

การขยายตัวของปาล์มน้ำมันในฐานะพืชฟองสบู่และความขัดแย้ง
ในที่ดินระหว่างรัฐ-เอกชน-ชาวบ้านในภาคใต้ของประเทศไทย
Palm Oil as a Boom Crop and Land Conflicts between
State-private Sectors-villagers in Southern Thailand

สร้อยมาศ รุ่งมณี

Soimart Rungmanee

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์

Puey Ungpakorn School of Development Studies

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Thammasat University

บทคัดย่อ

บทความนี้ใช้กรอบแนวคิดเรื่อง “พืชฟองสบู่ (boom crops)” และ “อำนาจในการกีดกัน (powers of exclusion)” วิเคราะห์การขยายตัวของปาล์มน้ำมันและความขัดแย้งในที่ดินในภาคใต้ของประเทศไทย ผู้เขียนใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลไกกำกับที่ดินทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่เจ้าหน้าที่ในองค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมัน และเกษตรกรไร้ที่ดิน ในจังหวัดกระบี่ ชุมพร และสุราษฎร์ธานี บทความให้ข้อมูลในเรื่องปัญหาการกำกับดูแลที่ดินและปัญหาความไม่เป็นธรรมของรัฐในการจัดการกับการละเมิดกฎหมายและการดูแลที่ดินที่หมดสัญญาเช่าหรือสัมปทาน นอกเหนือจากการเข้าไม่ถึงที่ดินอันเนื่องจากความไม่เป็นธรรมในเชิงโครงสร้างแล้ว ผู้เขียนเสนอให้พิจารณาปรากฏการณ์ “การกีดกันในละแวกบ้าน (intimate exclusion)” หรือการสูญเสียและเข้าไม่ถึงที่ดินที่เกิดจากญาติ เพื่อนบ้าน หรือคนรู้จักภายในชุมชนหรือชุมชนใกล้เคียง

ที่ต่างมีความสนิทสนมกันเป็นผู้กีดกัน และยังสะท้อนให้เห็นบทบาทของเกษตรกรและผู้ถือครองที่ดินรายย่อยกลุ่มต่างๆ ที่ต่างพยายามจะยึดครองที่ดินเพื่อความมั่นคงในเรื่องการมีที่ดินทำกิน เพื่อจะมีส่วนร่วมในการปลูกปาล์มน้ำมันซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดเช่นเดียวกับบริษัทและผู้ลงทุนรายใหญ่

คำสำคัญ: ปาล์มน้ำมัน, พืชฟองสบู่, อำนาจในการกีดกัน, การควบคุมที่ดิน

Abstract

This paper applies the conceptual frameworks of “boom crops” and “powers of exclusion” to research into the expansion of oil palm and land conflicts in Southern Thailand. Employing qualitative methodology, the author conducted documentary research and interviewed relevant people, including government officials at both national and local levels, NGO staff, and oil palm growers, including landless farmers in Krabi, Chumphon, and Surat Thani provinces. The paper discusses problems of land governance through the case of the expired land concessions of palm oil companies, which represent the structural unfairness that obstructed people to access land. In addition, it argues that intimate exclusion, or the loss of access to land caused by relatives, neighbours, or acquaintances within the community or neighbouring communities, should be taken into consideration. Besides private companies and large-scale investors, small farmers are also trying to occupy the land for their own security, and to grow palm oil, and could be the agents who exclude others from the land.

Keywords: palm oil, boom crops, powers of exclusion, intimate exclusion, land control

บทนำ

ปาล์มน้ำมันถือเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของภาคใต้ซึ่งมีการนำเข้ามาปลูกตั้งแต่ทศวรรษ 1900 อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของการใช้พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันและยางพาราในเชิงอุตสาหกรรมและการสัมปทานที่ดินให้กับเอกชนเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในช่วงกลางทศวรรษ 1980 ซึ่งรัฐให้สัมปทานบริษัทเอกชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าในระยะยาวในพื้นที่รวมกว่าแสนไร่เพื่อปลูกปาล์มน้ำมันและเป็นฐานการผลิตน้ำมันปาล์มของประเทศจนในปัจจุบัน ประเทศไทยสามารถผลิตปาล์มน้ำมันได้เป็นอันดับสามของโลกรองจากประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย แต่กิจการปาล์มน้ำมันในประเทศไทยต่างจากประเทศอื่นๆ เพราะในขณะที่ประเทศผู้ส่งออกปาล์มน้ำมันสองอันดับแรกของโลกข้างต้นใช้วิธีการสัมปทานที่ดินแปลงใหญ่ให้กับบริษัทต่างชาติ แต่ในประเทศไทย ประมาณ 70% ของพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันเป็นกิจการของเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินน้อยกว่า 312.5 ไร่ (Dallinger, 2011)

แม้กิจการปาล์มน้ำมันส่วนใหญ่ในประเทศไทยจะดำเนินไปโดยเกษตรกรรายย่อย¹ แต่การสัมปทานที่ดินขนาดใหญ่ของรัฐในทศวรรษที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินและการเข้าไม่ถึงที่ดินของเกษตรกรอีกจำนวนมาก ยิ่งไปกว่านั้น มีข้อมูลชี้ว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา การถือครองที่ดินของภาคใต้ในเชิงพื้นที่มีความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรระหว่างกลุ่มที่ไม่มีที่ดินทำกินกับกลุ่มที่มีที่ดินมากกว่าสี่สิบไร่เพิ่มขึ้นจาก 0.5 เท่าในปี 2549 เป็น 1.5 เท่าในปี 2558 (นรพัทธ์ อัครวัธลก และสันติพร เศรษฐศักดิ์ดาศิริ, 2560, หน้า 16) เกษตรกรในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตรัง ชุมพร และกระบี่ มีการรวมตัวเรียกร้องการจัดสรรที่ดินของรัฐคืนจากบริษัทเอกชนที่มาสัมปทานพื้นที่ป่า ทำให้เกิดการปะทะและเกิดเหตุความรุนแรงไปจนถึงการลอบสังหารแกนนำผู้เรียกร้องที่ดินทำกินมาโดยตลอด เช่น การเรียกร้องที่ดิน

¹ ในเอกสารเรื่อง การผลิตปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืน: คู่มือสำหรับเกษตรกรรายย่อย โดย สุรัญญา ทองรักษ์ และคณะ (2562) นิยามว่า ผู้ปลูกปาล์มน้ำมันที่เป็นเกษตรกรรายย่อยอิสระ โดยแต่ละรายมีพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันไม่เกิน 312.5 ไร่ เหมือนกับ Dallinger (2011) ที่ให้นิยามว่า เกษตรกรรายย่อยคือผู้ปลูกปาล์มน้ำมันบนที่ดินน้อยกว่า 312.5 ไร่

ของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยและแรงงานไร้ที่ดินที่รวมตัวกันในนามสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.) ตั้งแต่ปี 2546 เพื่อตรวจสอบพื้นที่บริษัทเอกชนที่หมดสัญญาเช่าแต่ยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ในพื้นที่ จ. สุราษฎร์ธานี ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – พ.ศ. 2558 มีสมาชิกถูกลอบสังหารไปแล้วจำนวน 4 ราย และถูกลอบยิงบาดเจ็บสาหัส 1 ราย แต่ยังไม่สามารถนำผู้กระทำผิดมาลงโทษได้แต่อย่างใด (ไทยพีบีเอส, 2563) หรือในกรณีล่าสุดเมื่อเดือนพฤษภาคม 2564 มีการลอบยิงนายสมศักดิ์ อ่อนชื่นจิตร ทนายความซึ่งเป็นแกนนำคนสำคัญในการเคลื่อนไหวร้องเรียนสิทธิที่ทำกินให้แก่ชาวบ้านที่ยากไร้ในสวนปาล์มน้ำมันที่หมดสัมปทานใน อ. วังวิเศษ จ. ตรัง (ผู้จัดการออนไลน์, 2564) สถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบกำกับดูแลที่ดิน ซึ่งมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บริษัท หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการให้เอกสารที่ดิน หน่วยงานที่ควบคุมดูแลป่าไม้ และหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดสรรที่ดินให้กับคนไร้ที่ดินอย่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) และชาวบ้านในพื้นที่

บทความนี้ใช้กรอบแนวคิดเรื่อง“พืชพองสบู่และการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางสังคมเกี่ยวกับที่ดิน” เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการขยายตัวของปาล์มน้ำมันกับที่มาของปัญหาความขัดแย้งในที่ดินในภาคใต้ของประเทศไทย บทความนี้แบ่งออกเป็น 6 ส่วน ได้แก่ ในส่วนแรกกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหา ส่วนต่อมาเป็นวิธีการศึกษา ต่อเนื่องด้วยแนวคิดเรื่องพืชพองสบู่และปาล์มน้ำมันในฐานะพืชพองสบู่ (boom crops) ที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในที่ดิน และกรอบแนวคิดเรื่องอำนาจในการกีดกัน (powers of exclusion) เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ ส่วนที่สามกล่าวถึงกรณีรัฐไทยกับการควบคุมที่ดินโดยใช้อำนาจสร้างกฎเกณฑ์ที่เอื้อกับการลงทุนซึ่งนำไปสู่ปัญหาเรื่องความชอบธรรมทั้งในกระบวนการจัดหาที่ดินและการจัดการที่ดินหลังจากหมดสัมปทาน ส่วนต่อมากล่าวถึงบทบาทของเกษตรกรรายย่อยในการบุกเบิกที่ดิน การต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมเรื่องที่ดิน และการกีดกันในละแวกบ้าน (intimate exclusion) ที่เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการเข้าไม่ถึงรวมถึงสูญเสียที่ดินในหมู่เกษตรกรรายย่อยซึ่งยังมีการศึกษาค่อนข้างจำกัด และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ

วิธีการศึกษา

ผู้เขียนใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้ดำเนินการในช่วงเวลาระหว่างปี 2563-2564 ซึ่งคาบเกี่ยวกับสถานการณ์แพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้มีข้อจำกัดในการลงพื้นที่ภาคสนาม โดยสามารถสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องบางส่วนที่สามารถเข้าถึงได้จากการพบปะด้วยตนเองทั้งในพื้นที่จังหวัดกระบี่ สุราษฎร์ธานี และชุมพร รวมถึงผู้เกี่ยวข้องที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร

ในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกลไกกำกับที่ดิน ผู้เขียนสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในกรมป่าไม้จำนวน 1 ราย อดีตเจ้าหน้าที่สังกัดกรมป่าไม้ที่เคยประจำอยู่ในภาคใต้ 1 ราย เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) จำนวน 1 ราย และเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพรซึ่งเป็นพื้นที่การสัมปทานป่าเสื่อมโทรมจำนวน 1 ราย

ในส่วนของภาคประชาชน ผู้เขียนมีโอกาสนำสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานอยู่ในจังหวัดชุมพร และสุราษฎร์ธานี จำนวน 2 ราย สมาชิกของขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องที่ดินสวนปาล์มในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 2 ราย ซึ่งเป็นการพูดคุยในพื้นที่และขอสัมภาษณ์ผ่านทางโทรศัพท์ในเวลาต่อมา นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้สัมภาษณ์เกษตรกรรายย่อยในจังหวัดกระบี่ นครศรีธรรมราช ชุมพรและสุราษฎร์ธานี รวมทั้งหมดจำนวน 8 ราย โดย 5 ราย ผู้เขียนได้พบขณะลงพื้นที่กับเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน และอีก 3 รายที่ได้รับการแนะนำต่อมาจากผู้ถูกสัมภาษณ์รายอื่น ๆ ผู้เขียนจึงทำการนัดหมายสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์

เนื่องจากเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งเรื่องที่ดินและมีความรุนแรงในพื้นที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงเป็นพื้นที่สวนปาล์มขนาดใหญ่ที่ยากต่อการเข้าถึง การเข้าพื้นที่จึงทำโดยผ่านเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน และในบทความชิ้นนี้ผู้เขียนใช้ชื่อสมมติและไม่ระบุตำแหน่งของผู้ให้ข้อมูล เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ให้ข้อมูล

ปาล์มน้ำมันในฐานะพืชฟอสฟูและอำนาจในการกีดกัน

“พืชพาณิชย์ (cash crop)” เช่น ชา อ้อย ยางพารา เป็นต้น เป็นส่วนหนึ่งในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาตั้งแต่ยุคอาณานิคม ในศตวรรษที่ 19 ในช่วงกลางทศวรรษ 2520 เกิดการกำหนดกฎกติกาของรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทข้ามชาติสามารถลงทุนเพาะปลูกพืชเพื่อการส่งออก เช่น โกโก้ กาแฟ ไม้โตเร็ว (เช่น อะเคเซียและยูคาลิปตัส) ปาล์มน้ำมัน และยางพารา โดยมีการลงทุนบนที่ดินแปลงใหญ่ผ่านการเช่าหรือสัมปทาน ปรากฏการณ์ดังกล่าวขยายตัวขึ้นในยุคหลังทศวรรษ 2530 ที่ความต้องการพืชดังกล่าวที่เพิ่มมากขึ้นก่อให้เกิดความต้องการหาพื้นที่ขนาดใหญ่ผืนเดียวเพื่อใช้ผลิตตอบสนองความต้องการของตลาดโลก และยังเพิ่มความซับซ้อนของตัวแสดง (actors) ที่ไม่ได้มีเพียงชาวนาชาวไร่ และรัฐ แต่เป็นบทบาทของบริษัทข้ามชาติ งานวิชาการต่างประเทศที่ศึกษาการเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรกรรมผ่านกรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองและนิเวศวิทยาการเมืองจึงเรียกปรากฏการณ์นี้ว่าการเฟื่องฟูของพืชฟอสฟู (crops boom)

Hall (2011) อธิบายความหมายของพืชฟอสฟู หรือ boom crops ว่าเป็นพืชหรือผลิตภัณฑ์การเกษตรที่มีการขยายตัวในการผลิตอย่างรวดเร็ว มีความเกี่ยวข้องกับ การใช้ที่ดินขนาดใหญ่ และมีความผกผันในเชิงราคา มีช่วงที่ราคาสูงและสามารถตกต่ำลงในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งมักจะนำมาสู่การแย่งยึดที่ดิน (land grabbing) เพื่อให้บริษัทต่างชาติได้เข้ามาใช้ประโยชน์ ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่น (Borras and Franco, 2012) พืชฟอสฟูที่สำคัญ ได้แก่ โกโก้ กาแฟ ไม้โตเร็ว (เช่น อะเคเซีย และ ยูคาลิปตัส) ปาล์มน้ำมัน ยางพาราและกัญที่เลี้ยงจากฟาร์ม พืชฟอสฟูบางชนิด เช่น ปาล์มน้ำมัน หรือมันสำปะหลัง ยังมีพลวัตรเชื่อมต่อกันของอุตสาหกรรมเกษตรและ อุตสาหกรรมพลังงานในรูปแบบการผลิตพืชเกษตรสำหรับพลังงาน (agrofuels) ในบางครั้ง ถึงถูกเรียกว่า เรียกว่า “พืชยืดหยุ่น” (flexible crops) ด้วย (Borras et al, 2016)

Hall (2011) ตั้งข้อสังเกตว่า การศึกษาเรื่องที่ดินมักตั้งคำถามว่าที่ดินที่มีมูลค่าสูงขึ้นเนื่องจากการเฟื่องฟูของพืชฟอสฟูนั้นสุดท้ายตกเป็นของใคร การศึกษาผ่านกรอบแนวคิดการแย่งยึดที่ดินมุ่งเน้นไปที่ตัวแสดงอย่างบริษัทต่างชาติและรัฐ แต่ไม่ได้ให้ความสนใจกับเกษตรกรรายย่อยในฐานะตัวแสดงที่มีศักยภาพในการยึดครองที่ดิน

ด้วย การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสังคมในที่ดินภายใต้กรอบแนวคิดการแย่งยึดที่ดิน จึงอาจมีข้อจำกัดที่ลดทอนความซับซ้อนของปรากฏการณ์เพราะมีเพียงภาพของการ ที่รัฐหรือทุนบีบบังคับให้ประชาชนต้องยอมสูญเสียความสามารถในการเข้าถึงและใช้ ประโยชน์ที่ดินซึ่งมีเพียงผู้ที่ได้กับผู้ที่เสียประโยชน์ Hall จึงการเสนอให้ใช้การศึกษา เรื่องพืชพองสุมร่วมกับกรอบแนวคิดอำนาจในการกีดกัน (powers of exclusion) ที่เสนอ โดย Hall, Hirsch and Li (2011) แนวคิดดังกล่าวแตกต่างจากมุมมองเรื่องการแย่งยึด ที่ดินที่เป็นกระบวนการเต็มไปด้วยความรุนแรงในการเบียดขับชาวบ้านออกจากที่ดิน เพื่อผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ แนวคิดอำนาจในการกีดกันกลับมองว่าการกีดกันเป็น กระบวนการที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อมีการใช้ประโยชน์และเข้าถึงที่ดิน แม้แต่ในการเข้าถึง ที่ดินของกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดหรือการใช้ประโยชน์จากที่ดินแบบรวมหมู่อย่างยั่งยืน ก็ยังมีการต้องกันคนอื่นออกจากที่ดิน และในบางครั้งยังอาจพบว่าในหมู่ของผู้ที่ เสียประโยชน์จากการกีดกันอาจมีผู้ได้ประโยชน์ด้วย (Ibid, p. 4) แนวคิดอำนาจในการ กีดกันจำแนกให้เห็นว่า กระบวนการจัดความสัมพันธ์เชิงทรัพย์สินโดยเฉพาะเรื่อง การจัดการที่ดินมีอำนาจจำนวน 4 แบบเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งอำนาจเหล่านี้ไม่ได้แยก การทำงานจากกัน ได้แก่ (1) กฎระเบียบ (regulation) เป็นตัวกำหนดขอบเขตระหว่าง ที่ดิน การใช้ที่ดินที่ ประเภทของความเป็นเจ้าของและการใช้ประโยชน์ รวมถึงกำหนด ว่าใครบ้างที่จะสามารถอ้างอำนาจรับรองจากกฎได้ (2) ตลาด (market) ซึ่งเป็นที่ ปรากฏของอำนาจที่เห็นชัดเจนที่จะกำหนดการกีดกันและการเข้าถึงที่ดินคือ ราคา แต่อำนาจของตลาดไม่ได้ดำรงอยู่ด้วยตัวมันเอง แต่ยังต้องการอำนาจแบบอื่นๆ มารองรับด้วย ได้แก่ กฎระเบียบ การใช้กำลังบังคับและการสร้างความชอบธรรม (3) การใช้กำลังบังคับ (force) ซึ่งไม่ได้มีเพียงรัฐ ตัวแสดงอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐก็สามารถใช้กำลัง ข่มขู่สร้างบรรยากาศแห่งความหวาดกลัวที่ทำให้อีกฝ่ายยอมจำนน และ (4) การอ้าง ความชอบธรรม (legitimation) หรือการสร้างมาตรฐานทางศีลธรรมให้กับการอ้างสิทธิ เด็ดขาด โดยการทำให้กฎระเบียบ ตลาด และการใช้กำลังบังคับเป็นที่ยอมรับได้

ในกรณีการเฟื่องฟูขึ้นของปาล์มน้ำมัน ตัวแสดงต่าง ๆ ที่ต้องการมีผลประโยชน์ในที่ดิน เช่น รัฐและบริษัทในหลายกรณีมีการสร้างกฎหมายที่สนับสนุนความชอบธรรมในการเข้ายึดที่ดินโดยในหลายพื้นที่มีการใช้กำลังบังคับและความรุนแรง ซึ่งเป็นกรณีศึกษาจำนวนมากในพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันในอินโดนีเซียและมาเลเซีย เช่น ศึกษาของ Jiwan (2013) กล่าวถึงการขยายตัวของปาล์มน้ำมันในอินโดนีเซียซึ่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐกับบริษัทเอกชนตั้งแต่ยุคการประกาศเอกราชของอินโดนีเซียที่รัฐล้มปทานพื้นที่ขนาดใหญ่สำหรับการปลูกปาล์มน้ำมันและยังสร้างพระราชบัญญัติสวนเกษตรขนาดใหญ่ (Plantation Act) ให้บริษัทสามารถลงทุนได้ถึง 500,000 เฮกตาร์ (ประมาณ 3.125 ล้านไร่) ในมาเลเซีย การศึกษาของ Cramb & McCarthy (2016) กล่าวถึงการที่รัฐบาลเปลี่ยนพื้นที่ป่าที่ถูกมองว่าไม่มีการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาเป็นพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมัน มีการสนับสนุนการวิจัย การสร้างสาธารณูปโภค ไปพร้อม ๆ กับการสนับสนุนการลงทุนของบริษัทเอกชน บริษัทในมาเลเซียให้ทุนกับเทคโนโลยีหรือร่วมทุนกับบริษัทอินโดนีเซีย และเข้าไปบุกพื้นที่ป่าโดยมีเครือข่ายกับนักการเมืองและข้าราชการด้วย การศึกษาอีกชิ้นของ Cramb (2013) กล่าวถึงพื้นที่ในรัฐซาราวักซึ่งรัฐมีนโยบายสร้างการเกษตรที่ทันสมัยและต้องการให้ชนเผ่าพื้นเมืองดะยัค (Dyak) ในรัฐซาราวักมีส่วนร่วมในการเกษตรสมัยใหม่ ทำให้เกิดการเปลี่ยนมือถือครองที่ดินจากรัฐและชุมชน ไปสู่มือของบริษัทเอกชน รวมทั้งที่ดินตามประเพณีของชุมชนซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลก็ถูกนำไปสัมปทานเช่นเดียวกันภายใต้กฎระเบียบที่ส่งเสริมกรรมสิทธิ์เอกชนและการจัดประเภทที่ดินใหม่

อย่างไรก็ตาม Hall (2011) เสนอให้พิจารณาตัวละครอย่างเกษตรกรรายย่อยในฐานะผู้ที่เป็นส่วนหนึ่งของการแย่งยึดที่ดินด้วย ยุทธศาสตร์หนึ่งที่สำคัญที่เรียกว่าการกีดกันในละแวกบ้าน (intimate exclusion) ซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการสะสมทุนและยึดครองที่ดินของชาวบ้านในบริบทของทุนนิยมเกษตรกรรม (Hall et al, 2011, p. 146) กล่าวคือ การสูญเสียที่ดินสามารถเกิดจากเกษตรกรรายย่อยด้วยตนเองในบางกรณีเป็นคนใกล้ชิด เป็นญาติกัน หรือเพื่อนบ้าน หรือคนรู้จักภายในชุมชนหรือชุมชนใกล้เคียง เช่น การขอซื้อที่ดินในราคาถูก การรับซื้อที่ดินจากเพื่อนบ้านที่ล้มละลายในราคาต่ำกว่าราคาตลาดมาก ในงานของ ฌ็องกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์ (2563)

ใช้แนวคิดนี้อธิบายการซื้อขายแลกเปลี่ยนที่ดินในหมู่บ้านแห่งหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่เป็นที่ดินที่ได้รับจัดสรรจาก สปก. และมีกฎหมายห้ามซื้อขายเปลี่ยนมือ แต่ชาวบ้านทำกันเป็นปกติเมื่อต้องการเงินในยามเร่งด่วนจึงนำที่ดิน สปก. ไปค้าประกันกับสัญญาเงินกู้ของเพื่อนบ้าน และนานวันไปที่ดินก็ตกเป็นของเพื่อนบ้านในที่สุด เช่นเดียวกันงานของ Li (2014) อธิบายถึงการเฟื่องฟูของพืชเศรษฐกิจอย่างโกโก้ในเกาะสุลาเวสีประเทศอินโดนีเซีย ทำให้ที่ดินในหมู่บ้านซึ่งครั้งหนึ่งเคยมีระบบการจัดการแบบรวมหมู่กลายเป็นของมีราคา จากที่เคยพึ่งพาช่วยเหลือกัน ที่ดินกลายเป็นสินทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนมือสู่เพื่อนบ้านเมื่อต้องการเงินยามคับขัน และบางครั้งชาวบ้านที่ยากจนก็จำเป็นต้องขายที่ดินให้กับเพื่อนบ้านหรือญาติตัวเองที่มาขอซื้อในราคาถูกเพราะอ้างถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันในฐานะเครือญาติ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสังคมเกี่ยวกับที่ดินที่ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงตัวละครที่เป็นรัฐหรือบริษัท แต่พิจารณาบริบทของชุมชนและปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของชาวบ้านกันเองที่ทำให้คนบางกลุ่มถูกขับออกจากที่ดิน หรือเข้าไม่ถึงที่ดินผ่านแนวคิดการกีดกันในละแวกบ้านเป็นแนวทางที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจการกีดกันแบบเดียวกันนี้ดำเนินการในระดับต่างๆ ในสังคม และช่วยให้สามารถทำความเข้าใจกรณีความขัดแย้งเรื่องที่ดินสวนปาล์มน้ำมันอย่างซับซ้อนรอบด้านมากขึ้น

การขายตัวของปาล์มน้ำมันและการควบคุมที่ดินโดยการใช้อำนาจรัฐ

ปาล์มน้ำมันถูกนำมาปลูกในภาคใต้ของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2472 แต่นโยบายรัฐที่ส่งเสริมการปลูกปาล์มน้ำมันเชิงพาณิชย์เกิดขึ้นในยุคหลังปี 2500 ส่วนหนึ่งเกิดจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาที่กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศไทยให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมและเน้นการทำเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ รายงานเรื่องการส่งเสริมการปลูกปาล์มน้ำมันในเขตนิคมสร้างตนเองของ สมวงศ์ วงศ์อ่อนแสง (2527: 126 อ้างถึงโดย วิจิตร ว่องวาริทิพย์, 2535) กล่าวว่า รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนโยบายให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งนิคมสร้างตนเองในเขตสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ สตูล ยะลา นราธิวาส เพื่อแก้ปัญหาความมั่นคง และยังมีกรอพยพประชากรจากภาคอื่นๆ ให้ไปตั้งถิ่นฐานในเขตดังกล่าว

ประมาณหกถึงเจ็ดหมื่นกว่าไร่เรือน กรมประมงสงเคราะห์เลือกให้ประชาชนปลูกปาล์มน้ำมันเนื่องจากสภาพอากาศคล้ายกับประเทศมาเลเซีย และปาล์มน้ำมันให้ผลผลิตเร็วในปีที่ 4 ส่วนยางพาราต้องรอจนถึงปีที่ 7 ในการเก็บผลผลิตก็ยังใช้แรงงานน้อยกว่าและเร็วกว่ายางพาราด้วย ในเมื่อน้ำมันปาล์มมีราคาถูกกว่าน้ำมันถั่วเหลืองทำให้เข้าครองส่วนแบ่งตลาดน้ำมันพืชปรุงอาหาร นับจากนั้นพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันจึงเริ่มขยายในภาคใต้ทั้งจากการลงทุนโดยบริษัทเอกชนและเกษตรกรรายย่อย และรัฐยังสนับสนุนให้เอกชนตั้งโรงสกัดโรงงานสกัดและโรงงานกลั่นน้ำมันปาล์ม เพื่อรองรับผลผลิตปาล์มน้ำมัน และยังสร้างมาตรการในเรื่องตลาด ราคา ตลอดจนนโยบายคุ้มครองผู้ผลิตปาล์มน้ำมันด้วย

ส่วนการขยายตัวของปาล์มน้ำมันในพื้นที่สัมปทานขนาดใหญ่มีความสัมพันธ์กับการเติบโตของตลาดปาล์มน้ำมัน และยังเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐในการนโยบายการอนุญาตทำไม้ในเขตป่าและต่อมาเป็นนโยบายการฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม นับตั้งแต่ปี 2511 รัฐบาลให้สัมปทานผูกขาดการทำไม้ ระหว่าง ปี พ.ศ. 2516 – 2541 พื้นที่ป่าไม้ของภาคใต้ลดลงจาก 11.521 ล้านไร่ (คิดเป็น 26% ของทั้งประเทศ) ในปี พ.ศ. 2516 เหลือเพียง 7.5 ล้านไร่ (17.5% ของทั้งประเทศ) ในปี พ.ศ. 2541 (สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, 2562) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี เพื่อที่จะฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมที่เสียหายจากการชักลากไม้ รัฐจึงให้สัมปทานป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจในบริเวณภาคต่าง ๆ ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 โดยอ้างตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีการระบุว่ารัฐส่งเสริมการทำป่าเศรษฐกิจโดยให้ผู้ได้รับอนุญาตปลูกสร้างสวนปาล์มหือปลูกไม้ยืนต้นในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ไม่เกิน 2,000 ไร่ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาต

สัมปทานป่าเสื่อมโทรมครั้งใหญ่เกิดขึ้นอีกครั้งใน ปี พ.ศ. 2531 เมื่อเกิดพายุไต้ฝุ่นเกย์ ทำให้เกิดโคลนถล่ม น้ำท่วม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในพื้นที่ นำไปสู่ความคิดเรื่องการปิดป่าสัมปทานในปีถัดมา โดยออกเป็นพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 กำหนดให้สิทธิการทำกิจการที่ได้รับสัมปทานและพื้นที่สัมปทานทั้งแปลงหรือบางแปลงที่อยู่ในแนวเขตอุทยาน

แห่งชาติหรือแนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสิ้นสุดลงและกำหนดให้ผู้ที่รับสัมปทานมีสิทธิได้รับเงินชดเชยตามความเสียหาย ป่าที่หลงเหลืออยู่ในขณะนั้นทั้งที่เหลือจากการสัมปทานชักลากไม้ และเหลือจากพายุไต้ฝุ่นเกย์ถูกนิยามว่าเป็น "ป่าเสื่อมโทรม"² ซึ่งควรจะได้รับ การฟื้นฟู รัฐในเวลาต่อมาจึงออกพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าไม้ที่ดินของรัฐและของเอกชนให้กว้างขวางมากขึ้น และยังรับรองสิทธิและประโยชน์ของผู้ปลูกสร้างสวนป่าในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม เช่น การยกเว้นค่าภาคหลวง และกฎเกณฑ์บางประการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ทั้งนี้พบว่า การขยายตัวของ การปลูกพืชเศรษฐกิจทั้งยางพารา และปาล์มน้ำมันในพื้นที่สวนเกษตรขนาดใหญ่อยู่ในบริเวณป่าสงวนเกือบทั้งหมด (ศยามล ไกยูรวงศ์, 2549)

อย่างไรก็ตาม เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่านโยบายสัมปทานป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจโดยเฉพาะปาล์มน้ำมันในภาคใต้ นำมาซึ่งการสูญเสียพื้นที่ป่าไม่เพิ่มขึ้นมากกว่าจะเป็นการฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม ประการแรกพบว่าการจะระบุว่าพื้นที่ใดเป็นป่าเสื่อมโทรม กรมป่าไม้จะใช้วิธีการสำรวจใช้ภาพถ่ายทางอากาศ และใช้เจ้าหน้าที่เข้าไปถ่ายภาพจากพื้นที่จริง แต่ในหลายกรณีพบว่า พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมยังมีต้นไม้ขนาดเล็ก และลูกไม้ที่สามารถฟื้นตัวเองได้หากปล่อยไว้ตามธรรมชาติ ในบางครั้งการตีความพื้นที่เป็นป่าเสื่อมโทรม โดยเฉพาะในภาคใต้เป็นการคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริตเลือกที่จะถ่ายรูปพื้นที่ที่เหมือนจะเป็นป่าเสื่อมโทรมเป็นแปลงตัวอย่างแต่ปกปิดเนื้อที่ขนาดใหญ่ ประกอบกับเทคโนโลยีในยุคของการเริ่มให้สัมปทานป่าในการ

² ในระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ระบุว่า ป่าเสื่อมโทรม หมายถึง พื้นที่ป่าในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนที่มีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติโดยมีลูกไม้ขนาดความสูงเกิน 2 เมตร ขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 20 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50 - 100 เซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิน 100 เซนติเมตร ขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น หรือพื้นที่ป่าที่มีไม้เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าวเมื่อรวมกันแล้วต้องมีจำนวนไม่เกินไร่ละ 16 ต้น ซึ่งการนิยามป่าเสื่อมโทรมดังกล่าวเกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2532

ปลูกพืชเศรษฐกิจปลายทศวรรษ 2520 ยังไม่ทันสมัยเท่าปัจจุบัน พื้นที่ป่าจำนวนมาก จึงถูกสัมปทานในนามป่าเสื่อมโทรมทั้ง ๆ ที่ยังคงเป็นป่าที่ฟื้นตัวได้ และยังมีการตรวจสอบพบในทศวรรษต่อมาว่าบริษัทที่สัมปทานที่ดินจากรัฐบุกรุกที่ป่ามากกว่าที่ ๆ ได้รับสัมปทาน (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งที่มีข้อพิพาทเรื่องสวนปาล์ม ในจังหวัดชุมพร, สัมภาษณ์ 26 มีนาคม 2564)

นอกจากนี้ ในกระบวนการอนุมัติสัมปทานพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมยังเป็น กระบวนการที่ไม่โปร่งใส และในบางครั้งมีการใช้ความรุนแรง อดีตเจ้าหน้าที่ใน หน่วยงานของกรมป่าไม้ที่ประจำอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ (สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2564) ให้ข้อมูลว่าการที่รัฐใช้อำนาจทางกฎหมายทำให้การได้มาซึ่งที่ดินแปลงใหญ่เป็นเรื่อง ง่ายดาย และยังอำนาจการอนุมัติการใช้พื้นที่ที่น้อยกว่าสองพันไร่อยู่ที่อธิบดีกรมป่าไม้ แต่หากมากกว่าสองพันไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี บริษัทเอกชนจึงมักใช้ วิธีขอสัมปทานแปลงย่อย ๆ แต่ขออนุมัติหลาย ๆ หนแทน ยิ่งไปกว่านั้น ที่ดินแปลง ที่ถูกสัมปทานส่วนใหญ่มักจะมีชาวบ้านเข้าไปทำมาหากินหรือตั้งบ้านเรือน หากชาวบ้านไม่ยอมออกจากพื้นที่ บริษัทก็จะนำรถแทรกเตอร์มาไถทำลายบ้านเรือน และเรือกสวน เกิดการปะทะกันของทั้งสองฝ่ายจนเสียชีวิตในหลายพื้นที่ เกษตรกร ผู้ปลูกปาล์มน้ำมันในจังหวัดกระบี่ (สัมภาษณ์, 5 มกราคม 2563) ให้ข้อมูลว่ามีการ บังคับซื้อที่หรือไล่ที่ชาวบ้านเช่นกันหากพวกเขาอยู่อาศัยในบริเวณที่บริษัทเอกชน ต้องการที่ดินไปปลูกปาล์มน้ำมันแปลงใหญ่เนื่องจากกลไกของรัฐที่สนับสนุนการขยาย พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันและสิทธิประโยชน์ด้านตลาด ในขณะที่ชาวบ้านอาจจะจับจอง ที่ดินไว้โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ รัฐและบริษัทเอกชนมักอ้างความชอบธรรมว่าการอยู่อาศัย ของชาวบ้านในพื้นที่ป่าสัมปทานนั้น “ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” แต่หากผู้จับจองที่ดิน มีเอกสาร บริษัทเอกชนหรือนายทุนรายใหญ่ต้องการที่ดินผืนดังกล่าวก็จะมีการบังคับ ซื้อในราคาถูก หรือมีการข่มขู่ผ่านผู้มีอิทธิพลในหมู่บ้าน หรือกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐในหมู่บ้าน ให้ต้องขายที่ดินอยู่นั่นเอง

จากการรวบรวมข้อมูลแหล่งต่าง ๆ พบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2528-2546 มีการล้มปทานพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมให้บริษัทเอกชนปลูกพืชพาณิชย์ไปกว่าสองแสนไร่³ พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี กระบี่ และชุมพร ข้อมูลของสำนักงานจัดการป่าไม้ที่ 12 จังหวัดกระบี่ พบว่ามีบริษัทเอกชนขอเช่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อปลูกยางพารา และปาล์มน้ำมัน 14 ราย รวมพื้นที่ 195,990 ไร่ และมี 10 รายที่กินพื้นที่กว่า 63,324 ไร่ ได้หมดอายุการอนุญาตจากกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2556 - 2560 มีสวนปาล์มน้ำมันพื้นที่อีกกว่า 29,000 ไร่ หมดยุสมัยปทานเช่าในเขต อ.อ่าวลึก อ.ปลายพระยา อ.คลองท่อม อ.เหนือคลอง และ อ. เขาพนม จ.กระบี่ รองลงมา คือพื้นที่สวนปาล์มใน จ.สุราษฎร์ธานี มีเอกชนผู้เช่าจำนวน 13 รายพื้นที่ทั้งหมด 123,814 ไร่ ในเขต อ.พุนพิน อ. คีรีรัฐนิคม อ. เคียนซา อ. ชัยบุรี อ. กาญจนดิษฐ์ อ. พระแสง ขนาดพื้นที่ตั้งแต่ 20,000 ไร่จนถึงเล็กสุด 700 ไร่ที่ยังไม่สิ้นสุดการอนุญาตระหว่างปี พ.ศ. 2558-2566 รวมทั้งยังมีปัญหาทับซ้อนกับที่ราชพัสดุที่ต้องดำเนินการตรวจสอบ (ไทยพีบีเอส, 2555) และแม้พื้นที่ส่วนใหญ่จะหมดอายุสัมปทานไปแล้ว แต่กรณีพิพาทระหว่างรัฐ ประชาชน และบริษัทเอกชนยังดำเนินต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน ซึ่งในกรณีของภาคใต้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐขยายอำนาจในการควบคุมทรัพยากรป่าไม้โดยมีกลุ่มนายทุนและบริษัทเอกชนที่ได้ประโยชน์จากการออกกฎระเบียบของรัฐ เช่น การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน การอนุรักษ์ป่า การประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม การทุจริตคอร์รัปชันและการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยมิชอบ การใช้กำลังบังคับให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่สัมปทาน และการอ้างความชอบธรรมผ่านกฎระเบียบของรัฐและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ

³ พื้นที่ที่รัฐล้มปทานให้กับบริษัทเอกชนเช่าปลูกพืชพาณิชย์โดยส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ปลูกปาล์มน้ำมันมากที่สุด จากฐานข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2562) พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันทั่วประเทศปี 2546 อยู่ที่ประมาณ 2 ล้านไร่ ซึ่งพื้นที่ปลูกกว่า 1.9 ล้านไร่อยู่ในภาคใต้โดยเฉพาะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี กระบี่ และชุมพร จนถึงปัจจุบัน สวนปาล์มน้ำมันยังคงหนาแน่นในภาคใต้ โดยพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันทั่วประเทศในปี 2562 อยู่ที่ 6 ล้านไร่ เป็นพื้นที่อยู่ในภาคใต้ 5 ล้านไร่ และสามจังหวัดดังกล่าวยังคงครองอันดับจังหวัดที่ปลูกปาล์มน้ำมันมากที่สุดในประเทศไทย

การเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อย

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอประเด็นการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อย โดยแบ่งออกเป็นสองส่วน ในส่วนแรก เป็นการอภิปรายถึงการเข้าถึงที่ดินผ่านการบุกเบิกที่ดินทำกินในอดีต และการเปลี่ยนผ่านจากการบุกป่าเพื่อการทำเกษตรยังชีพสู่การแสวงหาพื้นที่เพื่อทำเกษตรเชิงพาณิชย์ ส่วนต่อมา เป็นการเล่าถึงการอ้างความชอบธรรมในการเข้าถึงที่ดินสวนปาล์มที่หมดอายุสัมปทาน

1. เกษตรกรรายย่อยกับการบุกเบิกที่ทำกินในเขตป่าภาคใต้

ก่อนปี พ.ศ. 2504 การผลิตเชิงพาณิชย์เริ่มมีการขยายตัวอย่างช้า ๆ เมื่อมีการเปิดสัมปทานเอกชนให้เข้าไปทำไม้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดการถางป่าและสร้างเส้นทางคมนาคมเพื่อชักลากไม้ เส้นทางดังกล่าวอำนวยความสะดวกให้ประชาชนโยกย้ายเข้าไปจับจองที่ทำกินในเขตป่า บ้างต้องการหนีภัยแล้งไปหาที่อุดมสมบูรณ์ แต่ในช่วงเวลานี้ยังเป็นการย้ายถิ่นเพื่อตั้งครอบครัวในเศรษฐกิจยังชีพเป็นหลัก ชาวบ้านในภาคใต้บุกเบิกที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมในเขตป่าเพราะพื้นที่ลุ่มที่เหมาะสมกับการทำนามีน้อยทำให้ผลิตข้าวไม่พอบริโภคในครัวเรือน นอกจากนี้การโยกย้ายเข้าไปในเขตป่าของชาวบ้านยังเกิดขึ้นเมื่อรัฐต้องการเก็บภาษีหรือใช้แรงงานให้หลวง และชาวบ้านไม่มีเงินจ่ายภาษี จึงหนีไปอยู่ในป่าแทนการถูกลงโทษ ดังนั้นการตั้งบ้านเรือนในอดีตจึงไม่ใช่ความต้องการหาที่ทำกินแต่เป็นการโยกย้ายเพื่อเล็ดรอดจากอำนาจรัฐ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2536) ชาวบ้านกับรัฐมีความสัมพันธ์กันแบบมีระยะห่าง สิทธิเหนือที่ดินเน้นที่การใช้ทำมาหากินไม่ใช่เพียงการผลิตป้อนตลาด ดังนั้นเมื่อสามารถเข้าถึงที่ดินแล้วคนพื้นถิ่นในภาคใต้จะนิยมทำสวนสมรมที่ปลูกพืชหลาย ๆ ชนิดโดยมีเป้าหมายเบื้องต้นเพื่อเอาไว้บริโภคเองในครัวเรือน ลักษณะการทำการเกษตรผสมผสานเป็นวัฒนธรรมการผลิตการเกษตรของชาวใต้มาแต่โบราณกาล ภาคใต้จึงมีระบบเศรษฐกิจชุมชนที่เข้มแข็ง ในขณะที่พืชเศรษฐกิจที่เข้ามาในยุคแรกอย่างยางพาราจะเป็นการลงทุนโดยนายทุนชาวจีนเสียมากกว่าและถือเป็นพลังจากภายนอกที่เข้ามาปะทะกับระบบเศรษฐกิจดั้งเดิมของหมู่บ้านภาคใต้ (ชลิดา บัณฑูวงศ์ และอนุสรณ์ อุณโณ, 2546).

ชาวบ้านภาคใต้มีความคิดในเรื่องผู้บุกเบิกที่ดินสมควรเป็นผู้ได้รับที่ดิน และการทำมาหากินในเขตป่าเป็นสิ่งที่ทำกันมาอย่างยาวนาน (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2535;

นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2536) คราวเรือนที่เป็นเจ้าของสวนปาล์มรายหนึ่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้ข้อมูลว่าในอดีตการจับจองที่ดินสามารถทำได้โดยเข้าไปถางป่าและปลูกพืชทิ้งไว้ แต่ในยุคหลังปี 2520 ที่ดินเริ่มเป็นที่ต้องการของเกษตรกร เช่นปู่ของตนเป็นผู้บุกเบิกที่ดินในตำบลที่ตนอาศัยอยู่โดยจับจองที่ดินเอง เมื่อมาถึงรุ่นพ่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้กับครอบครัวตนแต่ไม่ครบทุกแปลง มีบางแปลงที่อยู่ในเขตป่าสงวนแต่ก็ยังไม่มีการล่าจะมาทวงที่ดินดังกล่าวเพราะข้าราชการในพื้นที่เกรงใจครอบครัวของตนซึ่งเป็นคนดั้งเดิมและบุกเบิกตั้งหมู่บ้านแห่งนี้มา คนที่มีที่ดินน้อย หรือไม่มีที่ดินโดยมากเป็นคนที่มาทีหลัง หรือมาจากถิ่นอื่น โดยเฉพาะคนที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาทีหลัง ที่มักจะต้องซื้อสิทธิในการใช้ที่ดินจากคนที่จับจองที่ดินก่อน การอยู่อาศัยในหมู่บ้านจะมีกลุ่มชาวบ้านที่เป็นผู้คุมครองดูแลกัน คนที่มีที่ดินมากก็จะมีอิทธิพลมาก แต่ชาวบ้านเชื่อในสัจจะและจะไม่ไปบุกรุกที่ดินของคนอื่น (เกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันในจังหวัดสุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์ 20 กรกฎาคม 2563)

การบุกเบิกที่ป่าเพื่อทำการเกษตรเชิงพาณิชย์เกิดขึ้นเมื่อพืชชนิดแรกคือ ยางพาราเข้าในภาคใต้ปี พ.ศ. 2442 โดยกลุ่มพ่อค้าชาวจีนและข้าราชการ ประชาชนที่สนใจสามารถรับพันธุ์ยางไปปลูกบ้าง แต่ก็ปลูกเสริมหรือแทรกไปในสวนท่ามกลางผลไม้ที่ปลูกไว้ (สงบ สงเมือง, 2546) ต่อมาในทศวรรษ 2500 ราคายางพาราเริ่มตกต่ำ และรัฐหันมาสนับสนุนการปลูกปาล์มน้ำมันทั้งจากเหตุผลเรื่องความมั่นคงและความต้องการของตลาด ชาวบ้านจึงไม่ได้บุกป่าเพื่อการทำเกษตรยังชีพอีกต่อไป แต่เป็นการบุกที่ป่าเพื่อปลูกพืชพาณิชย์ชนิดต่าง ๆ เพื่อการค้าเกิดการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมการผลิตจากยังชีพสู่การผลิตเพื่อตอบสนองต่อตลาด ยิ่งเมื่อชาวบ้านเปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินสู่การเกษตรเชิงพาณิชย์ ยิ่งเรียกร้องให้มีการรวมศูนย์ที่ดิน โดยเฉพาะปาล์มน้ำมันและยางพาราภาคใต้ที่ต้องการที่ดินปริมาณมาก ๆ อย่างต่ำสิบไร่จึงจะคุ้มค่า ยิ่งราคาพืชพาณิชย์สูงขึ้น ชาวบ้านยิ่งคาดหวังจะมีรายได้จึงบุกเบิกพื้นที่ป่าปลูกพืชเหล่านั้น บางครั้งคนในพื้นที่ก็ย้ายถิ่นข้ามเขตจังหวัดหรืออำเภอเพื่อบุกเบิกที่ดินในการปลูกพืชพาณิชย์ การขยายตัวของชุมชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว และยังนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะที่เชื่อมโยงกับการใช้และการเข้าถึงทรัพยากรโดยการถือครองที่ดินที่เปลี่ยนไปเป็นตั้งอยู่บนฐานของปัจเจกบุคคลมากขึ้น (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2535)

2. การต่อสู้และการอ้างความชอบธรรมในที่ดินสวนปาล์มที่หมดอายุสัมปทาน

การสัมปทานป่าไม้ภาคใต้ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นของประชากรเข้าไปอยู่ในพื้นที่สัมปทานเพื่อเป็นแรงงานให้กับบริษัทชกแลกไม้ จากการสัมภาษณ์เกษตรกรใน อ.ท่าชะงู จ.ชุมพร พบว่าหมู่บ้านบางแห่งในจังหวัดชุมพรและสุราษฎร์ธานีเคยเป็นพื้นที่ป่าสัมปทาน ชาวบ้านจำนวนหนึ่งอพยพมาจากหลายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อมาเป็นแรงงานตั้งแต่ปี 2518 และเมื่อพื้นที่ถูกชกแลกไม้ไปจนโล่งเตียนชาวบ้านซึ่งไม่มีกำลังและเครื่องมือในการหักล้างถางพงจึงปักหลักตั้งหมู่บ้านและเริ่มทำสวนเกษตร บางพื้นที่มีการทำสวนกาแฟ บางพื้นที่เป็นการทำสวนปาล์มน้ำมัน (เกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันในจังหวัดชุมพร, สัมภาษณ์ 19 ตุลาคม 2563) และยิ่งเมื่อรัฐเปิดให้เอกชนสามารถทำประโยชน์ในพื้นที่ได้โดยการเช่าระยะยาว และเกิดการขยายพื้นที่เพาะปลูกตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา พื้นที่ภาคใต้จึงกลายเป็นที่รวมของแรงงานจากหลายภาคโดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ทั้งเข้ามาจับจองที่ดินและมารับจ้างในสวนเกษตรขนาดใหญ่ทั้งสวนปาล์มน้ำมัน สวนยางพารา และสวนกาแฟ บางคนขาดทุนจากการเกษตรในบ้านเดิม ได้ข้อมูลจากญาติหรือคนรู้จักจึงอพยพมาบ้าง ปาล์มเป็นพืชที่ปลูกง่าย มีตลาดรับซื้อที่แน่นอน และสร้างรายได้สม่ำเสมอว่าปลูกพืชชนิดอื่น แต่ไม่ใช่ทุกคนจะเข้าถึงที่ดินหรือครอบครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้องกฎหมาย

หลังปี 2540 เกิดการปฏิรูปการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เกิดการบัญญัติสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง⁴ การเกิดรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนดังกล่าวนำมาสู่ความตื่นตัวในการเรียกร้องสิทธิ การร้องเรียนการกระทำที่ไม่เป็นธรรมผ่านองค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในส่วนของ

⁴ เช่น มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล มาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมรวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร (สุนีย์ ไชยรส, 2549)

ภาคใต้ ประชาชนจำนวนมากที่มีปัญหาที่ดินทำกินได้ร่วมกับภาครัฐตรวจสอบการใช้ที่ดินของบริษัทเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า และพบว่าในบางพื้นที่ บริษัทมีการขยายพื้นที่ใช้ประโยชน์เกินกว่าที่ได้รับอนุญาต บางพื้นที่เป็นที่ดินของหน่วยงานรัฐ (เช่น ที่ดิน สปก.) ที่ควรมีการจัดสรรให้กับประชาชนแต่กลับถูกบริษัทบุกรุกใช้ประโยชน์ และยังมีความพยายามออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยไม่ชอบในหลายรูปแบบ วันที่ 25 พฤษภาคม 2545 เกิดการชุมนุมครั้งใหญ่ที่หน้าศาลากลางจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรียกร้องให้ยกเลิกการต่อสัญญาเช่าพื้นที่ป่าแก่นายทุนที่เช่าพื้นที่ป่าเกินกว่า 200 ไร่ ทั้งที่หมดสัญญาแล้วและกำลังจะหมดสัญญา เพื่อนำมาจัดสรรให้กับคนจน โดยมีผู้ที่ไม่มียี่สิบที่ดินทำกินกว่า 25,000 รายร่วมลงชื่อแจ้งความจำนงค์ขอที่ดินทำกินจากรัฐผ่านเครือข่ายดังกล่าว (ประชาไท, 2549)

เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การตั้งคณะทำงานแก้ปัญหากรณีราษฎรชุมนุมเรียกร้องที่ดินทำกินจากรัฐบาลโดยมีเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานเข้าตรวจสอบพื้นที่ป่า เพื่อนำพื้นที่หมดอายุสัญญาเช่ามาปฏิรูปหรือให้เช่าและนำมาจัดสรรให้กับเกษตรกรรายย่อย สืบเนื่องถึง มติ ครม. 26 สิงหาคม 2546 ให้สวนป่าสัมที่ขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และหมดอายุอนุญาตแล้วให้ยุติการอนุญาต แล้วนำมาจัดสรรให้แก่ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2546) นับแต่นั้นมา ครม. ดังกล่าว กรมป่าไม้ได้ยุติการอนุญาตเอกชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ คงเหลือแต่เพียงบริษัทต่าง ๆ ที่รอวันจะหมดอายุสัญญาและส่งคืนพื้นที่ แต่การยุติสัมปทานเช่าพื้นที่ป่าไม่ได้ทำให้ปัญหาจบลงได้ง่าย ยังเกิดการปะทะกันระหว่างชาวบ้านกับบริษัทเอกชนจนถึงขั้นเอาชีวิตหลายคน เกิดการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและชาวบ้านในพื้นที่รวมตัวกันเรียกร้องการจัดสรรที่ดินที่เป็นธรรมที่ยังคงเป็นปัญหายืดเยื้อมาจนปัจจุบัน โดยปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ-เอกชน-ชาวบ้านที่ยังดำเนินอยู่มีสาเหตุมาจาก

ความล่าช้าของรัฐในการดำเนินการและการบังคับใช้กฎหมาย เช่น เมื่อมีการตรวจสอบพบว่าบริษัทเอกชนบุกรุกที่ดินเกินขอบเขตพื้นที่ที่ได้รับสัมปทาน บางพื้นที่เป็นที่ดินของหน่วยงานรัฐ (เช่น ที่ดินเขตปฏิรูป สปก. และที่ราชพัสดุ) แต่รัฐไม่ได้ตรวจสอบ หรือบางครั้งเปิดทางให้มีการบุกรุกในลักษณะดังกล่าว เมื่อสัญญา

การสัมปทานหมดยาลง ชาวบ้านในหลายพื้นที่ในภาคใต้ได้เข้ายึดที่ดินไปเก็บเกี่ยวผล
ปาล์มน้ำมันและมักเกิดข้อพิพาทกับเจ้าของสวนปาล์มมาอย่างต่อเนื่อง ในมุมมองของรัฐ
และเอกชน ชาวบ้านทำผิดกฎหมายที่บุกรุกที่ของเอกชน แต่ในมุมมองชาวบ้าน พวกเขา
จำเป็นต้องต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมในการปฏิบัติงานของรัฐที่ล่าช้า ไม่โปร่งใสและ
ปราศจากความเห็นอกเห็นใจ และพวกเขาคือคนจนไร้ที่ดิน แม้จะมาจากต่างภูมิลำเนา
กันแต่ทุกคนต้องการที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม แต่ที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายนำพื้นที่
ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาให้เช่าระยะยาวหลายสิบปีในราคาถูก แต่ชาวบ้านที่ยากจน
ผู้ไม่มีที่ดินทำกินกลับเข้าไม่ถึงที่ดิน

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม
(สปก.) ในกรณีที่บริษัทเอกชนบุกรุกที่ดินในเขตปฏิรูปและกระบวนการยึดคืนของ สปก.
ได้รับคำอธิบายว่ากรณีที่ชาวบ้านกล่าวว่า สปก. ล่าช้า ไม่ขับไล่นายทุนออกจากพื้นที่
และรับนำที่ดินมาจัดสรรนั้น เกิดจากกฎหมายของของ สปก. ไม่ได้มีข้อกำหนดที่ไว้ใช้
สำหรับการขับไล่ผู้บุกรุก เพราะวัตถุประสงค์หลักของ สปก. คือใช้สำหรับการจัดสรร
ที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อยหรือเกษตรกร ซึ่งถ้าจะจัดการกับผู้บุกรุกต้องใช้กฎหมายของ
กรมป่าไม้หรือกรมที่ดินแทน แต่ปัญหาต่อมาคือเมื่อ สปก. ยื่นฟ้องผู้บุกรุก ระยะเวลา
ในการสั่งฟ้องต้องใช้เวลาประมาณ 6-10 ปีเป็นอย่างน้อย และเมื่อที่สุดแล้วศาล
พิพากษาคัดสินให้ที่ดินดังกล่าวเป็นของ สปก. ผู้บุกรุกหรือบริษัทเหล่านั้นกลับไม่ทำตาม
คำสั่งศาล ก็ต้องดำเนินการยื่นฟ้อง หรือทำการบังคับคดีใหม่ ซึ่งก็จะใช้เวลาในการ
ดำเนินการอีกหลายปี จึงส่งผลให้บริษัทออกจากพื้นที่ได้ช้า แต่ในขณะที่บริษัท
มีทุนทรัพย์และเครือข่ายทางอำนาจที่จะต่อรองกับรัฐ ประชาชนเป็นผู้ไร้อำนาจต่อรอง
ประชาชนจำนวนหนึ่งมีการถูกจับดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกที่ดินและถูกฆาตกรรม
ระหว่างการต่อสู้เรียกร้อง เพราะไม่สามารถจะรื้อกระบวนการจัดสรรที่ดินของราชการ
ได้ (เจ้าหน้าที่ สปก., สัมภาษณ์ 14 ตุลาคม 2563)

ส่วนหน่วยงานที่เป็นเจ้าของพื้นที่ป่าที่ให้สัมปทานเช่าที่ดิน ได้แก่ กรมป่าไม้
ซึ่งจะต้องผลักดันบริษัทผู้เช่าให้คืนที่ดินกลับมาสู่รัฐซึ่งตามกฎหมายจะต้องมีการ
ปรับพื้นที่และปลูกป่าทดแทนก่อนการส่งคืน แต่พบว่าต้นปาล์มน้ำมันที่ปลูกไว้แล้วยัง
คงมีผลผลิตให้เก็บเกี่ยวได้อีกไม่ต่ำกว่า 5 - 10 ปี ก่อให้เกิดปัญหาบริษัทมักจะหมด

สัญญาแล้ว แต่ยังเข้ามาเก็บเกี่ยวผลผลิตปาล์มดังกล่าวอยู่ในขณะที่กรมป่าไม้เองก็ไม่ได้มีแนวทางชัดเจนในเรื่องการส่งมอบที่ดินให้กับหน่วยงานราชการอื่นในระดับจังหวัด เข้ามาจัดการว่าจะจัดสรรที่ดินให้ประชาชนอย่างไร เพราะตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ระบุไว้เพียงว่าหากผู้เช่าเช่าเพื่อทำกิจการเหมืองแร่ ให้ปลูกป่าชนิดเซย ถม หรือกลบหลุมก่อนส่งคืนพื้นที่ แต่ในกรณีสวนปาล์มน้ำมันที่ยังให้ผลผลิตอย่างต่อเนื่อง กฎหมายไม่ได้ระบุชัดเจนว่าเมื่อหมดสัญญาเช่าแล้วผู้เช่าจะต้องออกไป และให้ปาล์มที่ปลูกเป็นของรัฐ จึงทำให้เจ้าของที่ปลูกปาล์มอ้างเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากต้นปาล์มที่ตนปลูกและใช้ความรุนแรงจัดการกับชาวบ้านที่เรียกร้องความเป็นธรรมเรื่องที่ดิน

เกษตรกรรายย่อยและการกีดกันในละแวกบ้าน

นอกจากบทบาทของรัฐและบริษัทที่ใช้อำนาจในการกีดกันผ่านกฎระเบียบชาวบ้าน เกษตรกรรายย่อยยังมีบทบาทในการควบคุมที่ดิน และมีส่วนร่วมในกระบวนการสะสมทุนและยึดครองที่ดินในบริบทของทุนนิยมเกษตรกรรมที่เกิดจากการขยายตัวของปาล์มน้ำมัน อำนาจของตลาดทำให้พืชฟองสบู่เป็นที่ต้องการ กระตุ้นให้เกิดการยึด ชายหรือให้เช่าที่ดินที่อาจจะทั้งถูกและไม่ถูกกฎหมาย การสูญเสียหรือการเข้าไม่ถึงที่ดินสามารถเกิดจากเกษตรกรรายย่อยด้วยตนเอง ในบางกรณีเป็นคนใกล้ชิด เป็นญาติกัน หรือเพื่อนบ้าน หรือคนรู้จักภายในชุมชนหรือชุมชนใกล้เคียง ซึ่งพบว่าการกีดกันในละแวกบ้านมีหลายกรณี

1. การเข้าไม่ถึงที่ดินเพราะถูกชักชวนให้เข้าร่วมกับขบวนการมวลชนเพื่อยึดที่ดินสวนปาล์มน้ำมันหมดสัมปทาน

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันภาคใต้ในจังหวัดกระบี่และสุราษฎร์ธานี ทั้งผู้ที่เป็นสมาชิกในขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องที่ดิน และผู้ที่เป็นเกษตรกรรายย่อย-กลาง ที่ปลูกปาล์มบนที่ดินของตนเองและเป็นคนท้องถิ่นที่ไม่ได้มีปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินพบว่า ความขัดแย้งที่ดินสวนปาล์มเกี่ยวข้องกับปัญหากลุ่มอิทธิพลที่มักชักชวนชาวบ้านในพื้นที่เข้าไปร่วมขบวนการ ซึ่งคนที่เข้าร่วมก็มักจะเป็นญาติเพื่อนบ้าน หรือคนรู้จักนั่นเอง

เกษตรกรใน อ. อ่าวลึก จ. กระบี่ เล่าว่าที่ดินของตนเองอยู่ไม่ห่างจากแปลงที่ดินที่ถูกสัมปทานให้บริษัทแห่งหนึ่ง เมื่อใกล้หมดสัมปทาน จะมีกลุ่มคนที่คนในพื้นที่เรียกว่า “นักล่าที่ดิน”⁵ ซึ่งมักจะมีภูมิหลังเป็นคนของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เข้าไปประกาศชักชวนตามหมู่บ้านต่าง ๆ ให้เข้าไปจับจองที่ดินเหล่านั้น โดยมักจะกล่าวว่า “จงเอาไว่ก่อน เดี่ยวหลวงก็จะจัดสรรให้เป็นของเราอยู่ดี” และชาวบ้านที่ตามนักล่าที่ดินมา มีทั้งชาวบ้านที่เดือดร้อนเรื่องที่ดินจริงกับชาวบ้านที่น่าจะมีที่ดินอยู่แล้ว “สังเกตจากรถที่แล่นนำคนเข้าไปจับจองที่ดิน มีรอยล้อดี ๆ ทะเบียนมาจากหลายจังหวัดภาคใต้ นครศรีธรรมราช พังงา พัทลุงก็มี เขาเชื้อชาวที่ส่งต่อกันไป แล้วชวนกันมาจองที่ดิน” (เกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันในจังหวัดกระบี่, สัมภาษณ์ 20 ตุลาคม 2563)

ในขณะที่เกษตรกรในชุมชนที่กำลังต่อสู้เรื่องที่ดินในจังหวัดสุราษฎร์ธานี (สัมภาษณ์ 15 พฤษภาคม 2563) ให้ข้อมูลว่าตนเองเคยไปยึดที่ดินกับนักล่าที่ดินในสวนปาล์มที่ลึก กันดาร ไม่มีถนนเข้าไปถึงแต่เป็นป่าปาล์ม นักล่าที่ดินซึ่งเป็นเพื่อนกันกับญาติของตนเองในหมู่บ้านชักชวนเกษตรกรในพื้นที่ด้วยการเชิญชวนว่า “ทุกคนน่าจะรู้อยู่แล้วว่าที่ดินแปลงนี้หมดสัมปทานและชาวบ้านเช่นพวกเราก็สามารถเข้าใช้ได้ต่อไป เราเข้าไปอยู่แสดงความเป็นเจ้าของพื้นที่ และต้องปลูกต้องสร้างโดยเร็วที่สุด และสมาชิกเราต้องเป็นหนึ่งเดียว” การไปรวมขบวนการเป็นการส่งคนในครอบครัว หรือคนทั้งครอบครัวเข้าไปปักหลักในป่าปาล์มโดยการกางเต็นท์นอนรวมกันเป็นกลุ่มโดยแบ่งโซนกระจายตามภูมิลำเนาในภาคใต้ซึ่งมักจะมีผู้ร่วมขบวนการมาจากหลายจังหวัดรวมๆ แล้วหลายร้อยคน ขนอาหารและเสบียงเข้าไปปักหลักรอให้นักล่าที่ดินจัดสรรที่ดินให้ การต้องไปปักหลักในสวนปาล์มที่อยู่ลึกและไกลทำให้ไม่มีโอกาสได้ออกไปทำงาน จำเป็นต้องใช้เงินเก็บสะสม เพื่อนร่วมขบวนการบางคนขายบ้านและที่ดินที่มีอยู่น้อยนิดเพื่อมาร่วมขบวนการเพราะหวังจะได้รับที่ดินจัดสรรแปลงใหม่ แต่สุดท้ายก็ถูกสลายตัวด้วยความรุนแรง คนจำนวนมากหมดตัวกลายเป็นคนไร้ที่ดิน

⁵ จากการสัมภาษณ์คนในพื้นที่ พวกเขาเรียกแกนนำที่ชักชวนให้ร่วมเข้ายึดพื้นที่สวนปาล์มหมดอายุว่า “นักล่าที่ดิน” คนกลุ่มนี้มักจะนำข้อมูลมาเผยแพร่ตามชุมชนต่าง ๆ ว่ามีที่ดินสวนปาล์มของบริษัทที่ได้รับสัมปทานหมดอายุแล้ว และชักชวนชาวบ้านเข้าร่วมขบวนการ

ทำให้ต้องไปเข้าร่วมขบวนการยึดที่ดินในพื้นที่อื่นต่อไปอีก แสดงให้เห็นว่าการบุกยึดที่ดินไม่ได้ประสบความสำเร็จเสมอไป

นักล่าที่ดินจะทำหน้าที่คุ้มครองชาวบ้านโดยเรียกเก็บค่าคุ้มครองหรือค่าสมัครเข้ากลุ่ม 2,000-40,000 บาท การเก็บเงินสมาชิกไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับนักล่าที่ดินบอกในแต่ละรอบเดือนว่าจะมีค่าใช้จ่ายในขบวนการ 20,000 - 30,000 บาท สมาชิกจะเอายอดมาเฉลี่ยกันและจ่ายไปเป็นรอบเดือน ในบางครั้งนักล่าที่ดินอาจหลอกเรียกค่าคุ้มครองแล้วหนีไปพร้อมกับเงินค่าคุ้มครอง บางรายจ่ายเงินรายเดือนติดต่อกันเป็นปีโดยนักล่าที่ดินเมื่อพาเข้ามาอยู่ในสวนปาล์มแล้วสัญญาว่าจะแบ่งแปลงที่ดินให้ แต่เมื่อเวลาผ่านไปไม่ได้รับที่ดินก็ทวงถาม เมื่อทวงถามมาก ๆ นักล่าที่ดินก็หนีไปโดยทิ้งชาวบ้านไว้ในที่ดินที่พาไปบุกยึด และที่ดินจำนวนมากเป็นที่ของบริษัท หรือที่ดินที่จะต้องกลับคืนเป็นของรัฐ ทำให้ชาวบ้านต้องเผชิญกับความผิดทางอาญาและถูกไล่รื้อ และทั้ง ๆ ที่นักล่าที่ดินโดยมากมีภูมิหลังเป็นคนรู้จักกับญาติ รู้จักกับคนในชุมชน ไม่ถึงกับเป็นคนอื่นไกลที่ไม่รู้จักกัน แต่เมื่อถึงเวลาที่ถูกหลอก พวกเขาเหล่านั้นหนีหายตามตัวไม่เจอราวกับไม่มีตัวตน ชาวบ้านไร้ที่ดินที่เป็นคนยากจนไม่รู้จะไปขอความช่วยเหลือจากใคร หรือในบางกรณี นักล่าที่ดินแบ่งที่ดินให้ชาวบ้านเข้าไปลงทุนในพื้นที่แล้วจนกระทั่งต้นปาล์มออกผลแล้วถูกนักล่าที่ดินใช้กำลังบังคับข่มขู่ให้ต้องออกจากพื้นที่ ทำให้เสียเงินไปโดยไม่ได้อะไรกลับคืนมา คนที่ถูกหลอกไม่ได้มีเพียงแค่ชาวบ้านไร้ที่ดินเท่านั้น บางคนทำงานที่องค์การบริหารส่วนตำบล บางคนเป็นลูกจ้างในหน่วยราชการ แต่หลงเชื่อคนรู้จักว่าจ่ายค่าสมัครเข้ากลุ่มของนักล่าที่ดินแล้วจะได้รับการแบ่งปันที่ดิน แต่ถึงจะมีผู้ที่ถูกหลอก ถูกโกง มีเรื่องเล่าสู่กันฟังโดยคนในพื้นที่ แต่ชาวบ้านภาคได้จำนวนมากก็พร้อมที่จะรับความเสี่ยง พวกเขาเห็นว่าผู้ที่ชักชวนไปเป็นคนในภาคได้ด้วยกัน เป็นคนรู้จัก เป็นญาติพี่น้องที่ไม่น่าจะมาหลอกลวงทำให้คนจำนวนมากต่างหลงเชื่อ และเมื่อถูกหลอกแล้วก็ไม่สามารถทำอะไรได้ เพราะความเป็นเครือญาติ ความเป็นคนรู้จัก ที่ยังต้องพบกันในชุมชน

ในบางกรณี นักล่าที่ดินเชิญชวนชาวบ้านให้เข้ายึดที่ดินแล้วจะได้ผลตอบแทนเป็นที่ดิน แต่ในความเป็นจริง นักล่าที่ดินต้องการเพียงเข้าไปเก็บเกี่ยวผลปาล์มแต่หลอกชาวบ้านเข้าเป็นพวก เกษตรกรรายหนึ่งในชุมชนที่กำลังต่อสู้เรื่องที่ดิน

ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีเล่าประสบการณ์ของตนเองให้ฟังว่า ก่อนหน้าที่จะมาอยู่ในชุมชนนี้ ตนเองเคยตามนักล่าที่ดินเข้าไปจับจองที่ดินเพราะอยากจะมีที่ดินเป็นของตนเอง ในขณะนั้นเป็นปี พ.ศ. 2551 ตนเองอยู่ในแปลง 1,700 ไร่ โดยจ่ายค่าสมาชิกรายเดือน เดือนละ 500 บาท แต่ยังไม่ได้รับการจัดสรรที่ดิน นักล่าที่ดินได้ชักชวนไปบุกยึดแปลง 2,500 ไร่ โดยชักชวนว่าจะมีการจัดที่ดินให้คนละ 10 ไร่ แต่นักล่าที่ดินต้องการเพียงจะไปเก็บเกี่ยวผลปาล์มแล้วก็ย้ายออกตนจึงไม่ได้ไป ในขณะที่ชาวบ้านต้องการที่ดินเพื่อทำมาหากินและอยู่อาศัย นักล่าที่ดินคุ้มครองพวกเขาอยู่ไม่นานก็หนีหายไป กลุ่มชาวบ้านที่ตามนักล่าที่ดินเข้าไปต้องนอนในสวนปาล์ม มีชีวิตที่ลำบาก แต่ต่อมาบริษัทก็ส่งคนมาไล่ (เกษตรกรในชุมชนที่กำลังต่อสู้เรื่องที่ดินในจังหวัดสุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์ 20 ตุลาคม 2563)

ข่าวการจับจองที่ดินที่กำลังจะหมดอายุสัมปทานเป็นเรื่องที่รู้จักในหมู่นักพื้นที่ในภาคใต้ จากการสัมภาษณ์โกเต้ง (นามสมมติ) เจ้าของธุรกิจรีสอร์ทแห่งหนึ่งในจังหวัดกระบี่ซึ่งเป็นนักธุรกิจตระกูลเก่าแก่ที่เป็นเจ้าของสวนยางและสวนปาล์มน้ำมัน ได้ข้อมูลว่าคนในหมู่บ้านโดยมากจะบอกกันปากต่อปากในเรื่องการไปจับจองที่ดิน บางครั้งมีการออกเป็นใบปลิวเชิญชวนให้ไปจับจองที่ดินทำกิน บางคนก็มีที่ดินอยู่แล้วแต่อยากได้ที่ดินเพิ่ม บางคนก็ยากจนจริง ๆ มีปะปนกันไป แต่ไปแล้วไม่อาจจะได้ที่ดินเพราะโดยมากเป็นที่ ๆ มีเจ้าของ (โกเต้ง, สัมภาษณ์ 9 มกราคม 2563)

2. การถูกหลอกลวงขายที่ดินหรือสมัครใจซื้อที่ดินที่ผู้อื่นครอบครองอยู่โดยปราศจากเอกสารสิทธิ์

กรณีการซื้อขายที่ดินแบบไม่มีเอกสารแล้วเกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เช่น ในบางพื้นที่ที่เป็นที่ดินป่าสงวนเสื่อมโทรมที่ให้บริษัทเช่าปลูกปาล์มน้ำมันจนหมดสัมปทานแต่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่กรมป่าไม้จะต้องส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (สปก.) นำไปจัดสรรให้กับเกษตรกรที่มีคุณสมบัติเข้าเกณฑ์การได้รับที่ดิน แต่เมื่อสัมปทานใกล้จะหมด คนในพื้นที่ซึ่งบางครั้งเป็นคณานของบริษัที่ได้ชักชวนให้คนในหมู่บ้านหรือเพื่อนบ้านให้บอกต่อ ๆ กันให้เข้ามาซื้อที่ดินบริเวณดังกล่าวในราคาถูกโดยไม่มีเอกสารและปิดบังข้อมูลว่าที่ดินจะต้องเป็นของ สปก.

เช่นในกรณีของตำบลเขาพนม จังหวัดกระบี่ มีผู้ครอบครองที่ดิน 34 ราย ตัวแทนชาวบ้านที่ซื้อที่ดินบริเวณดังกล่าวกล่าวว่าซื้อที่ดินต่อจากบริษัทแห่งหนึ่งในราคาไร่ละ 60,000 บาท เมื่อปี พ.ศ. 2559 โดยไม่ทราบว่าเป็นที่ สปก. ในขณะที่ สปก. ได้เข้าเตรียมรื้อถอนต้นปาล์มน้ำมัน เนื้อที่ 973 ไร่ (สำนักข่าวไทย, 2563)

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ สปก. ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานกรณีความขัดแย้งที่ดินภาคใต้และยังมีพื้นเพเป็นคนภาคใต้ (นครศรีธรรมราช) ให้ข้อมูลว่าหลายกรณีที่ชาวบ้านซื้อขายที่ดินเพราะบอกต่อกันในหมู่บ้านโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ บางครั้งเกิดจากการถูกหลอกขายหรือจะเกิดจากการยอมรับความเสี่ยงด้วยความสมัครใจเพราะคนชนวนมักจะเป็นคนใกล้ชิดตัวในหมู่บ้านตัวเอง มีกรณีที่ดินของบริษัทที่ได้รับสัมปทานจากรัฐเมื่อไม่กี่ปีมาแล้วจะต่อสัมปทานได้มีการนำมาขายโดยแบ่งเป็นแปลง 10 ไร่ ไร่ละ 75,000-80,000 บาท ในที่นี้เป็นการขายผลปาล์มเพื่อให้คนที่ซื้อไปสามารถแทงปาล์มขายจนได้กำไร และโดยมากเป็นการตกลงกันด้วยวาจา และตัวชาวบ้านก็ไม่ได้สนใจเอกสาร เพราะเห็นในผลกำไรจากการขายปาล์มน้ำมัน หากเราซื้อที่ดิน 10 ไร่สามารถแทงปาล์มได้ 12 เดือนก็ได้กำไรหลายหมื่นบาทโดยที่ไม่ต้องลงทุนปลูกเอง ซึ่งชาวบ้านบางคนเห็นว่าคุ้มที่จะเสี่ยง (เจ้าหน้าที่ สปก., สัมภาษณ์ 14 ตุลาคม 2563)

จะเห็นได้ว่า “การกีดกันในละแวกบ้าน” ในที่นี้ เป็นการทำให้เข้าไม่ถึงหรือสูญเสียที่ดิน ซึ่งเป็นการ “กีดกัน” โดยคนใกล้ชิด และยังสะท้อนให้เห็นอำนาจการกีดกันที่ทำงานร่วมกัน ได้แก่ อำนาจ “ตลาด” (market) มีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงการเข้าถึงและการเปลี่ยนมือที่ดิน กรณีของที่ดินสวนปาล์มภาคใต้ ตลาดเข้าไปมีบทบาทสำคัญตั้งแต่ความต้องการปาล์มน้ำมันทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ทำให้ที่ดินกลายเป็นของมีค่าที่ใครๆ ต่างก็อยากได้นำมาลงทุนทำสวนปาล์มน้ำมัน เพราะมั่นใจได้ว่ามีตลาดรับซื้ออย่างแน่นอน เมื่อประกอบกับความไม่เป็นธรรมในเรื่องที่ดินที่ชาวบ้านรู้สึกมาตลอด ชาวบ้านรู้สึกว่าการปล่อยให้ทุนใช้ที่ดินเกินขอบเขตโดยไม่ชอบได้ ชาวบ้านก็ควรมีความชอบธรรม (legitimacy) ที่จะหาประโยชน์จากที่ดินจากการปลูกปาล์มน้ำมันได้บ้าง ทำให้พวกเขาเลือกที่จะไม่รอกระบวนการตามกฎหมายของรัฐ และเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พวกเขาหลงเชื่อขบวนการนักล่าที่ดิน เพราะหวังว่าจะนำมาซึ่งการเข้าถึงที่ดิน ทั้ง ๆ ที่หลายกรณีจบลงด้วยการปราบ

ปราชัยอย่างรุนแรงโดยการใช้อำนาจบังคับ (force) และการใช้อำนาจทางกฎหมาย (regulation) ทำให้พวกเขาต้องออกจากที่ดินในที่สุด

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความนี้ การพิจารณาการขยายตัวของปาล์มน้ำมันในภาคใต้ของประเทศไทย ในฐานะพืชพองสบู่ และความขัดแย้งในที่ดินที่เกิดจากอำนาจตลาด จะเห็นได้ว่ารัฐสร้างกฎเกณฑ์ (regulation) เกี่ยวกับที่ดินให้สามารถตอบสนองกับระบบตลาด (market) และบีบบังคับให้ประชาชนต้องยอมสูญเสียความสามารถในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจัดเป็นการกีดกันจากเบื้องบนคือรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่า ในหลายกรณีรัฐและเอกชนกระทำโดยการใช้อำนาจบังคับ (forces) ทำให้ที่ดินรัฐกว่าสองแสนไร่ตกอยู่ในมือของเอกชน และอนุญาตให้เอกชนเช่าในราคาถูกในระยะเวลาถึง 30 ปี โดยอ้างความชอบธรรมในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ (legitimacy) เมื่อที่ดินหมดสัญญาเช่าหรือสัมปทานในเวลาต่อมา ความล่าช้าและความไม่เป็นธรรมของรัฐในการจัดการกับการละเมิดกฎหมายได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะประชาชนรู้สึกเสียเปรียบและรู้สึกว่าตนเองเข้าไม่ถึงการต่อรองการเข้าถึงที่ดิน

ในขณะเดียวกัน บทความชี้ให้เห็นบทบาทของเกษตรกรและผู้ถือครองที่ดินรายย่อยกลุ่มต่างๆ ที่ต่างพยายามจะยึดครองที่ดินเพื่อจะมีส่วนร่วมในการปลูกปาล์มน้ำมัน การขยายตัวของปาล์มน้ำมันในภาคใต้ตลอดระยะเวลาสามสิบปีได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนภูมิทัศน์และความสัมพันธ์ที่ดินและเกิดการเปลี่ยนวิถีการผลิตจากพืชอาหารสู่พืชเศรษฐกิจบนที่ดินขนาดใหญ่เพื่อตอบสนองพลังของตลาด เมื่อที่ดินกลายเป็นสิ่งที่มีมูลค่า ชาวบ้านเองก็ใช้อำนาจในการกีดกันที่เรียกว่า “การกีดกันในละแวกบ้าน” ซึ่งทำให้คนบางกลุ่มถูกกีดกันหรือสูญเสียที่ดินเพื่อให้ตนเองได้ผลประโยชน์ ในกรณีนี้ การสูญเสียที่ดินเกิดขึ้นเพราะถูกคนใกล้ชิดซึ่งบางคนเป็นญาติหรือคนรู้จักในละแวกบ้านมีตั้งแต่การทำให้เข้าไม่ถึงที่ดินเพราะปัญหาความสัมพันธ์ในครอบครัวหรือญาติหลอกให้ไปร่วมขบวนการยึดที่ดิน หรือซื้อที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรือบางรายสูญเสียจากการขายที่ดินที่มีอยู่เพื่อไปซื้อที่ดินใหม่ที่เห็นว่าราคาถูกกว่าแม้ไม่มีเอกสารสิทธิ์โดยยอมรับความเสี่ยงด้วยความสมัครใจ ทั้ง ๆ ที่ที่ดินแปลงนั้นอาจจะเป็นที่ดินของรัฐ

หรือเป็นของเอกชนรายอื่นที่มีกรรมสิทธิ์อยู่แล้วทำให้ต้องสูญเสียที่ดินไปเมื่อมีการยึดคืน สะท้อนให้เห็นว่าอำนาจทางการตลาดและอำนาจกฎหมายในการทำธุรกรรมที่ดินมีส่วนเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด

กรณีการกีดกันในละแวกบ้านไม่ได้เกิดเฉพาะกรณีศึกษาที่เท่านั้น งานวิชาการอื่น ๆ ยังสะท้อนให้เห็นถึงการสูญเสียหรือเข้าไม่ถึงที่ดินของชาวบ้านเพราะถูกกีดกันจากญาติและคนใกล้ชิด เช่น การบุมของโกโกโน สุลาเวสี อินโดนีเซีย ที่ทำให้เกิดการยึดครองที่ดินของชุมชนโดยชาวบ้านที่มีฐานะดีกว่า (ดู Li, 2014) หรือในเวียดนามในยุคการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบตลาดหลังปี 1988 เมื่อที่ดินกลายเป็นของมีค่าใช้ทำการผลิตตอบสนองความต้องการของตลาดได้ เกษตรกรที่มีเงินลงทุน และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณูปโภค เช่น การตัดถนน มักจะซื้อที่ดินในราคาถูกจากเพื่อนบ้านที่ยากจนกว่า หรือการเข้าถึงการจัดสรรที่ดินที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนในหมู่บ้านที่รู้จักกันดี เป็นต้น (ดู Hall et al, 2014, p. 160-166) งานวิชาการเหล่านี้ตั้งคำถามถึงภาพของหมู่บ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ชาวบ้านอยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืน เป็นเนื้อเดียวกันและมีความเสมอภาค ว่าจริง ๆ แล้วสังคมหมู่บ้านอาจจะซับซ้อนกว่านั้น และมีความขัดแย้งอยู่ใต้ผืนน้ำ ซึ่งการกีดกันในละแวกบ้านเกิดขึ้นในลักษณะธรรมดา โดยแทบจะไม่มีใครเผชิญหน้ากัน

ท้ายที่สุด กรณีศึกษาความขัดแย้งในที่ดินสวนปาล์มภาคใต้สะท้อนปัญหาเรื่องการกำกับดูแลที่ดินในประเทศไทยโดยเฉพาะความล้มเหลวในการกำกับปกครองที่ดินอย่างเป็นธรรมของรัฐ ทั้งจากกฎระเบียบ เช่น การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน การอนุรักษ์ป่า การประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม การทุจริตคอร์รัปชันและการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยมิชอบ การใช้กำลังบังคับให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่สัมปทาน และการอ้างความชอบธรรมผ่านกฎระเบียบของรัฐ ดังนั้นแม้ที่ดินจะสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ในระบบตลาด แต่ความสัมพันธ์เชิงที่ดินยังถูกกำกับโดยสถาบันทางการเมืองอย่างแนบแน่น และการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่าง ๆ ที่ร่วมมือกับนายทุนเอกชนยังทำให้ทรัพยากรยิ่งกระจุกตัว ไม่ได้กระจายออกไปอย่างทั่วถึงเป็นธรรม ในขณะเดียวกันก็สะท้อนความซับซ้อนของปัญหาเรื่องที่ดินที่มีมูลค่าขึ้นจากการเฟื่องฟูของปาล์มน้ำมัน กรณีการกีดกันในละแวกบ้านที่เกิดขึ้น

สะท้อนว่าชาวบ้านในพื้นที่เป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญต่อการกีดกันการเข้าถึงที่ดิน และพวกเขาอาจจะมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ดังกล่าวและสร้างอำนาจความชอบธรรม ผ่านยุทธวิธีต่าง ๆ เท่าที่คนไร่อำนาจจะต่อรองได้ เพื่อที่จะบรรเทาปัญหาความขัดแย้ง รัฐอาจต้องปรับทิศทางการจัดการและการอนุญาตใช้ประโยชน์จากป่าที่ไม่เพียงตอบสนองต่อกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่หรือกลุ่มผู้มีอำนาจ แต่จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการของคนในท้องถิ่นด้วย ในขณะที่รัฐอนุญาตให้บริษัทขนาดใหญ่ เข้าถึงแหล่งทรัพยากรได้ สร้างมาตรการสนับสนุนทั้งทางภาษีและตลาด แต่เมื่อเป็นกรณีของชาวบ้าน พวกเขาถูกขับออกจากที่ดินหรือกลายเป็นแรงงานรับจ้างราคาถูกในสวนเกษตรของบริษัท ในพื้นที่แปลงขนาดใหญ่นั้นอาจสร้างการผูกขาดรัวราย ให้เจ้าของธุรกิจเพียงรายเดียว แต่หากนำที่ดินแปลงใหญ่ นั้นจัดสรรให้ประชาชน ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่มาจากการทำมาหากินของประชาชนอาจจะได้พอ ๆ กัน แต่การเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรนำมาสู่ผลตอบแทนทางสังคมและความเสมอภาค

กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgement)

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย ระบบกำกับดูแลที่ดินเพื่อการพัฒนา: ทางเลือกการใช้ที่ดินและนโยบายที่ดินใน 20 ปีข้างหน้า ที่ผู้เขียนร่วมใน, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2564). ระบบกำกับดูแลที่ดินเพื่อการพัฒนา: ทางเลือกการใช้ที่ดินและนโยบายที่ดินใน 20 ปีข้างหน้า สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศ. ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร ที่ให้โอกาสได้มีส่วนร่วมในการทำงานครั้งนี้ และขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งสามท่านที่อ่านบทความให้อย่างละเอียด รวมถึงสนทนาเชิงความคิดจนทำให้บทความมีความสมบูรณ์และคมชัดยิ่งขึ้นด้วย

เอกสารอ้างอิง

- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2535). บทที่ 1 ผลการศึกษาและข้อเสนอทางนโยบาย ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า* (หน้า 9-38). กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.
- ชลิดา บัณฑิตวงศ์ และอนุสรณ์ อุณโณ. (2546). *พลวัตรรัฐกิจชุมชนหมู่บ้านภาคใต้ตอนบนฝั่งตะวันออก*. กรุงเทพฯ: วิถีทัศน์.
- ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์. (2563). การกำกับดูแลที่ดิน การเมืองในชีวิตประจำวัน และโครงการพัฒนาพลังงานลมบนพื้นที่ ส.ป.ก.จังหวัดชัยภูมิ. *วารสารสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยนครสวรรค์*. 16(1), 161-192.
- นรพัทธ์ อัครวัลลภ และสัณห์รัฐ เศรษฐศักดิ์ดาศิริ. (2560). ความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ของประเทศ. *วารสารการเงินการคลัง* (กรกฎาคม – กันยายน), 16-22.
- ไทยพีบีเอส. (2555). ความขัดแย้งเพื่อแย่งที่ดินทำกินใน จ.กระบี่. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/127672>
- ไทยพีบีเอส. (2563). ชวนจับตานักพิพากษาศาลฎีกาฟ้องนักปกป้องสิทธิฯ รายที่ 6 ของ สกต. 26 ส.ค.นี้ สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://the-citizen.plus/node/45308>
- นิตี เอียวศรีวงศ์. (2536). *ปัญหาท้าทายของสังคมไทย ใครจะได้อะไร? อย่างไร?*. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2536 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ประชาไท. (2549). รายงานพิเศษเปิดโปงปมที่ดินสุราษฎร์ กระบี่. สืบค้นเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2006/11/10702>
- ผู้จัดการออนไลน์. (2564). คนร้ายบุกยิงแกนนำเรียกร้องพื้นที่สวนปาล์มหมดสัมปทานดับคาสวนยาง. สืบค้น เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2563, จาก <https://mgronline.com/south/detail/9640000042828>
- วิจิตร ว่องวาทิพย์ (2535). *สู่ทางได้โอกาสส่งออกและผลกระทบจากการมีเขตการค้าอาเซียน (สำหรับอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม)*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งประเทศไทย.

- ศยามล ไกยูรวงศ์ (บรรณารักษ์). (2549). เปิดโปงความจริงการตรวจสอบสัญญาเช่า
สวนปาล์ม. สุราษฎร์ธานี: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้.
- สงบ ส่งเมือง. (2546). เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านภาคใต้ในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา.
กรุงเทพฯ: สถาบันวิถีทรรศน์.
- สุนี ไชยรส. (2549). บทนำ ใน คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
- แห่งชาติ รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ปี 2545-2548,
(หน้า 7-9). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตะวันออก.
- สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้. (2562). พื้นที่ป่าไม้ ตามโครงการจัดทำสภาพพื้นที่
ป่าไม้ ปี พ.ศ. 2562. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.forest.go.th/land/category/paper/>
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2546). สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 26 สิงหาคม
2546. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://www.cabinet.soc.go.th> ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี
- สุัญญา ทองรักษ์ และคณะ. (2562). การผลิตปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืน: คู่มือสำหรับ
เกษตรกรรายย่อย. สงขลา: นคร อินเตอร์พรี้น
- Borras, J.R., S.M. & Franco, J.C. (2012). Global Land Grabbing and Trajectories
of Agrarian Change: A Preliminary Analysis. *Journal of Agrarian
Change*, 12 (1), 34-59.
- Borras, S. M., Franco, J. C., Isakson, S. R., Levidow, L., & Vervest, P. (2016).
The rise of flex crops and commodities: implications for research.
The Journal of Peasant Studies, 43(1), 93-115.
- Cramb, R. A. (2013). Palmed off: incentive problems with joint-venture schemes
for oil palm development on customary land. *World Development*, 43,
84-99.
- Cramb, R. A. & McCarthy, F. (2016) *The oil palm complex: smallholders,
agribusiness and the state in Indonesia and Malaysia*. Singapore: NUS
Press.

- Dallinger, J. (2011). Oil palm development in Thailand: economic, social and environmental considerations in Colchester, M. & Chao, S. (eds.), *Oil Palm Expansion in South East Asia Trends and implications for local communities and indigenous peoples* (pp. 24-51). London: Forest Peoples Programme.
- Hall, D. (2011). Land grabs, land control, and Southeast Asian crop booms. *The Journal of Peasant Studies*, 38(4), 837-857.
- Hall, D., Hirsch, P, Li, Tania, M. (2011). *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: NUS Press.
- Jiwan, N. (2012) The Political Ecology of the Indonesian Palm Oil Industry in Ply, O & Bhattacharya, J. (eds.), *The Palm Oil Controversy in Southeast Asia: A Transnational Perspective* (pp. 1-24). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Li, T.M. (2014). *Land's End: Capitalist Relations on an Indigenous Frontier*. Durham and London: Duke University Press.