

การสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล:  
กรณีศึกษาชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม

นางสาวปิยะนาถ วชิรบัณฑิต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง  
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2554  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CONSENSUS BUILDING FOR COMMUNITY LAND TITLES ON PRIVATE LAND:  
A CASE STUDY OF KLONGYONG COMMUNITY IN NAKHON PATHOM PROVINCE

Miss Piyanart Wachirabuntoon

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Urban and Regional Planning Program in Urban and Regional Planning

Department of Urban and Regional Planning

Faculty of Architecture

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนใน  
ที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล: กรณีศึกษาชุมชนคลองโยง  
จังหวัดนครปฐม

โดย

นางสาว ปิยะนาถ วชิรบัณฑิต

สาขาวิชา

การวางแผนภาคและเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อภิวัฒน์ รัตนวราหะ

---

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับ  
นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารบัณฑิต

..... คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์  
( )

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยศรี ภัคดีสุขเจริญ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อภิวัฒน์ รัตนวราหะ)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิรมล กุลศรีสมบัติ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ ไสภณ ชมชาญ)

ปิยะนาถ วชิรบัณฑิต : การสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนใน  
ที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล: กรณีศึกษาชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม .  
(CONSENSUS BUILDING FOR COMMUNITY LAND TITLES ON PRIVATE  
LAND: A CASE STUDY OF KLONGYONG COMMUNITY IN NAKHON  
PATHOM PROVINCE) อ. ที่ปรึกษาวิทยา นิพนธ์หลัก: ผศ.ดร. อภิวัฒน์ รัตนวราหะ,  
192 หน้า.

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการที่ทำให้ชุมชนคลองโยงได้มาซึ่งโฉนดชุมชนเป็น  
แห่งแรกในประเทศไทย เหตุผลที่สมาชิกในชุมชนเลือกถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนแทนการเลือกการถือ  
ครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล อีกทั้งประเมินปัจจัยที่นำไปสู่ฉันทามติในการเลือกถือครองที่ดินแบบ  
โฉนดชุมชน โดยศึกษาผ่านชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม ซึ่งปัจจุบันเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่บนที่ดินเอกชน  
แห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทยที่ได้รับโฉนดชุมชน และยังเป็นชุมชนเกษตรกรรมที่ตั้งอยู่ใกล้เขตเมือง  
กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ศึกษา ได้แก่ กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building) แนวคิดการ  
ถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม แนวคิดสิทธิชุมชน แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน การรวมกลุ่มและการ  
บริหารชุมชนแบบสหกรณ์ แนวคิดและที่มาของโฉนดชุมชน กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องและตัวอย่างการจัดการ  
ที่ดินโดยชุมชน วิจัยได้ใช้การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและเอกสารสำคัญเพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงที่มา  
กระบวนการที่แท้จริง และทำแบบสอบถาม โดยมีหน่วยวิเคราะห์เป็นครัวเรือนเพื่อสอบถามถึงการมีส่วนร่วม  
ร่วมในกระบวนการที่ทำให้เกิดโฉนดชุมชน

ผลการศึกษาพบว่าสาเหตุที่ทำให้ชุมชนที่ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชนได้รับการพิจารณาให้ได้รับ  
โฉนดชุมชนมากกว่าที่ดินของรัฐที่มีการเรียกร้องมากกว่า 400 ชุมชน เพราะชุมชนคลองโยงไม่มีความ  
ขัดแย้งมากนัก ไม่ต้องการงบประมาณสนับสนุน ซึ่งต่างจากกรณีอื่นๆ เช่น การบุกรุกที่ดินของรัฐที่ป่า หรือ  
อุทยานแห่งชาติที่ต้องการโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ชุมชนแห่งนี้ยังมีความเป็นมาที่ชัดเจน มีรูปธรรมชัด  
คือเป็นชุมชนเกษตรกรรม และรัฐบาลต้องการใช้ชุมชนคลองโยงเป็นสื่อประชาสัมพันธ์นโยบายว่าสามารถ  
ทำได้จริงและเป็นรูปธรรม แม้ว่ากรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนจะมีข้อจำกัดหลายอย่าง เช่นไม่  
สามารถขายที่ดินได้ ไม่สามารถนำที่ดินไปเป็นหลักประกันเพื่อกู้ยืมกับสถาบันทางการเงิน ต้องตกทอดให้  
ลูกหลานเท่านั้น แต่ชุมชนคลองโยงก็ยินดีที่จะเคลื่อนไหวและเรียกร้องเพื่อให้ได้สิทธิดังกล่าวมา จน  
ท้ายที่สุดก็สามารถตัดสินใจร่วมกันผ่านกระบวนการเรียนรู้และก้าวข้ามการแสวงหาดีด้วยเสียงข้างมาก  
แสดงให้เห็นถึงจุดยืนที่ชัดเจนของชุมชนที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบ  
โฉนดชุมชนขึ้นในชุมชนคลองโยง

ภาควิชา .....การวางแผนภาคและเมือง.....ลายมือชื่อ.....

สาขาวิชา .....การวางแผนภาคและเมือง.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

ปีการศึกษา ..... 2554.....

# # 5374121125: MAJOR URBAN AND REGIONAL PLANNING

KEYWORDS: CONSENSUS BUILDING / COMMUNITY LAND TITLES / COMMON PROPERTY / OWNERSHIP / COMMUNITY LAND TITLES POLICY

PIYANART WACHIRABUNTOON: CONSENSUS BUILDING FOR COMMUNITY LAND TITLES ON PRIVATE LAND: A CASE STUDY OF KLONGYONG COMMUNITY IN NAKHON PATHOM PROVINCE. ADVISOR: ASST.PROF. APIWAT RATANAWARAHHA, Ph.D., 184 pp.

This research aims to examine the process in which Klongyong became the first community to hold a community land title in Thailand, as well as the reasons why the community members agreed to accept community land ownership instead of individual land ownership. It also evaluates the factors that led the community to reach such a consensus. Klongyong is the first agricultural community located on private land that has chosen to adopt a community land title. Several ideas conceptually frame this research, including consensus building, common property, community rights, community participation and co-operative community management. Several data collection methods were used to gather information, including a questionnaire survey and in-depth interviews, so as to analyze to find the process that led to a consensus among the community members.

The Klongyong community is located on private land, which has been granted the community land titles before other 400 communities located on government land. This is because Klongyong does not have many conflicts, has a clear track record, and do not require financial support. This case differs from other communities where residents have intruded state forests or national parks and require infrastructure. In addition, the government then wanted to promote that community land titles are a concrete policy that could be successfully implemented. Community land titles may have several limitations. For instance, the owners are not allowed to sell their land or use land as collateral for loans from financial institutions. And only descendants can inherit the land. Nonetheless, the Klongyong community insisted to claim such community rights. They were able to collectively learned and moved beyond majority voting. They confirmed the community's standpoint and reached a consensus regarding community land ownership.

Department : Urban and Regional Planning Student's Signature .....

Field of Study : Urban and Regional Planning Advisor's Signature .....

Academic Year : .....2011.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จได้ด้วยความช่วยเหลือและความเอาใจใส่ดูแลจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อภิวัดน์ รัตนวราหะ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำที่ดีตลอดมา จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์มา ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทั้ง 3 ท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชศรี ภักดีสุขเจริญ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิรมล กุลศรีสมบัติ และอาจารย์โสภณ ชมชาญ ที่ให้คำแนะนำที่ดีเพื่อให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านในภาควิชาการวางแผนภาคและเมืองที่ให้ความรู้มากมายตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่

ขอขอบคุณสมาชิกสหกรณ์บ้านคลองโยงที่ให้ความร่วมมือและให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และขอบคุณคุณบุญลือ ที่พาสำรวจพื้นที่ด้วยความสะดวก และขอขอบคุณอาจารย์ประสาท ปันตบแต่ง, คุณทวีชัย ลีโยเก และคุณประยงค์ ดอกลำไย ที่สละเวลาให้ข้อมูลและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้ทำวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณคุณอัญชญา แก้วชื่น ที่สละเวลาค้นหาข้อมูลที่เอื้อต่อผู้ทำวิทยานิพนธ์ ที่สละเวลา来帮助เหลือผู้ทำวิทยานิพนธ์ในการลงสำรวจพื้นที่ และขอขอบคุณคุณธีรภัทร ปัจฉิมะกุล ที่เป็นกำลังใจให้ในทุกๆ เรื่องมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่คอยสนับสนุนในทุกๆ ด้านอย่างดีตลอดมา

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ฉ
สารบัญแผนภูมิ.....	ช
สารบัญแผนที่.....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐานงานวิจัย.....	4
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.4 กรอบการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
1.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	10
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
1.8 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	14

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	17
2.1 กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building).....	17
2.2 แนวคิดการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม.....	30
2.3 แนวคิดสิทธิชุมชน.....	39
2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน.....	42
2.5 การรวมกลุ่มและการบริหารชุมชนแบบสหกรณ์.....	45
2.6 แนวคิดและที่มาของโฉนดชุมชน.....	49
2.7 กรณีศึกษา และตัวอย่างการจัดการที่ดินโดยชุมชน.....	58
2.8 สรุปแนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	61
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	63
3.1 การกำหนดปัญหาวิจัย.....	63
3.2 ขั้นตอนการศึกษา.....	63
3.3 วิธีการเก็บรวบรวมและการได้มาของข้อมูลในการวิจัย.....	66
3.4 วิธีการที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล.....	68
บทที่ 4 สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา.....	78
4.1 ข้อมูลทั่วไปของชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม.....	78



4.2 การถือครองที่ดิน.....	113
4.3 อาชีพ.....	116
บทที่ 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	121
5.1 ข้อมูลทั่วไปของครัวเรือนในชุมชน.....	121
5.2 ข้อมูลด้านกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนที่นำไปสู่การสร้างฉันทามติ.....	128
5.3 ข้อมูลด้านทัศนคติต่อรูปแบบการถือครองที่ดินในปัจจุบัน ความพึงพอใจและ ความต้องการในกรรมสิทธิ์ที่ดินของสมาชิก.....	138
5.4 ปัญหาและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในพื้นที่.....	143
5.5 สรุปการสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ ส่วนบุคคลของชุมชนคลองโยง.....	144
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	147
6.1 สรุปผลการศึกษา.....	147
6.2 ปัจจัยของการไปสู่ฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดิน กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของชุมชนคลองโยง.....	157
6.3 อุปสรรคของการดำเนินงานโฉนดชุมชนและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	160
6.4 การติดตามผลครบรอบ 1 ปี โฉนดชุมชนบ้านคลองโยง.....	162
6.5 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม.....	163

6.6 แนวทางการสนับสนุนของภาครัฐ “สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) สำนักงานนายกรัฐมนตรี” .....	165
6.7 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป.....	166
รายการอ้างอิง.....	167
ภาคผนวก.....	175
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	192

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1	38
3.1	69
5.1	122
5.2	122
5.3	123
5.4	124
5.5	124
5.6	126
5.7	126
5.8	127
5.9	128
5.10	129
5.11	130
5.12	131
5.13	132
5.14	133
5.15	135

5.16 สาเหตุที่มีผลต่อการเลือกโฉนดชุมชนของสมาชิก.....	137
5.17 การได้-เสียประโยชน์จากการรูปแบบการถือครองที่ดิน.....	138
5.18 ทักษะและความพึงพอใจและความต้องการในกรรมสิทธิ์ที่ดินของสมาชิก.....	139
5.19 การสืบทอดอาชีพเกษตรกรรมของลูกหลานในอนาคต.....	141

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 ขั้นตอนวิธีการวิจัย.....	12
4.1 หมู่บ้านศาลายา พาร์ควิลล์ และรอยัลเจมส์กอล์ฟรีสอร์ต.....	85
4.2 บริเวณทางเข้าสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด.....	93
4.3 พิธีมอบโฉนดชุมชน และโฉนดชุมชน.....	107
4.4 โครงสร้างภายในของสหกรณ์.....	113
4.5 ที่ทำการสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด และสถานศึกษาในชุมชน.....	114
4.6 นาข้าว และคลองเจ๊ก (แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของคนในชุมชน).....	116
4.7 นาบัว.....	117

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
2.1 ขั้นตอนพื้นฐานในการสร้างชั้นทามติ.....	21
2.2 ประเภทของกรรมสิทธิ์.....	55
2.3 ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดให้มีโฉนดชุมชน.....	57
4.1 ขั้นตอนการจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน.....	94
4.2 ขั้นตอนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ.....	109
5.1 อาชีพของสมาชิกระดับครัวเรือน.....	123

## สารบัญแนที่

แนที่ที่	หน้า
1.1 ที่ที่ศึกษา ชุมชนคลองโยง จังหัดนครปฐม.....	9
4.1 ที่ที่ศึกษา ชุมชนคลองโยง จังหัดนครปฐม.....	79
4.2 การใช้ประโยชน์ที่ดินจังหัดนครปฐม พ.ศ. 2550.....	81
4.3 แ่นผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภททำยกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549.....	83
4.4 ร่างผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล.....	84
4.5 อาณาเขตติดต่อและเส้นทางคมนาคม.....	86
4.6 ที่ตั้งของหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่ที่อยู่ใกล้ชุมชนคลองโยง.....	89
4.7 ที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้ชุมชนคลองโยง.....	90
4.8 การใช้ประโยชน์ที่ดินชุมชนคลองโยง จังหัดนครปฐม พ.ศ. 2552.....	92
4.9 การแบ่งแปลงที่ดิน ชุมชนคลองโยง จังหัดนครปฐม.....	115

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาหนึ่งของการพัฒนาที่ดินบริเวณชานเมืองคือ นายทุนสามารถกว้านซื้อที่ดินได้ง่ายทำให้พื้นที่สีเขียวลดน้อยลง เนื่องจากที่ดินบริเวณชานเมืองยังคงเป็นพื้นที่ที่ดำรงไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ จึงเป็นที่ดึงดูดนายทุนให้เข้าไปกว้านซื้อเพื่อสร้างเป็นหมู่บ้านจัดสรรและอาคารพาณิชย์จำนวนมาก อีกทั้งยังมีเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมต่อกับบริเวณใจกลางเมือง ทำให้เดินทางสะดวกเหมาะสำหรับคนเมืองที่ต้องการหลีกเลี่ยงความแออัดและต้องการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ส่งผลให้ที่ดินชานเมืองกลายเป็นที่ทำเลทองและเป็นที่ต้องการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ที่ดินเกษตรกรรมที่แต่เดิมเป็นของเกษตรกรที่ประกอบอาชีพทำนามาเป็นเวลายาวนานต้องถูกเปลี่ยนมือไปในที่สุด

เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีการรวมตัวกันของภาคประชาชนในนามของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยจากทั้งในเขตเมืองและชนบททั่วประเทศ โดยมีข้อสรุปและบทเรียนที่ได้จากการผ่านกระบวนการเรียนรู้ในการดำเนินชีวิตของตนว่า การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในรูปแบบของปัจเจกหรือเฉพาะตัวบุคคล สุดท้ายเมื่อเข้าสู่กลไกตลาดก็ต้องสูญเสียที่ดินของตนเองไปในที่สุด ไม่สามารถรักษาที่ดินทำกินให้แก่ลูกหลานได้และยังมีหนี้สินติดตัว (คมชัดลึก, 2554: ออนไลน์) ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวคิดสิทธิชุมชน

แนวคิดสิทธิชุมชนเป็นแนวคิดที่มอบสิทธิให้กับชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชน ป้องกันการเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลภายนอก การใช้สิทธิในที่ดินของชุมชนมีข้อจำกัดคือ ห้ามเปลี่ยนมือหรือแบ่งแยกที่ดินของชุมชนไปยังบุคคลอื่น และห้ามใช้เอกสารหรือโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นหลักประกันกับสถาบันการเงิน (ไต้ข้าวเพื่อชุมชน, 2554: ออนไลน์) เดิมแนวคิดในระบบกฎหมายยอมรับเฉพาะสิทธิของรัฐและเอกชน แต่ปัจจุบันกฎหมายมีการยอมรับสิทธิชุมชนเหนือทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น รวมทั้งยังมีกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แนวคิดสิทธิชุมชนจึงเป็นที่แพร่หลายมากขึ้น การใช้สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดินนั้นถือเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระให้กับรัฐอีกทางหนึ่ง เพราะนอกจากจะเป็นการปกป้องที่ดินในชุมชน



ของตัวเองแล้ว พื้นที่ข้างเคียงก็อาจได้รับการดูแลไปด้วย เป็นการคุ้มครองป้องกันการบุกรุกที่ดินจากนายทุน

การใช้สิทธิชุมชนในการแก้ปัญหาที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเกิดขึ้นมานานในหลายๆ ชุมชนและประสบผลสำเร็จอย่างมาก โดยสิทธิชุมชนสามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้จารีตประเพณีและการใช้โฉนดชุมชนหรือที่ดินหน้าหมู่บ้าน ชุมชนที่ใช้ขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมในการแก้ปัญหาที่ดิน เช่น ชุมชนบ้านแม่ละนา จังหวัดแม่ฮ่องสอน, ชุมชนบ้านท่าผักนากัน จังหวัดขอนแก่น ส่วนชุมชนที่ใช้โฉนดที่ดินชุมชน เช่น ชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงใหม่, ชุมชน บ้านสระพัง จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น การใช้สิทธิชุมชนในการแก้ปัญหาที่ดินทำกินที่เป็นที่ดินเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยนี้ เป็นการแสดงออกของชุมชนต่อรัฐอย่างหนึ่งว่าสามารถแก้ปัญหาที่เรื้อรังมายาวนานได้สำเร็จด้วยการบริหารจัดการกันเองในชุมชน

จากตัวอย่างความสำเร็จของการบริหารจัดการที่ดินของภาคประชาชนในหลายพื้นที่ของประเทศไทย อดีตรัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จึงได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาระยะที่ดินทำกินของเกษตรกรโดยการออกโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นวิธีในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีหลักการสำคัญคือ การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนและตัวชุมชนเองก็ต้องมีการรวมตัวที่เข้มแข็งและเป็นระบบหลักคิดเรื่องโฉนดชุมชนจะถูกนำมาใช้ในการแก้ปัญหาที่ดินทำกิน โดยไม่กลับไปสู่วงจรเดิมของการที่รัฐออกเอกสารสิทธิ์ให้ประชาชนแต่สุดท้ายเอกสารสิทธิ์เหล่านั้นก็ถูกเปลี่ยนมือไป นอกจากนี้โฉนดชุมชนยังจะทำหน้าที่รักษาที่ดินของชุมชนไว้ทั้งชุมชน ให้สิทธิชุมชนโดยการรับรองสิทธิทำกิน คุ้มครองให้ทำเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย และมอบให้ชุมชนเก็บรักษาแต่จะไม่ให้สิทธิกับปัจเจกหรือเฉพาะตัวบุคคลได้ครอบครอง

ชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐมก็เป็นหนึ่งใน 428 ชุมชน ที่ยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน ตั้งแต่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 จนถึง ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2554 และได้รับมอบโฉนดชุมชนไปแล้วเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 ชุมชนคลองโยงเป็นชุมชนที่มีการรวมกลุ่มกันในรูปแบบของสหกรณ์โดยใช้ชื่อว่า “สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง” ก่อนจะเปลี่ยนชื่อเป็น “สหกรณ์บ้านคลองโยง” แต่เดิมได้เช่าซื้อที่ดินราชพัสดุ แต่ในปีพ.ศ. 2553 สหกรณ์ฯ ได้นำเงินที่ได้รับจากรัฐบาลไปจ่ายค่าส่วนต่างประมาณ 2 ล้านบาท ที่เหลืออยู่ในการเช่าซื้อที่ดินเนื้อที่ 1,803 ไร่เศษ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2519 ตามโครงการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จากจำนวนเดิม 6.9 ล้านบาท ซึ่ง

ชาวบ้านได้จ่ายไปแล้ว 5.7 ล้านบาท เพื่อรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจากกรมธนารักษ์มาเป็นของสหกรณ์ในฐานะเจ้าของ เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์ฯ เป็นผู้ใช้ประโยชน์ (ประชาไท, 2554: ออนไลน์)

ในระยะแรกสมาชิกชุมชนคลองโยงต้องการที่จะถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจก แต่หลังจากที่ร่วมปรึกษาหารือถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือเรื่องที่ถูกนายทุนกว้านซื้อที่ดินเกษตรกรรมเพื่อสร้างเป็นหมู่บ้านจัดสรรเพราะเป็นพื้นที่เกษตรกรรมใกล้กรุงเทพฯ จึงเป็นพื้นที่ที่ค่อนข้างล่อแหลมต่อนายทุนและเพื่อแก้ปัญหาที่ดินถูกเปลี่ยนมือและการกลายเป็นสินค้าซื้อขายในระบบทุนนิยม สมาชิกจึงมีความเห็นร่วมกันว่าโฉนดชุมชนจะสามารถแก้ปัญหานี้ได้ อีกทั้งการทำโฉนดชุมชนยังสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของสหกรณ์ฯ เดิม คือ ระวังไม่ให้เกิดการเปลี่ยนมือผู้ถือครองที่ดินไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม และตรงกับความต้องการของชาวบ้านในชุมชนที่ต้องการความมั่นคงในที่ดินทำกินและเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้ให้ลูกหลานในอนาคต การมีโฉนดชุมชนตั้งอยู่บนเงื่อนไขที่ว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์ฯ โดยได้รับที่ดินต่อจากทายาทโดยธรรมและต้องใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรเท่านั้น ห้ามปล่อยว่างหรือใช้ประโยชน์ที่ดินอื่น

สิ่งที่เป็นประเด็นสำคัญที่น่าสนใจและควรจะศึกษาสำหรับการมีโฉนดชุมชนของชุมชนคลองโยงคือ เป็นที่ดินเอกชนแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทยที่ได้โฉนดชุมชน แท้จริงแล้วทุกคนในชุมชนมีสิทธิทำกินบนที่ดินแบบปัจเจก เนื่องจากสมาชิกในชุมชนทำสัญญาเช่าซื้อรายบุคคลกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ ทุกครัวเรือนจะมีสัญญาเช่าซื้อเป็นของตนเองภายใต้การบริหารงานแบบสหกรณ์ ที่ถูกตั้งขึ้นเพียงแค่ว่าเป็นตัวแทนของชุมชน การเช่าซื้อเกิดขึ้นจากการตั้งเป้าหมายของสมาชิกในชุมชนว่าอนาคตข้างหน้าจะมีโฉนดที่ดินเป็นของตนเอง ดังที่กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่าสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยงได้ชำระค่าเช่าที่ดินหมดแล้วในปีพ.ศ. 2553 ดังนั้นตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 11 หมวด 1 กล่าวว่า “เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินและได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่า 5 ปี และได้ชำระเงินช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคม และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น ผู้ได้รับหนังสือการทำประโยชน์แล้วให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้”

หากเป็นเช่นนั้น เพราะเหตุใดสมาชิกชุมชนคลองโยงถึงมีความตกลงร่วมกันในการเลือกที่จะถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนแทนการได้มาซึ่งโฉนดแบบปัจเจก เพราะแต่ละครัวเรือนไม่จำเป็นต้องเลือกโฉนดชุมชน เนื่องจากมีสิทธิในที่ดินของตน

สามารถปล่อยให้ผู้อื่นเช่าต่อเพื่อเอากำไรหรือนำที่ไปแบ่งขายเพื่อสร้างโครงการหมู่บ้านจัดสรรขนาดเล็กถึงปานกลางได้ แสดงให้เห็นว่าภายในชุมชนเองมีกระบวนการวางแผนที่ส่งผลให้เกิดข้อตกลงร่วมกันที่ไม่ก่อให้เกิดข้อพิพาทจนได้มาซึ่งความเห็นร่วมกันที่จะถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งไม่เป็นไปตามผลการวิเคราะห์ของงานวิจัยเรื่องผลกระทบด้านเศรษฐกิจของรูปแบบการถือครองที่ดิน (กรณีพงศ์ ทองศรี, 2552) ซึ่งพบว่าการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเป็นที่ต้องการมากกว่าการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม เพราะการถือครองแบบกรรมสิทธิ์ร่วมมีรูปแบบการบริหารจัดการที่ยุ่งยาก และไม่สามารถนำเอกสารสิทธิ์ไปจำหน่ายกับสถาบันทางการเงินได้ จึงไม่มีหลักประกันในความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

งานวิจัยนี้จึงเน้นศึกษากระบวนการที่ทำให้ชุมชนคลองโยงตัดสินใจร่วมกัน ความขัดแย้งที่เกิดจากความไม่เห็นด้วยไม่เป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจรับเอาโฉนดชุมชน ซึ่งกระบวนการใด ๆ ที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันของสมาชิกในชุมชนที่เป็นปัจเจกชนจะเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การได้มาซึ่งโฉนดชุมชนแห่งแรกของประเทศไทยบนที่ดินของเอกชน

### คำถามในการวิจัย

กระบวนการและปัจจัยใดที่ทำให้สมาชิกในชุมชนคลองโยงสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันในการเลือกถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนได้

### 1.2 สมมติฐานงานวิจัย

กระบวนการเลือกถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนประสบความสำเร็จเพราะ

#### 1. มีตัวแทนจากทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการ

ผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์แต่ละฝ่ายสามารถแสดงจุดยืนและความต้องการของตนอย่างชัดเจน ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อให้เกิดความขัดแย้ง แต่เพื่อแสดงเหตุผลของตนให้อีกฝ่ายได้รับรู้ และรับฟังเหตุผลต่างๆ จากมุมมองของผู้อื่น มีการสนทนากันอย่างตรงไปตรงมา ไม่กลัวที่จะแพ้หรือสูญเสียหากผลไม่เป็นไปตามความต้องการของตน

#### 2. ผู้เข้าร่วมมีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจ

ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดกรอบงาน วัตถุประสงค์กฎเกณฑ์ หัวข้อสนทนา หรือวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของกระบวนการ อันจะทำให้พวกเขารู้สึกว่าตนเองมีบทบาทและกล้าที่จะตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ยังต้องสนับสนุนให้ผู้เข้าร่วมทำทนายสมมติฐานที่ตั้งไว้ได้ กระบวนการต้องเปิดและสนับสนุนให้คิดนอกกรอบ สามารถสอบถาม ออกความเห็นที่ขัดแย้งได้ และสามารถเสนอทางเลือกที่สร้างสรรค์

### 3. มีการเข้าถึงข้อมูลเท่าเทียมกัน

ทุกฝ่ายต้องรับทราบการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มที่อาจเกิดขึ้น ทราบถึงผลประโยชน์และผลกระทบที่อาจได้รับ ต้องเข้าใจข้อมูลและเรียนรู้จากข้อเท็จจริง วิธีการในการรวบรวมและการวิเคราะห์มีความเป็นกลางและถูกต้อง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ดำเนินงานร่วมกันเพื่อเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลต่างๆ จะต้องมุ่งเน้นในวิธีการที่ทำให้เกิดความเป็นไปได้และมีประโยชน์ต่อสมาชิกในกลุ่ม สามารถตอบคำถามและข้อสงสัยได้

### 4. มีผู้นำกลุ่มที่ดี

เมื่อกลุ่มที่มีขนาดใหญ่กำลังจะตัดสินใจเรื่องที่ยาก หากมีผู้นำที่ดีจะช่วยให้กระบวนการเป็นไปอย่างราบรื่น กลมกลืนและเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ ส่งผลให้การประชุมสำเร็จ มีการตัดสินใจเกิดขึ้นและดำเนินการตามผลการตัดสินใจนั้น

### 5. ไม่มีการลงมติโดยการนับเสียงข้างมาก

เมื่อตกลงร่วมกันไม่ได้หรือเกิดข้อขัดแย้งที่อาจทำให้กระบวนการตัดสินใจร่วมกันต้องยืดเยื้อออกไป ไม่ควรใช้วิธีการตัดสินเพียงเพื่อต้องการผลโดยเร็ว ต้องไม่ใช้วิธีนับเสียงข้างมาก การฟังเสียงข้างมาก หรือใช้การเจรจาต่อรองด้วยเงื่อนไขต่างๆ เช่น การตอบแทนในภายหลัง เป็นต้น

### 6. กระบวนการที่ชัดเจน

ก่อนเริ่มประชุมต้องมีการตกลงกันถึงขั้นตอน ระเบียบวาระ การจำกัดเวลา หน้าที่และบทบาทของผู้นำหรือคณะกรรมการ ตลอดจนการแก้ไขความขัดแย้งที่ชัดเจน ละเอียด เปิดเผยมีการสื่อสาร และแสดงความรับผิดชอบต่อข้อตกลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษากระบวนการที่ทำให้ชุมชนคลองโยงได้มาซึ่งโฉนดชุมชนเป็นแห่งแรกในประเทศไทย
2. ศึกษาเหตุผลที่สมาชิกในชุมชนเลือกถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชน แทนการเลือกการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล
3. ประเมินปัจจัยที่นำไปสู่ฉันทามติในการเลือกถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชน

### 1.4 กรอบการศึกษา

การศึกษานี้จะศึกษาว่ากระบวนการใดที่นำไปสู่การได้มาซึ่งโฉนดชุมชนบนที่ดินเอกชนของชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม โดยศึกษาจากข้อมูลทางกายภาพของพื้นที่ ข้อมูลทางด้านสังคมทั้งในระดับภาพรวมทั้งชุมชน และเชิงลึกในระดับครัวเรือน พร้อมทั้งศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยทางเศรษฐกิจของชุมชน การประกอบอาชีพ และรายได้ ข้อมูลเหล่านี้จะใช้ในการวิเคราะห์สาเหตุของการรวมกลุ่มกันในชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแลพื้นที่เกษตรกรรมในเมือง ว่าส่งผลต่อการเลือกถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนอย่างไร จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเพื่อนำแนวความคิด ทฤษฎี และตัวอย่างกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องมาประยุกต์ใช้ในพื้นที่ศึกษา รวมถึงการทบทวนงานวิจัยที่สอดคล้องที่จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในงานวิจัยได้ การศึกษานี้ใช้กรอบเนื้อหาในการวิจัยดังนี้

#### 1. กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building)

เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในการวางแผนแบบร่วมหารือ (Deliberative Planning) จึงจะทำการศึกษาว่าการสร้างฉันทามติมีเกณฑ์สำคัญอะไรที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จ เพื่อนำมาวัดความสำเร็จของกรณีศึกษา

#### 2. แนวคิดการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม

ศึกษาคำนิยามของการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมและองค์ประกอบของรูปแบบการถือครองที่ดิน

### 3. แนวคิดสิทธิชุมชน

ศึกษาแนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในชุมชนโดยชอบธรรมและไม่ต้องผ่านอำนาจของรัฐ เป็นการดำเนินชีวิตร่วมกันของชาวชุมชน มีการพึ่งพาอาศัยกันและร่วมกันแก้ปัญหาต่างๆ ในชุมชนไม่ว่าปัญหานั้นจะเกิดจากตัวบุคคลหรือจากธรรมชาติ

### 4. แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน

ศึกษาเกี่ยวกับคำนิยามของการมีส่วนร่วมของชุมชน ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม เพราะการได้มาซึ่งโฉนดชุมชนต้องผ่านความเห็นชอบจากทุกคนในชุมชน สมาชิกทุกคนต้องมีส่วนร่วมและสิทธิในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงรูปแบบกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน การมีส่วนร่วมจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญที่จะนำมาสู่การสร้างฉันทามติ

### 5. การรวมกลุ่มและการบริหารชุมชนแบบสหกรณ์

ศึกษาคำนิยามของสหกรณ์ การจัดตั้งและรูปแบบการดำเนินงานในปัจจุบันที่นำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการกับชุมชนต่างๆ ทั้งในเมืองและชนบท

### 6. แนวคิดและที่มาของโฉนดชุมชน

ศึกษาถึงแนวคิดที่ใช้ในการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของประชาชน คุณสมบัติของชุมชนที่เหมาะสมและสมควรจะได้รับโฉนดชุมชน การวางแผนบริหารจัดการโฉนดชุมชน และประโยชน์จากการมีโฉนดชุมชน

### 7. กรณีศึกษาต่างๆ ที่สอดคล้องและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการวิจัย

การวิจัยเรื่องการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนบนที่ดินเอกชน มีหน่วยการวิเคราะห์ในระดับครัวเรือน

## 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ พื้นที่ที่เลือกศึกษาคือ ชุมชนคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม สาเหตุที่เลือกพื้นที่ดังกล่าวในการศึกษา คือ

1. เป็นชุมชนที่ได้รับมอบโฉนดชุมชนเป็นแห่งแรกของประเทศไทย
2. เป็นชุมชนที่ตั้งอยู่บนที่ดินเอกชน สมาชิกในชุมชนสามารถเลือกถือครองที่ดินแบบส่วนบุคคลโดยการยื่นขอโฉนดที่ดิน แต่กลับยอมตัดสิทธิของตนเองเพื่อถือครองโฉนดที่เป็นของทั้งชุมชนร่วมกัน
3. ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการถือครองที่ดินร่วมกันซึ่งสามารถปฏิเสธและไม่ทำตามได้ แต่ผลสุดท้ายทั้งชุมชนก็สามารถตกลงร่วมกันได้
4. ความต้องการกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนของชุมชนคลองโยงขัดแย้งกับความเป็นจริงและงานวิจัยเรื่องผลกระทบด้านเศรษฐกิจของรูปแบบการถือครองที่ดิน (กรณ์พงศ์ ทองศรี, 2552) จากผลการวิจัยพบว่าชุมชนบ้านมั่นคงที่รัฐจัดสรรที่ดินให้และมอบกรรมสิทธิ์ร่วมให้ชุมชนถือครองร่วมกันนั้น แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจในระดับครัวเรือนที่ดีขึ้น คือมีรายได้สุทธิมากขึ้น แต่ท้ายที่สุดแล้วคนส่วนมากถึงร้อยละ 95.24 ยังคงต้องการมีโฉนดที่ดินเป็นของตนเอง

### พื้นที่ศึกษา

ชุมชนคลองโยง ตั้งอยู่ที่ตำบลคลองโยงอำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ได้เข้าสู่กระบวนการจัดตั้งสหกรณ์เมื่อปี พ.ศ. 2519 โดยใช้ชื่อว่า “สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง” มีพื้นที่ครอบคลุมหมู่ที่ 1, 5 และ 8 ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล และหมู่ที่ 2 ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม หลังจากชำระเงินให้กรมธนารักษ์ครบแล้วในปี พ.ศ. 2550 จึงเปลี่ยนชื่อเป็น “สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด” ชุมชนคลองโยงมีเนื้อที่ 1,803 ไร่ 31 ตารางวา มีครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ 176 ครัวเรือน โดยแต่ละครัวเรือนได้รับการจัดสรรพื้นที่เพื่อใช้ในการทำการเกษตรครัวเรือนละ 20 ไร่ ตามโครงการโฉนดชุมชน อาชีพหลักของคนในชุมชน คือ ทำนา ข้าว นาบัว ทำสวนกล้วย ปลูกพืชผักสวนครัว และเลี้ยงเป็ด



ภาพถ่ายทางอากาศแสดงขอบเขต  
พื้นที่ศึกษา: ชุมชนคลองโยง  
จังหวัดนครปฐม

คำอธิบายสัญลักษณ์

— ขอบเขตพื้นที่ชุมชนคลองโยง



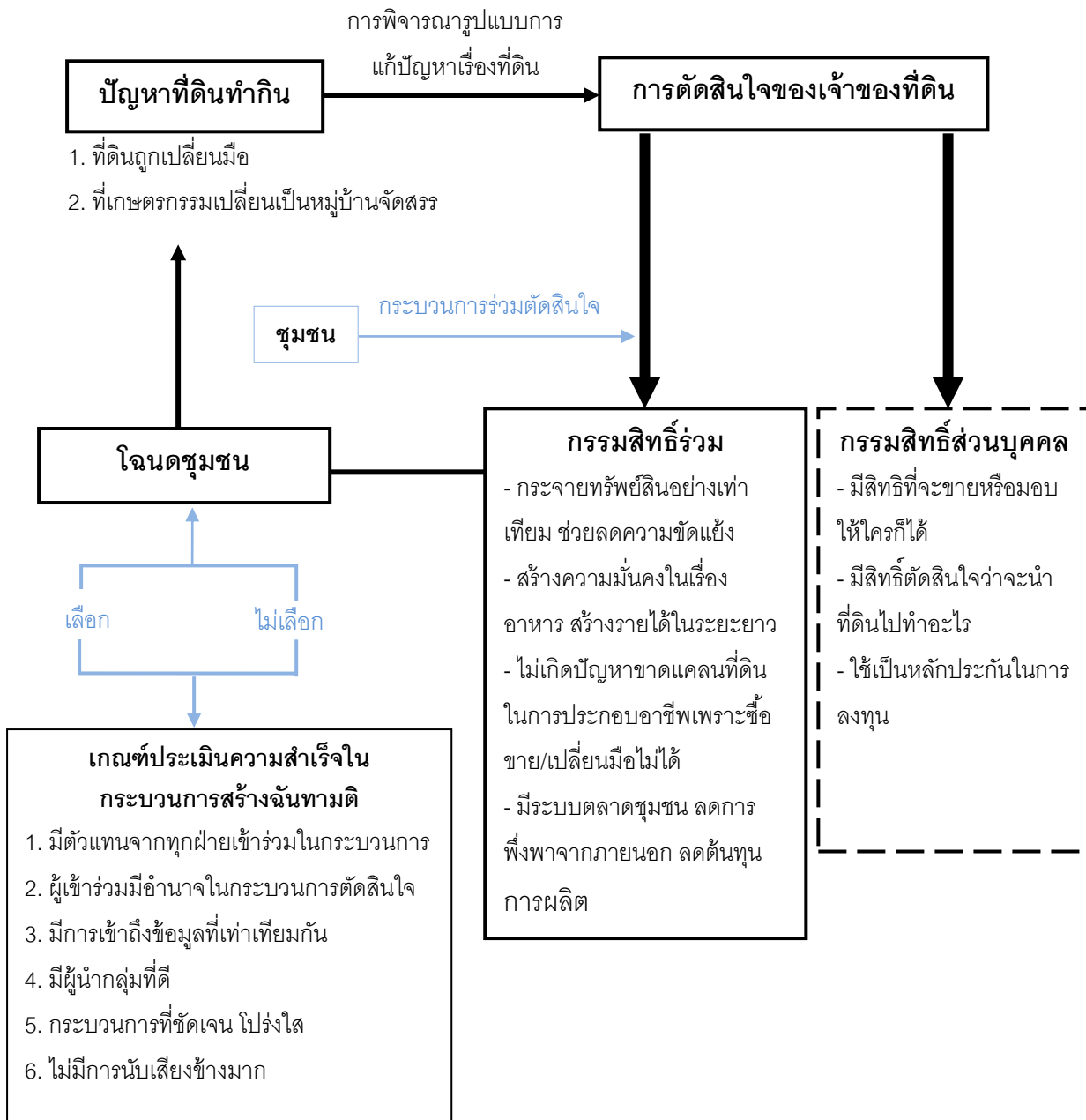
N

ที่มา : ภาพถ่ายทางอากาศ จากกรมที่ดิน

แผนที่ 1.1 พื้นที่ศึกษา ชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม



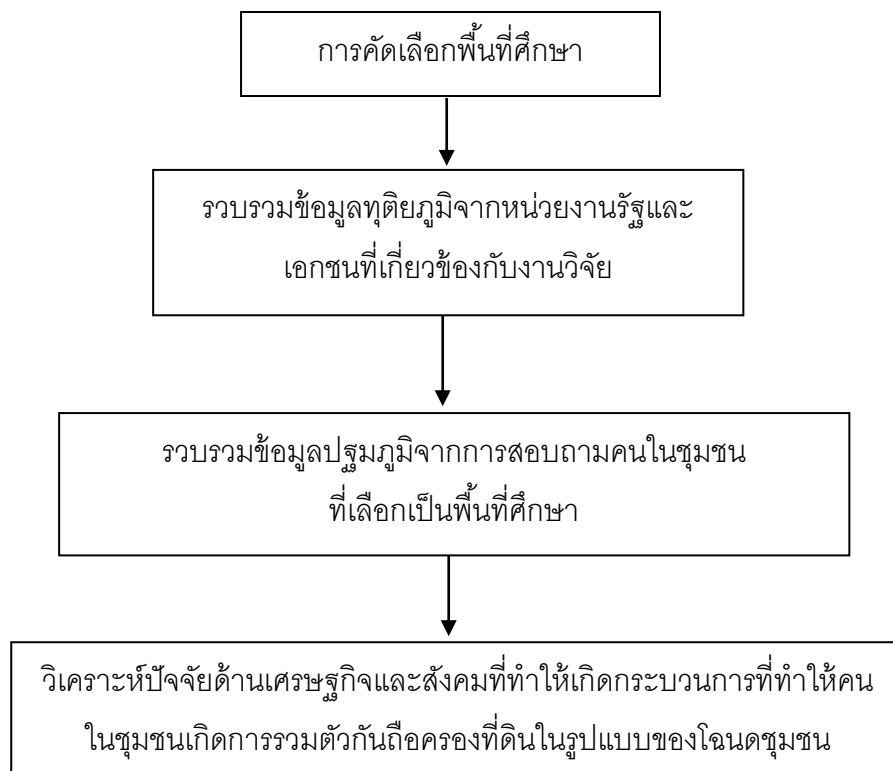
1.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย



### ขั้นตอนวิธีดำเนินการวิจัย มีดังนี้

1. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประวัติความเป็นมาของชุมชนที่ต้องการโฉนดที่ดินชุมชน ความเป็นมาของที่ดินในชุมชน รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสหกรณ์และการเรียกร้องขอโฉนดชุมชน
3. การคัดเลือกพื้นที่ศึกษา
4. รวบรวมข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากแบบสอบถามและจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและชาวบ้านในชุมชน โดยแบบสอบถามมีเนื้อหาครอบคลุมวัตถุประสงค์การวิจัย มีส่วนประกอบ 2 ส่วน คือ
  - 1) แบบสอบถามเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน อ้างอิงจากปัจจัยที่นำไปสู่กระบวนการสร้างฉันทามติ
  - 2) แบบสอบถามลักษณะทั่วไปของสถานะเศรษฐกิจระดับครัวเรือน
    - จำนวนสมาชิกในครัวเรือน
    - ระดับการศึกษาของสมาชิกในครัวเรือน
    - รายได้/ครัวเรือน/ปี-ภาระหนี้สิน
    - อาชีพของสมาชิกในครัวเรือน
    - การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของชุมชน
    - ทศนคติเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน
5. วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รวบรวมมาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพในระดับครัวเรือน และสรุปผลที่ได้จากการศึกษา

## 6. อภิปรายผลการวิจัยและเสนอแนะแนวทางแก้ไข



ภาพที่ 1.1 ขั้นตอนวิธีการวิจัย

### ข้อมูลและแหล่งที่มา

1. ข้อมูลชั้นปฐมภูมิได้จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการออกแบบสอบถาม ซึ่งนำมาใช้ตอบคำถามประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่
- ประวัติความเป็นมาของชุมชนจากการพูดคุยกับชาวบ้านและผู้นำชุมชน
- สภาพสังคมและวิถีชีวิตของสมาชิกในชุมชน
- กระบวนการได้มาซึ่งโฉนดชุมชน (จากการออกแบบสอบถาม)
- ปัจจัยที่นำไปสู่การสร้างฉันทามติ (จากการออกแบบสอบถาม)

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และความ เป็นมาของชุมชน การดำเนินการและขั้นตอนที่ทำให้ได้มาซึ่งโฉนดชุมชน ข้อมูลเหล่านี้มาจาก แหล่งต่างๆ ได้แก่

- สำนักงานสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จ.นครปฐม
- สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบ รัฐบาล
- กรมส่งเสริมสหกรณ์
- กรมธนารักษ์

### การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ เกี่ยวกับกระบวนการสร้างฉันทามติของชุมชน การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลจะทำการ รวบรวมผลและนำไปประเมินและอภิปรายตามเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จใน กระบวนการสร้างฉันทามติอันส่งผลให้เกิดการเลือกรูปแบบการถือครองที่ดินร่วมกัน และทัศนคติ เกี่ยวกับรูปแบบการถือครองที่ดิน เมื่อได้ข้อมูลทั้งหมดแล้วจึงเขียนพรรณนาเชื่อมโยงกับทฤษฎีที่ เกี่ยวข้องเพื่อชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดการรวมตัวกันของปัจเจกชน

### 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงกระบวนการที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการรวมตัวกันของชุมชน คลองโยง
2. ทราบถึงบริบทด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในพื้นที่ศึกษา ที่มี ผลต่อการได้มาซึ่งโฉนดชุมชนบนที่ดินเอกชนแห่งแรกของประเทศไทย
3. ผลจากการศึกษาสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับชุมชนอื่นๆ หรือใช้กับพื้นที่อื่นที่ มีความใกล้เคียงกันในโอกาสต่อไป

## 1.8 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

**การถือครองที่ดิน** หมายถึง สิทธิต่างๆ ที่บุคคลมีต่อที่ดิน สิทธิดังกล่าวรวมถึง สิทธิในการใช้และ/หรือสิทธิในการเป็นเจ้าของ ลักษณะการถือครองที่ดินในแบบต่างๆ จะมีผลต่อการผลิตทางการเกษตรและต่อรายได้ของเกษตรกร และในบางครั้งอาจทำให้เกษตรกร ผู้ถือครองที่ดินมีความมั่นคงไม่เท่ากันด้วย การถือครองที่ดินแบ่งได้เป็นหลายลักษณะ เช่น ในรูปเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินบางส่วน ผู้เช่าที่ดิน เป็นต้น ส่วนรูปแบบการถือครองที่ดินในปัจจุบันมี 4 รูปแบบ คือ กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล กรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ร่วมและกรรมสิทธิ์แบบ เปิดกว้าง

**โฉนดชุมชน** หมายถึง หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

**ชุมชน** หมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี ก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ

**สหกรณ์** หมายถึง องค์การปกครองตนเองของบรรดาบุคคลซึ่งรวมกลุ่มกันโดยความสมัครใจ เพื่อสนองความต้องการอันจำเป็น และความหวังร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยการดำเนินวิสาหกิจที่พวกเขาเป็นเจ้าของร่วมกัน และควบคุมตามหลักประชาธิปไตย

**โฉนดที่ดิน** ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน การที่จะออกโฉนดที่ดินได้จะต้องเป็นท้องที่ที่ได้สร้างระวางแผนที่หรือระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศแล้วเท่านั้น ถ้าไม่มีจะออกโฉนดที่ดินไม่ได้ ตำแหน่งของโฉนดที่ดินแต่ละแปลงที่ออกให้สามารถหาตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินได้แน่นอน เพราะมีการยึดโยงกับระวางได้ ซึ่งระวางดังกล่าวสร้างจากศูนย์กำเนิด ปัจจุบันศูนย์กำเนิดของระวางที่ใช้ยังมี 29 ศูนย์ เช่น ที่กรุงเทพมหานครใช้ศูนย์กำเนิดที่ภูเขาทอง ที่จังหวัดนครปฐม ใช้พระปฐมเจดีย์เป็นศูนย์กำเนิด ที่เชียงใหม่ใช้ยอดเจดีย์ของวัดกุ๊เต้า เป็นต้น แต่ปัจจุบัน

กรมที่ดินได้นำระวางแผนที่ระบบพิกัดจาก U.T.M. ซึ่งหาตำแหน่งโดยระบบสากลมาใช้ และระบบศูนย์กำเนิดก็จะค่อย ๆ หดไป

**ก.ส.น. 5** เป็นหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ซึ่งออกให้นิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 การได้สิทธิในที่ดินของสมาชิกนิคมสหกรณ์ การจัดการที่ดินลักษณะนี้ กฎหมายมุ่งที่จะให้สมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินที่ได้รับการกรรมสิทธิ์ที่ดิน (โฉนดที่ดินหรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว) หรือสิทธิครอบครอง (น.ส.3) เมื่อสมาชิกนิคมสหกรณ์นั้น ๆ ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ คือ

- 1) เมื่อสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้ทำประโยชน์ที่ดินแล้ว
- 2) เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
- 3) ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาลเรียบร้อยแล้ว
- 4) ชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว

สมาชิกนิคมสหกรณ์ที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ทั้ง 4 ข้อดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์นั้นๆ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการที่ดินเป็นสมาชิกอยู่เมื่อได้รับอนุญาตแล้วสมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้นั้นก็สามารถนำหลักฐานดังกล่าวไปออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.3 ผู้ได้มาซึ่งที่ดินจะโอนที่ดินไปให้ผู้อื่นไม่ได้ นอกจากตกทอดทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกอยู่ และภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วย

**หนังสือรับรองการทำประโยชน์** หมายความว่า หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วมีเพียงสิทธิครอบครอง (ไม่มีกรรมสิทธิ์)

- **แบบ น.ส. 3** เป็นแบบธรรมดาออกได้ในพื้นที่ทั่วไป รูปแผนที่ใน น.ส. 3 เป็นแผนที่รูปลอย มีการยึดโยงเหมือนกันแต่เป็นการยึดโยงกับถาวรวัตถุหรือสิ่งอื่นที่พอจะหาได้ในบริเวณนั้น เช่น ต้นไม้ยืนต้นที่สภาพไม่แน่นอนการหาตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินจึงไม่แน่นอนยากต่อการตรวจสอบการจดทะเบียนนิติกรรมแต่ครั้งจึงต้องทำการประกาศก่อน

**กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building)** เป็นกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้นำหรือนักวางแผนทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นกลาง เพื่อให้ผู้มีส่วนร่วมสำคัญแต่ละฝ่ายสามารถยกประเด็นปัญหาที่มีอยู่ขึ้นมาหารือ หรือทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน เพื่อท้ายที่สุดจะนำไปสู่การสร้างทางออกให้กับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น หรือวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ตั้งอยู่บนความประนีประนอมของทุกฝ่าย ผลลัพธ์ที่ได้อาจไม่ใช่สถานะที่ดีที่สุดของทุกฝ่าย แต่เป็นทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นว่ายอมรับได้ในประเด็นที่ตนเห็นว่าสำคัญที่สุด

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินจำเป็นต้องอาศัยแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและกรณีศึกษาอื่นๆ มาประยุกต์ใช้กับพื้นที่ศึกษา ตลอดจนงานวิจัยที่มีเนื้อหาและวิธีการศึกษาที่สอดคล้อง ใกล้เคียง แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการศึกษาครั้งนี้ มีดังนี้

1. กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building)
2. แนวคิดการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิร่วม
3. แนวคิดสิทธิชุมชน
4. แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน
5. การรวมกลุ่มและการบริหารชุมชนแบบสหกรณ์
6. แนวคิดและที่มาของโฉนดชุมชน
7. กรณีศึกษา และตัวอย่างการจัดการที่ดินโดยชุมชน

#### 2.1 กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building)

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญในการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ การกำหนดวิสัยทัศน์หรือการวางแผนโดยองค์การของรัฐเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อพื้นที่นั้นๆ เพราะผู้ที่เข้าใจและปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์นั้นคือประชาชนเอง ปัจจุบันการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนจึงเป็นที่ยอมรับมากขึ้นในวงกว้าง แนวทางการพัฒนาการวางแผนในต่างประเทศก็ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการวางแผน ตั้งแต่กำหนดประเด็นการพัฒนา การติดตามการดำเนินแผนงานและการประเมินผลโครงการ สำหรับประเทศไทยการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนยังจำกัดอยู่ในเฉพาะบางขั้นตอนของการวางแผนเท่านั้น ส่วนมากจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและจัดทำประชาพิจารณ์เท่านั้น ซึ่งถือว่าไม่ใช่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง



ตัวอย่างเครื่องมือและวิธีการต่างๆ ที่ใช้การวางแผนแบบร่วมหารือ เช่น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วมนำสำคัญ (Stakeholder Analysis) การบริหารกระบวนการ (Process Management) การสำรวจทัศนคติแบบร่วมหารือ (Deliberative Polling) การสร้างฉันทามติ (Consensus Building) เป็นต้น ในที่นี้จะกล่าวถึงกระบวนการสร้างฉันทามติ เนื่องจากผลของการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนคลองโยงสอดคล้องกับกระบวนการนี้

### ความหมายของกระบวนการสร้างฉันทามติ

คำว่า “ฉันทามติ” โดยทั่วไปหมายถึงการเห็นพ้องต้องกันในหมู่สมาชิกของกลุ่มหรือชุมชนหนึ่งๆ ซึ่งจะมีข้อผูกพันถึงการปฏิบัติที่เป็นผลตามมาจากการตัดสินใจที่เกิดขึ้นด้วยกระบวนการแสวงหาฉันทามติคือกระบวนการที่แสวงหาข้อสรุปหรือมติที่ “ทุกคน” ที่เกี่ยวข้องยอมรับด้วยความเต็มใจโดยไม่มองข้ามความคิดเห็นหรือข้อคัดค้านของเสียงส่วนน้อย กระบวนการที่นำไปสู่ฉันทามติจึงต้องรับฟังและมีการปะทะสังสรรค์ระหว่างความคิดเห็นต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน ทุกคนต้องยอมรับนับถือซึ่งกันและกันอย่างจริงจังและจริงใจ ไม่มีความคิดเห็นของใครเหนือกว่าของคนอื่น ฉันทามติที่เกิดขึ้นจะต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับเป้าหมายและความต้องการของทุกคนในกลุ่ม (ภักดี วีระภาสพงษ์, 2549)

การสร้างฉันทามติเป็นกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีนักวางแผนทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นกลาง เพื่อให้ผู้มีส่วนร่วมนำสำคัญแต่ละฝ่ายสามารถยกประเด็นปัญหาที่มีอยู่ขึ้นมาหารือ หรือวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ตั้งอยู่บนความประนีประนอมของทุกฝ่าย ผลลัพธ์ที่ได้อาจไม่ใช่สภาวะที่ดีที่สุดของทุกฝ่าย แต่เป็นทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นว่ายอมรับได้ในประเด็นที่ตนเห็นว่าสำคัญที่สุด (นพนันท์ ตาปนานนท์, 2550: 9-16)

การสร้างฉันทามติเป็นกระบวนการตัดสินใจที่ใช้ทรัพยากรของกลุ่มอย่างเต็มที่ เป็นกระบวนการที่ใช้เวลานานที่จะสรุปการลงคะแนนเสียงในรูปแบบประชาธิปไตยหรือการตัดสินใจอย่างมีอำนาจเด็ดขาด ปัญหาส่วนใหญ่จะมีข้อดีและข้อเสีย และทางเลือกการตัดสินใจต่างๆ จะไม่ตอบสนองสิ่งที่ทุกคนต้องการได้อย่างเต็มที่ แต่การได้ข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์นั้นก็ไม่ได้เป็นเป้าหมายที่จะเป็นไปได้ แต่อย่างไรก็ตามเป็นไปได้ที่แต่ละบุคคลที่จะได้มีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นของตนเอง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และการยอมรับและการตัดสินใจของกลุ่มก็ขึ้นอยู่กับเหตุผลและความเป็นไปได้โดยการพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด อันเป็นสิ่งที่ต้องใช้ความเชื่อถือซึ่งกันและกัน และการเคารพกันของสมาชิกในกลุ่ม (Crow, 2002)

กระบวนการสร้างฉันทามติคือการหาคำตอบมาในรูปแบบชนะ-ชนะ (win-win) มีการศึกษาเพื่อเพื่อเกื้อกูลกัน โดยใช้การสนทนาในการรับฟังประเด็นปัญหาร่วมกัน แล้วนำไปปฏิบัติสู่วัตถุประสงค์ แต่การสร้างฉันทามติไม่ได้หมายความว่าต้องเห็นพ้องกันทุกฝ่าย หากในกรณีนี้คู่กรณีอยู่มากกว่าหนึ่ง อาจต้องเห็นพ้องกันทุกฝ่ายถึงจะเรียกว่ากระบวนการสร้างฉันทามติ แต่ถ้าเสียงส่วนใหญ่เลือกแนวทางนี้ที่จะบรรลุข้อตกลงกันก็คือฉันทามติแล้ว โดยที่คนที่ไม่เห็นคล้อยตามก็จะให้โอกาสคนที่เห็นเป็นส่วนใหญ่นำไปปฏิบัติก่อนเรียกว่ากระบวนการสร้างฉันทามติ (บวรพต ต้นธีรวงศ์, 2550)

ฉันทามติไม่ใช่การทำให้สมาชิกทุกคนเห็นพ้องต้องกัน และไม่ใช่การรับฟังเสียงข้างมากและตัดสินใจตามเสียงข้างมากเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ทุกความเห็นและทุกความแตกต่างได้ชี้ให้เห็นถึงข้อดีของตนก่อน แล้วจึงค่อยหาหนทางหรือตัดสินใจหาจุดลงตัวที่เป็นประโยชน์ที่ดีที่สุดต่อกลุ่มโดยส่วนรวม

### **ความสำคัญของกระบวนการสร้างฉันทามติ**

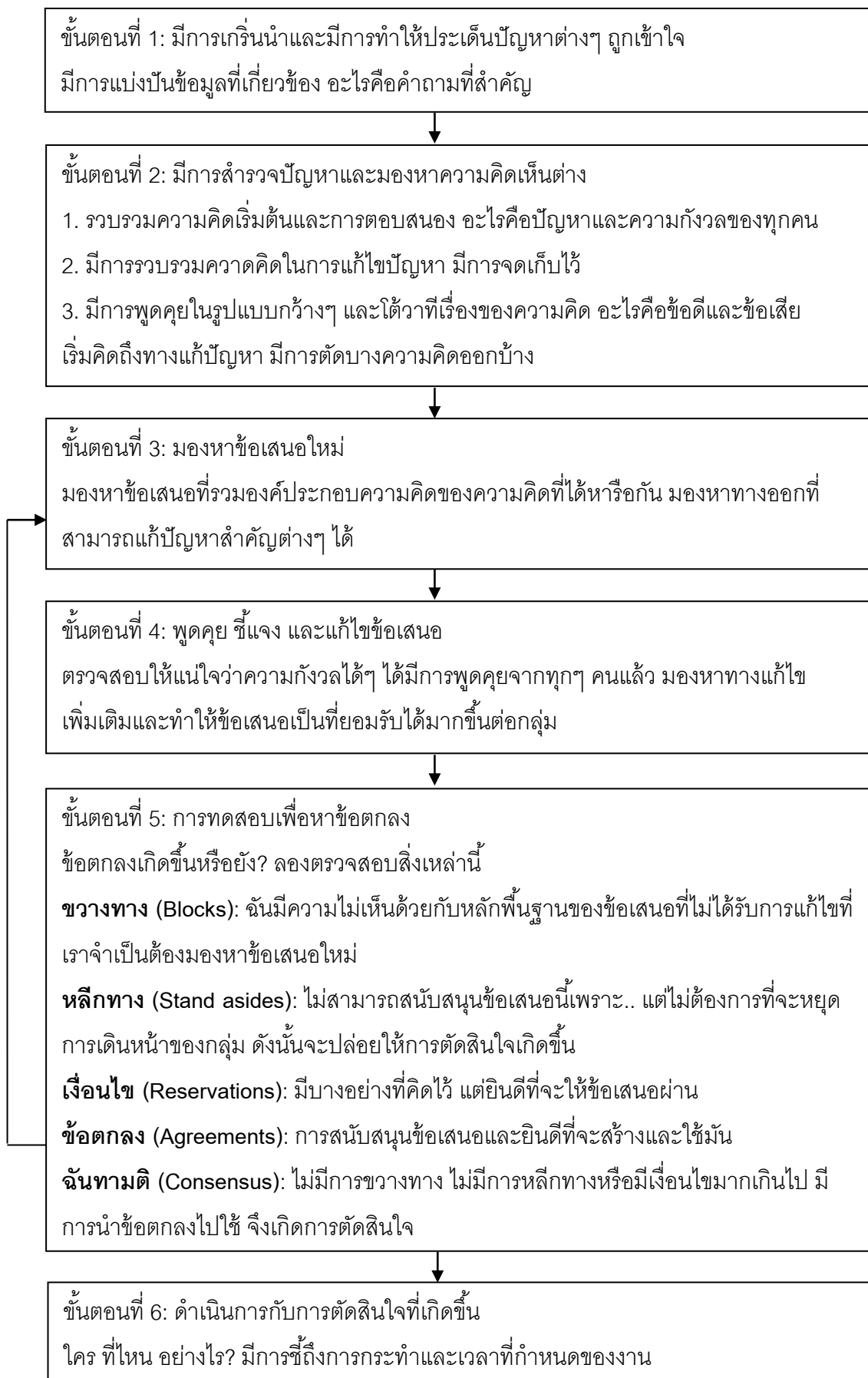
ภักวดี วีระภาสพงษ์ (2549) กล่าวว่า กระบวนการแสวงหาฉันทามติเป็นทางเลือกหนึ่งเพื่อก้าวข้ามพ้นข้อบกพร่องของการแสวงหาฉันทามติด้วยเสียงข้างมาก ผู้สนับสนุนกระบวนการแสวงหาฉันทามติมักยืนยันว่ามีแต่กระบวนการนี้เท่านั้นที่มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยเป็น “ประชาธิปไตยทางตรง” (direct democracy) ที่สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วม ซึ่งแตกต่างจากประชาธิปไตยเสียงข้างมาก (majoritarian democracy) และประชาธิปไตยผู้แทน (representative democracy)

การวางแผนการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะการสร้างฉันทามตินั้นสามารถสะท้อนถึงเหตุผลหลายๆ อย่าง เช่นในด้านการใช้เงินเป็นเครื่องมือ ด้านการเมือง ด้านสังคม บรรทัดฐานและจริยธรรม ความชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญในการสนับสนุนการสร้างฉันทามติในสถานการณ์ต่างๆ เพราะสามารถลดตัวเลือกในการตัดสินใจในภายภาคหน้าได้ สามารถใช้แทนการตัดสินใจวิธีดั้งเดิม หรือวิธีการตัดสินใจแบบบนลงล่าง (Top-down) และยังรวมไปถึงเทคนิคใหม่ๆ ซึ่งอาจล้มเหลวได้ นอกจากนี้ การสร้างฉันทามติควรจะเป็นธรรมเนียมในการดำเนินการในเรื่องของลำดับเพื่อที่จะให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย และความโปร่งใส แต่การสร้างฉันทามติไม่ได้รับรองในความสำเร็จในการแก้ไขสถานการณ์ที่ยากลำบากและซับซ้อน (The Scottish Government, 2002)

กระบวนการสร้างฉันทามติเป็นกระบวนการที่สามารถเติมเต็มมาตรฐานของการทำงานในองค์กรที่มีการตัดสินใจเกิดขึ้น รวมไปถึงงานที่เกี่ยวข้องกับวิสัยทัศน์ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การตัดสินใจของนโยบาย และงบประมาณ นอกจากนี้ยังสามารถใช้ตรวจสอบข้อเสนอมองว่าเป็นที่ยอมรับของทุกคนที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ทั้งนี้การใช้ฉันทามติอย่างมีประสิทธิภาพต้องมีวัตถุประสงค์และการฝึกอบรมที่ดี ประกอบกับการปฏิบัติ องค์กรจึงจะสามารถทำการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพได้ (Tree Bressen, 2006: 213)

### **ขั้นตอนในการสร้างฉันทามติ**

รูปแบบฉันทามตินั้นมีจำนวนมาก กลุ่มบางกลุ่มได้มีการพัฒนาวิธีการที่มีรายละเอียดขึ้น ในขณะที่กลุ่มอื่นๆ ทำตามกระบวนการที่เป็นธรรมชาติ กระบวนการพื้นฐานต่อไปนี้จะแสดงขั้นตอนของรูปแบบส่วนใหญ่ของฉันทามติ แม้ว่าการทำงานในกลุ่มอาจไม่ได้ทำตามขั้นตอนโดยตรง การทำความเข้าใจกับขั้นตอนสามารถช่วยได้เมื่อขั้นตอนมาถึงการตัดสินใจที่ยากหรือซับซ้อน ขั้นตอนในการสร้างฉันทามติ (ดูแผนภูมิ 2.1) ที่จะกล่าวถึงนี้แสดงถึงรูปแบบขั้นพื้นฐานที่สามารถนำไปใช้ปรับการทำงานในกลุ่มและแม้จะมีสมาชิกหลายร้อยหลายพันคน (Seed for change, 2011)



แผนภูมิที่ 2.1 ขั้นตอนพื้นฐานในการสร้างฉันทามติ

การปฏิบัติตามขั้นตอนของกระบวนการสร้างฉันทามติเพียงอย่างเดียวอาจไม่ทำให้เกิดผลสำเร็จในการกำหนดข้อตกลงระหว่างกลุ่ม เพราะการสร้างฉันทามติไม่จำเป็นต้องดำเนินไปตามขั้นตอนทุกขั้นตอน บางขั้นตอนอาจถูกข้ามไปหากกลุ่มหรือชุมชนนั้นมีพื้นฐานของความเข้าใจอันดีต่อกันหรือมีความสัมพันธ์ที่ดีอยู่ก่อนแล้ว หรืออาจมีปัจจัยอื่นๆ ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกกระบวนการสร้างฉันทามตินั้นเป็นไปง่ายขึ้น

### ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างฉันทามติ

การใช้วิธีฉันทามติเพื่อเป็นเครื่องมือในการวางแผนหรือการตัดสินใจร่วมกันของกลุ่ม มีปัจจัยจำนวนหนึ่งที่จะต้องพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจว่าวิธีการดังกล่าวมีความเหมาะสมในสถานการณ์นั้นๆ อาจจะมีการขัดแย้งกันของเป้าหมายที่กำหนดไว้ การทำลายของหลักการซึ่งเกี่ยวข้องกับคามยินยอม ศักยภาพในการบรรลุความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตย และทรัพยากรที่มีจำกัด

ปัจจัยที่สำคัญซึ่งแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งกันของเป้าหมาย สิ่งนี้จะทำหน้าที่เป็นอุปสรรคต่อการทำฉันทามติ

1. ความแตกต่างของโครงสร้างพื้นฐาน เรื่องของผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน หรือตำแหน่งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งไม่สามารถตกลงกันได้ผ่านการสร้างฉันทามติ
2. ผู้เข้าร่วมแต่ละคนอาจมีความต้องการที่แตกต่างกันในเรื่องของเป้าหมายในกระบวนการสร้างฉันทามติ ซึ่งความแตกต่างนี้อาจจะเข้ากันไม่ได้และตกลงกันไม่ได้

ทั้งนี้ วิธีการสร้างฉันทามติจะขึ้นอยู่กับความคิดที่ฉันทามตินั้นเป็นไปได้ และความขัดแย้งที่สามารถแก้ไขได้ แต่ในความเป็นจริงที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมากนั้นอาจนำไปสู่ความแตกต่างและขัดแย้งในเรื่องของความสนใจ ซึ่งอาจนำไปสู่การตัดสินใจที่แย่งและทำลายความเชื่อใจระหว่างผู้ที่เข้าร่วมทำฉันทามติ รวมทั้งทรัพยากรต่างๆ เช่น บุคลากร ความสามารถในการจัดการ เงิน และเวลา ทั้งหมดอาจมีปัญหาในการจัดหา รวมไปถึงตำแหน่งและอำนาจในหมู่ผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ (The Scottish Government, 2002)

ภคવી วีระภาสพงษ์ (2549) กล่าวถึงหลักวิธีการใหญ่ๆ โดยสังเขปว่ากระบวนการแสวงหาฉันทามติจะบรรลุผลสำเร็จได้ ต้องมีเงื่อนไขบางประการที่เป็นพื้นฐานและหัวใจสำคัญเสียก่อน เงื่อนไขเหล่านี้ประกอบด้วย

1. เป้าหมายร่วมกันของสมาชิก ไม่ว่าจะเป้าหมายนั้นจะเป็นการรณรงค์หรือปฏิบัติการ การอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน ฯลฯ หรืออะไรก็ตามแต่ เป้าหมายนี้ควรระบุออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรให้ชัดเจน

2. สมาชิกต้องเชื่อมั่นในกระบวนการแสวงหาฉันทามติ ผลสำเร็จจะบรรลุไม่ได้หากสมาชิกมาประชุมเพื่อรอโอกาสพูดว่าวิธีการนี้ใช้ไม่ได้ ฉันทามติต้องอาศัยความอดทนและการให้ความสำคัญต่อกลุ่มมากกว่าตนเอง

3. ความไว้วางใจและความนับถือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก

4. กระบวนการที่ชัดเจน ก่อนเริ่มประชุมต้องมีการตกลงกันถึงขั้นตอน ระเบียบวาระ การจำกัดเวลา หน้าที่และบทบาทของผู้อำนวยความสะดวกการประชุม การแก้ไขความขัดแย้ง แม้กระทั่งเทคนิคต่างๆ เช่น การใช้การ์ด การใช้สัญญาณมือ ฯลฯ

5. การอำนวยความสะดวกการประชุม (Facilitation) ที่ดี ในกรณีของกลุ่มหรือชุมชนที่มีสมาชิกจำนวนมาก สามารถใช้วิธีการประชุมด้วยสภาวาก (Spokes council) กล่าวคือ แต่ละกลุ่มย่อยใช้กระบวนการข้างต้นแสวงหาฉันทามติของกลุ่มตน จากนั้นแต่งตั้งคนใดคนหนึ่งขึ้นมาเป็น “วาก” (spoke) เพื่อนำมติของกลุ่มไปร่วมในการประชุม วากรับมอบอำนาจให้ไปพูดแทนกลุ่มในที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิ์ตัดสินใจขั้นสำคัญด้วยตนเอง หลังจากใช้กระบวนการแสวงหาฉันทามติแล้วก่อนตัดสินใจขั้นสุดท้าย วากต้องกลับไปขอคำรับรองจากกลุ่มของตนก่อน

การสร้างฉันทามติเป็นกระบวนการตัดสินใจที่ใช้ทรัพยากรของกลุ่มอย่างเต็มที่ อันเป็นเรื่องยากลำบากและใช้เวลานานที่จะสรุปการลงคะแนนเสียงในรูปแบบประชาธิปไตยหรือการตัดสินใจอย่างมีอำนาจเด็ดขาด ปัญหาส่วนใหญ่จะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ส่วนทางเลือกการตัดสินใจต่างๆ ก็จะไม่ตอบสนองสิ่งที่ทุกคนต้องการได้อย่างเต็มที่ แต่การได้ข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์นั้นก็ไม่ได้เป็นเป้าหมายที่จะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามมีความเป็นไปได้ที่แต่ละบุคคลจะมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นของตนเองและรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น โดยการยอมรับและการตัดสินใจของกลุ่มก็ขึ้นอยู่กับเหตุผลและความเป็นไปได้โดยการพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งสิ่งนี้ต้องใช้ความเชื่อถือซึ่งกันและกันและการเคารพกันของสมาชิกในกลุ่ม (Crow, 2002)

1. ตรวจสอบให้แน่ใจว่าทุกคนได้ยินและมีความเข้าใจจากการฟัง หลีกเลี่ยงการโต้เถียง แสดงให้เห็นถึงจุดยืนปัจจุบันของคุณอย่างชัดเจน ฟังปฏิกริยาอื่นๆ จากคนในกลุ่ม และ

แสดงความคิดเห็นเพื่อประเมินความเข้าใจของพวกเขาจากจุดยืน พิจารณาปฏิกริยาและความคิดเห็นอย่างรอบคอบก่อนที่จะซักถามในมุมมองต่อไป

2. อย่าคิดว่าจะต้องมีคนที่ชนะและคนที่แพ้เมื่อการพูดคุยมาถึงทางตัน แต่มองหาทางเลือกที่ยอมรับได้มากที่สุดสำหรับทุกฝ่าย พยายามที่จะคิดอย่างสร้างสรรค์ สรรวจแนวทางที่เป็นไปได้เมื่อข้อจำกัดบางอย่างได้ถูกตัดออก

3. อย่าเปลี่ยนความคิดเพียงเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง การจะบรรลุข้อตกลงหรือรักษาความสามัคคีของกลุ่ม เมื่อข้อสรุปดูเหมือนว่าจะได้มาเร็วเกินไปหรือง่ายเกินไปก็ควรที่จะสงสัย สรรวจหาเหตุผลและจะต้องแน่ใจว่าทุกคนยอมรับการแก้ปัญหาด้วยเหตุผลที่บอกได้ ยอมเมื่อมีจุดยืนที่ชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือมีเหตุผลที่ดี

4. หลีกเลี่ยงเทคนิคลดความขัดแย้ง เช่น ตัดสินโดยใช้คะแนนเสียงข้างมาก ค่าเฉลี่ย การโยนเหรียญหรือโดยการเจรจาต่อรอง เมื่อสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยตกลงถึงข้อสรุปได้ ไม่จำเป็นต้องรู้สึกว่าคุณจะต้องได้รับการตอบแทนโดยวิธีของตัวเองพวกเขาเองในภายหลัง

5. ความแตกต่างของความคิดเป็นเรื่องปกติและคาดถึงได้ ค้นหาและมองถึงคุณค่าของความคิดเห็นนั้นๆ และพยายามที่จะนำทุกคนมาสู่ขั้นตอนในการตัดสินใจ เพราะความขัดแย้งสามารถปรับปรุงได้ด้วยการตัดสินใจของกลุ่ม ด้วยความหลากหลายของข้อมูลและความคิดเห็นทำให้มีโอกาสมากขึ้นที่กลุ่มจะได้ข้อสรุปที่เหมาะสม เป็นไปได้และเป็นที่น่าพอใจ

สถาบันที่ทำการศึกษาระบวนการสร้างฉันทามติ (The Consensus Building Institute) ได้กำหนดตัวอย่างเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือเครื่องมือการร่วมหารืออื่นๆ ได้แก่ (Susskind, et al., 1999: 647-650)

1. กระบวนการสร้างฉันทามติประกอบด้วยตัวแทนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและที่แตกต่างกันของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด การแสดงตนที่เหมาะสมนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญเพื่อที่จะตรวจสอบให้แน่ใจได้ว่าการพูดคุยกันนั้นได้มีการคำนึงถึงตำแหน่งและมุมมองของบุคคลต่างๆ และการพูดคุยนั้นมีความเป็นธรรมและถูกต้องสำหรับผู้ที่ไม่ได้อยู่ ณ เวลานั้น รวมไปถึงการเรียนรู้จากการพูดคุยนั้นสามารถนำไปเผยแพร่กับผู้ที่มีสิทธิอื่นๆ และประชาชนได้ กระบวนการที่เป็นไปตามเกณฑ์นี้จะสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและราบรื่นกว่าที่กระบวนการที่ไม่ได้ทำ

2. กระบวนการสามารถขับเคลื่อนด้วยวัตถุประสงค์ที่เป็นได้จริงและสามารถให้ร่วมกันในกลุ่ม วัตถุประสงค์อาจจะพัฒนาข้อตกลงเกี่ยวกับวิธีการจัดการทรัพยากรวิธีการใช้ที่ดินต่างๆ หรือเนื้อหาของงบประมาณใหม่ วัตถุประสงค์นั้นต้องกว้างพอที่จะให้บุคคลต่างๆ ซึ่งมีความคิดที่ต่างกันใช้ได้ แต่ต้องเป็นรูปธรรมและมีความสำคัญพอที่จะมั่นใจได้ว่าสมาชิกจะลงมือทำงานกับสิ่งนั้นๆ

3. การสร้างฉันทามติมีการจัดการในตัวเอง กระบวนการฉันทามติควรอนุญาตให้ผู้เข้าร่วมจะกำหนดกฎพื้นฐาน มีการระบุนาน วัตถุประสงค์ และหัวข้อสนทนาของตัวเอง หากองค์ประกอบเหล่านี้ถูกกำหนดโดยบุคคลภายนอกผู้กำกับวิธีการมาตรฐาน ผู้ที่เข้าร่วมจะรู้สึกว่าการกำหนดนั้นเป็นเจ้าของกระบวนการที่เกิดขึ้น เมื่อไม่มีความรู้สึกความเป็นเจ้าของกระบวนการพวกเขาอาจจะถือว่าพวกเขามีบทบาทน้อยในการเรียนรู้และการตัดสินใจที่เกิดขึ้น นอกจากนี้กระบวนการจะมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในการตอบสนองความต้องการที่สำคัญภายในกลุ่ม และจะมีประสิทธิภาพน้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น

4. การสร้างฉันทามติควรจะมีการอภิปรายแบบจริงจังโดยที่ผู้เข้าร่วมทั้งหมดเคารพและรับฟังกัน มีการเข้าถึงข้อมูลเท่ากัน และสามารถที่จะเรียนรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของกันและกันได้ การอภิปรายในประเภทนี้ผู้เข้าร่วมแต่ละคนมีโอกาสที่จะประเมินในความจริงจังและความชอบธรรมของคนอื่นๆ รวมไปถึงมีการประเมินความถูกต้องและแม่นยำของข้อมูลโดยหลักวิทยาศาสตร์ และเข้าใจสิ่งที่คนอื่นนั้นพูด รวมไปถึงยังมีโอกาสจะเข้าถึงผู้อื่นในแบบเป็นกันเองในช่วงพักได้อีกด้วย ผู้ประสานงานที่ดีต้องคอยประสานให้ผู้เข้าร่วมแต่ละคนนั้นเข้าใจข้อมูลของกันและกัน กระบวนการดังกล่าวขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลที่มีอิสระในการตัดสินใจในการกระทำ ถ้าบุคคลที่มีจัดการหรือไม่สนใจผู้เข้าร่วมอื่นๆ ในการอภิปราย ผลลัพธ์ที่เกิดจากส่วนรวมนั้นจะไม่เป็นที่พอใจอย่างที่ควรจะเป็น

5. มีการพัฒนาและรวบรวมข้อมูลที่มีคุณภาพสูง ผู้เข้าร่วมทั้งหมดจะต้องเข้าใจและเรียนรู้จากข้อเท็จจริง และประสบการณ์โดยตรงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้นๆ สิ่งนี้มักจะเกิดขึ้นจากการหาข้อเท็จจริงร่วมกัน โดยผู้มีส่วนได้เสียและผู้เชี่ยวชาญทำงานร่วมกันเพื่อเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลต่างๆ จะต้องมุ่งเน้นในวิธีการที่ทำให้เกิดความเป็นไปได้และมีประโยชน์ต่อสมาชิกในกลุ่ม สามารถตอบคำถามและข้อสงสัยได้ และทุกฝ่ายจะต้องยอมรับวิธีการในการรวบรวมและการวิเคราะห์ที่เป็นที่เป็นกลางและถูกต้อง วิธีการร่วมค้นหาความจริงนั้นจะเปิดเผยและ



สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีคุณภาพได้เนื่องจากความซับซ้อนของระบบและการปรับตัวขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละบุคคลในการตัดสินใจ

6. มีการส่งเสริมให้ผู้เข้าร่วมมีการทำทนายสมมติฐาน ขึ้นตอนและกระบวนการที่มีความคิดสร้างสรรค์และมีการปรับเปลี่ยนจะต้องเปิดและสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีการคิดนอกกรอบ ผู้เข้าร่วมสามารถถามได้ในทุกเรื่อง เช่นเรื่องการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย หรือปัญหาที่จะถูกมองในอีกมุมมองหนึ่งได้หรือไม่ หรือเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อนั้นๆ พวกเขาสามารถทดลอง ค้นคว้า และทำทนายการปฏิบัติต่างๆ ที่มีอยู่ได้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถออกความเห็นที่ขัดแย้ง หนึ่งในประโยชน์ที่ใหญ่ที่สุดของการสร้างฉันทามติคือความสามารถในการระบุทิศทางและความคิดใหม่ๆ ที่ไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเป็นทางการโดยหน่วยงานหรือผู้บริหารระดับสูง โดยการตัดสินใจจะขึ้นกับข้อจำกัดของสถาบันและทรัพยากรที่มีอยู่

7. มีการทำให้ผู้เข้าร่วมมีความสนใจและมีการเรียนรู้เกิดขึ้น กระบวนการฉันทามติจะไม่เกิดขึ้นถ้าการเข้าร่วมของผู้มีส่วนร่วมทำให้เกิดความล้มเหลว เรื่องเครียด ตลก การปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเป็นการช่วยเสริมสร้างศักยภาพของผู้เข้าร่วมและการอภิปรายในเชิงบวกและสร้างสรรค์ อันเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความมั่นใจการมีส่วนร่วมนี้ และยังทำให้แต่ละบุคคลต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งผลลัพธ์คือพวกเขามีการเปลี่ยนมุมมองและการกระทำไปในทางที่ดีขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

8. นำความคิดเห็นต่างๆ มาใช้ในการตัดสินใจร่วมกันของกลุ่ม เพื่อหาข้อสรุปที่เหมาะสม เป็นไปได้และพอใจสำหรับทุกฝ่าย จนเกิดเป็นฉันทามติ

นอกจากนี้ยังมีเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่เป็นมาตรฐานของกลุ่มหรือชุมชนที่จะใช้กระบวนการนี้ในการตัดสินใจร่วมกัน แม้กลุ่มแต่ละกลุ่มมักใช้กระบวนการที่แตกต่างกันออกไปเล็กน้อยเพื่อให้บรรลุการตัดสินใจด้วยวิธีการฉันทามติ แต่อย่างไรก็ตามในทุกกลุ่มจะมีเงื่อนไขบางประการที่เป็นรากฐานของการสร้างฉันทามติอยู่ (Seed for change, 2010) ดังนี้

1. มีเป้าหมายร่วมกัน: ทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมมีการหารือเรื่องหรือเป้าหมายที่มีร่วมกันและพร้อมที่จะทำงานร่วมกัน อาจเป็นความต้องการที่จะดำเนินการในเหตุการณ์ต่างๆ ร่วมกันหรือมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน ไม่ควรคิดว่าทุกคนจะมองไปในทิศทางเดียวกัน ควรใช้เวลาร่วมกันในการกำหนดเป้าหมายของกลุ่มและวิธีการที่จะดำเนินการ หากความแตกต่างเกิดขึ้นในการ

ประชุม การตรวจสอบเป้าหมายที่มีร่วมกันอีกครั้งสามารถช่วยในการเน้นความสำคัญและรวมตัวกันของกลุ่มให้ดียิ่งขึ้น

2. มุ่งมั่นที่จะไปถึงขั้นทามติ: ขั้นทามติต้องการความมุ่งมั่นและความอดทนในการทำงานอย่างมาก ทุกคนต้องพร้อมที่สนับสนุนในการทำงาน ซึ่งหมายความว่าไม่เพียงแต่มีการแสดงความซื่อสัตย์ต่อสิ่งที่คุณต้องการหรือไม่ต้องการ แต่ยังต้องสามารถฟังสิ่งที่คนอื่น ๆ สื่อได้อย่างถูกต้อง ทุกคนจะต้องยินดีที่จะเปลี่ยนตำแหน่งในการทำงานของพวกเขาถ้าจำเป็น และมีการเปิดทางให้ทางเลือกและมีการประเมินความต้องการของตนด้วย มันจะง่ายในการลงคะแนนที่จังหวะแรกของความยากลำบาก แต่ในรูปแบบของขั้นทามติ ความแตกต่างจะช่วยในการสร้างการตัดสินใจที่แข็งแกร่งและสร้างสรรค์ ปัญหาและความยากลำบากสามารถเกิดขึ้นได้ถ้าบุคคลหนึ่งต้องการกลับไปสู่ระบบลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่

3. ความไว้วางใจและการเปิดกว้าง: ทุกคนจะต้องเชื่อว่าผู้ที่มีส่วนร่วมทุกคนมีความมุ่งมั่นในการสร้างขั้นทามติในการตัดสินใจ รวมถึงความสามารถในการไว้วางใจที่จะไม่ละเมิดกระบวนการหรือการจัดการกับผลของการหารือ หากกลัวว่าคนอื่น ๆ จะวางความต้องการของตัวเองก่อนคนอื่น และทำให้เกิดความคิดในแนวโน้มในการป้องกันจนเกิดการกระทำในทางเดียวกันเพราะเป็นวิธีเดียวที่จะดูแลผลประโยชน์ของตัวเอง การตัดสินใจโดยขั้นทามตินั้นขึ้นอยู่กับความใจกว้าง หมายถึงการเรียนรู้ที่จะแสดงสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้น และความจำเป็นของเรา (สิ่งที่เราต้องการให้เกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ) ซึ่งต้องใช้เวลาในการเรียนรู้วิธีที่จะแยกแยะระหว่างความต้องการและความจำเป็น คนส่วนใหญ่จะคุ้นเคยในการตัดสินใจที่หนึ่งคนชนะและคนอื่น ๆ แพ้หรือสูญเสีย แต่ในกระบวนการนี้มักจะถูกบังคับให้เรียกร้องมากกว่าที่เราต้องการจริงๆ แต่ถ้าทุกคนสามารถที่จะพูดกันอย่างตรงไปตรงมาแล้ว ในกลุ่มจะต้องมีข้อมูลที่จำเป็นในการผูกกับตำแหน่งของทุกคนต่อความรับผิดชอบและสร้างวิธีการแก้ปัญหาที่ทุกคนสามารถสนับสนุนได้

4. มีเวลาเพียงพอ: สำหรับการตัดสินใจและการเรียนรู้ที่จะทำงานด้วยขั้นทามติ มีการสละเวลาเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดี และสามารถลดการเสียเวลาในการตรวจสอบการตัดสินใจที่ไม่ดีในภายหลัง

5. มีกระบวนการที่ชัดเจน: มีความจำเป็นที่ทุกคนต้องแบ่งปันความเข้าใจที่มีร่วมกันของกระบวนการที่การประชุมใช้ มีกระบวนการหลายรูปแบบในการสร้างขั้นทามติ ดังนั้น

แม้จะคนมีประสบการณ์ในการใช้ฉันทามติพวกเขาก็อาจจะใช้วิธีการแตกต่างกันไป นอกจากนี้ยังอาจมีการทำข้อตกลงในกลุ่ม

6. มีการเข้าร่วมโดยสม่ำเสมอ: ถ้าต้องการการตัดสินใจที่ทุกคนสามารถตกลงได้ ก็ต้องให้ทุกคนต้องมีบทบาทในการตัดสินใจ ซึ่งหมายถึงการรับฟังสิ่งที่ทุกคนมีพูด คิด และ ความรู้สึกเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และมองหาทางแก้สำหรับทุกคนอย่างสม่ำเสมอ

7. มีการอำนวยความสะดวก: เมื่อกลุ่มมีขนาดใหญ่หรือกลุ่มกำลังพยายามที่จะทำการตัดสินใจที่ยาก ต้องกำหนดผู้อำนวยความสะดวกในการประชุมจะทำให้สามารถทำงานได้อย่างราบรื่นขึ้น การอำนวยความสะดวกที่ดีจะช่วยให้กลุ่มในการทำงานอย่างกลมกลืน สร้างสรรค์ และเป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังช่วยให้งานของการประชุมสำเร็จ และมีการตัดสินใจและการดำเนินการเกิดขึ้น

เงื่อนไขทั้งหมดข้างต้นสามารถพัฒนาให้ดีขึ้นและเหมาะสมตามลักษณะของกลุ่มหรือชุมชน ดังนั้นถ้ากลุ่มไม่สามารถเข้าถึงเงื่อนไขทั้งหมดในขณะนั้นก็ได้หมายความว่าต้องยอมแพ้ กระบวนการนี้จะบรรลุผลสำเร็จได้ ต้องอาศัยความเชื่อมั่น ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ของสมาชิก กระบวนการนี้ไม่มีทางบรรลุผลสำเร็จหรืออาจต้องใช้เวลาานกว่าจะสำเร็จ หากสมาชิกมุ่งหวังที่จะรักษาอิทธิพลของตนไว้หรือต้องการครอบงำอีกฝ่าย

### เกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จในกระบวนการสร้างฉันทามติ

จากปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในกระบวนการสร้างฉันทามติข้างต้น สามารถนำมาประมวลให้เป็นเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จในกระบวนการสร้างฉันทามติที่สอดคล้องกับกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนคลองโยง ดังนี้

1. มีตัวแทนจากทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการ

ทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ แต่ละฝ่ายควรจะแสดงจุดยืนและความต้องการของตนอย่างชัดเจน ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อให้เกิดความขัดแย้ง แต่เพื่อแสดงเหตุผลของตนให้อีกฝ่ายได้รับรู้ และรับฟังเหตุผลต่างๆ จากมุมมองของผู้อื่น มีการสนทนากันอย่างตรงไปตรงมา ไม่กลัวที่แพ้หรือสูญเสียหากผลไม่เป็นไปตามความต้องการของตน

2. ผู้เข้าร่วมมีอำนาจในการตัดสินใจ

ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดกรอบงาน วัตถุประสงค์กฎเกณฑ์ หัวข้อสนทนา หรือวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของกระบวนการ อันจะทำให้พวกเขารู้สึกว่าตนเองมีบทบาทและกล้าที่จะตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ยังต้องสนับสนุนให้ผู้เข้าร่วมทำทนายสมมติฐานที่ตั้งไว้ได้ กระบวนการต้องเปิดและสนับสนุนให้คิดนอกกรอบ สามารถสอบถาม ออกความเห็นที่ขัดแย้งได้ และสามารถเสนอทางเลือกที่สร้างสรรค์

### 3. มีการเข้าถึงข้อมูลเท่าเทียมกัน

ทุกฝ่ายต้องรับทราบการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มที่อาจเกิดขึ้น ทราบถึงผลประโยชน์และผลกระทบที่อาจได้รับ ต้องเข้าใจข้อมูลและเรียนรู้จากข้อเท็จจริง วิธีการในการรวบรวมและการวิเคราะห์มีความเป็นกลางและถูกต้อง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้นำทำงานร่วมกันเพื่อเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลต่างๆ จะต้องมุ่งเน้นในวิธีการที่ทำให้เกิดความเป็นไปได้และมีประโยชน์ต่อสมาชิกในกลุ่ม สามารถตอบคำถามและข้อสงสัยได้

### 4. มีผู้นำกลุ่มที่ดี

เมื่อกลุ่มที่มีขนาดใหญ่กำลังจะตัดสินใจเรื่องที่ยาก หากมีผู้นำที่ดีจะช่วยให้กระบวนการเป็นไปอย่างราบรื่น กลมกลืนและเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ ส่งผลให้การประชุมสำเร็จ มีการตัดสินใจเกิดขึ้นและดำเนินการตามผลการตัดสินใจนั้น

### 5. ไม่มีการนับเสียงข้างมาก

เมื่อตกลงร่วมกันไม่ได้หรือเกิดข้อขัดแย้งที่อาจทำให้กระบวนการตัดสินใจร่วมกันต้องยืดเยื้อออกไป ไม่ควรใช้วิธีการตัดสินเพียงเพื่อต้องการผลโดยเร็ว ต้องไม่ใช่วิธีโหวต การฟังเสียงข้างมาก หรือใช้การเจรจาต่อรองด้วยเงื่อนไขต่างๆ เช่น การตอบแทนในภายหลัง เป็นต้น

### 6. กระบวนการที่ชัดเจน

ก่อนเริ่มประชุมต้องมีการตกลงกันถึงขั้นตอน ระเบียบวาระ การจำกัดเวลา หน้าที่และบทบาทของผู้นำหรือคณะกรรมการ ตลอดจนการแก้ไขความขัดแย้งที่ชัดเจน ละเอียด เปิดเผยมีการสื่อสาร และแสดงความรับผิดชอบต่อข้อตกลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น

เกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จในการสร้างชั้นตามดินนี้เป็นการประมวลจาก ปัจจัยและเงื่อนไขที่รวบรวมมาจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เพื่อนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องและใกล้เคียง กับลักษณะการดำเนินงานและกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งโฉนดชุมชนของชุมชนคลองโยง โดย คำนึงถึงความเป็นไปได้จากข้อมูลพื้นฐานของชุมชน เช่น การรวมกลุ่ม ความสัมพันธ์กันของคนใน ชุมชน เป็นต้น

## 2.2 แนวคิดการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม

พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ. 2497 หมวดที่ 1 มาตราที่ 1 ระบุไว้ ว่า ที่ดิน หมายถึง พื้นที่ดินทั่วไป และหมายรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล

การถือครองที่ดิน หมายถึง สิทธิต่างๆ ที่บุคคลมีต่อที่ดิน ซึ่งรวมถึงสิทธิในการใช้ และเป็นเจ้าของที่ดิน ลักษณะการถือครองที่ดินในแบบต่างๆ จะมีผลต่อการผลิตทางการเกษตร และรายได้ของเกษตรกร และในบางครั้งอาจทำให้เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินมีความมั่นคงไม่เท่ากัน ด้วย จากคำจำกัดความดังกล่าว การถือครองที่ดินในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจะสามารถบ่งบอกได้ ถึงขอบ เขตและข้อจำกัดของการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้เป็นเจ้าของ ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องกับ เศรษฐกิจระดับครัวเรือนไปจนถึงระดับชุมชน และสะท้อนออกมาในรูปแบบทางสังคมและ วัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนเกษตรกรรม

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2550: 1) ให้นิยามการถือครองที่ดินว่า เป็นการ เข้าไปทำประโยชน์บนผืนที่ดินนั้นโดยไม่คำนึงถึงกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงของผืนที่ดินนั้นๆ ว่าจะ เป็นของ ใคร

### กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและที่ดิน

เกรียงศักดิ์ สุวรรณศรี (2550: 12) กล่าวว่า กรรมสิทธิ์ (Ownership) คือความ เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ตามกฎหมายไทยได้ให้คำจำกัดความในมาตรา 1336 ว่า “ภายในบังคับแห่ง กฎหมายเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่ง ทรัพย์สินนั้นกับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

คำนิยามของความเป็นเจ้าของในการใช้กรรมสิทธิ์

1. ภายในบังคับแห่งกฎหมาย (ประมวลกฎหมายแพ่งแพ่งพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น)
2. มีสิทธิใช้สอยทรัพย์สิน
3. มีสิทธิจำหน่ายทรัพย์สิน (รวมถึงการทำลาย)
4. มีสิทธิได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สิน
5. มีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือ
6. มีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องกรรมสิทธิ์มีมานานตั้งแต่สมัยโรมันแล้วโดยในกฎหมายโรมันถือว่าการครอบครองทรัพย์สินอยู่เป็นเวลานานจนได้กรรมสิทธิ์เป็นหลักที่ชื่อว่า Usucapio มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหา 2 ประการคือ

1. ต้องการให้ผู้รับโอนทรัพย์สินมาสามารถได้รับกรรมสิทธิ์ได้ เนื่องจากทรัพย์สินของชาวโรมันบางอย่างที่ถือว่ามีค่าทางเศรษฐกิจมาก เช่น สัตว์พาหนะ จะส่งมอบกันเฉยๆ ไม่ต้องมีวิธีพิเศษเพื่อให้คนรับทราบ แต่หากเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีค่าทางเศรษฐกิจเพียงแต่ส่งมอบก็ใช้ได้แล้ว

2. เพื่อแก้ไขความบกพร่องในสิทธิของผู้ส่งมอบ เช่น นาย ก ซื้อวัวจาก นาย ข โดยเข้าใจผิดคิดว่า นาย ข เป็นเจ้าของ เพราะ นาย ข แสดงตัวเป็นเจ้าของซึ่งความจริงไม่ใช่ การส่งมอบถูกต้องทุกอย่างแต่นายข ไม่มีกรรมสิทธิ์เพราะฉะนั้นเจ้าของวัวอาจเรียกวัวคืนได้

สำหรับประเทศไทย มีประวัติเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ (เกรียงศักดิ์ สุวรรณศรี, 2550: 13) ดังนี้

#### สมัยสุโขทัย

มีลักษณะแบบพอปกครองลูกแต่ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์สมัยนี้จะใช้ยืนยันกับพระเจ้าแผ่นดินไม่ได้แต่ยืนยันได้ระหว่างประชาชนด้วยกันเพราะเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ถ้าเทียบกับทรัพย์สินสมัยนี้ก็คงเป็นเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น สรุปได้ว่า “ราษฎรมีสิทธิเต็มทีในทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ของตนระหว่างราษฎรด้วยตนเอง”

#### สมัยอยุธยา

แม้จะมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชแต่ก็ไม่ใช่แบบสุโขทัย ไม่ใช่แบบพอปกครองลูกเพราะได้รับอิทธิพลมาจากขอม พระเจ้าแผ่นดินเป็นสมมติเทพ สรุปได้ว่าที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน เพราะในหลวงเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ดินทั้งหมดจึงเป็นของพระองค์

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อน พ.ศ. 2475

ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 มาใช้กฎหมายตราสามดวง สิทธิของประชาชนเหมือนสมัย  
อยุธยา

สมัยรัตนโกสินทร์หลัง พ.ศ. 2475

จนเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อปี พ.ศ. 2497 คือ ขประชาชน  
ต้องได้สิทธิครอบครองอยู่ก่อนแล้ว (ที่ดิน) และเมื่อทำที่เป็นประโยชน์ขึ้นแล้วก็ขอให้เจ้าหน้าที่ไป  
ตรวจสอบออกหนังสือสำคัญรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ว่าทำเสร็จไปแล้วมากน้อยเท่าใด  
แล้วจึงได้รับโฉนดให้เป็นกรรมสิทธิ์เท่าจำนวนเนื้อที่ซึ่งได้ทำสำเร็จแล้วนั้น และด้วยเหตุมีกฎหมาย  
ใหม่บัญญัติชัดเจน ข้อขัดกับกฎหมายเก่า กฎหมายเก่าย่อมถูกยกเลิกไปโดยปริยาย

เกรียงศักดิ์ ยังได้แบ่งลักษณะของกรรมสิทธิ์ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. เป็นสิทธิเด็ดขาด
2. มีลักษณะที่ถืออำนาจหวงกันโดยเฉพาะ (ตนเอง)
3. มีลักษณะถาวร

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ สามารถแบ่งได้เป็น

1. การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยนิติกรรม เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน การให้ เป็นต้น
2. การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมาย ได้แก่

2.1 โดยอาศัยหลักส่วนควบ (มาตรา 1308-1317)

2.2 การได้มาโดยเข้าถือเอาซึ่งสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีเจ้าของ (มาตรา 1318-1322)

2.3 การได้มาซึ่งของตกของหาย (มาตรา 1323-1328)

2.4 การได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยสุจริตในพฤติกรรมพิเศษ (มาตรา 1320-1332)

2.5 การได้มาซึ่งอายุความ (มาตรา 1333)

2.6 การได้มาซึ่งที่ดินรกร้างว่างเปล่า (มาตรา 1334)

สำหรับสิทธิของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อาจสิ้นสุดลงได้โดย (เช่นเดียวกับการ  
ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์) คือ 1) โดยนิติกรรม เช่นการซื้อขาย แลกเปลี่ยน การให้ เป็นต้น และ 2) โดยผล  
ของกฎหมาย

บทมาตรฐิติ ชุชุกิ (2549: 2) ได้ให้ควมหมยของกรรมสิทธิในทรัพย์สิน (Property Right) ว่าเป็นสิทธิที่ด้รับการรับรอง (อจโดยกฎหมายหรือสถาบันทางสังคม) และระบุว่าผู้เป็นเจ้าของ มีสิทธิจากการเป็นเจ้าของมีสิทธิในการรับประโยชน์และมีข้อจำกัดในการใช้ทรัพย์สินหรือทรัพย์สินนั้นอย่างไร

Bromley (1991: 2) มองว่าทรัพย์สิน (Property) คือกระแสของผลประโยชน์ (A stream of benefit) และนิยามกรรมสิทธิในทรัพย์สินว่าเป็น “ความสามารถที่จะกีดกันไม่ให้คนอื่นด้รับผลประโยชน์หรือทรัพย์สินนั้น”

นอกจากนี้ Bromley ยังมองว่าสิทธิ หรือ กรรมสิทธิ (Right) นั้นไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เป็นเจ้าของกับทรัพย์สิน แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้เป็นเจ้าของกับบุคคลอื่นในด้านที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิจึงเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกัน 3 ด้าน (Triadic social relation)

1. ทรัพย์สิน หมายถึง กระแสผลประโยชน์ ไม่ใช่วัตถุสิ่งของ
2. เจ้าของ หมายถึง ผู้มีสิทธิถือครอง
3. บุคคลอื่น หมายถึง ผู้มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามและเคารพสิทธิของผู้เป็นเจ้าของ

ตามประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ. 2497 หมวด 1 มาตรา 1 ได้ให้ควมหมยของสิทธิในที่ดินว่า หมายถึง กรรมสิทธิ์และหมยรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

1. กรรมสิทธิ์ หมายถึง การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น การได้กรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมาย เท่กับผู้ถือกรรมสิทธิ์ย่อมสามารถนำไปขาย หรือแลกเปลี่ยน หรือทำนิติกรรมโดยตนเองในฐนนะเจ้าของได้
2. สิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิการเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่นั้น แต่ไม่มีสิทธิในฐนนะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่สามารถนำไปขายหรือแลกเปลี่ยนหรือทำนิติกรรม เช่น การจดจ้านอง การขายฝาก ฯลฯ ที่ถูกต้องตามกฎหมายได้

องค์การอาหารและเกษตรของสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], 1993: 7) กล่าวว่ การถือครองที่ดินเป็น



ความสัมพันธ์กัน ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายหรือประเพณีที่กำหนดขึ้นระหว่างคนซึ่งเป็นปัจเจกหรือกลุ่มบุคคลกับที่ดิน กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นธรรมเนียมที่ใช้ปฏิบัติกันมานานจนกลายเป็นสถาบัน เช่น หลักเกณฑ์ที่ตั้งขึ้นโดยสังคมเพื่อใช้ควบคุมพฤติกรรม เป็นต้น หลักเกณฑ์กรรมสิทธิ์ที่ดินได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อบอกถึงการครอบครองทรัพย์สินในที่ดินว่า จะมีการจัดสรรปันส่วนอย่างไรในสังคม เพื่อจะได้บอกถึงการเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ในสิทธินั้น การควบคุมดูแลและการเปลี่ยนผู้ถือครองสิทธิ ตลอดจนความรับผิดชอบต่อสิทธิที่ได้มาและข้อกำหนดอื่นๆ หรืออีกนัยหนึ่ง ระบบกรรมสิทธิ์นี้เป็นตัวกำหนดว่า ใครเป็นผู้ใช้ทรัพยากรใด เป็นเวลานานเท่าใด และด้วยเงื่อนไขอย่างไร

กล่าวโดยสรุป กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินคือการระบุว่าเจ้าของมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในที่ดินของตน นอกจากนี้ยังส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ เพราะระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต่างกันจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรที่ต่างกัน

สำหรับการถือครองที่ดินและสิทธิครอบครองมีความหมายเหมือนกันคือ ผู้ที่ครอบครองที่ดินผืนนั้นๆ สามารถใช้ประโยชน์ได้ในที่ดิน แต่ไม่สามารถนำที่ดินไปดำเนินการทางนิติกรรมได้ เพราะผู้ที่ทำประโยชน์บนที่ดินนั้น ไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ ที่จะสามารถยืนยันได้ว่าตนเป็นเจ้าของที่ดิน เท่ากับว่าไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินผืนนั้น

ในขณะที่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินผืนใดๆ ก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่จะสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ หากมีการปล่อยให้ที่ดินผืนนั้นให้รกร้างว่างเปล่าเป็นเวลานาน อาจจะมีผู้อื่นเข้ามาถือครองที่ดินหรือใช้สิทธิในการครอบครองที่ดินนั้นและนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ ในกรณีที่มีการเข้ามาครอบครองที่ดินที่ตนไม่ได้เป็นกรรมสิทธิ์เป็นเวลานานไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของปัจเจก กลุ่มคนหรือชุมชน เมื่อนานเข้าก็ย่อมมีการกำหนดกติกาหรือกฎเกณฑ์ของกลุ่มขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบังคับใช้ร่วมกันของผู้ที่ครอบครองที่ดินบนผืนนั้นๆ เช่น การกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดิน รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น จนกลายเป็นรูปแบบทางสังคม ซึ่งจะแสดงออกในรูปแบบประเพณีและวัฒนธรรมของกลุ่มหรือของชุมชนสืบต่อกันมาเรื่อยๆ

### การจัดการที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (2552: 35) กล่าวถึงระบบกรรมสิทธิ์แบบรวมหมู่ไว้ว่า องค์กรชุมชนจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทรัพยากรทั้งหมด ทั้งที่ดินที่ปัจเจกบุคคลใช้

ประโยชน์ทำการผลิต และทรัพยากรที่สมาชิกชุมชนใช้ประโยชน์ในการดำเนินชีวิต ได้แก่ สายน้ำ ป่าบริเวณสายน้ำ ป่าที่ชุมชนใช้ประโยชน์ เส้นทาง เป็นต้น

กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรหมแดน (2553: 15) กล่าวว่าระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวม (Common Property) หรือบางกรณีเรียกว่าสิทธิชุมชน มีการยึดหลักสิทธิการใช้เป็นหลักมากกว่า สิทธิการเป็นเจ้าของ กล่าวคือ ให้สิทธิครอบครองแก่ผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยไม่ให้สิทธิการเป็นเจ้าของแก่ผู้ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ที่ดินเหนือที่ดินนั้น และ/หรือให้สิทธิแก่สมาชิกชุมชนที่ร่วมดูแล รักษาทรัพยากรส่วนรวมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร แต่ไม่ได้ให้สิทธิครอบครองแก่ผู้หนึ่งผู้ใดอย่างเด็ดขาด

ในขณะที่งานศึกษาของ สุณี ไชยรส และศยามล ไกยูรวงศ์ (2551) อธิบายถึงข้อ ขัดแย้งว่าในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ 4 หมวด 3) จะระบุถึงกรรมสิทธิ์รวม แต่ก็ มิได้ก้าวพ้นกรอบของกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะกรรมสิทธิ์ดังกล่าว หมายถึง การรวมกันของ ปัจเจกบุคคลในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินหนึ่งๆ โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมมีสิทธิแบ่ง ทรัพย์สินนั้นออกมาได้ ดังนั้น กรรมสิทธิ์รวมในที่นี้จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของปัจเจกบุคคล ไม่ใช่ชุมชน

เมื่อชุมชนนั้นถือสิทธิเป็นเจ้าของที่ดิน สิ่งที่แลกเปลี่ยนในตลาด (การขายหรือให้ เช่า) จะถูกจำกัดให้กับชุมชน สมาชิกในชุมชนแต่ละคนจะมีสิทธิอย่างปลอดภัยในพื้นที่ตามปกติ รวมถึงระยะเวลาที่ไม่อยู่ในพื้นที่นั้นๆ ด้วย แต่พวกเขาไม่มีสิทธิในการถือทรัพย์สินอย่างถาวรใน พื้นที่ ซึ่งอาจจะเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ลดแรงจูงใจในการลงทุนในพื้นที่ ในอดีตที่ผ่านมกรรมสิทธิ์ ร่วมมักจะได้รับการพิจารณาทางเศรษฐกิจในรูปแบบที่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่ากับการผลิตรวม (Collective production) การจัดตั้งกรรมสิทธิ์รูปแบบต่างๆ ถูกเสนอเพื่อป้องกันการสูญเสียที่ถู กสันนิษฐานว่าจะเกี่ยวข้องกับความร่วมมือกันเป็นเจ้าของของชุมชน อย่างไรก็ตามการศึกษาอย่างลึกซึ้ง ของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในกรอบที่กว้างขึ้นและการตระหนักว่าระบบเหล่านี้มีการทำหน้าที่หลาย อย่างได้นำไปสู่การพิจารณาและเป็นที่ยอมรับมากขึ้นในปัจจุบัน (Deininger and Binswanger, 1999: 258)

ตัวอย่างเช่นประเทศในทวีปแอฟริกา โฉนดที่ดินหลายแห่งสูญเสียมูลค่าไปเพราะ เจ้าของที่ดินไม่ทำการพัฒนาที่ดินของตนเอง ดังนั้นในกรณีที่ไม่มีความต้องการจะแบ่งเขตของ แปลงที่ดินที่ชัดเจน จึงมีการนำโฉนดชุมชน (Communal title) ที่มีการบริหารจัดการภายในที่ โปร่งใสมาใช้ เพราะเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะให้เกิดความมั่นคงในการถือครองและที่ดินจะไม่ถูก

แบ่งย่อยเพื่อนำไปขายได้ (Bruce and Migot - Adholla 1994: Heath 1992 cited in The world bank research observer, 1999: 258) นอกจากนี้ โฉนดชุมชนยังช่วยลดค่าใช้จ่ายที่ใช้ลงทุนในการพัฒนาพื้นที่อีกด้วย (Burgess 1997 cited in The world bank research observer, 1999: 258)

จากผลการวิจัยเรื่องผลกระทบด้านเศรษฐกิจของรูปแบบการถือครองที่ดิน เปรียบเทียบบ้านมั่นคงชนบทตำบลวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมาและบ้านมั่นคงชนบทตำบลดอนยอ จังหวัดนครนายก (กรณิพงศ์ ทองศรี, 2552) มีวิธีดำเนินการวิจัยโดยใช้แบบสอบถาม ผลการวิจัยได้จาก 126 ครัวเรือน จากจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 150 ครัวเรือน พบว่ากรณีของบ้านมั่นคงชนบทตำบลวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมาในประเด็นทัศนคติเกี่ยวกับการถือครองที่ดินนั้น ชุมชนมีความพึงพอใจในรูปแบบกรรมสิทธิ์ร่วมของตนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 66.67 เนื่องจากส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในด้านเศรษฐกิจคือ ไม่ต้องอาศัยการกู้ยืมเงินเพื่อลงทุนด้านการประกอบอาชีพ ส่วนในด้านการได้ประโยชน์จากการถือครองที่ดิน ทำให้มีปรับปรุงถนนและท่อส่งน้ำ แต่สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่กลับไม่เห็นด้วยในการสนับสนุนเรื่องรูปแบบการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม เพราะยังไม่มี ความชัดเจนในด้านการถือครองกรรมสิทธิ์และการเข้าถึงสถาบันทางการเงิน โดยสมาชิกส่วนใหญ่ต้องการกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 95.24 เพราะสามารถสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินในระยะยาวได้

การถือครองกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชนส่งผลดีในด้านความสามารถในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขของความเห็นชอบร่วมกัน ซึ่งความร่วมมือกันของชุมชนส่งผลให้เศรษฐกิจของครัวเรือนและชุมชนดีขึ้น อาจช่วยลดหนี้สินได้ในระยะยาว แต่จากผลการวิจัยข้างต้นมีข้อขัดแย้งว่า สมาชิกส่วนใหญ่ต้องการกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลมากกว่ากรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งขัดแย้งกับกรณีศึกษาชุมชนคลองโยงที่ต้องการกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนในขณะที่สามารถถือครองที่ดินแบบปัจเจกได้ อันเป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจ

### **ข้อเสียของกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล**

การใช้ระบบการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property) เป็นแนวทางของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งเป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติมาแปลงเป็นสินค้าเพื่อจะได้นำไปซื้อขายแลกเปลี่ยน และให้กลไกตลาดทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้เกิดกระบวนการแข่งขันอย่างเสรี อีกทั้งการให้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจะช่วยให้เกษตรกรสามารถนำเอกสารสิทธิ์ไป

เป็นหลักประกันเพื่อนำไปกู้ยืมเงินนำมาลงทุนด้านการเกษตร เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต

แต่จากงานศึกษาของ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2532) ซึ่งว่าการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินให้ชาวบ้าน ไม่ได้ช่วยสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และไม่ได้ส่งผลให้การผลิตทางการเกษตรมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เพราะชาวบ้านเมื่อได้โฉนดมาแล้วกลับนำไปขายเพราะที่ดินมีราคาสูงขึ้น ในขณะที่ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำลง หรือในบางครั้งชาวบ้านก็นำเงินที่ได้จากการนำโฉนดไปค้ำประกันไปใช้ในการลงทุนนอกภาคเกษตรซึ่งมีผลตอบแทนหรือกำไรมากกว่าภาคเกษตรกรรม หรือบางครั้งก็นำเงินที่ได้ไปปล่อยให้ผู้อื่นกู้ยืมเพื่อเอาดอกเบี้ย

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการออกโฉนดให้กับชาวบ้านว่า โฉนดเหล่านั้นได้หลุดมือจากชาวบ้านเข้าสู่ตลาดที่ดินของชนชั้นนายทุน แสดงให้เห็นว่าการออกโฉนดที่ดินไม่ใช่แนวทางการแก้ปัญหาเรื่องความมั่นคงในที่ดินของประชาชนได้อย่างตรงจุด การออกโฉนดที่ดินให้กับชาวบ้านกลายเป็นการเปิดช่องทางให้คนภายนอกเข้าถึงตลาดที่ดินในท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น เกิดการเก็งกำไรที่ดินขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตท้องถิ่นดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชานเมือง ซึ่งปัจจุบันพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองค่อยๆ ลดลงจนเกือบจะไม่มีแล้ว

จากการประมวลแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ร่วมทำให้สามารถเปรียบเทียบลักษณะของการถือครองที่ดินทั้ง 2 รูปแบบ ดังนี้

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบลักษณะของการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและแบบกรรมสิทธิ์ร่วม

การถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private property)	การถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมและโฉนดชุมชน(Common Property and Community land)
<p>1) สิทธิ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เอกชน บุคคล หรือนิติบุคคลเป็นเจ้าของ</li> <li>- มีสิทธิที่จะขาย จะแบ่งหรือมอบกรรมสิทธิ์นั้นให้แก่ใครก็ได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสมในขอบเขตของกฎหมาย โดยผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการนำเอาทรัพยากรนั้นไปใช้แต่เพียงผู้เดียว โดยที่รัฐและผู้อื่นต้องเคารพในกรรมสิทธิ์นั้น</li> </ul>	<p>1) สิทธิ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ชุมชนหรือกลุ่มคนเป็นเจ้าของร่วมกัน</li> <li>- ไม่สามารถซื้อขายกรรมสิทธิ์หรือเปลี่ยนมือได้</li> <li>- สมาชิกแต่ละรายจะไม่มีสิทธิส่วนบุคคล แต่จะมีสิทธิในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นหรือองค์กรนั้น</li> <li>* ที่ดินทั้งหมดเป็นสมบัติร่วมกันของชุมชน การใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดินที่แต่ละบุคคลครอบครองก็ยังคงเป็นสิทธิส่วนบุคคล</li> </ul>
<p>2) การใช้ที่ดิน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีสิทธิเต็มที่ในการจะตัดสินใจว่าจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นอย่างไร และโดยวิธีใด</li> <li>- มีลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน มักจะมีการบังคับใช้สิทธิที่มีกฎหมายรองรับ</li> <li>- มีอิสระในการวางแผนการผลิต</li> <li>- บุคคลมีแนวโน้มที่จะสนใจรักษาผลประโยชน์ของตน มุ่งใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด</li> </ul>	<p>2) การใช้ที่ดิน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีสิทธิร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร</li> <li>- มีกฎเกณฑ์ร่วมกันที่ชัดเจนในการปฏิบัติ แต่อาจไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ เช่น จารีต ประเพณีปฏิบัติ</li> <li>- มีการจัดการการใช้ที่ดินร่วมกัน</li> <li>- อาจมีข้อบกพร่องในกลไกการบังคับใช้ เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกบางคนอาจแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าคำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่ม</li> </ul>
<p>3) การบริหารจัดการที่ดิน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มักไม่สนใจว่าสิ่งที่ตั้งอยู่บนที่ดินของตนจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้อื่นหรือชุมชนโดยรอบอย่างไร</li> </ul>	<p>3) การบริหารจัดการที่ดิน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการรวมกลุ่มของสมาชิก สามารถลดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ เพราะมีการกระจายทรัพยากรอย่างเท่าเทียม</li> </ul>

การถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private property)	การถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมและโฉนด ชุมชน(Common Property and Community land)
<p>4) ความมั่นคงในการถือครอง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน แต่ไม่สามารถสร้างความมั่นคงให้ผู้ถือครอง</li> <li>- ใช้เป็นหลักประกันในการลงทุนได้</li> <li>- สร้างแรงจูงใจในการลงทุนให้กับผู้ถือครองกรรมสิทธิ์</li> <li>- ก่อให้เกิดหนี้สินมาก เพราะต้องลงทุนการผลิตเอง</li> </ul>	<p>4) ความมั่นคงในการถือครอง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างความมั่นคงในเรื่องอาหาร เกษตรกรผู้ถือครองกรรมสิทธิ์สามารถทำกินบนที่ดินและสร้างรายได้ในระยะยาว</li> <li>- ไม่สามารถนำไปจำนองกับสถาบันการเงินได้</li> <li>- ไม่เกิดปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน เพราะที่ดินดังกล่าวไม่สามารถซื้อขายกรรมสิทธิ์หรือเปลี่ยนมือได้</li> <li>* มีการทำการผลิตแบบพึ่งตนเอง ลดการพึ่งพาภายนอกเป็นการลดต้นทุนในการผลิต มีการสร้างระบบตลาดชุมชนเพื่อลดการสูญเสียทรัพยากรในตลาด</li> <li>* มีกองทุนที่ดินชุมชน เพื่อแลกเปลี่ยนซื้อขายที่ดินเป็นกองทุนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนเพื่อทำการผลิต เพื่อสวัสดิการสงเคราะห์ช่วยเหลือกันในสังคม</li> </ul>
<p>5) มรดก</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สามารถนำมาเป็นมรดกให้กับลูกหลานในอนาคตได้</li> </ul>	<p>5) มรดก</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สามารถตกทอดให้ลูกหลานที่เป็นทายาทโดยธรรมได้</li> </ul>

\*โฉนดชุมชน

### 2.3 แนวคิดสิทธิชุมชน

#### ความหมายของสิทธิชุมชน

ยศ สันตสมบัติ (2536: 43) ได้ให้ความหมายของสิทธิชุมชนว่าเป็นสิทธิในการใช้ประโยชน์ ซึ่งอยู่ควบคู่กับหน้าที่ในการดูแลรักษา และเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมาแต่เดิม

สิทธิชุมชนเป็นอุดมการณ์ที่แนบแน่นกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชนมาอย่างยาวนาน (ชนธิดา สัตยาวัฒนา, 2546) จากการใช้ชีวิตร่วมกัน การพึ่งพาอาศัย เกิดความเชื่ออาทร และผูกพัน ส่วนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนและการผลักดันให้มีการคิดค้นหาวิธีการจัดการปัญหาให้ลุล่วงไปในที่สุด ซึ่งก็คือพัฒนาการของ “กฎเกณฑ์” ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กลายเป็นแบบแผนที่ทุกคนยอมรับภายใต้คุณค่าที่ยึดถือร่วมกัน อันเป็นอำนาจที่มีความชอบธรรมนั่นก็คือระบบสิทธิชุมชน

อัจฉรา รักยุติธรรม (2548: 136) กล่าวว่าสิทธิของชุมชนคือสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดิน กล่าวคือชุมชนมีอำนาจในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินให้อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน ควบคุมการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินเพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลประโยชน์ที่ดินจะตกอยู่กับสมาชิกในชุมชน ไม่ใช่บุคคลต่างถิ่น และเก็บผลประโยชน์จากครัวเรือนที่ใช้ที่ดินเพื่อรวบรวมเป็นกองทุนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อเป็นของส่วนรวม

สนั่น ชูโต (2550) ได้ให้ความหมายของสิทธิชุมชนว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมที่ชุมชนพึงมีพึงได้อย่างถูกต้องชอบธรรม ผู้ขึ้นต้องยอมรับ ผู้อื่นจะละเมิดหรือรุกรอนมิได้

จากคำนิยามข้างต้น สรุปได้ว่า สิทธิชุมชนเป็นสิทธิอันชอบธรรมของชุมชนในการจัดการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนดูแลรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของชุมชนนั้นๆ เช่น การจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินตามแนวทางที่สมาชิกในชุมชนมีความเห็นร่วมกันว่าพึงควรปฏิบัติ หรือเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ชุมชนนั้นๆ กำหนดเพื่อประโยชน์และการอยู่รอดของชุมชน

### หลักการของสิทธิชุมชน

อุดมการณ์สิทธิชุมชนวางอยู่บนหลักการพื้นฐานว่าด้วยความยั่งยืนและเป็นธรรม คำนึงถึงการอยู่รอดร่วมกันของชุมชนและสังคมส่วนรวมในการจัดการทรัพยากรหรือสิทธิด้านอื่นๆ ล้วนต้องการให้สมาชิกมีส่วนร่วม สามารถเข้าถึงและมีการแบ่งปันทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และมีวิธีการใช้ที่เปิดโอกาสให้มีการทดแทนทางธรรมชาติเพื่อคนรุ่นต่อไปใช้ได้ ซึ่งแตกต่างจากระบบ “สิทธิปัจเจก” ที่เน้นการครอบครองและการใช้ที่มุ่งประสิทธิภาพสูงสุด (กฤษฏา บุญชัย, 2542)

### ลักษณะสำคัญของสิทธิชุมชน

1. สิทธิชุมชนมีลักษณะของการมีส่วนร่วม หรือดึงภายนอกเข้ามาร่วมเกี่ยวข้องจัดการ ไม่ได้กีดกันการมีส่วนร่วมจากภายนอกชุมชน แต่ต้องการให้ภายนอกมาร่วมสนับสนุน ถ่วงดุลในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น สาธารณะ และรัฐ
2. สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับผู้ที่ยู่กินดูแลทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นอันดับแรก คนภายนอกจะมาอ้างสิทธิเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชนเมืองมาอยู่เหนือการมีชีวิตรอดของชุมชนไม่ได้
3. การกีดกันคนภายนอกอาจจะเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือการแย่งชิงทรัพยากร หรือในโครงสร้างการจัดการทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกัน แต่โดยทั่วไปสิทธิชุมชนมักมีลักษณะการมีส่วนร่วมจากภายนอกมากกว่าการกีดกัน

หลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมก็คือ เป้าหมายของสิทธิชุมชนที่ไม่ได้คำนึงถึงแต่ประโยชน์ของชุมชนเท่านั้น แต่ต้องเป็นประโยชน์ต่อสังคมด้วย นอกจากนี้ระบบสิทธิชุมชนยังไม่ได้จำกัดอยู่ที่ชุมชนใดชุมชนหนึ่งเท่านั้น แต่ยังมีกรรวมตัวกันหลายๆ ชุมชนจนเกิดเป็นเครือข่าย ซึ่งส่วนใหญ่กลุ่มชุมชนที่รวมตัวกันมักจะประสบปัญหาที่ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายก็เพื่อสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มเพื่อจะต่อสู้กับอำนาจกีดกันจากภายนอกที่ต่อต้านแนวคิดดั้งเดิมของชุมชน

จากปัญหาการใช้ที่ดินไม่ได้ตอบสนองความต้องการของชุมชนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ระบบสิทธิชุมชนจึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการถ่วงดุลและสนับสนุนกับสิทธิแบบปัจเจกในการจัดการที่ดินในชุมชน ตรงกับหลักการพื้นฐานของโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารจัดการสิทธิชุมชนในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาพื้นที่เกษตรกรรมอันเป็นแหล่งอาหารและเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ตกทอดกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สิทธิในการจัดการนี้เป็นสิทธิรวมหมู่ของทั้งชุมชน เมื่อกลุ่มคนรวมตัวกันเป็นชุมชนย่อมได้รับสิทธิตามที่กฎหมายได้ให้ไว้ ซึ่งสิทธิชุมชนจะเกี่ยวพันกับสิทธิการมีส่วนร่วมอย่างแยกไม่ออก ความเข้มแข็งของชุมชนจะเกิดขึ้นได้ เมื่อชุมชนนั้นๆ ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของตนอย่างเป็นรูปธรรม การมีส่วนร่วมจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงออกซึ่งสิทธิชุมชน



## 2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน

Cohen and Uphoff (1981: 6) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร
2. การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

โดยสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค

องค์การสหประชาชาติ (United Nations [UN], 1981: 5) และ Reeder (1974: 39) ได้ให้ความหมายเจาะจงถึงการมีส่วนร่วม ว่าการมีส่วนร่วมเป็นการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม ในขณะที่นิรันดร์ จงวุฒิวัด (2527: 183) กล่าวเพิ่มเติมว่าการมีส่วนร่วมมีส่วนเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าว นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ (นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2546: 4)

ชิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร (2532: 350) ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท คือการที่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้เข้ามีส่วนร่วมหรือเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาชนบทขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอนแล้วแต่เหตุการณ์จะเอื้ออำนวย

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2531: 10) ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่

ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องการที่สุดนั้นจะได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มากขึ้น ว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน

ยุพาพร รูปงาม (2545: 5) ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากความเห็นพ้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และความเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติ เหตุผลเบื้องต้นของการที่มีคนมารวมกันได้ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มกระทำผ่านองค์กร (Organization) ดังนั้นองค์กรจะต้องเป็นเหมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้

Erwin (อ้างอิงใน ยุพาพร รูปงาม 2545, หน้า 6) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่า คือกระบวนการให้บุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิดตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคล แก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า เป็นกระบวนการที่สมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องตั้งแต่ต้นจนจบ จุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมมาจากการเกิดปัญหาที่เป็นปัญหาส่วนรวม หรือของคนกลุ่มใหญ่ในชุมชน กระบวนการมีส่วนร่วมจึงเกิดขึ้นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหานั้นๆ ด้วยกัน เพื่อให้ปัญหาบรรลุไปได้ด้วยดีต้องอาศัยความคิดเห็น ความเห็นพ้องต้องกัน และความร่วมมือจากสมาชิกในชุมชน กระบวนการมีส่วนร่วมจึงเกิดขึ้น ผลสรุปสุดท้ายของการมีส่วนร่วมมักออกมาในรูปแบบของโครงการหรือการดำเนินงานหนึ่งๆ แม้กระบวนการมีส่วนร่วมจะประสบผลสำเร็จแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าโครงการหรือการดำเนินงานนั้นๆ จะประสบผลสำเร็จตามไปด้วย ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือของสมาชิกในชุมชนที่มีต่อโครงการหลังการมีส่วนร่วมด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม

### **ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม**

การที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมนั้น มีปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งมีนักวิชาการได้เสนอแนวคิดไว้ ดังนี้

Koufman (1949: 7) ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ และระยะเวลาการอยู่อาศัยในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประยูร ศรีประสาธน์ (2542: 5) ได้นำเสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วม ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมมีด้วยกัน 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ
2. ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ และการเป็นสมาชิกกลุ่ม
3. ปัจจัยด้านการสื่อสาร ได้แก่ การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล

### ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

โกวิท พวงงาม (2545: 8) ได้สรุปถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนในการพัฒนาควรมี 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือ ถ้าหากชาวชนบทยังไม่สามารถทราบถึงปัญหาและเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาในท้องถิ่นของตนเป็นอย่างดีแล้ว การดำเนินงานต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาก็ย่อมไร้ประโยชน์ เพราะชาวชนบทจะไม่เข้าใจและมองไม่เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงานเหล่านั้น

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เพราะการวางแผนดำเนินงานเป็น ขั้นตอนที่จะช่วยให้ชาวชนบทรู้จักวิธีการคิด การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รู้จักการนำเอาปัจจัยข่าวสารข้อมูลต่างๆ มาใช้ในการวางแผน

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน แม้ชาวชนบทส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจน แต่ก็มีความสามารถที่สามารถใช้เข้าร่วมได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงานจะทำให้ชาวชนบทสามารถคิดค้นทุนดำเนินงานได้ด้วยตนเอง ทำให้ได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน ถ้าหากการติดตามงานและประเมินผลงานขาดการมีส่วนร่วมแล้วชาวชนบทย่อมจะไม่ทราบด้วยตนเองว่างานที่ทำไปนั้นได้รับ

ผลดี ได้รับประโยชน์หรือไม่อย่างใด การดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันในโอกาสต่อไปจึงอาจจะประสบความยากลำบาก

การมีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกซึ่งสิทธิชุมชนเป็นการต่อสู้ของชุมชนเพื่อความอยู่รอดของพื้นที่เกษตรกรรมชนานเมือง ซึ่งแสดงออกถึงความต้องการจัดการและรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกต้องจากทุนนิยมร่วมกัน

การได้มาซึ่งโฉนดชุมชนนั้นเป็นการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินจากกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเป็นแบบกรรมสิทธิ์ร่วม หรือกรรมสิทธิ์แบบรวมหมู่ การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ย่อมต้องอาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วม เพราะโฉนดชุมชนเป็นการถือครองที่ดินร่วมกันของทั้งชุมชน จะมีใครคนใดคนหนึ่งถือครองที่ดินแบบปัจเจกปะปนอยู่ในพื้นที่ดินนั้นๆ มิได้ การมีความเห็นพ้องต้องกันหรือความคิดเห็นของกลุ่มคนส่วนมากของสมาชิกในชุมชนจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ชุมชนคล่องโยงได้มาซึ่งโฉนดชุมชน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของชุมชนไม่ได้เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวหรือไม่ได้เป็นแค่การสอบถามความต้องการของชุมชนเท่านั้น การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นมาจากปัญหา และความพยายามแก้ไขปัญหาาร่วมกันของชุมชนซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จในกระบวนการสร้างฉันทามติจนมาถึงบทสรุปสุดท้ายของการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรม

## 2.5 การรวมกลุ่มและการบริหารชุมชนแบบสหกรณ์

ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2550 ได้ให้ความหมายของสหกรณ์ ว่าเป็นองค์การทางเศรษฐกิจและสังคมที่สมาชิกร่วมกันจัดตั้งขึ้นด้วยการลงหุ้นร่วมกัน จัดการร่วมกันในการผลิต การจำหน่ายสินค้า หรือบริการตามความต้องการหรือผลประโยชน์อย่างเดียวกันของบรรดาสมาชิก สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิออกเสียงได้หนึ่งเสียงในการบริหารสหกรณ์ โดยไม่ขึ้นกับจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์โคนม คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

สันนิบาตสหกรณ์ (2553) ระบุคำนิยามของสหกรณ์ว่าเป็นองค์การของบรรดาบุคคล ซึ่งรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจในการดำเนินวิสาหกิจที่พวกเขาเป็นเจ้าของร่วมกัน และควบคุมตามหลักประชาธิปไตยเพื่อสนองความต้องการอันจำเป็น และความหวังร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ชมรมศึกษาดูงานวิทยากร เชียงกูล (2550) ให้คำนิยามของคำว่าสหกรณ์ว่า สหกรณ์ หมายถึง “สมาคมที่เป็นอิสระของกลุ่มคนที่สมัครใจเข้ามาเป็นสมาชิก เพื่อสนองความต้องการและเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของพวกเขา โดยการเป็นเจ้าของร่วมกัน และดำเนินการบริการแบบประชาธิปไตย” คำว่าสหกรณ์จึงมีความหมายกว้างกว่า สหกรณ์เกษตร สหกรณ์ออมทรัพย์ ฯลฯ ที่จดทะเบียนภายใต้การดูแลของกระทรวงเกษตรฯ คือยังหมายรวมถึง กลุ่มเหมืองฝาย กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เครดิตยูเนียน ธนาคารข้าว ธนาคารควาย และชื่อของกลุ่มองค์กรทางเศรษฐกิจของประชาชนอื่นๆ ที่ไม่ได้ใช้คำว่าสหกรณ์นำหน้าด้วย

สันนิบาตสหกรณ์ (2553) ได้กำหนดคำนิยามของหลักการสหกรณ์ (Cooperative principles) ว่าเป็นสิ่งที่สหกรณ์ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อให้คุณค่าของสหกรณ์ เกิดผลเป็นรูปธรรม ประกอบด้วย 7 หลักการ ดังนี้

**หลักการที่ 1 การเปิดรับสมาชิกโดยทั่วไปตามความสมัครใจ** สหกรณ์เป็น องค์กรแห่งความสมัครใจเปิดรับบุคคลทั่วไปที่สามารถใช้บริการสหกรณ์ได้และเต็มใจจะรับผิดชอบในฐานะสมาชิก การเข้าเป็นสมาชิกจะไม่มี การแบ่งเพศ ชนชั้น เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา

**หลักการที่ 2 การบริหารงานตามระบอบประชาธิปไตย** เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ สิทธิการออกเสียงของสมาชิกมีเท่าเทียมกันคือ 1 เสียงต่อ 1 คน

**หลักการที่ 3 การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ** สมาชิกมีสิทธิลงทุน (ซื้อหุ้น) และกำกับดูแลการใช้เงินทุนของสหกรณ์ตามแนวประชาธิปไตยอย่างเสมอภาคกัน

**หลักการที่ 4 การปกครองตนเองและความเป็นอิสระ** สหกรณ์เป็น องค์กรพึ่งและปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของมวลสมาชิก

**หลักการที่ 5 การให้ทุนการศึกษา การฝึกอบรม และประชาสัมพันธ์ สารสนเทศ** สหกรณ์พึงให้การศึกษและการฝึกอบรมแก่สมาชิกอย่างสม่ำเสมอ

**หลักการที่ 6 การร่วมมือระหว่างสหกรณ์** สหกรณ์สามารถให้บริการแก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยประสานความร่วมมือกันในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับนานาชาติ

**หลักการที่ 7 ความเอื้ออาทรต่อชุมชน** สหกรณ์พึงดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนให้มีความเจริญยั่งยืนตามนโยบายที่มวลสมาชิกเห็นชอบ

### ข้อดีข้อเสียของระบบสหกรณ์

#### ข้อดี

1. เกิดจากการมีส่วนร่วมของสมาชิกทุกคนด้วยความสมัครใจ จึงทำให้เกิดความผูกพันระหว่างสมาชิกในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
2. สนับสนุนการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง หรือตามชุมชนตำบล ภูมิภาค เช่น โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล
3. ระบบสหกรณ์จะสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง กล่าวคือสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น ผลิต บริโภค แลกเปลี่ยน จำแนกแจกจ่าย จัดสรรผลตอบแทนแก่เจ้าของปัจจัยการผลิตเพื่อการดำรงชีพ ก่อให้เกิดการสร้างงานและรายได้ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาทุนนิยมจากภายนอก

#### ข้อเสีย

1. หากสมาชิกไม่มีความพร้อมก็จะไม่สามารถใช้ประโยชน์จากสหกรณ์ได้เต็มที่ เป็นผลให้การใช้ปัจจัยการผลิตที่มีจำกัดและไม่มีประสิทธิภาพ
2. สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้มีการแข่งขันสูง การบริหารจัดการของสหกรณ์และความร่วมมือของสมาชิกจึงเป็นส่วนสำคัญ ที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจว่าจะผลิตอะไร ผลิตเพื่ออะไร ผลิตอย่างไร

กลุ่มช่วยเหลือกันและกันของประชาชนมีมานานับพันปีแล้ว เพราะคนเป็นสัตว์สังคม ต้องทำงานร่วมกันจึงจะอยู่รอดได้ดี ในสังคมก่อนยุคทุนนิยมคนมักจะอยู่เป็นชุมชนล่าสัตว์และชุมชนเกษตร โดยจะมีป่า ทุ่งหญ้า และที่สาธารณะหรือของกลางที่เป็นของส่วนรวมของชุมชนต่างๆ และประชาชนจะทำงานแบบรวมหมู่ เช่น ช่วยกันล่าสัตว์ สร้างบ้าน เพาะปลูก ดูแลเหมืองฝาย เก็บเกี่ยว ฯลฯ แต่หลังจากยุคทุนนิยมอุตสาหกรรมในคริสต์วรรษที่ 17-18 ที่มีการเน้นทรัพย์สินส่วนบุคคลและการจ้างแรงงานอิสระเพื่อผลิตสินค้าไปขายหากำไร ทำให้เกิดการล้อมรั้ว ทุ่งหญ้าส่วนรวม มาเป็นทรัพย์สินส่วนตัว ระบบทุนนิยมจึงล้มล้างระบบทรัพย์สินของกลางเพื่อ

ส่วนรวมและวัฒนธรรมของการทำงานร่วมกัน กลายเป็นการซื้อขายพลังแรงงานและเปลี่ยนความสัมพันธ์ทุกด้านของมนุษย์ (ครอบครัว ชุมชน เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม) เป็นความสัมพันธ์แบบซื้อขายแลกเปลี่ยนล้วนๆ (ชมรมศึกษาผลงานวิทยากร เชียงกูล, 2550)

สำหรับประเทศไทยการก่อตั้งสหกรณ์ครั้งแรกเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและการเป็นหนี้ของเกษตรกร โดยสหกรณ์จะให้บริการเงินกู้แก่สมาชิก จึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมที่ช่วยแก้ไขปัญหาในการประกอบอาชีพ และช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

ในปัจจุบันการดำเนินงานในรูปแบบสหกรณ์ไม่ได้จำกัดอยู่แค่การให้บริการกู้เงินแก่สมาชิกเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการรวมกลุ่มกันเพื่อการบริหารชุมชนที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เพื่อความอยู่รอดและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน โดยสหกรณ์แต่ละแห่งจะมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของชุมชนนั้นๆ การรวมกลุ่มและการบริหารแบบสหกรณ์นั้นเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่งพบมากในชุมชนบริเวณชานเมืองและชุมชนชนบทในประเทศไทย แต่ปัจจุบันการบริหารงานแบบสหกรณ์ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้กับชุมชนทั้งในเมืองและชนบท เพราะระบบสหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจสมัยใหม่ที่สามารถเข้าไปแทนที่องค์กรธุรกิจเอกชนแบบทุนนิยมได้ ตัวอย่างเช่น ชุมชนในโครงการบ้านเอื้ออาทรในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ที่นำระบบบริหารแบบสหกรณ์มาใช้ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดจ้างนิติบุคคลมาบริหารงาน จึงแก้ปัญหาด้วยการบริหารงานกันเองภายในชุมชน ซึ่งสร้างความสุขและความพึงพอใจให้กับผู้อยู่อาศัยในโครงการได้เป็นอย่างดี ตลอดจนการบริหารด้วยระบบสหกรณ์ฯ มีการดำเนินงานที่จริงจัง และมีความรวดเร็วกว่าเนื่องจากผู้ดูแลรับผิดชอบคือผู้อยู่อาศัยเอง (การเคหะแห่งชาติ, 2553)

จากงานวิจัยเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจระดับครัวเรือนหลังการรื้อย้ายชุมชนแออัดของชุมชนสร้างสรรค์พัฒนา 7-12 ในกรุงเทพมหานคร (สรสิทธิ์ เลิศจรสุข, 2553) พบว่าชุมชนสร้างสรรค์พัฒนามีการนำระบบบัญชีสหกรณ์และบัญชีชุมชนมาใช้ โดยให้สมาชิกชำระเงินเพื่อเป็นเงินออมของครัวเรือนตนโดยชำระในรูปแบบของหุ้นให้สหกรณ์ ผู้ฝากสามารถเบิกจ่ายได้และอาจได้รับเงินปันผลเมื่อครบปี นอกจากนี้สหกรณ์ยังมีหน้าที่เก็บค่าเช่าที่ดินและค่าสินเชื่อกู้ยืมจากสมาชิกในชุมชน สำหรับค่าสินเชื่อนั้นสหกรณ์ได้ชำระหนี้กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนแล้ว เพราะ ฉะนั้นสมาชิกในชุมชนก็สามารถชำระค่าสินเชื่อบริษัทพร้อมดอกเบี้ยได้โดยตรงกับสหกรณ์ ส่วนต่างของค่าเช่าจากการเก็บค่าเช่าที่ดินและส่วนต่างของดอกเบี้ยจากการชำระค่าสินเชื่อกู้ยืมจะถูก

นำมาเป็นรายได้ของสหกรณ์เพื่อนำไปบริหารชุมชนต่อไป ดังนั้น การบริหารชุมชนแบบสหกรณ์จึงเป็นเสมือนตัวแทนในการเก็บเงินของชุมชน หลังจากที่สหกรณ์ได้ทำการชำระหนี้หรือเช่าซื้อที่ดินใดๆ จากรัฐ สหกรณ์จึงเหมือนผู้นำชุมชนที่เป็นกลุ่มตัวแทน นอกจากนี้ยังเป็นเหมือนกลุ่มตัวแทนในการต่อรองกับภาครัฐ ในกรณีที่มีความขัดแย้งหรือเรียกร้องความชอบธรรมต่างๆ อีกด้วย

ในกรณีของสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง เป็นการรวมตัวกันเพื่อสนองความต้องการทางเศรษฐกิจด้านเกษตรกรรมของชุมชน เพื่อให้สมาชิกมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีอาชีพและรายได้ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจชุมชน โดยสหกรณ์ฯทำการเช่าซื้อที่ดินจากรัฐและนำมาให้สมาชิกในชุมชนเช่าเพื่อทำกินอีกทีหนึ่ง นั่นหมายความว่าสมาชิกเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกันภายใต้สหกรณ์เพราะสหกรณ์เป็นของสมาชิกทุกคน การบริหารชุมชนแบบสหกรณ์ถือเป็นรูปแบบการบริหารชุมชนแบบมีส่วนร่วม สมาชิกทุกคนมีสิทธิในการเสนอรูปแบบหรือแนวทางในการบริหารชุมชนร่วมกัน ซึ่งเป็นการแสดงออกซึ่งสิทธิชุมชนอย่างหนึ่ง ชุมชนคลองโยงดำเนินการในรูปแบบของสหกรณ์มาเป็นเวลานาน ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ฯตลอดมาคือ การรักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้ให้ลูกหลาน ความเข้มแข็งของชุมชนและเจตนารมณ์ที่แน่วแน่จึงนำไปสู่ความสำเร็จในการตัดสินใจร่วมกันในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม

## 2.6 แนวคิดและที่มาของโฉนดชุมชน

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่แสดงถึงความมั่นคงในด้านสังคมและเศรษฐกิจในระดับครัวเรือนได้เป็นอย่างดี ผู้ใดที่มีที่ดินเป็นของตนเองนั้นแสดงออกถึงการมีฐานเศรษฐกิจที่มั่นคง เพราะการมีที่ดินนั้นหมายถึงความสามารถในการนำทรัพยากรที่มีอยู่บนที่ดินไปใช้ประโยชน์ต่างๆ ที่ก่อให้เกิดรายได้ สำหรับเกษตรกรก็เช่นกัน ทุกคนต่างต้องการจะมีที่ดินเป็นของตนเองเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินหาเลี้ยงครอบครัวและตกทอดให้กับลูกหลานต่อไป จะได้ไม่ต้องเดินทางเข้าไปในเมืองเพื่อหางานทำ อาชีพเกษตรกรจะได้ไม่ต้องถูกละทิ้งจนหายไปไหนที่สุด อีกทั้งเกษตรกรยังเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย ซึ่งในอนาคตข้างหน้าความสำคัญด้านอาหารและพลังงานทดแทนจะมีมากขึ้นเรื่อยๆ เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยฐานในด้านการเกษตร ดังนั้นปัจจัยที่ดินทำกินของเกษตรกรจึงเป็นเรื่องใหญ่



ปัญหาที่ดินในประเทศไทยไม่เพียงแค่ว่าปัญหาความไม่มั่นคงในที่ดินทำกินของเกษตรกรเท่านั้น แต่ยังมีปัญหาอื่นๆ อีกด้วย ดังที่คณะกรรมการศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน (2553) ชี้แจงถึงวิกฤตปัญหาที่ดินในประเทศไทยไว้ ดังนี้

1. สถานการณ์การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยขึ้นอยู่กับตลาดการซื้อขายที่ดินและการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ ไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน และการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เป็นไปตามแผนและการวางผังของประเทศ

2. มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเมือง จากพื้นที่เกษตรเป็นพื้นที่เพื่อการพาณิชย์ การท่องเที่ยว พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เมือง และหมู่บ้านจัดสรร แสดงให้เห็นว่าธุรกิจอสังหาริมทรัพย์กลายเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพ

3. มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะในสถานะที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู จะมีการเก็งกำไรที่ดินที่เหมาะสมในการใช้ที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ และนันทนาการ

4. การซื้อขายที่ดินได้มีการใช้กลไกของสถาบันการเงินในการปล่อยกู้และการออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดยขาดการตรวจสอบที่ดิน จึงทำให้มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินอย่างผิดกฎหมายและไม่มีการทำประโยชน์ที่ดิน ทำให้สูญเสียมูลค่าของเงินที่ปล่อยกู้ในการลงทุนอสังหาริมทรัพย์จำนวนมาก

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินกล่าวว่า วิกฤตปัญหาที่ดินดังกล่าวมาจากนโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดินของคนส่วนใหญ่ และก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงที่ดินทั้งในที่ดินของรัฐและเอกชน มีการละเมิดสิทธิในที่ดินของชุมชนและประชาชน ทำให้เกษตรกรรายย่อยและบุคคลทั่วไปต้องเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงในที่ดินทำกิน และมีผลทำให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 ได้รับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และตามมาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตาม

แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐบาลชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีนโยบายของรัฐบาลในด้านนโยบายภาคเกษตรและนโยบายที่ดิน ซึ่งให้ความสำคัญต่อการสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรและสร้างความมั่นคงทางอาหาร โดยการคุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมเพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาวและทำให้เกษตรกรมีสิทธิการถือครองที่ดินที่มั่นคง จึงมีข้อเสนอมาตรการระยะสั้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดิน ซึ่งก็คือ การดำเนินการในรูปแบบโฉนดชุมชน

### การจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

คณะทำงานศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน (2553) ได้ให้ความหมายของการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนว่า เป็นการจัดการที่ดินโดยชุมชน ซึ่งมีความหลากหลายในรูปแบบการจัดการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพเงื่อนไขขององค์กรชุมชนแต่ละพื้นที่ ระบบนิเวศ วัฒนธรรมของชุมชน และเงื่อนไขในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดิน การจัดการที่ดินต้องเริ่มต้นจากแต่ละชุมชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิชุมชน และให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันกับชุมชน

### ปัจจัยสำคัญในการจัดการที่ดินโดยชุมชนมีดังนี้

1. ขอบเขตพื้นที่ที่ดินในการจัดการมีความแตกต่างกันในทางระบบนิเวศ และสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและฐานทรัพยากรร่วมกัน มีทั้งรูปแบบของพื้นที่เขตการปกครอง พื้นที่หลายหมู่บ้าน หลายตำบล และพื้นที่ใช้ประโยชน์และจัดการร่วมกันได้จริง เนื่องจากสภาพพื้นที่และความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมมีความแตกต่างกันไปแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์
2. องค์กรชุมชนที่มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน และการควบคุมตรวจสอบกันเองอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กร ชุมชนมีศักยภาพที่เข้มแข็ง ทั้งนี้รูปแบบขององค์กรชุมชนต้องมีความหลากหลายรูปแบบของคณะกรรมการ สภา สหกรณ์ หรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เป็นต้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นสอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรชุมชน
3. การสร้างกระบวนการเรียนรู้แลกเปลี่ยนอย่างสม่ำเสมอระหว่างองค์กรชุมชนและสมาชิกในชุมชนเพื่อให้เกิดการสื่อสารและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน ตลอดจนการวางแผนการจัดการที่ดิน การสร้างกฎกติกาควบคุมการซื้อขายที่ดิน การออกกฎหมายภาษี

ที่ดิน โดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยการตรวจสอบโครงการพัฒนาต่างๆ ที่จะกระทบต่อพื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรกรรม

4. การทำฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของสมาชิกในชุมชนและการจัดการที่ดินของชุมชนในแปลงรวม เพื่อให้มีการตรวจสอบการควบคุมการซื้อขายที่ดิน ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในที่ดินที่ชุมชนจัดการ โดยสมาชิกในชุมชนร่วมกันทำฐานข้อมูลแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชน ทั้งที่ครอบคลุมถึงที่ดินส่วนบุคคล ที่อยู่อาศัย ที่ดินทำการเกษตรกรรม และทำกิจกรรมอื่นๆ ที่สาธารณะที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ป่าชุมชน จำนวนประชากรในชุมชน ซึ่งจะพบว่ามิใช่ผู้ไร้ที่ดิน และมีผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากน้อยต่างกัน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดการที่ดินของชุมชน และเป็นฐานข้อมูลของการกระจายการถือครองที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในระดับประเทศ

5. ลักษณะของสิทธิในการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องอยู่บนฐานของการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลยั่งยืน และเคารพสิทธิของบุคคลและชุมชนร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างกฎกติกาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและ การทำกิจกรรมในพื้นที่ของชุมชน ตลอดจนการวางแผนการใช้ที่ดินและการวางผังเมืองของชุมชน

6. ชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบภาษีและจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยให้มีธนาคารที่ดินในระดับพื้นที่เพื่อซื้อที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์มาจัดสรรที่ดินให้กับคนไร้ที่ดินในชุมชน และการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรมาทำเกษตรกรรมและร่วมรักษาพื้นที่เกษตรกรรม

7. กลไกในระดับจังหวัดที่มีองค์ประกอบจากหลายฝ่ายและตัวแทนของชุมชน เพื่อให้คำปรึกษา แนะนำ ส่งเสริมการจัดการที่ดินของชุมชน และกำหนดนโยบายภาพรวมของจังหวัดในการวางแผนการใช้ที่ดินและการวางผังเมือง โดยกลไกนี้ต้องมีองค์ประกอบของหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและคนในเมืองที่มีการลงพื้นที่เข้าใจสภาพข้อเท็จจริง และหนุนเสริมข้อมูลทางนโยบายให้กับชุมชน

สำหรับชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม มีการดำเนินการจัดการที่ดินและฐานทรัพยากรโดยชุมชนตามปัจจัยดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงถือเป็นชุมชนหนึ่งที่มีความพร้อมกว่าชุมชนอื่นๆ แม้จะเป็นที่ดินของเอกชนแต่ก็มีระบบการจัดการที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินอยู่ก่อนแล้วคือ คนที่มีครอบครัวจะได้ที่ครอบครัพละ 20 ไร่ อีกทั้งยังมีการรวมตัวขององค์กรชุมชนใน

รูปแบบของ สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาพื้นที่เกษตรกรรมในเมืองเอาไว้ และคงวิถีชีวิตแบบเกษตรกร จึงมีคุณสมบัติพร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรการโฉนดชุมชนเป็นพื้นที่แรกของประเทศไทย

### ระบบโฉนดชุมชน

สุรพล สงฆ์รักษ์ (2552) กล่าวว่า ระบบโฉนดชุมชนคือการใช้สิทธิอำนาจร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินตลอดถึงฐานทรัพยากรต่างๆ ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงหรือยั่งยืนในการถือครองที่ดินเพื่อการผลิตทางการเกษตร การอยู่อาศัย รวมทั้งการดำเนินชีวิต การทำกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน

ระบบโฉนดชุมชน ถือกำเนิดจากรากฐานความคิดเรื่องสิทธิชุมชน ส่วนสิทธิชุมชนมีรากเหง้ามาจากการใช้แรงงานร่วมกันของสมาชิกในชุมชนนั้นๆ หรือร่วมกับชุมชนอื่นในการจัดการทรัพยากร เช่น การจัดการป่าชุมชน การสร้างเหมืองฝาย การจัดการที่ดินสาธารณะ ประโยชน์ของชุมชน หรือการร่วมกันพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน เช่น ถนน สะพาน อาคาร สาธารณะประโยชน์ของชุมชน สิ่งที่เกิดจากการใช้แรงงานร่วมกันของชุมชนจึงถือเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน

นอกจากนี้ ระบบโฉนดชุมชนยังสามารถสร้างความมั่นคงทางการผลิตและทางอาหาร และยังป็นแนวทางที่จะช่วยป้องกันที่ดินของเกษตรกรให้พ้นจากมือของนายทุนที่มุ่งเน้นแต่จะใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์ ซึ่งต่างจากระบบโฉนดชุมชนที่เน้นไปที่การใช้ประโยชน์ทางการผลิตบนที่ดินโดยตรง เพราะผลผลิตบนที่ดินนั้นๆ โดยเฉพาะพืชอาหารสามารถใช้เป็นสินค้าได้

ดังนั้น ในทางหลักการและวิธีการปฏิบัติ เกษตรกรแต่ละครอบครัวจะได้รับสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสืบทอดทางมรดกได้ ส่วนกรรมสิทธิ์เป็นของชุมชน ถ้าจะขายต้องขายคืนกองทุนที่ดินชุมชน หรือธนาคารที่ดินของรัฐที่ชุมชนมีส่วนร่วม ส่วนชุมชนจะกำกับการใช้ การเปลี่ยนแปลงผู้ถือครอง รวมทั้งการกำหนดกฎกติกาต่างๆ ในการบริหารจัดการที่ดินแปลงรวมของแต่ละชุมชน สิทธิตามโฉนดชุมชน จึงเป็นสิทธิการใช้สอยของเกษตรกรแต่ละครอบครัว ภายใต้การกำกับขององค์กรชุมชนและธรรมนูญชุมชน เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นมาจากการทำการผลิตของเกษตรกรในที่ดิน ไม่ใช่สิทธิที่เกิดเนื่องจากการได้ครอบครองเอกสารสิทธิ์ที่ผู้มีอำนาจมอบ

โดยสรุประบบโฉนดชุมชนเป็นมาตรการระยะสั้น และเป็นแนวทางเชิงรูปธรรมที่ช่วยแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย ป้องกันไม่ให้ที่ดินหลุดมือไปจากคนในชุมชน โดยผลจากการมีระบบโฉนดชุมชนจะช่วยคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ให้ลูกหลาน เพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยและเป็นที่ดินทำกินต่อไปได้ในอนาคต อีกทั้งยังเพื่อสิทธิและเสรีภาพของเกษตรกรในการกำหนดวิถีชีวิตของพวกเขา

### ความหมายของโฉนดชุมชน

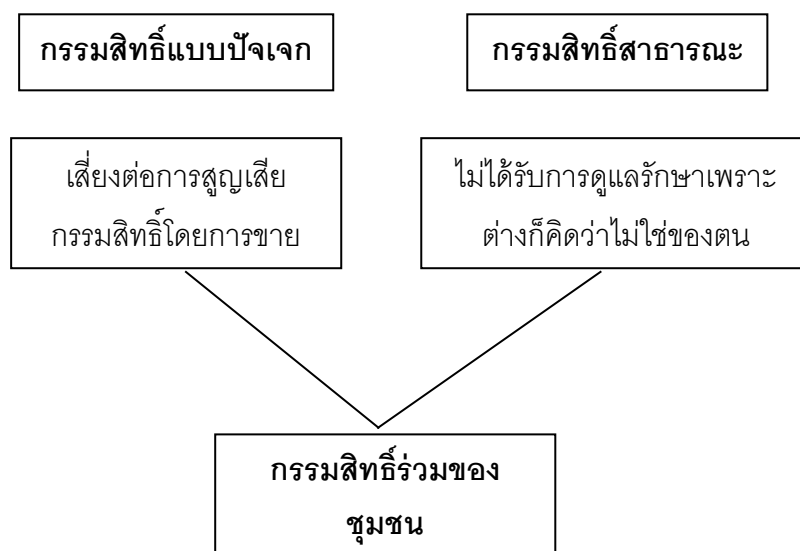
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (2552) ให้ความหมายของ “โฉนดชุมชน” ว่าเป็นรูปแบบการบริหารจัดการของกรใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิรวมหมู่ของชุมชนในการจัดการการครอบครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหารในการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล

หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 (2553: 18) ให้คำนิยามศัพท์ไว้ดังนี้ “โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ดิเรก ก้อนกลีบ (หนังสือพิมพ์มติชน, 2551: 7) กล่าวว่าโฉนดชุมชนเป็นแนวคิดการบริหารราชการเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินให้ประชาชนและสกัดกั้นการบุกรุกที่ดินของรัฐในลักษณะต่างๆ และป้องกันการบุกเบิกพื้นที่ทำลายทรัพยากรป่าไม้ โดยให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการรับรองพื้นที่ทำกินที่มีการครอบครอง

กรรมสิทธิ์สามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ กรรมสิทธิ์ปัจเจก และกรรมสิทธิ์ของรัฐ (กรรมสิทธิ์สาธารณะ) ถ้าเป็นกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกก็มีโอกาสสูญเสียกรรมสิทธิ์ได้ทุกเมื่อ แต่ถ้าให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทั้งหมด แล้วให้เพียงสิทธิในการใช้อย่างเดียว ก็เป็นปัญหาอีกเช่นกัน เพราะโดยปกติทั่วไปมนุษย์เราเมื่อเป็นสมบัติของส่วนรวมแล้วจะไม่ดูแลรักษาและ

นำไปสู่การพัฒนาเท่าที่ควร มักจะมุ่งใช้ทรัพยากรนั้นๆ เพียงอย่างเดียว สุดท้ายทรัพยากรก็จะถูกใช้อย่างไร้ประสิทธิภาพและเสื่อมโทรมในที่สุด



แผนภูมิที่ 2.2 ประเภทของกรรมสิทธิ์

ด้วยเหตุนี้จึงมีการพัฒนาขึ้นมาอีกขั้นหนึ่งตรงกลางเพื่อลดความแข็งของรัฐและลดความเห็นแก่ตัวของปัจเจก สิทธิชุมชนจึงถูกสร้างขึ้นอย่างเป็นทางการในรูปแบบโฉนดชุมชน เพราะเมื่อคนรวมกลุ่มกันและมีการสร้างเงื่อนไขร่วมกันบางประการ ก็จะมีการใช้และควบคุมดูแลได้ดีกว่า และจะไม่เกิดการไม่สูญเสียที่ดินให้กับนายทุน โดยสรุปแล้ว โฉนดชุมชนเป็นหนังสืออนุญาตให้ชุมชนมีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินในชุมชนของตนเองร่วมกัน และยังเป็นดำเนินการตามเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะแก้ปัญหาเรื่องผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ

### คุณสมบัติของชุมชนในการขอโฉนดชุมชน

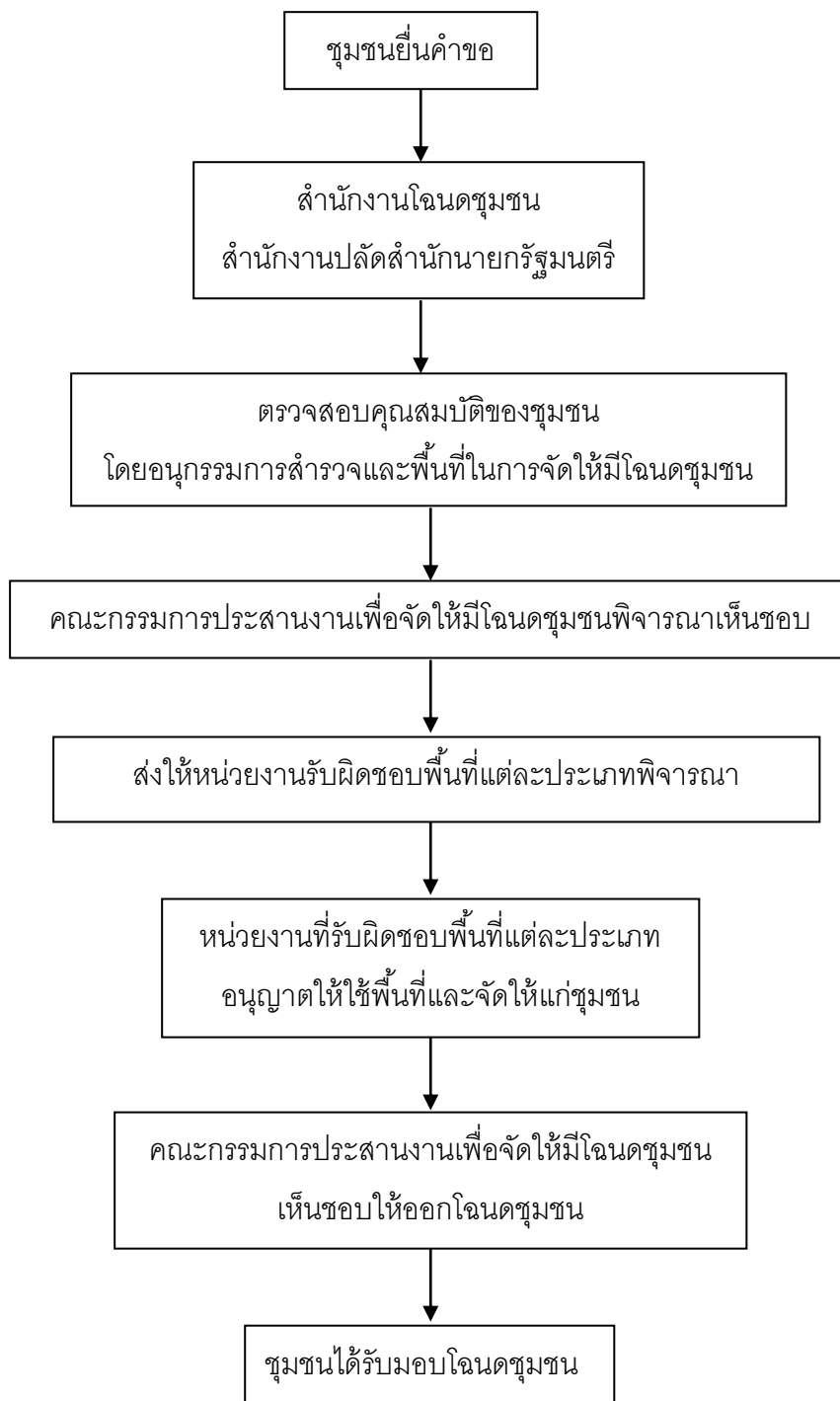
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ของสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล ได้กำหนดคุณสมบัติของชุมชนที่สามารถยื่นขอโฉนดชุมชน ดังต่อไปนี้

1. มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2550)

2. มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชนจำนวนอย่างน้อยเจ็ดคน ประธานและกรรมการชุมชนจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- มีสัญชาติไทย เว้นแต่กรณีที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
- บรรลุนิติภาวะ
- มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินในชุมชนไม่น้อยกว่า 3 ปีก่อนวันยื่นคำขอ
- ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบในวงราชการ
- เป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น
- เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ โดยมีกฎระเบียบที่ชัดเจน หรือมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนไม่น้อยกว่า 3 ปี
- ชุมชนใดรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือเป็นชุมชนตามกฎหมายอื่น หากมีคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติไม่ชัดหรือแย้งกับความในข้อ 4 (2) สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการสมาคม หรือสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือชุมชนตามกฎหมายอื่น เป็นคณะกรรมการชุมชนตามวรรคหนึ่ง

### ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดให้มีโฉนดชุมชน



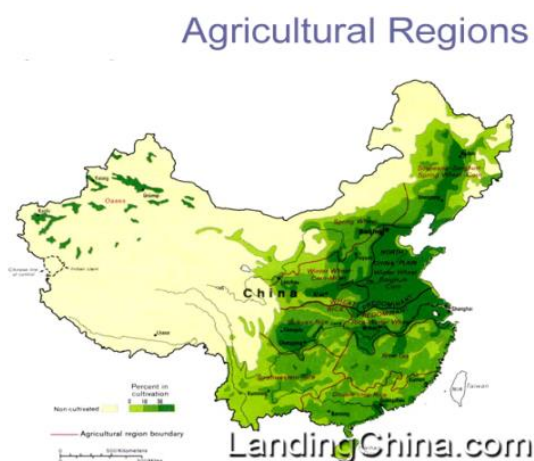
แผนภูมิที่ 2.3 ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดให้มีโฉนดชุมชน  
(ที่มา: สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล)



## 2.7 กรณีศึกษา และตัวอย่างการจัดการที่ดินโดยชุมชน

### กรณีศึกษาในต่างประเทศ

#### ระบบนารวม (Collective Farm) ในประเทศจีน



ที่มา: [www.landingchina.com](http://www.landingchina.com)

ในอดีตจีนเป็นประเทศที่ปกครองสืบมาด้วยระบบเผด็จการเข้มงวดภายใต้ระบบกษัตริย์ หลังจากที่ฝ่ายกระฎุมพีในประเทศอ่อนแอถูกกลืนเป็นฝ่ายราชการศักดินาหรือฝ่ายนายทุนต่างชาติ ทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนระบบศักดินาเป็นระบบทุนนิยมสมบูรณ์ และไม่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมได้ ในช่วงเวลานี้เองก็เกิดการปฏิวัติของพวกกรรมกรและชาวนานำโดยปัญญาชนข้ามชั้นจากศักดินาสู่ระบบสังคมนิยมแบบโซเวียต ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งในรัสเซียและจีนดำเนินไปภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบโซเวียตแทนที่จะเป็นระบบทุนนิยม

ทางด้านเกษตรกรรมรัฐได้ออกกฎหมายการปฏิรูปที่ดินในปี ค.ศ.1950 (The Agrarian Reform Law of 1950) ให้ริบที่ดินของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ (Landlord) และแจกจ่ายให้กับราษฎรในตำบลที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ กล่าวคือเป็นการริบแล้วแจกให้ประชาชนไม่ใช่ริบเป็นของรัฐ ยังคงมีชาวนาที่ร่ำรวยอยู่และเป็นเจ้าของที่ดินได้ไม่ถูกริบ เฉพาะเจ้าของที่ดินรายใหญ่เท่านั้นที่ถูกริบ แต่ปัญหาที่ตามมาหลังจากแจกจ่ายที่ดินคือ ชาวนาที่ยากจนแม้ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินก็ไม่มีเครื่องมือทำกิน ประกอบกับพรรคคอมมิวนิสต์ได้เรียกร้องให้มีการร่วมมือกันระหว่างชาวนาแต่ละแห่งให้มากขึ้น จึงมีการตั้งสหกรณ์และหลังจากนั้นตั้งระบบนารวม (Collective Farm) ขึ้น ซึ่ง

ในทางกฎหมายแล้วเป็นการรวมโดยสมัครใจ แต่ที่แท้จริงในทางปฏิบัติเป็นการบังคับให้เข้ามา รวม เมื่อปลายปี ค.ศ. 1956 ครอบครัวชาวจีนส่วนใหญ่ 96.3 เปอร์เซ็นต์ได้เข้ามาอยู่ในนารวม

ในการเข้านารวมสมาชิกจะต้องยกที่ดินและเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการเพาะปลูก ให้คณะกรรมการนารวม ซึ่งจะเป็นผู้ใช้ปัจจัยในการผลิตเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม อย่างไรก็ตาม สมาชิกก็อาจมีที่นาเล็กแบบสวนครัวเป็นของตนเองได้ ไร่ปลูกผักต่างๆ แต่เนื้อที่สวนครัวทั้งหมด รวมกันต้องไม่เกิน 5 เปอร์เซ็นต์ของที่ดินของนารวม หลังจากได้ผลผลิตแล้วจะแบ่งผลผลิตส่วน หนึ่งเป็นภาษีให้แก่รัฐ ส่วนที่เหลือเก็บเป็นรายจ่ายปีต่อไป

ระบบนารวมนี้ถูกยกเลิกไปโดยปริยายในปี ค.ศ. 1958 เนื่องจากมีระบบคอมมูน (Commune) เข้ามาแทนที่ ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายกระโดดไปข้างหน้า (Great Leap Forward) ที่ เน้นการผลิตด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น ในระบบคอมมูนจึงมีการผสมผสานการผลิตทั้งด้าน เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งต่างจากระบบนารวมที่เป็นเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว

จากกรณีศึกษาระบบนารวมในประเทศจีน (จิตรา ตูชิรานนท์, 2546) พบว่ามีความคล้ายคลึงกับระบบกรรมสิทธิ์ร่วมตรงที่ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน ในกรณีของ จีนเจ้าของที่ดินในระบบนารวมคือรัฐ แต่มอบอำนาจการบริหารจัดการที่ดินให้สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้น แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ รัฐมีอำนาจควบคุมทุกอย่าง ส่วนความแตกต่างจากระบบ กรรมสิทธิ์ร่วมของไทยอยู่ที่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในระบบนารวมไม่มีสิทธิครอบครองผลผลิต ทั้งหมด ส่วนหนึ่งต้องใช้เป็นภาษีให้รัฐ สำหรับประเทศไทยแล้วชุมชนที่มีการจัดการที่ดินแบบ กรรมสิทธิ์ร่วมนั้น ผลผลิตต้องตกเป็นของชุมชนทั้งหมด หรืออาจขึ้นอยู่กับว่าชุมชนจะจัดสรร ทรัพยากรนั้นอย่างไร ข้อแตกต่างอีกอย่างหนึ่งคือ ระบบนารวมของจีนไม่เห็นความสำคัญของการ มีส่วนร่วมอาจเป็นเพราะความเป็นสังคมนิยม ทำให้การตัดสินใจอยู่ที่รัฐหรือคณะกรรมการนารวม แทนที่จะเป็นของประชาชนทุกคนในระบบนารวม ซึ่งไม่เหมือนกับประเทศไทยที่เป็นประชาธิปไตย การดำเนินการโครงการใดๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับชุมชนจึงมักอาศัยการมีส่วนร่วม เพราะอำนาจ การบริหารจัดการถือเป็นสิทธิของชุมชน สมาชิกทุกคนจึงมีสิทธิในการออกความคิดเห็นและร่วม ตัดสินใจ

แม้ระบบนารวมและระบบกรรมสิทธิ์ร่วมจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ฐาน แนวคิดมีความคล้ายคลึงกันคือเป็นการรวมกลุ่มกันของครอบครัว สังคมหรือกลุ่มธุรกิจ มีการ

บริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม มีกฎระเบียบเฉพาะที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นเวลายาวนานทั้งที่เป็นรูปธรรมและไม่เป็นรูปธรรม จนกลายเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของแต่ละชุมชน

### ตัวอย่างการจัดการที่ดินโดยชุมชน

**การจัดการที่ดินโดยชุมชน บ้านทับเขือ-ปลักหมู** (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2552: 35)

บ้านทับเขือ-ปลักหมู ตั้งอยู่บนเขาพับผ้า เทือกเขาบรรทัด อยู่ในเขตการ ปกครอง หมู่ที่ 1 ตำบลช่อง อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง และหมู่ที่ 1 ตำบลบ้านนา อำเภอสรีนครินทร์ จังหวัดพัทลุง มีประชากรประมาณ 60 ครอบครัว 270 คน ปัจจุบันองค์กรชุมชนบ้านทับเขือ-ปลักหมู ได้จัดการทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน ภายใต้รัฐธรรมนูญชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อ จัดการทรัพยากรแบบสมดุลและยั่งยืน

#### ระบบกรรมสิทธิ์แบบรวมหมู่

องค์กรชุมชนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทรัพยากรทั้งหมด ทั้งที่ดินที่ปัจเจกบุคคลใช้ประโยชน์ทำการผลิต และทรัพยากรที่สมาชิกชุมชนใช้ประโยชน์ในการดำเนินชีวิต เช่น สายน้ำ ป่าบริเวณสายน้ำ ป่าที่ชุมชนใช้ประโยชน์ เส้นทาง เป็นต้น

อัตราการถือครองที่ดินของชุมชนทับเขือ-ปลักหมูประมาณครอบครัวละ 15 ไร่ รายได้เฉลี่ยประมาณครอบครัวละ 60,000 บาทต่อปี อาชีพส่วนใหญ่คือ กรีดยาง ปลูกผัก หาของป่า และรับจ้าง

โฉนดที่ดินชุมชนบ้านทับเขือ-ปลักหมู เป็นแนวทางในการจัดการที่ดินทำกินชุมชน มีกฎระเบียบของชุมชนในการดูแลรักษาป่า เน้นการเกษตรแบบสวนผสม หรือทำสวนยางพาราแบบสวนผสม เพื่อใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ชุมชนได้ใช้ที่ดินส่วนบุคคลสร้างศูนย์ประสานงานและปลูกผักแปลงรวม เช่น ต้นสะตอ ต้นเนียง และพืชผักต่างๆ มีเนื้อที่ประมาณ 5 ไร่ สำหรับเป็นพื้นที่สาธารณะของสมาชิกองค์กรชุมชนบ้านทับเขือ โดยกลุ่มสมาชิกจะนำผลผลิตจากสวนไปขายและนำเงินมาใช้ทำกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรชุมชน (ทิพย์อักษร มั่นปาดิ, 2552) ทั้งนี้ หากสมาชิกต้องการขายที่ดินเนื่องจากไม่ต้องการทำเกษตรหรือไม่สามารถทำเกษตรได้แล้วจะต้องขายที่ดินให้องค์กรชุมชนเท่านั้น โดยมีแนวคิดที่จะจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินในอนาคตเพื่อ

คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของเกษตรกรรายย่อย ไม่ให้นายทุนเข้ามากว้านซื้อที่ดินไปเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม ทั้งอุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมเชิงพาณิชย์

ชุมชนบ้านทับเขือ-ปลักหมู เป็นตัวอย่างของชุมชนที่มีการจัดการที่ดินโดยชุมชนที่มีแนวทางที่ชัดเจนที่จะสร้างความมั่นคงทางอาหารในที่ดินทำกิน พร้อมกับดูแลรักษาทรัพยากรให้สมดุลและยั่งยืน ซึ่งตรงกับแนวความคิดของสิทธิชุมชน และไม่ปล่อยให้ที่ดินของส่วนรวมหลุดไปสู่กลุ่มคนอื่นใดที่อาจนำไปแปรสภาพเพื่อสร้างความมั่งคั่งส่วนตัว จึงเกิดการดำเนินงานในรูปแบบโฉนดชุมชนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเปลี่ยนมือ ถือเป็นที่ยืนยันสิทธิที่จะอยู่ทำกินอย่างชอบธรรม ซึ่งชุมชนบ้านทับเขือ-ปลักหมูมีเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานเหมือนชุมชนคลองโยง จึงได้เลือกมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้

## 2.8 สรุปแนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากแนวคิดงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรณีศึกษาต่างๆ แสดงให้เห็นถึงการได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ของการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม แต่ที่ผ่านมารัฐบาลเคยมีนโยบายแจกเอกสารสิทธิแบบปัจเจกหรือโฉนดที่ดินเพื่อหวังว่าจะช่วยแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้กับผู้ที่ขาดแคลนที่ดิน แต่ผลของนโยบายกลับตรงกันข้าม กลายเป็นการสนับสนุนให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดิน ปัญหาไรที่ดินทำกินจึงยังมีอยู่และไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง เพื่อคุ้มครองและรักษาพื้นที่ทำกินของเกษตรกร แนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนจะเป็นนโยบายที่ทำให้การจัดการที่ดินโดยชุมชนมีความเป็นรูปธรรม อันมีรัฐบาลเป็นผู้รับรอง ช่วยเหลือและช่วยพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนตามความต้องการของสมาชิกในชุมชน

นอกจากนี้ การศึกษาถึงการถือครองกรรมสิทธิ์ร่วมพบว่าทำให้สมาชิกผู้ร่วมถือครองเสียประโยชน์หลายด้าน เช่น ไม่สามารถนำที่ดินไปเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ ไม่สามารถขายได้หรือถ้าขายได้ก็ได้อาชีพที่ต่ำ จึงเป็นผลทำให้คนส่วนใหญ่มีความต้องการถือครองที่ดินแบบปัจเจกมากกว่า แม้ในชุมชนที่มีการถือครองกรรมสิทธิ์ร่วมก็ตาม ล้วนแล้วแต่ยังคงมีความต้องการโฉนดที่ดินแบบปัจเจกอยู่ แม้ผลทางเศรษฐกิจของการถือครองที่ดินร่วมกันจะทำให้รายได้ครัวเรือนมากขึ้นก็ตาม

ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้จึงเกิดขึ้นเพราะมีข้อขัดแย้งที่น่าสนใจ เนื่องจากคลองโยงเป็นชุมชนที่ได้รับโฉนดเป็นแห่งแรกของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่ดินของเอกชนที่อยู่บริเวณชานเมือง กระบวนการที่ทำให้เกิดการแสวงหาข้อสรุปหรือมติที่ “ทุกคน” ที่เกี่ยวข้องยอมรับ

ด้วยความเต็มใจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการถือครองที่ดินร่วมกันซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการ  
สร้างฉันทามติ การศึกษาครั้งนี้จึงศึกษาถึงกระบวนการที่ทำให้เกิดการตัดสินใจร่วมกันในชุมชน  
โดยใช้หลักเกณฑ์การประเมินความสำเร็จในกระบวนการสร้างฉันทามติที่ทำให้เกิดการตัดสินใจ  
เปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินจากแบบปัจเจกเป็นแบบกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนของ  
เจ้าของที่ดิน

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษากระบวนการสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล โดยมีหน่วยการวิเคราะห์ในระดับครัวเรือน แนวทางการวิจัยเป็นลักษณะเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยนำข้อมูลที่ได้จากแหล่งต่างๆ มาวิเคราะห์และเรียบเรียงเพื่อแสดงให้เห็นขั้นตอนและพัฒนาการของชุมชน ประกอบกับการใช้แบบสอบถามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลด้านอาชีพ แหล่งรายได้ ความเข้าใจนโยบายโฉนดชุมชน การเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดฉันทามติ ผลการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาท ทศนคติต่อรูปแบบการถือครองที่ดิน และสาเหตุของการตัดสินใจเลือกรับโฉนดชุมชน แล้วจึงนำผลที่ได้มาประเมินว่ากระบวนการสร้างฉันทามติที่เกิดขึ้นในชุมชนคลองโยงประสบความสำเร็จนั้นเกิดมาจากสาเหตุใด โดยนำข้อมูลต่างๆ มาสนับสนุนผลที่ได้ โดยดำเนินการดังนี้

#### 3.1 การกำหนดปัญหาวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษากระบวนการที่ทำให้ชุมชนคลองโยงตัดสินใจร่วมกันท่ามกลางความคิดเห็นที่แตกต่างเกี่ยวกับแนวคิดโฉนดชุมชน จนสามารถแสวงหาข้อสรุปหรือมติที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องยอมรับด้วยความเต็มใจได้ จึงใช้รูปแบบการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนและสภาพทางสังคมเป็นตัวชี้วัด ผลการวิจัยจะเป็นตัวบ่งชี้ว่าความต้องการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมมาจากสาเหตุหลักในด้านสังคม โดยมีเหตุผลเชิงเศรษฐกิจหรือการเมืองเป็นสาเหตุรองหรือไม่ อย่างไม่

#### 3.2 ขั้นตอนการศึกษา

3.2.1 ศึกษาแนวคิดจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและสามารถนำมาใช้ในงานวิจัย ดังนี้

- กระบวนการสร้างฉันทามติ
- แนวคิดการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม
- แนวคิดสิทธิชุมชน
- แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน

- การรวมกลุ่มและการบริหารชุมชนแบบสหกรณ์
- แนวคิดและที่มาของโฉนดชุมชน
- กรณีศึกษาและตัวอย่างการจัดการที่ดินโดยชุมชน

### 3.2.2 รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากหน่วยงานของรัฐและเอกชน

ทำการสำรวจและรวบรวมข้อมูลด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประวัติศาสตร์ความเป็นมาเกี่ยวกับพื้นที่และชุมชนจากการรวบรวมโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินเป็นแบบกรรมสิทธิ์ร่วม หน่วยงานที่ติดต่อขอข้อมูล มีดังนี้

- 1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
  - กรมส่งเสริมสหกรณ์
  - กรมพัฒนาที่ดิน
- 2) กระทรวงการคลัง
  - กรมธนารักษ์
- 3) สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- 4) สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด
- 5) หนังสือพิมพ์ออนไลน์ มติชนและประชาไท

#### ข้อสังเกตต่อการรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ในเบื้องต้น

การติดต่อส่วนราชการเพื่อขอข้อมูลนั้น ส่วนมากจะได้ข้อมูลที่เป็นรายงานการประชุม ประกาศหรือจดหมายราชการ ข้อมูลทั่วไปของชุมชนพื้นที่ศึกษาไม่ค่อยมีการรวบรวมไว้มากนัก ไม่ว่าจะเป็นด้านกายภาพ เศรษฐกิจหรือสังคมก็ตาม ในขณะที่สหกรณ์บ้านคลองโยงเองก็ไม่ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นปัจจุบันเอาไว้ ข้อมูลบางประเภทก็ยังไม่เคยได้สำรวจ

เนื่องจากเป็นนิคมสหกรณ์ที่ไม่ได้อยู่ในการดูแลของภาครัฐ งบประมาณมีจำกัด การบริหารจัดการ จึงไม่มีระเบียบแบบแผนดังเช่นนิคมสหกรณ์ของรัฐอื่นๆ

### 3.2.3 การคัดเลือกพื้นที่ศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เลือกชุมชนเกษตรกรรมในพื้นที่เมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ การถือครองที่ดินจากแบบปัจเจกมาเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชน ซึ่งการถือครองแบบ กรรมสิทธิ์ร่วมบนที่ดินจะต้องอยู่ภายใต้ความเห็นชอบร่วมกันของชุมชน อันส่งผลให้เกิดการ จัดการและใช้ทรัพยากรบนที่ดินร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นหลักประกันในการรับรองว่า ชุมชนจะมีความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยได้ต่อไปในภายภาคหน้า

การวิจัยครั้งนี้ชุมชนที่ทำการศึกษาคือ ชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม ทำการศึกษาการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชน โดยมีหลักในการเลือก ชุมชนดังกล่าวเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

1. เป็นชุมชนแห่งแรกในประเทศไทยที่ได้รับโฉนดชุมชน
2. เป็นชุมชนที่ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชน
3. สามารถถือครองที่ดินแบบปัจเจกได้แต่กลับเลือกรับโฉนดชุมชน
4. เป็นชุมชนที่รวมตัวกันอย่างเข้มแข็งและมีเจตนารมณ์ร่วมกันที่มุ่งจัดการแก้ไข ปัญหาที่ดินทำกินของสังคมเกษตรกรรมในเมือง
5. ความต้องการกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนของชุมชนคลองโยงขัดแย้ง กับความเป็นจริงและงานวิจัยเรื่องผลกระทบด้านเศรษฐกิจของรูปแบบการถือครองที่ดิน (กรณีพงศ์ ทองศรี, 2552) ที่คนส่วนมากมักต้องการมีโฉนดที่ดินเป็นของตนเอง

### 3.2.4 ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา



## ประชากรที่ศึกษา

- เจ้าของแปลงที่ดินในชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม จำนวน 80 ครัวเรือน โดยทำการศึกษาข้อมูลของสมาชิกสหกรณ์ที่เป็นเจ้าของที่ดินดั้งเดิมหรือเจ้าของที่ดินที่ได้รับมรดกตกทอดมา
- สมาชิกในชุมชนคลองโยงซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัดด้วย

## การสัมภาษณ์

ใช้วิธีการสัมภาษณ์ คือการสำรวจและสอบถามข้อมูลจากครัวเรือนทั้งหมด โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากทุกหน่วยครัวเรือนที่เป็นเจ้าของแปลงที่ดินและเป็นสมาชิกสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด มีจำนวนทั้งหมด 80 ครัวเรือน โดยทำการสอบถามเจ้าของแปลงที่ดิน แต่ในกรณีที่เจ้าของแปลงที่ดินไม่อยู่ในพื้นที่หรือเสียชีวิตไปแล้ว จะสอบถามตัวแทนของครัวเรือนนั้นๆ ที่จะสามารถให้ข้อมูลได้ หนึ่งคนต่อหนึ่งครัวเรือน อาจเป็นหัวหน้าครอบครัวหรือสมาชิกคนใดคนหนึ่ง ในครอบครัว

## 3.3 วิธีการเก็บรวบรวมและการได้มาของข้อมูลในการวิจัย

### 3.3.1 การศึกษาเอกสาร รายงาน และงานเขียนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

เป็นการศึกษาจากเอกสาร รายงาน และบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ศึกษา จากหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชน จากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นประโยชน์ในการลำดับและเชื่อมโยงเหตุการณ์ และศึกษาการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษาให้กับบริบทของการศึกษา รวมทั้งเป็นการช่วยตั้งข้อสังเกตถึงสาเหตุหลักในการตัดสินใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดิน

### 3.3.2 การออกสำรวจพื้นที่

เป็นการสำรวจสภาพแวดล้อมทางกายภาพ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนในสภาพปัจจุบันที่สามารถมองเห็นได้ ซึ่งจะช่วยอธิบายเรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับผู้คนในชุมชนทั้งในอดีตและปัจจุบัน เช่น การดำรงชีวิต การทำมาหากิน และการปรับตัวให้เข้าสภาพสังคมกับกาลเวลาที่เปลี่ยนไป เครื่องมือที่ช่วยในการเก็บข้อมูลคือ ภาพถ่ายและการจดบันทึก

### 3.3.3 การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักแบบรายบุคคล (Key Informants Interview)

เป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเฉพาะประเด็น โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการที่นำมาสู่การตัดสินใจร่วมกันเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินในพื้นที่ศึกษา ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่จะกำหนดผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ประธานสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด และ/หรือกลุ่มผู้นำในชุมชน โดยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการและแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนจะสัมภาษณ์คุณบุญลือ เจริญมี ประธานสหกรณ์ฯ รวมทั้งผู้ที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดกระบวนการนี้คือ คุณประภาส ปันตบแต่ง

นอกจากนี้ยังสัมภาษณ์บุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คุณทวีชัย ลีเยเก ผู้อำนวยการส่วนทะเบียนและหลักฐานที่ราชพัสดุ 2 สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดินที่ราชพัสดุกรมธนาภิรักษ์ เพื่อรับทราบข้อมูลความเป็นมา ขั้นตอนและกระบวนการยื่นขอโฉนดชุมชนอันเป็นไปตามระเบียบของการดำเนินโครงการจัดและส่งเสริมสหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคม รูปสหกรณ์การเช่าที่ดินและรูปสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์บนที่ราชพัสดุ และคุณโสภณ ชมชาญ ที่ปรึกษากรมพัฒนาที่ดิน หนึ่งในคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายและระเบียบสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล และคุณประยงค์ ดอกคำโย บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และเป็นกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน เพื่อขอความเห็นต่อการดำเนินการในรูปแบบโฉนดชุมชนของสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัดและข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อเป็นประโยชน์ในการดำเนินการโฉนดชุมชนในโอกาสต่อไป

### 3.3.4 การสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire Survey)

เป็นการเก็บข้อมูลพื้นฐานของคนในชุมชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคม ข้อมูลด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และข้อมูลด้านทัศนคติต่อรูปแบบการถือครองที่ดิน ซึ่งประกอบไปด้วยคำถามปลายเปิดและปลายปิด ผู้ศึกษาได้จัดเก็บแบบสอบถาม (ดูในภาคผนวก) ในชุมชนคลองโยง โดยทำการเก็บตัวอย่างทดลองจำนวน 10 ครัวเรือนก่อนในวันที่ 27 กรกฎาคม 2554 เพื่อเป็นการทดสอบแบบสอบถามหาข้อบกพร่องเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมก่อนนำไปใช้จริง จากนั้นได้นำแบบสอบถามไปจัดเก็บข้อมูลกับครัวเรือนในชุมชนจำนวน 80 ครัวเรือน ได้รับข้อมูลจริงจำนวน 63 ชุด เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2554 จำนวนครัวเรือนที่ไม่สามารถตอบแบบสอบถามได้บางส่วนไม่อยู่บ้าน บางส่วนคาดว่าจะอพยพหรือย้ายออกจากพื้นที่ชั่วคราว เนื่องจากสภาวะน้ำท่วม และบางพื้นที่ไม่สามารถเข้าถึงได้เนื่องจากมีน้ำท่วมสูง

### 3.4 วิธีการที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสอบถามคนในชุมชนที่เป็นพื้นที่ศึกษา โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย

- ระดับการศึกษา
- รายได้-ภาระหนี้สิน
- การจ้างงาน อาชีพ
- การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
- สาเหตุของการตัดสินใจเลือกรับโฉนดชุมชน
- ความคิดเห็นต่อการมีโฉนดชุมชน
- ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการมีโฉนดชุมชน

#### 3.4.1 ปัจจัยสนับสนุนให้เกิดกระบวนการสร้างฉันทามติ

จากการประมวลแนวคิด งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรณีศึกษาต่างๆ ทำให้สามารถสรุปปัจจัยที่ทำให้เกิดการสร้างฉันทามติได้และตัวชี้วัด ดังนี้

ตารางที่ 3.1 ปัจจัยสนับสนุนและตัวชี้วัดให้เกิดกระบวนการสร้างฉันทามติ

ปัจจัยสนับสนุนให้เกิดกระบวนการสร้างฉันทามติ	ตัวชี้วัด
<p><b>1. ปัจจัยด้านกระบวนการ</b></p> <p>1.1 มีตัวแทนจากทุกฝ่ายเข้าร่วม</p> <p>1.2 ผู้เข้าร่วมมีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจ</p> <p>1.3 มีการเข้าถึงข้อมูลเท่าเทียมกัน</p> <p>1.4 มีผู้นำกลุ่มที่ดี</p> <p>1.5 ไม่มีการนับเสียงข้างมาก</p> <p>1.6 กระบวนการมีความชัดเจน</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีตัวแทนจากฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน</li> <li>- ข้อเสนอดังกล่าว</li> <li>- ผู้เข้าร่วมสามารถแสดงความคิดเห็นได้</li> <li>- ผู้เข้าร่วมสามารถออกแบบกระบวนการ</li> <li>- ผู้เข้าร่วมสามารถโต้แย้งสมมติฐาน</li> <li>- มีการนำข้อคิดเห็นต่างๆ มาใช้ในการตัดสินใจร่วมกัน</li> <li>- มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับชุมชน</li> <li>- มีการประกาศหรือแจ้งข่าวก่อนจะมีการประชุม</li> <li>- ไม่หาทางออกด้วยการโหวต หรือตอบแทนให้ผู้คัดค้านในภายหลัง</li> <li>- กระบวนการเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ อย่างชัดเจน ถูกต้อง</li> </ul>
<p><b>2. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อาชีพ</li> <li>- รายได้ ภาระหนี้สินของครัวเรือน</li> <li>- ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน</li> <li>- ระดับการศึกษาของสมาชิกในชุมชน</li> </ul>
<p><b>3. ปัจจัยด้านกายภาพ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเหมาะสมของที่ตั้ง</li> <li>- ความอุดมสมบูรณ์ของดิน</li> </ul>
<p><b>4. ปัจจัยด้านการเมือง</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ประกอบการทางการเมือง (Political Entrepreneur)</li> <li>- เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย</li> <li>- นโยบายของรัฐบาล</li> </ul>

จากปัจจัยสนับสนุนข้างต้น นำไปสู่ตัวชี้วัดในการศึกษาด้านกระบวนการ สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับครัวเรือน กายภาพ การเมืองและสาเหตุของการเลือกรูปแบบการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งจะอธิบายโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

### 3.4.2 ตัวชี้วัดในการศึกษา

กระบวนการตัดสินใจของเจ้าของที่ดินแต่ละคนในชุมชนอันทำให้ได้มาซึ่งโฉนดชุมชน เกิดขึ้นจากปัจจัยด้านต่างๆ ดังนี้

#### 1. ตัวชี้วัดด้านกระบวนการ

##### 1) มีตัวแทนจากทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการ

ผู้ได้ประโยชน์คือสมาชิกในชุมชน และผู้เสียประโยชน์คือผู้ที่คัดค้านนโยบายโฉนดชุมชนหรือผู้ที่ซื้อขายที่ดินในชุมชนให้คนภายนอกไปแล้ว ต้องเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจในครั้งนี้ ทั้งการประชุมเพื่อรับทราบการเปลี่ยนแปลงของชุมชนและการแสดงความคิดเห็นเพื่อแสดงจุดยืนและความต้องการของตนอย่างชัดเจน ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อให้เกิดความขัดแย้ง แต่เพื่อแสดงผลของตนให้อีกฝ่ายได้รับรู้ และรับฟังเหตุผลต่างๆ จากมุมมองของผู้อื่น

##### 2) ผู้เข้าร่วมมีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจ

สมาชิกทุกคนทั้งผู้ที่ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชนสามารถกำหนดกรอบงาน วัตถุประสงค์กฎเกณฑ์ หัวข้อสนทนา หรือวิธีการดำเนินงาน เพราะจะทำให้พวกเขาารู้สึกว่าตนเองมีบทบาทและกล้าที่จะตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ยังสามารถสนับสนุนให้ทำทนายสมมติฐานที่ตั้งไว้ได้ มีการสนับสนุนให้คิดนอกกรอบ สามารถสอบถาม ออกความเห็นที่ขัดแย้งได้ และสามารถเสนอทางเลือกที่สร้างสรรค์

##### 3) มีการเข้าถึงข้อมูลที่เหมาะสม

สมาชิกทุกคนหรืออย่างน้อยแต่ละครัวเรือนต้องรับทราบการเปลี่ยนแปลงของชุมชนที่อาจเกิดขึ้น ทราบถึงผลประโยชน์และผลกระทบที่อาจได้รับ มีความเข้าใจข้อมูลและเรียนรู้จากข้อเท็จจริง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้นำมีการทำงานร่วมกันเพื่อเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำไปสู่ทางออกที่เป็นประโยชน์แต่ทั้งสองฝ่ายทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์

#### 4) มีผู้นำกลุ่มที่ดี

ผู้นำชุมชนหรือผู้นำกลุ่มที่ดีจะต้องอยู่ใกล้ชิดกับชุมชน เป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน เป็นตัวแทนชุมชนในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถกระตุ้นให้สมาชิกมีความรักและหวงแหนชุมชน และสนับสนุนให้ทำสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนเอง มีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่หรือการดำเนินงานใดๆ ให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ และสามารถทำให้สมาชิกคนอื่นๆ หรือผู้เข้าร่วมประชุมสามารถมีปฏิสัมพันธ์กันได้อย่างราบรื่น

#### 5) ไม่มีการลงมติโดยการนับเสียงข้างมาก

ถ้าหากตกลงร่วมกันไม่ได้ ไม่สามารถสรุปผลได้หรือเกิดข้อขัดแย้งที่อาจทำให้กระบวนการตัดสินใจร่วมกันต้องยืดเยื้อออกไป ไม่ควรใช้วิธีการตัดสินใจเพียงเพื่อต้องการผลโดยเร็ว ต้องไม่ใช้วิธีโหวตหรือการฟังเสียงข้างมาก หรือใช้การเจรจาต่อรองด้วยเงื่อนไขต่างๆ เช่น การตอบแทนในภายหลัง เป็นต้น ควรหาข้อสรุปที่ดีที่สุดสำหรับกลุ่มส่วนรวมและสามารถทำให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องยอมรับได้ด้วยความเต็มใจ

#### 6) กระบวนการที่ชัดเจน

มีการประกาศว่าจะมีการประชุมก่อนวันที่กำหนดเพื่อให้สมาชิกในชุมชนเตรียมตัวหรือจัดเวลามาเข้าร่วมประชุมได้ มีการตกลงกันถึงขั้นตอน ระเบียบวาระ การจำกัดเวลา หน้าที่และบทบาทของผู้นำหรือคณะกรรมการก่อนการประชุมกลุ่ม ตลอดจนสามารถแก้ไขความขัดแย้งที่ชัดเจน ละเอียดยืด เปิดเผยมีการสื่อสารและแสดงความรับผิดชอบต่อข้อตกลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น

### 2. ตัวชี้วัดซึ่งแสดงถึงสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับครัวเรือน ได้แก่

#### ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายในครัวเรือน แบ่งออกเป็น

- **รายได้ในครัวเรือน** รายได้จากประกอบอาชีพเป็นตัวชี้วัดความสามารถของครัวเรือนในการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นของมนุษย์ อันแสดงถึงความสามารถในการจ่ายค่าเช่าที่ดิน ค่าใช้จ่ายในการประกอบอาชีพ

รายได้ในครัวเรือนของชุมชนคลองโยงมาจากการประกอบอาชีพ  
เกษตรกรรม ไร่จ้างทั่วไป

### ตัวชี้วัดด้านความมั่นคงของรายได้ในอนาคต แบ่งออกเป็น

- **อาชีพ** ลักษณะของอาชีพปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดรายได้ในครัวเรือนและแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนได้เป็นอย่างดี สำหรับชุมชนคลองโยงเป็นชุมชนเกษตรกรรมในเมือง รายได้จากอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอในการใช้จ่ายในครอบครัว แต่ละครัวเรือนจึงน่าจะมีความหลากหลายในการประกอบอาชีพ เช่น ทำงานบริษัท ไร่จ้างชั่วคราวหรือถาวร เป็นต้น แต่ในทางกลับกันการเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกในครัวเรือน ทำให้เกิดการแบ่งแปลงที่ดินย่อยๆ เพิ่มขึ้น อาจส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมต่อครัวเรือนย่อยๆ มีน้อยลง รายได้ที่เกิดจากผลผลิตบนพื้นที่น้อยนิดอาจไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จึงทำให้สมาชิกในครอบครัวต้องออกไปหางานอื่นๆ ทำก็เป็นได้ ในขณะเดียวกัน ชุมชนคลองโยงมีความต้องการโฉนดชุมชนเพื่อที่จะรักษาพื้นที่เกษตรกรรมนี้ไว้ให้ลูกหลาน เพื่อให้ลูกหลานมีความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในอนาคต อาชีพเกษตรกรรมจึงจำเป็นต้องมีสมาชิกในครอบครัวสานต่อ อาชีพของสมาชิกในครัวเรือนจึงมีความสำคัญที่จะสามารถบ่งบอกได้ว่าลูกหลานมีแนวโน้มของความสนใจในอาชีพเกษตรกรรมเหมือนรุ่นพ่อแม่หรือต้นตระกูลหรือไม่อีกด้วย

### ตัวชี้วัดด้านภาระหนี้สิน คือ

- **ภาระหนี้สิน** การกู้ยืมเพื่อทำการเกษตรและค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ภาระหนี้สินของแต่ละครัวเรือนสามารถบ่งบอกได้ว่ามีรายจ่ายไม่สัมพันธ์กับรายได้ แสดงให้เห็นว่ารายได้จากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและอาชีพอื่นๆ ของสมาชิกในครัวเรือนไม่เพียงพอ แต่กลับยังรักษาที่ดินที่สามารถขายได้ในราคาสูง หรือไม่เปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่นที่มีความมั่นคง มีรายได้ที่แน่นอนและลงทุนน้อยกว่าอาชีพเกษตรกรรม

### ตัวชี้วัดด้านความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน

- สมาชิกในชุมชนทั้งหมดเป็นลูกหลานของต้นตระกูลที่ทำการบุกเบิกและจับจองที่ดินบริเวณมานานร่วมร้อยปี ที่ดินทุกผืนจะตกทอดให้กับลูกหลานหรือทายาทโดยธรรมเท่านั้น ถ้าหากทายาทของครัวเรือนใดไม่ต้องการจะทำอาชีพเกษตรต่อหรือไม่ต้องการอยู่อาศัยในบริเวณนี้ก็ต้องขายคืนให้กับสหกรณ์ฯ สหกรณ์ฯ ก็จะเก็บที่ดินไว้ส่วนกลาง โดยจะไม่ขายให้กับคนนอกพื้นที่ สมาชิกในชุมชนจึงมักมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน มาจากครอบครัวเดียวกันหรือเป็นเครือญาติ

กระบวนการตัดสินใจก็เช่นเดียวกัน สมาชิกในครัวเรือนมักมีความคิดเห็นที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน การเข้าประชุมแต่ละครั้งสมาชิกทุกคนในครอบครัวจึงอาจไม่มาเข้าร่วมทุกคน บ้างก็อาศัยการบอกต่อๆ กัน อีกทั้งความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนยังอาจส่งผลต่อการช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการร่วมตัดสินใจ เพราะสามารถไกล่เกลี่ยความขัดแย้งได้ง่ายกว่า และผลประโยชน์ที่ได้รับก็ตกอยู่ภายในชุมชนเองอีกด้วย

### ตัวชี้วัดด้านการศึกษาของสมาชิกในชุมชน

- ระดับการศึกษาของสมาชิกในชุมชนมีส่วนในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน ระดับการศึกษาที่สูงขึ้นตามยุคสมัยทำให้ส่งผลต่อการตัดสินใจว่าต้องการจะสืบสานอาชีพเกษตรกรรมต่อจากครอบครัวหรือไม่ เพราะระดับการศึกษาที่สูงขึ้นกว่าสมัยก่อนทำให้สมาชิกในชุมชนสามารถประกอบอาชีพได้หลากหลายมากขึ้นซึ่งต่างจากเมื่อก่อนที่เกษตรกรมักมีระดับการศึกษาต่ำ

## 3. ตัวชี้วัดด้านกายภาพ

### ความเหมาะสมของที่ตั้ง

- ศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากการสังเกตลักษณะทางกายภาพและข้อมูลทุติยภูมิของหน่วยงานที่ได้เก็บข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและ



สาธารณูปการในพื้นที่ ความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจะวิเคราะห์ร่วมกับประเภทของดิน

### ความอุดมสมบูรณ์ของดิน

- การใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เพื่อการเกษตร ได้แก่ นาข้าว นาบัว พืชผักสวนครัว แต่เนื่องจากชุมชนตั้งอยู่ใกล้เมืองจึงมีความเสี่ยงที่จะถูกเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยนายทุนเพื่อสร้างเป็นหมู่บ้านจัดสรร หรือโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงทำการศึกษาถึงประเภทของดินในเบื้องต้นว่าเหมาะกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันหรือไม่อย่างไร และสมควรที่จะเปลี่ยนแปลงประโยชน์การใช้ที่ดินให้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงขึ้นหรือไม่

## 4. ตัวชี้วัดด้านการเมือง

### ผู้นำกลุ่มหรือผู้ประกอบการทางการเมือง (Political Entrepreneur)

- บุคคลที่มีส่วนช่วยผลักดันชุมชนได้เข้าสู่กระบวนการตรวจสอบและพิสูจน์หลักฐานความจริงว่าพวกเขามีสิทธิในที่ดินที่ตนเองมากกว่าการเป็นผู้เช่า เพราะชาวบ้านเพียงลำพังอาจไม่สามารถต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิในที่ดิน เนื่องจากข้อจำกัดทางการศึกษาและประสบการณ์ในวงวิชาการ ผู้นำหรือกลุ่มผู้นำเหล่านี้จะเป็นทั้งตัวแทน และตัวกลางในการนำสมาชิกในชุมชนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจร่วมกัน โดยผ่านการเรียนรู้ไปพร้อมๆ กัน

### เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

- จากการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิพบว่าเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยได้ขับเคลื่อนแนวทางโฉนดชุมชนมาเป็นเวลานานแล้วแต่ยังไม่มีการนำไปสู่การปฏิบัติเท่าที่ควร เมื่อมีโอกาสจึงเสนอนโยบายนี้ต่อรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

## นโยบายของรัฐบาล

- เนื่องจากรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้นำแนวทางโฉนดชุมชนไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม จึงเป็นโอกาสดีที่จะใช้นโยบายนี้ผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ชุมชนคลองโยงอันเป็นหนึ่งในหลายร้อยชุมชน ที่มีเงื่อนไขครบถ้วนจึงได้รับโฉนดชุมชนแห่งแรกในประเทศไทย

### 5. ตัวชี้วัดอื่นๆ ที่ต้องการศึกษา

#### สาเหตุของการเลือกรูปแบบการถือครองที่ดินร่วมกันในรูปแบบโฉนดชุมชน

- ราคาเช่าที่ดินที่สูงขึ้น ทำให้ไม่สามารถแบกรับภาระได้

จากปี 2549 กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ส่งมอบที่ดินคืนแก่กรมธนารักษ์ตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้กรมธนารักษ์ทวงที่ดินคืนจากหน่วยงานต่างๆ มาดำเนินการจัดเช่าเองภายใต้โครงการรัฐเช่าราษฎร์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่ามติคณะรัฐมนตรี 25 ธันวาคม 2544 ห้ามนำที่ดินราชพัสดุมาดำเนินการจำหน่าย จ่าย โอน แก่ผู้อื่น จึงได้ส่งมอบที่ดินแปลงนี้คืนแก่กรมธนารักษ์เมื่อปี 2549 จึงมีการจัดการดำเนินการเช่า การคิดค่ารังวัด ค่าประกันที่ดิน ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าในอัตราที่สูงขึ้นมาก ซึ่งได้กำหนดให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ พ.ศ. 2547 ทำให้ชาวบ้านบางรายไม่สามารถจ่ายได้ หรือบางรายที่จ่ายไปแล้วก็นำเงินค่าเช่ามาจากการกู้ยืม

- ความต้องการความมั่นคงในที่ดินเพื่อผลผลิตทางการเกษตรบนที่ดินของตน

การถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนเปรียบได้กับโฉนดที่ดินแบบปัจเจกเพียงแต่มีเจ้าของร่วมกันคือ ทุกคนในชุมชน เมื่อมีโฉนดที่ดินก็ย่อมไม่ต้องจ่ายค่าเช่าอีกและไม่ต้องกังวลว่าจะมีเงินเพียงพอต่อการจ่ายค่าเช่าหรือไม่ เพราะบางปีผลผลิตทางการเกษตรก็ไม่สามารถสร้างรายได้ได้ เนื่องจากมีปัจจัยแทรกแซงอื่นๆ มากมาย เช่น ฤดูกาล ภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติ เป็นต้น

- ความต้องการคงไว้ซึ่งวิถีชีวิตแบบเกษตรกรรม

วิถีชีวิตแบบเกษตรกรรมปัจจุบันค่อยๆ จางหายไป ในสังคมไทย เมื่อเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่เข้ามา ความสำคัญของการเพาะปลูกพืชแบบดั้งเดิมก็ถูกลบเลือนไปในสังคมไทย การได้โฉนดชุมชนนอกจากจะช่วยเก็บที่ดินผืนนี้ไว้ให้คงอยู่ต่อไปแล้ว ยังทำให้วิถีชีวิตของเกษตรกรดำเนินต่อไปท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสังคมเมือง

- ความต้องการรักษาที่ดินทำกินของตนไว้และตกทอดให้ลูกหลานต่อไป

เนื่องจากเป็นผืนที่ดินที่บรรพบุรุษได้ทำการบุกเบิกไว้ตั้งแต่อดีต ผ่านการใช้ประโยชน์และตกทอดมาหลายชั่วอายุคน ก่อให้เกิดความหวงแหน ผูกพันกับพื้นที่ และมีคุณค่าทางจิตใจซึ่งถือเป็นบ้านเกิดและจุดกำเนิดของต้นตระกูล จึงอยากจะรักษาที่ดินนี้ไว้ให้คงอยู่ไปจนถึงรุ่นลูกหลานในอนาคต

- ความต้องการรักษาความเป็นผืนที่ดินเดียวกันของชุมชนเอาไว้

ปัจจุบันพื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมค่อยๆ หายไป กลั้บกลายเป็นที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม โดยเฉพาะในเขตเมืองและชานเมือง พื้นที่สีเขียวกลายเป็นพื้นที่ที่หายากและเป็นที่ต้องการสำหรับคนเมืองที่พยายามจะยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเอง และหลีกเลี่ยงมลภาวะภายในเมือง

- การสนับสนุนจากรัฐในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้ดียิ่งขึ้น

การได้รับมอบโฉนดชุมชนจากรัฐบาลเป็นเหมือนสัญญาอย่างหนึ่งที่รัฐให้กับประชาชนว่าจะสนับสนุน ช่วยเหลือและพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ เช่น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การสนับสนุนตลาดผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น

- การตัดสินใจรับเอาแนวคิดโฉนดชุมชนตามสมาชิกคนอื่นๆ ในชุมชน

การตัดสินใจตามคนอื่นๆ เนื่องจากไม่ทราบข้อมูลที่แท้จริง ไม่ทราบข้อดีข้อเสียของโฉนดชุมชน อันเป็นความผิดพลาดจากการให้ข้อมูลข่าวสาร

งานวิจัยชิ้นนี้มีวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล 3 ส่วนคือ 1) การวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อศึกษาระบบการที่ทำให้ชุมชนคลองโยงได้รับโฉนดชุมชนแห่งแรกในประเทศไทย 2) การสัมภาษณ์ผู้ให้

ข้อมูลหลักแบบรายบุคคล เพื่อตอบคำถามในเรื่องของกระบวนการได้มาซึ่งโฉนดชุมชน ประเมินปัจจัยที่นำไปสู่ขั้นตอนการเลือกถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชน และเพื่อให้ทราบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินการเรื่องโฉนดชุมชนเพื่อนำไปปรับปรุงหรือเพิ่มเติมในการดำเนินการในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป และ 3) การสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม เพื่อตอบเหตุผลที่ทำให้สมาชิกในชุมชนเลือกถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนแทนแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล และประเมินปัจจัยที่นำไปสู่ขั้นตอนการ

## บทที่ 4

### สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา

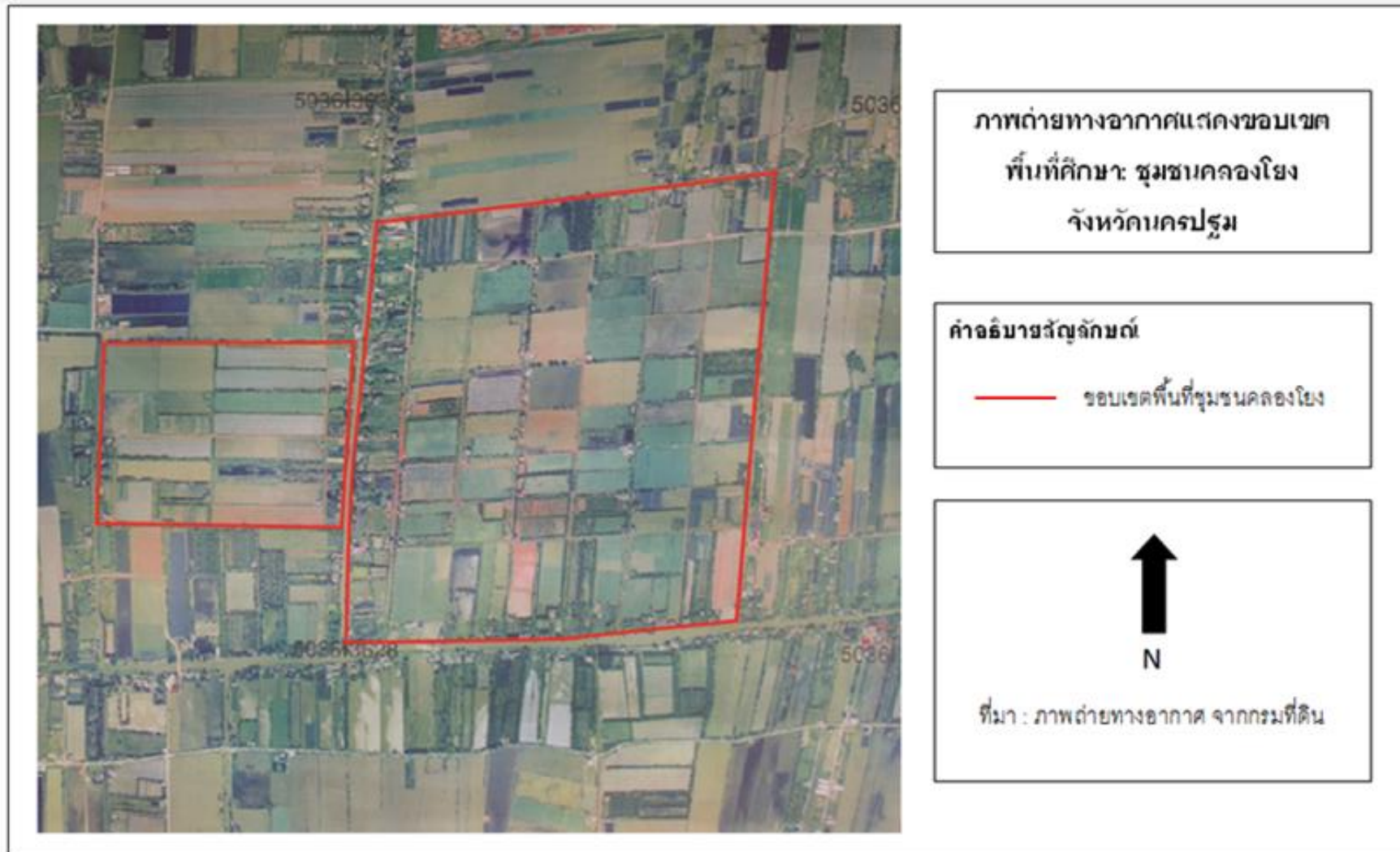
การศึกษาในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและกระบวนการได้มาซึ่งโฉนดชุมชนของชุมชนคลองโยงโดยละเอียด เพื่อแสดงให้เห็นถึงกระบวนการต่อสู้ร่วมกันของสังคมอย่างเป็นฉันท์สามัคคี อันเป็นทางออกของการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินร่วมกันทั้งชุมชน และจะกล่าวถึงลักษณะทางกายภาพ ประกอบกับการวิเคราะห์เชิงพื้นที่เพื่อสะท้อนให้เห็นภาพการขยายตัวของเมืองที่เข้ามารุกรานพื้นที่เกษตรกรรม และการพัฒนาพื้นที่โดยรอบที่อาจส่งผลกระทบต่อการหายไปของพื้นที่สีเขียวชานเมือง นอกจากนี้ยังกล่าวถึงรูปแบบการถือครองที่ดิน อาชีพของสมาชิกในชุมชน และพัฒนาการระบบการผลิตแบบดั้งเดิมจนถึงปัจจุบัน

#### 4.1 ข้อมูลทั่วไปของชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม

##### 4.1.1 ลักษณะทางกายภาพและการวิเคราะห์เชิงพื้นที่

###### ที่ตั้งของชุมชนคลองโยง

ชุมชนคลองโยง ตั้งอยู่ที่ตำบลคลองโยงอำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ได้เข้าสู่กระบวนการจัดตั้งสหกรณ์เมื่อปีพ.ศ. 2519 โดยใช้ชื่อว่า “สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง” มีพื้นที่ครอบคลุมหมู่ที่ 1,5 และ 8 ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล และหมู่ที่ 2 ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม หลังจากชำระเงินให้กรมธนารักษ์ครบถ้วนในปี พ.ศ. 2550 จึงเปลี่ยนชื่อเป็น “สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด”



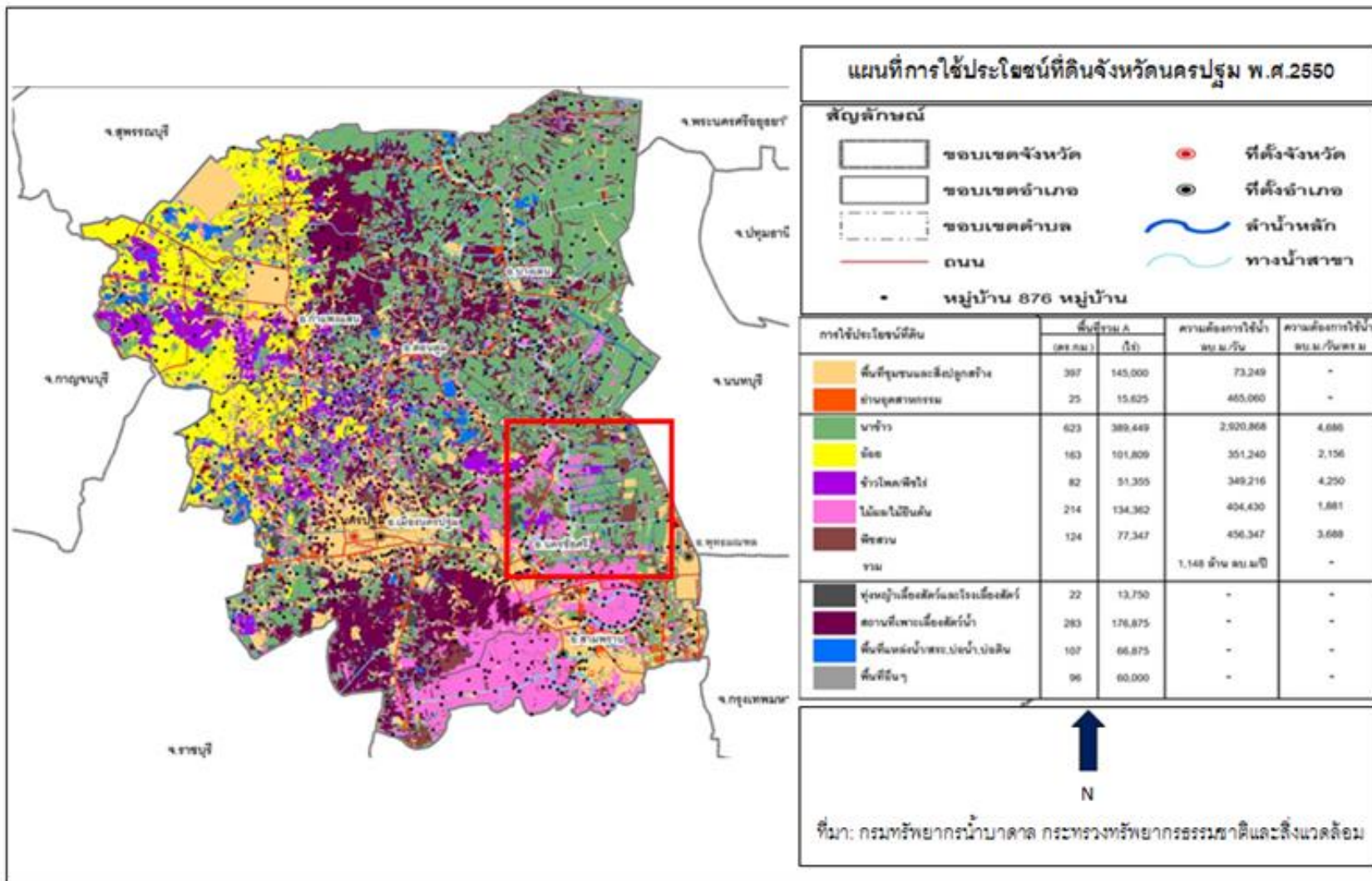
แผนที่ 4.1 พื้นที่ศึกษา ชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม

## การวิเคราะห์เชิงพื้นที่

เนื่องจากชุมชนคลองโยงตั้งอยู่ในชานเมืองและอยู่ติดกับกรุงเทพมหานคร คือเขตทวีวัฒนา แม้ว่าจะเป็นเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานครแต่ปัจจุบันการพัฒนาเมืองเริ่มขยายตัวออกมาเรื่อยๆ ประกอบกับในบริเวณนั้นมีสถานที่สำคัญคือ มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา ยิ่งทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองเกิดขึ้นเป็นหย่อมๆ โดยมีเส้นทางคมนาคมเป็นเส้นทางเชื่อมโยงกับพื้นที่เมืองในเขตกรุงเทพฯ ชั้นใน พื้นที่ชานเมืองในบริเวณดังกล่าวมีการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเขตที่อยู่อาศัยขนาดกลางและขนาดใหญ่จำนวนมาก อีกทั้งยังมีเขตพาณิชยกรรมและเขตอุตสาหกรรม ทำให้พื้นที่สีเขียวเดิมค่อยๆ หายไปและเปลี่ยนสภาพกลายเป็นเมืองในที่สุด แต่ชุมชนคลองโยงอันเป็นพื้นที่สีเขียวเกษตรกรรมที่ถูกห้อมล้อมด้วยพื้นที่เมืองที่ขยายตัวเข้ามาเรื่อยๆ กลับสามารถดำรงอยู่ได้และยังมุ่งหวังให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวเกษตรกรรมเชิงอนุรักษ์ในอนาคต ด้วยเหตุนี้จึงทำการศึกษาและวิเคราะห์พื้นที่โดยรอบชุมชนคลองโยงว่ามีปัจจัยใดที่สามารถทำให้ชุมชนแห่งนี้สามารถดำรงอยู่ได้ท่ามกลางแรงกดดันของการเปลี่ยนแปลงทางพื้นที่ได้จนถึงปัจจุบัน

เมื่อศึกษาจากการการใช้ประโยชน์ที่ดินได้จากฐานข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ปี พ.ศ. 2550 ของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับที่ 1 ของกรมพัฒนาที่ดินคือพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่แหล่งน้ำ และพื้นที่อื่นๆ ของจังหวัดนครปฐม พอสรุปได้ดังนี้

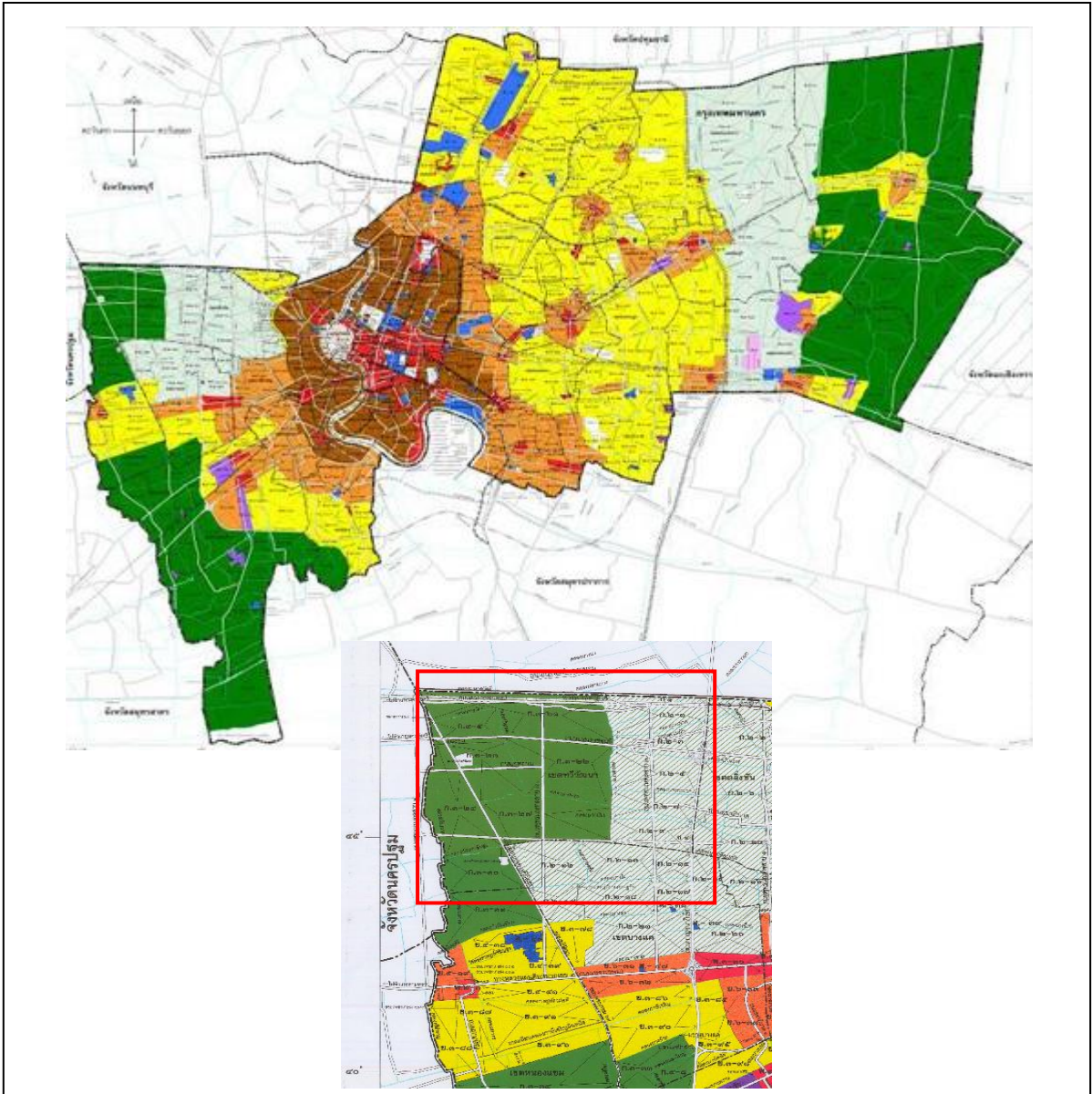
นครปฐมมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 2,142.33 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 1,340,000 ไร่ จำแนกตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างมีพื้นที่ประมาณ 397.81 ตารางกิโลเมตร ยานอุตสาหกรรมมีพื้นที่ประมาณ 25.75 ตารางกิโลเมตร พื้นที่เกษตรกรรมรวมมีพื้นที่ประมาณ 1,210.01 ตารางกิโลเมตร โดยสามารถแบ่งตามประเภทการเพาะปลูกได้อีกเป็น พื้นที่นาข้าวประมาณ 624.11 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ปลูกอ้อย 163.89 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ปลูกข้าวโพด/พืชไร่ 82.17 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ปลูกไม้ผล/ไม้ยืนต้นประมาณ 215.88 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่ปลูกพืชสวน 123.78 ตารางกิโลเมตร นอกจากนั้นยังแบ่งเป็นพื้นที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์และโรงเลี้ยงสัตว์ประมาณ 22.13 ตารางกิโลเมตร สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประมาณ 283.08 ตารางกิโลเมตร พื้นที่แหล่งน้ำ/สระ บ่อน้ำ บ่อดิน ประมาณ 107.19 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่อื่นๆ อีกประมาณ 96.36 ตารางกิโลเมตร (ดูแผนที่ 4.2)



แผนที่ 4.2 การใช้ประโยชน์ที่ดินจังหวัดนครปฐม พ.ศ. 2550



จากแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภททำยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 (สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร, 2549) บริเวณเขตทวีวัฒนาซึ่งเป็นเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานครและอยู่ติดกับอำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม อันเป็นที่ตั้งของชุมชนคลองโยง พบว่าเขตทวีวัฒนากำหนดให้เป็นพื้นที่สีเขียว ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (ดูแผนที่ 4.3) สำหรับร่างผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครปฐม, 2554) ซึ่งมีพื้นที่ว่างผังครอบคลุมตำบลคลองโยง ตำบลมหาสวัสดิ์ และตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล และตำบลหอมเกร็ด ตำบลทรงคนอง และตำบลบางเตย อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม พบว่าพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของชุมชนคลองโยงถูกกำหนดให้เป็นสีเขียว ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมเช่นเดียวกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของเขตทวีวัฒนา กรุงเทพมหานคร (ดูแผนที่ 4.4) แต่ในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันพื้นที่สีเขียวที่ควรจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรมนั้นกลายเป็นอาคารพาณิชย์และหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่จำนวนมาก เนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมไม่ได้นำพื้นที่ไปสร้างประโยชน์ด้านเกษตรกรรม ทำให้มีพื้นที่ว่างเหลือจำนวนมาก นายทุนจึงเข้าไปกว้านซื้อเพื่อทำประโยชน์ทางด้านอสังหาริมทรัพย์แทน ประกอบกับพื้นที่ชานเมืองบริเวณนั้นมีสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ มีพื้นที่พาณิชยกรรมกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ ทำให้สะดวกสบายต่อผู้ที่ย้ายเข้ามาอยู่อาศัย จึงเป็นที่ดึงดูดให้ผู้อยู่อาศัยที่มีกำลังจ่ายสูง และมีรถยนต์ส่วนตัวย้ายออกมาอาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรบริเวณชานเมืองนี้จำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ พื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ของชุมชนคลองโยงจึงกลายเป็นปอดขนาดใหญ่ของพื้นที่ชานเมืองของกรุงเทพฯ




**แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวง  
ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549**

**คำอธิบายสัญลักษณ์**

- เขตสีเหลือง **ย.๑-ย.๔** ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย  
หนาแน่นน้อย
- เขตสีส้ม **ย.๕-ย.๗** ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย  
หนาแน่นปานกลาง
- เขตสีน้ำตาล **ย.๘-ย.๑๐** ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย  
หนาแน่นมาก
- เขตสีแดง **พ.๑-พ.๕** ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม
- เขตสีม่วง **อ.๑-อ.๒** ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม
- เขตสีมะพร้าว **อ.๓** ที่ดินประเภทคลังสินค้า












- เขตสีเขียวมีกรอบ **ก.๑-ก.๒** ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและ  
และเส้นทแยงสีเขียว เกษตรกรรม
- เขตสีเขียว **ก.๓-ก.๔** ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
- เขตสีน้ำตาลอ่อน **ศ.๑-ศ.๒** ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริม  
เอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
- เขตสีน้ำเงิน **ธ.** ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การ  
สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

  
**N**  
 ที่มา: สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร

แผนที่ 4.3 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวง  
ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549



ร่างผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล

คำอธิบายสัญลักษณ์		 N ที่มา: สำนักงานโยธาธิการและ ผังเมืองจังหวัดนครปฐม	
เขตสีเหลือง			ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
เขตสีส้ม			ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
เขตสีแดง			ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
เขตสีม่วง			ที่ดินประเภทคลังสินค้า
เขตสีเขียว			ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
เขตสีเขียวทแยงน้ำตาล			ที่ดินประเภทปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
เขตสีเขียวอ่อน			ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการ การรักษาคุณภาพ
เขตสีเขียวมะกอก			ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา
เขตสีเทาอ่อน			ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา
เขตสีน้ำเงิน		ที่ดินประเภทสถาบันราชการ สาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ	

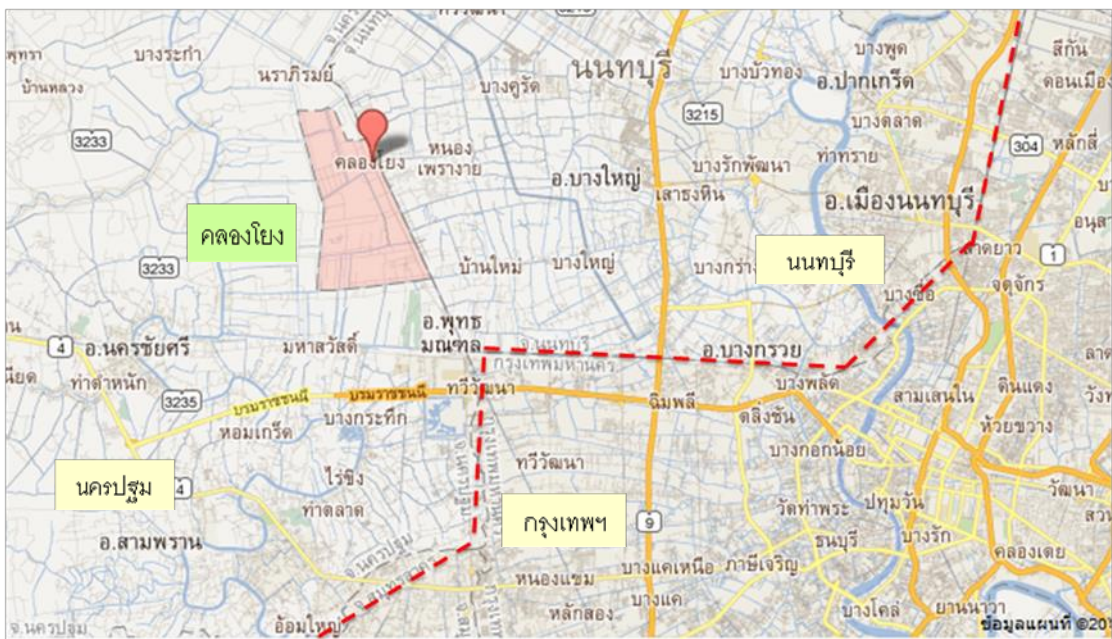
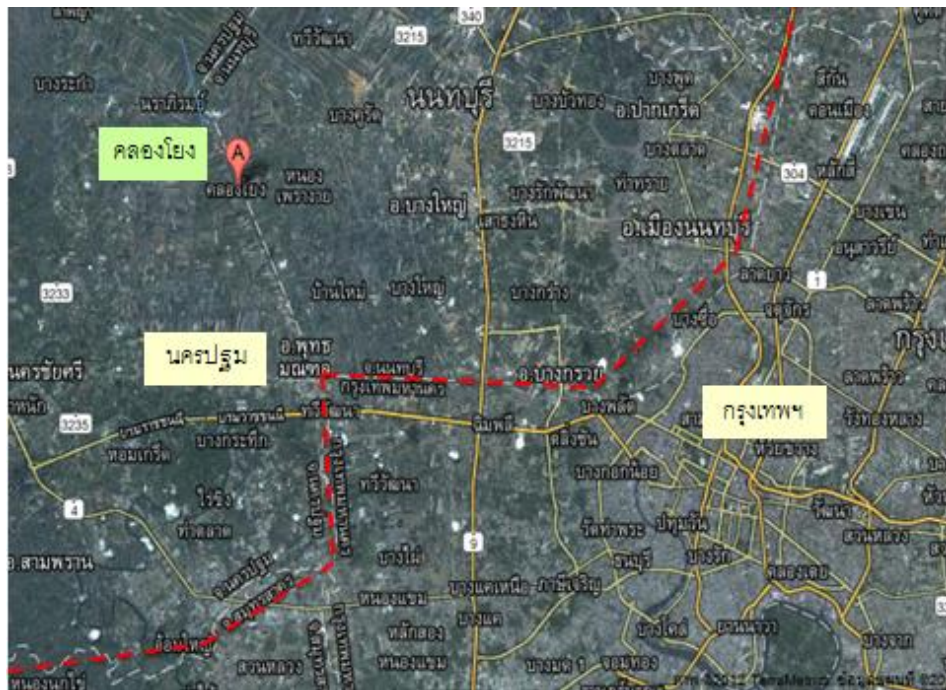
แผนที่ 4.4 ร่างผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล

ชุมชนคลองโยงตั้งอยู่ที่ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล ใช้ระยะเวลาในการเดินทางจากกรุงเทพมหานครเพียง 30 นาที จากกรุงเทพมหานครสามารถเดินทางโดยเข้าสู่ถนนบรมราชชนนี แล้วใช้ทางออกเข้ามายังถนนพุทธมณฑลสาย 4 มุ่งหน้าทางศาลายา จากนั้นจึงเลี้ยวเข้าสู่ทางหลวงชนบท 3004 ประมาณ 10 กิโลเมตร ก็จะถึงตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม นอกจากนี้ยังสามารถเดินทางจากจังหวัดนนทบุรีโดยใช้เส้นทางถนน 2006 เลี้ยวเข้าสู่ถนนกรุงนนท์-จางถนนอม (ดูแผนที่ 4.5) เส้นทางคมนาคมที่สะดวกสบายและใช้เวลาเดินทางไม่มากเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้จำนวนหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่เกิดขึ้นมากมายใกล้ชุมชนแห่งนี้ กลุ่มเป้าหมายก็คือคนที่อาศัยอยู่ในเมืองที่ต้องการหลีกเลี่ยงความแออัดและมลภาวะเป็นพิษในเมืองหลวง เนื่องจากพื้นที่ชานเมืองอย่างจังหวัดนครปฐมอยู่ติดกับกรุงเทพมหานคร เดินทางไปทำงานในเมืองได้สะดวกและยังสามารถรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมที่ดี (ดูแผนที่ 4.6) จึงเป็นที่ต้องการของคนเมืองและนายทุนที่ต้องการกว้านซื้อที่ดินขนาดใหญ่เพื่อสร้างโครงการหมู่บ้านจัดสรรเพิ่มขึ้น



ภาพที่ 4.1 หมู่บ้านศาลายา พาร์ควิลล์ และรอยัลเจมส์กอล์ฟรีสอร์ต

(ที่มา : ผู้วิจัย (ซ้าย), Longdo Map (ขวา), 2554)



อาณาเขตติดต่อและเส้นทางการคมนาคม

คำอธิบายสัญลักษณ์

- ตำบลคคลองโยง
- เส้นแบ่งเขตจังหวัด
- ถนนสายหลัก
- ถนนสายรอง



N

ที่มา: ภาพถ่ายดาวเทียมจาก Google Earth

แผนที่ 4.5 อาณาเขตติดต่อและเส้นทางการคมนาคม

จากคำบอกเล่าของประธานสหกรณ์ฯ นอกจากจะมีหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่ตั้งอยู่ใกล้ชุมชนและพื้นที่โดยรอบแล้ว พื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่รอบชุมชนคลองโยงบางส่วนได้ถูกนายทุนซื้อไปบ้างแล้ว แต่ยังไม่ได้นำไปปลูกสร้างอาคาร จึงอาจกล่าวได้ว่าชุมชนคลองโยงกำลังถูกล้อมรอบด้วยหมู่บ้านจัดสรรที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต การปกป้องพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองของชุมชนคลองโยงในปัจจุบันเกิดขึ้นภายใต้นโยบายโฉนดชุมชน อันเกิดจากความร่วมมือของสมาชิกในชุมชนที่พร้อมจะบริหารจัดการกันเองเพื่อรักษาพื้นที่สีเขียวชานเมืองแห่งนี้ให้คงอยู่ต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขของการเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกันทั้งชุมชน

ภายใต้แรงกดดันทางพื้นที่ที่ล้อมรอบชุมชนคลองโยง ไม่ว่าจะเป็นหมู่บ้านจัดสรรหรือพาณิชยกรรมที่มักเกิดขึ้นตามมาหลังจากมีการพัฒนาพื้นที่เพื่อที่อยู่อาศัย และราคาที่ดินที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ เพราะการขยายตัวของเมือง โดยราคาประเมินที่ดินตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่าถนนบรมราชชนนี (ถนนปิ่นเกล้า-นครชัยศรี) ซึ่งอยู่ใกล้ชุมชนคลองโยงมากที่สุดมีราคาประเมินในปี 2539-2542 ราคา 30,000-50,000 บาทต่อตารางวา ปี 2543-2546 ราคา 10,000-40,000 บาทต่อตารางวา และปี 2551-2554 ราคา 10,000-80,000 บาทต่อตารางวา (ราคาประเมินที่ดิน สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร และราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินรายแปลง สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางกอกน้อย เขตบางกอกน้อย เขตบางพลัด เขตตลิ่งชัน เขตทวีวัฒนา, 2554) สังเกตได้ว่าที่ดินในบริเวณชุมชนคลองโยงและพื้นที่ใกล้เคียงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมากในทุกๆ ปี เมื่อคำนวณราคาที่ดินกับขนาดการถือครองที่ดินของสมาชิกในชุมชนคลองโยงคือ ครึ่งไร่จนถึง 20 ไร่ พบว่าถ้าขายที่ดินทั้งแปลงจะขายได้ในราคากว่าร้อยล้านบาท ราคาที่ดินจึงเป็นสิ่งที่ล่อใจของที่ดินอย่างมาก

แต่สาเหตุเหล่านี้กลับทำให้สมาชิกในชุมชนยังสามารถรักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้ได้ท่ามกลางสภาพแวดล้อมของเมืองและการเปลี่ยนแปลงของคนแต่ละรุ่น เพราะปัจจุบันมีตลาดรองรับสินค้าเกษตรที่อยู่ใกล้ชุมชน เช่น ตลาดใหม่ศาลายา อยู่บริเวณถนนศาลายา-นครชัยศรี และปากคลองตลาด แขวงวังบูรพา เขตพระนคร เป็นต้น จากคำบอกเล่าของสมาชิกในชุมชนที่ทำนาบัว พบว่าทุกเช้าพวกเขาจะตัดบัวเพื่อนำไปส่งขายที่ปากคลองตลาดทุกวัน

นอกจากนี้ยังมีแหล่งงานที่สำคัญจำพวกโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่หลายแห่งที่ตำบลอ้อมน้อย อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร (ดูแผนที่ 4.7) ซึ่งเป็นแหล่งงานขนาดใหญ่ที่อยู่ใกล้ที่สุด ประเภทของโรงงานที่พบในพื้นที่ เช่น โรงงานทอผ้า โรงพิมพ์ โรงงานพลาสติก อุตสาหกรรมอาหาร เป็นต้น ทำให้เกษตรกรที่ว่างเว้นจากฤดูเก็บเกี่ยวข้าว

สามารถเข้าไปทำงานรับจ้างเป็นแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมได้ เป็นการช่วยเสริมสร้างรายได้ให้อีกทางหนึ่ง หรือในอีกทางหนึ่งพวกเขาสามารถทำเกษตรและเป็นแรงงานได้ในเวลาเดียวกัน ทำให้พวกเขามีรายได้ที่มั่นคงในระยะยาวตลอดชั่วลูกชั่วหลาน จึงสรุปได้ว่าแรงปัจจัยดังกล่าวมีผลทำให้พื้นที่เกษตรกรรมแห่งนี้ยังคงดำรงอยู่ได้ในปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะคงอยู่ต่อไปในอนาคต เพราะมีทางเลือกในการประกอบอาชีพที่หลากหลาย มีแหล่งรายได้ทั้งจากภาคเกษตรกรรมในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดินและภาคอุตสาหกรรมในฐานะที่เป็นแรงงานรับจ้างชั่วคราวหรือถาวร



แผนที่แสดงที่ตั้งของหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่ที่อยู่ใกล้ชุมชนคลองโยง

**คำอธิบายสัญลักษณ์**

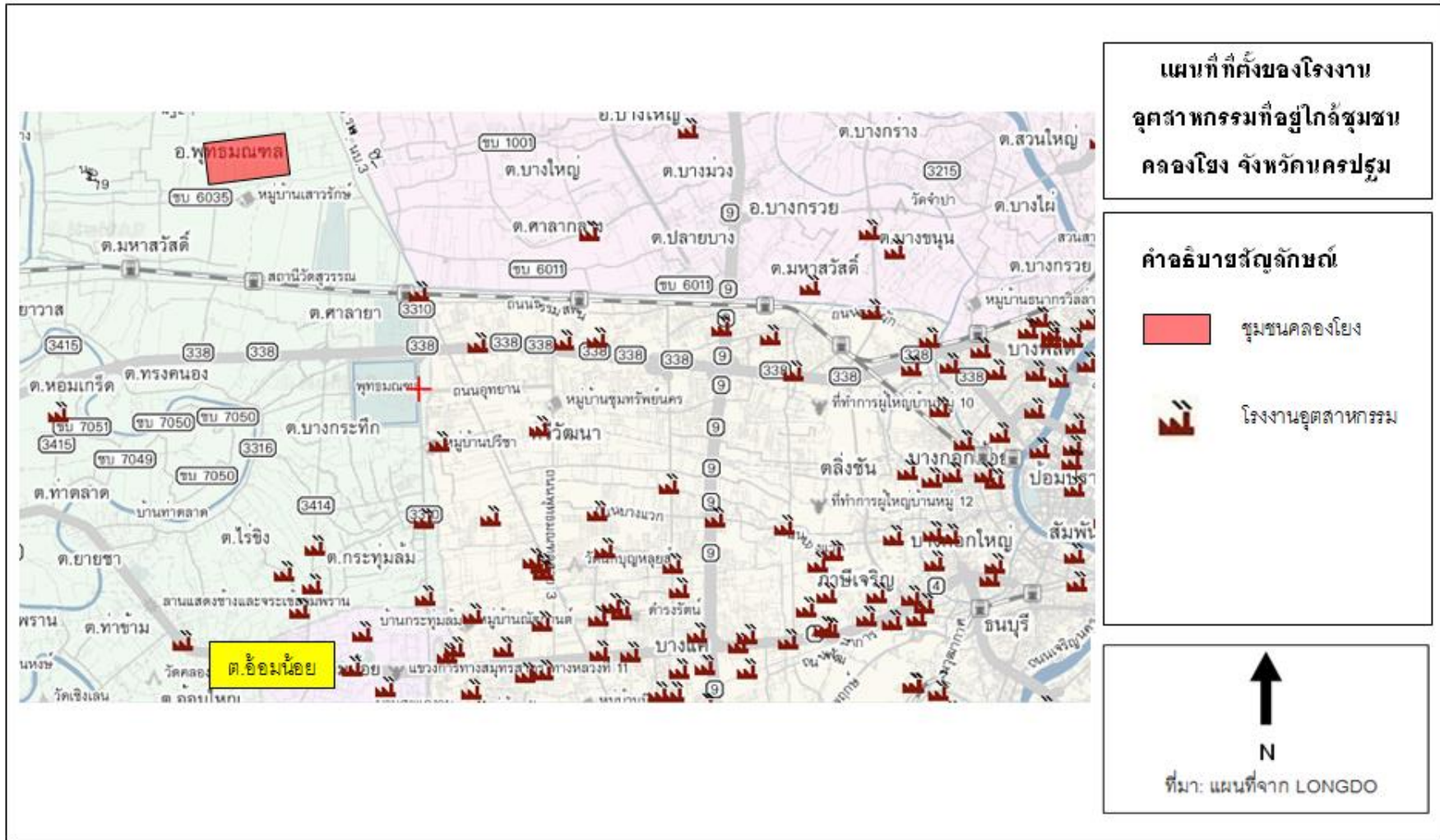
- - - เส้นแบ่งเขตจังหวัด
- ชุมชนคลองโยง
- หมู่บ้านจัดสรร
- สนามกอล์ฟ



ที่มา: ภาพถ่ายดาวเทียมจาก Google Earth

แผนที่ 4.6 ที่ตั้งของหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่ที่อยู่ใกล้ชุมชนคลองโยง

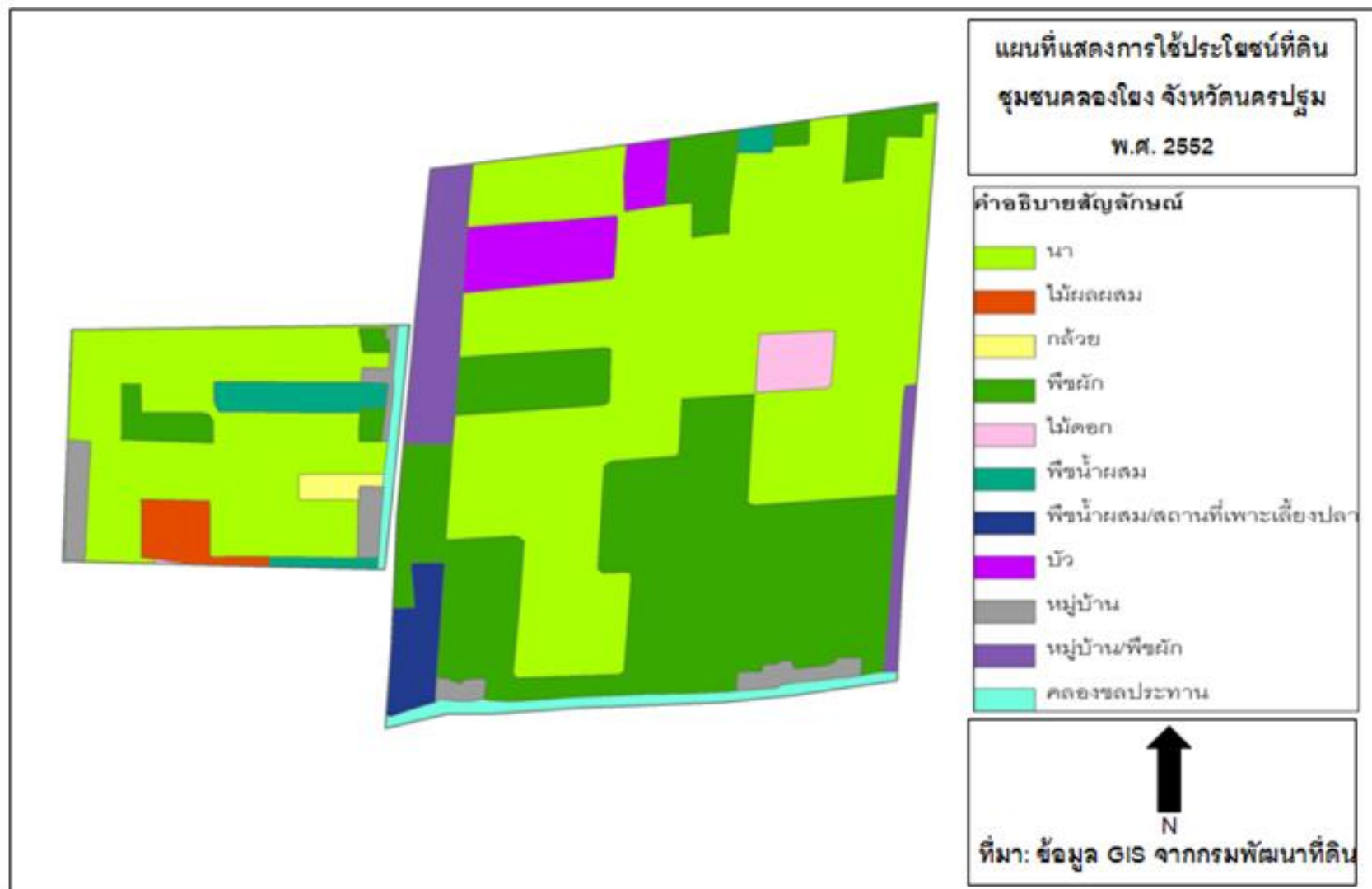




แผนที่ 4.7 ที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้ชุมชนคลองโยง

เมื่อทำการศึกษาถึงลักษณะทางกายภาพภายในพื้นที่ชุมชนคลองโยง พบว่าทุ่งคลองโยงตั้งอยู่ในเขตที่ลุ่มภาคกลางบริเวณปากแม่น้ำที่อุดมสมบูรณ์ เดิมเป็นทุ่งน้ำหลาก กล่าวคือ น้ำจะท่วมทุกปีในราวเดือน 11 เดือน 12 ดังนั้นจึงอุดมสมบูรณ์ด้วยแหล่งอาหารธรรมชาติ โดยเฉพาะปลาและสัตว์น้ำธรรมชาติ ลักษณะเด่นของที่ราบลุ่มภาคกลางบริเวณนี้ก็คือน้ำจะพัดพาเอาความอุดมสมบูรณ์ของตะกอนดินชั้นดีสำหรับเป็นปุ๋ยของนาข้าว และอาหารของปลาธรรมชาติ

เดิมที่ดินทั้งผืนเป็นที่ตาบอดชาวบ้านรวมตัวกันเสียสละที่ดินแปลงละเล็กละน้อยรวมเป็นถนนสายเล็กๆ เข้าหมู่บ้าน และทำคูเล็กๆ ให้มีน้ำไหลผ่านแปลงที่ดินทุกแปลง แบบระบบชลประทาน ช่วยหล่อเลี้ยงให้ผืนนาแต่ละมีผลผลิตงอกงาม เวลาต่อมาเมื่อมีการปรับสภาพที่ดินหลังการจัดรูปที่ดินช่วงจัดตั้งสหกรณ์ตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงมาทำนาหว่านและเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่คือ เครื่องเกี่ยวข้าว รถไถขนาดใหญ่ และเครื่องจักรอื่นๆ ทำให้ต้องปรับพื้นที่นาในเสมอเท่ากันหมด เพื่อให้เครื่องจักรเดินได้สะดวกสภาพของนาในเขตภาคกลางจึงกลายเป็นผืนขนาดใหญ่ ดังเช่น นาข้าวในคลองโยงแปลงละ 20 ไร่ (ตามโครงการจัดสรรซึ่งแบ่งพื้นที่เท่ากันหมด) ทุ่งทุ่งและผืนนาอันกว้างใหญ่บริเวณนี้แต่ก่อนจึงมีลักษณะเป็นพื้นที่สาธารณะที่ผู้คนสามารถใช้เป็นแหล่งอาหารและเข้าถึงได้ นอกจากการจับปลาและสัตว์น้ำ ทุ่งทุ่งยังเป็นแหล่งเก็บผักพื้นบ้านต่างๆ เช่น บัวกินสาย ผักบุ้ง ผักแว่น บางคนสามารถยึดการเก็บผักพื้นบ้านเป็นอาชีพ ปัจจุบันเมื่อมีการแบ่งที่ดินออกเป็นสัดส่วนตามการครอบครองแล้ว ชาวบ้านจึงมักจับปลาและบริโภคอาหารจากผลผลิตภายในพื้นที่ของตนเอง สำหรับลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชนคลองโยงแบ่งเป็น 85 แปลงใหญ่ ส่วนมากเป็นพื้นที่เกษตรกรรม โดยมีพื้นที่นาข้าวมากที่สุด รองลงมาคือพืชผักและนาบัว การใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันมีการทำแปลงพืชผักสวนครัวแทรกตามพื้นที่นาข้าวมากขึ้น (ดูแผนที่ 4.8)



แผนที่ 4.8 การใช้ประโยชน์ที่ดินชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม พ.ศ. 2552

#### 4.1.2 ความเป็นมาและกระบวนการได้มาซึ่งโฉนดชุมชนของชุมชนคลองโยง

ข้อมูลความเป็นมาของชุมชนคลองโยงตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มาจากการรวบรวมและประมวลผลจากเอกสารวิชาการเรื่องความมั่นคงทางอาหารของบ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2553) กรณีปัญหาที่ดินของสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จังหวัดนครปฐม (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2553) และเอกสารทางราชการจากกรมธนารักษ์ นอกจากนี้ยังมีคำให้สัมภาษณ์จากบุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการได้มาซึ่งโฉนดชุมชนเพื่อให้ข้อมูลมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น



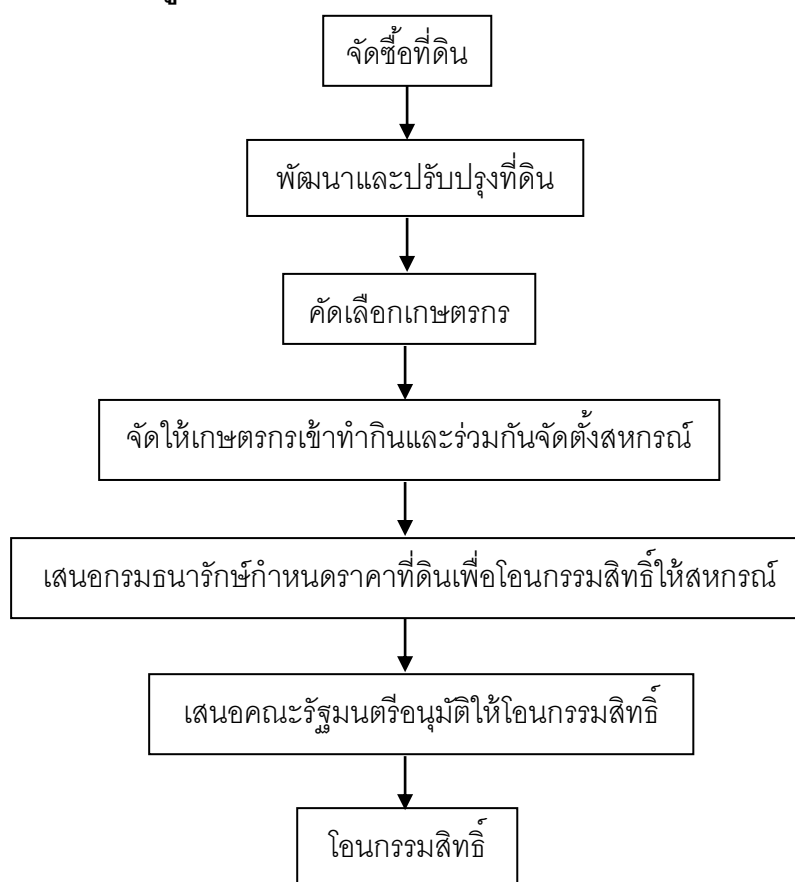
ภาพที่ 4.2 บริเวณทางเข้าสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด  
(ที่มา : ผู้วิจัย, 2554)

สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม (ชื่อเดิมคือ สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด) เป็นสหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคม รูปแบบสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน พื้นที่ครอบครองกรรมสิทธิ์ของสหกรณ์อยู่ในท้องที่ตำบลคลองโยง และตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เดิมที่ดินผืนนี้ตกทอดกันมาหลายชั่วอายุคน แต่ความเปลี่ยนแปลงในด้านการถือครองที่ดินเกิดขึ้นหลังการพัฒนาคูคลองในที่ราบลุ่มภาคกลางช่วงรัชกาลที่ 4 และ 5 มีคลองใหม่ๆ เกิดขึ้น ความเปลี่ยนแปลงด้านการถือครองที่ดินสำคัญในช่วงที่มีการขุดคลองมหาสวัสดิ์ในปี 2400 ซึ่งขุดขึ้นในรัชกาลที่ 4 ได้ให้มีการจับจองที่ดินโดยพระบรมวงศานุวงศ์ในพระราชตระกูลตีสกุลถึงเจ้าของรายสุดท้ายที่ระบุอยู่ในโฉนดที่ดินแปลงนี้ เจ้าของโฉนดที่ดินคือนางประไพพิศ เกตุรายนาค โดยมีนายบุญชิต เกตุรายนาค เป็นผู้จัดการมรดก ที่ดินแปลงนี้ได้ถูกขายยกผืนครั้งใหญ่มาครั้งหนึ่งในปี 2496 ในราคาไร่ละราว 1,100 บาท และคงเหลืออีกจำนวน

1,800 ไร่ นายบุญชิต เกตุรายนาค ได้มอบให้นายกองนาเก็บค่าเช่าเพื่อส่งให้แก่ตนเอง ส่งผลให้ชาวบ้านคลองโยงต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดินจำนวนราว 1,803 ไร่

จนกระทั่งเมื่อปี 2517 นายบุญชิต เกตุรายนาค ได้ให้นายพล ภูระย้า สหกรณ์จังหวัดนครปฐม เข้ามาหาผู้นำชุมชน โดยได้แจ้งแก่ชาวบ้านว่า นายบุญชิตบอกว่าไม่ได้ค่าเช่ามาหลายปีแล้ว “ถึงปีก็บอกว่าหนูกิน ถึงอีกปีก็บอกน้ำท่วม” จึงอยากให้ชาวบ้านผู้เช่าที่ดินของตนมีที่เป็นของตัวเอง โดยขอให้ทำในรูปแบบสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน และตนจะขายที่ดินแปลงนี้ให้ในราคาถูก จึงให้คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินที่ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พิจารณาราคาที่ดินและความเหมาะสมของที่ดินตามที่เกษตรกรผู้เช่านาได้ร้องขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์จัดตั้งสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน ซึ่งปรากฏหลักฐานว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์ได้นำเงินจาก “เงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2518” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ชาวไร่ชาวนามีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง โดยได้จัดซื้อที่ดินจากนายบุญชิต เกตุรายนอกที่ดินแปลงนี้ตั้งอยู่ที่ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เนื้อที่ 1,803-0-31 ไร่ ราคาไร่ละ 2,500 บาท เป็นเงินทั้งสิ้น 4,507,500 บาท

#### ขั้นตอนการจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน



แผนภูมิที่ 4.1 ขั้นตอนการจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน

(ที่มา: เอกสารสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด)

ขั้นตอนการจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินมีขั้นตอนสำคัญ 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. การจัดซื้อที่ดิน โดยใช้เงินทุนหมุนเวียนกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกรเงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน เงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ขั้นตอนการจัดซื้อสามารถทำได้ 2 วิธีคือร้องขอให้ทางราชการช่วยเหลือให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับร้องเรียนมาพิจารณาและดำเนินการจัดซื้อที่ดิน
2. การพัฒนาและปรับปรุงที่ดิน ทำการสำรวจทำแผนผัง วางผังที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรสร้างสาธารณูปโภค และการดำเนินงานอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาหรือปรับปรุงที่ดิน
3. การคัดเลือกเกษตรกร โยมีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่กำหนด ดังเช่น
  - ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีไม่พอทำกิน
  - ความประพฤติดี และขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ
  - เป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว
  - ไม่เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
  - มีสัญชาติไทย และมีสิทธิที่จะซื้อที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
  - ยังไม่เคยได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการในการจัดที่ดินให้ครอบครองประกอบอาชีพ
4. การจัดให้เกษตรกรผู้ได้รับคัดเลือกเข้าทำกินและร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์ โดยมีขั้นตอนดังนี้
  - กรมส่งเสริมสหกรณ์กำหนดราคาเช่าที่ดิน โดยยึดค่าเช่าที่ดินในท้องที่นั้นๆ ตามสภาพข้อเท็จจริง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินอัตราค่าเช่าตามกฎหมายประจำตำบลควบคุมค่าเช่านา
  - จัดให้เกษตรกรทำกินโดยการเช่า เฉลี่ยรายละไม่เกิน 20-30 ไร่
  - รวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์
  - กรมส่งเสริมสหกรณ์จัดทำสัญญาเช่าที่ดินกับสหกรณ์
  - สหกรณ์ทำสัญญาเช่าที่ดินกับสมาชิก

- สมาชิกชำระค่าเช่ากับสหกรณ์ สหกรณ์ชำระค่าเช่ากับกรมส่งเสริมสหกรณ์ แล้วนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน
5. เสนอกรมธนารักษ์เพื่อกำหนดราคาที่ดินเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ สหกรณ์ที่สามารถได้รับโอนกรรมสิทธิ์ได้ สมาชิกสหกรณ์ต้องทำกินเป็นหลักฐานมั่นคง และเป็นระยะเวลาพอสมควร (15 ปีขึ้นไป) จึงสามารถให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ขอให้กรมธนารักษ์กำหนดราคาที่ดินเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ให้สหกรณ์ จากนั้นกรมธนารักษ์แจ้งให้ทราบว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุโดยการขายให้แก่สหกรณ์ ต้องดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 11 (2537) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 14 (2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กล่าวคือ “ให้กระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการพิจารณาเสนอความเห็นต่อกระทรวงการคลังเพื่อเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการดังกล่าวอาจพิจารณากำหนดมูลค่าของที่ดินราชพัสดุได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องใช้ราคาซื้อขายจริงในตลาดปัจจุบัน”
6. เสนอคณะรัฐมนตรี อนุมัติให้โอนกรรมสิทธิ์ โดยมีขั้นตอนดังนี้
- คณะกรรมการที่กระทรวงการคลังแต่งตั้ง พิจารณากำหนดราคาที่ดินที่จะขายให้แก่สหกรณ์เสนอกระทรวงการคลัง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้โอนกรรมสิทธิ์
  - ค่าเช่าที่ดินที่สหกรณ์ได้จัดส่งทุกๆ ปี จะนำมาคิดเป็นส่วนหนึ่งของค่าที่ดินที่ขายให้สหกรณ์ด้วย
7. การโอนกรรมสิทธิ์ กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้กรมส่งเสริมสหกรณ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้แทนในการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับสหกรณ์ จากนั้นสหกรณ์ชำระค่าที่ดินครบถ้วนตามสัญญาจะซื้อจะขายแล้วขอให้โอนกรรมสิทธิ์ เมื่อโอนกรรมสิทธิ์แล้ว ค่าธรรมเนียม ค่าภาษี ค่าใช้จ่ายอื่นๆ สหกรณ์จะเป็นผู้รับผิดชอบ

### ผลของการจัดตั้งสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน

เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้จัดซื้อไว้ในนามกระทรวงการคลังเพื่อใช้ในราชการ กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงมอบให้สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัดเช่า และสหกรณ์ได้นำที่ดินดังกล่าวไปให้สมาชิกเช่า จำนวน 74 ราย ในอัตราไร่ละ 126 บาท/ปี พร้อมกับมีการ

พัฒนาพื้นที่โดยการขุดคลองซอยและจัดแปลงนา แปลงละ 20 ไร่ จนกระทั่งในปี 2523 ได้มีการจัดชานนาตามแปลงนาจำนวน 83 แปลง ซึ่งอยู่ในพื้นที่ หมู่ที่ 1,5 และ 8 ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และพื้นที่หมู่ที่ 2 ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม และจดทะเบียนการจัดตั้งสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2524 เลขทะเบียนสหกรณ์ที่ กสน.144/2524 เลขทะเบียนข้อบังคับที่ น. 099745 โดยมีพื้นที่ครอบครองจำนวน 1,803-0-31 ไร่ ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ นฐ.113 โฉนดเลขที่ 9112 ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี และนฐ. 114 โฉนดเลขที่ 9395 ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ตามเนื้อที่ที่ระบุไว้ในโฉนด ผลการจัดตั้งสหกรณ์ทำให้เกิดการจัดสรรที่ดินเป็นแปลงชัดเจน สมาชิกสหกรณ์จะได้รับที่ดินที่ถูกจัดสรรให้ครัวเรือนละ 20 ไร่ จำนวน 85 แปลง

อย่างไรก็ตามในปี 2523 ที่ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยงไม่ได้มีการดำเนินการเช่าซื้อที่ดินตามเจตนารมณ์เดิมของการซื้อที่ดินภายใต้กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ ซึ่งมีหลักฐานเอกสารทางราชการระบุไว้อย่างชัดเจน (หนังสือราชการ กส. 1208/198 ลงวันที่ 20 พ.ย. 2518) รวมทั้งหลักฐานที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสหกรณ์คลองโยง ปี 2520 และหลักฐานจากคำบอกเล่าของสมาชิกสหกรณ์ที่ยืนยันว่า ต้องการจัดตั้งสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน ที่ในระยะเริ่มแรกให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์เช่าที่ดินก่อน หลังจากผ่อนส่งเงินยืมจากกองทุนหมุนเวียนฯ จำนวน 4,507,500 บาท (ซึ่งพบในหนังสือราชการปี 2546 ระบุว่าได้มีการส่งเงินคืนกองทุนไปแล้วราว 4,893,255 บาท) และมีการพัฒนาที่ดิน รวมทั้งเมื่อสหกรณ์มีความเข้มแข็งแล้ว จึงจะมีการดำเนินการเช่าซื้อ เพื่อจะได้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเองในภายภาคหน้า ส่งผลให้ภายหลังการจัดตั้งสหกรณ์นิคมฯ ชาวบ้านได้ผลักดันให้มีการดำเนินการเช่าซื้อ 2 ครั้ง คือในปี 2533 และในปี 2546 ซึ่งมีชาวบ้านในชุมชนบางส่วนเข้าร่วมเคลื่อนไหวกับเครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย แต่ก็ไม่สามารถผลักดันจนสำเร็จได้ (ประชาไท, 2554: ออนไลน์)

### **จุดเริ่มต้นของการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกิน**

จนกระทั่งในปี 2549 กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ส่งมอบที่ดินคืนแก่กรมธนารักษ์ตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้กรมธนารักษ์ทวงที่ดินคืนจากหน่วยงานต่างๆ มาดำเนินการจัดเช่าเองภายใต้โครงการรัฐเอื้อราษฎร์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่ามติคณะรัฐมนตรี 25 ธันวาคม 2544 ห้ามนำที่ดินราชพัสดุมาดำเนินการจำหน่าย จ่าย โอน แก่ผู้อื่น จึงได้ส่งมอบที่ดินแปลงนี้คืนแก่กรมธนารักษ์เมื่อปี 2549 โดยมีหนังสือราชการมาแจ้งแก่สหกรณ์การเช่าที่ดินตำบลคลองโยงใน



ปี 2550 (หนังสือราชการที่ ปท.0010.1/... เรื่อง การส่งคืนที่ดินราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ลงวันที่ 28 มีนาคม 2550) ซึ่งไม่ได้มีการชี้แจงให้แก่ชาวบ้านได้รับรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงในการจัดการที่ดินแปลงนี้

โดยจังหวัดนครปฐมมีหนังสือ ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 อนุมัติให้สมาชิกสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง จำกัด ทายาทของสมาชิก และ/หรือบริวารของสมาชิกซึ่งเป็นผู้ครอบครองเช่าที่ดินราชพัสดุ เช่าที่ราชพัสดุดังนี้ (กรมธนารักษ์, 2551)

- 1) แปลงหมายเลขทะเบียนที่ นฐ.113 ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม เพื่ออยู่อาศัย จำนวน 143 ราย เพื่อการเกษตร 145 ราย รวม 293 ราย
- 2) แปลงหมายเลขทะเบียนที่ นฐ.114 ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เพื่ออยู่อาศัย จำนวน 35 ราย เพื่อการเกษตร จำนวน 47 ราย รวม 82 ราย

จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้ที่ดินของชุมชนคลองโยงอยู่ภายใต้การรับผิดชอบของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดนครปฐม มีการจัดการดำเนินการเช่า การคิดค่ารังวัด ค่าประกันที่ดิน ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าในอัตราที่สูงมาก ซึ่งได้กำหนดให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ พ.ศ. 2547 ซึ่งแต่เดิมสมาชิกจะเสียคนละ 3,000-4,000 บาทต่อแปลง แปลงหนึ่งมีประมาณ 20 ไร่ ทำให้ชาวบ้านต้องจ่ายค่าเช่าให้กรมธนารักษ์ในอัตราที่สูงขึ้น และพบว่าชาวบ้านได้จ่ายค่าเช่าให้กรมธนารักษ์ไปแล้วจำนวนหนึ่ง โดยแบ่งเป็น

1.ค่าเช่าที่อยู่อาศัย ราคาตารางวาละ 0.75 บาทต่อเดือน หรือไร่ละ 3,600 บาทต่อปี ในปีแรกเช่าที่ดินต้องเสียค่าใช้จ่ายดังนี้

- ค่าเช่าไร่ละ	3,600 บาท
- ค่าธรรมเนียมจัดให้เช่า (2 เท่าของค่าเช่าต่อปี)	7,200 บาท
- ค่าประกันการเช่าอีก 1 ปี	3,600 บาท
รวมจำนวนเงินที่ต้องจ่ายการเช่าที่อยู่ในปีแรก	14,400 บาท

2. ค่าเช่าที่นาไร่ละ 350 บาทต่อปี ในปีแรกเช่าการเช่าที่ดินต้องเสียค่าใช้จ่ายดังนี้

- ค่าเช่าที่นาไร่ละ	350 บาท
- ค่าธรรมเนียมจัดให้เช่า (2 เท่าของค่าเช่าต่อปี)	700 บาท
- ค่าประกันการเช่าอีก 1 ปี	350 บาท
รวมจำนวนเงินที่ต้องจ่ายการเช่าที่อยู่ต่อไร่ในปีแรก	1,400 บาท

นอกจากชาวบ้านจะได้รับความเดือดร้อนจากอัตราค่าเช่าที่สูงขึ้นจนเกินกำลังจ่ายแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การจัดให้เช่าที่ดินโดยกรมธนารักษ์เป็นการให้เช่ารายบุคคลไม่ผ่านการเช่าจากสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง และปล่อยให้ผู้อื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรเช่าได้ จึงเป็นการส่งเสริมให้ที่ดินเกิดการเปลี่ยนมือและหลุดมือจากเกษตรกรไปในที่สุด เป็นการลดอำนาจต่อรองของเกษตรกรรายย่อยซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2550 ที่ต้องการส่งเสริมระบบสหกรณ์

“ ตอนแรกชาวบ้านยอมจ่ายค่าเช่ากับกรมธนารักษ์เพื่อหวังจะได้โฉนดเป็นของตนเองในสักวัน เลยหยุดจ่ายค่าเช่าให้กับสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง แต่พอทราบว่ากรมธนารักษ์ขึ้นราคาเช่าที่ดินมากเกินที่จะจ่ายไหว จึงหันกลับมาพึ่งสหกรณ์อีกครั้ง ”

(บุญลือ เจริญมี, สัมภาษณ์, วันที่ 27 มิถุนายน 2554)

จากเอกสารสรุปข้อเท็จจริงการดำเนินโครงการจัดและส่งเสริมสหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคม รูปสหกรณ์การเช่าที่ดินและรูปสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามข้อร้องเรียนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ของกรมธนารักษ์ได้ระบุว่า สำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครปฐมแจ้งว่า ตั้งแต่วันที่ 27 มิถุนายน 2551 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2551 ได้มีผู้มีสิทธิเช่าไปรับเงื่อนไขและชำระเงินค่าเช่า ค่าธรรมเนียมที่กำหนดรวม 142 ราย มีรายละเอียดดังนี้ (กรมธนารักษ์, 2551)

- 1) ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ นฐ.113 ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม
  - เช่าเพื่ออยู่อาศัย จำนวน 62 ราย

- เช่าเพื่อการเกษตร จำนวน 59 ราย
- 2) ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ นฐ.114 ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม
- เช่าเพื่ออยู่อาศัย จำนวน 10 ราย
  - เช่าเพื่อการเกษตร จำนวน 11 ราย

ส่วนสมาชิกที่เหลือ กรมธนารักษ์ยังไม่ได้รับเงื่อนไขการเช่าจำนวน 233 ราย จากอัตราค่าเช่าที่สูงทำให้สมาชิกบางคนไม่ยอมจ่าย สมาชิกสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จำนวน 15 ราย จึงได้ร้องเรียกเกี่ยวกับการเช่าที่ดินราชพัสดุดังกล่าว ในกรณีที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครปฐมกำหนดให้ชำระค่าเช่าที่ราชพัสดุภายใน 30 วัน ซึ่งจังหวัดนครปฐม ขอให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครปฐม พิจารณาม้วนผันการชำระค่าเช่าและค่าธรรมเนียมต่างๆ ภายใน 60 วัน

#### **ข้อเท็จจริงและที่มาของการจัดตั้งสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง จำกัด**

ในความเป็นจริงที่ดินในโครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรนี้ ดำเนินการภายใต้กรมส่งเสริมสหกรณ์ และส่วนใหญ่ได้นำไปสู่กรรมสิทธิ์ของสมาชิก หมายถึงเมื่อสหกรณ์ฯ ได้จ่ายค่าเช่าครบหมดแล้ว กรรมสิทธิ์ที่ดินจะตกเป็นของสมาชิกสหกรณ์แบบปัจเจกตามที่ได้ตกลงกันไว้ในเบื้องต้น จนกระทั่งมีมติคณะรัฐมนตรี 25 ธันวาคม 2544 ให้กระทรวงการคลังถือเป็นแนวทางปฏิบัติด้วยว่า ที่ดินราชพัสดุสมควรที่จะรักษาไว้ให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตลอดไป ไม่ควรโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุให้แก่สหกรณ์นิคม หรือองค์กรอื่นใดอีก หากสหกรณ์นิคมหรือองค์กรใดมีความต้องการขอเช่าใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุก็ให้ใช้วิธีจัดทำสัญญาเช่าที่ดินจากกระทรวงการคลังแทน ด้วยเหตุที่มีการห้ามจำหน่ายโอนที่ราชพัสดุให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสหกรณ์ จึงมีการโอนที่กลับไปยังกรมธนารักษ์ ซึ่งชาวนาที่อยู่กันมานานล้วนต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิ์อันพึงมีพึงได้ที่ไม่ใช่สัญญาเช่า ที่เป็นเช่นนี้เพราะการซื้อที่ดินตามโครงการดังกล่าวนี้ต้องเป็นที่ดินของรัฐก่อน ชาวบ้านต้องดำเนินการผ่อนส่งเงินกองทุนหมุนเวียนจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร พ.ศ. 2518 ให้ครบเสียก่อนจึงจะได้กรรมสิทธิ์ เมื่อเป็นดังนี้ที่ดินจึงต้องขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินราชพัสดุ แต่มติคณะรัฐมนตรี 2544 ที่ออกมาโดยรัฐบาลพตท. ทักษิณ ชินวัตร กลับเป็นการปล้นที่ดินไปจากชาวนาที่ต้องได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินที่ตนเองผ่านโครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกร (ประภาส ปันตบแต่ง, 2552: ออนไลน์)

สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้สมาชิกดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขปัญหาการรวมตัวของ ชุมชนที่ไม่มีความเข้มแข็งให้เป็นระบบและการแก้ไขปัญหาที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย เพื่อการประกอบ อาชีพการเกษตรของสมาชิก และช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม สหกรณ์โดยสมาชิกสหกรณ์ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนี้ ยังคงเป็นผู้เช่าที่ดินตลอดมา กลุ่มผู้นำ ชุมชนคลองโยงจึงพยายามที่จะเรียกร้องขอกรรมสิทธิ์ที่พวกตนพึงมีพึงได้คืนกลับมา

ก่อนการมีนโยบายโฉนดชุมชนนั้น อดีตนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ได้มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน มีอธิบดีกรมธนารักษ์เป็น เลขา มีภาคประชาชนเป็นคณะกรรมการเพื่อหารือร่วมกัน จนได้ข้อสรุปว่าที่ดินที่คลองโยงนี้ควรจะเป็น ของประชาชน แต่ต้องขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2544 เพื่อที่ดิน ผืนนี้จะได้โอนให้ชาวบ้านแบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกได้ เมื่อดำเนินการมาถึงขั้นตอนนี้ ก็มีกระแสโฉนด ชุมชนเข้ามา ซึ่งโฉนดชุมชนมาจากการหารือร่วมกันของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยและ กลุ่มชาวบ้านผู้เดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกิน โฉนดชุมชนจะเป็นทางออกหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหา ที่ดินของรัฐ เพื่อลดปัญหาการจับกุมผู้บุกรุกที่ดินของรัฐโดยเฉพาะที่ป่าไม้และอุทยาน ซึ่งเดิม ชาวบ้านชุมชนคลองโยงกลุ่มนี้รออยู่แล้วที่จะได้กรรมสิทธิ์แบบปัจเจก แต่ก็มีคนในกลุ่มนี้มองว่าถ้า ได้ที่ดินแบบปัจเจกไป ก็มีโอกาที่จะสูญเสียที่ดินสูง ถ้าหากนายทุนตั้งราคาซื้อสูงขึ้นไปเรื่อยๆ อาจจะไม่พอใจให้พวกเขาขายที่ดินไปในสักวัน จึงมีการกลับไปพิจารณาเรื่องโฉนดชุมชน (ทวีชัย ลิขีเก, สัมภาษณ์, วันที่ 2 กันยายน 2554)

### ทางออกของกระบวนการทางสังคมที่เกิดจากการต่อรอง

สมาชิกสหกรณ์การเช่าที่ดิน จำกัด จังหวัดนครปฐม จึงรวมตัวกันเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 มีการประชุมร่วมกันและมีมติร่วมกันให้ร่วมกันเรียกร้องให้กรมธนารักษ์พื้นที่ จังหวัดนครปฐมชะลอการเก็บค่าเช่าและค่าธรรมเนียมต่างๆ และเห็นว่าต้องผลักดันให้ชาวบ้านมี กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินตามเจตนารมณ์ของผู้ขายที่ดิน และตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 85 วรรค 2 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการ ให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่ การเกษตร” จึงร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยทำหนังสือถึงอดีตนายกรัฐมนตรี นาย

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เพื่อขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรี 25 ธันวาคม 2544 และเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว

ระหว่างการดำเนินการขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรี 25 ธันวาคม 2544 ได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของการลงมติคณะรัฐมนตรีใหม่ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2553) เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยผลการวิเคราะห์มีดังนี้

1. ผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาล
  - ไม่มีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาล แต่มีผลต่อการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของราษฎรในท้องถิ่น
2. ผลกระทบต่อความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีต่อรัฐธรรมนูญ
  - ไม่มี เพราะไม่ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา
3. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมหรือเฉพาะท้องถิ่น
  - ไม่มี แต่จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น
4. ผลกระทบทางการเงินและงบประมาณของรัฐบาล
  - ไม่มี เพราะไม่ต้องใช้เงินและงบประมาณของรัฐบาล
5. ผลกระทบทางสังคมและการเมืองต่อบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับทุกกลุ่ม
  - ไม่มี แต่เป็นผลดีต่อราษฎร (สมาชิกสหกรณ์) ที่มีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน

#### การต่อรองระหว่างรัฐและชุมชน

กระทั่งในรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องของที่ดินทำกินขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยได้ผลักดันตลอดมา จนกระทั่งแนวทางการปฏิรูปที่ดินของชุมชน ในรูปแบบ "โฉนดชุมชน" ได้รับการยอมรับในทางนโยบาย โดยรัฐบาลได้บรรจุเรื่องดังกล่าวไว้เป็นนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ในวันที่ 30

ธันวาคม 2551 ที่ผ่านมามีกระบวนการพัฒนาและผลักดันโฉนดชุมชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งแนวทางดังกล่าวอยู่ภายใต้นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร ให้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (ที่มา: คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา ณ กระทรวงการต่างประเทศ วันอังคารที่ 30 ธันวาคม 2551 เวลา 11.30 น.) โดยการมอบที่ดินให้ทำกินและมีหลักประกันว่าเกษตรกรต้องนำไปใช้ประโยชน์ในการทำเกษตรกรรมและห้ามจำหน่ายโอนให้แก่ผู้ใด เว้นแต่จะตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาท หรือผู้มีสิทธิรับมรดกของสมาชิกเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพอย่างแท้จริงและรักษาไว้ซึ่งสมบัติของแผ่นดินต่อไป (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2553 อนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2544 เพื่อให้สามารถโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุให้แก่สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม และสหกรณ์การเช่าที่ดินพิชัยภูเบนทร์ จำกัด จังหวัดอุดรธานี ได้ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอโดยให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป)

ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการเจรจาระหว่างกลุ่มผู้นำชุมชนกับรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในการเจรจาครั้งนี้กลุ่มผู้นำชุมชนคลองโยงถูกตั้งคำถามว่า ถ้าหากรัฐบาลดำเนินการให้สิทธิชาวบ้านตามแนวทางที่ผ่านมา คือการแจกโฉนดที่ดินแบบปัจเจกแล้วจะเกิดปรากฏการณ์นำที่ดินไปขายดังเช่น ส.ป.ก. 4-01 หรือไม่ ซึ่งก็ไม่มีใครสามารถรับประกันได้ว่าเมื่อได้โฉนดแบบปัจเจกแล้วในภายภาคหน้าจะไม่นำที่ดินนั้นไปขาย จึงต้องตัดสินใจว่าจะยอมคืนที่ให้กรรมสิทธิ์และเช่าต่อหรือสู้เพื่อให้ได้สิทธิ์มา สิทธิที่จะได้มาในตอนนี้มาจากการเจรจาต่อรองกับรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ยื่นข้อเสนอเรื่องการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนให้กับชุมชนคลองโยง อันเป็นทางออกของกระบวนการทางสังคม (Social Process) ที่เกิดจากการต่อรอง โฉนดชุมชนเป็นวิธีหนึ่งในการจัดการทรัพยากรดินร่วมกันของคนกลุ่มหนึ่งที่ละเมิดกฎหมายเข้าไปอยู่ในที่ดินของรัฐ และต่อรองจกรัฐยอมให้พวกเขาอยู่อาศัยได้อย่างมีเงื่อนไข โดยกลุ่มจะแก้ปัญหาาร่วมกันเพื่อจะให้การใช้ประโยชน์ของกลุ่มอยู่อย่างยั่งยืน ไม่ให้คนภายนอกเข้ามาแทรกเข้ามาฉกฉวยเอาทรัพยากรในที่ดินของพวกเขาไป

### การสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนโดยกลุ่มผู้นำ

กลุ่มผู้นำชุมชนจึงกลับมาพูดคุยกับชาวบ้านและอธิบายถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการได้โฉนดแบบปัจเจก มีการโน้มน้าว เจาะจนมีความเชื่อร่วมกันว่าการได้โฉนดแบบ

ปัจเจกไปมีโอกาที่จะสูญเสียที่ดินสูงมาก เมื่อสูญเสียที่ดินก็สูญเสียความเป็นตัวตนของชุมชนไป เพราะเป็นที่ดินใกล้กรุงเทพฯ ความเสี่ยงที่จะมีหมู่บ้านจัดสรรหรือโรงงานอุตสาหกรรมเข้ามาจึงมีสูง แต่เดิมนั้นชาวบ้านไม่ทราบว่าตนสามารถยื่นเรื่องขอโฉนดแบบปัจเจกได้ ในขณะที่กลุ่มผู้นำชุมชนทราบดีแต่ไม่คิดว่าการได้รับโฉนดแบบปัจเจกจะเป็นทางออกของปัญหา แม้จะไม่ได้มีการอธิบายถึงกระบวนการได้มาซึ่งโฉนดที่ดินแบบปัจเจกให้ชาวบ้านฟังอย่างเป็นทางการ แต่พวกเขาก็เรียนรู้ผ่านทาง การเคลื่อนไหวต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับชุมชนของตนและจากข้อมูลข่าวสาร หากจะมีการแจกโฉนดแบบปัจเจกบุคคลจริง ก็ย่อมเป็นเรื่องที่ทุกคนล้วนยินดีไม่เว้นแต่กลุ่มผู้นำเองก็ตาม จากการเจรจาร่วมกัน ท้ายที่สุดก็มติร่วมกันว่าชุมชนคลองโยงจะถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนร่วมกันทั้งชุมชน จึงเสนอขอคณะกรรมการจัดให้มีโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และนำไปสู่กระบวนการโฉนดชุมชนในที่สุด

“ ข้อจำกัดของขบวนการชาวบ้านคือ ชาวบ้านไม่รู้เรื่องสิทธิ ไม่รู้ว่ามีช่องทางต่อสู้ยังใ้ การเกิดขึ้นของขบวนการชาวบ้านต้องการผู้ประกอบการทางการเมือง (Political Entrepreneur) ทำให้ชาวบ้านรู้สิทธิ รู้ช่องทางที่สามารถจะต่อสู้ได้ ”

(ประภาส ปิ่นตบแต่ง, สัมภาษณ์, วันที่ 9 สิงหาคม 2554)

แม้ชาวบ้านบางกลุ่มมีการคัดค้านโฉนดชุมชนและยินยอมที่จะจ่ายค่าเช่าให้กับกรมธนารักษ์ต่อไป เพราะพวกเขาทราบว่าที่ดินนี้เป็นของรัฐ จึงยอมสยบต่ออำนาจรัฐ แต่ก็มีบางกลุ่มที่ยอมจ่ายค่าเช่าเพียงว่าพวกเขาจะสามารถซื้อที่ดินจากสมาชิกคนอื่นเพื่อนำไปปล่อยเช่าให้กับผู้อื่นต่อได้ กลุ่มที่คัดค้านโฉนดชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่มีเนื้อที่ในการถือครองที่ดินน้อย มีเพียงที่อยู่อาศัยและไม่ได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ บางครัวเรือนก็มีที่ไม่ถึง 1 ไร่ เพราะเป็นที่ดิน ที่เหลือจากการแบ่ง แปลงใหญ่คือแปลงละ 20 ไร่ ที่ดินส่วนนี้อยู่บริเวณริมคลองโยงและคลองเจ๊กมีเนื้อที่รวมประมาณ 200 ไร่ ถูกแบ่งซอยเป็นที่อยู่อาศัย ชาวบ้านที่อยู่บริเวณนี้จึงมีความสามารถในการจ่ายและยินยอมที่จะจ่ายเพื่อแลกกับเงินจำนวนมากที่คาดว่าจะได้มาจากการซื้อที่มาปล่อยให้คนอื่นเช่า ในขณะที่ครัวเรือนที่มีเนื้อที่ถือครอง 20 ไร่ นั้นเมื่อคำนวณค่าเช่าที่ดินตามอัตราของกรมธนารักษ์แล้วไม่สามารถจะจ่ายไหว แต่จากการเคลื่อนไหวที่ผ่านมาและการพูดคุยเจรจาของกลุ่มผู้นำกับสมาชิกในชุมชน ส่งผลให้ชาวบ้านเริ่มตระหนักถึงความเป็นไปได้และคำนวณผลได้ผลเสียว่าการที่ตนได้มีที่ดินทำกินอย่างมั่นคงนั้นน่าจะเพียงพอแล้ว

“ พวกเราก็อยากได้สิทธิแบบปัจเจก แต่โฉนดชุมชนเกิดจากกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน ซึ่งเกิดขึ้นท่ามกลางปัญหา ท่ามกลางการต่อรอง ”

(ประภาส ปิ่นตบแต่ง, สัมภาษณ์, วันที่ 9 สิงหาคม 2554)

ถ้าได้โฉนดชุมชนมาก็ไม่ต้องเสียค่าเช่าและยังมีรายได้จากการทำเกษตร แนวทางโฉนดชุมชนจึงเกิดจากบทเรียนการจัดการที่ดินในอดีตที่ผ่านมาว่าต้องการหลักประกันในที่ดินทำกินของตนอย่างยั่งยืน และจะไม่เกิดการขายที่ดินอันเกิดจากการโอนสิทธิ์หรือเมื่อได้โฉนดที่ดินแบบปัจเจก ดังที่เกิดขึ้นในสหกรณ์เช่าที่ดินหลายๆ แห่ง ตัวอย่างสหกรณ์ที่ได้รับการโอนกรรมสิทธิ์แบบปัจเจก ได้แก่

1. สหกรณ์นิคมบ้านสร้างพัฒนา จำกัด ตำบลบางปลาร้า อำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี สืบเนื่องจากการทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน (โฉนด) จำนวน 2,222-2-13 ไร่ ให้แก่สมาชิกสหกรณ์นิคมบ้านสร้างพัฒนา จำกัด จำนวน 121 ราย เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2553 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2554: ออนไลน์)
2. สหกรณ์นิคมศรีสำโรง จำกัด อำเภอศรีสำโรง จังหวัดสุโขทัย ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5) ให้กับสมาชิกนิคมสหกรณ์จำนวน 140 คน เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2552 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2554: ออนไลน์)
3. สหกรณ์การเช่า-ซื้อที่ดิน บ้านสร้าง จำกัด จังหวัดปราจีนบุรี
4. สหกรณ์การเช่าที่ดินถนนขาด จำกัด จังหวัดนครปฐม
5. สหกรณ์การเช่าที่ดินบ้านแพน จำกัด จังหวัดชัยภูมิ
6. สหกรณ์การเช่าที่ดินวังน้อย จำกัด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
7. สหกรณ์การเช่าที่ดินบางไทร จำกัด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
8. สหกรณ์การเช่าที่ดินหนองเสือ จำกัด (บางส่วน) จังหวัด ปทุมธานี
9. สหกรณ์การเช่าที่ดินองครักษ์ จำกัด (บางส่วน) จังหวัดปทุมธานี
10. สหกรณ์การเช่าที่ดินลำลูกกา จำกัด จังหวัดปทุมธานี



11. สหกรณ์การเช่าที่ดินบางแก้ว จำกัด จังหวัดพัทลุง

12. สหกรณ์การเช่าที่ดินวังพระธาตุ จำกัด จังหวัดกำแพงเพชร

(อัญชญา แก้วชื่น, สัมภาษณ์, วันที่ 7 กันยายน 2554)

### ผลจากการการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนนำไปสู่โฉนดชุมชน

ท้ายที่สุด นายบุญลือ เจริญมี ตัวแทนสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด ได้มีหนังสือร้องเรียนลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2551 แจ้งว่าตามที่กรมธนารักษ์เสนอแนะให้สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด ไปสำรวจหาข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสหกรณ์ ที่อยู่ในพื้นที่และมีความประสงค์ที่จะขอเช่ากับกรมธนารักษ์ หรือขอเช่ากับกรมส่งเสริมสหกรณ์นั้น บัดนี้ คณะกรรมการสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด ได้ทำการสำรวจพร้อมขอคำยืนยันและรับรองจากสมาชิกด้วยแล้ว ซึ่งสมาชิกทุกคนมีความประสงค์ที่จะขอเช่ากับสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง อย่างเดิม (กรมธนารักษ์, 2552) การจัดทำหนังสือร้องเรียนครั้งนี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีผู้ต้องการเช่ากับสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยงมากกว่ากรมธนารักษ์ เนื่องจากทางกรมธนารักษ์กล่าวว่ามีชาวบ้านจำนวนมากที่ยังต้องการชำระค่าเช่าให้กับกรมธนารักษ์ต่อไป แต่จากการสอบถามประธานสหกรณ์ พบว่าชาวบ้านที่ต้องการชำระค่าเช่าที่ดินให้กรมธนารักษ์ มีผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ฯ ครึ่งหนึ่ง ประธานสหกรณ์จึงได้ทำการสำรวจจำนวนสมาชิกสหกรณ์ฯ แล้วพบว่า มีผู้ต้องการเช่ากับสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยงประมาณ 156 คน ซึ่งมากกว่าผู้ที่ขอเช่ากับกรมธนารักษ์ (บุญลือ เจริญมี, สัมภาษณ์, วันที่ 6 ตุลาคม 2554)

การดำเนินการจากเดิมที่จะมีการโอนให้แบบปัจเจกก็ดำเนินต่อไปเพียงแต่เปลี่ยนเป็นการโอนให้คนกลางซึ่งก็คือ สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง จำกัด กรมธนารักษ์จึงดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ ที่ราชพัสดุที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. 2550 เสนอกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ นฐ.113 และ นฐ.114 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553 เห็นชอบให้กระทรวงการคลังขายที่ดินราชพัสดุดังกล่าวให้กับสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม โดยกำหนดราคาขายเป็นเงิน 6,908,500 บาท และมีเงื่อนไขให้สหกรณ์ต้องยึดถือหลักเกณฑ์ระเบียบและข้อบังคับในการห้ามมิให้นำไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลอื่นเว้นแต่เป็นการโอนให้แก่ทายาทหรือผู้มีสิทธิ

รับมรดกของสมาชิกเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพอย่างแท้จริงและรักษาไว้ซึ่งสมบัติของแผ่นดินต่อไป (กรมธนารักษ์, 2552)

แต่พอพิจารณาในเรื่องของค่าตอบแทนที่ต้องชำระนั้นพบว่า สหกรณ์ฯยังชำระหนี้ยังไม่ครบในส่วนของค่างบประมาณของรัฐที่นำไปปรับปรุงพื้นที่ หรือเรียกว่าค่าพัฒนาที่ดิน ประมาณ 1.2 ล้านบาท แต่ชาวบ้านปฏิเสธที่จะจ่ายและเห็นว่ารัฐบาลควรจะช่วยเหลือ ในขณะที่รัฐบาลต้องการทำนโยบายโฉนดชุมชนให้เป็นรูปธรรม ดังนั้นจึงขอให้หน่วยงานที่รับผิดชอบคือกรมส่งเสริมสหกรณ์นำเงินมาอุดหนุนสหกรณ์เพื่อมาชำระหนี้ให้กระทรวงการคลัง เงินอุดหนุนนี้เป็นเงินที่จัดสรรไว้เพื่อที่จะให้สหกรณ์ไปดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของสหกรณ์เอง เมื่อสหกรณ์ฯได้นำเงินที่ได้รับไปจ่ายค่าส่วนต่างราว 1.2 ล้านบาท ที่เหลืออยู่ในการเข้าซื้อที่ดินเนื้อที่ 1,803 ไร่เศษ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 ตามโครงการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองจากจำนวนเต็ม 6.9 ล้านบาท ซึ่งชาวบ้านได้จ่ายไปแล้ว 5.7 ล้านบาท และผู้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (รับมอบอำนาจช่วง) ได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดังกล่าวให้กับสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2554 (หนังสือสำนักงานสหกรณ์จังหวัดปทุมธานี ด่วนที่สุด ที่ ปท. 0010/223 ลงวันที่ 28 มกราคม 2554)



ภาพที่ 4.3 พิธีมอบโฉนดชุมชน และโฉนดชุมชน

(ที่มา : มติชนออนไลน์ (ซ้าย), ผู้วิจัย (ขวา), 2554)

### หลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ (กรมธนารักษ์, 2552)

1. การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ บัญญัติไว้ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ว่า “ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

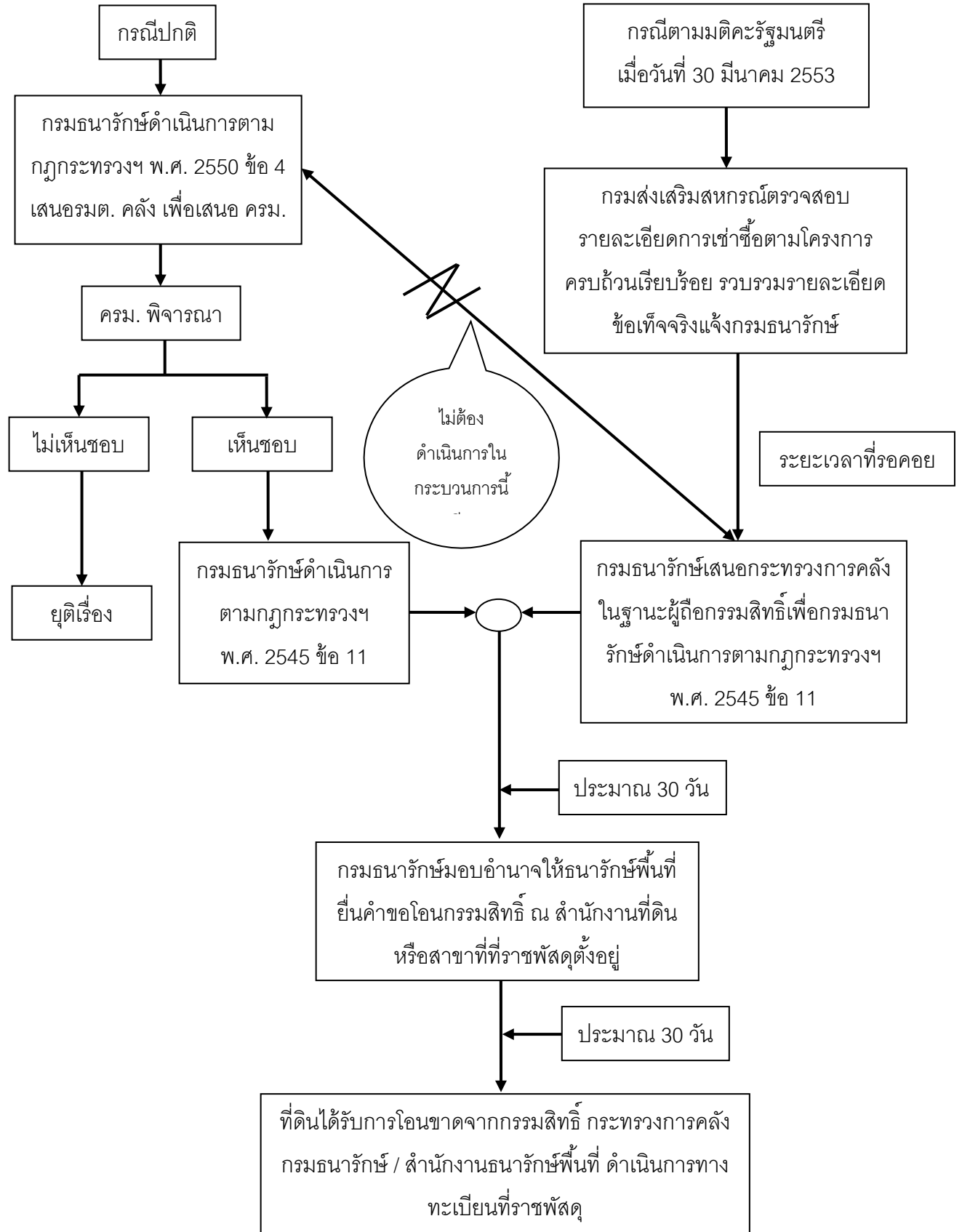
ที่ราชพัสดุตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2553 ให้กระทรวงการคลังโอนให้แก่สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาการโอนกรรมสิทธิ์ จึงดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามกฎกระทรวง ซึ่งได้แกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. 2550 โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินธรรมดาของกฎกระทรวงฯ ดังนี้

1) ข้อ 3 “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุจะกระทำได้แต่โดยการขาย การแลกเปลี่ยน การให้หรือการโอนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาท และจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เว้นแต่การโอนกรรมสิทธิ์ตามข้อ 13”

2) ข้อ 13 “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือตามโครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุมัติ ”

2. ที่ราชพัสดุทั้งสองแปลงดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการจัดซื้อมาเพื่อให้เกษตรกรผู้เช่าได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองตามวิธีการสหกรณ์ มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2553 ให้โอนกรรมสิทธิ์ให้แก่สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐมแล้ว

**ขั้นตอนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ  
ที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ**



แผนภูมิที่ 4.2 ขั้นตอนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

เมื่อกระทรวงการคลังได้ออนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ นฐ.113 และ นฐ.114 ให้แก่สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553 แล้ว ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงพ้นจากการเป็นที่ราชพัสดุนับแต่วันทำนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินหลังจากโอนกรรมกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ โดยสมาชิกสหกรณ์ฯ ไม่ประสงค์รับโฉนดที่ดินเป็นรายสมาชิก ซึ่งที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกสหกรณ์ฯ มีความประสงค์เข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นการดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนตามความประสงค์ของชุมชนที่จะขอดำเนินงานในรูปแบบโฉนดชุมชนในที่ดินอื่นนอกจากที่ดินของรัฐตามข้อ 14<sup>1</sup> ของประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 (กรมธนารักษ์, 2552)

ในที่สุดเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2554 อดีตนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เป็นประธานในการมอบโฉนดชุมชนให้แก่สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม หนึ่งในขั้นตอนดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2553 นั้น สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด ได้ขอจดทะเบียนแก้ไขชื่อสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด เป็นสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด 1,803 ไร่ นั้นหมายความว่าสมาชิกสหกรณ์ฯ ทุกคนได้เป็นเจ้าของที่ดินร่วมกัน ซึ่งในข้อบังคับของสหกรณ์ได้กำหนดไว้ว่าจะไม่มีการโอนที่ดินให้กับสมาชิกแบบปัจเจก เป็นการป้องกันการการขายที่ดินและการเปิดโอกาสให้นายทุนเข้ามาแทรกแซง เพื่อดำรงความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนให้คงอยู่อย่างยั่งยืน

สำหรับผู้เช่าที่มาชำระค่าเช่า ค่าธรรมเนียมแล้วจำนวน 142 ราย ก่อนที่จะได้รับมอบโฉนดชุมชน ปัจจุบันมีการแจ้งความประสงค์ขอเงินคืน ตามที่จังหวัดนครปฐม มีหนังสือที่ กค 0307.57/18529 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2551 แจ้งว่าผู้เช่าที่ดินราชพัสดุดังกล่าว เพื่อ

<sup>1</sup> หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ข้อ 14 ชุมชนที่มีความประสงค์จะดำเนินงานในรูปแบบโฉนดชุมชนในที่ดินอื่นนอกจากที่ดินของรัฐ อาจยื่นคำขอรับการสนับสนุนต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการมีมติให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวในแบบเดียวกันกับชุมชนในที่ดินของรัฐเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน ในการนี้ ให้จัดทำโฉนดชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมขอตกลงสนับสนุนการดำเนินการโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนเพื่อเป็นหลักฐาน (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2552)

การเกษตรจำนวน 52 ราย (82 รายตัว) จาก 142 ราย ได้ยื่นคำร้องขอคืนเงินค่าเช่าค่าธรรมเนียม และเงินอื่นๆ มีรายละเอียดดังนี้ (กรมธนารักษ์, 2551)

- 1) ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ นฐ.113 ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัด นครปฐม
  - เช่าเพื่ออยู่อาศัย จำนวน 32 ราย
  - เช่าเพื่อการเกษตร จำนวน 30 ราย
- 2) ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ นฐ.114 ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัด นครปฐม
  - เช่าเพื่ออยู่อาศัย จำนวน 9 ราย
  - เช่าเพื่อการเกษตร จำนวน 11 ราย

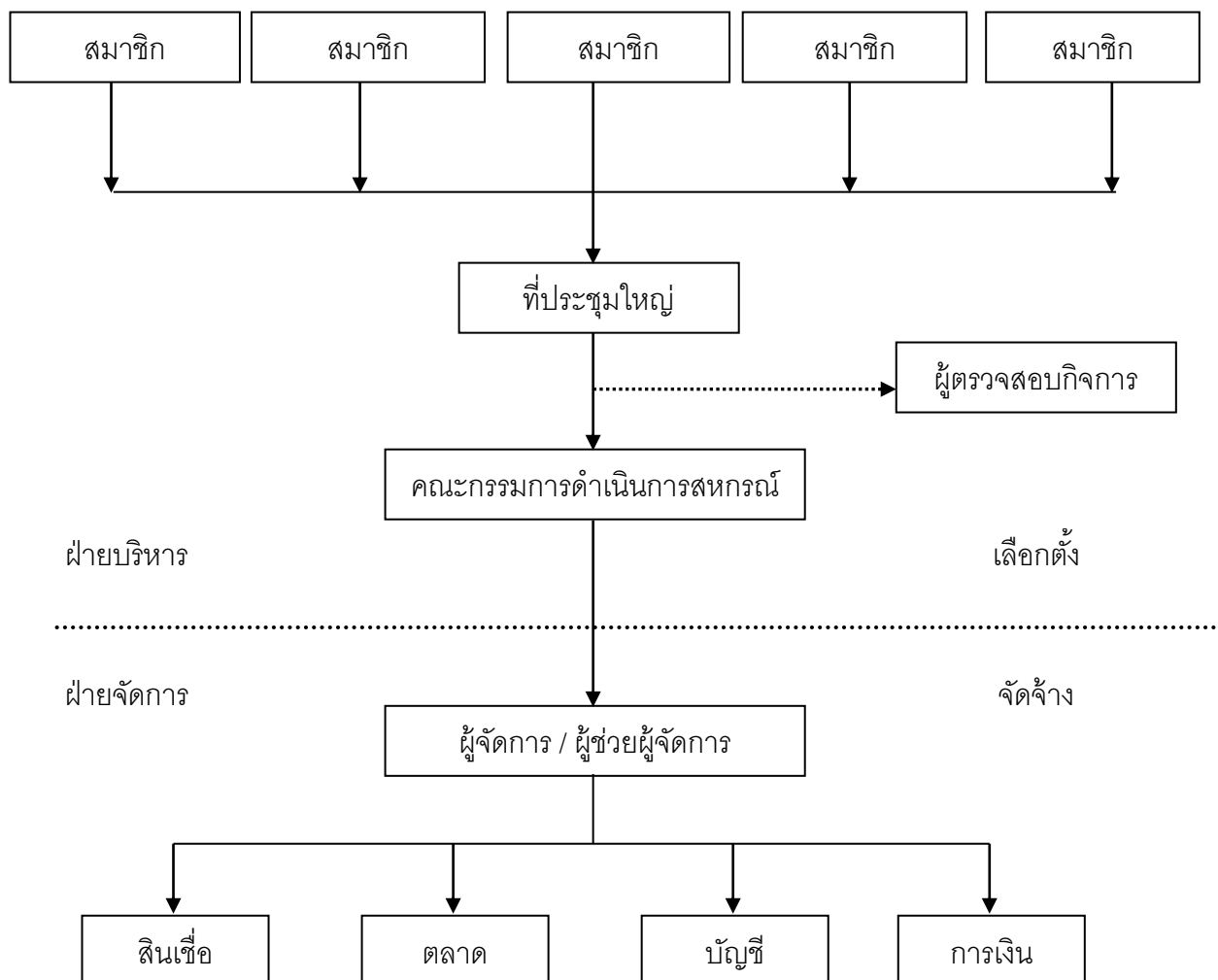
โดยอ้างว่า ส่วนใหญ่ได้ไปกู้ยืมเงินมาเพื่อชำระค่าเช่า เพราะกลัวว่าจะถูกไล่ที่ จึงต้องหาเงินเพื่อ เสียค่าเช่า และให้ธนารักษ์พื้นที่ยุติการเก็บค่าเช่า ซึ่งจังหวัดนครปฐมพิจารณาแล้วเห็นว่า การเช่า ที่ดินของราชการ จำนวน 142 ราย จังหวัดนครปฐมได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ ของทางราชการ เงินค่าเช่า ค่าธรรมเนียม ที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครปฐมจัดเก็บได้นำส่งเป็น เงินรายได้แผ่นดินตั้งแต่วันที่ราชการชำระ ฉะนั้น กรณีที่ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุ ในขณะที่ทำสัญญาจนถึงปัจจุบัน แต่ขอคืนเงินค่าเช่า ค่าธรรมเนียมในการทำสัญญาดังกล่าว จังหวัดไม่อาจดำเนินการได้ จึงขอให้กรมธนารักษ์พิจารณา (กรมธนารักษ์, 2554) จากการ สอบถามผู้อำนวยการส่วนทะเบียนและหลักฐานที่ราชพัสดุ 2 สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ราช พัสดุ กรมธนารักษ์ (ทวิชัย ลิขิตเก, สัมภาษณ์, วันที่ 13 กันยายน 2554) กล่าวว่าชาวบ้านสามารถ รวมตัวกันและร้องขอต่อศาลให้พิจารณาและคืนเงินได้

#### 4.1.3 ข้อมูลทั่วไปของสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน 2553 (กรมส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร)

- ข้อมูลประชากรปัจจุบันในชุมชน 969 ราย/180 ครัวเรือน
- อาชีพประชากรในชุมชนทำการเกษตรกรรม จำนวน 104 ครัวเรือน

- ที่ตั้งสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม
- สหกรณ์มีพื้นที่ จำนวน 1,803-0-31 ไร่/จำนวน 85 แปลง
- สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด มีสมาชิกทั้งสิ้น 226 ราย / คณะกรรมการบริหาร 9 คน
- สหกรณ์มีทุน จำนวน 631,000 บาท
- สหกรณ์มีเงินรับฝากออมทรัพย์ จำนวน 122,000 บาท
- สหกรณ์มีเงินสดและเงินฝากธนาคาร จำนวน 800,048 บาท
- การดำเนินธุรกิจ สหกรณ์ดำเนินธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่าย ได้แก่ ปุ๋ย และธุรกิจขาย ได้แก่ พันธุ์พืช

สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม มีสมาชิกสหกรณ์ทุกคนเป็นเจ้าของสหกรณ์ แต่เนื่องจากสมาชิกสหกรณ์ทุกคนไม่สามารถร่วมบริหารกิจการของสหกรณ์ได้ จึงต้องมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้บริหารงานแทน สมาชิกสหกรณ์ทุกคนมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการทั้งปวง นอกจากนี้เพื่อให้กิจการสหกรณ์ดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง และให้บริการแก่สมาชิกสหกรณ์ได้อย่างทั่วถึง คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะจัดจ้างผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในกิจการของสหกรณ์



ภาพที่ 4.4 โครงสร้างภายในของสหกรณ์ (อัฒนา แก้วชื่น, 2554: 50)

## 4.2 การถือครองที่ดิน

แต่เดิมการครอบครองที่ดินทำกินจะแตกต่างกันไปตามความสามารถในการบุกเบิกจับจอง จนกระทั่งปี 2519 ที่เริ่มมีการกระจายการถือครองที่ดิน เนื่องจากเจ้าของที่ดินต้องการที่จะทำให้ที่ดินตรงนี้เป็นตัวอย่างตามนโยบายการจำกัดการถือครองที่ดินเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่ จึงเริ่มกระจายการถือครองให้ครัวเรือนละ 20 ไร่ (ดูแผนที่ 4.9) โดยผู้ที่จะได้รับที่ดิน 20 ไร่ จะต้องเป็นบุคคลที่มีครอบครัวแล้วเท่านั้น ผู้ที่ยังไม่มีครอบครัวหรือยังอยู่กับพ่อแม่จะไม่ได้ที่ดินดังกล่าว ดังเช่น ตระกูลเจริญมี ของประธานสหกรณ์คลองโยงคนปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) เดิมคุณตาได้บุกเบิกที่ดินไว้ถึง 150 ไร่ เมื่อตกทอดมาให้รุ่นแม่ก็ยังคงเป็น 150 ไร่ แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการเช่าที่ดินของ



สหกรณ์จึงมีการแบ่งที่ดิน แม่ได้ 20 ไร่ พี่ชายได้ 20 ไร่ และคุณบุญลือได้ 20 ไร่ รวมเป็น 60 ไร่ (บุญลือ เจริญมี, สัมภาษณ์, 27 พฤษภาคม 2554)

พื้นที่ของสมาชิกสหกรณ์คลองโยง จำนวนพื้นที่ 1,803 ไร่ มีการจัดสรรให้แก่สมาชิกครั้งแรกจำนวน 82 แปลง แต่ต่อมาได้มีการแบ่งเป็นแปลงย่อยลง (ไม่เล็กไปกว่า 10 ไร่) จึงเพิ่มเป็นจำนวน 85 แปลง แต่ที่ดินที่มีการจัดสรรในแปลงมีจำนวนเพียง 1,450 ไร่ เท่านั้น (แปลงที่มีเนื้อที่ 10 ไร่ มีจำนวน 25 แปลง หรือ 250 ไร่ และแปลงที่มีเนื้อที่ 20 ไร่ มีจำนวน 60 แปลงหรือ 1,200 ไร่) เพราะมีที่ดินอีกส่วนหนึ่งเป็นที่อยู่อาศัยราว 200 ไร่ ในส่วนที่เหลือเป็นที่ตั้งที่ทำการสหกรณ์ ที่ดินมอบให้โรงเรียน ที่ดินซึ่งเป็นถนนและคูคลอง รวมทั้งสิ้น 180 ครัวเรือน ประชากร 969 คน



ภาพที่ 4.5 ที่ทำการสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด และสถานศึกษาในชุมชน

(ที่มา : ผู้วิจัย, 2554)



### 4.3 อาชีพ

อาชีพหลักของชาวบ้านคลองโยงยังเป็นการทำเกษตรกรรม แต่มีความหลากหลายมากกว่ายุคเดิมที่มีการทำนาเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากสภาพที่ดินมีขนาดการถือครองที่เล็กลงตามสัดส่วนของสมาชิกในครัวเรือนที่เพิ่มมากขึ้น (นับตั้งแต่การจัดสรรที่ดินในปี 2519 แปลงละ 20 ไร่ สมาชิกในครัวเรือนได้เกิดขึ้นราว 2-3 รุ่นคน กล่าวคือส่วนใหญ่มีรุ่นหลานแล้ว) จึงทำให้มีการปรับระบบการผลิตแบบเข้มข้นมากขึ้น เช่น การปลูกผักชี และพืชผักอื่นๆ ที่สำคัญคือผู้คนในครอบครัวส่วนใหญ่ได้ผันตัวเองเป็นแรงงานรับจ้าง ดังนั้นวิถีชีวิต การกินการอยู่ แหล่งอาหาร ฯลฯ จึงมีความเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย



ภาพที่ 4.6 นาข้าว และคลองเจ๊ก (แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของคนในชุมชน)

(ที่มา : ผู้วิจัย , 2554)



ภาพที่ 4.7 นาบัว

(ที่มา : ผู้วิจัย , 2554)

#### 4.3.1 พัฒนาการระบบการผลิตแบบดั้งเดิมจนถึงปัจจุบัน

การทำเกษตรกรรมในยุคนี้เป็นการผลิตโดยวิธีการผลิตแบบดั้งเดิม การทำนาเป็นการทำนาปีละครั้ง และใช้ระยะเวลาในการทำนาเป็นเวลานาน สาเหตุที่เกษตรกรสามารถทำนาได้ปีละหนึ่งครั้ง เนื่องจากการใช้แรงงานการทำนาโดยใช้ควายในการไถนาและใช้แรงงานคนในการทำนา ซึ่งกินเวลาในการทำนานานและยากลำบาก นอกจากนี้ขั้นตอนในการทำนาแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลาอันยาวนานแล้วยังขึ้นอยู่กับแรงงานในการผลิตด้วย เพราะชาวนาแต่ละคนต้องผลัดกันไปช่วย “เอาแรง” หรือ “ลงแขก” ในที่นาของเพื่อนบ้าน

การทำนาแต่เดิมใช้วิธีการทำนาหว่าน โดยจะเริ่มไถเช้า ไถบ่าย แล้วหว่าน การทำนาในหน้านี้จะเรียกว่า “หว่านรับพรรษา” เพราะรอฝนตกกลางเดือนแปด นับจากวันไปวัดเช้าพรรษาเราก็เริ่มหว่านได้ การทำนาหว่านในสมัยก่อนมีหว่านสองแบบ แบบแรกเรียกว่า “หว่านดิบ” คือการหว่านโดยใช้ข้าวเปลือกหว่านลงไปนาที่ไถเรียบร้อยแล้ว โดยไม่ต้องถอนต้นกล้าขึ้นมาดำอีกครั้งหนึ่ง ส่วนแบบที่สองเรียกว่า “หว่านนาน้ำตม” คือ หุ้มข้าวไว้ก่อนสองคืน พอให้ข้าวงอก

ในยุคการผลิตแบบดั้งเดิมเป็นการทำนาดำ โดยตกกล้าและถอนไปปักดำ พันธุ์ข้าวที่ใช้ในคลองโยงในการผลิตยุคดั้งเดิมมี 3 ประเภท คือ ข้าวเบา ข้าวกลางและข้าวหนัก ข้าวเบาคือข้าวที่มีระยะเวลาการปลูกสั้น ใช้เวลาดังท้องประมาณ 2 เดือน ดังนั้นการเก็บเกี่ยวข้าวเบามักอยู่ในราวเดือน 11-12 การเลือกพันธุ์ข้าวของชาวนาขึ้นอยู่กับ ระยะเวลาการเก็บเกี่ยวและวัตถุประสงค์ในการปลูก กล่าวคือ หากชาวนาต้องการปลูกข้าวไว้รับประทานมักจะใช้ข้าวเบา เนื่องจากใช้ระยะเวลาในการปลูกน้อยกว่าข้าวกลางและข้าวหนัก แต่ราคาต่ำกว่า ชาวนาจึงนิยมปลูกข้าวกลางและข้าวหนักไว้ขายเนื่องจากผลผลิตดีกว่าและขายได้ราคาดีกว่า

เดิมที่ดินผืนนี้ได้มาจากการหักร้างถางพงของชาวนา แต่ต่อมาถูกจับจองเป็นกรรมสิทธิ์ของพระบรมวงศานุวงศ์ ทำให้ชาวนาผู้บุกเบิกที่ดินผืนนี้ต้องกลับกลายเป็นผู้เช่าบนที่ดินของตนเอง การจัดตั้งสหกรณ์การเข้าซื้อที่ดินจึงนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงด้านวิถีการผลิตสำคัญ กล่าวคือ การพัฒนาระบบชลประทานทำให้ชาวนาสามารถทำนาได้ปีละ 2-3 ครั้ง เพราะน้ำ สำหรับชาวนาคลองโยงถือว่ามีความสำคัญเนื่องจากชาวนาคลองโยงมีอาชีพหลักในการทำนา ซึ่งในยุคนี้การทำนาจะอาศัยน้ำที่มาจากแหล่งน้ำธรรมชาติหรือน้ำฝน อย่างไรก็ตามชาวนาคลองโยงก็ได้ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับน้ำมาตั้งแต่สมัยโบราณ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในลักษณะที่เกิดจากการขาดแคลนน้ำหรือปัญหาน้ำท่วม ต่อมาจะมีพัฒนาระหัดวิดน้ำขึ้นมาใช้น้ำเข้าที่นาของตน

การทำนาแบบดั้งเดิมไม่มีเทคโนโลยีการผลิตที่ซับซ้อน เครื่องมือที่ใช้ ได้แก่ ควายคราด จอบ เสียมตลอดจนเครื่องมือการเกษตรที่ไม่มีความซับซ้อน โดยเทคโนโลยีที่มีบทบาทสูงในการผลิตในยุคนี้คือ ควาย เนื่องจากเป็นแรงงานสำคัญในการทำนาเริ่มตั้งแต่การไถดินไปจนถึงการเก็บเกี่ยว แต่การทำนาด้วยควายค่อยๆ หดความสำคัญไปราวช่วงตั้งแต่ราวพ.ศ. 2510 เป็นต้นมาโดยเริ่มมีรถไถเดินตามเข้ามาแทนที่ แต่การทำนาก็ยังมีสภาพไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก เพราะยังไม่มีน้ำพอที่จะทำนาได้หลายครั้ง

การเปลี่ยนแปลงค่อยๆ เริ่มขึ้นหลังจากมีการจัดตั้งเป็นนิคมสหกรณ์เข้าที่ดินคลองโยงเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ในปี 2524 การจัดตั้งสหกรณ์ทำให้เกิดการจัดสรรที่ดินเป็นแปลงชัดเจน สมาชิกสหกรณ์จะได้รับที่ดินที่ถูกจัดสรรให้ครัวเรือนละ 20 ไร่ ในยุคนี้มีการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตไปจากเดิมมาก นาเส้นได้ถูกเปลี่ยนสภาพเป็นผืนนาแบบทั่วไปแบบภาคกลางคือมีลักษณะเป็นสี่เหลี่ยมผืนผ้า เนื่องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ฯ ได้เข้ามาจัดสรรที่ดินในพื้นที่คลองโยงเสียใหม่ภายใต้การจัดตั้งนิคมสหกรณ์ เพื่อการแบ่งที่นาให้ชาวบ้านเป็นผู้เช่ารายละประมาณ 20 ไร่ ทำให้ลักษณะของที่นาอำนวยความสะดวกในการขนย้ายปัจจัยการผลิต เชื้ออำนาจการทอด

น้ำเพื่อใช้ในการเกษตรมากขึ้น อีกทั้งประมาณ 2 ปี หลังจากการจัดสรรที่ดินที่เสียใหม่ของสหกรณ์ ได้มีการตัดถนนเข้ามายังชุมชน ทำให้เส้นทางถนนช่วยอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้กับชาวนาเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการจัดระบบชลประทาน ทำให้วิธีการทำนาแบบนาดำถูกเปลี่ยนเป็นนาหว่าน ด้วยสาเหตุข้างต้นทำให้ระบบการผลิตมีความเข้มข้นขึ้น จากการทำนาปีละหนึ่งครั้งสามารถทำได้เพิ่มขึ้นเป็นปีละ 2-3 ครั้ง

การเปลี่ยนแปลงการผลิตจากแบบดั้งเดิมเป็นแบบเกษตรกรรมในแบบที่เข้มข้นขึ้นในยุคนี้ถือได้ว่าเป็นช่วงการก้าวเข้าสู่การผลิตสมัยใหม่ที่ชัดเจน เนื่องจากมีการใช้พื้นที่ในการทำเกษตรกรรมในการผลิตอย่างเต็มที่ และมีการนำใช้สารเคมี ยาฆ่าแมลงศัตรูพืช และเทคโนโลยีการผลิตเข้ามาใช้เพื่อเพิ่มผลผลิตและปรับปรุงผลผลิตให้มีประสิทธิภาพมากกว่าในยุคแรก มีการเปลี่ยนแปลงพันธุ์ข้าวเพื่อให้ทันกับการปลูกในแต่ละครั้ง จากเดิมใช้พันธุ์ข้าวที่สามารถเก็บเกี่ยวได้ครั้งเดียวต่อปี เมื่อระยะเวลาการทำนาเพิ่มมากขึ้นเป็นปีละสามครั้งชาวนาก็ต้องเปลี่ยนพันธุ์ข้าวที่มีการระยะเวลาการเก็บเกี่ยวที่เร็วขึ้นตามไปด้วย

เทคโนโลยีที่เข้ามาในท้องถิ่นในช่วงนี้ได้แก่ เครื่องสูบน้ำเพื่อใช้สูบน้ำเข้านาเป็นต้น และที่สำคัญการเข้ามาของเครื่องจักรที่ใช้ในการทำเกษตร ทำให้แรงงานในการทำนาในยุคนี้มีเริ่มบทบาทลดลงบ้าง เนื่องจากการใช้รถไถแทนแรงงานควาย เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัยทำให้การทำนาสะดวกขึ้นและใช้เวลาในน้อยลงมาก พัฒนาการของเครื่องจักรที่เข้ามายังคลองโยงทำให้การใช้แรงงานจากควายหมดไป และในช่วงปี พ.ศ. 2522 การเข้ามาของเครื่องนวดข้าวยุคแรกที่เรียกว่า “รถนวดยัด” ทำให้ขั้นตอนการเก็บเกี่ยวและการนวดข้าวสามารถลดจำนวนแรงงานลงจากการใช้รถนวดมากยิ่งขึ้นไปอีก แต่ยังคงใช้คนเกี่ยวและคนหอบข้าวเข้ามาใส่ในรถนวดข้าว กระบวนการดังกล่าวสามารถลดทั้งระยะเวลาและแรงงานในการผลิตมากกว่าการระบบการทำนาแบบดั้งเดิม

การใช้รถนวดข้าวแบบเดิมได้เลิกไปในช่วงเวลาประมาณปี พ.ศ. 2530 หลังจากนั้นได้มีการนำรถเกี่ยวข้าวเข้ามาใช้แทน ซึ่งหากเปรียบเทียบการเก็บเกี่ยวโดยใช้รถนวดแบบเดิมกับรถเกี่ยวแล้ว จะเห็นได้ว่าปริมาณแรงงานที่ต้องใช้กับรถนวดข้าวมีมากกว่า นอกจากนี้การใช้รถเกี่ยวแบบใหม่ยังสามารถลดขั้นตอนในการเก็บเกี่ยวมาเหลือเพียงขั้นตอนเดียว เพราะรถเกี่ยวสามารถลงไปเกี่ยวข้าวในนาได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นข้าวเปลือกได้ในขั้นตอนเดียว โดยใช้คนขับคนเดียวในการเก็บเกี่ยว ดังนั้น จึงสามารถลดจำนวนแรงงาน ระยะเวลาและความยุ่งยากในการเก็บเกี่ยวได้มาก

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 มีการเข้ามาของเครื่องจักรขนาดใหญ่ เช่น เครื่องเกี่ยวข้าวระบบไฮโดรลิก รถไถแทรกเตอร์ขนาดกลาง เป็นต้น เครื่องจักรเหล่านี้ช่วยให้ทำการเกษตรได้สะดวกรวดเร็ว อีกทั้งเครื่องดำนายังช่วยให้ชาวนาดำนาได้เสร็จเร็วขึ้น และไม่ต้องใช้วิธีลงแขกในการขอแรงเพื่อนบ้านเพื่อมาช่วยดำนา ส่วนการฉีดพ่นยาฆ่าแมลงถึงแม้จะฉีดพ่นยาฆ่าแมลงหลายครั้งในการทำนาครั้งหนึ่งๆ แต่เมื่อมีเครื่องฉีดพ่นยาฆ่าแมลงทำให้ฉีดพ่นยาได้เร็วโดยอาศัยแรงงานคนทีน้อยลง การที่รถเกี่ยวข้าวแบบเครื่องนวด รวมถึงเครื่องจักรที่ทันสมัยต่างๆ เมื่อเข้าสู่ช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จึงมีบทบาทมากในการทำนาของชาวนาในพื้นที่คลองโยง นอกจากจะช่วยให้มีความสะดวกและรวดเร็วในการทำการเกษตรแล้ว ยังทำให้ชาวนาผลิตข้าวมากขึ้น ชาวนาบางรายทำนาปีละ 3 ครั้ง การทำนาจึงไม่ต้องพึ่งพาธรรมชาติอีกต่อไป ชาวนาสามารถกำหนดช่วงเวลาในการไถว่านเพื่อทำนาได้ด้วยตนเอง หรือแม้แต่การแบ่งที่นาเป็นส่วนๆ เพื่อทำการเกษตรอย่างอื่นไปพร้อมๆ กันก็ยังสามารถทำได้ ดังนั้น ในด้านหนึ่งเมื่อชาวนาในปัจจุบันมีช่วงเวลาที่ไม่ได้ทำนานานขึ้น ทำให้ชาวนาหันไปประกอบอาชีพอื่นๆ ได้ด้วยเพื่อเป็นการเสริมรายได้จากการทำนาอย่างเดียว เช่น นาบัว สวนผัก (ผักชีฝรั่ง แดงกวา ถั่วฝักยาว ตระไคร้ ฯลฯ) เลี้ยงปลา สวนผลไม้ (ส้มโอ กัญหยอม ฝรั่ง ฯลฯ) และการเข้าไปเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

## บทที่ 5

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์การสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลสามารถแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) ข้อมูลทั่วไปของครัวเรือนในชุมชน (2) ข้อมูลด้านกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนอันนำไปสู่การสร้างฉันทามติ (3) ข้อมูลด้านทัศนคติต่อการถือครองที่ดินของชุมชนในปัจจุบัน และ (4) การสรุปเกณฑ์ที่นำไปสู่การสร้างฉันทามติของชุมชน โดยได้มาจากการวิเคราะห์ผลจากแบบสอบถามและการวิเคราะห์เพิ่มเติมจากผลการให้สัมภาษณ์ของผู้นำและสมาชิกในชุมชน

#### 5.1 ข้อมูลทั่วไปของครัวเรือนในชุมชน

##### 5.1.1 ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน

ข้อมูลระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนแห่งนี้สามารถยืนยันได้ว่าพวกเขาตั้งรกรากอยู่บนผืนที่ดินนี้มาเป็นเวลานาน และแสดงให้เห็นว่าเจ้าของแปลงที่ดินในปัจจุบันได้รับตกทอดมาจากต้นตระกูลหรือเป็นเจ้าของที่ดินดั้งเดิมตั้งแต่แรก ครัวเรือนที่อยู่อาศัยในชุมชนแห่งนี้ระยะเวลาที่ยาวนานที่สุด 90 ปี น้อยที่สุด 20 ปี โดยเฉลี่ยทุกครัวเรือน 53 ปี

##### 5.1.2 จำนวนสมาชิกในครัวเรือน

ข้อมูลจำนวนสมาชิกในครัวเรือนใช้ในการวิเคราะห์แนวโน้มในการประกอบอาชีพและศึกษาว่าจำนวนที่ดินที่มีอยู่ของแต่ละครัวเรือนคือ 20 ไร่ สามารถสร้างรายได้ที่เพียงพอต่อสมาชิกในครอบครัวหรือไม่



ตารางที่ 5.1 จำนวนสมาชิกในครัวเรือน

สมาชิกครัวเรือน	จำนวน	ร้อยละ
1 คน	1	1.59
2 คน	4	6.35
3 คน	6	9.52
4 คน	9	14.29
5 คน	10	15.87
6 คน	15	23.81
7 คน	7	11.11
8 คนขึ้นไป	11	17.46
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>
มากที่สุด	13	
น้อยที่สุด	1	
เฉลี่ย	5.40	

จากตารางสรุปได้ว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่มีสมาชิกจำนวน 6 คน (15 ครัวเรือน) รองลงมาคือ 8 คนขึ้นไป (11 ครัวเรือน) และ 5 คน (10 ครัวเรือน) โดยครัวเรือนที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุดคือ 13 คน น้อยที่สุดคือ 1 คน ในชุมชนดังกล่าวมีสมาชิกเฉลี่ยครัวเรือนละ 5.40 คนส่งผลให้มีภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือนมากตามไปด้วย

### 5.1.3 ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน

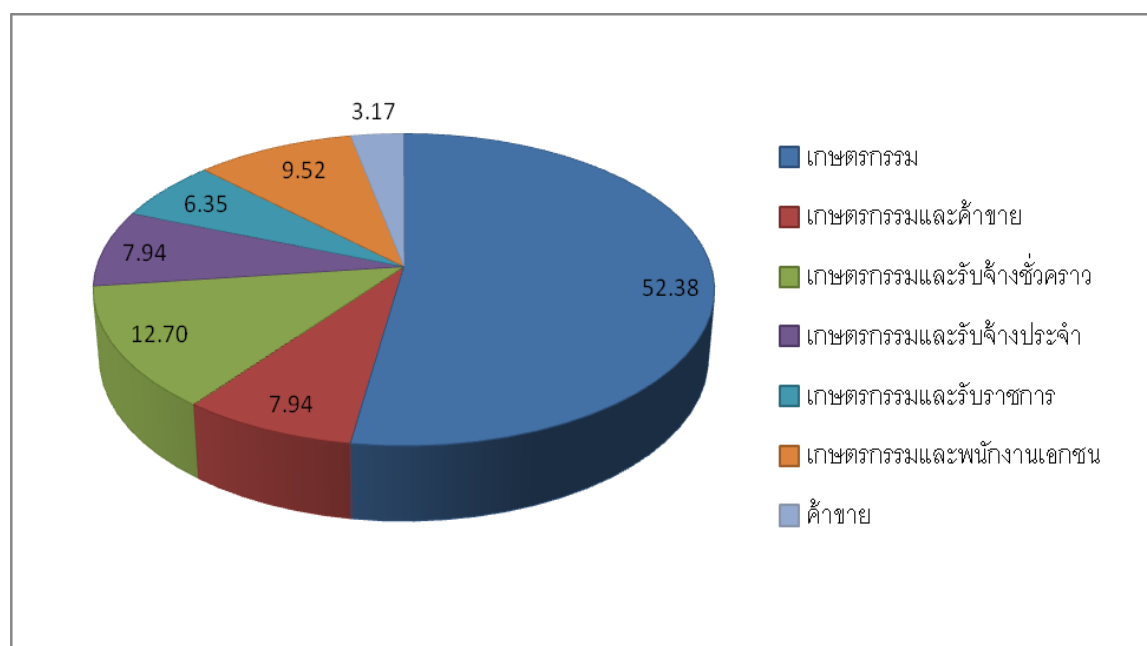
ตารางที่ 5.2 ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน

ระดับการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เคยศึกษา	5	7.94
ประถมศึกษา	48	76.19
มัธยมศึกษาตอนต้น	6	9.52
มัธยมศึกษาตอนปลาย	3	4.76
ปริญญาตรี	1	1.59
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

จากตารางสรุปได้ว่า ชุมชนคลองโยง สมาชิกมีระดับการศึกษาในช่วงประถมศึกษามากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76.19 รองลงมาคือระดับมัธยมศึกษาตอนต้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9.52 และไม่เคยศึกษาตามลำดับ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.94

#### 5.1.4 อาชีพของสมาชิกระดับครัวเรือน

แผนภูมิที่ 5.1 อาชีพของสมาชิกระดับครัวเรือน



ตารางที่ 5.3 อาชีพของสมาชิกระดับครัวเรือน

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
เกษตรกร	33	52.38
เกษตรกรและค้าขาย	5	7.94
เกษตรกรและรับจ้างชั่วคราว	8	12.70
เกษตรกรและรับจ้างประจำ	5	7.94
เกษตรกรและรับราชการ	4	6.35
เกษตรกรและพนักงานเอกชน	6	9.52
ค้าขาย	2	3.17
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

จากตารางสรุปได้ว่า อาชีพของสมาชิกในครัวเรือนของชุมชนคลองโยงประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างเดียวนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 52.38 (33 ครัวเรือน) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและรับจ้างชั่วคราวคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.70 (8 ครัวเรือน) และประกอบอาชีพเกษตรกรรมและพนักงานเอกชนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9.52 (6 ครัวเรือน)

### 5.1.5 แหล่งรายได้หลักของครัวเรือน

ตารางที่ 5.4 แหล่งรายได้หลักของครัวเรือน

แหล่งรายได้หลักของครัวเรือน	จำนวน	ร้อยละ
เกษตรกรรม	55	87.30
ค้าขาย	3	4.76
รับจ้างชั่วคราว	1	1.59
พนักงานเอกชน	3	4.76
ข้าราชการ	1	1.59
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

จากตารางสรุปได้ว่าแหล่งรายได้หลักของครัวเรือนส่วนมากมาจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 87.30 (55 ครัวเรือน) รองลงมาคือจากอาชีพค้าขาย และพนักงาน เอกชนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.76 (3 ครัวเรือน)

### 5.1.6 รายได้-รายจ่ายครัวเรือนต่อเดือน

ตารางที่ 5.5 รายได้-รายจ่ายครัวเรือนต่อเดือน

รายได้ครัวเรือนต่อเดือน	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 5,000 บาท	3	4.76
5,001-10,000 บาท	18	28.57
10,001-15,000 บาท	12	19.05
15,001-20,000 บาท	11	17.46
20,001-25,000 บาท	6	9.52
25,001-30,000 บาท	8	12.70

รายได้ครัวเรือนต่อเดือน	จำนวน	ร้อยละ
30,001-35,000 บาท	3	4.76
35,001 บาทขึ้นไป	2	3.17
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>
รายจ่ายครัวเรือนต่อเดือน	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 5,000 บาท	0	0.00
5,001-10,000 บาท	0	0.00
10,001-15,000 บาท	30	47.62
15,001-20,000 บาท	18	28.57
20,001-25,000 บาท	6	9.52
25,001-30,000 บาท	5	7.94
30,001-35,000 บาท	3	4.76
35,001 บาทขึ้นไป	1	1.59
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

จากตารางสรุปได้ว่ารายได้ครัวเรือนต่อเดือนของสมาชิกในชุมชนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 28.57 (18 ครัวเรือน) มีรายได้ 5,001-10,000 บาท ร้อยละ 19.05 (12 ครัวเรือน) มีรายได้ 10,001-15,000 บาท และครัวเรือนร้อยละ 17.46 (11 ครัวเรือน) มีรายได้ 15,001-20,000 บาท

รายจ่ายของครัวเรือนต่อเดือนของสมาชิกในชุมชนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 47.62 (30 ครัวเรือน) มีรายจ่าย 10,001-15,000 บาท ร้อยละ 28.57 (18 ครัวเรือน) มีรายจ่าย 15,001-20,000 บาท และร้อยละ 9.52 (6 ครัวเรือน) มีรายจ่าย 20,001-25,000 บาท

เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติพ.ศ. 2554 พบว่ารายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในชุมชนคลองโยงคือ 5,001-10,000 บาท ซึ่งต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนของทั้งประเทศไทยคือ 23,544 บาท ในขณะที่ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนของทั้งประเทศไทยคือ 17,861 บาท ใกล้เคียงกับรายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือนในชุมชนคลองโยง

### 5.1.7 ภาระหนี้สินของครัวเรือน

ตารางที่ 5.6 ภาระหนี้สินของครัวเรือน

ภาระหนี้สิน	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มีภาระหนี้สิน	13	20.63
ต่ำกว่า 50,000 บาท	30	47.62
50,001-100,000 บาท	16	25.40
100,001-500,000 บาท	2	3.17
500,001-1,000,000 บาท	2	3.17
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

จาดตารางสรุปได้ว่าครัวเรือนที่มีหนี้สินต่ำกว่า 50,000 บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 47.62 (30 ครัวเรือน) มีหนี้สิน 50,001-100,000 บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25.40 (16 ครัวเรือน) และไม่มีภาระหนี้สินคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 220.63 (13 ครัวเรือน) โดยจากการสอบถามพบว่าแหล่งกู้ยืมเงิน ได้แก่ สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และกองทุนหมู่บ้าน

ตารางที่ 5.7 เหตุผลการกู้ยืม

เหตุผลการกู้ยืม	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ได้กู้	13	20.63
ลงทุนเพื่อการเกษตร	43	68.25
ใช้จ่ายในครัวเรือน	7	11.11
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

เหตุผลของการกู้ยืมเงินมีสองเหตุผลคือ กู้เพื่อนำไปลงทุนเพื่อการเกษตรคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 68.25 (43 ครัวเรือน) และเพื่อใช้จ่ายในครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.11 (7 ครัวเรือน)

### 5.1.8 ความคิดเห็นต่อขนาดที่ดินที่ถือครองในปัจจุบัน

ตารางที่ 5.8 ความคิดเห็นต่อขนาดที่ดินที่ถือครองในปัจจุบัน

ขนาดที่ดินที่ถือครองในปัจจุบัน	จำนวน	ร้อยละ
เพียงพอ	46	73.02
ไม่เพียงพอ	17	26.98
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

จากการศึกษาพบว่าขนาดที่ดินที่แต่ละครัวเรือนถือครองในปัจจุบันคือ 20 ไร่และ 10 ไร่ นั้นเพียงพอคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 73.02 (46 ครัวเรือน) และร้อยละ 26.98 (17 ครัวเรือน) คิดว่าขนาดที่ดินที่ถือครองในปัจจุบันไม่เพียงพอ โดยมีสาเหตุต่างๆ ดังนี้

- 1) จำนวนสมาชิกในครัวเรือนเพิ่มมากขึ้น ทำให้ที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่พอแบ่ง
- 2) หลังจากการแบ่งที่ดินให้ลูกหลาน ทำให้ที่ดินที่แต่ละครัวเรือนย่อยจะได้ มีจำนวนน้อยเกินไป ส่งผลรายได้ที่มาจากเกษตรไม่พอเลี้ยงชีพ เพราะค่าใช้จ่ายในการลงทุนมากเช่นกัน
- 3) ต้องการมีที่ดินมากกว่านี้ เพราะอยากเผื่อไว้ให้ลูกหลานในอนาคต

ข้อมูลพื้นฐานครัวเรือนของชุมชนคลองโยงชี้ให้เห็นว่าลักษณะทางสังคมของชุมชน เป็นชุมชนเกษตรกรรม สมาชิกในชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก มีรายได้ต่ำ เพราะอัตราการคืนทุนต่ำ ผลผลิตทางการเกษตรไม่สามารถควบคุมได้ นอกจากจะขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศแล้ว ในแต่ละปีอาจจะได้ผลผลิตไม่เท่ากันเพราะมีปัจจัยอื่นๆ เช่น ภัยธรรมชาติ ราคาตลาด เป็นต้น ทำให้ครัวเรือนส่วนใหญ่มีภาระหนี้สินเพราะต้องการเงินไปลงทุนด้านการเกษตรส่วนอาชีพอื่นๆ นอกเหนือจากเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็นพนักงานเอกชน ข้าราชการ หรือรับจ้างพบว่าส่วนใหญ่เป็นอาชีพหลักของรุ่นลูก แต่รายได้หลักของครัวเรือนก็ยังคงมาจากอาชีพเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพที่สืบทอดกันเรื่อยมาตั้งแต่อดีต ส่วนเวลาว่างจากการทำเกษตรหรือช่วงที่รอการเก็บเกี่ยว สมาชิกในชุมชนมักหันไปรับจ้างชั่วคราว เช่น เป็นแรงงานรายวัน รับเหมาก่อสร้าง เป็นต้น เพื่อหารายได้เสริม สำหรับขนาดการถือครองที่ดินของแต่ละครัวเรือนพบว่า ครัวเรือนที่คิดว่าขนาดที่ดินของตนไม่เพียงพอมักเป็นครอบครัวที่มีจำนวนสมาชิกมากและอาศัยอยู่รวมกันทั้งหมด จึงต้องการที่ดินมากกว่า 20 ไร่ เพื่อจะได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของสมาชิกทุกคนใน

ครอบครัว ส่วนครัวเรือนที่มีจำนวนสมาชิกน้อย พบว่าลูกหลานของพวกเขาเมื่อมีครอบครัวแล้วจึงแยกย้ายไปอยู่นอกชุมชน

## 5.2 ข้อมูลด้านกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนที่นำไปสู่การสร้างฉันทามติ

### 5.2.1 การให้ข้อมูลแก่สมาชิกในชุมชนเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่าโดยกรมธนารักษ์

ก่อนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดิน มีการเก็บค่าเช่าและค่ารังวัดใหม่โดยกรมธนารักษ์ ทำให้ชาวบ้านต้องจ่ายค่าเช่าที่เพิ่มสูงขึ้นหลายเท่า ซึ่งทางกรมธนารักษ์ได้แจ้งทางสหกรณ์บ้านคลองโยงว่าให้ประกาศข่าวการขึ้นค่าเช่าครั้งนี้ให้แก่สมาชิกทุกคนก่อนที่จะทางกรมธนารักษ์จะเข้ามาเก็บจริง ตามเอกสารราชการที่ กค 0309.57/690 ข้อความสำคัญที่ทางธนารักษ์พื้นที่นครปฐมแจ้งในจดหมาย มีดังนี้ “ขอความร่วมมือสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด ปิดประกาศสำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครปฐม และประชาสัมพันธ์เสียงตามสายประจำหมู่บ้าน เพื่อขอให้ผู้ที่เป็นผู้เช่าเดิมกับสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยงจำกัด หรือทายาทของผู้เช่าเดิม หรือผู้ที่เป็นผู้ครอบครองที่ดินในปัจจุบัน ได้ตรวจสอบความถูกต้องก่อนดำเนินการจัดให้เช่าตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ ต่อไป” ดังนั้น จึงทำการสอบถามสมาชิกสหกรณ์ฯผู้เป็นเจ้าของแปลงที่ดินว่าทราบหรือไม่ว่าตนได้จ่ายค่าเช่าอัตราใหม่ให้กับหน่วยงานหรือองค์กรใด

ตารางที่ 5.9 การรับทราบข้อมูลของสมาชิกเกี่ยวกับการเก็บอัตราค่าเช่าใหม่

การจ่ายค่าเช่าอัตราใหม่	จำนวน	ร้อยละ
<b>ทราบ</b>		
จ่ายให้สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด	37	58.73
จ่ายให้กรมธนารักษ์	7	11.11
<b>ไม่ทราบ</b>	19	30.16
<b>รวม</b>	63	100.00

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกสหกรณ์ทราบว่าจ่ายค่าเช่าให้กับใครคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 69.84 (44 ครัวเรือน) แต่คิดว่าตนได้จ่ายค่าเช่าให้กับสหกรณ์บ้านคลองโยงคิดเป็นร้อยละ 58.73 (37 ครัวเรือน) มีเพียงร้อยละ 11.11 (7 ครัวเรือน) เท่านั้นที่ทราบว่าตนได้จ่ายค่าเช่าให้กับกรมธนารักษ์ และไม่ทราบว่าตนชำระค่าเช่าให้กับใครคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 30.16 (19 ครัวเรือน)

## 5.2.2 การรับทราบสิทธิถือครองที่ดินของตน

วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งสหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยงก็เพื่อจะให้สมาชิกมีสิทธิในที่ดินเป็นของตนเองในภายภาคหน้าหลังจากชำระค่าเช่าหมด ภายหลังจากสหกรณ์ฯ ชำระค่าเช่าหมดแล้ว และกำลังดำเนินการให้สมาชิกได้มาซึ่งโฉนดแบบปัจเจกตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการจัดตั้งสหกรณ์ แต่ต้องรอการยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2544 เพื่อที่ดินผืนนี้จะได้โอนให้ชาวบ้านแบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกได้ ระหว่างนี้ก็มีการแสวงหาโฉนดชุมชนเข้ามาชุมชนคลองโยงจึงนำรูปแบบการถือครองที่ดินร่วมกันแบบกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนมาใช้ เพราะคิดว่าจะเป็นทางออกที่ดีและเป็นการป้องกันปัญหาการกว้านซื้อที่ดินของนายทุนได้เป็นอย่างดี ดังนั้นจึงทำการสำรวจว่ามีสมาชิกได้รับทราบสิทธิอันพึงมีพึงได้ของตนหรือไม่ และผู้ที่ทราบว่าตนมีสิทธิจะได้รับโฉนดแบบปัจเจกนั้น ทราบจากช่องทางไหนบ้าง

ตารางที่ 5.10 การรับทราบสิทธิถือครองที่ดินของสมาชิก

การรับทราบสิทธิในการได้ โฉนดแบบปัจเจก	จำนวน	ร้อยละ
ทราบ	20	31.75
ไม่ทราบ	43	68.25
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

จากการศึกษาพบว่า มีผู้ที่ทราบว่าตนสามารถได้โฉนดแบบปัจเจกคิดเป็นร้อยละ 31.75 (20 คร่าวเรือน) เท่านั้น โดยทราบจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ดังนี้

- 1) ผู้นำชุมชน (ประธานสหกรณ์ คณะกรรมการชุมชน และคุณประภาส ปิ่นตบแต่ง)
- 2) ชุมชนอื่นๆ ที่มีการเรียกร้องเช่นเดียวกัน
- 3) เพื่อนบ้าน
- 4) การบอกเล่าวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสหกรณ์ฯ จากสมาชิกในครอบครัว

และมีผู้ที่ไม่ทราบว่าตนมีสิทธิจะได้รับโฉนดแบบปัจเจกมากถึงร้อยละ 68.25 (43 คร่าวเรือน)



### 5.2.3 การเข้าถึงข้อมูลของสมาชิกในชุมชน

ตารางที่ 5.11 การเข้าถึงข้อมูลของสมาชิกในชุมชน

การรับทราบข้อมูลการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับชุมชน	จำนวน	ร้อยละ
ทราบ	52	82.54
ไม่ทราบ	11	17.46
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>
<b>แหล่งที่มาของข้อมูล</b>		
การประชุมกลุ่ม	38	73.08
ประกาศ	4	7.69
การบอกต่อกันระหว่างเพื่อนบ้าน	10	19.23
<b>รวม</b>	<b>52</b>	<b>100.00</b>

จากการศึกษาพบว่า มีสมาชิกคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 82.54 (52 ครั้วเรือน) รับทราบว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับชุมชนของตนในเรื่องรูปแบบการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม โดยรับทราบข้อมูลและความเคลื่อนไหวจากการเข้าร่วมประชุมกลุ่ม คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 73.08 (38 ครั้วเรือน) ทราบจากการบอกต่อกันระหว่างสมาชิกในชุมชนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.23 (10 ครั้วเรือน) และทราบจากการประกาศคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.69 (4 ครั้วเรือน) ในขณะที่ สมาชิกที่ไม่ทราบว่ามีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เกิดขึ้นคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.46 (11 ครั้วเรือน) จากการสอบถามพบว่าสมาชิกที่ไม่ทราบเรื่องดังกล่าว มาทราบภายหลังด้วยตนเองจากการสอบถามเพื่อนบ้านหรือการบอกกล่าวต่อกันของเพื่อนบ้านอีกทีหนึ่ง

ตารางที่ 5.12 การให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงแก่สมาชิกในชุมชน

การให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงแก่สมาชิกในชุมชน	จำนวน	ร้อยละ
<b>การทำความเข้าใจและอธิบายถึงความเป็นมาของโหนดชุมชนโดยผู้นำ</b>		
มีการอธิบาย	53	84.13
ไม่มีการอธิบาย	10	15.87
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>
<b>การชี้แจงข้อดี-ข้อเสียของโหนดชุมชน</b>		
มีการชี้แจง	52	82.54
ไม่มีการชี้แจง	11	17.46
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

ก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินเป็นแบบโหนดชุมชนอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมนั้น นอกจากการแจ้งสมาชิกในชุมชนให้ทราบว่าชุมชนคลองโยงมีความสนใจในเรื่องโหนดชุมชนและจะพิจารณารับนโยบายนี้มาปฏิบัติในที่ประชุมแล้ว จากการสัมภาษณ์ประธานสหกรณ์พบว่ายังได้การอธิบายถึงความเป็นมา ความสำคัญและข้อดีข้อเสียของโหนดชุมชนอีกด้วย ทั้งโดยเป็นประธานสหกรณ์เอง คณะกรรมการชุมชน และคุณประสาท ปันตบแต่ง แต่จากการสำรวจข้อมูลครัวเรือนพบว่าสมาชิกคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.87 (10 ครัวเรือน) กล่าวว่าไม่ได้รับการอธิบายถึงความเป็นมาของโหนดชุมชนจากผู้นำ ในขณะที่ร้อยละ 84.13 (53 ครัวเรือน) กล่าวว่า ได้รับการอธิบายถึงความสำคัญของโหนดชุมชนจากผู้นำชุมชน

นอกจากนี้กลุ่มผู้นำชุมชนยังได้ชี้แจงถึงรายละเอียดและข้อดีข้อเสียของการมีโหนดชุมชนต่อสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมด้วย แต่จากผลการสำรวจพบว่าสมาชิกที่กล่าวว่ามีการชี้แจงเรื่องนี้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 82.54 (52 ครัวเรือน) ส่วนสัดส่วนอีกร้อยละ 17.46 (11 ครัวเรือน) กล่าวว่าไม่ได้รับการชี้แจงจากผู้นำชุมชน

## 5.2.4 การเข้าร่วมกิจกรรมการประชุมและการแสดงจุดยืนหรือความต้องการของสมาชิกระหว่างการประชุม

ตารางที่ 5.13 การเข้าร่วมกิจกรรมการประชุมของสมาชิก

การเข้าร่วมกิจกรรมการประชุมของสมาชิก	จำนวน	ร้อยละ
ทุกครั้ง	26	41.27
บางครั้ง	33	52.38
ไม่เคยเข้าร่วมเลย	4	6.35
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>
<b>การแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม</b>		
เคยการแสดงความคิดเห็น	20	31.75
ไม่เคยแสดงความคิดเห็น	43	68.25
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

### ■ การเข้าร่วมกิจกรรมการประชุมของสมาชิกในชุมชน

ในการร่วมปรึกษาหารือ แสดงความคิดเห็น รายงานความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับ โฉนดชุมชนรวมไปถึงการทบทวนจุดยืนและการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนในการรับนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัตินั้น มักอาศัยการเรียกประชุมสมาชิกสหกรณ์ทุกคน รวมถึงผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกแต่อาศัยอยู่ในชุมชนแห่งนี้ เพื่อเป็นการแจ้งข่าวคราวให้ทราบโดยทั่วถึงกัน ก่อนที่จะมีการประชุมนั้น ทางประธานสหกรณ์ฯและคณะกรรมการจะแจ้งให้สมาชิกคนอื่นๆ ทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับวันเวลา และสถานที่จัดการประชุมผ่านการประกาศหรือการบอกต่อกัน เนื่องจากสมาชิกในชุมชนแห่งนี้ ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กันทางเครือญาติและรู้จักกันเป็นอย่างดี ตัวอย่างจากการสัมภาษณ์สมาชิกในชุมชนที่เป็นญาติกันพบว่าครอบครัวเจริญมี มีจำนวนแปลงที่ดินทั้งหมด 6 แปลงในชุมชนแห่งนี้ ได้แก่แปลงหมายเลข 48 ของนายเจริญ เจริญมี หมายเลข 49 ของนายบุญลือเจริญมี หมายเลข 52 ของนายป๊อก เจริญมี หมายเลข 66 ของนายแสวง เจริญมี หมายเลข 67 ของนางพลอย เจริญมี และหมายเลข 72 ของนายเล็ก เจริญมี แต่อย่างไรก็ตามการจัดประชุมกลุ่มแต่ละครั้งสมาชิกบางคนก็ไม่สามารถเข้าร่วมได้ทุกครั้ง เนื่องจากติดภารกิจหรือธุระอื่นๆ ดังผลการสำรวจที่พบว่ามีครัวเรือนที่เข้าร่วมประชุมทุกครั้งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 41.27 (26 ครัวเรือน) เข้าประชุมบางครั้งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 52.38 (33 ครัวเรือน) และไม่เคยเข้าประชุมเลยคิดเป็นร้อยละ 6.35 (4 ครัวเรือน)

สำหรับสาเหตุของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมทุกครั้งก็เพราะต้องการทราบข่าวสารและความเคลื่อนไหวของชุมชน และเป็นหน้าที่ของสมาชิกที่ต้องให้ความสนใจและเข้าร่วมเป็นประจำ สำหรับผู้ที่เข้าร่วมประชุมได้เพียงบางครั้ง แม้จะไม่มีเวลาหรือติดธุระแต่ก็ต้องการทราบข้อมูลการประชุมของครั้งนั้นๆ เช่นกัน จึงมีการให้ตัวแทนเข้าประชุม ส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกคนอื่นๆ ในครอบครัวเดียวกันที่มีเวลาว่าง

#### ■ การแสดงความคิดเห็นของสมาชิกในที่ประชุม

จากการสัมภาษณ์ประธานสหกรณ์ถึงเรื่องอำนาจของผู้เข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ พบว่าการประชุมทุกครั้ง สมาชิกสามารถซักถาม แสดงความเห็นด้วย คัดค้าน หรือเสนอความคิดเห็นของตนได้อย่างเสรี ซึ่งตรงกับผลการสำรวจที่พบว่าสมาชิกทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมได้จริง และมีผู้ที่เคยแสดงความคิดเห็นหรือเสนอเรื่องทางออกของปัญหาต่างๆ ในมุมมองของตนเพื่อให้ที่ประชุมนำไปพิจารณาคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 31.75 (20 ครั้วเรือน) ส่วนผู้ที่ไม่เคยแสดงความคิดเห็นคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 68.25 (43 ครั้วเรือน) สำหรับผู้ที่ไม่เคยแสดงความคิดเห็นส่วนใหญ่มีความคิดเห็นคล้ายตามในที่ประชุม หรือทำตามเสียงคนส่วนใหญ่

นอกจากนี้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่สมาชิกเสนอในที่ประชุม นั้น จากการสอบถามผู้ที่เคยแสดงความคิดเห็นดังกล่าวพบว่า ข้อคิดเห็นทั้งหมดของสมาชิกแต่ละคน คณะกรรมการได้รับฟัง นำไปพิจารณาและนำไปปฏิบัติจริง

### 5.2.5 ความเข้าใจของสมาชิกต่อนโยบายโฉนดชุมชน

ตารางที่ 5.14 ความเข้าใจของสมาชิกต่อนโยบายโฉนดชุมชน

ความเข้าใจเรื่องนโยบายโฉนดชุมชนของสมาชิก	จำนวน	ร้อยละ
เข้าใจมาก	31	49.21
เข้าใจปานกลาง	25	39.68
เข้าใจน้อย	4	6.35
ไม่เข้าใจ	3	4.76
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

การเรียกร้องสิทธิในที่ดินของชุมชนคลองโยงที่ผ่านมา สมาชิกทุกคนถือเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนให้กระบวนการเรียกร้องสิทธิผ่านพ้นไปได้ด้วยดีและประสบความสำเร็จในที่สุด จนได้สิทธิมาในรูปแบบของกรรมสิทธิ์ร่วมภายใต้ระบบโฉนดชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการประชุมกลุ่มภายในชุมชน การประชุมนอกสถานที่กับชุมชนอื่นๆ การรวมตัวกันเพื่อไปพบหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น ธารักษ์พื้นที่ นครปฐม กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น หรือการเข้าพบนายกรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาลเพื่อเจรจา และกดดันให้มีการผลักดันเรื่องโฉนดชุมชนอย่างเร่งด่วน แต่ทั้งนี้การเข้าร่วมกระบวนการเรียกร้องสิทธิก็อาจเกิดขึ้นได้โดยปราศจากความเข้าใจเรื่องนโยบายโฉนดชุมชนอย่างแท้จริง จากการสัมภาษณ์หนึ่งในแกนนำคือ คุณประภาส ปิ่นตบแต่ง พบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เรื่องสิทธิของตนเองมากนัก ถ้าหากไม่มีการทักท้วงเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างเป็นทางการ ก็คงยังไม่มีใครทราบตนเองมีสิทธิในที่ดินผืนนี้ หนึ่งในหลายๆ ขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจร่วมกันเพื่อให้ได้มาซึ่งโฉนดชุมชน จึงต้องเริ่มจากการให้ความรู้เรื่องดังกล่าวกับสมาชิกทุกคน เพื่อที่จะได้ทำความเข้าใจเรียนรู้ร่วมกัน และต่อสู้ไปด้วยกัน

จากการสัมภาษณ์ประธานสหกรณ์ฯ พบว่าทางกลุ่มผู้นำได้อธิบายถึงนโยบายโฉนดชุมชนแล้ว แต่จากผลการสำรวจพบว่า มีผู้ที่เข้าใจนโยบายโฉนดชุมชนเป็นอย่างดีคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 49.21 (31 คราวเรือน) เข้าใจปานกลางคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 39.68 (25 คราวเรือน) เข้าใจเพียงเล็กน้อยคิดเป็นร้อยละ 6.35 (4 คราวเรือน) และไม่เข้าใจเลยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.76 (3 คราวเรือน) จากการสอบถามความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายโฉนดชุมชนจากสมาชิกบางกลุ่มพบว่า เข้าใจเพียงว่าเมื่อเป็นโฉนดชุมชนแล้วจะไม่สามารถขายให้คนอื่นนอกได้ หรือไม่สามารถแบ่งขายได้ เพราะต้องเป็นผืนเดียวกันทั้งหมด

## 5.2.6 ความคิดเห็นของสมาชิกต่อนโยบายโฉนดชุมชน

ตารางที่ 5.15 ความคิดเห็นของสมาชิกต่อนโยบายโฉนดชุมชน

ความคิดเห็นต่อนโยบายโฉนดชุมชน	จำนวน	ร้อยละ
เห็นด้วยและต้องการตั้งแต่แรก	49	77.78
ไม่เห็นด้วยและไม่ต้องการตั้งแต่แรก	14	22.22
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>
<b>ภายหลังเมื่อสมาชิกทราบข้อมูลมากขึ้น</b>		
เห็นด้วยและต้องการ	10	71.43
ยังคงไม่เห็นด้วยและไม่ต้องการ	4	28.57
<b>รวม</b>	<b>14</b>	<b>100.00</b>

### ■ ความคิดเห็นต่อนโยบายโฉนดชุมชน

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่เห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชนตั้งแต่แรกคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 77.78 (49 คราวเรือน) โดยให้เหตุผลว่าไม่ได้ต้องการจะขายที่ดินอยู่แล้ว จะเป็นโฉนดแบบปัจเจกหรือโฉนดชุมชนก็ไม่มีผลกระทบใดๆ ในขณะที่มีสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้และไม่ต้องการตั้งแต่แรกคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22.22 (14 คราวเรือน) ที่ไม่ต้องการโฉนดชุมชนเพราะต้องการโฉนดแบบปัจเจก เชื่อว่าในอนาคตต้องการ ขายและคิดว่ามีความมั่นคงมากกว่าโฉนดชุมชน ลักษณะร่วมกันทางสังคมของผู้ที่ไม่ต้องการโฉนดชุมชนตั้งแต่แรกไม่พบว่ามีลักษณะร่วมกันที่พิเศษ เพราะสมาชิกที่ไม่ต้องการแต่ละคนต่างก็อาศัยอยู่ในชุมชนนี้มานานตั้งแต่แรก ระดับการศึกษาประถมศึกษา ทำเกษตรกรรมเป็นหลัก จำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ย 5 คน มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 10,001-15,000 บาทต่อเดือน เข้าประชุมกลุ่มทุกครั้ง มีเพียง 4 คราวเรือนที่เข้าประชุมแค่บางครั้ง ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่าสาเหตุที่สมาชิกกลุ่มนี้ไม่เลือกโฉนดชุมชนอาจมาจากรายได้ต่อเดือนจากการทำเกษตรกรรมต่ำ อาจมีความต้องการที่จะขายที่ดินบางส่วนและนำเงินที่ได้จากการขายที่ดินมาใช้จ่ายในครัวเรือนหรือนำไปลงทุนเพื่อประกอบอาชีพอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรรม อีกทั้งจากการตอบแบบสอบถามในคำถามเกี่ยวกับการทำอาชีพเกษตรกรรมของลูกหลานในอนาคตพบว่า มีครัวเรือนที่คิดว่าลูกหลานของตนจะทำต่อไปเพียง 5 ครัวเรือน ไม่ทำแล้ว 3 ครัวเรือน และไม่แน่ใจ 6 ครัวเรือน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าแนวโน้มของคนกลุ่มที่

ไม่เลือกโฉนดชุมชนตั้งแต่แรกเพราะไม่มีลูกหลานสืบทอดอาชีพเกษตรกรรมต่อไปในอนาคต การรักษาพื้นที่เกษตรกรรมให้คงอยู่ต่อไปตามแนวนโยบายโฉนดชุมชนจึงไม่ได้อยู่ในความสนใจและความต้องการของสมาชิกกลุ่มนี้

- ความคิดเห็นของสมาชิกหลังจากได้รับทราบข้อมูลมากขึ้น

ภายหลังเมื่อได้รับคำอธิบายจากผู้นำชุมชนว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไรบ้าง ผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็เปลี่ยนมุมมองของตนใหม่และเห็นด้วยกับนโยบายนี้ในภายหลัง โดยให้เหตุผลว่าไม่ต้องจ่ายค่าเช่าราคาสูงให้กับกรมธนารักษ์ บ้างก็ว่าน่าจะมีข้อดีอยู่บ้างคือ ที่ดินจะได้เกาะกลุ่มเป็นผืนเดียวกัน คนนอกซื้อไปไม่ได้ เสริมสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกิน แต่บางคนที่เห็นด้วยและเลือกก็เพราะว่าทำตามเสียงคนส่วนใหญ่ ตนไม่ได้ต้องการโฉนดชุมชนจริงๆ อย่างไรก็ตามจากคำให้สัมภาษณ์ของประธานสหกรณ์ฯ ได้กล่าวว่ามีการพูดคุยกับชาวบ้าน โดยบอกว่าพวกเรากำลังต่อสู้อยู่กับรัฐ ถ้าหากไม่เลือกรับโฉนดชุมชนครั้งนี้ อาจทำให้พวกเราไม่มีที่อยู่ก็เป็นได้ เมื่อชาวบ้านฟังดังนั้นแล้วจึงเกิดความกลัวที่จะไม่มีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำกินอีกต่อไป จึงทำให้กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับโฉนดชุมชนกลับไปพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียอีกครั้งและยอมรับข้อเสนอในที่สุด แต่ยังมีสมาชิกส่วนน้อย (4 ครัวเรือน) ที่ยังคัดค้านนโยบายนี้เพราะต้องการโฉนดส่วนตัวมากกว่า แต่ก็ต้องทำตามเพราะโฉนดชุมชนเป็นของสมาชิกทุกคน จะแยกออกมาไม่ได้ ในการวิเคราะห์ลักษณะร่วมทางสังคมของกลุ่มสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยและไม่ต้องการโฉนดชุมชนพบว่าไม่มีลักษณะร่วมพิเศษที่แตกต่างจากสมาชิกคนอื่นๆ แต่สิ่งที่ขัดแย้งอย่างชัดเจนกับนโยบายโฉนดชุมชนได้มาจากการตอบแบบสอบถามของสมาชิก พบว่าสมาชิกกลุ่มนี้ไม่แน่ใจว่าลูกหลานจะทำเกษตรกรรมต่อไปในอนาคต (2 ครัวเรือน) และจะไม่ทำเกษตรกรรมต่อไปในอนาคต (2 ครัวเรือน) จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พวกเขาไม่ต้องการโฉนดชุมชนไม่ว่าจะเป็นปัจจุบันหรือในอนาคตก็ตาม

### 5.2.7 สาเหตุที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินเป็นโฉนดชุมชน

ตารางที่ 5.16 สาเหตุที่มีผลต่อการเลือกโฉนดชุมชนของสมาชิก

สาเหตุที่มีผลต่อการเลือกโฉนดชุมชนของสมาชิก	จำนวน	ร้อยละ
ราคาค่าเช่าที่ดินที่สูงขึ้น ทำให้ไม่สามารถแบกรับภาระได้	8	12.70
ต้องการความมั่นคงในที่ดินเพื่อผลผลิตทางการเกษตรบนที่ดินของตน	13	20.63
ต้องการคงไว้ซึ่งวิถีชีวิตแบบเกษตรกรรม	6	9.52
ต้องการรักษาที่ดินทำกินของตนไว้	16	25.40
ต้องการรักษาที่ดินเดิมของตนไว้ให้ลูกหลาน	16	25.40
เพื่อรักษาความเป็นผืนที่ดินเดียวกันของชุมชนเอาไว้	2	3.17
คิดว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้ดียิ่งขึ้น	1	1.59
ตัดสินใจรับเอาแนวคิดโฉนดชุมชนตามสมาชิกคนอื่นๆ ในชุมชน	1	1.59
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินเป็นโฉนดชุมชนของสมาชิกส่วนใหญ่คือ ต้องการคงไว้ซึ่งวิถีชีวิตแบบเกษตรกรรม คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25.40 และต้องการรักษาที่ดินของตนไว้ให้ลูกหลานโดยคิดเป็นร้อยละ 25.40 รองลงมาคือต้องการความมั่นคงในที่ดินคิดเป็นร้อยละ 20.63



### 5.3 ข้อมูลด้านทัศนคติต่อรูปแบบการถือครองที่ดินในปัจจุบัน ความพึงพอใจและความต้องการในกรรมสิทธิ์ที่ดินของสมาชิก

#### 5.3.1 การได้-เสียประโยชน์จากการรูปแบบการถือครองที่ดิน

ตารางที่ 5.17 การได้-เสียประโยชน์จากการรูปแบบการถือครองที่ดิน

การได้-เสียประโยชน์จากการรูปแบบการถือครองที่ดิน	จำนวน	ร้อยละ
<b>การได้ประโยชน์จากการถือครองที่ดิน</b>		
คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	10	15.87
มีความมั่นคงในที่ดินทำกิน	23	36.51
ลูกหลานมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงในอนาคต	23	36.51
มีรายได้ครัวเรือนมากขึ้น	3	4.76
ช่วยลดภาระหนี้สินในระยะยาว	4	6.35
<b>รวม</b>	63	100.00
<b>การเสียประโยชน์จากการถือครองที่ดิน</b>		
ขาดความอิสระในการซื้อ-ขายที่ดิน	8	12.70
ต้องสืบสานอาชีพเกษตรกรรมและรักษาพื้นที่เกษตรให้คงอยู่ต่อไป	1	1.59
ไม่มีหลักประกันในการกู้ยืมเงิน นอกเหนือจากการกู้ยืมเงินจากสหกรณ์ในพื้นที่	1	1.59
ต้องมีการรวมตัว / เข้าประชุมกลุ่มบ่อยครั้ง	0	0.00
ไม่เสียประโยชน์	53	84.13
<b>รวม</b>	63	100.00

#### ■ การได้ประโยชน์จากการถือครองที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่ากรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนช่วยให้มีความมั่นคงที่ดินทำกินคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 36.51 ลูกหลานมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงในอนาคต คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 36.51 และคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.87

#### ■ การเสียประโยชน์จากการถือครองที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ไม่เสียประโยชน์คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 84.13 โดยการเสียประโยชน์มาจากการขาดความอิสระในการซื้อ-ขายที่ดิน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.70 แม้จุดประสงค์ของการตัดสินใจเลือกโฉนดชุมชนของสมาชิกคือไม่ต้องการขายที่ดิน แต่ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้เจ้าของที่ดินรู้สึกไม่เป็นอิสระ และยังทำให้รู้สึกว่าไม่มีความอิสระในการบริหารจัดการกับที่ดินของตนเอง

### 5.3.2 ทักษะคติและความพึงพอใจ และความต้องการในกรรมสิทธิ์ที่ดินของสมาชิก

ตารางที่ 5.18 ทักษะคติและความพึงพอใจ และความต้องการในกรรมสิทธิ์ที่ดินของสมาชิก

ทักษะคติและความต้องการในกรรมสิทธิ์	จำนวน	ร้อยละ
<b>ความพึงพอใจในกรรมสิทธิ์ที่ดินปัจจุบัน</b>		
ได้ประโยชน์	44	69.84
เสียประโยชน์	1	1.59
ไม่ได้ ไม่เสีย	11	17.46
ทั้งได้ ทั้งเสีย	7	11.11
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>
<b>ความต้องการในกรรมสิทธิ์ที่ดิน</b>		
กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล	42	66.67
กรรมสิทธิ์ร่วม	21	33.33
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

#### ■ ความพึงพอใจในกรรมสิทธิ์ที่ดินปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ได้ให้ความเห็นว่าได้ประโยชน์ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 69.84 ตามมาด้วยไม่ได้และไม่เสียประโยชน์คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.46 และทั้งได้และทั้งเสียประโยชน์คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.11

#### ■ ความต้องการในกรรมสิทธิ์ที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ได้ให้ความเห็นว่าต้องการกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 66.67 โดยให้เหตุผลต่างๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ต้องการจะนำที่ดินไปลงทุนอย่างอื่นนอกเหนือจากเกษตรกรรม

- 2) ที่ดินสามารถนำไปขาย จำนำหรือจำนองได้ และได้ราคาสูง
- 3) ถ้าได้โฉนดแบบปักแจกจะมีความมั่นคงกว่า และรู้สึกว่าเป็นที่ดินของตนเอง
- 4) สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเต็มที่ มีสิทธิเต็มที่ในที่ดินของตนเอง

และสมาชิกอีกร้อยละ 33.33 ต้องการกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชน โดยให้เหตุผลต่างๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ไม่ได้มีความต้องการขายที่ดินอยู่แล้ว
- 2) ป้องกันการขายที่ดิน
- 3) เพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรม รักษาที่ดินทำกิน
- 4) เพื่อให้เป็นมรดกตกทอดให้ลูกหลานในอนาคต
- 5) มีความมั่นคงในที่ดินทำกิน
- 6) มีอัตราค่าเช่าที่ถูกลงกว่า

### 5.3.3 การคงอยู่ของชุมชนเกษตรกรรมในปัจจุบันและอนาคต

#### ■ ความเป็นชุมชนเกษตรกรรมในปัจจุบัน

อาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักดั้งเดิมของชุมชนแห่งนี้ตั้งแต่เริ่มมีการบุกเบิกที่ดินผืนนี้ ประเภทของเกษตรกรรมก็คือ นาข้าวและนาบัวเหมือนกันทุกครัวเรือน อีกทั้งปัจจัยการผลิตก็ไม่มีแตกต่างกันทั้งชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในอดีตเจ้าของที่ดินคือสหกรณ์ฯ มีการให้สมาชิกดำเนินการเช่าซื้อเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันเมื่อจ่ายค่าเช่าซื้อหมด ซึ่งมีผลต่อการสืบทอดการทำเกษตรกรรมในรุ่นต่อๆ มา เพราะมีอัตราค่าเช่าที่แน่นอนและจุดประสงค์ของการจ่ายค่าเช่าในแต่ละปีก็เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปักแจก แม้จะมีเงื่อนไขว่าต้องทำเกษตรกรรมตามเงื่อนไขการจัดตั้งสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินก็ตาม แต่เงื่อนไขดังกล่าวไม่ได้เป็นตัวกำหนดอาชีพของชุมชนนี้แต่อย่างใด เพราะการทำเกษตรกรรมมีมาก่อนการจัดตั้งสหกรณ์และเป็นอาชีพที่ลูกหลานแต่ละรุ่นสืบทอดต่อมาด้วยความเต็มใจ ภูมิใจ และยังคงอนุรักษ์วิถีชีวิตแบบเกษตรนี้ให้คงอยู่ต่อไป อีกทั้งที่ดินแต่ละแปลงในชุมชนแห่งนี้ได้รับการตกทอดมาจากต้น

ตระกูล ส่งผลให้ที่ดินมีคุณค่าทางจิตใจสูง นอกจากนี้รายได้จากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมยังเป็นอาชีพหลักที่นำรายได้มาสู่ครัวเรือน แม้จะมีรายได้ที่ไม่แน่นอน แต่จากขนาดแปลงที่ดินจำนวนมากถึง 20 ไร่ ทำให้ผลผลิตที่ได้เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ

ตารางที่ 5.19 การสืบทอดอาชีพเกษตรกรรมของลูกหลานในอนาคต

การสืบทอดอาชีพเกษตรกรรม ของลูกหลาน	จำนวน	ร้อยละ
ทำต่อไป	31	49.21
ไม่ทำ	5	7.94
ไม่แน่ใจ	27	42.86
<b>รวม</b>	<b>63</b>	<b>100.00</b>

■ การคงอยู่ของชุมชนเกษตรกรรมต่อไปในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าลูกหลานของตนในอนาคตจะไปจะยังคงทำอาชีพเกษตรกรรมต่อ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 49.21 (31 ครัวเรือน) ไม่แน่ใจว่าลูกหลานจะทำอาชีพนี้ต่อไปหรือไม่ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.86 (27 ครัวเรือน) และลูกหลานที่คิดว่าจะไม่ทำอาชีพเกษตรกรรมแล้ว คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.86 (27 ครัวเรือน)

ปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่มีผลต่อการคงอยู่ของอาชีพเกษตรกรรมต่อไปในอนาคตคือกรรมสิทธิ์ที่ดิน แม้ปัจจุบันจะเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนแต่ก็สามารถตกทอดให้ลูกหลานทำเกษตรกรรมต่อไปได้ เพราะมีความมั่นคงในที่ดินทำกิน ไม่มีแรงบีบคั้นในด้านที่ดินทำกิน ไม่ต้องทำสัญญาเช่าหรือไม่ต้องกลัวว่าที่ดินดังกล่าวจะถูกนำไปซื้อ-ขาย แต่เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไป ทำให้รุ่นลูกหลานในปัจจุบันมีตัวเลือกและแนวทางในการเลือกประกอบอาชีพอื่นๆ ที่มีความมั่นคงแน่นอนของรายได้มากกว่าอาชีพเกษตรกรรม ส่งผลให้การคงอยู่ของอาชีพเกษตรกรรมในอนาคตเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงเท่าที่ควร แม้ว่าสัดส่วนร้อยละของครัวเรือนที่มีลูกหลานทำอาชีพเกษตรกรรมต่อมีจำนวนมากกว่า แต่ในแต่ละครัวเรือนเองก็มีลูกหลานของตนเอง จึงมีโอกาสสูงที่จะเกิดการแบ่งที่ดินแปลงย่อยๆ เพื่อให้เป็นมรดกต่อไป ซึ่งแปลว่าแปลงที่ดินจะมีขนาดเล็กลงเรื่อยๆ จากการแบ่ง อาจทำให้ไม่เพียงพอต่อการทำเกษตรกรรมหรือไม่สามารถทำเกษตรกรรมได้เลย ที่ดินดังกล่าวอาจกลายเป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น

- แนวทางในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมให้คงอยู่ต่อไป

เนื่องจากชุมชนคลองโยงเป็นชุมชนต้นแบบของพื้นที่การจัดการภายใต้รูปแบบโฉนดชุมชน ส่งผลให้ชุมชนมีความภาคภูมิใจในความเป็นชุมชนเกษตรกรรมชาวเมืองตัวอย่างที่สามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์ไว้ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้จะช่วยรักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อมแล้วยังถือเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในการป้องกันการขยายตัวของเมืองที่กระจุกกระจาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีโฉนดชุมชนจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันการเข้ามาของนายทุนที่คอยจะจ้องซื้อที่ดินแปลงนี้เพื่อไปหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ แม้ว่าเงื่อนไขของโฉนดชุมชนที่ต้องการให้รักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้ จะเป็นตัวแปรสำคัญตัวแปรหนึ่งที่ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมนี้คงอยู่ต่อไปได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งก็ตาม แต่ความหลากหลายของผลผลิตในชุมชนแห่งนี้มีต่ำมาก เพราะเน้นการปลูกข้าวและนาบัวเป็นหลัก จึงมีความเสี่ยงสูงถ้าหากปีผลผลิตใดที่ต้องประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติหรือความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร อาจทำให้เกษตรกรไม่มีรายได้ในปีผลผลิตนั้น และเป็นหนี้สินได้ แม้ปัจจุบันสมาชิกในแต่ละครัวเรือนมีแนวโน้มที่จะประกอบอาชีพอื่นๆ นอกภาคเกษตรที่มีรายได้ที่มั่นคงมากกว่า แต่รายได้หลักของครัวเรือนมาจากการทำเกษตรกรรม ดังนั้นแนวโน้มในการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้พื้นที่เกษตรกรรมของชุมชนคลองโยงคงอยู่ต่อไปคือการเพิ่มความหลากหลายของพืชที่ปลูก เช่นพืชยืนต้นที่มีแรงต้านทานจากภัยธรรมชาติสูงกว่าข้าวและบัว เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีแนวทางและโครงการที่จะส่งเสริมให้ชุมชนคลองโยงเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรกรรม แต่โครงการดังกล่าวยังไม่มีควมคืบหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากโฉนดชุมชนมีขึ้นในช่วงของการเปลี่ยนรัฐบาล ทำให้การทำงานของรัฐบาลชุดเดิม (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) และรัฐบาลชุดใหม่ (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ไม่สอดคล้องต่อเนื่องกัน อีกทั้งโครงการต่างๆ ที่ทางผู้นำชุมชนได้ส่งร่างโครงการต่างๆ ไปในช่วงที่เพิ่งได้รับโฉนดชุมชนในระยะแรกก็ไม่ได้รับการอนุมัติ เนื่องจากงบประมาณของรัฐไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามสหกรณ์บ้านคลองโยงถือเป็นเอกชนจึงไม่ได้มีความต้องการการลงทุนหรือเงินสนับสนุนจากภาครัฐมากนัก ซึ่งต่างจากชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ เช่นที่อุทยานหรือป่าสงวนที่ต้องการการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุดของการคงอยู่ต่อไปของชุมชนเกษตรกรรมแห่งนี้คือการอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกทุกคนในชุมชน เพราะถ้ามีใครคนใดคนหนึ่งละเมิดข้อตกลงที่ตั้งไว้ เช่น นำที่ดินไปทำประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากเกษตรกรรมและเพื่อเป็นที่อยู่

อาศัย ทางสหกรณ์ฯก็จะดำเนินการตรวจสอบที่ดินแปลงนั้นเพื่อทำการตัดเดือนหรือบอกกล่าว ถ้าหากที่ดินแปลงนั้นยังคงใช้ประโยชน์ที่ดินผิดประเภทอยู่แสดงว่าสหกรณ์ฯมีความบกพร่องต่อหน้าที่ และอาจทำให้ถูกถอดจากโฉนดชุมชนได้ สุดท้ายสมาชิกทุกคนก็จะไร้อินทินทำกินเพราะทุกคนถือโฉนดร่วมกัน ถ้าใครคนใดคนหนึ่งทำผิด ก็เท่ากับว่าทุกคนได้ทำผิดเช่นกัน แม้ที่ผ่านมาจะยังไม่พบว่าใครนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น แต่ก็มีความพิพาทในเรื่องการซื้อ-ขายที่ดินภายในชุมชน ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

#### 5.4 ปัญหาและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในพื้นที่

ปัญหาและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในชุมชนระหว่างที่มีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องโฉนดชุมชนคือ การซื้อขายที่ดินในชุมชนให้คนนอก แปลงที่ดินที่ถูกขายไปแล้วมีจำนวนหนึ่งแปลง ขนาด 20 ไร่ (แปลงที่ดินหมายเลข 33) จากคำบอกเล่าของประธานสหกรณ์พบว่าสาเหตุเกิดจากผู้นำชุมชนคนหนึ่งที่ไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการชุมชนเข้าใจว่าสหกรณ์ฯเป็นสถาบันที่ไม่มีอำนาจในชุมชนนี้อีกต่อไป ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงที่กรมธนารักษ์เข้ามาเก็บค่าเช่า ทำให้เข้าใจไปว่านับจากนี้จะไม่มีสหกรณ์ฯ อีกต่อไป ที่ดินจะเป็นของกรมธนารักษ์ดังนั้น ก็จะทำการซื้อขายได้ทั้งในชุมชนและนอกชุมชน สมาชิกคนดังกล่าวจึงซื้อที่ดินแปลงนี้มาจากสมาชิกด้วยตนเอง และนำไปขายต่อให้คนนอกพื้นที่ ซึ่งทำการซื้อขายกันเรียบร้อยแล้วโดยไม่มีโฉนดที่ดินเป็นหลักฐานในการซื้อขาย เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วผู้ที่ซื้อที่ดินจึงมีสิทธิ์ที่จะเข้ามาอยู่อาศัยในชุมชนได้ แต่อย่างไรก็ตาม การเข้ามาของคนภายนอกไม่เป็นผลเพราะแท้จริงแล้ว สหกรณ์ฯยังคงทำหน้าที่เป็นสถาบันของชุมชนแห่งนี้และไม่มีเงื่อนไขหรือนโยบายใดที่จะอนุญาตให้เกิดการซื้อขายและให้คนนอกเข้ามาอยู่อาศัย ดังนั้นการซื้อขายดังกล่าวทางสหกรณ์ฯ จะไม่รับผิดชอบและไม่ให้บุคคลอื่นเข้ามาในชุมชนโดยเด็ดขาด ผู้ขายที่ดินแปลงดังกล่าวจึงต้องดำเนินการขอเงินคืนจากผู้ซื้อไปด้วยตนเอง ทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นส่งผลให้เกิดการคัดค้านและไม่เห็นด้วยกับโฉนดชุมชน เพราะทำให้พวกเขาไม่ได้เงินจากการซื้อขายที่ดินครั้งนี้

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นยังส่งผลกระทบต่อการเรียกร้องและเคลื่อนไหวเรื่องโฉนดชุมชน ทำให้เกิดความยืดเยื้อ เพราะกลุ่มสมาชิกที่คัดค้านและไม่เห็นด้วยมีการทำหนังสือคัดค้านส่งไปยังนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ทำให้ต้องมีการพิจารณาเรื่องรับมอบโฉนดชุมชนใหม่บ่อยครั้ง ชุมชนคลองโยงจึงได้รับโฉนดชุมชนล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้แต่แรก ทำให้สมาชิกบางคนไม่ได้รับความมั่นใจจากรัฐบาลว่าจะสามารถดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวได้จริงๆ ส่งผล

กระทบต่อการตัดสินใจของสมาชิก แต่ท้ายที่สุดเมื่อได้รับคำอธิบายและข้อเท็จจริงต่างๆ ก็ทำให้สมาชิกมีความมั่นใจและมั่นคงต่อการตัดสินใจของตนที่ต้องการโอนหุ้นในที่สุด

สิ่งสำคัญที่สุดที่ทำให้ปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไขและผ่านพ้นไปได้ด้วยดีคือ ความเข้มแข็งของชุมชน ด้วยการยึดมั่นในกฎระเบียบของชุมชนอย่างเคร่งครัด ต่อต้านกลุ่มที่มีอิทธิพล มีการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไข ร่วมจัดสร้างชุมชนและสถาบันอันเป็นตัวแทนของชุมชนให้เป็นรูปธรรม

### 5.5 สรุปการสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของชุมชนคลองโยง

สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัดหรือชุมชนคลองโยงมีกระบวนการตัดสินใจร่วมกันที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในกระบวนการสร้างฉันทามติจนได้มาซึ่งการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนบนที่ดินเอกชน โดยพบว่ากระบวนการตัดสินใจร่วมกันของสมาชิกในชุมชนมีองค์ประกอบต่างๆ ที่ทำให้ประสบความสำเร็จดังนี้ มีตัวแทนจากทุกฝ่ายเข้าร่วมประชุม ผู้เข้าร่วมทั้งที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ฯและไม่ได้เป็นสมาชิกมีอำนาจในการแสดงความคิดเห็น แสดงจุดยืนของตนเองได้อย่างเสรี นอกจากนี้ยังมีการเข้าถึงข้อมูลเรื่องโฉนดชุมชนที่เท่าเทียมกันทั้งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบถือครองที่ดินโดยทราบข้อมูลข่าวสารผ่านการประชุมกลุ่ม และที่สำคัญพบว่าไม่มีการนับเสียงข้างมากอันเกิดจากการตัดสินใจที่ไม่ตรงกันของสมาชิกเพื่อให้ได้ผลการตัดสินใจที่ต้องการมา แต่ใช้วิธีอธิบายและทำความเข้าใจด้วยการให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อตัวสมาชิกเองให้ได้ทราบ แต่ในขณะเดียวกันก็อธิบายถึงข้อเสียของโฉนดชุมชนด้วย

สำหรับปัจจัยสนับสนุนที่ทำให้กระบวนการตัดสินใจร่วมกันดังกล่าวเป็นไปได้ อย่างราบรื่นและประสบผลสำเร็จคือ ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ลักษณะร่วมกันของสมาชิกในชุมชนคลองโยงที่เห็นได้ชัดเจนคือลักษณะทางสังคม ระยะเวลาในการอยู่อาศัยในชุมชนของแต่ละครัวเรือนมากกว่า 50 ปี ก่อให้เกิดความผูกพันกับที่ดิน และการตกทอดที่ดินจากต้นตระกูลของตน ส่งผลให้ที่ดินมีความสำคัญและมีคุณค่าทางจิตใจ อีกทั้งยังเป็นทรัพย์สินที่มีค่าและมั่นคงซึ่งจะมอบให้รุ่นลูกรุ่นหลานต่อไปในอนาคต อีกทั้งความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนยังมีความใกล้ชิดสนิทสนม พบว่าส่วนมากเป็นเครือญาติกัน ตัวอย่างเช่นครอบครัวเจริญมี (ครอบครัวของประธานสหกรณ์) มีที่ดินทั้งหมด 6 แปลงแบ่งเป็น 6 ครอบครัว ทำให้สมาชิกทุกคนล้วนรู้จักมักจี่กันเป็นอย่างดี ส่วนระดับการศึกษาของสมาชิกในชุมชนค่อนข้างต่ำส่วนมากได้รับ

การศึกษาถึงระดับประถมศึกษา จึงมีทางเลือกในการประกอบอาชีพน้อย ส่วนใหญ่เลือกประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากมีที่ดินอยู่แล้ว ทำต่อจากพ่อแม่ ต้องการสืบสานอาชีพนี้ต่อไปและมีรายได้ดีกว่าอาชีพรับจ้างทั่วไปแม้จะลงทุนสูงก็ตาม ความเป็นชุมชนเกษตรกรรมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้ลักษณะเศรษฐกิจครัวเรือนไม่แตกต่างกันมากนัก อาชีพหลักของทุกครัวเรือนคือเกษตรกรรม รายได้-รายจ่ายครัวเรือนต่อเดือนจึงไม่แตกต่างกันมากนัก

ความใกล้เคียงกันของลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการรวมกลุ่มได้ง่ายขึ้น ไม่มีความขัดแย้งมากนัก ทำให้สามารถพูดคุยและเจรจาต่อรองกันได้อย่างเปิดเผยและเสรี ระดับการศึกษาและอาชีพที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมมากกว่ากลุ่มที่มีความหลากหลายของการศึกษาและอาชีพ โดยเฉพาะอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม อีกปัจจัยหนึ่งลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิทธิครอบครอง แต่เดิมก่อนที่ชุมชนคลองโยงจะได้รับโฉนดชุมชนนั้น ได้มีการจัดสรรแปลงที่ดินตามนโยบายการจำกัดการถือครองที่ดินเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่ จึงเริ่มกระจายการถือครองให้ครัวเรือนละ 20 ไร่ ทำให้แต่ละครัวเรือนสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเองเพื่อเกษตรกรรมได้อย่างเต็มที่ มีขอบเขตและไม่ต้องแบ่งที่ดินกับใคร แม้จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ก็สามารถครอบครองและทำกินบนที่ดินได้แบบปัจเจก ภายหลังเมื่อได้รับโฉนดชุมชนแล้วสิทธิในการครอบครองและใช้ประโยชน์ก็ยังเป็นของแต่ละครัวเรือนเช่นเดิม เพียงแต่กรรมสิทธิ์ของที่ดินทั้งหมดเป็นของสหกรณ์โดยมีสมาชิกทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน การครอบครองที่ดิน ขนาดที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่ได้รับผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงมากนักทำให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปได้ง่ายขึ้น และยังทำให้รูปแบบทางสังคมของชุมชนซึ่งเป็นชุมชนเกษตรกรรมไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อันเป็นความต้องการของสมาชิกในชุมชนอยู่แล้ว

ปัจจุบันสมาชิกส่วนใหญ่คิดว่ารูปแบบการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ได้ประโยชน์มากกว่าเสียประโยชน์ ในด้านการได้ประโยชน์จากการถือครองที่ดิน สมาชิกส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่ารูปแบบการถือครองที่ดินช่วยให้มีความมั่นคงในที่ดินทำกินและลูกหลานจะได้มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงในอนาคต การสืบทอดอาชีพเกษตรกรรมของลูกหลานพบว่ามีหลายครัวเรือนที่จะทำเกษตรต่อ อย่างไรก็ตามแม้สมาชิกส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชน แต่ก็ยังมีความต้องการกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเพราะสามารถสร้างความมั่นคงและมั่นใจในการถือครองที่ดินในระยะยาวได้



โดยสรุปผลจากการตอบแบบสอบถามของสมาชิกในชุมชนกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกัน ทั้งในเรื่องของการประชาสัมพันธ์นโยบายอินโดชุมชน การประชุมกลุ่ม และการชี้แจงข้อดี-ข้อเสีย แต่มีความขัดแย้งกันในส่วนของการแจ้งให้ทราบเรื่องที่สมาชิกในชุมชนสามารถยื่นขออินโดแบบปัจเจกได้ สำหรับความต้องการอินโดชุมชนของชาวบ้าน พบว่ามีความต้องการอย่างแท้จริง เพราะเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับในระยะยาว อีกทั้งช่วยป้องกันพื้นที่เกษตรกรรมของพวกเขาให้คงอยู่ต่อไปได้ในอนาคต

## บทที่ 6

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 สรุปผลการศึกษา

ผลจากการศึกษากระบวนการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนในการเลือกถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนเกิดขึ้นตามมติจริงตามสมมติฐาน แต่ไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขทุกข้อเพราะมีการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน ในขณะที่เงื่อนไขสำคัญอื่นๆ ได้แก่ มีผู้นำกลุ่มที่ดี ผู้เข้าร่วมมีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจ มีตัวแทนจากทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการ ไม่มีการนับเสียงข้างมาก และมีกระบวนการที่ชัดเจนส่งผลให้กระบวนการเลือกถือครองที่ดินของชุมชนคล่องโยงประสบความสำเร็จตามลำดับความสำคัญจากมากที่สุดไปน้อยที่สุดตามเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จในกระบวนการสร้างฉันทามติ โดยวิเคราะห์ได้จากประเด็นด้านกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนที่นำไปสู่การสร้างฉันทามติตามเงื่อนไข 6 ข้อข้างต้น อย่างไรก็ตามความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกันจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดกระบวนการคิดและตัดสินใจที่แตกต่างกัน แต่สุดท้ายก็สามารถสรุปและตกลงร่วมกันได้ว่าต้องการรับโฉนดชุมชน

ผลจากการศึกษากระบวนการและปัจจัยที่ทำให้สมาชิกสามารถตกลงร่วมกันได้สามารถวิเคราะห์และตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ดังนี้

##### 6.1.1 กระบวนการที่ทำให้ชุมชนคล่องโยงได้มาซึ่งโฉนดชุมชนแห่งแรกในประเทศไทย

สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม (ชื่อเดิมคือ สหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด) เป็นสหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคม รูปแบบสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน เมื่อปี 2517 นายบุญชิต เกตุรายนาค ได้ให้นายพล ภูระย้า สหกรณ์จังหวัดนครปฐมเข้ามาหาผู้นำชุมชน โดยได้แจ้งแก่ชาวนาผู้เช่าว่า นายบุญชิตกล่าวว่าไม่ได้ค่าเช่ามาหลายปีแล้ว จึงอยากให้ชาวนาผู้เช่าที่ดินของตนมีที่เป็นของตัวเอง โดยขอให้ทำในรูปแบบสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน และตนจะขายที่ดินแปลงนี้ให้ในราคาถูก จึงให้คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินที่ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พิจารณาราคาที่ดินและความเหมาะสมของที่ดินตามที่เกษตรกรผู้เช่านาได้ร้องขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์จัดตั้งสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน ซึ่งปรากฏหลักฐานว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์ได้นำเงินจาก “เงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2518” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ

จัดหาที่ดินให้แก่ชาวไร่ชาวนามีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยได้จัดซื้อที่ดินจากนายบุญชิต เกตุ  
 ภายนอก ที่ดินแปลงนี้ตั้งอยู่ที่ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เนื้อที่ 1,803-0-31  
 ไร่ ราคาไร่ละ 2,500 บาท เป็นเงินทั้งสิ้น 4,507,500 บาท

ต่อมาเมื่อสหกรณ์ฯ ชำระเงินครบแล้ว ชาวบ้านจึงได้ผลักดันให้มีการดำเนินการ  
 เช่าซื้อ 2 ครั้ง คือในปี 2533 และในปี 2546 ซึ่งมีชาวบ้านในชุมชนบางส่วนเข้าร่วมเคลื่อนไหวกับ  
 เครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย แต่ก็ไม่สามารถผลักดันจนสำเร็จได้ จนกระทั่งในปี 2549  
 กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ส่งมอบที่ดินคืนแก่กรมธนารักษ์ตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้  
 กรมธนารักษ์ทวงที่ดินคืนจากหน่วยงานต่างๆ มาดำเนินการจัดเช่าเองภายใต้โครงการรัฐเอื้อ  
 ราษฎร์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่ามติคณะรัฐมนตรี 25 ธันวาคม 2544 ห้ามนำที่ดินราชพัสดุมา  
 ดำเนินการจำหน่าย จ่าย โอน แก่ผู้อื่น จึงได้ส่งมอบที่ดินแปลงนี้คืนแก่กรมธนารักษ์เมื่อปี 2549  
 โดยมีหนังสือราชการมาแจ้งแก่สหกรณ์การเช่าที่ดินตำบลคลองโยงในปี 2550 (หนังสือราชการที่  
 ปท.0010.1/... เรื่อง การส่งคืนที่ดินราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ลง  
 วันที่ 28 มีนาคม 2550) ซึ่งไม่ได้มีการชี้แจงให้แก่ชาวบ้านได้รับรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงในการ  
 จัดการที่ดินแปลงนี้

ในความเป็นจริงที่ดินในโครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรนี้  
 ดำเนินการภายใต้กรมส่งเสริมสหกรณ์ และส่วนใหญ่ได้นำไปสู่กรรมสิทธิ์ของสมาชิก หมายถึงเมื่อ  
 สหกรณ์ฯ ได้จ่ายค่าเช่าครบหมดแล้ว กรรมสิทธิ์ที่ดินจะตกเป็นของสมาชิกสหกรณ์แบบปัจเจก  
 ตามที่ได้ตกลงกันไว้ในเบื้องต้น ซึ่งก่อนการมีนโยบายโฉนดชุมชนนั้น อดีตนายกรัฐมนตรีนาย  
 อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน มีอธิบดีกรมธนา  
 ราชเป็นเลขา มีภาคประชาชนเป็นคณะกรรมการ เพื่อหารือร่วมกัน จนได้ข้อสรุปว่าที่ดินที่คลอง  
 โยงนี้ควรจะเป็นของประชาชน แต่ต้องขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2544  
 เพื่อที่ดินผืนนี้จะได้โอนให้ชาวบ้านแบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกได้ เมื่อดำเนินการมาถึงขั้นตอนนี้ ก็มี  
 กระแสโฉนดชุมชนเข้ามา ซึ่งโฉนดชุมชนมาจากการหารือร่วมกันของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่ง  
 ประเทศไทยและกลุ่มชาวบ้านผู้เดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกิน โฉนดชุมชนจะเป็นทางออกหนึ่งที่จะช่วย  
 แก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ เพื่อลดปัญหาการจับกุมผู้บุกรุกที่ดินของรัฐโดยเฉพาะที่ป่าไม้และอุทยาน  
 ซึ่งเดิมชาวบ้านชุมชนคลองโยงกลุ่มนี้รออยู่แล้วที่จะได้กรรมสิทธิ์แบบปัจเจก แต่ก็มีคนในกลุ่มนี้  
 มองว่าถ้าได้ที่ดินแบบปัจเจกไป ก็มีโอกาที่จะสูญเสียที่ดินสูง ถ้าหากนายทุนตั้งราคาซื้อสูงขึ้น  
 เรื่อยๆ อาจจะทำให้พวกเขาขายที่ดินไปในสักวัน จึงมีการกลับไปพิจารณาเรื่องโฉนดชุมชน และ

มีการเรียกร้องเคลื่อนไหวเรื่อยมา จนกระทั่งได้รับโอนกรรมสิทธิ์จากที่ราชพัสดุให้เป็นที่ดินของ สหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัด และเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2554 โดยมีอดีตนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เป็นประธานในการมอบโฉนดชุมชนให้แก่สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม อนึ่งในขั้นตอนดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2553 ส่งผลให้สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัดเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด 1,803 ไร่ นั้น หมายความว่าสมาชิกสหกรณ์ฯ ทุกคนได้เป็นเจ้าของที่ดินร่วมกัน ซึ่งในข้อบังคับของสหกรณ์ได้ กำหนดไว้ว่าจะไม่มีการโอนที่ดินให้กับสมาชิกแบบปัจเจก เป็นการป้องกันการการขายที่ดินและการ เปิดโอกาสให้นายทุนเข้ามาแทรกแซง เพื่อดำรงความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนให้คงอยู่อย่างยั่งยืน

สำหรับสาเหตุและปัจจัยสำคัญที่ทำให้คลองโยงได้รับโฉนดชุมชนเป็นแห่งแรก มี ดังนี้

- 1) เนื่องจากไม่มีความขัดแย้งทั้งภายในชุมชนเองและกับภาครัฐมากนัก
- 2) ไม่ต้องการงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งแตกต่างจากกรณีอื่นๆ เช่น ชุมชนที่ปลูกบุกที่ดิน ของรัฐ ที่ป่า หรืออุทยานแห่งชาติ ที่มีความต้องการโครงสร้างพื้นฐานทั้งด้าน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จึงต้องอาศัยความช่วยเหลือและงบประมาณจำนวนมาก จากภาครัฐ
- 3) ชุมชนคลองโยงยังมีหลักฐานและความเป็นมาของชุมชนที่ชัดเจน มีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและสามารถตรวจสอบได้ เช่น บันทึกรายงานการประชุมขอจัดตั้งสหกรณ์ หนังสือและเอกสารสำคัญทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสหกรณ์ เป็นต้น
- 4) ที่ดินของชุมชนคลองโยงมีความเป็นรูปธรรมชัดเจนว่าเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยทั้งหมด ไม่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมหรือการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ ปะปน ซึ่งเป็นไปตามระเบียบโฉนดชุมชน อีกทั้งมีการดำเนินการจัดการที่ดินและฐานทรัพยากรโดยชุมชนตามปัจจัยสำคัญในการถือครองที่ดินโดยชุมชน (คณะทำงานศึกษา แนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน, 2553) จึงถือเป็นชุมชนหนึ่งที่มีความพร้อมกว่า ชุมชนอื่นๆ แม้จะเป็นที่ดินของเอกชนแต่ก็มีระบบการจัดการที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินอยู่ก่อนแล้วคือ คนที่มีครอบครัวจะได้ที่คนครอบครัวละ 20 ไร่ อีกทั้งยังมีการรวมตัวขององค์กรชุมชนในรูปแบบของ สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะ

รักษาพื้นที่เกษตรกรรมในเมืองเอาไว้ และคงวิถีชีวิตแบบเกษตรกร จึงมีคุณสมบัติพร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรการโฉนดชุมชนเป็นพื้นที่แรกในประเทศไทย

- 5) สถาบันชุมชนเองมีความพร้อมและมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ต่อความต้องการโฉนดชุมชน โดยมีตัวแปรสำคัญที่ทำให้สถาบันชุมชนมีความมั่นคง คือความเข้มแข็งของชุมชนอันเกิดจากการมีส่วนร่วมของสมาชิกทุกคนที่พร้อมจะทำตามกฎระเบียบของชุมชนหรือสหกรณ์อย่างเคร่งครัด
- 6) การดำเนินการต่างๆ สามารถทำได้ง่ายเพราะเป็นที่ดินของเอกชน สมาชิกแต่ละคนพร้อมที่จะสละสิทธิ์ส่วนบุคคลเพื่อให้ชุมชนเป็นคนจัดการ (โสภณ ชมชาญ, สัมภาษณ์, วันที่ 9 ธันวาคม 2554) โดยมีปัญญาชนที่เป็นผู้ผลักดันให้เกิดการเรียกร้องสิทธิในที่ดินคือ คุณประภาส ปิ่นตบแต่ง ที่ไปค้นคว้าประวัติศาสตร์ของชุมชนว่ามีความเป็นมาอย่างไร จึงพบว่าการไม่โอนที่ให้ชาวบ้านเป็นความไม่เป็นธรรม เมื่อชาวบ้านทราบข้อมูลและรู้ประวัติศาสตร์จึงเริ่มมั่นใจในการต่อสู้มากขึ้น (ประยงค์ ดอกลำไย, สัมภาษณ์, วันที่ 10 มกราคม 2555) โดยมีการให้ข้อมูลและอาศัยการเรียนรู้ร่วมกัน ทำให้ชาวบ้านให้ทราบสิทธิอันพึงมีพึงได้ของตน เพราะระดับการศึกษาของชาวบ้าน ทำให้ส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าตนสามารถมีสิทธิบนที่ดินผืนนี้ อีกทั้งเพียงลำพังแค่ชาวบ้านธรรมดาอาจไม่สามารถขับเคลื่อนหรือเรียกร้องสิทธิที่ดินผ่านสื่อต่างๆ ได้ แต่คุณประภาส ซึ่งเป็นนักวิชาการและอาจารย์มหาวิทยาลัย ทำให้การเคลื่อนไหวในแต่ละครั้งมีสื่อประชาสัมพันธ์เป็นตัวช่วยให้ภาครัฐและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบความต้องการของชุมชนแห่งนี้และเร่งประสานงาน
- 7) การต่อสู้ของชาวบ้านมาถึงทางตันและไม่มีความหวัง ชาวบ้านคิดว่าที่ดินแปลงนี้ไม่ใช่ของพวกเขาแต่เป็นของรัฐ หลังจากทีกรมธนารักษ์คิดอัตราค่าเช่าใหม่ก็ทำให้ชาวบ้านเสียขวัญและกำลังใจมาก ส่งผลให้ชาวบ้านส่วนหนึ่งยอมจำนน แต่อีกส่วนก็คิดว่าต้องสู้ต่อ (จำนวนน้อยกว่ากลุ่มที่ยอมจำนน) กลุ่มที่ต้องการสู้ต่อจึงมีการพูดคุยหารือกันจนนำไปสู่การปรับแนวคิด เพราะการสู้แบบเดิมคือขอกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกอาจได้มายาก และรัฐบาลชุดก่อน (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ก็คงไม่ให้ที่ดินแบบปัจเจกโดยง่ายเพราะกลัวว่าถ้าให้แล้วที่ดินจะหลุดมือไปอีก ระหว่างการต่อสู้และเจรจาก็ถูกชักนำเข้าสู่กระบวนการของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ซึ่งอุดมการณ์ของการแก้ปัญหาที่ดินของคปท.คือกรรมสิทธิ์แบบรวมหมู่ไม่ใช่กรรมสิทธิ์แบบปัจเจก เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนจึงมี

การพากษ์ผู้นำชุมชนและชาวบ้านไปดูสหกรณ์ที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาแล้ว แล้วแจกให้สมาชิกเป็นรายบุคคลพบว่าที่ดินจำนวนมากหลุดมือไปและตกไปอยู่กับนายทุน เมื่อสมาชิกชุมชนคลองโยงเห็นดังนั้น จึงหันมาปรึกษาพูดคุยกันเองว่าต้องใช้แนวทางไหน ชุมชนที่เป็นอุดมการณ์ร่วมของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยเพื่อรักษาที่ดินผืนนี้ไว้ให้ลูกหลาน จึงได้เสนอให้รัฐบาลชุดก่อนพิจารณา (ประยงค์ ดอกกล้าโย, สัมภาษณ์, วันที่ 10 มกราคม 2555) จนได้มาซึ่งโฉนดชุมชนในปัจจุบัน

- 8) อีกหนึ่งแรงผลักดันสำคัญคือรัฐบาล ในขณะที่นโยบายของรัฐบาล (สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี) สอดคล้องกับแนวคิดโฉนดชุมชนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยพอดี แม้การต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิ์มาของชาวบ้านจะเกิดขึ้นก่อน แต่ชาวบ้านคำนึงถึงแต่การได้มาซึ่งโฉนดแบบปัจเจก ไม่ได้คิดว่าเมื่อได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาแล้วจะจัดการอย่างไรให้ที่ดินนั้นคงอยู่อย่างยั่งยืน เมื่อรัฐบาลอภิสิทธิ์เข้ามาก็ทำการทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2544 จึงพบว่าที่ดินที่คลองโยงนั้นไม่ใช่ที่ราชพัสดุแต่เป็นที่ของชาวบ้านและทำการเช่าซื้อมายาวนานแล้ว ควรจะโอนให้ชาวบ้าน ชาวบ้านจึงเสนอรัฐบาลว่าให้โอนที่ดินมาทั้งแปลงให้สหกรณ์ฯ ไม่ต้องแบ่งเป็นรายบุคคล จึงสอดคล้องกับนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของรัฐบาล รัฐบาลจึงนำชุมชนคลองโยงเป็นฐานในการต่อยอดนโยบายดังกล่าวของรัฐ สาเหตุที่รัฐบาลสามารถดำเนินงานโฉนดชุมชนที่คลองโยงได้อย่างรวดเร็วเพราะ 1) ไม่ต้องใช้เงินซื้อ 2) ไม่มีความขัดแย้งกับหน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดินเพราะเป็นที่ของเอกชน 3) เมื่อศึกษาประวัติศาสตร์แล้วพบว่าชาวบ้านมีความชอบธรรมสูงมาก และเป็นความชอบธรรมในเชิงสาธารณะ รัฐบาลสามารถอธิบายได้ว่าไม่ได้เอาที่ราชพัสดุไปแจกชาวบ้าน แต่ชาวบ้านมีแนวทางการต่อสู้สิทธิ์มาอย่างไร และประสงค์ที่จะใช้สิทธิ์ตามแนวทางโฉนดชุมชน (ประยงค์ ดอกกล้าโย, สัมภาษณ์, วันที่ 10 มกราคม 2555)
- 9) รัฐต้องการให้ชุมชนคลองโยงเป็นสื่อประชาสัมพันธ์นโยบายว่าสามารถทำได้จริงและเป็นรูปธรรม ทำให้ชุมชนคลองโยงว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในการวางแผนด้านการเกษตรในพื้นที่ (โสภณ ชมชาญ, สัมภาษณ์, วันที่ 9 ธันวาคม 2554)

อย่างไรก็ตามโฉนดชุมชนยังเป็นเรื่องที่มีแง่อยู่แล้วในอดีต การผลักดันแนวทางโฉนดชุมชนนี้เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจต่อรองกับรัฐ ทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการกันเองได้ซึ่ง

สอดคล้องกับชุมชนคลองโยงที่มีพื้นฐานความเข้มแข็งของชุมชนเป็นอย่างดี จึงทำให้ชุมชนแห่งนี้ประสบความสำเร็จในกระบวนการตัดสินใจร่วมกันและได้มาซึ่งโฉนดชุมชนแห่งแรกในประเทศไทย

### 6.1.2 เหตุผลที่สมาชิกชุมชนเลือกถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนแทนแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินเป็นโฉนดชุมชนของสมาชิกส่วนใหญ่คือ ต้องการคงไว้ซึ่งวิถีชีวิตแบบเกษตรกรรม และต้องการรักษาที่ดินของตนไว้ให้ลูกหลาน เพราะสมาชิกในชุมชนตระหนักว่าการมีที่ดินทำกินในปัจจุบันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสร้างรายได้ที่มั่นคงแน่นอน อีกทั้งการมีที่อยู่อาศัยบนที่ดินของตนเองถือเป็นหลักประกันที่มั่นคงและยากที่แต่ละคนจะมีที่ดินของตนเองในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์และอยู่ใกล้ตัวเมือง ทำเลดีและเหมาะแก่การทำเกษตรกรรม แม้ว่าการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมจะมีข้อดีน้อยกว่าแบบกรรมสิทธิ์ปัจเจก เพราะไม่สามารถนำไปเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินได้แต่สมาชิกทุกคนต่างก็เข้าใจและยอมรับในข้อตกลงนี้ เพราะต่างคิดว่าการที่ไม่สามารถนำที่ดินไปเป็นหลักประกันในการกู้ยืมจะช่วยลดการกู้ยืมเงินและภาระหนี้สินของพวกเขาได้ในระยะยาว อีกทั้งยังมีแนวคิดที่จะหันกลับไปทำเกษตรกรรมแบบปลอดสารพิษ เพื่อลดต้นทุนการผลิต ลดภาระหนี้สินในการกู้ยืมเงินเพื่อมาลงทุนเพื่อการเกษตร และช่วยลดสภาวะความเจ็บป่วยของสุขภาพร่างกายของเกษตรกรด้วย

ทั้งนี้ แม้ผลการศึกษาจะพบว่าสมาชิกเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ทราบว่าตนมีสิทธิในที่ดินแบบปัจเจกและสามารถยื่นขอโฉนดแบบส่วนตัวได้ก็ตาม แต่สมาชิกทุกคนก็ได้เรียนรู้และตระหนักข้อดีข้อเสียของโฉนดชุมชนด้วยตนเองผ่านกระบวนการเรียนรู้ของทั้งชุมชน แม้ว่าสมาชิกบางคนจะทราบในภายหลังว่าตนก็สามารถจะมีโฉนดแบบปัจเจกได้แต่ก็ไม่ได้เรียกร้องหรือคัดค้านโฉนดชุมชน เพราะไม่ว่าจะเป็นการถือครองรูปแบบใด พวกเขาก็ไม่ต้องการขายที่ดินของตนให้ผู้อื่นอยู่ดี

### 6.1.3 ประเมินปัจจัยที่นำไปสู่ฉันทามติในการเลือกถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชน

ผลการวิจัยข้างต้นทำให้ทราบถึงที่มาและขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของสมาชิกในชุมชนคลองโยง เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินจาก

กรรมสิทธิ์ส่วนตัวเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมแบบโฉนดชุมชน จากผลวิจัยดังกล่าวจะนำมาวิเคราะห์ว่า สอดคล้องกับเกณฑ์ที่ใช้ประเมินความสำเร็จในกระบวนการสร้างฉันทามติหรือไม่ โดยวิเคราะห์ ส่วนที่เป็นบทบาทของผู้นำและความร่วมมือของสมาชิกในชุมชนด้วยการเรียงลำดับความสำคัญ ของปัจจัยที่นำไปสู่ฉันทามติมากที่สุดไปน้อยที่สุด ดังต่อไปนี้

### 1) มีผู้นำกลุ่มที่ดี

ผลการวิเคราะห์เกณฑ์ในการประเมินเรื่องผู้นำกลุ่มได้มาจากการสังเกตการณ์ ระหว่างการลงพื้นที่ การทำงานของผู้นำชุมชน การตรวจตราพื้นที่และลูกบ้าน และจากการ สอบถามสมาชิกหรือจากคำบอกกล่าวของสมาชิกระหว่างการสัมภาษณ์ พบว่าประธานสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้นำชุมชนและคุณประภาส ปิ่นตบแต่ง หนึ่งในผู้ช่วยเคลือบไหวและผลักดันให้เป็น นโยบายของรัฐ มีความกระตือรือร้นในการดำเนินการต่างๆ เพื่อช่วยให้สมาชิกในชุมชนของตน และชุมชนอื่นๆ ที่มีปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกันได้ตระหนักถึงสิทธิที่พวกเขาพึงมีพึงได้ จน เกิดเป็นกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของทั้งชุมชน จนนำไปสู่การได้รับสิทธิที่พึงมีพึงได้อย่าง ถูกต้องในที่สุด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นสมาชิกคนอื่นๆ เห็นถึงความพยายามที่จะทำให้ ชุมชนดำเนินไปในทิศทางที่ดีและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย จึงส่งผลให้การประชุมมีการตัดสินใจเกิดขึ้น และก็ได้ดำเนินการตามผลการตัดสินใจนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีการใช้การโน้มน้าว การตัดสินใจของผู้ที่ไม่เห็นด้วยที่มีเพียงไม่กี่ครัวเรือน ด้วยการสร้างความกลัวว่าชุมชนกำลังต่อสู้ อยู่กับรัฐ แสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องใหญ่เพราะคนมักจะกลัวอำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงสามารถโน้มน้าว ให้สมาชิกที่ไม่เห็นด้วยทำตามและเลือกโฉนดชุมชนได้ในที่สุด

นอกจากนี้จากการสอบถามประธานสหกรณ์ พบว่าภายหลังเมื่อได้รับโฉนด ชุมชนมาแล้วก็ได้ชี้แจงกับสมาชิกทุกคนที่เป็นเจ้าของที่ดินร่วมกันว่า การดำเนินการที่ผ่านมาได้ ประสบผลอย่างเป็นรูปธรรมจริง และได้แสดงหลักฐานแก่สมาชิกเพื่อให้เกิดความมั่นใจและสบาย ใจด้วยว่าโฉนดใบนี้ได้ลงตราประทับไว้ว่าเป็นของสหกรณ์บ้านคลองโยงจริง ไม่ใช่ตราของ กระทรวงหรือกรมใด เพราะฉะนั้นจะใครมาเอาที่ดินผืนนี้ไปไม่ได้ เนื่องจากชาวบ้านต้องการความ มั่นใจว่าจะไม่มีใครรังแกพวกเขาได้ ถ้าหากที่ดินผืนนี้ตกไปอยู่กับกรมธนารักษ์ นอกจากจะเก็บ อัตราค่าเช่าราคาแพงแล้ว ทางกรมธนารักษ์จะเรียกคืนที่ดินผืนนี้ไปใช้ในราชการหรือเพื่อประโยชน์ อื่นๆ เมื่อใดก็ได้ ซึ่งต่างจากโฉนดชุมชนที่มีความมั่นคงมากกว่า จากการทำงานของกลุ่มผู้นำ ชุมชนแสดงให้เห็นว่าพวกเขามีบทบาทสำคัญที่สุดที่ทำให้สมาชิกในชุมชนเกิดกระบวนการ ตัดสินใจร่วมกัน โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้และการตระหนักถึงสิทธิในที่ดินของพวกเขาและ



ร่วมกันต่อสู้เพื่อสิทธิที่ดินของชุมชนผ่านการเรียกร้อง ชุมนุม ประชุมและประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจนนำไปสู่การได้มาซึ่งโฉนดชุมชนเป็นแห่งแรกของประเทศไทย

## 2) ผู้เข้าร่วมมีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจ

จากการสอบถามทั้งผู้นำและผู้เข้าร่วมประชุม พบว่าที่ประชุมมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นว่าจะเห็นด้วยหรือขัดแย้งได้อย่างไรเสรี อีกทั้งสามารถสอบถามได้ถ้าหากมีข้อสงสัย และข้อคิดเห็นที่เสนอขึ้นในที่ประชุมหากพิจารณาแล้วว่าจะเป็นประโยชน์แก่สมาชิกและกับชุมชนก็มีการนำไปปฏิบัติจริง อย่างไรก็ตาม มีสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนไม่มากนักที่กล้าแสดงความคิดเห็นหรือเสนอทางเลือกของตน ส่วนใหญ่มักจะคล้อยตามที่ประชุมหรือสมาชิกส่วนใหญ่ จึงทำให้การประชุมแต่ละครั้งราบรื่น ไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น กระบวนการและขั้นตอนต่างๆ จึงสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างรวดเร็ว ไม่มีอุปสรรคและประสบความสำเร็จในที่สุด

## 3) มีตัวแทนจากทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการ

จากการสอบถามผู้นำ พบว่าได้ให้ทุกคนในชุมชนเข้าร่วมการประชุมทุกครั้ง ทั้งผู้ที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ฯ และผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกแต่อาศัยอยู่ในที่ดินของชุมชน แม้ว่าผู้ที่มีสิทธิในการตัดสินใจเลือกหรือไม่เลือกโฉนดชุมชนคือ สมาชิกสหกรณ์ฯ เท่านั้น แต่เพื่อความยุติธรรมของทุกฝ่ายเพราะจะต้องอยู่อาศัยร่วมกันในชุมชนและในผืนที่ดินเดียวกันต่อไป ผู้นำจึงต้องการให้ทุกฝ่ายเข้าใจและทราบความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับชุมชนอย่างพร้อมเพรียงและเท่าเทียมกัน ด้วยการแสดงจุดยืนหรือเหตุผลของทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์

ในขณะที่ผู้เข้าร่วมประชุมเองทั้งที่เป็นและไม่เป็นสมาชิกสหกรณ์ฯ บ้างก็เข้าร่วม บ้างก็ติดธุระ บ้างก็เข้าไปฟังรายละเอียดเพียงครั้งเดียวหรือสองครั้งเพื่อแค่ให้ทราบข้อมูล หลังจากนั้นก็สอบถามข่าวคราวจากเพื่อนบ้านที่เข้าประชุมแทน เพราะสมาชิกส่วนใหญ่ในชุมชนเป็นเครือญาติกันและรู้จักกันทั้งหมด แม้จะมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่ครบแต่สามารถมั่นใจได้ว่าข่าวสารจากการประชุมจะกระจายไปอย่างทั่วถึงทั้งชุมชนอย่างแน่นอน ซึ่งเงื่อนไขการมีตัวแทนจากทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ช่วยลดความขัดแย้งของสมาชิกในชุมชนในระหว่างกระบวนการตัดสินใจและในภายหลังเมื่อได้รับโฉนดชุมชนแล้วได้เป็นอย่างดี เพราะทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับความสำคัญอย่างเท่าเทียมกันอันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กระบวนการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนดำเนินต่อไปได้อย่างรวดเร็ว

#### 4) ไม่มีการนับเสียงข้างมาก

จากการสอบถามผู้นำและสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมพบว่าไม่มีวิธีการโหวตเพื่อฟังเสียงข้างมาก และการตอบแทนในภายหลังด้วยเงื่อนไขใดๆ เพื่อให้สมาชิกเลือกโฉนดชุมชน แต่จะใช้วิธีการพูดคุยอย่างเป็นกันเองและการอธิบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ดังเช่นการอธิบายเรื่องการขายที่ดิน ผู้นำได้สอบถามสมาชิกว่าต้องการขายที่ดินหรือไม่ ถ้าหากไม่ต้องการขายอยู่แล้วก็อยู่ด้วยกันทั้งชุมชน โดยให้สหกรณ์ฯ เป็นเจ้าของที่ดินและถือโฉนดที่ดินร่วมกันทั้งชุมชน เมื่อสมาชิกได้ฟังดังกล่าวก็เห็นด้วยมากขึ้น และมั่นใจได้ว่าที่ดินของตนจะไม่ตกไปอยู่ในมือนายทุนอย่างแน่นอน แม้จะไม่มี การนับเสียงข้างมาก แต่ก็ไม่ได้แปลว่าจะไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในชุมชนแห่งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ พบว่าสามารถแบ่งกลุ่มได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

1. กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชน ส่วนมากอยู่ในหมู่ 8
2. กลุ่มพลังเงียบ คอยเฝ้าสังเกตการณ์ ไม่แน่ใจว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยดี ถ้ากลุ่มไหนชนะก็จะไปเข้ากับกลุ่มนั้น
3. กลุ่มที่เห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชน

ต่อมาทางผู้นำก็ได้อธิบายว่าตอนนี้เรากำลังต่อสู้อยู่กับรัฐ โอกาสชนะมียาก คือการต่อรองกับกรมธนารักษ์ให้ลดอัตราเช่าที่ดิน ถ้าเราแพ้ก็ไม่มีที่อยู่ คือที่ดินผืนนี้จะตกอยู่ภายใต้การดูแลของกรมธนารักษ์ เท่ากับว่าที่ดินผืนนี้เป็นของรัฐโดยสมบูรณ์ ทำให้กลุ่มพลังเงียบเริ่มเข้าใจเหตุผลของการต่อสู้ครั้งนี้และเริ่มเห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชน สำหรับกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยก็ยังคงไม่เห็นด้วยต่อไป แม้ปัจจุบันชุมชนจะได้รับโฉนดชุมชนแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยมีน้อยและมักไม่เข้าประชุม จึงยอมรับผลการตัดสินใจครั้งนี้

การไม่นับเสียงข้างมากเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่รวดเร็วนั้นอาจนำไปสู่การขัดแย้งในภายหลัง เมื่อการตัดสินใจของผู้ที่ไม่เห็นด้วยไม่ได้รับการเอาใจใส่จากผู้นำ อาจส่งผลให้กลุ่มผู้ที่ไม่เห็นด้วยต่อต้านผู้นำและอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากคนกลุ่มนี้อีกในภายหลัง ดังนั้นการหาข้อสรุปที่ดีที่สุดสำหรับกลุ่มส่วนรวมและทุกคนยอมรับด้วยความเต็มใจได้จึงเป็นทางออกที่ดีที่สุดและเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แม้ว่าอาจจะต้องใช้เวลาในการดำเนินการเพื่อพูดคุยและเจรจามากกว่าวิธีการโหวตก็ตาม แต่ผลลัพธ์ที่ได้จะทำให้เกิดผลดีแก่ชุมชนและทุกๆ ฝ่ายในระยะยาว

### 5) มีการเข้าถึงข้อมูลที่เท่าเทียมกัน

จากการสอบถามผู้นำเกี่ยวกับการรับทราบสิทธิของสมาชิก พบว่ามีสมาชิกทราบว่าตนมีสิทธิในที่ดินแบบปัจเจกได้ผ่านกระบวนการเรียนรู้ ผ่านการเคลื่อนไหวต่างๆ จากสื่อ จากการรวมตัวกันชุมนุมกับชุมชนอื่นๆ ทำให้สมาชิกค่อยๆ ซึมซับข้อมูลและเรียนรู้ไปเรื่อยๆ ซึ่งไม่ได้มาจากการอธิบายหรือบอกกล่าวเพียงครั้งเดียวในที่ประชุมเท่านั้น ส่วนในการประชุมก็มีการให้ข้อมูลเรื่องโฉนดชุมชนและอธิบายถึงข้อดีข้อเสียที่ชุมชนจะได้รับ หากนโยบายนี้มาใช้ให้กับผู้ที่เข้าร่วมประชุมได้รับทราบ

แต่จากการสอบถามสมาชิกครัวเรือนพบว่า มีผู้ที่ไม่ทราบว่าตนสามารถขอโฉนดแบบปัจเจกได้มากกว่าร้อยละ 60 สำหรับเรื่องการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ในรูปแบบโฉนดชุมชน สมาชิกได้ให้ข้อมูลว่าที่ประชุมได้ชี้แจงและอธิบายจริง ซึ่งสมมติฐานของกระบวนการสร้างฉันทามติคือ ทุกคนมีการเข้าถึงข้อมูลที่เท่ากัน แต่ในความเป็นจริงแล้วแต่ละคนมีพื้นฐานความรู้ที่ต่างกัน อีกทั้งบางคนอาจได้รับข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน อย่างเช่นข้อมูลเรื่องอัตราค่าเช่าปรับใหม่โดยกรมธนารักษ์ที่มากกว่าค่าเช่าเดิมหลายเท่าทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าตนไม่มีทางเลือก ถ้าต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องยอมจ่ายค่าเช่าให้กรมธนารักษ์ หรือจะเลือกรับโฉนดชุมชนเพื่อหลีกเลี่ยงค่าเช่าที่สูงขึ้น แต่ต้องแลกกับการยอมให้ที่ดินเป็นของชุมชนส่วนรวม เมื่อสมาชิกชุมชนเห็นว่าไม่มีทางเลือกมากนักจึงเลือกที่จะรับเอาโฉนดชุมชนแทน แต่ความจริงแล้วพวกเขาสามารถที่จะมีโฉนดแบบปัจเจกได้ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดกระบวนการคิดและตัดสินใจที่แตกต่างกัน แต่สุดท้ายก็สามารถสรุปและตกลงร่วมกันได้ว่าต้องการรับโฉนดชุมชน

### 6) กระบวนการที่ชัดเจน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลและผลการวิจัยพบว่า การดำเนินการประชุมแต่ละครั้งมีกระบวนการที่ชัดเจน เปิดเผย หน้าที่และบทบาทของผู้นำหรือคณะกรรมการมีความชัดเจน มีการแจ้งแก่สมาชิกทุกครั้งว่าจะมีการประชุม และมีการบันทึกลำดับเหตุการณ์การเคลื่อนไหวและความคืบหน้าของการเรียกร้องสิทธิในกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อีกทั้งยังมีรายงานการประชุมบันทึกไว้เป็นหลักฐาน

โดยสรุปพบว่าฉันทามติอาจเกิดจากการเข้าถึงข้อมูลที่เท่าเทียมกันของสมาชิก ซึ่งก็เป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งน้อยมาก โดยมีปัจจัยทางด้านการเมืองภายในชุมชนอันเกิดจากการผลักดันโดยผู้นำชุมชน ทั้งจากผู้นำที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการ

ภายในชุมชนอย่างคุณประภาส ปิ่นตบแต่งและผู้นำชุมชน ได้แก่ประธานสหกรณ์บ้านคลองโยง และคณะกรรมการ ถึงแม้จะมีการอธิบายและให้ข้อมูลเรื่องโฉนดชุมชนโดยผู้นำทั้งสองกลุ่ม แต่สมาชิกส่วนใหญ่ที่ไม่ทราบข้อมูลกลับเห็นด้วยกับนโยบายนี้ สาเหตุหนึ่งมาจากการตัดสินใจจากผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินเป็นแบบกรรมสิทธิ์ร่วมว่าจะเกิดผลดี จึงตัดสินใจเลือกและเห็นด้วยโดยไม่ต้องการที่จะเข้าร่วมในบางขั้นตอนของกระบวนการสร้างฉันทามติอย่างการรับข้อมูลที่เท่าเทียมกัน เป็นต้น

## 6.2 ปัจจัยของการไปสู่ฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของชุมชนคลองโยง

การไปสู่ฉันทามติของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินมีปัจจัยต่างๆ ทั้งปัจจัยภายในและภายนอก ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีส่วนช่วยให้ฉันทามติเกิดขึ้นและนำไปสู่การถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนแห่งแรกของประเทศไทย

### 1) การเข้าถึงข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน/ความไม่รู้

จากผลการวิจัยพบว่าการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกันของสมาชิกในชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการไปสู่ฉันทามติที่ง่ายและรวดเร็ว ผลการวิจัยพบว่ามีสมาชิกจำนวนน้อยมากที่รับทราบว่าตนสามารถถือครองที่ดินแบบปัจเจกได้ ทำให้สมาชิกที่ไม่ทราบเกี่ยวกับโฉนดแบบปัจเจกเชื่อว่าการมีโฉนดชุมชนอาจเป็นทางออกที่ดีกว่าการไม่มีสิทธิอะไรเลย ซึ่งขัดแย้งกับความเป็นจริงที่ว่าคนส่วนใหญ่มักต้องการมีโฉนดที่ดินที่เป็นของตนเองหรือส่วนบุคคลมากกว่าส่วนรวม และขัดแย้งผลการศึกษาที่ว่าถ้าหากสมาชิกในชุมชนคลองโยงสามารถเลือกได้อีกครั้งหนึ่ง สมาชิกก็ต้องการจะเลือกการถือครองที่ดินแบบปัจเจกมากกว่าถึงร้อยละ 66.67 แม้ว่าผู้ที่ทราบว่าตนมีสิทธิแบบปัจเจกส่วนใหญ่ยอมที่จะสละสิทธิส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่ถ้าหากผู้ที่ไม่ทราบว่าตนมีสิทธิแบบปัจเจกได้รับทราบข้อมูลส่วนนี้อาจส่งผลกระทบให้การไปสู่ฉันทามติครั้งนี้ไม่ประสบความสำเร็จ

### 2) การเมือง

ความคืบหน้าที่น่ามาสู่ความสำเร็จของนโยบายโฉนดชุมชนได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินของกลุ่มเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินถือเป็นการแก้ไขปัญหาความ

เหลื่อมล้ำด้านโครงสร้างการถือครองที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเกษตรกร อันเป็นอาชีพที่สร้างรายได้หลักให้แก่ประเทศไทย ที่ดินจึงมีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่งและเป็นเรื่องที่ต้องทำให้รัฐบาลช่วยแก้ไขก่อนเรื่องอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ทำให้นโยบายโฉนดชุมชนถูกขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาจนเกิดเป็นรูปธรรมชิ้นแรกๆ ที่ชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นชุมชนที่มีความพร้อมมากที่สุด คุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของชุมชนที่สามารถยื่นขอโฉนดชุมชน อย่างไรก็ตามการผลักดันให้ชุมชนคลองโยงเป็นตัวอย่างชุมชนที่มีโฉนดชุมชนเป็นแห่งแรกของประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของการประชาสัมพันธ์นโยบายของรัฐ แม้ว่าการมอบโฉนดชุมชนให้ชุมชนที่เป็นที่ดินเอกชนจะไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลเท่าใดนัก เพราะเจตนาหลักคือต้องการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินและชุมชนที่มีข้อพิพาทกับรัฐเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่สำหรับชุมชนคลองโยงเป็นที่ดินของเอกชน อันมีความขัดแย้งน้อยกว่าชุมชนบนที่ดินรัฐ แต่ชุมชนคลองโยงมีเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ที่ไม่ต้องการขายที่ดินให้กับบุคคลภายนอกโดยเฉพาะนายทุน ซึ่งภายในชุมชนเองก็มีความเข้มแข็งและมั่นคงกับเจตนารมณ์นี้เรื่อยมา อีกทั้งชุมชนยังมีการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อไม่ให้เกิดการเปลี่ยนมือ ซึ่งตรงตามแนวคิดของรัฐบาลจึงเป็นประเด็นที่สำคัญที่ทำให้รัฐบาลให้การสนับสนุนเรื่อยมา

### 3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง/สถาบันของรัฐ

นโยบายโฉนดชุมชนแท้จริงมาจากการเคลื่อนไหวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ที่เรียกร้องเพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดินและไม่ให้มีการกระจุกตัวของที่ดินทั้งในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นๆ จึงได้เสนอมหาทางเลือกในการจัดการที่ดินในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “โฉนดชุมชน” ที่ไม่เน้นความเป็นกรรมสิทธิ์ของปัจเจกชนและกรรมสิทธิ์ของรัฐแต่ให้ความสำคัญกับการจัดการที่ดินโดยกลุ่มหรือโดยชุมชน (ไกรก้อง คุนอรลัดชณ์, 2554) เพราะที่ดินคือสวัสดิการสังคม ที่รัฐต้องจัดให้เกษตรกรทุกคน บนพื้นฐานความเป็นธรรมที่ว่า ที่ดินไม่ใช่สินค้า แต่เป็นทรัพยากรสำคัญที่ไว้เพื่อการผลิตอาหาร เพื่อความเป็นธรรมจึงควรให้คนจนและเกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารและความมั่นคงในที่อยู่อาศัยให้กับคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2554) โฉนดชุมชนมีการดำเนินการอยู่แล้วในหลายๆ ชุมชนทั่วประเทศไทย เพียงแต่ไม่เป็นรูปธรรม เป็นเพียงการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันภายในชุมชน ดังนั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิในที่ดินทำกินของชุมชนและได้รับสิทธิการพัฒนาจากภาครัฐ จึงน่าจะมีความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีความมั่นใจในสิทธิบนที่ดินทำกินของตนและลดข้อพิพาทกับรัฐได้ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

จึงวางแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการที่ดิน เกิดเป็นนโยบายโฉนดชุมชนขึ้น นโยบายโฉนดชุมชนจึงถือว่าเป็นการเสนอของภาคประชาชนแต่รัฐบาลยอมรับและเห็นด้วย เกิดเป็นความร่วมมือกันผลักดันให้เกิดเป็นรูปธรรมเพื่อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส

การเคลื่อนไหวของเครือข่ายปฏิรูปแห่งประเทศไทยเกิดขึ้นเพราะเล็งเห็นปัญหาของภาคประชาชนอย่างแท้จริง จึงเป็นเหตุให้สมาชิกชุมชนคลองโยงมีความมั่นใจว่านโยบายนี้จะดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและประสบความสำเร็จ ฉันทามติจึงเกิดขึ้นได้ง่ายเพราะเชื่อในผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน

#### 4) เงื่อนไขทางสังคม

ความใกล้ชิดเคียงกันของสภาพสังคมภายในชุมชนคลองโยงภายใต้ความเป็นชุมชนเกษตรกรรมและความสัมพันธ์ของสมาชิกระหว่างครอบครัว ซึ่งเป็นครอบครัวไทยดั้งเดิม อีกทั้งยังเป็นเพื่อนบ้านเก่าแก่มานานตั้งแต่รุ่นพ่อแม่หรือเป็นญาติพี่น้องกัน ทำให้ไม่มีความขัดแย้งใดๆ มากนัก การเจรจาและตกลงกันในเรื่องต่างๆ สามารถเป็นไปได้ด้วยดี ความใกล้ชิดและสนิทสนมของสมาชิกในชุมชน และความเอาใจใส่ดูแลของผู้นำชุมชนที่มีต่อสมาชิก ทำให้ทุกคนสามารถเปิดใจคุยกันได้อย่างราบรื่น กล้าที่จะเปิดเผยแสดงตนและแสดงความคิดเห็น ทั้งที่สอดคล้องและขัดแย้งได้ ทำให้ฉันทามติเกิดขึ้นบนความยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตย

#### 5) งบประมาณ

ความไม่ต้องการการสนับสนุนด้านงบประมาณจากภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้นโยบายโฉนดชุมชนของชุมชนคลองโยงถูกผลักดันให้เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะทางสหกรณ์บ้านคลองโยงมีงบประมาณอยู่แล้วจำนวนหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากชุมชนที่ทำการบุกเบิกเพื่อสร้างที่อาศัยในพื้นที่ของรัฐ เช่น เขตป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ ที่ราชพัสดุ เป็นต้น ซึ่งชุมชนเหล่านี้มักต้องการงบประมาณสนับสนุนด้านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เพราะพื้นที่เหล่านั้นไม่ได้เอื้อต่อการอยู่อาศัยตั้งแต่แรก ต่างจากชุมชนคลองโยงที่มีโครงสร้างพื้นฐานครบถ้วน อีกทั้งสมาชิกในชุมชนไม่ได้ต้องการโครงการสนับสนุนเพิ่มเติมจากรัฐมากนัก วัตถุประสงค์หลักของการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินเพียงเพื่อต้องการรักษาที่ดินผืนใหญ่เอาไว้ เพื่อตกทอดให้แก่ลูกหลานต่อไปในอนาคต จึงทำให้ปัจจัยด้านงบประมาณไม่ได้เป็นอุปสรรคในการตัดสินใจร่วมกันที่นำไปสู่ฉันทามติของชุมชนแห่งนี้

## 6) วิชาการ

สิ่งที่น่าจะเป็นอุปสรรคของการบริหารจัดการที่ดินบริเวณคลองโยงคือ ทำเลที่ตั้งของชุมชนถือว่าอยู่ใกล้เมือง เหมาะแก่การพัฒนาเป็นหมู่บ้านจัดสรร ที่ผ่านมาก็มีนายทุนจำนวนมากที่เข้ามาขอซื้อที่ดินจากชุมชน ซึ่งที่ดินบริเวณนั้นมีราคาสูงมาก จากจำนวนการถือครองของแต่ละครัวเรือนคือ 20 ไร่ ถ้าหากขายที่ดินให้นายทุนย่อมมีรายได้มากกว่าทำเกษตรกรรมหลายเท่า แต่จากการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนและวิถีชีวิตดั้งเดิมของเกษตรกรที่ชาวชุมชนต้องการจะคงไว้ต่อไป ประกอบกับลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมมาเป็นเวลานาน ทั้งประเภทของดินที่เหมาะสม ความอุดมสมบูรณ์ของดิน และอยู่ใกล้ตลาดระบายสินค้าเกษตร สมาชิกในชุมชนจึงตระหนักว่ารายได้จากการเกษตรแม้ว่าจะไม่มากและไม่แน่นอน แต่ก็สามารถทำให้พวกเขาสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พวกเขาจึงมีความภาคภูมิใจและตั้งใจที่จะรักษาที่ดินผืนนี้ไว้ ในขณะที่การบริหารจัดการที่ดินในปัจจุบันมองเฉพาะด้าน โดยเฉพาะผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการที่ดินเป็นปัญหาอย่างมากเพราะการบริหารจัดการที่ดินไม่สามารถจะคำนึงถึงด้านเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนเพียงอย่างเดียว ยังต้องคำนึงถึงด้านกายภาพและสังคมถึงจะเหมาะสมและถูกต้อง ซึ่งปัจจุบันการบริหารจัดการที่ดินมักตกอยู่กับผู้ที่มีอำนาจทางการเงินก็คือนายทุน การใช้ประโยชน์ที่ดินจึงไม่ถูกต้องเหมาะสมตามศักยภาพ แต่เป็นไปตามความต้องการส่วนตัว

### 6.3 อุปสรรคของการดำเนินงานโฉนดชุมชนและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวนโยบายโฉนดชุมชนสอดคล้องกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินตามอย่างเคร่งครัดและชัดเจน แต่การดำเนินการนั้นไม่ได้ราบรื่นเพราะมีปัญหาและอุปสรรคในทางนโยบายอยู่มาก เช่น รัฐบาลชุดก่อน (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ได้เห็นชอบให้เป็น “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” ซึ่งอำนาจตามกฎหมายแทบจะไม่มีผลต่อหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่ทำหน้าที่ดูแลที่ดิน อีกทั้งมติของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก็ไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานต้องดำเนินการตาม

อีกทั้งก่อนหน้านี้อีกรายการปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยมีการขับเคลื่อนเรื่องโฉนดชุมชนว่าเป็นการรองรับสิทธิให้ชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน แต่เมื่อเห็นชอบให้เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็มีการแก้ไขความหมายของ

โฉนดชุมชนเป็น “หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน...” ทำให้หลักการของโฉนดชุมชนถูกบิดเบือนไป จึงควรจะพิจารณาให้เป็นการรับรองสิทธิชุมชนดั้งเดิม (ประยงค์ ดอกลำไย, สัมภาษณ์, วันที่ 10 มกราคม 2555)

ดังนั้น โฉนดชุมชนควรจะยกระดับให้เป็นกฎหมายว่าด้วยเรื่องการบริหารจัดการสิทธิชุมชนเพื่อให้มีสภาพบังคับและทำให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดินอยู่ส่งมอบที่ดินได้รวดเร็วขึ้น เพราะปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นเจ้าของที่ดินยังไม่ยอมรับนโยบายโฉนดชุมชนและยังมีกฎหมายที่ขัดกับนโยบายดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลชุดปัจจุบัน (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ก็มีความชัดเจนว่าจะผลักดันกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน น้ำ ป่าและทะเล และรับว่าจะเดินหน้าต่อเรื่องโฉนดชุมชน แต่ขอไม่ใช่ชื่อเดิมเพราะเหตุผลทางการเมือง (ปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดชื่ออย่างเป็นทางการ) (ประยงค์ ดอกลำไย, สัมภาษณ์, วันที่ 10 มกราคม 2555)

กฎระเบียบและกฎหมายต่างๆ ของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดินไม่เอื้อต่อการดำเนินงานโฉนดชุมชน เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประกาศถึงข้อห้ามในหลายๆ ประเด็นและไม่สนับสนุนข้ออนุญาตอื่นๆ พื้นที่สาธารณประโยชน์ที่กรมที่ดินดูแลอยู่ก็ไม่มีแนวทางที่จะให้ประชาชนหรือชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในลักษณะกรรมสิทธิ์ร่วม แต่มีการจัดที่ดินให้ในระยะสั้นไม่เกิน 5 ปี ซึ่งเป็นแบบปัจเจก หรือที่ดินของกรมธนารักษ์ ถ้าประชาชนหรือชุมชนจะขอให้ก็ต้องเช่าเพียงอย่างเดียวเท่านั้น มีเพียงหน่วยงานเดียวที่กฎหมายค่อนข้างเอื้อต่อการดำเนินงานโฉนดชุมชนคือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มาตรา 30 วรรค 3 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ส.ป.ก. ได้มาให้ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ตามจำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518) หมายความว่าสามารถจัดที่ดินให้ชุมชน และชุมชนสามารถไปขึ้นทะเบียนเป็นนิติบุคคลและขอใช้ประโยชน์ ส.ป.ก. จึงทำการออกโฉนด 4-01 แปลงใหญ่ให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หน่วยงานของรัฐจึงต้องแก้ไขระเบียบ กฎกระทรวง หรือกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการจัดการที่ดินในลักษณะกรรมสิทธิ์ร่วม และเพื่อให้นโยบายโฉนดชุมชนหรือเป็นไปได้จริงและประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ จะต้องมีการหน่วยงานหรือองค์กรที่นำนโยบายนี้ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง (โสภณ ชมชาญ, สัมภาษณ์, วันที่ 9 ธันวาคม 2554) นอกจากนี้ควรจะมีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ไม่ใช่เพื่อ



คุ้มครองให้เป็นพื้นที่เกษตรเท่านั้น แต่ต้องครอบคลุมไปถึงการควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมทั้งภายในพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่รอบข้างด้วย

ส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรีที่ดูแลเรื่องโฉนดชุมชนยังอยู่ในสถานะที่อยู่ในหน่วยงานภายใน เพื่อแก้ไขปัญหาควรมีการแก้ไขกฎกระทรวงหรือเพิ่มเติมกฎกระทรวง ด้วยการตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อดูแลเรื่องโฉนดชุมชนอย่างเป็นทางการ และแก้ไขกฎกระทรวงของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีภารกิจในเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินเพิ่มเติมเพื่อที่สามารถดำเนินการไปขอใช้ที่ดินส่วนราชการและนำที่ดินนั้นมาดำเนินการให้ชุมชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ตามแนวทางโฉนดชุมชนได้

#### 6.4 การติดตามผลครบรอบ 1 ปี โฉนดชุมชนบ้านคลองโยง

เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2555 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้เข้าตรวจงานและติดตามผลการรับมอบโฉนดชุมชนที่สหกรณ์บ้านคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม อันเป็นผลงานของพรรคประชาธิปัตย์ในสมัยที่ได้เป็นรัฐบาล ซึ่งเป็นไปตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมจากการต่อสู้ของสมาชิกในชุมชนรวม 4 ปี ทำให้พวกเขารักที่ดินของตนเองมากขึ้น และผลจากการมีโฉนดชุมชนก็ทำให้มีความมั่นคงมากขึ้นเพราะไม่ต้องเช่าที่ดินจากผู้อื่น สามารถลงทุนด้านเกษตรกรรมในที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มที่ สำหรับการประเมินผลงานจากนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ให้ความเห็นว่าโฉนดชุมชนของคลองโยงประสบความสำเร็จ 3 ด้าน คือ

- 1) ผลจากการถือครองกรรมสิทธิ์ร่วมแบบโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นการถือครองที่ดินร่วมกัน ของทั้งชุมชน ทำให้เกิดช่วยกันกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ช่วยกันวางแผน และต้องมี ความชัดเจนว่าจะนำ ที่ดินไปใช้ประโยชน์อะไรบ้าง ทำให้ชุมชนมีแนวทางที่ชัดเจนและรัฐสามารถเข้าไปช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่
- 2) การแก้ปัญหาด้วยการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนช่วยลด ปัญหาความเหลื่อมล้ำ เพราะการถือครองทรัพยากรที่ดินถือเป็นโครงสร้างหลักของความเหลื่อมล้ำ การมีโฉนดชุมชนจึงถือเป็นก้าวแรกของการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย

- 3) ทำให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน การแก้ไขปัญหาพร้อมกันทั้งชุมชนที่ประสบความสำเร็จอย่างชุมชนคลองโยงจะเป็นแบบอย่างให้ชุมชนอื่นๆ นำไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานภายในชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกันต่อไปได้เป็นอย่างดี

สำหรับเหตุการณ์น้ำท่วมในปี 2554 ที่ผ่านมา ชุมชนคลองโยงก็เป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหานี้เช่นกัน แต่จากความเอาใจใส่ของผู้นำ และความร่วมมือร่วมใจของทั้งชุมชน ด้วยการส่งข่าวกันอย่างเป็นระบบ การช่วยกันติดตั้งระบบระบายน้ำของชุมชน และการประเมินทิศทางการมาของน้ำ ทำให้สามารถรับมือกับภัยธรรมชาติครั้งนี้ได้ แม้ว่าพื้นที่เกษตรกรรมจะเสียหายจำนวนมากแต่ความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่และความร่วมมือของสมาชิกในชุมชน ทำให้สามารถฟื้นฟูให้กลับมาเป็นดังเดิมได้ในเวลาอันรวดเร็ว ถึงแม้ว่าทางชุมชนจะมีการประเมินสถานการณ์น้ำว่าปี 2555 นี้ชุมชนคลองโยงจะท่วมอีกแน่นอน แต่ทางชุมชนก็เริ่มมีการร่วมกันวางแผนล่วงหน้าและพร้อมที่จะต่อสู้ร่วมกันอีกครั้ง

#### 6.5 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม

- 1) นโยบายหรือโครงการแก้ไขปัญหาที่ดินของภาครัฐ ควรมีการคำนึงถึงปัญหาและติดตามผลภายหลังจากการพัฒนาโครงการ เพราะผู้ที่เดือดร้อนย่อมต้องการความเอาใจใส่จากภาครัฐ แม้ว่าบางชุมชนจะมีเงินกองกลางที่ใช้พัฒนาในด้านต่างๆ แต่บางเรื่องก็ควรให้รัฐช่วยเหลือหรือดำเนินการให้
- 2) ภาครัฐควรรหาแนวทางสนับสนุนเรื่องทุนสำหรับการประกอบอาชีพให้กับกลุ่มเกษตรกร เพราะการถือครองกรรมสิทธิ์ร่วมจะไม่สามารถนำเอาหลักทรัพย์ไปค้ำประกันเพื่อนำทุนมาประกอบอาชีพได้ การลงทุนภาคเกษตรกรรมต้องใช้เงินจำนวนมากเมื่อเทียบกับรายได้ที่ต่ำและไม่แน่นอนของเกษตรกร บางครั้งเกษตรกรจึงต้องทำการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาลงทุน
- 3) ภาครัฐควรสนับสนุนนโยบายหรือแนวคิดรูปแบบการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมหรือโฉนดชุมชนทั้งที่ดินในเมืองและชนบทอย่างต่อเนื่อง เพราะนอกจากจะทำให้เกษตรกรหรือผู้ไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินมีความมั่นคงในที่ดินแล้ว ยังช่วยลดความขัดแย้งและข้อพิพาทระหว่างรัฐกับชาวบ้าน เป็นการลดการบุกรุกพื้นที่ป่า ช่วยส่งเสริมอาชีพ

เกษตรกรรม ลดปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสม และช่วยแก้ปัญหาที่ดินหลุดมืออันเกิดจากการกว้านซื้อที่ดินของนายทุน

- 4) การถือครองแบบกรรมสิทธิ์ร่วมนั้นจะไม่มีเอกสารสิทธิ์ แต่สมาชิกสามารถเข้าไปทำกินในที่ดินที่จัดสรรและแบ่งไว้แล้ว เนื่องจากเป็นที่ดินร่วมกันของทั้งชุมชนจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ว่าแต่ละครัวเรือนจะมีสิทธิครอบครองแบบปัจเจก ดังนั้นการถือครองแบบกรรมสิทธิ์ร่วมทั้งในรูปแบบโฉนดชุมชนหรือไม่ใช่โฉนดชุมชนจะส่งผลให้ชาวบ้านมีการพูดคุย แลกเปลี่ยนทัศนะร่วมกันคิดและแก้ไขปัญหาจนนำไปสู่การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ร่วมกันได้
- 5) การถือครองแบบกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนของชุมชนคลองโยงประสบความสำเร็จได้มาจากปัจจัยด้านผู้นำเป็นหลัก ดังนั้นจึงควรตระหนักถึงการคงอยู่ของโฉนดชุมชนในอนาคตในกรณีที่มีการเปลี่ยนผู้นำชุมชนหรือผู้นำไม่ได้อยู่ในพื้นที่แล้วควรมีเตรียมหรือมองหาผู้นำชุมชนคนใหม่ที่มีความเข้มแข็งและสามารถจะชักนำชุมชนให้ไปในทางที่เจริญและพัฒนาขึ้น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความเห็นอกเห็นใจและมีความเด็ดขาดในการดำเนินการใดๆ ที่จะส่งเสริมให้ชุมชนดีขึ้นด้วยการหาแนวทางพัฒนาพืชเศรษฐกิจที่สามารถเพาะปลูกได้ดีในพื้นที่หรือสร้างรายได้ให้กับสมาชิกในชุมชน อันจะช่วยให้สมาชิกรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมให้คงอยู่ต่อไปได้อีกด้วย
- 6) ชุมชนคลองโยงได้รับโฉนดชุมชนในช่วงของการเปลี่ยนรัฐบาล จากรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งปัจจุบันนายอภิสิทธิ์ยังหมั่นเข้าไปตรวจตราพื้นที่อันมาจากนโยบายในสมัยรัฐบาลของตน และยังคงติดตามผลการดำเนินการและการพัฒนาพื้นที่ในชุมชนคลองโยงเป็นระยะๆ แต่สำหรับรัฐบาลชุดปัจจุบันซึ่งมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี ยังไม่สนใจกับนโยบายนี้จึงไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร แม้ว่าชุมชนคลองโยงจะตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชนและไม่ได้อยู่ภายใต้องค์กรใดๆ แต่พวกเขาก็ต้องการให้รัฐหรือคนนอกพื้นที่เข้ามาช่วยส่งเสริมโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน เช่น การสนับสนุนผลิตภัณฑ์ของชุมชน เพราะชุมชนคลองโยงเป็นแหล่งผลิตอาหารให้คนเมือง ดังนั้นรัฐบาลชุดต่อไปไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นชุมชนบนที่ดินของรัฐหรือเอกชน ก็ควรจะสนับสนุนและสานต่อนโยบายนี้อย่างต่อเนื่อง เพราะ

เรื่องการถือครองทรัพยากรที่ดินถือเป็นโครงสร้างหลักของความเหลื่อมล้ำของประเทศ

## 6.6 แนวทางการสนับสนุนของภาครัฐ “สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) สำนักนายกรัฐมนตรี”

วัตถุประสงค์ประการสำคัญของสถาบันฯ ที่จะเกิดขึ้นคือจะต้องทำหน้าที่ให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอันเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดิน อันเป็นเรื่องที่ต้องผลักดันในระยะยาว แต่บทพิสูจน์ในระยะแรกสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินควรต้องทำหน้าที่เป็นกลไกที่เข้าสนับสนุนกลุ่มเกษตรกรหรือชุมชนที่รวมตัวลุกขึ้นมาปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะใช้วิธีการเจรจาขอใช้ที่ดินของรัฐ ตลอดถึงการจัดซื้อที่ดินซึ่งเอกชนครอบครองอยู่ (กฤษฎา ชุนณรงค์, 2554)

**หลักการสำคัญ** มี 2 ประการคือ 1) ดำเนินการนำร่องและจัดหาที่ดินให้กับผู้ยากจนและเกษตรกรที่ยากไร้ให้มีที่ดินทำกิน เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าเพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจน รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร 2) ต้องมีการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐบาลพิจารณาดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินภายใน 5 ปี (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ อังโน อมราวดี อ่องลา, 2554)

**อุปสรรค** ประเด็นที่ดินก็เป็นเรื่องที่ถูกโยงกับฐานพรรคการเมือง ดังนั้นการเคลื่อนไหวงานจะสำเร็จหรือไม่ก็คงอยู่ที่นักการเมืองด้วย (บุญฤทธิ์ ภิรมย์ อังโน อมราวดี อ่องลา, 2554)

สำหรับชุมชนคลองโยงแล้ว ธนาคารที่ดินจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร เนื่องจากปัจจุบันชุมชนคลองโยงมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินแล้ว แต่การสนับสนุนผลผลิตทางการเกษตรจากหน่วยงานต่างๆ ยังมีน้อย ทำให้รายได้ของชุมชนต่ำกว่าปริมาณผลผลิตที่ผลิตได้ ส่งผลให้สมาชิกในชุมชนบางส่วนที่เป็นคนรุ่นใหม่ต้องออกไปทำงานรับจ้างในเมือง เพื่อป้องกันกาเปลี่ยนอาชีพของสมาชิกในชุมชนอย่างถาวรและเพื่อรักษาพื้นที่สีเขียวบริเวณชานเมืองให้คงอยู่ต่อไป จึงควรมีการผลักดันให้เกิดธนาคารที่ดินเพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรทั่วประเทศและเพื่อ

สนับสนุนตลาดผลผลิตทางการเกษตร อันจะทำให้เกษตรกรมีรายได้ที่มั่นคงและลดปัญหาการขาดที่ดินของเกษตรกร

ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินควรดำเนินการไปพร้อมๆ กับการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เพราะภาษีที่ดินขณะนี้เสียน้อยมาก ทำให้ไม่เกิดการกระจายที่ดิน ใครมีที่ดินมากก็จ่ายมาก ใครมีที่ดินน้อยก็จ่ายน้อย แล้วนำรายได้ส่วนหนึ่งจากภาษีที่ดินมาสนับสนุนธนาคารที่ดิน เช่น ปีละ 5% (ประยงค์ ดอกกล้าโย, สัมภาษณ์, วันที่ 10 มกราคม 2555)

### 6.7 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

- 1) ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนในพื้นที่อื่นๆ ทั้งที่เป็นที่ดินของรัฐและเอกชนเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนแก้ไขปัญหาดินทั้งที่ดินในเมืองและที่ดินชนบทต่อไป
- 2) ควรมีการประเมินผลทางกระบวนการดำเนินงานและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ทำให้เกิดการตัดสินใจร่วมกัน และประเมินผลทางเศรษฐกิจเพื่อเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงก่อนและหลังการมีโฉนดชุมชน ทั้งที่ดินในเมืองและที่ดินชนบท ทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย เพื่อจะนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการวางแผนและประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นต่อไป
- 3) ควรมีการศึกษาเรื่องธนาคารที่ดิน เพื่อจะเป็นแนวทางในการวางแผนแก้ไขปัญหาเรื่องทุนในการประกอบอาชีพ รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้เกษตรกร เนื่องจากธนาคารที่ดินมีหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปแบบของนิคมการเกษตร อันจะทำให้ชุมชนคลองโยงมีรายได้เข้าสู่ชุมชนจากผลผลิตทางการเกษตรมากขึ้น

## รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรณ์พงศ์ ทองศรี. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจของรูปแบบการถือครองที่ดิน: กรณีศึกษาเปรียบเทียบบ้านมั่นคงชนบทตำบลวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมาและบ้านมั่นคงชนบทตำบล ดอนยอ จังหวัดนครนายก. การวางแผนภาคและเมืองมหาดบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

กรมธนารักษ์. ตารางสรุปราคาประเมินทุนทรัพย์ สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางกอกน้อย เขตบางกอกน้อย เขตบางพลัด เขตตลิ่งชัน เขตทวีวัฒนา [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: <http://landprice.treasury.go.th/> [2555, 22 กุมภาพันธ์]

กฤษฎา ชุณณรงค์. สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: [http://www.landreformthai.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=262:2011-08-28-10-04-45&catid=115:2011-08-22-06-14-28&Itemid=51](http://www.landreformthai.net/index.php?option=com_content&view=article&id=262:2011-08-28-10-04-45&catid=115:2011-08-22-06-14-28&Itemid=51) [2555, 8 มกราคม]

กฤษฎา บุญชัย. การเสวนา “ฐานคิดและยุทธศาสตร์สิทธิชุมชนในสายธารโลกาภิวัตน์” [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: <http://www.esanvoice.net/esanvoice/know/show.php?Category=learn&No=740> [2553, 19 พฤษภาคม]

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. รมช.กษ. มอบหนังสือ (กสน.5) ให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง ผนวกกับการใช้ระบบสหกรณ์ เพื่อยกระดับชีวิตของเกษตรกร สร้างความมั่นคงให้แก่สังคมในชนบทได้อย่างยั่งยืน [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา: [http://www.moac.go.th/ewt\\_news.php?nid=1236&filename=index](http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=1236&filename=index) [2554, 6 กันยายน]

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. “ศุภชัย” มอบกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่สมาชิกสหกรณ์นิคมบ้านสร้างพัฒนาฯ ที่จังหวัดปราจีนบุรี [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: [http://www.moac.go.th/ewt\\_news.php?nid=961&filename=NFC](http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=961&filename=NFC) [2554, 6 กันยายน]

การเคหะแห่งชาติ. การบริหารแบบสหกรณ์ กับ นิติบุคคล ไหนดีกว่ากัน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.meeboard.com/view.asp?user=therawat23&groupid=3&rid=273&qid=67> [2554, สิงหาคม 8]

เกียรติศักดิ์ สุวรรณศรี. เอกสารประกอบแนวทางการศึกษา วิชา LA 702 เรื่องทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์,

2550.

เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง. เอกสารราชการ ขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 ธันวาคม

2544. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2553. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

โกวิท พวงงาม. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน. มหาวิทยาลัยปทุมธานี, 2545.

ไกรก้อง ภูนอร์ลัคขณ์. โฉนดชุมชน หมอประเวศ-อานันท์ และรัฐบาลอภิสิทธิ์ [ออนไลน์]. 2554.

แหล่งที่มา: [http://thaienews.blogspot.com/2011/03/blog-post\\_9412.html](http://thaienews.blogspot.com/2011/03/blog-post_9412.html) [2554, 3 มีนาคม]

ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง กระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม ด้วยการปฏิรูปโครงสร้างการจัด

การที่ดินทั้งระบบ โดย เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย [ออนไลน์]. 2554.

แหล่งที่มา: <http://www.oknation.net/blog/landreformnetwork/2011/07/04/entry-1> [2554, 4 กรกฎาคม]

คณะทำงานศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน. ข้อเสนอแนวทางการกระจายการถือ

ครองที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ในรูปแบบโฉนดชุมชน [ออนไลน์]. 2553.

แหล่งที่มา: [http://www.landreformthai.net/index.php?Option=com\\_content&view=article&id=35:2010-04-25-04-53-02&catid94:2010-05-20-05-01-45&Itemid=16#](http://www.landreformthai.net/index.php?Option=com_content&view=article&id=35:2010-04-25-04-53-02&catid94:2010-05-20-05-01-45&Itemid=16#) [2553, 25 เมษายน]

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน สื่อศึกษาเพื่อพัฒนาขบวนการ

เคลื่อนไหวคนไร้ที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2552.

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (Local Act).

รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน โดยประชาชน, กรกฎาคม 2553. หน้า 15-16.

โครงการจัดทำแผนบูรณาการน้ำบาดาลร่วมกันน้ำผิวดินทั่วประเทศและนำร่องการจัดการ

ทรัพยากรน้ำบาดาลร่วมกับน้ำผิวดิน, การใช้ประโยชน์ที่ดิน [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา:

<http://conjgis.dgr.go.th/conjcenter/MIS/Content.aspx?id=58> [2554, 6 กันยายน]

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา ณ

กระทรวงการต่างประเทศ วันอังคารที่ 30 ธันวาคม 2551 เวลา 11.30 น. [ออนไลน์].

2551. แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/node/19526/talk> [2554, 6 กันยายน]

จิตรา ตูชิวานนท์. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสาธารณรัฐประชาชนจีน. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.

ชนธิดา สัตยวัฒน์. สิทธิชุมชน สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: <http://www.sdftthai.org/law/right-manage.html>

[2554, สิงหาคม 9]

ชมรมศึกษาผลงานวิทยากร เชียงกูล. กำเนิดและพัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ [ออนไลน์].

2550. แหล่งที่มา: <http://www.gotoknow.org/blog/witayakorn/106990> [2554, 30 เมษายน]

ชิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท. พิมพ์ครั้งที่

3. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532.

ดิเรก ก้อนกลีบ. จาก 'โฉนดชุมชน' ถึง 'โฉนดท้องถิ่น' การป้องกันและการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในมิติรัฐศาสตร์. มติชน (11 กุมภาพันธ์ 2551): 7.

โต๊ะข่าวเพื่อชุมชน สถาบันอิศรา มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย. เปิด "งานวิจัยสิทธิชุมชนจัดการที่ดิน" แก้ปัญหาคนรากหญ้าท่ามกลางกระแสปฏิรูปสังคม [ออนไลน์].

2553. แหล่งที่มา: [http://www.isranews.org/comm/index.php?option=com\\_content&task=view&id=547&Itemid=1](http://www.isranews.org/comm/index.php?option=com_content&task=view&id=547&Itemid=1) [2554, 2 มีนาคม]

ทิพย์อักษร มั่นปาดิ. บ้านทับเขือ-ปลัดหุม: จัดการ-รักษาทรัพยากรชุมชน ยืนยันสิทธิทำกิน

[ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: [http://communityrights177465.blogspot.com/2009/02/blog-post\\_4153.html](http://communityrights177465.blogspot.com/2009/02/blog-post_4153.html) [2554, 1 พฤษภาคม]

ธนารักษ์, กรม. การแก้ไขปัญหาที่ดินราชพัสดุกรณีสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม (บริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน). กรุงเทพมหานคร: กรมธนารักษ์, 2552. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ธนารักษ์, กรม. สรุปข้อเท็จจริงการดำเนินโครงการจัดและส่งเสริมสหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคมรูปสหกรณ์การเช่าที่ดินและรูปสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามข้อร้องเรียนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กรมธนารักษ์, 2551. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

นพนันท์ ตาปนานนท์. โครงการเสริมสมรรถนะการวิเคราะห์วางแผนพื้นที่และประสานเชื่อมโยงการจัดการเชิงพื้นที่ทุกระดับ: รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณีตัวอย่าง.

กรุงเทพมหานคร: 598 Print, 2546.



นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527.

บรรพต ต้นธีรวงศ์. การจัดการความขัดแย้งด้านสาธารณสุขและการฟื้นคืนความสัมพันธ์. ใน การประชุมสัมมนาระดับประเทศผู้บริหารสาธารณสุขระดับจังหวัด, หน้า 5. 16-17 กรกฎาคม 2550, 2550.

ประกาศ ปับตบแต่ง. กรณีปัญหาที่ดินของสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จังหวัดนครปฐม. 2553.

ประกาศ ปับตบแต่ง. ความมั่นคงทางอาหารของบ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม. 2553.

ประกาศ ปับตบแต่ง. บ้านปากด้วยนโยบายปฏิรูปที่ดิน [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา:

<http://prachatai.com/journal/2009/09/25830> [2554, 6 กันยายน]

ประกาศ ปับตบแต่ง. ประชาชนต้องตายก่อน [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา:

<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/prapa20100202/98513/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%99%E0%B8%95%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%95%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%99.html> [2554, 6 กันยายน]

ประยูร ศรีประสาธน์. รายงานการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา. ปทุมธานี :มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช, 2542.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [ออนไลน์]. 2545. แหล่งที่มา:

[http://www.alro.go.th/alro/ess/upload/22/pf22\\_40\\_1.pdf](http://www.alro.go.th/alro/ess/upload/22/pf22_40_1.pdf) [2555, 10 มกราคม]

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 [ออนไลน์]. 2545. แหล่งที่มา:

<http://webhost.cpd.go.th/rlo/download/law/land.pdf> [2554, 4 กรกฎาคม]

ภักดี วีระภาสพงษ์. Consensus Decision-Making กระบวนการแสวงหาฉันทามติ. วารสารฟ้าเดียวกัน ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2549).

ยศ สันตสมบัติ. สิทธิชุมชน สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: <http://www.oknation.net/blog/SouthernFamilyActivists/2010/05/13/entry-9> [2554, สิงหาคม 9]

ยุพาพร รูปงาม. การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงานประมาณในการปฏิรูประบบราชการ. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: [http://www.ombudsman.](http://www.ombudsman.go.th/10/documents/law/Constitution2550.pdf)

[go.th/10/documents/law/Constitution2550.pdf](http://www.ombudsman.go.th/10/documents/law/Constitution2550.pdf) [2554, 6 กันยายน]

รายงานพิเศษ: โฉมคนชน แนวนโยบายของรัฐ-การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน [ออนไลน์]. 2554.

แหล่งที่มา: [http://pr.trf.or.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=415:-3---&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56](http://pr.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=415:-3---&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56) [2554, 30 เมษายน]

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. การพัฒนาชนบทไทย, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

วิทยากร เชียงกูล. ระบบสหกรณ์ ทางเลือกที่ดีกว่าทั้งทุนนิยม และสังคมนิยมแบบวางแผนจากส่วนกลาง [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: <http://witayakornclub.wordpress.com/2010/09/21/w91210/> [2554, 30 เมษายน]

สรสิทธิ์ เลิศขจรสุข. ความมั่นคงเศรษฐกิจระดับครัวเรือนหลังการรื้อย้ายชุมชนแออัด กรณีศึกษาชุมชนสร้างสรรค์พัฒนา 7-12 กรุงเทพมหานคร. การวางแผนภาคและเมือง มหบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

สหกรณ์บ้านคลองโยง. ขั้นตอนการจัดที่ดินในรูปสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน. 2554. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สนั่น ชูสกุล. โครงการสิทธิชุมชนศึกษา ภาคอีสาน [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: [www.thaipost.net/index.php?lay=show&ac=article&id=434018&Ntype=2](http://www.thaipost.net/index.php?lay=show&ac=article&id=434018&Ntype=2) [2554, 30 เมษายน]

สันนิบาตสหกรณ์. ความหมายสหกรณ์ [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: [http://www.clt.or.th/main/menu\\_top\\_right/clt\\_information/main\\_9.php](http://www.clt.or.th/main/menu_top_right/clt_information/main_9.php) [2554, สิงหาคม 9]

สันนิบาตสหกรณ์. อุดมการณ์และหลักการของสหกรณ์ [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: [http://www.clt.or.th/main/menu\\_top\\_right/clt\\_information/main\\_9.php](http://www.clt.or.th/main/menu_top_right/clt_information/main_9.php) [2554, สิงหาคม 9]

สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส. เวทีสาธารณะ: 1 ปี โฉมคนชน ตรวจการบ้านที่คลองโยง [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา: [http://www.thaipbs.or.th/clip/index.asp?content\\_id=311181&content\\_category\\_id=709](http://www.thaipbs.or.th/clip/index.asp?content_id=311181&content_category_id=709) [2555, 26 กุมภาพันธ์]

สุณี ไชยรส และศยามล ไกยูรวงศ์. เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณี

ร้องเรียน 2545-2551 “ที่ดินเอกชน”, หน้า 45. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551.

สุรพล สงษ์รักษ์. โฉนดชุมชนบนรากฐานของสิทธิเกษตรกร สิทธิชุมชนและมาตรการสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: [http://www.esainvoice.net/esanvoice/know/show\\_module.php?Category=pa&No=13758](http://www.esainvoice.net/esanvoice/know/show_module.php?Category=pa&No=13758) [2553, 19 พฤษภาคม]

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. คำถามที่ถูกลบออก [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา:

<http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/faq/faq.html> [2555, มีนาคม 11]

สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร. แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภททำยกฏกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 [ออนไลน์]. 2550.

แหล่งที่มา: <http://cpd.bangkok.go.th/default.asp?ID=001> [2555, มีนาคม 12]

สำนักงานประเมินที่ดินกรุงเทพมหานคร. ราคาประเมินที่ดิน พ.ศ. 2539-2542 และพ.ศ. 2543-2546 [ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา: [http://www.freesplans.com/FP\\_landprice/FplandpriceV.asp?pageNo=1&kword=&category=9](http://www.freesplans.com/FP_landprice/FplandpriceV.asp?pageNo=1&kword=&category=9) [2555, 3 มีนาคม]

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. เอกสารคำนิยามข้อมูลสถิติการเกษตร [ออนไลน์]. 2550.

แหล่งที่มา: <http://www.agriinfo.doae.go.th/definition/land.pdf> [2554, สิงหาคม 8]

สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล. โฉนดชุมชนเพื่อการทำกิน รักษาที่ดินอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2553.

สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครปฐม. ร่างผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล [ออนไลน์].

2551. แหล่งที่มา: [http://www.dpt.go.th/nakhonpathom/regulations\\_npt.html](http://www.dpt.go.th/nakhonpathom/regulations_npt.html) [2555, มีนาคม 12]

หนังสือพิมพ์คมชัดลึก. อนาคตใหม่ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยง [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา:

<http://www.komchadluek.net/.../อนาคตใหม่ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยง.html> [2554, มีนาคม 2]

หนังสือพิมพ์ออนไลน์ประชาไท. คน “คลองโยง” เตรียมรับมือ “โฉนดชุมชน” แห่งแรกของประเทศ 11 ก.พ.นี้ [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2011/01/32742> [2554, 2 มีนาคม]

อมราวดี อ่องลา. นักวิชาการ-เอ็นจีโอ ชี้ क्रम.แปรร่างธนาคารที่ดิน หวั่นคลอดแล้วพิการ

[ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: [http://www.landreformthai.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=292:2011-09-14-08-54-48&catid=116:2011-08-22-06-15-50&Itemid=52](http://www.landreformthai.org/index.php?option=com_content&view=article&id=292:2011-09-14-08-54-48&catid=116:2011-08-22-06-15-50&Itemid=52) [2555, 8 มกราคม]

อัจฉรา รักยุติธรรม. ที่ดินและเสรีภาพ. เชียงใหม่: Black Lead Publishing, 2548.

อัษฎนา แก้วชื่น. การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์ในการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนของสหกรณ์ บ้านคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. บริบททางสังคมของการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินของรัฐที่อำเภอจอมทอง. เชียงใหม่, 2532.

ภาษาอังกฤษ

Bromley, D.W. Environment and Economy: Property Rights and Public Policy. Massachusetts: Basil Blackwell, 1991.

Cohen , J.M. and Uphoff , N.T. Rural Development Participation : Concept and Measures for Project Design Implementation and Evaluation. Rural Development Committee Center for International Studies , Cornell University ,1981.

Crow, K. CONSENSUS DECISION-MAKING [Online]. 2002. Available from: <http://www.npd-solutions.com/consensus.html> [2011, August 8]

Deininger, K. and Binswanger, H. The world bank research observer, U.S.A.: World bank publications, 1999.

FAO, Guidelines for land use planning. FAO Development Series 1, 1993.

FAO, Land tenure and rural development. FAO Land Tenure Studies 3, 2002.

Koufman , H.F. Participation Organized Activities in Selected Kentucky Localities. Agricultural Experiment Station Bulletins. March , 1949.

Reeder , W.W. Some Aspects of The Information Social Participation of Farm Families in New York State. New York : Unpublished Ph.D Dissertation , Cornell University , 1974.[http://treegroup.info/topics/Consensus\\_Decision\\_Making-CH.pdf](http://treegroup.info/topics/Consensus_Decision_Making-CH.pdf) [2011, August 8]

Seed for Change. Consensus Decision Making [Online]. Available from: <http://seedsforchange.org.uk/free/consensus> [2011, August 8]

Susskind, L., and others. The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999.

The Scottish Government. Building Consensus for Rural Development and Planning in Scotland: A Review of Best Practice [Online]. 2002. Available from:  
<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2002/05/14772/4573> [2011, August 8]

Tree Bressen. Consensus Decision Making [Online]. 2006. Available from:  
[http://treegroup.info/topics/Consensus\\_Decision\\_Making-CH.pdf](http://treegroup.info/topics/Consensus_Decision_Making-CH.pdf)  
[2011, August 8]

United Nation , Department of Internation Economic and Social Affair. Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and Nation Development. Report of The Meeting for The Adhoc Group of Expert. New York: United Nation , 1981.

ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Information)

ลำดับที่	ชื่อ - นามสกุล	วันที่สัมภาษณ์
1	คุณบุญลือ เจริญมี (ประธานสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด)	27 มิถุนายน 2554
2	คุณประภาส ปิ่นตบแต่ง (ผู้นำ/ปัญญาชนที่ขับเคลื่อนและผลักดันเรื่องโฉนดชุมชน)	9 สิงหาคม 2554
3	คุณทวีชัย ลีโยเก (ผู้อำนวยการส่วนทะเบียนและหลักฐานที่ราชพัสดุ 2 สำนัก บริหารจัดการฐานข้อมูลที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์)	2 กันยายน 2554
4	คุณอัญชญา แก้วชื่น (นักวิชาการสหกรณ์ชำนาญการพิเศษ กรมส่งเสริมสหกรณ์)	7 กันยายน 2554
5	คุณโสภณ ชมชาญ (ที่ปรึกษากรมพัฒนาที่ดิน หนึ่งในคณะกรรมการด้าน กฎหมายและระเบียบ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล)	9 ธันวาคม 2554
6	คุณประยงค์ ดอกคำไย (NGOs, หนึ่งในกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนด ชุมชน)	10 มกราคม 2555

ภาคผนวก ข.

แบบสอบถาม



## แบบสอบถามงานวิจัย

เรื่อง การสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล  
กรณีศึกษา: ชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม

คำชี้แจง โปรดเติมข้อความลงในช่องว่างหรือทำเครื่องหมาย ✓ ให้ตรงกับข้อความที่ท่านเห็นว่าถูกต้องหรือตรงกับความเป็นจริงในปัจจุบันของท่านมากที่สุด

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์..... ลำดับที่.....  
วันที่..... เวลา.....

### 1. ข้อมูลพื้นฐานของเจ้าของแปลงที่ดิน

- 1) ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน
- 2) จำนวนสมาชิกในครัวเรือน
- 3) อาชีพของสมาชิกในครัวเรือน
- 4) ระดับการศึกษา
- 5) รายได้ / ภาระหนี้สิน

### 2. ข้อมูลด้านกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน

- 1) มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับชุมชนหรือไม่ ?
- 2) มีการประกาศหรือแจ้งข่าวก่อนจะมีการประชุมหรือไม่ ?
- 3) ผู้เข้าร่วมสามารถแสดงความคิดเห็นได้หรือไม่ ?
- 4) ผู้เข้าร่วมสามารถโต้แย้งสมมติฐานได้หรือไม่ ?
- 5) มีการนำข้อคิดเห็นต่างๆ มาใช้ในการตัดสินใจร่วมกันหรือไม่ ?
- 6) มีการหาทางออกด้วยการโหวต หรือตอบแทนให้ผู้คัดค้านในภายหลังหรือไม่ ?
- 7) สาเหตุหรือปัจจัยใดที่มีผลต่อการตัดสินใจที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินของท่านเป็นโฉนดชุมชน ?

### 3. ข้อมูลด้านทัศนคติต่อรูปแบบการถือครองที่ดินในปัจจุบัน

- 1) ที่ดินทำกินในปัจจุบันตกทอดมาจากคนในครอบครัวหรือไม่ ?
- 2) การประกอบอาชีพเกษตรกรรมยังคงถูกสืบทอดต่อไปในอนาคต ?
- 3) ลูกหลานต้องการอยู่อาศัยและทำกินบนที่ดินเดิมหรือต้องการย้ายไปอยู่ที่อื่น ?
- 4) ประเพณีและวัฒนธรรมภายในพื้นที่ ?

#### 4. ข้อมูลทางความพึงพอใจ

- 1) รูปแบบในการถือครองที่ดินร่วมกันแบบโฉนดชุมชนสมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่ได้ / เสียประโยชน์จากรูปแบบการถือครองที่ดินหรือไม่ ด้านใดบ้าง ?
- 2) ความต้องการสานต่ออาชีพเกษตรกรรมของลูกหลานในอนาคต
- 3) ความต้องการถือครองที่ดินในอนาคต

## แบบสอบถามงานวิจัย

เรื่อง การสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล  
กรณีศึกษา: ชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม

\*แบบสอบถามในงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินลักษณะและปัจจัยทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมภายในชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม ว่ามีผลต่อการตัดสินใจร่วมกันของชุมชนเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินอย่างไร เพื่อใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต ข้อมูลทั้งหมดจะนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการศึกษาเท่านั้น

คำชี้แจง โปรดเติมข้อความลงในช่องว่างหรือทำเครื่องหมาย ✓ ให้ตรงกับข้อความที่ท่านเห็นว่าถูกต้องหรือตรงกับความเป็นจริงในปัจจุบันของท่านมากที่สุด

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์..... แปลงที่ดินลำดับที่.....  
วันที่..... เวลา.....

### 1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์

1) ท่านอาศัยอยู่ในชุมชนคลองโยงมาแล้ว.....ปี

2) ท่านเป็นเจ้าของที่ดินเดิมหรือได้รับตกทอดที่ดินมาจากคนในครอบครัวใช่หรือไม่

ใช่       ไม่ใช่

3) จำนวนสมาชิกทั้งหมดในครอบครัว

1 คน       2 คน       3 คน       4 คน

5 คน       6 คน       7 คน       8 คนขึ้นไป

4) ระดับการศึกษา

ไม่เคยศึกษา

ประถมศึกษา



8) ท่านได้มีการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้เป็นทุนในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ จำนวนเท่าไร

จำนวน.....บาท

9) เหตุผลในการกู้ยืมเงิน

ใช้ลงทุนในการเกษตร

ใช้จ่ายในครอบครัว

10) ท่านคิดว่าที่ดินในปัจจุบันที่ท่านครอบครองอยู่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพหรือไม่

พอ

ไม่พอ เพราะ .....

11) ท่านทราบมาก่อนหรือไม่ว่าก่อนการมีโฉนดชุมชนได้จ่ายค่าเช่าที่ดินให้กับใคร/หน่วยงานใด

ทราบว่าค่าเช่าจ่ายให้กับ .....

ไม่ทราบ

12) ท่านทราบหรือไม่ว่าตนมีสิทธิในการยื่นขอโฉนดที่ดินแบบปัจเจก และทราบได้อย่างไร

ทราบ จาก .....

ไม่ทราบ

## 2.ด้านกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน

1) ท่านทราบหรือไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง (การมีโฉนดชุมชน) เกิดขึ้นกับชุมชนของท่าน

ทราบ

ไม่ทราบ

2) ทราบจากช่องทางไหนบ้าง

การบอกต่อกันมาของสมาชิกในชุมชน

ประกาศ

การประชุมกลุ่ม

ข่าว /วิทยุ/ สื่อต่างๆ

อื่นๆ .....

3) ผู้นำชุมชนของท่านได้อธิบายถึงความเป็นมาหรือความสำคัญของนโยบายโฉนดชุมชนหรือไม่

อธิบาย                       ไม่ได้อธิบาย

4) ผู้นำชุมชนของท่านได้อธิบายถึงข้อดี ข้อเสียของนโยบายโฉนดชุมชนหรือไม่

อธิบาย                       ไม่ได้อธิบาย

5) ท่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายนี้อย่างไร มากน้อยเพียงใด

.....  
 .....

6) ท่านได้เข้าร่วมประชุมกลุ่มทุกครั้งหรือไม่ เพราะเหตุใด

ทุกครั้ง                      เพราะ.....

บางครั้ง                      เพราะ.....

ไม่เคยเข้าร่วมเลย                      เพราะ.....

7) ในกรณีที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุม ได้ส่งตัวแทนหรือสมาชิกในครอบครัวคนอื่น ๆ เข้าประชุมแทนหรือไม่

ส่งตัวแทนเข้าประชุม มีความเกี่ยวข้องเป็น.....

ไม่มีใครเข้าประชุมแทน

8) ท่านเคยแสดงความคิดเห็นหรือเสนอข้อคิดเห็นในที่ประชุมหรือไม่

เคย เรื่อง .....

ไม่เคย

9) ถ้าเคยแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ข้อคิดเห็นของท่านได้ถูกนำไปใช้จริงหรือไม่

ใช่

ไม่ใช่

ไม่ทราบ

10) ท่านต้องการโฉนดชุมชนตั้งแต่แรกหรือไม่

ต้องการ (ไปข้อ 12)

ไม่ต้องการ

11) หลังจากที่ท่านทราบข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายโฉนดชุมชนแล้ว ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร

.....  
 .....

11.1) จากข้อมูลดังกล่าวส่งผลต่อการตัดสินใจเปลี่ยนไปเลือกการถือครองที่ดินร่วมกันในรูปแบบโฉนดชุมชนของท่านหรือไม่ (ถ้าเลือก ให้ตอบเหตุผลและตอบข้อ 11.2 // ถ้าไม่เลือก ให้ข้ามไปข้อ 11.3)

เลือก เพราะ.....

.....  
 .....

ไม่เลือก เพราะ.....

.....

11.2) มีการต่อรองด้วยเงื่อนไขต่างๆ หรือการตกลงร่วมกันหรือไม่ ว่าถ้าท่านเลือกโฉนดชุมชน จะมีการตอบแทนในภายหลัง

มี คือ.....

ไม่มี ท่านเลือกด้วยการตัดสินใจของตนเอง

11.3) ปัจจุบันท่านเห็นด้วยกับนโยบายโฉนดชุมชนแล้วหรือยัง

เห็นด้วยแล้ว

ยังไม่เห็นด้วยและไม่ต้องการ

12) สาเหตุหรือปัจจัยใดที่มีผลต่อการตัดสินใจที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินของท่านเป็นโฉนดชุมชน

ราคาเช่าที่ดินที่สูงขึ้น ทำให้ไม่สามารถแบกรับภาระได้

ต้องการความมั่นคงในที่ดินเพื่อผลผลิตทางการเกษตรบนที่ดินของตน

- ต้องการคงไว้ซึ่งวิถีชีวิตแบบเกษตรกรรม
- ต้องการรักษาที่ดินทำกินของตนไว้
- ต้องการรักษาที่ดินเดิมของตนไว้ให้ลูกหลาน
- เพื่อรักษาความเป็นพื้นที่ดินเดียวกันของชุมชนเอาไว้
- คิดว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้ดียิ่งขึ้น
- ตัดสินใจรับเอาแนวคิดโฉนดชุมชนตามสมาชิกคนอื่นๆ ในชุมชน
- อื่นๆ .....

### 3.ด้านทัศนคติต่อรูปแบบการถือครองที่ดินในปัจจุบัน

1) รูปแบบการถือครองที่ดินปัจจุบัน ท่านได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์

- ได้ประโยชน์
- เสียประโยชน์
- ไม่ได้-ไม่เสีย
- ทั้งได้-ทั้งเสีย
- ไม่มีความเห็น / ไม่ตอบ

2) ถ้าได้ประโยชน์ท่านคิดว่าจะได้ประโยชน์จากการมีโฉนดชุมชนในด้านใดบ้าง

- คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
- มีความมั่นคงในที่ดินทำกิน
- ลูกหลานมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงในอนาคต
- มีรายได้ครัวเรือนมากขึ้น
- ช่วยลดภาระหนี้สินในระยะยาว
- ไม่มีความเห็น / ไม่ตอบ
- อื่นๆ ระบุ .....

3) ถ้าเสียประโยชน์ท่านคิดว่าจะเสียประโยชน์จากการมีโฉนดชุมชนในด้านใดบ้าง



- ขาดความอิสระในการซื้อ-ขายที่ดิน
- ต้องสืบสานอาชีพเกษตรกรรมและรักษาพื้นที่เกษตรให้คงอยู่ต่อไป
- ไม่มีหลักประกันในการกู้ยืมเงิน นอกเหนือจากการกู้ยืมเงินจากสหกรณ์ในพื้นที่
- ต้องมีการรวมตัว / เข้าประชุมกลุ่มบ่อยครั้ง
- ไม่มีความเห็น / ไม่ตอบ
- อื่นๆ ระบุ .....

4) ท่านคิดว่าบุตรหลานของท่านจะประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไปหรือไม่

- ยังทำต่อไป
- ไม่ทำแล้ว
- ไม่แน่ใจ

5) ในอนาคตถ้าท่านเลือกได้ ท่านต้องการถือครองที่ดินในรูปแบบใด

- กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (มีโฉนดที่ดินเป็นของตนเอง) เพราะ.....

.....

- กรรมสิทธิ์ร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชน เพราะ.....

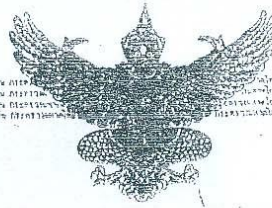
.....

ภาคผนวก ค.

ข้อมูลและเอกสารเกี่ยวกับชุมชนคลองโยง

พ.ศ. ๒๕๓๙

1/3



พ. 113 (บ.ค.๕๗)

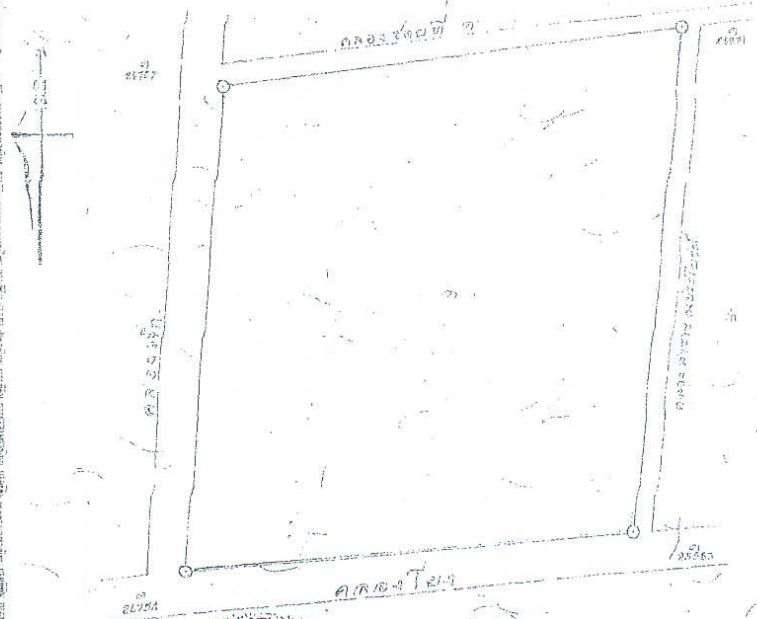
ตำแหน่งที่ดิน  
เลขที่ ๑  
รวมพื้นที่ ๑๐ - ๑๑ ไร่

โฉนดที่ดิน  
เลขที่ ๑๑๐๕  
เล่ม ๑๓ หน้า ๑๐  
อำเภอ พนมเปญ  
จังหวัด กทม

**โฉนดที่ดิน**  
เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

ออกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน  
ให้ทำที่ดินโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๑๐๕ เล่ม ๑๓ หน้า ๑๐  
ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงวิภาวดี เขตวิภาวดี กรุงเทพมหานคร  
โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๕ เล่ม ๑๓ หน้า ๑๐  
ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๕ เล่ม ๑๓ หน้า ๑๐

นางสาวส่วนในมาลา ๑.๕๐๐๐ ไร่ ถนนวิภาวดี แขวงวิภาวดี เขตวิภาวดี กรุงเทพมหานคร



นายคล้าย จิตพทก  
นางสาวการังทอง  
นายเชษฐศักดิ์ (สุนทร)  
เจ้าพนักงานที่ดิน

085419

๓. ๑๒๓๔๕

๗/๙  
๕ (๒๓.๑๖)

ระเบียบวาระที่ ๘

เรื่องอื่น ๆ

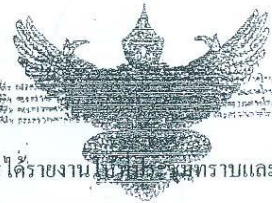
เรื่อง การตั้งชื่อยะในพจนานุกรม

นาย เจริญชัย อนงศิริ ได้รายงาน ให้ทราบและให้คณะกรรมการร่วมกัน

พิจารณาแก้ไขการตั้งชื่อยะในพจนานุกรม

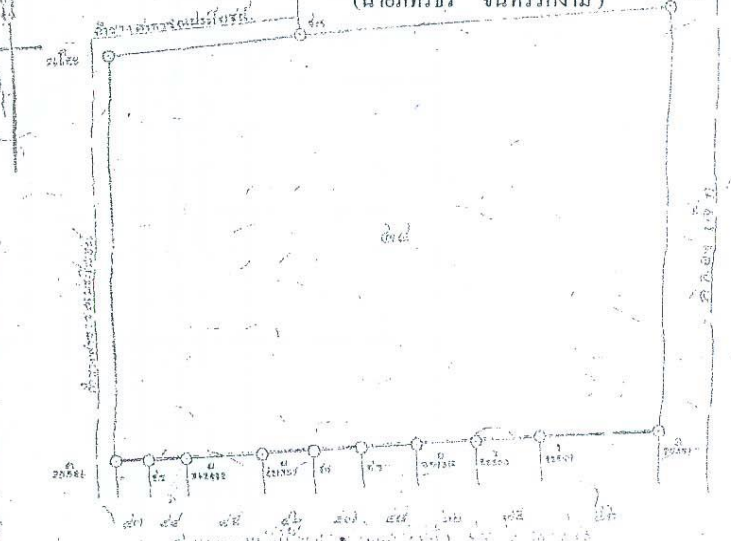
มติที่ประชุมมอบให้ และกรรมการ ได้เชิญนายวิชาญ อนงศิริ เข้าร่วมประชุม

ว่าจะเก็บกวาดชื่อยะให้เรียบร้อย



เป็นหนังสือโต้ตอบแสดงกรรมสิทธิ์  
 จ. หนองบัวลำภู กงคิยของผู้อยู่สำเนาตามประมวลกฎหมายที่ดิน  
 ต. เจริญชัย อ. หนองบัวลำภู เลิกประมาณเวลา ๑๔.๓๐ น.  
 ที่หน้า ต. เจริญชัย อ. หนองบัวลำภู สิบห้า ต. เจริญชัย  
 ถนนวิบูลย์ (อยู่ตรงกลางถนนหน้าวัด หนองบัวลำภู)  
 นาย เจริญชัย อนงศิริ (ลงชื่อ) นายวิชาญ อนงศิริ  
 (นายบุญลือ เจริญชัย) (นายวิชาญ อนงศิริ)  
 ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร

มาตราส่วนในรูป ๑ : ๕๐๐๐  
 รูปแนบที่ (ลงชื่อ) ผู้ควบคุมที่กรายง  
 (นายภัทร จันทร์รักษา)



(นายวิชาญ อนงศิริ)  
 เจ้าพนักงานที่ดิน

๐๓๕ - ๐๓๕๔๑๘



## โฉนดชุมชน

เพื่อการทำกิน และรักษาที่ดินอย่างยั่งยืน

สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด

ขอประกาศว่า

นางสาวกาญจนา อะริยะพงศ์ สมาชิกสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด

ได้รับอนุญาตให้ครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดิน แปลงที่ ๑

ที่เป็นส่วนหนึ่งของโฉนดชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด

ในเนื้อที่ ๒๐ ไร่ - งาน - ตารางวา

ออกให้ ณ วันที่ ๑๒ เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔

(นายบุญลือ เจริญมี)

ประธานสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด

รายชื่อคณะกรรมการสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด

ที่	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง
1	นายบุญลือ เจริญมี	ประธานกรรมการ
2	นายพานู เอี่ยมสุวรรณ	รองประธานกรรมการ
3	นางจรรยา เร่งดารา	เลขานุการ
4	นายบรรยงค์ นาคเรืองศรี	เหรัญญิก
5	นายสุพจน์ สิทธิสุนทร	กรรมการ
6	นายเสวียน นงคราญ	กรรมการ
7	นายสมพงษ์ ปานคงคา	กรรมการ
8	นายเจริญ เจริญมี	กรรมการ
9	นายสมศักดิ์ เนียมแสง	กรรมการ

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวปิยะนาถ วชิรบัณฑิต เกิดเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2530 เข้าศึกษาระดับปริญญาตรีในคณะอักษรศาสตร์ เอกภูมิศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2549 และจบการศึกษาระดับปริญญาตรีเมื่อปีการศึกษา 2552 ได้รับวุฒิปริญญาตรีบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ 2 และเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโทในคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สาขาการวางแผนภาคและเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2553