

ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

## โหนดชุมชน

สกลฤกษ์ จันทรี่พุ่ม



ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

โฉมดชุมชน

สกลฤทธิ จันทรพุ่ม

## โฉนดชุมชน

สกลฤทธิ จันทรพุ่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

สกลฤทธิ จันทรพุ่ม.

การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย : โฉนดชุมชน.--

กรุงเทพฯ : เปนไท, 2556.

64 หน้า.

1. โฉนด. 2. การถือครองที่ดิน--กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ.

I. ชื่อเรื่อง.

346.0438

ISBN 978-616-329-014-4

**ที่ปรึกษา:** สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ยุวดี คาดการณ์ไกล

**บรรณาธิการสำนักพิมพ์:** อธิคม คุณาวุฒิ

**บรรณาธิการเล่ม:** อาทิตย์ เคนมี

**บรรณาธิการศิลปกรรม:** ณขวัญ ศรีอรุณทัย

**ออกแบบปก:** จันจิรา แก้วตา

**พิสูจน์อักษร:** ศิริบุญ วงษ์ชื่น

**บรรณาธิการโครงการ:** ปกป้อง จันวิทย์

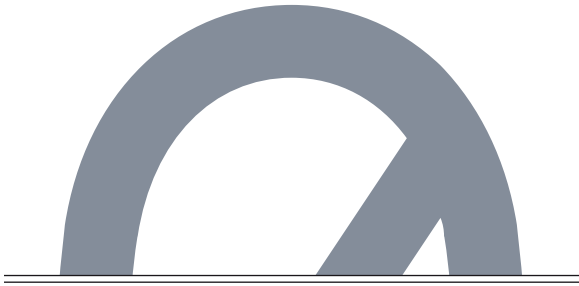
**กองบรรณาธิการโครงการ:** สกลฤทธิ จันทรพุ่ม

ภัทชา ด้วงกลัด ตะวัน มานะกุล

หนังสือชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ  
การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย  
โดยคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป  
คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

**จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย**

สำนักงานปฏิรูป (สปร.) 126/146 ชั้น 4 อาคาร 10 ชั้น  
สถาบันบวรศาสตร์คุณธรรม ซอยติวานนท์ 14 ถนนติวานนท์  
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000  
โทรศัพท์ 0 2965 9531-3 โทรสาร 0 2965 9534  
[www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)  
[www.v-reform.org](http://www.v-reform.org)



บทนำ



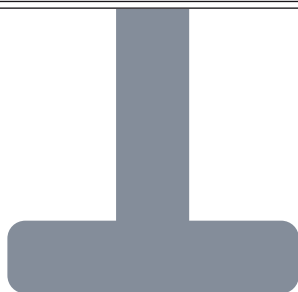
โฉนดชุมชนกลายเป็นคำพูดติดปากที่มักถูกกล่าวอ้างถึงในระยะไม่กี่เดือนที่ผ่านมา<sup>1</sup> ว่าเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ปัญหาการจัดการที่ดินในประเทศไทย และถือเป็นนโยบายที่จับต้องได้ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หลังจากที่มีการประกาศให้มีโฉนดชุมชนแห่งแรกในประเทศไทยขึ้น โฉนดชุมชนคืออะไร แตกต่างจากโฉนดทั่วไปอย่างไร มีที่มาและพัฒนาการอย่างไร ประเทศต่างๆ มีโฉนดชุมชนหรือไม่อย่างไร บทความชิ้นนี้พยายามตอบคำถามเหล่านี้

---

1 บทความชิ้นนี้เขียนขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2554



ความซับซ้อนของปัญหาที่ดิน  
ในประเทศไทย



ปัญหาที่ดินและการจัดการทรัพยากรในบริบทของประเทศไทยมีพัฒนาการของความเป็นมา และสภาพปัญหาที่ซับซ้อน ทั้งในเรื่องของการกระจุกตัวของที่ดินโดยขาดมาตรการทางภาษีที่จะลดการถือครอง ความอ่อนแอในการออกเอกสารสิทธิ์ การบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม โครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินและชุมชน นโยบายระดับชาติของรัฐบาลและของระดับกระทรวงไม่สอดคล้องกัน รวมไปถึงประชาชนกว่า 1.15 ล้านรายที่อาศัยและทำกินในพื้นที่ 21 ล้านไร่ของรัฐ นอกจากปัญหาเหล่านี้แล้ว สิ่งที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้คือ ประวัติศาสตร์ของการใช้ที่ดินในประเทศไทย กล่าวคือ ในยุคสมัยหนึ่งที่มีการเร่งรัดการผลิตพืชเชิงพาณิชย์เพื่อการส่งออกนั้น การบุกเบิกถางป่าถางพงเพื่อทำการเกษตรถือเป็นเรื่องที่รัฐให้การสนับสนุน เพราะจะทำให้ได้ปริมาณผลผลิตทางการเกษตรเพื่อส่งออกเพิ่มมากขึ้น หรือในช่วงของความขัดแย้งทางความคิด เช่น ช่วงทศวรรษที่ 2520 ที่มีปัญหาการเมืองเรื่องคอมมิวนิสต์นั้น รัฐจะใช้การตัดถนนเข้าไปในป่า รวมถึงเอาชุมชนเข้าไปอยู่ในพื้นที่ป่าเพื่อเป็นกันชนและต่อต้านคอมมิวนิสต์ไปในตัว (เจิมศักดิ์, 2535)

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ทรัพยากรป่าไม้ลดลงอย่างมาก ก่อให้เกิดกระแสการอนุรักษ์ป่าไม้ขึ้น มีการออกกฎหมายและประกาศเขตพื้นที่ป่า แต่การขาดการตรวจสอบพื้นที่อย่างละเอียดทำให้เกิดปัญหาพื้นที่ป่าทับซ้อนกับพื้นที่



อยู่อาศัยและทำกินของชาวบ้านกับชุมชน (ทั้งที่อยู่โดยดั้งเดิม และรัฐสนับสนุนให้เข้าไปอยู่ใหม่) ทำให้เกิดวาทกรรมที่ว่า 'คนบุกรุกป่า' เกิดการจับกุมฟ้องร้องชาวบ้านทั้งทางคดีอาญา และคดีแพ่งเป็นจำนวนมาก อีกทั้งแนวคิดเรื่อง กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property) ที่เชื่อว่า กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากที่สุดอันเกิดจากแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ ซึ่งทำให้กรอบแนวคิดเรื่องที่ดินแต่เดิมที่เน้นสิทธิการใช้ประโยชน์ (Use Value) มาสู่สิทธิในการครอบครองก่อให้เกิดมูลค่าในการแลกเปลี่ยน (Exchange Value) ขึ้น เกิดการเก็งกำไรในที่ดิน และสร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกรในการขายที่ดินของตนแลกกับมูลค่าของที่ดินที่เพิ่มมากขึ้น ยังมิรวมกับการขาดการสนับสนุนทางด้านการพัฒนาผลิตผล โดยใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการผลิต (Agricultural Reform) อีกทั้งระบบชลประทานก็ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทางการเกษตร ทั้งยังขาดเครื่องมือในการป้องกันนายทุนต่างชาติที่มากว่านซื้อที่ดินผ่านตัวแทน (Nominee) ยิ่งทำให้ที่ดินของเกษตรกรหลุดมือออกไปมากขึ้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นที่มาของความขัดแย้งเรื่องที่ดินในประเทศไทย

ในอดีตประเทศไทยมีความพยายามที่จะปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) อยู่ 3 ช่วงเวลาหลัก ๆ คือ<sup>2</sup>

---

2 อ้างอิงจาก วีรวัดน์ (2552)

1. สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ พยายามรวบรวมที่ดินและกระจายออกสู่ประชาชนอย่างเสมอภาค แต่ถูกคัดค้านจากกลุ่มขุนนางและเจ้านายที่ถือครองที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถดำเนินตามนโยบายที่ร่างขึ้นได้ (สมุดปกเหลือง)

2. สมัย จอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่มีการประกาศประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้จำกัดการถือครองที่ดิน โดยระบุว่า ที่ดินสำหรับเกษตรกรถือครองได้ไม่เกิน 50 ไร่ ส่วนที่ดินเพื่อการพาณิชย์และอยู่อาศัยถือครองได้ไม่เกิน 2 ไร่ แต่สุดท้าย กฎหมายฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2502 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มองว่า กฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินนั้นขัดกับหลักความเจริญก้าวหน้าของเศรษฐกิจของประเทศ

3. สมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่มีการประกาศให้มีสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 หรือที่รู้จักกันในนาม สปก. ที่ยังมีบทบาทในการจัดหาที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม สปก. มิได้โดนต่อต้านเหมือนการพยายามปฏิรูปที่ดินใน 2 ยุคสมัยข้างต้น เนื่องจาก ที่ดินที่นำมาปฏิรูปและแจกจ่ายให้กับเกษตรกรนั้นส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของทางราชการ โดยมีได้แต่จะต้องที่ดินของเอกชนเลย

## ตารางที่ 1: การถือครองที่ดินในประเทศไทย

ที่มา: ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 68 ง หน้า 57 วันที่

31 พฤษภาคม 2553

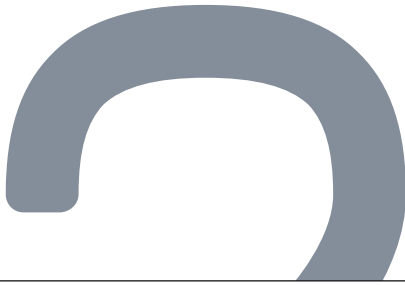
เนื้อที่	ประเภทเอกสารสิทธิ์					
	โฉนด		อ.ส.3ก.		อ.ส.3	
	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล
1 น้อยกว่า 1ไร่	12,683,564	735,850	1,189,203	61,027	206,988	15,416
2 1-4 ไร่	7,593,388	232,083	604,793	29,128	211,690	16,660
3 5-14 ไร่	3,441,301	117,510	393,145	18,193	209,857	9,053
4 15-49 ไร่	1,136,444	74,418	196,374	14,520	136,651	5,456
5 50-99 ไร่	34,351	6,297	7,703	1,147	12,814	1,113
6 100-499 ไร่	4,376	2,063	725	249	656	73
7 500-999 ไร่	121	100	34	21	28	3
8 ตั้งแต่ 1,000 ไร่	113	42	34	3	19	1

จะเห็นได้ว่าในมุมมองของปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจนั้น กลุ่มชนชั้นนำ (เพียงส่วนน้อย) ที่ถือครองที่ดินจำนวนมากในประเทศไทย มีอำนาจมากจนประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถผลักดันให้เกิดการปฏิรูปที่ดินได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลในตารางที่ 1 ที่พบว่า บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ถือครองที่ดินคิดเป็นจำนวน 29,404,798 ราย ถือครองที่ดินน้อยกว่า 50 ไร่ จำนวน 29,332,712 ราย มีที่ดินระหว่าง 50-999 ไร่ จำนวน 71,874

ราย และมีที่ดินมากกว่า 1,000 ไร่ จำนวน 212 ราย<sup>3</sup> อีกทั้งข้อมูลจากศูนย์อำนวยการต่อสู้เอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ในปี 2547 พบว่า มีผู้ไม่มีที่ดินทำกินจำนวน 889,022 ราย มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ จำนวน 517,263 ราย มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ 811,279 ราย และการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมแต่อย่างใด

---

3 ดังนั้น ถ้านำข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปที่ให้เก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าต่อผู้ถือครองที่ดินมากกว่า 50 ไร่ (คณะกรรมการปฏิรูปเสนอให้เก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าร้อยละ 5 ต่อผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรเกินกว่า 50 ไร่ แต่ในที่นี้ไม่ได้แยกกว่าเป็นที่ดินที่ถือครองเพื่อการเกษตรอย่างเดียว) มาใช้ จะกระทบประชาชนเพียง 72,086 ราย หรือกล่าวได้ว่ามีประชาชน (รวมนิติบุคคล) ไม่ถึง 73,000 ราย ที่ถือครองที่ดินมากกว่า 50 ไร่ในประเทศไทย



ทำไมต้องโฉนดชุมชน



จากปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินโดยอาศัย กลไกตลาด (Market-based Policy) และกลไกของรัฐ (Government Intervention) ที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อีกทั้งยังก่อให้เกิดการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน ความเหลื่อมล้ำในการใช้ทรัพยากร ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ทั้งโดยตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ) นำมาสู่แนวคิดการขอจัดการการใช้ที่ดินโดยชุมชน (Community-based Policy) โดยให้ภาครัฐยอมรับสิทธิของชุมชนในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งขอให้จัดทำในรูปแบบของชุมชนจัดการที่ดินตนเอง เช่น ที่บ้านต๋อม จังหวัดพะเยา บ้านม่อนปะไฮะ จังหวัดเชียงใหม่ บ้านสระพัง จังหวัดนครศรีธรรมราช (โหนดช้างดำ) เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่องโหนดชุมชน เป็นหนึ่งในแนวคิดเรื่องของสิทธิรวมหมู่ (Collective Right) ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (Natural Sustainable Management) ซึ่งต่างจากกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property) และกรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Property) แต่เดิมสิทธิรวมหมู่หรือสิทธิร่วมถูกตีความหมายไปในเชิงลบ หรือที่รู้จักโดยทั่วไปว่า The Tragedy of the Common ซึ่งหมายถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของส่วนรวมโดยขาดการดูแลรักษาเพื่อให้เกิดความยั่งยืน (Hardin, 1968) กล่าวคือ เมื่อพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล หรือกรรมสิทธิ์ของรัฐเป็นเจ้าของอย่างชัดเจน ก็จะไม่มีความสนใจหรือดูแล

หรือใช้สอยพื้นที่นั้น ๆ อย่างไม่มีขีดจำกัด อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังได้มีงานวิจัยที่ออกมาวิพากษ์และท้าทายแนวคิดของ Garrett Hardin นี้อย่างแพร่หลาย เพราะการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีขีดจำกัดและก่อให้เกิดผลเสียหายนั้น ไม่น่าจะหมายรวมถึงการดูแลจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชน

จากการศึกษาของ Elinor Ostrom (1990) พบว่าชุมชนที่ดูแลทรัพยากรท้องถิ่นร่วมกันนั้น มีความก้าวหน้าในการบริหารจัดการทรัพยากร และประสบความสำเร็จมากมาย ฉะนั้นสิ่งที่สร้างความเสียหายไม่ใช่เรื่องของสิทธิรวมหมู่ แต่เป็นเรื่องของการเปิดพื้นที่การใช้ทรัพยากรอย่าง 'ไม่จำกัด (Open Access to All) และการไม่ได้รับการควบคุมดูแล ไม่ว่าจะเป็นจากรัฐ เอกชน หรือท้องถิ่น มิใช่การจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชน (Common-pool Resources) อย่างที่ Hardin เข้าใจ

กลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนในประเทศไทยได้มีกรผลักดันในเรื่องของสิทธิชุมชนมาอย่างต่อเนื่อง โดยก่อนหน้านี้มีความพยายามที่จะผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชน แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควรจากหน่วยงานทางราชการ ในการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพราะรัฐกลัวว่าจะเป็นการทำลายมากกว่าการอนุรักษ์และก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่จำกัด อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจ และไม่เชื่อมั่นในแนวคิดนี้ รวมถึง

ยังคงติดอยู่กับภาพมายาคติเดิม ๆ ที่ว่า ชาวบ้านที่อยู่กับ ป่านั้น ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ทำลายป่ามากกว่าอนุรักษ์ นอก จากพ.ร.บ.ป่าชุมชนแล้ว ยังมี พ.ร.บ.ที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชน ต่าง ๆ ที่ได้มีการจัดทำหรืออยู่ระหว่างการดำเนินการ ทั้ง การทำงานของสถาบันพระปกเกล้า (คณะกรรมการยกร่าง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ชุมชน ตามมาตรา 66-67) หรือทางคณะกรรมการประสาน งานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ทำโครงการพัฒนา กฎหมายสิทธิชุมชน ตามมาตรา 66 และ 67 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

โดยกรอบแนวคิดหลักของโฉนดชุมชนคือ การรักษา พื้นที่ทางการเกษตร ลดภาวะการสูญเสียที่ดินโดยไม่ให้ บทบาทของตลาดเข้ามามีอิทธิพลต่อการควบคุมจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเต็มที่ อาศัยพลังของกลุ่มหรือ ชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังเป็นการหา พื้นที่ให้กับผู้เสียเปรียบในสังคมให้มีสิทธิ และความมั่นคงใน ที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน (Safety-net) (อานันท์, 2547)





งานศึกษาเกี่ยวกับโฉนดชุมชน  
ในประเทศไทย



แม้ยังไม่พบงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับโฉนดชุมชนโดยตรง แต่ได้มีงานวิจัยจำนวนมากที่กล่าวถึงการจัดการที่ดินโดยชุมชน และถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่นำมาสู่การมีโฉนดชุมชนในปัจจุบัน ได้แก่

งานวิจัยของ **อิทธิพล และคณะ (2550)** เรื่อง **โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม** ถือเป็นงานวิจัยเรื่อง สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะเรื่องของที่ดินที่ครอบคลุมเกือบทุกภูมิภาคของประเทศไทย ทั้งภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยนำพื้นที่ในชุมชนต่างๆ ที่มีการจัดการแบ่งสรรที่ดินโดยชุมชนเองทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน งานวิจัยชิ้นนี้ทำให้เห็นภาพอย่างชัดเจนว่า การจัดการที่ดินของประเทศไทยมีปัญหาอย่างมาก และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชนชั้นล่างหรือผู้ยากไร้ได้ ซึ่งก่อให้เกิดการรวมตัวเพื่อจัดการปัญหาที่ดินระดับชุมชนกันขึ้น ซึ่งในแต่ละพื้นที่จะมีสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน แต่มีจุดร่วมกันอย่างหนึ่งคือ การมีปัญหการกระจายการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนเพื่อให้ตนเองและครอบครัวมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ซึ่งสอดคล้องกับ **อานันท์ (2547)** ที่เห็นว่า การให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินด้วยตนเองนั้น จะเป็นการช่วยแก้ปัญหาที่ดินกระจุกตัว ช่วยให้ประชาชนที่เดือดร้อนมีหลักประกันพื้นฐานในการประกอบ

อาชีพด้วยการช่วยตนเอง (นอกเหนือจากการรอรับการช่วยเหลือจากรัฐแบบสังคมนิยม) และยังเป็นการรักษาพื้นที่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วย แต่งานวิจัยชิ้นนี้ไม่ได้ประเมินข้อเสียของเรื่องสิทธิชุมชน และยังไม่ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการใช้สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของต่างประเทศว่ามีความเหมือนหรือต่าง และมีข้อดีข้อเสียอย่างไร

**งานวิจัยของ กิ่งกาญจน์ (2552)** ตอกย้ำถึงปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มที่ และการทิ้งรกร้างว่างเปล่าของที่ดิน ก่อให้เกิดการบุกรุกยึดที่ดินของเอกชนในจังหวัดลำพูนและนำที่ดินมาแจกจ่ายให้กับผู้เข้าร่วมขบวนการเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยแม้ชาวบ้านที่เข้าไปยึดที่ดินของเอกชนจะถูกดำเนินคดีแต่ก็ได้จุดกระแสการจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนอย่างกว้างขวาง

แม้ว่างานวิจัยของ **วารินทร์ วงศ์หาญเชาวน์ และ ทีมงาน (2544)** เรื่อง โครงการการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐกิจและกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด จะไม่ได้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับโฉนดชุมชนโดยตรง แต่ได้ให้ข้อคิดที่น่าสนใจและตรงกับกรที่ผู้เขียนได้พูดคุยกับชาวบ้าน ณ จังหวัดเชียงรายคือ ชาวบ้านไม่ได้อยากได้สิทธิชุมชนเนื่องจาก ต้องการเอกสารสิทธิ์ที่เป็นโฉนดหรือ

น.ส.3 ที่สามารถนำไปเป็นหลักทรัพย์สินหรือหลักค้ำประกันสินเชื่อได้ ซึ่งเป็นประเด็นที่ทาง อิทธิพลและคณะ (2550) ไม่ได้กล่าวถึงในประเด็นนี้ อันถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของการปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ แม้ว่าชุมชนหรือปัจเจกบุคคลได้ที่ดินไปบริหารจัดการด้วยตนเองแล้ว ถ้าหากขาดปัจจัยด้านอื่น ๆ เช่น เรื่องของความสามารถในการผลิต (Capacity Building) เงินอุดหนุนในการทำการเกษตร ระบบชลประทาน และช่องทางการตลาด เป็นต้น ปัญหาที่ดินหลุดมือก็ไม่สามารถแก้ไขได้

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยข้างต้นยังไม่ได้ลงรายละเอียดไปถึงกลไกการจัดการที่เป็นรูปธรรมของโฉนดชุมชนหรือสิทธิหน้าหมู่บ้าน รวมถึงยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของการปรับปรุงการเพิ่มผลผลิต การเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ในการแข่งขันทางการค้า (ไม่ว่าจะเป็น Free Trade Area: FTA และ ASIAN Economic Community: AEC) ที่เกษตรกรจะต้องเผชิญกับสินค้าเกษตรที่ราคาถูกลงกว่าเข้ามาแย่งตลาดในความเห็นของผู้เขียน การให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในรูปโฉนดชุมชนเป็นการบรรเทาปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่อยู่ในที่ดินของรัฐและเอกชนเท่านั้น แต่การทำให้ชุมชนนั้น ๆ สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเองในระดับชุมชนระดับประเทศ และระดับการค้าระหว่างประเทศนั้น ก็เป็นสิ่งที่ควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง เพราะทรัพยากรที่ดินเป็นสิ่งที่มืออยู่อย่างจำกัด ฉะนั้นรูปแบบการบริหาร และกลไกการ

จัดการที่ดีมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง

นอกจากงานวิจัยข้างต้นแล้ว ยังมีงานเขียนประเภทข่าวเชิงสารคดีที่บอกเล่าเรื่องราวของการจัดการดูแลรักษาและจัดการพื้นที่ป่าโดยชุมชนต่าง ๆ เช่น

ในปี พ.ศ. 2510 นายเมืองดี ปรีดวงศ์ (อดีต “หัวหน้าเหมืองฝาย” ซึ่งต่อมาดำรงตำแหน่ง เป็นกำนันตำบลศิลาแลง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510-2520) ได้ใช้สภาพตำบลเป็นกลไกการตัดสินใจร่วมของคนในตำบล เพื่อผลักดันให้เกิดการออกกฎหมายห้ามตัดไม้ริมแม่น้ำและลำห้วย โดยในปีแรกๆ เริ่มที่ 50 เมตรจากริมห้วย และต่อมาขยายเป็น 150 เมตร หลังจากนั้นอีก 5-6 ปี ได้มีข้อกำหนดห้ามตัดไม้โดยสิ้นเชิง ต่อมาชาวบ้านได้รวมกลุ่มในนามของกลุ่มอนุรักษ์ป่าศิลาแลง ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2518 เพื่อจัดการป่าสาธารณะไว้ใช้สอยในชุมชนจำนวน 10,125 ไร่ มีการกำหนด “กฎหน้าหมู่บ้าน” ซึ่งถือเป็นข้อตกลงร่วมกันภายในชุมชน จัดตั้งองค์กรในการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าอย่างเป็นระบบ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 มีตัวแทนจาก 7 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 3 คน รวมเป็น 21 คน เข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารในนามของ “คณะกรรมการรักษาป่าต้นน้ำลำธาร” ซึ่งก่อตั้งในปี พ.ศ. 2528 พร้อมออกกฎหมายห้ามทำไร่เลื่อนลอย กฎหน้าหมู่บ้านดังกล่าวได้ถูกนำมาพิจารณาในระเบียบของ

สภาตำบลว่าด้วยการรักษาป่าไม้ในปี พ.ศ. 2532 และได้มีการนำมาพิมพ์เผยแพร่และประกาศอย่างจริงจังเป็นกฎระเบียบขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องการรักษาป่าและป้องกันไฟป่า

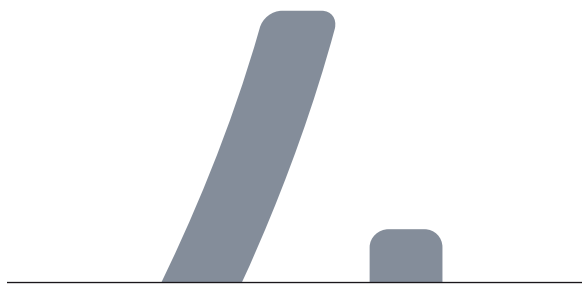
ปัจจุบันชุมชนตำบลศิลาแลงเป็นแหล่งศึกษาดูงานของชุมชนใกล้เคียงและชุมชนอื่นๆ ทั่วประเทศ ก่อให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ป่าชุมชนทั้งในภาคเหนือและทั่วประเทศ รวมทั้งได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียวครั้งที่ 8 ประจำปี 2549 ป่าชุมชนศิลาแลงเป็นตัวอย่างของชุมชนซึ่งมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และทำให้การจัดการป่าในเขตอุทยานแห่งชาติมีความสมบูรณ์ ดังนั้น ผลแห่งการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติดอยภูคาทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชนที่กลุ่มอนุรักษ์ป่าศิลาแลงร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำให้ชุมชนตำบลศิลาแลงไม่มีสิทธิในการจัดการป่าชุมชนตามที่รับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญกรณีข้างต้นนี้เป็นกรณีตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงรูปธรรมของความขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่ชุมชนท้องถิ่นและองค์การพัฒนาเอกชนยึดถือในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด และนำมาใช้เพื่อปกป้องสิทธิชุมชนและคุ้มครองดูแลฐานทรัพยากรในท้องถิ่น กับกฎหมายด้านป่าไม้ในระดับพระราชบัญญัติที่องค์กร

ภาครัฐยึดถือเป็นกรอบการปฏิบัติ จากข้อมูลและสถิติกรณีข้อพิพาทและข้อร้องเรียนที่ประชาชนส่งไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและองค์กรต่างๆ เช่น คณะกรรมการสิทธิการของรัฐธรรมนูญ ฯลฯ มีแนวโน้มว่าจะเกิดปัญหาความขัดแย้งมากขึ้นและรุนแรงขึ้น

ที่มา: มูลนิธิโลกสีเขียว <http://pttinternet.pttplc.com/greenglobe/2543/community-03.html>







โฉนดชุมชนในประเทศไทย



รัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67<sup>4</sup> ว่าด้วยเรื่อง สิทธิชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชน หรือชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหลักคิดและช่องทางสำคัญอันนำมาสู่การแก้ปัญหาที่ดินด้วยใจคนชุมชน

---

4 รัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 66 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ประกอบกับรัฐบาลชุดนายเกษมกิจสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ประกาศให้การปฏิรูปที่ดินเป็นวาระสำคัญโดยได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2549 ว่า

“...คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม ที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นที่คุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรยากจน และชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร...”

แนวนโยบายดังกล่าวนำมาสู่การประกาศให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2553 และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ให้มีการดำเนินการโฉนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวน 35 ชุมชน โดยในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 ได้มีการมอบโฉนดชุมชนแห่งแรกให้กับสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง จังหวัดนครปฐม

#### 4.1 หลักคิดโฉนดชุมชนของรัฐบาล

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ให้นิยามของโฉนดชุมชนไว้ดังนี้

- โฉนดชุมชน หมายถึง หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

- ชุมชน หมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

โดยรัฐบาลเชื่อว่าแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชน จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สามารถทำให้รัฐบาลมีความคล่องตัวในการเข้าไปแก้ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประชาชนอาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ และจะเป็นการแก้ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินอย่างยั่งยืน โดยรัฐบาลจะนำที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินภาครัฐ ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือที่ดินที่มีข้อพิพาทเรื่องการพิสูจน์สิทธิมาหาทางออกร่วมกันกับชาวบ้าน จากนั้น จะมีการออกโฉนดชุมชน ซึ่งหนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้าง

ความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการให้มีโฉนดชุมชน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- ผู้ได้รับโฉนดชุมชนจะมีสิทธิถือครองที่ดินตามกฎหมาย แต่ไม่เกิน 30 ปี
- ต้องปลูกป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม หรือต้องไม่ทำให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- ไม่สามารถนำที่ดินไป จำนอง จำหน่าย จ่ายโอน หรือซื้อขายกรรมสิทธิ์

ภายหลังจากคณะกรรมการพิจารณาขอโฉนดชุมชนแล้ว ชุมชนจะต้องไปจัดสรรให้สมาชิกในชุมชนได้เข้าถึงในการทำกินและที่อยู่อาศัยอย่างเท่าเทียมกัน โดยชุมชนที่ได้รับสิทธิจะต้องอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นๆ มาไม่น้อยกว่า 3 ปี ก่อนที่จะมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน

#### 4.2 ข้อวิพากษ์ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน

หลังมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน ก่อให้เกิดข้อถกเถียงในเนื้อหา รวมถึงขั้นตอนกลไกในการปฏิบัติงาน และมีหลายฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย

ถึงการจัดให้มีโฉนดชุมชน โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

- ประเด็นให้มีการออกโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐ เช่น ที่ดินในเขตป่า และที่ราชพัสดุ แต่ไม่ได้กระจายที่ดินที่กระจุกอยู่ในมือของเอกชนมาสู่คนไร้ที่ดินนั้น โฉนดชุมชนไม่สามารถเป็นมาตรการในการกระจายการถือครองที่ดินได้ เพราะจากตัวเลขการถือครองที่ดินและไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนนั้นเป็นจำนวนมาก ถ้ารัฐไม่มีนโยบายนำที่ดินของเอกชนมากระจายสู่ผู้ขาดแคลน ก็คงไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำลงได้

- พื้นที่โฉนดชุมชนต้องเป็นพื้นที่ซึ่งมีการพิสูจน์สิทธิและกันเขตออกไปจากป่าอนุรักษ์และป่าสงวน มติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ได้กำหนดให้ใช้เกณฑ์การพิสูจน์สิทธิว่าชาวบ้านอยู่ก่อนหรือหลังปีที่มีการประกาศเขตป่า (ทั้งป่าสงวนฯ และป่าอนุรักษ์) ปรากฏว่า การพิสูจน์สิทธิชาวบ้านมากกว่า 6 หมื่นราย พบว่ามีผ่านเกณฑ์เพียงราว 9,000 รายเท่านั้น<sup>5</sup>

- แม้จะมีโฉนดชุมชน แต่ก็ยังเป็นเพียงการอนุญาตให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินเพียงชั่วคราวในระยะเวลาไม่เกิน 30 ปี (เนื่องจากเป็นเพียงแค่ระเบียบสำนักนายก จึงให้ระยะเวลาตลอดไปไม่ได้) และพิจารณาทุก ๆ 3 ปี ไม่ต่าง

---

5 <http://www.bangkokbiznews.com/home/details/politics/opinion/prapas/20090805/65838/กระจายการถือครองที่ดินแบบจิวระทาย.html>

อะไรกับหลักเกณฑ์ที่มีอยู่แล้วในการให้เช่าที่ดินราชพัสดุ (กฎหมายว่าด้วยที่ดินราชพัสดุไม่ได้มีข้อห้ามการเช่าที่ดินของนายทุน) หรือสิทธิทำกิน (สทก.) ในพื้นที่ป่า ซึ่งไม่ได้ทำให้พวกเขามี 'สิทธิที่มั่นคง' เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการพัฒนาระบบการผลิตที่ยั่งยืน

- โฉนดชุมชนเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เพราะในชุมชนยังมีระบบกลไกการตลาด การโยกย้ายแรงงาน การปลูกพืชแบบพันธสัญญา รวมถึงยังคงขาดแคลนปัจจัยการผลิตในส่วนอื่น ๆ ซึ่งถ้าไม่พัฒนาในส่วนนี้ ที่ดินก็จะถูกทิ้งร้างอีกเช่นเคย

- กฎหมายโฉนดชุมชนในปัจจุบันเป็นเพียงกฎหมายรอง ทำให้ไม่สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจำเป็นต้องแก้กฎหมายอีกหลายฉบับเพื่อรับรองสิทธิของชุมชน

- กลไกการจัดการโฉนดชุมชนที่มีการพูดถึงกันนั้นยังมีความคล้ายคลึงกับแนวคิด ส.ป.ก. คือ นำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปแจกจ่ายให้เกษตรกร ไม่สามารถถายโอนได้ นอกจากทายาทที่ทำการเกษตร และไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์เพื่อขอสินเชื่อได้นอกจากขอผ่านทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ คำถามคือ จะทำอย่างไรกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่ใช้งบประมาณปีละ 2,000 ล้านบาท และมีที่ดินที่ทำการปฏิรูปแล้วกว่า 50 ล้านไร่ (แจกเอกสารสิทธิไปแล้วกว่า 22 ล้านไร่)

- รัฐมนตรีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่ได้ยอมรับนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลชุดปัจจุบันและไม่ได้อนุญาตให้มีการนำพื้นที่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงที่เกี่ยวข้องมาดำเนินการโฉนดชุมชนแต่อย่างใด

- โฉนดชุมชนไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์เพื่อขอสินเชื่อทางการเงินได้ ทำให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งไม่อยากจะโฉนดชุมชน เปรียบได้กับมีรถยนต์อยู่ในมือแล้ว แต่ไม่มีน้ำมันทำให้รถวิ่งได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐต้องคำนึงถึง เพราะมีประสบการณ์มาแล้วกับโครงการบ้านมั่นคง ที่ประชาชนได้ที่อยู่อาศัยแล้ว แต่ติดขัดที่ข้อกำหนดทำให้ขอบ้านเลขที่ ไม่ได้ ขอน้ำไฟไม่ได้ เป็นต้น

- แม้ว่าจะมีโฉนดชุมชนออกมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งโฉนดนั้นยังต้องปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น กรมป่าไม้, กรมอุทยานแห่งชาติ, สำนักงานปฏิรูปที่ดิน, กรมธนารักษ์ และพื้นที่ในเขตของทหาร เป็นต้น ผลที่เกิดขึ้นคือ หน่วยงานอื่นๆ ไม่สามารถให้ที่ดินเพื่อออกโฉนดชุมชนได้ เนื่องจากติดข้อกำหนด เช่น กฎหมายอุทยานแห่งชาติปี พ.ศ. 2504 ไม่มีการเปิดช่องให้ออกโฉนดอื่นใดได้ อีกทั้งโฉนดชุมชนเป็นแค่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีศักดิ์และสิทธิ์น้อยกว่ากฎหมายอื่นๆ ของรัฐ



### 4.3 โฉนดชุมชน: ความเข้มแข็งของชุมชน

แม้จะมีข้อวิพากวิจารณ์จำนวนมากในเรื่องการจัดให้มีโฉนดชุมชน อีกทั้งในแต่ละพื้นที่ก็มีบริบทและปัญหาที่แตกต่างกันในการจัดทำโฉนดชุมชน แต่สิ่งหนึ่งที่เห็นได้ชัดเจน ของการจัดให้มีโฉนดชุมชนคือการรวมตัวของชุมชน และชาวบ้านที่เข้มแข็งขึ้น ทั้งการทำงานร่วมกัน ภายในชุมชนในการจัดทำแผนที่ การทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น และเครือข่ายต่างๆ โดยโฉนดชุมชนก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน และเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

#### 4.3.1 กระบวนการการเรียนรู้ร่วมกัน

ในการที่รัฐจะออกโฉนดชุมชนให้ นั้นจะต้องมีขั้นตอน และกระบวนการต่างๆ ของการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังต่อไปนี้

- ต้องเป็นกลุ่มของประชากรที่รวมตัวกันในลักษณะของชุมชนมาไม่น้อยกว่า 3 ปี ก่อนมีกฎหมายโฉนดชุมชน
- ต้องมีการร่วมมือและพร้อมที่จะอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน
- มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน
- จัดทำข้อมูลและประวัติของพื้นที่เพื่อจัดทำโฉนดชุมชน
- จัดทำแผนที่โฉนดชุมชน
- บางชุมชนมีการร่วมมือกับองค์การบริหารส่วน

ท้องถิ่นเพื่อจัดทำทบทวนญัตติท้องถิ่น

ในกรณีของจังหวัดตรังที่มีหลายพื้นที่ที่มีการเสนอเพื่อขอให้มีการออกโฉนดชุมชน ไม่ว่าจะเป็น ชุมชนน้ำปลิง (ตำบลหนองปรือ) ชุมชนทับเขือ-ปลักหมู ซึ่งเป็นพื้นที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ โดยเบื้องต้น ชุมชนต่างๆ พร้อมด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการรวมตัวเพื่อทำความเข้าใจ เกี่ยวกับโฉนดชุมชน พร้อมทั้งมีการทำงานร่วมกับคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) เพื่อจัดทำประวัติของชุมชน และจัดทำแผนที่เพื่อขอออกโฉนดชุมชน

ภาพที่ 1: ตัวอย่างแผนที่ทำมือ และแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ



#### 4.3.2 การเสริมความเข้มแข็งของชุมชน

ชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม มีเนื้อที่ประมาณ 1,803 ไร่ เกิดจากการรวมตัวเป็นสหกรณ์ตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ใน ปี พ.ศ. 2519 ที่ต้องการจัดหาพื้นที่ให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยจัดทำในลักษณะของการเช่าซื้อซึ่งถือเป็นที่ดินของราชพัสดุตาม

กฎหมาย และเมื่อรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2544 ให้กระทรวงการคลังถือเป็นแนวปฏิบัติ ว่า ที่ดินราชพัสดุไม่ควรโอนให้กับสหกรณ์ นิคม หรือองค์กรอื่นใด ควรดำเนินการในลักษณะของสัญญาเช่าเท่านั้น ทำให้ความมุ่งหมายเดิมของสหกรณ์และชาวบ้านที่จะมีความมั่นคงในที่ดินและที่อยู่อาศัยเกิดความไม่แน่นอนขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการรวมตัวกันของประชาชน ความร่วมมือของท้องถิ่น นักวิชาการ และสื่อต่างๆ พร้อมกับที่รัฐบาลมีนโยบายโฉนดชุมชน ทำให้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2553 ให้กรมธนารักษ์โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับสหกรณ์ชุมชนคลองโยง เพื่อนำไปจัดสรรให้กับสมาชิกตามวัตถุประสงค์เดิม ทำให้ชุมชนคลองโยงเป็นชุมชนแห่งแรกที่ได้รับโฉนดชุมชน อย่างไรก็ตามมีข้อนำสังเกตว่า สหกรณ์ชุมชนคลองโยงนั้นเป็นนิติบุคคล ฉะนั้นกรรมสิทธิ์ที่ได้รับยังถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property) ในรูปของสหกรณ์





ประสบการณ์และบทเรียนเรื่องการจัดการ  
ที่ดินโดยชุมชนของต่างประเทศ



การให้ได้มาซึ่งที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน บ้างเกิดจากการเคลื่อนไหวโดยชนชั้นรากหญ้า บ้างก็โดยการปฏิรูปที่ดินผ่านทางรัฐ อย่างไรก็ตามการให้ได้มาซึ่งที่ดินและบริหารจัดการโดยชุมชนแบบโฉนดชุมชนของไทยตามบทบัญญัติที่ว่า

*“ให้สิทธิในที่ดินของรัฐแก่ชุมชนที่อยู่มาก่อนการออกกฎหมายว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน 3 ปี โดยให้สิทธิทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่นั้น ๆ ได้ไม่เกิน 30 ปี อีกทั้งต้องมีคณะกรรมการบริหารในชุมชนอย่างเข้มแข็งและให้มีการรักษาสภาพป่าโดยรอบของชุมชน”*

ในเบื้องต้นยังไม่พบว่าที่ใดมีโครงสร้างแบบเดียวกับโฉนดชุมชนของประเทศไทย อย่างไรก็ตามในหลายประเทศได้มีความเคลื่อนไหวโดยให้ได้มาซึ่งที่ดิน หรือการปฏิรูปที่ดินอย่างหลากหลาย รวมถึงการให้สิทธิชุมชนในการดูแลการจัดการที่ดินของตนเองโดยสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ 1) การปฏิรูปที่ดินโดยประชาชน เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในแถบละตินอเมริกาหรืออเมริกาใต้ โดยมีประชาชนในประเทศบราซิล (MST) และประเทศเม็กซิโก (ซาปาติสตา) เป็นต้นแบบ 2) การให้สิทธิชุมชนดั้งเดิมหรือชนพื้นเมือง (Indigenous Groups) ในการบริหารจัดการร่วม และแนวทางสุดท้ายเป็นการผลักดันแนวคิดเรื่องสิทธิการบริหารจัดการ

ทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม โดยมีแนวคิดของ Elinor Ostrom เป็นหลักนำซึ่งแพร่หลายในทวีปแอฟริกา และอินเดีย โดย ทั้ง 3 แนวคิดนี้ มีทั้งส่วนเหมือน และส่วนต่างกับแนวคิด โฉนดชุมชนของไทย

### 5.1 การปฏิรูปที่ดินโดยประชาชน

ขบวนการแรงงานไร้ที่ดิน (Landless Rural Workers Movement: MST) ในประเทศบราซิล เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1984 โดยการรวมกลุ่มของประชาชนไร้ที่ดิน และเข้าบุกยึดในพื้นที่ รกร้างว่างเปล่าที่ไม่ใช่ประโยชน์ของเอกชน ส่งผลให้ MST สามารถจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรที่ยากจนกว่า 221,571 ครอบครัว (Vergara-Camus, 2003)

แม้ว่าจะมีผู้เสียชีวิตมากกว่าหนึ่งพันคนทั้งจาก น้ำมือของรัฐ และเอกชนนายทุนเจ้าของที่ดินนับตั้งแต่ ก่อตั้งขบวนการขึ้น แต่ประชาชนในขบวนการ MST ไม่ได้ ลดน้อยลง เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยหลักในการประกอบ อาชีพ ฉะนั้นจึงยอมแลกด้วยชีวิตเพื่อให้ได้มา เมื่อ MST ทำการบุกยึดและได้ที่ดินมาแล้วก็จะทำการแบ่งสรรที่ดินนั้น ให้กับครอบครัวผู้เข้าร่วมเพื่อทำการเกษตร อย่างไรก็ตามใน แต่ละพื้นที่ที่ทำการบุกยึดยังมีลักษณะที่แตกต่างกัน ในบาง แห่งเน้นการทำเกษตรแบบนารวม บางแห่งปัจเจกแต่ละคน ก็ทำกินของตนเอง ต่อมา MST ได้พัฒนาแนวคิดการทำนา ร่วม หรือแต่ละครอบครัวที่ได้ที่ดินจาก MST ไปแล้วต้องแบ่ง

เวลาทำงานให้กับขบวนการ เพื่อที่จะนำรายได้ตรงส่วนนี้เข้ามาเป็นกองทุนในการดำเนินการต่อไป

### ความเหมือนในความต่างของ MST และการปฏิรูปที่ดินของไทย

การบุกยึดที่ดินที่จังหวัดลำพูนนั้น ได้นำแนวทางการบุกยึดที่ดินของ MST มาใช้ หลังจากทีภาค NGOs และแกนนำ ได้ไปศึกษาและเรียนรู้อยู่ที่ประเทศบราซิลเป็นเวลา 1 เดือน (สัมภาษณ์, พงษ์ทิพย์ 17 ม.ค. 54) ซึ่งต้องยอมรับว่าเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดการถูกจับกุมของชาวบ้าน และแกนนำจำนวน 21 คน จุดนี้เป็นจุดต่างของ MST และประสบการณ์ของประเทศไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศบราซิลมีช่องว่างในข้อกฎหมาย แต่ขณะที่ของประเทศไทยนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้สิทธิชุมชน แต่ยังไม่มีการกฎหมายลูกที่รองรับในส่วนนี้ อีกทั้งอำนาจต่อรองของประชาชนกับชนชั้นสูง นายทุน หรือข้าราชการยังมีไม่เพียงพอ

MST มีการสนับสนุนพรรคการเมือง คือ พรรคแรงงาน และเป็นฐานเสียงสำคัญที่ผลักดันให้ ลูอิซ อินาซีโอ ดา ซิลวา หรือ 'ลูลา' ได้เป็นประธานาธิบดีของประเทศบราซิลในปี ค.ศ. 2002 และมีพันธสัญญาว่ากันว่าจะผลักดันและก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินในประเทศบราซิล (แม้ว่าจะทำได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น)



สำนักงานปฏิรูปที่ดินของบราซิล (INCRA) มีการออกโฉนดให้กับพื้นที่ที่ถูกบุกยึด แต่ต้องผ่านกระบวนการการตรวจสอบ และความพร้อมของชุมชน ตรงส่วนนี้อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นทั้งข้อเหมือนและข้อต่างกับโฉนดชุมชนของไทย ส่วนเหมือนคือ เป็นพื้นที่ที่มีการพิพาท แต่ส่วนต่างที่สำคัญคือ พื้นที่ส่วนใหญ่ของ MST ที่ทำการบุกยึดนั้นเป็นที่ดินของเอกชนที่มีการปล่อยทิ้งร้าง มิใช่ที่ดินของรัฐเหมือนกับของประเทศไทย และ MST มีพัฒนาการการต่อสู้มายาวนาน ขณะที่ประเทศไทยเพิ่งเริ่มเท่านั้น ฉะนั้น ต้องเรียนรู้กันต่อไป

## 5.2 การจัดการที่ดินโดยชุมชนดั้งเดิม หรือชนพื้นเมือง (Indigenous Groups)

ในปี ค.ศ. 1976 ประเทศออสเตรเลียได้มีกฎหมายให้สิทธิแก่ชนพื้นเมือง (ชาวอะบอริจิน) ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรด้วยตนเอง ภายใต้ Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 โดยมีแนวคิดที่ว่า ชนพื้นเมืองมีสิทธิที่จะสามารถจัดการที่ดินภายใต้วัฒนธรรมและประเพณีของชนเผ่าของตน แต่ต้องสอดคล้องและไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐตอนเหนือ เช่น การทำเหมืองแร่ การทำถนน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนสำคัญของการให้สิทธิแก่ชนพื้นเมือง เกิดขึ้นในปี 1992 เมื่อศาลสูงสุดพิจารณาคดีหลัก

กฎหมายตามกฎหมายจารีต (Common Law) ระหว่างชนพื้นเมืองกลุ่ม Mabo และพวก กับรัฐควีนส์แลนด์ โดยชนพื้นเมืองสามารถมีสิทธิในที่ดินที่ค้นพบโดยกัปตันคุกในปี ค.ศ. 1788 ที่ถือกันว่าเป็นที่ว่างเปล่าหรือป่าเถื่อน อันเป็นสิทธิดั้งเดิมก่อนที่จะมีการปกครองภายใต้อาณานิคม เรียกว่า Native Title ซึ่งถือเป็นสิทธิการใช้ที่ดินของชนพื้นเมืองในดินแดนที่ปฏิบัติสืบทอดกันมา ต่อมาในปี 1993 รัฐบาลออสเตรเลียได้ออกกฎหมาย The Native Title Act (1993) เพื่อคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองและกำหนดแนวทางการตรวจสอบสิทธิและการจัดสรรสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองผ่านกระบวนการเจรจา รวมทั้งตั้งกองทุนสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว<sup>6</sup>

### 5.3 การจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม

การจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วมนั้นเป็นรูปแบบการจัดการดั้งเดิมก่อนที่จะมีระบบกรรมสิทธิ์ แต่ได้ถูกมองข้ามไปหลังจากที่ระบบเศรษฐกิจมีเป้าหมายสำคัญเพื่อประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด (Efficiency and Effectiveness) อย่างไรก็ตาม ในหลายพื้นที่ได้มีการใช้การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันในการแก้ไขปัญหาหรือเพิ่ม

---

<sup>6</sup> รวบรวมจากโครงการศึกษาระบบสิทธิการใช้ที่ดินในชุมชนที่เหมาะสม และสัมภาษณ์จักรกฤษณ์ ควรพจน์ วันที่ 10 มีนาคม 2554

ประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากร ซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป เช่น เกิดการรวมตัวของชุมชนเพื่อออกกฎหมายคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลที่หมู่เกาะคาริบเบียน (Berkes, 1999) กรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีระบบกฎหมายที่ดินเหมือนกับประเทศไทย กล่าวคือ มีระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนกับระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งอาจเป็นรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้น การจัดการที่ดินร่วมจะเป็นไปในลักษณะของสหกรณ์เท่านั้น

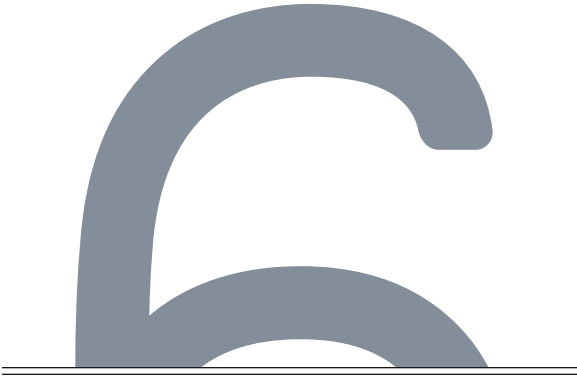
นอกจากนี้ที่ดินร่วมของชุมชนก็เป็นในลักษณะของป่าชุมชนเช่นเดียวกับของประเทศไทย ในบางชุมชนมีการตกลงร่วมกันว่าที่ดินเกษตรกรรมจะไม่นำไปทำอุตสาหกรรม หมายถึงเป็นการคุ้มครองพื้นที่การทำเกษตร แต่ระบบกรรมสิทธิ์เป็นของเอกชนหรือรายบุคคลไม่ได้เป็นลักษณะของโฉนดชุมชน<sup>7</sup>

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างของการร่วมมือระหว่างชุมชนเจ้าของที่ดินรายย่อย และนักวิชาการ ในการจัดการวางแผนการใช้ที่ดินร่วมกันในหมู่บ้าน (Village Land Use Plan: VLUP) ในประเทศแทนซาเนีย (Tanzania) โดยการจัดสรรปันส่วนพื้นที่ใช้สอย ว่าพื้นที่ส่วนใดควรใช้ทำอะไร โดยเป็นความร่วมมือและสมัครใจของชาวบ้านเอง อย่างไรก็ตามข้อเสียของ VLUP คือ ยังไม่มีภาครัฐเข้ามาจัดการ ก่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างละเลย (Open Access to All)

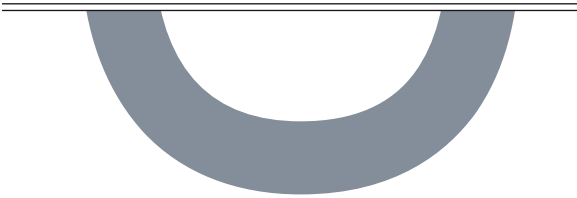
---

7 สัมภาษณ์ ภาสกร ปันตบแต่ง วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2554





ศ  
รูป



ในงานเขียนชิ้นนี้พยายามชี้ให้เห็นภาพกว้างของแนวคิดโฉนดชุมชน และข้อถกเถียงหลังจากที่มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยข้อวิพากษ์หลักที่เห็นได้ชัดคือ การไม่ไว้วางใจชุมชนในการจัดการทรัพยากรร่วม อาจเป็นเพราะนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ ก่อให้เกิดปัญหาครอบครองจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ สปก.4-01 อีกทั้งประชาชนยังไม่เข้าใจในเรื่องของสิทธิรวมหมู่เป็นอย่างดี จึงไม่น่าแปลกใจที่ถึงขณะนี้จะมีเพียงสหกรณ์ชุมชนคลองไยงได้รับโฉนดชุมชนเพียงแห่งเดียว

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเชื่อว่า แนวคิดนี้จะเป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินในสังคมไทย แต่ต้องใช้ระยะเวลาในการทำความเข้าใจทั้งจากส่วนราชการ ประชาชน และรวมไปถึงชุมชนที่ได้รับหนังสือรับรองโฉนดชุมชน อีกทั้งต้องยอมรับว่าไม่สามารถใช้แนวคิดโฉนดชุมชนได้ในทุกกรณี เช่น ชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครที่ตั้งบ้านเรือนทับบนคูคลอง และทางส่งน้ำต่างๆ เป็นต้น หลังจากมีระเบียบฯ และคณะทำงานเพื่อจัดทำให้มีโฉนดชุมชนมาระยะหนึ่ง ทำให้พบปัญหาในหลายๆ เรื่อง ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ต้องเรียนรู้ และปรับแก้ไขต่อไป โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังต่อไปนี้

## 6.1 ในแง่ข้ออรรถกฤษฎา

- เนื่องจากโฉนดชุมชนในปัจจุบันเป็นเพียงกฎหมายรองจึงทำให้มีข้อจำกัดในการนำไปใช้ร่วมกับกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายอุทยานแห่งชาติ 2504 กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ 2507 เป็นต้น จึงควรผลักดันให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเรื่องการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็นร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน พ.ศ. ... เพื่อให้เป็นกฎหมายหลัก และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่

- ขยายขอบเขตพื้นที่ของโฉนดชุมชนจากเดิมที่กำหนดให้เฉพาะพื้นที่ของรัฐ เป็นให้สามารถใช้ได้ทั้งพื้นที่ของรัฐ และพื้นที่ของเอกชน เพื่อให้ครอบคลุมและแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินได้อย่างดี และมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งในระเบียบสำนักนายกฯ ที่กำหนดให้ชุมชนที่จะขอลอกโฉนดชุมชนนั้น ต้องเป็นชุมชนที่รวมตัวกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปีก่อนที่ระเบียบนี้จะประกาศใช้ จึงมีคำถามเกิดขึ้นว่า ชุมชนเกิดใหม่ที่มีความเข้มแข็งและพร้อมที่จะดำเนินการโฉนดชุมชนนั้น ไม่สามารถขอกรรมสิทธิ์แบบโฉนดชุมชนได้ แสดงว่าคำว่า “สิทธิชุมชน” ในที่นี้ไม่ได้คำนึงถึงการรวมตัวจัดการด้วยชุมชนจริง ๆ หรือไม่อย่างไร

- ทุกภาคส่วนต้องสื่อสาร และสร้างความตระหนักให้ประชาชนทุกชนชั้นเข้าใจถึงสาเหตุของการปฏิรูปที่ดินในภาพกว้าง ยกตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลในหลายพื้นที่ไม่สนับสนุนร่าง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูก

สร้าง พ.ศ. ... เนื่องจากเข้าใจว่า เมื่อกฎหมายนี้บังคับใช้นั้น ประชาชนที่ไม่เคยเสียภาษีจะต้องเสียภาษีหรือที่เสียอยู่แล้ว จะต้องเสียภาษีมากขึ้น ทำให้ อบต. เสียคะแนนเสียง เป็นต้น ฉะนั้นทุกภาคส่วนต้องสร้างความตระหนักรู้ และชี้ให้เห็น ข้อดีข้อเสียของการปฏิรูปที่ดิน

## 6.2 ในแง่ของภาคประชาสังคม

- การออกโฉนดในรูปของสิทธิชุมชนเป็นเรื่องใหม่ ในสังคมไทย ฉะนั้น เครือข่ายภาคประชาชนจำเป็นต้องให้ความรู้แก่ประชาชนในภาพกว้าง และชุมชนที่ได้รับเลือกให้เป็นโครงการนำร่องนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นแบบอย่างและสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมโดยรวม
- การปฏิรูปที่ดินไม่สามารถสำเร็จลงได้ด้วยมาตรการเพียงมาตรการเดียว ฉะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาคประชาสังคมจะต้องรณรงค์ และผลักดันเครื่องมือการปฏิรูปที่ดิน เครื่องมืออื่นๆ เช่น ธนาคารที่ดิน การปฏิรูปการเก็บภาษีที่ดิน เป็นต้น
- การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและชุมชนในการตัดสินใจร่วมกันเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง ฉะนั้น ทุกภาคส่วนควรสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันและอาจมีกฎหมายท้องถิ่นในรูปของ ‘บทบัญญัติท้องถิ่น’ เป็นการรองรับกรรมสิทธิ์ชุมชนในเบื้องต้น

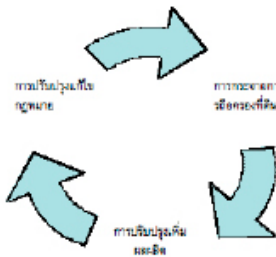


### 6.3 ในแง่ของการปฏิรูปที่ดินโดยภาพรวม

- ต้องตระหนักว่าปัญหาที่ดินในแต่ละพื้นที่ที่มีความหลากหลาย และมีปัญหาการจัดการที่ไม่เหมือนกัน ฉะนั้นโฉนดชุมชนไม่ใช่ทางออกของทุกปัญหา จำเป็นต้องมีเครื่องมืออื่นๆ ที่ช่วยในการปฏิรูปด้วย เช่น มาตรการทางภาษี ทั้งภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก และเรื่องของการวางผังเมือง

การที่จะปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำได้นั้น ไม่สามารถที่จะมองการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินอย่างแยกส่วนได้ จำเป็นต้องอาศัยกรอบการแก้ไขปัญหายังเป็นองค์รวม คือ ขยายการกระจายการถือครองที่ดิน (Land Distribution) การปรับปรุงพัฒนาการผลิต (Capacity Building) และการแก้ไขกฎหมายที่ไม่สอดคล้องและเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาคความไม่เป็นธรรมและเหลื่อมล้ำ (Legal Reform)

ภาพที่ 2: การปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นองค์รวม





---

---

## บรรณานุกรม

---

---

กึ่งกาญจน์ สำนวนเย็น. 2552. “เงื่อนไขความสำเร็จ/ล้มเหลวของยุทธวิธี  
ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีขบวนการต่อสู้เพื่อสิทธิ  
ในที่ดินจังหวัดลำพูน”. ฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 เม.ย.-มิ.ย.  
2552.

จดหมายข่าว Policy Watch คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่  
1 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2552

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2535. *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า*.  
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

ดวงมณี เลาวกุล. 2552. *นโยบายและมาตรการการคลัง เพื่อความเป็น  
ธรรมในการกระจายรายได้*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2536. **พัฒนาการของกฎหมาย “ป่าไม้” ไทย: จาก “บุกเบิก” ที่ได้รับส่งเสริม มาเป็น “บุกรุก” ที่ต้องจับกุม.** ใน เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ (บรรณาธิการ). “ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา. เล่ม 1 . ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย”. (พิมพ์ครั้งที่ 2). สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

บุญเลิศ วิเศษปรีชา. 2546 ก. **เครือข่ายสลัม 4 ภาค: ประวัติศาสตร์และบทเรียน.** นิตยสารฟ้าเดียวกัน ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2546. หน้า 68-92.

บุญเลิศ วิเศษปรีชา. 2546 ข. **บ้านคนจน ทางตันของแนวทางประชานิยม.** มติชนรายวัน วันที่ 21 มกราคม 2546.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2546. **MST ขบวนการแรงงานไร้ที่ดินในชนบทของบราซิล.** นิตยสารฟ้าเดียวกัน ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2546. หน้า 130-153.

วารินทร์ วงศ์หาญเขาวัว และทีมงาน. 2544. **โครงการการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐกิจและกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด.** สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์. 2550. **วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษากรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475-พ.ศ. 2518).** วิทยานิพนธ์ (ศศ.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และอื่นๆ . 2550. **ระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อุเชนทร์ เชียงเสน. 2546. **ขบวนการคนจนไร้ที่ดิน: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจน.** นิตยสารฟ้าเดียวกัน ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 เดือนตุลาคม-ธันวาคม 2546. หน้า 36-48.

Berkes Fikret. 1999. **“Social Systems, Ecological Systems, and Property Rights”.** Common Property. Volume 6 June 1999

Hardin Garrett. 1968. **“The Tragedy of the Commons”.** Science, 162(3859): 1243-48.

Hung-Chao Tai. 1974. **Land Reform and Politic: A Comparative Analysis.** University of California Press: California.

Ostrom Elinor. 1990. ***Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action***. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Saturnino M.Borras JR. 2007. ***Pro-poor Land Reform: A Critique***. The University of Ottawa Press: Ottawa.

Vergara-Camus. 2003.***The Experience of Landless Workers Movement and the Lula Government***. <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/viewFile/696/10776>



---

---

ภาคผนวก

---

---

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน

พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่สมควรจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับ  
หนังสืออนุญาต

ให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของ  
รัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่  
ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชน และประชาชน  
เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะ  
กรรมการตามระเบียบนี้กำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้  
ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดิน  
ของรัฐ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความ  
เห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ  
จัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจ  
จานุเบกษา เป็นต้นไป



ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรมหรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่อ อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วน ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินทุกประเภท

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกัน บริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้าง ความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ ในที่ดินของชุมชน ซึ่ง ชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอด จนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมี วัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดย ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ ระเบียบนี้ใช้บังคับ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อ จัดให้มีโฉนดชุมชน

ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการ ประสานงานเพื่อจัดให้ มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรี

มอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุลงานจำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์กิจกรรม และผลงาน อันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน

(ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาชุมชน หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานในชุดชุมชน จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ข้อ ๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่มีอยู่ เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงาน  
โฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน  
ตามระเบียบนี้

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนิน  
งานโฉนดชุมชนรวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
อย่างต่อเนื่องและจริงจัง

(๔) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้  
รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตลอดจน  
ติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตาม  
หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

(๕) ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการ  
ตามนโยบายและแผนงานของงานโฉนดชุมชน

(๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่  
คณะกรรมการมอบหมาย

(๗) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนให้เป็น  
ไปตาม กฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๘ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการ  
พิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

ข้อ ๙ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการ  
งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะ  
กรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ ๑๐ ให้จัดตั้งคณะกรรมการตามระเบียบนี้ภายในหกสิบวันนับ  
แต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่  
เพื่อดำเนินงานโหนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่  
ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ข้อ ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ พฤษภาคม ๒๕๕๓

(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)

นายกรัฐมนตรี









ISBN-13: 978-6163290144



9 786163 290144