

บทความ

แนวทางโฉนดชุมชน
กับการสร้างความมั่นคงในชีวิต
ของเกษตรกรภาคใต้*

วิทยา อภรณ์

สำนักวิชาศิลปศาสตร์
มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

* ปรับปรุงจากบางส่วนของ โครงการศึกษาการถือครองที่ดินและการจัดการที่ดินกับความเป็นธรรมทางสังคมกรณีศึกษาพื้นที่ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)): กรณีโฉนดชุมชน. 2555. โครงการวิจัยนี้อยู่ภายใต้ชุด "โครงการพัฒนาความเป็นธรรมทางสังคม เพื่อสังคมสุขภาวะ" โดยการสนับสนุนของ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และเครือข่ายกรมช่องว่างทางสังคม (Social Inequity Reduction Network - SIRNet).

Community Land Titles and Livelihood Security for Southern Farmers

Vittaya Aphorn

School of Liberal Arts, Walailak University

ABSTRACT

This paper discusses community land titles as a solution to land disputes in southern Thailand. It is drawn from research in two long-established and two newly-settled communities of *Surat Thani* and *Trang* provinces. Communities that are actively engaged in community land title campaigns are primarily those with marginalized people who see land ownership as a form of socio-economic security. The study has found that the scheme leads to at least 5 positive consequences: improving land management practices in the community; increasing community participation; providing solutions for other community problems; preventing state intervention and; contributing to the whole society. However; it is still necessary to develop the implementation of the scheme at both community and national level. Besides, there are still needs to promote the scheme for the public's better understanding of the dynamics in contemporary communities. In conclusion, I propose that community land titles should not be simply taken as a goal, but should be used to support marginalized people in their struggles to survive social inequality and to encourage other land reform schemes in the future.

keywords

land reform, inequality, resource management, community land title

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาการแก้ไขปัญหาที่ดินของชุมชนภาคใต้ตามแนวทางโฉนดชุมชน โดยอภิปรายข้อมูลจากกรณีศึกษาที่เป็นชุมชนดั้งเดิม 2 กรณี และชุมชนที่เพิ่งรวมตัวกันใหม่ 2 กรณี จากการศึกษาพบว่าผู้ที่มาร่วมกันทำโฉนดชุมชนเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมและเห็นว่ากรรมที่ดินจะเป็นสิ่งประกันความมั่นคงในชีวิตได้ ผลจากการทำโฉนดชุมชนทำให้เกิดผลดีอย่างน้อย 5 ประการ คือ เกิดการปรับการจัดการที่ดินในชุมชน เกิดการปรับการรวมตัวของคนในชุมชน เกิดการขยายสู่การแก้ไขปัญหาทุกด้านของชาวบ้าน เป็นการป้อง-ปรามการคุกคามจากรัฐ และนำไปสู่ผลดีต่อสังคมในวงกว้าง แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีจำเป็นต้องพัฒนาการใช้แนวทางโฉนดชุมชนมาแก้ไขปัญหาให้ชัดเจนมากขึ้นทั้งในระดับชุมชนและในระดับประเทศ นอกจากนี้ ยังต้องพัฒนาการทำ ความเข้าใจแนวทางโฉนดชุมชนกับสาธารณชน โดยอาศัยการอธิบายที่สอดคล้องกับพลวัตของชุมชนในปัจจุบันอย่างรอบด้านมากขึ้น โดยสรุปผู้เขียนเสนอว่า ไม่ควรมองโฉนดชุมชนเป็นเป้าหมายสุดท้าย แต่ควรจะเป็นเครื่องมือให้ผู้ด้อยโอกาสสามารถตั้งหลักได้ท่ามกลางสังคมที่เหลื่อมล้ำ และจะต้องนำไปสู่การปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมต่อไป

คำสำคัญ

การปฏิรูปที่ดิน, ความเหลื่อมล้ำ, การจัดการทรัพยากร, โฉนดชุมชน

บทนำ

โฉนดชุมชน คือ การจัดการที่ดินที่กำหนดให้ชุมชนเป็นผู้ดูแลที่ดินร่วมกัน ปัจจุบันการทำโฉนดชุมชนในประเทศไทยยังเป็นช่วงเริ่มต้นโดยมีขึ้นครั้งแรกประมาณ พ.ศ. 2540 ชุมชนที่ทำโฉนดชุมชนได้คิดค้นรูปแบบที่มีความแตกต่างกันไป แต่มีจุดร่วมกันคือการใช้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของสมาชิกในการจัดการที่ดิน ในบทความนี้จึงขอเรียกรวมๆ ว่า แนวทางโฉนดชุมชน แนวทางโฉนดชุมชนมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในประเทศไทยอย่างใกล้ชิด อันนำมาซึ่งการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ที่ดินเกิดการกระจายตัวไปยังคนกลุ่มต่างๆ อย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น โฉนดชุมชนเป็นแนวทางที่ถูกเสนอเพื่อเป็นรูปแบบหนึ่งในการปฏิรูปที่ดิน

ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทย ใน พ.ศ. 2555 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนการถือครองที่ดินสูงกว่ากลุ่มผู้ถือครองที่ดินน้อยที่สุดร้อยละ 20 คิดเป็น 325.7 เท่า โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินมากที่สุดร้อยละ 20 มีสัดส่วนพื้นที่การถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดินน้อยที่สุดร้อยละ 20 มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3 ของพื้นที่ทั้งหมดเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2557, 4)

เมื่อพิจารณาบทบาทของรัฐเกี่ยวกับการจัดการที่ดินก็พบว่า มีการตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยการออกกฎหมายมาควบคุม ตั้งแต่ประมาณช่วงรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ที่มีการออกกฎหมายมาควบคุมหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 แก๊ซ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น ซึ่งทำให้ทับซ้อนกับพื้นที่ที่ชาวบ้านใช้อยู่ดังที่พบในพื้นที่จังหวัดตรังในการวิจัยครั้งนี้

ในพื้นที่ภาคใต้ตั้งแต่ประมาณทศวรรษที่ 2520 กลุ่มผลประโยชน์ยังได้เข้ามาใช้ที่ดินจำนวนมาก ดังที่เกิดขึ้นกับกรณีของปัญหาที่ดินในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งปัญหาดังกล่าวยังคงสืบเนื่องมาจนปัจจุบันดังที่พบในการศึกษาครั้งนี้ รัฐได้มีนโยบายเปิดป่าสงวน

เสื่อมโทรมจากการสัมปทานทำไม้มาให้บริษัทต่างชาติและกลุ่มทุนไทยเข้า จนกลายเป็นพื้นที่สวนปาล์มน้ำมันขนาดใหญ่ เมื่อครบกำหนดตามสัญญาเช่าแล้วกลุ่มนายทุนไทยก็ได้สวมรอยครอบครองทำประโยชน์ต่อ จนปัจจุบันได้กลายเป็นบริษัทของกลุ่มทุนไทยที่ดินส่วนใหญ่กลายเป็นของกลุ่มนายทุน ดังจะพบได้จากการตรวจสอบข้อมูลในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่มีพื้นที่สวนป่าและป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐเปิดให้บริษัทคนไทยและชาวต่างชาติเช่ามากกว่า 200,000 ไร่ มีพื้นที่ป่าไม้ที่เช่าเกิน 200 ไร่ ที่หมดสัญญาเช่าแล้ว 60,043 ไร่ และทำให้ในพื้นที่ภาคใต้มีปัญหาเรื่องการถือครองที่ดิน จนมีชาวบ้านส่วนหนึ่งรวมตัวกันหาทางออกด้วยการจัดทำโฉนดชุมชนขึ้น

วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา

บทความนี้ต้องการศึกษาถึงแนวคิดและวิธีการทำโฉนดชุมชน โดยพิจารณาครอบคลุมถึงการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของชาวบ้านในภาคใต้จนนำมาซึ่งการสูญเสียที่ดิน ความสำคัญของที่ดินกับการผลิตภาคการเกษตร และความมั่นคงในชีวิต ความมั่นคงในการถือครองที่ดินกับแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกและระบบกรรมสิทธิ์ร่วม และเงื่อนไขเชื้อและขัดขวางต่อการทำโฉนดชุมชน

วิธีการศึกษา ผู้ศึกษาได้ร่วมกับแกนนำชุมชนที่ทำโฉนดชุมชนซึ่งร่วมทำวิจัยโดยจัดตั้งทีมวิจัยจากเยาวชนและแกนนำในชุมชนรวมทั้งสิ้นประมาณ 15 คน ทีมวิจัยได้ร่วมกันวางกรอบการวิจัย การออกแบบสอบถาม ประสานการจัดเวที การร่วมวิเคราะห์ข้อมูล วิธีการเก็บข้อมูลมีทั้งการใช้แบบสอบถาม การจัดสนทนากลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์เชิงลึก นอกจากนี้ ผู้เขียนซึ่งเป็นผู้วิจัยหลักได้ศึกษาจากเอกสารอื่นๆ ประกอบ ตลอดจนได้วิเคราะห์เพิ่มเติม และนำไปแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับชุมชนเป็นระยะตลอดช่วงเวลากการทำวิจัย การวิจัยนี้จึงเป็นกระบวนการสรุปบทเรียนของชุมชนไปด้วย ระยะเวลาในการวิจัยอยู่ในช่วง พ.ศ. 2555-2556 ชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่วิจัยแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาแต่เดิม 2 ชุมชน และชุมชนที่เพิ่งตั้งใหม่ในที่ดินของรัฐที่กลุ่มทุนเอกชนครอบครองผิดกฎหมาย 2 ชุมชน รวมทั้งสิ้น 4 ชุมชน ในจังหวัดตรังและสุราษฎร์ธานี

การสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

ข้อถกเถียงและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้แบ่งได้เป็น 3 ด้านคือ ความสำคัญของที่ดินกับภาคการเกษตรและความมั่นคงในชีวิต ความมั่นคงในการถือครองที่ดินกับแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ และบทบาทของโฉนดชุมชน

ความสำคัญของที่ดินกับภาคการเกษตรและความมั่นคงในชีวิต

ปัจจุบันสัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรกรรมของไทยลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจน จาก พ.ศ. 2533 ที่มีแรงงานภาคเกษตรกรรมสูงถึงร้อยละ 63.4 ของผู้มีงานทำทั้งหมด เหลือเพียงร้อยละ 41.1 ในปี พ.ศ. 2554 ในทางกลับกัน แรงงานได้ก้าวเข้าไปทำงานในภาคบริการและภาคการผลิตเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะภาคบริการ (การขายส่ง การขายปลีก โรงแรมและภัตตาคาร การขนส่ง เป็นต้น) ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มจากร้อยละ 23.0 ในปี พ.ศ. 2533 เป็นร้อยละ 39.6 ในปี พ.ศ. 2554 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2557) ทำให้มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับผู้ทำงานภาคการเกษตรในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ยังพบว่าส่วนใหญ่เหลือเพียงผู้สูงอายุเท่านั้นที่ยังคงทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม ส่วนแรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคเกษตรกรรมน้อยลง ดังจะเห็นได้จากในช่วงประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา ประชากรกลุ่มอายุ 15-24 ปี มีแนวโน้มที่จะทำงานภาคการเกษตรลดน้อยลงจากร้อยละ 35.3 ใน พ.ศ. 2530 เหลือเพียงร้อยละ 12.1 ใน พ.ศ. 2554 ส่วนในกลุ่มอายุ 25-39 ปี มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วง พ.ศ. 2530-2540 และปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องจนใน พ.ศ. 2554 เหลือผู้ทำงานในภาคการเกษตรร้อยละ 28.7 ขณะที่ในกลุ่มอายุ 40-59 ปี มีสัดส่วนคนทำงานในภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจากร้อยละ 25.7 ใน พ.ศ. 2530 เป็นร้อยละ 46.3 ใน พ.ศ. 2554 สำหรับผู้สูงอายุหรืออายุ 60 ปีขึ้นไป มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 4.4 ใน พ.ศ. 2530 เป็นร้อยละ 12.8 ใน พ.ศ. 2554 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2555)

ระรอนั้ก็ตาม แม้ล่ำสุดใน พ.ศ. 2556 สัดส่วนต่อกำลังแรงงานในภาคเกษตรกรรม จะยังคงสูงกว่ำภาคเศรษฐกิจอื่น คือร้อยละ 39.1 แต่สัดส่วนต่อ GDP ของภาคเกษตรกรรม ก็กลับมีตัวเลขเกือบน้อยที่สุด คือเพียงร้อยละ 8.3 เท่านั้น ในขณะที่ภาคเศรษฐกิจอื่น เช่น ภาคอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนต่อกำลังแรงงานเพียงร้อยละ 13.8 กลับมีสัดส่วนต่อ GDP สูงถึงร้อยละ 38.1 (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2557) ตัวเลขดังกล่าวแสดงว่าภาคเกษตรกรรม ไม่ได้เป็นแหล่งรายได้หลักของคนจำนวนมาก และปัจจุบันผู้ที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่ จะยากจนกว่ำผู้ที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจอื่น

สภาพดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องการศึกษาของ เคลลี เบิร์ด (Kelly Bird) เคลลี แฮทเทล (Kelly Hattel) เออิชิ ซาซากิ (Eiichi Sasaki) และ ลักษณะน อรรถาพิช (Bird et al 2011) ที่พบว่าคนยากจนในประเทศไทยประมาณร้อยละ 90 อาศัยอยู่ในชนบทและอยู่ในภาคเกษตรกรรม โดยความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทยสูงที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้ โจนาธาน ริกก์ (Jonathan Rigg) ยังพบว่าประเทศในซีกโลกใต้โดยทั่วไป รวมทั้งประเทศไทยด้วยนั้น ผู้ที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมในชนบทมีความยากจนเพิ่มขึ้น ริกก์เสนอว่าคนในซีกโลกใต้ปัจจุบันสัมพันธ์กับการเกษตรน้อยลง และวิถีชีวิตไม่ยึดโยงกับการถือครองที่ดินมากเหมือนในอดีต (Rigg 2006)

อย่างไรก็ตาม การที่จะสรุปว่าปัจจุบันภาคเกษตรกรรมและการถือครองที่ดินไม่มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของผู้คนเหมือนในอดีตแล้ว ก็อาจเป็นการด่วนสรุปเกินไป เพราะเป็นการมองในภาพรวมกว้างๆ และมองว่าผู้ที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมเต็มใจหรือสามารถเลือกได้อย่างเต็มที่ที่จะไม่อยู่ในภาคเกษตรกรรมต่อไป ทั้งที่อาจเป็นไปได้ว่าการต้องออกจากภาคเกษตรกรรม เกิดจากแรงบีบที่ชาวบ้านไม่สามารถควบคุมได้ นอกจากนี้ ภาคการเกษตรกรรมยังอาจเป็นทางเลือกให้กับคนที่ต้องการกลับมาทำได้ หรือเมื่อมีเงื่อนไขที่เหมาะสม ดังที่พบว่ามีแรงงานภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 และเพิ่มขึ้นอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2554-2555 ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการที่สินค้าการเกษตรอยู่ในเกณฑ์ดี เนื่องจากนโยบายภาครัฐที่เข้ามาแทรกแซงราคา (กรวิทย์ ต้นศรี 2557) และจากข้อมูลสำมะโนการเกษตรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2556 พบว่า สัดส่วนของแรงงานในภาคเกษตรมีระดับการศึกษาสูงขึ้นจากใน พ.ศ. 2546 ในระดับมัธยมศึกษาตอน

ปลาย และต่ำกว่าร้อยละ 97.2 ระดับอาชีวศึกษาร้อยละ 1.6 ระดับอุดมศึกษาร้อยละ 1.2 เป็นอัตราส่วนร้อยละ 94.5, 2.8 และ 2.7 ตามลำดับ ใน พ.ศ. 2556 (อ้างถึงใน กรวิทย์ ต้นศรี 2557) การที่ภาคเกษตรกรรมยังมีความสำคัญจึงย่อมส่งผลให้เห็นว่าการถือครองที่ดินมีความสำคัญในสังคมปัจจุบันไปด้วย และถ้าต้องการทราบถึงสิ่งเหล่านี้ก็จำเป็นต้องศึกษาให้เห็นรายละเอียดการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลหรือของกลุ่มที่เล็กลงมากกว่าการศึกษาเชิงภาพรวมดังที่ผ่านมา

ความมั่นคงในการถือครองที่ดินกับแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์:

ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมและกรรมสิทธิ์แบบปัจเจก

ข้อถกเถียงสำคัญเกี่ยวกับเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะในด้านการจัดการทรัพยากรร่วมเริ่มจากข้อเสนอของ แกร์เรตต์ ฮาร์ดิน (Garrett Hardin) ในบทความชื่อ "The Tragedy of the Commons" (Hardin 1968) ที่เสนอว่าการจัดการแบบกรรมสิทธิ์ร่วมจะไม่ได้ผล เนื่องจากจะมีผู้เข้ามาใช้ประโยชน์จำนวนมากที่ถือโอกาสมาตัดดวงแบบมือเปล่า จนทำให้ทรัพยากรส่วนรวมเสียหายและกลายเป็นโศกนาฏกรรมของระบบทรัพยากรส่วนรวมขึ้นในที่สุด

ต่อมาข้อเสนอของฮาร์ดินได้รับการคัดค้าน มีการศึกษาที่สนับสนุนว่าระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวมว่าเป็นระบบที่ทำให้การจัดการทรัพยากรมีประสิทธิภาพ และช่วยให้ผู้ที่ด้อยโอกาสสามารถใช้แนวทางการมีส่วนร่วมเพื่อต่อสู้ต่อการรบกวนกับการแผ่ขยายเข้ามาของทุนนิยมที่ทำให้ตนเองเสียเปรียบได้ เช่น ข้อเสนอของ เอลินอร์ ออสโตรอม (Elinor Ostrom) และโอลิเวอร์ วิลเลียมสัน (Oliver Williamson) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ พ.ศ. 2552 ซึ่งได้เสนอให้จัดการทรัพยากรโดยกลไกของสังคมร่วมกันแทนที่การใช้กลไกตลาด (อ้างถึงใน วีรพงษ์ รามางกูร 2556, 98-106) โดยเห็นว่าเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของธนาคารโลกที่เริ่มให้ความสำคัญกับการปฏิรูปที่ดินที่อาศัยชุมชนเป็นฐาน (a new "community-based" model of land reform) ควบคู่ไปกับมาตรการอื่นที่อาศัยกลไกตลาดซึ่งเคยทำและมีปัญหามาแล้ว (Deininger and Binswanger 1999, 267) สำหรับกรณีประเทศไทยก็มีการเสนอให้มี

การจัดการทรัพยากรโดยเพิ่มระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวมเข้ามาเพิ่ม จากที่เคยมีเพียงสิทธิของบุคคลและสิทธิของรัฐเท่านั้น ดังกรณีการศึกษาของเสน่ห์ จามริก (2549) เป็นต้น โดยเสน่ห์เสนอว่าระบบการจัดการแบบสิทธิชุมชนสอดคล้องกับฐานทรัพยากรที่เป็นป่าเขตร้อน สอดคล้องกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจสังคมของไทย ทั้งเป็นเครื่องมือให้กับคนด้อยโอกาส กลุ่มต่างๆ ให้สามารถรับมือกับระบบทุนนิยมเสรีได้

แนวทางโฉนดชุมชน

อัจฉรา วิทยุติธรรม (2548, 159) ได้ศึกษาพบว่าแนวคิด “โฉนดชุมชน” มีฐานคิดที่เกี่ยวข้องเนื่องกับเรื่องสิทธิชุมชน ซึ่งทำให้เกิดการณรงค์เรื่องป่าชุมชน แต่ปัจจุบันกระแสเรื่องป่าชุมชนก็ได้แผ่ลงไป ประมาณ พ.ศ. 2540 แนวคิดการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนได้เริ่มปรากฏขึ้นในพื้นที่จังหวัดลำพูน และพัฒนาต่อมาเป็นแนวคิดโฉนดชุมชน จากนั้นก็มีชุมชนหลายแห่งทั่วประเทศนำไปดัดแปลง ซึ่งรายละเอียดอาจแตกต่างกันไป แต่ก็มิจควรร่วมกันอยู่

กฤษฎา บุญชัย (2556, 294-304) ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่าชุมชนที่ทำโฉนดชุมชนมีลักษณะต่างกันและมีรายละเอียดการบริหารจัดการต่างกัน โดยอย่างน้อยมีชุมชนที่ทำโฉนดชุมชนอยู่ 4 รูปแบบ นั่นคือ ชุมชนเกษตรกรรมพึ่งพาฐานทรัพยากรท้องถิ่น ชุมชนเกษตรกรพึ่งทรัพยากรที่สร้างระบบจัดการใหม่ ชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท หรือแม้แต่ชุมชนเมือง เป็นต้น

ปิยาพร อรุณพงษ์ (2555, 74-75) ได้ศึกษาเรื่องการปฏิรูปที่ดิน โดยรวบรวมประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในระดับสากลทั้งที่ประสบผลสำเร็จและล้มเหลว พบว่าการปฏิรูปที่ดินต่างประเทศมีอย่างน้อย 3 วิธีการ คือ การใช้กลไกภาษี การรับรองสิทธิชุมชนในกฎหมาย และการกำหนดเขตแดนการถือครองที่ดิน ปิยาพรยังได้ศึกษาการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย โดยเห็นว่าต้องให้ความสำคัญกับการเปิดพื้นที่ให้กับการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน ปิยาพรให้ความสำคัญกับการทำโฉนดชุมชนว่าเป็นภาคอวตารของสิทธิชุมชน ที่สอดคล้องกับ 3 แนวทางหลักของการจัดการที่ดินที่พัฒนาโดยชุมชนท้องถิ่นคือ 1) การปรับระบบสิทธิการจัดการที่ดินโดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย หรือเป้าหมายเชิงประสิทธิภาพ 2) การปฏิรูปกลไก เพื่อกระจายอำนาจการจัดการที่ดิน หรือเป้าหมายความเป็นธรรม และ 3) การปฏิรูประบบการผลิตและการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน หรือเป้าหมายความยั่งยืน

สกลฤทธิ จันทรพุ่ม (2556) ศึกษาการทำโฉนดชุมชนโดยกล่าวถึงปัญหาความซับซ้อนและการกระจุกตัวของที่ดินในประเทศไทย การเกิดขึ้นของโฉนดชุมชนในไทย บทเรียนการจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนในต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ 3 รูปแบบคือ 1) การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน 2) การจัดการที่ดินโดยชุมชนดั้งเดิมหรือชนพื้นเมือง และ 3) การจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม

โดยสรุป การศึกษาเกี่ยวกับโฉนดชุมชนในประเทศไทยยังมีน้อย ส่วนใหญ่ที่มีอยู่ได้เสนอในเชิงภาพรวมกว้าง หรือเสนอประสบการณ์ของชุมชนบางพื้นที่ หรือบางด้านในลักษณะบอกเล่าเป็นหลักโดยยังไม่วิเคราะห์เชื่อมโยงอย่างรอบด้านนัก โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาที่ชาวบ้านจะหันมาทำโฉนดชุมชน แนวคิด วิธีการ และผลที่เกิดขึ้นจากการทำโฉนดชุมชนว่าทำให้เกิดความมั่นใจในการถือครองที่ดินเพียงใด

ผลการศึกษา

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงชุมชนกรณีศึกษาที่ทำโฉนดชุมชนในด้านต่างๆ โดยครอบคลุมถึงปัญหาของชาวบ้านเกี่ยวกับที่ดินก่อนที่จะมาทำโฉนดชุมชน ความสำคัญของที่ดินกับการผลิตภาคเกษตรกรรม และความมั่นคงในการถือครองที่ดินจากระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกเปรียบเทียบกับระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ตลอดจนเงื่อนไขข้อและขีดขวางต่อการทำโฉนดชุมชน

บริบท/ความเป็นมา

การศึกษานี้ได้เลือกชุมชนที่เห็นว่าสามารถเป็นตัวแทนชุมชนภาคใต้ได้จำนวนมาก โดยชุมชนที่เลือกมาได้ทำโฉนดชุมชนรวมทั้งสิ้น 4 ชุมชน ชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่วิจัยแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม แต่ละกลุ่มแบ่งย่อยได้เป็น 2 รูปแบบคือ¹

¹ ชื่อชุมชนและชื่อบุคคลต่อไปนี้เป็นชื่อสมมติทั้งหมด.

กลุ่มที่ 1 ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาแต่เดิม มี 2 รูปแบบ คือ

1. *บ้านป่าประ* เป็นกรณีศึกษาของชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาเก่าแก่ยาวนานที่หันมาทำโฉนดชุมชน บ้านป่าประอยู่บนพื้นที่สูงบนเทือกเขาบรรทัด จังหวัดตรัง มีเรื่องเล่าถึงการก่อตั้งชุมชนย้อนกลับไปถึงประมาณ 300 ปี ในสมัยอยุธยา ใน พ.ศ. 2510 มีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่ชุมชน และใน พ.ศ. 2518 มีการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเทือกเขาบรรทัดทับซ้อนพื้นที่ชุมชนโดยชาวบ้านไม่ทราบ

2. *บ้านห้วยเสือ* เป็นกรณีศึกษาของชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาหลังทุนนิยมขยายตัวประมาณหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่หันมาทำโฉนดชุมชน บ้านห้วยเสือตั้งอยู่บนพื้นที่สูงของเทือกเขาบรรทัด ใน พ.ศ. 2510 ทางราชการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทับพื้นที่ชุมชน และใน พ.ศ. 2525 ทางราชการได้ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่เขาเย่าทับซ้อนชุมชนโดยชาวบ้านไม่ทราบ

ทั้งสองชุมชนตั้งอยู่ตรงรอยต่อคือ ชุมชนบ้านป่าประตั้งอยู่บนรอยต่อของ 3 จังหวัด คือ ตรัง สตูล และพัทลุง ส่วนชุมชนบ้านห้วยเสือตั้งอยู่บนรอยต่อของ 2 จังหวัด คือ ตรัง และพัทลุง เงื่อนไขพิเศษที่ทำให้เกิดการตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชนถาวรของทั้งสองชุมชนและชุมชนบนที่สูงของภาคใต้อื่นๆ ที่พบได้ทั่วไป ได้แก่การอยู่บนเส้นทางเดินข้ามพากทะเลภาคใต้ที่ต้องผ่านเขตป่าเขาและที่สูง การตั้งชุมชนให้เป็นเหมือนด่าน หรือเป็นเมืองรองคอยปกป้องเมืองหลัก การหนีภัยสงคราม การหนีโรคระบาด การหนีคดีหรือเป็นโจร การหนีการเก็บภาษี การเข้าไปจับจองหลังจากการสัมปทานป่า หรือหลังจากการตัดถนนเข้าไป และการตั้งใจเข้าไปทำมาหากิน ซึ่งอาจเกิดจากแรงดูดที่ในป่าเขามีความอุดมสมบูรณ์ และแรงผลักดันที่พื้นที่ราบมีที่ดินให้ถือครองได้น้อยลง ทำให้ผู้คนมีการโยกย้ายเข้าไปตั้งถิ่นฐานในเขตป่าเขาบนที่สูง ซึ่งอาจมีประชากรจำนวนมากบ้างน้อยบ้าง อาจร้างไปในบางช่วงไม่ต่อเนื่อง และอาจมีบ้านเรือนอยู่บนที่ราบใกล้เสียงควบคู่ไปด้วยก็ได้จากการศึกษาชุมชนในเขตป่าเขาบนที่สูงทั้ง 2 ชุมชน พบว่าก่อนที่ชาวบ้านจะหันมาทำโฉนดชุมชนได้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญ 4 ครั้ง ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงครั้งที่ 1 (ประมาณ พ.ศ. 2500) การถือครองที่ดินของพื้นที่ราบเริ่มตึงตัว คนจึงเริ่มขยายตัวเข้าไปหาที่ทำกินในเขตป่าเขาบนที่สูงมากขึ้น และตั้งใจจะอยู่แบบถาวรมากขึ้น ดังที่พบทั้งกรณีบ้านป่าประและบ้านห้วยเสือ ผู้ที่เข้าไปอยู่จะเป็นลูกหลานของคนที่ได้จับจองมาก่อน หลังจากนั้นก็มีการขยายครอบครัวมากขึ้น มีการขยายพื้นที่ทำกินออกไป แต่การใช้ที่ดินและทรัพยากรในพื้นที่ยังเป็นแบบยังชีพ เช่น ทำไร่ ทำนา หาของป่า การปลูกพืชเศรษฐกิจมีเพียงยางพาราที่ปลูกแบบ ปายาง ไม่ได้ทำแบบพืชเชิงเดี่ยว

การเปลี่ยนแปลงครั้งที่ 2 (ประมาณช่วง พ.ศ. 2512-2524) ทั้งชาวบ้านป่าประและบ้านห้วยเสือต้องอพยพออกนอกพื้นที่ เนื่องจากได้มีกองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) เข้ามาเคลื่อนไหวในเขตป่าเขา โดยเฉพาะที่บ้านป่าประ ซึ่งถูกใช้เป็นฐานที่มั่นขนาดใหญ่ ทำให้ทางการเข้าไปปราบปราม เกิดการสู้รบกัน ชาวบ้านต้องโยกย้ายออกไปอยู่บนที่ราบ ในช่วงนี้ทางการได้ประกาศเขตอนุรักษ์ทับพื้นที่ชุมชนโดยที่ชาวบ้านไม่ทราบ แต่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ยังไม่ได้เข้ามาคุกคามใดๆ

การเปลี่ยนแปลงครั้งที่ 3 (ประมาณ พ.ศ. 2525-2531) เมื่อสถานการณ์สู้รบยุติลง ชาวบ้านก็ได้กลับเข้ามายังชุมชนอีกครั้งหนึ่ง แต่ในช่วงนั้นการถือครองที่ดินบนที่ราบเริ่มตึงตัวยิ่งกว่าเดิม และคนที่เสียเปรียบจากเศรษฐกิจแบบทุนนิยมก็มีมากขึ้น การย้อนกลับมาอยู่บนชุมชน นอกจากเป็นคนเดิมแล้วก็มีคนใหม่เข้ามาเพิ่ม ซึ่งมักเป็นเครือข่ายหรือรู้จักกับคนเดิมมาก่อน ขณะที่คนเดิมบางคนก็ไม่ได้กลับมา คนเดิมบางคนให้รุ่นลูกหลานมาอยู่ บางคนได้ขายที่ให้ผู้อื่นแล้วทำมาหากินบนที่ราบ หรือคนรุ่นลูกหลานจำนวนมากที่เคยอยู่ในชุมชนก็ตัดสินใจไม่กลับมาปล่อยให้พ่อแม่กับลูกบางคนกลับมาอยู่แทน

จำนวนคนที่เข้ามาอยู่ในชุมชนบนที่สูงทั้งสองชุมชนในช่วงนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้น กลุ่มคนที่เข้ามาก็มีหลากหลายกลุ่มและมีการขยายพื้นที่ทำกินเพิ่ม โดยการตั้งชุมชนในระยะนี้มีลักษณะพิเศษ คือ

1) ด้วยสภาพพื้นที่ที่สามารถบุกเบิกทำกินได้มีจำกัด การบุกเบิกที่ดินส่วนใหญ่จึงเต็มพื้นที่ตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2525 แล้วหลังจากนั้นการบุกเบิกเพิ่มมีน้อยลง การเปลี่ยนมือหรือการใช้ประโยชน์จึงอยู่ในขอบเขตที่ส่วนใหญ่ได้ขยายเต็มที่แล้วนี้ พื้นที่บางส่วนที่ชาวบ้าน

ใช้ปลูกไม้ผลหรือยางพารา ภายหลังก็มักปลูกในพื้นที่เดิมหรือป่า² ที่ถูกใช้ประโยชน์มาก่อนแล้ว การจะบุกเบิกในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมนั้นไม่คุ้มค่า ทำให้การใช้ทรัพยากรไม่เกินไปกว่าระดับพอดี

2) การใช้ประโยชน์จากที่ดินยังมีลักษณะแบบยังชีพเป็นหลัก การปลูกยางพาราก็ยังทำแบบปายาง³

3) ด้วยข้อจำกัดของการเป็นพื้นที่สูงซึ่งไม่สามารถขยายพื้นที่และใช้ประโยชน์อย่างเข้มข้นเกินไปได้ ทำให้ชาวบ้านส่วนมากมีบ้านเรือนอยู่บนที่ราบใกล้เคียงด้วยทั้งในเขตจังหวัดตรังและพัทลุง อันเป็นการสร้างทางเลือกหลายทาง ซึ่งลดการใช้ทรัพยากรในชุมชนไม่ให้เกิดความตึงเครียด ในชุมชนจึงเป็นสวนยางพารา สวนผลไม้เป็นหลัก และมีบ้านถาวรหรือชนาชั่วคราวอยู่

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่ามีความคิดและปฏิบัติต่างไปจากนี้ บางคนที่อยู่ในชุมชนช่วงนี้ซึ่งมีทั้งในกลุ่มคนเดิมและคนใหม่ได้ขายที่ให้กับคนจากที่ราบแล้วลงไปอยู่ที่ราบ และพบว่าส่วนใหญ่ก็จะไม่สามารถสร้างฐานะได้ หลายคนอยากกลับมาที่มีที่ดินและอยู่ในชุมชนอีก แต่ก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากไม่มีที่ดินแล้ว และที่ดินราคาแพงขึ้น ส่วนคนที่มาอยู่ใหม่ก็มักจะถือครองที่ดินอย่างถาวร ทำให้ชาวบ้านในชุมชนมีหลายกลุ่ม

การเปลี่ยนแปลงครั้งที่ 4 (ประมาณ พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา) ชาวบ้านเริ่มถูกข่มขู่คุกคามและจับกุมดำเนินคดีโดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เนื่องจากชุมชนได้ถูกเขตอนุรักษ์ประกาศทับโดยชาวบ้านป่าประเริ่มถูกจับกุมตั้งแต่ พ.ศ. 2531 ต่อมาใน พ.ศ. 2533 ชาวบ้านจึงเริ่มรวมตัวกันต่อสู้ และได้เข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรทัด (คปบ.) ใน พ.ศ. 2545 ส่วนชาวบ้านห้วยเสือเริ่มถูกจับกุมตั้งแต่ พ.ศ. 2541 ต่อมาใน พ.ศ. 2550 ชาวบ้านจึงเริ่มรวมตัวกันและเข้าร่วมกับ คปบ.

² ป่าไผ่ คือ ป่าที่พื้นตัวใหม่หลังจากป่าเดิมถูกโค่นถาง มักเป็นป่าโปร่ง.

³ ปายาง คือ การทำสวนยางพาราที่มีการปลูกพืชชนิดอื่นร่วมในแปลงเดียวกัน ทำให้ไม่เป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยวแบบสวนยาง.

กลุ่มที่ 2 ชุมชนที่เพิ่งตั้งใหม่ในที่ดินของรัฐที่กลุ่มทุนเอกชนครอบครองผิดกฎหมาย มี 2 รูปแบบคือ

1. *ชุมชนสันติธรรม* เป็นกรณีศึกษาของชุมชนเพิ่งตั้งใหม่ที่เกิดจากการขยายตัวจากชุมชนเดิมที่อยู่ใกล้เคียงกันมารวมตัวกันในพื้นที่ของรัฐที่กลุ่มทุนเอกชนครอบครองอย่างผิดกฎหมายโดยมีทั้งชาวบ้านจากชุมชนเดิมและชาวบ้านจากที่อื่นเข้าร่วมจำนวนมาก จึงยังคงมีความเป็นชุมชนอยู่สูงและต่อมาก็หันมาทำโฉนดชุมชน

ชุมชนสันติธรรมตั้งอยู่ในอำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เดิมเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของบ้านหมาก สมาชิกชุมชนสันติธรรมส่วนใหญ่จึงเป็นชาวบ้านหมาก ชุมชนบ้านหมากมีการตั้งถิ่นฐานนานแล้ว (ภาพิศ เพชรรัตน์ 2552) ใน พ.ศ. 2515 บริษัทปลุกป่าลมน้ำมันแห่งหนึ่งได้เริ่มเข้ามาในพื้นที่จังหวัดกระบี่ที่ติดกับเขตชุมชน ต่อมาก็มีก่อกลุ่มทุนอื่นเข้ามากว้านซื้อที่ดินด้วย

ใน พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้เปิดให้มีการสัมปทานป่า และปี พ.ศ. 2520-2521 ได้มีบริษัทเอกชนหลายแห่งทยอยกันเข้ามากว้านซื้อที่ดิน ปัจจุบันนี้มีนายทุนทำสวนปาล์มเข้าไปถือครองใช้ประโยชน์ในที่ดินตำบลบางสวรรค์ทั้งหมด 8 บริษัท ครอบครองพื้นที่ทั้งหมดไม่ต่ำกว่า 40,000 ไร่ ขนาดการถือครองพื้นที่ต่ำสุดมีขนาด 400 ไร่ และสูงสุดขนาด 15,000 ไร่

สำหรับสถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณนี้พบว่า ใน พ.ศ. 2518 พื้นที่นี้ถูกประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อมา พ.ศ. 2528 ได้ประกาศให้พื้นที่นี้จำนวนมากเป็นเขตป่าไม้ถาวร และใน พ.ศ. 2537 ได้ประกาศให้พื้นที่ที่เหลือจำนวน 276 ไร่ เป็นเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ซึ่งรวมถึงโครงการปฏิรูปที่ดินป่าย่านยาว ป่าเขาวงศ์ ป่ากระชุม แต่พื้นที่ทั้งหมดนี้ถูกนายทุนโดยเฉพาะบริษัทที่ทำประโยชน์อย่างผิดกฎหมายด้วยการปลุกป่าลมน้ำมันตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2519 และยังนำพื้นที่บางส่วนไปออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) อย่างผิดกฎหมาย⁴

⁴ จากการลงพื้นที่ตรวจสอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ในวันที่ 3-4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ได้ข้อสรุปว่า ที่ดินของบริษัทในพื้นที่ที่ชาวบ้านเรียกร้องให้ตรวจสอบจำนวน 20 แปลง ได้รับเอกสารสิทธิ

2. *ชุมชนไทรทอง* เป็นกรณีศึกษาของชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวของชาวบ้านที่มาจากหลากหลายพื้นที่และโยกย้ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่ของรัฐซึ่งกลุ่มทุนเอกชนครอบครองอย่างผิดกฎหมาย และเรียกร้องให้รัฐตรวจสอบการใช้ประโยชน์อย่างมิชอบโดยกลุ่มทุน จึงเป็นชุมชนเกิดใหม่ที่ไม่มีความเป็นชุมชนมาก่อนและต่อมาก็หันมาทำโฉนดชุมชน

ชุมชนไทรทองตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอชัยบุรี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ใน พ.ศ. 2518 พื้นที่นี้ถูกประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าไผ่ท่อนและคลองโพง ต่อมาเมื่อวันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2528 บริษัทซึ่งเจ้าของเป็นนายทุนต่างชาติได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าทำประโยชน์ในท้องที่อำเภอชัยบุรี จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ 15,000 ไร่ เพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน กำหนดสัญญาเช่า 15 ปี แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2531 บริษัทดังกล่าวได้จดทะเบียนยกเลิกสัญญาเช่าทำให้บริษัทสิ้นสภาพนิติบุคคล หลังจากนั้นได้มีกลุ่มคนพยายามตั้งบริษัทที่มีชื่อคล้ายกับบริษัทเดิม พร้อมทั้งได้ขอใช้พื้นที่ปลูกปาล์มต่อ แต่ทางราชการไม่อนุญาต จึงกลายเป็นการครอบครองใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างผิดกฎหมายด้วยการปลูกปาล์มอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา ใน พ.ศ. 2537 รัฐบาลประกาศให้พื้นที่นี้เป็นเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) คือโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมป่าไผ่ท่อน-ป่าคลองโพง มีพื้นที่ 9,500 ไร่

ใน พ.ศ. 2546 หลังจากได้มีคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่ทั้งระดับอำเภอและจังหวัด ผลจากการตรวจสอบพบว่า พื้นที่ดังกล่าวหมดสัญญาเช่าไปแล้ว แต่ยังมีนายทุนครอบครองใช้ประโยชน์อย่างผิดกฎหมายอยู่ จึงได้มีชาวบ้านคนยากจนเข้ามาในพื้นที่เพื่อเรียกร้องให้มีการตรวจสอบ ปัจจุบันชุมชนไทรทองมีเนื้อที่รวมกันทั้งสิ้น 185 ไร่

สมาชิก

ชาวบ้านในชุมชนที่เป็นกรณีศึกษาแม้จะมีความแตกต่างกัน แต่มีจุดร่วมกันคือ ล้วนเป็นผู้เสียเปรียบทั้งในเชิงกฎหมาย เนื่องจากชุมชนตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ และในเชิงเศรษฐกิจสังคม เพราะเป็นกลุ่มที่มีฐานะยากจนและไม่สามารถปรับตัวได้

กรณีชุมชนบ้านป่าประ พื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจของบ้านป่าประคือมีทรัพยากรธรรมชาติสมบูรณ์ ทำให้ชาวบ้านลงมารับจ้างบนที่ราบไม่มากนักแม้จะเริ่มมีบ้างแล้ว แต่ชาวบ้านป่าประมีบ้านและพักอยู่บนที่ราบจำนวนมาก เนื่องจากต้องการให้ลูกได้เข้าโรงเรียนซึ่งอยู่ในชุมชนที่ราบ นอกจากนี้ก็พบว่าเริ่มมีคนจากภายนอกเข้าไปซื้อที่ในบ้านป่าประ

ขณะนี้ชาวบ้านในส่วนที่มารวมตัวกันเป็นองค์กรเพื่อทำโฉนดชุมชนยังไม่สามารถสร้างความร่วมมือกันทั้งชุมชนได้ ทำให้สมาชิกขององค์กรเป็นเพียงคนกลุ่มหนึ่งในชุมชน จากจำนวนสมาชิกบ้านป่าประที่มีทั้งหมด 180 ครอบครัว โดยกลุ่มที่เป็นชาวบ้านป่าประมาแต่เดิมกับคนที่เข้ามาภายหลังปัจจุบันมีจำนวนเท่าๆ กัน สำหรับผู้ที่เป็สมาชิกขององค์กรพบว่าเป็กลุ่มที่เป็นชาวบ้านป่าประมาแต่เดิมประมาณร้อยละ 80 ขณะที่เป็กลุ่มที่เข้ามาทีหลังประมาณร้อยละ 20 ขณะนี้ผู้ที่ร่วมจัดทำโฉนดชุมชนคือกลุ่มที่เป็นสมาชิกขององค์กรจำนวน 71 ครอบครัวเท่านั้น ปัจจุบันสมาชิกขององค์กรเป็นเพียงคนส่วนหนึ่งในชุมชน การจัดทำโฉนดชุมชนจึงทำกันเฉพาะในหมู่สมาชิกขององค์กร อย่างไรก็ตาม ทั้งผู้ที่อยู่ในและนอกระบบก็มาจากกลุ่มต่างๆ ปะปนกัน เช่น เป็นเครือญาติกัน เป็นต้น

กรณีของชาวบ้านห้วยเสือ ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีทรัพยากรที่สมบูรณ์เช่นกัน ปัจจุบันชาวบ้านอาศัยทรัพยากรในชุมชนได้น้อยลงขณะที่มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ชาวบ้านต้องการรายได้ที่เป็นเงินสดมากขึ้น ชาวบ้านห้วยเสือจึงต้องทำงานรับจ้างถึงประมาณร้อยละ 90 ในขณะที่ต้องทำการเกษตรไปด้วย มีชาวบ้าน 8 คน จากจำนวนทั้งหมด 83 ครอบครัว ที่มีอาชีพรับจ้างอย่างเดียว งานรับจ้างจะหาได้บนที่ราบ ดังนั้นชาวบ้านส่วนใหญ่จึงต้องลงมาอยู่บนบนที่ราบเป็นหลัก เป็นการหาทางออกแบบตัวใครตัวมัน ยากที่จะรวมตัวกันได้เพราะไม่มีเวลาและแยกกันอยู่

ถ้าพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินของคนกลุ่มต่างๆ ในบ้านห้วยเสือ จะเห็นถึงประสบการณ์ชีวิตของชาวบ้านที่ต้องปรับตัวอยู่ตลอดเวลาจนกลายมาเป็นคนด้อยโอกาสในสังคมอย่างชัดเจน โดยพบว่าชาวบ้านห้วยเสือในปัจจุบันมีทั้งกลุ่มที่เป็นเชื้อสายของต้นตระกูล 4 คนแรกที่เข้ามาตั้งถิ่นฐาน และกลุ่มผู้ที่เข้ามาภายหลังโดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2539-2540 ที่มีการเปลี่ยนมือของที่ดินในชุมชนมาก ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ที่ตั้งถิ่นฐานบนที่สูง เช่นบ้านห้วยเสือจะมีข้อจำกัดในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เมื่อราคาขายตกต่ำในช่วง พ.ศ. 2539-2540 ชาวบ้านจึงขายที่ดินแล้วออกไปหางานทำ และตั้งหลักแหล่งที่อื่น โดยเฉพาะในที่ราบ อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านมีข้อสังเกตว่าการปรับตัวดังกล่าวส่วนมากแล้วจะไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากชาวบ้านไม่มีทุนหรือทักษะมากพอ บางคนจึงคิดจะกลับคืนไปยังชุมชนเดิมแต่ก็ทำได้ยากเพราะได้ขายที่ดินไปแล้ว หรือเคยชินกับวิถีชีวิตในเมืองแล้ว ดังที่พบจากการรวบรวมข้อมูลจำนวนครอบครัวของรุ่นลูกและหลานของต้นตระกูลทั้ง 4 คนทั้งหมดในปัจจุบัน พบว่ามีไม่ต่ำกว่า 62 ครอบครัว แต่ปัจจุบันยังอยู่ในชุมชนจำนวน 19 ครอบครัว หรือคิดเป็นร้อยละ 30.6 ของเชื้อสายทั้ง 4 ต้นตระกูล ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 15.77 ของจำนวนครอบครัวทั้งหมดในชุมชนที่มีอยู่ 83 ครอบครัว ในจำนวน 19 ครอบครัวที่ยังอยู่ในชุมชนปัจจุบันถือครองที่ดินรวมกันประมาณ 234 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 19.5 ของพื้นที่อาศัยและที่ทำกินทั้งหมดของชุมชนซึ่งมีอยู่ 1,200 ไร่ คนกลุ่มใหม่จึงมีจำนวนมากกว่าคนกลุ่มเดิม

ส่วนชาวบ้านห้วยเสือที่เข้ามาทีหลัง โดยเฉพาะที่ได้เข้ามาซื้อที่ในช่วง พ.ศ. 2539-2540 ส่วนมากจะเป็นชาวบ้านจากที่ราบที่ประสบความลำบากในการดิ้นรนหาเลี้ยงชีพในสภาพที่ทุนนิยมขยายตัวมากแล้ว ดังกรณีน้ำหนู ซึ่งเกิดใน พ.ศ. 2489 เดิมเป็นคนที่ราบแต่ขณะนั้นที่ดินของพ่อแม่มีน้อยแล้ว น้ำหนูต้องตระเวนหาเลี้ยงชีพโดยย้ายไปหลายจังหวัดและเปลี่ยนหลายอาชีพ แต่ก็ไม่สามารถสร้างฐานะดังหวังได้ จึงได้มาซื้อที่ดินในชุมชนห้วยเสือ เพราะเห็นว่าการทำการเกษตรจะสร้างความมั่นคงให้กับตนเองได้ และคิดจะยึดถือทำกินอย่างจริงจัง ในกรณีของผู้ที่เข้ามาซื้อที่ดินคนอื่นๆ ก็มีลักษณะคล้ายๆ กัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้เริ่มคุกคามชาวบ้านห้วยเสือตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา ทำให้ชาวบ้านหลายคนเริ่มลังเล จากการรวบรวมข้อมูลพบว่าชาวบ้านที่หวัง

จะอยู่ในชุมชนอย่างถาวรมีประมาณร้อยละ 70 ส่วนคนที่เริ่มแบ่งรับแบ่งสู้มีประมาณร้อยละ 30 ปัจจุบันบ้านห้วยเสือมีบ้านถาวร 38 หลัง ในจำนวนนี้เป็นบ้านของสมาชิกองค์กร 14 หลัง มีชาวบ้านที่มีที่ดินของตนเองเฉพาะในชุมชนแห่งเดียวและอยู่ในชุมชนตลอด นอกจากนั้น ชาวบ้านจะพยายามมีบ้านนอกชุมชน ออกไปรับจ้างนอกชุมชน และใช้พื้นที่ชุมชนเป็นแหล่ง ทำมาหากิน คือทำสวนยางพาราและสวนสมรมหรือสวนป่ายางพารา⁵

ขณะนี้องค์กรชุมชนบ้านห้วยเสือยังไม่สามารถสร้างความร่วมมือกันทั้งชุมชนได้ ทำให้สมาชิกขององค์กรเป็นเพียงคนกลุ่มหนึ่งในชุมชน โดยช่วงแรกที่มีการเสนอต่อชุมชนว่าจะรวมตัวกันเป็นองค์กร ได้มีคนในชุมชนสนใจเข้ามาเป็นสมาชิกสูงถึง 60 กว่าครอบครัว ต่อมา เมื่อองค์กรเริ่มตั้งกฎระเบียบขึ้น ทำให้มีคนออกไปจากองค์กรจนเหลือ 33 ครอบครัว หลังจากนั้นก็เพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 44 ครอบครัว แล้วลดลงเหลือ 31 ครอบครัว การออกจากการเป็นสมาชิกมีหลายสาเหตุ อาทิ การไม่สามารถรับกฎระเบียบได้ เช่น บางคนอาจจะยังคิดที่จะขยายพื้นที่เพิ่ม บางคนไม่มีเวลามาร่วมกิจกรรมกับองค์กร บางคนทำผิดกฎขององค์กร เป็นต้น ในปัจจุบันจำนวนสมาชิกเริ่มอยู่ตัว ไม่ขึ้นลงรวดเร็วเหมือนก่อนนี้ สังเกตได้ว่าผู้ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรและร่วมกิจกรรมอย่างแข็งขันจะเป็นผู้ที่หวังอยู่อาศัยพึ่งพากันในชุมชนห้วยเสือเป็นหลัก ซึ่งมีทั้งคนกลุ่มเดิมและกลุ่มใหม่

กรณีชุมชนสันติธรรม และ ชุมชนไทรทอง ซึ่งเป็นชุมชนที่รวมตัวกันใหม่ของผู้ยากจน และไม่มีฐานทรัพยากรในชุมชนมาก พบว่าอาชีพของชาวบ้านส่วนใหญ่คือการรับจ้าง การที่สมาชิกชุมชนมีอาชีพรับจ้างจำนวนมากทำให้มีเวลาในการร่วมพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรน้อยลง

กรณีบ้านสันติธรรมซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านมากที่อยู่ใกล้ๆ กันมาก่อน เมื่อที่ดินจำนวนมากของบ้านป่าหมากกลายเป็นของนายทุน เจ้าของที่ดินเดิมซึ่งก็คือเกษตรกร

⁵ สวนสมรม หรือ สมลม หมายถึงสวนที่ปลูกพืชปะปนกันหลายชนิดภายในพื้นที่เดียวกัน โดยปลูกพืชที่เจ้าของที่ดินเห็นว่าสามารถให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจไว้ร่วมกับพืชสำหรับบริโภค พืชสมุนไพร พืชที่มีประโยชน์ด้านเนื้อไม้ หรือมีความสำคัญเชิงวัฒนธรรม ที่มีอยู่แล้วภายในที่ดินถือครองของตน.

ที่อาศัยอยู่มาก่อนได้กลายเป็นผู้ใช้แรงงานในแปลงสวนปาล์ม ทำหน้าที่ถางหญ้า ปราบ วัชพืช ขุดหลุม ใส่ปุ๋ย ตกแต่งเกี่ยวทางปาล์ม⁶ เก็บเกี่ยวผลผลิต ต่อมากลุ่มชาวบ้านได้ พยายามต่อรองกับบริษัทขอรับเหมารวมทุกอย่างทำเป็นแปลงๆ แปลงละประมาณ 100 ไร่ ทำให้ตัวแทนบริษัทไม่พอใจ บริษัทจึงได้ตัดสินใจเอาลูกจ้างที่เป็นคนในพื้นที่ออก โดยให้ เหตุผลว่าทำงานไม่เรียบร้อยใน พ.ศ. 2530 บริษัทได้รับคนงานจากภาคอีสานเข้ามารับจ้าง แทนคนงานในพื้นที่ และประมาณปี พ.ศ. 2545 เริ่มมีแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำหน้าที่แทน คนอีสาน ด้วยเหตุนี้ กลุ่มชาวบ้านที่เคยเป็นเจ้าของที่ดินมาก่อนจึงได้กลายเป็นคนงาน รับจ้างในสวนปาล์มของบริษัท และเมื่อบริษัทบีบให้ชาวบ้านออกจากงาน คนเหล่านี้ก็กลายเป็น แรงงานรับจ้างทั่วไป การหางานรับจ้างเพื่อเลี้ยงชีพไม่ได้ทำเฉพาะในพื้นที่ที่ตั้งถิ่นฐาน อยู่เท่านั้น แต่ต้องตระเวนหางานทำนอกพื้นที่ด้วย รวมทั้งมีชาวบ้านอีกจำนวนหนึ่งที่กลายเป็น กลุ่มเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินอย่างถาวร

ชุมชนสันติธรรมเกิดจากการรวมตัวของสมาชิกเพื่อตั้งขึ้นมาใหม่ มีสมาชิก 85 ครอบครัว ผู้ที่เป็นสมาชิกที่มาจากที่อื่นก็มีประสบการณ์ชีวิตคล้ายกันคือ มักเป็นคนที่มี ที่ดินมาก่อน ต่อมาได้สูญเสียที่ดินไป และต้องตระเวนหางานทำตามี่ต่างๆ จนในที่สุดก็ มาร่วมกันเรียกร้องที่ดินจากรัฐ เช่น นายสมบุญ อายุ 53 ปี จบการศึกษาชั้นประถมศึกษา ปีที่ 4 เคยมีอาชีพช่างโลหะ และ 6 ปีที่ผ่านมาก็มีอาชีพรับจ้างทั่วไป บ้านเกิดของนายสมบุญ อยู่ที่ตำบลไทรซิง อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ต่อมาย้ายไปอยู่จังหวัดพะเยา แล้ว ย้ายกลับมาอยู่อำเภอพระแสง จากนั้นย้ายไปอยู่ที่อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ก่อน ที่จะมาร่วมเป็นสมาชิกชุมชนสันติธรรมใน พ.ศ. 2553

กรณีชุมชนไทรทองมีสมาชิกจำนวน 154 ครอบครัว ผู้ที่เป็นสมาชิกบ้านไทรทองล้วน มาจากที่อื่นแต่ก็มีประสบการณ์ชีวิตคล้ายกันคือ มักเป็นคนที่มีที่ดินมาก่อน ต่อมาได้สูญเสีย ที่ดินไป ต้องตระเวนหางานทำตามี่ต่างๆ จนในที่สุดก็มาร่วมกันเรียกร้องที่ดินจากรัฐ เช่น

⁶ ตกแต่งเกี่ยวทางปาล์ม คือ การเกี่ยวทางปาล์มเก่าทิ้งและกองไว้ตามร่องสวนเพื่อให้สะดวกในการ บำรุงรักษาและการเก็บเกี่ยวในครั้งต่อไป.

นายอัมพันธ์ อายุ 39 ปี จบการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) มีอาชีพรับจ้างทั่วไป บ้านเกิดของนายอัมพันธ์อยู่ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ต่อมาย้ายไปอยู่กรุงเทพฯ เคยทำอาชีพเป็นช่างซ่อมของบริษัทเอสบี เป็นพ่อครัวที่โรงแรมริเวอร์ไซด์ ก่อนที่จะมาร่วมเป็นสมาชิกชุมชนไทรทอง

โดยสรุป พื้นที่เดิมของสมาชิกชุมชนสันติธรรมและชุมชนไทรทอง⁷ คือผู้ไร้ที่ดินหรือที่ดินไม่พอทำกิน โดยย้ายมาจาก 3 แหล่งคือ *กลุ่มที่มาจากที่ราบซึ่งทำสวนยางพารา* มีจำนวนมากที่สุด นอกจากนี้ก็มีบ้างที่ทำสวนปาล์ม ส่วนการทำนาปัจจุบันมีน้อยมาก กลุ่มที่มาจากที่ราบมีประมาณร้อยละ 76.6 รองลงมาคือ *กลุ่มที่มาจากในเมือง* ซึ่งก็เป็นผู้ที่เคยอยู่ในที่ราบมาก่อนแล้วต้องปรับตัวมาทำมาหากินในเมือง อาชีพของกลุ่มนี้มีทั้งมาเช่าที่เปิดร้าน ทำกิจการค้าขาย และรับจ้าง แต่มักประสบปัญหาเรื่องการทำมาหากิน จึงมักเปลี่ยนงาน เปลี่ยนสถานที่ทำมาหากินอยู่เสมอ กลุ่มนี้มีประมาณร้อยละ 15.2 สุดท้ายคือ *กลุ่มที่มาจากอาชีพประมงชายทะเล* ซึ่งโดยทั่วไปก็มักประสบกับปัญหานี้ล้นและขาดที่ดินอยู่แล้ว กลุ่มนี้มีประมาณร้อยละ 8.2 นอกจากนี้ทั้งสามกลุ่มนี้ก็ยังมี *กลุ่มอื่นๆ* เช่น คนจากพื้นที่สูง ข้าราชการเกษียณ พ่อค้าเร่ เป็นต้น

สาเหตุที่ทำให้คนเหล่านี้มีปัญหาเกี่ยวกับที่ดินมีหลายประการที่มักเกี่ยวโยงกัน และมักนำไปสู่การเป็นหนี้สินและสูญเสียที่ดิน เช่น การล้มเหลวในการปรับตัวไปทำอาชีพอื่น การกู้เงินทั้งนอกระบบและในระบบ ซึ่งแต่เดิมมักกู้มาเพื่อทำการเกษตร ต่อมาก็มักกู้เพื่อการลงทุน บางคนไปลงทุนทำกิจการในเมืองซึ่งต้องมีทักษะและแข่งขันสูง บางคนมีรายจ่ายเพื่อการศึกษาลูกมากขึ้น เนื่องจากนโยบายให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ มีการสอบโอเน็ตและเอนีตที่ต้องเสียเงินมาก ค่านิยมที่ต้องส่งลูกไปเรียนที่โรงเรียนดังๆ ทำให้ต้องเสียค่าแป๊ะเจี๊ยะมาก การเจ็บป่วยของคนในครอบครัว ทำให้เป็นหนี้ ต้องกู้เงิน ต้องนำที่ดินไปจำนองจนหมดมือ สมาชิกบางคนเคยประสบปัญหาอันเนื่องมาจากโครงการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ที่ให้ชาวบ้านเข้าร่วมโครงการโดยหวังว่าจะได้ที่ดิน จึงขายที่ดินเดิมไปเข้า

⁷ ชุมชนสันติธรรมและชุมชนไทรทองเข้าร่วมกับสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.) ใน พ.ศ. 2552.

โครงการปลูกไม้ แต่พอปลูกไม้แล้ว ออป. กลับยึดที่ดินโดยไม่ให้เงินคืนทำให้สูญเสียที่ดินเป็นต้น

กล่าวได้ว่าประสบการณ์ชีวิตของผู้ที่มาร่วมทำโฉนดชุมชนจากชุมชน 4 รูปแบบ คือ การเป็นคนที่เสียเปรียบ เป็นผู้ที่ดินทุนน้อย แม้จะพยายามมากเพียงใดก็ไม่สามารถตั้งหลักได้ ในขณะที่ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการเลี้ยงชีพ คนเหล่านี้จึงพยายามเข้าถึงการถือครองที่ดิน หากพิจารณาประสบการณ์ชีวิตและความเป็นมาของแต่ละชุมชนข้างต้น เราสามารถลำดับพัฒนาการและรูปแบบของชุมชนในแบบต่างๆ ได้ดังนี้ เริ่มต้นจากชุมชนดั้งเดิมที่ค่อนข้างมีความมั่นคงมากที่สุดแบบชาวบ้านป่าประ ต่อมาคือชุมชนบ้านห้วยเสือที่เป็นชุมชนดั้งเดิมที่ตั้งทีหลัง แต่พบว่าภายในชุมชนบ้านป่าประและบ้านห้วยเสือกมีการแบ่งเป็นหลายกลุ่มดังจะกล่าวต่อไป ถัดมาคือชุมชนสันติธรรมที่ตั้งใหม่ แต่ยังอยู่ใกล้กับชุมชนเดิม และชุมชนไทรทองที่ตั้งใหม่จากการรวมตัวของสมาชิกที่หลากหลายอย่างแท้จริง สมาชิกในแต่ละชุมชนมักผ่านประสบการณ์การปรับตัวจนต้องสูญเสียที่ดิน ต้องออกไปจากภาคเกษตรกรรม และไม่สามารถสร้างความมั่นคงในชีวิตได้ สมาชิกเหล่านี้จึงต้องย้อนกลับมาสร้างความมั่นคงในชีวิตด้วยการถือครองที่ดินให้ได้อีกครั้งหนึ่ง

การพิจารณาในเชิงภาพรวมและในเชิงพัฒนาการเช่นนี้ทำให้เห็นว่าเราไม่สามารถสรุปได้ว่าชาวบ้านไม่ให้ความสำคัญกับภาคเกษตรกรรมและไม่ยึดโยงกับการถือครองที่ดินอีกแล้ว เพราะนั่นเป็นการมองเพียงภาพตัดขวางของชาวบ้านโดยไม่สนใจเชิงพัฒนาการว่า การที่ชาวบ้านเป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นเพราะอยู่ในฐานะเสียเปรียบมาโดยตลอดและปัญหาที่เข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ ชาวบ้านจึงยังหวังที่จะได้ถือครองที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตของเขา

วัตถุประสงค์ในการจัดทำโฉนดชุมชน

ชุมชนทั้ง 2 กลุ่มได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการทำโฉนดชุมชน ทั้งเพื่อแก้ปัญหาระยะสั้นหรือเฉพาะหน้า และแก้ปัญหาระยะยาวของสมาชิก จุดเน้นในการทำโฉนดชุมชนโดยเฉพาะในการเผชิญกับปัญหาเฉพาะหน้าจึงแตกต่างกัน ชุมชนบ้านป่าประและบ้านห้วยเสือที่ตั้งถิ่นฐานมาแต่ดั้งเดิม จะเลือกใช้แนวทางโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเกี่ยวกับ

ข้อพิพาทเรื่องที่ดินกับหน่วยงานรัฐด้านป่าไม้ ส่วนชุมชนที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่ในที่ดินที่กลุ่มทุนเอกชนครอบครองผิดกฎหมายอย่างชุมชนสันติธรรมและชุมชนไทรทอง จะเลือกใช้แนวทางโฉนดชุมชนเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยการผลักดันให้เกิดการตรวจสอบข้อเท็จจริงและนำที่ดินมาช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ส่วนการแก้ไขปัญหาระยะยาวทั้งสี่ชุมชนก็ได้ขยายไปสู่การแก้ไขปัญหาอื่นๆ ของสมาชิกด้วย ดังจะเห็นจากการจัดองค์กรซึ่งจะกล่าวต่อไป

ความสำคัญของที่ดินกับภาคการเกษตรและความมั่นคงในชีวิต

กรณีบ้านป่าประะ จากการที่ได้สำรวจสมาชิกของกลุ่มที่ทำโฉนดชุมชนที่มีอยู่ 71 ครอบครัว ซึ่งอาศัยอยู่และทำกินในชุมชนของชาวบ้านป่าประะ พบว่าแบ่งได้เป็น 5 กลุ่ม ตามจำนวนมากน้อยตามลำดับ คือ

- กลุ่มที่ 1* อาศัยทั้งในและนอกชุมชน ทำกินในชุมชนอย่างเดียว มีจำนวน 43 ครอบครัว หรือประมาณร้อยละ 60.6 กลุ่มนี้สมาชิกส่วนใหญ่เข้ามาตั้งถิ่นฐานหลัง พ.ศ. 2511
- กลุ่มที่ 2* อาศัยในชุมชน ทำกินในชุมชนอย่างเดียว มีจำนวน 12 ครอบครัว หรือประมาณร้อยละ 16.9 กลุ่มนี้สมาชิกส่วนใหญ่เข้ามาตั้งถิ่นฐานหลัง พ.ศ. 2511
- กลุ่มที่ 3* อาศัยนอกชุมชน ทำกินนอกชุมชน (กำลังรอรับผลจากอาสินที่ปลูกในชุมชน) จำนวน 8 ครอบครัว หรือประมาณร้อยละ 11.3 กลุ่มนี้สมาชิกส่วนใหญ่เข้ามาตั้งถิ่นฐานทั้งก่อนและหลัง พ.ศ. 2511
- กลุ่มที่ 4* อาศัยนอกชุมชน ทำกินทั้งในและนอกชุมชน มี 5 ครอบครัว หรือประมาณร้อยละ 7 กลุ่มนี้สมาชิกส่วนใหญ่เข้ามาตั้งถิ่นฐานหลัง พ.ศ. 2511
- กลุ่มที่ 5* อาศัยทั้งในและนอกชุมชน ทำกินทั้งในและนอกชุมชน มีจำนวน 3 ครอบครัว หรือประมาณร้อยละ 4.2 กลุ่มนี้สมาชิกส่วนใหญ่เข้ามาตั้งถิ่นฐานทั้งก่อนและหลัง พ.ศ. 2511 (ส่วนผู้ที่อาศัยในชุมชน ทำกินทั้งในและนอกชุมชนไม่มี)

ส่วนในการสำรวจผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนของชาวบ้านป่าประพบว่า
ถ้าแบ่งเป็น 5 กลุ่ม ตามจำนวนมากน้อยตามลำดับ จะได้ดังนี้

- กลุ่มที่ 1 อาศัยนอกชุมชน ทำกินนอกชุมชน (กำลังรอรับผลจากอาสินที่ปลูกในชุมชน) จำนวนประมาณร้อยละ 40 ต่อไปมีแนวโน้มจะน้อยลง และพัฒนาไปเป็นกลุ่มที่อาศัยทั้งในและนอกชุมชน ทำกินในชุมชนอย่างเดียว
- กลุ่มที่ 2 อาศัยทั้งในและนอกชุมชน ทำกินในชุมชนอย่างเดียว มีประมาณร้อยละ 20 ต่อไปมีแนวโน้มจะมากขึ้น
- กลุ่มที่ 3 อาศัยนอกชุมชน ทำกินทั้งในและนอกชุมชน มีประมาณร้อยละ 20 ต่อไปมีแนวโน้มจะมากขึ้น
- กลุ่มที่ 4 อาศัยทั้งในและนอกชุมชน ทำกินทั้งในและนอกชุมชน มีจำนวนประมาณร้อยละ 19 ต่อไปมีแนวโน้มจะเท่าเดิม
- กลุ่มที่ 5 อาศัยในชุมชน ทำกินในชุมชนอย่างเดียว มีจำนวนประมาณร้อยละ 1 ต่อไปมีแนวโน้มจะมากขึ้น (ส่วนผู้ที่อาศัยในชุมชน ทำกินทั้งในและนอกชุมชนไม่มี)

จากการศึกษาการโยกย้ายมาตั้งถิ่นฐาน การเข้าเป็นสมาชิกองค์กร และการทำมาหากินของชาวบ้านป่าประดังกล่าวข้างต้น ทำให้ได้ข้อสังเกตบางประการ คือ

1. ชาวบ้านป่าประมักมีถิ่นฐานแห่งที่ 2 อยู่บนที่ราบควบคู่ไปด้วยมานานแล้ว โดยขยายจากบ้านที่อยู่บนที่ราบใกล้กับบ้านป่าประที่สุด ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดในปัจจุบันคือในตำบลปะเหลียน กลุ่มนี้เป็นผู้ที่มาตั้งถิ่นฐานเดิมของบ้านป่าประ ต่อมาก็มีคนจากที่ราบอยู่ถุดออกไปโยกย้ายเข้าอยู่ที่บ้านป่าประ ได้แก่ ชาวบ้านในอำเภอย่านตาขาว จังหวัดตรัง และอำเภอกงหรา จังหวัดพัทลุง ส่วนชาวบ้านที่ราบที่อยู่ไกลออกไปอีกจะมีจำนวนที่ลดน้อยลงตามลำดับ การที่มีจำนวนคนมากน้อยจะเกี่ยวโยงถึงความสัมพันธ์ทางเครือญาติ อำนาจต่อรองในชุมชน และความมั่นใจต่อความมั่นคงและความรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่ในชุมชนของกลุ่มต่างๆ

2. ปัจจุบันเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงด้านรูปแบบการทำมาหากินของชาวบ้านอันเกี่ยวเนื่องถึงการตั้งถิ่นฐาน การใช้ทรัพยากรในชุมชน และการมีบทบาทในองค์กรและการพัฒนาชุมชน แนวโน้มที่สำคัญคือ ต่อไปคนในชุมชนที่ปรับตัวได้ดีจะมีบ้านอยู่ทั้งในและนอกบ้านป่าประ และมีที่ทำกินในบ้านป่าประเป็นหลักมากขึ้น และอาจจะเพิ่มจำนวนของผู้ที่มีบ้านนอกชุมชนมากขึ้นเนื่องจากความจำเป็นต่างๆ โดยเฉพาะการที่ต้องส่งลูกเรียนหนังสือ ขณะเดียวกันในขณะนี้ก็ยังมีคนที่ยังต้องยึดอยู่กับการมีบ้านและทำกินในบ้านป่าประอย่างเดียวเป็นหลักอยู่เช่นกัน การปรับตัวที่ต่างกันของคนในบ้านป่าประมาจากความพร้อมที่ต่างกัน โดยชาวบ้านยังพยายามยึดการมีที่ดินไว้ให้ได้มากที่สุด แต่เนื่องจากถูกบีบจากเงื่อนไขต่างๆ ที่ทำให้การถือครองที่ดินในบ้านป่าประมีน้อยลง จึงทำให้ชาวบ้านพยายามหาทางออกหลากหลายทางมากขึ้น

กรณีบ้านห้วยเสือก็มีลักษณะหลายประการคล้ายกับบ้านป่าประคือ ผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนห้วยเสือหวังจะอาศัยพื้นที่นี้เป็นที่เลี้ยงชีพอย่างถาวร โดยเฉพาะผู้ที่มีข้อจำกัดด้านทุนและทักษะที่จำเป็นในระบบทุนนิยม ซึ่งทำให้ปรับตัวในพื้นที่แบบอื่นลำบาก ขณะเดียวกันชาวบ้านก็พยายามหาช่องทางอื่นๆ ไว้รองรับถ้าการเลี้ยงชีพเฉพาะในชุมชนไม่เพียงพอ เช่น การไปรับจ้างภายนอกชุมชน การพยายามมีบ้านอยู่นอกชุมชนพร้อมกันไปด้วย เป็นต้น ดังนั้น ทั้งชาวบ้านกลุ่มเดิมและกลุ่มใหม่จึงสามารถร่วมมือกันได้เนื่องจากมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมคล้ายกัน ดังจะเห็นได้จากการประกอบอาชีพของคนในชุมชนที่ต้องอาศัยการเกษตรถึงร้อยละ 100 และอาชีพรับจ้างนอกชุมชนประมาณร้อยละ 90 และทุกกลุ่มต่างหวังที่จะอาศัยและได้รับประโยชน์จากชุมชนคล้ายกัน นั่นคือ การสร้างความมั่นคงในที่ดินจึงมาร่วมกันจัดการที่ดินให้เกิดความยั่งยืน

กรณีชุมชนสันติธรรมสภาพทั่วไปของชาวบ้านส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่มีที่ทำกินหรือมีที่ทำกินไม่พอ เดิมมักจะประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปรวมทั้งรับจ้างในสวนปาล์มของนายทุนที่มีอยู่จำนวนมาก ปัจจุบันชุมชนสันติธรรมมีอาชีพรับจ้างร้อยละ 80 ทำการเกษตรร้อยละ 10 และค้าขายร้อยละ 10

กรณีชุมชนไทรทอง ชาวบ้านที่เป็นสมาชิกชุมชนไทรทองเป็นคนยากจนที่มาจากหลายที่ ปัจจุบันมีอาชีพรับจ้างร้อยละ 55 ทำการเกษตรร้อยละ 25 ค้าขายร้อยละ 15 และอาชีพอื่นๆ ร้อยละ 5

กรณีชุมชนสันติธรรมและชุมชนไทรทองเป็นกรณีศึกษาของผู้ด้อยโอกาสที่สูญเสียที่ดิน และดิ้นรนต่อสู้เพื่ออยู่รอดในสังคมทุนนิยมมายาวนาน จนสรุปได้ว่าความมั่นคงในชีวิตขึ้นอยู่กับ การเข้าถึงการถือครองที่ดิน แต่ปัจจุบันชาวบ้านยังต้องพึ่งรายได้จากนอกภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก และยังไม่ได้รับประโยชน์จากการถือครองที่ดินมากนัก ซึ่งไม่ได้หมายความว่าสมาชิกไม่ให้ความสำคัญกับการถือครองที่ดินแล้ว

กล่าวโดยสรุป ชาวบ้านทั้ง 4 ชุมชนที่หันมาทำโฉนดชุมชนต้องการสร้างความมั่นคงในชีวิตด้วยการถือครองที่ดิน และเลือกใช้วิธีการจัดการร่วมกันแบบโฉนดชุมชน เพื่อป้องกันไม่ให้ที่ดินหลุดมือ แต่ขณะนี้ชุมชนยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ชาวบ้านจำนวนมากจึงยังคงต้องพึ่งรายได้้นอกภาคเกษตรเป็นหลัก และสร้างทางเลือกในการปรับตัวหลายแนวทาง

วิธีการจัดองค์กร

การทำโฉนดชุมชนทำให้ชาวบ้านทั้ง 4 ชุมชน รวมตัวเป็นกลุ่มขึ้น มีการกำหนดเป้าหมาย กวาระเบียบ โครงสร้างขององค์กร เลือกตั้งกรรมการ มีการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนขึ้น ทำให้การดำเนินงานของกลุ่มมีความเข้มแข็งขึ้น ซึ่งพบได้ทั้งในชุมชนดั้งเดิมและในชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ โดยในชุมชนดั้งเดิมจะมีการรวมตัวกันง่าย เนื่องจากสมาชิกรู้จักกันดีมาก่อน แต่พบว่าในชุมชนดั้งเดิมกลุ่มที่มาทำโฉนดชุมชนจะเป็นคนส่วนหนึ่งของชุมชนเท่านั้น ไม่ได้เป็นคนทั้งหมดในชุมชน การจัดองค์กรจึงทำเฉพาะผู้ที่เป็นสมาชิก โดยพยายามขยายไปยังคนอื่นในชุมชนให้เข้ามาร่วมเป็นสมาชิก แต่บางครั้งก็มีสมาชิกออกจากกลุ่มไปและกลายเป็นสมาชิกทั่วไปในชุมชนก็มี

ส่วนในชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่อย่างชุมชนสันติธรรมและชุมชนไทรทอง ซึ่งสมาชิกมีที่มาจากหลายที่ที่มาอาศัยรวมกันโดยมีกฎกติกาเดียวกัน และมีโครงสร้างการบริหารจัดการเพียงชุดเดียวในชุมชน จึงไม่มีความซ้ำซ้อนเหมือนที่เกิดขึ้นในชุมชนดั้งเดิม

การจัดองค์กรของทั้งสี่ชุมชนยังเห็นได้ถึงการขยายขอบเขตการแก้ไขปัญหาไปสู่ทุกด้านของสมาชิก ดังจะเห็นจากการจัดแบ่งตามฝ่ายงานของกรรมการองค์กรชุมชนซึ่งครอบคลุมประเด็นต่างๆ เช่น ฝ่ายการเมือง ฝ่ายเศรษฐกิจ ฝ่ายวัฒนธรรม ฝ่ายเกษตร ฝ่ายทรัพยากร

นอกจากนี้ยังมีกรรมการชุดอื่นที่มีหน้าที่เฉพาะตามกิจกรรมนั้นๆ เช่น กรรมการร้านค้า สหกรณ์ กรรมการกองทุนธนาคารที่ดิน เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดต่างกันในแต่ละชุมชน ส่วนการร่วมมือกับเครือข่ายในนามเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรอด (คปบ.) และสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.) จะเป็นการประสานงานกับสมาชิกเครือข่าย การประสานกับภาคีแนวร่วมของเครือข่าย และการรณรงค์สาธารณะและนโยบาย

กฎระเบียบ

กฎระเบียบที่สำคัญที่ปรากฏในแต่ละชุมชนอาจแบ่งได้เป็น 3 ประการ คือ การแบ่งที่ดินในชุมชน การจัดสรรที่ดินในหมู่สมาชิก และการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดิน

การแบ่งที่ดินในชุมชน

ทั้งสี่ชุมชนได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนที่ ทำข้อมูลสภาพพื้นที่ สภาพทรัพยากร ใต้แบ่งประเภทของพื้นที่และกำหนดการใช้ประโยชน์อย่างชัดเจน ชุมชนที่เป็นชุมชนดั้งเดิมคือบ้านป่าประกับบ้านห้วยเสือจะแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ในแปลงที่ดินทำกินของสมาชิกก็ส่งเสริมให้ทำการเกษตรแบบยั่งยืน 2) ป่าชุมชน ชุมชนได้ร่วมกันกำหนดกฎระเบียบเพื่อดูแลรักษาแลพื้นที่ป่าร่วมกัน และ 3) สายน้ำ ชุมชนได้กำหนดการดูแลรักษาสายน้ำโดยวิธีการต่างๆ

ส่วนชุมชนที่เกิดใหม่ 2 ชุมชน คือ ชุมชนสันติธรรมและชุมชนไทรทอง ซึ่งไม่มีพื้นที่ป่าสมบูรณ์แล้ว ได้แบ่งพื้นที่ชุมชนออกเป็น 3 ประเภทหลักๆ คือ 1) พื้นที่ที่อยู่อาศัยรวม 2) พื้นที่แปลงเกษตรของแต่ละครอบครัว และ 3) พื้นที่แปลงเกษตรรวมของชุมชนการแบ่งที่ดินในชุมชนได้มีการบันทึกเป็นแผนที่ไว้อย่างชัดเจน ทำให้การจัดการที่ดินเป็นระบบขึ้น

การจัดสรรที่ดินในหมู่สมาชิก

ในชุมชนดั้งเดิมทั้งบ้านป่าประและบ้านห้วยเสือนั้น แต่เดิมชาวบ้านได้มีการถือครองที่ดินมาก่อนแล้ว องค์กรจึงกำหนดระเบียบให้แต่ละครอบครัวถือครองที่ดินเดิมของตนโดยไม่มี การจัดแบ่งใหม่ แต่ได้ทำแผนที่กำหนดขอบเขตที่ดินให้ชัดเจน ส่วนชุมชนที่ตั้งใหม่ทั้ง

ชุมชนสันติธรรมและชุมชนไทรทองได้มีการจัดสรรที่ดินต่างกันไป โดยชุมชนสันติธรรมซึ่งมีพื้นที่มากคือ 1,410 ไร่ ได้แบ่งที่ดินให้สมาชิกสร้างที่อยู่อาศัยครอบครัวละ 1 ไร่ และที่ดินทำกินครอบครัวละ 10 ไร่เท่ากัน ส่วนชุมชนไทรทองซึ่งมีพื้นที่น้อยคือ 185 ไร่ ได้แบ่งที่ดินให้สมาชิกสร้างที่อยู่อาศัยครอบครัวละ 0.5 ไร่ และจัดสรรที่ดินทำกินให้แต่ละครอบครัวต่างกัน คือ คนกลุ่มแรกได้ครอบครัวละ 2 ไร่ คนกลุ่มที่เข้ามาอยู่ต่อมาได้ครอบครัวละ 1 ไร่ และกลุ่มต่อมาได้รับจัดสรรครอบครัวละ 0.5 ไร่ ตามลำดับ โดยหวังให้สมาชิกได้มาอยู่ร่วมกันก่อนแล้วค่อยหาช่องทางขยายที่ดินให้เท่ากันต่อไป

การเปลี่ยนมือการถือครองที่ดิน

ในการป้องกันการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดิน ทุกชุมชนได้กำหนดระเบียบให้จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินชุมชนขึ้น เพื่อควบคุมไม่ให้ที่ดินถูกเปลี่ยนมือไปสู่ภายนอก นอกจากนี้ทุกชุมชน โดยเฉพาะในชุมชนดั้งเดิม ได้กำหนดระเบียบว่าถ้ามีการซื้อขายที่ดินต้องเป็นการซื้อขายกันภายในชุมชนโดยให้คณะกรรมการพิจารณา

ผลที่เกิดขึ้น

ในที่นี้จะแบ่งการพิจารณาผลสำคัญที่เกิดขึ้นออกเป็น 5 ด้าน คือ การป้องกันการซื้อขายหรือเปลี่ยนมือ การสูญเสียที่ดิน/ความขัดแย้ง การบังคับใช้กฎระเบียบ การป้องกันการคุกคามจากรัฐ และการรณรงค์ระดับนโยบาย โดยแต่ละด้านจะกล่าวถึงทั้งด้านที่เป็นผลดีและผลด้านลบหรือสิ่งที่ยังต้องแก้ไขปรับปรุง

การป้องกันการสูญเสียที่ดินการซื้อขายหรือเปลี่ยนมือ

การสูญเสียที่ดินของสมาชิกอาจเกิดขึ้นเกิดได้ใน 3 ลักษณะคือ *ลักษณะที่ 1* การเปลี่ยนมือภายในกลุ่มสมาชิก *ลักษณะที่ 2* การเปลี่ยนมือภายในชุมชน และ*ลักษณะที่ 3* การเปลี่ยนมือกับคนภายนอกชุมชน จากการศึกษาทั้งสี่ชุมชนที่ทำโฉนดชุมชนพบว่า การเปลี่ยนมือเกิดขึ้นน้อยมาก และมักเกิดในชุมชนเกิดใหม่ในระยะแรก โดยมักเกิดในรูปของการลาออกของสมาชิกเดิม และมีสมาชิกใหม่มาแทนภายใต้กฎระเบียบของชุมชน ส่วนในชุมชนดั้งเดิมผู้ที่เป็สมาชิกแทบไม่มีการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินทั้งสามลักษณะเลย

และการเปลี่ยนแปลงเกิดจากการที่สมาชิกต้องการลาออกเช่นกัน ทำให้ช่วงแรกจำนวนสมาชิกจะเพิ่มหรือลดอยู่เสมอ เมื่อจำนวนสมาชิกเริ่มอยู่ตัวก็ไม่มี การเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินเนื่องจากต้องยึดถือกฎระเบียบเป็นหลัก ในช่วงที่เก็บข้อมูลทำวิจัยนี้พบว่าในชุมชนดั้งเดิมมีการเปลี่ยนมือเพียง 1 รายใน พ.ศ. 2556 ที่สมาชิกบ้านห้วยเสือต้องการขายที่ดินให้คนภายนอกชุมชน ซึ่งเขาก็ต้อลาออกจากการเป็นสมาชิกไป ส่วนกองทุนธนาคารที่ดินของแต่ละชุมชนปัจจุบันยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นจึงมีทุนน้อยมาก ยังไม่มากพอที่จะช่วยเหลือได้จริง

ความขัดแย้ง/ความแตกต่างในชุมชน

ในแต่ละชุมชนพบว่ามีความแตกต่างของคนในชุมชน ซึ่งอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งในอนาคตได้ ในชุมชนดั้งเดิมผู้ที่เป็นสมาชิกในชุมชนมักไม่ขัดแย้งกัน แต่จะมีความขัดแย้ง (หรือแตกต่าง) ระหว่างผู้ที่เป็นสมาชิกกับผู้ที่ไม่เป็นสมาชิกเป็นหลัก โดยในบ้านป่าประ ถ้าจัดแบ่งชาวบ้านป่าประทั้งหมดตามบทบาทการเคลื่อนไหวเรื่องการจัดการทรัพยากรในชุมชน จะสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 ผู้ที่เป็นสมาชิกองค์กรชุมชนบ้านป่าประมีจำนวน 71 ครอบครัว กลุ่มนี้เป็นคนที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรในชุมชนเป็นหลัก กลุ่มมีกฎระเบียบควบคุมกันได้ ผู้ที่ฝ่าฝืนจะพ้นสภาพจากการเป็นสมาชิก มีทั้งกลุ่มคนเดิม และคนที่เข้ามาหลัง พ.ศ. 2525

กลุ่มที่ 2 ผู้ที่อยู่เฉยๆ มีอยู่ประมาณ 20 ครอบครัว ส่วนมากเป็นกลุ่มของผู้ที่อยู่มาก่อน พ.ศ. 2512 มักถือว่าเป็นผู้อยู่มาก่อน จึงถือสิทธิ์ที่จะลักลอบบุกเบิกที่ใหม่อยู่เรื่อย และไม่ค่อยยอมเป็นสมาชิกองค์กรเนื่องจากมีกฎระเบียบที่บังคับไม่ให้บุกเบิกที่เพิ่ม

กลุ่มที่ 3 ผู้ที่เป็นสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรอื่น มีอยู่ประมาณ 60 ครอบครัว

ส่วนบ้านห้วยเสือพบว่าสมาชิกในชุมชนก็มีความแตกต่างกันทั้งด้านความคิดและบทบาทในชุมชน ปัจจุบันชุมชนบ้านห้วยเสือ ที่มีทั้งหมด 83 ครอบครัว สามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

- กลุ่มที่ 1 ผู้ที่เป็นสมาชิกองค์กรชุมชนบ้านห้วยเสือ มีอยู่ 33 ครอบครัว มีทั้งกลุ่มคนเดิมและคนที่เข้ามาหลัง พ.ศ. 2525 คนกลุ่มนี้ต้องพึ่งพาทรัพยากรในชุมชนเป็นหลัก กลุ่มมีกฎระเบียบควบคุมกันได้
- กลุ่มที่ 2 ผู้ที่อยู่เฉยๆ มีอยู่ประมาณ 10 ครอบครัว
- กลุ่มที่ 3 ผู้ที่เป็นสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรอื่น ซึ่งมี 2 กลุ่มย่อย คือ 1) กลุ่มที่เข้าร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีนโยบายให้เสาหลักเขตไปปักตามแปลง แต่ไม่มีระเบียบวิธีการที่ชัดเจน 2) กลุ่มที่ยึดโยงอยู่กับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ มีลักษณะคล้ายกับอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์เพื่อหวังให้เจ้าหน้าที่คุ้มครอง และอาจมีผลประโยชน์ที่มีขอร่วมกัน
- กลุ่มที่ 4 ผู้ที่ยังคิดที่จะบุกเบิก มีอยู่บ้างแต่จำนวนน้อย มีทั้งกลุ่มคนเดิมและคนที่เข้ามาหลัง พ.ศ. 2525

ที่ผ่านมาองค์กรบ้านห้วยเสือได้จัดทำกฎระเบียบไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยใช้บังคับเฉพาะผู้ที่เป็นสมาชิกองค์กร ถ้าเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่นในชุมชนแล้วพบว่า กลุ่มที่เป็นสมาชิกองค์กรจะเป็นที่ยอมรับของคนนอกองค์กร เนื่องจากการมีระบบระเบียบ กฎที่องค์กรออกมาก็เป็นที่ยอมรับ คนนอกองค์กรที่ทำผิดระเบียบก็ต้องแอบทำ ไม่ได้ทำอย่างโจ่งแจ้ง และแม้ว่าสมาชิกขององค์กรจะมีจำนวน 33 ครอบครัว จากประชากรทั้งหมด 83 ครอบครัว แต่ในการจัดทำโฉนดชุมชนก็ร่วมทำกันหมดทั้งชุมชน การที่คนนอกองค์กรยอมรับกฎขององค์กรและร่วมทำโฉนดชุมชน เป็นเพราะทุกคนต่างก็รับประโยชน์จากการจัดการทรัพยากรร่วมกัน เจ้าหน้าที่รัฐรับฟังชาวบ้านมากขึ้น

ส่วนในชุมชนที่ตั้งใหม่ทั้งชุมชนสันติธรรมและชุมชนไทรทอง ซึ่งทุกคนล้วนเป็นสมาชิกโฉนดชุมชน ไม่พบความขัดแย้งนักเนื่องจากทุกคนใช้กฎกติกาเดียวกัน ความแตกต่างที่มีจึงเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกด้วยกันเป็นหลัก โดยพบว่าในชุมชนเกิดใหม่มีความขัดแย้งจากการแบ่งเป็นหลายกลุ่มหลายพวกมาก่อน ต่อมาจึงคลี่คลายลง พัฒนาการการปรับตัวเพื่อลดความขัดแย้งของชาวบ้านในชุมชนเกิดใหม่พบได้ในการจัดรูปแบบองค์กรโดยแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง

ช่วงที่ 1 การรวมตัวของกลุ่มย่อยที่กระจัดกระจาย พบได้ในช่วงก่อน พ.ศ. 2552 ลักษณะการจัดองค์กรแบบนี้เกิดขึ้นอย่างเป็นไปเองในสภาพที่มีคนที่มีความหลังชีวิตแตกต่างกันหลากหลายและมีจำนวนมาก ส่วนใหญ่ไม่รู้จักใกล้ชิด หรือไม่มีวิถีคิดหรือมีเป้าหมายเดียวกันมาก่อนที่จะได้มารวมตัวกัน ทำให้เกิดผู้นำของกลุ่มย่อยตามเครือญาติ หรือตามกลุ่มอุปถัมภ์ขึ้นจำนวนมากในองค์กร ทำให้ไม่ได้มีเป้าหมายขององค์กรร่วมกันอย่างแท้จริง แต่อาจมีประโยชน์ร่วมในระยะสั้น เกิดการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มย่อย รวมทั้งภายในกลุ่มย่อยก็จะมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน องค์กรไม่สามารถขยายให้ใหญ่และเข้มแข็งได้ เมื่อใครหรือกลุ่มไหนบรรลุความต้องการของตนก็แยกตัวออกไปจากองค์กร ในที่สุดก็แตกกันทั้งจากการถูกคุกคามจากภายนอกหรือแตกกันเองภายในองค์กรหรือชุมชน

ช่วงที่ 2 เป็นการรวมตัวแบบนำรวมหมู่ การจัดองค์กรแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สทต.) พยายามนำมาใช้ตั้งแต่เริ่มตั้งองค์กรใน พ.ศ. 2552 เพื่อให้สมาชิกขึ้นอยู่กับองค์กร เป็นการจัดองค์กรโดยใช้มติร่วมจากการตกลงมาเป็นสิ่งชี้แนะ ทุกคนจึงต้องขึ้นอยู่กับมติร่วม แต่จะมีฝ่ายงานที่มีผู้รับผิดชอบ ผลที่เกิดขึ้นก็คือองค์กรสามารถนำพาสมาชิกให้รวมตัวกันได้ยาวนานกว่าการจัดองค์กรแบบแรก

การบังคับใช้กฎระเบียบ

จากการศึกษาพบว่า ทั้ง 4 ชุมชนถือได้ว่าสามารถบังคับใช้กฎระเบียบได้ดี ผู้ที่ทำผิดกฎระเบียบและไม่สามารถยอมรับกฎได้จะต้องออกจากความเป็นสมาชิก ทำให้จำนวนสมาชิกเปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อยๆ แต่ต่อมาจำนวนสมาชิกทั้ง 4 ชุมชนก็เริ่มอยู่ตัว โดยผู้ที่ยังเป็นสมาชิกอยู่คือผู้ที่พร้อมจะปฏิบัติตามกฎระเบียบ การยึดกุมกฎระเบียบไว้ได้ ไม่หละหลวมหรือถูกบิดเบือน ทำให้เป็นที่น่าเชื่อถือของสมาชิก และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้องค์กรเข้มแข็ง และเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้กฎได้รับการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดคือ การมีกลุ่มแกนนำในชุมชนที่มีคุณภาพ

การป้องกันการคุกคามจากรัฐ

ผลดีจากการเดินตามแนวทางเอนดูชุมชนที่เห็นได้ชัดคือการลดการคุกคามจากรัฐ โดยเฉพาะหลังจากที่คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีเอนดูชุมชน (ปจช.) ได้คัดเลือก

ให้ทั้งสี่ชุมชนเป็นพื้นที่นำร่องโฉนดชุมชน ดังกรณีบ้านป่าประและบ้านห้วยเสือ ซึ่งได้สร้างความเข้มแข็งในการรวมตัวของชาวบ้าน การปรับเปลี่ยนรูปแบบในการจัดการทรัพยากรในชุมชน การผลักดันระดับนโยบาย และการสร้างความเข้าใจกับสังคมส่งผลให้การคุกคามจากรัฐต่อชาวบ้านลดลงตั้งแต่ พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา

ส่วนสมาชิกของชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ก่อนนั้นมีการรวมตัวกันและแตกกันมาแล้วหลายครั้งตั้งแต่ พ.ศ. 2546 จนชาวบ้านมารวมกันเป็นชุมชนสันติธรรมและชุมชนไพรทอง และต่อมาได้รวมตัวเป็นสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.) ใน พ.ศ. 2552 และเดินตามแนวทางโฉนดชุมชน ทำให้การคุกคามจากรัฐและกลุ่มทุนน้อยลง จนชุมชนสามารถดำรงอยู่มาจนปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม รัฐก็ยังมิขบเทาคุกคามชุมชนอยู่เป็นระยะในรูปแบบต่างๆ เช่น ชาวบ้านเห็นว่ารัฐมักลำเอียงเข้าข้างนายทุน ดังกรณีการบังคับใช้กฎหมาย การตัดสินคดี เป็นต้น ซึ่งชุมชนได้พยายามแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วยแนวทางกฎหมายและการพยายามรณรงค์ทำความเข้าใจกับสังคมให้มากขึ้น

การรณรงค์ระดับนโยบาย

การทำโฉนดชุมชนยังยกระดับไปสู่การรณรงค์ระดับนโยบาย โดยกระตุ้นให้รัฐแสดงบทบาทอย่างถูกต้องและยุติธรรม เช่น การตรวจสอบพื้นที่ที่ถูกนายทุนยึดครองอย่างผิดกฎหมาย การผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนกฎหมาย นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจการเมืองในปัจจุบัน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน และยังสามารถผลักดันให้เกิดกฎระเบียบในการดำเนินตามแนวทางโฉนดชุมชนอย่างเป็นทางการ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมมหาชน) พ.ศ. 2554 รวมทั้งในเวลาต่อมา ได้มีการรณรงค์ให้มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ร่าง พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ร่าง พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. (ฉบับประชาชน) และ ร่าง พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. (ฉบับประชาชน)

สรุป

การศึกษาชุมชนที่ทำโฉนดชุมชนทั้ง 4 แห่ง ได้ค้นพบข้อสรุปสำคัญคือ ในด้านความสำคัญของที่ดินกับภาคการเกษตรและความมั่นคงในชีวิต พบว่าถ้าพิจารณาเพียงวิถีชีวิตการทำมาหากินของสมาชิกผู้ร่วมทำโฉนดชุมชนในปัจจุบันโดยมองไม่เห็นถึงพัฒนาการ จะทำให้เห็นเพียงบางด้านที่ว่าชาวบ้านในปัจจุบันไม่ได้ทำการเกษตรเป็นหลัก และที่ดินไม่มีความสำคัญต่อการทำการเกษตรและต่อความมั่นคงในชีวิตเหมือนในอดีตแล้ว การมองเฉพาะวิถีชีวิตของชาวบ้านเฉพาะภาพปัจจุบันดังกล่าว ส่งผลให้คนทั่วไปคิดว่าชาวบ้านไม่จำเป็นต้องคิดค้นว่าจะหาที่ดินมาและรักษาที่ดินไว้อย่างไร ไม่ว่าจะด้วยระบบกรรมสิทธิ์เอกชนหรือระบบกรรมสิทธิ์ร่วมอีกต่อไป เพราะที่ดินและการผลิตภาคเกษตรถูกลดความสำคัญลง แต่ถ้าพิจารณาให้เห็นพัฒนาการของชาวบ้านในเชิงพลวัต จะเห็นว่าชาวบ้านที่สูญเสียความมั่นคงในชีวิตในอดีตล้วนสัมพันธ์กับการสูญเสียที่ดินจนต้องเลิกทำการเกษตร ชาวบ้านจึงยังต้องการมีที่ดิน

เมื่อพิจารณาจากมุมมองของสมาชิกผู้เข้าร่วมทำโฉนดชุมชน โดยพิจารณาจากวงจรชีวิตทั้งหมดที่คลี่คลายจากอดีตมาจนปัจจุบันจะพบว่า โฉนดชุมชนเป็นเครื่องมือในการปรับตัวของผู้ที่มีอำนาจน้อยในสังคมที่มารวมตัวกันสร้างพลังอำนาจต่อรอง จากการเปรียบเทียบความมั่นคงในที่ดินในอดีตพบว่าการถือครองแบบกรรมสิทธิ์เอกชนจะทำให้สูญเสียที่ดินง่ายกว่า และการได้มาซึ่งที่ดินก็ยากกว่าการจัดการด้วยระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ส่วนประเด็นที่ว่าปัจจุบันชาวบ้านมีรายได้จากการเกษตรน้อยลงก็ไม่ได้ทำให้การจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชนลดความสำคัญลง เพราะสมาชิกที่เลือกมาร่วมกันจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนเห็นว่าวิถีชีวิตก่อนที่จะหันกลับมาทำโฉนดชุมชนนั้น ตนเองมีความเสียเปรียบและปรับตัวได้ยากกว่าการมาร่วมกันทำโฉนดชุมชนมาก

ในด้านความมั่นคงในการถือครองที่ดินกับแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ ชาวบ้านทั้งสี่ชุมชนเห็นว่าการมีที่ดินและการรักษาที่ดินไว้ได้ ต้องเป็นระบบกรรมสิทธิ์ร่วม จึงจะทำให้ไม่สูญเสียที่ดินไปดังที่เคยเกิดขึ้นกับตนเองในอดีต โดยเฉพาะในชุมชนที่เผชิญกับปัญหาเฉพาะหน้ารุนแรงทั้งสี่ชุมชน ที่อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ที่ต้องการให้รัฐตรวจสอบการใช้ประโยชน์อย่าง

ผิดกฎหมายของกลุ่มนายทุน โดยทั้งสี่ชุมชนเลือกที่จะทำโฉนดชุมชนเพื่อสร้างกรรมสิทธิ์ร่วม อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อสร้างกรรมสิทธิ์ร่วมที่สมบูรณ์มากขึ้น ก็ถูกขัดขวางจากรัฐและทุน และความเข้าใจของคนในสังคม ในภาวะเช่นนี้ชาวบ้านได้ปรับตัว โดยการอดทนรอคอย พร้อมทั้งสร้างความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ สร้างความรู้ ความคิด และจิตสำนึกทั้งระดับบุคคลและครอบครัว พร้อมทั้งสร้างความเข้มแข็งองค์กรผ่านกฎระเบียบ ผลักดันระดับนโยบาย และสร้างความเข้าใจของสาธารณชนไปพร้อมๆ กัน

ส่วนในด้านการค้นหาแนวทางโฉนดชุมชนที่เหมาะสมกับชุมชนของตน พบว่าสามารถพิจารณาความมั่นคงของโฉนดชุมชนได้จากการสร้างกฎระเบียบที่มุ่งสร้างการร่วมมือและระบบกรรมสิทธิ์ร่วม โดยในชุมชนที่อยู่มาดั้งเดิมจะมีทุนเดิมมากกว่า ทำให้สร้างโฉนดชุมชนที่มีความมั่นคงมากกว่า เพราะสมาชิกไม่หลากหลาย และเคยมีระบบความสัมพันธ์กันมาก่อน มีระบบผู้นำที่ชัดเจน สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ดี ในขณะที่โฉนดชุมชนจะสร้างความมั่นคงได้ยากขึ้นในชุมชนที่ตั้งใหม่ เพราะสมาชิกมาจากหลายกลุ่ม มีแกนนำหลายคน และไม่เคยมีความสัมพันธ์กันมาก่อน เงื่อนไขสำคัญคือ การมีแกนนำที่ดีจะให้นำพาสมาชิกผ่านความเปลี่ยนแปลงที่ไม่แน่นอนไปได้ และยกระดับความร่วมมือของสมาชิกให้เข้มแข็งขึ้น

สำหรับทิศทางในอนาคตผู้ศึกษาเห็นว่ารูปแบบของโฉนดชุมชนในช่วงต่อไปอาจปรับเปลี่ยนไปตามปัจจัยแวดล้อม โดยเฉพาะจากเงื่อนไขการขยายตัวของทุนนิยมและกลไกรัฐในอนาคต ที่ดินจึงอาจไม่ได้ถูกใช้ทำการเกษตรด้วยวิถีแบบยังชีพ แต่อาจเป็นรูปแบบเกษตรสมัยใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีทันสมัย หรืออาจไม่ถูกใช้ทำการเกษตรเลยก็ได้ โดยอาจเปลี่ยนไปทำกิจกรรมอย่างอื่น แต่จะต้องเป็นการจัดการร่วมกันของสมาชิก ดังนั้น หลักการสำคัญที่สุดของโฉนดชุมชนจึงได้แก่การสร้างความเป็นชุมชนหรือสร้างความร่วมมือกันขึ้น ซึ่งจะอยู่ในรูปของการสร้างกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดิน การสร้างองค์กรที่รวมสมาชิกเข้าไว้ด้วยกันเพื่อให้กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสสามารถมีอำนาจต่อรองและรับมือกับการเปลี่ยนแปลงได้ และในที่สุดจะต้องมีการปฏิรูปที่ดินของประเทศเพื่อลดปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินให้เกิดขึ้นจริงต่อไป

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

- กรวิทย์ ตันตรี. 2557. *แรงงานกับการเปลี่ยนแปลงของภาคเกษตรไทย*. เอกสารอัดสำเนา ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.
- กฤษฎา บุญชัย. 2556. “โฉนดชุมชน การจัดการที่ดินเพื่อความเป็นธรรม ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ.” ใน *โฉนดชุมชน จินตภาพที่จับต้องได้*, บรรณาธิการโดย พงษ์ทิพย์ สำราญจิต, 292-304. กรุงเทพฯ: กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (Local Act).
- ปิยาพร อรุณพงษ์. 2555. *คู่มือการปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาองค์ความรู้และรณรงค์การปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม.
- ภาพิต เพชรรัตน์. 2552. (ร่าง) *ประวัติศาสตร์ชุมชนบ้านสันติธรรม หมู่ 6 ต.บางสวรรค์ อ.พระแสง จ.สุราษฎร์ธานี* (เอกสารไม่ตีพิมพ์).
- วีรพงษ์ รามางกูร. 2556. *รางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ 1999-2012*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- สกลฤทธิ์ จันทรพุ่ม. 2556. *การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย: โฉนดชุมชน*. กรุงเทพฯ: เปนไท
- เสนห์ จามริก. 2549. *สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- อัจฉรา รัศยุติธรรม, บรรณาธิการ. 2548. *ที่ดินและเสรีภาพ ขบวนการต่อสู้เพื่อที่ดินของเกษตรกรไทย*. เชียงใหม่: Black Lead Publishing.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Bird, Kelly, Kelly Hattel, Eiichi Sasaki and Luxmon Attapich. 2011. “Poverty, Income Inequality, and Microfinance in Thailand.” *ADB Southeast Asia Working Paper Series*. No.6 (November). Accessed September 10, 2014. <http://beta.adb.org/sites/default/files/poverty-income-inequality-microfinance-thailand.pdf>.

Deininger, Kluas and Hans Binswanger. 1999. "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges." *World Bank Research Observer* 14(2): 247-276.

Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science* 162(3859): 1243-1248.

Rigg, Jonathan. 2006. "Land, Farming, Livelihoods, and Poverty: rethinking the links in the rural south." *World Development* 34(1): 180-202.

เอกสารออนไลน์

ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2557. "โครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทยปี 2556." *เว็บไซต์ธนาคารแห่งประเทศไทย*. สืบค้นวันที่ 10 กันยายน. www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/genecon/Pages/index.aspx.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2557. "รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2555." สืบค้นวันที่ 10 กันยายน. http://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=12412.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2557. "ทิศทางการทำงานของแรงงานไทย." สืบค้นวันที่ 10 กันยายน. http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/news/news_ifsdirect.jsp.