

บทที่ 2

การทบทวนแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้วิจัยได้ทำการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาใช้สร้างพัฒนากรอบแนวคิดการวิจัย โดยแบ่งการนำเสนอเป็นหัวข้อต่าง ๆ คือ ส่วนแรก แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางสังคม ส่วนที่สอง ความเป็นมาของการปฏิรูปและการจัดการที่ดินภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคม-วัฒนธรรม และการเมือง ส่วนที่สาม แนวคิดเกี่ยวกับ "โฉมคนชน" และ ส่วนที่สี่ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางสังคม

ทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นแนวคิดที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายแนวคิดของการกระทำรวมหมู่ที่ทำลายต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง เพื่อเป้าหมายสำคัญคือ การบรรลุการเปลี่ยนแปลงทางสังคม John D. McCarthy และ Mayer N. Zald ให้นิยาม "การเคลื่อนไหวทางสังคม" ว่าหมายถึงความถึง จุดของทัศนคติ (opinion) และความเชื่อ (belief) ในกลุ่มผู้คนที่สะท้อนถึงความพึงพอใจ (preference) ต่อการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของส่วนของโครงสร้างทางสังคม และ/หรือการกระจายสิ่งตอบแทนของสังคม⁹ ขณะที่ Charles Tilly อธิบายว่า การเคลื่อนไหวทางสังคม คือ จุดของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่ทำลาย (challenging group) กับรัฐ ซึ่งกลุ่มที่ทำลายนี้สะท้อนตัวแสดงรวมหมู่ (collective actor) ที่เคยถูกกีดกันออกไป (excluded) หรือถูกบีบคั้นไปอยู่ที่ชายขอบ (marginalized) ในระเบียบการเมือง ทั้งในรูปของการจัดรวมเป็นกลุ่มใหม่หรือการพัฒนาเป็นการเรียกร้องทางการเมืองใหม่ที่เคยถูกละเลยเพิกเฉยหรือถูกกีดกันออกไปในอดีต¹⁰

เมื่อพิจารณาจากความหมายดังกล่าวนี้ การเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นกระบวนการที่วางอยู่บนฐานของการเรียกร้องเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และมักถูกระบุเข้ากับการเมืองของการ

⁹John D. McCarthy and Mayer N. Zald "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory," *American Journal of Sociology*, 82, no. 6 (May, 1977), pp. 1217-1218.

¹⁰J. Craig Jenkin, "Chapter 2 Social Movements, Political Representations, and the State: An Agenda and Comparative Framework," in *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movement*, J. Craig Jenkins and Bert Klandermans, (eds.) (London: UCL Press, 1995), p. 7 cited from Charles Tilly, "Social Movements and National Politics," in *State Making and Social Movements*, C. Bright and S. Harding, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984), pp. 297-317.

ปะทะขัดแย้ง (contentious politics) ซึ่งสะท้อนความพยายามในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยการท้าทายต่อชนชั้นนำทางการเมือง การทำเช่นนี้จะเป็นการให้เสียง (voice) แก่บุคคลที่เคยถูกกีดกันออกไปจากระบบการเมือง ในการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้น การมีส่วนร่วมของมวลชน (mass participation) เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยการมีส่วนร่วมนี้สามารถกระทำผ่านองค์กรเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีการใช้รูปแบบของการกระทำกิจกรรมหลากหลายรูปแบบ อาทิ การชุมนุมประท้วง การนัดหยุดงาน การลือขี้ การแจกใบปลิว ฯลฯ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการระดมพลังของผู้สนับสนุนและเพื่อสร้างผลกระทบต่อการตัดสินใจทางการเมือง¹¹ อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมในกิจกรรมอาจดำเนินการประท้วงเคลื่อนไหวที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานของรัฐหรือระบบการเมือง กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีผลสะท้อนขนาดใหญ่ที่กระทบโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองที่มีอยู่แต่เดิมของกลุ่มต่าง ๆ หรือในทางกลับกัน ผู้เข้าร่วมกิจกรรมอาจเคลื่อนไหวเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงที่มีเป้าหมายแคบ อาทิ การปฏิรูปเชิงสถาบัน ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้เกิดเพียงแค่การเปลี่ยนแปลงที่จะเป็นประโยชน์ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคลในระดับปัจเจก แต่ไม่ว่าการเรียกร้องจะเกิดขึ้นในระดับใดก็ตาม เมื่อการเรียกร้องที่เกิดขึ้นดำเนินอยู่ต่อไปและกลายเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ทางการเมืองแล้ว รัฐก็จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการกับข้อเรียกร้องเหล่านี้¹²

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 การศึกษาเรื่องการเคลื่อนไหวทางสังคมมุ่งให้ความสนใจกับการศึกษารูปแบบของการกระทำรวมหมู่ (collective action) และจิตวิทยาฝูงชน (crowd psychology) นั่นคือ การเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นรูปแบบของการกระทำรวมหมู่ที่ไม่ได้เกิดขึ้นประจำ (non-routine form of collective action) ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม¹³ ประเด็นที่เป็นจุดสนใจของการศึกษาคือ ความวิตกกังวลว่าเมื่อปัจเจกชนเข้าร่วมในขบวนการเคลื่อนไหวแล้ว การเข้าร่วมในฝูงชนมักมีแนวโน้มที่จะทำให้ปัจเจกชนขาดความเป็นเหตุเป็นผล เพราะผู้เข้าร่วมจะถูกชักจูงโดยผู้นำ ขณะที่พฤติกรรมของฝูงชนถูกมองอย่างไม่ไว้วางใจว่าเป็นสิ่งที่คุกคามต่อเสถียรภาพของระบบการเมือง เพราะมีความเป็นไปได้สูงที่พฤติกรรมรวมหมู่จะสามารถพัฒนาไปสู่การรวมตัวของมวลชนจนเกิดเป็นม็อบ การจลาจล และรูปแบบของความรุนแรงรวมหมู่¹⁴ การศึกษาเรื่องการเคลื่อนไหวทางสังคมในช่วงต้นเน้นการอธิบายสาเหตุที่ทำให้ปัจเจกชนเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวทาง

¹¹Marc Hooghe, "Social Movement," in *21st Century Political Science: A Reference Handbook*, John I. Ishiyama and Marijke Breuning, (eds.) Los Angeles and London: SAGE, p. 225.

¹²Jenkin, "Chapter 2 Social Movements, Political Representations, and the State," p. 8.

¹³Aldon Morris and Cedris Herring, *Theory and Research in Social Movement: A Critical Review*, p. 6, (<https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/51075/307.pdf?sequence=1>).

¹⁴Hooghe, "Social Movement," p. 226.

สังคม โดยมุ่งให้ความสำคัญกับความรู้สึกคับข้องใจของปัจเจก (individual grievance) และความรู้สึกว่าตนถูกพรากสิทธิ์ (relative deprivation) อันเป็นผลจากความตึงเครียดเชิงโครงสร้าง (structural strain) ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่รวดเร็ว¹⁵

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทศวรรษ 1950 มุมมองเชิงลบที่มีต่อการมีส่วนร่วมของมวลชนถูกแทนที่ด้วยการเสนอแนวคิดที่ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยปัจเจกชนและพลเมืองที่รู้สึกว่าการตนเองถูกโดดเดี่ยวจากกระบวนทางสังคมและเป็นคนไร้อำนาจ การเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นสิ่งที่ช่วยให้นักเหล่านั้นเกิดความรู้สึกถึงการเพิ่มพลังอำนาจ (sense of empowerment) เพราะการเข้าร่วมเคลื่อนไหวเป็นการเปิดโอกาสให้พวกเขาสามารถบรรลุเป้าหมายร่วม (collective goal) และสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคม¹⁶ การเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิพลเมืองและการลุกฮือประท้วงของกลุ่มนักศึกษาในช่วงทศวรรษ 1960 ทำให้นักรัฐศาสตร์หันมาให้ความสนใจกับประเด็นเรื่องการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งเป็นขบวนการที่สามารถสร้างผลกระทบอย่างมากทั้งทางการเมืองและสังคม การศึกษาแนวใหม่เรื่องการเคลื่อนไหวทางสังคมหันมาให้ความสำคัญกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางสังคมที่แตกต่างไปจากเดิม เนื่องจากความคับข้องใจของผู้เข้าร่วมในการเคลื่อนไหวในฐานะปัจจัยเบื้องต้นที่นำไปสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมนำไปสู่การตั้งคำถามต่อความแม่นยำของทฤษฎีจิตวิทยาสังคมในการอธิบายการเคลื่อนไหวทางสังคม เพราะงานศึกษาจำนวนมากไม่ได้แสดงให้เห็นหลักฐานที่สนับสนุนความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างความคับข้องใจทั้งที่เป็นวัตถุวิสัยและอัตวิสัยกับการเกิดขึ้นอย่างทันทีทันใดของปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวและความปรารถนาที่จะเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำรวมหมู่ ขณะเดียวกัน การให้ความสำคัญกับสถานะทางจิตวิทยาของมวลชนของผู้สนับสนุนการเคลื่อนไหวทำให้ละเลยการให้ความสำคัญกับความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของกระบวนการที่บุคคล (ตัวแสดง) และสถาบันภายนอกที่มีต่อการเคลื่อนไหวทางสังคมหนึ่ง ๆ¹⁷

2.1.1 ทฤษฎีการระดมทรัพยากร

ต่อมานักวิชาการที่สนใจศึกษาการเคลื่อนไหวทางสังคมได้เสนอแนวทางทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization Theory) เพื่อลดทอนข้อจำกัดของทฤษฎีจิตวิทยาสังคม ทฤษฎีการระดมทรัพยากรเสนอว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมไม่ได้เป็นเพียงการตอบสนองอย่างทันทีทันใด (spontaneous reaction) ต่อความคับข้องใจและความไม่พอใจรูปแบบต่าง ๆ เหมือนกับการกระทำ

¹⁵J. Craig Jenkins, "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements," *Annual Review of Sociology*, 9 (1983), p. 528.

¹⁶Hooghe, "Social Movement," p. 226.

¹⁷McCarthy and Zald, "Resource Mobilization and Social Movements," pp. 1214-5

รวมหมู่รูปแบบอื่น ๆ แต่การเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นการกระทำที่ขึ้นอยู่กับ การได้มาหรือการระดมพลังของทรัพยากรเชิงวัตถุ อาทิ เวลา เงิน โครงสร้างเชิงองค์กรที่ดำรงอยู่ หรือทักษะเชิงองค์กร¹⁸ การเคลื่อนไหวในหลายกรณีแสดงให้เห็นว่า องค์กรที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวทางสังคมไม่ได้พัฒนาขึ้นโดยตรงจากความคับข้องใจของปัจเจกชน แต่เป็นผลที่เกิดขึ้นทางอ้อมจากตัวแสดงในระบบการเมือง

แนวคิดเรื่องการระดมทรัพยากรได้ประยุกต์แนวคิดของ Olson ที่ว่า เมื่อการเคลื่อนไหวทางสังคมได้เสนอผลประโยชน์ร่วม (collective good) มีปัจเจกชนเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่จะยอมแบกรับต้นทุนของการได้มาซึ่งประโยชน์ร่วมนี้ ดังนั้น การอธิบายพฤติกรรมรวมหมู่จึงจำเป็นต้องให้ความสนใจต่อเรื่อง การเลือกสิ่งจูงใจ กลไก หรือโครงสร้างการลดต้นทุน และผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการมีพฤติกรรมร่วม¹⁹ ทฤษฎีการระดมทรัพยากรอธิบายว่า การกระทำของการเคลื่อนไหวเป็นการตอบสนองในเชิงปรับตัวอย่างเป็นเหตุเป็นผล ที่ปัจเจกชนได้คำนวณต้นทุน (cost) และสิ่งตอบแทน (reward) ที่จะได้จากการเคลื่อนไหว โดยที่เป้าหมายพื้นฐานของการเคลื่อนไหวถูกกำหนดโดยความขัดแย้งของผลประโยชน์ที่ถูกสร้างภายในความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีความเป็นสถาบัน²⁰ ขณะที่ความคับข้องใจซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคมตามทัศนะของนักวิชาการรุ่นแรกๆ ถูกพิจารณาว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งซึ่งเป็นสิ่งที่มิได้อยู่ทุกหนทุกแห่ง การก่อตัวและการระดมการเคลื่อนไหวทางสังคม ขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงทรัพยากร องค์กรกลุ่ม และโอกาสสำหรับการกระทำรวมหมู่²¹

ในช่วงเริ่มต้น งานศึกษาเรื่องการระดมทรัพยากรสามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ (1) การมองในเชิงองค์กรและความเป็นผู้ประกอบการทางสังคม (social entrepreneurship) ตามงานของ McCarthy และ Zald และ (2) การมองที่กระบวนการทางการเมืองดั้งเดิม (indigenous political process) ตามงานของ Tilly โดยที่ทั้งสองกลุ่มมองการเคลื่อนไหวทางการเมืองและสังคมในฐานะการขยายของกระบวนการการเมืองประจำวันที่มีลักษณะมุ่งเป้าหมายของผู้คนหลากหลายกลุ่มที่ดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่คาดหวังไว้ แนวทางแรกเน้นการประยุกต์ความรู้ทางสังคมวิทยาองค์กร โดยการให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมร่วมของกลุ่มคนที่ถูกกันออกไปอยู่ชายขอบและความสามารถของคนกลุ่มนี้ในการเข้าถึง

¹⁸Hooghe, "Social Movement," p. 226.

¹⁹McCarthy and Zald, "Resource Mobilization and Social Movements," p. 1216.

²⁰Bert Klandermans, "Mobilization and Participation: Social-Psychological Expansions of Resource Mobilization Theory," *American Sociological Review*, 49, no. 5 (October 1984), p. 583.; J. Craig Jenkin, "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movement," *Annual Review of Sociology*, 9 (1983), p. 528.

²¹Jenkin, "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movement," p. 528.

ทรัพยากรที่จำเป็นในการกระทำร่วม ดังนั้นแนวทางนี้จึงให้ความสำคัญกับบทบาทของตัวแสดง (ผู้ประกอบการ) ทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรจากภายนอกเพื่อการจัดตั้งองค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อนำและประสานงานการกระทำร่วม²² ตัวแสดงการเคลื่อนไหวที่เป็นมืออาชีพที่มีทักษะและโอกาสสามารถนำเอาความคับข้องใจที่มีการสะสมตัวเข้าไปสู่องค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคม²³ ขณะที่แนวทางที่สองให้ความสนใจกับองค์กรที่มีอยู่แต่เดิม เครือข่ายการสื่อสาร และทรัพยากรอื่น ๆ ที่มีการดำเนินการอยู่ก่อนแล้วภายในกลุ่มผู้เคลื่อนไหวที่เป็นอิสระจากการสนับสนุนจากภายนอก²⁴

ทฤษฎีการระดมทรัพยากรให้ความสำคัญกับความพร้อมของทรัพยากรที่มีต่อสภาวะรวมหมู่ (collectivity) และตำแหน่งของปัจเจกชนในเครือข่ายทางสังคม²⁵ ทรัพยากรเป็นหัวใจหลักที่เชื่อมระหว่างความต้องการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับความสามารถในการระดมพลัง การศึกษาการเคลื่อนไหวทางสังคมตามแนวทางดังกล่าวนี้จึงให้ความสำคัญกับการสำรวจทรัพยากรที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) *ทรัพยากรการเงิน* เป็นปัจจัยที่เชื่อมโยงกับกลยุทธ์และเป้าหมายที่ถูกใช้โดยองค์กรการเคลื่อนไหว ระดับของการรายงานข่าวของสื่อที่ได้รับโดยองค์กร และความเป็นไปได้ของการเคลื่อนไหวที่จะบรรลุผลลัพธ์ที่คาดหวังไว้ (2) *คนที่เข้าร่วมในการเคลื่อนไหว* ซึ่งในฐานะของทรัพยากรแล้ว หมายรวมถึงขนาดของประชากรซึ่งให้การตอบรับการระดมทรัพยากร เครือข่ายที่ช่วยเหลือและค้ำจุนองค์กรและการระดมพลังสมาชิก ความเป็นสมาชิกขององค์กรที่แท้จริง และผู้นำและผู้เข้าร่วมที่พร้อมปฏิบัติการณ์ และ (3) *องค์การการเคลื่อนไหว* (social movement organization) ที่มีประสิทธิภาพเป็นทรัพยากรสำคัญในการระดมพลัง ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จของการเคลื่อนไหว การได้รับการเสนอข่าวผ่านสื่อ และการสนับสนุนการประท้วง²⁶

²²Bob Edwards and Melinda Kane, "Resource Mobilization and Social and Political Movements," *Handbook of Political Citizenship and Social Movements*, Hein-Anton van der Heijden (ed.) Chettenham, UK and Northampton, USAL Elgar Original Reference (published on 31 October 2014), p. 206.

²³Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p. 15.

²⁴Bob Edwards and Melinda Kane, "Resource Mobilization and Social and Political Movements," *Handbook of Political Citizenship and Social Movements*, Hein-Anton van der Heijden (ed.) Chettenham, UK and Northampton, USAL Elgar Original Reference (published on 31 October 2014), p. 206.

²⁵Klandermans, "Mobilization and Participation," p. 583.

²⁶Edwards and Kane, "Resource Mobilization and Social and Political Movements," pp. 208-209.

Bert Klandermans ได้ประยุกต์ทฤษฎีมูลค่าที่คาดหวัง (Expectancy Value Theory) เข้าสู่การอธิบายการมีส่วนร่วมทางสังคม โดยที่ทฤษฎีมูลค่าที่คาดหวังให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่คาดหวัง (expected value) หรือความคาดหวังและมูลค่าของผลลัพธ์ (value of those outcomes) ซึ่งมูลค่าและความคาดหวังสามารถผสมผสานกันได้หลายทาง ที่น่าสนใจก็คือ แม้ว่ามูลค่าของผลลัพธ์อาจจะสูง แต่ก็อาจไม่สามารถกระตุ้นให้ปัจเจกชนมีการกระทำได้ตรงเท่าที่ปัจเจกชนไม่เชื่อว่าความพยายามที่ใส่ลงไปจะนำไปสู่ผลลัพธ์ได้²⁷ Klandermans เสนอว่า เมื่อเป้าหมายของการเคลื่อนไหวทางสังคมคือผลประโยชน์ร่วม (collective goods) ปัจเจกชนที่มีเหตุผล (rational individual) จะเข้าร่วมในการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ร่วมก็ต่อเมื่อเขาเหล่านั้นได้รับการกระตุ้นโดยสิ่งจูงใจที่มีการเลือกสรร (selective incentive) ขณะเดียวกัน คนจะตัดสินใจเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อบรรลุเป้าหมายรวมหมู่ (collective goal) ก็ต่อเมื่อพวกเขาตระหนักดีว่าสิ่งที่ตนนั้นจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากพวกเขาพากันนิ่งเฉยและรอให้คนอื่น ๆ เป็นผู้ลงมือกระทำ²⁸ ดังนั้นการตัดสินใจของปัจเจกชนในการเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวทางสังคมจึงเป็นผลมาจากแรงจูงใจที่สำคัญคือ ความคาดหวังว่าการเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวจะช่วยสร้างให้เกิดผลประโยชน์ร่วม (collective good) และคุณค่าของผลประโยชน์ร่วมที่ผสมผสานเข้ากับการคาดหวังต่อต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับ และมูลค่าของต้นทุนและผลประโยชน์²⁹

การระดมพลังโดยองค์กรเคลื่อนไหวมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้คนเข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนองค์กรเคลื่อนไหว โดยที่ความพยายามในการระดมพลังสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ (1) การระดมฉันทามติ (consensus mobilization) เป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้คนในสังคมเชื่อว่าผลประโยชน์ร่วมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ และผลประโยชน์ร่วมนี้จะเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไปสู่สถานะที่ดีขึ้น สิ่งนี้เองจะช่วยทำให้ปัจเจกชนมองเห็นว่าผลประโยชน์ร่วมนี้เองมีคุณค่ามากเพียงพอที่พวกเขาควรจะออกมาต่อสู้เพื่อรักษาสถานการณ์และเป้าหมายอย่างที่พวกเขาปรารถนา (desirable situation) และ (2) การระดมการกระทำ (action mobilization) เป็นกระบวนการที่องค์กรในการเคลื่อนไหวทางสังคมเรียกร้องให้ผู้คนเข้าร่วมในการเคลื่อนไหว ภายใต้การระดมการกระทำ องค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคมจะพยายามทำให้ผลประโยชน์ของการมีส่วนร่วมและต้นทุนของการไม่เข้าร่วมเพิ่มสูงขึ้นมากเท่าที่จะเป็นไปได้ และในทางกลับกันองค์กรก็จะพยายามทำให้ต้นทุนของการมีส่วนร่วมและผลประโยชน์ของการไม่เข้าร่วมลดต่ำลงมากที่สุดเท่าที่จะ

²⁷Klandermans, "Mobilization and Participation," p. 584.

²⁸Klandermans, "Mobilization and Participation," p. 584.

²⁹Klandermans, "Mobilization and Participation," pp. 586.

เป็นไปได้ เป็นที่น่าสนใจว่าการระดมฉันทามติอาจไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกับการระดมการกระทำ³⁰ กล่าวคือ การสร้างฉันทามติช่วยสร้างการนิยามร่วม/รวมหมู่ (collective definition) ของสถานการณ์ แต่อาจไม่ได้สร้างการกระทำรวมหมู่³¹ อย่างไรก็ตาม การระดมการกระทำจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่มีการระดมฉันทามติ³²

ขณะที่เป้าหมายหลักของทฤษฎีการระดมทรัพยากร คือ การแก้ไขจุดบกพร่องของการอธิบายตามแนวทางทฤษฎีจิตวิทยาสังคม ทฤษฎีการระดมทรัพยากรต้องเผชิญกับข้อวิจารณ์หลักที่พุ่งเป้าไปที่การมองข้ามความสำคัญของความคับข้องใจและอุดมการณ์ อย่างไรก็ตามผู้ที่สนับสนุนทฤษฎีการระดมทรัพยากร อธิบายว่า แม้ว่าทฤษฎีการระดมทรัพยากรจะรับอิทธิพลของทฤษฎีทางเลือกที่เป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าการศึกษาเรื่องการเคลื่อนไหวทางสังคมจะต้องละทิ้งการพิจารณาเรื่องอารมณ์ความรู้สึกไปเสียทั้งหมด เพราะทฤษฎีการระดมทรัพยากรเป็นแนวคิดที่จะช่วยให้เห็นความเชื่อมโยงและเป็นเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อ ความหวัง และทัศนคติ กับการมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวได้อย่างเป็นระบบ³³ ขณะที่ความคับข้องใจเป็นเพียงประเด็นรอง (secondary) และเป็นเสมือนปัจจัยคงที่ (constant) อันเป็นผลจากความขัดแย้งเชิงโครงสร้างของผลประโยชน์ที่ถูกสร้างภายในสถาบันทางสังคม ขณะที่การเคลื่อนไหวทางสังคมก่อตัวขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระยะยาวของทรัพยากรของกลุ่ม องค์กร และโอกาสสำหรับการกระทำร่วม³⁴

2.1.2 ทฤษฎีกระบวนการทางการเมือง

เป็นที่น่าสนใจว่านักวิชาการกลุ่มทฤษฎีการระดมทรัพยากรบางส่วนได้วิจารณ์ทฤษฎีการระดมทรัพยากรว่าให้ความสำคัญกับทรัพยากรภายในขององค์กรเคลื่อนไหวทางสังคมในฐานะปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จมากจนเกินไป³⁵ ขณะเดียวกัน ก็มีการตั้งคำถามสำคัญว่า หากความคับข้องใจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในทุกสังคม ทำไมการเคลื่อนไหวทางสังคมจึงประสบความสำเร็จในบาง

³⁰Klandermans, "Mobilization and Participation," pp. 586, 592-3.

³¹Tarrow, *Power in Movement*, p. 124.

³²Klandermans, "Mobilization and Participation," pp. 586, 592-3.

³³Klandermans, "Mobilization and Participation," p. 584.

³⁴J. Craig Jenkins, "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements," p. 530; Klandermans, "Mobilization and Participation," p. 584.

³⁵Hiroshi Honda, "Political Process Approach: A Brief Review of A New Perspective on Social Movement Research," *The Hokkaido Law Review*, 48, no. 3 (1997), p. 449.

ประเทศ แต่กลับประสบความล้มเหลวในบางประเทศ³⁶ ข้อวิจารณ์และคำถามดังกล่าวนี้นำไปสู่การเสนอทฤษฎีกระบวนการทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุของการเคลื่อนไหว (movement attribute) กับบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งช่วยอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประท้วงและผู้เข้าร่วมในการเคลื่อนไหวทางสังคมกับการเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวทางสังคมว่าไม่ใช่เรื่องของม็อบที่ไร้เหตุผล (irrational mob) อีกต่อไป³⁷ แม้ว่าจะมีฐานคดีเรื่องความเป็นเหตุเป็นผลของการกระทำรวมหมู่คล้ายกัน แต่ทฤษฎีกระบวนการทางการเมืองมีทัศนะแตกต่างจากทฤษฎีการระดมทรัพยากรตรงที่ไม่ได้ยอมรับว่าการกระทำรวมหมู่เป็นเรื่องของทางเลือกของยุทธศาสตร์ที่กระทำได้อย่างเสรี แต่ความเป็นเหตุเป็นผลในการเลือกถูกจำกัดด้วยโครงสร้างทางการเมือง³⁸ รวมถึงการให้ความสำคัญกับโครงสร้างของบริบททางการเมืองที่ก่อตัวขึ้นในเชิงประวัติศาสตร์มากกว่าศักยภาพขององค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคมในการเลือกยุทธศาสตร์และการระดมทรัพยากรอย่างที่องค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคมต้องการ³⁹

งานศึกษาในช่วงต้นของทฤษฎีกระบวนการทางการเมือง อาทิ งานของ Doug McAdam ซึ่งทำการสังเกตขบวนการเคลื่อนไหวสิทธิพลเมืองของสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1950 ให้ข้อสรุปที่น่าสนใจว่าการเคลื่อนไหวทางสังคมไม่ควรถูกพิจารณาว่าเป็นเพียงการตอบสนองต่อความคับข้องใจหรือปัญหาเฉพาะภายในสังคม แต่ควรถูกทำความเข้าใจในฐานะการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมือง นั่นคือ องค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคมตอบสนองต่อโอกาสที่ถูกสร้างขึ้นในระบบการเมือง⁴⁰ ขณะที่ Charles Tilly อธิบายว่าการเคลื่อนไหวทางสังคมมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อหน้าต่างของโอกาส (window of opportunity) ได้เปิดออก ซึ่งทำให้การเข้าถึงระบบการเมืองเปิดกว้างขึ้น⁴¹ ทฤษฎีกระบวนการทางการเมืองเป็นทฤษฎีที่วางบนแนวคิดที่ว่ากระบวนการทางสังคมสนับสนุนการประท้วงโดยทางอ้อมผ่านการปรับโครงสร้างอำนาจที่ดำรงอยู่

³⁶Hooghe, "Social Movement," p. 227.

³⁷Neal Caren, "Political Process Theory," *Blackwell Encyclopedia of Sociology*, George Ritzer (ed.). Blackwell Reference Online, (2007).

³⁸Honda, "Political Process Approach," p. 449.

³⁹Honda, "Political Process Approach," p. 449.

⁴⁰Hooghe, "Social Movement," p. 227.

⁴¹Jackie Smith and Tina Fetner, "Structural Approaches in the Sociology of Social Movements," in *Handbook of Social Movements Across Disciplines*, Kert Klendermans and Conny Roggeband (eds.), (n.p.: Springer, 2007), p. 16.

กระบวนการจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นผ่านช่วงเวลาที่ยาว และมีอิทธิพลต่อการประท้วงในลักษณะเชิงสะสม (accumulative) และเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ⁴²

งานของ McAdam อธิบายว่าการขยายตัวหรือการเสื่อมของขบวนการเคลื่อนไหวสิทธิพลเมืองของสหรัฐอเมริกาเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) *โอกาสทางการเมือง* (political opportunities) ซึ่งมีความหมายถึงเหตุการณ์หรือกระบวนการทางสังคมอย่างกว้าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนระดับของความไม่เท่าเทียมทางอำนาจ (power inequality) ระหว่างกลุ่มที่ท้าทาย (challenging groups) กับเป้าหมาย⁴³ ภายใต้สถานการณ์ปกติ กลุ่มที่ถูกกีดกันออกหรือผู้ที่ท้าทายต้องเผชิญกับอุปสรรคที่สกัดกั้นพวกเขาในการเพิ่มผลประโยชน์ของตนเอง และถูกกีดกันออกจากกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง เนื่องจากอำนาจในการต่อรองของคนกลุ่มนี้มีน้อยเมื่อเทียบกับคนกลุ่มอื่น ๆ ในระบบการเมือง แต่การเปลี่ยนแปลงของกระบวนการทางสังคม รวมถึงเหตุการณ์ อาทิ การเปลี่ยนเป็นอุตสาหกรรม สงคราม การปรับเปลี่ยนชั่วคราวทางการเมืองระหว่างประเทศ กลายเป็นพลังที่สนับสนุนการเติบโตของการเคลื่อนไหวทางการเมือง⁴⁴ โอกาสทางการเมืองมีความเชื่อมโยงกับระดับการเปิดของระบบการเมืองต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีหรือขาดพันธมิตรที่มีอิทธิพล ความสามารถของรัฐในการปราบปราม (repress) หรือตอบสนอง (respond) ต่อความต้องการหรือข้อเรียกร้องของการเคลื่อนไหว และการแบ่งแยกในกลุ่มชนชั้นนำ และการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อการกำหนดโอกาสทางการเมืองหรือสร้างข้อจำกัดต่อการเคลื่อนไหวทางสังคม⁴⁵

(2) *ความเข้มแข็งขององค์กรดั้งเดิม* (indigenous organizational strength) คือ องค์กรทางการเมืองที่มีแต่เดิมที่ดำรงอยู่ในหมู่ชุมชนที่มีความคับข้องใจ⁴⁶ การเคลื่อนไหวทางสังคมจำเป็นต้องมีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งและทรัพยากรที่เพียงพอ ในทัศนะของ Doug McAdam องค์กรการเคลื่อนไหวที่เข้มแข็งเป็นผลมาจากองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ (1) สมาชิก (member) ซึ่งได้รับการชวนเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรผ่านการปฏิสัมพันธ์ที่ก่อตัวขึ้นอย่างแน่นแฟ้น (2) โครงสร้างของสิ่งจูงใจร่วมกัน (established structure of solidary incentives) ซึ่งหมายความถึงรางวัลระหว่างบุคคล (inter-personal reward) จำนวนมหาศาลที่ให้แรงจูงใจต่อการเข้าร่วมในกลุ่ม โครงสร้างรางวัลนี้เองช่วยแก้ปัญหาคารโดยสารฟรี (free-ride problem) (3) เครือข่ายการสื่อสาร

⁴²Tarrow, *Power in Movement*, p. 41.

⁴³Caren, "Political Process Theory,"

⁴⁴Doug McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Second Edition, (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1999), pp. 40-41.

⁴⁵Tarrow, *Power in Movement*, p. 18; Smith and Fetner, pp. 15-16.

⁴⁶Caren, "Political Process Theory,"

(communication network) มีส่วนสำคัญในการกระจายการกระทำที่เป็นการประท้วงออกไปอย่างรวดเร็ว และ (4) ผู้นำ (leaders) ซึ่งผู้นำที่มีอิทธิพลและทักษะในการจัดการองค์กรจะเป็นประโยชน์ต่อการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เริ่มต้น⁴⁷

(3) การปลดปล่อยเชิงการรับรู้ (cognitive liberation) ในกลุ่มผู้ที่เข้าร่วมในการเคลื่อนไหว เป็นผลลัพธ์ของกระบวนการกลุ่ม โดยเป็นผลจากโอกาสทางการเมืองและผ่านองค์กร การที่ผู้คนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหว คนแต่ละคนต้องรู้สึกวาระทางการเมืองที่เป็นอยู่ขาดความชอบธรรมและการมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวทางสังคมจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีความหมาย⁴⁸

นักทฤษฎีกระบวนการทางการเมืองอธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างโอกาสทางการเมืองส่งผลสนับสนุนการขยายตัวของประท้วงทางสังคมและการปรากฏตัวของเคลื่อนไหวทางสังคม⁴⁹ โดยที่โอกาสทางการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ (1) โอกาสเชิงโครงสร้าง (structural opportunity) ประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สะท้อนความมีเสถียรภาพของสถาบันการเมือง และ (2) โอกาสเชิงพลวัต (dynamic opportunity) ประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่มีลักษณะแปรปรวนและเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เช่น การแบ่งแยกในกลุ่มชนชั้น⁵⁰ โอกาสทางการเมืองเป็นสิ่งที่เปลี่ยนศักยภาพของการเคลื่อนไหวให้กลายเป็นการระดมพลัง กลุ่มที่มีความคับข้องใจมากและมีทรัพยากรเต็มมือแต่ขาดโอกาส ก็ไม่สามารถระดมการเคลื่อนไหวได้ ในทางกลับกันกลุ่มที่มีความคับข้องใจไม่รุนแรงและมีทรัพยากรภายนอกเล็กน้อยแต่มีโอกาสมาก ก็สามารถระดมการเคลื่อนไหวทางสังคมได้⁵¹ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงสร้างโอกาสทางการเมืองจะดำรงอยู่ แต่ก็มีควมจำเป็นที่ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวต้องมีความไวพอที่จะตระหนักถึงโอกาสที่เกิดขึ้น เพราะหากตัวแสดงไม่สามารถตระหนักถึงโอกาสเหล่านี้ ความพยายามในการเคลื่อนไหวทางสังคมก็มีโอกาสของความล้มเหลวสูง ในทางกลับกัน หากตัวแสดงมีความตระหนักและสามารถหยิบฉวยโอกาสทางการเมืองที่เกิดขึ้นและใช้ประโยชน์ได้ ก็มีความเป็นไปได้สูงที่การเคลื่อนไหวจะสามารถขยายตัวและประสบความสำเร็จได้มาก⁵²

Sidney Tarrow ได้เสนอว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างโอกาสทางการเมือง 4 ด้านที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางสังคม (1) การเข้าถึงทางการเมืองที่เป็นทางการ (formal political access) การ

⁴⁷McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, pp. 44-46.

⁴⁸Caren, "Political Process Theory,"

⁴⁹Smith and Fetner, "Structural Approaches in the Sociology of Social Movements," p. 16.

⁵⁰Smith and Fetner, "Structural Approaches in the Sociology of Social Movements," p. 16.

⁵¹Tarrow, *Power in Movement*, p. 18.

⁵²Smith and Fetner, "Structural Approaches in the Sociology of Social Movements," p. 16.

เข้าถึงการมีส่วนร่วมเป็นแรงจูงใจสำคัญประการแรกสำหรับการกระทำรวมหมู่ การเคลื่อนไหวของการกระทำรวมหมู่ อาทิ การประท้วง อาจใช้ประโยชน์จากการเข้าถึงที่เปิดเพียงบางส่วนและพัฒนาต่อ (2) การจัดตำแหน่งทางการเมือง (political alignment) ระดับความมีเสถียรภาพของการจัดวางตำแหน่งทางการเมืองอาจส่งผลให้กลุ่มท้าทายลุกขึ้นใช้อำนาจที่มีอยู่น้อยท้าทาย (3) พันธมิตรที่ทรงอิทธิพล (influential allies) ผู้ท้าทายมีแนวโน้มที่จะดำเนินการกระทำรวมหมู่เมื่อพวกเขาที่มีพันธมิตรที่ทรงอิทธิพล โดยเฉพาะที่จะช่วยในการป้องกันการปราบปรามจากฝ่ายตรงข้าม และ (4) ชนชั้นนำที่มีการแบ่งแยก (divided elites) การแบ่งแยกที่เกิดขึ้นในกลุ่มชนชั้นนำสร้างแรงจูงใจที่ช่วยกระตุ้นกลุ่มที่มีทรัพยากรน้อยให้กล้าเสี่ยงในการกระทำรวมหมู่ทิศทางที่กลุ่มที่เคลื่อนไหวพึงพอใจ ก็จะทำให้กลุ่มที่เคลื่อนไหวต้องปรับตัวเองเข้าไปสู่รูปแบบที่เป็นแบบแผน⁵³

2.1.3 แนวทางกระบวนการกำหนดกรอบโครงสร้างความคิดร่วม

แนวทางกระบวนการกำหนดกรอบโครงสร้างความคิดร่วมหรือทฤษฎีการวิเคราะห์กรอบ (frame analysis theory) เป็นความพยายามในการทำความเข้าใจแนวทางที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและตัวแสดงของการเคลื่อนไหวทางสังคมสร้างและใช้ความหมาย รวมทั้งการทำความเข้าใจว่าเหตุการณ์ (event) และแนวคิด (idea) ได้รับการสร้างเป็นกรอบความคิดได้อย่างไร แนวคิดเรื่องการวิเคราะห์กรอบความคิดได้รับอิทธิพลมาจากงานของ Erving Goffman ซึ่งนำมาสู่การอธิบายว่ากรอบ (frame) ทำหน้าที่คล้ายกรอบรูป (picture frame) เป็นตัวตีกรอบเพื่อแยกสิ่งที่อยู่ภายในกรอบ (in-frame) ออกจากสิ่งที่อยู่ภายนอกกรอบ (out-of-frame) นอกจากนี้กรอบยังทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมส่วนต่างๆ ที่แยกกันให้รวมเข้าด้วยกันเป็นชุดของความหมายที่มีความสอดคล้องเกี่ยวข้องกัน⁵⁴ กรอบช่วยให้ความหมายและการแปลเหตุการณ์หรือสิ่งที่เกิดขึ้น และทำหน้าที่ในการจัดระบบประสบการณ์และชี้นำการกระทำ⁵⁵

David Snow, Rens Vliegenthart และ Pauline Ketelaar อธิบายว่า กรอบจะเป็นสิ่งที่ทำให้ความหมายที่สัมพันธ์กับเหตุการณ์ กิจกรรม สถานที่ และตัวแสดง เป็นปัญหาที่ต้องการทางออกขณะที่ความคับข้องใจที่มีการระดมพลังไม่ใช่ความรู้สึกที่เป็นธรรมชาติและไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็น

⁵³Tarrow, *Power in Movement*, pp. 85-89.

⁵⁴David A. Snow, Rens Vliegenthart, and Pauline Ketelaar, "The Framing Perspective on Social Movements: Its Conceptual Roots and Architecture," in *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements*, (Hoboken, NJ: Wiley Blackwell, 2019), p. 393.

⁵⁵Robert D. Benford and David A. Snow, "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment," *Annual Review of Sociology*, 26 (2000), p. 614.

อัตโนมัตติจากเงื่อนไขเชิงวัตถุ⁵⁶ ขณะเดียวกัน การเคลื่อนไหวทางสังคมก็ไม่ใช่สิ่งที่ส่งผ่านความคิดและความหมายที่เกิดขึ้นอย่างเป็นอัตโนมัตติจากสภาวะเชิงโครงสร้าง เหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดหมายหรืออุดมการณ์ที่ดำรงอยู่ แต่เป็นสิ่งที่ตัวแสดงของการเคลื่อนไหวทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความหมาย (signifying agent) ที่เกี่ยวข้องในการผลิตและดำรงรักษาความหมายเพื่อผู้ที่สนับสนุนและผู้สังเกตการณ์⁵⁷

พื้นฐานแนวคิดของแนวทางกระบวนการกำหนดกรอบโครงสร้างความคิดร่วมอธิบายว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมทำการอ้างเกี่ยวกับสังคมและหนทางที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของสังคม กรอบการกระทำร่วมจะประสบความสำเร็จสามารถระดมผู้เข้าร่วมจำนวนมากเพียงพอและในเงื่อนไขที่กรอบการกระทำร่วมสามารถส่งผ่านสารไปยังผู้เข้าร่วมให้เชื่อมั่นว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้จริงๆ⁵⁸ การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดกรอบโครงสร้างความคิดร่วมเป็นความพยายามเชิงยุทธศาสตร์อย่างรู้สำนึกโดยกลุ่มของผู้คนเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับโลกและตัวพวกเขาที่จะให้ความชอบธรรมและกระตุ้นการกระทำร่วม⁵⁹

กระบวนการกำหนดกรอบโครงสร้างความคิดร่วม หรือ framing เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญที่มีการดำเนินการในการเคลื่อนไหวทางสังคม กล่าวคือ ผู้ที่ร่วมในการเคลื่อนไหวสร้างกรอบ กำหนดความหมาย และตีความเหตุการณ์หรือเงื่อนไขในทางที่จะระดมกลุ่มคนที่สนับสนุนการเคลื่อนไหว รวมถึงคนที่สังเกตการณ์ และลดทอนกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยกับประเด็นเคลื่อนไหว อย่างไรก็ตามการระดมและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่เข้าร่วมกับการเคลื่อนไหวขึ้นอยู่กับการเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกชนกับความโน้มเอียงเชิงตีความขององค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement organization) อาทิ ผลประโยชน์ของปัจเจก ค่านิยม ความเชื่อ และกิจกรรม เป้าหมาย และอุดมการณ์ขององค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกัน⁶⁰

David Snow และ Robert Benford ได้เสนอว่าการกำหนดกรอบโครงสร้างความคิดร่วมควรประกอบไปด้วยหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ ประการแรก การวินิจฉัย (diagnosis) เหตุการณ์หรือแง่มุมของการดำรงชีวิตทางสังคมในฐานะสิ่งที่เป็นปัญหาและมีความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลง ประการที่สอง การนำเสนอทางออก (proposed solution) ให้กับปัญหาที่ได้มีการวินิจฉัยเพื่อเป็นการระบุว่าจะอะไรคือสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อแก้ปัญหา และประการที่สาม การเรียกร้องให้มีการ

⁵⁶Snow, Vliegenthart, and Ketelaar, “The Framing Perspective on Social Movements” p. 393.

⁵⁷Benford and Snow, “Framing Processes and Social Movements,”

⁵⁸Hooghe, “Social Movement,” p. 228.

⁵⁹Caren, “Political Process Theory.”

⁶⁰David A. Snow and Robert D. Benford, “Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization,” *International Social Movement Research*, 1 (1988), p. 198.

เตรียมพร้อมปฏิบัติหน้าที่หรือการให้เหตุผลเพื่อเข้าไปดำเนินการที่จะช่วยลดทอนหรือแก้ไขปัญหา⁶¹ ซึ่งหน้าที่สำคัญทั้ง 3 ประการนำไปสู่การเสนอกรอบกำหนดโครงสร้างความคิดร่วม ดังนี้⁶²

(1) การกำหนดกรอบการวินิจฉัย (diagnosis framing) เป็นกรอบการวินิจฉัย เหตุการณ์หรือแง่มุมของการดำเนินชีวิตทางสังคมในฐานะสิ่งที่เป็นปัญหาซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลง การวินิจฉัยปัญหาจะประกอบไปด้วยการระบุปัญหา (identification of problem) และสาเหตุของการดำเนิน (attribution of blame) หรือความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุ-ผลลัพธ์ (causality)

(2) การกำหนดกรอบการคาดคะเน (prognostic framing) เป็นการเสนอทาง แก้ปัญหาที่ได้มีการวินิจฉัยแล้ว อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้ไม่ใช่แค่การเสนอทางออกของปัญหา แต่ ยังรวมถึงการระบุยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี และเป้าหมาย ในความเป็นจริงแล้ว การกำหนดกรอบวินิจฉัย ปัญหาและการกำหนดกรอบการคาดคะเนไม่จำเป็นต้องไปด้วยกัน แต่โดยทั่วไปแล้วทั้งสอง กระบวนการนี้มักมีความเชื่อมโยงระหว่างกัน

(3) การกำหนดการจูงใจ (motivational framing) เป็นกรอบที่เรียกร้องให้มีการ เตรียมเครื่องมือสำหรับการต่อสู้ (arm) หรือการให้เหตุผล (rationale) เพื่อการเข้าสู่นโยบายดำเนินการ เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาอาการของปัญหา โดยปกติ การระดมฉันทามติ (consensus mobilization) เป็นสิ่งที่มีหลายแง่มุม (multifaceted) และมีมิติที่หลากหลายที่มีความเชื่อมโยงระหว่างกัน รวมถึง เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่จะนำไปสู่การดำเนินการใด ๆ ต่อไป เพราะการมีความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับสาเหตุ และทางแก้ของปัญหาหนึ่งๆ อาจไม่นำไปสู่การดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยอัตโนมัติ ดังนั้น การมีส่วนร่วม ในการเคลื่อนไหวจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนา กรอบการจูงใจซึ่งจะช่วยนำไปสู่การกระทำ

2.1.4 ยุทธวิธีที่ใช้ในการเคลื่อนไหวทางสังคม

ในการเคลื่อนไหวทางสังคม กลุ่มที่ดำเนินการเคลื่อนไหวทางสังคมมีการใช้ยุทธวิธีที่แตกต่าง กันในการเคลื่อนไหวเรียกร้อง Sidney Tarrow ได้จัดแบ่งรูปแบบยุทธวิธีที่ใช้ในการเคลื่อนไหวทาง สังคมออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ (1) รูปแบบตามช่องทางปกติ (conventional) เป็นรูปแบบปกติ ทั่วไปที่ผู้คนทั่วไปเคยชินและมีแนวโน้มที่ชนชั้นนำจะให้การยอมรับและอาจให้การสนับสนุน เช่น การ ใช้มาตรการทางกฎหมาย การยื่นฎีกา เป็นต้น (2) รูปแบบขัดขวางทำลายการเมืองปกติ (disruptive) เป็นรูปแบบของยุทธวิธีที่ใช้เพื่อกดดัน โดยอาศัยการสร้างความตึงเครียดให้แก่ฝ่ายตรงข้าม สร้างความ ตึงเครียดให้แก่ผู้ที่เห็นเหตุการณ์ และสร้างความกังวลให้แก่ชนชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย

⁶¹Snow and Benford, "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization," p. 199.

⁶²Snow and Benford, "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization," pp. 202-203.

และระเบียบสาธารณะ เช่น การประท้วง การนัดหยุดงาน และ (3) รูปแบบการใช้ความรุนแรง (violence) เป็นรูปแบบที่อาจนำไปสู่การบาดเจ็บและล้มตาย การใช้ความรุนแรงเป็นรูปแบบของ ยุทธศาสตร์ที่หยิบใช้ง่ายที่สุดสำหรับคนที่ไม่มีความรู้ทางการเมือง ในด้านหนึ่ง การใช้ความรุนแรง สามารถสร้างให้เกิดกระแสข่าวและความกังวลใจ แต่ขณะเดียวกัน เมื่อความรุนแรงเกิดขึ้น ก็จะเป็น การให้ความชอบธรรมให้แก่การปราบปราม (repression) ทำให้สาธารณชนเกิดการแตกออกเป็นขั้วที่มีทัศนคติที่แตกต่างกัน และอาจนำไปสู่การใช้กำลังทางทหารเพื่อเข้าปราบปราม⁶³

ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวเมื่อถูกนำมาใช้แล้ว มีสถานะความเป็นพลวัตและสามารถเปลี่ยน จากรูปแบบหนึ่งมาสู่อีกรูปแบบหนึ่ง การเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกิดขึ้นในรูปแบบของการขัดขวางทำ ทายและมีลักษณะของการเผชิญหน้า (confrontational) อาทิ การชุมนุมประท้วง อาจเปลี่ยน รูปแบบไปเป็นการเคลื่อนไหวตามช่องทางปกติ ที่กลุ่มผู้เคลื่อนไหวเปลี่ยนมาใช้วิธีการยื่นหนังสือ ร้องเรียน หรือการบอยคอต เป็นต้น ในทางกลับกัน การเคลื่อนไหวที่อาศัยรูปแบบขัดขวาง ทำทายเป็นขั้วความรุนแรงเมื่อการกระทำที่มีลักษณะการเผชิญหน้านำไปสู่การปะทะและความตึง เครียดระหว่างกลุ่มผู้เคลื่อนไหวกับหน่วยงานของรัฐที่ดูแลด้านความมั่นคง นอกจากนี้ กลุ่มผู้ เคลื่อนไหวอาจผสมผสานการใช้ยุทธวิธีที่แตกต่างไปพร้อม ๆ กัน เช่น การใช้การยื่นหนังสือร้องเรียน ขณะเดียวกัน ก็ดำเนินการชุมนุมประท้วงเพื่อเพิ่มอำนาจของการเคลื่อนไหว หรืออาจมีการใช้วิธีการ ใหม่ ๆ เชิงสัญลักษณ์เข้าไปในยุทธวิธีตามช่องทางปกติเพื่อเป็นการดึงดูดความสนใจหรือสร้าง ความหมายเชิงสัญลักษณ์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการเคลื่อนไหวทางสังคม⁶⁴

2.2 ความเป็นมาของการปฏิรูปและการจัดการที่ดินภายใต้บริบทเศรษฐกิจ สังคม-วัฒนธรรม และการเมือง

2.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน

ที่ดินจัดเป็นทรัพยากรที่สำคัญทั้งในฐานะทรัพยากรธรรมชาติ และในฐานะทรัพยากรทาง เศรษฐกิจที่มีมูลค่าในตัวเองและสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนหรือจำนองกับสถาบันการเงินได้ ในสังคม เกษตรกรรม ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญอย่างมาก แต่หากย้อนกลับไปในอดีต พื้นที่ใน ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ดินไม่ใช่ปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุด เพราะดินแดนแถบนี้เต็มไปด้วย ที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ขณะที่แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เพราะมีจำนวนจำกัด การผลิตของสังคมเกษตรกรรมที่มีระบบและวิธีการผลิตแบบดั้งเดิมไร้เทคโนโลยี

⁶³Tarrow, *Power in Movement*, pp. 111-116.

⁶⁴Tarrow, *Power in Movement*, pp. 110-116.

จำเป็นต้องอาศัยแรงงานเข้มข้น การสร้างรัฐสมัยใหม่และการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินใน สมัยรัชกาลที่ 5 ส่งผลให้เกิดการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางภายใต้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์กลายเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดภายในราชอาณาจักร ช่วงเวลานี้เองเป็นจุดเริ่มต้น สำคัญที่รัฐเข้ามาจัดการการใช้ที่ดินและกำหนดกรรมสิทธิ์ที่ดินผ่านการออกกฎหมาย ซึ่งจำแนกที่ดิน ออกเป็นที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน⁶⁵

การจำแนกประเภทของที่ดินเป็นที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนตามระบบกรรมสิทธิ์ สะท้อนให้เห็นการเพิ่มขึ้นของสำคัญของที่ดิน ในช่วงเวลาเริ่มต้นของระบบกรรมสิทธิ์ ที่ดิน จำนวนมากภายในรัฐยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินได้ทำการบุกรุกเข้าไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นเขตที่ดินของรัฐ อาทิ พื้นที่เขตป่าสงวน ทำการหักล้างถางพงเพื่อใช้เป็น ที่ดินสำหรับทำเกษตรกรรม แต่เนื่องจากที่ดินยังคงมีจำนวนมากมายและปัญหาการบุกรุกที่ดินของ รัฐยังไม่ได้ถูกมองว่าเป็นปัญหารุนแรง หรือก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น ชาวบ้านในชนบทที่รุกกล้าเข้าไปในเขตพื้นที่ที่เป็นที่ดินของรัฐจึงตั้งหลักแหล่งและใช้ประโยชน์จากที่ดิน เหล่านั้นจากรุ่นสู่รุ่นอย่างผิดกฎหมาย การรุกกล้าที่ดินของรัฐกลายเป็นปัญหาเมื่อเกิดการเพิ่มขึ้นของ จำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว เพราะทำให้เกิดการขยายตัวการใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รวมถึงการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการบุกรุกที่ดินของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การเผาป่าเพื่อทำไร่ เลื่อนลอย การตัดไม้ทำลายป่า ฯลฯ ส่งผลให้เกิดปัญหาป่าเสื่อมโทรมจำนวนมาก รวมถึงการลดลง ของพื้นที่ป่าไม้ของประเทศจนกลายเป็นปัญหาที่สร้างความกังวลใจให้แก่ภาครัฐ

เมื่อเกิดปัญหาคើขึ้น รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่ดินผ่านนโยบายที่เกี่ยวข้อง กับการป่าไม้ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินแก่ประชาชน โดยในส่วนของนโยบายป่าไม้นั้น รัฐบาลกำหนดให้มีการสงวนพื้นที่ไว้สำหรับเป็นพื้นที่ป่าจำนวนร้อยละ 50 ของพื้นที่ของประเทศ และสามารถลดลงเหลือร้อยละ 40 ได้หากประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และต่อมาได้มีการกำหนด นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าอย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ของประเทศเพื่อ ประโยชน์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันธรรมชาติอันเกิด

⁶⁵ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่ประชาชนยังไม่ได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือ 1) ที่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ สาธารณะประจำหมู่บ้าน 2) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น สถานที่ราชการ และ 3) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่ถูกทอดทิ้ง หรือกลับมา เป็นของแผ่นดินตามกฎหมาย โดยที่ดินของรัฐจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ ส่วนที่ดินของ เอกชน หมายถึง ที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย โดยผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จะเป็นบุคคล ธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ อ้างจาก ไผทชิต เอกจริยกร, “โฉนดชุมชน: ทางเลือกใหม่ในการแก้ปัญหาที่ดินทำ กิน,” *วารสารราชบัณฑิตยสถาน*, 37, 3 (กรกฎาคม-กันยายน, 2555), น. 75.

จากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน รวมถึงใช้เพื่อประโยชน์ในการศึกษา วิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ของประเทศ และเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการผลิตไม้ในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ของประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ออกนโยบายเพื่อส่งเสริมและอนุรักษ์ป่าไม้ และออกกฎหมายประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อาทิ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่าไม้ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ในส่วนของนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินแก่ประชาชน รัฐบาลได้กำหนดให้จัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนที่ต้องการทำการเพาะปลูก แต่ขาดที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินโดยเน้นการกระจายการถือครองที่ดินในสัดส่วนที่เหมาะสม ปฏิรูปที่ดินผ่านการจัดสรรพื้นที่ป่าบางส่วนให้แก่ประชาชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตร ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการเกษตร รวมถึงการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินเพื่อการเกษตรแก่ประชาชนที่ขาดแคลนที่ดินทำกิน⁶⁶

หากพิจารณาในเชิงของการถือครองที่ดิน ในปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยมีที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายครอบครองโดยประชาชนทั่วไปจำนวน 130 ล้านไร่ ขณะที่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากกว่า 100 ไร่ มีเพียงแค่ร้อยละ 10 ของจำนวนผู้ถือครองทั้งหมด ส่วนที่เหลือร้อยละ 90 เป็นผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่าหรือเท่ากับ 1 ไร่ ขณะที่ครัวเรือนในภาคเกษตรกรรมมากกว่าร้อยละ 40 ไม่มีที่ดินเลยหรือถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่⁶⁷ ขณะเดียวกัน ที่ดินว่างเปล่ามีจำนวนสูงถึง 48 ล้านไร่⁶⁸ ส่วนในปี พ.ศ. 2555 ผู้ที่ถือครองที่ดินตั้งแต่ 50 ไร่ขึ้นไป มีสัดส่วนร้อยละ 1.33 ของผู้ถือครองที่ดินทั้งหมด ขณะที่ร้อยละ 50.17 เป็นผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่า 1 ไร่ และร้อยละ 21.9 เป็นผู้ถือครองที่ดินระหว่าง 1-5 ไร่ จากข้อมูลการถือครองที่ดินของนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาจะพบว่า เมื่อเปรียบเทียบร้อยละ 20 ของกลุ่มที่ถือครองที่ดินมากที่สุดกับร้อยละ 20 ของกลุ่มที่ถือครองที่ดินน้อยที่สุด กลุ่มแรกถือครองที่ดินมากกว่ากลุ่มหลังสูงถึงกว่า 600 เท่า โดยบุคคลที่ครอบครองที่ดินสูงสุด มีการถือครองที่ดิน

⁶⁶ไพฑูริย์ เอกจริยกร, “โฉนดชุมชน: ทางเลือกใหม่ในการแก้ปัญหาที่ดินทำกิน,” น. 77.

⁶⁷ไพฑูริย์ เชื้องาม, *ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร ข้อเสนอจากคณะทำงานวิชาการเวทีพัฒนาประเทศไทย*, กรุงเทพฯ: โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย, 2557, น. 8-9 อ้างจาก ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนธิ, *นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้*, ศูนย์บริหารวิชาการ เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551).

⁶⁸ไพฑูริย์ เชื้องาม, *ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร ข้อเสนอจากคณะทำงานวิชาการเวทีพัฒนาประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย, 2557), น. 8-9 อ้างจาก กฤษฎา บุญชัย, *รายงานประมวลองค์ความรู้และข้อเสนอการปฏิรูปรานทรัพยากรเพื่อความยั่งยืนและเป็นธรรม*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป, 2554).

จำนวนมากถึง 630,000 ไร่⁶⁹ จากข้อมูลดังกล่าวมานี้แสดงให้เห็นการกระจุกตัวของที่ดินจำนวนมากในมือของนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา กลุ่มเล็ก ขณะที่กว่าร้อยละ 70 ของผู้ถือครองที่ดินในประเทศไทยเป็นผู้ถือครองที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ ขณะเดียวกัน ที่ดินที่กระจุกตัวเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของปัญหาที่ดินทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ การทิ้งร้างนี้ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์โดยการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็บไว้เก็งกำไร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจในที่ดินที่ต่ำกว่ามูลค่าทางเศรษฐกิจที่สามารถเกิดขึ้นได้จริงหากมีการนำที่ดินที่ถูกทิ้งร้างมาใช้ประโยชน์ในการผลิต

ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินในมือของนายทุนและการขาดแคลนที่ดินอยู่อาศัยและทำกินของชาวบ้านเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และทั้งสองปัญหามีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก ปัญหาการขาดแคลนที่ดินของชาวบ้าน โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย สัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกษตรกรรายย่อยต้องสูญเสียที่ดินหรือไม่มีโอกาสสมัครมสิทธิตามกฎหมายเหนือที่ดินที่ตนเองได้บุกเบิกทำกินมาอย่างยาวนานและส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น ในทางกลับกัน นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินกลับเปิดโอกาสให้นายทุนสามารถถือครองที่ดินในมือจำนวนมากโดยไม่นำไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ แน่แน่นอนว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหการขาดแคลนที่ดินอยู่อาศัยและที่ดินทำกิน แต่ในทางปฏิบัติแล้วการดำเนินนโยบายของรัฐเองกลับเป็นต้นเหตุของปัญหาและสร้างอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหที่ดินในระยะยาว

ในทัศนะของเมธี สิงห์สุ่ถ้ำ ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยเป็นผลมาจากนโยบายการจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ประเด็นสำคัญ ประกอบไปด้วย (1) การผูกขาดอำนาจการจัดการที่ดินของรัฐและการใช้กลไกตลาดในการจัดการที่ดิน (2) ระบบกรรมสิทธิ์ในการจัดการที่ดิน และ (3) นโยบายการเกษตร⁷⁰

ประเด็นแรก นโยบายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินได้รับการดำเนินการโดยระบบบริหารราชการไทยซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์ รัฐไทยมักใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมาการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐมุ่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐและพัฒนาระบบราชการเป็นสำคัญ พิจารณาได้จากระบบกฎหมาย นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อภาคประชาชนเท่าที่ควร นอกจากนี้ สิ่งเหล่านี้

⁶⁹พรทิพย์ เชื้องาม, *ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร*, น. 12-13.

⁷⁰เมธี สิงห์สุ่ถ้ำ, *รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน*, (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย กลุ่มปฏิรูปงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, 2553).

ยังจำกัดสิทธิ รวมถึงกีดกันประชาชนจากการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรจากภาครัฐไปสู่ภาคประชาชน นำไปสู่ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ในทางกลับกันคนส่วนน้อยที่ร่ำรวยและมีอำนาจการต่อรองสูงมีสิทธิถือครองที่ดินโดยไม่เป็นธรรม มุ่งกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร โดยไม่นำที่ดินไปใช้ประโยชน์หรือเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการผลิตอย่างแท้จริง ขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เคยบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับที่มีไว้เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน อาทิ มาตรา 6 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีการบัญญัติให้มีการเวนคืนที่ดินเอกชนที่ถูกปล่อยรกร้างมานานเกิน 10 ปี และพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้นำที่ดินของรัฐที่จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชนที่มีอยู่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎหมาย นำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีเพียงเล็กน้อยและไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เช่าหรือเช่าซื้อ⁷¹

ประเด็นที่สอง ขณะที่การจัดการที่ดินของรัฐมีลักษณะรวมศูนย์และผูกขาดอำนาจ รัฐไทยก็อาศัยกลไกการจัดการที่ดินของเอกชนโดยอาศัยกลไกของระบบทุนนิยมเสรีผ่านระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน รัฐไทยตั้งแต่ในอดีตมีนโยบายที่เน้นและเร่งการออกโฉนดที่ดิน โดยมีเป้าหมายเพื่อทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้าและกระตุ้นการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการกำหนดให้มีการแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน ในด้านหนึ่ง เจ้าของที่ดินสามารถใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์เพื่อเพิ่มทุนการผลิต ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้มีการขยายผลผลิตในภาคเกษตรกรรม แต่ในอีกด้านหนึ่ง ระบบกรรมสิทธิ์เอื้อให้กระบวนการทำให้ที่ดินเป็นสินค้ามีความคล่องตัวมากขึ้น เพราะเปิดโอกาสให้การค้าขายเปลี่ยนมือที่ดินทำได้ง่ายขึ้น ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจทุนมากก็มีโอกาสกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็บไว้เก็งกำไร ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ที่ดินหลุดมือจากคนจน เพราะการเร่งรัดทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้าที่สามารถซื้อขายได้อย่างคล่องตัวเป็นสาเหตุที่ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น ในขณะที่ผลผลิตทางการเกษตรราคาตกต่ำลงมากและกลายเป็นตัวเร่งให้ชาวบ้านจำเป็นต้องขายที่ดิน นอกจากนี้ชาวบ้านบางส่วนยังใช้โฉนดที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสินเชื่อโดยไม่ได้นำเงินที่ได้ไปใช้เพื่อการปรับปรุงการผลิตทางการเกษตร แต่นำไปใช้เพื่อการลงทุนนอกภาคเกษตรกรรม⁷²

ประเด็นที่สาม นโยบายด้านเกษตรกรรมของรัฐไทยเน้นการส่งเสริมเกษตรอุตสาหกรรมและให้การอุดหนุนช่วยเหลือธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ ส่งผลให้ภาคเกษตรกรรมและเกษตรกรรายย่อยต้องเผชิญหน้ากับความล้มเหลวในการผลิต และเมื่อราคาผลิตผลทางการเกษตรตกต่ำลง เกษตรกร

⁷¹เมธี สิงห์สุถ้ำ, รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน.

⁷²เมธี สิงห์สุถ้ำ, รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน.

รายย่อยมีแนวโน้มที่จะสูญเสียที่ดินในที่สุด ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) รัฐมีนโยบายที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการขยายตัวของภาคเกษตรกรรม มีการดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการทำเกษตรกรรม โดยมีเป้าหมายที่จะขยายการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดโลก การขยายพื้นที่การเกษตรตามทิศทางดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลง และเมื่อเข้าสู่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2-4 (พ.ศ. 2510-2524) แผนนโยบายการส่งเสริมการเกษตรยังมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร พัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตร ปรับปรุงเมล็ดพันธุ์พืช ซึ่งส่งผลให้เกิดการขยายพื้นที่เพาะปลูกขนาดใหญ่ จนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้เกิดปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ เกษตรกรที่ทำการเกษตรเชิงเดี่ยวต้องเผชิญกับภาวะขาดทุนอย่างหนัก และจำเป็นต้องขายที่ดินและกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน คนกลุ่มนี้หันไปแสวงหาที่ดินทำกินใหม่โดยการบุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ⁷³

การศึกษาของชนกาญจน์ พันธุ์เดิมนวศ์ ระบุที่มาของปัญหาด้านที่ดินและป่าของประเทศไทยว่ามีสาเหตุมาจากความผิดพลาดของนโยบายและการจัดการที่ดินของรัฐ 4 ประการ คือ (1) นโยบายการพัฒนาที่ดินเป็นสินค้า (2) นโยบายการอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (3) นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์และการส่งเสริมป่าเศรษฐกิจ และ (4) การจัดการที่ดินของรัฐ ประเด็นเรื่องนโยบายการพัฒนาที่ดินเป็นสินค้าผ่านการแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินผ่านระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นปัญหาคล้ายกับที่เสนอข้างต้นโดยเมธี สิงห์สุ่ถ้ำ อย่างไรก็ตาม ชนกาญจน์เสนอประเด็นเพิ่มเติมว่ากระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ซึ่งเป็นอำนาจการพิจารณาของอธิบดีกรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดิน เปิดโอกาสให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน นอกจากนี้ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่กระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม นโยบายการพัฒนาเมือง ยังกลายเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดกระบวนการทุจริตในกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่เพิ่มมากขึ้น ปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน และปัญหาการขาดแคลนที่ดิน⁷⁴

ส่วนนโยบายของรัฐที่ให้อนุญาตทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ทั้งในรูปแบบของการให้สัมปทานและการเวนคืนที่ดินเพื่อโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ล้วนส่งผลกระทบบกก่อนและทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนและชุมชนในพื้นที่ เนื่องจากมีหลายกรณีที่ชุมชนหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ได้มีส่วนร่วม

⁷³เมธี สิงห์สุ่ถ้ำ, รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน.

⁷⁴ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมนวศ์, "การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากฐานล่าง: กรณีศึกษาการรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ," วารสารการเมืองการปกครอง, 6,1 (2559).

ในการกำหนดและตัดสินใจนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขณะที่รัฐเองไม่สามารถหาที่ดินรองรับการย้ายออกจากพื้นที่ที่เป็นปัญหา หรือมีปัญหาการจ่ายค่าเวนคืน นอกจากนี้ นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 ของพื้นที่ของประเทศโดยกระบวนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ที่ไม่ได้มีการสำรวจพื้นที่ทำกินและพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่ประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์ และในกรณีพื้นที่สวนป่าก็เป็นปัญหาลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ มีการปลูกสร้างสวนป่าทับที่ทำกินของประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย และกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดกรณีพิพาทและความขัดแย้งตามมา⁷⁵

ขณะที่ปัญหาเรื่องที่ดินทวีความรุนแรงมากขึ้น หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐมีจำนวนมาก ส่งผลให้การออกนโยบายของรัฐในการจัดการที่ดินเกิดความซ้ำซ้อน และมีความผิดพลาดในการกำหนดแนวเขตที่ดินทำกินที่ทับซ้อนระหว่างหน่วยงานของรัฐกับที่ดินของประชาชน นำมาซึ่งความไม่ชัดเจนของแนวเขต และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนต้องสูญเสียที่ดินทำกิน⁷⁶ มนินธ์ สุทธิวัฒนานิติ อธิบายว่า หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรและใช้ประโยชน์ที่ดินระดับกระทรวงมีมากถึง 8 กระทรวง และระดับกรม จำนวน 19 กรม และรัฐวิสาหกิจจำนวน 3 แห่ง และมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน จำนวน 16 ฉบับ⁷⁷ และยังมีกรรมการที่แต่งตั้งตามกฎหมายเพื่อบริหารจัดการที่ดิน จำนวน 10 คณะ สภาวะดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการขาดเอกภาพของการบริหารจัดการ และความซ้ำซ้อนของภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน⁷⁸ จำนวนหน่วยงานและความซ้ำซ้อนกันของความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานส่งผลให้

⁷⁵ชนกกาญจน์ พันธุ์เดิมนวงศ์, "การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากฐานล่าง."

⁷⁶ชนกกาญจน์ พันธุ์เดิมนวงศ์, "การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากฐานล่าง."

⁷⁷กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน มีการออกและบังคับใช้จำนวนหลายฉบับ ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบสิทธิที่ดิน และการแก้ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน ประกอบไปด้วย (1) ประกาศการออกโฉนด ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) (2) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (4) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (6) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 (7) ประมวลกฎหมายที่ดิน (8) นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (9) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 58 และ (10) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดิน ให้แก่เกษตรกรและแก้ปัญหาค่าเช่านา ประกอบไปด้วย (1) นิคมสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2478 (2) พระราชบัญญัติสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483 (3) พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 แก้ไข พ.ศ. 2511 (4) พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไข พ.ศ. 2532 (5) พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 และ (6) กองทุนที่ดิน พ.ศ. 2535 อ้างจาก พรทิพย์ เชื้องาม, *ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร*, น. 21-22.

⁷⁸มนินธ์ สุทธิวัฒนานิติ, *บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจไทย และแนวทางปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหา: ปัญหาการถือครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์และข้อเสนอในการ*

เกิดความล่าช้าต่อกระบวนการแก้ปัญหา และเกิดกรณีพิพาทตามมาเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ เอกสารสิทธิในที่ดินของแต่ละหน่วยงานยังมีความแตกต่างกัน การขาดความเป็นเอกภาพของหน่วยงานดำเนินการเรื่องที่ดินส่งผลให้การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินขาดประสิทธิภาพ⁷⁹

การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาด้านที่ดินและป่าของเมธิ สิงห์สุถ้ำ และชนกกาญจน์ พันธุ์เดิม วงศ์ ตรงกับข้อสรุปของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยที่ระบุสาเหตุของปัญหาการปฏิรูปที่ดินในทางนโยบายไว้ 6 ประการ คือ (1) นโยบายการเร่งออกโฉนดที่ดินและเอกสารสิทธิที่ดินโดยไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรการซื้อขายที่ดินและไม่มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน (2) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งมีผลกระทบต่อการแข่งขันที่ดิน (3) นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน การเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและการบริหารการท่องเที่ยว รวมถึงการใช้ นโยบายการเวนคืนที่ดิน (4) นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ประกอบกับนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่สาธารณะที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขต (5) นโยบายส่งเสริมการทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ในที่ดินของรัฐ และ (6) นโยบายการหวงห้ามการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ราชพัสดุ และปัญหาการกำหนดแนวเขตที่ทับซ้อนการทำประโยชน์ในที่ดินของประชาชน⁸⁰

จะเห็นได้ว่ารากฐานหลักของปัญหาที่ดินทำกินคือการขาดศักยภาพในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน อันเป็นผลจากความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐ ทั้งกฎหมายที่ดินและป่าไม้ รวมถึงการประกาศเขตพื้นที่ป่าและพื้นที่สาธารณประโยชน์ของรัฐ ล้วนแล้วไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของสิทธิชุมชนและวิถีการทำกินของท้องถิ่น ซึ่งสร้างข้อจำกัดในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน ขณะเดียวกัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน อาทิ การเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน และเอกสารสิทธิที่ดิน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ

แก้ไขปัญหาดินของประเทศไทย, http://aihr.info/ThaiHRSS2012/บทวิเคราะห์ปัญหาที่ดิน_final%2027102011.doc.

⁷⁹ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, *การศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน*, ชุดโครงการวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน (Research Platform) สกว.

⁸⁰ ปิยาพร อรุณพงษ์, *คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน*, (กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาองค์ความรู้และแผนการปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืน และเป็นธรรม, 2555), น. 41-42

25 ฯลฯ ล้วนแล้วแต่ทำให้ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม และความขัดแย้งการใช้ที่ดินของรัฐและป่าไม้ระหว่างประชาชนและรัฐ ยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น⁸¹

ปัญหาที่เกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทยปรากฏใน 4 ประเภท ได้แก่ (1) ปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ซึ่งจากการสำรวจของกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2535 พบว่าจำนวนของประชาชนที่เข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ ทั้งเขตป่าสงวนและป่าไม้ถาวร มีมากถึง 5.3 ล้านคน ในพื้นที่ 37.5 ไร่ (2) ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน จากข้อมูลการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. 2547 พบว่า ผู้ที่มาลงทะเบียนที่เป็นผู้ที่ไม่มียี่มที่ดินทำกินมีจำนวน 1,303,360 ราย และเป็นผู้ที่มียี่มที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ มีจำนวน 1,651,922 ราย รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,955,360 ราย (3) ปัญหาการเช่าที่ดิน จากข้อมูลการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. 2547 พบว่า ผู้ที่มาลงทะเบียนที่เป็นผู้เช่าที่ดิน มีจำนวน 678,077 ราย และเป็นที่ยี่มที่ดินผู้อื่น จำนวน 314,090 ราย และเป็นผู้รับจ้างทำการเกษตรจำนวน 311,193 ราย และ (4) ปัญหาการถือครองที่ดินรายใหญ่ ซึ่งจากการสำรวจของมูลนิธิสถาบันที่ดิน ในปี พ.ศ. 2544 พบว่า ที่ดินผืนใหญ่ที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ต่อแปลง มีอยู่ร้อยละ 29.7 และที่มีขนาดเกิน 50,000 ไร่ต่อแปลง มีอยู่ร้อยละ 6.3 และขนาดของที่ดินผืนใหญ่โดยเฉลี่ย คือ 249.8 ไร่ต่อแปลง นอกจากนี้ ยังปรากฏพื้นที่ทิ้งร้างในประเทศ ที่เป็นพื้นที่ที่เคยทำเกษตรกรรมมาก่อนและปล่อยทิ้งไว้ไม่เข้าทำประโยชน์ พื้นที่ที่เคยทำเหมืองแร่มาก่อน และที่ลุ่มต่าง ๆ จากข้อมูลการสำรวจพื้นที่ทิ้งร้างใน พ.ศ. 2549 โดยสำนักป้องกันภัยธรรมชาติและความเสี่ยงทางการเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่า พื้นที่ทิ้งร้างมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 7,455,725 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 2.3248 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ⁸²

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่มีมาตั้งแต่อดีตนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาและความพยายามในการดำเนินการปฏิรูปและการจัดการที่ดิน คำว่า "การปฏิรูปที่ดิน" ถูกนำมาใช้มาอย่างยาวนาน และจนถึงในช่วงทศวรรษ 1970 คำนี้ถูกใช้ในความหมายที่มุ่งเน้นไปที่การกระจายและจัดสรรการถือครองที่ดินใหม่เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรรายย่อยที่ประสบกับปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดช่องว่างทางฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม ก่อนที่การปฏิรูปที่ดินจะมีการขยายขอบเขตไปสู่การพัฒนาการสร้างความแข็งแรงใจเพื่อให้เกิดการ

⁸¹พรทิพย์ เชื้องาม, *ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร*, น. 17.

⁸²มินนิส ธุชวิพัฒน์, *บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจไทย และแนวทางปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหา: ปัญหาการถือครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์และข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศไทย*, (http://aihr.info/ThaiHRSS2012/บทวิเคราะห์ปัญหาที่ดิน_final%2027102011.doc).

ใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการจัดระบบที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงแก่เกษตรกร การกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน การจัดระบบการเช่าที่ดิน การเก็บภาษีที่ดินเพื่อความเป็นธรรม รวมถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมที่จำเป็นในการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรใช้ประโยชน์และพัฒนาที่ดินสูงสุด⁸³ ขณะที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดนิยามของ "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ว่าหมายถึง

"การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น"⁸⁴

ขณะที่องค์กรชุมชนมีทัศนคติต่อการปฏิรูปที่ดินที่แตกต่างไปจากมุมมองของรัฐ กล่าวคือ องค์กรชุมชนมองการปฏิรูปที่ดินว่าเป็น "การเปลี่ยนแปลงทางอำนาจในการจัดการปัจจัยการผลิตหรือฐานทรัพยากรที่จำเป็นในการผลิตซึ่งริเริ่มการผลิตจากองค์กรชุมชนหรือองค์กรเกษตรกร เพื่อเปลี่ยนแปลงการผูกขาดอำนาจการบริหารจัดการจากรัฐและทุนมาเป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นการยืนยันเรื่องสิทธิชุมชน สิทธิการปกครองตนเองและยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และชุมชนสามารถใช้อำนาจนั้นได้โดยตรง"⁸⁵ เป็นที่น่าสนใจว่าการนิยามความหมายของการปฏิรูปที่ดินตามทัศนะขององค์กรชุมชนสะท้อนมุมมองที่เน้นอำนาจและสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อลดหรือทำลายการผูกขาดอำนาจการจัดสรรทรัพยากรโดยรัฐและทุน ซึ่งในทัศนะขององค์กรชุมชนและองค์กรภาคประชาชนแล้ว เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปฏิรูปที่ดินมักอาศัยแนวทางการดำเนินการด้วยการทำให้ที่ดินเป็นของรัฐก่อน (nationalization) แล้วจึงตามด้วยการกระจายสิทธิในที่ดินในภายหลัง อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการดำเนินการปฏิรูปที่ดินสะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจต่อการเข้าถึงที่ดิน กติกาและเครื่องมือในการจัดการที่ดินที่แตกต่างกันหลายแนวทางคือ

⁸³ปิยาพร อรุณพงษ์, *คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน*, น. 5, 7.

⁸⁴ปิยาพร อรุณพงษ์, *คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน*, น. 7.

⁸⁵ปิยาพร อรุณพงษ์, *คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน*, น. 8"

แนวทางแรก แนวทางที่รัฐเป็นผู้นำในการดำเนินการ (state-led approach) นั่นคือ เป็นแนวทางที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มการปฏิรูปที่ดินซึ่งมักมีการดำเนินการแบบบนลงล่าง (top-down approach) การปฏิรูปเริ่มต้นขึ้นจากความต้องการของสังคมที่เน้นเป้าหมายด้านความเป็นธรรมในการกระจายที่ดิน และรัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงหรือถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ และให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ขาดความสามารถในการถือครองที่ดิน เช่น ประชาชนที่ขาดแคลนเงินที่เพียงพอต่อการซื้อและครอบครองที่ดิน การปฏิรูปที่ดินตามแนวทางนี้ รัฐสามารถดำเนินการได้ผ่านวิธีการต่าง ๆ อาทิ การนำที่ดินของรัฐมาออกเอกสารสิทธิ์เพื่อมอบให้แก่ประชาชน การใช้อำนาจรัฐยึดคืนที่ดินของเอกชนเพื่อนำกลับมาเป็นของรัฐหรือนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชน แต่วิธีการเช่นนี้มักไม่ปรากฏในประเทศประชาธิปไตยที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเพราะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิเอกชน⁸⁶

แนวทางที่สอง แนวทางที่ชุมชนเป็นฐานสำคัญ (community-based approach) เป็นแนวทางที่มีแรงผลักดันจากความต้องการแสดงออกทางการเมืองจากคนฐานล่าง (bottom-up) และความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นหลัก แนวทางดังกล่าวนี้จะเน้นการประสานให้ชุมชน โดยเฉพาะชุมชนที่ตั้งอยู่บนลักษณะพื้นฐานของความหลากหลายทางชาติพันธุ์ มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของตนเอง และเชื่อมโยงอำนาจการตัดสินใจของรัฐ ตัวอย่างเช่น กลุ่มชาติพันธุ์ในฟิลิปปินส์ที่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในที่ดินของบรรพบุรุษ⁸⁷

แนวทางที่สาม แนวทางการสนับสนุนจากกลไกตลาด (market-assisted approach) หรือการใช้กลไกราคาเป็นตัวนำในการปฏิรูป (market-led, market-mediated) เป็นแนวทางที่ใช้ราคาเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ไร้ที่ดินหรือมีที่ดินน้อยผ่านการจ่ายค่าเช่า ค่าทดแทน การใช้เครื่องมือทางการเงินจากรัฐบาล รวมถึงการใช้มาตรการภาษี วิธีการดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้เพื่อสร้างเงื่อนไขให้เอกชนเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจที่จะนำไปสู่การจัดสรรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้นภายใต้หลักการสำคัญคือ การแทรกแซงการตัดสินใจของเอกชนโดยรัฐเท่าที่จำเป็นและไม่บิดเบือนกลไกราคามากเกินไป⁸⁸

2.2.3 พัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของประเทศไทย

ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดและขยายตัวรุนแรงมากขึ้นอย่างต่อเนื่องนำไปสู่การเกิดขึ้นของการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเรียกร้องกดดันให้เกิดการแก้ไขปัญหา กฎหมาย บัญญัติ ได้จัดแบ่งขบวนการ

⁸⁶ปิยาพร อรุณพงษ์, *คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน*, น. 12-13.

⁸⁷ปิยาพร อรุณพงษ์, *คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน*, น. 13-15.

⁸⁸ปิยาพร อรุณพงษ์, *คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน*, น. 15-16.

เคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมและเกษตรของไทย ซึ่งเชื่อมโยงกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวออกเป็น 6 ยุคประกอบไปด้วย

(1) ยุคก่อนพัฒนาสมัยใหม่ (พ.ศ. 2400-2500) เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ยุคที่มีการเปิดการค้ากับชาติตะวันตกภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาริงกับอังกฤษ การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 นำไปสู่การรวบอำนาจการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีระบบราชการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาใหม่แสดงบทบาทสำคัญในการรวมศูนย์การจัดการทรัพยากร และมี การปรับใช้ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรเชิงพาณิชย์ ภายใต้สภาวะที่ความต้องการในการบริโภคทรัพยากรยังมีอย่างจำกัด เงื่อนไขดังกล่าวจึงยังไม่สร้างให้เกิดปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ⁸⁹

(2) ยุครุ่งอรุณการพัฒนาสมัยใหม่ (พ.ศ. 2500-2530) เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่สมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการพัฒนาประเทศผ่านการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามคำแนะนำของธนาคารโลก ขณะเดียวกัน คำสั่งคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2503 ได้ยกเลิกการจำกัดของการถือครองที่ดินที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และยังได้มีการส่งเสริมการครอบครองการถือครองทรัพยากรและการผลิตของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ปัจจัยสำคัญต่าง ๆ อาทิ การค้นพบแหล่งทรัพยากรพลังงานธรรมชาติ การย้ายฐานการผลิตของญี่ปุ่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตะวันออก ฯลฯ ในด้านหนึ่งนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วของประเทศ แต่ในทางกลับกัน ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งขยายตัวและส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้างมากขึ้น⁹⁰

(3) ยุคเติบโตประชาธิปไตยและทุนนิยมหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 กล่าวได้ว่า เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นจุดเปลี่ยนทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระแสการเมืองระบอบประชาธิปไตย และสร้างความตระหนักรู้ต่อความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในชนบท สภาพแวดล้อมดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มทางสังคมในชนบทที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาที่ดินทำกินและอยู่อาศัย กลุ่มชาวนาชาวไร่ได้รวมตัวกันเป็นสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2517 และได้เรียกร้องผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาที่ดินในระดับนโยบายจนรัฐบาลนายสัญญาธรรมศักดิ์ ต้องดำเนินการออกพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2518 อย่างไรก็ตาม กระแสตอบโต้ของกลุ่มอนุรักษ์นิยมนำไปสู่การเกิดขึ้นของ

⁸⁹ กฤษณา บุญชัย, "สามทศวรรษของขบวนการเคลื่อนไหวด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับการทำลายทางยุทธศาสตร์ในโลกาภิวัตน์," รายงานการศึกษาด้านการพัฒนาของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558), น. 41.

⁹⁰ กฤษณา บุญชัย, "สามทศวรรษของขบวนการเคลื่อนไหวด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับการทำลายทางยุทธศาสตร์ในโลกาภิวัตน์," น. 41-42.

เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และการหดตัวของภาคประชาสังคมและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ก่อนที่การทำงานของภาคประชาชนผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนจะฟื้นกลับขึ้นมาอีกภายหลังจากนโยบาย 66/2523 และมีการสร้างเครือข่ายเป็นคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ได้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วพร้อมกับการปฏิรูปยุทธศาสตร์การพัฒนาจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก⁹¹

(4) ยุคการพัฒนาทุนเสรีกับการเติบโตของปัญหาและขบวนการสิ่งแวดล้อม (พ.ศ. 2530-2540) เป็นช่วงเวลาที่รัฐไทยได้เข้าสู่การพัฒนาแนวทางทุนนิยมเสรีอย่างเต็มตัวผ่านการเปิดเสรีการค้า การเงิน และการลงทุนต่อเนื่อง โดยรัฐเองก็เร่งรัดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มาพร้อมกับการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วก็คือผลกระทบเชิงลบต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทั่วโลก ขณะที่ในประเทศเอง ความตระหนักถึงผลกระทบของการทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนำไปสู่การเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ที่อาจสร้างผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ การรวมตัวเผาโรงงานแทนทาลัม การต่อต้านการสร้างเขื่อนน้ำโจนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร และการคัดค้านการสัมปทานไม้ทั่วประเทศ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจส่งผลให้เกิดการเร่งรัดการใช้ทรัพยากรซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนากระแสหลัก และเสนอทางเลือกโดยการเน้นการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน พร้อมกับการติดตามตรวจสอบและคัดค้านนโยบายและโครงการของรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน ในช่วงเวลาตัวเอง ขบวนการภาคประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาที่ดินและโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐได้รวมตัวเป็นเครือข่ายโดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและพัฒนายุทธวิธีของการเมืองภาคประชาชน หรือที่เรียกว่า "การเมืองบนท้องถนน"⁹²

(5) ยุครัฐเข้มแข็ง ประชาานิยม (พ.ศ. 2540-2549) เป็นช่วงเวลาที่เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองไทยอันเป็นผลกระทบสำคัญจากวิกฤตเศรษฐกิจ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดรัฐบาลที่มีความเข้มแข็ง การรับรองสิทธิของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ และระบบการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐโดยองค์กรอิสระ การเกิดขึ้นของวิกฤตเศรษฐกิจทำให้กลุ่มทุนเลือกเข้าสู่สนามการเมืองเพื่อที่จะสามารถใช้อำนาจรัฐได้โดยตรง ส่วนความพยายามสร้างรัฐบาลที่เข้มแข็งก่อให้เกิดปัญหาต่อการควบคุมการทำงานของ

⁹¹ กฤษณา บุญชัย, "สามทศวรรษของขบวนการเคลื่อนไหวด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับการท้าทายทางยุทธศาสตร์ในโลกาภิวัตน์," น. 43-44.

⁹² กฤษณา บุญชัย, "สามทศวรรษของขบวนการเคลื่อนไหวด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับการท้าทายทางยุทธศาสตร์ในโลกาภิวัตน์," น. 44-47.

รัฐบาลโดยองค์กรอิสระ ขณะเดียวกัน นโยบายประชานิยมส่งผลให้ประชาชนให้ความสำคัญกับการพึ่งพารัฐบาลเป็นหลัก และมองข้ามการพึ่งพาตนเอง ขณะที่รัฐบาลที่เข้มแข็งใช้กำลังปราบปรามกลุ่มผู้คัดค้านโครงการของภาครัฐ ซึ่งเป็นจุดแตกหักสำคัญระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับรัฐบาล (ของ ดร. ทักษิณ ชินวัตร)⁹³

(6) ยุคความแตกแยกทางการเมือง กับพื้นที่หุดแคบของภาคประชาสังคม และขบวนการฐานทรัพยากร (พ.ศ. 2549-ปัจจุบัน) การรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ส่งผลให้เกิดบรรยากาศการเมืองที่มีลักษณะแตกแยก และพุ่งเป้าไปที่การเมืองระดับบน ทำให้พื้นที่การเมืองขององค์กรพัฒนาเอกชนหดแคบลง แต่ขณะเดียวกัน กลุ่มชาวบ้านที่เคลื่อนไหวต่อสู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่างๆ อาทิ ปัญหาที่ดิน ปัญหามลภาวะอุตสาหกรรม ปัญหาผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ ฯลฯ ยังคงรวมตัวกันเพื่อต่อสู้เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหา กลุ่มที่ต่อสู้เรียกร้องด้านที่ดินได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ใน พ.ศ. 2550 เพื่อผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายต่าง ๆ อาทิ โฉนดชุมชน ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า กองทุนธนาคารที่ดิน ฯลฯ และต่อมาได้เกิดขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-move) ที่มีรูปแบบการรวมตัวกันของกลุ่มปัญหาคล้ายกับสมัชชาคนจน โดยเครือข่ายดังกล่าวนี้เรียกร้องนโยบายปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก การสำรวจการเคลื่อนไหวของขบวนการต่าง ๆ พบว่า การดำเนินการของแต่ละเครือข่ายมีความสำเร็จความสำเร็จในการผลักดันนโยบายทรัพยากรและรายประเด็น แต่ก็ไม่มีพลังมากเพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิรูปเชิงโครงสร้างของการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และระบบเกษตรกรรมทั้งหมดได้ การเน้นงานพัฒนานโยบายและเสริมสร้างความเข้มแข็งระดับพื้นที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนและประชาสังคมยังมีข้อจำกัดเนื่องจากขาดระบบ โครงสร้าง สถาบันระดับประเทศที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาความเข้มแข็งได้ ขณะเดียวกัน แต่ละขบวนการยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการพัฒนาองค์ความรู้ การรณรงค์สาธารณะ การสร้างผู้นำ การบริหารจัดการเครือข่าย การระดมทรัพยากร ฯลฯ รวมถึงการขาดความชัดเจนเชิงเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และกระบวนการเชิงรุกเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับสาธารณะอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง⁹⁴

จากคำอธิบายเกี่ยวกับพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมและเกษตรของไทยที่เสนอโดยกฤษฎา บุญชัย จะเห็นได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมายาวนานและมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏความ

⁹³ กฤษฎา บุญชัย, "สามทศวรรษของขบวนการเคลื่อนไหวด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับการท้าทายทางยุทธศาสตร์ในโลกาภิวัตน์," น. 48-49.

⁹⁴ กฤษฎา บุญชัย, "สามทศวรรษของขบวนการเคลื่อนไหวด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับการท้าทายทางยุทธศาสตร์ในโลกาภิวัตน์," น. 49-51.

พยายามในการแก้ปัญหาที่ดินผ่านการปฏิรูปที่ดินและการจัดการกับปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การปฏิรูปที่ดินได้รับการนำเสนอในร่างเค้าโครงเศรษฐกิจ โดยเสนอให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นของรัฐในรูปแบบของสหกรณ์ แต่ข้อเสนอนี้ได้รับการต่อต้านและไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ขณะเดียวกัน แรงต่อต้านของฝ่ายอนุรักษ์นิยมต่อร่างเค้าโครงเศรษฐกิจส่งผลให้นายปรีดี พนมยงค์ ต้องลี้ภัยออกนอกประเทศ หลังจากนั้น ใน พ.ศ. 2497 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ออกพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมในสังคม โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ชาวนาข้าวไร่ที่ถูกฉ้อโกงที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการเรียกร้องที่ดินของตนกลับคืนมา แต่ก็เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น ในช่วงปีเดียวกัน รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งกำหนดจำนวนที่ดินสูงสุดที่เอกชนแต่ละคนจะสามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ เป้าหมายหลักของกฎหมายนี้ก็เพื่อการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชน โดยกำหนดให้มีผลบังคับใช้ภายหลังจากที่มีการตรากฎหมายฉบับนี้ครบ 7 ปี อย่างไรก็ตาม ก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2503 เพื่อยกเลิกการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินซึ่งถูกกำหนดไว้ตามกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความเห็นว่า กฎหมายที่จำกัดการถือครองที่ดินขัดกับหลักความเจริญก้าวหน้าของเศรษฐกิจของประเทศ⁹⁵

ความพยายามในการปฏิรูปที่ดินโดยไปแตะต้องที่ดินภายใต้กรรมสิทธิ์เอกชนซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้าง ได้รับการคัดค้านและประสบความล้มเหลว ภายหลังจากยกเลิกกฎหมายการจำกัดการถือครองที่ดิน ความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่ดินภายใต้รัฐบาลเผด็จการไม่มีความคืบหน้าใด ๆ ในทางกลับกัน รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศกฎหมายเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหลายแห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งส่งผลให้เกิดการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ทำมาหากินและที่อยู่อาศัยเดิมของตน ขณะที่แรงต่อต้านต่อนโยบายของรัฐบาลเรื่องป่าสงวนและการเคลื่อนไหวของเกษตรกรและการเรียกร้องต่อรัฐบาลเพื่อให้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านและเกษตรกรในชนบทเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากภายใต้ระบอบเผด็จการ อย่างไรก็ตาม โอกาสทางการเมืองของการเคลื่อนไหวของเกษตรกรได้เริ่มต้นขึ้นหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการเมืองอันเป็นผลจากการลุกฮือของกลุ่มนิสิตนักศึกษาเพื่อต่อต้านรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นิสิตนักศึกษาที่เป็นนักกิจกรรมได้ลงไปทำกิจกรรมในพื้นที่ชนบท และมีโอกาสรับทราบความทุกข์ยากของชาวบ้าน นิสิตนักศึกษานักกิจกรรมเหล่านี้

⁹⁵ สกลฤทธิ์ จันทรพุ่ม, *การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย: โฉมดชุมชน*, (กรุงเทพฯ: เปนไท, 2556), น.

มองเห็นการระดมพลังทางการเมืองของกลุ่มชาวบ้านในชนบทในฐานะยุทธศาสตร์หลักเพื่อการแก้ไข ปัญหาของกลุ่มชาวบ้านเอง ดังนั้นในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2517 สมาพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยจึงให้การสนับสนุนการประท้วงของเกษตรกรในกรุงเทพฯ เพื่อเรียกร้องการแก้ไขปัญหาราคาข้าว ตกต่ำในช่วงเดือนมีนาคม-มิถุนายน พ.ศ. 2517 ได้เกิดการประท้วงขึ้นในจังหวัดพิษณุโลก เพชรบูรณ์ และนครสวรรค์ เมื่อเกษตรกรพยายามฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับพฤติกรรมทำให้กัญ แบบขูดเลือดขูดเนื้อ⁹⁶ รัฐบาลพยายามรับมือกับปัญหาความทุกข์ยากของเกษตรกรโดยการจัดตั้ง คณะกรรมการเพื่อจัดการกับการจัดสรรที่ดินและการสำรวจปัญหาของเกษตรกร เพียงแค่เดือนแรก ของการดำเนินการในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2517 คณะกรรมการได้รับเรื่องร้องเรียนมากถึง 10,900 เรื่อง และเมื่อการดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนสิ้นสุดลงในเดือนกันยายน คณะกรรมการได้รับเรื่อง ร้องเรียนรวม 53,650 เรื่อง ขณะที่คณะกรรมการจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนได้เพียง 1,635 เรื่องเท่านั้น⁹⁷ ในที่สุด การเคลื่อนไหวของเกษตรกรนำไปสู่การจัดตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2517

ความเดือดร้อนทุกข์ยากและความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมที่ขยายตัว มากขึ้นสร้างความกดดันให้แก่เกษตรกรในชนบท การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางการเมืองได้เปิด โอกาสให้กลุ่มที่ถูกกดทับทางการเมืองได้ส่งเสียงเรียกร้องความต้องการของตนไปสู่รัฐบาลผ่าน ขบวนการเคลื่อนไหว ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถดำเนินการได้ในช่วงเวลาที่ประเทศถูกปกครองภายใต้ ระบอบเผด็จการ อย่างไรก็ตาม โอกาสทางการเมืองของขบวนการเคลื่อนไหวมีเพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น เพราะในช่วง พ.ศ. 2518 เกษตรกรที่เป็นนักเคลื่อนไหวกลายเป็นเป้าของการโจมตีโดยกลุ่ม จัดตั้งฝ่ายขวา ในช่วงปลายเดือนมีนาคม พ.ศ. 2518 ผู้นำและสมาชิกของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยหลายคนถูกลอบสังหาร วัตถุประสงค์หลักของการลอบสังหารก็คือการข่มขู่ผู้นำสหพันธ์ฯ เพื่อให้ยุติการเคลื่อนไหว และขณะเดียวกัน ก็เพื่อส่งสัญญาณข่มขู่เกษตรกรเพื่อไม่ให้เข้าร่วมในการ เคลื่อนไหวของสหพันธ์ฯ ในช่วงระหว่างเดือนมิถุนายน-เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2518 ผู้นำของสหพันธ์ฯ จำนวน 8 คนถูกลอบสังหารในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของสหพันธ์ฯ⁹⁸ ในที่สุด โอกาสทางการเมืองของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมถูกปิดลงอย่างสมบูรณ์ภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

⁹⁶ Jim Glassman, *Thailand at the Margins: Internationalization of the State and the Transformation of Labour*, (New York: Oxford University Press, 2004), p. 66

⁹⁷ David Morell and Chai-anan Sumudavanija. (1981). *Political Conflict in Thailand: Reform, Reaction, Revolution*, (Cambridge, Massachusetts: Oelgescglarger, Gunn&Hain, Publishers, Inc.), pp. 209, 216.

⁹⁸ Morell and Chai-anan, *Political Conflict in Thailand*, p. 227.

ในความเป็นจริงแล้ว กล่าวได้ว่ารัฐบาลแสดงออกว่ามีความตระหนักถึงผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดำเนินไปบนเส้นทางของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการเติบโตแบบไม่เท่าเทียม และแสดงความพยายามในการแก้ไขผลกระทบเชิงลบ โดยเฉพาะปัญหาช่องว่างระหว่างภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม ซึ่งส่งผลให้เกิดช่องว่างที่ขยายกว้างมากขึ้นระหว่างกรุงเทพฯ และภูมิภาคอื่น ๆ รูปธรรมของความพยายามดังกล่าวของรัฐบาลปรากฏในรูปของการเน้นและให้ความสำคัญต่อประเด็นความยุติธรรมทางสังคมและการขยายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคซึ่งถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2514-2519) แม้ยังไม่ปรากฏการดำเนินนโยบายที่เป็นรูปธรรมที่นำไปสู่การกระจายรายได้ในแผนพัฒนาฉบับดังกล่าว⁹⁹ แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อ ๆ มาได้มีการบรรจุมาตรการที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้และการลดช่องว่างทางสังคมและเศรษฐกิจ เป็นที่น่าสนใจว่า แม้ว่าความพยายามในการแก้ปัญหาความยากจนผ่านการกระจายรายได้และการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจะส่งผลให้สถิติความยากจนเชิงสัมบูรณ์ในประเทศลดลง แต่ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนกลับขยายตัวมากขึ้น

เมื่อชาวบ้านตัดสินใจเลือกการเคลื่อนไหวเพื่อกดดันรัฐบาล ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนและทำให้การเคลื่อนไหวทางสังคมเกิดขึ้นได้ก็คือการเปลี่ยนแปลงของบริบททางการเมือง ภายหลังจากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พลังของขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนถูกบังคับให้หายไปโดยอำนาจรัฐที่ให้การสนับสนุนการตอบโต้ด้วยความรุนแรงของกลุ่มขวาจัด การลอบสังหารผู้นำเกษตรกรที่ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ นำไปสู่การสลายตัวของสมาพันธ์ชาวนาชาวไร่ในภาคเหนือ สมาชิกบางส่วนหลบหนีเข้าไปรวมกับการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 2520 เป็นผลมาจากความสำเร็จของนโยบายการจัดการกับขบวนการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์ผ่านการดำเนินนโยบาย 66/2523 และ 65/2525 ที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเปิดพื้นที่ทางการเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไปผ่านการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

เป็นที่น่าสนใจว่า พัฒนาการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นทางการผ่านการเลือกตั้งเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ขยายตัวไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านโครงการพัฒนาของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ ภายใต้อุปสรรคการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างหมู่บ้านในชนบทและเมืองประชาชนในชนบทได้เคลื่อนไหวเพื่อประท้วงคัดค้านโครงการก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การประสานความร่วมมือระหว่างชาวบ้านกับองค์กรพัฒนาเอกชนนำไปสู่การเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่หลายแห่งตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา โดยเริ่มต้นจากการ

⁹⁹ปราณี ทินกร, “ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในช่วงสี่ทศวรรษของการพัฒนาประเทศ: 2504-2544,”

บทความนำเสนอในงานสัมมนาประจำปีของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (2545) , น. 7.

คัดค้านโครงการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจน ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่ประมาณ 223 ตารางกิโลเมตร ในเขตทุ่งใหญ่นเรศวร ซึ่งเป็นเขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่าและป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม การก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่这不仅ส่งผลกระทบต่อมหาศาลต่อระบบนิเวศแล้ว ยังนำไปสู่การอพยพชาวกระเหรี่ยงกว่าสองพันคนออกจากพื้นที่ การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนนี้ นำไปสู่การยกเลิกโครงการใน พ.ศ. 2531 นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวคัดค้านยังนำไปสู่การเลิกโครงการก่อสร้างเขื่อนอื่นๆ ได้แก่ โครงการเขื่อนแก่นกรุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี และเขื่อนแก่นเสือดั้น จังหวัดแพร่¹⁰⁰

จุดเปลี่ยนแปลงสำคัญที่นำไปสู่การขยายตัวของการเคลื่อนไหวทางสังคมในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2530 เกิดจากการดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินโดยการอพยพชาวบ้านออกจากเขตพื้นที่ป่าภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2534 รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ในเขตภาคอีสาน โดยให้เหตุผลว่าโครงการดังกล่าวนี้มีเป้าหมายเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ชาวบ้านที่ไร้ที่ดินทำกินผ่านการจัดสรรที่ดินทำกินใหม่พร้อมกับออกเอกสารสิทธิ์ให้ แต่การดำเนินโครงการดังกล่าวนำไปสู่การอพยพคนออกจากป่า ขณะที่การปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐได้ปรากฏในรูปแบบของการใช้กำลังบังคับและการไล่อพยพคนทำลายสิ่งปลูกสร้าง สภาพเช่นนี้สร้างให้เกิดความรู้สึกของการ "ไล่คนออกจากป่า" มากกว่าความปรารถนาดีต้องการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ¹⁰¹

หลายพื้นที่ในภาคอีสานได้กลายเป็นพื้นที่หลักของการระดมกำลังในการต่อต้านคัดค้านโครงการ คจก. ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2535 เครือข่ายชาวบ้านแก้ไขปัญหาดินทำกิน 47 ป่า ใน 17 จังหวัดภาคอีสานได้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านโครงการและการดำเนินการของรัฐบาลและกองทัพ โดยได้ติดต่อขอความร่วมมือจากกลุ่มนิสิตนักศึกษาในกรุงเทพฯ และกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการอนุรักษ์ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ คจก. เครือข่ายฯ จัดการประชุมประท้วงเดินขบวน รวมถึงส่งคำร้องไปยังหน่วยงานราชการเป็นระยะๆ ต่อมาในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2535 เครือข่ายฯ ได้ร่วมกับชาวบ้านจากพื้นที่ต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ คจก. จำนวนกว่า 4,500 คน รวมตัวกันที่จังหวัดขอนแก่นเพื่อเดินทางเข้ามายังกรุงเทพฯ ก่อนที่จะเกิดการเจรจาที่ส่งผลให้รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ประกาศยกเลิกโครงการ คจก. เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 เป็นที่น่าสนใจว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมไม่ได้สลายไปพร้อมกับความสำเร็จของการ

¹⁰⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์, *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ*, (เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์มบุ๊คส์, 2546), น. 478-480.

¹⁰¹ ศรายุทธ ฤทธิพิณ, "จาก คจก. ยุคเผด็จการ รสช. สู่ยุคทวงคืนผืนป่าภาค 2 ภายใต้อำนาจ คสช.," *FTA Watch*, <http://www.ftawatch.org/node/47938> (4 ตุลาคม 2661)

ต่อสู้เพื่อคัดค้าน คจก. ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ยกเลิกโครงการ คจก. แล้ว ตัวแทนผู้เดือดร้อนจากโครงการดังกล่าวจากแต่ละจังหวัด และองค์กรพันธมิตร ประกอบด้วย คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม 16 สถาบันและองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในภาคอีสานและส่วนกลาง ได้ร่วมกันจัดตั้ง "สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน" ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ติดตามและแสวงหาทางออกให้แก่ปัญหาป่าไม้ที่ดินในเขตภาคอีสานผ่านการส่งเสริมการสร้างเครือข่ายและองค์กรชาวบ้านเพื่อให้สามารถตอบโต้กับปัญหาจากภายนอกได้ โดยเฉพาะปัญหาที่มาจากนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ที่ดิน¹⁰²

2.2.4 การเคลื่อนไหวทางสังคมด้านปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในประเทศไทย

การขาดแคลนที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นปัญหาพื้นฐานที่กระทบต่อประชาชนทุกภาคในประเทศไทย แต่โดยภาพรวมแล้ว ปัญหาที่ประชาชนในแต่ละภาคต้องเผชิญมีธรรมชาติของปัญหาแตกต่างกันไป ปัญหาใหญ่ของการขาดแคลนที่ดินภาคเหนือเป็นผลจากความเดือดร้อนของชาวบ้านที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการจัดสรรที่ดิน ความเดือดร้อนจากผลกระทบของนโยบายและโครงการของรัฐ และผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 รวมถึงมีการบุกรุกที่สาธารณะของชุมชนโดยกลุ่มนายทุน รวมถึงการทิ้งร้างที่ดินจำนวนมากโดยไม่มีมีการใช้ประโยชน์¹⁰³ ส่วนชาวบ้านในภาคใต้ต้องเผชิญปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินอันเป็นผลจากนโยบายเปิดป่าสงวนเสื่อมโทรมจากการสัมปทานทำไม้ให้แก่บริษัทต่างชาติและกลุ่มนายทุนเพื่อเข้าทำสวนปาล์มน้ำมันขนาดใหญ่ แต่เมื่อครบสัญญาสัมปทาน กลุ่มนายทุนได้ทำการสวมรอยครอบครองเพื่อทำประโยชน์ต่อ ขณะที่ชาวบ้านอีกส่วนหนึ่งต้องเผชิญกับปัญหาการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัดทับพื้นที่ชุมชนโดยที่ชาวบ้านไม่ทราบ ส่งผลให้ชาวบ้านถูกดำเนินคดีอาญาและแพ่ง¹⁰⁴ ชาวบ้านทั้งในพื้นที่ภาคเหนือและภาคใต้อาศัยยุทธศาสตร์การเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน และเรียกร้องให้รัฐปฏิรูปที่ดินให้ชาวบ้านในรูปแบบของโฉนดชุมชน ส่งผลให้ชาวบ้านในทั้งสองพื้นที่ต้องเผชิญกับการฟ้องร้องดำเนินคดีโดยนายทุนที่อ้างเป็นเจ้าของพื้นที่ที่ชาวบ้านบุกเข้าไปดำเนินการปฏิรูป ส่วนพื้นที่ในภาคอีสาน ชาวบ้านในหลายจังหวัดประสบกับปัญหาการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินชาวบ้าน และเมื่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ได้ประกาศเขตพื้นที่ป่าจำนวน 4,401 ไร่

¹⁰²ประภาส ปิ่นตบแต่ง, *การเมืองบนท้องถนน : 99 สมัชชาคนจน*, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกริก, 2541), น. 55; อนุสรณ์ อุณโณ, *ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมไทย เกษตรกรรมยั่งยืนในบริบทระบอบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากร*, (นนทบุรี: คณะกรรมการจัดงานมหกรรมเกษตรกรรมยั่งยืน, 2547), น. 179.

¹⁰³สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40: กรณีศึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย,” *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2559, น. 42.

¹⁰⁴สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 90, 99-101.

จากพื้นที่สัมปทานที่ได้รับจากกรมป่าไม้ ให้เป็นโครงการสวนป่าคอนสารในปี พ.ศ. 2521 และตลอดทั้งหนึ่งทศวรรษ ได้เข้ารีดถอนสิ่งปลูกสร้างของชาวบ้านที่เป็นที่อยู่อาศัย รวมถึงต้นไม้และผลิตภัณฑ์การเกษตรต่างๆ ที่ชาวบ้านปลูกไว้ เพื่อเร่งให้เกิดการอพยพชาวบ้านออกจากป่าและที่อยู่อาศัย¹⁰⁵ ขณะที่ในพื้นที่ภาคกลาง ประชาชนรายได้น้อยที่อาศัยในชุมชนแออัดในจังหวัดต่าง ๆ ทั้งสี่ภาคต้องเผชิญกับการไล่รื้อโดยรัฐ¹⁰⁶ ส่วนพื้นที่คลองโยงซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์มาก แต่เผชิญกับความรู้สึกไม่เป็นธรรมจากการขึ้นค่าเช่าที่ดิน¹⁰⁷

กลยุทธ์การต่อสู้เกี่ยวกับที่ดินของชาวบ้านในช่วงแรกได้เกิดขึ้นภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน แน่นนอนว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้เป็นผลพวงสืบเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ดังนั้นบรรยากาศทางการเมืองจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เดือดร้อนสามารถรวมตัวกันเพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อรัฐบาลเพื่อมารับฟังปัญหาและดำเนินการแก้ไขปัญหาของพวกเขา ในความเป็นจริงแล้ว ประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ มีประวัติศาสตร์การรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้มาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหนี้สินและความยากจน และการขาดแคลนที่ดินทำกินและอยู่อาศัย

ในการศึกษาเรื่องขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อการปฏิรูปที่ดิน สมภพ ดอนดี ได้แบ่งขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเกี่ยวกับที่ดินออกเป็น 2 ช่วงเวลา ได้แก่ (1) การเคลื่อนไหวภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (ระหว่าง พ.ศ. 2540-2549) ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ช่วงเวลาก่อนที่จะมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายการเคลื่อนไหวระดับประเทศ และ (2) การเคลื่อนไหวช่วงที่สอง ช่วงทศวรรษ 2550 (ระหว่าง พ.ศ. 2550-2554) ในนามของ "เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)" ก่อนที่จะมีการปรับองค์กรการเคลื่อนไหวไปเป็น "ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส.)" หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า P-move

ในกรณีของภาคเหนือประสบการณ์การรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อรัฐได้ปรากฏขึ้นตั้งแต่ช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในรูปของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2517 ภายหลังจากที่กลุ่มต้องยุติการดำเนินการไปจากการคุกคามโดยการใช้ความรุนแรงจากกลุ่มอนุรักษ์นิยม สมาชิกจำนวนหนึ่งได้เข้าร่วมเคลื่อนไหวกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และสมาชิกบางคนจากกลุ่มนี้ได้มีอิทธิพลต่อการก่อตั้งขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องกดดันรัฐให้เข้ามาแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของกลุ่มในภาคเหนือจึงปรากฏในรูปแบบของการ

¹⁰⁵ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 111.

¹⁰⁶ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 74-75.

¹⁰⁷ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 84.

รวมตัวจัดตั้งเป็นเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) และแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ (นกน.) ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ก่อนที่จะหันมาเลือกใช้ช่องทางการเคลื่อนไหวกับสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ซึ่งดำเนินการเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการถือครองที่ดินและการเพิกถอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ออกโดยมิชอบ รวมทั้งการสำรวจที่ดินของเอกชนที่ถูกทิ้งร้างว่างเปล่าไว้ เพื่อที่ชาวบ้านจะได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ถูกทิ้งร้างว่างเปล่าเหล่านั้น และสร้างระบบการควบคุมดูแลจัดการที่ดินภายในชุมชน การก่อตั้ง สกน. เป็นผลมาจากการถอดบทเรียนซึ่งแสดงให้เห็นความจำเป็นในการจัดตั้งหัวขบวนที่ใหญ่กว่า เพราะการแยกกันต่อสู้เฉพาะกลุ่มประเด็นเป็นสาเหตุทำให้องค์กรขาดความเป็นเอกภาพและขาดพลังที่เพียงพอในการเจรจาต่อรองเพื่อให้เกิดรัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ และแม้ว่าจะประสบความสำเร็จในการกดดันเรียกร้องในบางกรณี แต่โดยภาพรวมแล้ว การเคลื่อนไหวของกลุ่มเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกลับไม่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างและนโยบายที่เป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาของเกษตรกรได้ โครงสร้างของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือเกิดจากการรวมตัวเข้าด้วยกันของกลุ่มและเครือข่ายประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ ประกอบไปด้วย (1) กลุ่มแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ (นกน.) (2) เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) (3) เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ (คปช.) (4) เครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่สอย (คมส.) (5) เครือข่ายแก้ปัญหาลุ่มน้ำแม่มอก (คम्म.) (6) เครือข่ายป่าชุมชนตำบลแม่ถอด (คปถ.) (7) คณะกรรมการประสานงานแก้ปัญหาเกษตรกรจังหวัดเชียงราย (คปก.ชร.) (8) คณะกรรมการประสานงานแก้ปัญหาเกษตรกรจังหวัดพะเยา (คปก.พย.) และ (9) เครือข่ายสตรีชนบทเชียงราย-พะเยา (คสช) ในช่วงเวลาที่เครือข่ายมีความเข้มแข็งมาก เครือข่ายของภาคเหนือสามารถระดมคนเพื่อชุมนุมบริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดได้มากถึงกว่าหมื่นคน ส่งผลให้เครือข่ายมีอำนาจในการเจรจาต่อรองสูง¹⁰⁸

ในภาคใต้ ประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้เริ่มต้นรวมตัวกันหลากหลายกลุ่มตามปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องเผชิญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ต่อมากลุ่มต่าง ๆ ได้มีการวิเคราะห์ปัญหา และได้ทำการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันจนตกผลึกสาเหตุของปัญหาความไม่มั่นคงในชีวิตของชาวบ้านว่ามีความเชื่อมโยงกับปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน ในปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ได้มีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัญหาที่ดินอย่างจริงจัง ซึ่งนำไปสู่การเรียกร้องเคลื่อนไหวเรื่องที่ดินต่อเนื่อง ต่อมาระหว่างวันที่ 10-13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 ชาวบ้านประมาณ 10,000 คน ได้ชุมนุมเรียกร้องที่บริเวณศาลากลางจังหวัดสุราษฎร์ธานี จนได้ข้อตกลงร่วมกันกับรัฐบาลเป็นครั้งแรกว่าจะดำเนินการเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่ดินให้กับชาวบ้านและเกษตรกรอย่างจริงจัง ซึ่งนำไปสู่การแต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาป่าไม้ในกรณีราษฎรชุมนุมเรียกร้องที่ดินทำกินจากรัฐบาลตามคำสั่งที่ 123/456 ลงวันที่ 22

¹⁰⁸ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 42-46.

เมษายน พ.ศ. 2546 โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีตัวแทนภาคประชาชนจำนวน 14 คนร่วมในคณะทำงานดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม คณะทำงานชุดนี้ไม่ได้มีการดำเนินการของคณะทำงานของคณะทำงานในส่วนที่เป็นตัวแทนของภาคประชาชน ดังนั้นชาวบ้านจึงได้ดำเนินการเข้าปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดกระบี่ ส่งผลให้เกิดการปราบปรามโดยใช้ความรุนแรง และมีผู้ถูกจับกุมหลายร้อยคน ผู้ถูกจับกุมส่วนหนึ่งถูกส่งฟ้องศาลด้วยข้อกล่าวหาบุกรุกที่ดินสวนปาล์มเอกชน ประชาชนในพื้นที่ภาคใต้อาศัยกลยุทธ์การรวมตัวกันเป็น "เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้" ทำการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการเพื่อช่วยเหลือคนจน โดยไม่ต่อสัญญาเช่าที่ดินกับนายทุนและบริษัทต่าง ๆ รวมทั้งยกเลิกสัญญาเช่าที่ดินเช่าสวนของนายทุนที่เช่าพื้นที่แปลงขนาดใหญ่เกินกว่า 200 ไร่ เพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดสรรให้กับคนยากจนหรือเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน ในกรณีของภาคใต้ พบว่า การเคลื่อนไหวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินต้องเผชิญกับการใช้กำลังเข้าปราบปราม และการฟ้องร้องดำเนินคดีชาวบ้าน ส่งผลให้เครือข่ายต้องยุติบทบาทการเคลื่อนไหว ก่อนที่จะกลับมาเคลื่อนไหวอีกครั้งในปี พ.ศ. 2550 ขณะที่กลุ่มชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตพันธุ์สัตว์ป่าทับพื้นที่อาศัยของชาวบ้านรวมตัวกันจัดตั้งเป็น "เครือข่ายรักเทือกเขาบรรทัดจังหวัดตรัง พัทลุง และนครศรีธรรมราช ก่อนปรับชื่อองค์กรใหม่เป็น "เครือข่ายคนรักป่าพัฒนาที่ทำกิน จังหวัดตรัง" โดยมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ข้ามเครือข่ายซึ่งมี "เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้" เป็นแกนกลางในพื้นที่ และมี "สมัชชาคนจน" เป็นแกนกลางในระดับประเทศ¹⁰⁹

ส่วนในภาคอีสาน การเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวบ้านในภาคอีสานมีความเชื่อมโยงกับการประท้วงโครงการจัดสรรที่ทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (ค.จ.ก.) ซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งสมัชชาชาวไร่ชาวนาภาคอีสานขึ้น และเมื่อโครงการ ค.จ.ก. จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่เครือข่ายการเคลื่อนไหวยังคงอยู่ ซึ่งต่อมาในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2538 เครือข่ายชาวบ้านที่ประสบปัญหาจากปัญหาเขื่อน ปัญหาโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมและโครงการราชการต่าง ๆ ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาแรงงานและผู้ป่วยจากการทำงาน และปัญหาป่าไม้ ที่ดิน และหนี้สิน ทั่วประเทศได้รวมตัวกันก่อตั้ง "สมัชชาคนจน" ขึ้น ส่วนยุทธศาสตร์การต่อสู้เรื่องปัญหาที่ดินของกลุ่มชาวบ้านในภาคอีสานได้ปรากฏในรูปของการจัดตั้ง "เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน" (คปอ.) ซึ่งประกอบไปด้วย กองเลขา และพื้นที่ทำงานต่าง ๆ ได้แก่ สกลนคร อุตรธานี กาฬสินธุ์ เลย (ภูกระดึง) ชัยภูมิ เพชรบูรณ์ ขอนแก่น บุรีรัมย์ ร้อยเอ็ด และยโสธร และสมาชิกระดับจังหวัดในอีสานอีก 11 จังหวัด ทั้งนี้ คปอ. ได้แบ่งการบริหารออกเป็น 8 โชน โดยที่บางโชนจะไม่มีองค์กร และไม่มีพี่เลี้ยง แต่จะมีแกนนำชาวบ้านทำหน้าที่บริหารจัดการ คปอ. มีจุดมุ่งหมายขององค์กรที่สำคัญคือ การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้เกิดการ

¹⁰⁹ สมภพ ดอนดี, "พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40," น. 90-97.

กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและอย่างยั่งยืนผ่านแนวทาง 4 ประการคือ (1) มาตรการทางภาษี (2) มาตรการเรื่องกองทุนธนาคารที่ดิน (3) มาตรการเรื่องการเร่งคุ้มครองโฉนดชุมชนให้กับเกษตรกร และ (4) มาตรการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม รูปแบบการเคลื่อนไหวที่สำคัญของชาวบ้านในช่วงต้นก็คือ การเดินทางเข้าร้องเรียนหน่วยงานราชการที่กรุงเทพฯ เนื่องจากไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานราชการในพื้นที่ ขณะที่ชาวบ้านในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนก็จัดตั้งเครือข่ายเพื่อเคลื่อนไหว อาทิ ชาวบ้านใน 5 ตำบลของอำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ได้ร่วมกันจัดตั้ง "เครือข่ายองค์กรชาวบ้านอนุรักษ์ลุ่มน้ำเซิน" ในปี พ.ศ. 2547 และทำการเคลื่อนไหวในรูปแบบของการชุมนุมประท้วงบริเวณหน้าสำนักงานสวนป่าคอนสารเป็นเวลา 3 วัน และขณะเดียวกัน ก็พยายามใช้ช่องทางเรียกร้องไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้เข้าร่วมในการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง¹¹⁰

ส่วนในภาคกลาง กลุ่มชาวบ้านที่เป็นผู้อาศัยในชุมชนหนาแน่นได้รวมตัวกันเป็น “ศูนย์รวมสลัม” ในปี พ.ศ. 2526 เนื่องจากตลอดช่วงทศวรรษ 2520 ต้องเผชิญกับปัญหาการถูกไล่อื้อที่อยู่อาศัย ในปี พ.ศ. 2524 ชุมชนที่ถูกไล่อื้อมีมากถึง 129 แห่ง และต่อมาในปี พ.ศ. 2526 จำนวนของชุมชนที่ถูกไล่อื้อได้เพิ่มขึ้นเป็น 144 แห่ง การรับมือของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการไล่อื้อได้ปรากฏขึ้นในรูปของการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายย่อยต่าง ๆ โดยมีประเด็นหลักของการเคลื่อนไหวอยู่ที่การเรียกร้องปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อชุมชนและเครือข่าย อย่างไรก็ตาม เครือข่ายเหล่านี้ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่เพื่อเคลื่อนไหวผลักดันการแก้ปัญหาในเชิงนโยบาย ดังนั้นเครือข่ายต่าง ๆ จำนวน 12 เครือข่ายย่อยจึงได้รวมตัวกันขึ้นเป็น "เครือข่ายสลัม 4 ภาค" ในปี พ.ศ. 2541 โดยมีภารกิจสำคัญ คือ การผลักดันเพื่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินในเมืองเพื่อที่อยู่อาศัยของคนจนผ่านการผลักดันการเช่าที่ดินของรัฐเพื่อปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิมระยะยาว รวมถึงการพัฒนาคุณภาพ และการประสานกับเครือข่ายภาคประชาชนต่าง ๆ เพื่อผลักดันนโยบายความเป็นธรรมในสังคม เป็นที่น่าสนใจว่า การเคลื่อนไหวของเครือข่ายชาวสลัมไม่ได้เกิดขึ้นในลักษณะของการตั้งรับปัญหาแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีการดำเนินการเชิงรุกผ่านการผลักดันพระราชบัญญัติชุมชนแออัดไปพร้อมกันด้วย ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของเครือข่ายชาวสลัมก็คือ การที่เครือข่ายประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากหัวเมืองใหญ่ในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้ามเครือข่ายอยู่เสมอ ๆ ขณะเดียวกัน เครือข่ายมีการดำเนินการโดยอาศัยยุทธวิธีหลัก ๆ คือ (1) การจัดตั้งมวลชนในพื้นที่ปัญหา สร้างการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ จัดประชุมกลุ่มย่อยและใหญ่ รวมถึงจัดตั้งแกนนำระดับชุมชน องค์กรชุมชน และเครือข่ายสลัม 4 ภาค (2) การให้การศึกษาทางความคิด/จิตสำนึก ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (3) การเคลื่อนไหวกิจกรรมรูปธรรมด้าน

¹¹⁰ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 114-117.

ต่างๆ เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาของชุมชนและเกิดความเชื่อมั่นในเชิงขบวนการรวมกลุ่ม และ (4) การสร้างแนวร่วมและพื้นที่สาธารณะ อาทิ การแสวงหาการสนับสนุนจากพันธมิตร การจัดกิจกรรมเคลื่อนไหวรณรงค์ในระดับพื้นที่และในโอกาสสำคัญ ๆ รวมถึงการเน้นการประสานงานกับสื่อ¹¹¹

ตลอดช่วงทศวรรษ 2540 แม้จะเป็นช่วงที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพ แต่การเคลื่อนไหวทางสังคมของเครือข่ายต่าง ๆ ในแต่ละภูมิภาคต้องเผชิญกับข้อจำกัดของการเคลื่อนไหวและความสำเร็จจากการเจรจาต่อรองกับรัฐ โดยเฉพาะภายหลังปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป เพราะแม้ว่ารัฐบาลของทักษิณ ชินวัตรจะให้การตอบรับต่อข้อเสนอขององค์กรพัฒนาเอกชนในระยะเริ่มต้นของรัฐบาล แต่ในระยะยาวแล้ว รัฐบาลที่เข้มแข็งได้เสนอนโยบายประชานิยมที่เน้นการจัดสรรทรัพยากรไปที่ชาวบ้านโดยตรงเพื่อแก้ปัญหาในระยะสั้น ซึ่งสนับสนุนบทบาทของรัฐในลักษณะการรวมศูนย์การแก้ปัญหาและกำหนดการพัฒนา และส่งผลให้ประชาชนสนใจการพึ่งพารัฐบาลเป็นหลัก¹¹²

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวในช่วงที่สองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงเชิงยุทธวิธีของการเคลื่อนไหวที่น่าสนใจ แม้ว่าเครือข่ายในระดับภูมิภาคจะยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญของการเคลื่อนไหวเพื่อขับเคลื่อนการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน แต่เราจะเห็นการรวมตัวของเครือข่ายจากภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อจัดตั้งเป็นเครือข่ายระดับชาติเพื่อทำหน้าที่เป็นจักรกลสำคัญของการเคลื่อนไหวที่มีเป้าหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย สมภพ ดอนดี อธิบายว่า เครือข่ายระดับพื้นที่ได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การแก้ไขปัญหาที่ดินข้ามเครือข่ายระหว่างกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ก่อนที่จะมีการรวมตัวเข้าด้วยกันของเครือข่ายต่างๆ ที่เคลื่อนไหวเรื่องปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน ภายใต้ชื่อ "เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย" (คปท.) และได้เคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการครั้งแรกในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นโอกาสของวันที่อยู่อาศัยโลก เป็นที่น่าสนใจว่า การเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ไม่นาน การขึ้นมาของรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ถูกมองว่าเป็นช่วงจังหวะที่เหมาะสมสำหรับการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านที่เป็นสมาชิกของเครือข่าย¹¹³

โครงสร้างของ คปท. ประกอบไปด้วยองค์กรเครือข่ายหลัก 6 องค์กร คือ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินอีสาน เครือข่ายสลัมสี่ภาค สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัดในจังหวัดตรัง และสหกรณ์ที่ดินคลองโยง โดยมีคณะกรรมการระดับชาติซึ่งมา

¹¹¹ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 69-75.

¹¹² สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 139.

¹¹³ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 141-142.

จากตัวแทนขององค์กรเครือข่ายละ 3 คน เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายการเคลื่อนไหวของเครือข่าย มีกองเลขานุการ ประกอบไปด้วย นักพัฒนาเอกชนจากพื้นที่ละ 1 คน และประชาชนในพื้นที่ พื้นที่ละ 2 คน ทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนและดำเนินงานของ คปท. นอกจากนี้ คปท. ยังมีเครือข่ายพันธมิตร ประกอบไปด้วย เครือข่ายวิชาชีพ ผู้เชี่ยวชาญ และเครือข่ายสื่อมวลชน¹¹⁴ เป้าหมายสำคัญของ คปท. คือ การทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายย่อยต่าง ๆ เพื่อผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายโดยวิธีการจัดสรรที่ดินให้คนจนเข้าไปทำประโยชน์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งที่ดินที่เป็นที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคงและยั่งยืน นอกจากนี้ คปท. ยังให้ความสำคัญกับการผลักดันแนวความคิดเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมผ่านกลไก 3 ประการ คือ (1) การจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า (2) การรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร โดยการออกแบกกฎหมายโฉนดชุมชน และ (3) การจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันกลางในการจัดซื้อและจัดสรรที่ดินรกร้างไม่ถูกใช้ประโยชน์ให้กับเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน¹¹⁵

การเคลื่อนไหวของ คปท. สะท้อนให้เห็นการแสวงหาโครงสร้างโอกาสทางการเมือง คปท. เลือกใช้การเคลื่อนไหวร่วมกับเครือข่ายต่าง ๆ จากทั่วประเทศ โดยจัดการเคลื่อนไหวเนื่องในโอกาสครบรอบ 33 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ภายใต้ชื่อ เวทีปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนสร้างสังคมที่เป็นธรรม ที่ลานคนเมือง ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 การจัดงานดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาประมาณหนึ่งปีภายหลังการก่อตั้ง คปท. และประมาณหนึ่งเดือนเศษก่อนที่จะมีการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 โดยในงานดังกล่าวนี้ คปท. ได้เชิญตัวแทนพรรคการเมืองเข้าร่วมปราศรัยเสนอนโยบายการแก้ปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยสำหรับคนจน การเคลื่อนไหวของ คปท. ผ่านการจัดงานเวทีปฏิรูปและดึงเอาพรรคการเมืองเข้ามาสู่กระบวนการนำเสนอเป็นความพยายามในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ขององค์กรเพื่อผลักดันปัญหาของเครือข่ายเข้าสู่ช่องทางที่ระบบการเมืองเปิดให้ ภายหลังจากที่เครือข่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินต้องเผชิญกับสภาวะที่การเคลื่อนไหวทางสังคมผ่านการเมืองบนท้องถนนถูกบีบพื้นที่ให้แคบลงอันเป็นสาเหตุมาจากความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา¹¹⁶

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงปลายปี พ.ศ. 2551 นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ คปท. ได้เคลื่อนไหวอีกครั้งโดยการเดินทางเข้าพบเพื่อยื่นข้อเสนอของเครือข่ายต่อนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เพื่อให้พิจารณาบรรจุการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินไว้

¹¹⁴ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 145-146.

¹¹⁵ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 147-148.

¹¹⁶ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 143.

เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ คปท. ยังได้จัดทำข้อเสนอให้แก่รัฐบาลเพื่อแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยระหว่างภาครัฐและคนจนไร้ที่ดินทำกิน โดยเน้น หลักการสำคัญของการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินเพื่อสร้างความมั่นคงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชาชนผ่านข้อเสนอ (1) ให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมให้คนจนและเกษตรกร รายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางอาหารและความมั่นคงในที่อยู่อาศัย (2) ให้ รัฐบาลทำการคุ้มครองสิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินของเกษตรกรและคนจน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม มากกว่าการยึดตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด (3) ควรนำที่ดินที่มีการกักตุนโดยไม่มีการใช้ประโยชน์ มาจัดสรรเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรไร้ที่ดินและคนจนไร้ที่อยู่อาศัย และ (4) รัฐบาลต้องมีนโยบาย และการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 85 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้ เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึงโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น¹¹⁷

เครือข่ายที่รณรงค์เรื่องปัญหาเกี่ยวกับที่ดินได้มีการปรับเปลี่ยนการรวมตัวอีกครั้งหนึ่งในช่วง ต้นปี พ.ศ. 2554 ภายใต้ชื่อ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม หรือ P-move การเปลี่ยนรูป องค์กรจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยเป็น P-move มีสาเหตุจากการตระหนักว่าแต่ละ เครือข่ายที่เข้ามาร่วมต่อสู้ต่างมีปัญหาเฉพาะของตนเองที่ไม่ได้จำกัดเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน เท่านั้น¹¹⁸ P-move เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มเกษตรกรและคนจนเมืองที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม และเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาประเทศ ประกอบไปด้วยเครือข่ายหลัก 9 เครือข่าย คือ (1) สมาพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (2) เครือข่ายสลัมสี่ภาค (3) เครือข่ายชุมชนเพื่อการ ปฏิรูปสังคมและการเมือง (4) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (5) สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (6) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน (7) สมัชชาคนจนกรณีเขื่อนปากมูล (8) เครือข่ายเกษตรกรพันธสัญญา และ (9) เครือข่ายโรงไฟฟ้าชีวมวลและเหมือง โดยเริ่มเคลื่อนไหวครั้งแรกในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 โดยการรวมตัวกันที่ทำเนียบรัฐบาลเพื่อยื่นหนังสือให้นายกรัฐมนตรีให้มั่นนโยบายที่ชัดเจนและ ให้สั่งการเพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามการประชุมร่วมของ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่รัฐบาลได้แต่งตั้งขึ้น รวมถึงได้จัดการชุมนุมของสมาชิก ประมาณ 600 คนที่บริเวณลานพระบรมรูปทรงม้า ระหว่างวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2554 ถึงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2554¹¹⁹ ปัญหาหลักที่เครือข่ายสมาชิกของกลุ่มของ P-move ต้องเผชิญประกอบไป

¹¹⁷ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 149.

¹¹⁸ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 99.

¹¹⁹ ชนกกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์, “การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากฐานล่าง: กรณีศึกษาการณรงค์กฎหมายเพื่อคน จน 4 ฉบับ,” *วารสารการเมืองการปกครอง*, 6, 1 (กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559), น. 331-332.

ด้วย (1) ปัญหาด้านนโยบายที่ไม่สำเร็จลุล่วง โดยเฉพาะนโยบายโฉนดชุมชน (2) ปัญหาตีความคนจนทั้งหมดในกระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหาและการเยียวยาจากรัฐบาล (3) ปัญหาที่ดินชุมชนทับซ้อนที่ดินของรัฐ (4) ปัญหาที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค (5) ปัญหาผลกระทบจากเหมืองแร่ โรงไฟฟ้า และโรงโมหิน (6) ปัญหาสัญชาติและชาติพันธุ์ และ (7) ปัญหาผลกระทบจากการสร้างเขื่อน¹²⁰ เป็นที่น่าสนใจว่าการเคลื่อนไหวของ P-move นอกจากจะมุ่งผลักดันประเด็นต่างๆ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาแล้ว ยังให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหามาผ่านการผลักดันร่างกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ ประกอบด้วย (1) (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. ... หรือพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน (2) (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ... (3) (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ... และ (4) (ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ...¹²¹

ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับ ที่ P-move ได้นำเสนอและรณรงค์ผลักดัน มีรายละเอียดดังนี้

(1) (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. ... เป็นข้อกำหนดที่ระบุการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชนซึ่งเป็น "หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกัน บริหาร จัดการ ครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด" โดยมีประเด็นสำคัญ 4 ประการคือ (1) การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร และจัดตั้งสำนักงานสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี (2) ส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนสามารถยื่นคำร้องขอรับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามหลักเกณฑ์ โดยดำเนินการภายใต้ระบบของการควบคุมกันเอง ไม่มีการแบ่งแยกโฉนดหรือโอนสิทธิให้แก่ผู้อื่น ยกเว้นทายาทโดยตรง (3) อาจขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินของรัฐได้ และชุมชนอาจจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชน และ (4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน¹²²

(2) (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ... เป็นร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญหลักคือ (1) สนับสนุนช่วยเหลือคนจนให้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย (2) จัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นองค์กรมหาชน เพื่อให้กู้ยืมเงินซื้อที่ดิน ปล่อยนอง กู้สำหรับการลงทุนพัฒนาที่ดินหรือขยายการทำประโยชน์ จัดหาที่ดินมาให้คนจนได้ใช้ทำประโยชน์ (3) กำหนดให้ที่ดินที่คนจนได้รับกรรมสิทธิ์ไปจากธนาคารที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกให้เช่าช่วง หรือโอนไปยังผู้อื่น ยกเว้นได้รับความเห็นชอบจาก

¹²⁰ สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” น. 199.

¹²¹ ชนกกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์, “การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากฐานล่าง,” น. 332.

¹²² พรทิพย์ เชื้องาม, *ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร*, น. 49.

ธนาคารที่ดิน (4) ให้รัฐให้เงินเป็นทุนประเดิม และจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายปี เงินอุดหนุนมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก็บภาษีที่ดิน เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน เงินค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงหรือรายได้อื่น ๆ ของธนาคาร และ (5) การกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารที่ดินทำหน้าที่บริการกิจการของธนาคาร กรรมการชุดนี้ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านการบริหาร ด้านการเงินการคลัง ด้านการจัดการที่ดิน หรือวิทยาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของธนาคาร มีผู้แทนสถาบันเกษตรกร 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ที่มาจากการสรรหา และกรรมการในตำแหน่งจากภาครัฐ 5 คน จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย¹²³

(3) (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ... มีสาระสำคัญ คือ (1) ให้ผู้ถือครองที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ขึ้นไป ต้องเสียภาษีที่ดินที่ตนถือครองอยู่ในวันที่ 1 มกราคมของแต่ละปี ในอัตราก้าวหน้า (2) จัดตั้งคณะกรรมการภาษีที่ดิน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 คน ผู้แทนองค์กรชุมชน 5 คน ซึ่งได้รับการสรรหาจากตัวแทนองค์กรชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน โดยประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นประจักษ์ในการจัดการที่ดิน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือวิทยาการอื่นที่เป็นประโยชน์ เป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ (3) ฐานภาษี การคำนวณมูลค่าของที่ดิน ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เป็นเกณฑ์และให้เป็นไปตามราคาประเมิน (4) อัตราก้าวหน้าที่จัดเก็บขึ้นอยู่กับขนาดการถือครอง และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในกรณีที่เป็นที่ดินว่างเปล่าให้เพิ่มอัตราก้าวหน้าหนึ่งเท่าในทุกสามปี แต่จำนวนภาษีไม่เกินร้อยละ 6 ของฐานภาษี และ (5) เมื่อจัดตั้งธนาคารที่ดินแล้ว ให้จัดสรรเงินภาษีที่ดินภายในเดือนมีนาคมของแต่ละปี¹²⁴

(4) (ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ... มีสาระสำคัญ คือ (1) ยกระดับจากระเบียบกระทรวงเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้กองทุนยุติธรรมมีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถรับช่วงสิทธิไปได้กับผู้สมควรรับผิดชอบ (2) มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และสนับสนุนทางการเงินแก่ประชาชนผู้ยากไร้และผู้เสียหายเป็นค่าใช้จ่ายในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม (3) คณะกรรมการกองทุนต้องมีสัดส่วนตัวแทนภาครัฐ นักวิชาการ และภาคประชาชนอย่างเท่าเทียม เพื่อให้การพิจารณาช่วยเหลือเป็นไปอย่างโปร่งใส และ (4) รายรับของกองทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินสมทบที่เป็นค่าธรรมเนียมศาล เงินสมทบจากคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประ

¹²³ พรทิพย์ เชื้องาม, *ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร*, น. 50-51.

¹²⁴ พรทิพย์ เชื้องาม, *ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร*, น. 51-52.

ต้นภัย เงินหรือทรัพย์สินที่มาจาการรับช่วงสิทธิเพื่อไต่เบี่ยกับผู้กระทำผิดอาญาหรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายที่แท้จริงตามมาตรา 24¹²⁵

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปและจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

การจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชนเป็นแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้นจากแนวคิดของชาวบ้านที่ประสบปัญหาที่ดินและสรุปเป็นบทเรียนเพื่อแก้ไขปัญหา โดยได้รับความร่วมมือจากภาคประชาสังคม นักวิชาการ และนักพัฒนาเอกชน ในการพัฒนาแนวคิดและผลักดันจนนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรและนำไปสู่การปฏิบัติโดยภาคการเมือง การผลักดันโดยกลุ่มชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนและกลุ่มในภาคประชาสังคมมีพลังเพียงพอและทำให้ภาคการเมืองยอมรับแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชน โดยคำว่า "โฉนดชุมชน" ได้ปรากฏในการแถลงนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ดังนี้

"...คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม ที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจน และชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร..."¹²⁶

ภายหลังจากการแถลงนโยบายซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2552 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลและเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) เพื่อจัดทำนโยบายดังกล่าว ในที่สุด คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2552 เห็นชอบต่อหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องของโฉนดชุมชน จากนั้นจึงได้ส่งร่างดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและประสานงานเพื่อให้เกิดการจัดการโฉนดชุมชนขึ้นมา จากนั้นในวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 รัฐบาลได้มีมติเห็นชอบ "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553" และ "ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553" นอกเหนือจากข้อเสนอและการขับเคลื่อนเรื่องโฉนดชุมชนแล้ว คปท. ยังได้พยายามผลักดันนโยบายสาธารณะอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย ได้แก่ การจัดตั้งธนาคารที่ดิน

¹²⁵ พรทิพย์ เชื้องาม, *ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร*, น. 52-53.

¹²⁶ สกลฤทธิ์ จันทร์พุ่ม, *การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย*, น. 26.

และการเรียกร้องให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าอย่างจริงจัง รวมถึงการขอให้รัฐชะลอและยุติการจับกุมชาวบ้านที่เกี่ยวข้องกับปัญหาพื้นที่ทับซ้อน

การจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ชุมชนบริหารจัดการโดยใช้สิทธิของชุมชนในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติว่าด้วย "สิทธิชุมชน" ที่ปรากฏตามมาตรา 66 และมาตรา 67 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนกำหนดให้

"กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันนั้นมีสถานะเสมือนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ยังคงหลักการในเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เอาไว้ กล่าวคือ ที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐซึ่งไม่สามารถจำหน่ายโอนให้แก่บุคคลอื่นใด ไม่สามารถครอบครองปรักษหรือยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้นได้ และไม่สามารถยึดถือที่ดินดังกล่าวไว้โดยมีเจตนายึดถือเพื่อตนได้"¹²⁷

การกำหนดเงื่อนไขลักษณะเช่นนี้สะท้อนเจตนารมณ์ของการออกโฉนดชุมชนให้อยู่ในรูปของกลุ่มไม่ใช่ปัจเจก สมาชิกของชุมชนที่ได้รับสิทธิ์เพื่อใช้ประโยชน์จากที่ดินเป็นเพียงผู้ยึดถือที่ดินแทนรัฐ และประชาชนอยู่ในฐานะผู้ใช้ประโยชน์บนที่ดินเท่านั้น

แนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นใหม่โดยองค์กรพัฒนาเอกชน และได้รับการทำให้มีความหมายทางกฎหมายผ่านข้อ 3 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งได้ให้ความหมายของโฉนดชุมชนไว้ว่าเป็น "หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบฯ นี้"¹²⁸ เนื่องจากเจตนารมณ์ของการออกโฉนดชุมชนจึงเป็นการกำหนดกรรมสิทธิ์ในรูปของกลุ่ม มิใช่ปัจเจกชน สมาชิกของชุมชนเป็นเพียงผู้ยึดถือที่ดินแทนรัฐ แต่ไม่ใช่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ดังนั้น การดำเนินการเรื่องโฉนดชุมชนจึงแตกต่างจากการนำที่ดินของรัฐไปจัดสรรให้แก่ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพราะผู้ที่จัดสรรที่ดินปฏิบัติตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติต่าง ๆ จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยที่ดินจะขาดจากการเป็นที่ดินของรัฐ และกลายเป็นที่ดินของเอกชน กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ผู้ที่ได้รับการ

¹²⁷ ไผทชิต เอกจริยกร, "โฉนดชุมชน: ทางเลือกใหม่ในการแก้ปัญหาที่ดินทำกิน." *วารสารราชบัณฑิตยสถาน*. 37, 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2555), น. 79.

¹²⁸ ไผทชิต เอกจริยกร, "โฉนดชุมชน," น. 79.

จัดสรรที่ดินจะได้รับกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน ซึ่งอาจนำไปสู่การเปลี่ยนมือไปจากผู้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินได้¹²⁹ แต่โฉนดชุมชนเป็นโฉนดที่รัฐออกให้แก่ชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมที่จะจัดการดูแลที่ดินร่วมกัน ไม่ใช่การออกโฉนดเพื่อกำหนดกรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลที่เป็นปัจเจก หากแต่เป็นการออกให้ชุมชนเพื่อครองครองและใช้ประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกของชุมชนตามกำหนดระยะเวลาหนึ่ง โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในรูปแบบของค่าเช่า¹³⁰

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2554 เรื่อง "ผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่สาธารณะ ที่ดินเอกชนปล่อยทิ้งร้าง และเหมืองแร่" คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ใช้นโยบายเรื่องโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินโดยใช้พื้นที่สาธารณะ ที่ดินเอกชนปล่อยทิ้งร้าง และเหมืองแร่ ตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย โดยมีสาระสำคัญคือ การแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยอนุญาตให้เป็นการครอบครองที่ดินในรูปแบบของชุมชนแทนการให้ครอบครองเป็นรายบุคคลเพื่อป้องกันการจำหน่ายโอนในภายหลัง ส่วนกรณีที่ดินนั้นเป็นของเอกชน รัฐต้องซื้อที่ดินเพื่อมอบให้ธนาคารที่ดินปล่อยกู้ให้สหกรณ์หรือชุมชน คณะรัฐมนตรีเห็นควรให้มีการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในฐานะองค์กรมหาชน และให้มีโครงการนำร่องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยไทยเข้มแข็งภายใต้กองทุนธนาคารที่ดิน โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนงบประมาณเป็นเงินจำนวน 167,960,000 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

ในการดำเนินการภายใต้แนวคิดโฉนดชุมชนนั้น "คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน" (ปจช.) ได้กำหนดให้ชุมชนที่สามารถขอให้รัฐออกโฉนดชุมชนได้ จะต้องเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในที่ดินของรัฐทุกประเภทมาก่อนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับที่มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 3 ปี นั่นคือ ก่อนวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2550 เพื่อป้องกันไม่ให้ชุมชนทำการบุกรุกที่หลวงเพื่อนำมาเป็นเงื่อนไขให้รัฐออกโฉนดชุมชนให้ นอกจากนี้ ชุมชนที่ต้องการขอให้รัฐออกโฉนดชุมชนต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการในนามของชุมชน มีจำนวนอย่างน้อย 7 คน โดยที่คณะกรรมการชุมชนต้องยื่นคำขอต่อสำนักงานโฉนดชุมชนหรือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามแบบและเอกสารหรือหลักฐานตามที่กำหนด ได้แก่ แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน ประเภทของที่ดินพร้อมทั้งจำนวนเนื้อที่ที่ดินในครอบครองของแต่ละครอบครัวและ

¹²⁹ อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์, "สิทธิในที่ดินของชุมชน: โฉนดชุมชน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง," (2550),

http://www.thairice.org/doc_d/article2-seminar-rice-2557.pdf.

¹³⁰ ไผ่ชิต เอกจริยกร, "โฉนดชุมชน," น. 81.

ประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประวัติและรูปแบบการรวมชุมชน ข้อเสนอแนะและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางการร่วมมือกับหน่วยงานในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเอกสารหรือหลักฐานอื่นๆ ที่คณะกรรมการมีมติกำหนด เมื่อได้รับคำขอแล้ว สำนักงานต้องพิจารณาตรวจสอบข้อเสนอของชุมชนให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน หรือถ้าจำเป็นก็ขยายได้อีกไม่เกิน 90 วัน ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้ชุมชนดำเนินงานโฉนดชุมชน สำนักงานจะแจ้งมติพร้อมทั้งส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ อย่างไรก็ตาม การออกโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่มีการระบุระยะเวลาที่ชุมชนได้รับอนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ดังนั้นหากชุมชนใดที่ประสงค์จะดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อภายหลังจากที่ครบระยะเวลาที่กำหนดแล้ว จำเป็นต้องยื่นคำขอต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐอย่างน้อย 90 วัน เพื่อให้พิจารณาคำขอและแจ้งมติแก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐต่อจากการอนุญาตครั้งก่อนหน้านั้น¹³¹

ในความเป็นจริงแล้ว ก่อนหน้าที่จะมีการเสนอแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินผ่านการจัดที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชน ภาครัฐเองก็เคยดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินให้แก่เกษตรกรมาก่อนโดยผ่านการออกพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 และการจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (สปก.) โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรและการจัดการที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยการนำเอาพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรให้ประชาชนเพื่อทำประโยชน์ และรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร อย่างไรก็ตาม เมื่อนโยบายการปฏิรูปที่ดินแบบ สปก. ถูกนำไปสู่การปฏิบัติ ผลลัพธ์ที่ได้กลับไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่คาดหวังไว้ ที่ดินในพื้นที่ สปก. จำนวนมากได้ถูกเปลี่ยนมือจากเกษตรกรไปสู่มือของนายทุน รวมทั้งมีการทุจริตในการออก สปก. ให้แก่นายทุน ส่งผลให้ที่ดินที่อยู่ภายใต้การปฏิรูป สปก. จำนวนมากตกไปอยู่ในมือของนายทุน ซึ่งทำให้เกิดการใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของ สปก. นั่นคือ การปฏิรูปที่ดินจากเขตป่าเสื่อมโทรมเพื่อให้เกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินทำกินใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือการกระจุกตัวของที่ดินในมือของนายทุนกลุ่มเล็ก ๆ และรัฐไม่สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเพื่อนำไปสู่การกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและไม่เกิดความเหลื่อมล้ำได้

รัฐบาลเชื่อว่าแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนจะเป็นเครื่องมือที่จะสามารถทำให้รัฐบาลมีความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดิน โดยเฉพาะปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในที่ดิน

¹³¹ ไพทิต เอกจริยกร, “โฉนดชุมชน,” น. 81-83.

ของรัฐ โดยรัฐจะนำเอาที่ดินสาธารณะและที่ดินภาครัฐที่ไม่ได้ใช้ทำประโยชน์ หรือที่ดินที่มีข้อพิพาท เรื่องการพิสูจน์สิทธิมาหาทางออกร่วมกันกับชาวบ้าน และออกโฉนดชุมชนที่มีลักษณะเป็นหนังสือ อนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครองและใช้ประโยชน์เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน¹³² ขณะที่ผู้ที่ให้การสนับสนุนแนวคิดเรื่องการจัดการที่ดินแนวทางโฉนดชุมชนเชื่อว่า โฉนดชุมชนเป็นเครื่องมือการจัดการที่ดินและทรัพยากรรูปแบบใหม่ที่ไม่ได้เป็นเพียงการเน้นแค่เพียงสิทธิแบบปัจเจกในลักษณะของโฉนดส่วนบุคคลหรือในรูปแบบที่ดินของรัฐ แต่เป็นการนำหลักความคิดเรื่องสิทธิเชิงซ้อนที่มีความหลากหลาย ทั้งสิทธิการเป็นเจ้าของ สิทธิการใช้ประโยชน์ และสิทธิการตรวจสอบควบคุมที่ดินให้มีอำนาจของกลุ่มคนหลายฝ่ายที่สามารถ ถ่วงดุลกันเพื่อป้องกันไม่ที่ดินหลุดมือออกจากชุมชนเหมือนเช่นเดิมในอดีต โดยการให้ประชาชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นผู้ร่วมดูแลรักษาและมีหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้กำกับดูแลอีกชั้นหนึ่ง ตามกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีพื้นที่พิพาทกับหน่วยงานด้านทรัพยากร จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยการจัดการสิทธิในที่ดินและทรัพยากรร่วมกันพร้อม ๆ กับการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการดูแลจัดการเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของผู้ดูแลทรัพยากร ซึ่งการที่ไม่มีใครมีสิทธิเหนือที่ดินอย่างเด็ดขาดจะช่วยลดความเสี่ยงที่ที่ดินจะหลุดจากมือของชาวบ้านและถ่วงดุลอำนาจการตัดสินใจเรื่องที่ดินและทรัพยากร¹³³ ขณะเดียวกัน การมีโฉนดชุมชนจะช่วยทำให้ชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการทำมาหากินในที่ดินของรัฐโดยไม่ต้องหวาดระแวงต่อการจับกุมหรือการผลักดันให้ออกจากพื้นที่ และจะช่วยให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนไร้ที่ดินทำกินสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและสร้างความเป็นธรรมทางสังคม และทำให้ภาคประชาชนหันมาร่วมมือกับรัฐในการดูแลรักษา พื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ¹³⁴

2.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาที่ดินส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากและนับวันปัญหาจะทวีความรุนแรงและผลกระทบก็ยิ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น การดำเนินการของรัฐที่ล่าช้าและไม่ค่อยเป็นผลดีต่อประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินและอยู่อาศัย และประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทับเขตที่ดินทำกิน การใช้มาตรการทางกฎหมายโดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่

¹³² สกฤตธี จันทร์พุ่ม, การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย, น. 27-28.

¹³³ สัมภาษณ์ ธนากร อัญญาประดิษฐ์, 23 เมษายน 2560.

¹³⁴ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, “สิทธิในที่ดินของชุมชน: โฉนดชุมชน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.”

เข้าจับกุมชาวบ้านที่ถูกกล่าวหาว่ารุกล้ำที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ รวมทั้งการใช้กำลังเข้าบีบบังคับให้ชาวบ้านต้องอพยพออกจากที่อยู่อาศัยหรือใช้กำลังเข้าทำลายที่อยู่อาศัย สร้างความไม่พอใจให้แก่ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการดังกล่าว บางส่วนจึงได้รวมตัวกับเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องและต่อรองกับรัฐ

2.4.1 ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

งานของเอกพล เสียงดั่ง (2551) เรื่อง *ผลสะท้อนจากการต่อสู้ของขบวนการคนจนและคนด้อยอำนาจในสังคมไทยตั้งแต่ปี 2531-2549*¹³⁵ เป็นงานศึกษาขบวนการภาคประชาชนที่มีบทบาทสูงในสังคมไทยตลอดทศวรรษ 2530-2540 โดยอาศัยแนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมืองเพื่อตอบคำถามว่า ขบวนการคนจนและคนด้อยโอกาสก่อให้เกิดผลสะท้อนทางสังคมและการเมืองไทยอย่างไรบ้าง โดยพิจารณาจากขบวนการคนจนและคนด้อยอำนาจ จำนวน 6 ขบวนการ ได้แก่ สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ สมัชชาคนจน เครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย เครือข่ายสลัมสี่ภาค และคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย

จากการประยุกต์กรอบคิดกระบวนการทางการเมือง ซึ่งให้ความสำคัญต่อโอกาสทางการเมือง งานวิจัยชิ้นนี้พบว่า การต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนแสดงให้เห็นการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ขบวนการคนจนและคนด้อยโอกาสให้เข้ามาในระบบการเมืองมากขึ้น โดยโครงสร้างทางการเมืองที่เปลี่ยนมาสู่การเมืองของระบอบประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญในความสำเร็จของขบวนการเคลื่อนไหว ขณะเดียวกัน การศึกษานี้ยังพบว่าโครงสร้างของโอกาสทางการเมืองยังเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดยุทธวิธี การรวมกลุ่ม และการสร้างเครือข่ายเพื่อการเคลื่อนไหวของขบวนการอีกด้วย

งานศึกษาเรื่อง *ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน: ศึกษากรณีกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานี*¹³⁶ โดย วิเชียร บุราณรักษ์ (2552) ได้ประยุกต์แนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมืองเพื่อศึกษาขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ปัจจัยที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของขบวนการ พัฒนาการ การดำเนินการ และการร่วมมือกับเครือข่ายพันธมิตร 2) แนวทางการเคลื่อนไหวของขบวนการและการตอบโต้กับกลุ่มเป้าหมาย และ 3) วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของขบวนการเคลื่อนไหว ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของขบวนการจาก

¹³⁵ เอกพล เสียงดั่ง, *ผลสะท้อนของการต่อสู้ของขบวนการคนจนและคนด้อยอำนาจในสังคมไทย ตั้งแต่ปี 2531 – 2549*.

¹³⁶ วิเชียร บุราณรักษ์, *ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน ศึกษากรณีกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานี*, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2552).

ปัจจัยด้านปัญหาเชิงโครงสร้าง ได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากโครงการของรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยขบวนการเคลื่อนไหวพัฒนาขึ้นมาจากความร่วมมือของเครือข่ายพันธมิตรของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดอุดรธานี ขณะที่ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลว แบ่งเป็น 2 ด้านคือ ปัจจัยภายใน ได้แก่ วัฒนธรรมชุมชนระดมทรัพยากร และปัจจัยภายนอก ได้แก่ โครงสร้างทางการเมืองของฝ่ายต่อต้านขบวนการ เช่น 1) สถานการณ์ทางการเมืองแบบเปิด โดยระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการสร้างพรรคการเมืองที่เข้มแข็งนำไปสู่การปิดกั้นกระบวนการทางการเมืองอื่นๆ 2) ปัญหาโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย 3) ประชาธิปไตยแบบตัวแทนทำให้ผู้แทนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวอย่างเพียงพอ 4) ฝ่ายต่อต้านขบวนการเคลื่อนไหวมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา และ 5) สื่อมวลชนมีการตอบรับในระดับเคยและจำกัดการเผยแพร่ข้อมูลเพียงสื่อท้องถิ่นเท่านั้น

เป็นที่น่าสนใจว่า แม้วางานทั้งสองชิ้นนี้จะประยุกต์แนวคิดเรื่องโครงสร้างโอกาสทางการเมืองในการวิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม แต่งานของเอกพล เสียงดัง เสนอว่า โครงสร้างทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นปัจจัยเชิงบวกต่อขบวนการเคลื่อนไหวของคนจนและคนด้อยโอกาส ขณะที่การศึกษาของวิเชียร บุราณรักษ์ สรุปว่า โครงสร้างทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอาจส่งผลบั่นทอนโอกาสของการสร้างความเข้มแข็งของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมได้ โดยเฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่ระบบการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเน้นการสร้างพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งสูง

ขณะที่งานศึกษาเรื่อง *ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรณีศึกษาการออกโฉนดชุมชนบ้านโป่ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่*¹³⁷ โดยสายฝน เปี้ยวงษ์ (2550) พยายามทำความเข้าใจสาเหตุของการเคลื่อนไหวภาคประชาชนเพื่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบชุมชนหรือเป็นเจ้าของร่วมกัน และผลการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนต่อการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน จากการศึกษาพบว่า การกำหนดยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการเกิดจากการทำกิจกรรมร่วมกับกลุ่มแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ และการทำงานกับนักพัฒนาเอกชนซึ่งแสดงบทบาทสำคัญในฐานะพี่เลี้ยง ยุทธวิธีหลักที่ใช้ในการเคลื่อนไหว ประกอบด้วย การยึดครองทำประโยชน์ในที่ดินที่ว่างเปล่าโดยกลุ่มปฏิรูปที่ดินบ้านโป่ง การชุมนุม การขยายเครือข่ายพันธมิตร ขณะที่ยุทธศาสตร์เสริมที่ใช้ ได้แก่ การสร้างกระบวนการพึ่งตนเอง การดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม ขบวนการเคลื่อนไหวต้องเผชิญกับปัญหาการระดมทรัพยากรบางอย่าง เช่น การไม่สามารถควบคุมสมาชิกได้ และปัญหาความไม่สม่ำเสมอของการทำกิจกรรม

¹³⁷ สายฝน เปี้ยวงษ์, *ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนเพื่อกรรมสิทธิ์ในที่ดิน: การศึกษาการออกโฉนดชุมชนบ้านโป่ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่*, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550).

งานเรื่อง *ปฏิบัติการอารยะขัดขืนของขบวนการต่อต้านเขื่อนราษีไศล*¹³⁸ โดย ไอยรา สังฆะ (2553) ศึกษาลักษณะสำคัญของปฏิบัติการอารยะขัดขืนของชาวบ้านกลุ่มสมัชชาคนจน กรณีเขื่อนราษีไศล และผลกระทบของปฏิบัติการอารยะขัดขืนที่มีต่อกระบวนการทางนโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและระบบนิเวศป่าทาม ผลการศึกษาพบว่า ปฏิบัติการอารยะขัดขืนของชาวบ้านกลุ่มสมัชชาคนจนกรณีเขื่อนราษีไศล มีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่มีอยู่ภายใต้กรอบสันติวิธี โดยไปละเมิดต่อกฎหมายบางประการ ดำเนินการอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ และชาวบ้านก็ยอมรับโทษตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังพบว่า การแสดงออกซึ่งการขัดขืน/ไม่เชื่อฟังเริ่มต้นขึ้นด้วยการฉีกตัวออกจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเดิมก่อนที่จะแสดงออกผ่านการละเมิดกฎหมาย ทั้งนี้รากเหง้าแนวคิดอารยะขัดขืนมีสาเหตุมาจากโครงการราษีไศลได้ไปกระทบต่อวัฒนธรรมและจารีต ประเพณีของชุมชน การที่ชาวบ้านได้รับอิทธิพลจากนักพัฒนาเอกชน และได้รับแรงบีบบังคับจากบริษัททางสังคม/การเมืองในขณะนั้น

ขณะที่การศึกษาเรื่องผลสะท้อนของปฏิบัติการอารยะขัดขืน พบว่า ในระยะแรกเริ่ม (พ.ศ. 2543) ปฏิบัติการได้ส่งผลสะท้อนโดยการเปิดช่องทางให้ขบวนการสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองปกติ และมีอำนาจในการต่อรองทางการเมือง ส่งผลให้รัฐยอมรับข้อเรียกร้องและมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 แต่เนื้อหาสาระเชิงนโยบายไม่มีการเปลี่ยนแปลงในทันที ส่งผลสะท้อนในระยะถัดมา (พ.ศ. 2544-2553) ได้ส่งผลต่อการยกระดับข้อเรียกร้องของขบวนการ แต่มติคณะรัฐมนตรีกลายเป็นข้อผูกมัดที่ทำให้การเรียกร้องต้องประสบความล้มเหลว ต่อมาขบวนการจึงสามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อระบบราชการได้ โดยพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระเชิงนโยบายเพื่อให้รัฐสนับสนุนนโยบายทางเลือกของชุมชน

งานวิจัยของกรองกาญจน์ การเนตร (2557) เรื่อง *วาทกรรมของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีขบวนการคัดค้านโครงการท่าเรือ อำเภотаศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช*¹³⁹ เป็นการทำความเข้าใจขบวนการคัดค้านโครงการท่าเรือในอำเภотаศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ทั้งในด้านการประกอบสร้างของขบวนการ และวาทกรรมและปฏิบัติการทางวาทกรรมที่ขบวนการใช้ในแง่ของวิธีการศึกษาทางวาทกรรมและปฏิบัติการทางวาทกรรมของขบวนการ โดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับโครงการท่าเรือและขบวนการคัดค้าน รวมไปถึงการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้องกับขบวนการ ในส่วนของแนวคิดโครงสร้างระดมทรัพยากร การศึกษาพบว่า

¹³⁸ ไอยรา สังฆะ, *ปฏิบัติการอารยะขัดขืนของขบวนการต่อต้านเขื่อนราษีไศล*, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553).

¹³⁹ กรองกาญจน์ การเนตร, *วาทกรรมของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีขบวนการคัดค้านโครงการท่าเรือ อำเภотаศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช*, (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557).

ขบวนการเริ่มต้นจากปัญญาชนท้องถิ่นเชื่อมโยงกับปัญญาชนอิสระ กลุ่มประมงพื้นบ้านและพื้นที่ใกล้เคียง ผู้นำการเมืองท้องถิ่น รวมถึงเครือข่ายพันธมิตรทั้งในพื้นที่ใกล้และห่างไกลที่มีความวิตกกังวลเรื่องผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการ เป็นที่น่าสนใจว่า ขบวนการมีจำนวนสมาชิกและได้รับการสนับสนุนมากขึ้นหลังจากขบวนการยึดโยงกับขบวนการต่อต้านโรงงานไฟฟ้าถ่านหินในพื้นที่ใกล้เคียง ทำให้ขบวนการได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางและมีพลังในการเคลื่อนไหวมากขึ้น

งานเรื่อง **ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อสิทธิชุมชน: ศึกษากรณีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียง**¹⁴⁰ โดย นราพร อินทร์แดนดร (2555) โดยมีเป้าหมายเพื่อศึกษาเป้าหมาย พัฒนาการ องค์ประกอบ โครงสร้างการบริหาร ประเด็นและรูปแบบการเคลื่อนไหว รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการเคลื่อนไหวของเครือข่ายภาคประชาชนภาคตะวันออกเฉียง ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างผลกระทบต่อชุมชน ทำให้ประชาชนหลากหลายอาชีพรวมกลุ่มกันเป็น “เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียง” เคลื่อนไหวเรียกร้องให้ได้รับสิทธิชุมชนในการใช้ชีวิตในสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตและคุณภาพชีวิตที่ดี กลุ่มนี้มีรูปแบบการเคลื่อนไหวที่หลากหลาย เช่น การยื่นหนังสือ การชุมนุม การฟ้องศาล ฯลฯ ส่วนอุปสรรคคือผลกระทบเรื่องหน้าที่การงาน ความหวังใต้อสมาชิกครอบครัว ละการถูกคุกคาม รวมไปถึงความเปลี่ยนแปลงด้านอาชีพทำให้ประชาชนสวดการพึ่งพาธรรมชาติ ก็ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวเช่นเดียวกัน

นอกเหนือจากการประยุกต์แนวคิดเรื่องโครงสร้างโอกาสทางการเมืองและทฤษฎีโครงสร้างระดมทรัพยากรแล้ว การศึกษาเรื่องขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมยังให้ความสำคัญกับกระบวนการกำหนดกรอบโครงสร้างความคิดร่วมกันในฐานะยุทธศาสตร์ด้านจิตสำนึกของกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่มุ่งกำหนดความรู้ความเข้าใจร่วมกันต่อโลกและต่อตัวขบวนการเอง อันนำไปสู่การสร้างความชอบธรรมและกระตุ้นให้เกิดการกระทำร่วม¹⁴¹ โดยมีงานเขียนที่ใช้แนวทางการวิเคราะห์เช่นนี้ในการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวอยู่จำนวนหนึ่ง

บทความของสามชาย ศรีสันต์ (2552) จากงานวิจัยเรื่อง **ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบวนเกษตร: การสร้างอัตลักษณ์เพื่อต่อสู้กับความยากจน**¹⁴² ศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวของ

¹⁴⁰ นราพร อินทร์แดนดร, *ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อสิทธิมนุษยชน: ศึกษากรณีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงในจังหวัดระยอง*, (ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต (ชนบทศึกษาและการพัฒนา) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).

¹⁴¹ อธิพล โคตมี และกรพินธุ์ พัวพันสวัสดิ์, “ภาษาของผู้ต่อต้านหลังการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557,” *วารสารชุมชนทางอินโดจีน มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 4, 7 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558), น. 594”

¹⁴² สามชาย ศรีสันต์, “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบวนเกษตร: การสร้างอัตลักษณ์เพื่อต่อสู้กับความยากจน,” *ไทยคดีศึกษา*, 6,2 (เมษายน-กันยายน. 2552).

เกษตรกรไทยในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งมักได้รับการตอบโต้เชิงลบจากภาครัฐ มีการตรวจสอบประวัติ จับกุมดำเนินคดี ตลอดจนขู่และลอบสังหาร ตรงกันข้ามกับการเคลื่อนไหวของขบวนการ “วนเกษตร” ที่สามารถผลักดันข้อเรียกร้องให้ยอมรับได้ และได้รับการยอมรับนับรวม (inclusion) เข้าเป็นส่วนหนึ่งในฐานะพันธมิตรของรัฐ งานชิ้นนี้ศึกษาผ่านกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดกรอบความคิดร่วมกันของขบวนการเคลื่อนไหววนเกษตร โดยพบว่าขบวนการสร้างอัตลักษณ์ขึ้นจากความบกพร่องอ่อนแอของวิธีการผลิตแบบทุนนิยม ทำหน้าที่ทดแทนส่วนที่ขาดหายไปในสังคม และการใช้เมืองแบบเชื่อมประสานทำงานร่วมมือได้กับทุกฝ่าย เชื่อมต่อความคิดเข้ากับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และใช้เวทีการเจรจาในฐานะองค์กรที่ถูกละเลยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐผลักดันนโยบายไปสู่การเปลี่ยนแปลง

งานวิจัยของวารุณี ณ นคร (2554) เรื่อง *ยุทธศาสตร์การสร้างพลังผ่านพื้นที่สื่อของขบวนการทางสังคมในประเทศไทย*¹⁴³ ซึ่งศึกษายุทธศาสตร์การใช้พื้นที่สื่อของขบวนการทางสังคมในประเทศไทยเพื่อสร้างพลังให้แก่ขบวนการทางสังคม โดยศึกษาจาก 3 กรณี คือ สมาชิกสหกรณ์การเข้าซื้อที่ดินตำบลคลองโยง จังหวัดนครปฐม สมัชชาคนจนกรณีเขื่อนราษีไศล และเครือข่ายรักษทะเลและสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาพบว่า ขบวนการทางสังคมไทยสร้างพลังผ่านพื้นที่สื่อ โดยใช้ยุทธวิธีหลักในการจัดกระทำสื่อด้วยตนเอง เพื่อให้ประเด็นปัญหาและข้อเรียกร้องของตนมีความโดดเด่นและเข้าสู่ความสนใจของสังคมในวงกว้าง คือ การสร้างกรอบโครงประเด็นปัญหา ประกอบด้วย การสร้างกรอบโครงการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น การสร้างกรอบโครงแนวทางการแก้ปัญหา และการสร้างกรอบโครงการจูงใจ โดยขบวนการมีวัตถุประสงค์เพื่อสื่อสารให้ผู้กำหนดนโยบายได้รับรู้ผ่านพื้นที่สาธารณะ โดยอาศัยการระดมความรู้สึกร่วมหรือความเห็นอกเห็นใจจากสาธารณชน และให้ร่วมเป็นสักขีพยานในการเคลื่อนไหวผ่านลักษณะร้องเรียน การทวงถามการแก้ไขปัญหา ตรวจสอบ และเรียกร้องให้ภาครัฐมีการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง

งานของสุภีร์ สมอนา (2556) เรื่อง *ขบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านเหมืองแร่อีสาน*¹⁴⁴ ศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านเหมืองแร่ทองคำในจังหวัดเลย โดยเสนอว่าขบวนการได้สร้างกรอบการกระทำร่วมขึ้นด้วยการระบุปัญหาความเดือดร้อน การกำหนดทางเลือกหรือทางออกให้กับชาวบ้าน และระดมการเข้าร่วมสนับสนุนด้วยคำกระตุ้นจูงใจโดยกรอบการกระทำร่วมที่ขบวนการสร้างขึ้นนั้นได้ปฏิบัติการณ์ผ่าน “การจัดกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาจิตสำนึก” เช่น การสร้างกรอบการจูงใจ

¹⁴³ วารุณี ณ นคร, *ยุทธศาสตร์การสร้างพลังผ่านพื้นที่สื่อของขบวนการทางสังคมในประเทศไทย*, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

¹⁴⁴ สุภีร์ สมอนา, *ขบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านเหมืองแร่ในภาคอีสาน*, (ศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา) มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2556).

ให้เกิดการเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวนั้น ด้วยการนำถ้อยคำกระตุ้น ได้แก่ “หายนะภัยของเหมืองแร่” และ “ผลกระทบที่รุนแรง” มาเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตของชาวบ้านในพื้นที่ พร้อมกับชูประเด็น “วิถีวัฒนธรรมชุมชน” นอกจากนี้ ขบวนการยังได้นำเสนอประเด็นปัญหา “ความไม่เป็นธรรม” เป็นประเด็นหลักของกรอบการกระทำร่วมหรือกรอบการต่อสู้คือ ความไม่เป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรแร่โดยรัฐ แต่นอกเหนือจากที่ได้รับประเด็นปัญหาไว้ตามทฤษฎี การศึกษาครั้งนี้ได้ค้นพบว่า ขบวนการยังได้ระบุสิ่งที่เป็นประเด็นปัญหานอกเหนือจาก “ความไม่เป็นธรรม” ได้แก่ นโยบายการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและชุมชน และปัญหาการสมคบคิดร่วมมือกันระหว่างรัฐกับทุน

2.4.2 โฉนดชุมชน

ในช่วงปลายทศวรรษ 2540 กลุ่มชาวบ้านที่รวมตัวเป็นเครือข่ายเคลื่อนไหวเรียกร้องการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินโดยวิธีการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชน ซึ่งได้รับการตอบรับโดยพรรคประชาธิปัตย์ และเมื่อพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล จึงได้มีการบรรจุแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีความคืบหน้าในระดับที่มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แม้ว่าผลลัพธ์ของการดำเนินการโดยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลต่อมาภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทยจะยังห่างไกลจากความสำเร็จหากพิจารณาจากข้อเรียกร้องของเครือข่ายชาวบ้านก็ตาม

งานศึกษาเรื่อง *การศึกษาเรื่องแนวทางการจัดการทรัพยากรร่วม (ที่ดิน) ในรูปแบบ "โฉนดชุมชน" เพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรม*¹⁴⁵ ของบัณฑิต สุนทรวิกรานต์ (2559) มุ่งศึกษาการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปสู่การปฏิบัติ และดูผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และศึกษาการจัดการทรัพยากรร่วม (ที่ดิน) ของชุมชนเกษตรกรคลองโยง ซึ่งเป็นพื้นที่นำร่องโฉนดชุมชนในจังหวัดนครปฐม จากการศึกษาในด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติพบว่า ไม่มีความคืบหน้ามากนักเนื่องจากรัฐบาลไม่ค่อยให้การสนับสนุนและสื่อสารนโยบายผิดพลาด ส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุดในกระบวนการพิจารณาอนุญาตเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนคือขั้นตอนของการขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน เพราะสำนักงานโฉนดชุมชนซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ต้องดำเนินการภายใต้สภาพบังคับทางกฎหมาย (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553) ที่มีสถานะด้อยกว่าหน่วยงานดูแลรับผิดชอบที่ดิน ส่งผลให้ไม่สามารถใช้สภาพบังคับทางกฎหมายที่มีอยู่เพื่อบังคับขอใช้ที่ดินได้ ทำให้ต้องอาศัยกระบวนการขอความร่วมมือในการ

¹⁴⁵ บัณฑิต สุนทรวิกรานต์, “การศึกษาเรื่องแนวทางการจัดการทรัพยากรร่วม (ที่ดิน) ในรูปแบบ "โฉนดชุมชน" เพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรม,” *วารสารศิลปศาสตร์ปริทัศน์*, 11, 21 (มกราคม- มิถุนายน 2559), น. 78-90.

ขอใช้พื้นที่จากหน่วยงานรับผิดชอบที่ดินเหล่านั้นเพื่อดำเนินการโฉนดชุมชน แต่หน่วยงานรับผิดชอบที่ดินมักบ่ายเบี่ยงและไม่อนุญาตให้ใช้พื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นผลมาจากการสื่อสารนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาล ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรับผิดชอบเกิดทัศนคติในแง่ลบและไม่ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการปฏิบัติตามนโยบาย แต่ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะฐานคติเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรของผู้ปฏิบัติงานเอง ชุมชนที่ยื่นคำเนิงานโฉนดชุมชนจึงประสบปัญหาติดอยู่ในขั้นตอนของการใช้พื้นที่ ดังนั้น สำนักงานโฉนดชุมชนจึงทำได้เพียงแค่รับรองว่าชุมชนที่ยื่นเรื่องร้องขอคำเนิงานโฉนดชุมชนกับสำนักงานมีความเหมาะสมที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชนหรือไม่เท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่สามารถคุ้มครองสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนได้ อีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญคือกฎหมายโฉนดชุมชนไม่สามารถกำหนดให้ชุมชนมีสภาพเป็นนิติบุคคลและไม่สามารถรับรองกติกาสงชุมชนได้ ชุมชนจึงต้องแบกรับภาระทางการบริหารเพราะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ชุมชนไปยื่นขอจดทะเบียนให้ชุมชนมีสภาพเป็นนิติบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ สหกรณ์ สมาคม มูลนิธิ วิสาหกิจชุมชน ฯลฯ

การพิจารณาด้านสมรรถนะของสำนักงานโฉนดชุมชนพบว่า หน่วยงานเผชิญกับปัญหาความขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ เนื่องจากสำนักงานโฉนดชุมชนไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงทำให้ไม่ได้โครงสร้างกรอบอัตรากำลังและงบประมาณของตนเอง แต่ต้องอาศัยการเกลี้ยอัตรากำลังและงบประมาณจากสำนักนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่เพียงพอของทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดูแลชุมชนที่อยู่ในความรับผิดชอบกว่า 400 ชุมชน ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ในการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปสู่การปฏิบัติอยู่ในระดับต่ำ ระดับผลสัมฤทธิ์ที่ต่ำเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่าในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2554-2557 มีเพียง 3 ชุมชนเท่านั้นที่ได้รับการอนุญาตให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน ขณะที่การพิจารณาในส่วนของชุมชน งานวิจัยพบว่าชุมชนไม่สามารถเชื่อมเศรษฐกิจภายในและภายนอกเข้าด้วยกัน ทั้งนี้หากชุมชนที่จัดการทรัพยากรร่วมไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชุมชนได้ จะเกิดความเสี่ยงต่อการจัดการทรัพยากรของชุมชนได้ในอนาคต และอาจทำให้ไม่สามารถรักษาพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างยั่งยืน

งานศึกษาของธันภัทร โคตรสิงห์ (2556) เรื่อง *การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ*¹⁴⁶ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนและเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดและชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าซางจำกัดได้รับโฉนดชุมชน การศึกษาพบว่ากระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติสามารถแบ่งได้เป็น 5 ขั้นตอนหลัก ประกอบด้วย 1) การกำหนดผู้รับผิดชอบ

¹⁴⁶ ธันภัทร โคตรสิงห์, *การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ*, (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารการพัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556).

นโยบาย 2) การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ 3) การสร้างการยอมรับในนโยบาย 4) การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉมชุมชน และ 5) การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ขณะที่เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉมชุมชน แบ่งออกเป็น 6 ด้าน 19 เงื่อนไข ประกอบด้วย

- 1) ด้านเนื้อหาของสาระของนโยบาย มี 2 เงื่อนไข ได้แก่ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย และความชัดเจนในเนื้อหาของสาระของนโยบาย
- 2) ด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มี 2 เงื่อนไข ได้แก่ โครงสร้างในการดำเนินงานนโยบายโฉมชุมชน และทรัพยากรในการดำเนินงานนโยบายโฉมชุมชน
- 3) ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน มี 3 เงื่อนไข ได้แก่ กฎระเบียบกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทักษะคติผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือในการดำเนินงานโฉมชุมชนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) ด้านพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มี 4 เงื่อนไข ได้แก่ การยอมปฏิบัติตามนโยบาย การหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติ การถ่วงเวลา และการยึดถือกฎหมายแบบกอดคัมภีร์
- 5) ด้านการเมืองและระบบราชการ มี 5 เงื่อนไข ได้แก่ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบาย ระบบราชการและกระบวนการทางกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล อำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ และสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง และ
- 6) ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย มี 3 เงื่อนไข ได้แก่ ประเภทและลักษณะที่ดินของชุมชน ความพร้อมของชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชน

ส่วนเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉมชุมชน พบว่ามี 5 เงื่อนไข ได้แก่ 1) การต่อสู้ที่ยาวนานเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของชุมชน 2) การมีสมาชิกในชุมชนที่เข้มแข็ง 3) การเข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย 4) การมีหน่วยงานรองรับสิทธิ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย และ 5) การหนุนช่วยจากนักวิชาการ และจากการศึกษา ผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้นโยบายโฉมชุมชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังนี้

- 1) การสร้างความชัดเจนในนโยบายโดยการจำกัดขอบเขตของกลุ่มเป้าหมายและการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงาน
- 2) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน
- 3) การจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายโฉมชุมชนโดยตรง
- 4) การกำหนดกฎหมายขึ้นมารองรับการนำนโยบายโฉมชุมชนไปปฏิบัติ และ

5) การสร้างแรงจูงใจในการทำงานและการสร้างความผูกพันในเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเมืองทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยของเพ็ญศักดิ์ จะเรียมพันธ์ (2555) เรื่อง *การเมืองของการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน*¹⁴⁷ มุ่งศึกษาที่มาและขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า นโยบายโฉนดชุมชนเริ่มต้นจากการผลักดันของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ซึ่งเป็นการรวมตัวออกมาเคลื่อนไหวของเครือข่ายของผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดิน โดยได้พยายามเรียกร้องและผลักดันรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินในลักษณะของโฉนดชุมชนในเชิงนโยบายสาธารณะ แต่ไม่ได้รับความสนใจมากนักจากรัฐบาลที่ผ่านมาในอดีต จนกระทั่งได้รับการตอบรับข้อเสนอจากพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาลในขณะนั้น โดยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้มีการบรรจุนโยบายโฉนดชุมชนในการแถลงนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งการแถลงนโยบายดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน จากนั้นในเดือนมีนาคม จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลและ คปท. เพื่อจัดทำนโยบายดังกล่าวจนได้ผลลัพธ์ออกมาในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 นอกจากนี้ข้อเสนอและการขับเคลื่อนเรื่องโฉนดชุมชนแล้ว คปท. ยังได้มีการผลักดันนโยบายสาธารณะที่สำคัญอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย ประกอบด้วย การจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน และการเรียกร้องให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าอย่างจริงจัง พร้อมกับการเสนอของให้รัฐชื้อและยุติการจับกุมชาวบ้านในปัญหาพื้นที่ทับซ้อน งานชิ้นนี้อธิบายความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบายระหว่างตัวแสดงหลักในนโยบายคือ คปท. พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะรัฐบาล และข้าราชการประจำที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง ภายใต้บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ-สังคม โดยตัวแสดงทั้งสามฝ่ายมีความสัมพันธ์ทั้งในลักษณะของการเจรจาต่อรอง การกดดัน การประนีประนอม และการประสานประโยชน์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายทั้งสามฝ่าย

ส่วนงานของปิยะนาถ วชิรบัณฑิต (2554) เรื่อง *การสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล: กรณีศึกษาชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม*¹⁴⁸ เป็น

¹⁴⁷ เพ็ญศักดิ์ จะเรียมพันธ์, *การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน*, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555).

¹⁴⁸ ปิยะนาถ วชิรบัณฑิต, *การสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล: กรณีศึกษาชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม*, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตสาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

การศึกษากระบวนการที่ทำให้ชุมชนคลองโยงได้มาซึ่งโฉนดชุมชนเป็นแห่งแรกของประเทศไทย เหตุผลที่สมาชิกในชุมชนเลือกถือครองโฉนดชุมชนแทนการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล อีกทั้งประเมินปัจจัยที่นำไปสู่ฉันทามติในการเลือกถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชน ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ทำให้ชุมชนที่ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชนได้รับการพิจารณาให้ได้รับโฉนดชุมชนมากกว่าที่ดินของรัฐที่มีการเรียกร้องมากกว่า 400 ชุมชน เพราะชุมชนคลองโยงไม่มีความขัดแย้งมากนัก ไม่ต้องการงบประมาณสนับสนุน ซึ่งต่างจากกรณีอื่น ๆ นอกจากนี้ชุมชนแห่งนี้ยังมีความเป็นมาที่ชัดเจน มีรูปธรรมชัดเจนคือเป็นชุมชนเกษตรกรรม และรัฐบาลต้องการใช้ชุมชนคลองโยงเป็นสื่อประชาสัมพันธ์ โยบายว่าสามารถทำได้จริงเป็นรูปธรรม แม้ว่ากรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนจะมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ไม่สามารถขายที่ดินได้ ไม่สามารถนำที่ดินไปเป็นหลักประกันเพื่อกู้ยืมกับสถาบันการเงิน ต้องตกทอดให้ลูกหลานเท่านั้น แต่ชุมชนคลองโยงก็ยืนหยัดที่จะเคลื่อนไหวและเรียกร้องเพื่อให้ได้สิทธิดังกล่าวมา จนท้ายที่สุดก็สามารถตัดสินใจร่วมกันผ่านกระบวนการเรียนรู้และก้าวข้ามการแสวงหาดีด้วยเสียงข้างมาก แสดงให้เห็นถึงจุดยืนที่ชัดเจนของชุมชนที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนขึ้นในชุมชนคลองโยง

2.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัยนี้เริ่มต้นจากทัศนะว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นกิจกรรมที่มีความสลับซับซ้อน และเป็นผลของปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ทั้งบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม-วัฒนธรรม และปัจจัยเชิงองค์กร รวมถึงกลยุทธ์ที่มีพลวัต โดยประยุกต์แนวคิดทฤษฎีของการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเป็นกรอบการศึกษาดังนี้

(1) ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ปรากฏในรูปของการรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรโดยรัฐ การใช้การจัดการที่ดินโดยระบบกรรมสิทธิ์เอกชน และนโยบายเกษตรกรรมของรัฐ ส่งผลให้เกิดปัญหาการสูญเสียที่ดินและการกระจุกตัวของที่ดินในมือนายทุนจำนวนน้อย ความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะโอกาสการเข้าถึงที่ดินทำกิน ส่งผลให้เกิดความคับข้องใจ (grievance) และความไม่พอใจ (discontent)

(2) ความคับข้องใจและความไม่พอใจ ซึ่งเป็นปัจจัยเชิงจิตวิทยาสังคม เป็นองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยคงที่ (constant) ที่จำเป็นแต่ไม่เพียงพอ (necessary but insufficient) ที่จะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวได้หากขาดปัจจัยอื่นที่สำคัญ นั่นคือ โครงสร้างโอกาสทางการเมือง องค์กรที่มีความเข้มแข็ง และกรอบโครงสร้างความคิดร่วมที่จะเชื่อมโยงสมาชิกขององค์กรเข้าด้วยกัน

(3) บริบททางเศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรม ที่ดำรงสภาพความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยหล่อเลี้ยงความคับข้องใจและความไม่พอใจ ขณะที่บริบททางการเมืองมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อโอกาสทางการเมือง

(4) การเลือกใช้ยุทธวิธี/กลยุทธ์ขององค์กรและเครือข่ายที่ดำเนินการเคลื่อนไหวมีลักษณะเป็นพลวัต กล่าวคือ อาจมีการใช้ยุทธวิธีแบบช่องทางปกติ (conventional tactic) ยุทธวิธีแบบต่อต้านขัดขวางการเมืองปกติ (disruptive tactic) หรือผสมผสานทั้งสองรูปแบบ รวมทั้งการใช้ยุทธวิธีแสวงหาระบบสนับสนุนจากสังคมด้วยการนำเสนอข้อเสนองานแก้ปัญหาแบบใหม่

(5) ผลที่เกิดขึ้นตามมาอาจพิจารณาได้จากทั้งผลลัพธ์ของการเคลื่อนไหวที่เป็นรูปธรรมตามข้อเรียกร้อง และผลลัพธ์อื่นๆ ที่เป็นผลพลอยได้ (by-product) ที่เป็นประโยชน์จากการเคลื่อนไหว

