

30 ปี ขบวนการป่าชุมชน บทเรียนและทิศทางการขับเคลื่อน

โดย

กฤษฎา บุญชัย

มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

แผนงานประเทศไทย

ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า

เมษายน 2562

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 วิฤตินโยบายป่าไม้ กับสภาวะไร้ทางออก	3
บทที่ 3 จากความเดือดร้อนสู่การลุกขึ้นสู้ ก่อนเกิดป่าชุมชน	6
บทที่ 4 จุดเริ่มต้นป่าชุมชน ทางเลือกการจัดการป่า	9
บทที่ 5 ก่อกำเนิดกฎหมายป่าชุมชน	17
บทที่ 6 เปรียบเทียบกฎหมายป่าชุมชนฉบับแรกกับปัจจุบัน	21
บทที่ 7 พัฒนาการของขบวนการป่าชุมชน	27
บทที่ 8 ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่ากับบทบาทขับเคลื่อนป่าชุมชน	42
บทที่ 9 ฟ้าวันใหม่ของขบวนการป่าชุมชนของพลเมืองไทย	47
บรรณานุกรม	60

คำนำ

ป่าชุมชน คือ ประวัติศาสตร์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของไทยในช่วงก้าวสู่ความทันสมัยในทุกมิติ เป็นทั้งประวัติศาสตร์การกดขี่ แย่งชิงทรัพยากรของรัฐที่กระทำประชาชน เป็นประวัติศาสตร์การพัฒนาสู่ความทันสมัยที่พลังทางเศรษฐกิจทุนนิยมเข้าเปลี่ยนทรัพยากรสาธารณะให้เป็นของทุน และเป็นประวัติศาสตร์การลุกขึ้นสู้ของประชาชนที่ปกป้องฐานทรัพยากร โดยนำเอาวัฒนธรรมประเพณีที่ผูกพันกับธรรมชาติมาออกแบบเป็นการจัดการในยุคสมัยใหม่ และยกระดับขับเคลื่อนทางนโยบายที่โดดเด่นและยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์การผลักดันกฎหมายของประชาชน

ผู้เขียนเองก็เป็นส่วนหนึ่งในประวัติศาสตร์การขับเคลื่อนป่าชุมชน เรื่องราว 30 ปีขบวนการป่าชุมชนจึงเป็นการสะท้อนเรื่องราวจาก “คนใน” ที่มีความผูกพันกับการเคลื่อนไหวป่าชุมชนราวกับเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตตนเอง และได้ส่วนเกี่ยวข้องในความสำเร็จและล้มเหลวของขบวนการด้วย

แม้สถานะคนในจะทำให้สามารถถ่ายทอดเรื่องราว และเฝ้าสังเกต ตั้งคำถามเพื่อการขับเคลื่อนขบวนการไปข้างหน้า แต่ด้วยความเป็นคนทำงานในส่วนวิชาการและนโยบายในภาพกว้าง ก็อาจจะไม่เห็นเรื่องราวของผู้คน การขับเคลื่อนในเชิงลึกในแต่ละภาค แต่ละปริณทลที่กว้างใหญ่ไพศาลได้

บทเรียน 30 ปีขบวนการป่าชุมชน จึงเป็นส่วนหนึ่งของบันทึกประวัติศาสตร์ ที่เปิดกว้างให้ผู้คนที่ร่วมบทเรียน และที่จะมีส่วนร่วมต่อๆ ไปมาช่วยเขียนประวัติศาสตร์เก่าและประวัติศาสตร์หน้าใหม่ให้ครอบคลุมและเปิดมิติใหม่ๆ ของการเรียนรู้ทางสังคมให้กว้างยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า ที่ริเริ่ม เชิญชวน และสนับสนุนให้ผู้เขียนมาประมวลเรื่องราวของ 30 ปีป่าชุมชน และหวังว่าเนื้อหาบทเรียนนี้จะช่วยเสริมสร้างขบวนการป่าชุมชนได้เติบโตอย่างเข้มแข็ง เป็นต้นแบบของทางออกวิกฤตินิเวศและการพัฒนาของสังคมไทยและสังคมโลก

กฤษฎา บุญชัย

บทที่ 1

บทนำ

ในเวลานี้โลกกำลังตื่นตัวและเอาใจจริงเอาใจกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ทุกภาคส่วนต่างเร่งดำเนินการตามเป้าหมาย ตัวชี้วัด เพื่อให้การพัฒนาของโลกเกิดสมดุลทั้งด้านนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่เมื่อย้อนกลับไปถึงต้นรากความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน พบว่า จุดที่ทำให้นานาชาติตั้งคำถามและแสวงหาความยั่งยืนมาจากการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน (sustainable forestry) ที่เกิดขึ้นในยุโรปช่วงระหว่างศตวรรษที่ 17-18 อันเป็นช่วงที่ยุโรปโดยเฉพาะอังกฤษตื่นตัวกับป่าไม้ที่ถูกทำลาย หลังจากนั้นรูปธรรมปัญหาป่าไม้ก็ได้เชื่อมโยงกับปัญหาระบบนิเวศและฐานทรัพยากรอื่นๆ จนปรากฏเป็นแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนจากรายงานของ Club of Rome ในปี 1972 ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การจัดการป่าที่ยั่งยืนเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแยกไม่ออก ซึ่งเป้าหมาย SDGs ก็ได้กำหนดเรื่องการจัดการป่าไว้ในเป้าหมายที่ 15

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการพัฒนารอบแนวคิดและการขับเคลื่อนเป้าหมาย 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 ที่จะทำให้เป้าหมายการปกป้องระบบนิเวศคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ สร้างความมั่นคงอาหาร รายได้ แก้ปัญหาความยากจน และการเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชนไปพร้อมกัน

ข้อเสนอของ FAO มาจากประมวลบทเรียนความรู้การจัดการป่าชุมชนทั่วโลกที่มีความแตกต่างหลากหลาย บางประเทศให้สิทธิความเป็นเจ้าของป่าแก่ชุมชน อีกหลายประเทศไม่ได้เปลี่ยนแปลงเรื่องสิทธิความเป็นเจ้าของ แต่ส่งเสริมสิทธิจัดการป่าของชุมชนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ทั้งนั้นอยู่บนองค์ประกอบเรื่องสิทธิความรับผิดชอบ และการเสริมความเข้มแข็งชุมชน

กล่าวได้ว่าประวัติศาสตร์การพัฒนาป่าชุมชนทั่วโลกที่กลั่นเป็นข้อเสนอการจัดการป่าที่ยั่งยืน การจัดการป่าชุมชนของไทยที่มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ปี 2532 นับได้ว่าเป็นก้าวแรกๆ และก้าวสำคัญของบรรดาประเทศที่ภาคพลเมืองมีการขับเคลื่อนนโยบายการจัดการป่าที่ยั่งยืน จุดเริ่มต้นของขบวนการป่าชุมชนไทยเริ่มต้นจากการคัดค้านสัมปทานไม้ที่รัฐและเอกชนแสวงประโยชน์จากป่าจนกระทบต่อนิเวศและวิถีชีวิต

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

ชุมชน ขบวนการป่าชุมชนได้เริ่มแสวงหาทางเลือกการจัดการป่าระดับพื้นที่บนฐานวัฒนธรรมและความจำเป็นในการดำรงชีพ และยกระดับเป็นข้อเสนอทางนโยบายและกฎหมาย

จากเป้าหมายการขับเคลื่อนทางนโยบาย ทำให้ขบวนการป่าชุมชนเติบโตขึ้นมาก มีองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ประชาสังคม ร่วมขับเคลื่อนอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ เกิดเป็นป่าชุมชนนับหมื่นแห่งทั่วประเทศ กลายเป็นขบวนการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรจากชนบทที่เติบโตที่สุด

แต่ด้วยโครงสร้างการผูกขาดอำนาจทั้งในเชิงกฎหมายและความชอบธรรมทางสังคมต่อการจัดการป่าของรัฐ กลับทำให้การจัดการป่าชุมชนของไทยที่เป็นก้าวแรกๆ ของโลกกลับไปไม่ถึงไหน กฎหมายป่าชุมชนที่เสนอเข้าสภาเมื่อปี 2543 เพิ่งผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2562 และยังเป็นกฎหมายที่จำกัดการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิจัดการป่าของชุมชนไว้เฉพาะชุมชนนอกป่าอนุรักษ์เท่านั้น ส่วนชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ กฎหมายป่าอนุรักษ์ ได้แก่ พรบ.อุทยานแห่งชาติ และพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ที่ปรับปรุงแก้ไขใหม่ในปีนี้ก็ผ่อนปรนให้ชุมชนดำรงอยู่และใช้ประโยชน์จากป่าตามกรอบที่รัฐกำหนดเข้มงวด ซึ่งเป็นการจัดการป่าชุมชนในประเภทที่ FAO เรียกว่า “Participatory Delegate Conservation” อันเป็นประเภทที่ชุมชนแม้มีสิทธิเข้าถึงป่า แต่ก็ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ และมีส่วนร่วมจัดการน้อยมาก

30 ปีของการไม่มีกฎหมายส่งเสริมจัดการป่าชุมชนที่เหมาะสม ไม่เพียงทำให้ขบวนการป่าชุมชนหมดพลังในการขับเคลื่อนทางนโยบาย ที่สำคัญกว่านั้นทำให้ชุมชนที่จัดการป่าตามลำพังอ่อนแอลง และต้องปรับตัวตามสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงสูงจนพลังความเป็นชุมชนที่เคยเข้มแข็งอ่อนแอลงไปมาก

อย่างไรก็ตาม วิฤติปัญหาป่าไม้เสื่อมโทรมได้สะท้อนถึงความรู้ประสิทธิภาพของระบบรวมศูนย์ของรัฐ ทำให้สังคมให้ความสนใจการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่ามากขึ้น เกินนวัตกรรมทางสังคมการจัดการป่าและพื้นที่สีเขียวในชนบทและเมืองในฐานะของการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นโอกาสที่ขบวนการป่าชุมชนจะรื้อฟื้นพลัง ยกระดับการขับเคลื่อน เชื่อมต่อกับสังคมเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมให้ก้าวหน้าขึ้นไปได้

เรื่องราวของขบวนการป่าชุมชน เปรียบได้กับชีวิตของคนที่มีจุดกำเนิด รุ่งเรือง เลื่อมถอย และก็อาจเป็นไปได้ที่จะกลับมาเติบโตในบริบทใหม่ๆ และยังสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และคุณค่า ความสัมพันธ์ที่ผู้คนในสังคมไทยมีต่อธรรมชาติได้เป็นอย่างดี บทเรียน 30 ปีของป่าชุมชนจึงเป็นการทบทวนบทเรียน แสวงหาแนวทางการจัดการป่าที่ยั่งยืน และยังเป็นการเรียนรู้การเปลี่ยนแปลงสังคมไทยอย่างผ่านมิติเรื่องป่าไม้ได้อย่างน่าสนใจ

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

บทที่ 2

วิกฤตินโยบายป่าไม้ กับสถานะไร้ทางออก

ย้อนกลับไปในยุครุ่งอรุณของการพัฒนาเพื่อความทันสมัยที่เริ่มตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 25 ป่าไม้มีความหมายทางเศรษฐกิจต่อรัฐอย่างมาก โดยเฉพาะไม้สักมีสถานะเป็นสินค้าส่งออกสำคัญที่สร้างรายได้ในลำดับต้นๆ โดยมีกรมป่าไม้และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) เป็นกลไกหลักในการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาสัมปทานไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484² แต่เพียงไม่ถึง 20 ปี ด้วยการสัมปทานไม้อย่างหนักทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว จาก 128 ล้านไร่ (ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ) ลงเหลือ 93.16 ล้านไร่ (ร้อยละ 29) ในปี 2528 อัตราการทำลายป่าสูงที่สุดในช่วงปี 2519-2522 เฉลี่ย 7.25 ล้านไร่

ขณะที่นโยบายป่าไม้มุ่งไปที่การสัมปทานไม้เป็นหลักตามแนวการจัดการป่าไม้พาณิชย์แบบอังกฤษ แนวนโยบายเรื่องป่าอนุรักษ์ที่มีต้นแบบจากสหรัฐอเมริกาที่เริ่มก่อตัวขึ้น เกิดการเคลื่อนไหวของชนชั้นนำที่นำโดยนิคมไพรสมาคม ที่ก่อตั้งเมื่อปี 2495 นำโดยบุญส่ง เลขะกุล อดีตพรานกิดติมศักดิ์และคณะที่เคยเข้าป่าล่าสัตว์เพื่อนันทนาการตามวิถีชนชั้นสูงตะวันตก ได้เริ่มเห็นปัญหาสัตว์ป่าถูกล่า พื้นที่ป่าถูกรุก จึงเปลี่ยนบทบาทมาสนับสนุนการรักษารักษาชาติ และผลักดันให้รัฐบาลยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เกิดพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สถาปนาอำนาจกรมป่าไม้เหนือพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จในนาม “ป่าอนุรักษ์”

แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายและกฎหมายป่าไม้ที่ดูจะย้อนแย้งกัน ทั้งการจัดการป่าเชิงพาณิชย์ตามแนวอังกฤษโดยการให้สัมปทานป่าไม้แก่บริษัทต่างชาติและเอกชนในแต่ละจังหวัดเพื่อทำไม้อย่างเข้มข้น ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และการจัดการป่าอนุรักษ์ตามแนวของสหรัฐอเมริกาตามกฎหมายป่าอนุรักษ์ทั้งสองฉบับ แต่ที่จริงทั้งการจัดการป่าพาณิชย์และป่าอนุรักษ์กลับเป็นเครื่องมือของรัฐที่เป็นระบบราชการในการรวมศูนย์อำนาจและแสวงประโยชน์จากป่ามากยิ่งขึ้น

เมื่อป่าไม้เป็นพื้นที่อำนาจและผลประโยชน์ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในขณะนั้นที่ได้อยู่อาศัยและพึ่งพาป่ามาตลอดประวัติศาสตร์ก็ถูกมองว่าเป็นตัวการทำลายป่า ด้วยแนวคิดเรื่องการเพิ่มขึ้นประชากร ทั้งที่มีงานวิชาการที่ชี้ชัดเจนว่า ปัญหาชาวบ้านในพื้นที่ป่ามีความซับซ้อน ด้านหนึ่งชาวบ้านอยู่ในป่ามาก่อนระบบกฎหมายป่าไม้ แต่การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไปไม่ถึงพวกเขา ประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์จึงกลายเป็นอยู่ในพื้นที่ป่าของรัฐอย่างผิดกฎหมาย และในอีกด้านหนึ่งนโยบายรัฐหลายประการทั้งการทำไม้ส่งเสริมพืชพาณิชย์ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และนโยบายความมั่นคงล้วนผลักดันให้ชาวบ้านเข้าไปบุกรุกป่า แต่รัฐกลับใช้หลักกฎหมายมากำหนดว่าชาวบ้าน “บุกรุก” (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ, 2534)

² สัมปทานทำไม้เริ่มภาคเหนือตอนบนราว พ.ศ. 2435 (ก่อนตั้งกรมป่าไม้ในปี 2439) ถัดมาเป็นภาคเหนือตอนล่าง ภาคกลาง ราวปี พ.ศ.2442 ตามมาด้วยภาคอีสานและภาคใต้ราวปี พ.ศ.2516 (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2535, น.11)

ประเด็นที่รัฐและแวดวงนักวิชาการป่าไม้ระบุว่าเป็นสาเหตุการทำลายป่ามาจาก การเพิ่มขึ้นของประชากร การทำเกษตรแบบล้าหลัง การระบุปัญหาดังกล่าวสวนทางกับข้อมูลการเพิ่มขึ้นของประชากรที่เริ่มลดลงมาตั้งแต่ปี 2516-2519 โดยเฉพาะประชากรในชนบท แสดงให้เห็นว่า การลดลงของพื้นที่ป่าไม่ได้เป็นผลจากการขยายตัวของประชากรในการเข้าไปใช้พื้นที่ป่าโดยตรง และเมื่อดูจากการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่อัตราประชากรลดลง ก็ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า ไม่ใช่ปัญหาของเกษตรพื้นบ้าน แต่เป็นเกษตรพาณิชย์ เช่น ปอ อ้อย มันสำปะหลัง ยางพารา ปัจจัยทั้งหมดนี้บ่งบอกว่า ป่าไม้ลดลงจากจากเศรษฐกิจการทำไม้และพืชพาณิชย์ซึ่งทั้งสองประเภทสร้างความมั่งคั่งให้แก่ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและการเมือง

รัฐเองก็รู้ปัญหาของการสัมปทานไม้ว่าเป็นสาเหตุหลักให้ป่าลดลง ในปี 2522 จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มกราคม ลดพื้นที่สัมปทานไม้ถึงร้อยละ 50 ของพื้นที่สัมปทานทั่วประเทศ แต่ผลกลับปรากฏว่า ในปีนั้นมีการนำไม้ออกถึง 3,100,040 ลูกบาศก์เมตร สูงกว่าก่อนลดพื้นที่สัมปทาน จึงนำมาสู่ข้อสันนิษฐานว่า แม้จะลดสัมปทาน แต่ตลาดของอุตสาหกรรมไม้ได้ยังต้องการสินค้าไม้อย่างมาก จึงเกิดการกระบวนกรไม้เถื่อนที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง (วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ, 2532, น.21-22)

เครื่องมือทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้ควบคุมปัญหาการทำไม้เถื่อน และการขยายตัวพืชพาณิชย์ก็คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ด้วยการเร่งประกาศเขตป่าสงวนเพื่อเพิ่มอำนาจกรมป่าไม้ในการคุมพื้นที่ โดยในปี 2529 สามารถประกาศพื้นที่ป่าสงวนกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ป่าทั่วประเทศ ทำให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าตามกฎหมาย (พรบ.ป่าไม้ 2484, พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ 2507) ซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ์กลายเป็นผู้บุกรุก³ และที่สำคัญคือ การประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 ที่กำหนดให้มีป่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ (ในขณะนั้นเหลือร้อยละ 29) โดยแบ่งเป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ตามมาด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ที่ระบุเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าร้อยละ 40 โดยแบ่งประเภทและสัดส่วนตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยให้น้ำหนักกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์มากขึ้น การปลูกป่า เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 ออกแบบยุทธศาสตร์ 2 ด้าน เพื่อจัดระบบเศรษฐกิจการทำไม้ ด้วยการพัฒนาระบบควบคุมสัมปทานไม้ และที่สำคัญคือการส่งเสริมธุรกิจการปลูกป่าอุตสาหกรรม โดยเฉพาะไม้ยูคาลิปตัส เพื่อตอบสนองความต้องการตลาดสินค้าไม้ที่ยังมีแนวโน้มเติบโตสูง และการอนุรักษ์ป่าในรูปอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอื่นๆ ยุทธศาสตร์ทั้งสองของกรมป่าไม้สร้างผลกระทบต่อการ

³ กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินตั้งแต่ปี 2444 อันเป็นจุดเริ่มต้นของการรับรองกรรมสิทธิ์เอกชนต่อที่ดินหรือทรัพยากร แต่ละเลยสิทธิชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิม ต่อมามีการปรับปรุงพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ.2479 แต่มีราษฎรน้อยรายที่ได้เอกสารสิทธิ์ ดังนั้นเมื่อประกาศ พรบ.ป่าไม้ 2484 ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ตกอยู่ในพื้นที่ป่าอย่างผิดกฎหมาย จนเมื่อมีการออกประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 โดยกำหนดให้ราษฎรมาแจ้งการครอบครองภายใน 180 วัน จึงจะได้เอกสารสำคัญสิทธิที่ทำกิน (ส.ค.1) แต่ด้วยขาดกระบวนการตรวจสอบโดยประชาชนในพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม ทำให้เอกสารสิทธิ์ที่ดินจำนวนมากถูกรอครอบครองโดยกลุ่มทุน

ดำรงชีพของชุมชน เพราะป่าที่พึ่งพิงถูกทำลาย และยังถูกแย่งยึดพื้นที่ไปปลูกป่าพาณิชย์ที่กระทบต่อระบบนิเวศด้วย

ผลจากนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ส่งผลให้เกิดระบบรัฐร่วมทุนในการแสวงประโยชน์จากป่าไม้อย่างเป็นระบบ ในการการอนุรักษ์ป่า รัฐใช้พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2530 พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ประกาศเขตป่าอนุรักษ์ประเภทต่างๆ ครอบคลุมพื้นที่ป่าทั้งหมดรวมไปถึงชุมชนที่อยู่ในป่า ขณะเดียวกันในด้านเศรษฐกิจป่า รัฐก็ส่งเสริมธุรกิจปลูกป่า โดยเฉพาะการปลูกยูคาลิปตัสในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ซึ่งเกิดจากประชาชนบุกรุกปลูกพืชพาณิชย์ตามการส่งเสริมของรัฐบาลในพื้นที่หลังสัมปทานไม้ ธุรกิจปลูกป่าเริ่มขยายตัวจากภาคตะวันออกและภาคอีสาน

บทที่ 3

จากความเดือดร้อนสู่การลุกขึ้นสู้ ก่อนจะเกิดป่าชุมชน

เมื่อมองจากประวัติศาสตร์ความเจ็บซ้ำของชุมชนท้องถิ่น ผืนป่าใหญ่น้อยที่เคยรกร้าง อุดมด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่เป็นแหล่งอาหาร ต้นน้ำลำธาร บึงจืดดำรงชีพ และพื้นที่ทางวัฒนธรรมของชุมชนป่าถูกทำลายอย่างรวดเร็ว จากการสัมปทานไม้ หลายชุมชนที่มีบทบาทบุกเบิกป่าเพื่อทำกิน ปลูกพืชพาณิชย์ส่งเสริมตามนโยบายรัฐ กลับถูกกล่าวหาเป็นผู้บุกรุก มีวาทกรรมจากภาครัฐมากมายที่กล่าวโทษชาวบ้านทั้งในเชิงพฤติกรรมและระบบว่าเป็นต้นเหตุทำลายป่า โดยเล็งที่จะกล่าวถึงสาเหตุที่ใหญ่กว่าคือการสัมปทานไม้ การส่งเสริมพืชพาณิชย์ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (ถนน เขื่อน ฯลฯ) ซึ่งรัฐและทุนได้แสวงประโยชน์อย่างมั่งคั่งจากป่าไม้

ประสบการณ์ของชาวบ้านสะท้อนถึงความล้มเหลวของนโยบายและกลไกป่าไม้ได้อย่างชัดเจน ในปี 2522 ที่อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ แม้รัฐบาลจะมีมติคณะรัฐมนตรีปิดป่าลงครึ่งหนึ่ง และให้กำกับเอกชนให้ทำไม้ตามหลักวิชาการทำไม้และปลูกไม้ทดแทน แต่ไม่ปรากฏเจ้าของสัมปทานไหนทำตาม เพราะเดือดร้อนจากพื้นที่สัมปทานลดลง จึงเร่งทำไม้โดยไม่ยึดหลักวิชาการ เร่งตัดเกินกำหนด ผลก็คือ ป่าถูกทำลาย หนี้ดินถูกชะล้าง ฝ่ายที่แม่แจ่มพังไป 32 ลูก ชาวบ้านได้ลุกขึ้นคัดค้านสัมปทานแต่ไม่สำเร็จ ชาวบ้านได้ตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าขึ้นเพื่อปกป้องป่าไว้อย่างสุดกำลัง

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

สอดคล้องกับกระแสการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในระดับสากล จากการเคลื่อนไหวของขบวนการชิปโก (Chipko Movement) ปกป้องป่า ในรัฐอุตตรประเทศ ประเทศอินเดียที่เริ่มต้นในปี 2517 โดยชาวบ้านกลุ่มผู้หญิงร่วมกันโอบกอดต้นไม้ป้องกันไม่ให้นายทุนมาตัดไม้ นำไปสู่การเคลื่อนไหวคัดค้านสัมปทานในวงกว้าง หรือขบวนการป่าเมซอน นำโดยชิโก้ เมนเดส แห่งบราซิล

ชุมชนไม่ได้เผชิญแต่ปัญหาการสัมปทานไม้เท่านั้น แต่ยังเผชิญกับปัญหาถูกอพยพออกจากป่าอนุรักษ์ที่กำลังเติบโตขึ้นมาด้วย ชุมชนมั่งถูกอพยพออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรตะวันออกและห้วยขาแข้งตั้งแต่ปี 2517 ในปี 2528 ชาวบ้านอำเภอลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร ได้ถูกอพยพออกจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติคลองลาน และยังมีอีกหลายชุมชนที่ยังไม่มีการบันทึก แต่กระบวนการ

อพยพชุมชนเพื่อประกาศเขตป่าอนุรักษ์ยังไม่การคัดค้านจากภายนอก จึงยังไม่เป็นประเด็นสาธารณะ และยังไม่เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคม

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

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

แม้กระแสการเคลื่อนไหวของชุมชนจะสอดคล้องกับคนชั้นกลางที่เริ่มใส่ใจต่อการอนุรักษ์ป่าจากกระแสเขื่อนน้ำโจน แต่ก็ยังไม่สามารถผลักดันให้รัฐบาลยกเลิกสัมปทานไม้ทั่วประเทศได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า การลดสัมปทานไม้ลงครั้งหนึ่งในปี 2522 และการประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ 2520 ทำให้พื้นที่สัมปทานลดลง กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทำไม้ที่มีความโยงใยกับนักการเมือง มีบทบาทถ่วงรั้งไม่ให้รัฐบาลตัดสินใจยกเลิกสัมปทานไม้ และมีผลให้ขบวนการไม้เถื่อนขยายตัว (วิวิธน์ ธีระประศาสน์, 2545)

แต่ประชาชนก็ไม่หยุดยั้ง ชาวบ้านในพื้นที่ป่าในภาคเหนือหลายแห่งที่ได้รับผลกระทบจากการสัมปทานไม้ในเขตต้นน้ำ ได้ออกมาต่อสู้คัดค้าน เป็นแรงกระเพื่อมไปถึงภาคอื่นๆ เช่น อีสานที่จังหวัดเลย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของ และภาคใต้ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น

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

จนกระทั่งเกิด วันที่ 22 พ.ย. 2531 ภัยพิบัติโคลนถล่มที่ ต.กะทูน อ.พิบูล จ.นครศรีธรรมราช ทะเลโคลน รวมทั้งท่อนไม้ยางพารา และต้นไม้บนเทือกเขาหลวง ทับถม ต.กะทูน ทั้งตำบล พื้นที่กว่า 6,000 ไร่ บ้านเรือน 1,500 หลัง ถูกโคลนทับถมหนาร่วม 2 เมตร มีผู้เสียชีวิตและสูญหายร่วม 100 คน โดยข้อสรุปของเหตุการณ์พุ่งเป้าไปที่การสัมปทานไม้ รัฐบาลไม่มีทางถอย ในวันที่ 14 มกราคม 2532 จึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2484 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยความเห็นของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการให้สัมปทานป่าไม้สิ้นสุดลงทั้งแปลงได้ จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สั่งการให้สัมปทานหวงห้ามทุกชนิด (เว้นสัมปทานทำไม้ป่า

ชายเลน) ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.2484 ทุกสัมปทานสิ้นสุดลงทั้งแปลง มีผลให้การทำไม้สัมปทาน จำนวน 276 ป่าเนื้อที่ 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 (วิวัฒน์ ธีระประศาสน์, อ้างแล้ว)

การยุติสัมปทานไม้ทั่วประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลโดยกรมป่าไม้เร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทุกประเภท เพื่อควบคุมพื้นที่ป่าไว้ให้ได้มากที่สุด แต่กระบวนการเร่งดังกล่าวก็กลับครอบทับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าตามกฎหมายต่างๆ ที่แต่เดิมยังพอผ่อนปรนได้ แต่เมื่ออยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ พวกเขาส่วนถูกห้ามไม่ให้ดำรงชีพได้เลย

บทที่ 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 ป่าที่ชุมชนพึ่งพาอาศัย ดูแลจัดการตามวิถีวัฒนธรรม และความจำเป็นทางนิเวศและเศรษฐกิจ

แต่แนวนโยบายของรัฐไม่ว่าจะเป็นการขยายเขตป่าอนุรักษ์ หรือการปลูกป่าพาณิชย์ทั้งหมด นอกจากจะไม่แก้ไขปัญหาความจำเป็นในการพึ่งพาป่าของชุมชนแล้ว ยังแย่งชิงผืนป่า ผืนดินของชุมชนไปอีก และเปลี่ยนสภาพให้ชุมชนกลายเป็นผู้ถูกรุกอย่างผิดกฎหมาย กระบวนการถูกปิดล้อมทั้งหมดนี้ทำให้ชุมชนและประชาสังคมต้องเร่งหาพัฒนาข้อเสนอนโยบายที่จะเป็นออกสำหรับการจัดการป่าของชุมชน

ขบวนการองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่ได้ติดตามปัญหาผลกระทบการสัมปทานไม้ที่มีต่อชุมชน ได้เห็นว่ามียุทธธรรมบางอย่างที่ไม่ได้อยู่ในแนวนโยบายการจัดการป่าของรัฐ โดยค้นพบว่า ชุมชนในภาคเหนือและภาคอีสาน และอื่นๆ ไม่ได้เพียงอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อทำกินเฉยๆ แต่พวกเขามีวัฒนธรรมทั้งในเชิงคุณค่า และระบบการดูแลป่าของตนเองด้วย ในภาคเหนือ มีวิธีการรวมกลุ่มหรือที่เรียกว่า “หน้าหมู” ในการดูแลพื้นที่ พวกเขามี “ป่าหน้าหมู” ที่คอยดูแล ปกป้อง เพื่อให้ป่าสมบูรณ์สามารถเอื้อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของคนทั้งชุมชน ในภาคอีสาน มีห้วยป่าตามพื้นที่ต่างๆ ทั้งตามหัวไร่ ปลายนา ตามบึงตาม ที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์และดูแลร่วมกัน นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน จึงเริ่มทำความเข้าใจวิถีดังกล่าว และเริ่มประจักษ์ชัดขึ้นว่า จริงๆ แล้วชุมชนตามวิถีประเพณีต่างๆ มีวัฒนธรรมการจัดการป่าในพื้นที่ตนเอง พวกเขาไม่ได้อยู่อาศัยใช้ประโยชน์จากป่าไปวันๆ จึงได้เรียกรูปแบบหรือระบบการจัดการแบบนี้ว่า “ป่าชุมชน” เพื่อยกฐานะให้เป็นระบบการจัดการป่าแบบหนึ่งที่ต่างจากการจัดการป่าของรัฐหรือเอกชน

“ป่าชุมชน” จึงเป็นนวัตกรรมใหม่ที่นักพัฒนาเอกชน และนักวิชาการใช้ตีความวิถีการจัดการป่าตามประเพณีของชุมชน เป็นนวัตกรรมและองค์ความรู้ที่เปลี่ยนมุมมองการจัดการป่าไปจากเดิมที่เน้นการแบ่งแยกความเป็นเจ้าของ (ป่าของรัฐ ป่าเอกชน) แยกหน้าที่ (ป่าอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ) อย่างตายตัว วาทกรรมป่าชุมชนได้เปิดมิติใหม่ทั้งวิธีคิดเรื่องสิทธิต่อทรัพยากร เพราะชุมชนไม่ได้อ้างกรรมสิทธิ์เจ้าของแบบเบ็ดเสร็จ แต่มีสิทธิหน้าที่จัดการให้ป่ายั่งยืนเพื่อธรรมชาติ และการดำรงชีพของชุมชน รัฐและสังคมยังเข้ามา

มีบทบาท มีส่วนร่วมจัดการป่าให้สอดคล้องกับวิถีชุมชนได้ ป่าชุมชนไม่ได้แบ่งประเภทเป็นป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจแบบตายตัว แต่เป็นการจัดการบูรณาการในทุกมิติ เพราะทุกพื้นที่ในป่าชุมชนตอบโจทย์ทั้งการรักษาสิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และที่สำคัญที่สุดคือ ป่าชุมชนมีเป้าหมายเพื่อการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนของคนทั้งชุมชน และเพื่อสังคมที่จะได้ประโยชน์จากป่าที่ชุมชนดูแลจนสมบูรณ์ด้วย

นัยสำคัญของป่าชุมชนดังกล่าว ทำให้ป่าชุมชนไม่ใช่แค่ตัวอย่าง หรือต้นแบบการจัดการป่าเฉพาะพื้นที่ แต่คือต้นร่างแนวคิด และข้อเสนอทางนโยบายการจัดการป่าด้วยกระบวนทัศน์ใหม่ ที่ทั้งชุมชน นักพัฒนาเอกชน และนักวิชาการมุ่งหวังให้เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายป่าไม้ของประเทศ

พัฒนาการวนศาสตร์สังคมและชุมชน

“เรื่องป่าชุมชนหรือป่าไม้มั้สังคม ไม่ใช่อยู่ๆ โผล่ขึ้นมา รากเหง้ามันคือ ความล้มเหลวของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และปัญหาทางนิเวศ หมายความว่าเกิดปัญหาทางนิเวศมหาศาล และปัญหาต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นการว่างงาน อะไรต่างๆ นี่ก็สาเหตุให้เกิดความคิดป่าไม้มั้สังคมขึ้นมา

หลายปัญหาชาวบ้านไม่ได้ทำ กรมป่าไม้มั้หรือใครทำไม่ได้ เกี่ยวพันกันหมดทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สังคม วัฒนธรรม โดยเฉพาะความล้มเหลวของระบบการเมือง เศรษฐกิจ ในการที่ไม่สามารถกระจายรายได้ในประเทศได้อย่างพัฒนา ดังนั้น การแก้ไขปัญหามั้จะแก้ปัญหามั้โดยด้วย”

(ฉลายชาย รมิตานนท์, อ้างในโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ2532, น.72)

อาจารย์ฉลายชาย นักมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ คือ คนแรกๆ ที่นำแนวคิดเรื่องป่าไม้มั้สังคม (Social Forestry) ที่กำลังแพร่หลายในแวดวงป่าไม้มั้และการพัฒนาชนบทระหว่างประเทศมาเผยแพร่ สังคมไทย โดยเขียนงานวิชาการชื่อ “ป่าไม้มั้สังคมกับการพัฒนาชนบท” ในปี 2528 สอดรับกับที่คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยอาจารย์สมศักดิ์ สุขวงศ์ คณบดีคณะวนศาสตร์ในขณะนั้น (ต่อมาได้ก่อตั้งศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก-RECOFTC) ที่พยายามบุกเบิกหลักสูตรป่าไม้มั้ใหม่ๆ ด้วยการขอการสนับสนุนทางวิชาการจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้จัดสัมมนาเพื่อพัฒนาหลักสูตรวนศาสตร์ชุมชนขึ้นเมื่อปี 2527 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เข้าถึงประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้ทรัพยากรป่าไม้มั้เพื่อพัฒนาชนบท จนในปี 2529 คณะวนศาสตร์ได้เปิดหลักสูตรวิชาวนศาสตร์ชุมชน (นิวัติ เรืองพานิช, 2558, น.10)

การระดับสากล แนวคิดเรื่องป่าไม้มั้เพื่อคนจนเริ่มเป็นที่กล่าวถึงกันมาตั้งแต่ปี 2517 จากการประชุมสภาป่าไม้มั้โลก (World Forestry Congress) ที่ประเทศอินเดีย เรื่องป่าไม้มั้กับการพัฒนาชนบท ในขณะนี้ความสนใจทางวิชาการป่าไม้มั้ก่อนหน้านี้จำกัดวงอยู่เฉพาะเรื่องการทำไม้มั้ จนต่อมาในการประชุมครั้งที่ 8 ที่ประเทศอินโดนีเซีย ในปี 2521 แนวคิดเกี่ยวกับป่าไม้มั้เชื่อมโยงมาสู่ภาวะอาหารของคนยากจนในประเทศ

กำลังพัฒนา การจัดการลุ่มน้ำ และภาวะวิกฤติพลังงานที่ป่าไม้เป็นทางเลือกหนึ่งของแหล่งพลังงานที่มีศักยภาพ

เมื่อกระแสวิชาการทางป่าไม้และการพัฒนาชนบทมาบรรจบกัน อาจารย์สมศักดิ์ สุขวงศ์ โดยการสนับสนุนของ FAO ก็ได้บุกเบิกจนเกิดเป็นหลักสูตรวนศาสตร์สังคมขึ้นเป็นแห่งแรกในเอเชีย นอกจากนี้ยังมีธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ก็ได้ดำเนินการตามข้อเสนอของสภาป่าไม้โลก โดยมีบทบาทเข้ามาสนับสนุนให้เกิดองค์กรวิชาการและการฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชน จนในที่สุดก็สามารถก่อตั้งศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนฯ (RECOFTC) เป็นองค์กรวิชาการระหว่างประเทศที่เป็นอิสระในวันที่ 27 มีนาคม 2530 อาจารย์สมศักดิ์ในฐานะผู้ก่อตั้งและบุกเบิก RECOFTC จึงได้สร้างกระบวนการพัฒนาองค์ความรู้ สร้างบุคคลกรด้วยการจัดฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนให้กับทุกภาคส่วนทั้งราชการ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และองค์กรต่างประเทศ โดยมีการจัดประชุมนานาชาติ ทำให้ได้บุคลากรมาร่วมพัฒนาหลักสูตรวนศาสตร์ชุมชนให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป (สมศักดิ์ สุขวงศ์, สัมภาษณ์, 2561)

“ผมมาเข้าใจป่าชุมชน หลังจากหมดวาระจากคณะวนศาสตร์ฯ 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 ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนก็เริ่มต้นวิจัยเชิงปฏิบัติการครั้งสำคัญ ในปี 2533 เมื่อสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) นำโดยอาจารย์เสน่ห์ จามริก และอาจารย์ศ สันตสมบัติ ร่วมกับคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) (อาจารย์เสน่ห์เป็นประธาน กป.อพช.ด้วย) และสถาบันวิชาการทั้งในภาคเหนือและอีสาน ได้มีความคิดที่จะทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชน เพื่อทำความเข้าใจป่าชุมชนให้ลึกซึ้ง และสร้างองค์ความรู้ในการออกแบบนโยบายป่าชุมชนเพื่อเป็นทางออกของการจัดการป่าไม้ ได้ติดต่อขอรับการสนับสนุนจากมูลนิธิฟอร์ด เพื่อทำงานวิจัยเชิงปฏิบัติการครั้งใหญ่ร่วมกันหลายภาคี จึงเกิดเป็นโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชน ในปี 2534-2535 ดำเนินการศึกษาวิจัยในภาคเหนือและอีสาน⁴

⁴ งานวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชน โดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาและคณะ นับได้ว่าเป็นภาคต่อมาจากงานวิจัยเรื่องวิวัฒนาการการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (2534) ที่มีอาจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทองเป็นหัวหน้าโครงการ เป็นความร่วมมือของนักเศรษฐศาสตร์และนักมานุษยวิทยาชนบท โดยร่วมกับบริษัท MIDAS เสนอต่อธนาคารโลก งานวิจัยชิ้นนี้ตอบคำถาม

ด้วยเหตุนี้การสร้างความร่วมมือทางวิชาการทั้งสายวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ การสร้างความรู้
บุคลากร การสร้างเครือข่ายป่าชุมชนด้วยงานวิชาการ การสร้างร่วมมือเชิงสถาบัน เพื่อพัฒนาองค์
ความรู้และปฏิบัติการป่าชุมชนได้เริ่มต้นอย่างจริงจัง ด้วยการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่ง
จะเป็นฐานการพัฒนาาร่างกฎหมายป่าชุมชนในเวลาต่อมา

การริเริ่มป่าชุมชนของรัฐ

รัฐมีการดำเนินการส่งเสริมให้ชุมชนดูแลป่ามาตั้งแต่ปี 2513 จัดทำป่าโครงการเพื่อการใช้สอยแบบ
เอนกประสงค์ โดยให้ชาวบ้านคัดเลือกป่าใกล้หมู่บ้านมาจัดการป่าเพื่อใช้สอยทางเศรษฐกิจ จนต่อมาในปี
2519 ซึ่งเป็นช่วงที่ป่าไม้เริ่มลดลงอย่างรวดเร็วจากสัมปทานไม้ และรัฐเริ่มมีความคิดหวงกันพื้นที่ป่า จึงได้
อพยพชาวบ้านที่อยู่อาศัยตามต้นน้ำลำธารมาจัดพื้นที่ให้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม โดยจัดเป็นหมู่บ้านป่า
ไม้ให้ชาวบ้านปลูกไม้ใช้สอย แต่การดำเนินการเหล่านี้ไม่ได้ตอบโจทย์เรื่องป่าไม้ลดลงจากการสัมปทานไม้
และกลับละเมิดสิทธิชุมชนด้วยการอพยพโยกย้ายชุมชนมาจัดตั้ง โดยโครงการทั้งหมดนี้ชุมชนไม่ได้มีส่วน
ร่วม ผลที่ได้ก็ไม่ตอบสนองความต้องการทั้งการปกป้องนิเวศ รักษาประเพณีวัฒนธรรม และพัฒนา
เศรษฐกิจชุมชน ด้วยเหตุนี้ป่าโครงการ หรือหมู่บ้านป่าไม้จึงไม่ได้รับการความสนใจจากชุมชน

ต่อมารัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2525 อนุมัติให้กรมพัฒนาที่ดินและกรมป่าไม้จัดทำ
โครงการปลูกไม้ใช้สอย เพื่อให้ประชาชนเรียนรู้และเข้าใจคุณค่าการปลูกไม้ใช้สอยประจำหมู่บ้าน จนมาใน
ปี 2530 กรมป่าไม้ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “โครงการพัฒนาป่าชุมชน” และริเริ่มยกย่องพระราชบัญญัติป่าชุมชนใน
ปี 2534 จนต่อมาภายหลังในปี 2554 ยกย่องเป็นกิจกรรมการส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน

แม้ภาครัฐจะริเริ่มกิจกรรมที่ชาวบ้านปลูกไม้ใช้สอย แต่กิจกรรมเหล่านี้เป็นเพียงแค่การปลูกไม้ใช้
ประโยชน์เพื่อลดการตัดไม้ธรรมชาติ ไม่ได้มีการสำรวจทำความเข้าใจวิถีชุมชนต่อป่า ไม่ได้รับรองสิทธิการ
อยู่อาศัย ใช้ประโยชน์ และอนุรักษ์ป่าของชุมชน

จนต่อมา ในปี 2530-2537 กรมป่าไม้ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิฟอร์ด พัฒนาโครงการนำร่อง
วนศาสตร์ชุมชนในประเทศไทย เป็นความร่วมมือระหว่างกรมป่าไม้ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดำเนินโครงการพัฒนาที่สูงคอยสามหมื่น จังหวัด
เชียงใหม่ โครงการหมู่บ้านป่าไม้ และโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
(สทก.) ในจังหวัดขอนแก่น ชัยภูมิ โคราข กาฬสินธุ์

อย่างไรก็ตาม โครงการเกี่ยวกับป่าชุมชนต่างๆ ที่ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ จำกัดขอบเขตการจัดการ
ป่าของชุมชนไว้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม มากกว่าจะยอมรับสิทธิชุมชนที่ดำรงชีพและจัดการป่าในพื้นที่
ป่าอนุรักษ์ของรัฐ และมุ่งเน้นการกำหนดบทบาท หน้าที่ให้ชุมชนดำเนินการมากกว่าการมีส่วนร่วมของ

เรื่องคนกับป่าว่า ชุมชนบุกเบิกป่า ไม่ใช่บุกรุกป่า ส่วนงานวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชนตอบคำถามต่อมาว่า ชุมชนมีการ
จัดการป่าอย่างไร

ชุมชน เห็นได้ว่า การดำเนินการป่าชุมชนของกรมป่าไม้เป็นเพียงกิจกรรมเสริมขณะที่ทิศทางนโยบายใหญ่ยังเป็นเรื่องป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจเอกชน เมื่อกิจกรรมเหล่านี้ไม่ได้ตอบโจทย์เรื่องสิทธิการดำรงชีพที่มั่นคงของชุมชน และสิทธิทางนิเวศและวัฒนธรรมของชุมชน ทำให้ชุมชนไม่ได้ให้ความสนใจ และไม่มีผลในการพัฒนานโยบาย กฎหมายแต่อย่างใด

ในห้วงเวลาหลังการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้เห็นว่า กรมป่าไม้ยังขาดกฎหมายที่สนับสนุนให้ชุมชนปลูกป่าไม้ใช้สอย จึงให้กรมป่าไม้ยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นในปี 2534 และถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในปีเดียวกัน แต่ร่างดังกล่าวถูกวิจารณ์จากขบวนการป่าชุมชนว่าไม่ได้รับรองส่งเสริมสิทธิชุมชน โดยเฉพาะชุมชนในป่าอนุรักษ์ จึงทำให้ภาคประชาชนยกร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้นมาเทียบเคียง

แม้ร่างกฎหมายป่าชุมชนจะผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และพิจารณาในชั้นรัฐสภาอย่างยืดเยื้อยาวนาน (2543-2562) แต่แล้วในที่สุดกรมป่าไม้ก็ได้ปรับปรุงร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาใหม่ และเสนอต่อรัฐบาลและรัฐสภาในปัจจุบัน โดยยังคงหลักการเดิม คือ ส่งเสริมชุมชนจัดการป่าเฉพาะนอกเขตป่าอนุรักษ์เท่านั้น ปัจจุบันร่างดังกล่าวยังพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติยังไม่แล้วเสร็จ

สิทธิชุมชน แนวคิดทางนโยบายของขบวนการเคลื่อนไหวป่าชุมชน

หมุดหมายของการขับเคลื่อนป่าชุมชนภาคสังคม เริ่มต้นจากการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ต้นปี 2532 แนวคิดเรื่องป่าชุมชนก็ได้ถูกนำเสนอขึ้นมาเพื่อเป็นทางเลือกใหม่ๆ ของการจัดการป่าไม้ และเป็นเส้นทางที่ทำให้กรมป่าไม้นำไปพัฒนาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน 2534 เป็นร่างแรกในเวลาต่อมา

แม้ในทางวิชาการ ป่าไม้สังคมหรือป่าชุมชนเริ่มเป็นที่รู้จัก แต่ในทางรูปธรรมยังไม่เป็นที่รับรู้ เข้าใจเท่าใดนัก ดังเช่น การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาป่าไม้ครั้งที่ 1 ในหัวข้อเรื่อง “ปัญหาป่าไม้กับทางออกของชาวบ้าน” จัดโดยโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ เมื่อ 17-19 มีนาคม 2532 ภายหลังจากยกเลิกสัมปทานป่าไม้ บรรดานักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำชุมชน ยังไม่ได้มีกรอบคิดเรื่องป่าชุมชนที่ชัดเจนร่วมกัน ป่าชุมชนมีฐานะเป็นทางเลือกหนึ่งในระดับชุมชนเพื่อการพึ่งตนเองท่ามกลางความจำเป็นต้องปฏิรูปป่าไม้ทั้งระบบ บางคนมองป่าชุมชนมีฐานะเป็นเพียงเค้าโครงแนวคิด อุดมการณ์ ที่อยากจะนำไปทดลองปฏิบัติ บ้างว่าป่าเพื่อสังคมเป็นอุดมคติที่สุดขั้วในทางวัฒนธรรมที่ไม่เข้ากับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจการค้าและการดำรงชีพ แต่หลายคน รวมทั้งผู้นำชุมชนยืนยันว่า เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่แล้ว แต่สิ่งที่เป็นอุปสรรคคือ นโยบายป่าไม้ที่ไม่มีพื้นที่ให้ป่าชุมชน กล่าวโดยรวมแล้ว ป่าชุมชนเป็นยังเป็นการบอกเค้าโครงกว้างๆ ในระดับพื้นที่ ยังไม่ชัดเจนว่ามีฐานะทางนโยบายอย่างไร และยังไม่แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนดังที่ปรากฏในช่วงหลัง

แต่แล้วรูปธรรมทางนโยบายก็เกิดขึ้นจากความขัดแย้งในพื้นที่ ภายหลังจากยกเลิกสัมปทานป่าไม้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2532 กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้เอกชนเช่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง

จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อปลูกป่าฟื้นฟูในพื้นที่ป่าสงวน แต่นายทุนได้ล่อลวง คัดฟันต้นไม้ในพื้นที่ป่าของชุมชน เพื่อเตรียมปลูกไม้ผล และกิจการท่องเที่ยว ชาวบ้านร่วมกับนักศึกษาได้ออกมาคัดค้าน และเข้ายึดพื้นที่ จนเกิดการฟ้องร้องดำเนินคดี แกนนาคือ คุณครูนิค ไชยวันนะถูกยิงเสียชีวิต แม้จะมีการร้องเรียนจังหวัดก็ไม่ ประสบผล จนต้องยื่นหนังสือถึงคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ยกเลิกการเข้าพื้นที่ของเอกชน ทำให้นายไพโรจน์ สุวรรณกร อธิบดีกรมป่าไม้ในขณะนั้นลงพื้นที่มาตรวจสอบ ในเดือนธันวาคม 2532 และยกเลิกการเข้าพื้นที่ ของเอกชน และให้จัดทำโครงการทดลองป่าชุมชนห้วยแก้ว กรมป่าไม้ได้ให้ชุมชนออกแบบการจัดการ จัดทำกฎระเบียบป่าชุมชน นับได้ว่า เป็นป่าชุมชนแห่งแรกของประเทศไทยที่ราชการยอมรับในฐานะ โครงการทดลอง⁵

การเคลื่อนไหวของประชาสังคมเริ่มทำให้ป่าชุมชนมีความชัดเจน จากการสัมมนาแนวทางแก้ไข ปัญหาที่ทำกินในเขตพื้นที่ป่า 25-26 สิงหาคม 2532 มีการเสนอแนวทางการพัฒนาป่าชุมชน ว่าปรากฏอยู่แล้วในทุกภาค เป็นไปตามวัฒนธรรมประเพณี ชุมชนใช้ประโยชน์ระยะยาว โดยมีปัจจัยเรื่องความชัดเจนใน สิทธิการจัดการ สิทธิการใช้ประโยชน์ ป่าชุมชนมีฐานะเป็นมาตรการในการรักษาป่าอย่างหนึ่ง พร้อมทั้ง กล่าวถึงว่า ป่าชุมชนเป็นเรื่องใหม่ ส่วนราชการ นักวิชาการ และราษฎรในพื้นที่ยังเข้าใจต่างกัน ยังไม่มีการ หาข้อยุติร่วมกัน ข้อเสนอคือ ควรใช้แนวทางป่าไม้ชุมชนแก้ไขปัญหที่ทำกินของราษฎร เพราะสามารถ อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศไว้ได้ รัฐควรมีนโยบายสนับสนุนการปลูกป่าชุมชน รัฐควรยอมรับ และให้ความหมายป่าชุมชนอย่างเป็นทางการ และควรมีพระราชบัญญัติป่าชุมชนเพื่อรองรับอำนาจของ องค์กรที่รับผิดชอบดูแลป่าชุมชน รัฐควรกำหนดนโยบายเพื่ออนุรักษ์พื้นที่รอบเขตป่าอนุรักษ์ โดยส่งเสริม ให้เป็นป่าชุมชนรอบเขตป่าอนุรักษ์ที่ราษฎรสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนนั้น อันเป็นการลด ความขัดแย้งกับราษฎร (สิ่งแวดล้อม'33, 2533, 358)

ป่าชุมชนเป็นหนึ่งในชุดข้อเสนอของฝ่ายต่างประชาชนต่อการจัดการป่าไม้ที่มีความเป็นรูปธรรม จากระดับพื้นที่ ภายใต้อธิปไตยเชิงหลักการให้มีการกระจายอำนาจ สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมระบบเกษตรเชิงนิเวศ

เมื่อมีความเป็นไปได้ที่จะยกระดับเป็นข้อเสนอทางนโยบาย องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับเครือข่าย ชุมชนที่คัดค้านสัมปทานไม้ และนักวิชาการก็เริ่มดำเนินการสำรวจว่ามีป่าชุมชนที่มีอยู่แล้วตามวิธีประเพณี มากน้อยเพียงใด ผลการสำรวจคร่าวๆ เพียงไม่นานในภาคเหนือ ก็พบว่ามียป่าชุมชนไม่น้อยกว่า 150 ป่า

⁵ สุรินทร์ อ้นพรม อดีตผู้ปฏิบัติงานศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนฯ (RECOFTC) และนักวิชาการวนศาสตร์ ได้มองว่า ป่า ชุมชนห้วยแก้ว เป็นเทคโนโลยีทางอำนาจควบคุมชุมชนในเขตป่า (สุรินทร์ อ้นพรม, 2554) แต่เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์ การเคลื่อนไหวป่าชุมชนต่อมากลับเป็นในทางตรงข้าม ป่าชุมชนห้วยแก้ว กลายเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการป่าชุมชนที่ทำ ทายการประกาศเขตอำนาจรัฐผ่านเขตป่าอนุรักษ์ ด้วยการยื่นยันถึงหลักการสิทธิชุมชนเพื่อต่อรองกับกรรมสิทธิ์เบ็ดเสร็จ ของรัฐและกรรมสิทธิ์ปัจเจก มองในแง่แล้ว เครื่องมือที่รัฐคิดว่าจะใช้คุมอำนาจชุมชน กับถูกชุมชนนำไปใช้ต่อต้านอำนาจ รัฐมาปัจจุบัน

สภาพปัญหาความขัดแย้งเชิงทรัพยากรที่พุ่งเป้าไปที่ชุมชนกับป่า เป็นปัจจัยให้เกิดการพัฒนาแนวคิดป่าชุมชนจากทางเลือกเพื่อการพัฒนาชุมชนมาสู่ข้อเสนอทางนโยบาย ดังปรากฏให้เห็นหลังสถานการณ์ปิดป่า เกิดความขัดแย้งทางนโยบายป่าไม้ระหว่างรัฐกับประชาสังคมต่อเนื่องมาโดยมีแก่นแกนที่นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ดังเช่น เครือข่ายพัฒนาเอกชนออกแถลงการณ์ไม่ไว้วางใจนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่แยกชุมชนออกจากป่า มุ่งปลูกไม้พาลิชย์มากกว่าสร้างระบบนิเวศที่ยั่งยืนของชุมชน รวมทั้งวิจารณ์โครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย 2533 ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับประเทศฟินแลนด์ ที่มีบริษัทโกโพรมาเป็นผู้ออกแบบให้

สาเหตุที่องค์กรพัฒนาเอกชนพุ่งเป้าไปที่นโยบายป่าไม้แห่งชาติ และแผนแม่บทป่าไม้ เนื่องจากเป็นกรอบทางนโยบายที่เป็นรากฐานความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน โดยมีรูปธรรมความขัดแย้งหลายเรื่องจากปัญหาเชิงวิถีคิดของนโยบายที่มุ่งแยกป่าออกจากประชาชน ให้รัฐกุมอำนาจป่าอนุรักษ์ ให้เอกชนครอบครองพื้นที่เพื่อปลูกป่าพาณิชย์ ทั้งหมดนี้กระทบต่อความยั่งยืนของป่า และวิถีดำรงชีพของชุมชน

รูปธรรมความขัดแย้งก่อเค้าเริ่มจาก ภายหลังยกเลิกสัมปทานไม้ รัฐก็ผลักดันนโยบายอย่างรวดเร็ว กรมป่าไม้เร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ในภาคเหนือ ภาคตะวันตก และภาคใต้ ขณะที่ส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนในภาคตะวันออก และภาคอีสาน จนเป็นที่มาของความขัดแย้งครั้งใหญ่ภายใต้โครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ซึ่งเป็นโครงการของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ตั้งแต่เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2533 ด้วยเป้าประสงค์มุ่งที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศให้ได้ร้อยละ 40 พร้อมกับจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชนผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวน คจก.มีพื้นที่เป้าหมายป่าสงวนทั่วประเทศ แบ่งเป็น ภาคอีสาน 352 ป่า ภาคเหนือ 253 ป่า ภาคใต้ 468 ป่า และภาคกลาง 180 ป่า แต่ในขั้นแรก เริ่มต้นในเขต 17 จังหวัดเพราะถือว่าเป็นถิ่นที่มีอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าสูงที่สุด ด้วยการอพยพ ราษฎรอีสานที่อยู่ในข่ายจะต้องอพยพและได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินมีอยู่ประมาณ 250,000 ครอบครัวยุคใหม่และเอาพื้นที่ป่าสงวนที่ทวงคืนมาได้มาปลูกป่ายูคาลิปตัส

ประชาชนอีสานที่เดือดร้อนจึงได้รวมตัวกันเดินขบวนครั้งใหญ่เพื่อต่อต้าน คจก. โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการเข้าร่วมด้วย จนสามารถยุติได้ในปี 2534 แต่กระนั้น เมื่อชาวบ้านคืนสู่พื้นที่ทำกินเดิม รัฐบาลได้ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ เช่น อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน ส่งผลให้เกิดปัญหาป่าทับซ้อนที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านกว่า 10 ชุมชน อาทิ พื้นที่บ้านคำฝักหนาม และชุมชนหนองจาน ต.หนองทุ่ม อ.ชุมแพ จ.ขอนแก่น บ้านตาตฟ้า-ดงสระร้าน ต.วังสาวป อ.ภูผาม่าน จ.ขอนแก่น และชุมชนวังอีเมียง ต.ศรีฐาน อ.ภูกระดึง จ.เลย ชุมชนเหล่านี้ก็ได้พัฒนาการจัดการป่าชุมชนเพื่อปกป้องสิทธิต่อพื้นที่ป่าและที่ทำกินของชุมชน

ทั้งสถานการณ์ความขัดแย้งเรื่องป่าอนุรักษ์ และการไล่ชาวบ้านจากป่าเพื่อปลูกป่าพาณิชย์ ทำให้ข้อเสนอทางนโยบายจากประชาชน โดยเฉพาะเรื่องป่าชุมชนยังต้องแหลมคมเพื่อตอบโต้ภัยกับสถานการณ์คุกคามดังกล่าว แนวคิดและองค์ความรู้สำคัญที่ฝ่ายประชาชนได้นำมาใช้และพัฒนาขึ้นมาใหม่ก็คือ การชู

ความสำคัญของป่าฝนเขตร้อนและความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อตอบโต้กับการปลูกป่าพาณิชย์เชิงเดี่ยว และแนวคิด “สิทธิชุมชน” เพื่อยืนยันถึงสิทธิมนุษยชนในฐานะเป็นสิทธิธรรมชาติของชุมชนที่จะดำรงชีพในนิเวศและทรัพยากร และสิทธิของกลุ่มชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณีเพื่อตอบโต้กับการอ้างกรรมสิทธิ์รัฐและกรรมสิทธิ์ปัจเจกตามกฎหมายที่เป็นเหตุของการตัดวงจรทำลายทรัพยากรป่าของชุมชน

กล่าวโดยเฉพาะแนวคิดสิทธิชุมชน อาจารย์เสน่ห์ จามริก ปรมาจารย์รัฐศาสตร์ผู้ศึกษาสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยมานาน ได้นำเอาแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นหลักสากลมาปรับใช้กับชุมชน ความต่างอยู่ที่สิทธิมนุษยชนของตะวันตกอยู่บนฐานของปัจเจกชน แต่อาจารย์เสน่ห์นำใช้บนฐานชุมชน หรือกล่าวอีกทาง สิทธิชุมชนคือ สิทธิมนุษยชนที่มีหน่วยเป็นชุมชน ดังคำประกาศปฏิญญาสิทธิชุมชนท้องถิ่น 2535 โดยระบุว่า “เพื่อเป็นการผดุงไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ความเป็นธรรม และสันติสุขในอนาคตของสังคมไทย กำหนดให้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของปวงชน รัฐ และชุมชนท้องถิ่น มีหน้าที่ร่วมกันอนุรักษ์และพัฒนาใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สิทธิชุมชนพึงได้รับการสถาปนาส่งเสริมจากรัฐ ขนบประเพณีวัฒนธรรม กฎเกณฑ์การจัดการป่าของชุมชนรัฐพึงให้การรับรองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย หรือนโยบายของชาติ” (เสน่ห์ จามริก, 2535, น.222)

แนวคิดสิทธิชุมชนจึงเป็นประดิดฐกรรรมทางปัญญาที่อาจารย์เสน่ห์สังเคราะห์จากวิถีชุมชนและสภาพปัญหาความขัดแย้งทรัพยากร กรอบคิดสิทธิชุมชนทำให้สื่อไปถึงเกณฑ์การดำรงชีพขั้นพื้นฐานของชุมชนต่อทรัพยากรที่รัฐและสังคมจะละเมิดไม่ได้เช่นเดียวกับสิทธิมนุษยชนปัจเจก สะท้อนถึงการแสดงสถานะอำนาจชุมชนในการเข้าถึงและจัดการทรัพยากร โดยที่รัฐและเอกชนควรจะต้องยอมรับ และบ่งบอกถึงกระบวนการจัดความสัมพันธ์ภายในชุมชนในรูปวิถีประเพณี กติการ่วมของชุมชน สิทธิชุมชนจึงเป็นทั้งหลักการสิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจสังคมที่มีหน่วยชุมชน เพื่อถ่วงดุลกับอำนาจรัฐ หลักประชาธิปไตยทางตรงที่โยงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจเพื่อถ่วงดุลกับระบบรวมศูนย์อำนาจและประชาธิปไตยตัวแทน และหลักการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource: CPR) เพื่อตอบโต้การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืนกว่ากรรมสิทธิ์รัฐและปัจเจกหรือการเปิดเสรีให้เข้าถึงทรัพยากรจนเกิดโศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม (Tragedy of Commons)

บทที่ 5

ก่อกำเนิดกฎหมายป่าชุมชน

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้านในเรื่องป่าไม้ได้ขยายตัวจากเหตุการณ์เฉพาะที่ยกระดับสู่ปัญหาระดับนโยบายที่ภาคประชาชนได้วิจารณ์อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การสัมมนาปี 2532 ให้รัฐบาลทบทวนแก้ไขนโยบายป่าไม้แห่งชาติ แต่ก็ได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาล นำมาสู่การแถลงการณ์ของกลุ่ม 21 องค์กรพัฒนาเอกชนไม่ไว้วางใจนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2533 การวิพากษ์โครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ ในปี 2533 และ 2534

ความขัดแย้งทางนโยบายช่วงดังกล่าว ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐกำลังวางกรอบนโยบายป่าไม้ขึ้นมาใหม่หลังการยุติสัมปทานไม้ โดยมุ่งขยายอำนาจรัฐในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และส่งเสริมป่าพาณิชย์เอกชนอย่างเต็มที่ จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่ป่าอย่างรุนแรง และเมื่อกรมป่าไม้ยกร่างพรบ.ป่าชุมชนในปี 2534 ไม่ตอบโจทก์สถานการณ์ปัญหาป่าไม้ และไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชนที่พึ่งพาป่า เนื่องจากร่างดังกล่าวจำกัดขอบเขตการอนุญาตป่าชุมชนไว้นอกป่าอนุรักษ์ แต่ในความเป็นจริงมีชุมชนถูกรัฐประกาศเขตป่าอนุรักษ์ซ้อนทับมากมายที่กำลังถูกรัฐกดดัน ขับไล่ หรือปิดล้อมไม่ให้ดำรงชีพตามวิถีชุมชนได้ ทั้งหมดนี้ทำให้เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการจึงได้ข้อสรุปว่า จะต้องยกร่างกฎหมายป่าชุมชนของประชาชนขึ้นเป็นกฎหมายคู่ขนานของรัฐ

ประจวบเหมาะกับการที่เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ โดยการผลักดันของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ที่ได้รับทุนจากมูลนิธิฟอร์ดได้ดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชนกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในปี 2534-2536 เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนจึงได้อาศัยฐานวิจัยและปฏิบัติการดังกล่าวยกร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้นมาเอง ในปี 2536⁶ เมื่อถึงบัดนี้ป่าชุมชนไม่ได้มีฐานะเป็นแค่ทางเลือกเสริมของการจัดการป่าที่มีชุมชนอยู่อาศัยเท่านั้น แต่มีฐานะเป็นกฎหมายแม่บทของชาติที่มุ่งปรับโครงสร้างนโยบายป่าไม้ให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รับรองสิทธิชุมชน สร้างระบบการจัดการร่วม และจัดการป่าแบบบูรณาการ

หลักการสำคัญของร่างพรบ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน มีดังนี้

- 1) การยอมรับ เคารพจารีตประเพณี และการพิสูจน์สิทธิตามประเพณีที่มีอยู่ก่อนการประกาศใช้กฎหมาย โดยยอมรับการดำรงอยู่ของชุมชน ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ประเภทใดตามกฎหมายอื่น
- 2) ยอมรับสิทธิชุมชนที่จะร่างกฎเกณฑ์และระบบการจัดการทรัพยากรขึ้นใหม่หลังประกาศใช้กฎหมาย (ในกรณีที่จารีตประเพณีเสื่อมคลายไป)
- 3) สิทธิชุมชน จะต้องปราศจากการแทรกแซงด้วยวิธีการอื่นใดจากรัฐ

⁶ บุคคลผู้มีบทบาทในการยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาจากฐานงานวิจัยก็คือ คุณศยามล ไกยูรวงศ์ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ และคุณเจริญ คัมภีรภาพ นักวิชาการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และคณะนิคิตาตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4) การยอมรับองค์กรชุมชนซึ่งมีหน้าที่ดูแลจัดการทรัพยากรของชุมชน เช่น คณะกรรมการป่าชุมชน ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

5) รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมให้การจัดการทรัพยากรของชุมชนเป็นไปตามสัญญาที่ชุมชนได้ริเริ่มขึ้น

จิตวิญญาณของร่างพรบ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน ปรากฏอย่างชัดเจนใน “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิชุมชนท้องถิ่น: รากเหง้าประชาธิปไตยไทย” ที่อาจารย์เสน่ห์ จามริก ประธานสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ได้ยกร่างไว้ในปี 2535 มีความว่า⁷

“ด้วยความห่วงใยในแนวทางอนาคตของเศรษฐกิจการเมืองไทย ที่อาจผิดพลาดตกไปอยู่ภายใต้กระแสอำนาจนิยมดังที่เป็นมาตั้งแต่ต้น และเพื่อเป็นการเสริมสร้างให้เกิดดุลสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในด้านทรัพยากรคนและทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม คณะวิจัยโครงการป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา จึงเห็นสมควรพร้อมใจกันประกาศปฏิญญาสิทธิชุมชนท้องถิ่น เพื่อเป็นการผดุงไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ความเป็นธรรม และสันติสุขในอนาคตของสังคมไทยดังนี้

1. ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของปวงชน รัฐและชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมกันในการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์ในลักษณะยั่งยืนถาวร
2. สิทธิชุมชนท้องถิ่น พึ่งต้องได้รับการสถาปนาส่งเสริมจากรัฐด้วยการกระจายอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการและสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิและเสียงได้ตามกฎหมาย
3. บรรดาชนบทรรมนิยม จารีตประเพณี วัฒนธรรม และกฎเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากรป่าที่ชุมชนท้องถิ่นถือปฏิบัติเป็นวิถีชีวิตสืบเนื่องกันมา ถือเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่น (ตามข้อ 2) ที่รัฐพึงให้การรับรองและยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายหรือนโยบายของชาติ
4. สิทธิชุมชนที่ว่านี้จะต้องปราศจากการแทรกแซงด้วยวิธีการอื่นใดจากรัฐ หรือด้วยวิธีการทางกฎหมายหรือทางนโยบาย
5. รัฐพึงทบทวนบรรดากฎหมายและนโยบายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528
6. รัฐพึงทบทวนนโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และปรับแก้ไขให้เป็นไปในทิศทางที่เป็นเสรี สมดุล ยั่งยืน และเป็นธรรม
7. ชุมชนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้ดูแล อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ พึ่งต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนในรูปการจัดการทางภาษี และวิธีการงบประมาณของรัฐ
8. ไม่มีข้อใดในปฏิญญานี้ที่อนุমানว่าให้สิทธิใดๆ แก่รัฐหรือหมุ่คนหรือบุคคลในอันที่จะดำเนินกิจกรรมหรือปฏิบัติการใดๆ อันมุ่งต่อการลดทอนสิทธิชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวนี้

⁷ เสน่ห์ จามริก และชศ สันตสมบัติ บก.(2536), ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่มที่ 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย, สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, น.221-222

เมื่อเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนกร่างพรบ.ป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้นมาแล้ว ก็ใช้เป็นข้อเสนอทางนโยบายในการรณรงค์สาธารณะอย่างกว้างขวาง ในขณะที่รัฐธรรมนูญยังไม่เปิดกว้างให้ภาคประชาชนกร่างกฎหมายได้ด้วยตนเอง ร่างกฎหมายป่าชุมชนจึงมีฐานะเป็นทั้งบทวิพากษ์ และข้อเสนอทางเลือกที่ให้อำนาจไปปรับปรุงร่างกฎหมายป่าชุมชนของรัฐที่ยกร่างมาก่อนหน้านี้

การผลักดันร่างกฎหมายป่าชุมชนเข้มข้นขึ้น เครือข่ายป่าชุมชนเสนอร่างผ่านผู้แทนราษฎรประจำจังหวัด และพรรคการเมืองต่างๆ แต่รัฐบาลก็ยังไม่ได้บรรจุร่างกฎหมายทั้งของกรมป่าไม้และของประชาชนเข้าสู่รัฐสภา จนกระทั่งในปี 2538 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ใช้กลไกของรัฐคือ คณะกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (กนภ.) ประสานหน่วยงานรัฐ นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนให้มายกร่างพรบ.ป่าชุมชนให้เป็นฉบับเดียวกัน ซึ่งก็สามารถตกลงกันได้ และคณะรัฐมนตรีก็มีมติรับหลักการในวันที่ 30 เมษายน 2539

การแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายอย่างยืดเยื้อ

แต่ข้อตกลงร่วมดังกล่าวกลับถูกละเลยอย่างหนักจากองค์กรสิ่งแวดล้อมบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการรับรองให้ชุมชนในป่าอนุรักษ์มีสิทธิจัดการป่า การคัดค้านดังกล่าวส่งผลให้มีการทำประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายป่าชุมชนหลายครั้ง แต่รัฐบาลกลับปรับแก้ไขกฎหมายไม่เป็นไปตามผลประชาพิจารณ์ ทำให้ชาวบ้านไม่พอใจ ตลอดช่วงเวลาดังกล่าว ร่างกฎหมายป่าชุมชนถูกปรับแก้หลายครั้ง เกิดเป็นหลายฉบับ แต่ทั้งหมดนี้ก็ไม่สอดคล้องกับข้อเสนอรับรองสิทธิชุมชนในป่าอนุรักษ์

จุดเปลี่ยนสำคัญมาจากหน้าต่างทางนโยบายเปิดกว้าง โดยรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งได้บัญญัติหลักสำคัญในมาตราต่างๆ เช่น หลักสิทธิชุมชน มาตรา 46 และ 56 และหลักการเข้าชื่อเสนอกฎหมายภาคประชาชน มาตรา 170⁸ จึงทำให้ภาคประชาชนเข้าชื่อกัน 50,000 รายชื่อ เสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน (ปรับปรุงใหม่) เข้าสู่รัฐสภาในปี 2542 และได้รับการพิจารณาในปี 2543 โดยที่ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้นำชุมชนก็ได้เข้าเป็นกรรมาธิการปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าวร่วมกับ สส.ด้วย

ในช่วงเวลานี้นับเป็นจุดสูงสุดของขบวนการป่าชุมชนในการผลักดันร่างกฎหมายป่าชุมชน เพราะมีเครือข่ายสำคัญ เช่น เครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศ เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (กนภ.) สมัชชาคนจน (สคจ.) ซึ่งได้มาจัดชุมนุมเรียกร้องต่อรัฐบาลที่ทำเนียบต่อเนื่อง โดยเรื่องกฎหมายป่าชุมชนก็เป็นข้อเรียกร้องสำคัญของเครือข่ายเหล่านี้ ทำให้เรื่องป่าชุมชนเป็นประเด็นสาธารณะ มีเวทีวิชาการ เวทีสาธารณะ มีการผลิตบทความ ข่าวสารเผยแพร่อย่างกว้างขวางที่สุด

⁸ หลักสิทธิชุมชนที่ปรากฏในมาตรา 46 และ 56 ในรัฐธรรมนูญ 2540 ก็มาจากฐานคิดและการผลักดันร่างกฎหมายป่าชุมชนโดยนักวิชาการที่มีบทบาทขับเคลื่อนกฎหมายป่าชุมชนก็ได้เข้าไปร่วมร่างรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวด้วย

แต่แรงผลักดันของประชาชนก็ยังไม่สามารถทำให้ร่างกฎหมายป่าชุมชนผ่านได้โดยเร็ว กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาเป็นไปอย่างยืดเยื้อ เนื่องจากการยุบสภาเลือกตั้งใหม่ จนเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2544 สภาผู้แทนราษฎรมีมติโหวดรับร่างด้วยคะแนนเสียง 341 เสียง ไม่ลงคะแนน 2 เสียง ไม่มีเสียงคัดค้าน

จนเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ในปี 2544-2545 วุฒิสภาก็มีมติว่าร่างกฎหมายป่าชุมชน ทำให้ต้องตั้งกรรมาธิการร่วมสองสภา การแก้ไขยืดเยื้อมาจนเมื่อมีการรัฐประหาร ปี 2549 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ตั้งขึ้นหลังรัฐประหารก็พิจารณากฎหมายดังกล่าวอย่างล่าช้า จนเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2550 สภานิติบัญญัติฯ ซึ่งมีองค์ประชุมไม่ครบพิจารณาผ่านร่างกฎหมายป่าชุมชน แต่ก็ถูกศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าไม่ครบองค์ประชุม ทำให้กฎหมายตกไป

การสิ้นสุดของร่างกฎหมายป่าชุมชนที่ตกไปในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งผลให้เครือข่ายป่าชุมชนที่ขับเคลื่อนร่วมกันทั้งภาคเหนือ ภาคตอนล่าง ภาคอีสาน ภาคกลาง-ตะวันตก-ตะวันออก และภาคใต้ ต้องแตกกระสานซ่านเซ็น เพราะไม่มีเป้าหมายทางนโยบายร่วมกัน แต่ละกลุ่มก็มุ่งไปสร้างความเข้มแข็งชุมชนจัดการป่าโดยไม่เป้าหมายผลักดันกฎหมายร่วมกันอีก

แม้ในช่วงเวลาต่อมา ปี 2558 หลังรัฐประหารโดย คสช. กรมป่าไม้จะผลักดันร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาใหม่ โดยสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สปช.) และคณะรัฐมนตรีมีมติรับรองเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2561 และบรรจุเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) แต่ร่างกฎหมายของกรมป่าไม้ดังกล่าวก็วนกลับไปเหมือนเมื่อปี 2534 ที่จะไม่รับรองสิทธิชุมชนในป่าอนุรักษ์ ทำให้เครือข่ายชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ เช่น สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ ออกมาคัดค้านร่างดังกล่าว

ในขณะนี้ร่างกฎหมายป่าชุมชนของกรมป่าไม้ซึ่งไม่ครอบคลุมป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2562 สนช.ก็ผ่านและประกาศใช้กฎหมายป่าชุมชนที่ยืดเยื้อยาวนานมาไม่ต่ำกว่า 26 ปี

บทที่ 6

เปรียบเทียบกฎหมายป่าชุมชนฉบับแรกกับปัจจุบัน

น่าจะเป็นกฎหมายที่ใช้เวลาเดินทางยาวนานที่สุดของประเทศไทย เมื่อร่างพรบ.ป่าชุมชนได้ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ปีนี้ หลังจากที่ย่างกฎหมายฉบับนี้ถูกยกร่างจากประชาชนทั้งผู้นำชุมชน นักพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่ขับเคลื่อนปฏิรูปป่าไม้ตั้งแต่ปี 2536 ในสมัยที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญรองรับให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยตนเอง

กว่า 26 ปีที่เดินทางผ่านกระบวนการของรัฐบาล รัฐสภา และพรรคการเมืองครั้งแล้วครั้งเล่า ทำให้ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นบทเรียนชัดเจนที่สุดของปัญหาประชาธิปไตยไทย ที่ประชาชนยังไม่มีส่วนกำหนดนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตนเองอย่างแท้จริง

ข้อถกเถียงในกระบวนการพัฒนากฎหมายป่าชุมชนได้สะท้อนถึงเป้าหมาย และกระบวนการทางการเมืองของรัฐและชุมชนที่มีต่อนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้เป็นอย่างดี ประเด็นข้อถกเถียงสำคัญ ได้แก่

- 1) การจัดการป่าชุมชนเป็นสิทธิทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิทธิทางการเมืองอันชอบธรรมของชุมชน (อยู่กับปามาตั้งแต่เดิม มีวัฒนธรรมจัดการป่า มีความรู้แลกรักษา และพึ่งพาดำรงชีพจากป่า) ที่รัฐพึงรับรอง ส่งเสริมเพื่อประโยชน์ชุมชนและสาธารณะ หรือเป็นหน้าที่ของชุมชนที่จะต้องทำ หากยังต้องการเข้าถึง ใช้ประโยชน์ของทรัพยากรป่าที่เป็นพื้นที่และของหวงห้ามของรัฐ ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ หรือผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ กลไกของรัฐ
- 2) ป่าชุมชนมีคุณค่าในฐานะเป็นระบบการจัดการนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพ ยั่งยืน เป็นธรรม และสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ด้วยฐานคิดของระบบการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน และการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น หรือเป็นโครงการประชานิยมแก้จน เปิดให้ชุมชนที่ผ่านการยอมรับจากรัฐสามารถเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะในบางระดับ ภายใต้ระบบรวมศูนย์ของรัฐ

เป็นที่คาดหวัง เส้นทางเดิน 26 ของพรบ.ป่าชุมชน น่าจะมีพัฒนาการที่ก้าวหน้าไปตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม เรามาลองพิจารณาเปรียบเทียบหลักคิดเนื้อหาของร่างพรบ.ป่าชุมชนฉบับประชาชนซึ่งเป็นฉบับแรกสุดกับฉบับล่าสุดที่ผ่าน สนช.แล้วว่า มีความก้าวหน้าหรือไม่เพียงใด

“สังคมไทยมีรากเหง้าสังคมเกษตร อดีตที่ป่าสมบูรณ์ ชุมชนเลี้ยงชีพบุกเบิกทำกิน ผูกพันกับป่า จนเมื่อราชการมีนโยบายขยายพื้นที่เกษตร ทั้งด้วยวิธีชุมชนและนโยบายรัฐทำให้ชุมชนพึ่งพาผูกพันกับป่าเป็นพื้นฐานวัฒนธรรม ภูมิปัญญาที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ป่าเขตร้อนของไทยยังอุดมด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่ทรงคุณค่า แต่กลับถูกใช้ประโยชน์ผลิตไม้อุตสาหกรรมทำให้ป่าลดลง ในสถานะที่

ประเทศไทยเผชิญกับความเสื่อมโทรมของป่า เราพบว่าป่าที่ชุมชนปกป้องรักษาหลายพันแห่ง บนหลักสิทธิร่วมของชุมชน ชุมชนจึงมีสำนึกร่วมกันถึงสิทธิและหน้าที่ดูแลป่า สำนึกนี้เป็นพื้นฐานของการพัฒนาวัฒนธรรม กฎระเบียบการจัดการป่ามาหลายชั่วอายุคน อย่างไรก็ตาม สิทธิและอำนาจของชุมชนในการจัดการทรัพยากรยังไม่ได้ถูกยอมรับทางกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายป่าไม้ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการป่าโดยชุมชน เพื่อชุมชน และให้ชุมชนเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า จึงสมควรให้มีกฎหมายป่าชุมชนเพื่อรับรองสิทธิประโยชน์ของชุมชนในการจัดการป่าและได้รับประโยชน์จากป่าชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนรู้สึกเป็นเจ้าของป่า อันจะช่วยรักษาระบบธรรมชาติ และพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชนให้ดีขึ้น”

นี่คือหลักการและเหตุผลของร่างพรบ.ป่าชุมชน ฉบับประชาชนปี 2536 ที่เริ่มด้วยการยอมรับในการดำรงอยู่ของชุมชนในป่า และให้คุณค่ากับวิถีวัฒนธรรมชุมชนที่พึ่งพาผูกพันป่า นั่นคือ การยอมรับในสิทธิพื้นฐานทางวัฒนธรรมของชุมชนที่มีมาดั้งเดิม สถานะของสิทธิเข้มแข็งขึ้นด้วยระบบการจัดการร่วมของชุมชน ที่มีทั้งความรู้ สำนึก การจัดการ และเป็นเจ้าของร่วม เกิดเป็นระบบสิทธิและหน้าที่ของชุมชน (ที่สมาชิกมีต่อชุมชนและมีต่อสาธารณะ) ระบบการจัดการร่วมจึงเป็นสิทธิในขั้นที่สองที่ขยายสมรรถนะแห่งสิทธิชุมชนยิ่งขึ้น โดยสัมพันธ์กับสถานการณ์ทั้งคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพ ความเสื่อมโทรมของป่าที่ต้องอาศัยระบบการจัดการใหม่ที่ก้าวหน้า ซึ่งการจัดการป่าชุมชนคือคำตอบต่อสถานการณ์ดังกล่าว แต่จะเป็นไปได้ด้วยดีก็ต้องมีการยอมรับและสนับสนุนทางกฎหมาย เราจึงสรุปเจตนารมณ์ของกฎหมายป่าชุมชนได้ว่า การรับรองและส่งเสริมสิทธิการจัดการร่วมของชุมชนคือหลักการ และกรอบนโยบายสำคัญที่จะทำให้ทรัพยากรยั่งยืน การดำรงชีพของชุมชนมีคุณภาพ

หลักการทั้งหมดที่ปรากฏในหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายดังกล่าวเมื่อ 26 ปีที่แล้ว สอดคล้องทั้งกับหลักการสากลในปัจจุบัน ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่เน้นเรื่องประชาชน นิเวศ ความรุ่งเรือง การมีส่วนร่วม และสันติภาพ หลักเรื่องการจัดการทรัพยากรร่วม (Common Property Resources) ของอิลินอร์ ออสตรอม นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ปี 2006 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปี 1966

ลองพิจารณาเหตุผลของกฎหมายป่าชุมชนปี 2562 ว่าจะก้าวหน้าขึ้นไปหรือไม่ อย่างไร

“โดยที่เป็นการสมควรส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน เพื่อให้ชุมชนจัดการป่าและได้ประโยชน์จากป่า อันจะส่งผลให้ชุมชนดูแลป่าของประเทศไทยให้สมบูรณ์และยั่งยืน”

ไม่น่าเชื่อว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายจะมีหลักสำคัญอยู่น้อยมาก เหลือแต่เพียงหากชุมชนได้ประโยชน์จากป่าก็จะช่วยดูแลป่า ชุมชนจะอยู่มาก่อนเขตป่าตามกฎหมายหรือไม่ จะมีสิทธิทางวัฒนธรรมหรือไม่ไม่สำคัญ จะมีสำนึกร่วม จัดการร่วม และเป็นเจ้าของร่วมหรือไม่ ไม่เป็นสิ่งที่กฎหมายนี้ให้ความสนใจ และการจัดการป่าชุมชนโดยให้ประโยชน์จากใช้ป่าระดับหนึ่งก็เพื่อจะทำหน้าที่ช่วยรัฐดูแลป่าของประเทศ แต่เศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของชุมชนจะดีขึ้นหรือไม่ ไม่ได้มีการระบุ

เข้าสู่เนื้อหาในกฎหมาย ร่างกฎหมายฉบับประชาชน กล่าวถึงการกำหนดเขตป่าชุมชน โดยครอบคลุมพื้นที่สาธารณะทุกประเภทรวมถึงเขตป่าอนุรักษ์ ที่หากมีชุมชนดำรงอยู่ มีสิทธิชุมชนในรูปแบบวัฒนธรรมประเพณี หรือกฎระเบียบในการจัดการป่า และประสงค์จัดการป่าชุมชน ก็สามารถเสนอขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ โดยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์คือ รักษาระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ ตอบสนองการใช้ประโยชน์ในการยังชีพของชุมชน ชำรงรักษาสิทธิชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณี ที่สำคัญคือ ไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐอ้างเหตุจำเป็นของราชการใดมาปฏิเสธ จำกัด หรือตัดทอนเจตนารมณ์ของชุมชนที่ยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชนตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว นั้นหมายถึงความว่า รัฐไม่สามารถมีข้ออ้างอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นเขตป่าอนุรักษ์ของรัฐ เขตสัมปทานเหมืองแร่ โรงไฟฟ้า เขตเศรษฐกิจพิเศษ ฯลฯ ในการรอนสิทธิชุมชนที่จะรักษานิเวศ ใช้ประโยชน์ยังชีพ และรักษาวัฒนธรรมประเพณีได้

ต่างจากพรบ.ป่าชุมชนล่าสุด ที่เริ่มต้นด้วยเหตุและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐจัดการป่าอย่างมีประสิทธิภาพ วัฏจักรเริ่มต้นที่การขีดวงไว้ว่า ป่าชุมชน หมายถึง ป่าหรือพื้นที่ที่อยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ เพราะผู้ร่างกฎหมายมองว่า ป่าชุมชนไม่มีคุณค่าของการจัดการป่าเชิงนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพที่สำคัญยิ่งยวด การจัดการป่าอนุรักษ์จึงถูกหวงกันไว้เฉพาะรัฐเท่านั้น แม้จะชุมชนที่ถูกรัฐประกาศเขตป่าอนุรักษ์ซ้อนทับเป็นจำนวนมากจะมีศักยภาพการจัดการป่าที่ดีเยี่ยมเพียงใด แต่ก็ไม่มีนัยสำคัญในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์จึงถูกควบคุมเข้มงวดภายใต้พรบ.อุทยานแห่งชาติ และพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่เพิ่งผ่านการแก้ไขจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยเช่นกัน

พรบ.ป่าชุมชนจึงให้รัฐโดยกรมป่าไม้เลือกที่จะรับรองเฉพาะชุมชนในป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของกรม ส่วนชุมชนในป่าอนุรักษ์ก็ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกรมอุทยานแห่งชาติ ที่ดูแลกฎหมายป่าอนุรักษ์

การจำกัดป่าชุมชนไว้นอกป่าอนุรักษ์ เป็นการเพิกเฉยต่อประวัติศาสตร์ความล้มเหลวการจัดการป่าของรัฐ ที่ประกาศเขตป่าอนุรักษ์ซ้อนทับชุมชนโดยไม่สนใจการดำรงอยู่ของชุมชน กฎหมายป่าชุมชนฉบับล่าสุดจึงไม่ได้มีส่วนคลี่คลาย แก้ไขปัญหาความล้มเหลวดังกล่าว นอกจากนี้ยังเป็นเรื่องการใช้เรื่องป่าชุมชนในการแบ่งเขตอำนาจระหว่างหน่วยงาน ป่าชุมชนจำกัดเฉพาะอาณาจักรของกรมป่าไม้ ส่วนป่าอนุรักษ์อยู่ในอาณาจักรของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ซึ่งไม่ยอมรับการดำรงอยู่ของชุมชนในพื้นที่ดังกล่าว มีเพียงบทเฉพาะกาลผ่อนปรนที่ต้องถูกรัฐกำกับอย่างเข้มงวด

ทั้งหมดนี้สะท้อนถึงการไม่ยอมรับถึงสิทธิชุมชนที่อยู่ ชุมชนที่รัฐจะอนุญาตให้มีหน้าที่จัดการป่าร่วมกับรัฐได้มีเพียงป่าชุมชนที่อยู่นอกป่าอนุรักษ์ และหากพื้นที่ป่าที่ชุมชนดูแลอยู่ถูกกรมอุทยานฯ เตรียมประกาศให้เป็นป่าอนุรักษ์ ทางเลือกเพียงทางเดียวที่จะมีได้ คือ ต้องรีบเข้าครอบอุปถัมภ์จากกรมป่าไม้ในรูปป่าชุมชน แต่สำหรับชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ หากพื้นที่ป่าและชุมชนไม่ถูกกันออกจากเขตป่าอนุรักษ์ ก็ยากจะมีสิทธิจัดการป่าตามวัฒนธรรมประเพณีของตนเองได้ กฎหมายที่ไม่มีสิทธิชุมชนเป็นฐาน จึงเหลือเพียงทางเลือกในการตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่ละมุนละม่อมของกรมป่าไม้ หรือเข้มงวดของกรมอุทยานฯ

หากนำเอาหลักสากลที่ปรากฏใน SDGs จะพบว่า พรบ.ป่าชุมชน (รวมถึงพรบ.อุทยานแห่งชาติ และพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า) ยังไปไม่ถึงหลักการจัดการบูรณาการ (นิเวศ เศรษฐกิจ สังคม) การรับรองสิทธิชุมชน การจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม และธรรมาภิบาลนิเวศและสิ่งแวดล้อม

ในเรื่องโครงสร้างการบริหารจัดการ มีความแตกต่างที่น่าสนใจ ร่างกฎหมายฉบับแรกมีแต่เพียง คณะกรรมการป่าชุมชนระดับพื้นที่ ซึ่งก็หมายถึงชุมชนจัดตั้งกรรมการขึ้นมาวางแผนและบริหารจัดการป่าชุมชน โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ในสมัยนั้นกรมป่าไม้ขึ้นอยู่กับกระทรวงเกษตร) ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือกระทั่งภาคสังคมก็ได้ ทำหน้าที่ประมวลข้อมูล และช่วยประสานการจัดการให้ชุมชนจัดตั้งกรรมการป่าชุมชน การออกแบบเช่นนี้ให้อิสระกับชุมชนในการบริหารจัดการค่อนข้างมาก และไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของกรมป่าไม้ (สมัยนั้นดูแลทั้งทั้งป่าสงวนฯและป่าอนุรักษ์) แต่กฎหมายฉบับล่าสุด ได้ออกแบบให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน (ระดับชาติ) และ คณะกรรมการป่าชุมชนระดับจังหวัด ที่มีตัวแทนกระทรวงต่างๆ และภาคสังคมเข้ามากำกับดูแล หรือกระทั่งเพิกถอนได้ (โครงสร้างดังกล่าวถูกออกแบบมาตั้งแต่ปี 2540 เรื่อยมา)

การที่ร่างกฎหมายฉบับประชาชน ตัดโครงสร้างระบบราชการออกไปเสียมาก ข้อดีคือ ความเป็นอิสระและความหลากหลายของชุมชนในการบริหารจัดการ แต่ข้อจำกัดคือ การใช้อำนาจในการบังคับใช้กับหน่วยงานต่างๆ และการบริหารแผนให้เป็นเอกภาพจะน้อย แต่กฎหมายล่าสุดจึงมีโครงสร้างที่ชัดเจน มีระดับชั้นของอำนาจในการบริหารจัดการมากกว่า การกำกับให้เป็นเอกภาพสูงกว่า แต่ก็จะทำให้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการได้เข้มข้นกว่า

ในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน กฎหมายทั้งสองฉบับจำกัดอยู่ที่การใช้ประโยชน์เพื่อยังชีพ โดยให้ขึ้นกับความสมบูรณ์นิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสำคัญ ทั้งสองฉบับยังขาดมิติการสร้างเศรษฐกิจชุมชนจากฐานทรัพยากรให้มั่นคง สร้างรายได้ที่ยั่งยืน ทำให้การจัดการป่าชุมชนยังไม่ตอบโจทย์เรื่องเศรษฐกิจที่ชุมชนพึ่งพากับตลาดเท่าใดนัก

กฎหมายฉบับใหม่ยังห้ามชุมชนใช้ประโยชน์จากไม้ทรงคุณค่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ส่วนไม้อื่นๆ ที่ไม่ถูกนับว่าทรงคุณค่าก็ให้ใช้ตามความจำเป็นเพื่อใช้สอยในครัวเรือนหรือกิจการสาธารณะภายในชุมชน ดังนั้น แม้จะอยู่บนหลักการยังชีพที่มีข้อจำกัดเช่นกัน แต่กฎหมายฉบับใหม่ ควบคุมการใช้ประโยชน์มากยิ่งขึ้นกว่า โดยเฉพาะหากไม้ในป่าชุมชนจำนวนมากถูกกำหนดให้เป็นไม้ทรงคุณค่าตามธรรมชาติ เท่ากับชุมชนใช้ประโยชน์จากไม้เหล่านั้นไม่ได้เลย

ยังมีรูปธรรมบางอย่างที่น่าสนใจในการสร้างเสริมชุมชน ในร่างฉบับประชาชน ให้คณะกรรมการป่าชุมชนสามารถตั้งกองทุนป่าชุมชนเพื่อบริหารจัดการได้ ขณะที่ในกฎหมายฉบับใหม่ไม่ได้กล่าวถึงการหารายได้โดยตรง แต่ก็ให้มีการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้

ประเด็นเรื่องความเป็นเจ้าของทรัพยากรชีวภาพในพื้นที่ป่าก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจ ในร่างพรบ.ฉบับประชาชน คือ หากมีบุคคล หน่วยงานใดทั้งรัฐ เอกชน กระทั่งองค์กรระหว่างประเทศ หากจะเข้ามาใช้

ประโยชน์จากทรัพยากรในป่าของชุมชน ต้องผ่านการยินยอมของชุมชน เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของชุมชน และชุมชนจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนด้วย ประเด็นดังกล่าวออกแบบมาตามหลักในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 8 (J) ที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรชีวภาพ การเข้าถึง และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมจากฐานทรัพยากรชีวภาพสู่ชุมชน แต่ในกฎหมายฉบับล่าสุด การแบ่งปันผลประโยชน์กำหนดไว้เพียงให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

แต่กฎหมายป่าชุมชนล่าสุดก็มีความก้าวหน้าบางอย่างที่ร่างของประชาชนไม่มีคือ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนกับผู้ที่สร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรในป่าชุมชน ตรงกับหลักผู้สร้างผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องเป็นผู้จ่ายต่อมูลค่าของทรัพยากรที่เสียหาย การฟื้นฟูดูแลทรัพยากร แต่ทั้งหมดเป็นคำคิดใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการจัดการทั้งหมด ในส่วนของชุมชนซึ่งลงทุนลงแรงในการจัดการป่ามากกว่ารัฐ มีบทบาทเป็นโจทก์ร่วมกับกรมป่าไม้ในการฟ้องร้อง ซึ่งก็สะท้อนว่า ป่าชุมชนมีฐานะเป็นทรัพย์สินของรัฐมากกว่าชุมชน

จากการเปรียบเทียบเนื้อหาของกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนที่เป็นจุดเริ่มต้น กับฉบับปัจจุบันที่เป็นผลจากการต่อสู้ ต่อรองระหว่างชุมชนกับราชการ และประชาสังคมมาอย่างยาวนาน ทำให้เห็นว่ากฎหมายป่าชุมชนฉบับปัจจุบันแตกต่างไปจากจุดเริ่มต้นพอสมควร และเป็นความแตกต่างที่มีนัยทางการเมืองต่อสิทธิ เสรีภาพ และความเป็นธรรม หรือกล่าวรวมคือ ประชาธิปไตยในการจัดการป่าของชุมชนพอสมควร

กฎหมายของประชาชนเมื่อปี 36 วางอยู่บนหลักของการรับรองสิทธิชุมชน ซึ่งมีมิติทั้งสิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรม (ชุมชนจำเป็นต้องดำรงชีพในป่า) สิทธิในการบริหารจัดการ (ระบบการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน) และสิทธิทางการเมือง (การกำหนดข้อตกลง กติกา ของชุมชนอย่างมีส่วนร่วม) แต่กฎหมายฉบับใหม่ ให้น้ำหนักในเรื่องการกำหนดภาระหน้าที่ของชุมชนเป็นหลัก การเข้าถึง และประโยชน์ที่ได้เพื่อให้ชุมชนทำหน้าที่ภายใต้กรอบโครงสร้างของรัฐ รัฐจึงออกแบบโครงสร้างเป็นลำดับขั้น มีอำนาจกำกับ ควบคุม เพิกถอนได้

กฎหมายฉบับประชาชน มองการจัดการป่าชุมชนในมิตินิเวศวัฒนธรรม และนิเวศวิทยาการเมือง ป่าชุมชนเป็นได้ทั้งป่าเศรษฐกิจ ป่าอนุรักษ์ ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม ประเพณี และเป้าหมายการจัดการของชุมชน ป่าชุมชนจึงอยู่ได้ในทุกพื้นที่ที่ชุมชนดำรงอยู่และมีการจัดการป่าชุมชนอยู่ การอนุรักษ์นิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพจึงไม่ได้ผูกขาดอยู่ที่รัฐ แต่ชุมชนก็สามารถบริหารจัดการได้ในแบบของชุมชนเช่นกัน แต่กฎหมายล่าสุด ป่าชุมชนถูกจำกัดวงเฉพาะนอกเขตป่าอนุรักษ์ มีฐานะเป็นป่ายังชีพทางเศรษฐกิจเป็นส่วนเสริมของระบบการจัดการป่าแบบรวมศูนย์ของรัฐ

เทียบกันแล้ว ป่าชุมชนฉบับปี 36 เป็นพื้นที่อำนาจที่ชุมชนมีอิสระในการจัดการ ซึ่งเป็นยูโทเปียที่ชุมชนอยากเห็น แต่ฉบับล่าสุดเป็นสถานะความเป็นจริงทางการเมืองที่พื้นที่ป่าก็ยังเป็นพื้นที่การควบคุมทางอำนาจของรัฐ

เส้นทางของกฎหมายป่าชุมชน จึงเป็นบทสะท้อนโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเมืองของชนชั้นนำจะเป็น “ประชาธิปไตย” หรือ “เผด็จการ” วาทกรรมเหล่านั้นไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้าง กลไกอำนาจต่อการจัดการทรัพยากรที่เป็นฐานชีวิตของชุมชนแต่อย่างใด ในพื้นที่ที่ดูไม่เป็นการเมือง อำนาจของรัฐราชการยังแข็งแกร่ง แต่อำนาจชุมชนอ่อนแอลง ขาดความเชื่อมโยงกับสังคมภายนอกที่เชิดชูกระแสเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมแบบบริโภคนิยมและทุนนิยม

“ประชาธิปไตย” หรือ “เผด็จการ” ในวิถีชีวิตจึงไม่ได้ดูแค่โครงสร้างส่วนบน แต่ต้องดูถึงข่ายใยและความสัมพันธ์อำนาจต่อทรัพยากรสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชนในระดับล่าง

26 ปีของกฎหมายป่าชุมชนจึงเป็นบทสะท้อนของความไม่เป็นประชาธิปไตยที่กฎหมายยังไม่ให้ชุมชนเป็นเจ้าของรับผิดชอบต่อฐานทรัพยากรของชุมชนอย่างแท้จริง หากสังคมต้องการสร้างประชาธิปไตยไปถึงระดับล่าง ควรจะต้องปฏิรูปอำนาจประชาชนต่อทรัพยากรสาธารณะดังเช่นการจัดการป่าของชุมชนด้วย

บทที่ 7

พัฒนาการของขบวนการป่าชุมชน

นับตั้งแต่การยกร่างพรบ.ป่าชุมชนฉบับประชาชนในปี 2536 ภายใต้การขับเคลื่อนของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ตามมาด้วยเครือข่ายชุมชน เช่น เครือข่ายป่าชุมชนที่ก่อตัวขึ้นมาตามการผลักดันร่างกฎหมายในปี 2536 เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) ซึ่งเป็นชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูงในภาคเหนือที่ผลักดันปัญหาป่าไม้ที่ดิน และหลวมรวมมาเป็นสมัชชาคนจน ในปี 2539 (สมัชชาคนจนเกิดปี 2538 แต่มาร่วมกับเครือข่ายป่าไม้ที่ดินในปี 2539) ในช่วงเวลานั้นขบวนการป่าชุมชนมีความเข้มแข็งหลายด้าน ได้แก่

- 1) เครือข่ายชุมชนที่ปกป้องรักษาป่าอย่างกว้างขวางทุกภาค โดยจุดเริ่มต้นเมื่อปี 2536 เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือมีสมาชิกไม่ต่ำกว่า 150 แห่ง กระจายทุกจังหวัด ในภาคอีสานก็มีป่าชุมชนหลายสิบแห่ง เกิดเครือข่ายป่าชุมชนในภาคเหนือตอนล่างและกลาง ภาคตะวันตก (มีทั้งชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มชาติพันธุ์ข่าเยะเหียง) เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อห้าจังหวัดภาคตะวันออก เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ บวกกับเครือข่ายพันธมิตร เช่น สมัชชาคนจน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เป็นต้น
- 2) มีฐานงานวิชาการที่เข้มแข็ง ปฐมบทจากงานวิจัยพัฒนาการบุกเบิกที่ทำกินในเขตป่า มาถึงงานวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และงานวิจัยอื่นๆ ต่อเนื่องมา
- 3) มีภาคีทางวิชาการที่เข้มแข็ง ส่วนหนึ่งมานักวิชาการที่ร่วมงานวิจัยป่าชุมชน และผนวกกับนักวิชาการที่ร่วมขับเคลื่อนปัญหาคนจนกับสมัชชาคนจน
- 4) มีพื้นที่สาธารณะที่เปิดกว้าง ด้วยการรณรงค์สาธารณะ และมีประเด็นถกเถียงในเรื่องคนกับป่า ผ่านสื่อและกิจกรรมสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ทำให้วาทกรรมเรื่องคนกับป่าเป็นที่รู้จักและยอมรับมากขึ้น
- 5) นโยบายและกฎหมายเปิดกว้าง ทั้งด้วยการรับรองสิทธิชุมชน และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ทำให้แนวคิดและรูปธรรมของสิทธิชุมชนในการจัดการป่า ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย

เพื่อให้เห็นภาพการเติบโตของเครือข่ายป่าชุมชน จึงขอพิจารณาไปที่ละกลุ่มดังนี้

ขบวนการป่าชุมชนระดับชาติ

ขบวนการป่าชุมชนเริ่มต้นในปี 2532 ขึ้นเมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนนำโดยโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ อันเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ขับเคลื่อนนโยบายป่าไม้ตั้งแต่การคัดค้านสัมปทานไม้ ได้ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ คือ ชมรมนักพัฒนาภาคเหนือ และอื่นๆ ได้แสวงหาทางเลือกทางนโยบาย และเมื่อเกิดกระแสแนวคิด และงานองค์ความรู้ป่าชุมชน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนก็เข้าไปศึกษาและประเมินความเป็นไปได้ในการยกระดับข้อเสนอทางนโยบาย

อย่างไรก็ตาม แม้นโยบายสัมปทานไม้ อันเป็นนโยบายหลักในการจัดการป่าของรัฐบาลสมัยปีต้องถูกประชาชนคัดค้านจนยกเลิก แต่รัฐก็ไม่ปล่อยให้เกิดช่องว่างทางนโยบาย กรมป่าไม้ก็เร่งขับเคลื่อนนโยบายป่าเศรษฐกิจ ด้วยการส่งเสริมปลูกยูคาลิปตัสเพื่อป้อนอุตสาหกรรมกระดาษ และนโยบายป่าอนุรักษ์ โดยการเร่งประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น โดยที่ฝ่ายขบวนการประชาสังคม ยังไม่ได้พัฒนาข้อเสนอทางนโยบายการจัดการป่าทั้งระบบอย่างชัดเจน

บทบาทของขบวนการประชาสังคม นำโดยคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา องค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชนในแต่ละภาค และนักวิชาการสิ่งแวดล้อม จึงพุ่งเป้าไปที่การวิพากษ์นโยบายป่าไม้ 2528 นโยบายส่งเสริมการปลูกป่า แผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ (2534-2536) (ดำเนินการโดยบริษัทจาคอ โพธิ์ โดยการสนับสนุนของธนาคารโลก) โดยใช้ประเด็นเรื่องการอนุรักษ์ป่าและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเคยประสบความสำเร็จในการคัดค้านสัมปทานไม้ การคัดค้านเขื่อนน้ำโจนและเขื่อนแก่งกรุง เพื่อกัดค้านการจัดการป่าเชิงพาณิชย์ของรัฐ สถานะของป่าชุมชนในเวลานั้นยังเป็นเพียงต้นแบบทางเลือกการจัดการป่าในระดับพื้นที่ ไม่ได้เป็นเป้าหมายทางนโยบายหลัก

ในสถานการณ์ที่ภาครัฐรุกทางนโยบาย ภาคประชาสังคมจำเป็นต้องพัฒนาทางเลือกนโยบายระดับชาติขึ้นมา ประจวบเหมาะกับกระแสป่าไม้สากลเริ่มให้ความสนใจป่าไม้สังคม ป่าชุมชน มูลนิธิฟอร์ด ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศที่มีบทบาทสนับสนุนงบประมาณแก่ประเทศกำลังพัฒนาในด้านการจัดการทรัพยากร จึงได้สนับสนุนให้สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (อ.เสน่ห์ จามริก เป็นประธานสถาบันฯ และยังเป็นประธาน กป.อพช.) ให้ดำเนินการวิจัยป่าชุมชนเพื่อเป็นฐานการพัฒนา นโยบาย (มูลนิธิฟอร์ดก็สนับสนุนงบประมาณแก่กรมป่าไม้ในเรื่องการจัดการป่าด้วย)

ด้วยการประสานงานของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการโดยนักวิชาการสังคมศาสตร์ จึงได้ดึงนักวิชาการ นักพัฒนา และผู้นำชุมชนมาร่วมกันทำวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชนร่วมกันในภาคเหนือและอีสานเป็นเวลา 2 ปี (2534-2535)

พร้อมๆ กับการขับเคลื่อนตรวจสอบนโยบายรัฐด้านป่าไม้ องค์ความรู้จากงานวิจัยป่าชุมชนก็ได้ถูกพัฒนาเป็นร่างกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) ขึ้นมาเป็นครั้งแรกในปี 2536 นั้นทำให้ขบวนการประชาสังคมด้านป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ มีข้อเสนอทางนโยบายที่เป็นเป้าหมายร่วมของขบวนการ

ทำให้เครือข่ายป่าชุมชนในแต่ละภาคเกิดการรวมตัวจัดตั้งอย่างชัดเจนในทุกภาคเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนร่าง พรบ.ป่าชุมชน

การก่อรูปของเครือข่ายระดับชาติเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงราวปี 2537-2538 ในนาม “เครือข่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” โดยมีโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติเป็นกลไกประสานขับเคลื่อนทางนโยบาย ภายใต้คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.)⁹ ขณะที่แต่ละภาคก็เกิดเครือข่ายป่าชุมชน โดยเฉพาะภาคเหนือที่มีกลุ่มเครือข่ายเข้มแข็งทั้งด้านชุมชน วิชาการ และขับเคลื่อนนโยบาย เนื่องจากเผชิญปัญหาหนักจากการขยายเขตป่าอนุรักษ์ทับพื้นที่ชุมชน

หากพิจารณาการก่อรูปของเครือข่ายระดับชาติจะพบว่า เครือข่ายป่าชุมชนเป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการมีเป้าหมายทางนโยบายร่วมกันคือ กฎหมายป่าชุมชน เป็นตัวเชื่อมร้อยขบวนการ เครือข่ายป่าชุมชน จึงเป็นองค์กรทางนโยบายโดยชัดเจน

เมื่อเป็นองค์กรทางนโยบาย รูปแบบความสัมพันธ์ของเครือข่ายจึงเป็นไปแบบหลวมๆ ไม่ได้มีระบบ โครงสร้างที่ชัดเจน (ไม่ได้มีประธาน คณะกรรมการ ระบบสมาชิก ระบบหนุนเสริมในพื้นที่) มีเพียงเวทีการพบปะเพื่อกำหนดเป้าหมาย วางแผนขับเคลื่อนทางนโยบาย และการสนับสนุนด้านวิชาการ

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

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

แต่ปัจจัยความพร้อมทั้งหมดก็ยังไม่เพียงพอที่จะผลักดันนโยบายได้สำเร็จ เมื่อวุฒิสภามีมติกลับลำ ในปี 2545 ไม่ยอมรับการจัดการป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ แม้ร่างกฎหมายจะมีโอกาสถูกทบทวนอีกครั้งในการพิจารณาร่วมของสองสภา แต่ก็ไม่มี ความหวังที่จะสามารถยื่นหยัคดีสิทธิชุมชนในป่าอนุรักษ์ได้

ความล้มเหลวของพรบ.ป่าชุมชนมีหลายปัจจัย เช่น สังคมมองว่าเป็นปัญหาเฉพาะกลุ่มคนที่อยู่ในป่าจึงไม่เห็นความเชื่อมโยงที่เป็นประโยชน์ของสาธารณะ สังคมไม่เชื่อมั่นว่าชุมชนในป่าอนุรักษ์จะจัดการป่าได้ การออกแบบกฎหมายที่แยกส่วนระหว่างที่ป่าและที่ทำกิน การสร้างเงื่อนไขเชิงอนุรักษ์ที่เข้มงวดแก่ชุมชนเกินไป โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่รัฐผูกขาดอำนาจจัดการป่าอนุรักษ์อย่างเข้มงวด และอื่นๆ

⁹ เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนในเชิงประเด็นที่เกิดในช่วงเวลาใกล้เคียงกันคือ เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก ซึ่งหลายองค์กรในเครือข่ายไม่เพียงขับเคลื่อนเกษตรกรรมทางเลือก ยังขับเคลื่อนป่าชุมชนด้วย

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

การกลายตัวของเครือข่ายป่าชุมชนระดับชาติ แม้จะดูเป็นความตกต่ำ แต่ก็ยังเป็นจุดสำคัญที่ขบวนการในทุกองคาพยพได้ทบทวนความผิดพลาด เพื่อออกแบบการขับเคลื่อนใหม่ให้ก้าวข้ามข้อจำกัดเดิม และสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้จริง

เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ

ในภาคเหนือ ป่าชุมชนเป็นวัฒนธรรมชุมชนที่พึ่งพิงป่า ผ่านระบบ “หน้าหมู” หรือระบบการจัดการร่วมของชุมชนมาช้านาน ป่าชุมชนมีความหมายทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับระบบเหมืองฝาย หรือกล่าวได้ว่าป่าชุมชนเป็นหนึ่งในระบบภูมิทัศน์การจัดการดิน น้ำ ป่า

ตั้งแต่ก่อนยุคสัมปทานไม้ ปี 2531 อันเป็นจุดเริ่มต้นวาทกรรมป่าชุมชน ก็ปรากฏมีชุมชนร่วมมือกันปกป้องป่า ดังเช่น ป่าชุมชนทุ่งยาว จังหวัดลำพูน ที่ผู้นำชุมชนได้มีการกำหนดกติกาเรียกว่า “สัญญารักษาป่า” ตั้งแต่ปี 2496 เพื่อป้องกันการบุกรุกตัดไม้ยึดพื้นที่ป่าของชาวบ้าน ระบบการจัดการป่าที่ก่อร่างจากวัฒนธรรมได้เป็นต้นแบบขยายตัวไปในระดับลุ่มน้ำ และจังหวัด เกิดเป็นเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดลำพูน ในปี 2542 โดยมีพ่อจรัล ขาสัก เป็นผู้นำจัดการป่าทุ่งยาว ในพื้นที่ 2,500 ไร่

จนเมื่อหลังสัมปทาน ไม้ ปี 2532 มีเหตุการณ์เอกชนบุกรุกพื้นที่ป่าชุมชนบ้านห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้นำคือ ครูนิด ไชยวันนะ นายทวีศิลป์ ศรีเรือง และกลุ่มชุมชนได้คัดค้านการตัดไม้และประกาศต่อสาธารณะให้ป่าดังกล่าวเป็นป่าชุมชน และเสนอให้รัฐออกกฎหมายป่าชุมชน จนนายไพโรจน์ สุวรรณกร อธิบดีกรมป่าไม้ในขณะนั้นมาประกาศให้เป็นพื้นที่ทดลองโครงการทดลองป่าชุมชนห้วยแก้ว ในเดือนธันวาคม 2532

การทำงานวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชนในภาคเหนือ เป็นการเปิดภาพความเข้าใจป่าชุมชนได้อย่างลุ่มลึก เป็นแรงเสริมกระบวนการเรียนรู้ และการขับเคลื่อนนโยบาย กระบวนการวิจัยดังกล่าวเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ด้วยเหตุนี้งานวิจัยจึงเป็นการสร้างความรู้ไปพร้อมกับความเข้มแข็งชุมชนในการจัดการป่า ผลจากการศึกษาเบื้องต้นเมื่อปี 2534 พบว่า มีป่าชุมชนภาคเหนือที่สำรวจได้ในขณะนั้นถึง 150 ป่า และกำลังขยายตัวมากขึ้น

ป่าชุมชนที่เกิดขึ้นตามจุดต่างๆ เป็นต้นแบบให้ชุมชนต่างๆ สถาปนาการจัดการป่าชุมชนขยายตัวเป็นเครือข่ายกว้างขวาง แรงหนุนเสริมสำคัญมาจากองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ ในช่วงแรกคือ ชมรมนักพัฒนาภาคเหนือ นำโดยคุณชัชวาล ทองดีเลิศ และพัฒนามาเป็นมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ที่ทำทั้งงานจัดตั้ง

ชุมชน งานวิชาการ งานสื่อสาร งานเชื่อมสาธารณะอย่างรอบด้าน ต่อมา มีคุณเดช ไชยทัพ เป็นหัวหน้าหลัก ในการขับเคลื่อนร่างกฎหมายป่าชุมชน

สถานการณ์ที่ทำให้ป่าชุมชนเติบโตอย่างรวดเร็ว มาจากนโยบายการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ของรัฐ ที่ไปครอบคลุมพื้นที่ชุมชน ทำให้ชุมชนในพื้นที่ป่าทั่วภาคเหนือต่างผลักดันป่าชุมชนในฐานะการยื่นหยัด สิทธิชุมชนในการจัดการป่าและการดำรงชีพ

เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ จัดรูปเครือข่ายตามลุ่มน้ำ เป็นเครือข่ายลุ่มน้ำย่อยๆ ที่เชื่อมร้อยกัน เกิด เป็นสมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือในปี 2538 โดยมีพ่อหลวงจรัล ขาสัก ผู้นำป่าชุมชนบ้านทุ่งยาว จังหวัดลำปาง และยังมีเครือข่ายของกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูง คือ เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) ที่รวมตัวกันตั้งแต่ ปี 2537 นำโดยนายจอนิ โอโคโนะ ปราชญ์ปกาศะญอภาคเหนือ และต่อมายังมีสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ร่วมกันขับเคลื่อน

เนื่องจากภาคเหนือเผชิญปัญหาการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับชุมชนมากที่สุด ทำให้เครือข่ายป่า ชุมชนภาคเหนือ โดยมีมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ) มีบทบาทหลัก ในการผลักดันให้รัฐแก้ไขปัญหาป่าอนุรักษ์กับชุมชน และขับเคลื่อนป่าชุมชนทั้งในเรื่องการเสริมความ เข้มแข็งชุมชน การขับเคลื่อนขบวนการเคลื่อนไหวทางนโยบาย การพัฒนาองค์ความรู้ การสร้างภาควิ นักวิชาการและภาคสังคมส่วนต่างๆ การสื่อสารสาธารณะ และการขับเคลื่อนทางนโยบายกฎหมายป่าชุมชน ด้วยบทบาทขับเคลื่อนเชิงรุกอย่างรอบด้านดังกล่าว ทำให้เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือเป็นแกนหลักของ ขบวนการป่าชุมชนทั้งประเทศ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ขบวนการผิควหวังกับการผลักดันร่างพรบ.ป่าชุมชน สิ่งที่ชุมชนวิตกก็คือ สิทธิตามวัฒนธรรมประเพณีของพวกเขาจะถูกรับรองได้อย่างไร ท่ามกลางกระแสการรุกรานของของรัฐ ด้วยการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับที่ชุมชน และการรุกของทุนผ่านธุรกิจพืชพาณิชย์ การจับจองที่ดินเพื่อเก็ง กำไร และอื่นๆ

ในด้านหนึ่งเครือข่ายชุมชนที่เข้าร่วมขับเคลื่อนกับขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P Move) อันเป็นเครือข่ายประชาชนจากทุกภาคที่มีบทบาทหลักผลักดันการแก้ไขปัญหาที่ดินของชุมชน ก็ พัฒนาข้อเสนอต่อขบวนการป่าชุมชนเป็น “โฉนดชุมชน” อันหมายถึง ระบบกรรมสิทธิ์การจัดการทรัพยากร ร่วมของชุมชนเพื่อความมั่นคงนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งสามารถผลักดันให้เกิดเป็นระเบียบสำนักรัฐมนตรี ได้ในปี 2553 แต่การดำเนินการของภาครัฐทำให้เกิดโฉนดชุมชนก็เป็นไปอย่างล่าช้า รัฐยังไม่ยอมรับให้มี โฉนดชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ดังเช่นเดียวกับป่าชุมชน

เครือข่ายชุมชนยังปฏิบัติการสร้างนโยบาย กฎหมายระดับท้องถิ่น นำโดย อบต.บ้านแม่ทา ตำบลแม่ ทา อ.แม่ฮอน เชียงใหม่ ซึ่งเป็นแกนนำของขบวนการป่าชุมชนได้เป็นต้นแบบของการริเริ่มทำข้อบัญญัติ ท้องถิ่น จากจุดดังกล่าวทำให้ชุมชน และนักพัฒนาในเครือข่ายได้เห็นความสำคัญที่จะนำมาปฏิบัติการใน บริบทที่รัฐธรรมนูญได้เปิดให้ อบต.ออกข้อบัญญัติตนเองได้ ชุมชนทาเหนือที่เป็นเครือญาติกับแม่ทาจึงได้

เริ่มกระบวนการซื้อบัญชีที่ดินในปี 2550 ตามมาด้วยตำบลแม่วินในปี 2553 ตำบลแม่แดด กับตำบลแสนไหในปี 2556 และตำบลแม่นาจรในปี 2557

เงื่อนไขเริ่มต้นของชุมชนท้องถิ่น มาจากการตระหนักว่ารัฐกำลังใช้นโยบายป่าไม้ลิดรอนสิทธิชุมชน และเมื่อเห็นโอกาสทางนโยบายจากรัฐธรรมนูญ และการริเริ่มของตำบลแม่ทา เครือข่ายนักพัฒนา และชุมชนจึงเข้าไปหนุนสร้าง สร้างความคิด กระบวนการเรียนรู้ในการทำบัญชีท้องถิ่น

แต่ภายหลังการรัฐประหารในปี 2557 รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะไม่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การขับเคลื่อนบัญชีท้องถิ่นจึงไม่ได้คืบหน้ามากนัก

เครือข่ายป่าชุมชนอีสาน¹⁰

การเคลื่อนไหวเรื่องป่าไม้ของชาวบ้านอีสานไม่ใช่เรื่องการคัดค้านสัมปทานไม้ดังเช่นภาคเหนือ แต่มาจากการคัดค้านการปลูกยูคาลิปตัสในพื้นที่ดินอีสาน อันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ที่กำหนดให้มีป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ และพื้นที่เป้าหมายของป่าเศรษฐกิจก็คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือและอีสาน โดยรัฐบาลให้เอกชนเช่าพื้นที่ป่าไม้เสื่อมโทรมเพื่อปลูกยูคาลิปตัส พื้นที่เหล่านั้นก็มาจากการยึดทำลายพื้นที่ป่าไม้หรือป่าชุมชนของชาวบ้าน

ความขัดแย้งเรื่องการคัดค้านปลูกป่าพาณิชย์ขยายตัว พื้นที่ปลูกป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ถูกชาวบ้านทำลายเพื่อเอาที่ดินคืน ในช่วงนั้นเองก็มีคณะวิชาการ นำโดยอาจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง มาศึกษาเรื่องวิวัฒนาการบุกเบิกที่ทำกินในเขตป่า ได้เข้ามาเรียนรู้และให้ข้อมูลกับชาวบ้าน พร้อมกันนั้นก็มีนักพัฒนาเอกชนในอีสาน เช่น ภาควิณี วิชาญศิริวัฒน์ มังกร เต็งประวิติ และอื่นๆ ได้เข้ามาสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางนโยบายกับชาวบ้าน และผลักดันให้ชาวบ้านมีบทบาทเคลื่อนไหวสาธารณะ ด้วยการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นและเสนอต่อสาธารณะในเรื่องปัญหาการปลูกป่าพาณิชย์ที่กรุงเทพฯ จนทำให้ในปี 2533 รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ชะลอการให้เอกชนเช่าที่ปลูกยูคาฯ

การเคลื่อนไหวทางการเมืองครั้งสำคัญเกิดขึ้นช่วงที่รัฐบาลดำเนินโครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (จก.) โดยอพยพชุมชนในพื้นที่ป่าไปอยู่ในพื้นที่จัดสรรนาร่องจำนวน 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) ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ (ป่าชุมชน) และ 3) กระจายการถือครองที่ดิน

¹⁰ ประมวลจากการสัมภาษณ์ ภาควิณี วิชาญศิริวัฒน์, อดีตผู้ประสานงานเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีสาน, ธันวาคม 2561

เมื่อชาวบ้านเดินขบวนจนสามารถยุติโครงการดังกล่าว ก้าวต่อไปของชุมชนก็คือฟื้นฟูที่ดินทำกิน และป่า โดยเกิดเป็นเครือข่ายพัฒนาป่าชุมชนเพื่อการดำรงชีพของชาวบ้าน และร่วมขับเคลื่อนป่าชุมชนกับเครือข่ายป่าชุมชนในทุกภาค

ในช่วงนั้น มีผู้นำชาวบ้านตื่นตัวปัญหาป่าไม้หลายคน เช่น นายสมชัย ผู้ใหญ่บ้านป่าชุมชนโนนใหญ่ กิ่งอำเภอโพธิ์ศรีสุวรรณ จ.ศรีสะเกษ แม่ฤทธิ์ บุญประกอบ ดงชุมคำ จ.อุบลราชธานี ผู้ใหญ่วง แห่งป่าชุมชนบ้านหนองเยาะ หรือผู้นำจากป่าดงเค็ง จังหวัดสุรินทร์ เป็นต้น

ตามมุมมองของราชการ ป่าชุมชน เป็นพื้นที่ป่าเล็กตามบ้าน วัด โรงเรียน แต่ชาวบ้านอธิบายความหมายป่าชุมชนให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตชาวบ้าน ว่าเป็น ระบบนิเวศที่ชุมชนพึ่งพาใช้ประโยชน์ เช่น ป่าช้า ป่าห้วยไร่ ซึ่งแม้ไม่มีรูปแบบการจัดการที่ชัดเจน แต่เป็นวัฒนธรรมที่ชุมชนสัมพันธ์กับป่า

ในช่วงแรกของการทำงานส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน นักพัฒนาเอกชนเข้าไปส่งเสริมการจัดการป่าในรูปแบบที่มีองค์กรชัดเจน เช่น มีกรรมการ มีการเลือกตั้ง มีการหมุนเวียนผู้นำ แต่ก็พบต่อมาว่าบางพื้นที่ล้มเหลว ผู้นำติดกับการทำงานองค์กร ไม่ได้ทำงานฐานรากกับชุมชน จึงต้องพัฒนาผู้นำธรรมชาติในเรื่องป่าขึ้นมาโดยเอาวิถีวัฒนธรรมเป็นตัวตั้ง

จากการทำงานและศึกษาวิจัยขององค์กรพัฒนาเอกชนพบว่า ผู้ได้ประโยชน์จากป่าชุมชนเป็นชาวบ้านที่มีฐานะปานกลาง มีข้าวกิน แต่สำหรับชาวบ้านที่ยากจน พวกเขาไม่ได้ดำรงชีพกับฐานทรัพยากร และไม่มีเวลา ความพร้อมที่จะมาร่วมจัดการ ต้องไปรับจ้างหาเงิน

ผลการดำเนินงานป่าชุมชนของชาวบ้าน ได้สร้างความมั่นคงอาหารให้ชุมชนมากขึ้น สร้างรายได้ตามฤดูกาลของทรัพยากรจากป่า แม้พื้นที่ป่าจะไม่ได้เพิ่มขึ้น แต่ป่าปูละ ป่าโคก ป่าบุ่งตามซึ่งแต่เดิมไม่เคยได้รับความสำคัญ ถูกราชการตัดโค่นทิ้งหรือทำลายพื้นที่ ก็ถูกให้ความสำคัญว่าเป็นป่าชุมชนขึ้นมา เกิดความตื่นตัวในภาครัฐ วิชาการเข้ามาศึกษา ป่าชุมชนยังถูกใช้เป็นตัวชี้วัดผลกระทบการพัฒนาด้วย เช่น ชาวบ้านใช้เรื่องป่าบุ่งตามในการคัดค้านและชี้ผลกระทบจากเขื่อนราษีไศล เป็นต้น

กระแสป่าชุมชนได้เปลี่ยนนโยบายพัฒนาอีสานจากที่จะปลูกยูคาฯ ทั่วแผ่นดิน เพื่อตอบสนองอุตสาหกรรมกระดาษ ป่าชุมชนได้ช่วยยืนยันว่าอีสานไม่ใช่โรงงานกระดาษ ไม่ใช่พื้นที่ที่มีแต่ความแห้งแล้งเสื่อมโทรม

การขับเคลื่อนป่าชุมชนเป็นประเด็นสำคัญระดับภาค ควบคู่ไปกับเรื่องการคัดค้านเขื่อนและการจัดการน้ำโดยชุมชน ในเรื่องป่าชุมชนมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ขับเคลื่อนโดยตรง ได้แก่ โครงการป่าชุมชนสุรินทร์ นำโดยคุณสนั่น ชูสกุล นักพัฒนาแนววัฒนธรรมชุมชน โดยร่วมขับเคลื่อนกับเครือข่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีสาน คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.อีสาน)

แต่กระนั้นป่าก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของฐานทรัพยากรของชุมชน ขบวนการอีสานได้คิดไปถึงการจัดการที่ดินซึ่งเป็นฐานทรัพยากรทั้งหมดร่วมกันของชุมชน ตามแนวคิดการตั้งถิ่นฐานที่ป่าบุ่ง บุญปัญญา นักพัฒนาอาวุโสได้นำเสนอว่าการตั้งถิ่นฐานของอีสานมีทั้งบ้านบนโคก นารอบโคก และถัดไปก็เป็นป่า

กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ ภูมิทัศน์การดำรงชีพของชาวอีสานที่ต้องมองความสัมพันธ์ทุกฐานทรัพยากรอย่างบูรณาการ

แต่กระนั้นปัญหาป่าไม้ที่ดินอีสานก็ไม่ได้สิ้นสุด ชาวบ้านดงสระคร่านเป็นหมู่บ้านแรก ๆ ที่กลับเข้าหมู่บ้าน และทำสำเร็จในเดือน ส.ค. 2535 แต่ต่อมาได้มีการประกาศอุทยานแห่งชาติภูผาม่านทับซ้อนชุมชนจากการเข้าร่วมกับสมัชชาชาวนาชาวไร่ และสมัชชาคนจน รัฐบาลมีมติ ค.ร.ม. 17 เม.ย. 2540 จำแนกการใช้ที่ดิน¹¹

ในพื้นที่บ้านดงสระคร่าน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทรัพยากรป่าไม้ ๑ จังหวัดขอนแก่น มีมติให้ปรับปรุงแนวเขตอุทยาน ๑ ออกจากที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของชาวบ้าน และออก สปก. แต่ก็ถูกยกเลิกโดย มติ ค.ร.ม. 30 มิ.ย. 2541

ชุมชนได้เข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน (ก่อตั้ง 29 พ.ค. 2549) และขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (พีมูฟ) จัดทำแผนจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชน ร่วมโครงการอุทยาน ๑ นาร่อง (จอมป่า) และโฉนดชุมชน

แต่เมื่อเข้าสู่ยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี 2557 ชาวบ้านอีสานก็เผชิญปัญหาจากนโยบายทวงคืนผืนป่า ที่รุกเข้าแย่งยึดพื้นที่ป่าของชุมชน ไม่ต่างจาก จก.ในอดีต ทำให้เครือข่ายชาวบ้านในนามเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสานได้ร่วมขับเคลื่อนกับพีมูฟต่อสู้ปกป้องสิทธิ และนำเสนอเรื่องการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนในรูปแบบ “โฉนดชุมชน” แต่ก็ยังมีความคืบหน้าไม่มากนัก

เครือข่ายป่าชุมชนกลุ่มอื่นๆ

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

¹¹ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม, 2018, จาก จก. ถึงทวงคืนผืนป่า เรื่องเล่าจากบ้านดงสระคร่าน จ.ขอนแก่น, 10 มกราคม, <https://www.facebook.com/Pmove2011/posts> /จาก-จก-ถึงทวงคืนผืนป่าเรื่องเล่าจากบ้านดงสระคร่าน-จขอนแก่นบ้านดงสระคร่าน-เป็นชุมชน/1911774272208465/

ชุมชนกะเหรี่ยงในป่าทุ่งใหญ่นเรศวร กาญจนบุรี

ชุมชนกะเหรี่ยงตำบลไล่โว่ (6 หมู่บ้าน) อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี อยู่ในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร (ตะวันตก) เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เก่าแก่ที่มีวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกับป่ามาอย่างลึกซึ้งยาวนานที่สุด วิถีวัฒนธรรมนิเวศของพวกเขามีเชื่อมโยงภูมิทัศน์การดำรงชีพทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นผืนป่าขุนเขา ลำห้วย สายน้ำ ไร่หมุนเวียน พื้นที่นา ที่ตั้งหมู่บ้าน ล้วนเป็นวิถีนิเวศร่วมกัน ในสภาพการณ์ดังกล่าวชุมชนจึงไม่ได้มีแบ่งประเภททรัพยากรเพื่อจัดการออกมาต่างหาก ที่นี่จึงไม่มี “ป่าชุมชน” ในความหมายของผืนป่าแห่งหนึ่งที่ชุมชนร่วมจัดการ แต่มีวิถีวัฒนธรรมดำรงอยู่ในทุกพื้นที่ชีวิต

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

เมื่อวิถีนิเวศวัฒนธรรมของชุมชนกะเหรี่ยงเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณะ หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนก็เข้ามาสนับสนุนส่งเสริม เช่น มูลนิธิสืบนาคะเสถียร ร่วมกับกรมอุทยานแห่งชาติ จัดทำโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วมในผืนป่าตะวันตก (Joint Management of Protected Area: JoMPA) ที่ทำงานกับชุมชนขอบผืนป่าตะวันตก 158 แห่ง ในช่วงปี 2540

ในเวลานี้ ด้วยกระแสการพัฒนาการอนุรักษ์ป่าแบบเข้มงวดของรัฐและเอกชน และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้นิเวศวัฒนธรรมของกะเหรี่ยงเผชิญปัญหา การทำไร่หมุนเวียนของพวกเขาก็ต้องการหมุนเวียน พักฟื้นพื้นที่ไร่ให้คืนความสมบูรณ์ไม่สามารถทำได้ตามวิถีประเพณีดั้งเดิม ชุมชนต้องปรับตัวภายใต้แรงกดดัน ทำให้เสี่ยงต่อความมั่นคงนิเวศ อาหารและวัฒนธรรม แม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติเรื่องการฟื้นฟูวิถีชีวิตคนกะเหรี่ยงในปี 2553 แต่ก็ยังขาดการดำเนินการอย่างจริงจัง ชุมชนกะเหรี่ยงแห่งป่าทุ่งใหญ่จะธำรงวิถีวัฒนธรรมนิเวศที่เป็นต้นแบบของประเทศและภูมิภาคได้หรือไม่ เป็นสิ่งที่สังคมจะต้องเรียนรู้และสนับสนุนชุมชนบนวิถีวัฒนธรรมอย่างจริงจัง

เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก¹²

มองไปภูมิทัศน์ป่าภาคตะวันออก ผืนป่าที่ครอบคลุมเชื่อมโยง 5 จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา สระแก้ว ระยอง จันทบุรี และชลบุรี มีเนื้อที่ 1.2 ล้านไร่ ผืนป่าแห่งนี้มีชุมชนอยู่รอบป่าทั้งสิ้น 170 ชุมชน มีความหลากหลายชาติพันธุ์ อยู่ในพื้นที่ป่าต่างช่วงเวลากัน บางชุมชนเป็นชุมชนดั้งเดิมในภาคตะวันออก ชุมชนเหล่านี้จะทำสวนผลไม้ยางพารา พบในเขตตอนใต้ของจังหวัดจันทบุรี ระยอง และชลบุรีบางส่วน และก็มีชุมชนชาวไร่จากอีสานที่เข้ามาบุกเบิกป่าช่วงสัมปทานไม้เพื่อปลูกอ้อย มันสำปะหลัง พบในจังหวัดฉะเชิงเทรา สระแก้ว ชุมชนที่อยู่รอบผืนป่ามีทั้งชุมชนที่จัดการป่าชุมชน และชุมชนที่ไม่มีการจัดการป่าเลย บางหมู่บ้านรวมตัวหลวมๆ จัดตั้งองค์กรชุมชนได้ยาก บางบ้านไม่ได้กันพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน บางหมู่บ้านถูกประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

ป่ารอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออกและชุมชนที่นี่ก็ประสบชะตากรรมเช่นเดียวกับภาคอื่นๆ เมื่อผืนป่าขนาดใหญ่ถูกตัดโค่นจากการสัมปทานป่าไม้ของกรมป่าไม้ ตามมาด้วยการส่งเสริมพืชพาณิชย์และแรงผลักดันของกลุ่มทุนที่เข้ามาจับจองพื้นที่ ครอบครองทรัพยากร ส่งผลต่อระบบนิเวศ การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของชุมชนจากยังชีพสู่การค้า ชุมชนต้องการที่ดินเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ และสูญเสียที่ดินให้กับนายทุน

อุตสาหกรรมใหญ่น้อยเข้ามาจับจองใช้ประโยชน์ทรัพยากรทั้งที่ดินและป่าไม้ และสร้างมลภาวะสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำเสีย การพัฒนาพืชพาณิชย์ และการเข้ามาใช้ประโยชน์ของอุตสาหกรรม ทำให้ผืนป่าถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว เกิดผลกระทบนิเวศ ในอีกด้านหนึ่งรัฐก็ประกาศเขตป่าอนุรักษ์ครอบคลุมพื้นที่หลายแห่ง

เมื่อกระแสป่าชุมชนกำลังเบ่งบาน ในปี 2539 ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (RECOFTC) อันเป็นองค์กรวิชาการด้านการอบรมและส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน ก็ได้เข้ามาสนับสนุนการจัดการป่าของชุมชนรอบป่ารอยต่อห้าจังหวัด ทำให้ชุมชนรอบป่าจำนวนหนึ่งที่เห็นปัญหาผลกระทบที่ป่าถูกทำลาย และต้องการฟื้นฟู อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากป่าให้ยั่งยืนได้แนวคิดและแรงบันดาลใจ จึงเกิดความร่วมมือกันสร้างป่าชุมชนของตนเอง และเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายร่วม 30 ชุมชนในปี 2552 เกิดเป็นกลไกกำหนดการเรียนรู้ที่องค์กรชุมชนต้องการ พวกเขาจึงได้ขนานตัวเองว่า “เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก” มีเป้าหมายเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพชุมชนให้สามารถจัดการป่าชุมชนตนเองให้เข้มแข็ง ปัจจุบันสามารถจัดการป่าได้ทั้งหมด 72 ชุมชน รวมเนื้อที่กว่า 25,000 ไร่ ป่าชุมชนเหล่านี้อยู่นอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งไม่เพียงแต่จะสร้างป่าที่เป็นฐานชีวิตของชุมชนแล้วยังเป็นแนวป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ให้ถูกกรุกรานอีกด้วย

¹² สุวิน พ่วงแพ, 2561, โครงการพัฒนาฟื้นฟูภูมิทัศน์ป่ารอยต่อห้าจังหวัดภาคตะวันออกเพื่อเศรษฐกิจชุมชน และสุขภาวะชุมชนที่ดี, เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อห้าจังหวัดภาคตะวันออก, สสส.

จุดเด่นป่าชุมชนของเครือข่ายฯ ก็คือ ความแตกต่างหลากหลายทั้งในเชิงความสัมพันธ์ที่มีต่อป่าหลายชุมชน ไม่ได้พึ่งพาป่าเป็นอาหารเหมือนป่าชุมชนแถบเหนือและอีสาน แต่มีป่าเป็นพื้นที่สีเขียว และสร้างเป็นแหล่งเรียนรู้ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และเป็นพื้นที่ความร่วมมือกับสาธารณะ การจัดการป่าที่นี่ยังมีทั้งระดับป่าชุมชนและป่าครอบครัว

ปัญหาที่ชุมชนเผชิญอาจไม่ใช่การประกาศเขตป่าอนุรักษ์เหมือนดังในภาคเหนือ แต่เป็นเรื่องการขยายตัวพืชพาณิชย์ การรุกรานของนายทุนที่เข้ามาจับจองและเปลี่ยนสภาพพื้นที่ ปัญหาการลักลอบตัดไม้ และปัญหาความขัดแย้งระหว่างช้างป่ากับชุมชนในพื้นที่ ซึ่งทั้งหมดนี้ก็ต้องการจัดการของชุมชนที่เข้มแข็ง เครือข่ายฯ ได้สร้างกลไกการจัดการหลายระดับ ระดับหมู่บ้าน มีทั้งหมด 83 หมู่บ้าน ครอบคลุมห้าจังหวัด รอบผืนป่า สูงขึ้นไปคือ ระดับเขตพื้นที่ โดยแบ่งกลุ่มหมู่บ้านออกเป็น 10 โซนพื้นที่ โดยอาศัยภูมินิเวศเป็นฐาน และระดับเครือข่าย โดยให้ตัวแทนเขตโซนพื้นที่มาร่วมเป็นกรรมการเครือข่ายเพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทางนโยบายและยุทธศาสตร์ร่วมกัน

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

เครือข่ายป่าชุมชนเขาราวเทียนทอง ชัยนาท¹³

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 ชาวบ้านที่มานุ้กเบิกพาค้นจับจองพื้นที่ทำมาหากินในป่า ตัดไม้ทำฟืนและเผาถ่านขาย แล้วยังมีคนจากข้างนอกเวียนเข้ามาหากินจากทรัพยากร

¹³ ธีรยุทธ สายทอง คณะทำงานส่วนกลาง, 2551, รางวัลลูกโลกสีเขียว ครั้งที่ 10,

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

ของบ้านเขาราวเทียนทอง การใช้ประโยชน์จากป่าโดยขาดการจัดการ ทำให้ป่าเสื่อมโทรม สัตว์ป่าลดจำนวน และต้นไม้ใหญ่ก็ร่อยหรอลง

การเสื่อมโทรมของป่าทำให้ชาวบ้านที่ยากจน และอาศัยป่าเป็นแหล่งอาหารแหล่งรายได้ เริ่มเกิดความตระหนักในเรื่องการแก้ไขและคิดหาวิธีบริหารจัดการป่า โดยเริ่มจากกลุ่มคนเล็กๆ มาช่วยกันดับไฟป่า จากนั้นเริ่มขยายวงพูดคุย เกิดเป็นข้อตกลงในการจัดการป่าร่วมกัน

ช่วงปี 2540 เศรษฐกิจบ้านเมืองตกต่ำ ชาวบ้านที่เคยออกไปรับจ้างนอกพื้นที่พากันกลับบ้าน แต่ผลผลิตที่เท่าเดิม เพราะพื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่อยู่นอกเขตชลประทาน ทำให้ต้องหาหนทางสร้างรายได้เสริม ทรัพยากรที่อยู่ใกล้ตัวที่สุดก็คือ ป่าไผ่รวก เห็ดโคน และน้ำผึ้งป่า ผลผลิตเหล่านี้ นอกจากเหลือกินในแต่ละวันแล้ว ยังมีการแปรรูปเพื่อถนอมไว้กินทั้งปี เหลือก็ขายเพื่อเป็นรายได้ กลุ่มสตรีที่ผละจากงานโรงงานในเมือง และหวนคืนบ้านเกิดนี้เอง ที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเรื่องนี้ โดยมี นางสาวชล พวงพิกุล ผู้ใหญ่บ้าน บ้านเขาราวเทียนทอง เป็นแกนนำหลัก

ปี 2541 ชุมชนได้รับคำปรึกษาจาก ดร.ประทีป พัฒนนิรันดร์ มุลนิธิบูรณชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์จังหวัดชัยนาท เรื่องการจัดการป่าควบคู่กับการแปรรูปและเพิ่มมูลค่าผลผลิตจากป่า จึงมีการเปิดเวทีหารือกันและนำมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชน เริ่มทำกิจกรรมอนุรักษ์ ได้แก่ การทำแนวกันไฟ การดับไฟป่า การปลูกต้นไม้เสริมและพืชอาหารในพื้นที่ว่าง การลาดตระเวนตรวจตราผืนป่า มีการกำหนดช่วงเวลาการเก็บหาหน่อไม้ในป่ารวก โดยให้เดือนมิถุนายน-สิงหาคม เป็นช่วงเก็บหาหน่อไม้ แต่ละคนต้องไม่เก็บหน่อในกอซ้ำกัน และแต่ละคนที่เก็บหน่อ จะเก็บได้เพียง 3 ใน 4 เพื่อเหลือไว้เป็นหน่อเชื้อ พอถึงเดือนกันยายน ก็จะเป็นช่วงเวลาปิดฤดูกาลเก็บหาหน่อไม้ เพื่อให้พืชอาหารชนิดนี้ได้มีโอกาสเติบโตในฤดูกาลต่อไป เป็นวิธีบริหารจัดการ "ฟู้ดแบงก์" ของท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

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

เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้¹⁴

การจัดการป่าภาคใต้มีทั้งที่เป็นป่าบก และป่าชายเลน ภูเขาทะเล ปะการัง โดยในป่าบก มีป่าชุมชนที่กระจายตัวเป็นหย่อมๆ เป็นระบบนิเวศเกษตรที่มีป่าและสวนผสมผสานกัน และมีทรัพยากรชายฝั่งที่จัดการโดยชุมชน

เรื่องราวของขบวนการป่าชุมชนภาคใต้ เริ่มต้นสถานการณ์การคุกคามพื้นที่ป่าซึ่งกระทบต่อการดำรงชีพของชุมชน ได้แก่ โครงการก่อสร้างเขื่อนแก่งกรุง สุราษฎร์ธานี ที่ชาวบ้านคัดค้านสำเร็จในปี 2533

¹⁴ ประมวลจากคำสัมภาษณ์ ดร.ประวีณ จุลกัณธิ์ ประธานมูลนิธิป่าทะเลเพื่อชีวิต สุราษฎร์ธานี 16 เมษายน 2562

ในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงที่กระแสน้ำชุมชนเริ่มเติบโตขึ้นในภาคเหนือแพร่มาทั่วประเทศ ชุมชนในพื้นที่ป่าก็ใช้แนวคิดเรื่องป่าชุมชนในการคัดค้านเขื่อน และใช้ยืนยันสิทธิชุมชนเนื่องจากกรมป่าไม้ในขณะนั้นก็เตรียมประกาศเขตป่าอนุรักษ์หลายพื้นที่ที่ครอบคลุมชุมชน

กลุ่มชุมชนที่สุราษฎร์ธานีจึงรวมตัวกันเป็นเครือข่ายขององค์กรชาวบ้านรักษ์ป่า 10 องค์กร นับเป็นเครือข่ายป่าชุมชนระดับจังหวัดเกิดขึ้นแห่งแรกในภาคใต้ การใช้ชื่อว่า “รักษ์ป่า” ชุมชนต้องการสื่อความหมายถึงการปกป้องป่าอันเป็นวิถีชุมชน

จากสุราษฎร์ธานี กลุ่มป่าชุมชนก็ได้เกิดขึ้นหลายจังหวัด ได้แก่ ชุมพร กระบี่ ตรัง พัทลุง สงขลา ยะลา ปัตตานี โดยมีนักพัฒนาเอกชนที่ทำงานทั้งด้านเกษตรกรรมยั่งยืนขับเคลื่อนป่าชุมชนด้วย

การเกิดเป็นเครือข่ายป่าชุมชนระดับภาคเกิดขึ้นอย่างจริงจัง ราวปี 2535 ด้วยการสนับสนุนงบประมาณและความร่วมมือจากสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (งปท. จาก CIDA) ผ่านกลไกที่เรียกว่า “คณะกรรมการการพิจารณาโครงการขนาดเล็ก” (PRC) ที่มีภาคีทั้งนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้นำชุมชนสนับสนุนงบประมาณการพัฒนาและขับเคลื่อนป่าชุมชนในภาคใต้ นักวิชาการที่มีบทบาทสำคัญได้แก่ อ.นิธิ ฤทธิพรพันธุ์ นักวิชาการผู้คลุกคลีกับงานชุมชนมานาน ได้พัฒนาองค์ความรู้และขับเคลื่อนป่าชุมชน¹⁵

การพัฒนาป่าชุมชนได้สร้างผู้นำชุมชนหลายคน เช่น บังยา แห่งลุ่มน้ำปัตตานี พี่สิงห์ ผู้ใหญ่ละมอ จากจังหวัดตรัง น้ำจืด เย็นทิว และคุณสันติ สังข์สุด จากพัทลุงน้ำโจจน์ ชวงค์กรจาก ป่าพรุ นครศรีธรรมราช ผู้ใหญ่บุญทัน คุณปิณฑิพย์ คิดการเหมาะ ผู้ใหญ่วิไล ป่าชุมชนชายเลน คุณประนอม ฤทธิ ผู้ใหญ่พิน ฤทธิวงศ์ ป่าพรุ สุราษฎร์ธานี น้ำสุภาพ ผู้ทับทิม จังหวัดกระบี่

ในส่วนนักพัฒนาเอกชน เช่น ประวีณ จุลภักดี มูลนิธิป่าทะเลเพื่อชีวิต สุราษฎร์ธานี ไชยณรงค์ คงเกื้อ สวาท จันทมาศ กำราบ พานทอง ลินธุ แก้วสิน เอกชัย อีสระทะ เสรี จุ้ยพริก และอื่นๆ เป็นต้น

กระบวนการขับเคลื่อนของเครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ช่วงปลายทศวรรษ 2530 ต่อเนื่องถึง 2540 มีความเข้มข้น ในทางสังคมและการขับเคลื่อนนโยบาย เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้เติบโตไปพร้อมกับการขบวนการเคลื่อนไหวป่าชุมชนระดับประเทศ มีการจัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ วางแผนขับเคลื่อนกฎหมายป่าชุมชน และการจัดการทรัพยากรด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ในด้านทรัพยากรการขับเคลื่อน เมื่อหมดงบประมาณจาก CIDA ทางเครือข่ายก็ได้งปท. สนับสนุนจากโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเดนมาร์ก (โดยกองทุน DANCED) ในช่วงกลางทศวรรษ 2540

ตัวอย่างของการพัฒนาป่าชุมชนที่โดดเด่น เช่น กลุ่มป่าอนุรักษ์ต้นน้ำคลองคราม สุราษฎร์ธานี นำโดยคุณปิณฑิพย์ คิดการเหมาะ เริ่มจากแต่เดิมชุมชนอยู่ในสภาพป่าสมบูรณ์ แต่มีกิจกรรมที่สร้างกระทบจากป่า เช่น การเหมืองแร่ การขยายตัวของพืชพาณิชย์ยางพารา กาแฟ การสัมปทานไม้ การปลูกสร้างสวนป่า ทำ

¹⁵ อาจารย์นิธิ ยังมีคุณูปการในการส่งเสริมนักวิชาการเข้ามาสนับสนุนชุมชน เช่น อ.นฤต รัตนดาลกุล นักวิทยาศาสตร์ มอ. ปัตตานี

ให้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม รวมถึงการประกาศเขตอุทยานฯ ของรัฐ ทั้งหมดสร้างความเดือดร้อนแก่ชุมชน ชุมชนจึงลุกขึ้นคัดค้านโครงการต่างๆ ที่กระทบต่อป่าและวิถีชุมชน

ในช่วงปี 2536-2537 อันเป็นช่วงเดียวกับที่ขบวนการป่าชุมชนภาคเหนือและอีสานกำลังขับเคลื่อน กฎหมายป่าชุมชน กลุ่มป่าอนุรักษ์ต้นน้ำคลองครามและป่าชุมชนอื่นๆ ในจังหวัดและภาคใต้ก็เริ่มจัดตั้งป่า ชุมชนอย่างจริงจัง มีการร่างกฎระเบียบในการอยู่ร่วมกับป่าและใช้ประโยชน์จากป่าจากนั้นได้มีการส่ง ตัวแทนของกลุ่มอนุรักษ์ ไปประสานงานกับหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กรณีหากต้องถูกอพยพจากที่ดิน ที่อุทยานประกาศทับ

เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ เริ่มที่จะถดถอยตั้งแต่ปี 2550 มาจากหลายปัจจัยซึ่งเป็นปัจจัยร่วมของ ทุกภาค คือ 1) ความยืดเยื้อของการผลักดันร่าง พรบ.ป่าชุมชน จนส่งผลให้ชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ถูกตัด สิทธิการจัดการป่าชุมชนออกไปจากร่างกฎหมาย 2) การขาดประเด็นทางนโยบายร่วมที่จะเชื่อมร้อย ขบวนการให้ขับเคลื่อนร่วมกัน 3) ขาดแหล่งงบประมาณสนับสนุนสำหรับการขับเคลื่อนงานระดับ เครือข่าย

แม้ขบวนการระดับภาคจะอ่อนลง แต่การขับเคลื่อนป่าชุมชนระดับพื้นที่แต่ละจังหวัดก็ดำเนินต่อไป และมีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนก็ยังทำงานต่อเนื่อง เช่น มูลนิธิป่า ทะเลเพื่อชีวิต ขับเคลื่อน ส่งเสริมเครือข่ายลุ่มน้ำคลองยันและเครือข่ายอ่าวบ้านดอนในสุราษฎร์ธานี สมาคมคนรักลุ่มน้ำ ขับเคลื่อน ในนครศรีธรรมราช เครือข่ายเทือกเขาบรรทัดขับเคลื่อนในจังหวัดตรัง พัทลุง เครือข่ายภาคพลเมืองรักษ์น้ำ รักป่าชุมชน

แม้จะล้มเหลวในการผลักดันกฎหมายป่าชุมชนให้รับรองสิทธิชุมชนในป่าอนุรักษ์ แต่ขบวนการก็ ยังสานต่อประเด็นนโยบายฐานทรัพยากรและวิถีชีวิตชุมชน โดยมีหลายพื้นที่ที่ร่วมกับขบวนการประชาชน เพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P Move) ขับเคลื่อนเรื่องโฉนดชุมชน ซึ่งหลายกลุ่มมาจากกลุ่มขับเคลื่อนป่า ชุมชน มีเพียงบางกลุ่มที่สุราษฎร์ธานีที่เกิดขึ้นใหม่เพื่อต่อสู้กับปัญหาที่ดิน

ในเวลานี้ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ผ่านพรบ.ป่าชุมชนแล้ว แต่ขอบเขตการคุ้มครองสิทธิ ชุมชนมีจำกัดยิ่ง เพราะในระบบนิเวศตั้งแต่ยอดเขาถึงทะเล หน่วยราชการต่างๆ ก็มีกฎหมายของตนเอง ใน เขตป่าอนุรักษ์ มีกรมอุทยานแห่งชาติดูแลภายใต้ พรบ.อุทยานแห่งชาติ พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ใน ชายฝั่งและทะเล ก็มีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดูแล ภายใต้ พรบ.ส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 2558 ซึ่งกฎหมายของแต่ละกรมก็มีอาณาเขตพื้นที่ของตน กฎหมายป่า ชุมชนก็เพียงเป็นอาณาเขตหนึ่งของกรมป่าไม้ ไม่สามารถไปรับรองสิทธิชุมชนที่อยู่ตามระบบนิเวศ และ พื้นที่ตามกฎหมายอื่นๆ ได้

ทั้งจากสถานการณ์ทางนโยบายที่ต้องการเครื่องมือทางนโยบายที่รับรองสิทธิชุมชนต่อการจัดการ ป่าและทรัพยากรอย่างบูรณาการ ซึ่งการผลักดันให้มีพลังได้จำเป็นต้องรื้อฟื้นเครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ขึ้นมา ใหม่ให้มีพลังยิ่งไปกว่าเดิม ซึ่งไม่เพียงแต่ผลักดันนโยบายสาธารณะ ยังต้องหนุนเสริมความเข้มแข็งชุมชน

สร้างรูปธรรมการดำรงชีพ การจัดการทรัพยากรให้สอดคล้องกับนิเวศ วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของชุมชน
การรื้อฟื้นและยกระดับเครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้จึงมีความสำคัญยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน

บทที่ 8

ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่ากับบทบาทขับเคลื่อนป่าชุมชน

ความเข้มแข็งทางวิชาการเป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากต่อการเคลื่อนไหวทางสังคม ขบวนการป่าชุมชนมีความเข้มแข็งทางวิชาการขึ้นมาได้ ส่วนสำคัญมาจากบทบาทของศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (RECOFTC) (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า) โดยมีอาจารย์สมศักดิ์ สุขวงศ์ นักวิชาการวนศาสตร์อาวุโสเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการบุกเบิกสร้างสรรค์วิชาการป่าชุมชนตั้งแต่ยุคแรก ด้วยเหตุนี้บทบาทของ RECOFTC ในยุคแรกจึงศึกษาผ่านเรื่องราวของอาจารย์สมศักดิ์ และวิเคราะห์ต่อเนื่องมาถึงยุคปัจจุบัน

ฐานคิดป่าไม้สังคม กับจุดเริ่มต้นของ RECOFTC¹⁶

อาจารย์สมศักดิ์เล่าให้ฟังว่า วิชาการวนศาสตร์พัฒนามาจากหลักสูตรต่างประเทศ จนมาถึงโรงเรียนป่าไม้แพร่ของกรมป่าไม้ที่เน้นการฝึกเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ประกอบกับความรู้วิทยาศาสตร์ป่าไม้เล็กน้อย ข้าราชการกรมป่าไม้จึงเป็นอาจารย์สอนในคณะวนศาสตร์

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

แนวคิดป่าไม้สังคมปรากฏอย่างชัดเจนในเวทีระหว่างประเทศ จากการประชุมสภาป่าไม้โลกที่ประเทศอินเดีย เมื่อปี 2517 ที่ได้เปิดประเด็นป่าไม้เพื่อคนยากจน ป่าไม้กับการพัฒนาชนบท จากที่ก่อนหน้านี้แนวคิดป่าไม้ถูกจำกัดเฉพาะเรื่องธุรกิจไม้

จากการสนับสนุนของ FAO (ให้คำปรึกษา ส่งอาจารย์ไปดูงานป่าไม้สังคมที่เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์) และการสอบถามกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวกับป่าไม้ในประเทศไทย เช่น กรมป่าไม้ ออ.ป.บริษัท ไม้อัดไทย ว่ามีความเข้าใจป่าไม้สังคมหรือไม่ ทุกองค์กรตอบว่ารู้จัก จึงเป็นโอกาสอันดีที่อาจารย์สมศักดิ์จะได้นำพัฒนาหลักสูตรป่าไม้สังคม เพื่อนำเรียนรู้ที่คณะวนศาสตร์ โดย FAO กล่าวว่าที่เป็นหลักสูตรแรกของเอเชีย

¹⁶ สัมภาษณ์อาจารย์สมศักดิ์ สุขวงศ์ ที่ปรึกษาศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนฯ, 26 กันยายน 2562

แต่การสร้างหลักสูตรที่ถูกรับมองว่าเป็นวิทยาศาสตร์ และศาสตร์สำหรับกลไกรัฐให้มีมิติสังคมไม่ใช่เรื่องง่าย ในบรรยากาศสงครามเย็นที่รัฐหวาดกลัวกระแสคอมมิวนิสต์ อาจารย์สมศักดิ์ต้องชี้แจงกับทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อทำความเข้าใจว่าเป็นการพัฒนาวิชาการ

เมื่อกระแสป่าไม้โลกเริ่มขับเคลื่อนสู่ป่าไม้สังคม ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ก็ได้มีนโยบายสนับสนุนให้มีการจัดการศูนย์ฝึกอบรมด้านวนศาสตร์ชุมชนในเอเชีย ขณะนั้นตัวเลือก 3 ประเทศ คือ อินเดีย ฟิลิปปินส์ และไทย ในที่สุด ADB ตัดสินใจสนับสนุนไทย โดยติดต่ออาจารย์สมศักดิ์ซึ่งได้บุกเบิกหลักสูตรป่าไม้สังคมขึ้นมา พร้อมกับช่วยประสานแหล่งทุนให้ ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนฯ จึงเกิดขึ้นได้ในปี 2530 ภายใต้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์โดยอาจารย์สมศักดิ์ก็ได้พ้นวาระจากคณะบดีคณะวนศาสตร์ มาดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ

ศูนย์ฯ ได้เริ่มต้นสร้างความรู้ หลักสูตรฝึกอบรม และเครือข่ายป่าไม้สังคมในระดับภูมิภาค เริ่มจากการประกาศตัวให้นานาชาติรับทราบที่เกิดศูนย์ มีการจัดประชุมนานาชาติ เพื่อพัฒนาความรู้ป่าไม้สังคมและป่าชุมชน

บทเรียนที่อาจารย์ได้คือ หลักสูตรต้องมาจากความรู้ของผู้ปฏิบัติการจริง ในยุคแรกที่เน้นสอนวิชาการ ความรู้ความเข้าใจเรื่องป่าไม้สังคมซึ่งเป็นเรื่องใหม่ หรือเป็น Frontier Science ที่ไม่มีอยู่ในตำรา และยังไม่เป็นที่แพร่หลายยอมรับเท่าใดนัก จนอาจารย์ได้จัดสัมมนาระหว่างประเทศและเอาผู้ปฏิบัติการสนามจากประเทศต่างๆ มาร่วมพัฒนาหลักสูตรและเป็นวิทยากร ด้วยเหตุนี้ความรู้ การฝึกอบรมจึงสัมพันธ์กับเครือข่าย ทั้งการให้เครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วม และใช้หลักสูตรไปสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายชุมชนสังคม สถาบันฯ ในปรารถนาของอาจารย์ยังไม่ใช้สถาบันวิชาการที่ไม่สัมพันธ์กับสังคม แต่เป็นองค์กรสร้างความเข้มแข็งสังคมผ่านงานวิชาการ การฝึกอบรม และเครือข่ายทางสังคม

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

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

ศูนย์ฯ ไม่เพียงบุกเบิกความรู้ป่าชุมชน ยังพัฒนาด้านความรู้นิเวศเกษตร เช่น ไร่หมุนเวียน ของกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูงในมิตินิเวศวิทยา ทำให้ไร่หมุนเวียนซึ่งเคยถูกรัฐและสังคมมองว่าเป็นต้นเหตุทำลายป่าได้รับการทบทวนถึงบทบาทความสำคัญในทางนิเวศวิทยามากยิ่งขึ้น

จนมาถึงปี 2545 ศูนย์ได้ดำเนินการมา 15 ปี มีข้อสรุปว่าศูนย์ฯ ควรยกระดับเป็นสถาบันวิชาการระหว่างประเทศที่เป็นอิสระ จนปัจจุบันได้เป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่ได้รับการยอมรับในบทบาทเสริมสร้างความรู้ ความเข้มแข็งจัดการป่าชุมชน

บทบาท RECOFTC ต่อขบวนการป่าชุมชน

“สิ่งที่ผมภูมิใจจากการทำงานรีคอฟอันหนึ่งก็คือ การสร้างศักยภาพของคนไทย ในคอร์สแรกสุดมีนักพัฒนาเอกชนซึ่งต่อมาเป็นผู้ที่มีบทบาทขับเคลื่อนป่าชุมชนในระดับภาคและประเทศ”

นักพัฒนาเอกชนที่อาจารย์สมศักดิ์ กล่าวถึง ได้แก่ คุณภาควิ วิชาณศิริวัฒน์ (แกนนำขับเคลื่อนป่าชุมชนอีสานในช่วงแรก และพัฒนาเครือข่ายอันดามันภาคใต้) คุณเรวดี ประเสริฐเจริญสุข ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (สนับสนุนมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ ขับเคลื่อนป่าชุมชน และเครือข่ายประมงพื้นบ้าน เพชรบุรี) คุณพรพนา ก้วยเจริญ (อดีตนักพัฒนามูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ ปัจจุบันเป็นผู้ประสานงาน Land Watch) และยังมีนักพัฒนาและผู้นำชุมชนอีกหลายคน

การเข้าหาเอ็นจีโอ ส่วนหนึ่งมาจากข้อเสนอแนะของธนาคารพัฒนาเอเชียที่เสนอให้อาจารย์สมศักดิ์ไปทำงานร่วมกับนักพัฒนาเอกชน และในช่วงตั้งแต่ 2535 เป็นต้นมา อาจารย์สมศักดิ์ จึงได้มารู้จักกับอาจารย์เสน่ห์ จามริก และอีกหลายๆ ท่าน ที่ขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบาย กฎหมายป่าชุมชน อาจารย์สมศักดิ์ และศูนย์ฯ จึงได้เป็นที่ปรากฏ รับรู้กับสังคมที่ขับเคลื่อนเรื่องฐานทรัพยากรในวงกว้าง

ไม่เพียงแต่ติดต่อหาทางปัญญาให้กับนักพัฒนา ความภูมิใจของอาจารย์สมศักดิ์ที่มากที่สุดก็คือ การสร้างความมั่นใจของชุมชน ชุมชนสามารถมีความมั่นใจ มีวิธีการศึกษาและจัดการป่า เช่น การสำรวจป่า การคำนวณคาร์บอนในป่าชุมชน เมื่อชุมชนสั่งสมความรู้ก็จะเสริมสิทธิชุมชนเข้มแข็งขึ้น เช่น เครือข่ายกะเหรี่ยงกล้าที่จะยื่นหยัดประกาศเขตวัฒนธรรมพิเศษจากความรู้การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน

ศูนย์ฯ ได้มีบทบาทเข้าไปส่งเสริมความเข้มแข็งชุมชนจัดการป่าทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับภาค โดยส่งเจ้าหน้าที่ภาคสนามเข้าไปดำเนินการทั้งงานส่งเสริม ฝึกอบรม วิชาการ และร่วมขับเคลื่อนนโยบาย เช่น เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อห้าจังหวัดภาคตะวันออก เครือข่ายชุมชนในพื้นที่ป่าตะวันตก เครือข่ายป่าชุมชนชายเลน จังหวัดตราด เครือข่ายป่าชุมชนเขาราวเทียนทอง เครือข่ายป่าชุมชนภาคอีสาน กลุ่มกะเหรี่ยงบ้านห้วยหินคำ สุพรรณบุรี เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ และอื่นๆ เป็นต้น

แม้ในวันนี้ อาจารย์สมศักดิ์ จะหมดวาระการเป็นผู้อำนวยการ RECOFTC ในปี 2545 แต่อาจารย์ก็ยังมองทิศทางชุมชนกับป่าในอนาคตว่ามีความสำคัญ เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป คนสัมพันธ์กับนิเวศ ป่าน้อยลง ระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับป่าก็จะเปลี่ยนไป ดังนั้น การสร้างวัฒนธรรมที่เกื้อกูลระหว่างชุมชนกับป่าไม่เพียงแต่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจน สร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้ว ยังสร้างสรรค์ระบบนิเวศให้มีชีวิตต่อไปอีกด้วย

“เมื่อคนทำไร่ นา จะมีนกกระต๊อบมากินแมลง ผสมเกสรดอกไม้ แต่เมื่อพื้นที่ถูกทิ้งร้าง ความหลากหลายพันธุ์พืชและสัตว์ที่มาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติจะหมดไป ป่าในอนาคตอาจจะ

เพิ่มขึ้น แต่ความหลากหลายทางชีวภาพจะลดลง ไม่มีคนตัดไม้ใหญ่ ไม่มีใครตัดไม้ฟัน กลายเป็นป่าที่ไม่มีชีวิต”

RECOFTC ในยุคหลังอาจารย์สมศักดิ์¹⁷

ภายหลังจากอาจารย์สมศักดิ์พ้นวาระผู้อำนวยการ ศูนย์ฯ ในปี 2545 ได้มีการปรับโครงสร้าง โดยส่วนงานประเทศไทยมีฐานะเป็นแผนงานหนึ่งที่ต้องหาทุนมาดำเนินการเอง ในช่วงดังกล่าวศูนย์ฯได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากโครงการความช่วยเหลือระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย (DANIDA) ในการทำงานสร้างความร่วมมือจัดการป่าชุมชน โดยมีโจทย์สำคัญคือ การสนับสนุนชุมชน การสร้างความรู้ และการสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วน

ช่วงปี 2547 คุณสมหญิง สุนทรวงศ์ เข้ามาเป็นผู้ประสานงานส่วนประเทศไทย โดยเข้ามาพัฒนาหลักสูตร จัดทำแผนการประเมินป่า (Forest Assessment) แม้จะพัฒนางานความรู้ได้แต่ในการสร้างความร่วมมือภาคีไม่มากนัก เพราะศูนย์ฯ กับกรมป่าไม้ยังไม่ได้ทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง ส่วนในภาคสังคมก็มีเครือข่ายป่าชุมชนในภาคต่างๆ ที่ขับเคลื่อนอยู่แล้ว ศูนย์ฯ ก็ได้แสวงหาภาคีใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เช่น มูลนิธิริรักษ์ไทย ร่วมมือกับ IUCN ในช่วงฟื้นฟูผลกระทบจากสึนามิในภาคใต้ โดยร่วมพัฒนางานด้านป่าชายเลนชุมชนให้เข้มแข็งขึ้น

นอกจากนี้ศูนย์ฯ ยังได้พัฒนาเครื่องมือการทำงานชุมชนใหม่ๆ เช่น Participatory Assessment การทำ Forest Inventory โดยจัดทำเป็นคู่มือการสำรวจป่าชุมชน

จนต่อมากกรมป่าไม้ได้เปลี่ยนแนวความคิดให้การยอมรับบทบาทป่าชุมชนมากขึ้นในฐานะเป็นหนึ่งในภูมิทัศน์ป่าไม้ ศูนย์ฯ จึงได้ทำข้อตกลงร่วมมือกับกรมป่าไม้ในการทำงานวิชาการ และการเสริมความเข้มแข็งชุมชน

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

สำหรับสถานการณ์ทางนโยบาย ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ร่างพรบ.ป่าชุมชนได้ผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภาโดยตัดสิทธิชุมชนในป่าอนุรักษ์ออกไป ส่งผลให้พลังการขับเคลื่อนของขบวนการป่าชุมชนแตกกระสานซ่านเซ็น จากความหมดหวังในการใช้พรบ.ป่าชุมชนรับรองสิทธิชุมชน ศูนย์ฯ ก็ได้มี

¹⁷ ประมวลจากคำสัมภาษณ์คุณสมหญิง สุนทรวงศ์ ผู้ประสานแผนงานประเทศไทย RECOFTC ในช่วงปี 2547-2551, วันที่ 3 ธันวาคม 2561

บทบาทฟื้นฟูเครือข่ายป่าชุมชนขึ้นมาใหม่ โดยจัดตั้งเป็นสมัชชาป่าชุมชน ศูนย์ฯ ได้ส่งเสริมผู้นำขับเคลื่อนป่าชุมชน เช่น ของงบประมาณจาก Global Alliance of Community Forestry พาผู้นำนักพัฒนาเอกชนและผู้นำชุมชนไปดูงานป่าชุมชนประเทศต่างๆ เช่น เนปาล เป็นต้น

แม้ศูนย์ฯ จะพัฒนาเครื่องมือการเก็บข้อมูล การเสริมความเข้มแข็งชุมชน และการเชื่อมภาคี แต่โดยภาพรวมแล้ว บทบาทความเป็นผู้เชี่ยวชาญของศูนย์ฯ ลดลง เมื่อก่อนรัฐบาลประเทศต่างๆ จะส่งคนมาอบรมกับศูนย์ฯ เมื่อบทบาทลดลง จึงมีการทบทวนว่าแผนงานประเทศไทยจะคงอยู่ต่อไปหรือไม่ ซึ่งได้ข้อสรุปว่าแผนงานประเทศไทยมีทุนความรู้สูง น่าจะพัฒนาความรู้ต่อ

ส่วนบทบาทในเรื่องการขับเคลื่อนนโยบาย ขบวนการป่าชุมชนเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างทางนโยบายที่ไม่สามารถผลักดันกฎหมายป่าชุมชน และยังถูกรุกจากรัฐเพิ่มอำนาจคุมเข้มในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับขบวนการป่าชุมชนมีสูง ศูนย์ฯ จึงมีข้อจำกัดให้การเชื่อมประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาสังคม ท่ามกลางความขัดแย้งดังกล่าว ศูนย์ฯ ได้ยึดเป้าหมายที่วางไว้ คือ พัฒนางานวิชาการ สร้างความเข้มแข็งชุมชน และสร้างความร่วมมือกับทุกฝ่ายในการจัดการป่าชุมชน

คุณสมหญิง ที่ได้ขับเคลื่อนแผนงานประเทศไทยของศูนย์ฯ ตั้งแต่ปี 2547-2557 เป็นเวลาสิบปี ก็ได้สะท้อนภาพรวมของงานป่าชุมชนไว้ว่า 30 ปีของการขับเคลื่อนป่าชุมชน โดยเฉพาะในช่วงที่คุณสมหญิงทำงานอยู่ ชาวบ้านมีความเชื่อมั่นในการจัดการป่ามากขึ้น มีองค์ความรู้ วิธีการหาข้อมูล ทำให้สื่อสารและต่อรองเพื่อการจัดการป่าชุมชนได้เข้มแข็ง และในโอกาสที่สถานการณ์สากลให้ความสำคัญกับบทบาทชุมชนจัดการป่าในมิติต่างๆ (ความมั่นคงอาหาร สภาวะโลกร้อน ฯลฯ) จึงเอื้อต่อการสนับสนุนทิศทางป่าชุมชนในประเทศไทย ส่วนนโยบายรัฐก็มีความก้าวหน้าขึ้น มีมติคณะรัฐมนตรีที่เปิดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่า ในส่วนภาควิชาการวนศาสตร์ ก็มีคนรุ่นใหม่หัวก้าวหน้าที่สนับสนุนชุมชนสูงขึ้น

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมก็เป็นทั้งปัจจัยท้าทายและโอกาส ชาวบ้านมีความต้องการใช้ไม้เพื่อเศรษฐกิจสูงขึ้น เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาป่าชุมชนและการจัดการที่ดินในเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น แต่คนยากจนที่มีปัญหาสิทธิการเข้าถึง ถิ่นครองที่ดินและทรัพยากรจะมีความมั่นคงได้อย่างไร ดังนั้นการพัฒนาป่าทั้งในเชิงอนุรักษ์และเศรษฐกิจก็ต้องไปให้ถึงคนข้างล่าง

คุณสมหญิงได้ทิ้งท้ายไว้ว่า ก้าวต่อไปของเครือข่ายป่าชุมชน ควรจะต้อง

“คนเป็นผู้นำต้องทำงานกับชุมชน การต่อรองสิทธิอย่างเดียวไม่พอ จะต้องมองว่าชาวบ้านจะดำรงชีพอย่างไรด้วย เครือข่ายควรจะต้องวิเคราะห์นโยบาย กฎหมายที่มีอยู่หรือที่จะออกมาเช่น พรบ.ป่าชุมชน ว่าจะนำไปสนับสนุนความเข้มแข็งให้ชุมชนอย่างไร และควรจะต้องคิดประเด็นใหม่ๆ สร้างการทำงานเชิงรุก เชื่อมโยงป่าชุมชนกับมิติทางสังคมต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อตอบโจทย์การสร้าง ความเข้มแข็งชุมชน”

บทที่ 9

ฟ้าวันใหม่ของขบวนการป่าชุมชนของพลเมืองไทย

“ ยี่สิบปีที่ผมอยู่กรมป่าไม้ หลายประเทศมาดูงานการจัดการป่าไทย ศรีลังกา เนปาล อินโดนีเซีย อินเดีย สิงคโปร์ เกาหลีใต้ แต่ตอนนี้ทุกประเทศไปไกลมาก เกาหลีเคยเป็นเขาหัวโล้นตอนนี้สมบูรณ์ เนปาล จากที่รัฐต้องคอยสงเคราะห์ ชาวบ้านไม่มีพื้น อาหาร แต่เมื่อรัฐให้สิทธิชุมชนจัดการป่า ไม่เกินห้าปี ป่าสร้างรายได้พัฒนาชุมชนเป็นหมื่นแห่ง อินเดียรัฐให้ชาวบ้านร่วมจัดการ แบ่งปันรายได้ ภาษีจากป่า ลาวกับ เวียดนามมีการวางแผนจัดการที่ดิน แบ่งดินแบ่งป่าแต่ปัญหาของไทยคือ เราก้าวไม่พ้นทัศนคติที่ขวางการพัฒนา ที่มองว่า ชาวบ้าน ชุมชนเป็นผู้ทำลายป่า ทั้งที่บ้านเรา ชุมชนอยู่ตามวิถีประเพณี แต่เมื่อเราล็อคด้วยกฎหมาย ชุมชนไม่สามารถใช้ฐานทรัพยากรในการพัฒนาได้ หลายพื้นที่ชุมชนจัดการป่าได้ดีระดับโลก แต่เราไม่สามารถเชื่อมโยงประสบการณ์ดีของชุมชนไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ จากโอกาสเลยกลายเป็นความขัดแย้ง” (เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์, 2561)

เสียงสะท้อนจากเพิ่มศักดิ์ อดีตข้าราชการกรมป่าไม้ผู้ผันตัวเองมาทำงานภาคสังคมถึงสถานะ “พายเรือในอ่าง” ของการจัดการป่าไม้ไทย สอดคล้องกับโครงสร้างนโยบายการจัดการป่าที่ยังติดกับอยู่ในวังวนระบบราชการรวมศูนย์มาตั้งแต่การก่อตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ.2439 ซึ่งเป็นยุคกำเนิดรัฐ-ชาติสมัยใหม่ที่น่ามาสู่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชที่เอาระบบการจัดการองค์กรและทรัพยากรสมัยใหม่จากตะวันตกมาเป็นฐาน

แม้ปัจจุบัน ทิศทางการจัดการป่าของโลกได้เปลี่ยนไปมาก จากยุคอุตสาหกรรมทำไม้ มาสู่ยุคอนุรักษ์ป่าสดชื่นและการจัดการป่าเชิงพาณิชย์โดยเอกชน และจึงคลี่คลายมาสู่ยุคการจัดการป่าบูรณาการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ดังที่ปรากฏในเป้าหมายที่ 15 ของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ของโลกที่ประกาศเมื่อปีที่ผ่านมา แต่่นโยบายการป่าไม้ไทยยังมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างน้อยมาก¹⁸

ในอีกด้านหนึ่ง ความก้าวหน้าของการจัดการป่าไม้ไทยตามที่เพิ่มศักดิ์กล่าว กลับมาจากการเคลื่อนไหวของชุมชนและประชาสังคมที่สร้างรูปธรรมการจัดการป่าของชุมชน พร้อมไปกับการผลักดันทางนโยบาย มาตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา

ป่าชุมชน จากจุดเริ่มต้นที่เป็นทางเลือกในการพัฒนาระดับพื้นที่ ถูกยกระดับให้เป็นข้อเสนอ นโยบายในรูปกฎหมายป่าชุมชน และยังมีฐานะเป็นเป้าหมายแกนกลางของขบวนการป่าชุมชนที่เคยเฟื่องฟูในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ถึงต้นทศวรรษ 2550

¹⁸ นิวัติ เรืองพานิช (2558) ได้แบ่งวิวัฒนาการป่าไม้ไทยออกเป็น 4 ช่วง คือ ช่วงเน้นทำไม้ (2439-2494) ช่วงจัดการอนกประโยชน์ (2495-2524) ช่วงจัดการป่าไม้เพื่อชุมชน (2525-2543) และช่วงป่าไม้ในเมืองและป่าไม้เอกชน (2544-ปัจจุบัน) โดยบอกว่าแต่ละช่วง เหลื่อมซ้อนไม่แยกขาดกัน แต่ผู้เขียนกลับเห็นว่า การแบ่งช่วงดังกล่าวเป็นการแบ่งในเชิงหน้าที่ของป่าไม้ แต่โครงสร้างจัดการป่ายังรวมศูนย์ที่รัฐโดยไม่เปลี่ยนแปลง

ข้อจำกัดทางยุทธศาสตร์ของขบวนการป่าชุมชน

ประการแรกคือ ข้อจำกัดโครงสร้างทางการเมืองของรัฐที่ปิดแคบ แม้จะมีรัฐธรรมนูญปี 2540 และฉบับต่อมาจะเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงในการจัดการป่ายังคงรวมศูนย์ที่รัฐ รูปธรรมที่ชัดเจนคือ เมื่อร่างกฎหมายป่าชุมชนถูกเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในรัฐสภา (2543-ปัจจุบัน) หลักการพื้นฐานที่เน้นสิทธิชุมชน และระบบการจัดการร่วม สำหรับป่าชุมชนในพื้นที่ทุกประเภทจะถูกกระบวนการของรัฐ จำกัด ตีกรอบ ให้เหลือเพียงป่าชุมชนที่รัฐอนุญาตเฉพาะในป่าสงวน และเป็นระบบอำนาจรัฐควบคุมชุมชนให้ทำตามหน้าที่มากกว่าจะเป็นการส่งเสริมสิทธิ

ประการที่สอง พื้นที่ทางสังคมของขบวนการป่าชุมชนที่หดแคบลง ทั้งจากการถูกปิดล้อมโดยรัฐ และเป็นข้อจำกัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงเดี่ยวทำให้ไม่สามารถเชื่อมต่อกับสาธารณะ โดยมีประเด็นรายละเอียด ดังนี้

- 1) ชุมชนที่จัดการป่าจำนวนมากตกอยู่ในวงล้อมป่าอนุรักษ์ ต้องเผชิญกับการถูกรัฐละเมิดสิทธิการดำรงชีพในป่า ยุทธศาสตร์การต่อสู้ของขบวนการจึงมุ่งไปที่การปกป้องสิทธิของตนเอง ขณะที่สังคมเองกำลังให้ความสำคัญกับป่าในมิตินิเวศธรรมชาติทั้งด้านความหลากหลายทางชีวภาพ และสถานะโลกร้อน ประเด็นเรื่องสิทธิที่ถูกละเมิดโดยลำพังยังไม่เพียงพอต่อการดึงดูดสังคมให้มาสนับสนุนได้ และการที่ขบวนการป่าชุมชนไม่สามารถเชื่อมโยงระหว่างสิทธิการดำรงชีพของชุมชนกับการมีบทบาทในการปกป้อง และสร้างสรรค์นิเวศให้มากขึ้นได้ ทำให้การเคลื่อนไหวของขบวนการป่าชุมชนถูกมองว่าเป็นเพียงกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะ ไม่มีน้ำหนักทั้งการสร้างสรรค์นิเวศ และก็ไม่ใช่ปัญหาหลักของคนจนชนบท (ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์)
- 2) รัฐผูกขาดความชอบธรรมในการจัดการป่าเพื่อการอนุรักษ์ วิธีการสำคัญคือ การสร้างบทบาทอันเข้มแข็ง คุณันในการปราบปรามผู้บุกรุกป่า ซึ่งสามารถสร้างการยอมรับจากสังคมที่กำลังห่างกังวลต่อตัวเลขพื้นที่ป่า ข้าราชการการลักลอบตัดไม้ และภาพสื่อเขาหัวโล้น แม้ในอีกด้านหนึ่งรัฐจะมีนโยบายหรือโครงการที่สร้างผลกระทบต่อป่าหลายด้านก็ตาม เช่น โครงการเหมืองแร่ ตัดถนน อ่างเก็บน้ำ และอื่นๆ ด้วยเหตุนี้แม้ขบวนการป่าชุมชนจะแสดงผลงานการจัดการป่าที่โดดเด่นหลายพื้นที่ที่ตอบโจทย์ทั้งความมั่นคงอาหาร การสร้างภูมินิเวศท้องถิ่น ฯลฯ แต่ด้วยกลไกอุดมการณ์ของรัฐผ่านสื่อและปฏิบัติการต่างๆ ที่ผูกขาดความเป็นผู้อนุรักษ์ป่าไว้อย่างเบ็ดเสร็จ ก็ทำให้สังคมยังไม่เชื่อถือการจัดการป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ว่าจะปกป้องป่าได้ยั่งยืน และจะสร้างบริการทางนิเวศและสังคมจากป่าให้กับสาธารณะอย่างไร
- 3) กระบวนการจัดการป่าชุมชนเป็นเรื่องภายในชุมชน (Exclusive) ชุมชนค่อนข้างมาก สาธารณะไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการ ทำให้ขาดความเข้าใจเรื่องสิทธิร่วมที่ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ ระบบการจัดการหน้าหมู่บ้าน และความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับป่า ทั้งหมดนี้ทำให้

ภาพความเข้าใจสาธารณะต่อป่าชุมชนมีแต่เรื่องผลที่เกิดขึ้นไม่ว่าบวกหรือลบ ไม่เห็นกระบวนการ ไม่เข้าใจกลไกเชิงสถาบัน และไม่สามารถเรียนรู้หรือเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยตรงเท่าใดนัก (ต่างจากการไปเที่ยวอุทยานแห่งชาติ ที่ถูกออกแบบมาเพื่อการท่องเที่ยวเป็นพิเศษเป็นหลัก)

- 4) การลดบทบาทยุทธศาสตร์เชิงรุกในการตรวจสอบระบบการจัดการป่าของประเทศที่มีปัญหาเมื่อขบวนการป่าชุมชนต้องมุ่งปกป้องสิทธิในเชิงลบ (negative rights) หรือในเชิงตั้งรับป้องกันการละเมิดสิทธิเป็นหลัก บทบาทการแสดงสิทธิในเชิงบวก (positive rights) ทั้งการส่งเสริมสิทธิ และการมีส่วนร่วมกำกับ ตรวจสอบนโยบายการจัดการป่าของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเคยเป็นยุทธศาสตร์ที่โดดเด่นเมื่อครั้งคัดค้านสัมปทานไม้ก็แผ่วลงไปด้วย เหลือแต่เพียงรัฐที่แสดงบทบาทตรวจสอบ กำกับ และปิดล้อมชุมชนเพียงด้านเดียว ส่วนบทบาทการตรวจสอบการจัดการป่าของรัฐถูกขับเคลื่อนด้วยขบวนการสิ่งแวดล้อมของคนชั้นกลาง เช่น การคัดค้านเขื่อนแม่วงก์ จนมาถึงขบวนการขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ หรือ “ป่าแห้ว” ของชุมชนเมืองและคนชั้นกลาง

ประการที่สาม การกำหนดเป้าหมายนโยบายเชิงเดี่ยวคือรื้อรบบป่าชุมชนไว้เป็นแกนกลางยึดโยงเครือข่าย เมื่อการผลักดันกฎหมายเผชิญกับโครงสร้างการเมืองที่ปิดกั้นจนการผลักดันล้มเหลวในปี 2551 เมื่อเป้าหมายทางนโยบายที่เป็นแกนกลางของขบวนการป่าชุมชนถูกทำลาย ขบวนการถึงกับแตกกระสากัน

ขบวนการป่าชุมชนมีชุดข้อเสนอ นโยบายน้อย และโครงสร้างความสัมพันธ์เครือข่ายผ่านเรื่องนโยบายเป็นหลัก ขาดการพึ่งพา หนุนเสริมในด้านต่างๆ เช่น การระดมทุน การสร้างฐานเศรษฐกิจ การพัฒนาองค์ความรู้ เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบกับขบวนการเคลื่อนไหวอื่นๆ เช่น เครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืน ขบวนการความมั่นคงอาหาร ขบวนการสุขภาพ ฯลฯ เครือข่ายเหล่านี้จะมีชุดข้อเสนอ นโยบายหลายด้าน และมีความสัมพันธ์เกื้อกูลกันหลายมิติ ดังนั้นการไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายหรือกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงไม่ส่งผลกระทบต่อเครือข่าย ต่างจากขบวนการป่าชุมชนเมื่อแกนกลางคือการผลักดันนโยบายถูกทำลายลง ทำให้ความเป็นเครือข่ายระดับชาติสลายไปด้วย

อย่างไรก็ดี ความล้มเหลวของนโยบายเชิงเดี่ยวดังกล่าวกลับส่งผลดีในเรื่องการสร้างควมหลากหลายทั้งการผลักดันนโยบายและการขับเคลื่อน บางกลุ่มในภาคเหนือหันไปขับเคลื่อนข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเกิดเป็นนวัตกรรมใหม่ที่บ่งบอกถึงการพยายามสร้างความเป็นสถาบันให้สิทธิชุมชนในระดับท้องถิ่น หรือกลุ่ม P-Move ไปขับเคลื่อนผ่านประเด็นการจัดการที่ดินโดยเอาเรื่องนิเวศ ทรัพยากรแฝงเข้าไปอยู่ในการจัดการที่ดินในรูปโฉนดชุมชน หรือกรณีกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่หันไปขับเคลื่อนเรื่องเขตวัฒนธรรมพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี 3 สิงหาคม 2553 ขณะที่บางกลุ่มหันไปสร้างรูปธรรมการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ และตรงพื้นที่ไว้ไม่ให้รัฐมาละเมิดสิทธิ โดยไม่สนใจการมีกฎหมายมาคุ้มครอง

ความหลากหลายเหล่านี้ได้เปิดพื้นที่จินตนาการ และปฏิบัติการที่หลากหลายซึ่งครั้งหนึ่งเคยถูกตีกรอบไว้ด้วยเรื่องร่างพรบ.ป่าชุมชน แต่กระนั้นการขาดจุดยืนโยงกัน ก็ทำให้เครือข่ายต่างๆ ไม่สามารถระดมพลังเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ และสร้างพื้นที่สาธารณะได้ ดังนั้นหากขบวนการป่าชุมชนซึ่งต่อไปอาจจะพัฒนาไปสู่ฐานขบวนการชุมชนทรัพยากรอย่างองค์รวมจะสานพลังขึ้นมาใหม่จำเป็นต้องหาจุดร่วมทางยุทธศาสตร์ที่แข็งแกร่ง โดยดูบทเรียนเรื่องการต่อสู้นโยบายเชิงเดี่ยวที่ผ่านมา

ประการที่สี่ การถดถอยภาคีหลักคือองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการซึ่งเคยมีบทบาทสำคัญต่อขบวนการป่าชุมชน ภาวะถดถอยดังกล่าวเป็นสถานการณ์ร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนทั่วประเทศที่มีข้อจำกัดเรื่องแหล่งทุน และปัญหาทางยุทธศาสตร์ที่การเชื่อมต่อสาธารณะ หากแต่ขบวนการเคลื่อนไหวอื่นๆ เช่น ขบวนการความมั่นคงอาหาร ขบวนการสุขภาพ ยังสามารถปรับตัวพึ่งพาแหล่งทุนในประเทศ เช่น สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) หรือสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และอื่นๆ ได้ และสามารถเชื่อมต่อกับกลไกภาครัฐได้มากขึ้น แต่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านฐานทรัพยากรไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนและกลไกภาครัฐได้มากนัก ทำให้ขบวนการป่าชุมชนขาดกลไกเชิงยุทธศาสตร์ การพัฒนาองค์ความรู้สร้างนวัตกรรมทั้งการจัดการทรัพยากร และการสร้างสรรค์ประเด็นนโยบายสาธารณะใหม่ๆ และที่สำคัญคือ ขาดการทำงานปฏิบัติการเชิงรุกในการตรวจสอบนโยบาย โครงการจัดการป่าของรัฐที่มีขอบเขตกว้างไปกว่าพื้นที่ที่ชุมชนถูกละเมิดสิทธิ ดังนั้น หากขบวนการป่าชุมชนจะฟื้นความเข้มแข็งขึ้นมาใหม่จำเป็นต้องออกแบบกลไกเชิงยุทธศาสตร์ และการสร้างองค์ความรู้ให้มีความเข้มแข็ง หลากหลาย สามารถเชื่อมต่อกับแหล่งทุน และกลไกรัฐให้ได้มากยิ่งขึ้น

การเติบโตขบวนการป่าของคนเมือง

ในขณะที่ขบวนการป่าชุมชนเริ่มซบเซาลง ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาภาคสังคมเมืองก็มีความตื่นตัวในเรื่องการปกป้องป่าธรรมชาติ ตลอดจนการสร้างพื้นที่ป่าในเมืองขึ้นอย่างหลากหลาย ดังตัวอย่าง การเกิดกลุ่มปกป้องต้นไม้ใหญ่ในเมืองที่ชื่อว่า “Big Tree” ในปี 2553 ที่มีบทบาทคัดค้านการตัดต้นไม้ใหญ่ในกรุงเทพฯ การวิพากษ์กรณีกลุ่มผู้มีอิทธิพลบุกรุกป่าทับลาน วังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมาในปี 2554 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับน้ำท่วมใหญ่ในภาคกลางและกรุงเทพฯ ที่ทำให้ความตื่นตัวการฟื้นฟูป่าต้นน้ำสูงขึ้น ตลอดจนการเดินเท้าคัดค้านเขื่อนแม่วงก์นำโดยมูลนิธิสืบนาจะเสถียร โดยชูประเด็นเรื่องสัตว์ป่าในช่วงปี 2556 หรือกระแสการฟื้นฟูเขาหัวโล้นในภาคเหนือ เช่น จังหวัดน่าน ในปี 2559 ที่คนชั้นกลางกระโดดเข้าไปทำกิจกรรมส่งเสริมการปลูกป่า การคัดค้านการเช่าป่าของบริษัทกระทิงแดงที่ห้วยเม็ก จังหวัดขอนแก่นในปี 2560 เรื่อยมาจนถึงปีนี้กระแสวิพากษ์วิจารณ์การที่คุนเปรมชัย วรรณสุข ประธานบริษัทอิตาเลียนไทยที่ฝ่าฝืนกฎหมายเข้าไปล่าเสือดำในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร และขบวนการขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ หรือ “ป่าแห้ว” ที่ออกมาคัดค้านให้รัฐบาลรื้อถอนบ้านพักสาคุลดาการออกจากพื้นที่ป่า

หากประมวลการเคลื่อนไหวของขบวนการป่าประชาสังคมเมือง หรือขบวนการป่าของคนเมือง เรา จะเห็นว่า โจทย์สำคัญคือการปกป้องป่าหรือฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่เป็นระบบนิเวศสาธารณะ หรือเป็นทรัพยากร ส่วนรวม (Common Pool Resources) เช่นเดียวกับกับการจัดการป่าชุมชน

ความต่างอยู่ที่ชุมชนเมืองที่ห่วงใยป่าวางบทบาทในเรื่องการทำกิจกรรมส่งเสริมสนับสนุนการฟื้นฟู ป่า แต่ไม่ได้มีบทบาทเข้าไปออกแบบจัดการแบบป่าชุมชน เนื่องจากคนชั้นกลางให้ความสำคัญกับป่าในเชิง สัญลักษณ์ หรือการพึ่งบริการป่าทางอ้อม เช่น การมีอากาศบริสุทธิ์ การลดโลกร้อน การสร้างความชุ่มชื้น และการมีต้นน้ำสมบูรณ์ ขณะที่ชุมชนพึ่งพาป่าทางตรงทั้งเป็นปัจจัยดำรงชีพ ความมั่นคงอาหาร รายได้ และ บริการด้านนิเวศจากต้นน้ำลำธารเพื่อการผลิต ด้วยความสัมพันธ์ต่อป่าที่แตกต่างกันย่อมส่งผลต่อเป้าหมาย และยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนที่แตกต่างกัน

หรือในกรณีที่เป็นปัญหา ขบวนการป่าของคนเมืองจะมีบทบาทติดตาม ตรวจสอบโครงการรัฐและ เอกชนที่กระทบต่อป่า โดยมุ่งส่งเสริมให้รัฐมีอำนาจที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการปกป้องป่า แต่ ไม่ได้พัฒนานโยบายที่จำกัดอำนาจรัฐ และกระจายอำนาจไปสู่ภาคพลเมืองในการมีส่วนร่วมจัดการเท่าใด นัก ดังเห็นได้จากกระแสสนับสนุนนโยบายทวงคืนผืนป่าของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557- ปัจจุบัน) ทั้งๆ ที่เป็นนโยบายที่กระทบต่อชุมชนในพื้นที่ป่าอย่างรุนแรง

แต่กระนั้นความต่างระหว่างขบวนการป่าในเมืองกับขบวนการป่าชุมชนก็เริ่มหดแคบและเชื่อมต่อกันมากขึ้น นอกเหนือจากหลักคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรสาธารณะร่วมแล้ว กรณีป่าหว่ง ขบวนการทวงคืนป่าดอยสุเทพที่นอกจากความห่วงใยต่อป่าธรรมชาติแล้ว ขบวนการก็ยังใช้มิติประเพณีความเชื่อของท้องถิ่นเรื่องดอยสุเทพ ซึ่งถือเป็นกรณีที่น่าสนใจมาก เมื่อมิติเชิงนิเวศมาบรรจบกับวัฒนธรรม ซึ่งเป็นฐานคิดสำคัญของการจัดการป่าชุมชน ทำให้เห็นขบวนการป่าเมืองซึ่งครั้งหนึ่งเคยวิพากษ์วิจารณ์การดำรงอยู่ของชุมชนในป่า เริ่มเห็นความซับซ้อนของปัญหา เห็นมิติเชิงวัฒนธรรมที่ไม่เคยปรากฏในมโนทัศน์ของขบวนการมาก่อน และเห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างการผูกขาดอำนาจรัฐในการจัดการป่าว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ป่าเสื่อมโทรม

การเปลี่ยนแปลงแนวคิดและนโยบายป่าไม้ในระดับสากล

ประเด็นป่าไม้เป็นประเด็นสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาช้านาน นับตั้งแต่การเกิดขึ้นของสหประชาชาติ (WFC) ในปี 1926 ซึ่งเป็นช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 สหประชาชาติเกิดขึ้นจากกลุ่มประเทศซีกโลกเหนือที่ต้องการสร้างนโยบายการทำไม้เชิงพาณิชย์ ผลกระทบเชิงนโยบายปรากฏในแผนนโยบายป่าไม้แต่ละประเทศ กระแสนุรักษ์ป่ากระแสการธรรมชาติได้เริ่มเป็นประเด็นระดับโลก จากการเกิดขึ้นของ IUCN ในปี 1948 (พ.ศ.2491) ในช่วงเวลาต่อมาก็เริ่มเกิดแผนนโยบายด้านการอนุรักษ์ป่าในประเทศต่างๆ จนเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 1970 ประเด็นป่าไม้เพื่อสังคมก็เริ่มปรากฏขึ้น ในเวทีประชุมสหประชาชาติโลกปี 1978 (พ.ศ.2521) โดยมองมิติป่าไม้กับการแก้ปัญหาความยากจนหรือการพัฒนาชนบทในประเทศกำลังพัฒนา และพัฒนาขึ้นมาเรื่อยๆ จนเกิดเป็นแนวคิดและการเคลื่อนไหวป่าชุมชนจากขบวนการท้องถิ่น

ในประเทศกำลังพัฒนา การประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในปี 1992 (พ.ศ.2535) ที่กำหนดหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน วาระ 21 และหลักการป่าไม้ที่เชื่อมโยงมิตินิเวศ เศรษฐกิจ สังคม โดยให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ป่าไม้ที่หลากหลาย ป่าไม้กับการแก้ปัญหาความยากจน และความมั่นคงในการดำรงชีพของชุมชนท้องถิ่น การจัดการป่าที่ยั่งยืน และการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับ

พัฒนาทางนโยบายป่าไม้ระดับโลกมาสู่บทสรุปเรื่องป่าไม้ในมิติที่หลากหลาย และการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการป่า ดังที่สหภาพยุโรปร่วมกับธนาคารโลกพัฒนาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ (FLEGT) ในปี 2003 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ และ องค์การ UNFF ที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อสานต่อหลักการป่าไม้ จากวาระที่ 21 ได้จัดทำแนวทางเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภท และวัตถุประสงค์ป่าของโลก ในปี 2007 (พ.ศ.2550) หรือการประชุมสภาป่าไม้โลกในปี 2009 ก็กำหนดวาระเรื่องคนกับป่าอย่างชัดเจน ตามมาด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ป่าและการป่าไม้ของ FAO ในปี 2010 (พ.ศ.2553) ให้ความสำคัญของป่าโยงกับสถานการณ์ใหม่ เช่น สภาวะโลกร้อน ความมั่นคงอาหาร ป่าเพื่อการดำรงชีพของชุมชนอย่างมั่นคง และล่าสุดคือ การจัดการประชุมสภาป่าไม้โลกที่จะเกิดขึ้นในปี 2015 ก็กำหนดวาระเพื่อป่ากับคน การลงทุนเพื่ออนาคต

หลักหมายสำคัญที่บ่งบอกถึงการปฏิรูปแนวทางการจัดการป่าสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนก็คือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่สหประชาชาติได้ประกาศเมื่อเดือนกันยายนปี 2559 ที่ผ่านมา โดยชุดหลักการสำคัญ 5 P คือ People (ประชาชน) Prosperity (ความรุ่งเรือง) Peace (สันติภาพ) Participation (การมีส่วนร่วม) และ Planet (ความยั่งยืนของนิเวศธรรมชาติ) จากหลักการดังกล่าวได้แปรออกมาเป็นเป้าหมาย 17 ประการที่ครอบคลุมทุกมิติของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยในส่วนป่าไม้นั้นอยู่ในเป้าหมายที่ 15 ที่มีสาระสำคัญคือ ปกป้องฟื้นฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้กับการกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยกำหนดให้ภายในปี 2563 ประเทศภาคีจะต้องมีหลักประกันการอนุรักษ์ป่าและทรัพยากร และมีระบบการบริหารจัดการป่าทุกประเภทที่ยั่งยืน¹⁹

หลักการสากลด้านป่าไม้ รวมถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน มีหลักการสำคัญอยู่ที่การให้คุณค่ากับป่าและทรัพยากรธรรมชาติคือคุณค่าความสำคัญของมนุษยชาติ แม้จะเคารพหลักสิทธิอธิปไตยของรัฐ แต่ก็เรียกร้องให้รัฐมีความรับผิดชอบในการจัดการป่า เชื่อมโยงกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ใช้หลักการจัดการเชิงบูรณาการทั้งนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตระหนักยอมรับสิทธิและบทบาทของชุมชนท้องถิ่น เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างระบบการจัดการร่วมของภาคที่เกี่ยวข้อง สร้างแรงจูงใจและสนับสนุนชุมชนและประชาชนให้มีศักยภาพการจัดการป่าที่ยั่งยืน และมีหลักการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากป่าอย่างเป็นธรรมให้กับชุมชนและสังคม

¹⁹ โครงการประสานงานการวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG), <https://sdgmove.com/2016/10/07/goal-15-life-on-land/>

ป่าชุมชนในมิติป่าพลเมือง ยุทธศาสตร์เชื่อมเมืองและชนบท

ขบวนการป่าชุมชนได้สร้างประวัติศาสตร์ป่าไม้ภาคพลเมืองด้วยการคัดค้านสัมปทานไม้ นำมาสู่การพัฒนาแนวคิด รูปแบบ และการขับเคลื่อนนโยบายป่าชุมชนมาไม่ต่ำกว่า 30 ปี สามารถสถาปนาหลักกลัทธิสิทธิชุมชนทั้งในรัฐธรรมนูญ และสร้างการยอมรับทางสังคม แต่หลังการเคลื่อนไหวของชุมชนยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจรัฐได้ ขณะที่ขบวนการป่าของคนเมือง ก็ยังเป็นหน่ออ่อนเริ่มต้น แม้จะเพิ่มบทบาทในการตรวจสอบอำนาจรัฐ แต่ก็ยังไม่สามารถยกระดับเครือข่ายให้มีพลังการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายได้

การสานพลังขบวนการป่าชุมชนและขบวนการป่าของคนเมืองจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และกำหนดวาระทางสังคมได้ ด้วยเหตุนี้จึงเริ่มเกิดแนวคิด “ป่าพลเมือง” เนื่องจากแนวคิด “พลเมือง” (citizen) มีนัยทางการเมืองที่กว้างขวาง ในด้านหนึ่งคือวางอยู่บนฐานของสิทธิมนุษยชน ดังนั้นการจัดการป่าชุมชนเพื่อการดำรงชีพ เพื่อความมั่นคงอาหาร รายได้ และเพื่อสืบสานวัฒนธรรมประเพณีก็เป็นสิทธิมนุษยชนบนฐานชุมชน ในอีกด้านหนึ่ง “พลเมือง” ให้ความหมายถึงการมีสิทธิในเชิงกว้าง ทั้งสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ดี สิทธิที่จะเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะ มีส่วนร่วมกำหนด ตรวจสอบ และผลักดันนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ “พลเมือง” ยังครอบคลุมทั้งประชาชนในชนบทและภาคเมือง ครอบคลุมฐานชุมชนตามวัฒนธรรมไปจนถึงปัจเจกชน กลุ่มประชาสังคมอิสระ

เงื่อนไขปัจจัยการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของป่าชุมชนและพลเมือง

การเคลื่อนไหวขบวนการป่าชุมชนและขบวนการป่าคนเมืองได้สะท้อนถึงเงื่อนไข ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหลายประการ ดังนี้

1. รัฐและกลไกอำนาจรัฐ บทเรียนป่าชุมชนและป่าพลเมืองที่ชี้ให้เห็นโครงสร้างอำนาจรัฐที่รวมศูนย์อย่างเข้มข้น “ป่า” เป็นพื้นที่อำนาจและผลประโยชน์ที่รัฐพยายามควบคุมผูกขาด รัฐเองได้ใช้กลไกทางการปราบปราม และกลไกทางอุดมการณ์ในการควบคุมและสร้างความชอบธรรมต่อการจัดการป่า แต่ระบบรวมศูนย์อำนาจรัฐกำลังถูกสั่นคลอนจากการเคลื่อนไหวของป่าชุมชนและป่าเมือง ด้วยการเปลี่ยนจากระบบรวมศูนย์มาเป็นระบบธรรมาภิบาลการจัดการร่วมระหว่างรัฐกับประชาสังคม ที่มีระบบบริหารเชิงซ้อน
2. สถานะของกฎหมาย ในระบบรวมศูนย์อำนาจ รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการผูกขาดอำนาจจัดการพื้นที่ป่า แต่การเคลื่อนไหวป่าชุมชนและป่าพลเมือง กำลังทำให้เห็นว่า การใช้อำนาจทางกฎหมายของรัฐจะอ่อนพลังลงเมื่อขาดความชอบธรรมทางสังคม ทั้งการละเมิดสิทธิชุมชน การสร้างความไม่เป็นธรรม ความไร้ประสิทธิภาพในการปกป้องป่า และการปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านกลับกัน ขบวนการป่าชุมชนได้สร้างพัฒนาการด้วยการเสนอให้กฎหมายเป็นเครื่องมือการส่งเสริมสิทธิชุมชนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น หากสามารถขยายไปสู่

ขอบเขตสิทธิประชาชนและเชื่อมประสานให้ขบวนการป่าคนเมืองร่วมขับเคลื่อนจะนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่

3. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและสังคม และการสร้างความเป็นสถาบันให้สิทธิการจัดการป่าของประชาชน ขบวนการป่าชุมชนได้พัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเพื่อให้สิทธิชุมชนมีความเป็นสถาบัน และเป็นนวัตกรรมของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ก้าวหน้าและเป็นต้นแบบที่ขบวนการป่าคนเมืองสามารถนำไปออกแบบการจัดการเชิงสถาบันได้
4. กระบวนการทางนโยบาย ขบวนการป่าชุมชนที่กำลังพัฒนาแนวทางขับเคลื่อนนโยบายใหม่ๆ ได้ทำให้เห็นภาพของกระบวนการนโยบายที่หลากหลายมากขึ้น กระบวนการนโยบายไม่ได้จำกัดอยู่การผลักดันทางดังจากระดับล่างสู่ระดับบน แต่เปิดพื้นที่การขับเคลื่อนนโยบายไปในแนวระนาบ และหากเชื่อมกับขบวนการป่าคนเมืองก็สามารถพัฒนากระบวนการนโยบายที่หลากหลายยิ่งขึ้น
5. การสร้างวาระทางนโยบายและสังคม ขบวนการป่าชุมชนได้ใช้ประเด็นการปกป้องสิทธิชุมชนในการสร้างพลังทางสังคม ใช้มิติสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจชุมชน และวัฒนธรรมในการสื่อสาร แต่ก็มีข้อจำกัดในการเชื่อมต่อกับสาธารณะ แต่เมื่อขบวนการใช้มิติเชิงรุกในการปกป้องป่าที่ให้บริการนิเวศแก่สาธารณะ และการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐก็ทำให้พลังทางสังคมขยายตัวขึ้น และจากตัวอย่างของขบวนการป่าคนเมืองที่ใช้มิติสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนมีส่วนร่วม ก็ยิ่งทำให้เห็นว่าการกำหนดวาระทางนโยบายและสังคมที่มีพลังต้องใช้มิติที่หลากหลายเพื่อตอบโจทย์ สถานการณ์ที่แตกต่างกันไป

เงื่อนไข ปัจจัยทั้ง 5 ประการ นำมาสู่ความเข้าใจต่อเป้าหมายความเป็นประชาธิปไตย และความเป็นการเมืองของขบวนการป่าชุมชนและป่าคนเมืองที่เข้มแข็งขึ้น

ประชาธิปไตยบนฐานนิเวศและทรัพยากร ต้องเป็นประชาธิปไตยที่รับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากร และการมีส่วนร่วมในการปกป้องนิเวศสาธารณะ โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและสังคม เกิดเป็นกลไกพหุภาคีเชิงสถาบันที่เปิดกว้างต่อการจัดการในหลากหลายรูปแบบ สร้างระบบการจัดการทรัพยากรร่วมที่ภาคีต่างเข้ามามีส่วนร่วมกำหนด และตอบโจทย์ของสังคมอย่างบูรณาการทั้งด้านนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปพร้อมกัน

ความเป็นการเมืองที่เป็นเป้าหมายและปมขัดแย้งที่ขบวนการป่าชุมชนและป่าพลเมืองมุ่งบรรลุก็คืออำนาจประชาชนในการปกป้องทรัพยากรสาธารณะเพื่อสิทธิมนุษยชน และประโยชน์ร่วมของสังคมจากบริการทางนิเวศ เศรษฐกิจ สังคมจากการจัดการป่าที่ยั่งยืน

ปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์สร้างขบวนการป่าพลเมือง²⁰

เพื่อให้ยุทธศาสตร์สานพลังขบวนการป่าชุมชนกับขบวนการป่าคนเมืองบรรลุเป้าหมาย ปฏิบัติการยุทธศาสตร์ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

1. การชูเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และหลักการจัดการป่าระดับสากล ที่ครอบคลุมทั้งมิติความยั่งยืนทางนิเวศ การต่อสู้กับสภาวะ โลกร้อน การพัฒนาความมั่นคงอาหาร เศรษฐกิจ จากทรัพยากรป่า ความเป็นธรรมทางสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น การสร้างเสริมสุขภาพ การมีนิติธรรมการจัดการทรัพยากร ด้วยการมีเป้าหมายที่หลากหลายและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าตัวชุมชนผู้จัดการป่า จะทำให้ชุมชนสามารถเชื่อมต่อ สานพลังกับสาธารณะ และมีบทบาทเชิงรุกต่อสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น
2. ขบวนการป่าชุมชนและป่าคนเมืองควรมีบทบาทเชิงรุกเข้าไปเชื่อมต่อพลังทางสังคมกลุ่มต่างๆ เกิดเป็นขบวนการป่าพลเมืองที่มีเป้าหมายร่วม โดยอาศัยประเด็นเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการจัดการทรัพยากรร่วม และความเป็นธรรมทางสังคม เป็นต้น
3. การสร้างความตระหนักว่าขบวนการป่าชุมชนและป่าคนเมืองอยู่ในโครงสร้างที่เป็นปัญหาร่วมกัน ทั้งโครงสร้างอำนาจรัฐรวมศูนย์ ความเหลื่อมล้ำด้านนิเวศ ฐานทรัพยากร และเศรษฐกิจ การสร้างความตระหนักร่วมจะเป็นฐานการเชื่อมต่อพลังทางสังคมต่างๆ ได้มากขึ้น
4. การสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เห็นถึงคุณค่า และวิถีความสัมพันธ์ต่อป่าที่หลากหลาย ขบวนการป่าชุมชนกับขบวนการป่าคนเมืองมีความแตกต่างในการให้คุณค่า และวิถีความสัมพันธ์กับป่าที่ต่างกัน การเรียนรู้เพื่อเข้าใจความแตกต่าง แล้วยุบย่นห่วงโซ่ของปัญหาและห่วงโซ่ของการเปลี่ยนแปลงร่วมกันจะสร้างแนวคิด ความรู้ นวัตกรรมใหม่ๆ ต่อการจัดการป่า
5. การทำให้สิทธิของชุมชนและพลเมืองมีความเป็นเจ้าของหรือสถาบัน ดังเช่นที่ขบวนการป่าชุมชนใช้เรื่องข้อบัญญัติท้องถิ่นในการสร้างความเป็นสถาบันให้สิทธิชุมชน นับเป็นจุดเริ่มต้นที่จะขยายไปสู่การสร้างความเป็นสถาบันให้กับพลเมืองจัดการป่าด้วย
6. การกำหนดสิทธิชุมชนเป็นไปเพื่อตอบโจทย์ชุมชนและประโยชน์สาธารณะไปพร้อมกัน ในการตอบโจทย์ชุมชนเรื่องสิทธิดำรงชีพ การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การสร้างความมั่นคงอาหาร ฯลฯ พร้อมกับตอบโจทย์สาธารณะเรื่องการปกป้องนิเวศ การสร้างบริการทางนิเวศให้กับสาธารณะ สิทธิชุมชนที่สร้างบริการสาธารณะจะมีพลังมากกว่าการปกป้องสิทธิในเชิงรับที่ไม่เชื่อมโยงกับสาธารณะ
7. การเสนอภาพการจัดการป่าหลายระดับ การจัดการป่าร่วมหลายรูปแบบ หลายระบบสิทธิ และหลากหลายหน้าที่ จะทำให้ไม่เกิดภาพการจัดการป่าเชิงเดี่ยวที่เป็นปัญหาดังที่ผ่านมา ซึ่งการ

²⁰ ประมวลจากเวทีเสวนา “จากป่าชุมชนสู่ป่าพลเมือง” วันที่ 25 สิงหาคม 2561 ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

จัดการป่าหลายระดับหลายหน้าที่ และมุ่งการมีส่วนร่วม (inclusive) ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายประเภท เช่น ป่ารัฐ ป่าชุมชน ป่าเอกชน ป่ารัฐร่วมชุมชน ป่าชุมชนร่วมกับเอกชน หรือป่าพหุภาคี เพื่อตอบโจทย์ที่หลากหลายทั้งเรื่องนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม ความยั่งยืน การยังชีพ การค้า เป็นต้น โดยทั้งนี้ชุมชนหรือฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็ยังคงอัตลักษณ์วิถีความสัมพันธ์ต่อป่าที่หลากหลาย ซึ่งจะเป็นจุดแข็งมากกว่าการสลายให้กลายเป็น “พลเมือง” ป้างเจกที่ไม่มีแตกต่างหลากหลาย

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

เป้าหมายและตัวชี้วัดการพัฒนาขบวนการป่าชุมชนในมิติป่าพลเมือง

1. สิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการป่าได้รับการรับรองส่งเสริม
 - ป่าชุมชนทุกประเภท (ป่าอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ ป่าวัฒนธรรม) ทุกหน่วยการจัดการ (ป่าชุมชน ภูมินิเวศ ตำบล หมู่บ้าน ครอบครัว) และในทุกพื้นที่ (ป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ ที่สาธารณะ ที่กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) ที่ชุมชนดูแลจัดการได้รับการรับรองอย่างถูกต้องกฎหมาย 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
 - รัฐปฏิรูปนโยบาย 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) ที่เชื่อมโยงทั้งประเทศ
3. พัฒนาค้นแบบการจัดการป่าชุมชนในหลายด้าน เพื่อให้เป็นพื้นที่ปฏิบัติการเรียนรู้ร่วมกัน
4. พัฒนาศักยภาพคนรุ่นใหม่ และสร้างการมีส่วนร่วมของสตรีในการจัดการทรัพยากรให้มากขึ้น
5. พัฒนาระบบการเรียนรู้ ถอดบทเรียนการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในทุกมิติ ทุกประเภทปัญหา ใช้กรณีศึกษาในพื้นที่จริง
6. พัฒนากองทุนป่าชุมชน จากคาร์บอนเครดิต จากการปลูก-ขายไม้เศรษฐกิจในป่าชุมชน

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

บทส่งท้าย

แม้จะผ่านมา 30 ปี ขบวนการป่าชุมชนที่ก่อเกิดในยุครุ่งอรุณแห่งการแสวงหาแนวทางการจัดการป่าอย่างยั่งยืน เจิดจรัสในช่วงผลักดันกฎหมายป่าชุมชนจนเป็นขบวนการระดับประเทศ และอสดงในยามที่กฎหมายป่าชุมชนที่รับรองสิทธิชุมชนอย่างแท้จริงถูกปฏิเสธ

แต่ขบวนการป่าชุมชนยังไม่สูญสลาย แม้ขาดความโดดเด่นในการขับเคลื่อนสาธารณะ แต่ชุมชนที่จัดการป่ายังคงดูแลรักษาป่าด้วยชีวิต พัฒนาความรู้ ระบบ รูปแบบการจัดการให้เข้มแข็งขึ้น ในหลายจังหวัดป่าชุมชนไม่ได้ลดลงเลย เช่น จังหวัดน่านที่มีป่าชุมชนนับร้อยแห่ง จังหวัดลำปาง ชุมชนดูแลป่าไม่ต่ำกว่า 450 แห่งได้รวมตัวเป็นสมาคมป่าชุมชนระดับจังหวัด หลายพื้นที่ในภาคเหนือใช้กลไกปกครองส่วนท้องถิ่นออกกระเปียบรับรองการจัดการป่าชุมชน ในภาคตะวันออก เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อห้าจังหวัดรวมตัวกันเกือบ 100 ชุมชน ในภาคใต้ ป่าชุมชนที่สุราษฎร์ธานีและจังหวัดอื่นๆ ก็ยังขยายตัวไปได้ดี เกิดนวัตกรรมใหม่มากมาย และสามารถพิสูจน์ให้สังคมเห็นว่า ป่าไม้ไทยจะไปรอดจะต้องส่งเสริมป่าชุมชน ดังเช่น วิถีวิถีหมอกควันไฟป่าในภาคเหนือและอีสาน สังคมได้เห็นบทบาทของชุมชนออกมาปกป้องป่าด้วยชีวิต

ทั้งหมดบ่งชี้ได้ว่า ป่าชุมชนไม่ใช่แค่ยุทธกรรมทางนโยบายที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย แต่คือฐานชีวิตของชุมชน トラบใดที่ชุมชนยังพึ่งพา ผูกพันกับป่า เมื่อนั้นพวกเขาย่อมปกป้องดูแลและพัฒนาป่าชุมชนให้เป็นฐานชีวิตของพวกเขาให้มั่นคงขึ้นไป

ขบวนการป่าชุมชนอันประกอบด้วยภาคีที่หลากหลายก็กำลังรื้อฟื้น ยุกระดับเครือข่ายให้เข้มแข็งขึ้นใหม่ สรุบบทเรียนเดิมที่เป็นจุดเด่นและข้อจำกัด และออกไปขับเคลื่อนก้าวต่อไปเพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยชุมชนและสังคมอย่างแท้จริง

“ป่าชุมชนมันมีพัฒนาการ ทำให้เกิดอะไรใหม่ๆ มากมายใน 30 ปีที่ผ่านมา ป่าชุมชนไม่ได้อยู่แค่ป่ามันเพิ่มอำนาจต่อรองให้ชาวบ้าน ทั้งดึงงบประมาณรัฐ เข้าไปมีบทบาท อบต. รวมตัวกันฟื้นฟูระบบนิเวศ สร้างแหล่งท่องเที่ยว และเจรจาให้เทศบาลมาจัดการขยะเพื่อแลกกับการดูแลป่า ป่าชุมชนทำให้ผู้ตรงข้าม

หมดความหมาย ทั้งคู่ตรงข้ามป่ากับเกษตร หรือการอนุรักษ์กับการพัฒนา ป่าชุมชนสามารถทำให้ไปด้วยกัน
เคลื่อนไปไกลกว่าที่คิด” (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2561)

บรรณานุกรม

- ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม, 2018, จาก คจก. ถึงทวงคืนผืนป่า เรื่องเล่าจากบ้านดงสะคร่าน จ.ขอนแก่น, 10 มกราคม, <https://www.facebook.com/Pmove2011/posts/จาก-คจก-ถึงทวงคืนผืนป่าเรื่องเล่าจากบ้านดงสะคร่าน-จขอนแก่นบ้านดงสะคร่าน-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 เรืองพานิช (2558), บทที่ 1 พัฒนาการการศึกษาวิชาการป่าไม้, คู่มือการศึกษาป่าไม้ไทย, ดวงใจ สุขเฉลิม สันติ สุขสะอาด และขงยุทธ ไตรสุรัตน์ บก., กรุงเทพฯ: กองทุนจัดพิมพ์ตำราป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, น.1-2
- เพิ่มศักดิ์ มกรมภิรมย์ (2561), เสียหายโอกาสประเทศไทย, Forestbook, 12 สิงหาคม 2561
- เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ บ.ก. (2536), ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา, สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา: กรุงเทพฯ
- สุวิน พ่วงแพ (2561) โครงการพัฒนาฟื้นฟูภูมิทัศน์ป่ารอยต่อห้าจังหวัดภาคตะวันออกเพื่อเศรษฐกิจชุมชนและสุขภาวะชุมชนที่ดี, เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อห้าจังหวัดภาคตะวันออก, สสส.
- สุรินทร์ อ้นพรม (2554) ป่าชุมชน: เทคโนโลยีอำนาจควบคุมชุมชน ในเขตป่าขึ้นใหม่? กรณีศึกษาป่าชุมชนห้วยแก้ว ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่, วารสารสังคมวิทยามานุษยวิทยา 30 (2) กรกฎาคม-ธันวาคม 2554. กรุงเทพฯ: ธรรมศาสตร์
- อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2561), สังคมก้าวไกลกว่ากฎหมาย, Forestbook, 16 สิงหาคม 2561
- FAO, 2015, Community-based forestry, <http://www.fao.org/forestry/participatory/90729/en/>

สัมภาษณ์

- ดร.ประวิณ จุลภักดี ประธานมูลนิธิป่าทะเลเพื่อชีวิต สุราษฎร์ธานี 16 เมษายน 2562
- ภาคภูมิ วิชาวนตวิวัฒน์ อดีตผู้ประสานงานเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีสาน

สมหญิง สุนทรวงศ์ อดีตผู้ประสานงานแผนงานประเทศไทย ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนฯ 3 ธันวาคม
2561

ดร.สมศักดิ์ สุขวงศ์ ที่ปรึกษาศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนฯ 26 กันยายน 2561