



การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากฐานล่าง:กรณีศึกษา

การรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ

ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์ *

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาให้เห็นถึงการรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ ได้แก่ 1. (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. ... หรือพระราชบัญญัติ โฉนดชุมชน 2. (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ... 3. (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ... 4. (ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. การรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ เป็นการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มาจากฐานล่าง (Bottom up) เนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะทั้ง 4 ฉบับพัฒนามาจากปัญหาที่ประชาชนประสบเกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมเรื่องที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ทุกคน โครงสร้างการกระจุดตัวของที่ดิน นโยบายด้านการจัดการที่ดินและป่าของรัฐบาล เป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลทำให้ประชาชนจำนวนมาก ต้องไร้ที่ดินทำกิน และถูกปัญหาการทับซ้อนในพื้นที่ทำกิน เกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชนและรัฐมาอย่างยาวนาน ร่างกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง นโยบายสาธารณะ ที่มาจากความต้องการที่จะให้เกิดการปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน ซึ่งเกิดจากการผลักดันของเครือข่ายทางสังคม 5 เครือข่าย โดยมีขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ

คำสำคัญ : การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ/ กฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน/ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ, ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล



Bottom-up Policy Advocacy: The Case of People's Policy Proposals

Advocating Four Laws for the Poor

Chanakan Phundeamvong^{*}

Abstract

The study contained in this article sheds light on the campaign of Four Laws for the Poor, consisting of: 1) the Draft Law on Community Rights to Manage Land and Resources, also known as the Draft Law on Community Land Title; 2) the Draft Law on the Land Bank; 3) the Draft Law on Progressive Land Tax; and 4) the Draft Law on the Justice Fund. The campaign of Four Laws for the Poor is a bottom-up public policy advocacy. The substance of the public policy embodied by the Four Laws for the Poor was developed on the basis of problems experienced by people relating to land injustice. Land is an important basic factor for all human beings. The structure of concentrated land holdings as well as government policies on land and forest management are important reasons causing a large portion of the population to not have land for production or experience the problem of state land overlapping their own production land, giving rise to longstanding conflicts between the people and the state. The Four Draft Laws for the Poor therefore reflect public policy that stems from demands for land reform to achieve sustainable justice. These demands have arisen from advocacy conducted by five social networks, among which People's Movement for a Just Society (P-Move) plays an important role.

Keywords: Public Policy Advocacy/ Land Reform Laws/ People's Movement for a Just Society (P-Move).

^{*} Ph.D. Student in Doctor of Public Administration, Public Policy and Public Management, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University



บทนำ

การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็น เนื่องจากมีความสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของประชาชน นโยบายสาธารณะเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อประชาชน และประชาชนต่อรัฐ รวมทั้งเป็นการออกแบบ โครงสร้างและความสัมพันธ์ของกลไกและสถาบันต่างๆทางสังคม ซึ่งส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม

ในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่ผ่านมาโดยกระแสหลักมักจะมุ่งเน้นการศึกษาไปที่ตัวของ “รัฐ” ในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐ โดยมองว่า “นโยบายสาธารณะ” คือ การออกนโยบายของรัฐเพื่อสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ จึงมุ่งเน้นไปที่การศึกษา และวิเคราะห์ว่ารัฐ และกระบวนการตัดสินใจของรัฐ เลือกที่จะทำหรือไม่ทำอะไร ตามความคิดของ Thomas R. Dye(2002:1) ที่พูดถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ว่า “นโยบายของรัฐ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ”

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวคิดดังกล่าว จึงมุ่งเน้นการศึกษาและวิเคราะห์ไปที่ “รัฐ” และผู้เชี่ยวชาญที่จะทำการวิเคราะห์และคัดสรรตัวนโยบายออกมาต่อสาธารณะ ผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวมีข้อจำกัดเนื่องจากมีฐานความคิดอยู่บนการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ สถาบันทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองในระบบตัวแทน หรือระบบที่เป็นทางการ และมีความสัมพันธ์แนวดิ่ง จากบนลงล่าง(Top-down) ทำให้งานการศึกษาทางนโยบายสาธารณะ ไม่สามารถที่จะครอบคลุมถึงพลวัตรทางสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เนื่องด้วยนโยบายของรัฐมิได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เองโดยธรรมชาติ หากแต่เป็นผลิตผลที่เกี่ยวข้องกับรัฐและสมาชิกของสังคมนั้นๆในแต่ละยุคสมัย ซึ่งสัมพันธ์อยู่กับระบบการเมืองการปกครอง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ อันมีการเคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่ง

ในประเทศไทย พลวัตรทางสังคมที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมให้เปลี่ยนแปลงไปที่สำคัญ คือ การเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชน หรือภาคประชาชน ซึ่งได้มีงานวิจัยหลายงานที่การศึกษาเกี่ยวกับ ภาคประชาชน หรือ ภาคประชาสังคม ค้นพบว่า คำว่า “ประชาสังคม” ปรากฏขึ้นในสังคมไทยในราวกลางทศวรรษที่ 2520 ซึ่งมีคำอื่นๆที่ใช้ในความหมายเดียวกันคือ “ภาคประชาชน” “ภาคพลเมือง” ปรากฏการณ์ที่นำมาสู่ “ประชาสังคม” หรือการเมืองภาคประชาชนที่ชัดเจนก็คือ ในยุคที่เกิดการเดินขบวน เรียกร้องของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางช่วงกรม.สัญญาธิราชพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณในราวปีพ.ศ.2531 กับอีกด้านคือ การเกิดปัญหาทุจริต คอร์รัปชัน และการเคลื่อนไหวของสังคมในการตรวจสอบอำนาจ และกระแสการปฏิรูปทางการเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535



คำว่า “ภาคประชาชน” “ภาคประชาสังคม” เกิดขึ้นเพื่ออธิบายถึงกลุ่มก้อนของ “ผู้คน” ที่ไม่ใช่ “ภาครัฐ” หรือ “ภาคราชการ” และไม่ใช่ “ภาคธุรกิจ” ที่เติบโตในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นต้นมา” (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539) เมื่อกลุ่มคนเหล่านี้มาปฏิสัมพันธ์ในระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ภาคการเมืองแต่เดิมที่ถูกคิดกับบทบาทของรัฐที่เป็นผู้กระทำการหลักจึงเปลี่ยนแปลงไป เมื่อเกิด “การเมืองภาคประชาชน” ขึ้น

Camilian Stivers ได้อธิบายความเป็น “Active Citizenship “ ไว้ในงานเขียนเรื่อง “Active Citizenship and Public Administration” ไว้ว่า พลเมืองที่ก้าวหน้าคือพลเมืองที่เข้าใจและตระหนักในหน้าที่ บทบาท และให้ความร่วมมือต่อรัฐบาล พลเมืองถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐที่มีประสิทธิภาพ การแชร์คุณค่า และผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันของพลเมืองและรัฐเป็นสิ่งจำเป็น ผลประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนไม่ใช่การกำหนดจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว สังคมต้องเรียนรู้ร่วมกันที่จะพัฒนา โดยตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งจะสามารถรับมือกับปัญหาและความท้าทายใหม่ๆที่เกิดขึ้นในหลัยุคอุตสาหกรรม แนวทางของการเป็นพลเมืองที่ก้าวหน้า คือ มีการสะท้อนต่อรัฐและผู้อื่นในประเด็นปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น และเป็นมุมมองใหม่ๆที่เกี่ยวกับ เพศสภาพ การเหยียดผิว เพื่อกำหนดให้สังคม ชุมชน รัฐเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์นโยบาย การบังคับใช้นโยบาย การออกนโยบายและการทำงานของรัฐบาลเพื่อยกระดับสภาพสังคมให้ดีขึ้น และมีพันธกิจต่อกันในการให้เหตุผลตอบสนองกลับต่อรัฐและสังคมในการกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน พลเมืองเองต้องตระหนักถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของตนให้มากขึ้น เช่นเดียวกับที่รัฐเองก็ต้องตระหนักถึงการให้ความสำคัญต่อบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นกัน (Stivers, 1990:246-273)

เมื่อภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม พรหมแดนการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจึงขยายพื้นที่เปิดกว้างขึ้น การขับเคลื่อนของผู้คนนอก “ภาครัฐ” ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วม และเข้ามามีบทบาทร่วมกำหนดและขับเคลื่อน นำเสนอโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวาง ทำให้สังคมไทยมิได้เป็นรัฐราชการที่ระบบราชการครองอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะแต่เพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป

จากการสำรวจ ภาคประชาชน/ขบวนการประชาชนที่มีความเป็น Agent หรือ ผู้กระทำการทางสังคมเบื้องต้นในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ผู้เขียนพบว่า องค์กรที่มีบทบาทการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่น่าสนใจทำการศึกษา คือ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) ซึ่งเป็นการรวมตัวของเกษตรกรและคนจนเมืองที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมและได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรมประกอบด้วย



ประชาชนยากจน 9 เครือข่ายคือ (1)สมาพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ(สกน.) (2) เครือข่ายสลัมสี่ภาค (3) เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมการเมือง(คปสม.) (4) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร(คปบ.) (5) สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้(สกต.) (6) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน(คปอ.) (7) สมัชชาคนจนกรณี เชื้อปนปากมูน (8) เครือข่ายเกษตรกรพันธสัญญา (9) เครือข่ายโรงไฟฟ้าชีวมวลและเหมือง โดยมีข้อเรียกร้องให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม การยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ และการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและสิทธิความเป็นมนุษย์ โดยได้มีการ เคลื่อนไหวและเรียกร้องต่อรัฐบาลให้แก้ไขปัญหา และเริ่มทำการเคลื่อนไหวครั้งแรกในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2554 โดยรวมตัวกันที่ทำเนียบรัฐบาลเพื่อยื่นหนังสือให้นายกรัฐมนตรีในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ให้มีนโยบายที่ชัดเจนและสั่งการเร่งรัดให้หน่วยงานราชการต่างๆ แก้ไขปัญหาตามการ ประชุมร่วมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่รัฐบาลได้แต่งตั้งขึ้น และได้จัดการชุมนุมโดย มีสมาชิกเข้าร่วมประมาณ 6000 คน ปักหลักที่บริเวณลานพระบรมรูปทรงม้าตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์- วันที่ 9 มีนาคม 2554 (ประชาไทออนไลน์:2554)

ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-move) ร่วมกับองค์กรต่างๆ ได้ทำการ เคลื่อนไหวในประเด็นต่างๆ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา รวมทั้งมีการนำเสนอและขับเคลื่อนนโยบาย สาธารณะในระดับประเทศมาจนถึงปัจจุบัน นโยบายสาธารณะที่สำคัญซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้อเสนอ ด้านนโยบายสาธารณะที่มีความน่าสนใจเนื่องจากเป็นนโยบายสาธารณะที่เกิดจากสภาพปัญหาและ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนในด้านความขัดแย้งเรื่องที่ดิน จนทำให้เกิดการ ผลักดันและขับเคลื่อนให้เกิดเป็นกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับได้แก่ (1.) (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วย สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. ... หรือพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน (2.) (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ... (3.) (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ... (4.) (ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.

บทความนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาให้เห็นถึงการรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับของ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม P-Move ร่วมกับองค์กรต่างๆ ว่า มีที่มาอย่างไร มีประเด็น ไດบ้าง และมีการขับเคลื่อนอย่างไร โดยหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านนโยบายสาธารณะศึกษา และถือเป็นการเปิดมุมมองใหม่ให้เห็นถึงการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่เกิดจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งจะเป็นการขยายพรมแดนความรู้ของนโยบายสาธารณะที่ครอบคลุมและทันต่อ สถานการณ์ของความเป็นไปทางสังคมเพิ่มมากขึ้น

บทวิเคราะห์

ที่มาและกระบวนการในการรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ

วิเคราะห์ปัญหา นโยบายการจัดการที่ดินและป่าไม้

ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทย จากสถิติของผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านเศรษฐกิจที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงมหาดไทย บ่งชี้ว่า ร้อยละ 10 ของคนทั้งส่วนที่เหลือร้อยละ 90 เป็นผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่าหรือเท่ากับ 1 ไร่ ยิ่งไปกว่านั้น คนไทยประมาณ 811,871 ครอบครัว ยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง อีกทั้งเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอและต้องเช่าที่ดินทำกิน มีจำนวนถึง 1-1.5 ล้านครอบครัว ในขณะที่ผลสำรวจสถานะเศรษฐกิจครัวเรือนภาคเกษตรของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2549 พบว่ามากกว่าร้อยละ 40 ของครัวเรือนภาคเกษตรไม่มีที่ดินเลยหรือถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ และจำนวนครัวเรือนที่ไม่ได้ถือครองที่ดินเลยมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ (ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนธิ, ม.ป.ป.: 6-8,6-9)

และจากรายงานของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า (สยามล ไกรยวงศ์, 2551: 13-16) ระบุว่า ที่มาของปัญหาด้านที่ดินและป่าของประเทศไทย มีสาเหตุมาจากความผิดพลาดของนโยบายและการจัดการที่ดินของรัฐ 4 ประการด้วยกัน คือ นโยบายการพัฒนาที่ดินเป็นสินค้า นโยบายการให้อนุญาตทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์และการส่งเสริมป่าเศรษฐกิจ และการจัดการที่ดินของรัฐ

ประการแรก นโยบายการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินของรัฐในอดีตนั้น มุ่งหมายที่จะทำให้ที่ดินเป็นสินค้า ที่มีการแสดงถึงความเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเด็ดขาดเพื่อจูงจูงมาในการกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เต็มที่ และสามารถนำที่ดินไปเป็นหลักทรัพย์หรือจำนองเป็นเงินกู้เพื่อกระตุ้นการลงทุนให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติก็คือกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่อยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดิน ทำให้เกิดกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกที่ดินของรัฐเอง หรือการทุจริตในกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลที่มีสิทธิโดยชอบธรรม นอกจากนั้น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่กระตุ้นให้มีการทำประโยชน์ในที่ดิน เช่น นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม นโยบายการพัฒนาเมือง ยังเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดกระบวนการทุจริตในกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ดังกล่าวมากยิ่งขึ้นและนำมาซึ่งปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองและปัญหาการขาดแคลนที่ดินตามมา

ประการที่สอง นโยบายการให้อนุญาตทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการให้สัมปทานป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การให้ประทานบัตรทำเหมืองแร่ หรือโรงโม่หิน การ



เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนหรือเขื่อน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การดำเนินนโยบายดังกล่าวได้สร้างผลกระทบ และทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนและชุมชนในพื้นที่ เนื่องจากมีหลายกรณีที่ชุมชนได้ตั้งถิ่นฐานและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว อีกทั้งกระบวนการดังกล่าว ทั้งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมิได้มีการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ อีกทั้ง ยังมีปัญหาที่เกิดจากการที่รัฐไม่สามารถหาที่ดินรองรับการย้ายออกจากพื้นที่หรือปัญหาจากการจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อปัญหาและกรณีพิพาทด้านที่ดินที่ตามมา

ประการที่สาม ผลจากนโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 ของพื้นที่ของประเทศโดยที่กระบวนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ไม่ได้มีการสำรวจพื้นที่ทำกินและพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่ที่อยู่มาก่อน ทำให้มีการประกาศเขตป่าและเขตอนุรักษ์ ทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่จำนวนมาก และในกรณีพื้นที่สวนป่าก็เป็นปัญหาลักษณะเดียวกันคือการปลูกสร้างสวนป่าทับที่ทำกินของประชาชน ซึ่งทำให้เกิดความเดือดร้อน ตลอดจนกรณีพิพาทและความขัดแย้งที่ตามมา

ประการสุดท้าย นโยบายการจัดการที่ดินที่ซ้ำซ้อนของรัฐ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐมีถึง 6 หน่วยงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ความผิดพลาดในการกำหนดแนวเขตที่ดินทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและที่ดินของประชาชน ซึ่งทำให้มีการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกินของประชาชนเนื่องจากความไม่ชัดเจนของแนวเขต นอกจากนั้น กระบวนการแก้ไขปัญหาล่าช้าได้ทำให้เกิดปัญหาและกรณีพิพาทตามมาเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นการให้เอกสารสิทธิในที่ดินที่มีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความสับสนและต้องการได้เอกสารสิทธิแบบโฉนดเนื่องจากเข้าใจว่ามีความมั่นคงกว่า และเมื่อที่ดินราคาสูงขึ้นหน่วยงานของรัฐจึงมีความต้องการนำที่ดินไปทำประโยชน์ซึ่งให้ผลตอบแทนสูงกว่า จึงทำให้ผู้ใช้สิทธิเดิมอาจต้องถูกเปลี่ยนมือการถือสิทธิในที่ดินซึ่งนำมาซึ่งความไม่มั่นคงในการถือครองและทำให้เกิดปัญหาตามมา

ปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองที่ดิน และความผิดพลาดของนโยบายและการจัดการที่ดินของรัฐ 4 ประการด้วยกัน คือ นโยบายการพัฒนาที่ดินเป็นสินค้า นโยบายการให้อนุญาตทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์และการส่งเสริมป่าเศรษฐกิจ และการจัดการที่ดินของรัฐ เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของที่ดิน และส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากซึ่งเป็นกลุ่มคนจนที่ไม่มีโอกาสในการเข้าถึงสิทธิในการใช้หรือครอบครองที่ดิน รวมทั้งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกประกาศเป็นพื้นที่ทับซ้อนจากรัฐ

จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาพบว่าประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาที่ดินและป่าของประเทศไทย ได้มีการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินให้ได้รับความเป็น



ธรรมมีมาตั้งแต่ทศวรรษ 2510 กลุ่มประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้แก่สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ ที่ชูคำขวัญว่า “ที่ดินต้องเป็นของผู้ถือคันไถ” ในช่วงปี 2550 ได้เกิดเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มเกษตรกร คนจนไร้ที่ดินทั้งที่อยู่ในชนบทและเมือง ในภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคใต้ และภาคกลางของประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อการเปลี่ยนโครงสร้างการถือครองที่ดินให้มีความเป็นธรรม และยั่งยืน และเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยได้เริ่มต้นพัฒนารูปแบบการจัดการที่ดินโดยชุมชน โดยเป็นองค์กรสำคัญในการขับเคลื่อนให้มีการจัดให้มีโฉนดที่ดินชุมชน ซึ่งจากงานวิจัยเรื่องการเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชนของเพิ่มศักดิ์ จะเรียบพันธุ์ (2555) ได้ชี้ให้เห็นว่า เครือข่ายของผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดินนั้น มีความพยายามเรียกร้องและเคลื่อนไหวผลักดันรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินในลักษณะของโฉนดชุมชนในเชิงนโยบายสาธารณะมาโดยตลอด แต่ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลมากนัก จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในวันที่ 17 ธันวาคม 2551 ซึ่งมีรัฐบาลใหม่ที่นำโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี เครือข่ายของผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อนด้านที่ดินที่รวมตัวกันในนามของ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) พยายามที่จะผลักดันนโยบายดังกล่าวอีกครั้ง จนรัฐบาลได้มีการบรรจุนโยบายโฉนดชุมชนในการแถลงนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลต่อรัฐสภาในวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ซึ่งการแถลงนโยบายดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน จากนั้นในเดือนมีนาคม ได้มีการตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลและคปท. ในการจัดทำนโยบายดังกล่าวจนได้ผลลัพธ์ออกมาในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

นอกจากข้อเสนอและการขับเคลื่อนเรื่องโฉนดชุมชนแล้ว คปท. ได้มีการผลักดันนโยบายสาธารณะที่สำคัญควบคู่กันไป ได้แก่ การจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน และการเรียกร้องให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าอย่างจริงจัง ร่วมกับการขอให้รัฐชะลอ และยุติการจับกุมชาวบ้านในปัญหาพื้นที่ทับซ้อน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน

โดยเสนอให้มีการบริหารงานในรูปแบบองค์กรมหาชนและไม่แสวงหากำไร เพื่อเป็นกลไกพิเศษที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงที่ดินที่ทำกินเพื่อเกษตรกรของเกษตรกรรายย่อย รวมทั้งที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของคนจนและชนชั้นกลางระดับล่าง โดยมีการนำเสนอกรอบและแนวทางดังนี้



(1.)ให้ธนาคารที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ในการประกาศให้ที่ดินทำกินที่ได้มีการจัดหาผ่านกลไกของธนาคารที่ดิน เป็นพื้นที่คุ้มครองเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการสนับสนุนการอนุรักษ์และพัฒนา รูปแบบการเกษตรที่สอดคล้องกับนิเวศวิทยา ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

(2.) เกษตรกรรายย่อย คนจนและชนชั้นกลางระดับล่างที่จะขอรับการสนับสนุนในการจัดหาที่ดินจากกองทุนธนาคารที่ดินจะต้องมีการรวมกลุ่มในรูปแบบขององค์กรชุมชน และมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันในลักษณะของกรรมสิทธิ์ร่วมหรือโฉนดชุมชน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการหลุดมือของที่ดินจากเกษตรกรรายย่อยและคนจน อีกทั้งเป็นการสนับสนุนให้เกิดความยั่งยืนในการถือครองที่ดิน

(3.) ในระยะเริ่มต้นให้รัฐบาลดำเนินการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน โดยให้มีการตั้งสำนักงานเลขานุการที่ พอช. มีคณะกรรมการร่วมในการบริหารกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทั่วประเทศ โดยให้มีการนำร่องดำเนินการในพื้นที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)

(4.) ในระยะยาวให้รัฐบาลผลักดันให้มีพระราชบัญญัติกองทุนธนาคารที่ดิน และจัดตั้งสำนักงานบริหารกองทุนธนาคารที่ดินในลักษณะขององค์การมหาชน ที่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

กล่าวโดยสรุปได้ว่ากองทุนธนาคารที่ดิน มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญสองด้าน คือ ด้านที่จัดหาหรือซื้อที่ดินของเอกชน มากระจายให้เกษตรกรไร้ที่ดินและคนยากจนเพื่อความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน และ ด้านที่ต้องการรักษาคู่ครองพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นของเกษตรกรรายย่อย โดยการสนับสนุนทุนให้กับเกษตรกรทำการผลิตอย่างยั่งยืน

จัดเก็บภาษีที่ดินอย่างจริงจัง

การจัดเก็บภาษีที่ดินอย่างจริงจังจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น และควรจัดเก็บภาษีกับที่ดินที่ผู้เป็นเจ้าของไม่ได้ทำประโยชน์ ทั้งไว้รกร้างว่างเปล่าเป็นเวลานานในอัตราภาษีที่สูงกว่าอัตราภาษีที่ดินที่มีการนำไปใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ควรมีการยกเว้นภาษีให้กับผู้มีที่ดินถือครองในมูลค่าน้อยหรือเกษตรกรที่ยากจน เพื่อไม่ให้ภาระภาษีตกแก่กลุ่มคนที่มีฐานะยากจนและต้องอาศัยที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อดำรงชีพ เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างแท้จริง ควรมีการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน แต่ทั้งนี้ต้องมีการศึกษาว่าขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ในแต่ละประเภทควรจะเป็นเท่าไร จึงจะสามารถกำหนดอัตราภาษีแบบก้าวหน้าได้อย่างเหมาะสม และไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม และเสนอให้มีมาตรการภาษีที่ดินซึ่งเป็นภาษีทรัพย์สินประเภทหนึ่ง จึงสมควรถูกนำมาใช้ เพื่อสร้างระบบของการแบ่งปัน การกระจายรายได้และความมั่นคงจาก กลุ่มคนที่มีรายได้มากมาสู่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยในสังคม(พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์, 2553)



การขับเคลื่อนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการรณรงค์และขับเคลื่อนกฎหมาย 4 ฉบับเพื่อคนจน ผู้เขียนเห็นว่าการรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับนี้ เป็นการขับเคลื่อนที่ต่อยอดจากข้อเสนอของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย(คปท.) เพราะเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยก็เป็นส่วนหนึ่งและเป็นแกนหลักสำคัญในการก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) ขึ้นและได้ทำการรณรงค์ประเด็นผลักดันกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่ง นพพรชน พรหมศรี เลขาธิการมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และที่ปรึกษาเครือข่ายสลัมสี่ภาคอันเป็นเครือข่ายหนึ่งของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) ได้ให้ข้อมูลที่สำคัญในการขับเคลื่อนกฎหมาย 4 ฉบับเพื่อคนจนดังนี้

“กล่าวได้ว่า ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม เป็นผู้จุดประเด็นและขับเคลื่อนให้เกิดการยกระดับการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นระบบโดยการผลักดันทั้งเรื่อง โฉนดชุมชนที่ในเวลานี้สามารถขับเคลื่อนให้รัฐบาลออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ได้ และยังมีชาวบ้านจำนวนมากที่ยังไม่ได้โฉนดชุมชน ส่วนเรื่องธนาคารที่ดิน ได้มีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 แต่ยังไม่มีความคืบหน้าในการดำเนินการ หลังจากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุน ส่วนภาษีอัตราก้าวหน้าก็ยังคงดูเหมือนจะไม่ชัดเจนนักว่า รัฐบาลจะดำเนินการอย่างเป็นระบบได้จริงหรือไม่ รวมทั้งกองทุนยุติธรรมขณะนี้ก็เป็นแค่ระเบียบของกระทรวงยุติธรรมและมีเงินกองทุนจำนวนไม่มาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับปัญหาของชาวบ้าน คนยากจนที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรม ที่ถูกจับกุม ฟ้องร้อง และไม่มีค่าใช้จ่ายในการสู้คดีกับรัฐ หรือเอกชนที่ เป็นผู้กล่าวหา จากสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม จึงมีความต้องการที่จะยกระดับการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินให้เป็นไปอย่างยั่งยืนและแก้ปัญหาได้อย่างเป็นระบบ จึงพยายามที่จะขับเคลื่อนเพื่อยกระดับให้ทั้ง 4 ประเด็นให้กลายเป็นกฎหมาย โดยมีสถานะเป็นพระราชบัญญัติ โดยใช้แนวทางการขับเคลื่อนโดยการประสานความร่วมมือกับทุกองค์กรที่มีความเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น ในช่วงปี พ.ศ. 2555 เราได้ส่งตัวแทนเข้าไปร่วมนำเสนอและร่วมประชุมกับสมาชิกปฏิรูปประเทศไทย ผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินโดยให้มีแนวทางเป็นไปตามที่เรานำเสนอ และเกิดคณะทำงานขับเคลื่อนมาตรการปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายที่ดินขึ้น โดยในระยะแรกเน้นที่การจัดทำข้อเสนอ นโยบาย แผน และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จนเกิดเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อการปฏิรูปที่ดินภาคประชาชน 3 ฉบับ คือพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ซึ่งนำมาผลักดันร่วมกับร่างพร



บ.กองทุนยุติธรรมภาคประชาชน และมีการทำงานต่อเนื่องมาจนกระทั่งมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพ.ร.บ.ทั้ง 4 ฉบับจากภาคส่วนต่างๆ และทุกภูมิภาคทั่วประเทศ และได้มีการจัดทำเป็นร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์เพื่อเตรียมยื่นเสนอต่อรัฐสภาตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ”

กระบวนการในการขับเคลื่อนและรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ

จารุภา วะสี และพรรัตน์ วชิราชัย(2558) ได้จัดทำรายงานการประเมินผลภายใน ฉบับที่ 1 โครงการพัฒนาศักยภาพแกนนำและเสริมพลังเครือข่ายเพื่อหนุนเสริมขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในกลุ่มประชากรชายขอบ(ช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 – มกราคม พ.ศ. 2558) ได้ให้ข้อมูลที่สำคัญให้เห็นถึงกระบวนการในการรณรงค์ขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ ดังนี้

การรณรงค์ขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ เป็นการทำงานของเครือข่ายการองค์กรพันธมิตร 5 องค์กร ร่วมกับขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) ซึ่งเป็นเครือข่ายประชาชนผู้ประสบปัญหาในประเด็นสิทธิและทรัพยากร โดยแต่ละองค์กรมีบทบาทหน้าที่ คือ

(1.) มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย ทำหน้าที่บริหาร โครงการ เป็นที่ปรึกษาของเครือข่ายสลัม 4 ภาค และเป็นผู้ประสานงานกลางของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส.)

(2.) มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ทำหน้าที่ประสานเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ภาคเหนือ และประสานงานองค์กรพันธมิตรในภาคส่วนต่างๆ ร่วมกับสำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.)

(3.) องค์กรอ็อกแฟม ประเทศไทย วางแผนงานด้านการสื่อสารรณรงค์

(4.) กลุ่มเพื่อนประชาชน ทำหน้าที่ผลิตสื่อและจัดกิจกรรมรณรงค์เผยแพร่ความเข้าใจเรื่องกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับสู่สาธารณะ

(5.) องค์กร American Jewish World Service (AJWS) ทำหน้าที่ส่วนงานวิชาการและดูแลเนื้อหาการอบรมพัฒนาศักยภาพแกนนำภาคประชาชนเพื่อรณรงค์ขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ

ผู้แทนองค์กรหลักทั้ง 5 องค์กรร่วมกันทำงานในบทบาทของกองเลขาของคณะทำงานรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ ผ่านกลไกการประชุมเป็นประจำสม่ำเสมอ เพื่อปรึกษาหารือตัดสินใจ และกำหนดจังหวะการทำงานร่วมกัน โดยมี กลุ่มเพื่อนประชาชน เป็นผู้ผลักดันงานตามมติที่ประชุมคณะทำงาน โดยกำหนดแผนการขับเคลื่อนไว้ดังนี้



(1.) ร่างกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสังคม (Public hearing)

(2.) แกนนำเครือข่ายคณะทำงานอย่างน้อย 30 คน ได้รับการพัฒนาศักยภาพเพื่อทำงานรณรงค์เรื่องกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ และเพื่อสร้างการสนับสนุนการขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับในวงกว้าง

(3.) สื่อและกิจกรรมรณรงค์ที่โครงการจัดทำขึ้น สามารถทำให้คนในสังคมเข้าใจปัญหาความไม่เป็นธรรมเรื่องทรัพยากรที่ดิน และเข้าร่วมขับเคลื่อนให้กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับเข้าสู่กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐบาล โดยคาดว่าจะมีผู้ร่วมลงชื่อสนับสนุน 1,000,000 รายชื่อ และมีองค์กรร่วมสนับสนุนอย่างน้อย 200 องค์กร

(4.) เครือข่ายภาคประชาสังคมได้รับการเสริมพลังเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เข้มแข็ง มีพลัง เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะประเด็นการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ผ่านการทำงานของคณะทำงานขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ

การรณรงค์ขับเคลื่อนกิจกรรมตลอดระยะเวลา 8 เดือน(เดือนมิถุนายน 2557-เดือนมกราคม 2558)มีภาพรวมดังนี้

อบรมแกนนำระดับพื้นที่ให้มีศักยภาพในการทำงานรณรงค์เรื่องกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ

เริ่มจากกิจกรรมหลังจากการจัดอบรมแกนนำ 30 คน จากขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) และผู้ร่วมหลักสูตรภาวะการนำเพื่อความเป็นธรรมทางสุขภาพ (นธส.) บางส่วนที่สนใจงานประเด็นนี้ โดยเป็นการอบรม 3 วัน จัดที่กรุงเทพ ในเดือนมีนาคม 2557 เนื้อหาการอบรมประกอบด้วยความรู้เรื่องกฎหมายเพื่อคนจนทั้ง 4 ฉบับ แนวคิดและวิธีการทำงานรณรงค์ทางสังคม เพื่อหาแนวร่วมในการทำงาน ฝึกออกแบบกิจกรรมรณรงค์ และฝึกปฏิบัติการจริงในพื้นที่ทดลองสาธารณะ จากนั้นผู้เข้าอบรมชุดแรกได้นำความรู้และทักษะที่ได้ไปจัดการอบรมเพื่อขยายผลการเรียนรู้ให้แกนนำชาวบ้าน นักศึกษา และผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ตนเอง โดยจัดการอบรมเสร็จสิ้นภายใน 5 เดือนแรกของการรณรงค์ โดยเริ่มจากเครือข่ายภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง และภาคอีสานตามลำดับ รวมแล้วมีผู้ผ่านการอบรมพัฒนาศักยภาพแกนนำทั้งหมดมากกว่า 500 คน

การทำงานรณรงค์ขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ

จัดเวทีสัมมนาทำความเข้าใจเรื่องกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับให้กับเครือข่ายของสมัชชาปฏิรูป 200 องค์กร เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับที่จะทำงานรณรงค์



ต่อไปในวงกว้าง และผลักดันข้อเสนอร่างกฎหมายสู่เวทีปฏิรูปต่างๆ พร้อมแถลงข่าวเปิดตัว 99 บุคคลผู้มีอิทธิพลต่อสังคมไทยที่จะร่วมเซ็นชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายเป็นกลุ่มแรก โดยใช้ theme “ร้อยคนเริ่ม ห้าคนรู้ แสนคนรู้ ล้านคนร่วม” เป็นแกนหลักในการรณรงค์ เพื่อให้ได้รายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายจำนวน 1 ล้านชื่อ ภายในเวลา 1 ปี และพร้อมยื่นร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ พร้อมรายชื่อผู้สนับสนุนเข้าสู่รัฐสภาภายในเดือนพฤษภาคม 2558 แต่ผลกระทบจากการรัฐประหาร และการได้รับผลกระทบอย่างหนักจากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จำนวน 3 ฉบับคือ ฉบับที่ 64/2557 เรื่องการปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ (วันที่ 14 มิถุนายน 2557) ฉบับที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน (วันที่ 17 มิถุนายน 2557) ฉบับที่ 106/2557 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (วันที่ 21 กรกฎาคม 2557) ซึ่งการตรวจสอบการครอบครองไม้ชนิดต่างๆ อย่างเข้มงวด และการอนุมัติ “แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน” (วันที่ 31 กรกฎาคม 2557)

การดำเนินงานที่สืบเนื่องจากประกาศและแผนแม่บทดังกล่าวทำให้เกิดการกวาดจับประชาชนในหลายพื้นที่ ส่งผลให้การรณรงค์เพื่อให้ได้รายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายจำนวน 1 ล้านชื่อ ภายในเวลา 1 ปียังไม่ประสบความสำเร็จ

การตรวจสอบสิทธิการเข้าชื่อของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายสู่สภา

ในวันที่ 23 มิถุนายน 2557 คณะทำงานเริ่มเปิดตัวกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับสู่สาธารณะ โดยจัดงานเสวนาและแถลงข่าว “ติดตามสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย 4 ฉบับ การปฏิรูปที่ประชาชนขอทำเอง” ณ ห้องประชุมมูลนิธิ 14 ตุลา เพื่อยืนยันการใช้สิทธิในการรวบรวมรายชื่อและยื่นเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ หลังแถลงข่าว ตัวแทนขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) จากภูมิภาคต่างๆ ราว 70 คนก็เดินทางไปยังอาคารรัฐสภา และยื่นร่างกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับต่อรักษาการเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอตรวจสอบสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และแสดงเจตนารมณ์การปฏิรูปที่ประชาชนขอทำเอง และได้รับการจดหมายตอบกลับมาจากรักษาการเลขาธิการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีสาระสำคัญว่า สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนสิ้นสุดลงพร้อมกับการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ตามประกาศคสช.ฉบับที่ 11/2557 และประกาศคสช.ฉบับที่ 30/2557 ในกรณีที่มิถุนายนบัญญัติให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบเรื่องใด ให้หัวหน้าคสช. ให้ความเห็นชอบแทน



รณรงค์ “งานเย็น” ในเมือง พร้อมจับเคลื่อนแก้ปัญหา “งานร้อน” ในพื้นที่

จากสถานการณ์ข้างต้น ทำให้คณะทำงานส่วนกลางและเครือข่ายในพื้นที่ทุกภูมิภาคเปลี่ยนประเด็นหลักในการรณรงค์มาเป็น “หยุด 1 + 4 หยุดแผนแม่บทป่าไม้ฯ หนุนกฎหมาย 4 ฉบับ” โดยมีเป้าหมายเพื่อยุติแผนแม่บทการจัดการป่าไม้ และเสนอแนวทางแก้ปัญหา โดยนำเนื้อหาสำคัญจากร่างกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับเสนอให้รัฐเร่งดำเนินการ คือเรื่องโฉนดชุมชน ธนาคารที่ดิน การเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า และการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม โดยมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ อาทิ เช่น การยื่นหนังสือ การจัดแถลงข่าว การจัดงานสัมมนา การจัดเวทีวิชาการ และการจัดกิจกรรมเดินเท้า “เดิน ก้าว แลก เพื่อการปฏิรูปที่ดินไทย” โดยผู้เดินรณรงค์ 2 ชุดแรกเริ่มออกเดินออกจากวัดสวนดอก จ.เชียงใหม่ ได้ถูกทหารคุมตัว ต่อมาในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2557 คณะทำงานกลางเตรียมจัดงานทอล์กโชว์ “ผืนดินเรา ที่ดินใคร” ในลักษณะTechnology, Entertainment and Design Talks (TED TALKS) ที่สมาคมฝรั่งเศส กรุงเทพฯ โดยเชิญอาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ศาสตราจารย์ผาสุก พงษ์ไพจิตร พญ. โอโดเฮ และประยงค์ ดอกคำไย มากล่าวทอล์กโชว์ และเชิญตุล วงศ์วรทเมนท์คุณป้า จัฒนิคอนเสิร์ต โดยตั้งใจว่าจะเป็นการเปิดตัวการร่วมลงชื่อสนับสนุนกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับอย่างเป็นทางการ แต่กลับถูกทหารสั่งระงับการจัดงานล่วงหน้าเพียง 1 วัน ตลอดช่วง 8 เดือนที่คณะทำงานพยายามจัดกิจกรรมรูปแบบต่างๆ เพื่อสื่อสารเรื่องกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับกับคนในเมือง แต่ก็แทบไม่สามารถจัดงานใดได้เลย ในที่สุดโครงการก็สามารถจัดกิจกรรมของที่ดูเหมือนจะได้รับการตอบรับที่ดีที่สุดจากสื่อมวลชนและคนชั้นกลางในเมือง และเป็นที่สบายใจของทุกฝ่ายในสถานการณ์การเมืองปัจจุบัน คือการจัดสร้างสวนผัก ROOT GARDEN ในซอยทองหล่อ กรุงเทพฯ ซึ่งเพิ่งเปิดตัวไปเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2558 เพื่อเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความมั่นคงทางอาหาร การผลิตและการบริโภคแนวใหม่ และเป็นโมเดลการใช้ที่ดินรกร้างเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยได้รับการสนับสนุนการใช้ที่ดินฟรีเป็นเวลา 1 ปี และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากเครือข่ายนักธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (SVN) และมูลนิธิสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ด้วย (จารุภา วะสี และพรรัตน์ วชิราชัย, 2558)

จากการรณรงค์ขับเคลื่อนกิจกรรมกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ ในช่วงแปดเดือนที่ผ่านมา ผู้เขียนเห็นว่ากิจกรรมบางกิจกรรม หรืออาจกล่าวได้ว่า เกือบทั้งหมดจะถูกแทรกแซงจากทางรัฐบาลชุดปัจจุบันที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ บางการเคลื่อนไหวฝ่ายทหารก็ขอให้ยุติการเคลื่อนไหว รวมทั้งจะเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายแผนแม่บทการจัดการป่าไม้ของรัฐบาลกลายเป็นปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้นกับชาวบ้านและชุมชนที่ประสบปัญหาเรื่องที่ดิน รวมทั้งชาวบ้านถูกปัญหา ร้อน หรือสถานการณ์เฉพาะหน้าที่ต้องเผชิญหน้ากับการถูกไล่รื้อ การถูกกล่าวหา การถูกจับกุม เพิ่ม



มากขึ้น จากสถานการณ์ทางการเมืองที่อ่อนไหวเป็นพิเศษในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากรัฐ ทำให้เป้าหมายการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน 1,000,000 รายชื่อ น่าจะเป็นเรื่องยากในสถานการณ์ทางการเมืองที่ยังคงจะเป็นเช่นนี้ แต่อย่างไรก็ตาม จากการได้สอบถามแกนนำบางส่วนของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม พบว่า ขณะนี้ได้มีการวางแผนและเตรียมเพื่อให้เกิดการณรงค์รวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุน 1,000,000 รายชื่อให้เป็นจริง เพราะมองว่าเป็นการเคลื่อนไหวที่สำคัญในการที่จะทำให้กฎหมาย 4 ฉบับของคนจน ได้บรรลุผลสำเร็จในอนาคต

บทสรุป

ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม(P-Move) เป็นองค์กรที่มีข้อเรียกร้องเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม เกิดการยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และเกิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและสิทธิความเป็นมนุษย์ โดยได้มีการเคลื่อนไหวและเรียกร้องต่อรัฐบาลให้แก้ไขปัญหาในประเด็นต่างๆ และมีข้อเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาลมาโดยตลอดตั้งแต่ปี 2544 จนถึงปัจจุบัน

และได้ดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในระดับประเทศ คือการณรงค์ขับเคลื่อนให้เกิดกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับได้แก่ (1.) (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. ... หรือพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน(2.) (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ..(3.) (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ..(4.) (ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ....

การณรงค์กฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน 4 ฉบับ หรือที่เรียกว่าการณรงค์ขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ ตามข้างต้น ถือเป็นการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มาจากฐานล่าง (Bottom up) เนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะทั้ง 4 ฉบับพัฒนามาจากปัญหาที่ประชาชนมีประสบการณ์เกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมเรื่องการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ทุกคน โครงสร้างการกระจุกตัวของที่ดิน นโยบายด้านการจัดการที่ดินและป่าของรัฐบาล เป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องไร้ที่ดินทำกิน และถูกปัญหาการทับซ้อนในพื้นที่ทำกิน เกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชนและรัฐมาอย่างยาวนาน ร่างกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง นโยบายสาธารณะ ที่มาจากความต้องการของประชาชนจากฐานล่างที่จะให้เกิดการปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน ซึ่งเกิดจากการผลักดันของเครือข่ายทางสังคม เป็นการขับเคลื่อนเพื่อการใช้สิทธิ และการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศของประชาชน ถือเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม



ดังนั้นการศึกษานโยบายสาธารณะจึงควรเป็นการศึกษาหรือการพัฒนาประเด็นนโยบายสาธารณะให้มีความรู้สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม ซึ่งมีผู้กระทำการทางสังคมเป็นตัวแสดงอื่นนอกเหนือไปจากรัฐและภาครัฐเพิ่มมากขึ้น อาทิเช่น การอธิบายทิศทางของประชาธิปไตย หรือขยายความเป็นประชาธิปไตยออกไปด้วย โดยการศึกษานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมจากประชาชน การวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการศึกษาที่ต่างจากเดิมที่เป็นแบบนโยบายศาสตร์แบบผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐ สำหรับผู้เขียนแล้วเห็นว่า แนวทางการศึกษา และวิเคราะห์นโยบายที่ต่างไปจากเดิมนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการที่จะพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ให้มีความสอดคล้องกับพัฒนาการของสังคมในปัจจุบัน รวมทั้งเป็นการขยายพรมแดนความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และเกิดมุมมองใหม่ที่มีความครอบคลุมและรอบด้านเพิ่มมากขึ้น

บรรณานุกรม

- จารุปลา วะสี และพรรัตน์ วชิราชัย. (2558). รายงานการประเมินผลภายใน ฉบับที่ 1 โครงการพัฒนาศักยภาพแกนนำและเสริมพลังเครือข่ายเพื่อหนุนเสริมขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในกลุ่มประชากรชายขอบ(ช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 – มกราคม พ.ศ. 2558).เอกสารถ่ายสำเนา.
- ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนิท. (มปป.). นโยบายและมาตรการทางการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
- ศยามล ไกรยูรวงศ์. (2551). *เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณี ร้อยเรียน2545-2550 และบทเรียนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- เพิ่มศักดิ์ จະริยมพันธ์. (2555) . การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เครือข่ายองค์กรคนจนเตรียมชุมนุมต่อเนื่องร้องรัฐแก้ปัญหา 14 ก.พ.นี้.(21กุมภาพันธ์ 2554).*ประชาไท ออนไลน์*.สืบค้นจาก <http://www.prachatai.com/journal/2011/02/32992>



พงษ์ทิพย์ สํารานจิตต์. (2553). บทเรียนและประสบการณ์ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.

(19 พฤษภาคม 2553). เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. สืบค้นจาก

http://www.landreformthai.net/index.php?option=com_content&view=article&id=61:2010-05-19-09-23-28&catid=88:2010-03-21-04-30-09&Itemid=47

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2539). มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ.

นพพรณ พรมศรี. (2538). ที่ปรึกษาเครือข่ายสลัมสี่ภาค มุขนิพนธ์พัฒนาที่อยู่อาศัย. 13 มีนาคม 2558, สัมภาษณ์.

ต่างประเทศ

Dye , Thomas R. (2005). **Understanding Public Policy**. New Jersey : Prentice Hall.

Stivers, Camilian. (1990). *Active Citizenship and Public Administration*. in Wasley, Gary L. (1990)

Refunding Public Administration. California: Sage Publication.