

บทที่ 2

บทบาทวาระกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิธีการปฏิรูปที่ดินขององค์กรของรัฐเพื่อเกษตรกร คือ การจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรปี พ.ศ.2518 ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศ เกือบร้อยละ 95 เป็นที่ดินของรัฐ โดยได้นำเอาที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่นักวิชาการป่าไม้เรียกกันว่า “ป่าเสื่อมโทรม” หรือ “ป่าเสื่อมสภาพ” มาจัดสรรให้ราษฎรผู้ยากไร้ การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้ข้อมูลจากสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักงานปฏิรูปที่ดิน โครงการศูนย์ติดตามสอดส่องพฤติกรรมของนักการเมือง (ศตน. หรือ MP. Watch Center) และงานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของเจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยนำเสนอตามหัวข้อดังต่อไปนี้

นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรของประเทศไทย

นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรที่ได้กำหนดขึ้นนั้น เป็นนโยบายเฉพาะด้านที่ต่อเนื่องจากนโยบายที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 ในส่วนของนโยบายที่ดินเพื่อสังคมมีวัตถุประสงค์หลักที่จะแก้ไขปัญหาของชาติ เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และเพื่อความอยู่ดีกินดีของเกษตรกร โดยการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นกรรมให้แก่เกษตรกร ได้มีที่ดินทำกินที่มั่นคง และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่ดิน ซึ่งจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินที่จะดำเนินการในอนาคตเป็นโครงการที่สัมพันธ์ระหว่างสังคมและการเมือง และก่อให้เกิดความคุ้มทุนทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะที่ดินกับป่าไม้ในระยะยาว เพื่อให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต มีประเด็นสำคัญที่จะต้องกำหนดนโยบายขึ้นรองรับ 4 ประการ คือ การจัดการที่ดิน การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน แหล่งเงินและงบประมาณในการปฏิรูปที่ดิน และมาตรการสนับสนุน (นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรของประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2535)

การจัดที่ดิน

ที่มาของที่ดินเพื่อทำการปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐประเภทที่ 1 ที่จะนำมาทำการปฏิรูปในอนาคตจะเป็นที่ดินที่เหลือจากการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ของชาติจำนวนร้อยละ 40 ของเนื้อที่ทั้งประเทศแล้ว ที่ดินประเภทนี้ส่วนหนึ่งจะเป็นที่ดินที่จำแนกออกจากป่าเตรียมการสงวนที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันอีกส่วนหนึ่งคือ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุก ซึ่งจะจำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน เมื่อมีการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ดินประเภทนี้จะมีเนื้อที่รวมกันประมาณ 17 ล้านไร่

ที่ดินของรัฐประเภทที่ 2 คือ ที่สาธารณประโยชน์ในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ลำดับการดำเนินงานให้แบ่งออกดังนี้

ระยะที่ 1 ให้ดำเนินการในที่ดินที่จำแนกออกจากป่าเตรียมการสงวนและที่สาธารณประโยชน์

ระยะที่ 2 ให้ดำเนินการในที่ดินที่จำแนกออกจากป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุก

ที่ดินของเอกชน

ให้ดำเนินการในพื้นที่ที่มีปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน และมีการเช่าที่ดินมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะต้องมีการสำรวจก่อนจะดำเนินการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในระยะแรกนี้ให้หาที่ดินที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินได้สำรวจให้แล้วและมีแผนจะจัดซื้อจำนวน 600,000 ไร่มาดำเนินการ

วิธีการจัดหาที่ดิน

ที่ดินของรัฐ

ระยะที่ 1 ที่ดินที่จะนำมาดำเนินการ คือ ที่ดินที่จำแนกออกจากป่าเตรียมการสงวนซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการในท้องที่ 69 จังหวัด พื้นที่ที่จะจำแนกออกนั้นภายหลังการสำรวจแล้วจะต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาที่ดินและคณะรัฐมนตรีตามลำดับ จนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2531 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จำแนกพื้นที่ป่าเตรียมการสงวนออกเป็นที่ดินทำกินแล้ว 3.9 ล้านไร่ ส่วนพื้นที่ที่เหลือนั้นจะดำเนิน

การสำรวจแล้วเสร็จในปีงบประมาณ 2532 ดังนั้น จึงควรขอมติคณะรัฐมนตรีให้มอบที่ดินที่จำแนกให้แก่ สำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป

ที่ดินอีกส่วนหนึ่งซึ่งควรดำเนินการในระยะแรกตั้งที่สาธารณประโยชน์นั้น สำนักงานปฏิรูปที่ดินสามารถประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้ตามกฎหมาย

ระยะที่ 2 ที่ดินที่จะนำมาดำเนินการ คือ ที่ดินที่จำแนกออกจากที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ถูกบุกรุกภายหลังการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติครบจำนวน 128 ล้านไร่ พื้นที่ดินส่วนนี้สำนักงานปฏิรูปที่ดิน สามารถประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้ตามกฎหมาย

ที่ดินของเอกชน

ที่ดินของเอกชนในชนบท ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเจรจาให้ผู้ครอบครองที่ดินเกินสิทธิขายที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือผู้มีที่ดินทำกินน้อยไม่พอเพียงต่อการดำรงชีพ แต่อาจมีขีดความสามารถในการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมโดยผ่านสถาบันการเงิน

หากการเจรจาจัดซื้อ ไม่ได้ผลให้ใช้วิธีเวนคืน ซึ่งจะมีผลให้ได้มีที่ดินมาดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดและสามารถจัดทำโครงการรองรับได้ล่วงหน้า

กรรมสิทธิในที่ดิน

สิทธิในที่ดินที่จะให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต ให้เป็นกรรมสิทธิโดยมีเงื่อนไข เพื่อให้เป็นไปตามจุดหมายของการปฏิรูปที่ดินที่มุ่งให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง เงื่อนไขดังกล่าว คือ จะต้องใช้เฉพาะเพื่อการเกษตรจะแบ่งแยกไม่ได้ ให้เช่าไม่ได้ขายฝากไม่ได้ จ้างงได้จำกัดเฉพาะกับสถาบันการเงินที่รัฐรับรองเท่านั้น

ผลดีของการให้กรรมสิทธิที่ดินแก่เกษตรกร กล่าวคือ เกษตรกรสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันในการจัดหาเงินทุนของเกษตรกร ลดภาวะของรัฐบาลที่มีในระบบเช่าซื้อและสร้างความมั่นใจให้แก่เกษตรกรในการลงทุนพัฒนาที่ดินมากยิ่งขึ้น

ยกเว้นในกรณีที่เกษตรกรยังไม่พร้อมในระยะเริ่มดำเนินการ ให้มีการเช่าที่ดินเป็นการชั่วคราว

เกษตรกรเป้าหมาย

การปฏิรูปที่ดินในอนาคตให้เน้นการกระจายสิทธิไปสู่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ผู้มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอและผู้เช่าที่ดินผู้อื่นทำกิน เกษตรกรที่จะมีปัญหาระยะ 10 ปี ข้างหน้าจะมีจำนวนประชากรประมาณ 1,820,928 ครัวเรือน ซึ่งรวมทั้งผู้ที่มีปัญหาอยู่ในปัจจุบันและที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ประกอบด้วยผู้ไร้ที่ดินทำกิน 454,819 ครัวเรือน ผู้ที่มีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ 565,799 ครัวเรือน ผู้มีที่ดินระหว่าง 5-10 ไร่จำนวน 658,060 ครัวเรือน และจำนวนเกษตรกรที่จะเพิ่มขึ้นอีก 142,250 ครัวเรือน

จากเกษตรกรจำนวน 1,820,928 ครัวเรือน ในระยะ 10 ปี ข้างหน้า สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรมีเป้าหมายที่จะจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐจำนวน 17 ล้านไร่ ให้แก่เกษตรกร ครัวเรือนละ 21 ไร่ได้จำนวน 809,523 ครัวเรือน และในที่ดินของเอกชน จำนวน 600,000 ไร่ ให้เกษตรกรครัวเรือนละ 18 ไร่ ได้ 33,000 ครัวเรือน (นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2535)

การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน

เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุเป้าหมาย จะต้องมีการพัฒนาอยู่ควบคู่ไปกับการกระจายสิทธิ ทั้งการที่จะสมาชิกวิสาหกิจพื้นฐานและพัฒนารายได้

การพัฒนาให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเน้นการประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยร่วมกันจัดทำโครงการกำหนดรายละเอียดมาตรฐานในการพัฒนา การส่งมอบและการบำรุงรักษา ตลอดจนการจัดตั้งงบประมาณรองรับในแต่ละกิจกรรม

ในส่วนของก่อสร้างแหล่งน้ำและถนน หากประสานกับส่วนราชการอื่นๆ แล้วมีอุปสรรคในการดำเนินการ โดยส่วนราชการอื่นๆ ไม่สามารถดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้ในโครงการได้ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินดำเนินการก่อสร้างเอง

แหล่งเงินและงบประมาณในการปฏิรูปที่ดิน

งบประมาณในการปฏิรูปที่ดินมีที่มาตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

เงินของแผ่นดิน

เพื่อใช้ในการกระจายสิทธิ บริการและการพัฒนาเศรษฐกิจ

เงินหมุนเวียน

เพื่อการซื้อขายที่ดิน และเพื่อดำเนินการผลิต โดยอาศัยแหล่งเงินจากกองทุนต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ธนาคารเพื่อเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การเกษตร ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่นๆ

เงินทุนของเอกชน

เพื่อการลงทุนและทำประโยชน์เฉพาะบุคคลในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีแหล่งจาก สถาบันการเงินต่างๆ เช่น ธนาคารพาณิชย์

งบประมาณในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐในระยะ 10 ปีข้างหน้าจะมี จำนวนประมาณ 7,000 ล้านบาท ซึ่งเพียงพอต่อการดำเนินงานในพื้นที่จำนวน 17 ล้านไร่

งบประมาณในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนอื่นจำนวน 600,000 ไร่ในระยะ 10 ปีข้างหน้า โดยประมาณราคาที่ดินไร่ละ 10,000 บาท หากใช้วิธีเวนคืนแล้วจะใช้งบ ประมาณ 6,000 ล้านบาท

แหล่งที่มาของเงินดำเนินการส่วนใหญ่จะมาจากงบประมาณแผ่นดิน เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณประจำปีที่ได้รับ กับขีดความสามารถในการดำเนินงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินในปัจจุบันแล้ว หากเพิ่มงบประมาณให้ในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี สำหรับพื้นที่ 17 ล้านไร่ที่เป็นที่ดินของรัฐนั้น จะสามารถดำเนินการได้เสร็จภายใน 10 ปี หากรัฐไม่สามารถจัดหาให้ไม่ได้ควรจะใช้เงินกู้ จากต่างประเทศ (นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการ พัฒนาประเทศ, 2535)

การเวนคืนที่ดิน

ที่มาของเงินส่วนใหญ่จะเป็นในรูปของพันธบัตรรัฐบาล สถาบันการเงินเพื่อการปฏิรูป ที่ดินให้ดำเนินการเป็น 2 ระยะ

ระยะแรก จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นสถาบันการเงิน โดยแยก ออกจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินมีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะ ในขณะที่เดียวกันให้ขยายแยกกองทุนที่ ดินให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบันออกไปด้วย

ระยะที่สอง ให้รวมกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกับกองทุนที่ดินเข้าด้วยกัน แล้ว พิจารณาจัดตั้งเป็นธนาคารที่ดิน หรือเป็นส่วนหนึ่งอย่างถาวรในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ต่อไป

- ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดิน เรียกเก็บเงินค่าช่วยทุนดำเนินการจากเกษตรกรผู้ที่เข้าทำกิน ในที่ดินที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจัดให้ โดยมีการผ่อนส่งในระยะเวลาที่เหมาะสม

- นโยบายและมาตรการสนับสนุน

- นโยบายและมาตรการที่ดำเนินการ โดยรัฐ
- รัฐจะต้องสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน โดยยึดถือว่าเป็นมาตรการที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของคนในชาติ
- รัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง และผูกพันตาม โครงการในวงเงินที่ระบุไว้ในเอกสารโครงการ
- การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน รัฐจะต้องมีนโยบายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ ตั้งแต่จัดทำแผนงาน การก่อสร้าง การรับมอบ และการบำรุงรักษา โดยระบุไว้ในเอกสารโครงการอย่างชัดเจน
- ให้ทำการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อที่ดินทุกลบับ รวมทั้งกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เหลือฉบับเดียว
- ให้ดำเนินการออกกฎหมาย ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า
- ให้ควบคุม เร่งรัดและติดตามให้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- ให้เร่งรัดการกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้จำนวน 128 ล้านไร่ ให้ชัดเจนว่าอยู่ที่ใดและให้แล้วเสร็จโดยเร็วทั้งนี้ ให้ลงขอบเขตในภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่ที่มีมาตราส่วนที่สามารถใช้ปฏิบัติในสนาม ได้อย่างชัดเจนไม่เลื่อนลอย

นโยบายและมาตรการที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจะต้องดำเนินการ

- การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคตทุกพื้นที่ ให้จัดเป็นโครงการให้ระบุกิจกรรมระยะเวลา งบประมาณการยุติกิจกรรมแผนการส่งมอบที่ดินวิสาหกิจพื้นฐาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบและการติดตามประเมินผลให้ชัดเจน ตลอดจนการสิ้นสุดโครงการ
- ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำโครงการปฏิรูปที่ดินขึ้น โดยมีผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องและจะต้องรับมอบวิสาหกิจพื้นฐานไม่รับผิดชอบในอนาคต
- ให้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารสำนักงานปฏิรูปที่ดินทั้งด้านการวางแผน กระจายสิทธิการบริหาร การเงิน และการพัฒนาเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นในอนาคต
- ให้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารสำนักงานปฏิรูปที่ดิน ทั้งด้านการวางแผนกระจายสิทธิ การบริหาร การเงิน และการพัฒนา เพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นในอนาคต
- ให้นำองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกระจายสิทธิที่ดิน และการพัฒนาที่ดินให้มากยิ่งขึ้น (นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย, 2535)

ข้อมูลรายละเอียด (ส.ป.ก.4-01) โครงการศูนย์ติดตามสอดส่องพฤติกรรมนักรบเมือง (ศตบ. หรือ MP.Watch Center) สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปี พ.ศ.2535 (ส.ป.ก.4-01) ความผิดพลาดระดับนโยบายมีการพูดกันมากกว่าความผิดพลาดในเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.4-01) นั้นเป็นความผิดพลาดในระดับปฏิบัติพื้นที่เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าและการตีความคำว่า “เกษตรกร” ตามกฎหมายผิดพลาด ซึ่งผิดมาตั้งแต่ปี 2532 ส่วนในระดับนโยบาย ในระดับรัฐบาลนั้นไม่มีอะไรผิดพลาด ถ้ากล่าวเช่นนี้ เป็นความจริงเพียงใด โดยพิจารณาจากข้อมูลต่อไปนี้

ถ้าจะพิจารณา นโยบายแต่เพียงว่า “รัฐบาลต้องการที่จะจัดสรรที่ดินในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมที่มีราษฎรบุกรุก เข้าไปทำมาหากินอยู่แล้วให้กับเกษตรกรยากจนตามเจตนารมณ์เช่นนี้ก็ไม่มีอะไรที่ผิดพลาด ทุกคนมีความเห็นพ้องต้องกัน ไม่มีใครคัดค้าน แต่ถ้าพิจารณาในรายละเอียดก็จะพบว่าความผิดพลาดในระดับนโยบายที่ชัดเจนจากผลที่เกิดขึ้น

1. รัฐบาลแจกที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) แก่ราษฎรให้ได้ปีละ 4 ไร่ และอาจจะทำได้ถึงปีละ 7 ไร่ เป็นนโยบายที่ขาดความรอบคอบ มิได้ประมาณขีดความสามารถและประสิทธิภาพของหน่วยงานที่จะต้องร่วมกันทำงานตามเป้าหมายนี้ โดยเทียบกับผลงานในอดีตที่เคยทำมาแล้ว ผลงานที่เกิดขึ้นจึงมีการ “ผิดพลาด” มีการเอาที่ดินไปแจกผู้มีฐานะระดับเศรษฐี มหาเศรษฐี คำถามก็คือ “เป็นความผิดพลาดที่เกิดขึ้นเพราะจงใจให้เกิดเพื่อที่จะปะปนเอาญาติพี่น้อง พรรคพวก และหัวคะแนน เข้ามารับแจกที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ด้วย หรือว่าเป็นความประสงค์ที่ต้องการเพียงผลให้เกิดขึ้นแก่เกษตรกรผู้ยากไร้จำนวนมากที่สุดในแผ่นดินให้เร็วที่สุดเท่านั้น หรือมีจิตสำนึก หรือวิสัยทัศน์ที่ไม่กว้างไกลสมควรที่จะดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองแต่อย่างใด

2. ตามมติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 มติคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นไปตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พร้อมด้วยการแก้ไขตามข้อเสนอของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น มีการวิพากษ์วิจารณ์โดยนักวิชาการกฎหมายว่าเป็นมติที่ผิดกฎหมาย ในข้อความที่ว่า “เมื่อราษฎรได้รับเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินแล้วเห็นว่าตนเองมีสิทธิครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวร มีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิของตนต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งขึ้น” ผลของมติคณะรัฐมนตรีนี้เป็นผลให้เศรษฐี พ่อค้า คหบดี ออกไปซื้อที่ดินในเขตที่มีโครงการว่าจะมีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อที่จะพิสูจน์สิทธิหรือออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และ โฉนดหรือออกเป็นเอกสารสิทธิ (ส.ป.ก.4-01) ต่อไป เกษตรกรผู้ยากไร้ก็ถูกนายทุนเบียดบังเอาที่ดินที่ควรนำมาจัดสรรให้แก่ราษฎรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน เมื่อไม่พอเพียงก็บุกรุกป่าหาที่ดินทำกินทำลายป่าไม้มากยิ่งขึ้น

สำหรับข้อที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอแก้ไขนั้น ข้อความเดิมมีว่า “ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวร (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ที่กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น” จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอแก้ไขเฉพาะคำที่ขีดเส้นใต้เป็นว่า “ให้กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานปฏิรูปที่ดิน” จะเห็นว่าข้อความคล้ายคลึงกันมาก แต่ความหมายแตกต่างกันมาก ตามมตินี้ กรมป่าไม้ไม่ต้องมอบที่ดินให้สำนักงานปฏิรูปที่ดิน และมีการเร่งรัดให้กรมป่าไม้มอบที่ดินให้เขตสำนักงานปฏิรูปที่ดินจนมีความคิดพลาดเกิดขึ้น เกิดการบุกรุกเข้าเผาป่า ทำลายป่า ทำให้สภาพป่าไม้เสื่อมโทรม เพื่อกรมป่าไม้จะได้ส่งมอบให้สำนักงานปฏิรูปที่ดิน สภาพการณ์เช่นนี้ ป่าไม้ของชาติจึงถูกทำลายอย่างมากมาย

3. เรื่องประกาศคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดิน กำหนดระยะเวลาการถือครองที่ดินของเกษตรกรตามมาตรา 30 วรรคสามของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม

เดิมประกาศเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2533 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตำแหน่งขณะนั้นกำหนดให้ พ.ศ.2524 เน้นเวลาที่กำหนด แต่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ขอแก้ไขใหม่เป็น “ให้ถือเอาเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่นั้นใช้บังคับเป็นเวลาที่กำหนด” เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2536 ทั้งที่ในการประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 ได้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ทักท้วงไว้แล้วแต่ก็ไม่เป็นผล (รายละเอียด ส.ป.ก.4-01 โครงการศูนย์ติดตามสอดส่องพฤติกรรมนักการเมือง, 2538)

ผลของการเปลี่ยนแปลงการประกาศฉบับนั้น เป็นการสนับสนุนการให้ผู้คนมีฐานะเศรษฐกิจดีหาซื้อที่ดินในเขตที่จะทำการปฏิรูปที่ดินมากยิ่งขึ้น เพราะจะทำให้ผู้ถือครองได้ที่ดินเพิ่มจำนวนจาก 50 ไร่ เป็น 100 ไร่ ตามมาตรา 30 วรรคสาม ซึ่งกันได้จนถึงวันที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกาการปฏิรูปที่ดินในท้องที่นั้นๆ ประกาศดังกล่าวบุคคลธรรมดาทั่วไปส่วนใหญ่ไม่รู้ แต่บุคคลใกล้ชิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรี นักการเมืองบางคนอาจจะทราบดีก่อนใคร มีการไปหาซื้อที่ดินในเขตที่จะปฏิรูปที่ดินกันไว้ ขณะนี้ไม่มีใครทราบเลยว่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตกไปเป็นทรัพย์สินของพ่อค้า ทหารดี เศรษฐี ไปมากน้อยเพียงใด ผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมโดยสิ้นเชิง

4. ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลใดเปิดเผยข้อมูลรายชื่อผู้ได้รับแจกเอกสารสิทธิ (ส.ป.ก.4-01) ให้สาธารณชนได้รับทราบโดยทั่วไป การกระทำของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต้องโปร่งใส ประชาชนมีสิทธิที่จะตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งฝ่ายวิชาการประจำ และฝ่ายราชการการเมือง

ได้ทุกระดับชั้น “กรรมเป็นเครื่องชี้แจงเจตนา ผลเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเครื่องชี้ความผิดพลาดของนโยบาย”

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

หลักการ แนวคิด และทฤษฎี

1. แนวคิดปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio's Declaration on Environment and Development) (2535)

ปฏิญญาริโอกล่าวไว้ว่า หนทางเดียวที่จะให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในระยะยาว คือ การที่จะเชื่อมโยงให้เข้ากับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สิ่งนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประเทศต่าง ๆ ได้สถาปนาความร่วมมือในระดับโลกขึ้นใหม่ ที่เสมอภาคเกี่ยวข้องกับรัฐบาล ประชาชน และกลุ่มต่างๆ ที่สำคัญของสังคม และจำเป็นต้องสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะคุ้มครองการรวมตัวกัน (Integrity) ของสิ่งแวดล้อมโลกและระบบของการพัฒนา

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ได้เสนอแนวคิดไว้ดังนี้

- ประชาชนควรมีชีวิตที่สมบูรณ์และเกิดผลผลิตสอดคล้องกับสภาพธรรมชาติ
- การพัฒนาในวันนี้จะต้องไม่ขัดขวางความต้องการ เพื่อการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของคนในยุคปัจจุบันและยุคต่อไป
- เพื่อที่จะบรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะเป็นส่วนสำคัญที่ไม่สามารถแยกออกได้จากกระบวนการพัฒนา
- ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมจะได้รับการจัดการด้วยดี โดยการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกคน ประเทศต่างๆ ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้สาธารณชนเกิดความตระหนักและเข้ามีส่วนร่วม โดยการเผยแพร่ข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นที่ไปอย่างกว้างขวาง
- การขจัดความยากจน และลดระดับความเหลื่อมล้ำ ในมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนในส่วนต่างๆของโลก เป็นสิ่งสำคัญที่จะบรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนและที่จะตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่
- ประเทศต่างๆ ควรร่วมมือกันในการอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูความสมบูรณ์ การรวมตัวกันของระบบนิเวศโลก ประเทศที่พัฒนาแล้วยอมรับถึงความรับผิดชอบในการดำเนินงานระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2. แนวคิดการจัดการอย่างยั่งยืน

หนังสือ Our Common Future (1992) กล่าวถึงการจัดการอย่างยั่งยืนว่า ในช่วงก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ประชากรโลกเกือบครึ่งหนึ่งจะเข้ามาอาศัยอยู่ในเมือง ทำให้ต้องตระหนักถึงปัญหาที่จะตามมาในอนาคต อันได้แก่ การจัดการโครงสร้างพื้นฐานในเมือง การบริการด้านต่างๆ และสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ อาทิ น้ำสะอาด สุขอนามัย โรงเรียน ระบบขนส่งมวลชน ศักยภาพในการผลิต รวมทั้งที่พักอาศัย

รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการจัดการที่ดี มีการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลาง การกระจายงบประมาณ การกระจายอำนาจทางการเมือง และการกระจายบุคลากรไปยังหน่วยงานของท้องถิ่น ภายใต้การจัดการตามความต้องการของท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็มีแผนการจัดการด้านพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และฝึกอบรมบุคลากร เพื่อให้สามารถเผชิญกับอัตราการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็ว

การเพิ่มจำนวนประชากรที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในเมืองราวกับดอกเห็ด อันเป็นผลจากการล่มสลายของชนบท ได้ก่อปัญหาชุมชนแออัด เป็นแหล่งเชื้อโรคที่ส่งผลกระทบต่อการทำลายสภาพแวดล้อม รัฐจำเป็นต้องพัฒนายุทธศาสตร์การตั้งถิ่นฐาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการเมืองที่ดี เช่น ดำเนินมาตรการกีดกันพื้นที่ศูนย์กลางของเมืองด้วยมาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางเศรษฐกิจ หรือมาตรการทางภาษี แล้วสร้างเมืองเล็กๆ หลายแห่งรายรอบเมืองใหญ่ ๆ แล้วค่อย ๆ พัฒนาไปพร้อมๆ กับพื้นที่ชนบท พร้อมกันนี้ รัฐก็ควรมีโครงการให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินกู้ยืม หรือเครดิตจัดสร้างอาคารสหกรณ์เพื่อให้ประชาชนเหล่านี้ สามารถพึ่งพาตนเองได้ ยืนอยู่บนลำแข้งของตนเอง

3. แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

Agenda 21 or The Earth Summit's Agenda for Change ซึ่งเขียนโดย Micheal Keating (2535) กล่าวถึงแนวคิดในเรื่องสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ว่า ปัจจุบันความต้องการของมนุษย์เพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน แม่น้ำ ทำให้เกิดการแข่งขันและความขัดแย้ง หากจะตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในลักษณะที่ยั่งยืนแล้ว เราจำเป็นต้องหาทางแก้ไขข้อขัดแย้งเหล่านี้ และหาทางใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แม่น้ำ อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การใช้ทรัพยากรดังกล่าวเกิดประโยชน์อย่างยั่งยืนสูงสุด

วิถีทางที่จะทำให้การแข่งขันและความขัดแย้งในเรื่องการใช้ทรัพยากรน้อยลง และมีทางเลือกที่เหมาะสมมากที่สุดก็คือ การเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเข้ากับการคุ้มครองและ

ส่งเสริมความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ต้องดำเนินการให้ครอบคลุมในเรื่องการจัดการพื้นที่การ
คุ้มครองในเรื่องทรัพย์สินส่วนตัว สิทธิของชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นต่างๆ

รัฐบาลควรพิจารณาในด้านต่างๆ รวมกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ
ประชากรและสังคม และให้มีการออกกฎหมาย กฎระเบียบ มาตรการจูงใจในทางเศรษฐกิจที่จะช่วย
สนับสนุนการใช้และการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน

ประชาชนจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจศักยภาพ ข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อมและจะ
ประสบกับทางเลือกนโยบายที่ยุ่งยากในการดำเนินงาน เพื่อแก้ไขปัญหาที่สลับซับซ้อนต่างๆ เช่น
ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยทักษะในทางวิทยาศาสตร์
เทคโนโลยี องค์กร สถาบัน และอื่นๆ

4. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นคำที่นิยมมากในปัจจุบัน ทั้งในวงวิชาการ และวง
ราชการ โดยถูกนำมาใช้ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-
2529) แต่เนื่องจากได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำนี้ไว้แตกต่างกันหลายความหมาย
ด้วยกัน เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจอย่างถูกต้อง และตรงกันจึงควรที่จะศึกษาถึงความหมายของการมี
ส่วนร่วมที่มีผู้ให้ความหมายได้แตกต่างกันดังต่อไปนี้

Cohen และคณะ (1980: 219 – 222 อ้างในธรรมบุญ แก้วอำพุท. 2539: 11) ได้ให้ความ
หมายของการมีส่วนร่วมว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะเป็นการตัดสินใจแต่เพียงอย่างเดียว ยังใช้การตัดสินใจควบคู่ไปกับการ
ดำเนินงานด้วย เช่นในการจัดตั้งองค์กรกำหนดกิจกรรมพัฒนา และการตัดสินใจ ยังเกี่ยวกับ
ประชาชน ในเรื่องของผลประโยชน์ การประเมินผล ในกิจกรรมการพัฒนาคด้วย”

นอกจากนี้ Cohen และคณะ ได้แบ่งชนิดของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ชนิด คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน
 - 1.1 การริเริ่มตัดสินใจ
 - 1.2 การดำเนินการตัดสินใจ
 - 1.3 การตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้าน
ทรัพยากร การบริหาร และการประสานของความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ด้านวัตถุ
ประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนตัว

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

แนวคิดการมีส่วนร่วมของรัฐในการพัฒนาโครงการ ดังที่ ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527: 6 – 7) หมายถึง กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้กับประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์การอาสาสมัครรูปต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ คือ

- ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน
- ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน
- ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือ โครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหา

และสนองความต้องการของชุมชน

- ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
- ร่วมลงทุนในกิจกรรมของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน
- ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
- ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้

จากบุคคลภายนอกหรือองค์กรต่างๆ ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ต่อไป

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงกระบวนการของรัฐในนโยบายการพัฒนาที่จะทำการศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหา แล้วคิดหารูปแบบวิธีการแก้ปัญหา วางนโยบายที่สนองตอบต่อความต้องการชุมชน ตัดสินใจลงทุนแก้ปัญหา ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการ ติดตามประเมินผล ในพื้นที่ของท้องถิ่น แต่ยังไม่ได้กล่าวถึงว่าชุมชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนไหนของการพัฒนา และจะมีวิธีการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างไร เพื่อเป็นไปตามขีดความสามารถของชุมชนเอง กล่าวแต่เพียง กระบวนการที่รัฐส่งเสริมและชักนำให้ประชาชนทำตามขั้นตอนนโยบายการพัฒนา

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2533: 19) ได้ระบุขั้นตอนของการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ

1. ค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการมีส่วนร่วม อคิน ระพีพัฒน์ (2527: 107) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. การค้นหาปัญหาสาเหตุของปัญหาตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนา แก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. การติดตามและการประเมินผล

แก้วสรร อติโพธิ (2537) กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการปกครองของรัฐ ที่ส่งผลกว้างไกล โดยเสนอให้ดำเนินการ ดังนี้

- สร้างระบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- มีการส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมตัวกันตามผลประโยชน์หรือแนวทางที่หลากหลายขยายออกไปทุกระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- มีกระบวนการได้สวนสาธารณะที่มีฐานเป็นสิทธิทางกฎหมายของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง
- มีสิทธิรับรู้ข่าวสาร
- การกระจายอำนาจโดยการปรับปรุงองค์กรรัฐเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากร

แก้วสรร อติโพธิ ได้เน้นย้ำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องมีการดำเนินการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการปกครองของรัฐ ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับท้องถิ่นที่สามารถยอมรับสิทธิตามกฎหมายใน (กระบวนการได้สวนสาธารณะ) มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากร

สุดท้ายประธาน ดังสิทบุตร (เอกสารประกอบการบรรยาย กระบวนวิชาสังคมเศรษฐกิจและนโยบายสิ่งแวดล้อม, 2538) ให้แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไว้ดังนี้

1. ชุมชนพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องเกิดขึ้นบนพื้นฐานข้อสัญญาของประชาชนที่จะใช้ระบบนิเวศของตนเองภายใต้ขีดจำกัดอย่างเหมาะสม เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยความพยายามของชุมชน โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน
2. ต้องประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนเห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยชุมชนเอง
3. องค์กรเอกชนจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. การจัดการเรื่องทรัพยากรเพื่อความเหมาะสมกับการพัฒนาจะต้องผ่านการทำงานขององค์กรชุมชน การให้ข่าวสารสาธารณะอย่างต่อเนื่อง การวิจัยและการศึกษาสภาพของชุมชน การติดตามและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในแนวคิดของ ประสาน ดังสิกบุตร ที่ว่าชุมชนพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น ต้องเกิดขึ้นภายใต้ระบบนิเวศอย่างเหมาะสม เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหา โดยรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการมีส่วนร่วมตั้งแต่การให้ข่าวสารสาธารณะ การวิจัยและการศึกษาสภาพของชุมชน และการติดตามและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่ได้กล่าวถึงวิธีการว่าจะดำเนินการอย่างไรในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา กล่าวแต่เพียงว่าชุมชนยังต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชนในการมีส่วนร่วมการพัฒนา

5. แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีบุคคลชนชั้นนำ

ที่มาของแนวความคิดเรื่องบุคคลชนชั้นนำ หรือชนชั้นนำ เกิดเมื่อปลายศตวรรษที่ 19 จากการแพร่หลายของทฤษฎีทางสังคมวิทยาเรื่องชนชั้นนำ หรือชนชั้นผู้ปกครองในยุคนั้น โดย Michales (2535) และนักเขียนผู้มีชื่อเสียงคนอื่น ๆ ต่างใช้คำว่า Elite โดยมีความหมายเป็นนัยที่ต่างกัน อย่งไรก็ตามเมื่อพิจารณาของการนำคำศัพท์ไปใช้ มีความเห็นที่สอดคล้องต้องกันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป คือ หมายถึงบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสูงในสังคม หรืออยู่ที่ยอดของสังคมนั้นๆ เช่น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงในรัฐบาล ในวงการทหาร ในวงการการเมือง ศาสนา เศรษฐกิจ การศึกษา องค์กรมวลชน และในวงการอาชีพอื่นๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาผลงานวิจัยเกี่ยวกับบุคคลชนชั้นนำในประเทศไทย นักวิชาการส่วนใหญ่จะใช่วิธีการระบุบุคคลชนชั้นนำโดยการสังเกตหรือพิจารณาจากชื่อเสียง เพราะในแต่ละสังคมอาจมีปัจจัยหลายปัจจัยและอาจแตกต่างกันมากกว่าหนึ่งปัจจัยในการสนับสนุนส่งเสริมให้บุคคลชนชั้นนำ ดังนั้น อาจมีประเภทของชนชั้นนำได้มากกว่าหนึ่งประเภทเป็นไปตามลักษณะของปัจจัยและค่านิยมของแต่ละบุคคลในแต่ละแห่ง (ระคม วงศ์น้อม, 2527) ได้เสนอแนวทางการระบุบุคคลชนชั้นนำ 3 แนวทางใหญ่ๆ คือ

1. การระบุชนชั้นนำโดยพิจารณาจากตำแหน่ง ยึดหลักที่ว่าบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญในองค์กรต่างๆ ของสังคม คือ บุคคลชนชั้นนำ ตำแหน่งเหล่านี้อาจเป็นตำแหน่งทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ ราชการหรือศาสนา เพราะถือว่าบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญในสังคมดังกล่าวจะควบคุมทรัพยากรและการตัดสินใจของชุมชน

2. การระบุนุคคลชั้นนำโดยพิจารณาจากชื่อเสียง คนที่มีชื่อเสียงจะเป็นที่ยอมรับในสังคม สังคมมอบความไว้วางใจในการตัดสินใจของสังคม ให้คนชั้นนำในสังคมนั้น เป็นการอาศัยความคิดเห็นและความเชื่อในสายตาของผู้อื่น ไม่ใช่มองไปที่ตัวบุคคลชั้นนำโดยตรง นักวิชาการเชื่อว่าวิธีนี้เชื่อถือได้มาก เพราะใครก็ตามจะเป็นบุคคลชั้นนำในสังคมได้ จะต้องได้รับการยอมรับ ความเชื่อถือจากกลุ่มคนในสังคมนั้นเสียก่อน

3. การระบุนุคคลชั้นนำโดยพิจารณาจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นแนวทางที่ต้องศึกษาจากผลการประชุมผลการตัดสินใจของชุมชนนั้นๆ ต้องศึกษาว่าผลการตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อบุคคลกลุ่มใดมากที่สุดและผลกระทบนั้นมีส่วนทำให้บุคคลนั้นมีบทบาทในลักษณะบุคคลชั้นนำเพียงไร

ในการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีบุคคลชั้นนำมาใช้ในการศึกษานั้นเนื่องจากเห็นว่าบุคคลชั้นนำในจังหวัดพะเยาประกอบด้วยบุคคลหลายกลุ่มด้วยกัน เช่นกลุ่ม ข้าราชการ นักธุรกิจ และบุคคลผู้มีชื่อเสียง ซึ่งบุคคลเหล่านั้นจะมีทัศนะในเรื่องความคิดเห็นแตกต่างกันและเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้ทราบถึงความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนของชาวพะเยาโดยส่วนรวมว่ามีอยู่เพียงไรจึงได้นำมาเป็นแนวคิดในการอธิบายของการศึกษาในครั้งนี้ เพราะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการนำความจริงหรือการเปลี่ยนมาสู่เมืองพะเยา ทั้งในอดีตและปัจจุบัน เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่อยู่ในโครงสร้างอำนาจชุมชนเป็นสื่อหรือตัวแทนของการเปลี่ยนแปลงและจากการที่บุคคลที่มีอำนาจ มีชื่อเสียง มีคนนับหน้าถือตา ข้อคิดเห็นที่ได้จะมีผลเกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจของชุมชนหรือเมืองไม่มากนักน้อย

6. แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท

บทบาทเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ และได้รับความสนใจทำให้แนวคิดของบทบาทกลายเป็นเครื่องมือ เครื่องใช้ ในการวิเคราะห์ในการศึกษาวิจัยมากขึ้น เพื่อเป็นการทำความเข้าใจกับความหมายของ “บทบาท” พอจะสรุปได้ดังนี้

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ – ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถานปี 2524 ได้อธิบายความหมายของบทบาท (Role) คือ การทำหน้าที่หรือพฤติกรรมที่สังคมกำหนดและคาดหมายให้บุคคลกระทำ

อานนท์ อาภาภิรมย์ (2525: 4) ได้กล่าวถึงบทบาทไว้ว่า เมื่อบุคคลดำรงตำแหน่งในสังคมหรือกลุ่มคน บุคคลนั้นย่อมต้องการคงบทบาทตามตำแหน่งเฉพาะและโดยปกติวิสัยแล้ว สถานภาพและบทบาทจึงเป็นรูปการที่เคลื่อนไหว หรือรูปการพฤติกรรมของตำแหน่ง

Broom and Selznick (1973: 36) ได้กล่าวถึงบทบาทว่าประกอบด้วยลักษณะต่างๆ 3 ประการ คือ

1. บทบาทในอุดมคติ หรือสิ่งที่สังคมกำหนดไว้ (Social perscribed or idea role) เป็นบทบาทในอุดมคติที่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ตามตำแหน่งในสังคม
2. บทบาทที่ควรกระทำ (Perceived role) แต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำตามตำแหน่งที่รับ ซึ่งอาจจะไม่เหมือนบทบาทในอุดมคติ หรืออาจแตกต่างกันในแต่ละบุคคล
3. บทบาทที่กระทำจริง (Performed role) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำไปจริง ซึ่งขึ้นอยู่กับความเชื่อ ความคาดหวัง และการรับรู้ของแต่ละบุคคล ตลอดจนความกดดันและโอกาสในแต่ละสังคม ในระยะเวลาหนึ่งๆ รวมถึงบุคลิกภาพและประสบการณ์ของแต่ละบุคคลด้วย

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชัยวัฒน์ ไชยคุปต์ และคณะ ปี พ.ศ.2542 ได้ทำการศึกษาศักยภาพของพื้นที่ดินที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยใช้ข้อมูลระยะไกลและระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผลการคำนวณพบว่า การศึกษาศักยภาพของพื้นที่ที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นโครงการศึกษาวิจัยที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประยุกต์ใช้เทคโนโลยีของระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์และภาพถ่ายดาวเทียมในงานปฏิรูปที่ดิน ผลที่ได้จะอยู่ในรูปของพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

จากผลการศึกษาสามารถใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์วิเคราะห์ข้อมูล และกำหนดพื้นที่ที่มีศักยภาพในการนำมาปฏิรูปที่ดินในที่ของรัฐ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เหมาะสมในการนำมาปฏิรูปของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ทั้งหมด 339,380 ไร่ จากพื้นที่ป่าทั้งหมด 1,701,315.44 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 19.95 โดยแบ่งความเหมาะสมตามค่าคะแนนออกได้เป็น 5 ระดับ ดังตารางที่ 1 พื้นที่ที่เหมาะสมมากที่สุดในการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมีเนื้อที่ 119,098 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 35.09 ของพื้นที่เหมาะสมทั้งหมด และพื้นที่เหมาะสมน้อยมีเนื้อที่ 25,063 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 7.38 ของพื้นที่เหมาะสมทั้งหมด ซึ่งผลของการศึกษาดังกล่าวจะได้นำไปใช้ในการศึกษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการนำมาปฏิรูปที่ดินในพื้นที่อื่นๆ หรือประยุกต์ใช้กิจกรรมการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินอื่นๆ ต่อไป

ตารางที่ 1 ประเภทของระดับความเหมาะสมในการใช้ที่ดินปัจจุบันบริเวณเชิงเขา

ประเภท	ระดับความเหมาะสม ในการนำมาปฏิรูปที่ดิน	คำอธิบาย
ป่าสมบูรณ์	0	ไม่เหมาะสม
ป่าเสื่อมโทรม	0.2	เหมาะสมน้อย
ป่าละเมาะ/ที่ว่าง	0.5	เหมาะสมปานกลาง
ที่ไร่	0.8	เหมาะสมมาก
สวน/นา	1	เหมาะสมที่สุด

ที่มา : การศึกษาศักยภาพของพื้นที่ที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูป จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 2542

วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และคณะ ปี พ.ศ.2533 ได้ทำการศึกษาถึงการเปลี่ยนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้พบว่า ปัจจัยที่ทำให้มีการเปลี่ยนสิทธิการเข้าทำประโยชน์มีปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจที่จะเปลี่ยนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสามารถจัดอันดับได้ดังนี้

1. การเปลี่ยนอาชีพ มีจำนวนร้อยละ 21.49
2. การเป็นหนี้สิน มีจำนวนร้อยละ 18.49
3. ถึงแก่ความตาย มีจำนวนร้อยละ 17.16
4. มีการย้ายไปอยู่กับครอบครัวหรือกลับพื้นถิ่นเดิม มีจำนวนร้อยละ 16.57
5. ถึงแก่ชราภาพ มีจำนวนร้อยละ 16.12
6. ให้ญาติเลี้ยงดู มีจำนวนร้อยละ 12.39
7. มีที่ดินอยู่ที่อื่นอีก มีจำนวนร้อยละ 11.64
8. สภาพที่ดินไม่ดี มีจำนวนร้อยละ 10.30
9. ไปลงทุนเกษตรที่อื่น มีจำนวนร้อยละ 9.40
10. ขาดแรงงาน มีจำนวนร้อยละ 7.01
11. ปัญหาครอบครัว มีจำนวนร้อยละ 6.12

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกษตรกรตัดสินใจเปลี่ยนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในภาคเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความแตกต่างกัน โดยมีปัจจัยที่สำคัญบางปัจจัยที่เห็นได้เด่นชัด

ได้แก่ การเปลี่ยนอาชีพ หนีสิน ย้ายไปอยู่กับครอบครัว หรือกลับถิ่นเดิม มีสภาพให้ญาติเลี้ยงดู สภาพที่ดินไม่ดี เป็นต้น

ในการที่เกษตรกรจะตัดสินใจเปลี่ยนสิทธิในการเข้าทำประโยชน์นั้น จะเกิดจากปัจจัยต่างๆ หลายๆ ปัจจัย โดยที่ปัจจัยเหล่านี้มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน ไม่อาจจะกล่าวได้ว่าเกิดจากปัจจัยหนึ่งปัจจัยใดเป็นหลัก ซึ่งอาจจะมียกเว้นเป็นบางรายที่ได้รับผลกระทบจากปัจจัยหนึ่งปัจจัยใดเป็นหลัก จนต้องเปลี่ยนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ไป

สุทธิพร จิระพันธุ์ ปี พ.ศ.2525 ได้ทำการศึกษาถึงการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ได้พบว่าการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในระยะแรกๆ นั้น ในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด และความหมายของการปฏิรูปที่ดินที่แตกต่างกันทั้งในด้านเนื้อหา และขอบเขตของหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งการขาดการประชาสัมพันธ์แก่คนทั่วไปให้เพียงพอ จึงทำให้หลายฝ่ายเกิดความสับสน ผู้ปฏิบัติกำหนดบทบาทได้ไม่ชัดเจน ในอดีตมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายยุคหลายสมัย ทำให้ผู้กำหนดนโยบายต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายและแนวทางปฏิบัติงานไปด้วย ทำให้การปฏิรูปที่ดินขาดทิศทางที่แน่นอน นอกจากนี้ การที่บุคลากรของสำนักงานปฏิรูปที่ดินขาดประสบการณ์ในการปฏิรูปที่ดินและมีพื้นวิชาชีพที่แตกต่างกันไป รวมทั้งมีความเข้าใจการปฏิรูปที่ดินที่แตกต่างกันด้วย ในขณะที่วิธีการและขบวนการดำเนินงานยังไม่ชัดเจนพอ ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติมีวิธีการทำงาน การตัดสินใจในเรื่องเดียวกัน แตกต่างกันและทำงาน ไม่สัมพันธ์กัน ซึ่งต้องอาศัยการฝึกอบรมด้านปฏิรูปที่ดิน โดยมีรายละเอียดถึงขั้นการปฏิบัติงานที่ผู้ปฏิบัติทุกคนสามารถยึดถือปฏิบัติได้

วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ ปี พ.ศ. 2536 ในงานเขียนเรื่อง ข้อจำกัดและความขัดแย้งระหว่างแนวคิด กระแสหลักในการจัดการทรัพยากร และความรู้ทางนิเวศวิทยาของคนในท้องถิ่นนำเสนอปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ และได้เสนอทางการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไว้ 7 ประการ ดังนี้

1. รัฐต้องกระจายอำนาจ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติสู่ประชาชนในท้องถิ่น โดยยึดหลักการที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นของคนในท้องถิ่นด้วย และผลประโยชน์ของการจัดการทรัพยากรเป็นไปเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและคนในท้องถิ่น และรักษาสมดุลของระบบนิเวศวิทยา

2. การวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะต้องตอบสนอง ความต้องการของระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการวางแผน อาศัยความรู้และประสบการณ์ที่หลากหลายในท้องถิ่น โดยเริ่มต้นพัฒนาการจากรูปแบบการจัดการดั้งเดิมที่ดำรงอยู่ในท้องถิ่น

3. การจัดการทรัพยากรให้อาศัยขอบเขตของระบบนิเวศวิทยากลุ่มน้ำ โดยเริ่มจากกลุ่มน้ำย่อยเป็นฐาน การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างกัน ผลประโยชน์และสิทธิในการจัดการทรัพยากรให้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงร่วมกัน

4. บทบาทของรัฐให้เน้นในการส่งเสริมและให้คำปรึกษาแก่ชุมชนในท้องถิ่น และให้บริการด้านข้อมูล ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างชุมชนในกลุ่มน้ำเดียวกัน หรือระหว่างกลุ่มน้ำ ซึ่งไม่สามารถตกลงกันได้ ให้รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการไกล่เกลี่ย

5. ให้ยกเลิกระบบการให้เงินอุดหนุน แต่ส่งเสริมระบบการตรวจสอบ โดยระบบต่างๆ ที่ไม่สามารถตรวจสอบได้โดยประชาชน

6. การดำเนินโครงการใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้มีกระบวนการที่เปิดเผยมมีการรับฟัง ความคิดเห็นจากสาธารณะและผู้ที่ถูกผลกระทบ และอำนาจในการ อนุมัติโครงการอยู่ที่ประชาชนในท้องถิ่น

7. ให้มีกฎหมายที่ประกันสิทธิของชุมชนท้องถิ่น สิทธิของผู้ค้อยโอกาส สิทธิดั้งเดิมและให้การรับรองประเพณีวัฒนธรรมที่ยึดถือในแต่ละท้องถิ่น

ในรายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่จัดทำโดยสำนักนโยบายและแผน (2538) ได้พบว่า ลักษณะธรรมชาติของการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่มักเกิดขึ้นควบคู่กัน แต่การกระจายอำนาจจะมีลักษณะของการเคลื่อนย้ายจากล่างขึ้นสู่บน โดยทั้งสองกระบวนการนี้เกิดขึ้นในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตของการวางแผน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยปัจจัยที่เป็นข้อสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ ได้แก่ ระดับที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน จิตสำนึกและความตระหนักที่จะต้องเข้าร่วมและความผูกพันต่อปัญหาหรือเรื่องที่จะต้องเข้าร่วม