปุ๋ยเคมีและเน้นพัฒนาระบบชลประทานด้วยการ

สร้างเขื่อน ซึ่งได้รับอนุมัติเงินจากธนาคารโลกทั้งสามโครงการ ทั้งนี้พบว่า ใน พ.ศ. 2533 นี้ องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ให้ทุนสนับสนุนร่วมด้วย (Worldbank, 2015)

2. การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามความต้องการของสหภาพชนวนาชาวไร่ ในรูปของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (สปก.) ซึ่งมีที่มาจากกรเรียกร้องของสหภาพชนวนาชาวไร่ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดินทำกิน ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 โดยมีการดำเนินภายใต้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลรวบรวมที่ดินทั้งจากเอกชน ทั้งจากการซื้อหรือเวนคืน จากที่ดินสาธารณะที่ไม่ใช้ประโยชน์มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้มีสิทธิเข้าทำกินตลอดชีวิตที่สามารถทำประโยชน์ได้ แต่จะขายไม่ได้ หากผู้ได้สิทธิทำกินตายลงที่ดินนี้จะตกเป็นของทายาทโดยธรรมต่อไป (ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร สำนักงานเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, 2558) ซึ่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรก็ยังคงดำเนินการอยู่ในปัจจุบันด้วย

3. การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกรภายใต้แนวคิดเรื่อง การออกโฉนดชุมชน อาจกล่าวโดยสรุปว่า แนวคิดเรื่องการมีโฉนดชุมชนนั้น พัฒนามาจากการต่อสู้ของภาคประชาชนหรือเกษตรกรในพื้นที่สูงจากการแย่งชิงทรัพยากรที่ดินจากระบบเศรษฐกิจแบบการตลาด และระบบนายทุน (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544: 112-113, 262-263) ขณะเดียวกันการต่อสู้ของประชาชนนี้ได้สอดคล้องกับบริบทของการมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นแนวคิดที่ธนาคารโลกรณรงค์ให้เกิดการปฏิบัติจริง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556) ฐานคิดของการมีโฉนดชุมชนก็คือการให้กลุ่มคนที่อยู่ในชุมชนเดียวกัน ประกอบอาชีพอย่างเดียวกันสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดินอย่างมั่นคงด้วยการมีเอกสารสิทธิ์รับรองการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

นั้นๆ ที่ระบุให้คนในชุมชนเป็นผู้ถือสิทธิ์ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกัน ซึ่งเกษตรกรเห็นว่า จะทำให้สามารถปกป้องการที่ที่ดินจะหลุดมือไปอยู่กับนายทุน ได้ดีกว่าการมีเอกสารสิทธิ์ในรูปแบบอื่นๆ ที่ให้สิทธิ์กับปัจเจกบุคคล อาทิ เอกสารการรับรองสิทธิ์แบบ สปก 4-01 เป็นต้น ส่งผลให้เกษตรกรพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการในการรับรองการออกโฉนดชุมชน จนกระทั่งรัฐบาลได้ผ่านประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 จนสามารถออกเป็น “ระเบียบนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” และ “ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานออกโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” ทำให้สามารถออกโฉนดชุมชนให้กับหมู่บ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม ได้เป็นแห่งแรก ในสมัยที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ปัญหาที่ตามมาก็คือเกษตรกรบางกลุ่มเห็นว่า โฉนดชุมชนที่รัฐบาลประกาศใช้นั้นไม่สอดคล้องกับฉบับร่างที่ทำโดยเกษตรกรเอง เกษตรกรจึงพยายามส่ง “ร่างโฉนดชุมชน” ให้เข้าไปพิจารณาเป็นกฎหมายในรัฐสภา แต่ก็ไม่ได้รับการรับรองจากรัฐบาลแต่อย่างใด (ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์ และคณะ, 2556)

อันที่จริงการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรทั้ง 3 แนวทางข้างต้นก็ล้วนมีข้อจำกัด แต่ในที่นี้จะขอยกเฉพาะกรณีข้อจำกัดของ “โฉนดชุมชน” ฉบับที่ประกาศใช้โดยรัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ขึ้นเป็นตัวแปรหลัก เนื่องจากเป็นประเด็นที่เกษตรกรไทยให้ความสนใจมากในปัจจุบัน โดยมีการวิเคราะห์ดังนี้

ข้อจำกัดของการประกาศใช้โฉนดชุมชนในฐานะกลไกในการแก้ไขปัญหาความยากจน

หากวิเคราะห์เงื่อนไขของการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรในแง่ของการสร้างความมั่นคงในที่ดินเพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตของเกษตรกรแต่ละ

ครัวเรือนนั้น โฉนดชุมชนดูจะไม่ตอบโจทย์ในประเด็นนี้ เนื่องจาก

1. รัฐบาลมีความเข้าใจต่อความเป็นชุมชนที่แตกต่างจากนักวิชาการและเกษตรกร อาทิ ชาวปากถวย ในภาคเหนือ กล่าวคือ ความเข้าใจของรัฐบาลไทยตั้งแต่สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม จนถึงรัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีทัศนคติการมองชุมชนที่ไม่ตรงกับมุมมองของคนในชุมชนและนักวิชาการสาขามานุษยวิทยา (อานันท์ กาญจนพันธุ์: 2544) กล่าวคือ

1.1 รัฐบาลมองชุมชน คือ หน่วยการปกครองที่ยังไม่พัฒนา ในมุมมองของรัฐบาลต่อความเป็นชุมชนที่ปรากฏในเอกสารราชการ หมายถึง หน่วยของการปกครอง มีการพัฒนาชุมชน เป็นผู้กำกับดูแลทิศทางการพัฒนา ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นประการหนึ่งว่า รัฐบาลยังคงใช้แนวคิดเรื่องการพัฒนาจากส่วนกลางเป็นหลัก ไม่ได้ยึดแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการให้อำนาจแก่ชุมชนในการบริหารจัดการตนเองอย่างอิสระ นอกจากนี้ในเอกสารราชการเองในบางหน่วยงาน เช่น กรมสรรพากร ก็ยังคงมองคนในชุมชนว่า เป็นเพียงรากหญ้า (กรมสรรพากร, 2556) ซึ่งสะท้อนความไม่เท่าเทียมกับกลุ่มคนอื่นๆ

1.2 รัฐบาลมองความเป็นชุมชนจากกายภาพเป็นหลัก สะท้อนให้เห็นจาก พ.ศ. 2534 รัฐบาลไทยเริ่มขยายฐานคิดเรื่อง “ชุมชน” ออกไปในอีกลักษณะหนึ่ง กล่าวคือ หากเป็นชุมชนในเขตเมือง “ชุมชน” จะมีความหมายเพียงแค่การเป็นชุมชนแออัด หรือชุมชนการเคหะหรือบ้านจัดสรร เท่านั้น ดังปรากฏการระบุว่า “ชุมชน” ในระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. 2534 (ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. 2534) ชุมชนที่เกิดขึ้นมาใหม่ในเขตเมืองตามระเบียบฉบับนี้เป็นผลมาจากการยกระดับการบริหารกรุงเทพมหานคร จากระดับเทศบาลมาเป็นเขตการปกครองตนเองพิเศษ มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2528 (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

ชุมชนที่เป็นผลมาจากการจัดระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานครนั้นมีหลายชุมชนด้วยกัน อาทิ ชุมชนหลังป้อมมหากาฬ ชุมชนบวรรังสี ชุมชนหลังวัดราชนัดดา ชุมชนตรอกศิลป์ เป็นต้น การกำหนดความเป็นชุมชนนั้นมาจากฐานคิดเรื่องที่ตั้งของชุมชนเป็นหลัก เป็นต้นว่า ชุมชน “หลังวัดราชนัดดา” หรือ “ชุมชนดำเนินกลางใต้” เป็นชุมชนที่เกิดมาจากการกำหนดอาณาเขตว่า ทิศเหนือจรดถนนราชดำเนินกลาง ทิศตะวันออกจรดถนนมหาไชย ทิศตะวันตกจรดถนนดินสอ ทิศใต้จรดคลองหลอด วัดราชนัดดา หากข้ามถนนดินสอไปจะเป็นชุมชนตรอกศิลป์ที่เกิดมาจากการตั้งบ้านเรือนของคนอีกกลุ่มหนึ่งในตรอกชื่อ ตรอกศิลป์ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ลักษณะ “ชุมชน” ในความเข้าใจของรัฐบาลไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2505-2534 โดยสรุปคือ พื้นที่ของการตั้งบ้านเรือนของประชาชนทั้งในเขตเมืองและชนบท ซึ่งเป็นหน่วยหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการการพัฒนา ซึ่งไม่ได้มีลักษณะของความเป็นชุมชนที่เกี่ยวข้องกับมิติทางด้านวัฒนธรรมหรือประเพณีในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากร เช่น ที่ดินแต่อย่างใด

2. รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับสถานะบุคคลตามทะเบียนราษฎร

ตามบทบัญญัติของ “ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนฯ” ในส่วนของตัวอย่างบัญชีรายชื่อ บุคคลในครัวเรือน ที่จะมารวมตัวเป็นชุมชนนั้น ส่วนสำคัญของเอกสารก็คือ รัฐบาลให้ความสำคัญกับ “เลขที่บัตรประชาชน” ซึ่งตามความเข้าใจของรัฐบาลไทยการมีเลขที่บัตรประชาชน เป็นสิ่งสำคัญในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยเป็นหลัก นั่นคือบุคคลที่จะมารวมตัวเป็นชุมชนได้ต้องมีเลขรหัส 13 หลัก ซึ่งระบุในเอกสาร ปจช.03 (ย่อมาจากคณะกรรมการประสานงานและจัดโฉนดชุมชน) เป็นเอกสารแนบท้ายแสดงตัวอย่าง บัญชีรายชื่อประชาชนในพื้นที่ ชุมชน แต่ในความเป็นจริงของสังคมไทยปัจจุบันคือ ยังมีกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยและทำกินอยู่ในประเทศไทยแต่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ และถ้าไม่มีสัญชาติไทยแล้ว

ปัญหาที่ตามมาก็คือ การไม่สามารถขอให้มีสิทธิหลักเพื่อแสดงตนเป็นบุคคลตามกฎหมายได้ เนื่องจากการออกเอกสารทะเบียนราษฎรต้องมาจากการแจ้งเกิดของบุคคล โดยเฉพาะบุคคลที่เกิดในประเทศไทย หากไม่ได้เกิดในประเทศไทยก็เป็นการยากที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยจะยอมรับว่าบุคคลนั้นเป็นคนไทยหรือสัญชาติไทย (ศุภยัณิศาสตร คณณิศาสตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557) ซึ่งการให้ความสำคัญกับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายจึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งของคนกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นคนพื้นเมืองดั้งเดิม (Indigenous People) ในการเข้าถึงทรัพยากร โดยเฉพาะที่ดินได้อย่างถูกต้อง

เมื่อวิเคราะห์ฐานคิดของรัฐบาลไทยในลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ว่า เป็นฐานคิดที่ฝังรากลึกมานานนับตั้งแต่รัฐไทยก้าวสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่อย่างสมบูรณ์ในสมัยอาณานิคม ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440) ที่มณฑลและหัวเมืองทั้งหลายตลอดจนราษฎรทุกคนในหัวเมืองเหล่านั้นต้องขึ้นตรงต่อรัฐบาลไทยที่กรุงเทพฯ และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ยังทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างคนไทยกับคนต่างด้าวมีความชัดเจนขึ้นเป็นเหตุให้ “สิทธิของคนพื้นเมือง” (Indigenous People’s Rights) ซึ่งเป็นแนวคิดที่องค์การสหประชาชาติ ใช้อนุมัติเพื่อจัดการกีดกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในสังคมนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในสังคมไทย

3. รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ว่าเป็นประเด็นหลักในการแก้ไขปัญหาความยากจน

ประเด็นดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาจากแนวคิดของบุคคลสองกลุ่มที่คิดว่า หากมีความมั่นคงในการจัดการที่ดินที่ดี จะทำให้สามารถเพิ่มผลผลิต และลดภาวะความยากจนได้ แนวคิดของคนกลุ่มแรกสะท้อนมาจากนโยบายของธนาคารโลกและรัฐบาลไทยที่กล่าวมาแล้ว

ในตอนต้นและงานวิจัยของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2552) รวมถึงเกษตรกรไทยที่ขาดที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ทำกินอยู่บนที่ดินของรัฐ เช่น ที่ราชพัสดุ เป็นต้น เกษตรกรกลุ่มนี้ประสงค์ที่จะมีที่ดินเป็นของกลุ่มเกษตรกรร่วมกัน เพราะไม่อยากให้ที่ดินทำกินในการถือครองของเกษตรกรรายบุคคลต้องหลุดมือไปอีกตามประสบการณ์ที่เคยมี อันเนื่องมาจากเกษตรกรบางรายที่ยากจนได้ทำการขายที่ดินแก่นายทุน ทำให้ประชาชนเหล่านี้น่าจะพากันเข้าซื้อเพื่อนำเสนอรูปแบบการจัดการถือครองที่ดินที่ประชาชนเข้าใจว่ามีความมั่นคงในการประกอบอาชีพของพวกตนได้ โดยกลุ่มเกษตรกรปรารถนาที่จะมีหลักประกันสิทธิในการใช้ประโยชน์วางแผนทางอนุรักษ์ที่ดิน และความสามารถในการสืบทอดการถือครองที่ดินที่ทำกินอยู่นี้แก่ลูกหลานได้ ในรูปแบบการออกเอกสารสิทธิ์ที่กฎหมายรับรอง เรียกว่า “โฉนดชุมชน”

งานวิจัยของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2552) เป็นงานที่สนับสนุนแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาล โดยแสดงผลการวิจัยว่า ปัญหาเอกสารสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ มีความซับซ้อนและมีความต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน ลักษณะของปัญหาโดยรวมไม่ใช่เรื่องการบุกรุกที่ดินผืนใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ชุมชนอยู่อาศัยในที่ดินนั้นมาเป็นเวลานาน และบางชุมชนอยู่มาก่อนที่รัฐบาลจะประกาศหวงห้ามที่ดินเหล่านั้นให้เป็นของรัฐ ทำให้ชุมชนเกิดความเดือดร้อน แต่ก็ไม่สามารถพึ่งกลไกของรัฐได้ เพราะกลไกของรัฐมีขั้นตอนของระบบราชการที่ยุ่งยากและซับซ้อน ทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา ทำให้เกษตรกรที่มีความเดือดร้อนเรื่องความมั่นคงในที่ดินทำกิน ต้องหาวิธีการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งจากการสำรวจความต้องการของชุมชนหลากหลายในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคอีสาน เป็นต้นั้น ชุมชนหรือกลุ่มเกษตรกรต้องการความมั่นคงในที่ดินที่ตนเองทำกินอยู่ เพื่อไม่ให้เกิดความหวาดระแวงต่อการจับกุมหรือผลักดันให้ออกจากพื้นที่

ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเรื่อง โฉนดชุมชน ในมุมมองของประชาชนและชุมชน

เมื่อพิจารณาผลจากการที่รัฐบาลและเกษตรกรบางกลุ่มบัญญัติสิ่งที่เรียกว่า “โฉนดชุมชน” ขึ้นมาแล้วนั้นพบว่า เป็นสิ่งที่คนไทยนำเอากรอบแนวคิดตะวันตกสองประเภทมาผูกโยงเข้าด้วยกัน แนวคิดแรกก็คือ “กรรมสิทธิ์” (ownership) ที่อิงกับตัวเอกสารสิทธิ์ที่เรียกว่า โฉนดแผนที่หรือโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งโลกตะวันตกให้ความสำคัญและให้การรับรองการเป็นเจ้าของที่ดินโดยอิงกับการมีโฉนดที่ดินมาตั้งแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับอีกคำคือ “ชุมชน” ที่ถอดความมาจากคำว่า community ซึ่งเป็นคำศัพท์ทางวิชาการด้านมานุษยวิทยาที่เกิดจากการศึกษาวิถีชีวิตกลุ่มคนที่อยู่บนพื้นฐานจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอย่างเป็นเครือข่าย ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544) ซึ่งทั้งสองคำเป็นศัพท์ใหม่ที่เกิดในสังคมไทยในคริสต์ศตวรรษที่ 20 เพราะฉะนั้นเมื่อมีการบัญญัติศัพท์ “โฉนดชุมชน” ขึ้นมา จึงทำให้นำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ว่า กลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวเป็นชุมชน หรืออีกนัยหนึ่งที่รัฐเข้าใจว่า เป็นคณะบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน จะสามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองทำประโยชน์อยู่ แม้ในงานวิจัยของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2552) จะอธิบายว่า เกษตรกรไม่ได้ต้องการการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพียงแต่ต้องการความมั่นคงในการใช้ประโยชน์ในที่ดินก็ตาม เพราะในความเข้าใจของประชาชนเขาสำนึกเสมอว่า ที่ดินภายใต้โฉนดชุมชนจะสามารถตกทอดไปถึงรุ่นลูกหลานได้ ในลักษณะของมรดก และสหกรณ์การเช่าที่ดิน เช่น สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยงจำกัด เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งแปลง (รติดา แก้วจุลกาญจน์, 2554) ทั้งๆ ที่ข้อเท็จจริงคือแนวคิด “โฉนดชุมชน” ไม่สามารถอ้างความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐได้ โดยเฉพาะที่ดินราชพัสดุเนื่องจากมีกฎหมายที่ดินรองรับอยู่ตามประมวลกฎหมาย

ที่ดิน พ.ศ. 2497 ในมาตรา 8, 10 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 มาตรา 1305 ซึ่งประชาชนยังไม่ได้ได้รับความกระจ่างจากรัฐบาลในประเด็นนี้

บทสรุปและข้อเสนอแนะทางออกของปัญหา เกษตรกรเข้าไม่ถึงทรัพยากรที่ดิน

ปัญหาของทั้งเกษตรกรบ้านคลองโยงกับของชาวปากแควอู้อีกหลายหมู่บ้านในจังหวัดทางภาคเหนือ คือการเข้าไม่ถึงทรัพยากรที่ดิน ปัญหานี้จะแก้ไขอย่างไรที่นอกเหนือจากการมีเพียงแค่อโฉนดชุมชน เพราะโฉนดชุมชนมีสถานะเป็นเพียงประกาศที่มีสถานะไม่มั่นคงเท่าความเป็นพระราชบัญญัติ และเป็นประกาศที่ไม่สามารถล้มล้างความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8, 10 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 จึงทำให้ไม่สามารถรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมได้ อีกทั้งรูปแบบโฉนดชุมชนที่รัฐบาลมอบให้ชาวบ้านในหลายชุมชนโดยเฉพาะที่บ้านคลองโยงก็ไม่ตรงกับหลักการของเกษตรกรที่แท้จริงอย่างที่พวกเขาต้องการ ซึ่งหมายถึงโฉนดชุมชนของรัฐยังไม่มีหลักของการกระจายอำนาจแก่ชุมชน (ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์ และคณะ, 2556) ซึ่งผู้เขียนวิเคราะห์ว่า การกระจายอำนาจในที่นี้ หมายถึง การที่ชุมชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างโฉนดชุมชนที่รัฐบาลแจกตั้งแต่แรกเริ่ม อีกทั้งกระบวนการแจกโฉนดชุมชนจากรัฐบาลก็เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่สามารถทำให้ชาวบ้านหลายคนพ้นจากคดีข้อหาบุกรุกที่ดินของรัฐที่ค้างคั่งอยู่หลายคดี

นอกจากนี้ลำพังเพียงการมีโฉนดชุมชนแต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ความยากจนได้เนื่องจากภายหลังจากที่เกษตรกรบ้านคลองโยงได้รับโฉนดชุมชนจากรัฐบาลใน พ.ศ. 2553 ไปแล้ว กลับพบว่าเกษตรกรต้องประสบกับปัญหาการปลูกข้าวเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมใหญ่ใน พ.ศ. 2554 จนทำให้ที่นาและผลผลิตเสียหาย โดยไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลและการนำข้าวไปเข้าโครงการจำนำข้าวของรัฐบาล

นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยได้ราคาข้าวที่ต่ำกว่าที่ควรจะได้และล่าช้า ทำให้เกษตรกรยังคงประสบกับภาวะหนี้สินจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) (บุญลือ เจริญมี, 2557) จากสภาพปัญหาใน 2 ลักษณะข้างต้น คือ 1) การที่ประชาชนเข้าไม่ถึงที่ดิน กับ 2) โฉนดชุมชนไม่ใช่ตัวแปรเดียวที่จะแก้ไขปัญหาคความยากจน ทำให้ต้องกลับมาทบทวนการหาทางออกของปัญหาเหล่านี้เสียใหม่ โดยผู้เขียนได้ประมวลผลการวิเคราะห์จากข้อมูลของนักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านการจัดการทรัพยากรในหลายๆ ส่วนเข้าด้วยกัน จนทำให้ผู้เขียนบทความตกลึกทางความคิดสามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง รัฐบาลต้องปรับทัศนคติและองค์ความรู้เกี่ยวกับชุมชน และชุมชนเข้มแข็งเสียใหม่ว่า “ชุมชน” ไม่ใช่ภาพลักษณ์ของการเป็นชนชั้นล่างที่ไม่ได้รับการพัฒนาเหมือนแนวคิดของรัฐบาลในทศวรรษ 2490-2530 ดังที่ยังคงมีหน่วยงานของราชการบางแห่งยังคงมีทัศนคติเรียกคนในชุมชนว่า “รากหญ้า” ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น ขณะเดียวกันรัฐบาลต้องเข้าใจในมิติเรื่อง “ชุมชนเข้มแข็ง” เสียใหม่ เพราะแต่เดิมแนวคิดเรื่อง “ชุมชนเข้มแข็ง” มักจะไปผูกกับแนวคิดที่ว่าชุมชนต้องดำเนินการเองทุกเรื่อง เพราะคาดหวังในกลไกรัฐไม่ได้ แต่ในทางตรงกันข้ามประชาชนมีความคาดหวังที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในการดำเนินกิจการต่างๆ โดยเฉพาะการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เพราะฉะนั้นรัฐบาลต้องปรับฐานคิดเรื่อง “ชุมชนเข้มแข็ง” เสียใหม่ ว่า โดยข้อเท็จจริง คือ การกระจายอำนาจการปกครองสู่ประชาชนให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และมีส่วนในการเสนอแนะความคิดเห็นต่างๆ ต่อรัฐบาลได้ (ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์ และคณะ, 2556) ภายใต้แนวคิดเรื่อง ธรรมนูญและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่แท้จริง โดยรัฐบาล

ต้องให้ความช่วยเหลือเกษตรกรให้เข้าถึงที่ดินทำกิน ด้วยการให้โอกาสประชาชนไม่ให้ถูกดำเนินคดีหรือถูกขับไล่จากที่ดินหรือป่าอุทยาน เนื่องจากเกษตรกรมีภูมิปัญญาที่จะใช้ประโยชน์จากป่าและที่ดิน รวมทั้งสามารถอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านี้ให้อยู่ในระบบสมดุลได้อย่างดี

ประการที่สอง เมื่อชุมชนยังไม่มีกฎหมายรองรับสถานะให้ชุมชนเป็นสภาพบุคคลที่มีสิทธิ โดยเฉพาะสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นข้อจำกัดของระบบกฎหมายไทย (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2550: 15) ด้วยเหตุนี้ชุมชนก็ควรได้รับการยอมรับจากระบบกฎหมายที่มีอยู่เพื่อรองรับสถานภาพความเป็นบุคคลเสียก่อน โดยเฉพาะกฎหมายที่รองรับการรวมตัวเป็นสหกรณ์ เพราะแนวคิดของโลกตะวันตกการรวมตัวเป็นสหกรณ์นี้ก็ถือว่าเป็นรูปแบบของ “ชุมชน” ประเภทหนึ่งด้วย ในฐานะเป็นชุมชนผู้ประกอบอาชีพ นอกเหนือจากชุมชนท้องถิ่นภายใต้แนวคิดแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2550: 36) ซึ่งในกรณีของบ้านคลองโยงนั้นก็ได้มีการจัดตั้งเป็น “สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยงจำกัด” มาตั้งแต่ พ.ศ. 2523 แล้ว ซึ่งการมีสถานะเป็นบุคคลของ “ชุมชนบ้านคลองโยง” ผ่านรูปแบบการเป็นสหกรณ์ ก็จะทำให้คนในชุมชนบ้านคลองโยงมีสิทธิในการบริหารจัดการที่ดินทำกินที่พวกเขาเช่าจากรัฐได้อย่างสะดวก ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการในแบบสหกรณ์เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง นักวิชาการ เช่น ม.ร.ว. อดิน รพีพัฒน์ (2556) จึงเสนอให้สหกรณ์ของชุมชนจัดการบริหารด้านการเงินอย่างเป็นอิสระจากองค์กรอื่น อาทิ กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น และรัฐบาลต้องสนับสนุนการรวมตัวของเกษตรกรในรูปสหกรณ์ที่สามารถผลิตและขายข้าวได้อย่างครบวงจร โดยตัดตอนระบบนายหน้าออกไป

บรรณานุกรม

- กนิษฐา ชิตช่วง. (2547). *สิทธิของราษฎรไทยในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดิน พ.ศ. 2544-2468: ศึกษากรณี ที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง*. วิทยานิพนธ์ ดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมการพัฒนาชุมชน. (2556). *ประวัติความเป็นมา*. สืบค้นเมื่อ 29 เมษายน 2556, จาก <http://www.cdd.go.th/History.php>
- กรมสรรพากร. (2557). “วิสาหกิจชุมชนกับมาตรการทางภาษีแบบมีส่วนร่วม”. สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2557, จาก http://www.sanpakornsarn.com_article_detail.php?alD=189
- กรรณิการ์ พรหมเสาร์ และเบญจา ศิลารัตน์. (2542). *ป่าเจ็ดชั้นปัญญาปราชญ์*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.
- กรุงเทพมหานคร. (2558). *ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. 2534-2555*. สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000046/MenuService/CommunityDevelopment/Cd-4.pdf>
- กิตติศักดิ์ ปกติ. (2550). *สิทธิของบุคคลที่รวมเป็นชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2555). *กาลานุกรมสยามประเทศไทย 2485-2554*. กรุงเทพฯ: โพสต์พับลิชชิ่ง.
- นภาพร เรืองสกุล. (2536). *เอกสารชุดวิชาประวัติศาสตร์ไทย หน่วยที่ 12*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บุญลือ เจริญมี. (2557). *ชาวบ้านคลองโยง*. สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2557, จาก <http://www.citizenthaipbs.net/node/3692>
- ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร. (2558). *องค์ความรู้เกี่ยวกับ สปก*. สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.alroinfo.com/html>
- ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2557). “บัตรประจำตัวประชาชนไทย”. สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.tulawcenter.org>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2544). “ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน”, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ พ.ศ. 2544. สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2558, จาก http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/07/YE2001_3_04.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2553). “ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 127 ตอนพิเศษ 125 ง 29 ตุลาคม 2553.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). *ประวัติความเป็นมา*. สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=72>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10-11*, น.ช. สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2556, จาก <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์*. สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2557, จาก <http://www.krisdika.go.th/data/law/law4/%bbb03-20-2551-a0002.pdf>

- สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2558). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.local.moi.go.th/law152.pdf>
- สำนักงานนายกรัฐมนตรี. (2553). “ระเบียบนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” และ “ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานออกโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553”. สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.opm.go.th/webService/content/MainFrameNPS.asp>
- รติดา แก้วจุลกาญจน์. (2554). สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ “ชุมชนคลองโยง อำเภอฟุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ศึกษาประเด็นการจัดการที่ดิน. สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2555, จาก http://www.k-rc.net/imageupload/23902/C_Kongyong.pdf
- รัฐบาลไทย. (2557). รายชื่อนายกรัฐมนตรีไทย. สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2558, จาก <http://politicalbase.in.th/index.php/>
- อานันท์ กาจนพันธุ์. (2544). มิติชุมชน วิถีคิดท้องถิ่น ว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ: สกว. ม.ร.ว.อศิน รพีพัฒน์ และคณะ. (2556). “นโยบายโฉนดชุมชนเพื่อสร้างความเป็นธรรม ข้อเสนอการแปลหลักการสู่การปฏิบัติ” สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2557, จาก <http://social-agenda.org/article/1315>
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (2552). “สิทธิในที่ดินชุมชน: โฉนดชุมชนและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”. สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2556, จาก <http://www.opm.go.th/Opmlnter/content/oct/doc/>
- Chaloemtiarana, T. (1979). *Thailand: The Politic of Despotic paternalism*. Bangkok: Thammasat University Press.
- World Bank. (2015). *Land Titling Project in Thailand*. Retrieved June 14, 2015, from <http://www.worldbank.org/projects/search?lang=en&searchTerm=Land%20titling%20project%20in%20Thailand>
- World Bank. (2015). *Poverty Overview*. Retrieved May 30, 2015, from <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>

Translated Thai References

- Bangkok Metropolitan Administration. (2015). *Regulations Governing the Community and the Community in Bangkok 2012*. Retrieved June 14, 2015, from <http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000046/MenuService/Community Development/Cd-4.pdf> [in Thai]
- Charoenme, B. (2014). *The Farmer of Ban Klong Yong*. Retrieved July 6, 2014, from <http://www.citizenthaipbs.net/node/3692> [in Thai]
- Chitchang, K. (2004). *The Rights of the Thai People in Land Use and Land Ownership 2444-2468 B.E. : A Case Study of the Lower Chaophraya basin*. Ph.D Dissertation (History) Faculty of Arts, Chulalongkorn University. [in Thai]

- Community Development Department, The Ministry of Interior. (2013). *History*. Retrieved April 29, 2013, from <http://www.cdd.go.th/History.php> [in Thai]
- Ganjanapan, A. (2001). *Community Dimension the Local's paradigm of thought based on Rights, Authority, and Resources Management*. Bangkok: The Thailand Research Funds. [in Thai].
- Information Center, The Office of Agricultural Land Reformation. (2015). *The information of Agricultural land Reformation*. Retrieved June 3, 2015, from <http://www.alroinfo.com/html> [in Thai]
- Kaewjulakarn, R. (2011). *Community Rights and Natural Resources Management “Klongyong Community Phuttamonthon District Nakorn Prathom Province Study of land Management*. Retrieved December 11, 2012, from http://www.k-rc.net/imageupload/23902/C_Kongyong.pdf [in Thai]
- Kasetsiri, C. (2013). *Siam Encyclopedia 2485-2554 B.E.* Bangkok: Post publishing. [in Thai]
- Office of the Commission on Local Government Personnel Standard. (2015). *Bangkok Metropolitan Administration Act 2528 (1985) and Amendment*. Retrieved June 14, 2015, from <http://www.local.moi.go.th/law152.pdf> [in Thai]
- Office of the Council of State. (2014). *Commercial and Civil Code of Thailand*. Retrieved July 19, 2014, from <http://www.krisdika.go.th/data/law/law4/%bb03-20-2551-a0002.pdf> [in Thai]
- Office of the Council of State. (2010). “The Edict of the Committee in Charge of Community Land Titling” in Royal Thai Government Gazette Volume 127 Special Part 125 ngo (ง), October 9, 2010. [in Thai]
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2015). *History*. Retrieved June 2, 2015, from <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=72> [in Thai]
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2013). *Economic and Social Development Plan No.10 – 11*. Retrieved April 22, 2013, from <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf> [in Thai]
- Office of the Prime Minister. (2013). “*The Regulations of the office of the Prime Minister on Community Land Title Deed B.E. 2553 (2010)*” and “*The Committee in charge of Community Land Titling B.E.2553 (2010)*”. Retrieved June 3, 2015, from <http://www.opm.go.th/webservice/content/MainFrameNPS.asp> [in Thai]
- Prokati, K. (2007). *Individual Rights which gather into the Community*. Bangkok: Office of the Constitutional Court. [in Thai]
- Promsao, k. & Silarat, B. (1999). *The Seven Zones of the Forest by the Local Intellectuals*. Bangkok: Amarin Printing & Publishing Public Company Limited. [in Thai]

- Rabibhadana, A. M. R. et al. (2013). *The Policy of Community Land Title Deed for the Equitable, the suggestion of the Interpretation from Theory to Practice*. Retrieved July 15, 2014, from <http://social-agenda.org/article/1315> [in Thai]
- Royal Thai Government. (2014). “*Thai Prime Minister*”. Retrieved June 14, 2015, from <http://politicalbase.in.th/index.php/> [in Thai]
- Ruangsakul, N. (1993). *Thai History Document*. Bangkok: Sukhothai Thammathirat Open University Press. [in Thai]
- Srisawalug, I. (2009). *Community Land Rights: Land Title Deed and Related Laws*. Retrieved May 2, 2014, from <http://www.opm.go.th/OpmlInter/content/oclt/doc/> [in Thai]
- Thailand Development Research Institute. (2001). “*Strategy of the Poverty Reduction*” *Proceeding*. Retrieved June 1, 2015, from http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/07/YE2001_3_04.pdf [in Thai]
- The Revenue Department. (2013). *Small SME of the Community with Participatory Taxation Rules*. Retrieved July 15, 2013, from http://www.sanpakornsarn.com_article_detail.php?aID=189 [in Thai]
- T. U. Lawcenter. (2014). *Thai National Identity*. Retrieved June 9, 2015, from <http://www.tulawcenter.org> [in Thai]



Kanitha Chitchang received her Bachelor Degree of Liberal Arts in History with 2nd class honor from Thammasat University in 1985. She graduated M.A major in History from Thammasat University in 1989 and Doctoral Degree in the same major from Faculty of Arts, Chulalongkorn University in 2004. She is currently a full time lecturer in Faculty of Social Science, Kasetsart University.