

30 ปี

ขบวนการป่าชุมชน
บทเรียนและทิศทางการขับเคลื่อน

แผนงานประเทศไทย
ศูนย์ฝึกรวมวงศาสตร์ชุมชน
เพื่อคนกับป่า

พฤศจิกายน 2562

30 ปี ขบวนการป่าชุมชน บทเรียนและทิศทางกำรขับเคลื่อน

ที่ปรึกษา : สมศักดิ์ สุขวงศ์
 วรางคณา รัตนรัตน์

บรรณาธิการ : กฤษฏา บุญชัย
 ระวี ถาวร

กองบรรณาธิการ : กนกพร ดีบุรี
 ฉันทพร บังใบ
 สุชารัตน์ สถาพรอนนท์

จัดทำโดย : ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า
(RECOFTC- The Center for People
and Forests)

ตู้ ปณ. 1111 ไปรษณีย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จตุจักร
กรุงเทพมหานคร 10903 โทรศัพท์ +66(0)2940 5700 โทรสาร
+66(0)2561 4880

สงวนลิขสิทธิ์@ 2562 ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (RECOFTC)

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	8
บทที่ 2 วิถีดินโยบายป่าไม้ กับสภาวะไร่ทางออก	14
บทที่ 3 จากความเดือดร้อนสู่การลุกขึ้นสู้ ก่อนจะเกิดป่าชุมชน	20
บทที่ 4 จุดเริ่มต้นป่าชุมชน ทางเลือกการกำรจัดการป่า	26
บทที่ 5 ก่อกำเนินดกฎหมายป่าชุมชน	44
บทที่ 6 เปรียบเทียบกฎหมายป่าชุมชนฉบับแรกกับปัจจุบัน	54
บทที่ 7 พัฒนาการของขบวนการป่าชุมชน	66
บทที่ 8 ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า กับบทบาทขับเคลื่อนป่าชุมชน	96
บทที่ 9 ฟ้าวันใหม่ของขบวนการป่าชุมชนของพลเมืองไทย	108
บทส่งท้าย	136
บรรณานุกรม	140

คำนำ

ป่าชุมชน คือ ประวัติศาสตร์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ของไทยในช่วงก้าวสู่ความทันสมัยในทุกมิติ เป็นทั้งประวัติศาสตร์ การแย่งชิงทรัพยากรของรัฐกับประชาชน เป็นประวัติศาสตร์การ พัฒนาสู่ความทันสมัยที่พลังทางเศรษฐกิจทุนนิยมเข้าเปลี่ยน ทรัพยากรสาธารณะให้เป็นของทุน และเป็นประวัติศาสตร์ที่ ประชาชนลุกขึ้นปกป้องฐานทรัพยากร โดยนำเอาวัฒนธรรม ประเพณีที่ผูกพันกับธรรมชาติมาออกแบบเป็นการจัดการในยุคสมัย ใหม่ และยกระดับขับเคลื่อนทางนโยบายที่โดดเด่นและยาวนาน ที่สุดในประวัติศาสตร์การผลักดันกฎหมายของประชาชน

ในประวัติศาสตร์การขับเคลื่อนป่าชุมชน เรื่องราว 30 ปี ขบวนการป่าชุมชนฉบับนี้เป็นการสะท้อนเรื่องราวจาก “คนใน” ที่ มีความผูกพันกับการเคลื่อนไหวป่าชุมชนที่เกี่ยวข้องทั้งมิติความ สำเร็จและล้มเหลวของขบวนการด้วย

บทเรียน 30 ปีขบวนการป่าชุมชน จึงเป็นส่วนหนึ่งของบันทึก ประวัติศาสตร์ ที่เปิดกว้างให้ผู้คนที่ร่วมบทเรียน และที่จะมีส่วนร่วม ต่อๆ ไปมาช่วยเขียนประวัติศาสตร์เก่าและประวัติศาสตร์หน้าใหม่ ให้ครอบคลุมและเปิดมิติใหม่ๆ ของการเรียนรู้ทางสังคมให้กว้างยิ่ง ขึ้น

ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า หวังว่าเนื้อหา บทเรียนนี้ได้มี ดร.กฤษฎา บุญชัย สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ได้กรุณารวบรวมข้อมูลช่วยเรียบเรียงจะช่วยเสริมสร้างขบวนการป่า ชุมชนได้เติบโตอย่างเข้มแข็ง เป็นต้นแบบของทางออกวิกฤตินิเวศ และการพัฒนาของสังคมไทยและสังคมโลก

แผนงานประเทศไทย ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า



2540

ยุทธศาสตร์ 20 ปี

กฎหมาย

เครื่องช่วยป่าชุมชน

ป่าชุมชน

ป่าเล็ก
ล้มตาย

เครื่องช่วยป่าชุมชน

40%

THE CENTER FOR PEOPLE AND FORESTS

พร.บ.

กฎหมาย
ป่า
ชุมชน





1

บทนำ

ในเวลานี้โลกกำลังตื่นตัวและเอาจริงเอาจังกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ทุกภาคส่วนต่างเร่งดำเนินการตามเป้าหมายตัวชี้วัด เพื่อให้การพัฒนาของโลกเกิดสมดุลทั้งด้านนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่เมื่อย้อนกลับไปถึงต้นรากความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน พบว่า จุดที่ทำให้นานาชาติตั้งคำถามและแสวงหาความยั่งยืนมาจากการจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน ที่เกิดขึ้นในยุโรปช่วงระหว่างศตวรรษที่ 17-18 อันเป็นช่วงที่ยุโรปโดยเฉพาะอังกฤษตื่นตัวกับป่าไม้ถูกทำลาย หลังจากนั้นรูปธรรมปัญหาป่าไม้ก็ได้เชื่อมโยงกับปัญหาระบบนิเวศและสุขภาพอื่นๆ จนปรากฏเป็นแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนจากรายงานของ Club of Rome ในปี ค.ศ 1972 ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การจัดการป่าที่ยั่งยืนเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแยกไม่ออก ซึ่งเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็ได้กำหนดเรื่องการจัดการป่าไว้ในเป้าหมายที่ 15

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการพัฒนากรอบแนวคิดและการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) เรื่องป่าไม้ก็ได้ระบุไว้ว่า ปัจจุบันมีประชากรของโลก 2,400 ล้านคน หรือร้อยละ 32 ของประชากรโลกที่พึ่งพาอาศัยประโยชน์จากป่าทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่ป่าของทั้งโลกที่มีพื้นที่ราวร้อยละ 30 ของพื้นที่โลก (ร้อยละ 93 เป็นป่าธรรมชาติ) ก็ถูกทำลายอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการขยายตัวของพืชพาณิชย์ในแถบแอฟริกา เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอเมริกาใต้

FAO¹ เสนอว่า การจัดการป่าเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน การจัดการป่าชุมชน (Community-based forestry) นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะทำให้เป้าหมายการปกป้องระบบนิเวศ คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ สร้างความมั่นคงอาหาร รายได้ แก้ปัญหาความยากจน และการเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชนไปพร้อมกัน

ข้อเสนอของ FAO มาจากประมวลบทเรียนความรู้การจัดการป่าชุมชนทั่วโลกที่มีความแตกต่างหลากหลาย บางประเทศให้สิทธิความเป็นเจ้าของป่าแก่ชุมชน อีกหลายประเทศไม่ได้เปลี่ยนแปลงเรื่องสิทธิความเป็นเจ้าของ แต่ส่งเสริมสิทธิจัดการป่าของชุมชนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ทั้งนั้นอยู่บนองค์ประกอบเรื่องสิทธิ ความรับผิดชอบ และการเสริมความเข้มแข็งชุมชน

กล่าวได้ว่าประวัติศาสตร์การพัฒนาป่าชุมชนทั่วโลกที่กลั่น

เป็นข้อเสนอการจัดการป่าที่ยั่งยืน การจัดการป่าชุมชนของไทยที่มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 นับได้ว่าเป็นก้าวแรกๆ และก้าวสำคัญของบรรดาประเทศที่ภาคพลเมืองมีการขับเคลื่อนนโยบายการจัดการป่าที่ยั่งยืน จุดเริ่มต้นของขบวนการป่าชุมชนไทย เริ่มต้นจากการคัดค้านสัมปทานไม้ที่รัฐและเอกชนแสวงประโยชน์จากป่าจนกระทบต่อนิเวศและวิถีชีวิตชุมชน ขบวนการป่าชุมชนได้เริ่มแสวงหาทางเลือกการจัดการป่าระดับพื้นที่บนฐานวัฒนธรรมและความจำเป็นในการดำรงชีพ และยกระดับเป็นข้อเสนอทางนโยบายและกฎหมาย

จากเป้าหมายการขับเคลื่อนทางนโยบาย ทำให้ขบวนการป่าชุมชนเติบโตขึ้นมาก เมืองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ประชาสังคม ร่วมขับเคลื่อนอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ เกิดเป็นป่าชุมชนนับหมื่นแห่งทั่วประเทศ กลายเป็นขบวนการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรจากชนบทที่เติบโตที่สุด

แต่ด้วยโครงสร้างการผูกขาดอำนาจทั้งในเชิงกฎหมายและความชอบธรรมทางสังคมต่อเรื่องการจัดการป่าของรัฐ กลับทำให้การจัดการป่าชุมชนของไทยที่เป็นก้าวแรกๆ ของโลกกลับไปไม่ถึงไหน กฎหมายป่าชุมชนที่เสนอเข้าสภาเมื่อปี พ.ศ. 2543 เพิ่งผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 และยังเป็นกฎหมายที่จำกัดการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิจัดการป่าของชุมชนไว้เฉพาะชุมชนนอกป่าอนุรักษ์เท่านั้น ส่วนชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ กฎหมายป่าอนุรักษ์ ได้แก่ พรบ.อุทยานแห่งชาติ และ พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ที่ปรับปรุงแก้ไขใหม่ในปีนี้ก็ผ่อนปรนให้ชุมชนดำรงอยู่และใช้ประโยชน์จากป่าตามกรอบ เงื่อนไขที่

¹ FAO, 2015, *Community-based forestry*, <http://www.fao.org/forestry/participatory/90729/en/>

รัฐกำหนด ซึ่งเป็นการจัดการป่าชุมชนในประเภทที่ FAO เรียกว่า “Participatory Delegate Conservation” อันเป็นประเภทที่ชุมชนแม่ มีสิทธิเข้าถึงป่า แต่ก็ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ และมีส่วนร่วมจัดการน้อยมาก

30 ปีของการไม่มีกฎหมายส่งเสริมจัดการป่าชุมชนที่เหมาะสม ไม่เพียงทำให้ขบวนการป่าชุมชนหมดพลังในการขับเคลื่อนทางนโยบาย ที่สำคัญกว่านั้นทำให้ชุมชนที่จัดการป่าตามลำพังอ่อนแอ ลง และต้องปรับตัวตามสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่มีการเปลี่ยนแปลงสูงจนพลังความเป็นชุมชนที่เคยเข้มแข็งอ่อนแอลงไปมาก

อย่างไรก็ตาม วิกฤติปัญหาป่าไม้เสื่อมโทรมได้สะท้อนถึงความไร้ประสิทธิภาพของระบบรวมศูนย์ของรัฐ ทำให้สังคมให้ความสนใจการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่ามากขึ้น เกินนวัตกรรมทางสังคมด้านการจัดการป่าและพื้นที่สีเขียวในชนบท และเมืองในฐานะของการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นโอกาสที่ขบวนการป่าชุมชนจะรื้อฟื้นพลัง ยกระดับการขับเคลื่อน เชื่อมต่อกับสังคม เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมให้ก้าวหน้าขึ้นไปได้

เรื่องราวของขบวนการป่าชุมชน เปรียบได้กับชีวิตของคนที่มีจุดกำเนิด รุ่งเรือง เสื่อมถอย และก็อาจเป็นไปได้ที่จะกลับมาเติบโตในบริบทใหม่ๆ และยังสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และคุณค่า ความสัมพันธ์ที่ผู้คนในสังคมไทยมีต่อธรรมชาติ ได้เป็นอย่างดี บทเรียน 30 ปีของป่าชุมชนจึงเป็นการทบทวนบทเรียน แสวงหาแนวทางการจัดการป่าที่ยั่งยืน และยังเป็นการเรียนรู้การเปลี่ยนแปลงสังคมไทยผ่านมิติเรื่องป่าไม้ได้อย่างน่าสนใจ

การบันทึกเรื่องราว 30 ป่าชุมชน เริ่มต้นตั้งแต่ปัญหาวิกฤติป่าไม้ในต้นทศวรรษ 30 อันเป็นจุดเริ่มต้นของป่าชุมชน และพัฒนาการในขับเคลื่อนทางนโยบายและสังคมจนมาถึงปัจจุบัน โดยจะหยิบยกเอาเรื่องราว บุคคล เหตุการณ์ และภาคีสำคัญๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการป่าชุมชนในแต่ละด้านมาถ่ายทอด ซึ่งไม่สามารถถ่ายทอดทุกเรื่องราว ทุกกลุ่มคนที่ขับเคลื่อนป่าชุมชนได้ทั้งหมด



2

วิกฤตินโยบายป่าไม้ กับภาวะไร้ทางออก

ย้อนกลับไปในยุครุ่งอรุณของการพัฒนาเพื่อความทันสมัยที่เริ่มตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 25 ป่าไม้ไม่มีความหมายทางเศรษฐกิจต่อรัฐอย่างมาก โดยเฉพาะไม้สักมีสถานะเป็นสินค้าส่งออกสำคัญที่สร้างรายได้ในลำดับต้นๆ โดยมีกรมป่าไม้และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) เป็นกลไกหลักในการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาสัมปทานไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484¹ แต่เพียงไม่ถึง 20 ปี ด้วยการสัมปทานไม้อย่างหนัก ทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว จาก 128 ล้านไร่ (ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ) ลงเหลือ 93.16 ล้านไร่ (ร้อยละ 29) ในปี พ.ศ. 2528 อัตราการทำลายป่าสูงที่สุดในช่วงปี พ.ศ. 2519-2522 เฉลี่ย 7.25 ล้านไร่

ขณะที่นโยบายป่าไม้มุ่งไปที่การสัมปทานไม้เป็นหลักตาม

¹ สัมปทานทำไม้เริ่มภาคเหนือตอนบนราว พ.ศ. 2435 (ก่อนตั้งกรมป่าไม้ในปี 2439) ถัดมาเป็นภาคเหนือตอนล่าง ภาคกลาง ราวปี พ.ศ.2442 ตามมาด้วยภาคอีสานและภาคใต้ราวปี พ.ศ.2516 (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2535, น.11)

แนวการจัดการป่าไม้พาณิชย์แบบอังกฤษ แนวนโยบายเรื่อง ป่าอนุรักษ์ที่มีต้นแบบจากสหรัฐอเมริกา ก็เริ่มก่อตัวขึ้น เกิดการ เคลื่อนไหวของชนชั้นนำที่นำโดยนิคมไพรสมาคคม ที่ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2495 นำโดยบุญส่ง เลขะกุล อดีตพรานกิตติมศักดิ์และคณะ ที่เคยเข้าป่าล่าสัตว์เพื่อนันทนาการตามวิถีชนชั้นสูงตะวันตก ได้ เริ่มเห็นปัญหาสัตว์ป่าถูกล่า พื้นที่ป่าถูกรุก จึงเปลี่ยนบทบาทมา สนับสนุนการรักษารธรรมชาติ และผลักดันให้รัฐบาลยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เกิดพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งเป็นกฎหมาย ที่สถาปนาอำนาจกรมป่าไม้เหนือพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จในนาม “ป่า อนุรักษ์”

แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายและกฎหมายป่าไม้ที่ดูจะย้อนแย้งกัน ทั้งการจัดการป่าเชิงพาณิชย์ตามแนวอังกฤษโดยการให้สัมปทาน ป่าไม้แก่บริษัทต่างชาติและเอกชนในแต่ละจังหวัดเพื่อทำไม้อย่าง เข้มข้น ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และการจัดการป่า อนุรักษ์ตามแนวของสหรัฐอเมริกาตามกฎหมายป่าอนุรักษ์ทั้งสอง ฉบับ แต่ที่จริงทั้งการจัดการป่าพาณิชย์และป่าอนุรักษ์กลับเป็น เครื่องมือของรัฐที่เป็นระบบรัฐราชการในการรวมศูนย์อำนาจและ แสวงประโยชน์จากป่ามากยิ่งขึ้น

เมื่อป่าไม้เป็นพื้นที่อำนาจและผลประโยชน์ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในขณะนั้นที่ได้อยู่อาศัยและพึ่งพาป่ามาตลอด ประวัติศาสตร์ก็ถูกมองว่าเป็นตัวการทำลายป่า ด้วยแนวคิดเรื่อง การเพิ่มขึ้นของประชากร ทั้งที่มีงานวิชาการที่ชี้ชัดเจนนว่า ปัญหา ชาวบ้านในพื้นที่ป่ามีความซับซ้อน ด้านหนึ่งชาวบ้านอยู่ในป่ามา

ก่อนระบบกฎหมายป่าไม้ แต่การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไปไม่ถึงพวกเขา ประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์จึงกลายเป็นอยู่ในพื้นที่ป่าของรัฐ อย่างผิดกฎหมาย และในอีกด้านหนึ่งนโยบายรัฐหลายประการทั้ง การทำไม้ ส่งเสริมพืชพาณิชย์ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และ นโยบายความมั่นคงล้วนผลักดันให้ชาวบ้านเข้าไปบุกเบิกป่า แต่รัฐ กลับใช้หลักกฎหมายมากำหนดว่าชาวบ้าน “บุกรุก” (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ, 2534)

ประเด็นที่รัฐและแวดวงนักวิชาการป่าไม้ระบุว่าเป็นสาเหตุ การทำลายป่ามาจาก การเพิ่มขึ้นของประชากร การทำเกษตร แบบล้าหลัง การระบุปัญหาดังกล่าวสวนทางกับข้อมูลการเพิ่มขึ้น ของประชากรที่เริ่มลดลงมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516-2519 โดยเฉพาะ ประชากรในชนบท แสดงให้เห็นว่า การลดลงของพื้นที่ป่าไม่ได้เป็น ผลจากการขยายตัวของประชากรในการเข้าไปใช้พื้นที่ป่าโดยตรง และเมื่อดูจากการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่อัตรา ประชากรลดลง ก็ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า ไม่ใช่ปัญหาของเกษตรพื้น บ้าน แต่เป็นเกษตรพาณิชย์ เช่น ปอ อ้อย มันสำปะหลัง ยางพารา ปัจจัยทั้งหมดนี้บ่งบอกว่า ป่าไม้ลดลงจากเศรษฐกิจการทำไม้และ พืชพาณิชย์ซึ่งทั้งสองประเภทสร้างความมั่งคั่งให้แก่ชนชั้นนำทาง เศรษฐกิจและการเมือง

รัฐเองก็รู้ปัญหาของการสัมปทานไม้ว่าเป็นสาเหตุหลักให้ป่า ลดลง จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2522 ลด พื้นที่สัมปทานไม้ถึงร้อยละ 50 ของพื้นที่สัมปทานทั่วประเทศ แต่ ผลกลับปรากฏว่า ในปีนั้นมีการนำไม้ออกถึง 3,100,040 ลูกบาศก์ เมตร สูงกว่าก่อนลดพื้นที่สัมปทาน จึงนำมาสู่ข้อสันนิษฐานว่า แม้

จะลดสัมปทาน แต่ตลาดของอุตสาหกรรมไม้ยังต้องการสินค้าไม้
อย่างมาก จึงเกิดการกระบวนกรไม้เถื่อนที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง
(วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ, 2532, น.21-22)

เครื่องมือทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้ควบคุมปัญหาการทำไม้
เถื่อน และการขยายตัวพืชพาณิชย์ก็คือ พระราชบัญญัติป่าสงวน
แห่งชาติ พ.ศ.2507 ด้วยการเร่งประกาศเขตป่าสงวนเพื่อเพิ่มอำนาจ
กรมป่าไม้ในการคุมพื้นที่ โดยในปี พ.ศ. 2529 สามารถประกาศพื้นที่
ป่าสงวนกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ป่าทั่วประเทศ ทำให้ประชาชนที่
อยู่ในพื้นที่ป่าตามกฎหมาย (พรบ.ป่าไม้ 2484, พรบ.ป่าสงวนแห่ง
ชาติ 2507) ซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ์กลายเป็นผู้บุกรุก² และที่สำคัญคือ
การประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 ที่กำหนดให้มีป่าร้อยละ
40 ของพื้นที่ประเทศ (ในขณะนั้นเหลือร้อยละ 29) โดยแบ่งเป็น
ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ตามมาด้วยแผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ที่ระบุ
เป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าร้อยละ 40 โดยแบ่งประเภทและสัดส่วนตาม

² กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินตั้งแต่ปี 2444 อันเป็นจุดเริ่มต้นของการรับรอง
กรรมสิทธิ์เอกชนต่อที่ดินหรือทรัพยากร แต่ละเลยสิทธิชุมชนตามวัฒนธรรม
ประเพณีดั้งเดิม ต่อมามีการปรับปรุงพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ.2479
แต่มีราษฎรน้อยรายที่ได้เอกสารสิทธิ์ ดังนั้นเมื่อประกาศ พรบ.ป่าไม้ 2484
ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ตกอยู่ในพื้นที่ป่าอย่างผิดกฎหมาย จนเมื่อมีการ
ออกประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 โดยกำหนดให้ราษฎรมาแจ้งการครอบ
ครองภายใน 180 วัน จึงจะได้เอกสารสำคัญสิทธิที่ทำกิน (ส.ค.1) แต่ด้วยขาด
กระบวนการตรวจสอบโดยประชาชนในพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม ทำให้เอกสาร
สิทธิ์ที่ดินจำนวนมากถูกครอบครองโดยกลุ่มทุน

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยให้นำหน้ากับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์
มากขึ้น การปลูกป่า และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 ออกแบบยุทธศาสตร์
2 ด้าน เพื่อจัดระบบเศรษฐกิจการทำไม้ ด้วยการพัฒนาระบบ
ควบคุมสัมปทานไม้ และที่สำคัญคือการส่งเสริมธุรกิจการปลูกป่า
อุตสาหกรรม โดยเฉพาะไม้ยูคาลิปตัส เพื่อตอบสนองความต้องการ
ตลาดสินค้าไม้ที่ยังมีแนวโน้มเติบโตสูง และการอนุรักษ์ป่าในรูป
อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอื่นๆ ยุทธศาสตร์ทั้งสอง
ของกรมป่าไม้สร้างผลกระทบต่อการดำรงชีพของชุมชน เพราะป่าที่
เพิ่งปลูกทำลาย และยังถูกแย่งยึดพื้นที่ไปปลูกป่าพาณิชย์ที่กระทบ
ต่อระบบนิเวศด้วย

ผลจากนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ส่งผลให้เกิดระบบรัฐร่วมทุนใน
การแสวงประโยชน์จากป่าไม้อย่างเป็นระบบ ในการอนุรักษ์ป่า รัฐ
ใช้พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2530 พรบ.อุทยานแห่งชาติ
พ.ศ.2504 และพรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ประกาศเขตป่า
อนุรักษ์ประเภทต่างๆ ครอบคลุมพื้นที่ป่าทั้งหมด รวมไปถึงชุมชน
ที่อยู่ในป่า ขณะเดียวกันในด้านเศรษฐกิจป่า รัฐก็ส่งเสริมธุรกิจ
ปลูกป่า โดยเฉพาะการปลูกยูคาลิปตัสในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม
ซึ่งเกิดจากประชาชนบุกเบิกปลูกพืชพาณิชย์ตามการส่งเสริมของ
รัฐบาลในพื้นที่หลังสัมปทานไม้ ธุรกิจปลูกป่าเริ่มขยายตัวจากภาค
ตะวันออกและภาคอีสาน



3

จากความเดือดร้อน สู่การลุกขึ้นสู้ ก่อนจะเกิดป่าชุมชน

เมื่อมองจากประวัติศาสตร์ความเจ็บซ้ำของชุมชนท้องถิ่น ฝืนป่าใหญ่น้อยที่เคยรกรกริม อุดมด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ที่เป็นแหล่งอาหาร ต้นน้ำลำธาร ปักจายดำรงชีพ และพื้นที่ทาง วัฒนธรรมของชุมชนป่าถูกทำลายอย่างรวดเร็ว จากการสัมปทาน ไม้ หลายชุมชนที่มีบทบาทบุกเบิกป่าเพื่อทำกิน ปลูกพืชพาณิชย์ส่งเสริมตามนโยบายรัฐ กลับถูกกล่าวหาเป็นผู้บุกรุก มีวาทกรรมจาก ภาครัฐมากมายที่กล่าวโทษชาวบ้านทั้งในเชิงพฤติกรรมและระบบ ว่าเป็นต้นเหตุทำลายป่า โดยเลี้ยงที่จะกล่าวถึงสาเหตุที่ใหญ่กว่า คือ การสัมปทานไม้ การส่งเสริมพืชพาณิชย์ การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจ (ถนน เขื่อน ฯลฯ) ซึ่งรัฐและทุนได้แสวงประโยชน์ อย่างมั่งคั่งจากป่าไม้

ประสบการณ์ของชาวบ้านสะท้อนถึงความล้มเหลวของ นโยบายและกลไกป่าไม้ได้อย่างชัดเจน ในปี พ.ศ. 2522 ที่อำเภอ สะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ แม้รัฐบาลจะมีมติคณะรัฐมนตรีปิดป่าลง ครั้งหนึ่ง และให้กำกับเอกชนให้ทำไม้ตามหลักวิชาการทำไม้และ

ปลูกไม้ทดแทน แต่ไม่ปรากฏเจ้าของสัมปทานไหนทำตาม มีหน้าซ้ำ เพราะเดือร่อนจากพื้นที่สัมปทานลดลง จึงเร่งทำไม้โดยไม่ยึดหลักวิชาการ เร่งตัดเกินกำหนด ผลก็คือ ป่าถูกทำลาย หน้าดินถูกชะล้าง ผายที่แม่แจ่มพังไป 32 ลูก ชาวบ้านได้ลุกขึ้นคัดค้านสัมปทานแต่ไม่สำเร็จ ชาวบ้านได้ตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าขึ้นเพื่อปกป้องป่าไว้อย่างสุดกำลัง

การลุกขึ้นคัดค้านสัมปทานไม้ของชุมชนในภาคเหนือและภาคอีสานเกิดขึ้นหลายพื้นที่ เริ่มปรากฏให้เห็นในช่วงปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา เช่น ชุมชนพื้นที่ป่า อ.เถินจ.ลำปาง กิ่งอ.บ้านหลวง จ.น่านและ อ.สะเมิง จ.เชียงใหม่ได้รวมตัวกันคัดค้านการสัมปทานไม้ และขยายไปหลายพื้นที่ จนปรากฏเด่นชัดในตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 โดยการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ และโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติที่ขณะนั้น กำลังร่วมกับองค์กรอนุรักษ์ต่างๆ คัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร

สอดคล้องกับกระแสการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในระดับสากล จากการเคลื่อนไหวของขบวนการชิปโก้ (Chipko Movement) ปกป้องป่า ในรัฐอุตตรประเทศ ประเทศอินเดียที่เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2517 โดยชาวบ้านกลุ่มผู้หญิงร่วมกันโอบกอดต้นไม้ป้องกันไม่ให้นายทุนมาตัดไม้ นำไปสู่การเคลื่อนไหวคัดค้านสัมปทานในวงกว้าง หรือขบวนการป่าอเมซอน นำโดยชิโก้ เมนเดส แห่งบราซิล

ชุมชนไม่ได้เผชิญแต่ปัญหาการสัมปทานไม้เท่านั้น แต่ยังมีเผชิญกับปัญหาถูกอพยพออกจากป่าอนุรักษ์ที่กำลังเติบโตขึ้นมาด้วย ชุมชนม้งถูกอพยพออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่

นเรศวรตะวันออก และห้วยขาแข้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ในปี พ.ศ. 2528 ชาวบ้านอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร ได้ถูกอพยพออกจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติคลองลาน และยังมีอีกหลายชุมชนที่ยังไม่มีการบันทึก แต่กระบวนการอพยพชุมชนเพื่อประกาศเขตป่าอนุรักษ์ยังไม่มีการคัดค้านจากภายนอก จึงยังไม่เป็นประเด็นสาธารณะ และยังไม่เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคม

แต่กระนั้นก็ตาม กล่าวได้ว่า ทศวรรษ 2530 เป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการปกป้องป่าไม้จากประชาชนที่พุ่งเป้าคัดค้านเขื่อนน้ำโจน (ส่วนมากเป็นขบวนการคนชั้นกลาง) และการคัดค้านสัมปทานไม้ (เอ็นจีโอร่วมกับชาวบ้าน) บทบาทของชาวบ้านในการรักษาป่าก็เริ่มปรากฏขึ้นสู่สาธารณะ ดังคำกล่าวของนายนวล หล้าใจ ผู้นำชุมชนสะเมิง ที่คัดค้านสัมปทานไม้ และปกป้องป่าชุมชน

“ชาวบ้านรวมตัวกันอนุรักษ์ป่ามาแต่โบราณแล้ว แต่ว่าในช่วงหลังก็มีชาวบ้านบางกลุ่มเข้าไปตัดไม้ จากการมีคัดค้านสัมปทานแล้วจึงได้ร่วมกันตั้งชมรมอนุรักษ์ป่าขึ้น ชมรมอนุรักษ์ป่าสะเมิง ปลูกป่าเมื่อตอนเข้าพรรษาปี 2530 เป็นจำนวน 3,500 ต้น” (นายนวล หล้าใจ ผู้นำชุมชนสะเมิง เชียงใหม่, 2532, น.32)

แม้กระแสการเคลื่อนไหวของชุมชนจะสอดคล้องกับคนชั้นกลางที่เริ่มใส่ใจต่อการอนุรักษ์ป่าจากกระแสเขื่อนน้ำโจน แต่ก็ยังไม่สามารถผลักดันให้รัฐบาลยกเลิกสัมปทานไม้ทั่วประเทศได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า การลดสัมปทานไม้ลงครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2522 และการประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ 2520 ทำให้

พื้นที่สัมปทานลดลง กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทำไม้ที่มีความเชื่อมโยงกับนักการเมืองมีบทบาทถ่วงรั้งไม่ให้อำนาจรัฐบาลตัดสินใจยกเลิกสัมปทานไม้ และมีผลให้ขบวนการไม้เถื่อนขยายตัว (วีรวัฒน์ ธีระประศาสน์, 2545)

แต่ประชาชนก็ไม่หยุดยั้ง ชาวบ้านในพื้นที่ป่าในภาคเหนือหลายแห่งที่ได้รับผลกระทบจากการสัมปทานไม้ในเขตต้นน้ำ ได้ออกมาต่อสู้คัดค้าน เป็นแรงกระตุ้นเพื่อไปถึงภาคอื่นๆ เช่น อีสานที่จังหวัดเลย ภาคตะวันออกที่จังหวัดระยอง และภาคใต้ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น

นอกเหนือจากการคัดค้านสัมปทานไม้ ชาวบ้านอีสาน 7 จังหวัดก็เคลื่อนไหวคัดค้านการปลูกไม้โตเร็วที่ทำลายป่าธรรมชาติของชุมชน เช่น โครงการปลูกสวนยูคาลิปตัส ป่าโนนลาน ต.เสียว อ.อุทุมพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ รวมไปถึงชาวประมงพื้นบ้านในภาคตะวันออกที่คัดค้านการเอาป่าชายเลนไปเลี้ยงกุ้งกุลาดำ เป็นต้น

จนกระทั่งวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ.2531 เกิดภัยพิบัติโคลนถล่มที่ ต.กระทุง อ.พิบูล จ.นครศรีธรรมราช โคลนถล่มที่มีทั้งท่อนไม้ยางพารา และต้นไม้บนเทือกเขาหลวง ทับถม ต.กะทุง ทั้งตำบล พื้นที่กว่า 6,000 ไร่ บ้านเรือน 1,500 หลัง ถูกโคลนทับถมหนาร่วม 2 เมตร มีผู้เสียชีวิตและสูญหายร่วม 100 คน โดยข้อสรุปของเหตุการณ์พุ่งเป้าไปที่การสัมปทานไม้ รัฐบาลไม่มีทางถอย ในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2532 จึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2484 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยความเห็นของ

คณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการให้สัมปทานป่าไม้สิ้นสุดลงทั้งแปลงได้ จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสั่งการให้สัมปทานหวงห้ามทุกชนิด (เว้นสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน) ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.2484 ทุกสัมปทานสิ้นสุดลงทั้งแปลงมีผลให้การทำไม้สัมปทาน จำนวน 276 ป่า เนื้อที่ 96,728,981 ไร่ ยุติลงโดยสิ้นเชิง

ภายหลังการยกเลิกสัมปทานทำไม้ทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2532 กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ บรรดาเจ้าของบริษัททำไม้ พ่อค้าไม้ รวมไปถึงองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ซึ่งเป็นผู้ได้รับสัมปทานทำไม้รายใหญ่สุดของประเทศ และบริษัทจังหวัดทำไม้ที่ อ.อ.ป. มีหุ้นอยู่ด้วยก็ได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างหนัก บริษัทจังหวัดทำไม้ต้องประกาศยุบบริษัทไปเกือบทั้งหมด เพราะไม่สามารถทำไม้ได้อีกต่อไป (วีรวัฒน์ ธีระประศาสน์, อ้างแล้ว) การยุติสัมปทานไม้ทั่วประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลโดยกรมป่าไม้เร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทุกประเภท เพื่อควบคุมพื้นที่ป่าไว้ให้ได้มากที่สุด แต่กระบวนการเร่งดังกล่าวก็กลับครอบทับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าตามกฎหมายต่างๆ ที่แต่เดิมยังพอผ่อนปรนได้ แต่เมื่ออยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ พวกเขาล้วนถูกห้ามไม่ให้ดำรงชีพได้เลย



4

จุดเริ่มต้นป่าชุมชน ทางเลือกการจัดการป่า

ท่ามกลางความสับสนอลหม่านทางนโยบาย เมื่อรัฐประกาศยกเลิกสัมปทานไม้ ซึ่งกระทบต่อเป้าหมายการจัดการป่าตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กรมป่าไม้เหลือเครื่องมือทางนโยบายเดียวก็คือ เขตป่าอนุรักษ์ จึงได้เร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทั้งอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ และอื่นๆ และส่งเสริมการปลูกป่าเอกชน แต่ไม่ว่าจะเป็นป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 15 ที่มีเฉพาะป่าอนุรักษ์ของรัฐ หรือป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 25 ที่เน้นเฉพาะการปลูกไม้เชิงอุตสาหกรรมของเอกชน ไม่มีการจัดการป่าของชุมชน จะมีก็เพียงในแผนฯ 6 ที่กล่าวถึงการปลูกป่าชุมชน โดยเน้นพันธุ์ไม้เอนกประสงค์ และให้ใช้ไม้อย่างประหยัด แต่ไม่ได้มีการรับรองส่งเสริม ป่าธรรมชาติที่ชุมชนพึ่งพาอาศัย ดูแลจัดการตามวิถีวัฒนธรรม และความจำเป็นทางนิเวศและเศรษฐกิจ

แต่แนวนโยบายของรัฐไม่ว่าจะเป็นการขยายเขตป่าอนุรักษ์หรือการปลูกป่าพาณิชย์ทั้งหมด นอกจากจะไม่แก้ไขปัญหาคความจำเป็นในการพึ่งพาป่าของชุมชนแล้ว ยังแย่งชิงผืนป่า ผืนดินของ

ชุมชนไปอีก และเปลี่ยนสภาพให้ชุมชนกลายเป็นผู้บงการอย่างผิดกฎหมาย กระบวนการถูกปิดล้อมทั้งหมดนี้ทำให้ชุมชนและประชาสังคมต้องเร่งหาและพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายที่จะเป็นทางออกสำหรับการจัดการป่าของชุมชน

ขบวนการองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่ได้ติดตามปัญหาผลกระทบการสัมปทานไม้ที่มีต่อชุมชน ได้เห็นว่า มีรูปธรรมบางอย่างที่ไม่ได้อยู่ในแนวนโยบายการจัดการป่าของรัฐ โดยค้นพบว่า ชุมชนในภาคเหนือและภาคอีสาน และอื่นๆ ไม่ได้เพียงอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อทำกินเฉยๆ แต่พวกเขามีวัฒนธรรมทั้งในเชิงคุณค่า และระบบการดูแลป่าของตนเองด้วย ในภาคเหนือ มีวิถีการรวมกลุ่มหรือที่เรียกว่า “หน้าหมู” ในการดูแลพื้นที่ พวกเขา มี “ป่าหน้าหมู” ที่คอยดูแล ปกป้อง เพื่อให้ป่าสมบูรณ์สามารถเอื้อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของคนทั้งชุมชน ในภาคอีสาน มีหย่อมป่าตามพื้นที่ต่างๆ ทั้งตามหัวไร่ ปลายนา ตามบึงทาม ที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์และดูแลร่วมกัน นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน จึงเริ่มทำความเข้าใจวิถีดังกล่าว และเริ่มประจักษ์ชัดขึ้นว่า จริงๆ แล้วชุมชนตามวิถีประเพณีต่างๆ มีวัฒนธรรมการจัดการป่าในพื้นที่ตนเอง พวกเขาไม่ได้อยู่อาศัยใช้ประโยชน์จากป่าไปวันๆ จึงได้เรียกรูปแบบหรือระบบการจัดการแบบนี้ว่า “ป่าชุมชน” เพื่อยกฐานะให้เป็นระบบการจัดการป่าแบบหนึ่งที่ต่างจากการจัดการป่าของรัฐหรือเอกชน

“ป่าชุมชน” จึงเป็นนวัตกรรมใหม่ที่นักพัฒนาเอกชนและนักวิชาการใช้ตีความวิถีการจัดการป่าตามประเพณีของชุมชน เป็นนวัตกรรมและองค์ความรู้ที่เปลี่ยนมุมมองการจัดการป่าไปจากเดิม

ที่เน้นการแบ่งแยกความเป็นเจ้าของ (ป่าของรัฐ ป่าเอกชน) แยกหน้าที่ (ป่าอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ) อย่างตายตัว วาทกรรมป่าชุมชนได้เปิดมิติใหม่ทั้งวิธีคิดเรื่องสิทธิต่อทรัพยากร เพราะชุมชนไม่สามารถกรรมสิทธิ์การเจ้าของแบบเบ็ดเสร็จ แต่มีสิทธิหน้าที่จัดการให้ป่ายั่งยืนเพื่อธรรมชาติ และการดำรงชีพของชุมชน รัฐและสังคมยังเข้ามาบีบคั้น มีส่วนร่วมจัดการป่าให้สอดคล้องกับวิถีชุมชนได้ ป่าชุมชนไม่ได้แบ่งประเภทเป็นป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจแบบตายตัว แต่เป็นการจัดการบูรณาการในทุกมิติ เพราะทุกพื้นที่ในป่าชุมชนตอบโจทย์ทั้งการรักษาสิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และที่สำคัญที่สุดคือ ป่าชุมชนมีเป้าหมายเพื่อการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนของคนทั้งชุมชน และเพื่อสังคมที่จะได้ประโยชน์จากป่าที่ชุมชนดูแลจนสมบูรณ์ด้วย

นัยสำคัญของป่าชุมชนดังกล่าว ทำให้ป่าชุมชนไม่ใช่แค่ตัวอย่าง หรือต้นแบบการจัดการป่าเฉพาะพื้นที่ แต่คือต้นร่างแนวคิด และข้อเสนอทางนโยบายการจัดการป่าด้วยกระบวนการคิดใหม่ ที่ทั้งชุมชน นักพัฒนาเอกชน และนักวิชาการมุ่งหวังให้เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายป่าไม้ของประเทศ

พัฒนาการวนศาสตร์สังคมและชุมชน

“เรื่องป่าชุมชนหรือป่าไม้สังคม ไม่ใช่อยู่ๆ โผล่ขึ้นมา รากเหง้ามันคือ ความล้มเหลวของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และปัญหาทางนิเวศ หมายความว่า เกิดปัญหาทางนิเวศมหาดศาล และปัญหาต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นการว่างงาน อะไรต่างๆ นี่คือสาเหตุให้เกิด

ความคิดป่าไม้สังคมขึ้นมา

หลายปัญหาชาวบ้านไม่ได้ทำ กรมป่าไม้หรือใครทำไม่ได้
เกี่ยวพันกันหมดทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สังคม วัฒนธรรม
โดยเฉพาะความล้มเหลวของระบบการเมือง เศรษฐกิจ ในการที่
ไม่สามารถกระจายรายได้ในประเทศด้อยพัฒนา ดังนั้น การแก้ไข
ปัญหาป่าไม้จะแก้ปัญหาประชาธิปไตยด้วย”

(ฉลาดชาย รมิตานนท์, อ้างในโครงการฟื้นฟูชีวิตและ
ธรรมชาติ 2532, น.72)

อาจารย์ฉลาดชาย นักมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
คือ คนแรกๆ ที่นำแนวคิดเรื่องป่าไม้สังคม (Social Forestry) ที่กำลัง
แพร่หลายในแวดวงป่าไม้และการพัฒนาชนบทระหว่างประเทศมา
เผยแพร่ในสังคมไทย โดยเขียนงานวิชาการชื่อ “ป่าไม้สังคมกับ
การพัฒนาชนบท” ในปี พ.ศ. 2528 สอดรับกับที่คณะวนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยอาจารย์สมศักดิ์ สุขวงศ์ คณบดี
คณะวนศาสตร์ในขณะนั้น (ต่อมาได้ก่อตั้งศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์
ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก-RECOFTC) ที่พยายามบุกเบิก
หลักสูตรป่าไม้ใหม่ๆ ด้วยการขอการสนับสนุนทางวิชาการจาก
องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้จัดสัมมนา
เพื่อพัฒนาหลักสูตรวนศาสตร์ชุมชนขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2527 โดยมี
วัตถุประสงค์เพื่อให้เข้าถึงประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน
การใช้ทรัพยากรป่าไม้เพื่อพัฒนาชนบท จนในปี พ.ศ. 2529 คณะ
วนศาสตร์ได้เปิดหลักสูตรวิชาวนศาสตร์ชุมชน (นิวัติ เรื่องพานิช,
2558, น.10)

ในระดับสากล แนวคิดเรื่องป่าไม้เพื่อคนจนเริ่มเป็นที่กล่าว
ถึงกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 จากการประชุมสภาป่าไม้โลก (World
Forestry Congress) ที่ประเทศอินเดีย เรื่องป่าไม้กับการพัฒนา
ชนบท ในขณะนี้ความสนใจทางวิชาการป่าไม้ก่อนหน้านี้จำกัดวง
อยู่เฉพาะเรื่องการทำไม้ จนต่อมาในการประชุมครั้งที่ 8 ที่ประเทศ
อินโดนีเซีย ในปี พ.ศ. 2521 แนวคิดเกี่ยวกับป่าได้เชื่อมโยงมาสู่
ภาวะอาหารของคนยากจนในประเทศกำลังพัฒนา การจัดการลุ่ม
น้ำ และภาวะวิกฤติพลังงานที่ป่าไม้เป็นทางเลือกหนึ่งของแหล่ง
พลังงานที่มีศักยภาพ

เมื่อกระแสวิชาการทางป่าไม้และการพัฒนาชนบทมาบรรจบ
กัน อาจารย์สมศักดิ์ สุขวงศ์ โดยการสนับสนุนของ FAO ก็ได้บุกเบิก
จนเกิดเป็นหลักสูตรวนศาสตร์สังคม (Social Forestry) ขึ้นเป็นแห่ง
แรกในเอเชีย นอกจากนี้ยังมีธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ก็ได้
ดำเนินการตามข้อเสนอของสภาป่าไม้โลก โดยมีบทบาทเข้ามาสนับสนุน
ให้เกิดองค์การวิชาการและการฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชน จนใน
ที่สุดก็สามารถก่อตั้งศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนฯ (RECOFTC)
เป็นองค์การวิชาการระหว่างประเทศที่เป็นอิสระในวันที่ 27 มีนาคม
2530 อาจารย์สมศักดิ์ในฐานะผู้ก่อตั้งและบุกเบิก RECOFTC จึงได้
สร้างกระบวนการพัฒนาองค์ความรู้ สร้างบุคคลากรด้วยการจัด
ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนให้กับทุกภาคส่วนทั้งราชการ นักวิชาการ
องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และองค์กรต่างประเทศ โดยมี
การจัดประชุมนานาชาติ ทำให้ได้บุคลากรมาร่วมพัฒนาหลักสูตร
วนศาสตร์ชุมชนให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป (สมศักดิ์ สุขวงศ์, สัมภาษณ์,
2561)

“ผมมาเข้าใจป่าชุมชน หลังจากหมดวาระจากคณะวนศาสตร์ ยุคแรกๆ ผมสอนไม่เข้าเป้า เพราะไม่มีวิชานี้ พอมาจัดสัมมนา โดยเชิญคนที่ทำเรื่องป่าชุมชนจากประเทศต่างๆ ให้มาช่วยสร้างหลักสูตรฝึกอบรม เอาคนภาคสนามมาเป็นวิทยากร ไม่ใช่เอาความรู้จากห้องสมุด เราทำไปแบบ Frontier Science โดยไม่มีความรู้ที่ชัดเจน เป้าหมายคือสร้างสถาบันของชุมชนให้ได้ เผอิญช่วงนั้นทาง CIDA (Canadian International Development Agency) ให้เงินมาพัฒนาเครื่องมือเรื่องการประเมินชนบทแบบเร่งด่วน (RRA) เรา RECOFTC จึงเอาเทคนิค RRA มาใช้กับงานป่าชุมชน เมื่อมีหลักสูตร ใช้หลักสูตรไปสร้างเครือข่าย และเอาเครือข่ายมาพัฒนาหลักสูตร กระบวนการทั้งหมดนี้ทำให้เราพัฒนาความรู้แบบ Adaptive Collaborative Management ได้” (สมศักดิ์ สุขวงศ์, อ้างแล้ว)

ในขณะที่ฟากฝั่งวิชาการป่าไม้เริ่มพัฒนาองค์ความรู้วนศาสตร์ชุมชน ฝั่งองค์กรพัฒนาเอกชนก็เริ่มต้นวิจัยเชิงปฏิบัติการครั้งสำคัญ ในปี พ.ศ. 2533 เมื่อสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) นำโดยอาจารย์เสน่ห์ จามริก และอาจารย์ยศ สันตสมบัติ ร่วมกับคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) (อาจารย์เสน่ห์เป็นประธาน กป.อพช.ด้วย) และสถาบันวิชาการทั้งในภาคเหนือและอีสาน ได้มีความคิดที่จะทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชน เพื่อทำความเข้าใจป่าชุมชนให้ลึกซึ้ง และสร้างองค์ความรู้ในการออกแบบนโยบายป่าชุมชนเพื่อเป็นทางออกของการจัดการป่าไม้ ได้ติดต่อขอรับการสนับสนุนจากมูลนิธิฟอร์ด เพื่อทำงานวิจัยเชิงปฏิบัติการครั้งใหญ่ร่วมกันหลายภาคี จึงเกิดเป็นโครงการวิจัย

เชิงปฏิบัติการป่าชุมชนในปี พ.ศ. 2534-2535 ดำเนินการศึกษาวิจัยในภาคเหนือและอีสาน¹

ด้วยเหตุนี้การสร้างความร่วมมือทางวิชาการทั้งสายวนศาสตร์และสังคมศาสตร์ การสร้างความรู้แบบบูรณาการ การสร้างเครือข่ายป่าชุมชนด้วยงานวิชาการ การสร้างความร่วมมือเชิงสถาบัน เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และปฏิบัติการป่าชุมชนได้เริ่มต้นอย่างจริงจัง ด้วยการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งจะเป็นฐานการพัฒนาร่างกฎหมายป่าชุมชนในเวลาต่อมา

การริเริ่มป่าชุมชนของรัฐ

รัฐมีการดำเนินการส่งเสริมให้ชุมชนดูแลป่ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 จัดทำโครงการป่าเพื่อการใช้สอยแบบเอนกประสงค์ โดยให้ชาวบ้านคัดเลือกป่าใกล้หมู่บ้านมาจัดการป่าเพื่อใช้สอยทางเศรษฐกิจ จนต่อมาในปี พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นช่วงที่ป่าไม้เริ่มลดลงอย่างรวดเร็วจากสัมปทานไม้ และรัฐเริ่มมีความคิดหวนกลับไปป่า จึงได้อพยพชาวบ้านที่อยู่อาศัยตามต้นน้ำลำธารมาจัดพื้นที่ให้

¹งานวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชน โดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาและคณะ นับได้ว่าเป็นภาคต่อมาจากงานวิจัยเรื่อง วิวัฒนาการการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (2534) ที่มีอาจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทองเป็นหัวหน้าโครงการ เป็นความร่วมมือของนักเศรษฐศาสตร์และนักมานุษยวิทยาชนบท โดยร่วมกับบริษัท MIDAS เสนอต่อธนาคารโลก งานวิจัยชิ้นนี้ตอบคำถามเรื่องคนกับป่าว่า ชุมชนบุกเบิกป่า ไม่ใช่บุกรุกป่า ส่วนงานวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชนตอบคำถามต่อมาว่า ชุมชนมีการจัดการป่าอย่างไร

ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม โดยจัดเป็นหมู่บ้านป่าไม้ให้ชาวบ้านปลูกไม้ใช้สอย แต่การดำเนินการเหล่านี้ไม่ได้ตอบโจทย์เรื่องป่าไม้ลดลงจากการสัมปทานไม้ และกลับละเมิดสิทธิชุมชนด้วยการอพยพโยกย้ายชุมชนมาจัดตั้ง โดยโครงการทั้งหมดนี้ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วม ผลที่ได้ก็ไม่ตอบสนองความต้องการทั้งการปกป้องนิเวศรักษาประเพณีวัฒนธรรม และพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ด้วยเหตุนี้ป่าโครงการ หรือหมู่บ้านป่าไม้จึงไม่ได้รับการความสนใจจากชุมชน ต่อมารัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2525 อนุมัติให้กรมพัฒนาที่ดินและกรมป่าไม้จัดทำโครงการปลูกไม้ใช้สอย เพื่อให้ประชาชนเรียนรู้และเข้าใจคุณค่าการปลูกไม้ใช้สอยประจำหมู่บ้าน จนมาในปี พ.ศ.2530 กรมป่าไม้ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “โครงการพัฒนาป่าชุมชน” และริเริ่มยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนในปี พ.ศ. 2534 จนต่อมาภายหลังในปี พ.ศ. 2554 ยกฐานะเป็นกิจกรรมการส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน

แม้ภาครัฐจะริเริ่มกิจกรรมที่ชาวบ้านปลูกไม้ใช้สอย แต่กิจกรรมเหล่านี้เป็นเพียงแค่การปลูกไม้ใช้ประโยชน์เพื่อลดการตัดไม้ธรรมชาติ ไม่ได้มีการสำรวจทำความเข้าใจวิถีชุมชนต่อป่า ไม่ได้รับรองสิทธิการอยู่อาศัย ใช้ประโยชน์ และอนุรักษ์ป่าของชุมชน จนต่อมา ในปี พ.ศ. 2530-2537 กรมป่าไม้ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิฟอร์ด พัฒนาโครงการนำร่องวนศาสตร์ชุมชนในประเทศไทย เป็นความร่วมมือระหว่างกรมป่าไม้ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดำเนินโครงการพัฒนาที่สูงดอยสามหมื่น จังหวัดเชียงใหม่ โครงการหมู่บ้านป่าไม้ และโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่ง

ชาติ (สทก.) ในจังหวัดขอนแก่น ชัยภูมิ โคราซ กาฬสินธุ์

อย่างไรก็ตาม โครงการเกี่ยวกับป่าชุมชนต่างๆ ที่ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ จำกัดขอบเขตการจัดการป่าของชุมชนไว้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม มากกว่าจะยอมรับสิทธิชุมชนที่ดำรงชีพและจัดการป่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐ และมุ่งเน้นการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชุมชนดำเนินการมากกว่าการมีส่วนร่วมของชุมชน เห็นได้ว่า การดำเนินการป่าชุมชนของกรมป่าไม้เป็นเพียงกิจกรรมเสริมขณะที่ทิศทางนโยบายใหญ่ยังเป็นเรื่องป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจเอกชน เมื่อกิจกรรมเหล่านี้ไม่ได้ตอบโจทย์เรื่องสิทธิการดำรงชีพที่มั่นคงของชุมชน และสิทธิทางนิเวศและวัฒนธรรมของชุมชน ทำให้ชุมชนไม่ได้ให้ความสนใจ และไม่มีผลในการพัฒนานโยบาย กฎหมายแต่อย่างใด

ในห้วงเวลาหลังการยกเลิกสัมปทานไม้ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้เห็นว่า กรมป่าไม้ยังขาดกฎหมายที่สนับสนุนให้ชุมชนปลูกป่าไม้ใช้สอย จึงให้กรมป่าไม้ยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นในปี พ.ศ. 2534 และถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในปีเดียวกัน แต่ร่างดังกล่าวถูกวิจารณ์จากขบวนการป่าชุมชนว่าไม่ได้รับรองส่งเสริมสิทธิชุมชน โดยเฉพาะชุมชนในป่าอนุรักษ์ จึงทำให้ภาคประชาชนยกร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้นมาเทียบเคียง

แม้ร่างกฎหมายป่าชุมชนจะผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และพิจารณาในชั้นรัฐสภาอย่างยืดยาวนาน (2543-2562) แต่แล้วในที่สุดกรมป่าไม้ก็ได้ปรับปรุงร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาใหม่ และเสนอต่อรัฐบาลและรัฐสภาในปัจจุบัน โดยยังคงหลักการ

เดิม คือ ส่งเสริมชุมชนจัดการป่า เฉพาะนอกเขตป่าอนุรักษ์เท่านั้น จนเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ผ่าน พรบ.ป่าชุมชนแล้ว โดยมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งได้รณรงค์เผยแพร่แนวคิด แนวทางจัดการป่าชุมชนอย่างแพร่หลาย พร้อมกับมีนโยบายส่งเสริมหลายด้าน เช่น มาตรการลดภาษีสำหรับหน่วยงานที่บริจาคเงินสนับสนุนป่าชุมชนที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกรมป่าไม้ ดูเหมือนว่า กฎหมายป่าชุมชนที่ประชาชนผลักดันมากกว่า 20 ปี กลายเป็นกฎหมายที่มีกรมป่าไม้เป็นพระเอกไปเสียแล้ว

สิทธิชุมชน แนวคิดทางนโยบายของขบวนการเคลื่อนไหวป่าชุมชน

หมุดหมายของการขับเคลื่อนป่าชุมชนภาคสังคม เริ่มต้นจากการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ต้นปี พ.ศ.2532 แนวคิดเรื่องป่าชุมชนก็ได้ถูกนำเสนอขึ้นมาเพื่อเป็นทางเลือกใหม่ๆ ของการจัดการป่าไม้ และเป็นต้นทางที่ทำให้กรมป่าไม้นำไปพัฒนายกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2534 เป็นร่างแรกในเวลาต่อมา

แม้ในทางวิชาการ ป่าไม้สังคมหรือป่าชุมชนเริ่มเป็นที่รู้จัก แต่ในทางรูปธรรมยังไม่เป็นที่รับรู้และเข้าใจเท่าใดนัก ดังเช่น การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาป่าไม้ครั้งที่ 1 ในหัวข้อเรื่อง “ปัญหาป่าไม้กับทางออกของชาวบ้าน” จัดโดยโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ เมื่อ 17-19 มีนาคม 2532 ภายหลังจากยกเลิกสัมปทานป่าไม้ บรรดานักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำชุมชน ยังไม่ได้มีกรอบคิดเรื่องป่าชุมชนที่ชัดเจนร่วมกัน ป่าชุมชนมีฐานะ

เป็นทางเลือกหนึ่งในระดับชุมชนเพื่อการพึ่งตนเองท่ามกลางความจำเป็นต้องปฏิรูปป่าไม้ทั้งระบบ บางคนมองป่าชุมชนมีฐานะเป็นเพียงเค้าโครงแนวคิด อุดมการณ์ ที่อยากจะนำไปทดลองปฏิบัติ บ้างว่าป่าเพื่อสังคมเป็นอุดมคติที่สุดชั่วในทางวัฒนธรรมที่ไม่เข้ากับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจการค้าและการดำรงชีพ แต่หลายคน รวมทั้งผู้นำชุมชนยืนยันว่า เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่แล้ว แต่สิ่งที่เป็นอุปสรรคคือ นโยบายป่าไม้ที่ไม่มีพื้นที่ให้ป่าชุมชน กล่าวโดยรวมแล้ว ป่าชุมชนเป็นยังเป็นกรอบเค้าโครงกว้างๆ ในระดับพื้นที่ ยังไม่ชัดเจนว่ามีฐานะทางนโยบายอย่างไร และยังไม่แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนดังที่ปรากฏในช่วงหลัง

แต่แล้วรูปธรรมทางนโยบายก็เกิดขึ้นจากความขัดแย้งในพื้นที่ ภายหลังจากยกเลิกสัมปทานป่าไม้ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้เอกชนเช่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อปลูกป่าฟื้นฟูในพื้นที่ป่าสงวน แต่นายทุนได้ลั้ล่อมรั้ว ตัดฟันต้นไม้ในพื้นที่ป่าของชุมชนเพื่อเตรียมปลูกไม้ผล และกิจการท่องเที่ยว ชาวบ้านร่วมกับนักศึกษาได้ออกมาคัดค้าน และเข้ายึดพื้นที่ จนเกิดการฟ้องร้องดำเนินคดี แกนนาคือ คุณครุฑ ไชยวันนะถูกยิงเสียชีวิต แม้จะมีการร้องเรียนจังหวัดก็ไม่ประสบผล จนต้องยื่นหนังสือถึงคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ยกเลิกการเช่าพื้นที่ของเอกชน ทำให้นายไพโรจน์ สุวรรณกร อธิบดีกรมป่าไม้ในขณะนั้นลงพื้นที่มาตรวจสอบ ในเดือนธันวาคม พ.ศ 2532 และยกเลิกการเช่าพื้นที่ของเอกชน และให้จัดทำโครงการทดลองป่าชุมชนห้วยแก้ว กรมป่าไม้ได้ให้ชุมชนออกแบบการจัดการ จัดทำกฎระเบียบป่าชุมชน นับได้ว่า เป็นป่า

ชุมชนแห่งแรกของประเทศไทยที่ราชการยอมรับในฐานะโครงการทดลอง²

การเคลื่อนไหวของประชาสังคมเริ่มทำให้ป่าชุมชนมีความชัดเจนขึ้น จากการสัมมนาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ทำกินในเขตพื้นที่ป่า 25-26 สิงหาคม พศ. 2532 มีการเสนอแนวทางการพัฒนาป่าชุมชน ว่าปรากฏอยู่แล้วในทุกภาค เป็นป่าตามวัฒนธรรมประเพณี ชุมชนใช้ประโยชน์ระยะยาว โดยมีปัจจัยเรื่องความชัดเจนในสิทธิการจัดการ สิทธิการใช้ประโยชน์ ป่าชุมชนมีฐานะเป็นมาตรการในการรักษาป่าอย่างหนึ่ง พร้อมทั้งกล่าวถึงว่า ป่าชุมชนเป็นเรื่องใหม่ ส่วนราชการ นักวิชาการ และราษฎรในพื้นที่ยังเข้าใจต่างกัน ยังไม่มีการหาข้อยุติร่วมกัน ข้อเสนอคือ ควรใช้แนวทางป่าไม้ชุมชนแก้ไขปัญหาที่ทำกินของราษฎร เพราะสามารถอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศไว้ได้ รัฐควรมีนโยบายสนับสนุนการปลูกป่าชุมชน รัฐควรยอมรับและให้ความหมายป่าชุมชนอย่างเป็นทางการ และควรมีพระราชบัญญัติป่าชุมชนเพื่อรองรับอำนาจขององค์กรที่รับผิดชอบ

² สุรินทร์ อ้นพรม อดีตผู้ปฏิบัติงานศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนฯ (RECOFTC) และนักวิชาการวนศาสตร์ ได้มองว่า ป่าชุมชนห้วยแก้ว เป็นเทคโนโลยีทางอำนาจควบคุมชุมชนในเขตป่า (สุรินทร์ อ้นพรม, 2554) แต่เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์การเคลื่อนไหวป่าชุมชนต่อมากลับเป็นในทางตรงข้าม ป่าชุมชนห้วยแก้ว กลายเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการป่าชุมชนที่ทำทลายการประกาศเขตอำนาจรัฐผ่านเขตป่าอนุรักษ์ ด้วยการยืนยันถึงหลักการสิทธิชุมชนเพื่อต่อรองกับกรรมสิทธิ์เบ็ดเสร็จของรัฐและกรรมสิทธิ์ปัจเจก มองในแง่นี้แล้ว เครื่องมือที่รัฐคิดว่าจะใช้คุมอำนาจชุมชน กับถูกชุมชนนำไปใช้ต่อต้านอำนาจรัฐมาจนถึงปัจจุบัน

ขอบดูแลป่าชุมชน รัฐควรกำหนดนโยบายเพื่ออนุรักษ์พื้นที่รอบเขตป่าอนุรักษ์ โดยส่งเสริมให้เป็นป่าชุมชนรอบเขตป่าอนุรักษ์ที่ราษฎรสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนนั้น อันเป็นการลดความขัดแย้งกับราษฎร (สิ่งแวดล้อม'33, 2533, 358)

ป่าชุมชนเป็นหนึ่งในชุดข้อเสนอของฝ่ายประชาชนต่อการจัดการป่าไม้ที่มีความเป็นรูปธรรมจากระดับพื้นที่ ภายใต้ข้อเสนอเชิงหลักการที่ให้มีการกระจายอำนาจ สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมระบบเกษตรเชิงนิเวศต่างจากที่รัฐให้ความหมายว่า ป่าชุมชนเป็นเรื่องการอนุญาตให้ชุมชนเข้าถึงทรัพยากรบางพื้นที่บางประเภทที่รัฐกำหนดเพื่อแก้ปัญหาความยากจน พร้อมกับต้องมีหน้าที่ในการช่วยรัฐดูแลรักษาตามที่รัฐกำหนด ความหมายป่าชุมชนของประชาชนและรัฐจึงมีความแตกต่างในระดับพื้นฐานที่ฝ่ายประชาชนมองป่าชุมชนเป็นสิทธิทางสังคมที่รัฐจะต้องคุ้มครองส่งเสริม ส่วนป่าชุมชนของรัฐเป็นเรื่องการอนุเคราะห์ช่วยเหลือภายใต้การกำกับของรัฐ

เมื่อมีความเป็นไปได้ที่จะยกระดับเป็นข้อเสนอทางนโยบายองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับเครือข่ายชุมชนที่คัดค้านสัมปทานไม้และนักวิชาการก็เริ่มดำเนินการสำรวจว่ามีป่าชุมชนที่มีอยู่แล้วตามวิถีประเพณีมากน้อยเพียงใด ผลการสำรวจคร่าวๆ เพียงไม่นานในภาคเหนือ ก็พบว่าป่าชุมชนไม่น้อยกว่า 150 ป่า

สภาพปัญหาความขัดแย้งเชิงทรัพยากรที่พุ่งเป้าไปที่ชุมชนกับป่า เป็นปัจจัยให้เกิดการพัฒนาแนวคิดป่าชุมชนจากทางเลือกเพื่อการพัฒนาชุมชนมาสู่ข้อเสนอทางนโยบาย ดังปรากฏให้เห็นหลังสถานการณ์ปิดป่า เกิดความขัดแย้งทางนโยบายป่าไม้

ระหว่างรัฐกับประชาสังคมต่อเนื่องมาโดยมีแก่นแกนที่นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ดังเช่น เครือข่ายพัฒนาเอกชนออกแถลงการณ์ไม่ไว้วางใจนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่แยกชุมชนออกจากป่า มุ่งปลูกไม้พาณิชย์มากกว่าสร้างระบบนิเวศที่ยั่งยืนของชุมชน รวมทั้งวิจารณ์โครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับประเทศฟินแลนด์ ที่มีบริษัทยาโกไฟร์มาเป็นผู้ออกแบบให้

สาเหตุที่องค์กรพัฒนาเอกชนพุ่งเป้าไปที่นโยบายป่าไม้แห่งชาติ และแผนแม่บทป่าไม้ เนื่องจากเป็นกรอบทางนโยบายที่เป็นรากฐานความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน โดยมีรูปธรรมความขัดแย้งหลายเรื่องจากปัญหาเชิงวิถึคิดของนโยบายที่มุ่งแยกป่าออกจากประชาชน ให้รัฐกุมอำนาจป่าอนุรักษ์ ให้เอกชนครอบครองพื้นที่เพื่อปลูกป่าพาณิชย์ ทั้งหมดนี้กระทบต่อความยั่งยืนของป่า และวิถีดำรงชีพของชุมชน

รูปธรรมความขัดแย้งก่อเค้าเริ่มจาก ภายหลังจากยกเลิกสัมปทานไม้ รัฐก็ผลักดันนโยบายอย่างรวดเร็ว กรมป่าไม้เร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ในภาคเหนือ ภาคตะวันตก และภาคใต้ ขณะที่ส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนในภาคตะวันออก และภาคอีสาน จนเป็นที่มาของความขัดแย้งครั้งใหญ่ภายใต้โครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ซึ่งเป็นโครงการของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ตั้งแต่เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2533 ด้วยเป้าประสงค์มุ่งที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยให้ได้ร้อยละ 40 พร้อมกับจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชน

ผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวน คจก.มีพื้นที่เป้าหมายป่าสงวนทั่วประเทศแบ่งเป็น ภาคอีสาน 352 ป่า ภาคเหนือ 253 ป่า ภาคใต้ 468 ป่า และภาคกลาง 180 ป่า แต่ในขั้นแรก เริ่มต้นในเขต 17 จังหวัดเพราะถือว่าเป็นถิ่นที่มีอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าสูงที่สุด ด้วยการอพยพราษฎรอีสานที่อยู่ในช่วงชายจะต้องอพยพและได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินมีอยู่ประมาณ 250,000 ครอบครั้ว และเอาพื้นที่ป่าสงวนที่ทวงคืนมาได้จากชาวบ้านมาให้เอกชนปลูกป่ายูคาลิปตัส

ประชาชนอีสานที่เดือดร้อนจึงได้รวมตัวกันเดินขบวนครั้งใหญ่เพื่อต่อต้าน คจก. โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการเข้าร่วมด้วย จนสามารถยุติได้ในปี พ.ศ. 2534 แต่กระนั้น เมื่อชาวบ้านคืนพื้นที่ทำกินเดิม รัฐบาลได้ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ เช่น อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน ส่งผลให้เกิดปัญหาป่าทับซ้อนที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านกว่า 10 ชุมชน อาทิ พื้นที่บ้านชำผักหนาม และชุมชนหนองจวน ต.หนองทุ่ม อ.ชุมแพ จ.ขอนแก่น บ้านตาดฟ้า-ดงสะคร่าน ต.วังสวาบ อ.ภูผาม่าน จ.ขอนแก่น และชุมชนวังอี่เมียง ต.ศรีฐาน อ.ภูกระดึง จ.เลย ชุมชนเหล่านี้ก็ได้พัฒนาการจัดการป่าชุมชนเพื่อปกป้องสิทธิต่อพื้นที่ป่าและที่ทำกินของชุมชน

ทั้งสถานการณ์ความขัดแย้งเรื่องป่าอนุรักษ์ และการไล่ชาวบ้านจากป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมที่เป็นพื้นที่เป้าหมายของ คจก.เพื่อปลูกป่าพาณิชย์ ทำให้ข้อเสนอทางนโยบายจากประชาชนโดยเฉพาะเรื่องป่าชุมชนยิ่งต้องแหลมคมเพื่อตอบโต้ภัยกับสถานการณ์คุกคามดังกล่าว แนวคิดและองค์ความรู้สำคัญที่ฝ่ายประชาชนได้นำมาใช้และพัฒนาขึ้นมาใหม่ก็คือ การชูความสำคัญของป่าฝนเขตร้อนและความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อตอบโต้กับ

การปลูกป่าพาดินเชิงเดี่ยว และแนวคิด “สิทธิชุมชน” เพื่อยืนยันถึงสิทธิมนุษยชนในฐานะเป็นสิทธิธรรมชาติของชุมชนที่จะดำรงชีพในนิเวศและทรัพยากร และสิทธิของกลุ่มชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณีเพื่อตอบโต้กับการอ้างกรรมสิทธิ์รัฐและกรรมสิทธิ์ปัจเจกตามกฎหมายที่เป็นเหตุของการตัดวงทำลายทรัพยากรป่าของชุมชน

กล่าวโดยเฉพาะแนวคิดสิทธิชุมชน อาจารย์เสน่ห์ จามริก ปรมาจารย์รัฐศาสตร์ผู้ศึกษาสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยมานาน ได้นำเอาแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นหลักสากลมาปรับใช้กับชุมชน ความต่างอยู่ที่สิทธิมนุษยชนของตะวันตกอยู่บนฐานของปัจเจกชน แต่อาจารย์เสน่ห์นำใช้บนฐานชุมชน หรือกล่าวอีกทาง สิทธิชุมชนคือ สิทธิมนุษยชนที่มีหน่วยเป็นชุมชน ดังคำประกาศปฏิญญาสิทธิชุมชนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 โดยระบุว่า “เพื่อเป็นการผดุงไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ความเป็นธรรม และสันติสุขในอนาคตของสังคมไทย กำหนดให้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของปวงชน รัฐ และชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมกันอนุรักษ์และพัฒนาใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สิทธิชุมชนพึงได้รับการสถาปนาส่งเสริมจากรัฐ ชนบประเพณีวัฒนธรรม กฎเกณฑ์การจัดการป่าของชุมชนรัฐพึงให้การรับรองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายหรือนโยบายของชาติ” (เสน่ห์ จามริก, 2535, น.222)

แนวคิดสิทธิชุมชนจึงเป็นประติษฐกรรมทางปัญญาที่อาจารย์เสน่ห์สังเคราะห์จากวิถีชุมชนและสภาพปัญหาความขัดแย้งทรัพยากร กรอบคิดสิทธิชุมชนทำให้สื่อไปถึงเกณฑ์การดำรงชีพขั้นพื้นฐานของชุมชนต่อทรัพยากรที่รัฐและสังคมจะละเมิดไม่

ได้เช่นเดียวกับสิทธิมนุษยชนปัจเจก สะท้อนถึงการแสดงสภาวะอำนาจชุมชนในการเข้าถึงและจัดการทรัพยากร โดยที่รัฐและเอกชนควรจะต้องยอมรับ และบ่งบอกถึงกระบวนการจัดความสัมพันธ์ภายในชุมชนในรูปพิธีประเพณี กติกาธรรมของชุมชน สิทธิชุมชนจึงเป็นทั้งหลักการสิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจสังคมที่มีหน่วยชุมชนเพื่อถ่วงดุลกับอำนาจรัฐ หลักประชาธิปไตยทางตรงที่โยงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจเพื่อถ่วงดุลกับระบบรวมศูนย์อำนาจและประชาธิปไตยตัวแทน และหลักการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource: CPR) เพื่อตอบโจทย์การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืนกว่ากรรมสิทธิ์รัฐและปัจเจกหรือการเปิดเสรีให้เข้าถึงทรัพยากรจนเกิดโศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม (Tragedy of Commons)



5

ก่อนำเปิดกฎหมายป่าชุมชน

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้านในเรื่องป่าไม้ได้ขยายตัวจากเหตุการณ์เฉพาะที่ยกระดับสู่ปัญหาระดับนโยบายที่ภาคประชาชนได้วิจารณ์มาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การล้มมนาปี พ.ศ. 2532 ให้รัฐบาลทบทวนแก้ไขนโยบายป่าไม้แห่งชาติ แต่ก็ได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาล นำมาสู่การแถลงการณ์ของกลุ่ม 21 องค์กรพัฒนาเอกชนไม่ไว้วางใจนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2533 การวิพากษ์โครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ ในปี พ.ศ. 2533 และ พ.ศ. 2534

ความขัดแย้งทางนโยบายช่วงดังกล่าว ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐกำลังวางกรอบนโยบายป่าไม้ขึ้นมาใหม่หลังการยุติสัมปทานไม้ โดยมุ่งขยายอำนาจรัฐในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และส่งเสริมป่าพาณิชย์เอกชนอย่างเต็มที่ จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่ป่าอย่างรุนแรงและเมื่อกรมป่าไม้ยกร่างพรบ.ป่าชุมชนในปี พ.ศ. 2534 ไม่ตอบใจทฤษฎีสถานการณ์ปัญหาป่าไม้ และไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชนที่พึ่งพาป่า เนื่องจากร่างดังกล่าวจำกัดขอบเขตการอนุญาตป่าชุมชน

ไว้นอกป่าอนุรักษ์ แต่ในความเป็นจริงมีชุมชนถูกรัฐประกาศเขตป่าอนุรักษ์ซ้อนทับมากมายที่กำลังถูกรัฐกดดัน ขั้วได้ หรือปิดล้อมไม่ให้อำนาจตามวิถีชุมชนได้ ทั้งหมดนี้ทำให้เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการจึงได้ข้อสรุปว่า จะต้องยกร่างกฎหมายป่าชุมชนของประชาชนขึ้นเป็นกฎหมายคู่ขนานของรัฐ

ประจวบเหมาะกับการที่เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ โดยการผลักดันของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ที่ได้รับทุนจากมูลนิธิฟอร์ดได้ดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชนกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในปี พ.ศ. 2534-2536 เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนจึงได้อาศัยฐานวิจัยและปฏิบัติการดังกล่าวยกร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้นมาเอง ในปี พ.ศ. 2536¹ เมื่อถึงบัดนี้ป่าชุมชนไม่ได้มีฐานะเป็นแค่ทางเลือกเสริมของการจัดการป่าที่มีชุมชนอยู่อาศัยเท่านั้น แต่มีฐานะเป็นกฎหมายแม่บทของชาติที่มุ่งปรับโครงสร้างนโยบายป่าไม่ให้เกิดกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รับรองสิทธิชุมชน สร้างระบบการจัดการร่วม และจัดการป่าแบบบูรณาการ

หลักการสำคัญของร่างพรบ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน มีดังนี้

¹ บุคคลผู้มีส่วนบทบาทในการยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาจากฐานงานวิจัยก็คือ คุณศยามล ไกยูรวงศ์ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ และคุณเจริญ คัมภีร์ภาพ นักวิชาการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. การยอมรับ เคารพจารีตประเพณี และการพิสูจนสิทธิตามประเพณีที่มีอยู่ก่อนการประกาศใช้กฎหมาย โดยยอมรับการดำรงอยู่ของชุมชน ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ประเภทใดตามกฎหมายอื่น
2. ยอมรับสิทธิชุมชนที่จะร่างกฎเกณฑ์และระบบการจัดการทรัพยากรขึ้นใหม่หลังการประกาศใช้กฎหมาย (ในกรณีที่จารีตประเพณีเสื่อมคลายไป)
3. สิทธิชุมชน จะต้องปราศจากการแทรกแซงด้วยวิธีการอื่นใดจากรัฐ
4. การยอมรับองค์กรชุมชนซึ่งมีหน้าที่ดูแลจัดการทรัพยากรของชุมชน เช่น คณะกรรมการป่าชุมชน ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย
5. รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมให้การจัดการทรัพยากรของชุมชนเป็นไปตามสัญญาที่ชุมชนได้ริเริ่มขึ้น

จิตวิญญาณของร่างพรบ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน ปรากฏอย่างชัดเจนใน “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิชุมชนท้องถิ่น: รากเหง้าประชาธิปไตยไทย” ที่อาจารย์เสน่ห์ จามริก ประธานสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาได้ยกร่างไว้ในปี พ.ศ. 2535 มีความว่า²

“ด้วยความหวังในแนวทางอนาคตของเศรษฐกิจการเมือง

² เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ บก.(2536), ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่มที่ 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย, สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, น.221-222

ไทย ที่อาจผิดพลาดตกไปอยู่ภายใต้กระแสอำนาจนิยมดังที่เป็นมาตั้งแต่ต้น และเพื่อเป็นการเสริมสร้างให้เกิดดุลสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในด้านทรัพยากรคนและทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม คณะวิจัยโครงการป่าชุมชนในประเทศไทย:

แนวทางการพัฒนา จึงเห็นสมควรพร้อมใจกันประกาศปฏิญญาสิทธิชุมชนท้องถิ่น เพื่อเป็นการผดุงไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ความเป็นธรรม และสันติสุขในอนาคตของสังคมไทยดังนี้

1. ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของปวงชน รัฐและชุมชนท้องถิ่น มีหน้าที่ร่วมกันในการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์ในลักษณะยั่งยืนถาวร
2. สิทธิชุมชนท้องถิ่น พึ่งต้องได้รับการสถาปนาส่งเสริมจากรัฐด้วยการกระจายอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการและสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิและเสียงได้ตามกฎหมาย
3. บรรดาชนบรกรรมนิยม จารีตประเพณี วัฒนธรรม และกฎเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากรป่าที่ชุมชนท้องถิ่นถือปฏิบัติเป็นวิถีชีวิตสืบเนื่องกันมา ถือเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่น (ตามข้อ 2) ที่รัฐพึงให้การรับรองและยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายหรือนโยบายของชาติ
4. สิทธิชุมชนที่ว่าจะต้องปราศจากการแทรกแซงด้วยวิธีการอื่นใดจากรัฐ หรือด้วยวิธีการทางกฎหมายหรือทางนโยบาย
5. รัฐพึงทบทวนบรรดากฎหมายและนโยบายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528

6. รัฐพึงทบทวนนโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และปรับแก้ไขให้เป็นไปในทิศทางที่เป็นเสรี สมดุล ยั่งยืน และเป็นธรรม
7. ชุมชนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้ดูแล อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ พึ่งต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนในรูปการจัดการทางภาษี และวิธีการงบประมาณของรัฐ
8. ไม่มีข้อใดในปฏิญญานี้ที่อนุমানว่าให้สิทธิใดๆ แก่รัฐหรือหมื่นหรือบุคคลในอันที่จะดำเนินกิจกรรมหรือปฏิบัติการใดๆ อันมุ่งต่อการลดรอนสิทธิชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวได้ ใด หนึ่ง”

เมื่อเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนยกร่างพรบ.ป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้นมาแล้ว ก็ใช้เป็นข้อเสนอทางนโยบายในการรณรงค์สาธารณะอย่างกว้างขวาง ในขณะที่รัฐธรรมนูญยังไม่เปิดกว้างให้ภาคประชาชนยกร่างกฎหมายได้ด้วยตนเอง ร่างกฎหมายป่าชุมชนจึงมีฐานะเป็นทั้งบทวิพากษ์ และข้อเสนอทางเลือกที่ให้รัฐนำไปปรับปรุงร่างกฎหมายป่าชุมชนของรัฐที่ยก่างมาก่อนหน้านี้

การผลักดันร่างกฎหมายป่าชุมชนเข้มข้นขึ้น เครือข่ายป่าชุมชนเสนอร่างผ่านผู้แทนราษฎรประจำจังหวัด และพรรคการเมืองต่างๆ แต่รัฐบาลก็ยังไม่ได้บรรจุร่างกฎหมายทั้งของกรมป่าไม้และของประชาชนเข้าสู่รัฐสภา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2538 นายบรรหาร ศิลปะอาชา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ใช้กลไกของรัฐคือ คณะ

กรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (กนภ.) ประสานหน่วยงานรัฐ นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนให้มายกร่างพรบ.ป่าชุมชนให้เป็นฉบับเดียวกัน ซึ่งก็สามารถตกลงกันได้ และคณะรัฐมนตรีก็มีมติรับหลักการในวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2539

การแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายอย่างยืดยื้อ

แต่ข้อตกลงร่วมดังกล่าวกลับถูกวิจารณ์อย่างหนักจากองค์กรสิ่งแวดล้อมบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการรับรองให้ชุมชนในป่าอนุรักษ์มีสิทธิจัดการป่า การคัดค้านดังกล่าวส่งผลให้มีการทำประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายป่าชุมชนหลายครั้ง แต่รัฐบาลกลับปรับแก้ไขกฎหมายไม่เป็นไปตามผลประชาพิจารณ์ ทำให้ชาวบ้านไม่พอใจ ตลอดช่วงเวลาดังกล่าว ร่างกฎหมายป่าชุมชนถูกปรับแก้หลายครั้ง เกิดเป็นหลายฉบับ แต่ทั้งหมดนี้ก็ไม่สอดคล้องกับข้อเสนอรับรองสิทธิชุมชนในป่าอนุรักษ์

จุดเปลี่ยนสำคัญมาจากหน้าต่างทางนโยบายเปิดกว้าง โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติหลักสำคัญในมาตราต่างๆ เช่น หลักสิทธิชุมชน มาตรา 46 และ 56 และหลักการเข้าชื่อเสนอกฎหมายภาคประชาชน มาตรา 170³ จึงทำให้ภาคประชาชนเข้าชื่อกัน 50,000 รายชื่อ เสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน

³ หลักสิทธิชุมชนที่ปรากฏในมาตรา 46 และ 56 ในรัฐธรรมนูญ 2540 ก็มาจากฐานคิดและการผลักดันร่างกฎหมายป่าชุมชน โดยนักวิชาการที่มีบทบาทขับเคลื่อนกฎหมายป่าชุมชนก็ได้เข้าไปร่วมร่างรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวด้วย

(ปรับปรุงใหม่) เข้าสู่รัฐสภาในปี พ.ศ. 2542 และได้รับการพิจารณาในปี พ.ศ. 2543 โดยที่ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้นำชุมชนก็ได้เข้าเป็นกรรมาธิการปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าวร่วมกับ สส.ด้วย

ในช่วงเวลานี้ นับเป็นจุดสูงสุดของขบวนการป่าชุมชนในการผลักดันร่างกฎหมายป่าชุมชน เพราะมีเครือข่ายสำคัญ เช่น เครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศ เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) สมัชชาคนจน (สคจ.) ซึ่งได้มาจัดชุมนุมเรียกร้องต่อรัฐบาลที่ทำเนียบต่อเนือง โดยเรื่องกฎหมายป่าชุมชนก็เป็นข้อเรียกร้องสำคัญของเครือข่ายเหล่านี้ ทำให้เรื่องป่าชุมชนเป็นประเด็นสาธารณะ มีเวทีวิชาการ เวทีสาธารณะ มีการผลิตบทความข่าวสารเผยแพร่อย่างกว้างขวางที่สุด

แต่แรงผลักดันของประชาชนก็ยังไม่สามารถทำให้ร่างกฎหมายป่าชุมชนผ่านได้โดยเร็ว กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาเป็นไปอย่างยืดยื้อ เนื่องจากมีการยุบสภาเลือกตั้งใหม่ จนเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2544 สภาผู้แทนราษฎรมีมติไว้วางใจร่างด้วยคะแนนเสียง 341 เสียง ไม่ลงคะแนน 2 เสียง ไม่มีเสียงคัดค้าน

จนเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ในปี พ.ศ. 2544-2545 วุฒิสภาก็มีมติว่าร่างกฎหมายป่าชุมชน ทำให้ต้องตั้งกรรมาธิการร่วมสองสภา การแก้ไขยืดยื้อมาจนเมื่อมีการรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2549 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ตั้งขึ้นหลังรัฐประหารก็พิจารณากฎหมายดังกล่าวอย่างล่าช้า จนเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 สภานิติบัญญัติฯ ซึ่งมีองค์ประชุมไม่ครบพิจารณาผ่านร่าง

กฎหมายป่าชุมชน แต่ก็ถูกศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าไม่ครบองค์
ประชุม ทำให้กฎหมายตกไป

การสิ้นสุดของร่างกฎหมายป่าชุมชนที่ตกไปในชั้นสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งผลให้เครือข่ายป่าชุมชนที่ขับเคลื่อนร่วมกัน
ทั้งภาคเหนือ ภาคตอนล่าง ภาคอีสาน ภาคกลาง-ตะวันตก-ตะวันออก
และภาคใต้ ต้องแตกกระสานซ่านเซ็น เพราะไม่มีเป้าหมาย
ทางนโยบายร่วมกัน แต่ละกลุ่มก็มุ่งไปสร้างความเข้มแข็งชุมชน
จัดการป่าโดยไม่มีเป้าหมายผลักดันกฎหมายร่วมกันอีก

แม้ในช่วงเวลาต่อมา ปี พ.ศ. 2558 หลังรัฐประหารโดย
คสช. กรมป่าไม้จะผลักดันร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาใหม่ โดย
สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และคณะรัฐมนตรีมีมติรับรองเมื่อวันที่
22 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 และบรรจุเข้าสู่การพิจารณาของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) แต่ร่างกฎหมายของกรมป่าไม้ดัง
กล่าวก็วนกลับไปที่เคยเหมือนเมื่อปี พ.ศ. 2534 ที่จะไม่รับรองสิทธิ
ชุมชนในป่าอนุรักษ์ ทำให้เครือข่ายชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ เช่น
สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ เครือข่าย
กลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ ออกมาคัดค้านร่างดังกล่าว

ในขณะนี้ร่างกฎหมายป่าชุมชนของกรมป่าไม้ซึ่งไม่
ครอบคลุมป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติ จนเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 สนช.ก็
ผ่านและประกาศใช้กฎหมายป่าชุมชนในวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ.
2562 ที่ยืดเยื้อยาวนานมาไม่ต่ำกว่า 26 ปี



6

เปรียบเทียบกฎหมายป่าชุมชน ฉบับแรกกับปัจจุบัน

น่าจะเป็นกฎหมายที่ใช้เวลาเดินทางยาวนานที่สุดของประเทศไทย เมื่อร่างพรบ.ป่าชุมชนได้ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 หลังจากที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ถูกยกร่างจากประชาชนทั้งผู้นำชุมชน นักพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่ขับเคลื่อนปฏิรูปป่าไม้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ในสมัยที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญรองรับให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยตนเอง

กว่า 26 ปีที่เดินทางผ่านกระบวนการของรัฐบาล รัฐสภา และพรรคการเมืองครั้งแล้วครั้งเล่า ทำให้ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นบทเรียนชัดเจนที่สุดของปัญหาประชาธิปไตยไทย ที่ประชาชนยังไม่มีส่วนกำหนดนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตนอย่างแท้จริง ข้อถกเถียงในกระบวนการพัฒนากฎหมายป่าชุมชนได้สะท้อนถึงเป้าหมาย และกระบวนการทางการเมืองของรัฐและชุมชนที่มีต่อนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้เป็นอย่างดี ประเด็นข้อถกเถียงสำคัญ ได้แก่

1. การจัดการป่าชุมชนเป็นสิทธิทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิทธิทางการเมืองอันชอบธรรมของชุมชน (อยู่กับป่า มาดั้งเดิม มีวัฒนธรรมจัดการป่า มีความรู้ดูแลรักษา และพึ่งพาดำรงชีพจากป่า) ที่รัฐพึงรับรอง ส่งเสริมเพื่อประโยชน์ ชุมชนและสาธารณะ หรือเป็นหน้าที่ของชุมชนที่จะต้องทำ หากยังต้องการเข้าถึง ใช้ประโยชน์ของทรัพยากรป่าที่เป็น พื้นที่และของหวงห้ามของรัฐ ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ หรือผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ กลไกของรัฐ
2. ป่าชุมชนมีคุณค่าในฐานะเป็นระบบการจัดการนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพ ยั่งยืน เป็นธรรม และสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ด้วยฐานคิดของระบบการจัดการทรัพยากรร่วม ของชุมชนและการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น หรือเป็น โครงการประชานิยมแก่จน เปิดให้ชุมชนที่ผ่านการยอมรับ จากรัฐสามารถเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะในบางระดับ ภายใต้ระบบรวมศูนย์ของรัฐ

เป็นที่คาดหวัง เส้นทางเดิน 26 ของพรบ.ป่าชุมชน น่าจะมี พัฒนาการที่ก้าวหน้าไปตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม เรามาลองพิจารณาเปรียบเทียบหลักคิด เนื้อหาของร่างพรบ.ป่าชุมชนฉบับประชาชนซึ่งเป็นฉบับแรกสุดกับ ฉบับล่าสุดที่ผ่าน สนช.แล้วว่า มีความก้าวหน้าหรือไม่เพียงใด

“สังคมไทยมีรากเหง้าสังคมเกษตร อดีตที่ป่าสมบูรณ์ ชุมชน เลี้ยงชีพบุกเบิกทำกิน ผูกพันกับป่า จนเมื่อราชการมีนโยบาย

ขยายพื้นที่เกษตร ทั้งด้วยวิถีชุมชนและนโยบายรัฐทำให้ชุมชน พึ่งพาผูกพันกับป่าเป็นพื้นฐานวัฒนธรรม ภูมิปัญญาที่มีคุณค่า ต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ป่าเขตร้อนของไทยยังอุดมด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่ทรงคุณค่า แต่กลับถูกใช้ประโยชน์ผลิตไม้ อุตสาหกรรมทำให้ป่าลดลง ในสภาวะที่ประเทศไทยเผชิญกับความ เสื่อมโทรมของป่า เราพบว่าป่าที่ชุมชนปกป้องรักษาหลายพันแห่ง บนหลักสิทธิร่วมของชุมชน ชุมชนจึงมีสำนึกร่วมกันถึงสิทธิและ หน้าที่ดูแลป่า สำนึกร่วมเป็นพื้นฐานของการพัฒนาวัฒนธรรม กฎ ระเบียบการจัดการป่ามาหลายชั่วอายุคน อย่างไรก็ตาม สิทธิและ อำนาจของชุมชนในการจัดการทรัพยากรยังไม่ได้ถูกรับรองทาง กฎหมาย รวมทั้งกฎหมายป่าไม้ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการป่าโดย ชุมชน เพื่อชุมชน และให้ชุมชนเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า จึงสมควร ให้มีกฎหมายป่าชุมชนเพื่อรับรองสิทธิประเพณีของชุมชนในการ จัดการป่าและได้รับประโยชน์จากป่าชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชน รู้สึกเป็นเจ้าของป่า อันจะช่วยรักษาระบบธรรมชาติ และพัฒนา คุณภาพชีวิตชุมชนให้ดีขึ้น”

นี่คือหลักการและเหตุผลของร่างพรบ.ป่าชุมชน ฉบับ ประชาชนปี พ.ศ. 2536 ที่เริ่มด้วยการยอมรับในการดำรงอยู่ของ ชุมชนในป่า และให้คุณค่ากับวิถีวัฒนธรรมชุมชนที่พึ่งพาผูกพัน ป่า นั่นคือ การยอมรับในสิทธิพื้นฐานทางวัฒนธรรมของชุมชนที่ มีมาดั้งเดิม สถานะของสิทธิเข้มแข็งขึ้นด้วยระบบการจัดการร่วม ของชุมชน ที่มีทั้งความรู้ สำนึก การจัดการ และเป็นเจ้าของร่วม เกิดเป็นระบบสิทธิและหน้าที่ของชุมชน (ที่สมาชิกมีต่อชุมชนและ มีต่อสาธารณะ) ระบบการจัดการร่วมจึงเป็นสิทธิในขั้นที่สองที่

ขยายสมรรถนะแห่งสิทธิชุมชนยิ่งขึ้น โดยสัมพันธ์กับสถานการณ์ ทั้งคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพ ความเชื่อมโยงโทรมของป่า ที่ ต้องอาศัยระบบการจัดการใหม่ที่ก้าวหน้า ซึ่งการจัดการป่าชุมชน คือคำตอบต่อสถานการณ์ดังกล่าว แต่จะเป็นไปได้ด้วยดีก็ต้องมี การยอมรับและสนับสนุนทางกฎหมาย เราจึงสรุปเจตนารมณ์ของ กฎหมายป่าชุมชนได้ว่า การรับรองและส่งเสริมสิทธิการจัดการ ร่วมของชุมชนคือหลักการ และกรอบนโยบายสำคัญที่จะทำให้ ทรัพยากรยั่งยืน การดำรงชีพของชุมชนมีคุณภาพ

หลักการทั้งหมดที่ปรากฏในหลักการและเหตุผลของร่าง กฎหมายดังกล่าวเมื่อ 26 ปีที่แล้ว สอดคล้องทั้งกับหลักการสากล ในปัจจุบัน ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่เน้นเรื่อง ประชาชน นิเวศ ความรุ่งเรือง การมีส่วนร่วม และสันติภาพ หลัก เรื่องการจัดการทรัพยากรร่วม (Common Property Resources) ของ อิลินอร์ ออสโตรอม นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ปี ค.ศ. 2006 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ปี ค.ศ. 1966

ลองพิจารณาเหตุผลของกฎหมายป่าชุมชนปี พ.ศ. 2562 ว่า จะก้าวหน้าขึ้นไปหรือไม่ อย่างไร

“โดยที่เป็นการสมควรส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐในการ อนุรักษ์ ป่า ฟื้นฟู จัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน เพื่อให้ชุมชนจัดการป่าและได้ประโยชน์ จากป่า อันจะส่งผลให้ชุมชนดูแลป่าของประเทศให้สมบูรณ์และ ยั่งยืน”

เจตนารมณ์ของกฎหมายจะมีหลักสำคัญคือหากชุมชน

ได้ประโยชน์จากป่าก็จะช่วยดูแลป่า ชุมชนจะอยู่มาก่อนเขตป่า ตามกฎหมายหรือไม่ จะมีสิทธิทางวัฒนธรรมหรือไม่ไม่สำคัญ จะมีสำนึกร่วม จัดการร่วม และเป็นเจ้าของร่วมหรือไม่ ไม่ระบุใน กฎหมายนี้มากนัก และการจัดการป่าชุมชนโดยให้ประโยชน์จาก ใช้ป่าระดับหนึ่งก็เพื่อจะทำหน้าที่ช่วยรัฐดูแลป่าของประเทศ

เข้าสู่เนื้อหาในกฎหมาย ร่างกฎหมายฉบับประชาชน กล่าว ถึงการกำหนดเขตป่าชุมชน โดยครอบคลุมพื้นที่สาธารณะทุก ประเภทรวมถึงเขตป่าอนุรักษ์ ที่หากมีชุมชนดำรงอยู่ มีสิทธิชุมชน ในรูปวัฒนธรรมประเพณี หรือกฎระเบียบในการจัดการป่า และ ประสงค์จัดการป่าชุมชน ก็สามารถเสนอขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ โดย ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์คือ รักษาระบบนิเวศและความหลากหลาย ทางชีวภาพ ตอบสนองการใช้ประโยชน์ในการยังชีพของ ชุมชน อำนวยรักษาสิทธิชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณี ที่สำคัญคือ ไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐอ้างเหตุจำเป็นของราชการใดมาปฏิเสธ จำกัด หรือตัดทอนเจตนารมณ์ของชุมชนที่ยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชนตาม วัตถุประสงค์ดังกล่าว นั้นหมายความว่า รัฐไม่สามารถมีข้ออ้างอื่นใด ไม่ว่าจะ เป็น เขตป่าอนุรักษ์ของรัฐ เขตสัมปทานเหมืองแร่ โรง ไฟฟ้า เขตเศรษฐกิจพิเศษ ฯลฯ ในการรอนสิทธิชุมชนที่จะรักษา นิเวศ ใช้ประโยชน์ยังชีพ และรักษาวัฒนธรรมประเพณีได้

ต่างจากพรบ.ป่าชุมชนล่าสุด ที่ส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐ จัดการป่าอย่างมีประสิทธิภาพ รูปธรรมเริ่มต้นที่การชี้แจงไว้ว่า ป่า ชุมชน หมายถึง ป่าหรือพื้นที่ที่อยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ การจัดการป่า อนุรักษ์จึงถูกหวงกั้นไว้เฉพาะรัฐเท่านั้น แม้ชุมชนที่ถูกรัฐประกาศ เขตป่าอนุรักษ์ซ้อนทับเป็นจำนวนมากจะมีศักยภาพการจัดการป่า

ที่ดีเยี่ยมเพียงใด แต่ก็ไม่มีนัยสำคัญในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แต่อย่างไรก็ตามชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ก็สามารถจัดทำเขตการใช้ทรัพยากรที่ทดแทนได้ตาม มาตรา 65 ใน พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และ มาตรา 57 ใน พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ที่เพิ่งผ่านการแก้ไขจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยเช่นกัน

พรบ.ป่าชุมชนจึงให้รัฐโดยกรมป่าไม้เลือกที่จะรับรองเฉพาะชุมชนในป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของกรมป่าไม้ ส่วนชุมชนในป่าอนุรักษ์ก็ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ที่ดูแลกฎหมายป่าอนุรักษ์

การจำกัดป่าชุมชนไว้นอกป่าอนุรักษ์ เป็นการเพิกเฉยต่อประวัติศาสตร์ความล้มเหลวการจัดการป่าของรัฐ นอกจากนี้ยังเป็นการใช้เรื่องป่าชุมชนในการแบ่งเขตอำนาจระหว่างหน่วยงานป่าชุมชนจำกัดเฉพาะของกรมป่าไม้ ส่วนป่าอนุรักษ์อยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติฯ โดยชุมชนในพื้นที่ดังกล่าว มีเพียงบทเฉพาะกาลที่สามารถทำกิน และอยู่อาศัย ตามมาตรา 64 และเขตการใช้ประโยชน์ตามมาตรา 65 ภายใต้การขออนุญาตจากภาครัฐ ทั้งหมดนี้สะท้อนถึงมุมมองของรัฐเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ที่รัฐจะอนุญาตให้มีหน้าที่จัดการป่าร่วมกับรัฐได้มีเพียงป่าชุมชนที่อยู่นอกป่าอนุรักษ์ และหากพื้นที่ป่าที่ชุมชนดูแลอยู่ถูกรวมอุทยานฯ เตรียมประกาศให้เป็นป่าอนุรักษ์ ทางเลือกเพียงทางเดียวที่จะมีได้คือ ต้องรับขึ้นทะเบียนป่าไม้กับจากกรมป่าไม้ หากนำเอาหลักสากลที่ปรากฏใน SDGs จะพบว่า พรบ.ป่าชุมชน (รวมถึงพรบ.อุทยานแห่งชาติ และพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า) ยังมีความท้าทายบนหลักการจัดการบูรณาการ (นิเวศ เศรษฐกิจ สังคม) การจัดการ

ทรัพยากรแบบมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม และธรรมาภิบาลนิเวศและสิ่งแวดล้อม

ในเรื่องโครงสร้างการบริหารจัดการ มีความแตกต่างที่น่าสนใจ ร่างกฎหมายฉบับแรกมีแต่เพียงคณะกรรมการป่าชุมชนระดับพื้นที่ ซึ่งก็หมายถึงชุมชนจัดตั้งกรรมการขึ้นมาวางแผนและบริหารจัดการป่าชุมชน โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ในสมัยนั้นกรมป่าไม้ขึ้นอยู่กับกระทรวงเกษตร) ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือกระทั่งภาคสังคมก็ได้ ทำหน้าที่ประมวลข้อมูล และช่วยประสานการจัดการให้ชุมชนจัดตั้งกรรมการป่าชุมชน การออกแบบเช่นนี้ให้อิสระกับชุมชนในการบริหารจัดการค่อนข้างมาก และไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของกรมป่าไม้ (สมัยนั้นดูแลทั้งทั้งป่าสงวนฯและป่าอนุรักษ์) แต่กฎหมายฉบับล่าสุด ได้ออกแบบให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน (ระดับชาติ) และคณะกรรมการป่าชุมชนระดับจังหวัด ที่มีตัวแทนกระทรวงต่างๆ และภาคสังคมเข้ามากำกับดูแล หรือกระทั่งเพิกถอนได้ (โครงสร้างดังกล่าวถูกออกแบบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เรื่อยมา)

การที่ร่างกฎหมายฉบับประชาชน ตัดโครงสร้างระบบราชการออกไปเสียมาก ข้อดีคือ ความเป็นอิสระและความหลากหลายของชุมชนในการบริหารจัดการ แต่ข้อจำกัดคือ การใช้อำนาจในการบังคับใช้กับหน่วยงานต่างๆ และการบริหารแผนให้เป็นเอกภาพจะน้อย แต่กฎหมายล่าสุดจึงมีโครงสร้างที่ชัดเจน มีระดับชั้นของอำนาจในการบริหารจัดการมากกว่า การกำกับให้เป็นเอกภาพสูงกว่า แต่ก็จะทำให้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการได้เข้มข้นกว่า

ในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนกฎหมายทั้งสองฉบับจำกัดอยู่ที่การใช้ประโยชน์เพื่อยังชีพ โดยให้ขึ้นกับความสมบูรณ์นิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสำคัญ ทั้งสองฉบับยังขาดมิติการสร้างเศรษฐกิจชุมชนจากฐานทรัพยากรให้มั่นคง สร้างรายได้ที่ยั่งยืน ทำให้การจัดการป่าชุมชนยังไม่ตอบโจทย์เรื่องเศรษฐกิจที่ชุมชนพึ่งพากับตลาดเท่าใดนัก

กฎหมายฉบับใหม่ยังห้ามชุมชนใช้ประโยชน์จากไม้ทรงคุณค่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ส่วนไม้อื่นๆ ที่ไม่ถูกนับว่าทรงคุณค่าก็ให้ใช้ตามความจำเป็นเพื่อใช้สอยในครัวเรือนหรือกิจการสาธารณะภายในชุมชน ดังนั้น แม้จะอยู่บนหลักการยังชีพที่มีข้อจำกัดเช่นกัน แต่กฎหมายฉบับใหม่ ควบคุมการใช้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหากไม้ในป่าชุมชนจำนวนมากถูกกำหนดให้เป็นไม้ทรงคุณค่าตามธรรมชาติ เท่ากับชุมชนใช้ประโยชน์จากไม้เหล่านั้นไม่ได้เลย

ยังมีรูปแบบบางอย่างที่น่าสนใจในการสร้างเสริมชุมชน ในร่างฉบับประชาชน ให้คณะกรรมการป่าชุมชนสามารถตั้งกองทุนป่าชุมชนเพื่อบริหารจัดการได้ ขณะที่ในกฎหมายฉบับใหม่ไม่ได้กล่าวถึงกองทุนป่าชุมชนโดยตรง แต่ระบุไว้ในทรัพย์สินส่วนกลาง และให้มีการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้

ประเด็นเรื่องความเป็นเจ้าของทรัพยากรชีวภาพในพื้นที่ป่าก็เป็นสิ่งที่น่าพิจารณา ในร่างพรบ.ฉบับประชาชน คือ หากมีบุคคลหน่วยงานใดทั้งรัฐ เอกชน กระทั่งองค์กรระหว่างประเทศ หากจะเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในป่าของชุมชน ต้องผ่านการยินยอมของชุมชน เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของชุมชน และชุมชนจะต้อง

ได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนด้วย ประเด็นดังกล่าวออกแบบมาตามหลักในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 8 (j) ที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรชีวภาพ การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมจากฐานทรัพยากรชีวภาพสู่ชุมชน แต่ในกฎหมายฉบับล่าสุด การแบ่งปันผลประโยชน์กำหนดไว้เพียงให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

แต่กฎหมายป่าชุมชนล่าสุดก็มีความก้าวหน้าบางอย่างที่ร่างของประชาชนไม่มีคือ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนกับผู้ที่สร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรในป่าชุมชน ตรงกับหลักผู้สร้างผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องเป็นผู้จ่ายต่อมูลค่าของทรัพยากรที่เสียหาย การฟื้นฟูดูแลทรัพยากร แต่ทั้งหมดเป็นคำคิดใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการจัดการทั้งหมด ยังขาดในส่วนของชุมชนซึ่งลงทุนลงแรงในการจัดการป่ามากกว่ารัฐ มีบทบาทเป็นโจทก์ร่วมกับกรมป่าไม้ในการฟ้องร้อง

จากการเปรียบเทียบเนื้อหาของกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนที่เป็นจุดเริ่มต้น กับฉบับปัจจุบันที่เป็นผลจากการต่อสู้ต่อรองระหว่างชุมชนกับราชการ และประชาสังคมมาอย่างยาวนาน ทำให้เห็นว่า กฎหมายป่าชุมชนฉบับปัจจุบันแตกต่างไปจากจุดเริ่มต้นพอสมควร และเป็นความแตกต่างที่มีนัยทางการเมืองต่อสิทธิเสรีภาพ และความเป็นธรรม หรือกล่าวรวมคือ ประชาธิปไตยในการจัดการป่าของชุมชนพอสมควร

กฎหมายของประชาชนเมื่อปี 36 วางอยู่บนหลักของการรับรองสิทธิชุมชน ซึ่งมีมิติทั้งสิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจและสังคม

วัฒนธรรม (ชุมชนจำเป็นต้องดำรงชีพในป่า) สิทธิในการบริหารจัดการ (ระบบการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน) และสิทธิทางการเมือง (การกำหนดข้อตกลง กติกา ของชุมชนอย่างมีส่วนร่วม) แต่กฎหมายฉบับใหม่ ให้นำหนักในเรื่องการกำหนดภาระหน้าที่ของชุมชนเป็นหลัก การเข้าถึง และประโยชน์ที่ได้เพื่อให้ชุมชนทำหน้าที่ภายใต้กรอบโครงสร้างของรัฐ รัฐจึงออกแบบโครงสร้างเป็นลำดับขั้น มีอำนาจกำกับ ควบคุม เพิกถอนได้

กฎหมายฉบับประชาชน มองการจัดการป่าชุมชนในมิตินิเวศวัฒนธรรม และนิเวศวิทยาการเมือง ป่าชุมชนเป็นได้ทั้งป่าเศรษฐกิจ ป่าอนุรักษ์ ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม ประเพณี และเป้าหมายการจัดการของชุมชน ป่าชุมชนจึงอยู่ได้ในทุกพื้นที่ที่ชุมชนดำรงอยู่ และมีการจัดการป่าชุมชนอยู่ การอนุรักษ์นิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพจึงไม่ได้ผูกขาดอยู่ที่รัฐ แต่ชุมชนก็สามารถบริหารจัดการได้ในแบบของชุมชนเช่นกัน แต่กฎหมายล่าสุด ป่าชุมชนถูกจำกัดวงเฉพาะนอกเขตป่าอนุรักษ์ มีฐานะเป็นป่ายังชีพทางเศรษฐกิจ

เทียบกันแล้ว ร่าง พรบ.ป่าชุมชนฉบับปี 2536 เป็นพื้นที่อำนาจที่ชุมชนมีอิสระในการจัดการ ซึ่งเป็นยูโทเปียที่ชุมชนอยากเห็น แต่ฉบับล่าสุดเป็นสภาวะความเป็นจริงทางการเมืองที่พื้นที่ป่าก็ยังเป็นพื้นที่การควบคุมทางอำนาจของรัฐ

เส้นทางของกฎหมายป่าชุมชน จึงเป็นบทสะท้อนโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะการเมืองของชนชั้นนำจะเป็น “ประชาธิปไตย” หรือ “เผด็จการ” วาทกรรมเหล่านั้นไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้าง กลไกอำนาจต่อการจัดการทรัพยากรที่เป็นฐานชีวิตของชุมชนแต่อย่างใด ในพื้นที่ที่ดูไม่เป็นการเมือง อำนาจของรัฐราชการ

ยังแข็งแกร่ง แต่อำนาจชุมชนอ่อนแอลง ขาดความเชื่อมโยงกับสังคมภายนอกที่เชิดชูกระแสเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมแบบรัฐนิยมและทุนนิยม

“ประชาธิปไตย” หรือ “เผด็จการ” ในวิถีชีวิตจึงไม่ได้ดูแลโครงสร้างส่วนบน แต่ต้องดูถึงข่ายใยและความสัมพันธ์อำนาจต่อทรัพยากรสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชนในระดับล่าง 26 ปีของกฎหมายป่าชุมชนจึงเป็นบทสะท้อนที่กฎหมายยังไม่ให้ชุมชนเป็นเจ้าของรับผิดชอบต่อฐานทรัพยากรของชุมชนอย่างแท้จริง หากสังคมต้องการสร้างประชาธิปไตย ไปถึงระดับล่าง ควรจะต้องปฏิรูปอำนาจประชาชนต่อทรัพยากรสาธารณะดังเช่นการจัดการป่าของชุมชนด้วย



7

พัฒนาการ ของขบวนการป่าชุมชน

นับตั้งแต่การยกร่างพรบ.ป่าชุมชนฉบับประชาชนในปี พ.ศ. 2536 ภายใต้การขับเคลื่อนของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อ.พช.) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ตามมาด้วยเครือข่ายชุมชน เช่น เครือข่ายป่าชุมชนที่ก่อตัวขึ้นมาตามการผลักดันร่างกฎหมายในปี พ.ศ. 2536 เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) ซึ่งเป็นชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูงในภาคเหนือที่ผลักดันปัญหาป่าไม้ที่ดิน และหลอมรวมมาเป็นสมัชชาคนจน ในปี พ.ศ. 2539 (สมัชชาคนจนเกิดปี พ.ศ. 2538 แต่มาร่วมกับเครือข่ายป่าไม้ที่ดินในปี พ.ศ. 2539) ในช่วงเวลานั้นขบวนการป่าชุมชนมีความเข้มแข็งหลายด้าน ได้แก่

1. เครือข่ายชุมชนที่ปกป้องรักษาป่าอย่างกว้างขวางทุกภาค โดยจุดเริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ.2536 เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ มีสมาชิกไม่ต่ำกว่า 150 แห่ง กระจายทุกจังหวัด ในภาคอีสานก็มีป่าชุมชนหลายสิบแห่ง เกิดเครือข่ายป่าชุมชนใน

ภาคเหนือตอนล่างและกลาง ภาคตะวันตก (มีทั้งชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มชาติพันธุ์ชายกะเหรี่ยง) เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อห้าจังหวัดภาคตะวันออก เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ บวกกับเครือข่ายพันธมิตร เช่น สมัชชาคนจน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เป็นต้น

2. มีฐานงานวิชาการที่เข้มแข็ง ปฐมบทจากงานวิจัยวิวัฒนาการบุกเบิกที่ทำกินในเขตป่า มาถึงงานวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และงานวิจัยอื่นๆ ต่อเนื่องมา

3. มีภาคีทางวิชาการที่เข้มแข็ง ส่วนหนึ่งมานักวิชาการที่ร่วมงานวิจัยป่าชุมชน และผนวกกับนักวิชาการที่ร่วมขับเคลื่อนปัญหาคนจนกับสมัชชาคนจน

4. มีพื้นที่สาธารณะที่เปิดกว้าง ด้วยการรณรงค์สาธารณะ และมีประเด็นถกเถียงในเรื่องคนกับป่าผ่านสื่อและกิจกรรมสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ทำให้วาทกรรมเรื่องคนกับป่าเป็นที่รู้จักและยอมรับมากขึ้น

5. นโยบายและกฎหมายเปิดกว้าง ทั้งด้วยการรับรองสิทธิชุมชน และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ทำให้แนวคิดและรูปธรรมของสิทธิชุมชนในการจัดการป่า ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย

เพื่อให้เห็นภาพการเติบโตของเครือข่ายป่าชุมชน จึงขอพิจารณาไปที่ลากลุ่มดังนี้

ขบวนการป่าชุมชนระดับชาติ

ขบวนการป่าชุมชนเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2532 ขึ้นเมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนนำโดยโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ อันเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ขับเคลื่อนนโยบายป่าไม้ตั้งแต่การคัดค้านสัมปทานไม้ ได้ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ คือ ชมรมนักพัฒนาภาคเหนือ และอื่นๆ ได้แสวงหาทางเลือกทางนโยบาย และเมื่อเกิดกระแสแนวคิด และงานองค์ความรู้ป่าชุมชน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนก็เข้าไปศึกษาและประเมินความเป็นไปได้ในการยกระดับสู่ข้อเสนอทางนโยบาย

อย่างไรก็ตาม แม้นโยบายสัมปทานไม้อันเป็นนโยบายหลักในการจัดการป่าของรัฐมานับร้อยปีต้องถูกประชาชนคัดค้านจนยกเลิก แต่รัฐก็ไม่ปล่อยให้เกิดช่องว่างทางนโยบาย กรมป่าไม้ก็เร่งขับเคลื่อนนโยบายป่าเศรษฐกิจ ด้วยการส่งเสริมปลูกยูคาลิปตัสเพื่อป้อนอุตสาหกรรมกระดาษ และนโยบายป่าอนุรักษ์โดยการเร่งประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น โดยที่ฝ่ายขบวนการประชาสังคมยังไม่ได้พัฒนาข้อเสนอทางนโยบายการจัดการป่าทั้งระบบอย่างชัดเจน

บทบาทของขบวนการประชาสังคม นำโดยคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา องค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชนในแต่ละภาค และนักวิชาการสิ่งแวดล้อม จึงพุ่งเป้าไปที่การวิพากษ์นโยบายป่าไม้ พ.ศ. 2528 นโยบายส่งเสริมการปลูกป่า แผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ (พ.ศ.

2534-2536) (ดำเนินการโดยบริษัทจาโค โฟรี โดยการสนับสนุนของ ธนาคารโลก) โดยใช้ประเด็นเรื่องการอนุรักษ์ป่าและการมีส่วนร่วม ของประชาชนซึ่งเคยประสบความสำเร็จในการคัดค้านสัมปทานไม้ การคัดค้านเขื่อนน้ำโจนและเขื่อนแก่งกรุง เพื่อคัดค้านการจัดการ ป่าเชิงพาณิชย์ของรัฐ สถานะของป่าชุมชนในเวลานั้นยังเป็นเพียง ต้นแบบทางเลือกการจัดการป่าในระดับพื้นที่ ไม่ได้เป็นเป้าหมาย ทางนโยบายหลัก

ในสถานการณ์ที่ภาครัฐรุกทางนโยบาย ภาคประชาสังคม จำเป็นต้องพัฒนาทางเลือกนโยบายระดับชาติขึ้นมา ประจวบ เหมาะกับกระแสป่าไม้สากลเริ่มให้ความสนใจป่าไม้สังคม ป่า ชุมชน มูลนิธิฟอร์ดซึ่งเป็นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศที่มีบทบาท สนับสนุนงบประมาณแก่ประเทศกำลังพัฒนาในด้านการจัดการ ทรัพยากร จึงได้สนับสนุนให้สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (อ.เสนห์ จามริก เป็นประธานสถาบันฯ และยังเป็นประธาน กป.อพช.) ให้ ดำเนินการวิจัยป่าชุมชนเพื่อเป็นฐานการพัฒนานโยบาย (มูลนิธิ ฟอร์ดก็สนับสนุนงบประมาณแก่กรมป่าไม้ในเรื่องการจัดการป่าด้วย)

ด้วยการประสานงานของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาซึ่งเป็น องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการโดยนักวิชาการสังคมศาสตร์ จึงได้ดึงนักวิชาการ นักพัฒนา และผู้นำชุมชนมาร่วมกันทำวิจัย เชิงปฏิบัติการป่าชุมชนร่วมกันในภาคเหนือและอีสานเป็นเวลา 2 ปี (พ.ศ. 2534-2535)

พร้อมๆ กับการขับเคลื่อนตรวจสอบนโยบายรัฐด้านป่าไม้ องค์ความรู้จากงานวิจัยป่าชุมชนก็ได้ถูกพัฒนาเป็นร่างกฎหมาย ป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) ขึ้นมาเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2536 นั้น

ทำให้ขบวนการประชาสังคมด้านป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ มี ข้อเสนอทางนโยบายที่เป็นเป้าหมายร่วมของขบวนการ ทำให้เครือข่ายป่าชุมชนในแต่ละภาคเกิดการรวมตัวจัดตั้งอย่างชัดเจนในทุก ภาคเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนร่างพรบ.ป่าชุมชน

การก่อรูปของเครือข่ายระดับชาติเกิดขึ้นอย่างชัดเจน ในช่วงราวปี พ.ศ. 2537-2538 ในนาม “เครือข่ายการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” โดยมีโครงการฟื้นฟูชีวิตและ ธรรมชาติเป็นกลไกประสานขับเคลื่อนทางนโยบาย ภายใต้คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.)¹ ขณะที่ แต่ละภาคก็เกิดเครือข่ายป่าชุมชนโดยเฉพาะภาคเหนือที่มีกลุ่ม เครือข่ายเข้มแข็งทั้งด้านชุมชน วิชาการ และขับเคลื่อนนโยบาย เนื่องจากเผชิญปัญหาหนักจากการขยายเขตป่าอนุรักษ์ทับพื้นที่ ชุมชน

หากพิจารณาราก่อรูปของเครือข่ายระดับชาติจะพบว่า เครือข่ายป่าชุมชนเป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการมีเป้าหมายทาง นโยบายร่วมกันคือ กฎหมายป่าชุมชน เป็นตัวเชื่อมร้อยขบวนการ เครือข่ายป่าชุมชนจึงเป็นองค์กรทางนโยบายโดยชัดเจน

เมื่อเป็นองค์กรทางนโยบาย รูปแบบความสัมพันธ์ของเครือ ข่ายจึงเป็นไปแบบหลวมๆ ไม่ได้มีระบบ โครงสร้างที่ชัดเจน (ไม่ได้มี ประธาน คณะกรรมการ ระบบสมาชิก ระบบหมุนเวียนในพื้นที่) มี

¹ เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนในเชิงประเด็นที่เกิดในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน คือ เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก ซึ่งหลายองค์กรในเครือข่ายไม่เพียงขับเคลื่อนเกษตรกรรมทางเลือก ยังขับเคลื่อนป่าชุมชนด้วย

เพียงเวทีการพบปะเพื่อกำหนดเป้าหมาย วางแผนขับเคลื่อนทางนโยบาย และการสนับสนุนด้านวิชาการ

จนเมื่อเครือข่ายสามารถผลักดันร่างกฎหมายป่าชุมชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ ด้วยการระดมรายชื่อประชาชน 50,000 ชื่อ เสนอร่างกฎหมายฉบับประชาชน ในปี พ.ศ. 2544 และมีการจัดเวทีสาธารณะ การสื่อสารสาธารณะเพื่อรองรับ พร้อมกับส่งตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนฯ ด้วยความหวังว่าร่างกฎหมายป่าชุมชนจะผ่านรัฐสภา

ช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นช่วงรุ่งเรืองที่สุดของเครือข่าย มีความพร้อมทั้งฐานสมาชิกชุมชนที่ขับเคลื่อนป่าชุมชน มีเครือข่ายขับเคลื่อนทุกภาค มีฐานงานวิชาการที่เข้มแข็ง มีทรัพยากร(งบฯ) ในการขับเคลื่อน มีภาคีความร่วมมือที่กว้างขวาง มีข้อเสนอทางนโยบายที่ชัดเจนที่สามารถผลักดันเข้าสู่กลไกของรัฐสภา และพื้นที่สาธารณะที่กว้างขวาง

แต่ปัจจัยความพร้อมทั้งหมดก็ยังไม่เพียงพอที่จะผลักดันนโยบายได้สำเร็จ เมื่อวุฒิสภามีมติกลับลำในปี 2545 ไม่ยอมรับการจัดการป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ แม้ร่างกฎหมายจะมีโอกาสถูกทบทวนอีกครั้งในการพิจารณาร่วมของสองสภาแต่ก็ไม่มี ความหวังที่จะสามารถยื่นหยัดสิทธิชุมชนในป่าอนุรักษ์ได้

ความล้มเหลวของพรบ.ป่าชุมชนมีหลายปัจจัย เช่น สังคมมองว่าเป็นปัญหาเฉพาะกลุ่มคนที่อยู่ในป่าจึงไม่เห็นความเชื่อมโยงที่เป็นประโยชน์ของสาธารณะ สังคมไม่เชื่อมั่นว่าชุมชนในป่าอนุรักษ์จะจัดการป่าได้ การออกแบบกฎหมายที่แยกส่วนระหว่างที่ป่าและที่ทำกิน การสร้างเงื่อนไขเชิงอนุรักษ์ที่เข้มงวดแก่ชุมชน

เกินไป โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่รัฐผูกขาดอำนาจจัดการป่าอนุรักษ์อย่างเข้มงวด และอื่นๆ

ผลกระทบที่ร้ายแรงกว่าการไม่บรรลุเป้าหมายทางนโยบาย คือ การแตกสลายของเครือข่ายป่าชุมชนระดับชาติ เมื่อเป้าหมายทางนโยบายที่เป็นแกนกลางของเครือข่ายไม่บรรลุผล เครือข่ายเองก็ไม่ได้มีข้อเสนอทางนโยบายอื่นๆ ที่เป็นเป้าหมายร่วมกัน ระบบความสัมพันธ์ของเครือข่ายก็ไม่ได้มีการเชื่อมโยงหนุนเสริมกันอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง (ไม่ได้มีการเชื่อมโยงในด้านการผลิต การแบ่งปันทรัพยากร ฯลฯ) ปัจจัยความพร้อมต่างๆ ที่มีก็ล้วนแต่พึ่งพาเป้าหมายทางนโยบายร่วมกัน นั่นจึงทำให้ความล้มเหลวของพรบ.ป่าชุมชน กลายเป็นความล้มเหลวของเครือข่ายไปด้วย

การคลายตัวของเครือข่ายป่าชุมชนระดับชาติ แม้จะดูเป็นความตกต่ำ แต่ก็ก็เป็นจุดสำคัญที่ขบวนการในทุกองคาพยพได้ทบทวนความผิดพลาด เพื่อออกแบบการขับเคลื่อนใหม่ให้ก้าวข้ามข้อจำกัดเดิม และสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้จริง

เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ

ในภาคเหนือ ป่าชุมชนเป็นวัฒนธรรมชุมชนที่พึ่งพิงป่า ผ่านระบบ “หน้าหมู” หรือระบบการจัดการร่วมของชุมชนมาช้านาน ป่าชุมชนมีความหมายทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับระบบเหมืองฝาย หรือกล่าวได้ว่าป่าชุมชนเป็นหนึ่งในระบบภูมิทัศน์การจัดการดิน น้ำ ป่า

ตั้งแต่ก่อนยุตีสัมปทานไม้ ปี พ.ศ. 2531 อันเป็นจุดเริ่มต้น

วาทกรรมป่าชุมชน ก็ปรากฏมีชุมชนร่วมมือกันปกป้องป่า ดังเช่น ป่าชุมชนทุ่งยาว จังหวัดลำพูน ที่ผู้นำชุมชนได้มีการกำหนดกติกา เรียกว่า “สัญญาประชาบาล” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 เพื่อป้องกันการ บุกรุกตัดไม้ ยึดพื้นที่ป่าของชาวบ้าน ระบบการจัดการป่าที่ก่อร่าง จากวัฒนธรรมได้เป็นต้นแบบขยายตัวไปในระดับลุ่มน้ำ และจังหวัด เกิดเป็นเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดลำพูน ในปี 2542 โดยมีพ่อจรัล ชาลสัก เป็นผู้นำจัดการป่าทุ่งยาว ในพื้นที่ 2,500 ไร่

จนเมื่อหลังสัมปทาน ปี พ.ศ. 2532 มีเหตุการณ์เอกชนบุกรุก พื้นที่ป่าชุมชนบ้านห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้นำ คือ ครูนิล ไชยวันนะ นายทวีศิลป์ ศรีเรือง และกลุ่มชุมชนได้คัดค้าน การตัดไม้ และประกาศต่อสาธารณะให้ป่าดังกล่าวเป็นป่าชุมชน และเสนอให้รัฐออกกฎหมายป่าชุมชน จนนายไพโรจน์ สุวรรณกร อธิบดีกรมป่าไม้ในขณะนั้นมาประกาศให้เป็นพื้นที่ทดลองโครงการ ทดลองป่าชุมชนห้วยแก้ว ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2532

การทำงานวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชนในภาคเหนือ เป็นการเปิดภาพความเข้าใจป่าชุมชนได้อย่างลุ่มลึก เป็นแรงเสริม กระบวนการเรียนรู้ และการขับเคลื่อนนโยบาย กระบวนการวิจัยดังกล่าวเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ด้วยเหตุนี้งานวิจัยจึงเป็นการ สร้างความรู้ไปพร้อมกับความเข้มแข็งชุมชนในการจัดการป่า ผล จากการศึกษานี้เบื้องต้นเมื่อปี พ.ศ. 2534 พบว่า มีป่าชุมชนภาค เหนือที่สำรวจได้ในขณะนั้นถึง 150 ป่า และกำลังขยายตัวมากขึ้น ป่าชุมชนที่เกิดขึ้นตามจุดต่างๆ เป็นต้นแบบให้ชุมชนต่างๆ สถาปนา การจัดการป่าชุมชนขยายตัวเป็นเครือข่ายกว้างขวาง แรงหนุนเสริม สำคัญมาจากองค์การพัฒนาเอกชนภาคเหนือ ในช่วงแรกคือ ชมรม

นักพัฒนาภาคเหนือ นำโดยคุณชัชวาล ทองดีเลิศ และพัฒนามา เป็นมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ที่ทำทำงานจัดตั้งชุมชน งานวิชาการ งานสื่อสาร งานเชื่อมสาธารณะอย่างรอบด้าน ต่อมาเมื่อคุณเดโช ไชยทัพ เป็นหัวหน้าหลักในการขับเคลื่อนร่างกฎหมายป่าชุมชน

สถานการณ์ที่ทำให้ป่าชุมชนเติบโตอย่างรวดเร็ว มาจาก นโยบายการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ของรัฐที่ไปครอบคลุมพื้นที่ชุมชน ทำให้ชุมชนในพื้นที่ป่าทั่วภาคเหนือต่างผลักดันป่าชุมชนในฐานะ การยื่นหยัดสิทธิชุมชนในการจัดการป่าและการดำรงชีพ

เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ จัดรูปเครือข่ายตามลุ่มน้ำ เป็น เครือข่ายลุ่มน้ำย่อยๆ ที่เชื่อมร้อยกัน เกิดเป็นสมัชชาป่าชุมชนภาค เหนือในปี พ.ศ. 2538 โดยมีพ่อหลวงจรัล ชาลสัก ผู้นำป่าชุมชนบ้าน ทุ่งยาว จังหวัดลำปาง และยังมีเครือข่ายของกลุ่มชาติพันธุ์พื้นที่สูง คือ เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรรมภาคเหนือ (คกน.) ที่รวมตัวกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 นำโดยนายจอนิ โอโดเซา ปราชญ์ปกากะญอภาคเหนือ และต่อมายังมีสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ร่วมกันขับเคลื่อน

เนื่องจากภาคเหนือเผชิญปัญหาการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ทั้บชุมชนมากที่สุด ทำให้เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ โดยมีมูลนิธิ พัฒนาภาคเหนือ และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ) มี บทบาทหลักในการผลักดันให้รัฐแก้ไขปัญหาป่าอนุรักษ์กับชุมชน และขับเคลื่อนป่าชุมชนทั้งในเรื่องการเสริมความเข้มแข็งชุมชน การ ขับเคลื่อนขบวนการเคลื่อนไหวทางนโยบาย การพัฒนาองค์ความรู้ การสร้างภาคนักวิชาการและภาคสังคมส่วนต่างๆ การสื่อสาร สาธารณะ และการขับเคลื่อนทางนโยบายกฎหมายป่าชุมชน ด้วย บทบาทขับเคลื่อนเชิงรุกอย่างรอบด้านดังกล่าว ทำให้เครือข่ายป่า

ชุมชนภาคเหนือเป็นแกนหลักของขบวนการป่าชุมชนทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ขบวนการผัดหมักกับการผลักดันร่างพรบ.ป่าชุมชน สิ่งที่ชุมชนวิตกกังวลคือ สิทธิตามวัฒนธรรมประเพณีของพวกเขาจะถูกรับรองได้อย่างไร ท่ามกลางกระแสการรุกรานของรัฐด้วยการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับที่ชุมชน และการรุกของทุนผ่านธุรกิจพืชพาณิชย์ การจับจองที่ดินเพื่อเก็งกำไร และอื่นๆ

ในด้านหนึ่งเครือข่ายชุมชนที่เข้าร่วมขับเคลื่อนกับขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P Move) อันเป็นเครือข่ายประชาชนจากทุกภาคที่มีบทบาทหลักผลักดันการแก้ไขปัญหาที่ดินของชุมชนก็พัฒนาข้อเสนอต่อยอดดอกจากป่าชุมชนเป็น “โฉนดชุมชน” อันหมายถึง ระบบกรรมสิทธิ์การจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนเพื่อความมั่นคงนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งสามารถผลักดันให้เกิดเป็นระเบียบสำนักรัฐมนตรีได้ในปี พ.ศ. 2553 แต่การดำเนินการของภาครัฐทำให้เกิดโฉนดชุมชนก็เป็นไปอย่างล่าช้า รัฐยังไม่ยอมรับให้มีโฉนดชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ดังเช่นเดียวกับป่าชุมชน

เครือข่ายชุมชนยังปฏิบัติการสร้างนโยบาย กฎหมายระดับท้องถิ่น นำโดย อบต.บ้านแม่ทา ตำบลแม่ทา อ.แม่ออน เชียงใหม่ ซึ่งเป็นแกนนำของขบวนการป่าชุมชนได้เป็นต้นแบบของการริเริ่มทำข้อบัญญัติท้องถิ่น จากจุดดังกล่าวทำให้ชุมชน และนักพัฒนาในเครือข่ายได้เห็นความสำคัญที่จะนำมาปฏิบัติการในบริบทที่รัฐธรรมนูญได้เปิดให้ อบต.ออกข้อบัญญัติตนเองได้ ชุมชนทาเหนือที่เป็นเครือข่ายกับแม่ทาจึงได้เริ่มกระบวนการข้อบัญญัติท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2550 ตามมาด้วยตำบลแม่วินในปี พ.ศ. 2553 ตำบลแม่แดด กับตำบลแสนไหในปี พ.ศ.2556 และตำบลแม่จางในปี พ.ศ.

2557

เงื่อนไขเริ่มต้นของชุมชนท้องถิ่น มาจากการตระหนักว่ารัฐกำลังใช้นโยบายป่าไม้ลดรอนสิทธิชุมชน และเมื่อเห็นโอกาสทางนโยบายจากรัฐธรรมนูญ และการริเริ่มของตำบลแม่ทา เครือข่ายนักพัฒนาและชุมชนจึงเข้าไปหนุนสร้าง สร้างความคิด กระบวนการเรียนรู้ในการทำข้อบัญญัติท้องถิ่น

แต่ภายหลังกการรัฐประหารในปี พ.ศ.2557 รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะไม่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การขับเคลื่อนข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงไม่ได้คืบหน้ามากนัก

เครือข่ายป่าชุมชนอีสาน²

การเคลื่อนไหวเรื่องป่าไม้ของชาวบ้านอีสานไม่ใช่เรื่องการค้าค้ำล้มปทานไม้ดังเช่นภาคเหนือ แต่มาจากการคัดค้านการปลุกยูกาลิปตัสในพื้นที่ดินอีสาน อันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 ที่กำหนดให้มีป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ และพื้นที่เป้าหมายของป่าเศรษฐกิจก็คือภาคตะวันออกและอีสาน โดยรัฐบาลให้เอกชนเช่าพื้นที่ป่าไม้เสื่อมโทรมเพื่อปลุกยูกาลิปตัส พื้นที่เหล่านั้นก็มาจากการยึดทำลายพื้นที่ป่าไม้หรือป่าชุมชนของชาวบ้าน

ความขัดแย้งเรื่องการคัดค้านปลูกป่าพาณิชย์ขยายตัว พื้นที่

² ประมวลจากการสัมภาษณ์ ภาคภูมิ วิชาญดิวัฒน์, อดีตผู้ประสานงานเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีสาน, ธันวาคม 2561

ปลูกป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ถูกชาวบ้านทำลายเพื่อเอาที่ดินคืน ในช่วงนั้นเองก็มีคณะวิชาการ นำโดยอาจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง มาศึกษาเรื่องวิวัฒนาการบุกเบิกที่ทำกินในเขตป่า ได้เข้ามาเรียนรู้และให้ข้อมูลกับชาวบ้าน พร้อมกันนั้นก็มีการพัฒนาเอกชนในอีสาน เช่น ภาคภูมิ วิธานศิริวัฒน์ มังกร เต็งประวัติ และอื่นๆ ได้เข้ามาสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางนโยบายกับชาวบ้าน และผลักดันให้ชาวบ้านมีบทบาทเคลื่อนไหวสาธารณะ ด้วยการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นและเสนอต่อสาธารณะในเรื่องปัญหาการปลูกป่าพาณิชย์ที่กรุงเทพฯ จนทำให้ในปี พ.ศ. 2533 รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ชะลอการให้เอกชนเช่าที่ปลูกยูคา

การเคลื่อนไหวทางการเมืองครั้งสำคัญเกิดในช่วงที่รัฐบาลดำเนินโครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) โดยอพยพชุมชนในพื้นที่ป่าไปอยู่ในพื้นที่จัดสรรนาร่อง จำนวน 352 ป่า หลายบ้าน เช่น ชาวบ้านดงสะคร่าน ถูกอพยพไปที่ อ.สีชมพู จ.ขอนแก่น แต่ก็มีประชาชนถือครองที่ดินอยู่แล้ว เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ชุมชนป่าทั่วภาคอีสาน ประมาณ 30,000 คน ชุมนุมปิดประตูเข้าสู่อีสาน ที่ปากช่อง ในวันที่ 3 ก.ค. 2535 ส่งผลให้มีการยกเลิกโครงการ และมีข้อตกลง “คืนถิ่นแผ่นดินแม่” หลังจากนั้น ชาวบ้านในพื้นที่ 47 ป่ามีการจัดตั้ง “สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน (สคท.)” มีเป้าหมาย 1) ติดตามการคืนถิ่น 2) พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ (ป่าชุมชน) และ 3) กระจายการถือครองที่ดิน

เมื่อชาวบ้านเดินขบวนจนสามารถยุติโครงการดังกล่าวก้าวต่อไปของชุมชนก็คือฟื้นฟูที่ดินทำกินและป่า โดยเกิดเป็นเครือข่าย

พัฒนาป่าชุมชนเพื่อการดำรงชีพของชาวบ้าน และร่วมขับเคลื่อนป่าชุมชนกับเครือข่ายป่าชุมชนในทุกภาค

ในช่วงนั้น มีผู้นำชาวบ้านตื่นตัวปัญหาป่าไม้หลายคน เช่น นายสมัย ผู้ใหญ่บ้านป่าชุมชนโนนใหญ่ กิ่งอำเภอโพธิ์ศรีสุวรรณ จ.ศรีสะเกษ แม่ฤทธิ บุญประกอบ ดงชุมคำ จ.อุบลราชธานี ผู้ใหญ่ วง แห่งป่าชุมชนบ้านหนองเยาะ หรือผู้นำจากป่าดงเค็ง จังหวัดสุรินทร์ เป็นต้น

ตามมุมมองของราชการ ป่าชุมชน เป็นพื้นที่ป่าเล็กตามบ้าน วัด โรงเรียน แต่ชาวบ้านอธิบายความหมายป่าชุมชนให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตชาวบ้าน ว่าเป็นบริเวณที่ชุมชนพึ่งพาใช้ประโยชน์ เช่น ป่าช้า ป่าห้วย ซึ่งแม้ไม่มีรูปแบบการจัดการที่ชัดเจน แต่เป็นวัฒนธรรมที่ชุมชนสัมพันธ์กับป่า

ในช่วงแรกของการทำงานส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน นักพัฒนาเอกชนเข้าไปส่งเสริมการจัดการป่าในรูปแบบที่มีองค์กรชัดเจน เช่น มีกรรมการ มีการเลือกตั้ง มีการหมุนเวียนผู้นำ แต่ก็พบต่อมาว่าบางพื้นที่ล้มเหลว ผู้นำติดกับการทำงานองค์กร ไม่ได้ทำงานฐานรากกับชุมชน จึงต้องพัฒนาผู้นำธรรมชาติในเรื่องป่าขึ้นมาโดยเอาวิถีวัฒนธรรมเป็นตัวตั้ง

จากการทำงานและศึกษาวิจัยขององค์กรพัฒนาเอกชนพบว่า ผู้ได้ประโยชน์จากป่าชุมชนเป็นชาวบ้านที่มีฐานะปานกลาง มีข้าวกิน แต่สำหรับชาวบ้านที่ยากจน พวกเขาไม่ได้ดำรงชีพกับฐานทรัพยากร และไม่มีเวลา ความพร้อมที่จะมาร่วมจัดการ ต้องไปรับจ้างหาเงิน

ผลการดำเนินงานป่าชุมชนของชาวบ้าน ได้สร้างความมั่นคง

ทางอาหารให้ชุมชนมากขึ้น สร้างรายได้ตามฤดูกาลของทรัพยากร จากป่า แม้พื้นที่ป่าจะไม่ได้เพิ่มขึ้น แต่ป่าปูละ ป่าโคก ป่าทุ่งทาม ซึ่งแต่เดิมไม่เคยได้รับความสำคัญ ถูกราชการตัดโค่นทิ้งหรือทำลาย พื้นที่ ก็ถูกให้ความสำคัญว่าเป็นป่าชุมชนขึ้นมา เกิดความตื่นตัว ในภาครัฐ วิชาการเข้ามาศึกษา ป่าชุมชนยังถูกใช้เป็นตัวชี้วัดผล กระบวนการพัฒนาด้วย เช่น ชาวบ้านใช้เรื่องป่าทุ่งทามในการ คัดค้านและชี้ผลกระทบจากเขื่อนราศีไศล เป็นต้น

กระแสป่าชุมชนได้เปลี่ยนนโยบายพัฒนาอีสานจากที่จะปลูก ยูคาฯ ทั้งแผ่นดิน เพื่อตอบสนองอุตสาหกรรมกระดาษ ป่าชุมชนได้ ช่วยยืนยันว่าอีสานไม่ใช่โรงงานกระดาษ ไม่ใช่พื้นที่ที่มีแต่ความแห้ง แล้ง เสื่อมโทรม

การขับเคลื่อนป่าชุมชนเป็นประเด็นสำคัญระดับภาค ควบคู่ไปกับเรื่องการคัดค้านเขื่อนและการจัดการน้ำโดยชุมชน ใน เรื่องป่าชุมชนเมืองศรีนครพัฒนาเอกชนที่ขับเคลื่อนโดยตรง ได้แก่ โครงการป่าชุมชนสุรินทร์ นำโดยคุณสนั่น ชูสกุล นักพัฒนา แนววัฒนธรรมชุมชน โดยร่วมขับเคลื่อนกับเครือข่ายการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติอีสาน คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนา เอกชน (กป.อพช.อีสาน)

แต่กระนั้นป่าก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของฐานทรัพยากรของ ชุมชน ขบวนการอีสานได้คิดไปถึงการจัดการที่ดินซึ่งเป็นฐาน ทรัพยากรทั้งหมดร่วมกันของชุมชน ตามแนวคิดการตั้งถิ่นฐานที่ พี่บารุ่ บุญปัญญา นักพัฒนาอาวุโสได้นำเสนอว่าการตั้งถิ่นฐาน ของอีสานมีทั้งบ้านบนโคก นารอบโคก และถัดไปก็เป็นป่า กล่าว อีกทางหนึ่งก็คือ ภูมิทัศน์การดำรงชีพของชาวอีสานที่ต้องมองความ

สัมพันธ์ทุกฐานทรัพยากรอย่างบูรณาการ

แต่กระนั้นปัญหาป่าไม้ที่ดินอีสานก็ไม่ได้สิ้นสุด ชาวบ้าน ดงสระคร่ำเป็นหมู่บ้านแรก ๆ ที่กลับเข้าหมู่บ้าน และทำสำเร็จใน เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2535 แต่ต่อมามีการประกาศอุทยานแห่งชาติ ภูผาม่านทับซ้อนชุมชน จากการเข้าร่วมกับสมัชชาชาวนาชาวไร่ และสมัชชาคนจน รัฐบาลมีมติ ค.ร.ม. 17 เม.ย. 2540 จำแนกการ ใช้ที่ดิน³

ในพื้นที่บ้านดงสระคร่ำ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทรัพยากรป่าไม้ ฯ จังหวัดขอนแก่น มีมติให้ปรับปรุงแนวเขต อุทยาน ฯ ออกจากที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของชาวบ้าน และออก สปก. แต่ก็ถูกยกเลิกโดย มติ ค.ร.ม. 30 มิ.ย. 2541

ชุมชนได้เข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน (ก่อตั้ง 29 พ.ค. 2549) และขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ปีมุฟ) จัดทำแผนจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชน ร่วมโครงการ อุทยาน ฯ นำร่อง (จอมป่า) และโฉนดชุมชน

แต่เมื่อเข้าสู่ยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2557 ชาวบ้านอีสานก็เผชิญปัญหาจากนโยบายทวงคืน ผืนป่า ที่รุกเข้าแย่งยึดพื้นที่ป่าของชุมชน ไม่ต่างจาก คจก.ในอดีต ทำให้เครือข่ายชาวบ้านในนามเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสานได้ร่วม

³ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม, 2018, จาก คจก. ถึงทวงคืนผืนป่า เรื่องเล่าจากบ้านดงสระคร่ำ จ.ขอนแก่น, 10 มกราคม, <https://www.facebook.com/Pmove2011/posts/จาก-คจก-ถึงทวงคืนผืนป่าเรื่องเล่าจากบ้านดงสระคร่ำ-จขอนแก่นบ้านดงสระคร่ำ-เป็นชุมชน/1911774272208465/>

ซับซ้อนเคลื่อนกับพื้ฟูฟ่อสู้ปุกป้องสิทธิ และนำเสนอเรื่องการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนในรูปแบบ “โฉนดชุมชน” แต่ก็ยังมีความคืบหน้าไม่มากนัก

เครือข่ายป่าชุมชนกลุ่มอื่นๆ

จากกระแสป่าชุมชนที่เริ่มต้นการรณรงค์พรบ.ป่าชุมชน ในช่วงทศวรรษ 2540 ทำให้ชุมชนที่อยู่กับป่าในภาคต่างๆ เริ่มต้นตัว จัดการป่าชุมชนมากขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสถานการณ์ความเสื่อมโทรมพื้นที่ป่าจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนหนึ่งมาจากการขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐซ้อนทับพื้นที่ชุมชน ทำให้ชุมชนสร้างระบบการจัดการป่าชุมชนขึ้นอย่างหลากหลาย และด้วยการส่งเสริมขององค์กรพัฒนาเอกชนและสถาบันวิชาการต่างๆ ป่าชุมชนที่เข้มแข็งหลายจุดก็เกิดขึ้น เกิดการรวมเป็นเครือข่ายทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภาค เรามาลองสำรวจป่าชุมชนกลุ่มต่างๆ ที่มีความโดดเด่น

ชุมชนกะเหรี่ยงในป่าทุ่งใหญ่นเรศวร กาญจนบุรี

ชุมชนกะเหรี่ยงตำบลไผ่ไร่ (6 หมู่บ้าน) อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี อยู่ในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร (ตะวันตก) เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เก่าแก่ที่มีวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกับป่ามาอย่างลึกซึ้งยาวนานที่สุด วิถีวัฒนธรรมนิเวศของพวกเขาเชื่อมโยงภูมิทัศน์การดำรงชีพทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นผืนป่า ขุนเขา ลำห้วย

สายน้ำ ไร่หมุนเวียน พื้นที่นา ที่ตั้งหมู่บ้าน ล้วนเป็นวิถีนิเวศร่วมกัน ในสภาพการณ์ดังกล่าว ชุมชนจึงไม่ได้มีการแบ่งประเภททรัพยากรเพื่อจัดการออกมาต่างหาก ที่นี่จึงไม่มี “ป่าชุมชน” ในความหมายของผืนป่าแห่งหนึ่งที่ชุมชนร่วมจัดการ แต่นิเวศวัฒนธรรมดำรงอยู่ในทุกพื้นที่ชีวิต

สถานการณ์ที่ทำให้เรื่องราวชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่นเรศวรโดดเด่นขึ้นมา เมื่อในช่วงปี พ.ศ. 2534-2535 กรมป่าไม้เห็นว่าวิถีไร่หมุนเวียนของชาวบ้านจะทำให้ป่าถูกทำลาย จึงมีเป้าหมายจะอพยพชาวบ้านออกจากเขตป่าทุ่งใหญ่ฯ เพราะต้องการเสนอพื้นที่ป่าดังกล่าวให้เป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ ด้วยการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ จึงทำให้ชุมชนได้มีบทบาทนำเสนอเรื่องวิถีชุมชนป่า เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของมรดกโลกด้วย มีการจัดกิจกรรมทางประเพณี เช่น พิธีทำบุญข้าวใหม่ ซึ่งแต่เดิมจัดวนไปแต่ละหมู่บ้าน ก็ประยุกต์มาจัดรวมกัน และเชิญโลกภายนอกเข้ามาสัมผัสเรียนรู้วิถีชุมชน จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดกระแสแนวคิด “คนกับป่า” ที่โดดเด่น แม้ว่าชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่จะไม่ได้ร่วมเคลื่อนไหวผลักดันกฎหมายป่าชุมชนร่วมกับขบวนการป่าชุมชนโดยตรง แต่กระแสคนกับป่าจากทุ่งใหญ่ก็ได้หนุนเสริมไปถึงขบวนการป่าชุมชนในภาคต่างๆ ด้วย

เมื่อวิถีนิเวศวัฒนธรรมของชุมชนกะเหรี่ยงเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณะ หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนก็เข้ามามีบทบาทส่งเสริม เช่น มูลนิธิสืบนาคะเสถียร ร่วมกับกรมอุทยานแห่งชาติ จัดทำโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วมในผืนป่าตะวันตก (Joint Management of Protected Area: JoMPA) ที่ทำงานกับชุมชน

ขอบผืนป่าตะวันตก 158 แห่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2540

ในเวลานี้ ด้วยกระแสการพัฒนาการอนุรักษ์ป่าแบบเข้มงวดของรัฐและเอกชน และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้นิเวศวัฒนธรรมของกะเหรี่ยงเผชิญปัญหา การทำไร่หมุนเวียนของพวกเขาก็ต้องการหมุนเวียน พักฟื้นพื้นที่ไร่ให้คืนความสมบูรณ์ไม่สามารถทำได้ตามวิถีประเพณีดั้งเดิม ชุมชนต้องปรับตัวภายใต้แรงกดดัน ทำให้เสี่ยงต่อความมั่นคงนิเวศ อาหารและวัฒนธรรม แม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติเรื่องการทำไร่หมุนเวียนของกะเหรี่ยงในปี พ.ศ. 2553 แต่ก็ยังขาดการดำเนินการอย่างจริงจัง ชุมชนกะเหรี่ยงแห่งป่าทุ่งใหญ่นะรังวิถีวัฒนธรรมนิเวศที่เป็นต้นแบบของประเทศและภูมิภาคได้หรือไม่ เป็นสิ่งที่สังคมจะต้องเรียนรู้และสนับสนุนชุมชนบนวิถีวัฒนธรรมอย่างจริงจัง

เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก⁴

มองไปภูมิภาคนี้ป่าภาคตะวันออก ผืนป่าที่ครอบคลุมเชื่อมโยง 5 จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา สระแก้ว ระยอง จันทบุรี และชลบุรี มีเนื้อที่ 1.2 ล้านไร่ ผืนป่าแห่งนี้มีชุมชนอยู่รอบป่าทั้งสิ้น 170 ชุมชน มีความหลากหลายชาติพันธุ์ อยู่ในพื้นที่ป่าต่างช่วงเวลากัน บางชุมชนเป็นชุมชนดั้งเดิมในภาคตะวันออก ชุมชนเหล่านี้จะทำสวน

⁴ สุวิน พ่วงแพ, 2561, โครงการพัฒนาฟื้นฟูภูมิทัศน์ป่ารอยต่อห้าจังหวัดภาคตะวันออกเพื่อเศรษฐกิจชุมชน และสุขภาพชุมชนที่ดี, เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อห้าจังหวัดภาคตะวันออก, สสส.

ผลไม้ ยางพารา พบในเขตตอนใต้ของจังหวัดจันทบุรี ระยอง และชลบุรีบางส่วน และก็มีชุมชนชาวไร่จากอีสานที่เข้ามาบุกเบิกป่าช่วงสัมปทานไม้เพื่อปลูกอ้อย มันสำปะหลัง พบในจังหวัดฉะเชิงเทรา สระแก้ว ชุมชนที่อยู่รอบผืนป่ามีทั้งชุมชนที่จัดการป่าชุมชน และชุมชนที่ไม่มีการจัดการป่าเลย บางหมู่บ้านรวมตัวหลวมๆ จัดตั้งองค์กรชุมชนได้ยาก บางบ้านไม่ได้กินพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน บางหมู่บ้านถูกประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

ป่ารอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออกและชุมชนที่นั้นก็ประสบชะตากรรมเช่นเดียวกับภาคอื่นๆ เมื่อผืนป่าขนาดใหญ่ถูกตัดโค่นจากการสัมปทานป่าไม้ของกรมป่าไม้ ตามมาด้วยการส่งเสริมพืชพาณิชย์ และแรงผลักดันของกลุ่มทุนที่เข้ามาจับจองพื้นที่ ครอบครองทรัพยากร ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของชุมชนจากยังชีพสู่การค้า ชุมชนต้องการที่ดินเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ และสูญเสียที่ดินให้กับนายทุน

อุตสาหกรรมใหญ่น้อยเข้ามาจับจองใช้ประโยชน์ทรัพยากร ทั้งที่ดินและป่าไม้ และสร้างมลภาวะสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำเสีย การพัฒนาพืชพาณิชย์ และการเข้ามาใช้ประโยชน์ของอุตสาหกรรม ทำให้ผืนป่าถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว เกิดผลกระทบนิเวศ ในอีกด้านหนึ่งรัฐก็ประกาศเขตป่าอนุรักษ์ครอบคลุมพื้นที่หลายแห่ง

เมื่อกระแสป่าชุมชนกำลังเบ่งบาน ในปี พ.ศ. 2539 ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (RECOFTC) อันเป็นองค์กรวิชาการด้านการอบรมและส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน ก็ได้เข้ามาสนับสนุนการจัดการป่าของชุมชนรอบป่ารอยต่อห้าจังหวัด ทำให้ชุมชนรอบป่าจำนวนหนึ่งที่ยังพบปัญหาผลกระทบที่

ป่าถูกทำลาย และต้องการฟื้นฟู อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากป่าให้ยั่งยืนได้แนวคิดและแรงบันดาลใจ จึงเกิดความร่วมมือกันสร้างป่าชุมชนของตนเอง และเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายร่วม 30 ชุมชน ในปี พ.ศ. 2552 เกิดเป็นกลไกกำหนดการเรียนรู้ที่องค์กรชุมชนต้องการ พวกเขาจึงได้ขนานตัวเองว่า “เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก” มีเป้าหมายเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพชุมชนให้สามารถจัดการป่าชุมชนตนเองให้เข้มแข็ง ปัจจุบันสามารถจัดการป่าได้ทั้งหมด 72 ชุมชน รวมเนื้อที่กว่า 25,000 ไร่ ป่าชุมชนเหล่านี้อยู่นอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งไม่เพียงแต่จะสร้างป่าที่เป็นฐานชีวิตของชุมชนแล้ว ยังเป็นแนวป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ให้ถูกรุกรานอีกด้วย

จุดเด่นป่าชุมชนของเครือข่ายฯ ก็คือ ความแตกต่างหลากหลายทั้งในเชิงความสัมพันธ์ที่มีต่อป่า หลายชุมชนไม่ได้พึ่งพาป่าเป็นอาหารเหมือนป่าชุมชนแถบเหนือและอีสาน แต่มีป่าเป็นพื้นที่สีเขียว และสร้างเป็นแหล่งเรียนรู้ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และเป็นพื้นที่ความร่วมมือกับสาธารณะ การจัดการป่าที่นี้ยังมีทั้งระดับป่าชุมชนและป่าครอบครัว

ปัญหาที่ชุมชนเผชิญอาจไม่ใช่การประกาศเขตป่าอนุรักษ์เหมือนดังในภาคเหนือ แต่เป็นเรื่องการขยายตัวพืชพาณิชย์ การรุกรานของนายทุนที่เข้ามาจับจองและเปลี่ยนสภาพพื้นที่ ปัญหาการลักลอบตัดไม้ และปัญหาความขัดแย้งระหว่างช้างป่ากับชุมชนในพื้นที่ ซึ่งทั้งหมดนี้ก็ต้องการจัดการของชุมชนที่เข้มแข็ง เครือข่ายฯ ได้สร้างกลไกการจัดการหลายระดับ ระดับหมู่บ้านมีทั้งหมด 83 หมู่บ้าน ครอบคลุมห้าจังหวัดรอบผืนป่า สูงขึ้นไปคือ ระดับเขต

พื้นที่โดยแบ่งกลุ่มหมู่บ้านออกเป็น 10 โซนพื้นที่ โดยอาศัยภูมินิเวศเป็นฐาน และระดับเครือข่ายโดยให้ตัวแทนเขตโซนพื้นที่มาร่วมเป็นกรรมการเครือข่ายเพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทางนโยบายและยุทธศาสตร์ร่วมกัน

เครือข่ายฯ เห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเชื่อมโยงทั้งในเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ และสังคม โดยในเชิงนิเวศมุ่งจัดการป่าในเชิงภูมิทัศน์ คือ จัดการป่าเป็นผืนต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ และสร้างขีดความสามารถในการบริการทางนิเวศที่ดี การจัดการป่าต้องแก้ปัญหาความยากจน และเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจบนฐานทรัพยากรของชุมชนอาศัยความร่วมมือของชุมชนและภาคีที่เกี่ยวข้องที่มีความหลากหลาย จึงต้องสร้างความสัมพันธ์ ระบบการจัดการที่เชื่อมโยงกลุ่มต่างๆ ให้มีเอกภาพในเป้าหมาย แต่คงความหลากหลายตามวิถีและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับป่าไว้ เป้าหมายต่อไปจะขยายจากชุมชนที่ลุกขึ้นมาจัดการป่าและป่าครอบครัวแล้ว 83 ชุมชน ไปให้เชื่อมโยงครบ 170 ชุมชนรอบป่า และเอื้อประโยชน์แก่สังคมในวงกว้างที่จะได้ประโยชน์จากต้นน้ำ ความหลากหลายทางชีวภาพ เศรษฐกิจฐานทรัพยากรของชุมชน

เครือข่ายป่าชุมชนเขาราวเทียนทอง ชัยนาท⁵

⁵ วีรยุทธ สายทอง คณะทำงานส่วนกลาง, 2551, รางวัลลูกโลกสีเขียว ครั้งที่ 10, <https://pttinternet.pttplc.com/greenglobe/2551/community-02.html>

ป่าชุมชนบ้านเขาราวเทียนทอง อยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเขาราวเทียนทอง อ.เนินขาม และอ.หันคา จ.ชัยนาท มีพื้นที่มากกว่า 22,000 ไร่ ชาวบ้านรอบป่าเขาราวเทียนทองรุ่นแรกๆ อพยพมาจากสุพรรณบุรี และชัยนาท ช่วงปี 2506 ซึ่งเป็นช่วงแรกๆ ของการตั้งหลักแหล่ง มีบ้านเรือนประมาณ 10 กว่าครอบครัว

ช่วงก่อตั้งชุมชนใหม่ๆ สภาพป่ายังอุดมสมบูรณ์ สัตว์ป่าชุกชุม ชาวบ้านที่มานุกเบิกพากันจับจองพื้นที่ทำมาหากินในป่า ตัดไม้ทำฟืนและเผาถ่านขาย แล้วยังมีคนจากข้างนอกเดินเข้ามาหากินจากทรัพยากรของบ้านเขาราวเทียนทอง การใช้ประโยชน์จากป่าโดยขาดการจัดการ ทำให้ป่าเสื่อมโทรม สัตว์ป่าลดจำนวน และต้นไม้ใหญ่ก็ร่อยหรอลง

การเสื่อมโทรมของป่าทำให้ชาวบ้านที่ยากจน และอาศัยป่าเป็นแหล่งอาหารแหล่งรายได้ เริ่มเกิดความตระหนักในเรื่องการแก้ไขและคิดหาวิธีบริหารจัดการป่า โดยเริ่มจากกลุ่มคนเล็กๆ มาช่วยกันดับไฟป่า จากนั้นเริ่มขยายวงพูดคุย เกิดเป็นข้อตกลงในการจัดการป่าร่วมกัน

ช่วงปี พ.ศ. 2540 เศรษฐกิจบ้านเมืองตกต่ำ ชาวบ้านที่เคยออกไปรับจ้างนอกพื้นที่พากันกลับบ้าน แต่ผลผลิตที่เท่าเดิม เพราะพื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่อยู่นอกเขตชลประทาน ทำให้ต้องหาหนทางสร้างรายได้เสริม ทรัพยากรที่อยู่ใกล้ตัวที่สุดก็คือ ป่าไผ่รวก เห็ดโคน และน้ำผึ้งป่า ผลผลิตเหล่านี้ นอกจากเหลือกินในแต่ละวันแล้ว ยังมีการแปรรูปเพื่อถนอมไว้กินทั้งปี เหลือกก็ขายเพื่อเป็นรายได้ กลุ่มสตรีที่ผลจากงานโรงงานในเมือง และหวนคืนบ้านเกิดนี้เอง ที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเรื่องนี้ โดยมี นางสาวสายชล

พวงพิกุล ผู้ใหญ่บ้าน บ้านเขาราวเทียนทอง เป็นแกนนำหลัก

ปี พ.ศ. 2541 ชุมชนได้รับคำปรึกษาจาก ดร.ประทีป พัฒนนิรันดร์ มูลนิธิบูรณชนบทประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์จังหวัดชัยนาท เรื่องการจัดการป่าควบคู่กับการแปรรูปและเพิ่มมูลค่าผลผลิตจากป่า จึงมีการเปิดเวทีหารือกันและนำมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชน เริ่มทำกิจกรรมอนุรักษ์ ได้แก่ การทำแนวกันไฟ การดับไฟป่า การปลูกต้นไม้เสริมและพืชอาหารในพื้นที่ว่าง การลาดตระเวนตรวจตราผืนป่า มีการกำหนดช่วงเวลาการเก็บหาหน่อไม้ในป่ารวก โดยให้เดือนมิถุนายน-สิงหาคม เป็นช่วงเก็บหาหน่อไม้ แต่แต่ละคนต้องไม่เก็บหน่อในกอซ้ำกัน และแต่ละคนที่เก็บหน่อ จะเก็บได้เพียง 3 ใน 4 เพื่อเหลือไว้เป็นหน่อเชื้อ พอถึงเดือนกันยายน ก็จะเป็นช่วงเวลาปิดฤดูกาลเก็บหน่อไม้ เพื่อให้พืชอาหารชนิดนี้ได้มีโอกาสเติบโตในฤดูกาลต่อไป เป็นวิธีบริหารจัดการ “ฟู๊ดแบงค์” ของท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

เครือข่ายร่วมกันดูแลอย่างเข้มข้น ปัจจุบัน เครือข่ายฯ มีสมาชิก 14 หมู่บ้าน ใน 4 ตำบล 2 อำเภอ (ต.เนินขาม ต.ระบุกเตี้ย ใน อ.เนินขาม, ต.เด่นใหญ่ ต.นกยูง ใน อ.หันคา) และแนวคิดเรื่องการปิดฤดูหาหน่อไม้ ก็กลายเป็นชุดความรู้ที่เดินทางข้ามเขา ข้ามจังหวัดไปถึงอีกหลายชุมชนในบริเวณภาคเหนือตอนล่าง

เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้⁶

⁶ ประมวลจากคำสัมภาษณ์ ดร.ประวีณ จุลภักดี ประธานมูลนิธิป่าทะเลเพื่อชีวิต สุราษฎร์ธานี 16 เมษายน 2562

การจัดการป่าภาคใต้มีทั้งที่เป็นป่าบก และป่าชายเลน หญ้า ทะเล ปะการัง โดยในป่าบก มีป่าชุมชนที่กระจายตัวเป็นหย่อมๆ เป็นระบบนิเวศเกษตรที่มีป่าและสวนผสมผสานกัน และมีทรัพยากร ชายฝั่งที่จัดการโดยชุมชน

เรื่องราวของขบวนการป่าชุมชนภาคใต้ เริ่มต้นสถานการณ์ การคุกคามพื้นที่ป่าซึ่งกระทบต่อการดำรงชีพของชุมชน ได้แก่ โครงการก่อสร้างเขื่อนแก่งกรุง สุราษฎร์ธานี ที่ชาวบ้านคัดค้าน สำเร็จในปี 2533 ในห้วงเวลานั้นเป็นช่วงที่กระแสป่าชุมชนเริ่มเติบโต ขึ้นในภาคเหนือแพร่มาทั่วประเทศ ชุมชนในผืนป่าก็ใช้แนวคิดเรื่อง ป่าชุมชนในการคัดค้านเขื่อน และใช้ยื่นยันสิทธิชุมชนเนื่องจากกรม ป่าไม้ในขณะนั้นก็เตรียมประกาศเขตป่าอนุรักษ์หลายพื้นที่ที่รอบ หักชุมชน

กลุ่มชุมชนที่สุราษฎร์ธานีจึงรวมตัวกันเป็นเครือข่ายองค์กร ชาวบ้านรักษ์ป่า 10 องค์กร นับเป็นเครือข่ายป่าชุมชนระดับจังหวัด เกิดขึ้นแห่งแรกในภาคใต้ การใช้ชื่อว่า “รักษ์ป่า” ชุมชนต้องการสื่อ ความหมายถึงการปกป้องป่าอันเป็นวิถีชุมชน

จากสุราษฎร์ธานี กลุ่มป่าชุมชนก็ได้เกิดขึ้นหลายจังหวัด ได้แก่ ชุมพร กระบี่ ตรัง พัทลุง สงขลา ยะลา ปัตตานี โดยมีนัก พัฒนาเอกชนที่ทำงานทั้งด้านเกษตรกรรมยังยื่นขับเคลื่อนป่าชุมชน ด้วย

การเกิดเป็นเครือข่ายป่าชุมชนระดับภาคเกิดขึ้นอย่างจริงจัง ราวปี พ.ศ. 2535 ด้วยการสนับสนุนงบประมาณและความร่วมมือ จากสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (งบบฯ จาก CIDA) ผ่านกลไกที่เรียกว่า “คณะกรรมการการพิจารณาโครงการขนาดเล็ก” (PRC) ที่มีภาคี

ทั้งนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้นำชุมชนสนับสนุนงบประมาณการพัฒนาและขับเคลื่อนป่าชุมชนในภาคใต้ นักวิชาการที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ อ.นิธิ ฤทธิพรพันธุ์ นักวิชาการผู้คลุกคลีกับ งานชุมชนมานาน ได้พัฒนาองค์ความรู้และขับเคลื่อนป่าชุมชน⁷

การพัฒนาป่าชุมชนได้สร้างผู้นำชุมชนหลายคน เช่น บังยา แห่งลุ่มน้ำปัตตานี พี่สิงห์ ผู้ใหญ่ละมอ จากจังหวัดตรัง น้ำจับ เย็น ทิว และคุณสันติ สังข์ผุด จากพัทลุงน้ำโรจน์ ชวงค์กรจาก ป่าพรุ นครศรีธรรมราช ผู้ใหญ่บุญทัน คุณปิติพงษ์ คิดการเหมาะ ผู้ใหญ่ วิไล ป่าชุมชนชายเลน คุณประนอม ฤทธิ ผู้ใหญ่พื่น ฤทธิวงศ์ ป่าพรุ สุราษฎร์ธานี น้ำสุภาพ ผู้ทับทิม จังหวัดกระบี่

ในสวนนักพัฒนาเอกชน เช่น ประวีณ จุลภักดี มูลนิธิป่า ทะเลเพื่อชีวิต สุราษฎร์ธานี ไชยณรงค์ คงเกื้อ สวาท จันทมาศ กำราบ พานทอง สินธุ แก้วสิน เอกชัย อิศระทะ เสรี จั๊ยพริก และ อื่นๆ เป็นต้น

กระบวนการขับเคลื่อนของเครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ช่วง ปลายทศวรรษ 2530 ต่อเนื่องถึง พ.ศ. 2540 มีความเข้มข้น ในทาง สังคมและการขับเคลื่อนนโยบาย เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้เติบโต ไปพร้อมกับการขบวนการเคลื่อนไหวป่าชุมชนระดับประเทศ มีการจัด เวทีวิเคราะห์สถานการณ์ วางแผนขับเคลื่อนกฎหมายป่าชุมชน และ การจัดการทรัพยากรด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ในด้านทรัพยากรการ ขับเคลื่อน เมื่อหมดงบประมาณจาก CIDA ทางเครือข่ายก็ได้งบบฯ

⁷ อาจารย์นิธิ ยังมีคุณูปการในการส่งเสริมนักวิชาการเข้ามาสนับสนุนชุมชน เช่น อ.นุกุล รัตนดากุล นักวิทยาศาสตร์ มอ.ปัตตานี

สนับสนุนจากโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเดนมาร์ก (โดย กองทุน DANCED) ในช่วงกลางทศวรรษ 2540

ตัวอย่างของการพัฒนาป่าชุมชนที่โดดเด่น เช่น กลุ่มป่าอนุรักษ์ต้นน้ำคลองคราม สุราษฎร์ธานี นำโดยคุณปิณฑิพัชร์ คีตการเหมาะ เริ่มจากแต่เดิมชุมชนอยู่ในสภาพป่าสมบูรณ์ แต่มีกิจกรรมที่สร้างกระทบจากป่า เช่น การเหมืองแร่ การขยายตัวของพืชพาดินชยียางพารา กาแฟ การสัมปทานไม้ การปลูกสร้างสวนป่า ทำให้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม รวมถึงการประกาศเขตอุทยานฯ ของรัฐ ทั้งหมดสร้างความเดือดร้อนแก่ชุมชน ชุมชนจึงลุกขึ้นคัดค้านโครงการต่างๆ ที่กระทบต่อป่าและวิถีชุมชน

ในช่วงปี พ.ศ. 2536-2537 อันเป็นช่วงเดียวกับที่ขบวนการป่าชุมชนภาคเหนือและอีสานกำลังขับเคลื่อนกฎหมายป่าชุมชน กลุ่มป่าอนุรักษ์ต้นน้ำคลองครามและป่าชุมชนอื่นๆ ในจังหวัดและภาคใต้ก็เริ่มจัดตั้งป่าชุมชนอย่างจริงจัง มีการร่างกฎระเบียบในการอยู่ร่วมกับป่าและใช้ประโยชน์จากป่าจากนั้นได้มีการส่งตัวแทนของกลุ่มอนุรักษ์ ไปประสานงานกับหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กรณีหากต้องถูกอพยพจากที่ดินที่อุทยานประกาศทับ

เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ เริ่มที่จะถดถอยตั้งแต่ว่าปี พ.ศ. 2550 มาจากหลายปัจจัยซึ่งเป็นปัจจัยร่วมของทุกภาค คือ 1) ความยืดเยื้อของการผลักดันร่าง พรบ.ป่าชุมชน จนส่งผลให้ชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ถูกตัดสิทธิการจัดการป่าชุมชนออกไปจากร่างกฎหมาย 2) การขาดประเด็นทางนโยบายร่วมที่จะเชื่อมร้อยขบวนการให้ขับเคลื่อนร่วมกัน 3) ขาดแหล่งงบประมาณสนับสนุนสำหรับการขับเคลื่อนงานระดับเครือข่าย

แม้ขบวนการระดับภาคจะอ่อนลง แต่การขับเคลื่อนป่าชุมชนระดับพื้นที่แต่ละจังหวัดก็ดำเนินต่อไป และมีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนก็ยังทำงานต่อเนื่อง เช่น มูลนิธิป่าทะเล เพื่อชีวิต ขับเคลื่อนส่งเสริมเครือข่ายลุ่มน้ำคลองยันและเครือข่ายอ่าวบ้านดอนในสุราษฎร์ธานี สมาคมคนรักน้ำ กลุ่มน้ำ ขับเคลื่อนในนครศรีธรรมราช เครือข่ายเทือกเขาบรรทัดขับเคลื่อนในจังหวัดตรัง พัทลุง เครือข่ายภาคพลเมืองรักษ์น้ำ รักป่าชุมชน

แม้จะล้มเหลวในการผลักดันกฎหมายป่าชุมชนให้รับรองสิทธิชุมชนในป่าอนุรักษ์ แต่ขบวนการก็ยังสานต่อประเด็นนโยบายฐานทรัพยากรและวิถีชีวิตชุมชน โดยมีหลายพื้นที่ร่วมกับขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P Move) ขับเคลื่อนเรื่องโฉนดชุมชน ซึ่งหลายกลุ่มมาจากกลุ่มขับเคลื่อนป่าชุมชน มีเพียงบางกลุ่มที่สุราษฎร์ธานีที่เกิดขึ้นใหม่เพื่อต่อสู้กับปัญหาที่ดิน

ในเวลานี้ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ผ่านพรบ.ป่าชุมชนแล้ว แต่ขอบเขตการคุ้มครองสิทธิชุมชนมีจำกัดยิ่ง เพราะในระบบนิเวศตั้งแต่ยอดเขาถึงทะเล หน่วยราชการต่างๆ ก็มีกฎหมายของตนเอง ในเขตป่าอนุรักษ์ มีกรมอุทยานแห่งชาติดูแลภายใต้ พรบ.อุทยานแห่งชาติ พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ในชายฝั่งและทะเล ก็มีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดูแล ภายใต้ พรบ.ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 ซึ่งกฎหมายของแต่ละกรมก็มีอาณาเขตพื้นที่ของตน กฎหมายป่าชุมชนก็เพียงเป็นอาณาเขตหนึ่งของกรมป่าไม้ ไม่สามารถไปรับรองสิทธิชุมชนที่อยู่ตามระบบนิเวศ และพื้นที่ตามกฎหมายอื่นๆ ได้

ทั้งจากสถานการณ์ทางนโยบายที่ต้องการเครื่องมือทาง

นโยบายที่รับรองสิทธิชุมชนต่อการจัดการป่าและทรัพยากรอย่าง
บูรณาการ ซึ่งการผลักดันให้มีพลังได้จำเป็นต้องรื้อฟื้นเครือข่ายป่า
ชุมชนภาคใต้ขึ้นมาใหม่ให้มีพลังยิ่งไปกว่าเดิม ซึ่งไม่เพียงแต่ผลักดัน
นโยบายสาธารณะ ยังต้องหนุนเสริมความเข้มแข็งชุมชน สร้าง
รูปธรรมการดำรงชีพ การจัดการทรัพยากรให้สอดคล้องกับนิเวศ
วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของชุมชน การรื้อฟื้นและยกระดับเครือข่าย
ป่าชุมชนภาคใต้จึงมีความสำคัญยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน



ศูนย์ฝึกรวมวงศาสตร์ชุมชน เพื่อคนกับป่า กับบทบาทขับเคลื่อนป่าชุมชน

ความเข้มแข็งทางวิชาการเป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากต่อการเคลื่อนไหวทางสังคม ขบวนการป่าชุมชนมีความเข้มแข็งทางวิชาการขึ้นมาได้ ส่วนสำคัญมาจากบทบาทของศูนย์ฝึกรวมวงศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (RECOFTC) (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า) โดยมีอาจารย์สมศักดิ์ สุขวงศ์ นักวิชาการวนศาสตร์อาวุโสเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการบุกเบิกสร้างสรรควิชาการป่าชุมชนตั้งแต่ยุคแรก ด้วยเหตุนี้บทบาทของ RECOFTC ในยุคแรกจึงศึกษาผ่านเรื่องราวของอาจารย์สมศักดิ์ และวิเคราะห์ต่อเนื่องมาถึงยุคปัจจุบัน

ฐานคิดป่าไม้สังคม กับจุดเริ่มต้นของ RECOFTC¹

¹ สัมภาษณ์อาจารย์สมศักดิ์ สุขวงศ์ ที่ปรึกษาศูนย์ฝึกรวมวงศาสตร์ชุมชนฯ, 26 กันยายน 2562

อาจารย์สมศักดิ์เล่าให้ฟังว่า วิชาการวนศาสตร์พัฒนามาจากหลักสูตรต่างประเทศ จนมาถึงโรงเรียนป่าไม้แพร่ของกรมป่าไม้ ที่เน้นการฝึกเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ประกอบกับความรู้วิทยาศาสตร์ป่าไม้ เล็กน้อย ข้าราชการกรมป่าไม้จึงเป็นอาจารย์สอนในคณะวนศาสตร์

อาจารย์ได้เข้ามาเป็นคณบดีคณะวนศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2523 มีความเห็นว่าหลักสูตรป่าไม้ที่ใช้อยู่ในประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงความรู้สากลและสถานการณ์ในพื้นที่ จึงได้ติดต่อไปที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) อันเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่ผลักดันนโยบายป่าไม้ระดับสากล อาจารย์ได้รับบทสะท้อนจากคุณเคนเนท จอร์แดน เจ้าหน้าที่ FAO ว่า วิชาการป่าไม้ที่เป็นอยู่ทั่วโลก ทำหน้าที่รับใช้ผู้มีอำนาจ (การหาประโยชน์จากไม้และผืนป่า) มากกว่าประชาชน และท่ามกลางปัญหาป่าไม้ถูกทำลายอย่างหนักทั่วโลก เกิดวิกฤติหลายด้านทั้งเรื่องพลังงาน ความยากจนในชนบท ป่าไม้ซึ่งเป็นที่พึ่งพาการสำคัญในการดำรงชีพของประชาชน จึงเริ่มถูกมองว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่แก้ปัญหาความยากจนได้ ทำให้เกิดแนวคิดเรื่อง “ป่าไม้สังคม” (Social Forestry) ขึ้นมา

แนวคิดป่าไม้สังคมปรากฏอย่างชัดเจนในเวทีระหว่างประเทศ จากการประชุมสภาป่าไม้โลกที่ประเทศอินเดีย เมื่อปี พ.ศ. 2517 ที่ได้เปิดประเด็นป่าไม้เพื่อคนยากจน ป่าไม้กับการพัฒนาชนบท จากที่ก่อนหน้านี้แคว้นป่าไม้ถูกจำกัดเฉพาะเรื่องธุรกิจไม้

จากการสนับสนุนของ FAO (ให้คำปรึกษา ส่งอาจารย์ไปดูงานป่าไม้สังคมที่เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์) และการสอบถามกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวกับป่าไม้ในประเทศไทย เช่น

กรมป่าไม้ ออป.บริษัทไม้อัดไทย ว่ามีความเข้าใจป่าไม้สังคมหรือไม่ ทุกองค์กรตอบว่ารู้จัก จึงเป็นโอกาสอันดีที่อาจารย์สมศักดิ์จะได้พัฒนาหลักสูตรป่าไม้สังคม เพื่อนำเรียนผู้ที่คณะวนศาสตร์ โดย FAO กล่าวว่าเป็นหลักสูตรแรกของเอเชีย

แต่การสร้างหลักสูตรที่ถูกมองว่าเป็นวิทยาศาสตร์ และศาสตร์สำหรับกลไกรัฐให้มีมิติสังคมไม่ใช่เรื่องง่าย ในบรรยากาศสงครามเย็นที่รัฐหวาดกลัวกระแสคอมมิวนิสต์ อาจารย์สมศักดิ์ต้องชี้แจงกับทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อทำความเข้าใจว่าเป็นการพัฒนาวิชาการ

เมื่อกระแสป่าไม้โลกเริ่มขยับสู่ป่าไม้สังคม ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ก็ได้มีนโยบายสนับสนุนให้มีการจัดการศูนย์ฝึกอบรมด้านวนศาสตร์ชุมชนในเอเชีย ขณะนั้นตัวเลือก 3 ประเทศ คือ อินเดี๋ย ฟิลิปปินส์ และไทย ในที่สุด ADB ตัดสินใจสนับสนุนไทย โดยติดต่ออาจารย์สมศักดิ์ซึ่งได้บุกเบิกหลักสูตรป่าไม้สังคมขึ้นมา พร้อมกับช่วยประสานแหล่งทุนให้ ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนฯ จึงเกิดขึ้นได้ในปี พ.ศ.2530 ภายใต้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์โดยอาจารย์สมศักดิ์ก็ได้พ้นวาระจากคณบดีคณะวนศาสตร์ มาดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ

ศูนย์ฯ ได้เริ่มต้นสร้างความรู้ หลักสูตรฝึกอบรม และเครือข่ายป่าไม้สังคมในระดับภูมิภาค เริ่มจากการประกาศตัวให้นานาชาติรับทราบว่าเกิดศูนย์ มีการจัดประชุมนานาชาติ เพื่อพัฒนาความรู้ป่าไม้สังคมและป่าชุมชน

บทเรียนที่อาจารย์ได้คือ หลักสูตรต้องมาจากความรู้ของผู้ปฏิบัติการจริง ในยุคแรกที่เน้นสอนวิชาการ ความรู้ความเข้าใจเรื่อง

ป่าไม้สังคมซึ่งเป็นเรื่องใหม่ หรือเป็น Frontier Science ที่ไม่มีอยู่ในตำรา และยังไม่เป็นที่แพร่หลายยอมรับเท่าใดนัก จนอาจารย์ได้จัดสัมมนาระหว่างประเทศและเอาผู้ปฏิบัติการสนามจากประเทศต่างๆ มาร่วมพัฒนาหลักสูตรและเป็นวิทยากร ด้วยเหตุนี้ความรู้ การฝึกอบรมจึงสัมพันธ์กับเครือข่าย ทั้งการให้เครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วม และใช้หลักสูตรไปสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายชุมชนสังคม สถาบันฯ ในปรารถนาของอาจารย์จึงไม่ใช่สถาบันวิชาการที่ไม่สัมพันธ์กับสังคม แต่เป็นองค์กรสร้างความเข้มแข็งสังคมผ่านงานวิชาการ การฝึกอบรม และเครือข่ายทางสังคม

องค์ความรู้ป่าไม้สังคมที่เกิดขึ้นจึงเป็นการผสมผสานที่หลากหลาย ด้านหนึ่งมาจากความรู้วิทยาศาสตร์ป่าไม้ อีกด้านมาจากสังคมศาสตร์ทั้งในด้านวิธีการศึกษาและแนวเสริมความเข้มแข็งชุมชน โดยศูนย์ฯ ได้เอาเครื่องมือการประเมินชุมชนชนบทแบบเร่งด่วน (Rapid Rural Appraisal: RRA) ที่ทางองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งแคนาดา (CIDA) ได้เข้ามาส่งเสริมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่นมาประยุกต์ใช้เป็นหนึ่งในเครื่องมือการศึกษาป่าไม้สังคม

ชุดความรู้สำคัญที่ศูนย์ฯ ได้พัฒนาขึ้นมา เช่น การจัดการความร่วมมือแบบปรับประยุกต์ (Adaptive Collaboration Management: ACM) การวิจัยเชิงปฏิบัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติองค์กรทางสังคมในการจัดการป่าชุมชน การจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม (JoMPA)

ศูนย์ฯ ไม่เพียงบุกเบิกความรู้ป่าชุมชน ยังพัฒนาด้านความรู้ในเชิงเกษตร เช่น ไร่หมุนเวียน ของกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูง

ในมิตินิติเวชวิทยา ทำให้ไร่หมุนเวียนซึ่งเคยถูกรัฐและสังคมมองว่าเป็นต้นเหตุทำลายป่าได้รับการทบทวนถึงบทบาทความสำคัญในทางนิติเวชวิทยามากยิ่งขึ้น

จนมาถึงปี พ.ศ.2545 ศูนย์ฯ ได้ดำเนินการมา 15 ปี มีข้อมูลสรุปว่าศูนย์ฯ ครอบงำระดับเป็นสถาบันวิชาการระหว่างประเทศที่เป็นอิสระ จนปัจจุบันได้เป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่ได้รับการยอมรับในบทบาทเสริมสร้างความรู้ ความเข้มแข็งจัดการป่าชุมชน

บทบาท RECOFTC ต่อขบวนการป่าชุมชน

“สิ่งที่ผมภูมิใจจากการทำงานรีคอปอันหนึ่งก็คือ การสร้างศักยภาพของคนไทย ในคอร์สแรกสุดมีนักพัฒนาเอกชนซึ่งต่อมาเป็นผู้นำที่มีบทบาทขับเคลื่อนป่าชุมชนในระดับภาคและประเทศ” นักพัฒนาเอกชนที่อาจารย์สมศักดิ์ กล่าวถึง ได้แก่ คุณภาควิทยา ดิรวัดณ์ (แกนนำขับเคลื่อนป่าชุมชนอีสานในช่วงแรก และพัฒนาเครือข่ายอันดามันภาคใต้) คุณเรวดี ประเสริฐเจริญสุข ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (สนับสนุนมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ ขับเคลื่อนป่าชุมชน และเครือข่ายประมงพื้นบ้านเพชรบุรี) คุณพรพนา ก๊วยเจริญ (อดีตนักพัฒนามูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ ปัจจุบันเป็นผู้ประสานงาน Land Watch) และยังมีนักพัฒนาและผู้นำชุมชนอีกหลายคน

การเข้าหาเอ็นจีโอ ส่วนหนึ่งมาจากข้อเสนอแนะของธนาคารพัฒนาเอเชียที่เสนอให้อาจารย์สมศักดิ์ไปทำงานร่วมกับนักพัฒนาเอกชน และในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา อาจารย์สมศักดิ์

จึงได้มารู้จักกับอาจารย์เสน่ห์ จามริก และอีกหลายๆ ท่าน ที่ขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบาย กฎหมายป่าชุมชน อาจารย์สมศักดิ์ และศุภชัย จึงได้เป็นที่ปรากฏ รับรู้กับสังคมที่ขับเคลื่อนเรื่องฐานทรัพยากรในวงกว้าง

ไม่เพียงแต่ติดอาวุธทางปัญญาให้กับนักพัฒนา ความภูมิใจของอาจารย์สมศักดิ์ที่มากที่สุดก็คือ การสร้างความมั่นใจของชุมชน ชุมชนสามารถมีความมั่นใจ มีวิธีการศึกษาและจัดการป่า เช่น การสำรวจป่า การคำนวณคาร์บอนในป่าชุมชน เมื่อชุมชนสั่งสมความรู้ ก็จะเสริมสิทธิชุมชนเข้มแข็งขึ้น เช่น เครือข่ายกะเหรี่ยงกล้าที่จะยื่นหยัดประกาศเขตวัฒนธรรมพิเศษจากความรู้การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน

ศุภชัย ได้มีบทบาทเข้าไปส่งเสริมความเข้มแข็งชุมชนจัดการป่าทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับภาค โดยส่งเจ้าหน้าที่ภาคสนาม เข้าไปดำเนินการทั้งงานส่งเสริม ฝึกอบรม วิชาการ และร่วมขับเคลื่อนนโยบาย เช่น เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อห้าจังหวัดภาคตะวันออก เครือข่ายชุมชนในพื้นที่ป่าตะวันตก เครือข่ายป่าชุมชนชายเลน จังหวัดตราด เครือข่ายป่าชุมชนเขาราวเทียนทอง เครือข่ายป่าชุมชนภาคอีสาน กลุ่มกะเหรี่ยงบ้านห้วยหินดำ สุพรรณบุรี เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ และอื่นๆ เป็นต้น

แม้ในวันนี้ อาจารย์สมศักดิ์ จะหมดวาระการเป็นผู้ว่าการ RECOFTC ในปี พ.ศ. 2545 แต่อาจารย์ก็ยังมองทิศทางชุมชนกับป่าในอนาคตว่ามีความสำคัญ เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป คนสัมพันธ์กับนิเวศ ป่าน้อยลง ระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับป่าก็จะเปลี่ยนไป

ดังนั้น การสร้างวัฒนธรรมที่เกื้อกูลระหว่างชุมชนกับป่าไม่เพียงแต่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจน สร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้ว ยังสร้างสรรคระบบนิเวศให้มีชีวิตต่อไปอีกด้วย

“เมื่อคนทำไร่ นา จะมีนกกกระติบมากกินแมลง ผสมเกสรดอกไม้ แต่เมื่อพื้นที่ถูกทิ้งร้าง ความหลากหลายพันธุ์พืชและสัตว์ที่มาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติจะหมดไป ป่าในอนาคตอาจจะเพิ่มขึ้น แต่ความหลากหลายทางชีวภาพจะลดลง ไม่มีคนตัดไม้ใหญ่ ไม่มีใครตัดไม้พิน กลายเป็นป่าที่ไม่มีชีวิต”

RECOFTC ในยุคหลังอาจารย์สมศักดิ์²

ภายหลังจากอาจารย์สมศักดิ์พ้นวาระผู้อำนวยการ ศุภชัย ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปรับโครงสร้าง โดยส่วนงานประเทศไทย มีฐานะเป็นแผนงานหนึ่งที่ต้องหาทุนมาดำเนินการเอง ในช่วงดังกล่าวศุภชัยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากโครงการความช่วยเหลือระหว่างประเทศแห่งประเทศเดนมาร์ก (DANIDA) ในการทำงานสร้างความร่วมมือจัดการป่าชุมชน โดยมีโจทย์สำคัญคือการสนับสนุนชุมชน การสร้างความรู้ และการสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วน

ช่วงปี พ.ศ. 2547 คุณสมหญิง สุนทรวงศ์ เข้ามาเป็นผู้อำนวยการส่วนงานประเทศไทย โดยเข้ามาพัฒนาหลักสูตร การ

² ประมวลจากคำสัมภาษณ์คุณสมหญิง สุนทรวงศ์ ผู้ประสานแผนงานประเทศไทย RECOFTC ในช่วงปี 2547-2551, วันที่ 3 ธันวาคม 2561

สำรวจ ประเมินสภาพป่า (Forest Assessment) แผนการจัดการป่าชุมชน (Community Forest Management Plan) การติดตามประเมินผลป่าชุมชนอย่างมีส่วนร่วม (Community Monitoring and assessment) แม้จะพัฒนางานความรู้ได้ แต่ในการสร้างความร่วมมือภาคีไม่ถนัด เพราะศูนย์ฯ กับกรมป่าไม้ยังไม่ได้ทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง ส่วนในภาคสังคมก็มีเครือข่ายป่าชุมชนในภาคต่างๆ ที่ขับเคลื่อนอยู่แล้ว ศูนย์ฯ ก็ได้แสวงหาภาคีใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เช่น มูลนิธิรักชาติไทย ร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ (IUCN) ในช่วงฟื้นฟูผลกระทบจากสึนามิในภาคใต้ โดยร่วมพัฒนางานด้านป่าชายเลนชุมชนให้เข้มแข็งขึ้น

จนต่อมารกรมป่าไม้ได้เปลี่ยนแนวความคิดให้การยอมรับบทบาทป่าชุมชนมากขึ้นในฐานะเป็นหนึ่งในภูมิทัศน์ป่าไม้ ศูนย์ฯ จึงได้ทำข้อตกลงร่วมมือกับกรมป่าไม้ในการทำงานวิชาการ และการเสริมความเข้มแข็งชุมชน

แต่ในส่วนของกรมอุทยานแห่งชาติฯ (แยกตัวออกมาจากกรมป่าไม้ในปี 2545) ซึ่งดูแลป่าอนุรักษ์และมีชุมชนในป่าอนุรักษ์จำนวนมาก ศูนย์ฯ ยังไม่ได้มีข้อตกลงร่วมมือกับกรมอุทยานฯ อย่างจริงจัง แต่ก็ได้มีบทบาทช่วยงานอบรมจัดทำแผนให้กับอุทยานแห่งชาติหลายพื้นที่ เช่น ประจวบคีรีขันธ์ และในภาคอีสาน ภาคตะวันตก และภาคใต้ กรณีที่เด่นชัดคือที่อุทยานแห่งชาติทับลาน ชาวบ้านขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่อุทยานฯ ชาวบ้านขาดข้อมูล ส่วนเจ้าหน้าที่อุทยานฯ ขาดความเข้าใจชุมชน ทางศูนย์ฯ จึงได้เข้าไปร่วมอบรม เก็บข้อมูลและนำมาวางแผนการจัดการ

สำหรับสถานการณ์ทางนโยบาย ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็น

ช่วงที่ร่างพรบ.ป่าชุมชนได้ผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภาโดยตัดสิทธิชุมชนในป่าอนุรักษ์ออกไป ส่งผลให้พลังการขับเคลื่อนของขบวนการป่าชุมชนแตกกระสานซ่านเซ็น จากความหมดหวังในการใช้พรบ.ป่าชุมชนรับรองสิทธิชุมชน ศูนย์ฯ ก็ได้มีบทบาทฟื้นฟูเครือข่ายป่าชุมชนขึ้นมาใหม่ โดยจัดตั้งเป็นสมัชชาป่าชุมชน ศูนย์ฯ ได้ส่งเสริมผู้นำขับเคลื่อนป่าชุมชน เช่น ของบประมาณจาก Global Alliance of Community Forestry พาผู้นำนักพัฒนาเอกชนและผู้นำชุมชนไปดูงานป่าชุมชนประเทศต่างๆ เช่น เนปาล เป็นต้น

แม้ศูนย์ฯ จะพัฒนาเครื่องมือการเก็บข้อมูล การเสริมความเข้มแข็งชุมชน และการเชื่อมภาคี แต่โดยภาพรวมแล้ว บทบาทความเป็นผู้เฝ้าระวังของศูนย์ฯ ลดลง เมื่อก่อนรัฐบาลประเทศต่างๆ จะส่งคนมาอบรมกับศูนย์ฯ เมื่อบทบาทลดลง จึงมีการทบทวนว่าแผนงานประเทศไทยจะคงอยู่ต่อไปหรือไม่ ซึ่งได้ข้อสรุปว่า แผนงานประเทศไทยมีทุนความรู้สูง น่าจะพัฒนาความรู้ต่อ

ส่วนบทบาทในเรื่องการขับเคลื่อนนโยบาย ขบวนการป่าชุมชนเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างทางนโยบายที่ไม่สามารถผลักดันกฎหมายป่าชุมชนและยังถูกรุกจากรัฐเพิ่มอำนาจคุมเข้มในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับขบวนการป่าชุมชนมีสูง ศูนย์ฯ จึงมีข้อจำกัดให้การเชื่อมประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาสังคม ท่ามกลางความขัดแย้งดังกล่าว ศูนย์ฯ ได้ยึดเป้าหมายที่วางไว้ คือ พัฒนางานวิชาการ สร้างความเข้มแข็งชุมชน และสร้างความร่วมมือกับทุกฝ่ายในการจัดการป่าชุมชน

คุณสมหญิง ที่ได้ขับเคลื่อนแผนงานประเทศไทยของศูนย์ฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2557 เป็นเวลาสิบปี ก็ได้สะท้อนภาพรวมของ

งานป่าชุมชนไว้ว่า 30 ปีของการขับเคลื่อนป่าชุมชน โดยเฉพาะในช่วงที่คุณสมหญิงทำงานอยู่ ชาวบ้านมีความเชื่อมั่นในการจัดการป่ามากขึ้น มีองค์ความรู้ วิธีการหาข้อมูล ทำให้สื่อสารและต่อรองเพื่อการจัดการป่าชุมชนได้เข้มแข็ง และในโอกาสที่สถานการณ์สากลให้ความสำคัญกับบทบาทชุมชนจัดการป่าในมิติต่างๆ (ความมั่นคงอาหาร สภาวะโลกร้อน ฯลฯ) จึงเอื้อต่อการสนับสนุนทิศทางป่าชุมชนในประเทศไทย ส่วนนโยบายรัฐก็มีความก้าวหน้าขึ้น มีมติคณะรัฐมนตรีที่เปิดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่า ในส่วนภาควิชาการวนศาสตร์ ก็มีคนรุ่นใหม่หัวก้าวหน้าที่สนับสนุนชุมชนสูงขึ้น

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมก็เป็นทั้งปัจจัยท้าทายและโอกาส ชาวบ้านมีความต้องการใช้ไม้เพื่อเศรษฐกิจสูงขึ้น เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาป่าชุมชนและการจัดการที่ดินในเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น แต่คนยากจนที่มีปัญหาสิทธิการเข้าถึง ถือครองที่ดินและทรัพยากรจะมีความมั่นคงได้อย่างไร ดังนั้นการพัฒนาป่าทั้งในเชิงอนุรักษ์และเศรษฐกิจก็ต้องไปให้ถึงคนข้างล่าง

คุณสมหญิงได้ทิ้งท้ายไว้ว่า ก้าวต่อไปของเครือข่ายป่าชุมชนควรจะต้อง

“คนเป็นผู้นำต้องทำงานกับชุมชน การต่อรองสิทธิอย่างเดียวไม่พอ จะต้องมองว่าชาวบ้านจะดำรงชีพอย่างไรด้วย เครือข่ายควรจะต้องวิเคราะห์นโยบาย กฎหมายที่มีอยู่หรือที่จะออกมาเช่น พรบ.ป่าชุมชนว่าจะนำไปสนับสนุนความเข้มแข็งให้ชุมชนอย่างไร และควรจะต้องคิดประเด็นใหม่ๆ สร้างการทำงานเชิงรุก เชื่อมโยงป่าชุมชนกับมิติทางสังคมต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อตอบโจทย์การสร้างเสริมความเข้มแข็งชุมชน”

9

ฟ้าวันใหม่ของขบวนการป่าชุมชนของพลเมืองไทย

“ ยี่สิบปีที่ผมอยู่กรมป่าไม้ หลายประเทศมาดูงานการจัดการป่าไทย ศรีลังกา เนปาล อินโดนีเซีย อินเดีย สิงคโปร์ เกาหลีใต้ แต่ตอนนี้ทุกประเทศไปไกลมากเกาหลีเคยเป็นเขาหัวโล้น ตอนนี้สมบูรณ์ เนปาลจากที่รัฐต้องคอยสงเคราะห์ ชาวบ้านไม่มีเงินอาหาร แต่เมื่อรัฐให้สิทธิชุมชนจัดการป่า ไม่เกินห้าปี ป่าสร้างรายได้ พัฒนาชุมชนเป็นหมื่นแห่ง อินเดียรัฐให้ชาวบ้านร่วมจัดการ แบ่งปันรายได้ ภูษีจากป่า ลาวกับเวียดนามมีการวางแผนจัดการที่ดิน แบ่งดินแบ่งป่าแต่ปัญหาของไทยคือ เราก้าวไม่พ้นทัศนคติที่ขวางการพัฒนา ที่มองว่า ชาวบ้าน ชุมชนเป็นผู้ทำลายป่า ทั้งที่บ้านเราชุมชนอยู่ตามวิถีประเพณี แต่เมื่อเราลิดด้วยกฎหมาย ชุมชนไม่สามารถใช้ฐานทรัพยากรในการพัฒนาได้ หลายพื้นที่ชุมชนจัดการป่าได้ดีระดับโลก แต่เราไม่สามารถเชื่อมโยงประสบการณ์ดีของชุมชนไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ จากโอกาสเลยกลายเป็นความขัดแย้ง” (เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์, 2561)

เสียงสะท้อนจากเพิ่มศักดิ์ อดีตข้าราชการกรมป่าไม้ผู้ผันตัวเองมาทำงานภาคสังคมถึงสภาวะ “พายเรือในอ่าง” ของการจัดการป่าไม้ไทย สอดคล้องกับโครงสร้างนโยบายการจัดการป่าที่ยังติดกับอยู่ในวังวนระบบราชการรวมศูนย์มาตั้งแต่การก่อตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ.2439 ซึ่งเป็นยุคกำเนิดรัฐ-ชาติสมัยใหม่ที่นำมาสู่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชที่เอาระบบการจัดการองค์กรและทรัพยากรสมัยใหม่จากตะวันตกมาเป็นฐาน

แม้ปัจจุบัน ทิศทางการจัดการป่าของโลกได้เปลี่ยนไปมาก จากยุคอุตสาหกรรมทำไม้ มาสู่ยุคอนุรักษ์ป่าสดชื่นและการจัดการป่าเชิงพาณิชย์โดยเอกชน และจึงคลี่คลายมาสู่ยุคการจัดการป่าบูรณาการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่ปรากฏในเป้าหมายที่ 15 ของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ของโลกที่ประกาศเมื่อปีที่ผ่านมา แต่นโยบายการป่าไม้ไทยยังมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างน้อยมาก¹

ในอีกด้านหนึ่ง ความก้าวหน้าของการจัดการป่าไม้ไทยตามที่เพิ่มศักดิ์กล่าวกลับมาจากการเคลื่อนไหวของชุมชนและประชาสังคมที่สร้างรูปธรรมการจัดการป่าของชุมชนพร้อมไปกับการผลักดัน

¹ นิวัติ เรืองพานิช (2558) ได้แบ่งวิวัฒนาการป่าไม้ไทยออกเป็น 4 ช่วง คือ ช่วงเน้นทำไม้ (2439-2494) ช่วงจัดการอเนกประโยชน์ (2495-2524) ช่วงจัดการป่าไม้เพื่อชุมชน (2525-2543) และช่วงป่าไม้ในเมืองและป่าไม้เอกชน (2544-ปัจจุบัน) โดยบอกว่าแต่ละเชื่อมเหลื่อมซ้อนไม่แยกขาดกัน แต่ผู้เขียนกลับเห็นว่า การแบ่งช่วงดังกล่าวเป็นการแบ่งในเชิงหน้าที่ของป่าไม้ แต่โครงสร้างจัดการป่ายังรวมศูนย์ที่รัฐโดยไม่เปลี่ยนแปลง

ต้นทางนโยบาย มาตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา

ป่าชุมชน จากจุดเริ่มต้นที่เป็นทางเลือกในการพัฒนาระดับพื้นที่ ถูกยกระดับให้เป็นข้อเสนอนโยบายในรูปกฎหมายป่าชุมชน และยังมีฐานะเป็นเป้าหมายแกนกลางของขบวนการป่าชุมชนที่เคยเฟื่องฟูในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ถึงต้นทศวรรษ 2550

ข้อจำกัดทางยุทธศาสตร์ของขบวนการป่าชุมชน

ประการแรกคือ ข้อจำกัดโครงสร้างทางการเมืองของรัฐที่ปิดแคบ แม้จะมีรัฐธรรมนูญปี 2540 และฉบับต่อมาจะเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงในการจัดการป่ายังคงรวมศูนย์ที่รัฐ รูปธรรมที่ชัดเจนคือเมื่อร่างกฎหมายป่าชุมชนถูกเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในรัฐสภา (พ.ศ. 2543-ปัจจุบัน) หลักการพื้นฐานที่เน้นสิทธิชุมชนและระบบการจัดการร่วม สำหรับป่าชุมชนในพื้นที่ทุกประเภทจะถูกกระบวนการของรัฐ จำกัด ตีกรอบ ให้เหลือเพียงป่าชุมชนที่รัฐอนุญาตเฉพาะในป่าสงวน และเป็นระบบอำนาจรัฐควบคุมชุมชนให้ทำตามหน้าที่มากกว่าจะเป็นการส่งเสริมสิทธิ

ประการที่สองพื้นที่ทางสังคมของขบวนการป่าชุมชนที่หดแคบลง ทั้งจากการถูกปิดล้อมโดยรัฐ และเป็นข้อจำกัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงเดี่ยวทำให้ไม่สามารถเชื่อมต่อกับสาธารณะโดยมีประเด็นรายละเอียด ดังนี้

1. ชุมชนที่จัดการป่าจำนวนมากตกอยู่ในวงล้อมป่าอนุรักษ์ ต้องเผชิญกับการถูกรัฐละเมิดสิทธิการดำรงชีพใน

ป่า ยุทธศาสตร์การต่อสู้ของขบวนการจึงมุ่งไปที่การปกป้อง สิทธิของตนเอง ขณะที่สังคมเองกำลังให้ความสำคัญกับป่า ในมิตินิเวศธรรมชาติทั้งด้านความหลากหลายทางชีวภาพ และสถานะโลกร้อน ประเด็นเรื่องสิทธิที่ถูกละเมิดโดย ลำพังยังไม่มีพลังพอต่อการดึงดูดสังคมให้มาสนับสนุนได้ และการที่ขบวนการป่าชุมชนไม่สามารถเชื่อมโยงระหว่าง สิทธิการดำรงชีพของชุมชนกับการมีบทบาทในการปกป้อง และสร้างสรรค์นิเวศให้มากขึ้นได้ ทำให้การเคลื่อนไหวของ ขบวนการป่าชุมชนถูกมองว่าเป็นเพียงกลุ่มผลประโยชน์ เฉพาะ ไม่มีน้ำหนักทั้งการสร้างสรรคินเวศ และก็ไม่ใช่ ปัญหาหลักของคนจนชนบท (ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ ป่าอนุรักษ์)

2. รัฐผูกขาดความชอบธรรมในการจัดการป่าเพื่อการ อนุรักษ์ วิธีการสำคัญคือ การสร้างบทบาทอันเข้มแข็ง ดุดัน ในการปราบปรามผู้บุกรุกป่า ซึ่งสามารถสร้างการยอมรับ จากสังคมที่กำลังหวงกังวลต่อตัวเลขพื้นที่ป่า ชาวควาการ ลักลอบตัดไม้ และภาพสื่อเขาหัวโล้น แม้อีกด้านหนึ่งรัฐ จะมียุทธศาสตร์หรือโครงการที่สร้างผลกระทบต่อป่าหลายด้าน ก็ตาม เช่น โครงการเหมืองแร่ ตัดถนน อ่างเก็บน้ำ และอื่นๆ ด้วยเหตุนี้แม้ขบวนการป่าชุมชนจะแสดงผลงานการจัดการ ป่าที่โดดเด่นหลายพื้นที่ที่ตอบโจทย์ทั้งความมั่นคงอาหาร การสร้างภูมินิเวศท้องถิ่น ฯลฯ แต่ด้วยกลไกอุดมการณ์ของ รัฐผ่านสื่อและปฏิบัติการต่างๆ ที่ผูกขาดความเป็นผู้อนุรักษ์ ป่าไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ก็ทำให้สังคมยังไม่เชื่อถือการจัดการป่า

ชุมชนในป่าอนุรักษ์ว่าจะปกป้องป่าได้ยั่งยืน และจะสร้าง บริการทางนิเวศและสังคมจากป่าให้กับสาธารณะอย่างไร

3. กระบวนการจัดการป่าชุมชนเป็นเรื่องภายในชุมชน (Ex- clusive) ชุมชนค่อนข้างมาก สาธารณะไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับ ในกระบวนการจัดการ ทำให้ขาดความเข้าใจเรื่องสิทธิ ร่วมที่ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ ระบบการจัดการหน้าหมู่บ้าน และความ สัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับป่า ทั้งหมดนี้ทำให้ภาพความ เข้าใจสาธารณะต่อป่าชุมชนมีแต่เรื่องผลที่เกิดขึ้นไม่ว่าบวก หรือลบ ไม่เห็นกระบวนการ ไม่เข้าใจกลไกเชิงสถาบัน และ ไม่สามารถเรียนรู้หรือเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยตรงเท่าใดนัก (ต่างจากการไปเที่ยวอุทยานแห่งชาติ ที่ถูกออกแบบมาเพื่อ การท่องเที่ยวเป็นหลัก)

4. การลดบทบาทยุทธศาสตร์เชิงรุกในการตรวจสอบระบบ การจัดการป่าของประเทศที่มีปัญหา เมื่อขบวนการป่าชุมชน ต้องมุ่งปกป้องสิทธิในเชิงลบ (negative rights) หรือในเชิงตั้ง รับป้องกันการละเมิดสิทธิเป็นหลัก บทบาทการแสดงสิทธิ ในเชิงบวก (positive rights) ทั้งการส่งเสริมสิทธิ และการมี ส่วนร่วมกำกับ ตรวจสอบนโยบายการจัดการป่าของรัฐเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเคยเป็นยุทธศาสตร์ที่โดดเด่นเมื่อ ครั้งคัดค้านสัมปทานไม้ก็แผ่วลงไปด้วย เหลือแต่เพียงรัฐที่ แสดงบทบาทตรวจสอบกำกับ และปิดล้อมชุมชนเพียงด้าน เดียว ส่วนบทบาทการตรวจสอบการจัดการป่าของรัฐถูกขับ เคลื่อนด้วยขบวนการสิ่งแวดล้อมของคนชั้นกลาง เช่น การ คัดค้านเขื่อนแม่วงก์ จนมาถึงขบวนการขอคืนพื้นที่ป่าดอย

สุเทพ หรือ “ป่าแหวง” ของชุมชนเมืองและคนชั้นกลาง

ประการที่สามการกำหนดเป้าหมายนโยบายเชิงเดี่ยวคือร่าง พรบ.ป่าชุมชนไว้เป็นแกนกลางยึดโยงเครือข่าย เมื่อการผลักดัน กฎหมายเผชิญกับโครงสร้างการเมืองที่ปิดแคบจนการผลักดันล้มเหลวในปี พ.ศ. 2551 เมื่อเป้าหมายทางนโยบายที่เป็นแกนกลาง ของขบวนการป่าชุมชนถูกทำลาย ขบวนการถึงกับแตกกระสาน ซ่านเซ็น

ขบวนการป่าชุมชนมีชุดข้อเสนอนโยบายน้อย และโครงสร้าง ความสัมพันธ์เครือข่ายผ่านเรื่องนโยบายเป็นหลัก ขาดการพึ่งพา หนุนเสริมในด้านต่างๆ เช่น การระดมทุน การสร้างฐานเศรษฐกิจ การพัฒนาองค์ความรู้ เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบกับขบวนการเคลื่อนไหวอื่นๆ เช่น เครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืน ขบวนการความมั่นคง อาหาร ขบวนการสุขภาพ ฯลฯ เครือข่ายเหล่านี้จะมีชุดข้อเสนอ นโยบายหลายด้าน และมีความสัมพันธ์เกื้อกูลกันหลายมิติ ดังนั้น การไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายหรือกฎหมายเรื่อง ใดเรื่องหนึ่งจึงไม่ส่งผลกระทบต่อเครือข่าย ต่างจากขบวนการป่า ชุมชนเมื่อแกนกลางคือการผลักดันนโยบายถูกทำลายลง ทำให้ความ เป็นเครือข่ายระดับชาติสลายไปด้วย

อย่างไรก็ดี ความล้มเหลวของนโยบายเชิงเดี่ยวดังกล่าว กลับส่งผลดีในเรื่องการสร้างหลากหลายทั้งการผลักดัน นโยบายและการขับเคลื่อน บางกลุ่มในภาคเหนือหันไปขับเคลื่อน ข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเกิดเป็นนวัตกรรมใหม่ที่บ่งบอกถึงการพยายาม สร้างความเป็นสถาบันให้สิทธิชุมชนในระดับท้องถิ่น หรือกลุ่ม

พีมูฟ ไปขับเคลื่อนผ่านประเด็นการจัดการที่ดินโดยเอาเรื่องนิเวศ ทรัพยากรแฝงเข้าไปอยู่ในการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน หรือ กรณีกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่หันไปขับเคลื่อนเรื่องเขตวัฒนธรรม พิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี 3 สิงหาคม พ.ศ. 2553 ขณะที่บางกลุ่ม หันไปสร้างรูปธรรมการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ และตรึงพื้นที่ไว้ไม่ ให้รัฐมาละเมิดสิทธิ โดยไม่สนใจการมีกฎหมายมาคุ้มครอง

ความหลากหลายเหล่านี้ได้เปิดพื้นที่จินตนาการ และปฏิบัติ การที่หลากหลายซึ่งครั้งหนึ่งเคยถูกตีกรอบไว้ด้วยเรื่องร่างพรบ.ป่า ชุมชน แต่กระนั้นการขาดจุดยึดโยงกัน ก็ทำให้เครือข่ายต่างๆ ไม่ สามารถระดมพลังเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ และสร้าง พื้นที่สาธารณะได้ ดังนั้นหากขบวนการป่าชุมชนซึ่งต่อไปอาจจะ พัฒนาไปสู่ฐานขบวนการชุมชนทรัพยากรอย่างองค์รวมจะสาน พลังขึ้นมาใหม่จำเป็นหาจุดร่วมทางยุทธศาสตร์ที่แข็งแกร่ง โดยดู บทเรียนเรื่องการต่อสู้นโยบายเชิงเดี่ยวที่ผ่านมา

ประการที่สี่การถดถอยภาคีหลักคือองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการซึ่งเคยมีบทบาทสำคัญต่อขบวนการป่าชุมชน ภาวะ ถดถอยดังกล่าวเป็นสถานการณ์ร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนทั่ว ประเทศที่มีข้อจำกัดเรื่องแหล่งทุน และปัญหาทางยุทธศาสตร์ ที่การเชื่อมต่อกับสาธารณะ หากแต่ขบวนการเคลื่อนไหวอื่นๆ เช่น ขบวนการความมั่นคงอาหาร ขบวนการสุขภาพ ยังสามารถปรับตัว พึ่งพาแหล่งทุนในประเทศ เช่น สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) หรือสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ อื่นๆ ได้ และสามารถเชื่อมต่อกับกลไกภาครัฐได้มากขึ้น แต่องค์กร พัฒนาเอกชนด้านฐานทรัพยากรไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนและ

กลไกภาครัฐได้มากขึ้น ทำให้ขบวนการป่าชุมชนขาดกลไกเชิงยุทธศาสตร์ การพัฒนาองค์ความรู้สร้างนวัตกรรมทั้งการจัดการทรัพยากร และการสร้างสรรค์ประเด็นนโยบายสาธารณะใหม่ๆ และที่สำคัญคือ ขาดการทำงานปฏิบัติการเชิงรุกในการตรวจสอบนโยบาย โครงการจัดการป่าของรัฐที่มีขอบเขตกว้างไปกว่าพื้นที่ที่ชุมชนถูกละเมิดสิทธิ ดังนั้น หากขบวนการป่าชุมชนจะฟื้นความเข้มแข็งขึ้นใหม่ จำเป็นต้องออกแบบกลไกเชิงยุทธศาสตร์ และการสร้างองค์ความรู้ให้มีความเข้มแข็ง หลากหลาย สามารถเชื่อมต่อกับแหล่งทุน และกลไกรัฐให้ได้มากยิ่งขึ้น

การเติบโตของขบวนการป่าของคนเมือง

ในขณะที่ขบวนการป่าชุมชนเริ่มซบเซาลง ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาภาคสังคมเมืองก็มีความตื่นตัวในเรื่องการปกป้องป่าธรรมชาติ ตลอดจนการสร้างพื้นที่ป่าในเมืองขึ้นมาอย่างหลากหลาย ดังตัวอย่าง การเกิดกลุ่มปกป้องต้นไม้ใหญ่ในเมืองที่ชื่อว่า “Big Tree” ในปี 2553 ที่มีบทบาทคัดค้านการตัดต้นไม้ใหญ่ในกรุงเทพฯ การวิพากษ์กรณีกลุ่มผู้มีอิทธิพลบุกรุกป่าทับลาน วังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมาในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับน้ำท่วมใหญ่ในภาคกลางและกรุงเทพฯ ที่ทำให้ความตื่นตัวการฟื้นฟูป่าต้นน้ำสูงขึ้น ต่อด้วยการเดินเท้าคัดค้านเขื่อนแม่วงก์นำโดยมูลนิธิสืบาคะเสถียรโดยชุมชนประเด็นเรื่องสัตว์ป่าในช่วงปี พ.ศ.2556 หรือกระแสการฟื้นฟูเขาหัวโล้นในภาคเหนือ เช่น จังหวัดน่าน ในปี พ.ศ. 2559 ที่คนชั้นกลางกระโดดเข้าไปทำกิจกรรมส่งเสริมการปลูกป่า การคัดค้าน

การเช่าป่าของบริษัทกระทิงแดงที่ห้วยเม็ก จังหวัดขอนแก่นในปี พ.ศ. 2560 เรื่อยมาจนถึงปีนี้กระแสวิพากษ์วิจารณ์การที่คนเปรมชัย กรรณสูต ประธานบริษัทอิตาเลียนไทยที่ฝ่าฝืนกฎหมายเข้าไปล่าเสือดำในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร และขบวนการขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ หรือ “ป่าแห้ว” ที่ออกมากดดันให้รัฐบาลรื้อถอนบ้านพักศาลตุลาการออกจากพื้นที่ป่า

หากประมวลการเคลื่อนไหวของขบวนการป่าประชาสังคมเมือง หรือขบวนการป่าของคนเมือง เราจะเห็นว่า โจทย์สำคัญคือการปกป้องป่าหรือพื้นที่ป่าที่เป็นระบบนิเวศสาธารณะหรือเป็นทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool Resources) เช่นเดียวกับกับการจัดการป่าชุมชน

ความต่างอยู่ที่ชุมชนเมืองที่หวังโยปาวางบทบาทในเรื่องการทำกิจกรรมส่งเสริมสนับสนุนการฟื้นฟูป่า แต่ไม่ได้มีบทบาทเข้าไปออกแบบจัดการแบบป่าชุมชน เนื่องจากคนชั้นกลางให้ความสำคัญกับป่าในเชิงสัญลักษณ์ หรือการพึ่งบริการป่าทางอ้อม เช่น การมีอากาศบริสุทธิ์ การลดโลกร้อน การสร้างความชุ่มชื้น และการมีต้นน้ำสมบูรณ์ ขณะที่ชุมชนพึ่งพาป่าทางตรงทั้งเป็นปัจจัยดำรงชีพ ความมั่นคงอาหาร รายได้ และบริการด้านนิเวศจากต้นน้ำลำธารเพื่อการผลิต ด้วยความสัมพันธ์ต่อป่าที่แตกต่างกันย่อมส่งผลต่อเป้าหมาย และยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนที่แตกต่างกัน

หรือในกรณีที่เป็นปัญหา ขบวนการป่าของคนเมืองจะมีบทบาทติดตาม ตรวจสอบโครงการรัฐและเอกชนที่กระทบต่อป่าโดยมุ่งส่งเสริมให้รัฐมีอำนาจที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการปกป้องป่า แต่ไม่ได้พัฒนานโยบายที่จำกัดอำนาจรัฐ และกระจาย

อำนาจไปสู่ภาคพลเมืองในการมีส่วนร่วมจัดการเท่าใดนักดังเห็นได้จากกระแสสนับสนุนนโยบายทวงคืนผืนป่าของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ.2557-ปัจจุบัน) ทั้งๆ ที่เป็นนโยบายที่กระทบต่อชุมชนในพื้นที่ป่าอย่างรุนแรง

แต่กระนั้นความต่างระหว่างขบวนการป่าในเมืองกับขบวนการป่าชุมชนก็เริ่มหดแคบและเชื่อมต่อกันมากขึ้น นอกเหนือจากหลักคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรสาธารณะร่วมแล้ว กรณีป่าแห้ว ขบวนการทวงคืนป่าดอยสุเทพที่นอกจากความห่วงใยต่อป่าธรรมชาติแล้ว ขบวนการก็ยังใช้มิติประเพณีความเชื่อของท้องถิ่นเรื่องดอยสุเทพ ซึ่งถือเป็นกรณีที่น่าสนใจมาก เมื่อมิติเชิงนิเวศมาบรรจบกับวัฒนธรรม ซึ่งเป็นฐานคิดสำคัญของการจัดการป่าชุมชนทำให้เห็นขบวนการป่าเมืองซึ่งครั้งหนึ่งเคยวิพากษ์วิจารณ์การดำรงอยู่ของชุมชนในป่า เริ่มเห็นความซับซ้อนของปัญหา เห็นมิติเชิงวัฒนธรรมที่ไม่เคยปรากฏในมโนทัศน์ของขบวนการมาก่อน และเห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างการผูกขาดอำนาจรัฐในการจัดการป่าว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ป่าเสื่อมโทรม

การเปลี่ยนแปลงแนวคิดและนโยบายป่าไม้ในระดับสากล

ประเด็นป่าไม้เป็นประเด็นสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาช้านาน นับตั้งแต่การเกิดขึ้นของสภาพป่าไม้โลก (WFC) ในปี 1926 ซึ่งเป็นช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 สภาพป่าไม้โลกเกิดขึ้นจากกลุ่มประเทศซีกโลกเหนือที่ต้องการสร้างนโยบายการทำไม้เชิงพาณิชย์ ผลกระทบเชิงนโยบายปรากฏในแผนนโยบายป่าไม้แต่ละ

ประเทศ กระแสนุรักษ์ป่ากระแสการธรรมชาติได้เริ่มเป็นประเด็นระดับโลก จากการเกิดขึ้นของ IUCN ในปี 1948 (พ.ศ.2491) ในช่วงเวลาต่อมาก็เริ่มเกิดแผนนโยบายด้านการอนุรักษ์ป่าในประเทศต่างๆ จนเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 1970 ประเด็นป่าไม้เพื่อสังคมก็เริ่มปรากฏขึ้น ในเวทีประชุมสภาพป่าไม้โลกปี ค.ศ.1978 (พ.ศ.2521) โดยมองมิติป่าไม้กับการแก้ปัญหาความยากจนหรือการพัฒนาชนบทในประเทศกำลังพัฒนา และพัฒนาขึ้นมาเรื่อยๆ จนเกิดเป็นแนวคิดและการเคลื่อนไหวป่าชุมชนจากขบวนการท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนา การประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ.2535) ที่กำหนดหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน วาระ 21 และหลักการป่าไม้ที่เชื่อมโยงมิติสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม โดยให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ป่าไม้ที่หลากหลาย ป่าไม้กับการแก้ปัญหาความยากจน และความมั่นคงในการดำรงชีพของชุมชนท้องถิ่น การจัดการป่าที่ยั่งยืน และการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับพัฒนาทางนโยบายป่าไม้ระดับโลกมาสู่บทสรุปเรื่องป่าไม้ในมิติที่หลากหลาย และการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการป่า ดังที่สหภาพยุโรปร่วมกับธนาคารโลกพัฒนาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติภิบาล (FLEGT) ในปี ค.ศ.2003 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ และองค์กร UNFF ที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อสานต่อหลักการป่าไม้ จากวาระที่ 21 ได้จัดทำแนวทางเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภท และวัตถุประสงค์ป่าของโลก ในปี ค.ศ.2007 (พ.ศ.2550) หรือการประชุมสภาพป่าไม้โลกในปี ค.ศ.2009 ก็กำหนดวาระเรื่องคนกับป่าอย่างชัดเจน ตามมาด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ป่าและการป่า

ไม้ของ FAO ในปี ค.ศ. 2010 (พ.ศ.2553) ให้ความสำคัญของป่าโยง กับสถานการณ์ใหม่ เช่น สภาวะโลกร้อน ความมั่นคงอาหาร ป่าเพื่อการดำรงชีพของชุมชนอย่างมั่นคง และล่าสุดคือ การจัดประชุมสภาพป่าไม้โลกที่จะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2015 ก็กำหนดวาระเพื่อป่ากับคน การลงทุนเพื่ออนาคต

หลักหมยสำคัญที่บ่งบอกถึงการปฏิรูปแนวทางการจัดการป่าสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนก็คือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่สหประชาชาติได้ประกาศเมื่อเดือนกันยายนปี พ.ศ. 2559 ที่ผ่านมา โดยชูหลักการสำคัญ 5 P คือ People (ประชาชน) Prosperity (ความรุ่งเรือง) Peace (สันติภาพ) Participation (การมีส่วนร่วม) และ Planet (ความยั่งยืนของนิเวศธรรมชาติ) จากหลักการดังกล่าวได้แปรออกมาเป็นเป้าหมาย 17 ประการที่ครอบคลุมทุกมิติของการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยในสวนป่าไม้นั้นอยู่ในเป้าหมายที่ 15 ที่มีสาระสำคัญคือ ปกป้อง ฟื้นฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้กับการกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียมวลชีวภาพ โดยกำหนดให้ภายในปี พ.ศ.2563 ประเทศภาคีจะต้องมีหลักประกันการอนุรักษ์ป่าและทรัพยากร และมีระบบการบริหารจัดการป่าทุกประเภทที่ยั่งยืน²

หลักการสากลด้านป่าไม้ รวมถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน มีหลักการสำคัญอยู่ที่การให้คุณค่ากับป่าและทรัพยากรธรรมชาติ

² โครงการประสานงานการวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG), <https://sdgmove.com/2016/10/07/goal-15-life-on-land/>

คือคุณค่าความสำคัญของมนุษยชาติ แม้จะเคารพหลักสิทธิอธิปไตยของรัฐ แต่ก็เรียกร้องให้รัฐมีความรับผิดชอบในการจัดการป่า เชื่อมโยงกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ใช้หลักการจัดการเชิงบูรณาการทั้งนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตระหนักยอมรับสิทธิและบทบาทของชุมชนท้องถิ่น เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างระบบการจัดการร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้อง สร้างแรงจูงใจและสนับสนุนชุมชนและประชาชนให้มีศักยภาพการจัดการป่าที่ยั่งยืน และมีหลักการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากป่าอย่างเป็นธรรมให้กับชุมชนและสังคม

เทคโนโลยีดิจิทัลสารสนเทศ กับความเป็นไปได้ใหม่ในการพัฒนาป่าชุมชน

ปัจจุบันเทคโนโลยีดิจิทัลรวมถึงระบบ AI ได้มีบทบาทในทางธุรกิจและสังคมทุกด้าน ในด้านป่าไม้ก็เช่นกัน เมื่อเกิดการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในรูปแบบต่างๆ เช่น ข้อมูลภูมิศาสตร์ สภาพพื้นที่และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ข้อมูลพืชพรรณ ความหลากหลายทางชีวภาพข้อมูลการเข้าถึง ถิ่นครอง และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เป็นต้น

รูปธรรมของการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเหล่านี้เริ่มปรากฏแล้วในระดับโลก เช่น อาลีบาบาพัฒนาระบบ Application ชื่อ Alipay ในการระดมทุนจากผู้บริโภคที่สั่งซื้อสินค้า หรือระดมทุนเพื่อไปสนับสนุนการปลูกป่าในมองโกเลีย

ในประเทศไทย ภาครัฐและเอกชนก็เริ่มใช้เทคโนโลยีดิจิทัล

สารสนเทศเพื่อสนับสนุนการจัดการป่า เช่น กรมอุทยานแห่งชาติฯ พัฒนา APP “พิทักษ์ไพร” เพื่อติดตามตรวจสอบการบุกรุกทำลายป่า กรมป่าไม้ก็ APP หลายอัน เช่น “Forest4Thai” เพื่อรับเรื่องราวร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาป่าไม้ App We Grow เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการปลูกป่า หรือ APP “อี-ทรี” เพื่อให้ประชาชนเก็บข้อมูลไม้มีค่าที่จะนำมาใช้เชิงพาณิชย์ในพื้นที่กรรมสิทธิ์ของตน เป็นต้น

สำหรับภาคประชาชน ก็เริ่มมีการใช้ APP บ้าง เช่น เครือข่ายป่าชุมชนน่าน ร่วมกับมูลนิธิสถาบันธรรมรัฐเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) พัฒนา App “Nan Sustain” เพื่อเก็บข้อมูลการถือครองและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนและฐานทรัพยากรใน 30 ตำบล

ความริเริ่มในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลสารสนเทศกำลังจะเกิดขึ้นตามมาอีกมากมาย ซึ่งเป็นการยกระดับการจัดการป่า ซึ่งจะเกิดทั้งความร่วมมือ ความก้าวหน้าในการจัดการป่าใหม่ๆ แต่ในทางตรงข้ามก็อาจจะเกิดความขัดแย้งจากเครื่องชุดใหม่ด้วยเช่นกัน

ในด้านความร่วมมือ การมีระบบฐานข้อมูลถือครอง จัดการพื้นที่ป่าที่ชัดเจน ทำให้ภาคชุมชน ประชาสังคม และภาครัฐสามารถตรวจสอบประวัติการถือครอง ขอบเขตพื้นที่การจัดการป่าที่ชัดเจนมากขึ้น ทำให้ปัญหาเดิมๆ คือ ความไม่ชัดเจนที่นำมาซึ่งความขัดแย้งในเรื่องข้อมูลการถือครองที่ดินและป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากป่าน่าจะลดลง ซึ่งข้อมูลดิจิทัลมีการอ้างอิงกับระบบฐานข้อมูลที่เป็นสากล เช่น ข้อมูลภูมิศาสตร์จากระบบดาวเทียม สภาพภูมิอากาศ หรือสภาพปัญหา เช่น ไฟป่า ที่มีการใช้ระบบดาวเทียม

ตรวจ Hot Spot จากการเผาป่าและพื้นที่เกษตร การยอมรับในปัญหา และการแก้ปัญหาที่แม่นยำน่าจะเกิดขึ้นได้มาก

แต่ในอีกด้าน หากโครงสร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชนในเรื่องสิทธิการเข้าถึง ถือครอง และใช้ประโยชน์จากป่าและฐานทรัพยากรยังไม่เปลี่ยนแปลง เครื่องมือดิจิทัลสารสนเทศก็อาจถูกใช้เพื่อขยายอำนาจการจัดการป่าของตนและปิดกั้นการเข้าถึงทรัพยากรของภาคอื่น ๆ ดังเช่น หากใช้เครื่องมือ APP เพื่อพิสูจน์การบุกรุกป่า แต่ข้อมูลใน APP เป็นข้อมูลของหน่วยงานรัฐที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและตรวจสอบข้อมูล ปัญหาเดิมๆ ที่เกิดมาจากความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีในการพิสูจน์สิทธิในพื้นที่ป่าก็จะเกิดขึ้น เหมือนที่เคยเกิดจากมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ที่ใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศในการพิสูจน์สิทธิการถือครองในป่า โดยที่ข้อมูลของชาวบ้านในระดับพื้นที่ไม่ได้ถูกให้ความสำคัญ

ดังนั้น การยกระดับการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลสารสนเทศการจัดการป่าจะนำมาสู่ความร่วมมือในการจัดการป่าระหว่างรัฐและประชาชนหรือไม่ จำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมกับเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานสิทธิและหน้าที่ในการจัดการป่าให้กระจายอำนาจและรับรองสิทธิชุมชนอย่างแท้จริง ไม่เช่นนั้น ด้วยความพร้อมทางเทคโนโลยีของรัฐที่มีมากกว่าประชาชน ก็อาจทำให้รัฐใช้เทคโนโลยีดังกล่าวละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการป่าได้รุนแรงขึ้น โดยที่สังคมที่เชื่อในระบบข้อมูลข่าวสารดิจิทัลก็พร้อมที่เชื่อฐานข้อมูลของรัฐมากกว่าที่จะตั้งคำถามต่อความไม่เป็นธรรมในระบบการพัฒนาข้อมูลข่าวสารดิจิทัลดังกล่าว

ป่าชุมชนในมิติป่าพลเมือง ยุทธศาสตร์เชื่อมเมืองและชนบท

ขบวนการป่าชุมชนได้สร้างประวัติศาสตร์ป่าไม้ภาคพลเมือง ด้วยการคัดค้านสัมปทานไม้ นำมาสู่การพัฒนาแนวคิด รูปแบบ และการขับเคลื่อนนโยบายป่าชุมชนมาไม่ต่ำกว่า 30 ปี สามารถสถาปนาหลักการสิทธิชุมชนทั้งในรัฐธรรมนูญ และสร้างการยอมรับทางสังคม แต่พลังการเคลื่อนไหวของชุมชนยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจรัฐได้ ขณะที่ขบวนการป่าของคนเมือง ก็ยังเป็นหน่ออ่อนเริ่มต้น แม้จะเพิ่มบทบาทในการตรวจสอบอำนาจรัฐ แต่ก็ยังไม่สามารถยกระดับเครือข่ายให้มีพลังการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายได้

การสานพลังขบวนการป่าชุมชนและขบวนการป่าของคนเมืองจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และกำหนดวาระทางสังคมได้ ด้วยเหตุนี้จึงเริ่มเกิดแนวคิด “ป่าพลเมือง” เนื่องจากแนวคิด “พลเมือง” (citizen) มีนัยทางการเมืองที่กว้างขวาง ในด้านหนึ่งคือวางอยู่บนฐานของสิทธิมนุษยชน ดังนั้นการจัดการป่าชุมชนเพื่อการดำรงชีพ เพื่อความมั่นคงอาหาร รายได้ และเพื่อสืบสานวัฒนธรรมประเพณีก็เป็นสิทธิมนุษยชนบนฐานชุมชน ในอีกด้านหนึ่ง “พลเมือง” ให้ความสำคัญถึงการมีสิทธิในเชิงกว้าง ทั้งสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ดี สิทธิที่จะเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะ มีส่วนร่วมกำหนดตรวจสอบ และผลักดันนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ “พลเมือง” ยังครอบคลุมทั้งประชาชนในชนบทและภาคเมือง ครอบคลุมฐาน

ชุมชนตามวัฒนธรรมไปจนถึงปัจเจกชน กลุ่มประชาสังคมอิสระ

เงื่อนไขปัจจัยการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของป่าชุมชนและพลเมือง

การเคลื่อนไหวขบวนการป่าชุมชนและขบวนการป่าคนเมืองได้สะท้อนถึงเงื่อนไข ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหลายประการ ดังนี้

1. รัฐและกลไกอำนาจรัฐบทเรียนป่าชุมชนและป่าพลเมืองที่ชี้ให้เห็นโครงสร้างอำนาจรัฐที่รวมศูนย์อย่างเข้มข้น “ป่า” เป็นพื้นที่อำนาจและผลประโยชน์ที่รัฐพยายามควบคุมผูกขาด รัฐเองได้ใช้กลไกทางการปราบปราม และกลไกทางอุดมการณ์ในการควบคุมและสร้างความชอบธรรมต่อการจัดการป่า แต่ระบบรวมศูนย์อำนาจรัฐกำลังถูกสั่นคลอนจากการเคลื่อนไหวของป่าชุมชนและป่าเมือง ด้วยการเปลี่ยนจากระบบรวมศูนย์มาเป็นระบบธรรมาภิบาล การจัดการร่วมระหว่างรัฐกับประชาสังคม ที่มีระบบบริหารเชิงซ้อน
2. สถานะของกฎหมายในระบบรวมศูนย์อำนาจ รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการผูกขาดอำนาจจัดการพื้นที่ป่า แต่การเคลื่อนไหวป่าชุมชนและป่าพลเมือง กำลังทำให้เห็นว่า การใช้อำนาจทางกฎหมายของรัฐจะอ่อนพลังลงเมื่อขาดความชอบธรรมทางสังคม ทั้งการละเมิดสิทธิชุมชน การ

สร้างความไม่เป็นธรรม ความไร้ประสิทธิภาพในการปกป้อง
ป่า และการปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านกลับ
กัน ขบวนการป่าชุมชนได้สร้างพัฒนาการด้วยการเสนอให้
กฎหมายเป็นเครื่องมือการส่งเสริมสิทธิชุมชนให้เข้มแข็ง
ยิ่งขึ้น หากสามารถขยายไปสู่ขอบเขตสิทธิประชาชนและ
เชื่อมประสานให้ขบวนการป่าคนเมืองร่วมขับเคลื่อนจะนำ
ไปสู่การปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่

3. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและสังคม และการสร้าง
ความเป็นสถาบันให้สิทธิการจัดการป่าของประชาชน
ขบวนการป่าชุมชนได้พัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเพื่อ
ทำให้สิทธิชุมชนมีความเป็นสถาบัน และเป็นนวัตกรรมของ
การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ก้าวหน้า และเป็นต้นแบบ
ที่ขบวนการป่าคนเมืองสามารถนำไปออกแบบการจัดการ
เชิงสถาบันได้

4. กระบวนการทางนโยบายขบวนการป่าชุมชนที่กำลัง
พัฒนาแนวทางขับเคลื่อนนโยบายใหม่ๆ ได้ทำให้เห็นภาพ
ของกระบวนการนโยบายที่หลากหลายมากขึ้น กระบวน
นโยบายไม่ได้จำกัดอยู่การผลักดันทางดิ่งจากระดับล่าง
สู่ระดับบน แต่เปิดพื้นที่การขับเคลื่อนนโยบายไปในแนว
ระนาบ และหากเชื่อมกับขบวนการป่าคนเมืองก็สามารถ
พัฒนากระบวนการนโยบายที่หลากหลายยิ่งขึ้น

5. การสร้างวาระทางนโยบายและสังคมขบวนการป่าชุมชน
ได้ใช้ประเด็นการปกป้องสิทธิชุมชนในการสร้างพลังทาง
สังคม ใช้มิติสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจชุมชน และวัฒนธรรมใน

การสื่อสาร แต่ก็มีข้อจำกัดในการเชื่อมต่อกับสาธารณะ แต่
เมื่อขบวนการใช้มิติเชิงรุกในการปกป้องป่าที่ให้บริการนิเวศ
แก่สาธารณะ และการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐก็ทำให้
พลังทางสังคมขยายตัวขึ้น และจากตัวอย่างของขบวนการ
ป่าคนเมืองที่ใช้มิติสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนมีส่วนร่วม ก็ยิ่ง
ทำให้เห็นว่าการกำหนดวาระทางนโยบายและสังคมที่มี
พลังต้องใช้มิติที่หลากหลาย เพื่อตอบโจทย์ สถานการณ์
ที่แตกต่างกันไป

เงื่อนไข ปัจจัยทั้ง 5 ประการ นำมาสู่ความเข้าใจต่อ
เป้าหมายความเป็นประชาธิปไตย และความเป็นการเมืองของ
ขบวนการป่าชุมชนและป่าคนเมืองที่แจ่มชัดขึ้น

ประชาธิปไตยบนฐานนิเวศและทรัพยากร ต้องเป็น
ประชาธิปไตยที่รับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากร และการมีส่วนร่วม
ในการปกป้องนิเวศสาธารณะ โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและ
สังคม เกิดเป็นกลไกพหุภาคีเชิงสถาบันที่เปิดกว้างต่อการจัดการใน
หลากหลายรูปแบบ สร้างระบบการจัดการทรัพยากรร่วมที่ภาคีต่าง
เข้ามามีส่วนร่วมกำหนด และตอบโจทย์ของสังคมอย่างบูรณาการ
ทั้งด้านนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปพร้อมกัน

ความเป็นการเมืองที่เป็นเป้าหมายและปมขัดแย้งที่
ขบวนการป่าชุมชนและป่าพลเมืองมุ่งบรรลุก็คือ อำนาจประชาชน
ในการปกป้องทรัพยากรสาธารณะเพื่อสิทธิมนุษยชน และประโยชน์
ร่วมของสังคมจากบริการทางนิเวศ เศรษฐกิจ สังคมจากการจัดการ
ป่าที่ยั่งยืน

ปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์สร้างขบวนการป่าพลเมือง³

เพื่อให้ยุทธศาสตร์สานพลังขบวนการป่าชุมชนกับขบวนการป่าคนเมืองบรรลุเป้าหมาย ปฏิบัติการยุทธศาสตร์ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

1. การชูเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และหลักการจัดการป่าระดับสากล ที่ครอบคลุมทั้งมิติความยั่งยืนทางนิเวศ การต่อสู้กับสภาวะโลกร้อน การพัฒนาความมั่นคงอาหาร เศรษฐกิจจากทรัพยากรป่า ความเป็นธรรมทางสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นการสร้างเสริมสุขภาพ การมีนิติธรรมการจัดการทรัพยากร ด้วยการมีเป้าหมายที่หลากหลายและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าตัวชุมชนผู้จัดการป่า จะทำให้ชุมชนสามารถเชื่อมต่อ สานพลังกับสาธารณะ และมีบทบาทเชิงรุกต่อสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น
2. ขบวนการป่าชุมชนและป่าคนเมืองควรมีบทบาทเชิงรุกเข้าไปเชื่อมต่อพลังทางสังคมกลุ่มต่างๆ เกิดเป็นขบวนการป่าพลเมืองที่มีเป้าหมายร่วม โดยอาศัยประเด็นเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการจัดการทรัพยากรร่วม และความเป็นธรรมทางสังคม เป็นต้น
3. การสร้างความตระหนักว่าขบวนการป่าชุมชนและป่า

คนเมืองอยู่ในโครงสร้างที่เป็นปัญหาร่วมกัน ทั้งโครงสร้างอำนาจรัฐรวมศูนย์ ความเหลื่อมล้ำด้านนิเวศ ฐานทรัพยากร และเศรษฐกิจการสร้างความตระหนักร่วมจะเป็นฐานการเชื่อมต่อพลังทางสังคมต่างๆ ได้มากขึ้น

4. การสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เห็นถึงคุณค่า และวิถีความสัมพันธ์ต่อป่าที่หลากหลาย ขบวนการป่าชุมชนกับขบวนการป่าคนเมืองมีความแตกต่างในการให้คุณค่า และวิถีความสัมพันธ์กับป่าที่แตกต่างกัน การเรียนรู้เพื่อเข้าใจความแตกต่าง แต่อยู่บนห่วงโซ่ของปัญหาและห่วงโซ่ของการเปลี่ยนแปลงร่วมกันจะสร้างแนวคิด ความรู้ นวัตกรรมใหม่ๆ ต่อการจัดการป่า

5. การทำให้สิทธิของชุมชนและพลเมืองมีความเป็นเจ้าของหรือสถาบัน ดังเช่นที่ขบวนการป่าชุมชนใช้เรื่องข้อบัญญัติท้องถิ่นในการสร้างความเป็นสถาบันให้สิทธิชุมชน นับเป็นจุดเริ่มต้นที่จะขยายไปสู่การสร้างความเป็นสถาบันให้กับพลเมืองจัดการป่าด้วย

6. การกำหนดสิทธิชุมชนเป็นไปเพื่อตอบโจทย์ชุมชนและประโยชน์สาธารณะไปพร้อมกัน ในการตอบโจทย์ชุมชนเรื่องสิทธิดำรงชีพ การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การสร้างความมั่นคงอาหาร ฯลฯ พร้อมกับตอบโจทย์สาธารณะเรื่อง การปกป้องนิเวศ การสร้างบริการทางนิเวศให้กับสาธารณะ สิทธิชุมชนที่สร้างบริการสาธารณะจะมีพลังมากกว่าการปกป้องสิทธิในเชิงรับที่ไม่เชื่อมโยงกับสาธารณะ

7. การเสนอภาพการจัดการป่าหลายระดับ การจัดการป่า

³ ประมวลจากเวทีเสวนา “จากป่าชุมชนสู่ป่าพลเมือง” วันที่ 25 สิงหาคม 2561 ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ร่วมหลายรูปแบบ หลายระบบสิทธิ และหลากหลายหน้าที่ จะทำให้ไม่เกิดภาพการจัดการป่าเชิงเดี่ยวที่เป็นปัญหาดังที่ผ่านมา ซึ่งการจัดการป่าหลายระดับหลายหน้าที่ และมุ่งการมีส่วนร่วม (inclusive) ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายประเภท เช่น ป่ารัฐ ป่าชุมชน ป่าเอกชน ป่ารัฐร่วมชุมชน ป่าชุมชนร่วมกับเอกชน หรือป่าพหุภาคี เพื่อตอบโจทย์ที่หลากหลายทั้งเรื่องนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม ความยั่งยืน การยังชีพ การค้า เป็นต้นโดยทั้งนี้ชุมชนหรือฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็ยังคงอัตลักษณ์วิถีความสัมพันธ์ต่อป่าที่หลากหลาย ซึ่งจะเป็นจุดแข็งมากกว่าการสลายให้กลายเป็น “พลเมือง” ปัจจุบันที่ไม่มี ความแตกต่างหลากหลาย

8. การสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนที่มีความหลากหลาย ไม่วางอยู่บนนโยบาย กลไกขับเคลื่อนเชิงเดี่ยว และที่สำคัญคือ สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมภาคีที่หลากหลายในการกำหนดยุทธศาสตร์ สร้างกลไกการจัดการความรู้ที่เข้มแข็ง สร้างกระบวนการเชื่อมต่อ สถานพลังที่มีประสิทธิภาพ ด้วยการอาศัยนวัตกรรมการจัดการ และเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อให้เป็นเครือข่ายที่เป็นระบบเปิด (Inclusive network)หนุนเสริมปฏิบัติการได้หลากหลาย และระดมพลังเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ร่วมได้

เป้าหมายและตัวชี้วัดการพัฒนาขบวนการป่าชุมชนใน มีติป่าพลเมือง

1. สิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการป่าได้รับการรับรองส่งเสริม
 - ป่าชุมชนทุกประเภท (ป่าอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ ป่าวัฒนธรรม) ทุกหน่วยการจัดการ (ป่าชุมชนภูมินิเวศ ตำบล หมู่บ้าน ครอบครั้ว) และในทุกพื้นที่ (ป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ ที่สาธารณะ ที่กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) ที่ชุมชนดูแลจัดการได้รับการรับรองอย่างถูกกฎหมาย และได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและสังคม
 - เกิดการจัดการป่าร่วมกันระหว่างชุมชน หน่วยงานรัฐ และสังคม
2. ชุมชนมีความเข้มแข็ง
 - ชุมชนมีความรับผิดชอบร่วม ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมติดตามประเมินผล
 - ต้นแบบพื้นที่เรียนรู้ป่าแต่ละประเภทอย่างน้อยจังหวัดละ 1 แห่ง
 - เกิดผู้นำรุ่นใหม่ขับเคลื่อนงานในทุกจังหวัด
 - สตรีมีส่วนร่วมมากขึ้น
 - เกิดหลักสูตรท้องถิ่นด้านสิทธิชุมชน การจัดการป่า การพัฒนาศักยภาพเครือข่าย
3. พื้นที่และความสมบูรณ์ของป่า
 - พื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น (อีสานเพิ่มจากร้อยละ 16 เป็น 25)
 - ป่าชุมชนสร้างบริการทางนิเวศ เศรษฐกิจ สังคมให้กับชุมชนและโลก

- แนวเขตป่าชัดเจน เพื่อป้องกันความขัดแย้งและบุกรุก
- 4. เกิดกลไกการจัดการของชุมชนและประชาสังคมที่หนุนเสริม เชื่อมโยง และได้รับการยอมรับ
 - เครือข่ายป่าไม้ภาคพลเมืองมีความเข้มแข็งทั้งในระดับจังหวัด ภาค และได้รับการรับรองทางกฎหมาย
 - เป็นกลไกที่สร้างการเรียนรู้ อำนาจ ความเข้มแข็งให้ชุมชน โดยชุมชนมีส่วนร่วม
- 5. นโยบายและกลไกรัฐคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิชุมชน
 - รัฐปฏิรูบนโยบาย กฎหมาย และโครงการของรัฐที่กระทบต่อสิทธิการจัดการป่าชุมชน เช่น กฎหมายป่าอนุรักษ์ การส่งเสริมอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า และธุรกิจพืชพาณิชย์ เป็นต้น
 - มีกฎหมายที่ปกป้อง คุ้มครอง ส่งเสริมสิทธิและความศักยภาพการจัดการป่า ฐานทรัพยากร และวิถีวัฒนธรรมของชุมชน ทั้งในมิตินิเวศ เศรษฐกิจ สังคมอย่างรอบด้าน
 - เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจ สร้างกลไก กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนทุกระดับ
 - รัฐสนับสนุนทั้งด้านกองทุน ความรู้ ประสานความร่วมมือภาคีต่างๆ หนุนเสริมชุมชน
 - ชุมชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และมีส่วนร่วมการดำเนินการของรัฐในเรื่องป่าชุมชน
- 6. สังคมเข้าใจ ยอมรับวิถีวัฒนธรรม สถานการณ์ บทบาทการจัดการป่าของชุมชน และหนุนเสริมความเข้มแข็งชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม

- เกิดความเชื่อมโยงแนวคิด ความรู้ ความร่วมมือระหว่างชุมชนที่จัดการป่ากับพลเมืองที่ขับเคลื่อนพื้นที่สีเขียว กลายเป็น “ขบวนการป่าพลเมือง” โดยทั้งชุมชนในป่าและกลุ่มประชาสังคมเมืองก็ยังคงอัตลักษณ์ของตนเอง
- เกิดนวัตกรรมทางเศรษฐกิจ สังคมที่หนุนเสริมการจัดการป่าชุมชน เช่น ธุรกิจเพื่อสังคมในรูปแบบ Start UP, Social Enterprise เป็นต้น

ยุทธศาสตร์

1. พัฒนาแนวคิด “ป่าพลเมือง” เพื่อเชื่อมโยงขบวนการป่าชุมชนและขบวนการพลเมืองสร้างพื้นที่สีเขียวเกิดเป็นพื้นที่การเรียนรู้ กำหนดเป้าหมาย และขับเคลื่อนร่วมกัน
2. ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศดิจิทัลพัฒนาระบบฐานข้อมูลป่าชุมชน (ทะเบียน แนวเขต ทรัพยากรชีวภาพ บทเรียนการจัดการ) ที่เชื่อมโยงทั่วประเทศ
3. พัฒนาด้านแบบการจัดการป่าชุมชนในหลายด้าน เพื่อให้เป็นพื้นที่ปฏิบัติการเรียนรู้ร่วมกัน
4. พัฒนาศักยภาพคนรุ่นใหม่ และสร้างการมีส่วนร่วมของสตรีในการจัดการทรัพยากรให้มากขึ้น
5. พัฒนาระบบการเรียนรู้ ถอดบทเรียนการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในทุกมิติ ทุกประเภทปัญหา ใช้กรณีศึกษาในพื้นที่จริง
6. พัฒนากองทุนป่าชุมชน จากคาร์บอนเครดิต จากกา

ปลูก-ขายไม้เศรษฐกิจในป่าชุมชน

7. ส่งเสริมให้เกิดกลไกหนุนเสริมการจัดการป่าชุมชนระดับจังหวัด โดยมีการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์ของตนเอง
8. พัฒนาระบบการจัดการความรู้ สร้างการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เท่าทันสถานการณ์ และสร้างประโยชน์การเรียนรู้เพื่อพัฒนาป่าชุมชน
9. พัฒนาการสื่อสารสาธารณะที่มีเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ที่หลากหลาย เพื่อมุ่งสร้างความเข้าใจความร่วมมือจากภาคีมาร่วมขับเคลื่อนป่าชุมชน
10. ส่งเสริมนวัตกรรมทางเศรษฐกิจสังคมเพื่อหนุนเสริมชุมชน เช่น ธุรกิจเพื่อสังคมในรูปแบบ Start UP, Social Enterprise เป็นต้น



บทส่งท้าย

แม้จะผ่านมา 30 ปี ขบวนการป่าชุมชนที่ก่อเกิดในยุครุ่งอรุณแห่งการแสวงหาแนวทางการจัดการป่าอย่างยั่งยืน เจิดจรัสในช่วงผลึกต้นกฎหมายป่าชุมชนจนเป็นขบวนการระดับประเทศ และอัสตงในยามที่กฎหมายป่าชุมชนที่รับรองสิทธิชุมชนอย่างแท้จริงถูกปฏิเสธ

แต่ขบวนการป่าชุมชนยังไม่สูญสลาย แม้ขาดความโดดเด่นในการขับเคลื่อนสาธารณะ แต่ชุมชนที่จัดการป่ายังคงดูแลรักษาป่าด้วยชีวิต พัฒนาความรู้ ระบบ รูปแบบการจัดการให้เข้มแข็งขึ้น ในหลายจังหวัดป่าชุมชนไม่ได้ลดลงเลย เช่น จังหวัดน่านที่มีป่าชุมชนนับร้อยแห่ง จังหวัดลำปาง ชุมชนดูแลป่าไม่ต่ำกว่า 450 แห่งได้รวมตัวเป็นสมาคมป่าชุมชนระดับจังหวัด หลายพื้นที่ในภาคเหนือใช้กลไกปกครองส่วนท้องถิ่นออกระเบียบรับรองการจัดการป่าชุมชนในภาคตะวันออก เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อห้าจังหวัดรวมตัวกันเกือบ 100 ชุมชน ในภาคใต้ ป่าชุมชนที่สุราษฎร์ธานีและจังหวัดอื่นๆ ก็ยังขยายตัวไปได้ดี เกิดนวัตกรรมใหม่มากมาย และสามารถ

พิสูจน์ให้สังคมเห็นว่า ป่าไม้ไทยจะปลอดจะต้องส่งเสริมป่าชุมชน ดังเช่น วิถีวิถีหมอกควันไฟป่าในภาคเหนือและอีสาน สังคมได้เห็นบทบาทของชุมชนออกมาปกป้องป่าด้วยชีวิต

ทั้งหมดบ่งชี้ได้ว่า ป่าชุมชนไม่ใช่แค่มาตรการทางนโยบายที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย แต่คือฐานชีวิตของชุมชน ตราบใดที่ชุมชนยังพึ่งพา ผูกพันกับป่า เมื่อนั้นพวกเขาย่อมปกป้องดูแลและพัฒนาป่าชุมชนให้เป็นฐานชีวิตของพวกเขาให้มั่นคงขึ้นไป

ขบวนการป่าชุมชนอันประกอบด้วยภาคีที่หลากหลายก็กำลังรื้อฟื้น ยกกระดานเครือข่ายให้เข้มแข็งขึ้นใหม่ สรบบทเรียนเดิมที่เป็นจุดเด่นและข้อจำกัด และออกไปขับเคลื่อนก้าวต่อไปเพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยชุมชนและสังคมอย่างแท้จริง

“ป่าชุมชนมันมีพัฒนาการ ทำให้เกิดอะไรใหม่ๆ มากมาย ใน 30 ปีที่ผ่านมา ป่าชุมชนไม่ได้อยู่แค่ป่า มันเพิ่มอำนาจต่อรองให้ชาวบ้าน ทั้งดึงงบประมาณรัฐ เข้าไปมีบทบาท อบต. รวมตัวกันพื้นระบบนิเวศ สร้างแหล่งท่องเที่ยว และเจรจาให้เทศบาลมาจัดการขยะเพื่อแลกกับการดูแลป่า ป่าชุมชนทำให้คู่ตรงข้ามหมดความหมาย ทั้งคู่ตรงข้ามป่ากับเกษตร หรือการอนุรักษ์กับการพัฒนา ป่าชุมชนสามารถทำให้ไปด้วยกัน เคลื่อนไปไกลกว่าที่คิด” (อาพันธ์ กาญจนพันธุ์, 2561)



บรรณานุกรม

ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม, 2018, จาก คจก. ถึงทวงคืนผืนป่าเรื่องเล่าจากบ้านดงสะคร่าน จ.ขอนแก่น, 10 มกราคม, <https://www.facebook.com/Pmove2011/posts/จากคจก-ถึงทวงคืนผืนป่าเรื่องเล่าจากบ้านดงสะคร่าน-ขอนแก่นบ้านดงสะคร่าน-เป็นชุมชน/1911774272208465/>

โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ (2532), ปัญหาสัมปทานป่าไม้ในประเทศไทย, ปัญหาป่าไม้กับทางออกของชาวบ้าน, รายงานสรุปการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาป่าไม้ ครั้งที่ 1 17-19 มีนาคม 2532, กรุงเทพฯ: น.31

โครงการประสานงานการวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG), Goal 15: life on land,

<https://sdgmove.com/2016/10/07/goal-15-life-on-land/>

ธีรยุทธ สายทอง คณะทำงานส่วนกลาง, 2551, รางวัลลูกโลกสีเขียว ครั้งที่ 10,

<https://pttinternet.pttplc.com/greenglobe/2551/community-02.html>

นิวัติ เรื่องพานิช (2558), บทที่ 1 พัฒนาการการศึกษา
วิชาการป่าไม้, คู่มือการศึกษาป่าไม้ไทย,

ดวงใจ สุขเฉลิม สันติ สุขสะอาด และยงยุทธ ไตรสุรัตน์ บก.,
กรุงเทพฯ: กองทุนจัดพิมพ์ตำราป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์, น.1-2

เพิ่มศักดิ์ มกรมภิรมย์ (2561), เสียหายโอกาสประเทศไทย,
Forestbook, 12 สิงหาคม 2561

เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ บ.ก. (2536), ป่าชุมชน
ในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา, สถาบันชุมชน

ท้องถิ่นพัฒนา: กรุงเทพฯ

สุวิน พ่วงแพ(2561)โครงการพัฒนาฟื้นฟูภูมิทัศน์ป่ารอยต่อ
ห้าจังหวัดภาคตะวันออกเพื่อเศรษฐกิจชุมชน และสุขภาพชุมชนที่
ดี, เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อห้าจังหวัดภาคตะวันออก, สสส.

สุรินทร์ อ้นพรม (2554) ป่าชุมชน: เทคโนโลยีอำนาจควบคุม
ชุมชน ในเขตป่าขึ้นใหม่? กรณีศึกษาป่าชุมชนห้วยแก้ว ตำบล
ห้วยแก้ว อำเภอแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่, วารสารสังคมวิทยา
มานุษยวิทยา 30 (2) กรกฎาคม-ธันวาคม 2554. กรุงเทพฯ: ธรรมศาสตร์
อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2561), สังคมก้าวไกลกว่ากฎหมาย, Forest-
book, 16 สิงหาคม 2561

FAO, 2015, Community-based forestry, <http://www.fao.org/forestry/participatory/90729/en/>

สัมภาษณ์

ดร.ประวีณ จุลภักดี ประธานมูลนิธิป่าทะเลเพื่อชีวิต
สุราษฎร์ธานี 16 เมษายน 2562

ภาคภูมิ วิธานศิริวัฒน์ อดีตผู้อำนวยการศูนย์
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีสาน

สมหญิง สุนทรวงศ์อดีตผู้อำนวยการแผนงานประเทศไทย
ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนฯ 3 ธันวาคม 2561

ดร.สมศักดิ์ สุขวงศ์ที่ปรึกษาศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนฯ
26 กันยายน 2561

