

บทวิเคราะห์ข้อขัดแย้งเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินและกลไกการแก้ไขปัญหา: ศึกษาเฉพาะกรณีที่ดินในเขตชลประทานทุ่งรังสิต¹

Review of Land use Conflicts and Resolution Processes: A Case Study of Land Use in Tung Rangsit Irrigation Area¹

กิตติกาญจน์ หาญกุล²

Kittikan Hankun²

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องนี้เป็นผลของการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินบริเวณชลประทานทุ่งรังสิตในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยใช้วิธีการทบทวนเอกสารและการลงพื้นที่เพื่อสำรวจสถานการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงการจัดประชุมกลุ่มย่อยใน 3 กรณีศึกษาที่มีกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินโดยกระบวนการของชุมชน ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัยแทนที่การทำเกษตรกรรม ชุมชนดั้งเดิมที่เป็นชาวนาเช่า หรือชาวบ้านที่มีบรรพบุรุษได้ร่วมบุกเบิกที่ดินมาพร้อมกับการขุดคลองรังสิตต้องเผชิญหน้ากับสถานการณ์ความขัดแย้งเรื่องที่ดิน โดยจาก 3 กรณีศึกษา พบว่าชุมชนมีกลไกในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน ทั้งการแก้ไขปัญหาร่วมกับสถาบันการศึกษา การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนักการเมืองท้องถิ่น หรือการรวมกลุ่มเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานรัฐ โดยทั้งสามกรณีศึกษาเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ารายชุมชน ซึ่งสาเหตุสำคัญของปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินจากทั้งสามกรณีศึกษานั้นเกิดจากความเหลื่อมล้ำในการครอบครองที่ดินและทัศนคติของรัฐที่มองชุมชนในเชิงลบ

ดังนั้นการแก้ไขปัญหาในระยะยาวจึงควรเน้นที่นโยบายกระจายการถือครองที่ดินและการปรับเปลี่ยนทัศนคติของรัฐในการจัดการปัญหา อีกทั้งความซับซ้อนเรื่องข้อขัดแย้งในที่ดินแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน การดำเนินการแก้ไขปัญหาก็ต้องสอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชน

คำสำคัญ: ชลประทานทุ่งรังสิต, การใช้ประโยชน์ที่ดิน, การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

¹ บทความชิ้นนี้เรียบเรียงจากงานวิจัยเรื่อง สถานการณ์และข้อขัดแย้งเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชลประทานทุ่งรังสิตจากคลอง 1 ถึงคลอง 12 จังหวัดปทุมธานี โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนสนับสนุนการวิจัย นักวิจัยรุ่นใหม่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2557

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยพัฒนศาสตร์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ This article presents, in summary, results of the study "Situation and Conflicts on Land Use in Tung Rangsit Irrigation Area from Klong [Canal] 1 to Klong 2, Pathum Thani" funded by The Thailand Research Fund, Young Researchers Project, Thammasat University, 2014

² Lecturer at the Puey Ungphakorn School of Development Studies (PSDS) at Thammasat University
Contact author, e-mail : kkhankun@gmail.com

Abstract

This article presents the results of a study on land use changes in the Tung Rangsit Irrigation Area over the past 10 years. The study involves literature review and field visits plus focus groups of three case studies where conflict resolutions have taken place through processes employed in the communities.

The study finds that, in order to support the expansion of the Bangkok metropolitan area, land-use policies for Tung Rangsit have changed from agricultural uses toward industrial and residential uses. Consequently, traditional communities, tenant farmers and/or ancestors, who pioneered the land since construction of the Rungsit Irrigation Canals, have been facing increased conflicts due to these land-use changes. In three case studies, communities have employed different processes for conflict resolutions. The processes identified are: collaboration with academic institutions, using personal relationships with local politicians, and forming groups to propose projects to be funded by government agencies. Conflict resolutions in these cases are characterized as ad-hoc and short-term. The study also identifies factors contributing to land-use conflicts in these three case studies and finds that the most prominent causes of conflicts are inequality in land ownership and negative attitudes of the state toward communities.

For long-term conflict resolutions, the study recommends prioritizing land reform particularly for land distribution and changes of government's attitudes toward conflict resolution. Additionally, designing a conflict-resolution process for a community should be context-specific, i.e. take into account complexity of land conflicts experienced differently by each community.

Keywords : Tung Rangsit Irrigation Area, land use, land use change

บทนำ

ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องภายหลังประเทศไทยมีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่ใช้ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีความชัดเจน ซึ่งพบว่านโยบายที่ผ่านมามีแนวโน้มให้ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของคนจำนวนร้อยละ 10 ของประเทศ ที่ถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ 90 ถือครองที่ดินน้อยกว่า 1 ไร่ (พงษ์พิทย ส้าราษฎร์จิตต์. 2548: น.28) การถือครองที่ดินในลักษณะดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่สร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ทั้งในเมืองหลวง ชานเมืองและชนบท

เขตชลประทานทุ่งรังสิตเป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างรวดเร็ว จากแหล่งผลิตข้าวเพื่อส่งออกตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อระยะเวลา ผ่านไปกว่า 5 ทศวรรษ ได้กลายเป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ถูกเปลี่ยนเป็นที่อยู่อาศัยและเป็นเขตรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม (รัชนิวรรณ เวชพฤติ. 2542) การเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของชุมชน ความหนาแน่นของการอยู่อาศัยของประชากรเพิ่มขึ้นตามจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่

อีกทั้งยังพบว่าพื้นที่ทุ่งรังสิตบางส่วนอยู่ระหว่างการเข้าซื้อที่ดินในโครงการกองทุนเพื่อ

จัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปแบบสหกรณ์การ
เช่าซื้อที่ดิน แต่เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2544 ได้มีมติ
คณะรัฐมนตรีห้ามจำหน่ายจ่ายโอนที่ราชพัสดุให้
เป็นกรรมสิทธิ์ของสหกรณ์ฯ จึงส่งผลให้ที่ดินเช่า
ของชาวนาในเขต อ.หนองเสือ และ อ.ธัญบุรี ที่อยู่
ในระหว่างการเช่าซื้อที่ดินในโครงการกล่าวถูกระงับ
ไปและกรรมสิทธิ์ถูกยกให้เป็นของกรมธนารักษ์
ชาวนาบางส่วนต้องกลายเป็นผู้เช่าในที่ดินที่ควร
เป็นกรรมสิทธิ์ของตน (ประกาศ ปิ่นตบแต่ง. 2552
: สืบค้นวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2557)

ต่อมาในช่วงหลังเหตุการณ์น้ำท่วมพื้นที่
ภาคกลางเมื่อ พ.ศ. 2554 หน่วยงานทั้งภาครัฐและ
เอกชนหันมาให้ความสนใจการจัดการพื้นที่คลอง
รังสิตเพื่อใช้เป็นเส้นทางระบายน้ำ ผ่านระบบ
ชลประทานโครงการรังสิตเพื่อป้องกันน้ำเข้าท่วม
เขตกรุงเทพมหานครและเป็นส่วนหนึ่งในโครงการ
บริหารจัดการน้ำ ภายใต้แผนการแก้ไขปัญหา
อุทกภัยระยะเร่งด่วนของรัฐบาล มีมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2555 ให้ดำเนินการปรับปรุง
ก่อสร้างคันกันน้ำบริเวณคลองรังสิตจากคลองหนึ่ง
ถึงคลองเจ็ด (ไขปริศนา วงเงินกู้ 3.5 แสนล้าน.
2556) ซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่ริมคลองรังสิต
ที่ถูกหน่วยงานท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมายไล่รื้อ
ชุมชนริมคลองเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างคันกัน
น้ำตามโครงการดังกล่าว

สถานการณ์ความรุนแรงเรื่องที่ดิน ริมคลอง
ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาของรัฐ
เช่น ชุมชนหนึ่งศตวรรษบริเวณคลองสาม ที่มี
ประวัติศาสตร์การสร้างชุมชนมากกว่า 100 ปี โดย
บรรพบุรุษของชุมชนคือกรรมกรชาวจีนที่อพยพเข้า
มาใช้แรงงานในช่วงการเริ่มต้นขุดคลอง และได้รับ
อนุญาตให้อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว โดยจ่ายค่า
เช่าให้กับเจ้าของที่ดิน ซึ่งต่อมาเจ้าของได้ขายที่ดิน
บางส่วนให้กับเอกชน ส่วนที่เป็นที่ตั้งของชุมชน
ปัจจุบันอยู่ในการดูแลของกรมชลประทาน หลัง
เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่เมื่อพ.ศ.2554 องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ปิดประกาศให้ประชาชน

ย้ายออกจากพื้นที่และได้ว่าจ้างคนงานให้มาทุบและ
รื้อบ้านของชาวนาในชุมชนแห่งนี้ โดยไม่มีการ
เจรจา และยังมีอีกหลายชุมชนริมคลองที่ต้องถูกรื้อ
ย้ายภายหลังจากที่ดินถูกขายสิทธิ์ให้กับเอกชน

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน
บริเวณเขตชลประทานทุ่งรังสิต ในช่วงทศวรรษที่
ผ่านมา ได้เปลี่ยนจากพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรมไป
สู่การเป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม
แล้วยังถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่รองรับน้ำเพื่อแก้ไข
ปัญหาน้ำท่วม ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทั้งระหว่าง
ชุมชนกับหน่วยงานท้องถิ่น และระหว่างชุมชนกับ
เอกชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
ในกรรมสิทธิ์ที่ดินได้อย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้อง
ทำความเข้าใจระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สถานการณ์
ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่
ผ่านมา เพื่อนำไปสู่การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม
ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการจัดการที่ดิน
ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษา

ขอบเขตในการศึกษาเน้นที่ประเด็นการ
เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินโดยการสำรวจเอกสารจาก
หน่วยงานส่วนท้องถิ่น สำนักงานผังเมือง งานวิจัย
วิทยานิพนธ์ เพื่อศึกษาแนวโน้ม การเปลี่ยนแปลง
การใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณทุ่งรังสิตในระยะ 10 ปี
ที่ผ่านมา (พ.ศ.2545-2557) ซึ่งเป็นช่วงที่มีการ
เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็ว และพบว่า
งานวิจัยในช่วงเวลาดังกล่าวส่วนมากเป็นงานศึกษา
เรื่องผังเมือง การจัดการสภาพแวดล้อม แต่ยังไม่
ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
หรือความขัดแย้ง ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง
เรื่องที่ดิน และแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะ
บทบาทของชุมชน เอกชน และหน่วยงานรัฐที่มี
บทบาทรับผิดชอบ

วิธีการศึกษา

บทความวิจัยเรื่องนี้เป็นผลจากการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยแบ่งเนื้อหาของการศึกษาออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่เป็นการสำรวจเอกสารงานวิจัยที่ผ่านมาในรอบทศวรรษและส่วนที่เป็นการศึกษาจากการลงสำรวจในพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมายของงานวิจัย เพื่อศึกษาสถานการณ์และการแก้ไขปัญหาที่ดินวิเคราะห์ข้อมูลที่พบและค้นหาข้อเสนอทางออกในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

โดยได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินโดยการสำรวจเอกสารจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่น สำนักงานผังเมือง งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เพื่อศึกษาแนวโน้ม การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณทุ่งรังสิตในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2545-2557) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งเรื่องที่ดินในช่วง พ.ศ.2545-2557 และแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะบทบาทของชุมชน เอกชน และหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

โดยเลือกพื้นที่เขตชลประทานทุ่งรังสิตจากคลอง 1 ถึงคลอง 12 โดยมีพื้นที่การศึกษาในบริเวณอำเภอธัญบุรีและเขตรอยต่อกับอำเภอหนองเสือ เนื่องจากพื้นที่บริเวณนี้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากเดิมเป็นพื้นที่ทำนาจนปัจจุบันกลายเป็นพื้นที่เขตอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปี ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพของพื้นที่นี้เองที่ส่งผลกระทบกับหลายชุมชนทั้งความขัดแย้งในที่ดินระหว่างชุมชนกับรัฐท้องถิ่น หรือนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาร่วมผลักดันโครงการต่างๆและส่งผลกระทบในหลายพื้นที่ โดยเลือกพื้นที่กรณีศึกษาจำนวน 3 ชุมชน ดังนี้

กรณีศึกษาที่ 1 ชุมชนหนึ่งศตวรรษหรือชุมชนคลองสาม เป็นชุมชนที่มีการรวมกันเป็นชุมชนมาอย่างยาวนาน มีการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมพัฒนาชุมชนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เมื่อถูกโครงการพัฒนาของรัฐส่งผลกระทบ จึงได้รวมกลุ่ม

เพื่อเจรจากับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และส่งผลให้เกิดการเจรจากับหลายหน่วยงานเพื่อร่วมกันหาทางออก โดยคัดเลือกผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยจำนวน 15 คน

กรณีศึกษาที่ 2 ชุมชนบ้านละครในพื้นที่คลองเจ็ด เป็นชุมชนดั้งเดิมที่ได้รับผลกระทบจากการขายที่ดินของเจ้าของที่ดินที่เป็นเอกชน ส่งผลให้ชาวบ้านต้องขยับออกจากที่ดินเอกชนเข้ามาอาศัยอยู่ในที่ดินของกรมธนารักษ์ และอยู่ระหว่างการก่อสร้างบ้านใหม่ ชุมชนแห่งนี้เป็นชุมชนขนาดเล็กที่ถูกย้ายจากริมคลองจำนวน 30 หลังคาเรือน มีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อย 5 คน

กรณีศึกษาที่ 3 คือชุมชนหมู่บ้านในพื้นที่คลอง 12 ต.ศาลาครุ อ.หนองเสือ เป็นพื้นที่ชุมชนที่มีลักษณะเป็นชุมชนชาวนาเช่าซึ่งเคยเป็นผู้เช่าที่นาหลายร้อยไร่ เพื่อทำนา และเมื่อเอกชนเจ้าของที่ดินขายทอดตลาด เปลี่ยนผู้ครอบครองเป็นเอกชนรายใหม่และไม่ให้ชาวบ้านเช่าหรืออยู่อาศัยในที่ดินผืนดังกล่าว ทำให้ปัจจุบันชาวบ้านต้องขยับออกมาอยู่ริมคลอง 12 สร้างบ้านบนที่ดินในการดูแลของกรมชลประทาน และกำลังอยู่ในช่วงเริ่มต้นการรวมกลุ่มเพื่อเข้าร่วมในโครงการบ้านมั่นคง แม้ว่าชุมชนแห่งนี้จะถูกย้ายมาหลายครั้งแต่การรวมกลุ่มของชุมชนยังไม่เข้มแข็งมากนัก มีผู้เข้าร่วมการประชุม 8 คน

โดยทั้ง 3 กรณีศึกษาใช้กระบวนการลงพื้นที่เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับชาวบ้านในชุมชนและจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อถอดบทเรียนกระบวนการของชุมชนในการแก้ไขปัญหาเรื่องความขัดแย้งในที่ดิน ทบทวนกระบวนการที่ผ่านมา สรุปสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งการเสนอทางออกของปัญหาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของสังคม

ประกอบกับการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เป็นกลไกรัฐ คือผู้อำนวยการสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน ธัญบุรีและผู้อำนวยการโครงการรังสิตเหนือ สำนักงานชลประทานที่ 11 เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาในระยะยาว

ผลการศึกษา

1. ประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงของทุ่งรังสิต

เอกสารในเชิงประวัติศาสตร์มีส่วนสำคัญที่ช่วยให้เห็นภาพการพัฒนาและการเติบโตของพื้นที่แห่งนี้ได้ชัดเจนมากขึ้น โดยพบว่าการทำเหมืองคลองรังสิตเป็นพื้นที่ที่มีการจัดระบบชลประทานเป็นแห่งแรกของประเทศไทยตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) โดยมอบหมายให้พระองค์เจ้าสายสนธิวงศ์เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ได้สำรวจพื้นที่ที่เหมาะสมในการดำเนินโครงการจนพบว่า พื้นที่บริเวณ “ทุ่งหลวง” ซึ่งเป็นพื้นที่ระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำนครนายกมีความเหมาะสมในการทำโครงการ จึงได้ขุดคลองเชื่อมต่อกันหลายสาย ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดปทุมธานีและนครนายก โดยพระองค์เจ้าสายฯ ได้ดำเนินการในนามบริษัทขุดคลองแลคูนาสยามร่วมกับนายโยคิม แกรซี และได้เริ่มต้นขุดคลองอย่างเป็นทางการเมื่อ พ.ศ. 2433 แล้วเสร็จใน พ.ศ. 2448 ในการขุดคลองใช้วิธีการขุดคลองสายใหญ่เป็นแนวขวางเพื่อเชื่อมแม่น้ำ 2 สาย และขุดคลองส่งน้ำเป็นตาข่ายเพื่อเชื่อมโยงถึงกัน และสามารถกระจายน้ำเข้าที่นาได้อย่างทั่วถึง ลำคลองแต่ละสายมีระบบประตูน้ำและทำนบเพื่อควบคุมน้ำ มีที่ดินริมฝั่งคลองประมาณ 800,000-1,500,000 ไร่ (สุนทรีย์ อาสะไวย์, 2530)

การพัฒนาชลประทานในพื้นที่ทุ่งรังสิตมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มพื้นที่ในการปลูกข้าว โดยการนำเอาความรู้และเทคโนโลยีแบบตะวันตกเข้ามาใช้ ในแผนงานของบริษัทขุดคลองแลคูนาสยามได้กำหนดให้มีการขุดคลองสายใหญ่เพื่อรับน้ำจากแม่น้ำสำคัญ 3 สาย (อำเภอรัญบุรี, 2545, น. 39-40) คือ แม่น้ำสระบุรี (ป่าสัก) แม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำนครนายก (บางปะกง) กำหนดให้มีคลองซอยจำนวน 20 สาย เพื่อส่งน้ำให้กับพื้นที่ทำนา โดยใช้การควบคุมน้ำผ่านทำนบและประตูระบายน้ำ แต่

อย่างไรก็ตามได้มีการปรับเปลี่ยนโครงการอยู่หลายครั้ง โดยไม่มีการรับน้ำจากแม่น้ำสระบุรี แต่รับน้ำเฉพาะจากแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำนครนายก

โดยในการขุดคลองครั้งนี้บริษัทยังได้รับประโยชน์จากการขุดคลองคือสิทธิในที่ดินสองฝั่งคลองที่ยื่นออกไป ในคลอง 8 จะได้ที่ดินไปฝั่งละ 40 เส้น คลอง 6 ไร่ ฝั่งละ 30 เส้น ตลอดทั้งลำคลอง คลอง 4 ไร่ได้ที่ดินไปฝั่งละ 25 เส้น ตลอดทั้งลำคลอง โดยบริษัทจะให้ผลตอบแทนแก่รัฐบาลร้อยละ 20 ของผลกำไรที่บริษัทจะได้รับ ชาวนาส่วนใหญ่จึงเป็นชาวนาเช่า และมีลักษณะการตั้งบ้านริมคลอง โดยมีขนาดของการเช่าแตกต่างกันไป ตั้งแต่ 20-60 ไร่ ส่วนนาที่มีขนาดตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไปนั้นส่วนใหญ่เป็นนาที่ใช้ปลูกข้าวที่เป็นคนลาวหรือปาวทาส เป็นคนทำนา

ด้านการขุดคลองในระยะแรกใช้แรงงานจากกลุ่มกุลิชาวจีนร่วมกับการใช้เครื่องจักรที่นำเข้ามาเพื่อช่วยให้สามารถขุดได้รวดเร็วมากขึ้น ซึ่งในภายหลังพบว่าระบบคลองรังสิตไม่สามารถใช้งานได้เต็มที่ประสิทธิภาพ ด้วยคลองไม่สามารถเก็บน้ำได้มากนักมีการตื้นเขิน และไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการเกษตรได้ตามแผน ต้องแก้ไขปัญหาคอขวดโครงการรังสิตในระยะต่อมาอีกหลายครั้งเพื่อช่วยให้ระบบการจัดการน้ำมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การตั้งบ้านเรือนของประชาชนในบริเวณทุ่งรังสิต จากเดิมที่อยู่กันกระจัดกระจาย เมื่อมีการขุดคลองได้เปลี่ยนมาตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่ริมคลองและส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน แต่จะเช่ามาจากเจ้าของที่ดินเป็นรายปี โดยพบว่าชาวนาส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องทุนและที่ดินในการทำนา ทำให้ต้องกู้ยืมจากผู้มีฐานะดีกว่า และเกิดปัญหาการเอาเปรียบเอารัดเอาเปรียบกันระหว่างผู้กู้หรือผู้เช่ากับเจ้าของนาเรื่องการแบ่งผลผลิตไม่ยุติธรรม นอกจากนี้ยังพบว่าชาวนาในทุ่งรังสิตส่วนใหญ่เป็นคนไทยจากภาคอีสาน โดยใช้เส้นทางรถไฟสายนครราชสีมา-กรุงเทพฯ และยังมีคนไทยแขก-มลายู และญวน

อพยพเข้ามาในช่วงเวลาเดียวกัน (เรื่องเดียวกัน, 2530)

2. ความขัดแย้งเรื่องที่ดินบริเวณทุ่งรังสิต

ความขัดแย้งเรื่องที่ดินในสังคมไทยเริ่มปรากฏมาตั้งแต่สมัยอดีต ภายหลังจากมีการขยายอำนาจการปกครองจากศูนย์กลางกระจายสู่ภูมิภาค โดยในพื้นที่ทุ่งรังสิตนั้นความขัดแย้งเรื่องที่ดินมีมาตั้งแต่เริ่มต้นของการขุดคลองจนปัจจุบัน โดยได้แบ่งเป็นยุคสมัยดังนี้

2.1 ยุคแรกของการขุดคลองรังสิต

ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินในประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลจากการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม จากการมุ่งเน้นการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยมเสรี ที่นำทรัพยากรที่มีในประเทศให้กลายเป็นสินค้า ส่งผลให้ราคาที่ดินถีบตัวสูงขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจและเกิดการเก็งกำไรที่ดินอย่างกว้างขวาง เริ่มปรากฏความขัดแย้งขึ้นตั้งแต่ครั้งอดีตโดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยกลุ่มที่ออกมาเคลื่อนไหวในท้องถิ่นภาคอีสาน (กบฏผู้มีบุญ) ภาคเหนือ (กบฏพญาผาบ) เพื่อต่อต้านการขยายตัวของอำนาจจากกรุงเทพมหานคร ในเขตพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางได้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวเพิ่มขึ้น โดยกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากการขุดคลองเพื่อทดน้ำเข้านา โดยเฉพาะในเขตพื้นที่คลองรังสิต คือกลุ่มขุนนางศักดินาที่เข้าไปจับจองที่ดินและเรียกเก็บค่าเช่าที่ดินจากชาวนา (อัญจรา วิทยุติธรรม, 2548: น. 11)

ความขัดแย้งเรื่องที่ดินในบริเวณทุ่งรังสิตนั้น ยังปรากฏในการศึกษาของบรูซ จอนสตัน (อ้างใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2542, น. 12-14) เมื่อ พ.ศ. 2439 มีการรายงานจากเจ้าหน้าที่ของบริษัทขุดคลองแลคูนาสยามว่า ในช่วงไปตั้งสำนักงานในเขตสัมปทานขุดคลอง ได้ถูกข่มขู่จาก “โจรชาวนา” จนต้องสร้างแท่นปืนไว้รอบๆสำนักงาน ทำให้รัฐต้องเร่งปราบปรามทั้งด้วยกำลัง และการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมโจรอย่างจริงจัง นอกจากนี้

นี้ บรูซ จอนสตัน ได้แสดงความเห็นว่า โจรบางส่วนคือชาวนายากจน ที่ล้มเหลวจากการเลี้ยงชีพ และบางส่วนได้รับการสนับสนุนจากชาวบ้านในหมู่บ้าน จึงพบว่าชาวบ้านได้ช่วยปกป้องโจรให้รอดพ้นจากเงื้อมมือตำรวจ ในช่วง พ.ศ.2435 ได้เกิดกรณีพิพาทกับชาวมอญ ซึ่งเป็นผู้ที่อาศัยอยู่เดิมก่อนประกาศเขตสัมปทานขุดคลอง ในขณะเดียวกันกลุ่มที่เป็นแรงงานจากภาคอีสาน ที่อพยพเข้ามารับจ้างทำนาในเขตชัยบุรี ได้เกิดความขัดแย้งกับเจ้าของที่ดินหลายแห่ง เนื่องจากถูกห้ามไม่ให้จัดประเพณีรื่นเริง

ช่วง พ.ศ. 2433-2457 (นนทพร อยู่มั่งมี, 2547, น. 119-167) เกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณทุ่งหลวงรังสิต แบ่งเป็นกรณีความขัดแย้งเรื่องสิทธิทำกิน เอกสารสิทธิ์ และเรื่องค่าเช่านา โดยมีการปลอมเอกสารสิทธิ์เข้าไปอ้างกรรมสิทธิ์แย่งชิงที่ดินจากชาวบ้านที่ทำกินอยู่เดิม หรือการออกเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์เป็นใบตราจองของสองหน่วยงานที่ซ้อนทับกันระหว่างกระทรวงเกษตรธิการและกระทรวงนครบาลที่สามารถออกเอกสารได้ทั้งสองกระทรวง หรือการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ใหม่โดยให้บริษัทเอกชนที่เข้าไปดำเนินการขุดคลอง (บริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม) เป็นผู้จัดสรรที่ดินจำหน่ายให้แก่ราษฎร ซ้อนทับกับระบบพันธะสัญญาเดิม (ใบเสร็จค่านา) อีกทั้งยังพบว่าปัญหาความขัดแย้งส่วนหนึ่งเกิดจากความหละหลวมของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกตรวจนาโดยทุจริต ซึ่งตรวจนานั้นจะอยู่กับผู้เป็นเจ้าของนาที่ออกตรวจนาและไม่ได้ส่งคืนทางราชการเมื่อถึงแก่กรรมแล้วตรวจนาจึงตกอยู่ในความครอบครองของลูกหลาน หรือญาติพี่น้องที่สามารถออกให้ใครก็ได้และง่ายต่อการปลอมแปลง ด้านใบเหี้ยมยาก็สามารถออกให้ได้โดยง่ายเนื่องจากไม่มีรูปแบบที่แน่นอนสามารถใช้ดินสอเขียนได้ จึงพบกรณีความขัดแย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นจำนวนมาก

ระบบการเช่านาและรูปแบบความสัมพันธ์ของการเช่านาในพื้นที่เขตทุ่งรังสิตในอดีตเป็น

ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของคนสามกลุ่มคือ เจ้าที่ดิน นายกองนา และผู้ทำนา ซึ่งเจ้าที่ดินแทบทั้งหมดในพื้นที่คลองรังสิตเป็นผู้ที่มีกำลังทรัพย์ในการซื้อ ประกอบกับการออกระเบียบที่เปิดโอกาสให้ผู้มีบรรดาศักดิ์ซึ่งเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีถิ่นฐานในกรุงเทพมหานครจับจองที่ดินได้สะดวก มีโอกาสในด้านการลงทุนเพราะสามารถซื้อที่ดินสะสมและด้วยความใกล้ชิดในวงราชการทำให้สามารถทราบข่าวเรื่องการครอบครองที่ดิน

2.2 ยุคการปฏิรูปที่ดินและกฎหมายเช่านา เป็นช่วงหลังจากมีกรณีพิพาทเรื่องที่ดินเกิดขึ้นจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน รวมถึงการคุ้มครองผู้เช่านาซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ให้มีความมั่นคงและได้รับความเป็นธรรมในที่ดิน ซึ่งพบว่าแม้จะมีกฎหมายคุ้มครองผู้เช่านา แต่ทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่าไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ด้วยสาเหตุสำคัญ 3 ประการคือ

(1) ผู้ให้เช่าเมื่อต้องการขายที่ดิน มักใช้วิธีการจ้างให้ชาวนาผู้เช่าออกจากที่ดิน ก่อนระยะเวลาที่ได้ตกลงกันเอาไว้ หรือบางกรณีชาวนาเช่าไม่ได้ทำเอกสารการเช่าที่เป็นลายลักษณ์อักษร

(2) ผู้เช่านาไม่รู้ข้อมูลสิทธิของผู้เช่านาจึงไม่กล้าต่อรองหรือใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในการเช่านาของตนเอง หรือบางรายมีข้อมูลแต่กลัวว่าผู้ให้เช่าจะยกเลิกการเช่า

(3) เมื่อเกิดกรณีพิพาทต่างๆ ผู้เช่ามักไม่มาร้องเรียนกับคณะกรรมการเช่านาเพื่อเกษตรกรรม (คชก.) เพื่อให้ความช่วยเหลือปัญหา ทำให้ต้องเผชิญปัญหาและแก้ไขด้วยตนเอง หรือในบางกรณีที่มีการร้องเรียนและ ผู้แทนคณะกรรมการเช่านาเพื่อเกษตรกรรม (คชก.) ดำเนินการเอาผิดกับผู้ให้เช่า กลับพบความยุ่งยากเมื่อเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าฟ้องกลับ ต้องเสียเวลาดำเนินการในชั้นศาล ทำให้คณะกรรมการเช่านาเพื่อเกษตรกรรม (คชก.) มักจะปล่อยให้ผู้เช่านากับผู้ให้เช่าตกลงกันเองทั้งในเรื่องราคาเช่าและระยะเวลาในการเช่า

2.3 ยุคการพัฒนาเศรษฐกิจและ

อุตสาหกรรม เป็นยุคเศรษฐกิจฟื้นตัวหลังพ.ศ.2540 มีการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมและการพาณิชย์ รวมถึงการเป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานครเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งเรื่องที่ดินในพื้นที่

(1) ความขัดแย้งเนื่องจากการถูกรื้อย้ายให้ออกจากริมคลองเนื่องจากอยู่ในแนวเขตโครงการพัฒนา โดยใช้วิธีการข่มขู่ใช้อำนาจเข้ามาจัดการกับชาวบ้านในกรณีของชุมชนคลองสอง และชุมชนคลองสาม เพื่อใช้พื้นที่รองรับโครงการพัฒนาของรัฐ

(2) เจ้าของที่ดินเดิมที่เป็นเอกชนและเป็นลูกหลานเจ้านายในอดีตซึ่งเป็นผู้อนุญาตให้ชาวบ้านเข้ามาอยู่อาศัยในที่ดิน ได้ขายที่ดินแปลงใหญ่ให้กับเจ้าของที่ดินรายใหม่ ส่งผลให้ชาวชุมชนเดิมถูกฟ้องขับไล่ออกจากพื้นที่ เช่น กรณีชุมชนบ้านละคร (คลองเจ็ด)

(3) การก่อสร้างคันกั้นน้ำริมคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ตลอดสายคลองซึ่งมีชาวบ้านอาศัยอยู่ริมคลองจำนวนมาก และต้องย้ายออกไปหาที่อยู่ใหม่ หรือบางหลังคาเรือนยอมให้สร้างถนนตัดผ่านบ้านและยังยืนยันการอยู่ในที่ดินเดิมของตนเอง แม้ต้องใช้บันไดปีนข้ามไปมาระหว่างบ้านกับถนนก็ตาม

3. การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน พ.ศ. 2545-2557

ชุมชนริมคลองรังสิตเขตอ.ธัญบุรีปัจจุบันมีสภาพของชุมชนริมคลองแบบดั้งเดิมให้เห็นในบริเวณคลองหนึ่งถึงคลองสาม ตั้งแต่คลองสี่เป็นต้นไปถึงคลองสิบสองนั้น มีการเปลี่ยนแปลงไปหลายลักษณะ มีการก่อสร้างโรงงานและหมู่บ้านจัดสรรกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ ดังนี้

ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาทั้งโครงการเพื่อป้องกันน้ำท่วมและโครงการพัฒนาของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และถูกรื้อย้ายออกจากบริเวณคลองรังสิตและคลองซอย เช่น บริเวณคลอง

เจ็ดพื้นที่ตลาดดั้งเดิมถูกเปลี่ยนเป็นถนนคอนกรีต และชุมชนที่ถูกรื้อย้ายจากริมคลองอยู่ในระหว่างการก่อสร้างบ้านใหม่ ในชุมชนคลองสิบฝั่งรังสิตได้ถูกรื้อย้ายไปเกือบทั้งชุมชน และนอกจากนี้พื้นที่บริเวณริมคลองรังสิตประยูรศักดิ์ได้ก่อสร้างคันกันน้ำยาวตลอดสายคลองจากนโยบายป้องกันน้ำท่วมของรัฐบาล

สภาพทางกายภาพของพื้นที่ตั้งแต่คลองแปดถึงคลองสิบสองมีโรงงานอุตสาหกรรมและหมู่บ้านจัดสรรแทรกอยู่ในพื้นที่การเกษตรของชุมชน มีสนามกอล์ฟเกิดขึ้นใกล้กับบริเวณชุมชนคลองหก และราคาเช่าที่ดินทั้งของกรมธนารักษ์และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในบริเวณใกล้กับถนนรังสิต-นครนายก ซึ่งเป็นถนนสายหลักที่เชื่อมโยงไปหลายจังหวัด

กรรมสิทธิ์ที่ดินในบริเวณริมคลองเป็นของกรมชลประทาน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และที่ดินของเอกชน ซึ่งพบว่าที่ดินของเอกชนส่วนใหญ่ได้ตกไปอยู่ในมือของกลุ่มนักธุรกิจรายใหม่ ที่ไม่ใช่ลูกหลานของเจ้าของเดิมซึ่งเป็นเจ้านาย หรือผู้มีบรรดาศักดิ์ในอดีตอีกต่อไป นอกจากการเปลี่ยนแปลงของผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินแล้ว วิถีชีวิตของชาวบ้านริมทุ่งรังสิตได้เปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน จากเดิมเป็นพื้นที่ทำนาปี และในระยะต่อมาได้มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการทำนาและเปลี่ยนมาเป็นการทำนาปรัง หรือบางรายทำนาปีละ 3 ครั้ง และมีกลุ่มคนจากต่างจังหวัด เข้ามาเช่าที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะในช่วงที่นโยบายการประกันราคาข้าวหรือการจำนำข้าว นอกจากนี้ยังพบว่ามีการทำสวน หรือการเช่าที่ดินเพื่อปลูกหญ้าที่ใช้ในการตกแต่งสวนซึ่งให้รายได้สูงกว่าการทำนาหลายเท่า ด้านลูกหลานชาวนาในปัจจุบันไม่ได้ให้ความสนใจการทำเกษตรกรรมหรือทำนามากนัก ส่วนใหญ่เข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ ซึ่งมีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น

อย่างต่อเนื่องทุกปี

โดยปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ชลประทานทุ่งรังสิต คือ

(1) ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชน ซึ่งมีทั้งประชาชนในพื้นที่ และประชากรที่อพยพเข้ามาเพื่อทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม

(2) การทำเกษตรกรรมในพื้นที่เปลี่ยนจากการทำนาเพียงอย่างเดียวเป็นการทำสวน ปลูกผักสวนครัว ปลูกหญ้า ปาล์ม หรือพืชอื่นๆตามความต้องการของตลาด โดยกระบวนการทำหรือทำอาชีพเกษตรกรรมนั้นใช้เทคโนโลยีและสารเคมีเข้ามาช่วยเพิ่มผลผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

(3) การเปลี่ยนมือของกรรมสิทธิ์ที่ดินผ่านกลไกตลาด โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เคยเป็นที่นาเช่าแปลงใหญ่ ที่เจ้าของเดิมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดรู้จักคุ้นเคยกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ และเช่านาต่อเนื่องมาหลายชั่วคน แต่เมื่อเปลี่ยนผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ไม่ใช่เจ้าของเดิม จึงใช้กระบวนการทางกฎหมายเพื่อขับไล่กลุ่มชาวนาเช่าออกจากพื้นที่

(4) โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ทั้งที่เป็นแผนงานในระดับนโยบาย คือโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม โครงการถนนยกระดับเส้นทางปทุมธานี-รังสิต-องครักษ์ หรือนโยบายการเปลี่ยนแปลงผังเมืองรวมจังหวัดปทุมธานี ซึ่งทั้งสามโครงการใหญ่นั้นมุ่งเน้นเพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคต

(5) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยภาพรวมของเมืองปทุมธานี ซึ่งเป็นแผนการบริหารงานในระดับท้องถิ่น โดยในรายละเอียดการดำเนินงานพบว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ให้ความสำคัญการภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมมากกว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาพบว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นใน 3 กรณีศึกษาที่แตกต่างกัน มีระดับของความขัดแย้งและกระบวนการแก้ไขปัญหาที่น่าสนใจแตกต่างกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. มุมมองที่แตกต่างของกระบวนการมีส่วนร่วม

กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำงานพัฒนาในสังคมไทยเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้นจากภาครัฐและเอกชนภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (พ.ศ.2540) โดยในระยะกว่าสิบปีของการเรียนรู้กระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนานั้น ดูเหมือนว่าการเรียนรู้ของภาคประชาชนจะได้รับการพัฒนาขึ้นจากกรณีของชุมชนคลองสาม ชาวบ้านได้พัฒนาศักยภาพของตนเองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริงผ่านงานวิจัยเชิงปฏิบัติการ การจัดกิจกรรมค่ายอาสาในชุมชน เป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับนักเรียน นักศึกษา ส่งผลให้ชุมชนเกิดกระบวนการเรียนรู้ และมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ทั้งข้อมูลในเชิงกฎหมาย ข้อมูลประวัติศาสตร์ เพื่อรักษาคุณค่าของชุมชนที่ร่วมสร้างเมืองธัญบุรีมาแต่ครั้งอดีต ขณะเดียวกันการดำเนินงานของภาครัฐเอง ที่ระบุเอาไว้ในแผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลนครรังสิต ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนในพื้นที่ในการพัฒนาชุมชน กลับยังพบว่ามี การข่มขู่ คุกคามโดยใช้ความรุนแรงในการจัดการปัญหาที่ดินของชุมชน โดยความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น เจมส์ แอล เครตัน (2544 :น.6-10) มองว่าเป็นช่องทางที่ทำให้ประชาชนได้เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาของส่วนรวม เป็นช่องทางเพื่อสร้างการสื่อสารถึงคนทุกกลุ่ม และทำความเข้าใจความต้องการของแต่ละกลุ่ม รวมถึงเป็นช่องทางที่ใช้เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน แต่หน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา กลับไม่ใช้ช่องทางนี้ ความเข้าใจ

เรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญในการพัฒนาร่วมกับชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่อยู่ท่ามกลางแผนการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่เช่นเขตพื้นที่ทุ่งรังสิต

2. ความหมายของสิทธิชุมชนระหว่างรัฐกับชุมชน

การพัฒนาในพื้นที่ทุ่งรังสิตจากเดิมที่สนับสนุนการทำเกษตรกรรม จนกลายมาเป็นพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม ได้ส่งผลกระทบกับชุมชนที่อยู่ริมคลองรังสิตทั้งสิบสองคลอง โดยบางชุมชนได้รื้อย้ายชุมชนไปเรียบร้อยแล้วในขณะที่บางชุมชนอยู่ระหว่างการยืนยันเพื่ออยู่ในที่ดินเดิม โดยอ้างอิงกับระบบสิทธิชุมชนที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทั้งสองฉบับ (ฉบับพ.ศ.2540 และฉบับพ.ศ.2550) แต่อย่างไรก็ตามจากกรณีความขัดแย้งหรือการแย่งชิงที่ดินที่เกิดขึ้นหลายกรณีในชุมชนบริเวณริมคลอง พบว่าการอ้างอิงกับระบบสิทธิชุมชนนั้นเมื่อมาปะทะกับระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนผ่านโฉนดที่ดิน การให้คุณค่าจึงแตกต่างกัน ประกอบกับที่ตั้งของชุมชนได้กลายเป็นเขตธุรกิจสำคัญ ส่งผลต่อการให้คุณค่ากับชุมชนในเชิงประวัติศาสตร์ย่อมแตกต่างกับการให้มูลค่าทางเศรษฐกิจ และเห็นได้ชัดเจนนว่าหน่วยงานรัฐเองไม่ได้มีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาระยะยาวแต่กลับใช้วิธีการประวิงเวลาเอาไว้เท่านั้น เช่นในกรณีของชุมชนบ้านละครที่บทสรุปเรื่องที่ดินของชาวชุมชนยังเป็นเพียงการเช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์เป็นรายปี โดยราคาค่าเช่าจ่ายตามราคาประเมิน แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐท้องถิ่น ไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของชุมชนที่อาศัยริมคลองมากกว่าร้อยปี ประกอบกับชาวบ้านในชุมชนริมคลองไม่มีข้อมูล หรือความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิชุมชน จึงไม่สามารถต่อรองให้เกิดการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในระยะยาวได้ ซึ่งการให้ความสำคัญกับระบบสิทธิชุมชน มักจะมาควบคู่กับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหา แต่กลับพบ

ว่ากรณีปัญหาที่ดินในบริเวณทุ่งรังสิต ที่มีวิธีชีวิตความสัมพันธ์ ความเชื่อประเพณีร่วมกันมาอย่างยาวนาน กลับไม่มีการอ้างถึงระบบสิทธิชุมชน ยกเว้นกรณีของชุมชนคลองสามเพียงชุมชนเดียว

3. การจัดการความขัดแย้งภายใต้การใช้อำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน

การจัดการความขัดแย้งในที่ดินเขตชลประทานทุ่งรังสิต หากมองในมุมของ Moor (1998) (อ้างในวันชัย วัฒนศัพท์, 2547, น.13-16) ที่จำแนกความขัดแย้งออกเป็น 5 ชนิดนั้น พบว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีความขัดแย้งด้านข้อมูล (Data conflict) ซึ่งพบว่าจากทั้งสามกรณีมีข้อมูลเรื่องโครงการพัฒนา หรือทิศทางของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่สื่อสารข้อมูลต่างๆ ไม่ถึงชุมชน จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากข้อมูลที่ไม่ตรงกันซึ่งเกิดขึ้นมาตั้งแต่ช่วงการเริ่มจัดจองที่ดิน หรือการเริ่มใช้เอกสารสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินจนปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้

อีกทั้งยังพบว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากกรณีปัญหาที่ดินจากตัวอย่างทั้งสามกรณีศึกษานั้นเกิดจากการขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน แต่ใช้วิธีสั่งการโดยนโยบายจากรัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าการมีส่วนร่วมเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดการปัญหาเรื่องที่ดิน จะเห็นได้ว่ากระบวนการที่ใช้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ คือกระบวนการในโครงการปทุมธานีโมเดล ที่แม้จะมีทั้งกลุ่มที่ไม่เข้าร่วมโครงการ และกลุ่มที่เข้าร่วมโครงการ แต่เป็นการตัดสินใจของประชาชนผู้เป็นเจ้าของพื้นที่เอง

นอกจากนี้ความขัดแย้งที่เกิดจากความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (Relationship Conflict) โดยเฉพาะในกรณีของชุมชนคลองสาม พบว่ามีการปะทะกันทั้งในชุมชน ในเวทีการประชุมและการใช้กระบวนการศาลจากกรณีการทำลายทรัพย์สินของชาวบ้านในชุมชน ทำให้เกิดความขุ่นข้องหมองใจของทั้งสองฝ่ายคือ รัฐท้องถิ่นกับชาวบ้านในชุมชน ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาที่ดินยังไม่มีข้อยุติ

จากกรณีศึกษาทั้ง 3 ชุมชน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นส่วนหนึ่งเป็นผลจากการใช้อำนาจในการจัดการปัญหาที่แตกต่างกันดังที่ เคนเน็ท โบลดิง (อ้างในโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2550, น. 27-29) ได้อธิบายว่า อำนาจมี 3 ประเภท คืออำนาจคุกคาม (Treat Power) เป็นการใช้อำนาจโดยการบังคับ ช่มชู้ผู้อยู่ใต้อำนาจเพื่อให้เกิดความกลัวและเกิดการเปลี่ยนแปลง อำนาจแลก (Exchange Power) เป็นการใช้อำนาจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการต่อรองและประนีประนอม อำนาจที่ 3 คืออำนาจประสาน (Integrative Power) เป็นอำนาจที่ตั้งอยู่บนความรัก ใช้ศิลปะในการจูงใจและประสานความสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากความเต็มใจและเข้าใจ ซึ่งในกรณีชุมชนคลองสาม รัฐท้องถิ่นใช้อำนาจในการคุกคาม (Treat Power) มีการช่มชู้ให้ผู้อยู่ใต้อำนาจเกิดความกลัวเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในขณะเดียวกันชาวชุมชนคลองสาม ซึ่งได้ผ่านกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม ได้พัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง และพยายามใช้อำนาจผ่านกฎหมายที่เอื้ออำนวยเพื่อสร้างอำนาจการต่อรอง ผ่านระบบกลไกรัฐ ซึ่งผลจากการต่อรองแบบมีอำนาจในระดับที่ใกล้เคียงกัน ทำให้ชุมชนสามารถดำรงความเป็นชุมชนเอาไว้ได้ จนปัจจุบันแม้จะอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสภาพโดยรอบชุมชนก็ตาม ส่วนกรณีของชุมชนบ้านละคร และชุมชนหมู่แปดคลองสิบสอง นั้นเป็นการใช้อำนาจแลก (Exchange Power) คือใช้การประนีประนอม ผ่านระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างชาวบ้านกับนักการเมืองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ที่ใช้กฎหมายอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนแต่ไม่ให้สิทธิกับชุมชนที่อาศัยอยู่ก่อน เป็นระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน และผู้ที่อำนาจน้อยกว่ามักต้องสูญเสียมากกว่า

จากงานวิจัยเรื่องนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าเงื่อนไขสำคัญของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัยในพื้นที่ทุ่งรังสิต คือ

กระบวนการแก้ไขปัญหาต้องคำนึงถึงประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ของผู้คนที่มาแต่อดีต และใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ที่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนในการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ตลอดจนต้องคำนึงถึงวิธีการใช้อำนาจในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะต่อกระบวนการของหน่วยงานรัฐในแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน

1.1 ต้องมีนโยบายเพื่อการกระจายการถือครองที่ดินให้กับประชาชน ซึ่งเป็นข้อเสนอที่มีงานวิจัยหลายชิ้นนำเสนอสู่สาธารณะไปจำนวนมาก แต่ยังไม่มีการแก้ไขปัญหา จึงพบกรณีที่ประชาชนที่มีอาชีพเกษตรกรรมไม่มีที่ทำกิน ในขณะที่ดินใกล้กับบริเวณชุมชนถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าหลายพันไร่ในพื้นที่ทุ่งรังสิต

1.2 การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินนั้น รัฐควรให้ความสำคัญกับการพิจารณารายละเอียดเป็นรายชุมชน ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่าแต่ละชุมชนมีประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันและมีความต้องการความมั่นคงในที่ดินในระดับที่แตกต่างกัน ซึ่งจะช่วยให้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินในพื้นที่ลดลงและสามารถแก้ไขปัญหาได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

1.3 การสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจให้เท่าเทียมกันระหว่างรัฐท้องถิ่นกับชาวชุมชน ซึ่งจากหลายกรณีที่เกิดขึ้นในพื้นที่วิจัยพบว่าการใช้วิธีการข่มขู่ คุกคามไม่ได้แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง แต่กลับมีส่วนเพิ่มความรุนแรงของสถานการณ์ และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชน การใช้อำนาจในระดับที่เท่าเทียมกัน หรือการสร้างความสัมพันธ์แนวราบให้มากขึ้น จะช่วยให้เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและนำมาสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาาร่วมกันได้

1.4 สนับสนุนการพัฒนาในพื้นที่ขนาดเล็ก ซึ่งในพื้นที่งานวิจัยพบว่าชุมชนคลองสามมีต้นทุนจากการจัดระบบโดยกระบวนการของชุมชนสามารถสนับสนุนให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่ชานเมือง หรือการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ในพื้นที่ริมคลอง เป็นต้น

1.5 การสร้างทางเลือกเพื่อความมั่นคงในที่อยู่อาศัยให้มีความหลากหลาย ซึ่งปัจจุบันมีการสนับสนุนโดยโครงการบ้านมั่นคง แต่ยังคงพบว่ามีประชาชนบางกลุ่มยังไม่สามารถเข้าถึงโครงการฯ ด้วยข้อจำกัดในระดับปัจเจกชน จึงจำเป็นต้องมีทางเลือกอื่นในการจัดการปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย เช่น การให้อยู่ในที่ดินเดิมแต่เน้นการจัดระบบสิ่งแวดล้อม และระบบสาธารณูปโภคให้สอดคล้องกับการพัฒนาเมือง เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

จากการทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมาพบงานวิจัยในพื้นที่ที่กำลังเกิดการเปลี่ยนแปลงจากการรุกคืบเข้ามาของโครงการพัฒนาและการขยายตัวของเมืองโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดปทุมธานีอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาในเชิงการวางผังเมืองและสถาปัตยกรรม ส่วนงานที่ศึกษาทางสังคมวิถีชีวิตของผู้คนในระดับชุมชนพบว่ามีจำนวนน้อยมาก งานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นอีกชิ้นหนึ่งที่สะท้อนกระบวนการของชุมชนขนาดเล็ก ที่พยายามช่วยเหลือตนเองในการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยท่ามกลางแผนการพัฒนาอย่างเข้มข้น ซึ่งทำให้เห็นกระบวนการใช้อำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐกับชุมชนได้อย่างชัดเจน การสร้างกระบวนการต่อรองในเชิงอำนาจ โดยการสร้างพื้นที่ของการต่อรองให้ระดับอำนาจที่มีความเท่าเทียมกันจึงมีความสำคัญกับความอยู่รอดของชุมชนขนาดเล็ก ซึ่งปัจจัยที่ช่วยเอื้อให้เกิดการสร้างพื้นที่อำนาจที่เท่าเทียมกันคือการสร้างกระบวนการเรียนรู้ และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการพัฒนา

3. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

จากงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยพบว่า มีประเด็นที่น่าสนใจในระหว่างการศึกษาวิจัยพื้นที่และการสำรวจงานวิจัยที่ผ่านมา คือ วิถีชีวิตของชาวนาเข้าในปัจจุบัน ที่แม้จะมีนโยบายคุ้มครองผู้เช่านาให้สามารถต่อรอง เจรจากกับผู้ให้เช่าทั้งเรื่องราคาเช่าหรือระยะเวลาในการเช่า โดยมีคณะกรรมการ

เช่านาเพื่อเกษตรกรรม(คชก.) ช่วยให้การสนับสนุน แต่เมื่อศึกษาในรายละเอียดพบว่า ไม่สามารถนำกฎหมายมาใช้ได้จริง จึงควรมีการศึกษาความขัดแย้งระหว่างตัวกฎหมายกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ในการตีความหมายเช่านา เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเช่านาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวนาที่เปลี่ยนแปลงไป

เอกสารอ้างอิง

- โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์และคณะ. (2550). *สันติ-สุขภาพ: สันติวิถีกับการจัดการความขัดแย้งในระบบสุขภาพ*. นนทบุรี: สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ.
- เจมส์ แอล เครตัน. (2544). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน*. ขอนแก่น: ศิริภักดิ์ ออฟเซ็ท.
- นนทพร อยู่มั่งมี. (2547). *คติความในทุ่งรังสิต พ.ศ.2433-2457*. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประกาศ ปิ่นตบแต่ง. (2542). *เส้นทางชาวนาไทย รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก.
- ประกาศ ปิ่นตบแต่ง. (2552). *บ้านปากด้ายนโยบายปฏิรูปที่ดิน*. <http://www.prachatai.com/journal/2009/09/25830> . สืบค้นวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2557.
- พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์. (2557). *หนี้ชาวนา เงินพันการสูญเสียที่ดิน*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- รัชนีวรรณ เวชพฤจิ. (2542). *พื้นที่ศึกษาบริเวณคลองรังสิต: การเปลี่ยนแปลงจากลักษณะชนบทเป็นเมืองในบริเวณตอนเหนือกรุงเทพมหานคร*. ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วันชัย วัฒนศัพท์. 2547. *ความขัดแย้ง หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา*. ขอนแก่น: ศิริภักดิ์ ออฟเซ็ท.
- สุนทรีย์ อาสะไวย์. (2530). *ประวัติศาสตร์รังสิต: การพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่อสังคม พ.ศ.2431-2457*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- อัจฉรา รักยุติธรรม. (2548). *ที่ดินและเสรีภาพ*. เชียงใหม่: โคขยัน มีเดียทีม.
- อำเภอรัญบุรี. (2545). *ที่ระลึกเนื่องในโอกาสครบรอบ 100 ปี เมื่อรัชฎบุรี 13 มีนาคม 2545 อำเภอรัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ประเทศไทย*. ปทุมธานี.