

รายงาน

การประมวลองค์ความรู้ และข้อเสนอการปฏิรูปฐานทรัพยากร

เพื่อความยั่งยืนและเป็นธรรม

โดย

นายกฤษฎา บุญชัย

เลขาธิการคณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ

เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป (ส.ป.ร.)

พฤศจิกายน 2554

บทสรุปผู้บริหาร

ผู้วิจัยได้จัดทำรายงานประมวลองค์ความรู้และข้อเสนอการปฏิรูประบบฐานทรัพยากรเพื่อความยั่งยืนและเป็นธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ศึกษาสถานภาพทรัพยากร การเปลี่ยนแปลง สภาพปัญหา การเคลื่อนทางนโยบายทั้งจากรัฐและสังคมให้รอบด้าน โดยได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงรากฐานปัญหาสำคัญเชิงโครงสร้างการจัดการทรัพยากรซึ่งมีความเหลื่อมล้ำ นำมาสู่ความไม่เป็นธรรมและความไม่ยั่งยืนของระบบนิเวศ ฐานทรัพยากร ตลอดจนความอ่อนแอของชุมชนและสังคม พร้อมกันนี้ยังได้ประมวลข้อเสนอทางนโยบายจากแง่มุมต่าง ๆ เพื่อมาเสนอให้เห็นว่ามีทางออกใดบ้างที่อาจเปลี่ยนโครงสร้างความรุนแรงในด้านทรัพยากรดังกล่าวให้นำมาสู่สังคมที่เข้มแข็งบนฐานของทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนและเป็นธรรม

จากประสบการณ์การทำงานเคลื่อนไหวเชิงนโยบายด้านทรัพยากรมาตลอด จากการประมวลข้อมูล งานวิจัย และการเข้าพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในช่วงเป็นเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ ภายใต้คณะกรรมการปฏิรูป ผู้วิจัยได้ข้อสรุปเบื้องต้นว่า ความไม่เป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรกับความยั่งยืนของระบบนิเวศและทรัพยากรเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก เราไม่สามารถที่จะมุ่งปกป้องระบบนิเวศและฐานทรัพยากรเพียงอย่างเดียวโดยไม่สนใจปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรได้ นั่นหมายความว่า การปกป้องสิ่งแวดล้อมโดยทอดทิ้งปัญหาความยากจน คนยากจนที่เกิดจากการถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงทรัพยากรจะยิ่งทำให้ทรัพยากรถูกทำลาย เนื่องจากระบบรวมศูนย์อำนาจรัฐ และระบบทุนนิยมที่เปิดเสรีให้กลุ่มทุนแสวงความมั่งคั่งจากทรัพยากรได้ทำลายทรัพยากร และทำลายพลังสังคมในการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจดังกล่าว การสร้างความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรหรือสร้างความเป็นประชาธิปไตยของสิ่งแวดล้อมจึงเป็นทางออกของปัญหาความไม่ยั่งยืนของฐานทรัพยากร

ในทางกลับกัน การมุ่งแต่เรื่องความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรโดยละเลยเป้าหมายของการรักษานิเวศและทรัพยากรให้สมดุลและยั่งยืน กลับทำให้สังคมถอยห่างจากความสุข เพราะอาจทำให้ต่างฝ่ายต่างอ้างสิทธิใช้ทรัพยากรอย่างเสมอหน้าโดยขาดเป้าหมาย ความรู้ในการรักษาทรัพยากรให้ยั่งยืน เมื่อทรัพยากรถูกทำลายสภาพความเดือดร้อน ความยากจนก็จะประสบกับทุก ๆ ส่วนในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และนั่นเท่ากับสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับคนรุ่นหลังที่จะต้องตกอยู่ในสภาพวิกฤติทรัพยากรโดยน้อมมือของคนรุ่นปัจจุบัน

สภาพการณ์ของสังคมไทยก็ไม่ต่างจากที่อื่น ๆ มากนัก ที่ตกอยู่ในสภาวะวิกฤติด้านทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม มีปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมในการจัดการทรัพยากร โดยทั้งหมดมาจากระบบการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐ อันทำให้ท้องถิ่นถูกกีดกันในการจัดการทรัพยากร และจากระบบทุนนิยมเสรีที่อาศัยทั้งกลไกรัฐและกลไกทางเศรษฐกิจและสังคมผลักดันให้แปรรูปทรัพยากรให้เป็นวัตถุดิบ และสินค้าแลกเปลี่ยนในกลไกตลาด อันนำมาสู่การทำลายคุณค่าของทรัพยากรในแง่ทางนิเวศและสังคม และทำให้คนที่มีฐานทางเศรษฐกิจน้อยถูกกีดกันจากการเข้าถึงทรัพยากร มีหน้าซ้ำพวกเขา

ยังถูกผลักดันให้บริการความเสียหายทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

การออกจากปัญหาวิกฤติเชิงโครงสร้างด้านทรัพยากรดังกล่าวได้นั้น งานศึกษาต่างๆ ระบุตรงกันว่า จะต้องกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรจากที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐและทุนไปให้แก่ท้องถิ่น ต้องส่งเสริมระบบสิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นภายใต้เพื่อกำกับ ถ่วงดุลกับระบบกรรมสิทธิ์แบบผูกขาดของรัฐและปัจเจก ต้องสร้างเงื่อนไขทั้งทางการเมือง และทางเศรษฐกิจเชิงสนับสนุนแก่สังคมทุกส่วนให้เกิดมีศักยภาพในการจัดการทรัพยากรให้เกิดความยั่งยืน พร้อมไปกับเงื่อนไขเชิงกดดันไม่ให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่ทำลายล้าง พร้อมกับพัฒนาองค์ความรู้ที่หลากหลายในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยทั้งหมดนี้ล้วนให้ความสำคัญกับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดซึ่งได้ประโยชน์และผลกระทบทางตรงจากการจัดการทรัพยากร

แต่ทั้งนี้ชุมชนท้องถิ่นจะไม่สามารถมีอำนาจในการปกป้องทรัพยากรได้เลยหากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างดังที่กล่าวมานี้ไม่เกิดขึ้น ดังนั้นการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรต้องทำไปพร้อมกันทั้งการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างให้เกิดการกระจายอำนาจ พร้อมไปกับการเสริมสร้างอำนาจแก่ชุมชนท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ลำพังพลังของท้องถิ่นย่อมไม่เพียงพอ กลุ่มต่างๆ ในสังคมจะต้องเข้าร่วมกระบวนการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ประมวลข้อเสนอเชิงหลักการของการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรทั้งระบบไว้ในบทที่ 5

เพื่อให้เห็นรูปธรรมของบทสรุปดังกล่าว ผู้วิจัยได้เริ่มต้นจากประเด็นทรัพยากร 4 เรื่อง ได้แก่ การปฏิรูปที่ดิน ป่า น้ำ และแร่ธาตุ โดยมีบทสรุปในแต่ละเรื่องดังนี้

การปฏิรูปที่ดิน

ปัญหาที่ดินกระจุกตัวสะท้อนออกมาได้จากสัดส่วนการถือครองที่ดิน ที่คนจนและคนชั้นกลางที่มีจำนวนร้อยละ 90 ของประเทศครอบครองที่ดินเพียงร้อยละ 10 ของที่ดินทั้งประเทศ แต่คนรวยที่มีเพียงร้อยละ 10 กลับครอบครองที่ดินร้อยละ 90 ของพื้นที่ประเทศ เมื่อเจาะจงไปที่เกษตรกรซึ่งเป็นผู้ผลิตอาหารให้แก่ประเทศก็พบว่า มีเกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือมีที่ทำกินไม่เพียงพอถึง 8 แสนกว่าครัวเรือน พวกเขาเช่าพื้นที่ หรือเป็นแรงงานรับจ้างผลิต การไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองทำให้ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาที่ดินให้เจริญงอกงาม

แม้พื้นที่เกษตรส่วนใหญ่เป็นพื้นที่นา หากแต่พบว่าพื้นที่การผลิตจำนวนมากกำลังเปลี่ยนจากพืชอาหารเป็นพืชเศรษฐกิจที่ไม่ใช่อาหาร เช่น ยางพารา มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปาล์มน้ำมัน ทำให้แม้ข้อมูลภาพรวมจะเห็นว่าชาวนายังผลิตข้าวได้เพียงพอต่อการบริโภคภายในและส่งออกขายเป็นอันดับต้นๆ ของโลก หากแต่พืชพาณิชย์ที่ไม่ใช่อาหารเหล่านี้กำลังขยายตัวและกระทบต่อการปลูกพืชอาหาร และกระทบต่อความมั่นคงอาหารของเกษตรกรและชุมชนไปด้วย

เกษตรกรในปัจจุบันกำลังประสบปัญหาวิกฤตรอบด้าน มีเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินต้องเช่านาเป็นจำนวนมาก ปัญหาเศรษฐกิจบีบคั้นให้พวกเขาต้องเร่งการปลูกพืชโดยการใส่ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชซึ่งเป็นอันตรายต่อนิเวศ ผู้ผลิตและผู้บริโภค ปัจจุบันประเทศไทยมีการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชสูงมากที่สุดแห่งหนึ่งในโลก หากแต่ผลผลิตที่ได้ก็ต่ำกว่าประเทศอื่นๆ

ประเทศไทยประสบปัญหาที่ดินถูกกัดเซาะดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินทราย ดินตื้นเขิน ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้ปุ๋ยเคมีเป็นเวลานาน มีการปลูกพืชที่ทำลายคุณภาพดิน เช่น ยูคาลิปตัส และมีกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพดิน เช่น การทำเหมืองแร่เกลือและโปแตช ที่ส่งผลปัญหาดินเค็มในภาคอีสานกระจายตัวมากขึ้น หรือการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ และโครงการที่เกี่ยวข้อง เช่น คันกั้นน้ำ ซึ่งแทนที่จะทำให้น้ำมาบ่อนการผลิอาหารมากขึ้น กลับทำให้พื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ตามระบบนิเวศเสียหายกลายเป็นพื้นที่น้ำท่วม น้ำแล้ง

นอกจากนี้ยังมีการนำพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ทางการเกษตรไปทำกิจกรรมอื่นๆ เช่น นิคมอุตสาหกรรม ท่าเรือ สนามบิน การสร้างที่อยู่อาศัย และเมือง ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียที่ดินอันอุดมที่เป็นฐานความมั่นคงทางอาหารไป ขณะที่เกษตรกรก็ต้องเสียที่ดินที่เหมาะสมไปแสวงหาพื้นที่ใหม่ๆ แม้จะไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตก็ตาม

ผลจากการประมวลสรุปเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการจัดการที่ดินก็คือ 1) การปฏิรูประบบสิทธิที่ดิน 2) ปฏิรูปการใช้ที่ดิน ด้วยการกระจายการถือครองที่ดิน ผ่านแนวทางจำกัดการถือครองที่ดิน การใช้ระบบภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า และการมีระบบกองทุนและวิชาการสนับสนุนให้เกษตรกรเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน พร้อมไปกับการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ให้รองรับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและป่า ในรูปป่าชุมชน โฉนดชุมชน และอื่นๆ การฟื้นฟูฐานทรัพยากรทั้งระบบ และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และการส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืนให้เป็นกลายเป็นเกษตรกรรมหลักของเกษตรกรรายย่อย

การปฏิรูปป่า

การปฏิรูปการจัดการป่ามีความเชื่อมโยงกับที่ดินอย่างแยกไม่ออก ตั้งแต่ปี 2504-2551 พื้นที่ป่าทั่วประเทศลดลงทุกภาค แต่แม้ในระยะหลังๆ จะปรากฏตัวเลขพื้นที่ป่าที่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30.9 ของพื้นที่ประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550-2554) จนปัจจุบันเป็นร้อยละ 33.4 (107.24 ล้านไร่) แต่พื้นที่ป่าต้นน้ำที่อยู่ในขั้นวิกฤตมีถึง 14 ล้านไร่ ปัญหาคุณภาพดินเสื่อมโทมร้อยละ 60

รัฐมีนโยบายป่าไม้ที่ผิดพลาด แรงประกาศเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่ยอมรับการดำรงอยู่ของชุมชนในพื้นที่ป่าเหล่านั้นมาก่อนมีกฎหมายป่าไม้ ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่อาศัยดั้งเดิมมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ และชุมชนที่บุกเบิกเข้ามาอยู่ภายหลังเพราะไร้ที่ทำกิน ประสบปัญหาการผลิตทั้งจากความแปรปรวนระบบนิเวศ (อากาศ น้ำ แมลงศัตรูพืช) ระบบการผลิตพืชเชิงเดี่ยวบนฐานสารเคมีที่ไม่ยั่งยืน และการถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลไกตลาด ตลอดจนความไม่ชัดเจนในเส้นแบ่งเขตพื้นที่ป่า ทำให้มีชุมชนอยู่อาศัยทั้งสิ้นประมาณ 3.7 ล้านคน ชุมชนอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ประมาณ 1.1 แสนครอบครัว, 1,820 หมู่บ้าน, 7.2 แสนคน หากแต่สัดส่วนการครอบครองและทำลายพื้นที่ป่าโดยชุมชนนั้นกลับน้อยมากเมื่อเทียบกับโครงการของรัฐ และกลุ่มทุนที่บุกรุกพื้นที่ป่าทั้งถูกและผิดกฎหมาย

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อป่าในปัจจุบัน ได้แก่ การขยายตัวของพืชพาณิชย์ เช่น พื้นที่ปลูกยางพารา 17 ล้านไร่ (อัตราเพิ่มร้อยละ 5) พื้นที่มันสำปะหลัง 7.3 ล้านไร่ (อัตราเพิ่มร้อยละ 3) พื้นที่

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 7.1 ล้านไร่ (อัตราเพิ่มร้อยละ 0.9) พื้นที่ปาล์ม 4.5 ล้านไร่ (อัตราเพิ่มร้อยละ 9.4) การเพิ่มขึ้นของพืชพาณิชย์และพืชพลังงานเหล่านี้มีผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่า

เมื่อประมวลแล้วพบว่า ปัญหาเชิงโครงสร้างอยู่ที่รัฐมีนโยบายการจัดการป่าอย่างล้าหลัง ด้านหนึ่งดำเนินการเพิ่มพื้นที่ป่าด้วยการเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ อีกด้านหนึ่งก็ส่งเสริมการปลูกป่า ซึ่งนโยบายทั้งสองด้านมีทั้งจุดที่ร่วมกันและขัดแย้งกัน ในจุดที่ร่วมกันคือ การใช้กลไกรัฐเป็นศูนย์กลาง ดำเนินการที่มีลักษณะสุดขั้ว เช่น ป่าอนุรักษ์ (ห้ามประชาชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์) และป่าพาณิชย์ (มุ่งปลูกป่าพาณิชย์โดยไม่สนใจการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ) และมีลักษณะรวมศูนย์คือการเน้นที่กรรมสิทธิ์รัฐและเอกชน แต่ไม่ยอมรับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่า ด้วยเหตุนี้ แม้รัฐจะพยายามเพิ่มพื้นที่ป่า แต่ก็ปรากฏว่าพื้นที่ป่าไม่ตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ลดลงอย่างรวดเร็ว แม้จะมีเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มมากขึ้นก็ตาม จนมาในช่วงหลังที่ปรากฏว่าพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น

ทางออกของปัญหาดังกล่าวก็คือ การกระจายอำนาจการจัดการป่าจากที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐมาสู่ท้องถิ่น การสร้างความมั่นคงในระบบสิทธิชุมชน (มีระบบสิทธิการจัดการร่วมกันของชุมชน) พัฒนาระบบการจัดการป่าและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงร่วมอย่างเป็นบูรณาการ (ทั้งดิน น้ำ ป่า ทรัพยากรชีวภาพ และอื่นๆ) และส่งเสริมระบบการผลิตที่เกื้อกูลกับนิเวศและสร้างรายได้ให้ชุมชนพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ไปพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ชุมชนโดยเฉพาะที่อยู่ในพื้นที่ป่าได้ผลักดันให้รัฐมีการรับรองระบบสิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนในหลากหลายรูปแบบ และมีแนวทางการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่สอดคล้องกับพื้นที่ชุมชนให้ชัดเจน พร้อมกับสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่าอนุรักษ์ทั้งระบบ ซึ่งหากดำเนินการได้ก็จะแก้ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ระหว่างรัฐและชุมชนไปได้ และยังสามารถนำไปสู่การสร้าง ความมั่นคงทางอาหารจากการเข้าถึงและจัดการป่าอย่างยั่งยืนของชุมชนด้วย

การปฏิรูปน้ำ

น้ำ เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำรงอยู่ของทุกชีวิต มนุษย์เรียนรู้ที่จะปรับวิถีชีวิตของตนให้สอดคล้องกับธรรมชาติพร้อมไปกับดัดแปลงธรรมชาติมารับใช้การอยู่รอดของตน เกิดเป็นแบบแผนการจัดการน้ำที่หลากหลายตามนิเวศวัฒนธรรมเพื่อการผลิตและการดำรงชีวิตมาแต่โบราณ ชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ได้สร้างกฎ กติกาและองค์กรในการจัดการ จัดสรรน้ำ ขึ้นมาทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่แฝงฝังอยู่ในจารีตประเพณีเป็นกลไกทางสังคมเพื่ออยู่ร่วมและแบ่งปันกันอย่างเป็นธรรม

ในรอบ 100 กว่าปีที่เกิดการชลประทานโดยรัฐ การพัฒนาเมืองตอบสนองการเติบโตของเมือง อุตสาหกรรม การค้า การเกษตรอุตสาหกรรม รัฐสร้างเขื่อน ฝาย อ่างเก็บน้ำ คูคลอง การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ การพัฒนาแหล่งน้ำและการจัดการน้ำโดยรัฐได้เสริมสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศพอสมควร แต่ก็ได้สร้างความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมและความขัดแย้งทางสังคมขึ้นมามาก รวมทั้งการทำลายความสมดุลของระบบนิเวศ

สภาพปัญหาของโครงสร้างจัดการน้ำของรัฐ ได้แก่ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่ง แต่สร้างความสูญเสียให้กับคนอีกกลุ่มหนึ่ง เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนจนเสีย

โอกาสในการพัฒนา เกิดการเสียภาวะสมดุลของธรรมชาติและกลไกหน่วยงานรัฐก็ไม่สามารถควบคุมผลกระทบจากโครงการจัดการน้ำได้ ความไม่คุ้มค่าและด้อยประสิทธิภาพของการจัดการน้ำ

เมื่อพิจารณาถึงทิศทางและนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการน้ำแล้วพบว่าเป็นเหตุโดยตรงต่อการสร้างผลกระทบให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมดังกล่าวข้างต้น เพราะการรวมศูนย์การกำหนดนโยบาย และอำนาจการตัดสินใจไว้ที่รัฐและหน่วยงานส่วนกลาง โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่มักมีความเกี่ยวพันกับวาระการดำเนินนโยบายของนักการเมืองเพื่อหาเสียง และเกี่ยวพันแนบแน่นกับเครือข่ายธุรกิจก่อสร้าง การกำหนดแผนการใช้น้ำที่มากเกินไปเกินความเป็นจริง ระเบียบกฎหมาย-โครงสร้างการบริหารงานด้านน้ำของหน่วยงานรัฐ มีความซ้ำซ้อนกันเป็นจำนวนมาก และขาดเอกภาพในการทำงานร่วม การกำหนดนโยบายด้านการเกษตรได้ทำลายพื้นที่ต้นน้ำเป็นจำนวนมาก รวมไปถึงทำให้ความต้องการใช้น้ำมีปริมาณสูงมาก เกิดปัญหาการแย่งชิงน้ำระหว่างเกษตรกรและขาดแคลนน้ำในการรักษาระบบนิเวศ เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นโดยไม่ผ่านกระบวนการศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้านตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ข้อเสนอด้านนโยบายปฏิรูปการจัดการน้ำควรต้องเน้นการจัดการน้ำขนาดเล็ก ชุมชนมีส่วนร่วมเป็นธรรมและเท่าเทียม ควรกำหนดนโยบายการจัดการน้ำให้เป็นไปตามศักยภาพของกลุ่มน้ำ รัฐควรมีนโยบายสนับสนุนการจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก ที่เหมาะสมต่อระบบการเกษตร ภูมิปัญญาและศักยภาพด้านการผลิตของชุมชน ต้องคำนึงถึงศักยภาพและความสมดุลของระบบนิเวศ ปฏิรูประบบการจัดการน้ำจากการจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ 25 ลุ่ม เป็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาลุ่มน้ำของประเทศ รัฐต้องมีนโยบายและกฎหมายคุ้มครองพื้นที่ลุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ รัฐควรทบทวนโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชน โดยดำเนินการให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ หากจำเป็นที่จะต้องมีการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ การขุดคลองลัด การปิดกั้นปากแม่น้ำ การสร้างสิ่งก่อสร้างขวางทางน้ำ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพลุ่มน้ำที่ทำลายสภาพนิเวศดั้งเดิมของแหล่งน้ำ เป็นโครงการรุนแรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 วรรค 2 และจัดทำนโยบายในการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาองค์กรชุมชน เพื่อการส่งเสริมศักยภาพในการวางแผนการจัดการน้ำในระดับท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่แท้จริงและไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและวิถีชีวิตของชุมชน

การปฏิรูปเหมืองแร่

ปัจจุบัน ฐานคิดหลักในการจัดการทรัพยากรแร่ยังมองว่า ทรัพยากรแร่ในเป็นของรัฐ และหน่วยงานรัฐที่จัดการนั้นเห็นว่าเป็น "แร่ธาตุเป็นสิ่งที่มูลค่าและแรงที่ขุดมาเพื่อทำประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ส่วนปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และสังคมที่จะตามมา นั้น หน่วยงานรัฐเชื่อว่าเป็นเรื่องที่ป้องกัน แก้ไข หรือบรรเทาได้ด้วยเทคโนโลยี หรือการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และชดเชยอย่างเป็นธรรม"

อย่างไรก็ดี จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า ฐานคิดดังกล่าวมีปัญหาตรงที่คำนึงแต่ทุนทางเศรษฐกิจ ไม่ได้ประเมินหรือนับเอาต้นทุนทางธรรมชาติ เช่น ความเสียหายต่อระบบนิเวศ มลภาวะสิ่งแวดล้อม ฐานทรัพยากรอื่นๆ ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนสุขภาพของประชาชน เข้ามาร่วมประเมินความเหมาะสมในการตัดสินใจดำเนินการอย่างเหมาะสม

ขณะเดียวกัน แนวคิดดังกล่าวก็ยังละเลยการประเมินต้นทุนค่าเสียโอกาสที่อาจจะเกิดขึ้นได้ เช่น ทางเลือกในการเก็บแร่เอาไว้ก่อนเพื่อที่จะได้มีมูลค่าเพิ่มในภายหลัง เนื่องจากในอนาคตมูลค่าของแร่จะเพิ่มขึ้นอีกมาก การผลิตแร่เพื่อใช้ประโยชน์ในประเทศเป็นหลัก การผลิตและส่งออกแร่ที่แปรรูปแล้วเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม แทนการส่งวัตถุดิบราคาถูกไปขายต่างประเทศ และการมีนโยบายจัดเก็บค่าภาคหลวงให้เหมาะสมกับมูลค่าและประโยชน์ที่ประเทศชาติพึงจะได้รับ

ข้อเสนอเชิงหลักการก็คือ การปรับเปลี่ยนฐานคิด โดยให้ยึดหลักความเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกันระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และสาธารณะ ให้นำเอาต้นทุนทางธรรมชาติเข้ามาร่วมในการประเมินความเหมาะสมและความคุ้มค่าในการทำเหมืองแร่ทุกชนิด โดยการจัดทำเหมืองแร่ใดๆ จะต้องไม่ทำลายทุนธรรมชาติที่มีอยู่เดิม และการพิจารณาทางเลือกในการจัดการทรัพยากรแร่ โดยรวมถึงทางเลือกที่จะเก็บทรัพยากรแร่ไว้ก่อน หรือรูปแบบและแนวทางการจัดเก็บรายได้ให้เหมาะสมกับประโยชน์ที่ประเทศชาติ ชุมชนท้องถิ่น และสาธารณะพึงจะได้รับ

ด้วยเหตุที่การจัดการทรัพยากรแร่อาจส่งให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญได้กำหนดกติกาต่างๆ ในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและการร่วมรับฟังความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายแร่ และสิทธิของชุมชนในกรณีโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ขณะเดียวกัน ก็ได้ระบุชัดถึงอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ และมีส่วนร่วมในโครงการซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ของตน

อย่างไรก็ดี จากบทเรียนการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนในกรณีต่างๆ โดยเฉพาะในกรณีเหมืองแร่โปแตช และเหมืองแร่ทองคำ กลับพบความยุ่งยากและอุปสรรคหลายประการ เนื่องจากยังไม่มี การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในหลายมาตราด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นความพยายามในการกำหนดให้เหมืองแร่ได้ดิน ไม่อยู่ในรายการประเภทโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามมาตรา 67 วรรคสอง เป็นต้น

รัฐควรดำเนินการตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญฯ ด้วยการเปิดเผยข้อมูลแหล่งแร่ ศักยภาพแหล่งแร่ต่อชุมชนท้องถิ่น การจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็น และการจัดทำการประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ รัฐควรพิจารณารวมโครงการเหมืองแร่ทองคำ และเหมืองแร่ได้ดิน เข้าไว้ในประเภทโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง และต้องดำเนินการตามมาตรา 67 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ รัฐควรประสานกับรัฐสภาเพื่อบัญญัติกฎหมายที่สนับสนุนหน้าที่และอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรแร่ ตามมาตรา 290 และอำนาจของประชาชนในการขอให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการลงประชามติ ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ตามมาตรา 287 ก่อนที่จะมีการอนุมัติโครงการเหมืองแร่

รัฐควรปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ โดยกำหนดหลักการความเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกันระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และสาธารณะ ปรับปรุงกระบวนการขออาชญาบัตรและประทานบัตรต่างๆ ตามพระราชบัญญัติแร่ ให้สอดคล้องกับหลักการเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกัน ระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และสาธารณะ โดยปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 290 ว่าด้วยอำนาจขององค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรแร่ และมาตรา 287 ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและการลงประชามติของประชาชนในพื้นที่ที่มีทรัพยากรแร่ และในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากประกอบการเหมืองแร่

รัฐควรให้มีระบบการรับรองมาตรฐานการดำเนินการ เพื่อเป็นประวัติการทำงานของผู้ประกอบการ ซึ่งใช้หลักฐานสำคัญประกอบการต่ออายุประทานบัตรรายปี รวมถึงสนับสนุนและเสริมพลังของ อปท. และภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้ประกอบการ รัฐควรพิจารณากลไกการจัดเก็บรายได้ใหม่ทั้ง ค่าภาคหลวง ส่วนแบ่งผลผลิตและส่วนแบ่งรายได้ แทนที่จะมุ่งเน้นแต่การเก็บค่าภาคหลวงเพียงด้านเดียวเช่นที่ผ่านมา โดยระบบการจัดเก็บรายได้ใหม่ ต้องสะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาสของแร่แต่ละชนิด และต้นทุนผลกระทบต่อสังคม รัฐควรปรับปรุงระบบการแบ่งสรรรายได้ที่เป็นธรรมระหว่างรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่น และควรจัดทำข้อกำหนดการนำรายได้สาธารณะจากทรัพยากรแร่ไปลงทุนที่ให้ผลประโยชน์ต่อเนื่องในระยะยาวที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการอมระยะยาว หรือการลงทุนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ หรือการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์

สังเคราะห์แนวทางปฏิรูปฐานทรัพยากร

การละเมิดสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรที่ซับซ้อนขึ้นครอบคลุมทั้งทรัพยากรบนดิน ใต้ดิน และในอากาศ พร้อมไปกับปัญหาความเสื่อมโทรมระบบนิเวศ ความยากจนและความขัดแย้งซึ่งทรัพยากรที่รุนแรงขึ้น โดยที่รากฐานปัญหาจากการพัฒนาทุนนิยมและการรวมศูนย์ของรัฐยังไม่เปลี่ยนแปลง แม้หลักการสิทธิชุมชนจะถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2550 (มาตรา 66, 76 และ 290) แต่ก็ขาดพลังทางสังคมร่วมขับเคลื่อนเท่าที่ควร การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทั้งในเชิงการเมือง (ระบบกฎหมาย การบริหาร ระบบยุติธรรม) ในเชิงเศรษฐกิจ และในเชิงสังคมจึงเป็นไปอย่างล่าช้า

ข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อการปฏิรูปฐานทรัพยากรทั้งระบบได้แก่

- 1) เป้าหมายของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความยั่งยืนนิเวศ ประโยชน์สุขร่วมกันของสังคมอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม
- 2) ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของสาธารณะ
- 3) ลำดับความสำคัญของสิทธิการจัดการทรัพยากรเพื่อความเป็นธรรม กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ที่มีความจำเป็นในการจัดการทรัพยากรเพื่อยังชีพมากที่สุด เพื่อเสริมให้พวกเขาสิทธิและอำนาจต่อรองมากขึ้น และให้สิทธิแก่ผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรโดยตรงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม
- 4) หลักการสนับสนุน ตรวจสอบ และถ่วงดุล ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง อปท. ประชาสังคม องค์กรชุมชน และปัจเจกชนจะเป็นไปในลักษณะการสนับสนุนและถ่วงดุลซึ่งกัน ไม่ว่าการจัดการทรัพยากรของสถาบันใด
- 5) กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรสู่ท้องถิ่น อันประกอบด้วยชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
- 6) เสริมสร้างสิทธิการเข้าถึงและการจัดการร่วมระดับท้องถิ่นมากกว่ากรรมสิทธิ์แบบเบ็ดเสร็จไม่ว่าจะเป็นารรวมศูนย์จัดการของรัฐ หรือกรรมสิทธิ์ของปัจเจกต่อทรัพยากร

- 7) เสริมสร้างระบบการจัดการทรัพยากรร่วมของภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรนั้นๆ ในระดับต่างๆ
- 8) การจัดการบนขีดจำกัดของทรัพยากรในพื้นที่ คำนึงถึงปริมาณต้นทุนทรัพยากรที่มีจำกัด กำหนดการใช้ให้ไม่กระทบต่อสภาพความสมดุลของนิเวศ และไม่กระทบต่อความต้องการของประชาชนในระบบนิเวศนั้นๆ การดึงดูดทรัพยากรข้ามพื้นที่ ย่อมเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง ยกเว้นแต่ว่าการโยกย้ายทรัพยากรข้ามพื้นที่จะไม่กระทบต่อระบบนิเวศและสภาพการดำรงชีพของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งได้รับความยินยอมจากประชาชนในพื้นที่
- 9) ออกแบบสถาบันการจัดการทรัพยากรร่วมในระดับย่อย สอดรับกับภูมินิเวศย่อย เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในสถาบันจัดการทรัพยากรได้มากที่สุด โดยให้ยกเลิกระบบการจัดการทรัพยากรขนาดใหญ่ เช่น องค์กรลุ่มน้ำ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอื่นๆ และแทนที่ด้วยสถาบันการจัดการทรัพยากรร่วมระดับพื้นที่ในระดับต่างๆ

คำนำ

สืบเนื่องจากที่ผู้วิจัยได้ปฏิบัติภารกิจในฐานะเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ ภายใต้คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ในช่วงเดือนกันยายน 2553 ถึง พฤษภาคม 2554 ในช่วงเวลาดังกล่าวผู้วิจัยได้มีโอกาสศึกษาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้เพื่อปฏิรูปโครงสร้าง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืนและเป็นธรรมอย่างต่อเนื่อง ทั้งโดยการศึกษาเอกสาร ลงพื้นที่เรียนรู้ปัญหาและความต้องการของชุมชน ตลอดจนร่วมจัดเวทีวิชาการสาธารณะ และภายหลังหมดภารกิจดังกล่าว ผู้วิจัยก็ยังได้ศึกษาพัฒนาองค์ความรู้การปฏิรูปฐานทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง

เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อขบวนการปฏิรูปสังคมโดยเฉพาะฐานทรัพยากรในโอกาสต่อไป ผู้วิจัยจึงได้ประมวลสังเคราะห์องค์ความรู้เรื่องการปฏิรูปฐานทรัพยากรโดยเลือกฐานทรัพยากรที่สำคัญ 4 เรื่อง ก็คือ 1) การปฏิรูปที่ดิน 2) การปฏิรูปป่า 3) การปฏิรูปน้ำ 4) การปฏิรูปเหมืองแร่ และ 5) การปฏิรูปฐาน ทรัพยากรอสังหาริมทรัพย์ เป็นการสังเคราะห์จากฐานทรัพยากรในแต่ละประเภท

เนื้อหาสาระขององค์ความรู้เรื่องทรัพยากรในแต่ละประเด็นจะประกอบด้วย สถานภาพ ทรัพยากร สถานการณ์ ประเด็นปัญหา พัฒนาการนโยบายรัฐต่อการจัดการทรัพยากร แนวคิดและ ปฏิบัติการของท้องถิ่นต่อการจัดการทรัพยากร และข้อเสนอทางนโยบาย

ผู้วิจัยได้รวบรวมองค์ความรู้ และข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปฐานทรัพยากรที่ปรากฏในงานวิจัยชิ้นนี้ จากการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ อันประกอบด้วย นักพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ผู้นำชุมชนที่ร่วมในคณะกรรมการ และจากการรับฟังปัญหา ข้อเสนอ ของประชาชนในแต่ละปัญหา และแต่ละภูมิภาค ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นผลงานร่วมกันของ คณะกรรมการฯ ผู้วิจัยเป็นเพียงแต่ทำหน้าที่ประมวล เรียบเรียงให้ปรากฏเป็นระบบ และเขียนบท สังเคราะห์เพื่อเป็นกรอบสำหรับการวิเคราะห์ คุณูปการของงานชิ้นนี้จึงมาจากคณะกรรมการฯ ทุก ท่าน แต่หากมีความบกพร่องประการใด ผู้วิจัยก็ขอน้อมรับไว้ และขออภัยมา ณ ที่นี้

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	i
คำนำ	viii
สารบัญ	x
บทที่ 1 สถานภาพองค์ความรู้ และข้อเสนอปฏิรูปที่ดิน	1
- บทนำ	1
- สถานภาพที่ดินในสังคมไทย	3
- สถานการณ์ปัญหาที่ดิน	17
- นโยบายรัฐกับการจัดการที่ดิน	22
- หลักการสำคัญในการจัดการที่ดิน	34
- ข้อเสนอต่อการปฏิรูปที่ดิน	34
- บทสรุป	46
บทที่ 2 สถานภาพองค์ความรู้ และข้อเสนอการปฏิรูปป่า	51
- บทนำ	51
- ป่าไทยกับความหลากหลายทางชีวภาพ นิเวศร้อนชื้น	53
- โครงสร้างการจัดการป่าไทย	55
- สภาพปัญหาการจัดการป่า	62
- ประวัติศาสตร์การต่อสู้ปฏิรูปป่าของประชาชน	66
- สถานภาพป่าชุมชน	74
- ป่ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	82
- การนิยามป่าในมตินโยบาย	82
- ข้อเสนอการปฏิรูปบริหารจัดการป่า	84
- บทสรุป	86
บทที่ 3 สถานภาพองค์ความรู้ และข้อเสนอปฏิรูปการจัดการน้ำ	93
- บทนำ	93
- สถานภาพการจัดการน้ำในสังคมไทย	94
- พัฒนาการการจัดการน้ำ	97
- ปัญหาการจัดการน้ำ	100
- ระบบการจัดการน้ำท้องถิ่น	111
- นโยบาย และผลกระทบนโยบายการจัดการน้ำ	114
- ข้อเสนอทางนโยบายจัดการน้ำ	120
- บทสรุป	123

บทที่ 4 สถานภาพองค์ความรู้ และข้อเสนอปฏิรูปการจัดการเหมืองแร่	125
- บทนำ	125
- สถานการณ์เหมืองแร่กับความขัดแย้งในพื้นที่	127
- ปัญหาเชิงโครงสร้างของการจัดการเหมืองแร่	132
- ข้อเสนอทางนโยบาย	135
- บทสรุป	137
บทที่ 5 สังเคราะห์ข้อเสนอการปฏิรูปฐานทรัพยากรที่ยั่งยืนและเป็นธรรม	139
- บทนำ	139
- ข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อการปฏิรูปฐานทรัพยากร	142
บรรณานุกรม	149

บทที่ 1

สภาพภาพองค์ความรู้ และข้อเสนอการปฏิรูปที่ดิน

1. บทนำ

การพัฒนาเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมไทยในช่วง 100 กว่าปีที่ผ่านมา ได้ทำให้ "ผืนดิน", ที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบนิเวศอันอุดมด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นรากฐานทางวัฒนธรรม กสิกรรม เศรษฐกิจ ที่ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเป็นสัญลักษณ์ของระบบศักดินาสังคมไทยสมัยก่อนกลายเป็น "ที่ดิน" อันเป็นปัจจัยการผลิต และทรัพย์สินส่วนบุคคล ที่ซื้อขายแลกเปลี่ยน ลงทุนการผลิต สร้างมูลค่าเพิ่ม ในกระบวนการสะสมทุนของระบบทุนนิยม

การเปลี่ยนมโนทัศน์จาก "ผืนดิน" มาเป็น "ที่ดิน" ส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสังคมไทย ที่เป็นสังคมนิเวศวัฒนธรรม ตั้งแต่เริ่มการพัฒนาประเทศเพื่อความทันสมัย รัฐได้นำเข้าระบบความรู้และแนวทางการจัดการที่ดินโดยเน้นกรรมสิทธิ์ปัจเจก โดยออกกฎหมายที่ดินหลายฉบับ แต่ในช่วงแรกก็ยังมีแนวคิดเรื่องป้องกันการกระจุกตัวที่ดิน การถือครองที่ดินจากต่างชาติ

อย่างไรก็ตาม ด้วยแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ การเมือง ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกา และธนาคารโลกเข้ามาสร้างแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก (2504-2509) ซึ่งรัฐได้สร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน เพื่อเร่งรัดเศรษฐกิจส่งออก ชนชั้นนำในรัฐและภาคทุนก็เข้ายึดครอง จับจองที่ดินของชุมชน กลุ่มอำนาจทางการเมืองได้ผลักดันให้ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อเปิดเสรีแก่ทุนในการครอบครองที่ดิน ปัญหาการสูญเสียที่ดินของชาวนาจนกระทั่งถึงปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินซึ่งไปอยู่ที่รัฐและทุนจึงเกิดขึ้น กลายเป็นปัญหาและวิกฤตความยากจนอย่างรุนแรง

เมื่อทิศทางการเมืองเริ่มเปิดพื้นที่แก่ประชาชน ขบวนการชาวนาไรชาวนาในช่วงปี 2517 ได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาค่าเช่านา และผลักดันการปฏิรูปที่ดิน แม้รัฐจะยอมออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในปี 2518 แต่ก็ไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินออกมาได้มากนัก เพราะรัฐได้วางทิศทางการพัฒนาประเทศที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจส่งออก โดยให้ภาคเอกชน อุตสาหกรรมมีบทบาทนำ

เมื่อมูลค่าภาคเกษตรถูกกดให้ต่ำ ขณะที่รัฐสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมเต็มที่ ทำให้มูลค่าอุตสาหกรรมสูง ที่ดินจึงเริ่มหลุดจากมือชาวนาไปสู่กลุ่มทุน การขยายตัวของนิคมอุตสาหกรรม การลงทุนจากในประเทศและต่างประเทศ ทำให้ปัญหาที่ดินทวีความซับซ้อนและรุนแรงขึ้น ทั้งการใช้ที่ดินผิดประเภท ผืนดินอันสมบูรณ์สำหรับภาคเกษตรถูกเปลี่ยนไปเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม ดังเช่น เขตนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก

ในอีกด้านหนึ่งหน่วยราชการต่างๆ เช่น กรมป่าไม้ ราชพัสดุ การรถไฟ ทหาร และอื่นๆ เกือบทุกหน่วยงานก็ยึดครองพื้นที่โดยอาศัยกฎหมายที่แต่ละหน่วยถืออยู่เพื่อความมั่นคงและมั่นคงของรัฐเช่นกัน

ในภาคเมืองเอง ปัญหาการกระจุกตัวที่ดิน การสูญเสียที่ดินก็เกิดขึ้นอย่างรุนแรง ชุมชนเมืองจำนวนมากไม่น้อยทั้งที่เป็นชุมชนเก่าแก่ หรือเป็นชาวบ้านอพยพเข้ามาใช้แรงงานในเมืองได้กลายเป็นชุมชนที่ไม่มีที่ดินของตนเอง เป็นชุมชนแออัด ชาวสลัม คนไร้สัญชาติ เพราะถูกหน่วยงานรัฐและกลุ่มทุนครอบครอง และเปลี่ยนสภาพที่ดินโดยกีดกันชุมชนออกไป

รัฐบาลทุกยุคสมัยไม่ได้มีนโยบายกระจายการถือครองที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด เพราะรัฐมีเป้าหมายให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มทุนเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ สิ่งที่รัฐทำ เช่น การเร่งออก สปก.4-01 ในช่วงสมัยรัฐบาลชวนปี 2536 เป็นเพียงให้สิทธิตามกฎหมายแก่เกษตรกรในผืนดินที่ตนเองครอบครองอยู่แล้ว แม้หน่วยงานรัฐบางส่วนจะมีความพยายามศึกษาปัญหาและแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน แต่ก็ยังไม่ส่งผลในทางปฏิบัติ หรือนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในสมัยรัฐบาลทักษิณ ก็สะท้อนแนวคิดของการแปลงที่ดินให้เป็นสินค้าโดยไม่สนใจปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน และปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชน

เมื่อปัญหาสังคมเรื้อรังเช่นนี้ ทำให้เศรษฐกิจ สังคมของประเทศอยู่ในภาวะอ่อนแอ มีชาวนาไร้ที่ทำกินถึง 8 แสนครอบครัว แต่ปรากฏว่าที่ดินกระจุกตัวและใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพถึงร้อยละ 70 การแก่งำไรที่ดินที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลชาติชาย ได้ทำให้ที่ดินส่วนมากหมดบทบาทจากการเป็นปัจจัยการผลิตอีกต่อไป แต่เป็นสินค้าเพื่อแก่งำไร ไม่ว่าจะภาคเกษตรหรืออุตสาหกรรมก็ถดถอย นำมาซึ่งวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 อันทำให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) ผลักดันให้รัฐออกกฎหมาย 11 ฉบับ ที่เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้าครอบครองและประกอบธุรกิจอย่างเสรี

ณ ห้วงเวลานี้ ปัญหาการกระจุกตัว และปัญหาการใช้ที่ดินที่สร้างผลกระทบ ได้ทำให้ประชาชนในภาคต่างๆ ลุกขึ้นต่อสู้ เคลื่อนไหว เรียกร้องให้รัฐมีนโยบายกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ชาวนาที่ลำพูนบุกยึดพื้นที่ดินทิ้งร้างของเอกชน ชาวนาภาคอีสานเดินขบวนให้แก้ปัญหาดินสาธารณะ ประชาชนในกาญจนบุรีเรียกร้องให้ทหารคืนที่ดิน ในฝั่งตะวันออก ขบวนการประชาชนต่อต้านการขยายตัวของนิคมอุตสาหกรรม และเรียกร้องให้ชุมชนมีสิทธิกำหนดผังการใช้ที่ดินของตนเอง ในภาคใต้ ธุรกิจท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้าครอบครองที่ดิน ทำให้ประชาชนเริ่มตื่นตัว แต่แต่ละกลุ่มแต่ละภาคได้เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ในปี พ.ศ. 2543 ผลักดันให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน และสร้างมโนทัศน์ "ผืนดิน" ที่ชุมชนร่วมจัดการให้กลับมาอีกครั้ง ซึ่งเป็นวาระหลักของ "วาระประชาชน" ที่ขบวนการประชาชนทั่วประเทศนำเสนอในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ

สภาพปัญหาอันเกิดจากทิศทางนโยบาย จนทำให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวประชาชนในช่วงต่างๆ ทำให้เกิดการบุกเบิกแนวคิด งานศึกษาจำนวนมากที่พยายามหาคำตอบต่อการจัดการที่ดินจาก

ฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมซึ่งเป็นกลุ่มวิชาการกระแสหลักที่สร้างความรู้สนับสนุนการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสำนักเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน และนักวิชาการสายสังคมศาสตร์อื่นๆ ว่าละเลยการสร้างแนวทางกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน- งานวิชาการเหล่านี้มีบทบาทต่อนโยบายรัฐและขบวนการเคลื่อนไหวประชาชนในแต่ละช่วงสมัย

การยกเลิกการจำกัดการครองที่ดินของรัฐในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ การเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ก็ได้รับการสนับสนุนจากสำนักเศรษฐศาสตร์เสรี ขณะที่ข้อเสนอของฝ่ายประชาชนเรื่องการกระจายการถือครองที่ดิน ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนต่อการจัดการที่ดิน ก็ได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการทั้งเศรษฐศาสตร์สถาบัน และสายสังคมศาสตร์ต่างๆ

บทความชิ้นนี้จึงมีเป้าหมายที่จะประมวลภาพนโยบายรัฐในการจัดการที่ดินตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยวิเคราะห์ถึงบทบาทของฝ่ายต่างๆ ต่อการผลักดันเรื่องที่ดิน สถานภาพองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน และข้อเสนอแนะในทางยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป

2. สถานภาพเรื่องที่ดินในสังคมไทย¹

1. ภาพรวมการถือครองที่ดิน

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ทะเลน้อยกว่า 3 แสนตารางกิโลเมตร สามารถจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ดังนี้ พื้นที่ป่าตามกฎหมาย 104 ล้านไร่ มีสภาพป่าปกคลุม 82 ล้านไร่ (ราว 25%) พื้นที่เพิกถอนป่าเพื่อใช้ประโยชน์ 39 ล้านไร่ พื้นน้ำ / ทะเลและที่ของรัฐอื่นๆ 47 ล้านไร่ พื้นที่เกษตร 130 ล้านไร่²

ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย 130 ล้านไร่ คนจนและชนชั้นกลางร้อยละ 90 ของประเทศ หรือประมาณ 58 ล้านคน เป็นผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่าหรือเท่ากับ 1 ไร่ (คนรวย 10% ครอบครองที่ดิน 90% คนจน 90% ครอบครองที่ดิน 10%) คนไทย 811,871 ครอบครัวยังไม่มียึดที่ดินเป็นของตนเอง³

การศึกษาโดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน⁴ พบว่าที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชนทั่วไป 120 ล้านไร่ มากกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนนี้กระจุกตัวอยู่ในมือของคนเพียงร้อยละ 10 หรือประมาณ 6 ล้านคน ตรงกับงานศึกษาของโครงการวิจัยนโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจาย

¹ ประมวลจาก กฤษฎา บุญชัย (2554) สถานการณ์ สภาพปัญหา ขอบเขตและความรุนแรงของปัญหาความมั่นคงทางอาหารในด้านที่ดินและป่า, โครงการประมวลข้อมูลความมั่นคงทางอาหารเพื่อพัฒนารอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศ, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา.

² คณะทำงานด้านที่ดินและทรัพยากร คณะกรรมการปฏิรูป, ประเด็นปัญหาและเค้าโครงความคิดในการปฏิรูปการจัดการที่ดิน, 11 ตุลาคม 2553, เอกสารอัดสำเนา.

³ ปรีชา วทัญญู นโยบายเศรษฐกิจที่ดินของไทยในศตวรรษใหม่ กรมพัฒนาที่ดิน, 2544

⁴ www.lif.or.th

รายได้ ที่พบว่า เจ้าของที่ดิน 50 รายแรก จาก 1.46 ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ของที่ดินใน กรุงเทพมหานครทั้งหมด

การวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบว่า ร้อยละ 70 ของที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึงร้อยละ 50 ประเมินความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่า 127,384 ล้านบาทต่อปี แสดงให้เห็นว่ามีคนจำนวนหนึ่งในสังคมไทยถือครองที่ดินจำนวนมาก โดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ หากแต่เก็บที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า วิกฤตการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศส่วนหนึ่งเกิดจากการซื้อขายที่ดินและการลงทุนในภาคสังหาริมทรัพย์ โดยไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินและการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ ขณะที่เกษตรกรมากกว่าร้อยละ 40 เป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินน้อยกว่า 10 ไร่ โดยมีตัวเลขการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศ พบว่า คนที่ต้องการความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน จำนวน 4,800,000 ราย หรือสะท้อนอีกนัยว่า **คนกว่า 4.8 ล้านคนไร้ที่ดินทำกิน**

นอกจากนี้ ปัญหาที่ดินหลุดมืออันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการส่งเสริมการผลิตการเกษตรและผลกระทบจากการค้าเสรี ทำให้มี**ที่ดินจำนวน 30 ล้านไร่** ของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูหนี้สินขอยุ่ในระหว่างการ**ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี** และยึดทรัพย์ขายทอดตลาด ดินมีปัญหาเพิ่มจาก 182 ล้านไร่เป็น 192.7 ล้านไร่หรือ 60%

การถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกร⁵

โดยภาพรวมครัวเรือนเกษตรกรไทยในปีเพาะปลูก 2549-2550 มีจำนวนทั้งสิ้น 5.78 ล้านครัวเรือน กระจายอยู่ในภูมิภาคต่างๆของประเทศ เรียงลำดับ ดังนี้

ตารางที่ 1 : จำนวนครัวเรือนเกษตรกร ในปีเพาะปลูก 2549/2550

ภาค	จำนวน (ครัวเรือน)	ร้อยละ
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,688,561	46.53
เหนือ	1,326,019	22.95
ใต้	886,448	15.34
กลาง	577,310	15.18
ทั่วประเทศ	5,778,338	100

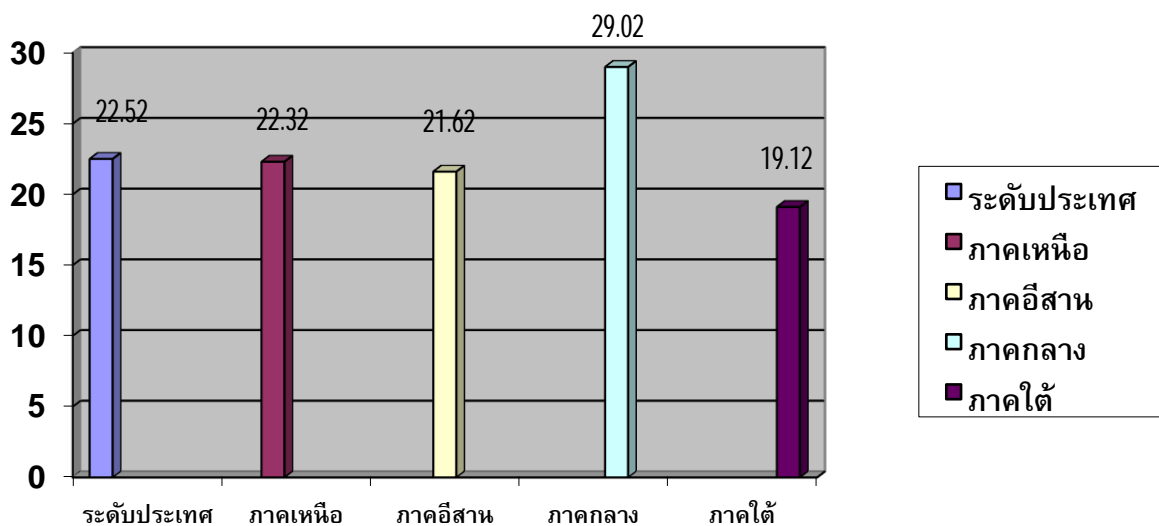
ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตร ปี 2549-2550

การถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรข้างต้น พบว่า มีขนาดเนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ยทั่วประเทศ 22.52 ไร่ ต่อครัวเรือน ในปีเพาะปลูก 2549-2550 ซึ่งลดลงเล็กน้อยจากจาก 22.93 ไร่ต่อครัวเรือน เมื่อ

⁵ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตร ปี 2549-2550

เทียบกับการถือครองที่ดิน ในปีเพาะปลูก 2547-2548 ในภาคกลางครัวเรือนเกษตรกรจะมีขนาดเนื้อที่ถือครองสูงกว่าภาคอื่นๆ หรือเฉลี่ยครอบครัวละ 29.02 ไร่ รองลงมาได้แก่ ขนาดถือครองของครัวเรือนเกษตรกรในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ (ดังกราฟภาพที่ 1)

ตารางภาพที่ 1 ขนาดเนื้อที่ถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรเป็นรายภาค ปีเพาะปลูก 2549/50



ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตรกร ปี 2549-2550

- **ลักษณะการถือครองที่ดินและประเภทกรรมสิทธิ์ในที่ดินของครัวเรือนเกษตรกร**

ในช่วงปี พ.ศ.2545-2552 (5 ปี) มีการถือครองที่ดินทำการเกษตรในภาพรวม ดังนี้ สัดส่วนการถือครองที่ดินทำการเกษตร ทั้งประเทศ แบ่งเป็น เจ้าของที่ดินทำการเกษตร ร้อยละ 20 เป็นเจ้าของที่ดิน ร้อยละ 80

สัดส่วนการถือครองที่ดินทำการเกษตร แยกเป็นภาค ในภาพรวม

- ภาคกลาง : เจ้าของที่ดิน ร้อยละ 37 เป็นเจ้าของที่ดิน ร้อยละ 63
- ภาคเหนือ : เจ้าของที่ดิน ร้อยละ 34 เป็นเจ้าของที่ดิน ร้อยละ 66
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : เจ้าของที่ดิน ร้อยละ 10 เป็นเจ้าของที่ดิน ร้อยละ 90
- ภาคใต้ : เจ้าของที่ดิน ร้อยละ 5 เป็นเจ้าของที่ดิน ร้อยละ 95

- **ลักษณะการถือครองที่ดิน** มีรูปแบบกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกร ในปีเพาะปลูก 2549/2550 ในระดับประเทศคือ เป็นเจ้าของที่ดินตนเองมากที่สุด ถึงร้อยละ 44.70 โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินตนเองสูงที่สุด ร้อยละ 50.96 รองลงมา

คือภาคใต้ ร้อยละ 50.56 ภาคกลาง ร้อยละ 40.62 และภาคเหนือ ร้อยละ 31.31 ตามลำดับ ในลักษณะของการเช่าทำเกษตรอย่างเดี๋ยวมี่จำนวนต่ำที่สุด โดยภาคใต้ ไม่ปรากฏว่ามีครัวเรือนเกษตรที่เช่าที่ดินทำเกษตรเลย ในขณะที่ภาคกลางมีอัตราการเช่าที่ดินอย่างเดี๋ยวมี่ ร้อยละ 3.66 มากที่สุด เมื่อเทียบทุกภาค

- ประเภทเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่ครอบครอง พบว่า ครัวเรือนที่ถือครองเอกสารสิทธิ์ในรูปของโฉนด และ นส.3/นส.3 ก มีสัดส่วนที่สูงร้อยละ 47.87 กลุ่มครัวเรือนที่มีเอกสารสิทธิ์ประเภทอื่นๆ (ในรูปของ ส.ค.1 น.ส.2 น.ค.1 น.ค.3 ก.ส.น.1 ก.ส.น.3 ภ.บ.ท.5/ภ.บ.ท.6 ส.ท.ก. และใบไต่สวน (ส.น.5) เป็นต้น) คิดเป็นร้อยละ 24.69 และกลุ่มที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ซึ่งรวมถึงผู้ที่เช่าและผู้ที่ได้ทำฟรีคิดเป็นร้อยละ 27.44 ทั้งนี้ในภาคกลาง และภาคเหนือมีกลุ่มที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ซึ่งรวมถึงผู้ที่เช่าและผู้ที่ได้ทำฟรี อยู่ในสัดส่วนที่สูงกว่าภาคอื่นๆ

- ลักษณะการจ้างและขายฝาก พบว่า ครัวเรือนเกษตรโดยเฉลี่ยรวมร้อยละ 79.44 ปลอดภัยการจ้างและการขายฝาก ในระหว่างภูมิภาคต่างๆ พบว่า ครัวเรือนเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือปลอดภัยการจ้างและขายฝากที่ดินน้อยกว่าภาคอื่นๆ แต่ยังมีสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 77.10 ภาคกลางจะมีการปลอดภัยการจ้างและขายฝากมากกว่าภาคอื่นๆ หรือร้อยละ 84.02 ส่วนภาคเหนือและภาคใต้มีครัวเรือนที่ปลอดภัยการจ้างและขายฝากที่ดินใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 80.02 และ 79.86

ต่อมาจากการสำรวจลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรปี 2551 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบภาพรวม มีพื้นที่ทั้งสิ้น 131,785.671 ไร่ เป็นพื้นที่ของเกษตรกรเอง 66,540,513 ไร่ โดยเป็นพื้นที่เช่า 65,245,158 ไร่ ในจำนวนพื้นที่ของเกษตรกรนั้นเป็นที่ดินติดจำนอง 28,934,123 ไร่ ขายฝาก 39,572 ไร่ เหลือพื้นที่ที่ไม่มีสัญญาผูกพันใดๆ 37,566,638 ไร่

เมื่อแยกเป็นรายภาค พบว่า ภาคเหนือ มีพื้นที่การเกษตรรวม 28,366,575 ไร่ เป็นพื้นที่ของตนเอง 11,030,711 ไร่ เป็นพื้นที่เช่า 17,305,864 ไร่ และติดจำนองผู้อื่น 5,358,630 ไร่ ขายฝาก 3,796 ไร่ และพื้นที่ที่ไม่มีสัญญาผูกพันอื่นใด 5,668,284 ไร่ ภาคอีสาน มีพื้นที่การเกษตร 57,647,268 ไร่ เป็นพื้นที่ของตนเอง 34,477,572 ไร่ พื้นที่เช่า 23,169,696 ไร่ ในจำนวนพื้นที่ของตนเองติดจำนอง 14,386,648 ไร่ ขายฝาก 32,081 ไร่ เหลือที่ดินที่ไม่มีสัญญาผูกพันอื่นใด 20,058,843 ไร่ ภาคกลาง มีพื้นที่การเกษตรรวม 25,941,680 ไร่ เป็นพื้นที่ของตนเอง 10,037,752 ไร่ พื้นที่เช่า 15,903,928 ไร่ ในจำนวนพื้นที่ของตนเองเป็นพื้นที่ติดจำนอง 3,852,385 ไร่ ขายฝาก 3,875 ไร่ เป็นที่ดินที่ไม่มีสัญญาผูกพันอื่นใด 6,181,492 ไร่ และ ภาคใต้ มีพื้นที่การเกษตรรวม 19,860,147 ไร่ เป็นพื้นที่ของตนเอง 10,994,477 ไร่ พื้นที่เช่า 8,865,670 ไร่ ในส่วนของพื้นที่ตนเอง ที่ติดจำนอง 5,336,459 ไร่ ในภาคใต้ไม่มีพื้นที่ขายฝาก และเป็นที่ดินที่ไม่ติดข้อผูกพันใดๆ 5,658,018 ไร่

ตารางที่ 2 ลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ปี 2551

หน่วย : ไร่ (ร้อยละ)

รายการ	ระดับประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้
1.พื้นที่การเกษตรรวม	131,785,671 (100)	28,366,575 (21.52)	57,647,268 (43.73)	25,941,680 (19.68)	19,860,147 (15.07)
2.พื้นที่ของเกษตรกรเอง	66,540,513	11,030,711	34,477,572	10,037,752	10,994,477
2.1 ที่ดินติดจำนอง	28,934,123	5,358,630	14,386,648	3,852,385	5,336,459
2.2 ขายฝาก	39,752	3,796	32,081	3,875	0
2.3 ไม่มีสัญญาผูกพันใดๆ	37,566,638	5,668,284	20,058,843	6,181,492	5,658,018
3.พื้นที่เช่า	65,245,158	17,305,864	23,169,696	15,903,928	8,965,670

ที่มา : สังคมเมืองยึดพื้นที่ปลูกข้าว ชาวนาเกิน 50% จำนอง-เช่า, กรุงเทพฯธุรกิจ ฉบับที่ 8272 วันอังคารที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2554

ข้อมูลการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร จาก ปี 2550 มาถึง ปี 2551 ภาพรวมของการถือครองที่ดินการเกษตร มีลักษณะเปลี่ยนไป คราวเรือนเกษตรกรมีจำนวนการถือครองที่ดินของตนเองไม่แตกต่างจากการเช่าที่ดิน และในพื้นที่ดินของตนเอง ยังมีที่ดินติดจำนองและที่ดินขายฝากรวมกันแล้ว มีจำนวนแตกต่างจากที่ดินที่ไม่มีสัญญาผูกพันใดห่างกันแค่ 8,592,763 ไร่เท่านั้น ถือว่าไม่แตกต่างมากนัก ตัวเลขดังกล่าวสามารถชี้ให้เห็นแนวโน้มลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรได้ว่า ที่ดินเพื่อการเกษตรมีแนวโน้มจะเปลี่ยนมือไปจากเกษตรกรมากขึ้น

ตารางที่ 3: การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทย

ภูมิภาค	จำนวนครัวเรือน							รวม
	ไม่มีที่ดินเลย	น้อยกว่า 2 ไร่	ระหว่าง 2-4 ไร่	ระหว่าง 5-9 ไร่	ระหว่าง 10-19 ไร่	ระหว่าง 20-39 ไร่	มากกว่า 40 ไร่	
กรุงเทพฯ	3,849	527	545	1,497	1,407	-	1,015	8,840
กลาง	185,367	31,510	31,195	60,982	91,528	92,425	79,586	572,593
เหนือ	335,217	46,758	81,530	138,060	186,246	173,416	105,557	1,066,784
ตะวันออกเฉียงเหนือ	197,962	37,358	95,543	261,442	563,516	529,485	162,587	1,847,893
ใต้	27,204	17,179	48,565	121,801	171,221	134,748	53,400	574,118
รวม	749,599	133,332	257,378	583,782	1,013,918	930,074	402,145	4,070,228
ร้อยละของทั่วประเทศ	18.42	3.28	6.32	14.34	24.91	22.85	9.88	100.00

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 2549 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่าการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย ยังมีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างมาก ระหว่างคนที่มีฐานะดีที่สามารถมีทรัพย์สินหรือมีที่ดินถือครองเป็นจำนวนมาก และคนที่มีฐานะยากจน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมโดยตรงซึ่งมีทรัพย์สินหรือมีที่ดินถือครองเป็นจำนวนน้อย ไม่เพียงพอกับการนำที่ดินนั้นมาเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อการดำรงชีพ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้อง มีนโยบายหรือมาตรการบางอย่างในการที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน เช่น มาตรการทางภาษี และการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

การถือครองที่ดินของรัฐ⁶

ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ว่าด้วยสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

⁶ http://www.alro.go.th/alro/alro_prov/template/allot_develop.jsp?provCode=47

ที่ดินของรัฐ ที่นำมาปฏิรูปที่ดิน ได้แก่

- **ที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม** ไม่สามารถฟื้นฟูเป็นป่าได้ และที่ดินมีสภาพเหมาะสมกับการเกษตร และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

- **ที่จำแนก** ออกจากป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีในกรณีที่เป็นพื้นที่แปลงใหญ่ มีความเหมาะสมต่อการเกษตร และยังไม่มียกเอกสารสิทธิในที่ดิน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะพิจารณามอบให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำมาปฏิรูปที่ดิน

- **ที่สาธารณประโยชน์** เช่น หุ่นยนต์เลี้ยงสัตว์ที่ประชาชนเลิกใช้ร่วมกันหรือได้เปลี่ยนสภาพไป ส.ป.ก.จะดำเนินการเมื่อสภาตำบลเห็นสมควรให้นำมา ปฏิรูปที่ดิน และผ่านความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัดแล้ว

- **ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน** ที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เช่น ที่หวงห้ามทหารที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทรวงการคลังดูแล เมื่อได้รับความยินยอมจากทางราชการไม่จำเป็นต้องใช้ที่ดินนั้นแล้ว ส.ป.ก.จะนำมาปฏิรูปที่ดิน

จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การปฏิรูปที่ดิน มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีที่ดินสำหรับทำการเกษตรเป็นของตนเองอย่างถาวรต่อไป

2. เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพด้วยการปรับปรุงการผลิตให้บริการด้านสินเชื่อและการตลาดให้เกษตรกร

3. ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร พัฒนาอาชีพนอกการเกษตร บริการสาธารณสุขภาค เพื่อเพิ่มสวัสดิการและเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่นทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2554 ทาง ส.ป.ก ได้มีการปรับปรุงข้อมูลจำนวนการถือครองที่ดิน พบว่า รัฐได้มีการรับมอบที่ดินทั้งหมด จำนวน 149,972 ไร่ มีการมอบเป็นที่ดิน ส.ป.ก 4-01⁷ จำนวน 75,127 ไร่ 3,510 ราย 4,286 แปลง

⁷ ส.ป.ก.4-01 คือ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐไม่ใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ตารางที่ 4 จำนวนที่ดินของรัฐที่จัดสรรเพื่อการเกษตร

เนื้อที่รับมอบ	149,972.00	ไร่
เนื้อที่ประกาศเขต	149,972.00	ไร่
ผลงานรังวัดที่ดิน	75,127.00	ไร่
	3,510.00	ราย
	4,286.00	แปลง
ผลงานมอบส.ป.ก.4-01	75,127.00	ไร่
	3,510.00	ราย
	4,286.00	แปลง

ที่ ม า : http://www.alro.go.th/alro/alro_prov/template/allot_develop.jsp?provCode=4 7

นายศุภชัย โพธิ์สุ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ชี้แจงเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2553 กรณีแจกแจงผลการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินเกษตรกรรสภาพประชาชน 4 ภาคว่า ส.ป.ก.ได้ดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรรสภาพประชาชน 4 ภาค ใน 20 จังหวัดแล้ว โดยรับคำเสนอขายที่ดิน จำนวน 20 จังหวัด เนื้อที่ประมาณ 23,130 ไร่ให้เกษตรกรตามมติ ครม. จำนวน 1,889 ราย มาตรฐานสอบสิทธิจำนวน 1,546 ราย คงเหลือเกษตรกรที่ยังไม่มาตรฐานสอบสิทธิจำนวน 343 ราย โดยเกษตรกรที่มีคุณสมบัติครบ 1,399 ราย พึงพอใจในที่ดินและคัดเลือกแปลงที่ดินแล้ว 802 ราย เนื้อที่ 11,528 ไร่ แต่เนื่องจากในแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อเพื่อนำมาดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ยังขาดโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพการเกษตร จึงให้มีการจัดทำแผนงานในการบูรณาการเพื่อพัฒนาแปลงที่ดิน ตลอดจนคุณภาพชีวิตของเกษตรกร โดยมอบหมายให้ ส.ป.ก. จังหวัด ประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนและนำเสนอ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) พิจารณาดำเนินการต่อไป⁸

ทั้งนี้ ที่ดิน ที่ ส.ป.ก. ได้มา เพื่อนำมาจัดสรรนั้นมีการกำหนดขนาดของที่ดินที่จัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรขั้นสูงที่กฎหมายกำหนด มีดังนี้⁹

1. ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัว ใช้ประกอบเกษตรกรรม
2. ไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัว ใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศ
3. จำนวนตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร

⁸ ส.ป.ก.เร่งจัดหาที่ดินเกษตรให้เสร็จภายในปี54, กรุงเทพฯธุรกิจออนไลน์ 19 พย.2553.

⁹ <http://www.alro.go.th/alro/intranet/files/LandThree/20101231.htm>

4. ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและเกษตรกรครอบครองอยู่แล้วก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด จัดให้ตามที่ครอบครองแต่ไม่เกิน 100 ไร่

1.2 การใช้ประโยชน์ที่ดิน

จากรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม ปีพ.ศ. 2552¹⁰ พบว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยมีสถานภาพไม่คงที่ มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศ ข้อมูลจากดาวเทียมและการสำรวจภาคสนาม พบว่า ในช่วงปี พ.ศ.2523-2533 ซึ่งเป็นช่วงก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) พื้นที่เกษตรกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงถัดมาคือ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-9 (พ.ศ.2540-2549) พบว่า พื้นที่เกษตรกรรมมีแนวโน้มลดลง ส่วนพื้นที่ชุมชนและพื้นที่แหล่งน้ำมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากตลอดช่วงปี พ.ศ.2523-2550 กล่าวคือ พื้นที่ชุมชนในปี พ.ศ.2550 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2523 ประมาณ 10 เท่า และพื้นที่แหล่งน้ำเพิ่มขึ้นประมาณ 3 เท่า รายละเอียดดังตาราง

ตารางที่ 5 พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย พ.ศ.2523-2550

หน่วย: ล้านไร่

ประเภทการใช้ที่ดิน	ปี พ.ศ.				
	2523	2529	2533	2544	2550
เกษตรกรรม	148.5	168.6	184.1	180.4	168.9
ชุมชน	1.5	1.6	1.6	11.4	14.8
แหล่งน้ำ	2.5	2.5	4.1	5.1	7.9
ป่าไม้และพื้นที่อื่นๆ	168.2	148.0	130.9	123.8	129.1
รวม	320.7	320.7	320.7	320.7	320.7

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน ม.ป.ป.

เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรายภาคจากช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ถึงช่วงเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) พบว่า ในปี พ.ศ.2550 พื้นที่เกษตรกรรมลดลงทุกภาค โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่พื้นที่ชุมชนและพื้นที่แหล่งน้ำเพิ่มขึ้นมากทุกภาค ทั้งนี้ เนื่องจากช่วงหลังจากปี พ.ศ.2544 ประเทศมีการเติบโตทางเศรษฐกิจมาก ชุมชนเมืองขยายมากขึ้น เนื่องจากมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม และมีการพัฒนาแหล่งน้ำ

¹⁰ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม ปีพ.ศ. 2552

มากขึ้น เพื่อรองรับความต้องการใช้น้ำสำหรับดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ พื้นที่การใช้ที่ดินเป็น
 รายภาค

ตารางที่ 6 พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรายภาค พ.ศ.2544 และ 2550

หน่วย : ล้านไร่

ประเภทการใช้ที่ดิน	ภาคกลาง		ภาคตะวันออก		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคเหนือ		ภาคใต้	
	2544	2550	2544	2550	2544	2550	2544	2550	2544	2550
เกษตรกรรม	23.6	21.9	14.2	13.6	74.5	69.8	40.4	37.0	27.7	26.5
ชุมชน	3.1	3.4	1.1	1.4	3.8	5.1	2.4	3.5	1.0	1.5
แหล่งน้ำ	0.9	1.4	0.3	0.5	2.3	3.3	0.8	1.3	0.7	1.5
ป่าไม้และพื้นที่อื่นๆ	15.9	16.8	5.9	6.0	24.9	27.3	62.4	64.2	14.8	14.7
รวม	43.5	43.5	21.5	21.5	105.5	105.5	106.0	106.0	44.2	44.2

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน ม.ป.ป.

1.2 ภาพรวมการใช้ที่ดินทำการเกษตร

เมื่อปี พ.ศ. 2549 กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹¹ ได้มีการทำสำรวจ
 การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย พบว่า จากเนื้อที่ทั้งประเทศ มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร
 ประมาณ 130,290,717 ไร่ โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรมากที่สุด คือ

¹¹ กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, http://www.oae.go.th/download/article/article_20090417181149.html

57,735,688 ไร่ รองลงมาคือ ภาคเหนือ 27,455,963 ไร่ ภาคกลาง 25,830,885 ไร่ และภาคใต้ 19,268,181 ไร่

ตารางที่ 7 การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ.2549

จังหวัด	เนื้อที่ทั้งหมด	เนื้อที่ 1/ป่าไม้	เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร	ที่รกร้าง	เนื้อที่นอกการเกษตร
รวมทั้งประเทศ	320,696,888	104,744,331	130,290,717	2,290,823	85,661,840
ภาคเหนือ	106,027,680	57,542,692	27,455,963	153,162	21,029,025
ตะวันออกเฉียงเหนือ	105,533,963	17,559,817	57,735,688	1,616,447	30,238,458
ภาคกลาง	64,938,253	18,427,193	25,830,885	248,672	20,680,175
ภาคใต้	44,196,992	11,214,629	19,268,181	272,542	13,714,182

ตารางที่ 8 รายละเอียดการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในเนื้อที่ถือครองการเกษตร ปี พ.ศ.2549

จังหวัด	ที่นา	ที่พืชไร่	ที่ไม้ผลและไม้ยืนต้น	ที่สวนผักและไม้ดอก	ที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์	เนื้อที่ทำการเกษตรอื่นๆ
รวมทั้งประเทศ	63,551,124	27,249,969	28,626,646	1,236,938	1,132,083	2,593,136
ภาคเหนือ	13,478,645	8,599,425	3,387,531	386,420	236,317	275,596
ตะวันออกเฉียงเหนือ	37,116,642	11,252,219	4,403,869	288,186	564,064	1,097,090
ภาคกลาง	10,396,507	7,350,771	5,741,806	444,148	206,237	695,384
ภาคใต้	2,559,330	47,554	15,093,440	118,184	125,465	525,066

ที่มา : กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

http://www.oae.go.th/download/article/article_20090417181149.html

เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ.2549 ถูกนำไปเป็นพื้นที่นามากที่สุดคือ 63,551,124 ไร่ รองลงมาคือปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้น 28,626,646 ไร่ เป็นที่พืชไร่ จำนวน 27,249,969 ไร่

ในพื้นที่นา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการทำนามากที่สุด จำนวน 37,116,642 ไร่ รองลงมาคือภาคเหนือ 13,478,645 ไร่ ภาคกลาง 10,396,507 ไร่

ที่พืชไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยังคงปลูกพืชไร่มากที่สุด คือ 11,252,219 ไร่ รองลงมาคือ ภาคเหนือ 8,599,425 ไร่ ภาคกลาง 7,350,771 ไร่

ที่ไม้ผลและไม้ยืนต้น ภาคใต้มีการใช้พื้นที่มากที่สุด จำนวน 15,093,440 ไร่ รองลงมาคือ ภาคกลาง 5,741,806 ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4,403,869 ไร่

ที่สวนผักและไม้ดอก พบว่า ภาคกลางมีการใช้พื้นที่มากที่สุด จำนวน 444,148 ไร่ รองลงมาคือภาคเหนือ 386,420 ไร่

ที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่เลี้ยงสัตว์มากที่สุดคือ 564,064 ไร่ รองลงมาคือภาคเหนือ 236,317 ไร่ ภาคกลาง 206,237 ไร่ และภาคใต้มีพื้นที่เลี้ยงสัตว์น้อยที่สุด 125,465 ไร่

ภาพรวมการใช้ที่ดินปลูกพืชเศรษฐกิจ 6 อย่าง

ระหว่างปี 2551-2553 ที่ผ่านมา ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญที่ใช้เนื้อที่ปลูกมากที่สุดในประเทศ คือ ประมาณ 72 ล้านไร่ (รวมการปลูกข้าวนาปี และนาปรัง) รองลงมาคือ ยางพารา 17.3 ล้านไร่ มันสำปะหลัง ข้าวโพด และอ้อย มีการใช้พื้นที่ปลูกไม่ต่างกันมากนักอยู่ประมาณ 6-7 ล้านไร่ สำหรับ ปาล์มน้ำมันใช้พื้นที่ปลูกน้อยที่สุด คือ ประมาณ 4 ล้านไร่ ดังตารางที่ 20 และกราฟภาพที่ 3 หากพืชที่ให้ผลผลิตมากที่สุด คือ ยางพารา ประมาณ 261 ล้านตัน รองลงมาคือ อ้อย 68.81 ล้านตัน ส่วนข้าว ซึ่งใช้พื้นที่ปลูกมากที่สุด แต่กลับให้ผลผลิตโดยเฉลี่ยเพียงแค่ 32 ล้านตัน (รวมผลผลิตจากข้าวนาปีและนาปรัง)

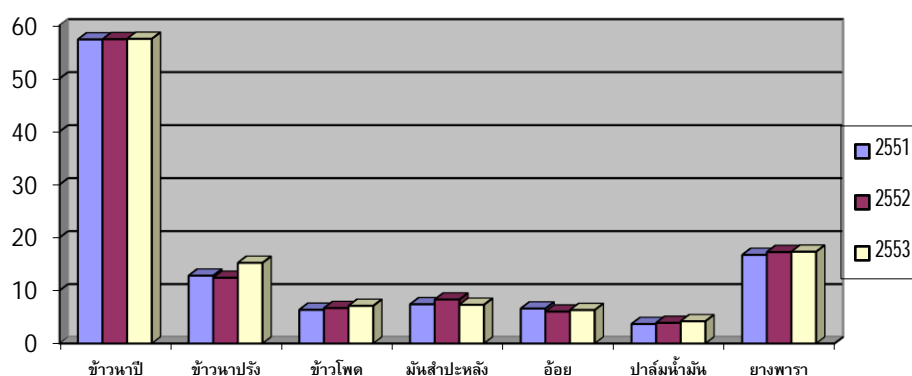
ตารางที่ 9 : พื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ 6 อย่าง

หน่วย : ล้านไร่

ปี	ข้าวนาปี	ข้าวนาปรัง	ข้าวโพด	มันสำปะหลัง	อ้อย	ปาล์มน้ำมัน	ยางพารา
2551	57.38	12.80	6.36	7.40	6.59	3.68	16.72
2552	57.42	12.40	6.69	8.29	6.02	3.89	17.25
2553	57.49	15.22	7.10	7.30	6.31	4.20	17.32

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางภาพที่ 2 : เนื้อที่ปลูกของพืชเศรษฐกิจสำคัญ 6 อย่าง



1.3 สภาพของคุณภาพดินในการทำเกษตร

ข้อมูลจากมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน¹² ประเทศไทย ในเรื่องความมั่นคงทางอาหาร พบว่า ปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อเรื่องความมั่นคงทางอาหาร คือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ที่ชี้ให้เห็นว่า ในปี 2541 ประมาณร้อยละ 33 ของที่ดินถูกกัดเซาะ และร้อยละ 60 มีสารอินทรีย์ต่ำ นอกจากนี้ ร้อยละ 19 ของที่ดินทั้งหมดโดยเฉพาะที่ป่า พื้นที่สูงและที่ดินการเกษตรถูกนำไปใช้ผิดประเภทในกิจกรรมที่ไม่ใช่การเกษตร เช่น การท่องเที่ยว ที่อยู่อาศัยและการพาณิชย์

ประเด็นสำคัญคือ ปัจจัยการผลิตเรื่องการเกษตรคือ คุณภาพดิน พบว่า ที่ดินร้อยละ 57 มีปัญหาดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินทราย ดินตื้นเขิน ดินลาดชัน ซึ่งไม่เหมาะกับการเกษตร ความเสื่อมโทรมของที่ดินเหล่านี้ทำให้เกิดการสูญเสียแร่ธาตุในดิน ส่งผลให้ผลิตผลทางการเกษตรลดลง

จากการสำรวจข้อมูลของสำนักสำรวจดินและวางแผนการใช้ที่ดิน 2547¹³ พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ที่มีปัญหาด้านเกษตรกรรมประมาณ 86 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 26.8 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ปัญหาสำคัญคือ ดินเค็ม มีประมาณ 21.7 ล้านไร่ (ร้อยละ 68 ของพื้นที่ทั้งประเทศ) ส่วนมากอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ มีอยู่ประมาณ 17.8 ล้านไร่ สำหรับดินเปรี้ยวมีทั้งหมดประมาณ 5.3 ล้านไร่ อยู่ในภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ ส่วนดินอินทรีย์ (พรุ) พบในที่ลุ่มภาคใต้เป็นส่วนใหญ่ และในภาคกลางบางแห่ง ส่วนดินตื้นและดินทรายส่วนใหญ่เป็นปัญหาในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังแสดงในตารางที่ 21

ตารางที่ 10: พื้นที่ดินที่มีปัญหาด้านการเกษตรกรรม จำแนกตามภาคและสภาพปัญหา ปี พ.ศ. 2547

หน่วย: ล้านไร่

สภาพปัญหา	ภาคกลางและภาคตะวันออก	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	รวม	ร้อยละของพื้นที่ทั้งประเทศ
ดินเค็ม	1.6	0.0	17.8	2.3	21.7	6.8
ดินเปรี้ยว	5.2	0.0	0.0	0.1	5.3	1.7
ดินทราย	1.7	0.6	4.1	0.8	7.1	2.2
ดินตื้น	9.2	19.9	17.9	4.4	51.3	16.0
ดินอินทรีย์(พรุ)	*	0.0	0.0	0.5	0.5	0.2
รวม	17.7	20.5	39.8	8.0	86.0	26.8

หมายเหตุ : ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ดินอินทรีย์ (พรุ) ประมาณ 33.522 ไร่

ที่มา : สำนักสำรวจดินและวางแผนการใช้ที่ดิน 2547

¹² สถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารของไทย ภายหลังปี 2540, <http://www.sathai.org/>

¹³ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมปี 2552 http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=51&Itemid=70

จะเห็นได้ว่า ดินเค็มเป็นปัญหาหลักทางการเกษตรของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้วยมีพื้นที่ดินเค็มจำนวนมากถึง 17.8 ล้านไร่ โดยมีระดับความรุนแรงของความเค็ม 3 ระดับ ได้แก่

- (1) พื้นที่ดินเค็มจัด 1.5 ล้านไร่ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ร้างว่างเปล่า ทำการเกษตรไม่ได้
- (2) พื้นที่ดินเค็มปานกลาง 3.7 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ทำการเกษตรได้ แต่ต้องปรับปรุงบำรุงดินก่อน
- (3) พื้นที่ดินเค็มน้อย 12.6 ล้านไร่ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่นาข้าว

นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ที่มีศักยภาพในการแพร่กระจายดินเค็มอีก 19.4 ล้านไร่ มักพบตามบริเวณเนินดินที่มีการปลูกพืชไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน 2547) รวมพื้นที่ดินเค็มและพื้นที่ที่มีศักยภาพในการแพร่กระจายดินเค็มทั้งสิ้นประมาณ 37.2 ล้านไร่ ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 76 เป็นพื้นที่นาข้าว จึงส่งผลให้คุณภาพและผลผลิตข้าวลดลง จากข้อมูลปี พ.ศ.2552 พบว่า จำนวนหมู่บ้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีปัญหาดินเค็มจัด มีมากถึง 7,027 หมู่บ้าน (ร้อยละ 21.80 ของหมู่บ้านทั้งประเทศ) ในจำนวนนี้เป็นหมู่บ้านที่ประสบปัญหาด้านผลผลิตข้าวมากถึง 2,150 หมู่บ้าน (กรมพัฒนาชุมชน 2552)

สาเหตุที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของดิน จำแนกเป็น 3 สาเหตุ¹⁴ คือ

- (1) การใช้ประโยชน์ที่ดินติดต่อกันเป็นเวลานานโดยไม่ถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมถึงขาดการปรับปรุงบำรุงดิน ก่อให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินส่งผลให้ความอุดมสมบูรณ์ลดลง การสูญเสียโครงสร้างของดินทำให้เกิดการอัดแน่นและนำไปสู่ปัญหาการทิ้งร้างที่ดิน
- (2) การเสื่อมโทรมโดยคุณสมบัติของดินทางด้านกายภาพทางเคมี และชีวภาพ
- (3) พิบัติภัยธรรมชาติ ได้แก่ การเกิดภัยแล้ง อุทกภัย ดินถล่ม แผ่นดินไหว ไฟป่า หรือพายุต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่พื้นที่ที่ประสบภัย ซึ่งบางพื้นที่สามารถฟื้นฟูให้กลับมาใช้ประโยชน์ได้อีกครั้ง บางพื้นที่ต้องใช้เวลาในการฟื้นฟู หรือบางพื้นที่อาจเกิดความเสียหายที่รุนแรงมากจนยากแก่การฟื้นฟู

จากการประเมินพื้นที่เสื่อมโทรมของดินของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2550 ของกรมพัฒนาที่ดินพบว่า มีพื้นที่เสื่อมโทรมแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ

- (1) พื้นที่เสื่อมโทรมระดับดุลธรรมชาติ มีเนื้อที่ 151,353,757 ไร่ หรือร้อยละ 47.29 ของพื้นที่ประเทศ
- (2) พื้นที่เสื่อมโทรมระดับเผาะระวัง มีเนื้อที่ 132,710,526 ไร่ หรือร้อยละ 41.47 ของพื้นที่ประเทศ
- (3) พื้นที่เสื่อมโทรมระดับรุนแรง มีเนื้อที่ 35,793,455 ไร่ หรือร้อยละ 11.18 ของพื้นที่ประเทศ
- (4) พื้นที่เสื่อมโทรมระดับวิกฤติ มีเนื้อที่ 183,542 ไร่ หรือร้อยละ 0.06 ของพื้นที่ประเทศ

¹⁴ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ร่างรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553

3. สถานการณ์ปัญหาที่ดิน

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา การจัดการทรัพยากรที่ดินของไทยมีปัญหามากมาย ไม่ว่าจะเป็นการกระจุกของทรัพยากรที่ดิน การขาดแคลนที่ดินทำกิน การขาดความมั่นคงในทรัพยากรที่ดิน เป็นต้น หากกล่าวในภาพรวม สถานการณ์ปัญหาสำคัญด้านที่ดินในประเทศไทย โดยเฉพาะด้านเกษตร "ที่ดิน" ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างความมั่นคงทางอาหาร ปัญหาดังกล่าวประกอบด้วย

(ก) การขาดแคลนที่ดินการเกษตร

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 321 ล้านไร่ โดยที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชนประมาณ 120 ล้านไร่ แต่เนื่องจากการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน เป็นผลให้ครัวเรือนเกษตรกรประมาณ 750,000 ครัวเรือนไม่มีที่ดินทำกินเลย (คิดเป็นร้อยละ 18.4 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด) และมีครัวเรือนอีกประมาณ 975,000 ครัวเรือนมีที่ดินทำกินไม่ถึง 10 ไร่ (ประมาณร้อยละ 23.9 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด)¹⁵ ซึ่งเกษตรกรกลุ่มนี้ (รวมกันประมาณ 1.74 ล้านครัวเรือน) เป็นผู้ที่มีส่วนเสี่ยงกับภาวะความยากจนมากที่สุด

(ข) การสูญเสียที่ดินของเกษตรกร

ขณะเดียวกัน สถานการณ์การขาดแคลนที่ดินทำกินสำหรับเกษตรกรก็ยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นในอนาคต เนื่องจากเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟูเกษตรกรจำนวนมากกำลังตกอยู่ในภาวะหนี้สิน และกำลังถูกบังคับให้เดินเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องเพื่อยึดทรัพย์ขายทอดตลาดอีกไม่น้อยกว่า 30 ล้านไร่¹⁶ ซึ่งหากที่ดินต้องหลุดมือไป เกษตรกรกลุ่มนี้ก็จะกลายเป็นเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินกลุ่มใหม่ในที่สุด

(ค) การปล่อยที่ดินทิ้งร้างว่างเปล่า

ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยกลับปล่อยให้มีที่ดินทิ้งร้างว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการเก็งกำไรในราคาที่ดิน และการติดภาระจำนองหรือกลายเป็นหนี้ที่ไม่เกินรายได้ โดยจากการสำรวจในปีพ.ศ.2543 พบว่า มีที่ดินทั่วประเทศที่ถูกทิ้งร้างหรือทำประโยชน์ไม่เต็มที่มากถึง 48 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 40 ของที่ดินที่ถือครองโดยประชาชน¹⁷ ซึ่งการปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าเช่นนี้ นับเป็น "การสูญเสียโอกาส" ทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ทั้งยังถือเป็นการกีดกันมิให้เกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินทำกินสามารถเข้าถึงที่ดินโดยทางอ้อมอีกด้วย

¹⁵ ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปีพ.ศ. 2549 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

¹⁶ ข้อมูลจากคณะกรรมการศึกษาโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง และแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹⁷ ข้อมูลจากคณะกรรมการศึกษาโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง และแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(ง) การแก้งกำไรในราคาที่ดิน

การแก้งกำไรในราคาที่ดินจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญของการจัดการที่ดินในประเทศไทย จากการวิเคราะห์ของมูลนิธิสถาบันที่ดินพบว่า หากเศรษฐกิจโดยรวมมีการขยายตัวในอัตราร้อยละ 1 จะส่งผลให้ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.26 ซึ่งการที่ราคาที่ดินมีอัตราสูงขึ้นมากกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แสดงให้เห็นว่า การเข้าถึงทรัพยากรที่ดินจะเป็นเรื่องที่ยากขึ้นเรื่อยๆ สำหรับประชาชนจำนวนมาก เพราะราคาที่ดินเติบโตเร็วกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ของเศรษฐกิจในภาพรวม

(จ) กรณีพิพาทและปัญหาการจัดการที่ดินของรัฐ

ความขัดแย้งเรื่องที่ดินของรัฐ ส่วนหลักมีสาเหตุจากการที่รัฐประกาศเขตพื้นที่ของรัฐ เช่น ป่าอนุรักษ์ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณะ ซ้อนทับพื้นที่ที่อยู่อาศัยและทำกินของประชาชนที่ดำรงชีพอยู่เดิม แต่อีกส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐ และกลไกตลาดที่ผลักดัน สนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกพื้นที่เพื่อหาพื้นที่ทำกิน แต่รัฐก็มีนโยบายหวงกันพื้นที่ หรือปิดกั้นไม่ให้ประชาชนเหล่านั้นดำรงชีพบนที่ดินของรัฐอีกต่อไป จะมีบางส่วนที่ประชาชนที่ถูกทำให้ยากไร้เพราะถูกแย่งชิงทรัพยากรหรือประสบความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ ไม่สามารถรักษาที่ทำกินเดิมไว้ได้ จำเป็นต้องขายที่ดินและบุกเบิกที่ทำกินใหม่

สภาพปัญหาทั้งหมดนี้สะท้อนความล้มเหลวการจัดการทรัพยากรของรัฐ ที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจผูกขาดที่ดินและทรัพยากร และปล่อยให้กลไกตลาด กลุ่มทุนแย่งชิงที่ดินไปจากเกษตรกร คนยากจนอย่างเสรี ทำให้ทรัพยากรของชุมชนต้องถูกแปรเป็นทรัพยากรของรัฐและทุน

ข้อมูลล่าสุดพบว่า ชาวบ้านอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าอนุรักษ์ถึง 4.6 แสนครัวเรือน และยังมีชาวบ้านที่อยู่อาศัยในที่สาธารณะของรัฐอีกมาก ปัจจุบัน ความขัดแย้งที่ดินของรัฐยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ หน่วยงานรัฐ เช่น กรมอุทยานแห่งชาติฯ และอื่นๆ ได้ดำเนินคดีฟ้องร้องกับชาวบ้านหลายราย จากข้อมูลเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ระบุว่า มีชาวบ้านในเครือข่ายถูกฟ้องร้องดำเนินคดีถึง 131 คดี เป็นจำนวน 500 ราย เช่นเดียวกับข้อมูลของเครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คป.สม.) ที่ระบุเช่นกันว่า มีชาวบ้านในเครือข่ายที่ถูกดำเนินคดีเรื่องที่ดิน 163 คดี เป็นจำนวน 142 ราย

สถานการณ์ในอนาคตอันใกล้น่าจะรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อกรมอุทยานฯ เตรียมประกาศเขตอุทยานแห่งชาติมากยิ่งขึ้น ขณะที่ยังไม่มีการแก้ไขปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ กลไกการพิสูจน์สิทธิที่ดินเนื่องจากที่ผ่านมากรมอุทยานฯ ยังคงยึดแต่มติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ที่กำหนดการพิสูจน์สิทธิที่ดินในเขตป่าให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลัก ทำให้หลักฐานอื่นๆ ของชุมชนไม่ได้ถูกใช้ร่วมในการพิสูจน์ เมื่อปัญหาเหล่านี้ยังไม่คลี่คลาย แต่การใช้อำนาจจับกุมชาวบ้านยังคงดำเนินต่อไป ทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนต่อที่ดินและทรัพยากรจะทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคต

ตารางที่ 11 ประเภทและลักษณะของปัญหา

ประเภทปัญหา	ลักษณะปัญหา
-------------	-------------

1.การกระจุกตัวที่ดิน	
<ul style="list-style-type: none"> - การกว้านซื้อและเก็งกำไร 	<ul style="list-style-type: none"> -กลุ่มทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศกว้านซื้อที่ดิน ทำให้ที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้น จนคนจน และคนชั้นกลางทั้งในเมืองและชนบทไม่สามารถเข้าถึงได้ -ปัญหาการกว้านซื้อเกิดขึ้นในภาวะเศรษฐกิจเติบโตฟองสบู่ และการเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการในประเทศอย่างเสรีมากขึ้น -ร้อยละ 10 ของคนทั้งประเทศเป็นผู้ถือครองที่ดินมากกว่า 100 ไร่ ส่วนที่เหลือร้อยละ 90 ถือครองที่ดินน้อยกว่าหรือเท่ากับ 1 ไร่ -เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจ
<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานรัฐครอบครองที่ดินขนาดใหญ่จำนวนมาก 	<ul style="list-style-type: none"> -หน่วยงานสำคัญเช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ หน่วยงานทหาร สำนักงานทรัพย์สินฯ กรมธนารักษ์ การรถไฟ การท่าเรือ และอื่นๆ ครอบครองพื้นที่จำนวนมาก -มีชาวบ้านอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (อุทยานฯ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตลุ่มน้ำชั้น 1 เอ) 4.6 แสนครัวเรือน (กรมป่าไม้ 2543)
2.ปัญหาความขัดแย้งระบบสิทธิ	
<ul style="list-style-type: none"> - เน้นกรรมสิทธิ์ของรัฐและปัจเจก 	<ul style="list-style-type: none"> -ทำให้ที่ดินผูกขาดโดยรัฐ ขณะที่กรรมสิทธิ์ปัจเจกทำให้ที่ดินเป็นสินค้าซึ่งเอื้อให้กลุ่มทุนกว้านซื้อ ที่ดินสาธารณะที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหายไป -สิทธิในที่ดินของชาวบ้านที่ซ้อนทับของรัฐ เช่น เขตป่า ที่สาธารณะ และอื่นๆ ถูกละเมิด ชาวบ้านถูกปิดกั้นในการครอบครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินจนเกิดความขัดแย้ง -สิทธิในที่ดินของประชาชนถูกจำกัดเฉพาะผิวดิน จากกรณีพรบ.แร่ ที่ให้หน่วยงานรัฐและเอกชนขุดแร่ใต้ดินได้
3.ปัญหาการเช่าที่ดิน	<p>ปี 2514 พื้นที่เช่าหนา 11.6 ล้านไร่</p> <p>ปี 2535 พื้นที่เช่าหนา 14.4 ล้านไร่ (พื้นที่เช่าภาคเหนือและภาคกลางลดลง เพราะเกษตรกรทิ้งนาออกนอกภาคเกษตร)</p>
4.ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของชาวนาและคนจนอื่นๆ	<p>ปี 2532 ครอบครัวไม่มีที่ทำกิน 454,810 ครอบครัว</p> <p>ปี 2544 ครอบครัวไม่มีที่ทำกินเพียงพอ 800,000 กว่าครอบครัว</p> <p>ปี 2548 ขึ้นทะเบียนคนจน มีประชาชนลงทะเบียนว่าตนเองมีปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย 4.2 ล้านปัญหา แบ่งเป็น 1) ไม่มีที่ดินเลย 1.2 ล้านคน 2) มีที่ดินไม่พอทำกิน 1.6 ล้านคน 3)</p>

	ขอเช่าที่ดินรัฐและครอบครองที่ดินรัฐ 3 แสนคน
5.ปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท	-ที่ดินป่า ที่เกษตรกรรม ถูกให้เช่าเพื่อกิจการอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว บ้านจัดสรร -ที่ดินที่สมบูรณ์ทางการเกษตร ถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่เมือง อุตสาหกรรม -นโยบายการวางผังเมืองล้มเหลว เพราะไม่มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง และรัฐมีการเปลี่ยนแปลงผังเมืองตามแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ มากกว่าความเหมาะสมในการใช้พื้นที่
6.ปัญหาการผูกขาดป่าไม้ของรัฐ	-รัฐประกาศเขตป่าอนุรักษ์ และผูกขาดอำนาจจัดการ โดยปิดกั้นการดำรงอยู่ การเข้าถึงทรัพยากรของชุมชนที่ตกอยู่ในพื้นที่ป่า -รัฐไม่ให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนชุมชนจัดการป่า และการมีส่วนร่วมชุมชนจัดการป่า -รัฐกระชับอำนาจต่อพื้นที่ป่า โดยการจับกุม ปรามปรามชาวบ้านในพื้นที่ป่า เช่น การฟ้องร้องชาวบ้านเรื่องการใช้ป่าของชาวบ้านทำให้เกิดภาวะโลกร้อน เป็นต้น
7.ปัญหาป่าเสื่อมโทรมจากโครงการพัฒนาและจากการให้เอกชนใช้ประโยชน์	-รัฐอนุญาตให้ทำโครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อป่า เช่น การสร้างเขื่อน การตัดถนน -รัฐเปิดให้เอกชนเช่าพื้นที่ป่าเพื่อทำธุรกิจ เช่น รีสอร์ท การลงทุนปลูกป่าเพื่อประโยชน์ธุรกิจ หรืออ้างคาร์บอนเครดิต
8.ปัญหาพืชพาณิชย์บุกพื้นที่ป่า	-รัฐส่งเสริมพืชพาณิชย์ เช่น มันสำปะหลัง ข้าวโพด อ้อย ยางพารา ปาล์ม และอื่นๆ สร้างแรงผลักดันให้เอกชนรุกพื้นที่ป่า

ข้อถกเถียงต่อปัญหาที่ดิน

- การเช่านาเป็นปัญหาหรือไม่ ฝ่ายหนึ่งมองว่าผู้เช่าไม่มีความมั่นใจ ต้องแบกภาระสูง ประสิทธิภาพการผลิตต่ำลง แต่อีกฝ่ายหนึ่งมองว่า การเช่านาเป็นประโยชน์ต่อการขยายตัวเชิงพาณิชย์
- การปฏิรูปที่ดิน (จำกัดการถือครองด้านมาตรการต่างๆ และกำหนดประเภทผู้ถือครอง และการใช้ที่ดิน) จะช่วยทำให้เกิดการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์หรือไม่ บางฝ่ายเสนอว่าควรให้กลไกตลาดทำงานอย่างอิสระ
- การเร่งออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ชาวนา (แบบปัจเจก) จะทำให้ชาวนามีความมั่นคงที่ดินหรือไม่ ฝ่ายหนึ่งเสนอให้เร่งแจกเอกสารสิทธิ์ อีกฝ่ายบอกว่าควรมีกลไกทางสังคม เช่น ชุมชนมาร่วมกำกับในรูปแบบของโฉนดชุมชน และการจัดการทรัพยากรร่วม
- ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมชุมชนจะช่วยป้องกันการขายที่ดินได้หรือไม่ หรือปิดกั้นเสรีภาพในการ

แปลงที่ดินเป็นทุนของเกษตรกร

- นโยบายจำกัดการถือครองที่ดิน ควรจะดำเนินการเพื่อไม่ให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดิน หรือจะเป็นการรอนสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน
- กำหนดชุมชนท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการป่าได้ในวัตถุประสงค์ใดบ้าง ต้องอนุรักษ์และใช้ประโยชน์เพื่อยังชีพเท่านั้น หรือสามารถใช้ทรัพยากรเพื่อเป็นทุนหรือสะสมทุนจากทรัพยากรโดยไม่ทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมได้หรือไม่
- กฎหมายหรือนโยบายที่รองรับสิทธิชุมชนต่อป่ายังแยกส่วน เช่น กฎหมายป่าชุมชนรองรับเฉพาะสิทธิในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าแต่ไม่นับรวมที่ดินทำกินของชุมชน ขณะที่กฎหมายที่ดินที่รับรองเฉพาะที่ดินอยู่อาศัยและทำกินไม่นับพื้นที่ป่าชุมชน แต่เจตนารมณ์พื้นฐานของชุมชน คือ ต้องการมีสิทธิที่มั่นคงในการดำรงอยู่อาศัย ทำมาหากิน และอนุรักษ์ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า พันธุกรรมทั้งระบบ
- ทิศทางการออกกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนต่อทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรที่รัฐหวงกัน เช่น ป่าอนุรักษ์ กำลังไปในทิศทางเรียกร้องให้ประชาชนพิสูจน์ตนเองอย่างยากลำบากมากขึ้นทุกขณะ (ต้องมีแผนที่ ต้องมีแผนจัดการ ต้องวิจัยว่าไม่ทำให้โลกร้อน และอื่นๆ ที่จะตามมาอีกมาก) และเพิ่มอำนาจรัฐในการควบคุม สอดส่องอย่างเข้มงวด ซึ่งเป็นการรอนสิทธิชุมชนมากกว่าส่งเสริมสิทธิ ดังนั้นหากจะมีกฎหมายหรือนโยบายสิทธิชุมชนควรเน้นการจำกัดอำนาจรัฐ แต่เพิ่มอำนาจต่อรองของชุมชนในการจัดการป่า

ผลสังเคราะห์ลักษณะปัญหาที่ดิน

- ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการใช้ที่ดินผิดประเภทสัมพันธ์กับแรงผลักดันทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและโลก การกว้านซื้อที่ดินเกิดขึ้นตลอดเวลา โดยชนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่มีกำลังทุน และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากกว่าประชาชนทั่วไป
- ปัญหาการผูกขาดที่ดินของรัฐยังไม่คลี่คลาย เพราะหน่วยงานรัฐ เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ กองทัพ กรมธนารักษ์ สำนักงานทรัพย์สินฯ และอื่นๆ ยังคงผูกขาด
- นโยบายรัฐที่ผ่านมาเน้นส่งเสริมให้ทุนขนาดใหญ่ครอบครองที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมและธุรกิจบริการ เป็นหลัก การแก้ปัญหาที่ดินให้แก่ประชาชนเป็นเรื่องรอง
- นโยบายรัฐในเรื่องการจำกัดการถือครองที่ดิน และการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรล้มเหลว เพราะขาดเจตจำนงทางการเมืองที่จะจำกัดการถือครองที่ดินของรัฐและกลุ่มทุน ขาดแรงผลักดันจากสังคมเท่าที่ควร ในด้านมาตรการ รัฐขาดความเข้าใจในเรื่องระบบสิทธิชุมชนต่อที่ดิน และขาดความรู้ว่าจะทำอย่างไรให้เกษตรกร (ตัวจริง) ได้ที่ดิน และทำอย่างไรให้เกษตรกรไม่ขายที่ดิน และเมื่อจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรแล้วจะส่งเสริมให้เกษตรกรมีความมั่นคงในการผลิตได้อย่างไร
- รัฐไม่ได้รับรอง ปกป้อง และสนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการป่าตามเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญ ทำให้การจัดการป่าของชุมชนต้องเผชิญแรงกดดันจากรัฐเพราะซ้อนทับในพื้นที่ป่าของรัฐ และแรงกดดันจากตลาดที่ต้องการเปลี่ยนป่าเป็นที่ดินเพื่อการพาณิชย์

- หน่วยงานรัฐขาดข้อมูลหรือไม่แสดงข้อมูลการถือครองที่ดินทั้งระบบ ทำให้การตรวจสอบการถือครองทำได้ยาก และขาดเอกภาพในการทำงานร่วมกัน

4. นโยบายรัฐกับการจัดการที่ดิน

พัฒนาการนโยบายของรัฐต่อการจัดการที่ดินสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองของประเทศและของโลก โดยสามารถจำแนกเป็นยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงได้ดังนี้

ยุคศักดินาล่มกับการเริ่มต้นทุนนิยมไทย (พ.ศ.2325-2500)

"ที่ดิน" ในมโนทัศน์ของรัฐตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นสัญลักษณ์การแบ่งช่วงชั้นอำนาจในระบบศักดินา โดยถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ซึ่งได้ประทานให้แก่เจ้าขุนมูลนายตามลำดับชั้นของอำนาจ ในระบบศักดินาดังกล่าวมีการกำหนดไว้อย่างตายตัวว่าสมเด็จพระยา ขุนนาง ไปจนถึงไพร่มีศักดิ์ครอบครองที่ดินกี่ไร่ แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนไร่นั้นแสดงฐานะทางอำนาจดังกล่าว มิได้มีความหมายถึงการครอบครองพื้นที่จริง ๆ เพราะในสมัยก่อนยังไม่มีวิธีคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ต้องมีการสำรวจจริงวัด ปักปันเขต และประการที่สำคัญ อำนาจที่แท้จริงของชนชั้นต่าง ๆ อยู่ที่การควบคุมไพร่พล หาใช่การครอบครองที่ดิน ที่ดินจึงไม่ได้มีนัยของทรัพย์สิน เป็นเพียงหน่วยแสดงฐานะอำนาจเท่านั้น ผิดกับระบบศักดินาในยุโรปที่ เจ้าขุนมูลนายแสวงหาและแสดงอำนาจจากการครอบครองผูกขาดที่ดิน

ในความเป็นจริงการครอบครองจับจองที่ดิน เป็นเรื่องกำลังความสามารถในการบุกเบิกและใช้ประโยชน์จากที่ดิน เจ้าขุนมูลนายที่มีไพร่ในการอุปถัมภ์ก็ได้ให้ไพร่บุกเบิกที่ดินให้ตน ส่วนชุมชนต่าง ๆ ก็ใช้ที่ดินตามความสามารถ ตามจารีตประเพณีของตนเอง ซึ่งเป็นเพียงสิทธิในการทำกินไม่มีสิทธิซื้อขายกัน จนต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ รัฐพึ่งพาผลประโยชน์จากการค้าต่างประเทศมากขึ้นทดแทนระบบไพร่ ทาสที่เริ่มเสื่อมประสิทธิภาพลง รัฐได้ออกโฉนดก็เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษี แต่ภายหลังแรงกดดันของประเทศมหาอำนาจ เช่น อังกฤษ จนมาถึงสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี 2398 ที่ประเทศไทยเริ่มก้าวเข้าสู่ระบบทุนนิยม รัฐก็ได้มีกฎหมายหลายฉบับเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ กฎหมายที่ดินฉบับแรกที่เน้นการปกป้องมิให้ต่างชาติถือครองที่ดินได้เสรีก็คือ การออกประกาศ พ.ศ.2399 เพื่อป้องกันมิให้ชาวต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของประเทศได้ง่าย

รัฐไทยสมัยรัชกาลที่ 5 เริ่มนำเอาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบใหม่เข้ามา ชื่อว่า "ทอแรนส์" จากประเทศออสเตรเลีย มาใช้ในการสำรวจจริงวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดแบบใหม่ โดยออกเป็นประกาศโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (2444) ซึ่งเป็นการรับรองกรรมสิทธิ์ปัจเจกต่อที่ดินเป็นครั้งแรก เมื่อระบบอุปถัมภ์ทางการที่เน้นการควบคุมคนดังเช่น ไพร่ ทาส ต้องเสื่อมลง ชนชั้นสูงได้เปลี่ยนรูปแบบการสั่งสมความมั่งคั่งทางอำนาจไปสู่การครอบครองทรัพย์สินมากขึ้น ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนที่รัฐเอามาใช้ จึงตอบสนอง

ความต้องการชนชั้นสูงที่พลิกตัวเองเข้าสู่ทุนนิยม ดังนั้นชนชั้นสูงจึงเร่งจับจองที่ดิน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่รัฐมีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงการขุดคลองเพื่อขยายพื้นที่นาข้าว โดยพากันจับจองที่ดินเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการขุดคลองรังสิต ตระกูลสนิทวงศ์ ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทขุดคลองแลคัสนา สยามได้เป็นเจ้าของที่ดินถึง 8 แสนไร่ในจังหวัดปทุมธานี ออยุธยา และสระบุรี ภาวการณ์ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการสังคมนที่ดินโดยเจ้าขุนมูลนาย และการไร่ที่ทำกินของชาวนาชาวไร่ เห็นได้ชัดว่าในปี 2470 ร้อยละ 36 ของชาวนาภาคกลางได้ประสบปัญหาไร่ที่ดินทำกิน

นโยบายการพัฒนาการใช้ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิต (พ.ศ.2500-2517)

การที่รัฐผูกพันการเกษตรไว้กับตลาดต่างประเทศ ทำให้เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ในตลาดโลก ปรากฏว่าชาวนาประสบภาวะหนี้สิน ที่ดินหลุดมือจากชาวนาไปเรื่อยๆ แต่รัฐก็ยังดำเนินการออกโฉนดส่งเสริมการขยายที่นา แต่กระบวนการถ่ายโอนที่ดินจากมือชาวนาไปสู่กลุ่มทุนก็ยังไม่เป็นแบบเดิม และรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อรัฐสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน ไฟฟ้า และอื่นๆ ที่ไหน กลุ่มทุนก็จะเข้าไปกว้านซื้อที่ดินจากชาวนาในราคาถูก ผสานกับที่ชาวนาที่ผันตัวเองเข้าสู่ระบบการผลิตการค้าตามแรงชักจูงจากนโยบายรัฐต่างประสบความล้มเหลวทั้งในด้านการผลิต การตลาด ตามมาด้วยภาวะหนี้สิน ที่ดินจึงเป็นทรัพยากรสุดท้ายที่ชาวนาจำเป็นต้องขายเพื่อเอาชีวิตรอด ทำให้กลุ่มทุนสามารถถดราคาที่ดินของชาวนาได้ต่ำ ภาวะการสูญเสียที่ดินของชาวนาจึงเป็นไปอย่างรุนแรงที่สุด

แรงบีบคั้นด้านที่ดินอีกทางหนึ่งมาจากนโยบายการจัดการป่าของรัฐเอง ที่ผูกขาดครอบครองพื้นที่ดินในนาม "พื้นที่ป่า" ของรัฐไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศทั้งหมด สาเหตุการผูกขาดที่ดินป่าดังกล่าวเพื่อการแสวงหาประโยชน์ของรัฐโดยตรง เช่น การสัมปทานป่าไม้ โดยออกพระราชบัญญัติป่าไม้ 2484 ที่นิยามไว้ว่า "ป่าคือที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ครอบครองตามกฎหมายที่ดิน" อันเป็นการประกาศอย่างชัดแจ้งว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์รัฐ ประชาชนจะมีสิทธิต่อที่ดินได้ ก็เฉพาะที่ได้รับเอกสารสิทธิจากรัฐ ทำให้สิทธิหน้าหมู่ สิทธิชุมชนที่มีต่อที่ดินถูกลบเลือน เหลือเพียงสิทธิรัฐกับสิทธิปัจเจกเท่านั้น

เมื่อกฎหมายป่าไม้รับรองสิทธิรัฐไว้ชัดเจน รัฐก็ได้ออกกฎหมายที่ดินหลายฉบับ โดยยืนยันระบบกรรมสิทธิ์เอกชนต่อที่ดินอย่างเบ็ดเสร็จ เมื่อที่ดินจำนวนมากถูกจับจองโดยชนชั้นนำ จึงเป็นเหตุให้ชนชั้นนำเท่านั้นที่มีเอกสารสิทธิที่ดิน แต่ประชาชนกลายเป็นผู้ไร้สิทธิที่ดินตามกฎหมาย ตกอยู่ในพื้นที่ป่าอันเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ได้มีความพยายามจากนายปรีดี พนมยงค์ ที่จะแก้ไขปัญหาชาวนาไร้ที่ดิน โดยเค้าโครงเศรษฐกิจที่นายปรีดีเสนอ ได้กำหนดให้รัฐบาลซื้อที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์เอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อจัดสรรให้ชาวนา แต่ก็ถูกชนชั้นสูงคัดค้านเนื่องจากจะกระทบต่อผลประโยชน์

รัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาชาวไร่ที่ทำกินบ้าง โดยจัดตั้งนิคมสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน จดทะเบียน ในปี 2478 โดยเอาที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวไร่เช่าซื้อ หรือการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเองและนิคมอพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วมให้แก่ราษฎรตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ 2485 มาตรการเหล่านี้เป็นเพียงการบรรเทาปัญหาเล็กน้อยและกระทำเฉพาะจุด ไม่ได้ปฏิรูปเพื่อกระจายการถือครองที่ดินที่ทั่วถึงแต่อย่างไร

ความเดือดร้อนดังกล่าวทำให้ชาวไร่ชาวนาชาวไร่ต่อสู้เรียกร้องให้แก้ไขปัญหาดิน ในที่สุดรัฐออกประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 อันเป็นการรวบรวมกฎหมายที่ดินก่อนหน้านี้ แม้กฎหมายดังกล่าวจะไม่ได้รับรองสิทธิชุมชนต่อที่ดิน แต่ก็ได้มีมาตรการจำกัดการถือครองที่ดินไว้ชัดเจนว่า ห้ามถือครองที่ดินเกิน 50 ไร่ และห้ามคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่ด้วยสภาพที่ชนชั้นนำต่างยึดกุมที่ดินไว้แน่นหนา ทำให้มาตรการเหล่านี้ไม่มีผลบังคับในเชิงปฏิบัติ

จนรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 เมื่อ 13 มกราคม 2503 ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 เพื่อส่งเสริมให้เอกชนได้แสวงประโยชน์จากทรัพยากร ตั้งในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ 2504 ที่ธนาคารโลกมายกร่างให้ นำ ก็เร่งรัดให้เอกชนเติบโตจากโครงสร้างพื้นฐาน และทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ที่รัฐจัดสรรไว้ให้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ชนชั้นนำไทยโดยการผลักดันของต่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดการทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดิน เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

มีปัจจัยแวดล้อมจำนวนมากจากนโยบายรัฐที่ทำให้ชาวไร่ชาวนาสูญเสียที่ดิน ที่สำคัญคือ มาตรการเก็บค่าพรีเมียมข้าว ตั้งแต่ปี 2498 ชาวนายากจนต้องเสียภาษีถึงร้อยละ 22 ของรายได้ แต่ผลประโยชน์ที่ได้ไปตกอยู่กับรัฐที่ต้องการสร้างเมือง อุตสาหกรรม เมื่อราคาข้าวในเมืองถูก แต่ส่งออกได้รายได้สูง ขณะที่ชาวไร่เริ่มทิ้งนาเข้ามาเป็นแรงงานในภาคเมืองมากยิ่งขึ้น ปรากฏว่า ระหว่างปี 2510-2516 ชาวนาต้องสูญเสียที่ดินจากการขายฝากและจำนองเพราะเป็นหนี้สินคิดเป็นมูลค่า 251.2 ล้านบาท พื้นที่ที่หลุดมือจากชาวไร่ไปประมาณ 92,410 ไร่ (เอกสารรำลึก 27 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย , 2544)

ยุคปฏิรูปที่ดินที่ล้มเหลวของรัฐ (พ.ศ.2518-2530)

ความเดือดร้อนของชาวไร่ชาวนาทั่วประเทศที่สูญเสียที่ดิน หรือไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดินเพื่อการยังชีพภายใต้ทิศทางการพัฒนาดังกล่าว จนชาวนาผู้เดือดร้อนต้องเดินขบวนให้รัฐแก้ปัญหา ในปี 2517 ชาวไร่ชาวนาชุมนุมในกรุงเทพฯ ให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องนายทุนโกงที่นา และให้ช่วยไถ่ถอนหนี้สิน แต่รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ไม่สามารถแก้ไขได้ จนชาวนาชาวไร่ได้รวมตัวกันเป็น "สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย" เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2517

จากการกีดกันของสหพันธ์ รัฐจึงได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา 2517 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2518 โดยกำหนดให้รัฐนำที่ดินของรัฐและที่ดินจัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชนที่มีอยู่เกินกำหนดในกฎหมาย มาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่พอต่อการยังชีพได้เช่าหรือซื้อ และเมื่อเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับที่ใด ห้ามบุคคลถือครองที่ดินเกิน 50 ไร่ หรือ 100 ไร่กรณีเลี้ยงสัตว์ใหญ่ และหากถือครองไว้โดยไม่ทำประโยชน์เกิน 20 ไร่ รัฐก็จะเข้ามาจัดซื้อหรือเวนคืน

แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่า รัฐไม่สามารถปฏิรูปที่ดินเอกชนได้เลย ไม่เคยมีการเวนคืนที่ดิน เพราะการเติบโตของกลุ่มทุนภาคอุตสาหกรรมภายใต้รัฐอุปถัมภ์ต้องการครอบครองที่ดินจำนวนมาก และรัฐก็สนับสนุนการเติบโตเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก หน่วยงานปฏิรูปที่ดินจึงไม่ได้รับการสนับสนุนในทางนโยบาย และงบประมาณ

เมื่อการปฏิรูปที่ดินไร้ผล พื้นที่ชาวนาเช่าที่ดินได้เพิ่มขึ้น โดยในปี 2514 มีพื้นที่เช่ารวมทั้งประเทศ 11.6 ล้านไร่ มาจนถึงปี 2535 พื้นที่เช่าขยายตัวเป็น 14.4 ล้านไร่ จุดที่น่าสังเกตคือ หลังปี 2531 พื้นที่เช่าภาคเหนือกับภาคกลางลดลง เนื่องจากเกษตรกรเริ่มละทิ้งอาชีพเกษตรกรรมไปทำงานรับจ้างมากขึ้น ผลการสำรวจของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี 2532 พบว่ามีครอบครัวที่ไม่มีที่ดินทำกินถึง 454,810 ครอบครัว มีครอบครัวที่มีทำกินเพียง 5 ไร่ ถึง 565,799 ครอบครัว แต่มีครอบครัวซึ่งมีพื้นที่มากกว่า 10 ไร่ถึง 3,908,141 ครอบครัว (มูลนิธิสถาบันที่ดิน, 2544)

จุดเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ที่ดินทำกินหลุดจากมือชาวนารวดเร็วตั้งข้อมูลที่ ส.ป.ก.สำรวจ เริ่มต้นจากนโยบายสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อส่งออกตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา โดยที่รัฐออกกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ที่เอื้อให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนและครอบครองที่ดินเพื่อประกอบอุตสาหกรรม คือพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน 2520 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 2522 เงินทุนต่างชาติได้ไหลเข้ามาลงทุนเกี่ยวกับที่ดินมากถึงร้อยละ 50 ของการลงทุนทั้งหมด

ยุคที่ดินเป็นสินค้าเพื่อเก็งกำไรในกระแสโลกาภิวัตน์ (พ.ศ.2531-ปัจจุบัน)

การลงทุนเกี่ยวกับที่ดินโดยต่างชาติที่เชื่อมต่อกับทุนในประเทศได้สร้างกระแสการกว้านซื้อที่ดินอย่างกว้างขวาง ทั้งเพื่อการลงทุนโดยตรง ทำให้ที่ดินราคาสูง จนทำให้กลุ่มทุนต่างๆ เริ่มเปลี่ยนแนวทางมากว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยตรง อันทำให้ที่ดินมิใช่เป็นแค่ปัจจัยการผลิตแบบเดิม แต่เป็นสินค้าโดยตัวเอง โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลชาติชาย ปี 2531 ที่ชนนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า การกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไรเป็นไปอย่างกว้างขวาง มูลค่าที่ดินถูกปั่นสูงขึ้นนับ 10 เท่า

แม้รัฐจะมีนโยบายที่ดิน 2530 ที่กำหนดให้มีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า และการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แต่นโยบายดังกล่าวไม่ได้หยิบมาใช้จริง จึงมีการตั้งกองทุนที่ดินปี 2535 โดยความร่วมมือของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และสำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อดำเนินการจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ผลสำรวจในปี 2544 สามารถจัดที่ดินให้เกษตรกรได้เพียง 3,266 ครัวเรือนเท่านั้น มีเกษตรกรมากกว่า 296,734 ครัวเรือนที่ยังไม่ได้รับการสนับสนุน (สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน, 2544) ทั้งหมดนี้ เป็นไปด้วยแรงผลักดันทางเศรษฐกิจของรัฐกับกลุ่มทุน ที่ต้องการครอบครองที่ดินเพื่อผลประโยชน์เศรษฐกิจ ทำให้มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดินไร้ผลเช่นเคย

ปัญหาที่ดินในภาคชนบทเชื่อมโยงกับปัญหาที่ดินในเขตเมือง การสร้างโครงสร้างพื้นฐานในเขตเมืองทำให้กลุ่มชนชั้นนำ กลุ่มทุนเข้ายึดครองพื้นที่เมือง ขณะที่แรงงานจากชนบทที่อพยพเข้ามาเมืองก็มากกระจุกตัวเป็นแรงงานในภาคเมืองโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะที่ดินมีราคาแพง ทำให้เมืองขยายตัวอย่างไร้ทิศทาง แม้รัฐจะมีมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมือง แต่พลังการเติบโตทางเศรษฐกิจที่กระจุกตัวในเมืองทำให้การวางผังเมืองไร้ผล

ในช่วงระหว่างปี 2520-2523 ความหนาแน่นของประชากรและการก่อสร้างต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างมากทั้งฝั่งตะวันออกและตะวันตกของกรุงเทพฯ เมื่อคนชนบทอพยพเข้าเมืองสูง แต่เมืองเป็นพื้นที่ที่มีราคาแพง จึงเกิดชุมชนแออัดที่ไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนมาก ซึ่งเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ของรัฐ เช่น การรถไฟฯ ที่ราชพัสดุ การท่าเรือ ที่ดินใต้ทางด่วน เป็นต้น

นอกจากเกษตรกรจะย้ายหน้าเข้าเมืองกลายเป็นชุมชนแออัดแล้ว อีกด้านหนึ่งคือเข้าบุกเบิกพื้นที่ป่า เมื่อนับรวมทั้งที่ชาวบ้านซึ่งอยู่มาก่อนเขตป่าสงวนและการบุกเข้ามาภายหลังปรากฏมีคนอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนจำนวนมาก ทำให้ปัญหาการจัดการป่าและที่ดินนอกป่ายิ่งซับซ้อนมากขึ้น

ด้วยความต้องการที่ดินทั้งนอกเขตป่าและในเขตป่า เพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐและกลุ่มทุน ทำให้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐ ทุน และประชาชนเป็นไปอย่างรุนแรง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 กำหนดชัดเจนให้มีพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ นำมาสู่โครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (ค.จ.ก.) ในปี 2534 โดยอพยพชาวบ้านออกจากเขตป่าเพื่อเอาพื้นที่มาให้เอกชนเช่าปลูกยูคาลิปตัส จนทำให้ชาวบ้านอีสานลูกฮื้อประท้วงจนโครงการดังกล่าวยุติในท้ายที่สุด

ในปี 2536 รัฐบาลชวน หลีกภัย ต้องการแก้ไขปัญหาราษฎรในพื้นที่ป่าสงวน จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม โดยออก ส.ป.ก.4-01 ในพื้นที่ 44 ล้านไร่ ซึ่งถือเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้มีการดำเนินการเวนคืนหรือซื้อที่ดินของเอกชนมาปฏิรูป แต่เป็นการเอาพื้นที่ป่าของรัฐไปแจกจ่าย ซึ่งจำนวนมากก็เป็นเพียงการให้สิทธิตามกฎหมายแก่เกษตรกรในพื้นที่ทำกินของตนเอง จนเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ ส.ป.ก.4-01 ที่จังหวัดภูเก็ต รัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา

ได้มีมติกรม. 22 สิงหาคม 2538 มาแทนที่มติเดิม แต่ก็ยังไม่ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในส่วนของแต่ละคนแต่อย่างใด

นโยบายการใช้กลไกตลาดเสรีเพื่อเปลี่ยนที่ดินให้เป็นสินค้าได้ปรากฏชัดเจนที่สุดในรัฐบาลสมัยทักษิณ ชินวัตรที่ออกนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ในปี 2547 ซึ่งได้รับอิทธิพลความคิดจากนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมชาวเปรู ที่ชื่อว่า เออนันโต เดอโซโต เป้าหมายของนโยบายดังกล่าว ได้แก่ การแปลงเอกสารสิทธิในสินทรัพย์ต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับการกู้เงินจากธนาคาร และการเก็บภาษีที่ดินที่ปล่อยว่าง เพื่อเป็นการชักจูงให้นำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการผลิตที่จะเพิ่มรายได้ และการจ้างงานในประเทศ ทั้งหมดนี้เพื่อนำไปสู่การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการเร่งรัดให้ประชาชนเปลี่ยนทรัพยากรสาธารณะให้เป็นของปัจเจก ดังนั้นนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะไม่ได้สร้างแนวคิดใหม่เลย เพียงแต่ทำให้ระบบทุนนิยมกลไกตลาดภายใต้การกำกับของรัฐทำงานมากขึ้น และทรัพยากรทั้งหมดก็จะไหลไปสู่มีกลุ่มทุน การจัดการทรัพยากร ก็เพื่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเท่านั้น

ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาที่ดินทั้งในภาคชนบทและเมือง ทำให้ระบบโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจ-สังคมของประเทศอ่อนแอ เมื่อเผชิญกับการเปิดเสรีทางการเงิน และการค้าตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา จึงเป็นส่วนสำคัญทำให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ที่รัฐบาลชวน หลีกภัยกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) พร้อมด้วยเงื่อนไขออกกฎหมายจำนวน 11 ฉบับ ซึ่งมีกฎหมาย 2 ฉบับเกี่ยวกับการถือครองที่ดินคือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) 2542 พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) 2542 และพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม 2542 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจได้ถึง 100 ปี

ทั้งๆ ที่ก่อนหน้าปี 2540 "สมัชชาคนจน" ได้เดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ดินทำกินจนมีมติคณะรัฐมนตรี 4 กุมภาพันธ์ 2540 ให้ตั้งคณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งได้มีการจัดเวทีรับฟังความเห็นประชาชนทุกภาค และได้ข้อเสนอว่าให้ใช้มาตรการภาษีอัตราก้าวหน้า การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และดำเนินการจัดเก็บภาษีรายได้จากคนที่มั่งคั่งและกระจายที่ดินจำนวนมากไปสู่คนที่ไร้ที่ดิน แต่ข้อเสนอเหล่านี้กลับไม่ได้รับการปฏิบัติเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย 11 ฉบับ จากเงื่อนไขเงินกู้ไอเอ็มเอฟ ที่เปิดให้ทุนต่างชาติเข้ายึดครองที่ดินได้อย่างเสรี และมาส่งเสริมให้ชัดขึ้นจากนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอันทำให้ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินที่สัมพันธ์กับปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยและทำกินของคนยากจนในชนบทและเมืองนอกจากจะไม่ได้รับการแก้ไขแล้วยังทำให้วิกฤติที่ดินรุนแรงขึ้น

วิกฤติเศรษฐกิจยังได้นำไปสู่การเปิดเผยเบื้องหลังปัญหาการกักตุนที่ดินจำนวนมาก ปรากฏมีที่ดินที่ติดจำนองกับธนาคารและกลายเป็นหนี้เสียหรือไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) อันเกิดจากการกักตุนเก็งกำไรที่ดินในทุกภาค โดยที่ดินเหล่านี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการผลิตอย่างแท้จริง ซึ่งจากการประเมิน

เบื้องต้นของมูลนิธิสถาบันที่ดินก่อนหน้านี้ (2543) พบว่า มีที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ถึงร้อยละ 70 ของพื้นที่ทั้งหมด อันเป็นเหตุแห่งการสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงถึง 127,384 ล้านบาท. ในอีกด้านหนึ่งประชาชน 8 แสนครอบครัวไร้ที่ทำกิน จนทำให้นโยบายการสร้างเศรษฐกิจชุมชนที่ยั่งยืนเป็นไปได้ยาก เนื่องจากประชาชนไร้ที่ดินทำกิน ขาดสิทธิในการจัดการที่ดิน

แม้ปัจจุบันสภาพปัญหาดังกล่าวก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นเลย ทำให้เกษตรกรในหลายพื้นที่ได้ลุกขึ้นต่อสู้ เพื่อเรียกร้องสิทธิที่ดินอย่างจริงจัง วัตถุประสงค์การชุมนุมเรียกร้องของประชาชน พบว่าประเด็นที่ดินเป็นประเด็นที่มีการชุมนุมบ่อยครั้งที่สุด

ในภาคเหนือชาวบ้านที่ลำพูน เชียงราย พะเยา เชียงใหม่ ได้บุกเข้ายึดที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อยังชีพ ซึ่งหลายกรณีเป็นที่ดินที่ชาวบ้านทำกินมาก่อนแต่ถูกนายทุนใช้ช่องโหว่ทางกฎหมายมาออกเอกสารสิทธิ์ซ้อนทับที่ดินของชาวบ้าน เพื่อนำมาใช้ทำกินยังชีพ ไม่ต่างจากชาวบ้านที่สุราษฎร์ธานีที่ต้องเข้าบุกยึดที่ดินป่าสงวนซึ่งเอกชนเคยเช่ากรรมป่าไม้ปลูกสวนปาล์มมาก่อนแต่ได้หมดสัญญาไปแล้วหรือในแถบภูเก็ต ที่ธุรกิจท่องเที่ยวต่างชาติครอบครองที่ดิน ทำให้ชาวบ้านเริ่มต่อสู้เคลื่อนไหว, หรือกรณีชาวบ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ถูกนิคมอุตสาหกรรม และรัฐยึดแย่งที่ดินจากประชาชน อีกทั้งลักษณะการใช้ที่ดินได้สร้างผลกระทบต่อระบบนิเวศ ไม่ว่าจะเป็นการปลูกยูคาลิปตัส การขยายเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือช่วงที่ 2 (Eastern Seaboard ช่วงที่ 2) จนชาวบ้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือลุกขึ้นต่อต้าน และเรียกร้องสิทธิชุมชนในการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน, ส่วนชาวบ้านอีสานที่ประสบปัญหาเขตป่า และการประกาศที่สาธารณประโยชน์ทับพื้นที่ชาวบ้าน ก็กลายเป็นปัญหาที่ชุมชนเริ่มต่อสู้ เช่นเดียวกันชุมชนแออัดในเมืองทุกภาคก็เคลื่อนไหวให้มีการปฏิรูปที่ดิน จัดสรรที่ดินที่อยู่อาศัยให้แก่คนจนเมือง

ขบวนการประชาชนที่ต่อสู้เรื่องที่ดินหลายกรณีได้รวมตัวกันภายใต้ชื่อว่า “เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน” (คปท.) เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิสังขรณ์และการเมือง (คปสม.) และขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P Move) โดยชูประเด็นทางนโยบายให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้โดยอาศัยหลักการตามรัฐธรรมนูญปี 2540 มาตรา 84 ที่กำหนดให้รัฐจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม และมาตรา 46, 56, 79 และ 290 เรื่องสิทธิชุมชน การมีส่วนร่วมประชาชน และองค์ประกอบกองทุนในการจัดการทรัพยากร และรัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 66, 67 และ

สรุปได้ว่า ด้วยโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง ที่รัฐมีนโยบายเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อส่งออก ในระบบทุนนิยมเสรีโดยพึ่งพาทุนต่างประเทศ และกลุ่มทุนได้มีบทบาทสูงต่อการกำหนดทิศทางนโยบายรัฐ ทำให้ทิศทางนโยบายด้านที่ดินมุ่งเน้นการสนับสนุนให้เอกชนและต่างชาติครอบครองที่ดิน ประกอบกับภาวะล่มสลายในภาคเกษตรทำให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกิน ละทิ้งไร่นาเข้าเมือง

ในด้านตรงข้ามกลุ่มทุนได้เข้าถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไร จนเกิดภาวะกระจุกตัวของที่ดิน ความเดือดร้อนของเกษตรกร ชุมชนเมือง ได้นำมาสู่การต่อสู้เรียกร้องให้รัฐมีนโยบายกระจายการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง ท่ามกลางสถานการณ์ที่ทุนต่างชาติเริ่มเข้ามาครอบครอง ผูกขาดที่ดินมากขึ้นทุกขณะ

จำแนกประเภทและปัญหานโยบายรัฐในการจัดการที่ดิน

1. นโยบายของรัฐที่ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่¹⁸ ซึ่งมีการดำเนินการคู่ขนานกันไป และสร้างปัญหาความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดิน และมีผลต่อการทำลายพื้นที่เกษตรกรรม นโยบายเหล่านั้นได้แก่

ตารางที่ 12 : นโยบายของรัฐที่ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่

นโยบายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดิน	นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่
1) นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเปิดประเทศเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน และเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เมือง การบริการท่องเที่ยว และพาณิชย์กรรม และใช้นโยบายเวนคืนที่ดิน	1) นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ จึงทำให้มีการขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งไม่ได้มีการตรวจสอบการถือครองที่ดินและทำประโยชน์ที่ดินมาก่อนในระดับพื้นที่ แต่ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์
2) นโยบายเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน และเอกสารสิทธิที่ดิน เพื่อสร้างหลักประกันให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินอย่างมั่นคง โดยไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม การควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน และไม่มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน จึงทำให้มีการกระจุกตัวการได้เอกสารสิทธิที่ดินสำหรับบุคคลที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น	2) นโยบายความมั่นคงของประเทศ เพื่อควบคุมพื้นที่ทำกินและปกครองประชาชน เช่น นโยบายควบคุมพื้นที่ชายแดน และชนเผ่าบนพื้นที่สูง

¹⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, เสี่ยงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน 2545 – 2550 และบทเรียนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า, สุนี ไชยรส และศยามล ไกยูรวงศ์ บรรณาธิการ, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรุงเทพฯ, 2551, หน้า 57-59.

3) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่กระตุ้นให้เกิดแอ่งชิงพื้นที่ป่า พื้นที่ชายฝั่งทะเล มาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งมีผลกระทบต่อ การแอ่งชิงทรัพยากรที่ดิน/น้ำ	3) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่สาธารณประโยชน์ ที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบกำหนด แนวเขตให้ชัดเจน และสอดคล้องกับ สถานการณ์การใช้ที่ดินในปัจจุบัน
4) นโยบายส่งเสริมการทำสวนป่าในที่ดินของ รัฐ เพื่อทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการ ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและมีความขัดแย้ง ระหว่างสิทธิในที่ดินของประชาชนที่ทำ ประโยชน์ในพื้นที่ป่า	4) นโยบายการหวงห้ามที่ราชพัสดุไว้ให้กับ หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ โดยมีปัญหาการ กำหนดแนวเขตทับซ้อนการทำประโยชน์ใน ที่ดินของประชาชน หรือการไม่อนุญาตให้ ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ หรือมีการ ให้เช่าทำประโยชน์ในระยะสั้น

2. มาตรการทางกฎหมายและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ

โดยยึดถือหลักการปกป้องที่ดินของรัฐ และประชาชนต้องมาพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ตลอดจนการให้ ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการ จึงทำให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชัน และการเลือกปฏิบัติอย่างไม่ เท่าเทียมและไม่เป็นธรรม กระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐโดยสรุปมีดังนี้

(1) กลไกของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ก.บ.ร.) ในการพิสูจน์ในที่ดิน และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดิน แต่ปรากฏว่าการแก้ไขปัญหาของ ก.บ.ร.ล่าช้า ก.บ.ร.ไม่ สามารถชี้ขาดผลการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน หรือบังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามผลการชี้ขาด ได้ เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง หน่วยงานของรัฐยังใช้แนวทางการพิสูจน์สิทธิ

(2) การพิสูจน์สิทธิในที่ดินทุกประเภท ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ การพิสูจน์ สิทธิในที่ดินล่าช้า ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่มีความมั่นคงในการทำประโยชน์ในที่ดิน และส่วนมากต้อง สูญเสียสิทธิในที่ดิน จากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ และหลายกรณีถูกเลือกปฏิบัติ

(3) การให้เช่าที่ดินของรัฐในระยะเวลายาว และสัญญาเช่าไม่เป็นธรรม จึงทำให้คนที่ไม่มี เงินทุนจึงไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

(4) กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมตรวจสอบ ทำให้นำไปสู่ ขบวนการคอร์รัปชัน และพบว่ามี การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในที่ดินของรัฐอย่างผิดกฎหมาย ในขณะที่ ประชาชนที่ทำประโยชน์มานานอยู่จริง กลับไม่ได้เอกสารสิทธิ์ที่ดิน

(ข) การหวงห้ามที่ดินไม่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐไม่มีความจำเป็นในการใช้ที่ดิน เช่น กรณีปัญหาความขัดแย้งระหว่างทหารกับประชาชน สถาบันการศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหวงห้ามไม่ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน สาธารณประโยชน์ หรือที่ราชพัสดุ

3. นโยบายของรัฐและผลการดำเนินการ

นโยบาย	เจตนาธรรมณ์	ผล
1.นโยบายระบบสิทธิ์และ แก้ปัญหาการกระจุกตัวที่ดิน		
- ประกาศโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ.2444)	ให้สิทธิ์ที่ดินแก่ประชาชน	ชนชั้นสูงครอบครองที่ดิน เร่งขอ กรรมสิทธิ์ ขณะที่ชาวบ้านไม่กล้า ขอเอกสารสิทธิ์ กลัวเสียภาษี และ ไม่อยากยุ่งกับทางการ ในปี 2470 ชาวนาภาคกลางไร้ ที่ดินทำกินถึงร้อยละ 36
-พรบ.ป่าไม้ 2484 -พรบ.อุทยานแห่งชาติ 2504 -พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ 2507 -พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า 2535 -พรบ.สวนป่า 2535	-กำหนดให้ที่ดินสาธารณะที่ ไม่มีเอกสารสิทธิ์เป็นพื้นที่ป่า ของรัฐตามกฎหมาย -ให้อำนาจรัฐอย่างเบ็ดเสร็จใน การควบคุมพื้นที่ป่าทั้งเพื่อ การพาณิชย์และการอนุรักษ์	-ป่าไม้ลดลง และเสื่อมคุณภาพ อย่างรุนแรง เพราะรัฐมีอำนาจแต่ ขาดความสามารถในการดูแล -เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่ อยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อนประกาศ กฎหมาย เพราะทำให้ประชาชน กลายเป็นผู้ผิดกฎหมาย -เปิดทางให้เอกชนเข้าใช้พื้นที่ป่า อย่างค่อนข้างเสรีโดยถูกต้องตาม กฎหมาย -ละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการ ป่า
-ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497	รวบรวมกฎหมายที่ดินให้เป็น ระบบเดียว จำกัดการถือครอง ที่ดิน ห้ามต่างชาติถือครอง ที่ดิน	มาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน ไร้ผล เมื่อรัฐบาล (จอมพลสฤษดิ์) ออกประกาศคณะปฏิวัติ 2503 ยกเลิกการจำกัดถือครองที่ดิน ชน ชั้นน้ำยังควบคุมที่ดินไว้อย่างมาก
-นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	แปลงพื้นที่ที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ ชัดเจน หรือมีแต่ไม่มีฐานะ เป็นสินทรัพย์ให้เป็นสินทรัพย์ ได้	เป็นเพียงการเร่งออกโฉนดแต่ไม่ แก้ปัญหาคนจนไม่มีที่ทำกิน หรือ ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน
-รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 85 เรื่องกระจายการถือครองที่ดิน	กระจายการถือครองที่ดิน อย่างเป็นธรรม ดำเนินการให้	

<p>อย่างเป็นธรรม ดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น</p>	<p>เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น</p>	
<p>-ร่างพร.ป่าชุมชน</p>	<p>รับรองสิทธิชุมชนจัดการป่า</p>	<p>ยังไม่บังคับใช้ เพราะอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่า ปิดกั้นสิทธิชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่</p>
<p>-ระเบียบสำนักนายกฯ โฉนดที่ดินชุมชน 2553</p>	<p>รับรองระบบกรรมสิทธิ์ร่วมที่ดินชุมชน</p>	<p>เพิ่งดำเนินการนำร่อง และยังมีหน่วยงานบางหน่วย เช่น กระทรวงทรัพยากรฯ ไม่ยอมรับให้มีโฉนดชุมชนในเขตป่า</p>
<p>2.นโยบายจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรและแก้ปัญหาค่าเช่า</p>		
<p>-นิคมสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2478 -พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485</p>	<p>แก้ปัญหาชาวนาไร่ที่ทำกินโดยเอาที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อ</p>	<p>บรรเทาปัญหาเล็กน้อย เฉพาะจุด</p>
<p>-พรบ.ควบคุมค่าเช่านา 2517 -พรบ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2518</p>	<p>แก้ปัญหาค่าเช่านาสูง และจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไร่ที่ทำกิน โดยเอาที่ดินรัฐและเอกชนมาจัดสรร และจำกัดการถือครองในเขตปฏิรูป</p>	<p>-รัฐเอาแต่ที่ดินที่รัฐยินยอมมาออกสปก. แต่เพิกเฉยจะเอาที่ดินเอกชนมาจัดสรร -รัฐเอาที่ป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรสปก. ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีคนอยู่อาศัยแล้ว และเป็นทีเสื่อมโทรมผลผลิตต่ำ ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ทำกินชาวบ้านซ้อนทับในที่ป่า แต่กลับเปิดช่องให้ผู้ไม่ใช่เกษตรกรที่แท้จริงครอบครองที่ดินและบุกรุกป่าได้ -พรบ.ปฏิรูปฯ มีข้อยกเว้นมากมายเกินไป และขาดแรงผลักดันทางการเมือง จึงไม่</p>

		สามารถกระจายที่ดิน -เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรได้นำ ที่ดินไปจ้างหรือขายต่อนายทุน
-กองทุนที่ดิน 2535	จัดซื้อที่ดินเอกชนมาจัดสรร ให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูป ที่ดิน	ปี 2544 จัดที่ดินได้เพียง 3,266 ครอบครัว มีเกษตรกร 296,734 ครอบครัว ยังไม่ได้รับการ สนับสนุน
3.นโยบายส่งเสริมเอกชน และ ต่างชาติครอบครองที่ดิน		
-พรบ.ส่งเสริมการลงทุน 2520 -พรบ.นิคมอุตสาหกรรมฯ 2532	ส่งเสริมการลงทุนเอกชนด้าน อุตสาหกรรม	กลุ่มทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนใน ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น เกิด การครอบครองที่ดินขนาดใหญ่ และการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม สร้างผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม
-พรบ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายที่ดิน 2542	ส่งเสริมคนต่างด้าวสามารถ ถือครองที่ดินเพื่อประกอบ ธุรกิจได้ 100 ปี	ไม่ปรากฏข้อมูลชัดเจนว่า กฎหมายดังกล่าวทำให้นายทุน ต่างชาติเข้ามาครอบครองที่ดิน มากขึ้นกว่าเดิม
-นโยบายส่งเสริมพืชพาณิชย์ เช่น อ้อย ยางพารา ปาล์ม และอื่นๆ	ส่งเสริมพืชพลังงานและ อุตสาหกรรม	เกิดการบุกรุกป่าอย่างกว้างขวาง
พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบัน บริการจัดการธนาคารที่ดิน 2554	-ตั้งสถาบันเพื่อจัดทำนโยบาย กระจายการถือครองที่ดิน -รวบรวมข้อมูลและ ประสานงาน -จัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร และผู้ยากจน -สนับสนุนการเงินแก่การ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	รัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการ
ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้าง	-เก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูก สร้าง	รัฐบาลยังลักษณะไม่ยืนยันต่อ รัฐสภา จึงตกไป

5. หลักการสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสในการจัดการทรัพยากรที่ดินที่จะเอื้อโอกาสให้ทุกคนสามารถสร้างฐานชีวิตของตนได้จะต้องมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- 1) ที่ดินเป็นสมบัติของชาติ ที่พึงจัดการภายใต้หลักการ การเป็นเจ้าของร่วมระหว่างรัฐ องค์กร ชุมชนสาธารณะ และปัจเจกบุคคล การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชน ในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกลไกในการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์ จากที่ดิน อีกทั้งในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 66 และ 67 โดยการสร้างและส่งเสริม การมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรโดยประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น
- 2) การจัดการต้องเป็นไปในลักษณะของการ "เอื้อโอกาส" ให้ทุกคนสามารถเข้าถึง/เป็นเจ้าของที่ดิน (หรือการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยที่ดี) เพื่อเป็น "ฐานชีวิต" ได้ ตามศักยภาพตามระบบนิเวศน์วัฒนธรรม และตามความเหมาะสมของแต่ละกลุ่มคน
- 3) เพื่อสนับสนุนการ "เอื้อโอกาส" สำหรับประชาชนทุกกลุ่ม รัฐบาลและสังคมไทยจะต้องไม่ปล่อยให้การจัดการที่ดินเป็นไปตามกลไกการตลาดเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องร่วมกันพัฒนากลไกการจัดการที่เหมาะสมกับศักยภาพ เงื่อนไขและข้อจำกัดของประชาชนแต่ละกลุ่ม
- 4) ขณะเดียวกัน สังคมไทยควรสนับสนุนการกระจายอำนาจในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ให้มาสู่บุคคลและชุมชน ตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสามารถจัดตั้งองค์กรหรือกระบวนการเพื่อกำหนดหน้าที่ในการจัดการหรือบริหารที่ดินและทรัพยากรนั้น โดยมีหน้าที่ ความรับผิดชอบ และประสิทธิผลในการดำเนินงานทัดเทียมกับภาครัฐ

6. ข้อเสนอต่อการปฏิรูปที่ดิน

1. ข้อเสนอจากคณะกรรมการปฏิรูป

(1) ให้โอกาสและสิทธิคนจนต้องคดีที่ดินเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

เพื่อให้การพิจารณาคดีที่ดินทำกินของเกษตรกรยากจนที่ถูกจับกุมคุมขังขณะยังอยู่ระหว่างการแก้ปัญหาทางนโยบายของรัฐ มีความเป็นธรรม โดยเกษตรกรได้รับโอกาสและสิทธิในการเข้าถึงความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมที่หลากหลายและสอดคล้องกับกรณีพิพาท จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

1.คดีที่ดินที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ขอให้มีการพักโทษ ลดโทษ และคุมประพฤติ โดยให้ผู้ต้องโทษกลับไปอยู่ดูแลครอบครัว ทำการเกษตรเลี้ยงครอบครัวในที่ดินเดิม และให้ทำงานเป็นอาสาสมัครดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่นแทนการจำคุก

2 คดีที่ดินอยู่ระหว่างการพิจารณา ขอให้มีการจำหน่ายคดีชั่วคราว อนุญาตให้เกษตรกรผู้ต้องหาและครอบครัวอยู่อาศัยทำกินในที่ดินเดิม และให้ทำงานเป็นอาสาสมัครดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่น จนกว่าการแก้ไขปัญหามาตามนโยบายของรัฐบาลจะแล้วเสร็จ

3.กรณีปัญหาที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เนื่องจากยังมีชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอย่างผิดกฎหมายจำนวนมากที่อยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหาตามนโยบายของรัฐบาล จึงสมควรระงับการดำเนินการใดๆ ที่เป็นการเพิ่มความเดือดร้อนและความรุนแรงกับคนจน โดยขอให้ระงับการขยายเขตพื้นที่อนุรักษ์ ระงับการจับกุมประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ขัดแย้งเดิมที่ไม่ใช่การถางป่าใหม่ รวมทั้งระงับการจำกัดการพัฒนาชุมชนขั้นพื้นฐานที่จำเป็น จนกว่าการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทเรื่องที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาลจะแล้วเสร็จ

4 ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินทำกินที่อยู่ระหว่างการแก้ปัญหาเชิงนโยบาย เพื่อลดจำนวนคดีและความรุนแรงของคดีลง โดย

(1) ปรับปรุงกองทุนยุติธรรมให้เกษตรกรผู้ต้องหาคดีที่ดินทำกินสามารถนำเงินกองทุนมาใช้จ่ายเป็นค่าประกันตัวผู้ต้องหา ค่าทนายในการต่อสู้คดี และเป็นค่าใช้จ่ายเยียวยาผู้ต้องหาและครอบครัวซึ่งเป็นคนจนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคดีที่ดิน

(2) แก้ไขความไม่เป็นธรรมที่ต้นทาง เสนอให้รัฐสนับสนุนสถาบันวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทุกฝ่ายทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายเกี่ยวข้องกับที่ดินการเกษตรทุกฉบับที่ไม่เป็นธรรมและขัดรัฐธรรมนูญ และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

(3) การแก้ไขความไม่เป็นธรรมที่ปลายทาง โดยนำกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่หลากหลายที่ไม่ใช่การกล่าวหามาใช้ให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อพิพาท ได้แก่ การเดินเผชิญสืบของผู้พิพากษา การพิจารณาจากหลักฐานบุคคลหรือหลักฐานทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่น การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง กระบวนการยุติธรรมชุมชน หรือการจัดตั้งศาลเฉพาะที่มีความเชี่ยวชาญในปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินทำกิน ตลอดจนให้มีการกลั่นกรองคดีในระดับชุมชนก่อนการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางศาลเพื่อลดจำนวนคดีที่มีจำนวนมากให้น้อยลง

อนึ่ง กลยุทธ์ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินทำกินของเกษตรกร เสนอให้รัฐจัดเวทีสานเสวนาอย่างต่อเนื่องของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่นักการเมือง ผู้พิพากษา อัยการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ทนายความ นักวิชาการด้านกฎหมาย บุคลากรกระทรวงยุติธรรม และเครือข่ายภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การศึกษาทำความเข้าใจกับปัญหาที่ดินทำกินและการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้มีความเป็นธรรมร่วมกัน

(2) การแก้ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือมีที่ดินไม่พอทำกิน

1 จัดระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตรทั่วประเทศให้เป็นข้อมูลสาธารณะ โดยบูรณาการข้อมูล การถือครองที่ดินการเกษตร ทั้งข้อมูลการถือครองที่ดินและข้อมูลแผนที่ทั่วประเทศให้ทันสมัยตรงกับ ข้อเท็จจริงในปัจจุบัน และเข้าถึงได้ง่าย เพื่อใช้ในการวางแผนกระจายการถือครองที่ดิน การตรวจสอบ การถือครองและใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้เหมาะสมและเป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

2 การกำหนดเขตการใช้ที่ดินและแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรขั้นใหม่ ใช้ฐานข้อมูลที่ดินและ การมีส่วนร่วมของชุมชนกำหนดเขตและการทำแผนที่การใช้ที่ดินขั้นใหม่ เริ่มจากแผนที่ดินเพื่อ การเกษตรระดับชุมชน โดยแบ่งพื้นที่หลักออกเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตร พื้นที่เมือง พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เพื่อคุ้มครองรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม และที่สาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันให้ ชัดเจน ซึ่งรวมทั้งเขตที่ดินของชุมชนดั้งเดิมที่ก่อตั้งมาแต่บรรพบุรุษเพื่อรักษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมอันดี งามในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรอย่างยั่งยืนไว้ด้วย แล้วจึงบูรณาการแผนระดับ ชุมชนเป็นแผนระดับจังหวัดและแผนระดับชาติให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี แล้วออกกฎหมายว่าด้วย แผนการใช้ที่ดินหลักของประเทศและแผนการใช้ที่ดินระดับชุมชนให้มีผลบังคับใช้ทันที

สำหรับที่ดินของส่วนราชการต่างๆ ที่ขอกันไว้เป็นจำนวนมากแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ตาม ภารกิจหลักของหน่วยงาน ขอให้รัฐนำที่ดินเหล่านั้นกลับคืนมาวางแผนใช้ประโยชน์ในการพัฒนาด้าน อื่นๆ ที่จำเป็น ส่วนที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรขอให้มอบให้กองทุนธนาคารที่ดินนำไปบริหารจัดการ ต่อไป

3 คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกกฎหมายคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อช่วยหยุดยั้ง การกว้านซื้อที่ดินเพื่อซื้อขายเก็งกำไรรายใหม่ๆ ซึ่งจะทำให้ราคาที่ดินลดลง ลดค่าใช้จ่ายในการซื้อที่ดิน คืน และเป็นการคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรไม่ให้นำไปใช้ผิดประเภท

4 กำหนดเพดานการถือครองที่ดินที่เหมาะสม เพื่อให้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่จำแนกไว้แล้วได้ กระจายไปยังเกษตรกรรายย่อยผู้ทำการเกษตรด้วยตนเองได้อย่างทั่วถึง เกษตรกรสามารถใช้ที่ดินเพื่อ การเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องกำหนดเพดานการถือครองที่ดินไว้ให้เหมาะสม สอดคล้องกับจำนวนพื้นที่การเกษตรที่มีอยู่อย่างจำกัด ตลอดจนให้เหมาะสมกับศักยภาพและความสามารถ ของครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยในการใช้ที่ดินสร้างเศรษฐกิจในครอบครัวและชนบทให้เข้มแข็ง รวมทั้ง การสร้างความมั่นคงด้านอาหารให้กับประเทศ และการดูแลรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน

ควรจำกัดเพดานการถือครองที่ดินที่เหมาะสมไม่ให้เกินครัวเรือนละ 50 ไร่ กรณีกลุ่มองค์กร เกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร ให้มีการถือครองที่ดินตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกองค์กร โดยเฉลี่ย ได้ไม่เกินรายละ 50 ไร่ โดยใช้อัตราภาษีเป็นกลไกควบคุม

5 ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการเกษตรกับเกษตรกรที่ทำเกษตรด้วยตนเอง ผู้ที่มีสิทธิถือครอง กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการเกษตรจะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำการเกษตรด้วยตนเองเท่านั้น ห้ามไม่ให้ ผู้อื่นเช่า หรือปล่อยทิ้งร้าง หรือกระทำการเป็นการอำพรางโดยไม่มีเจตนาทำการเกษตรจริง และควรใช้ มาตรการทางภาษีอัตราก้าวหน้าสูงเป็นกลไกควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรดังกล่าว

กรณีที่ดินของรัฐตามโครงการจัดสรรที่ดินในรูปแบบต่างๆ ที่จัดให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินแล้วถูกเปลี่ยนมือไปยังผู้อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้รัฐนำกลับคืนมาเป็นที่ดินส่วนกลางเพื่อให้กองทุนธนาคารที่ดินฯ ได้นำไปจัดสรรอย่างเป็นธรรมให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินหรือผู้มีที่ดินไม่พอทำกินต่อไป

6 กำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อจัดเก็บภาษีที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัดในอัตราก้าวหน้า ที่ดินขนาดต่ำกว่า 10 ไร่ ซึ่งเป็นขนาดที่จำเป็นต่อการทำกินยังชีพ ให้เสียภาษีในอัตราต่ำร้อยละ 0.03 ที่ดิน 10-50 ไร่ เสียภาษีอัตราปานกลาง ร้อยละ 0.1 สำหรับที่ดินปล่อยทิ้งร้างหรือส่วนที่เกินจาก 50 ไร่ ให้เสียภาษีอัตราก้าวหน้าสูงร้อยละ 5

7 จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เสนอให้รัฐจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อนำเงินทุนไปซื้อที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัด รวมทั้งจัดซื้อที่ดินที่เป็นทรัพย์สินประกันหนี้เสียของ ธนาคารและสถาบันการเงินมาบริหารให้กระจายไปยังเกษตรกรที่ไร้ที่ดินและที่มีที่ดินไม่พอทำกิน

กองทุนธนาคารที่ดินควรมีโครงสร้างการบริหารแบบกระจายอำนาจ ในระดับตำบล ระดับจังหวัด และระดับชาติ เพื่อกระจายภารกิจความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมไปยังชุมชนและท้องถิ่นทุกระดับ

เพื่อให้การบริหารกองทุนธนาคารที่ดินฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเสนอให้รัฐ

(1) จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อมารับผิดชอบบริหารกองทุนฯ และการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

(2) จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรแห่งชาติมากำกับดูแล ทิศทางและยุทธศาสตร์ของกองทุนฯ และสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุนฯ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐจาก กระทรวงเกษตร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการคลัง ตัวแทนเครือข่ายเกษตรกรที่มีประสบการณ์ด้านการปฏิรูปการจัดการที่ดิน และ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร เป็นคณะกรรมการ

(3) จัดหาเงินทุน ปีละ 1 แสนล้านบาท ระยะเวลา 5 ปี รวมเป็นเงิน 5 แสนล้านบาท มาให้กองทุนฯ จัดซื้อที่ดินเพื่อกระจายไปให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่พอทำกินจำนวน ประมาณ 1 ล้านครัวเรือน

8 การจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินและกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เสนอให้รัฐ

(1) มอบหมายให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นเจ้าภาพ รับผิดชอบจัดตั้งและบริหารสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรที่จะจัดตั้ง ขึ้นใหม่ โดยให้บูรณาการหน่วยงานย่อยของรัฐภายใต้กระทรวงและกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตร และกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เข้าด้วยกัน

(2) ให้สถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับอำนาจการบริหาร โดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี 1 ท่านเป็นผู้กำกับดูแล

(3) ให้สถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก กำกับดูแล และประสานความร่วมมือ (facilitation & coordination) ในระดับนโยบาย

(4) จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินฯ ในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในแต่ละท้องถิ่น โดยประชาชนและองค์กรท้องถิ่นร่วมกันคิด วางแผน ตัดสินใจ และดำเนินการไปอย่างสอดคล้องกับระบบนิเวศและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นให้มากที่สุด

(5) ใช้เงินกองทุนธนาคารที่ดินฯ จัดซื้อที่ดินจากผู้ประสงค์ต้องการขายให้รัฐในราคาไม่สูงกว่าราคาประเมิน แล้วนำที่ดินที่ซื้อมาจัดสรรให้กับเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินและเกษตรกรที่มีที่ดินไม่พอทำกินโดยวิธีการผ่อนส่งระยะยาว 20 ปี คิดดอกเบี้ยอัตราต่ำร้อยละ 1

(6) เมื่อสถาบันบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรและกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรดำเนินการไปได้ครบ 5 ปี ให้สถาบันฯ จัดทำข้อเสนอการปรับปรุงกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร และสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร พร้อมทั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร เสนอต่อรัฐบาลเพื่อมารองรับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างมั่นคงในระยะยาวต่อไป

9 ปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรและมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรมีผลบังคับใช้ตามข้อเสนอดังกล่าวนี้

10 สร้างกลไกประกันการสูญเสียที่ดิน เพื่อไม่ให้ที่ดินเปลี่ยนมือไปอยู่กับนายทุนอีก โดยเสนอให้

(1) ยกเลิกการขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งไม่เป็นธรรมกับเกษตรกร

(2) สนับสนุนเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินให้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นองค์กรเครือข่ายที่เข้มแข็ง มีความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และมีอำนาจต่อรองในการประกอบอาชีพการเกษตรได้อย่างมีพลัง

กล่าวโดยสรุป ได้เสนอให้รัฐดำเนินการปฏิรูปใน 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ ปฏิรูประบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร ให้มีความทันสมัยเป็นเอกภาพ และเป็นข้อมูลสาธารณะที่โปร่งใสประชาชนเข้าถึงและตรวจสอบได้ ปฏิรูปการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรให้มุ่งกระจายการถือครองที่ดินสู่ประชาชนระดับล่าง และมีมาตรการจำกัดการถือครอง มาตรการการแทรกแซงกลไกตลาด และมาตรการทางภาษี เพื่อป้องกันการผูกขาดที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการเกษตร โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับระบบการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนควบคู่ไปกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ถือครองโดยปัจเจกและโดยรัฐ เพื่อความสมดุลเชิงอำนาจระหว่างรัฐ

เอกชน และชุมชน และปฏิรูปการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร โดยกำหนดเขตพื้นที่การใช้ที่ดินและทรัพยากรอย่างเหมาะสมและได้คุณภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และระบบนิเวศ และให้การคุ้มครองพื้นที่เกษตรและเกษตรกรรายย่อยให้มีความมั่นคง และปฏิรูประบบการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ให้เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

กลยุทธ์การขับเคลื่อนข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ควรเริ่มต้นด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรแห่งชาติ และกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้นมาก่อน เพื่อช่วยกำหนดกรอบ ทิศทาง และยุทธศาสตร์การทำงาน พร้อมกันนั้นควรมอบหมายให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเจ้าภาพจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้นมาโดยเร็ว ภายใน 3 เดือน และขอให้รัฐบาลจัดงบประมาณเริ่มแรกในปีแรกจำนวน ๑ แสนล้านบาท และงบบริหารจัดการอีกจำนวนหนึ่งให้เพียงพอ ประเดิมให้กับสถาบันฯ มาขับเคลื่อนกองทุนฯ บริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรให้สำเร็จลุล่วงต่อไป

2. ข้อเสนอจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)

(1) มาตรการระยะสั้น

1.1 การจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชน หมายความว่า การจัดการที่ดินโดยชุมชน ซึ่งมีความหลากหลายในรูปแบบการจัดการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพเงื่อนไขขององค์กรชุมชนในแต่ละพื้นที่ ระบบนิเวศ วัฒนธรรมของชุมชน และเงื่อนไขในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดิน การจัดการที่ดินต้องเริ่มต้นจากแต่ละชุมชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิชุมชน และให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันกับชุมชน

ปัจจัยสำคัญในการจัดการที่ดินโดยชุมชนมีดังนี้

(1) ขอบเขตพื้นที่ที่ดินในการจัดการมีความแตกต่างกันในทางระบบนิเวศ และสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและฐานทรัพยากรร่วมกัน มีทั้งรูปแบบของพื้นที่เขตการปกครอง พื้นที่หลายหมู่บ้าน หลายตำบล และพื้นที่ใช้ประโยชน์และจัดการร่วมกันได้จริง เนื่องจากสภาพพื้นที่และความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมมีความแตกต่างกันไปแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์

(2) องค์กรชุมชนที่มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน และการควบคุมตรวจสอบกันเองอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนมีศักยภาพที่เข้มแข็ง ทั้งนี้รูปแบบขององค์กรชุมชนต้องมีความหลากหลายในรูปแบบของคณะกรรมการ สภา สหกรณ์ หรือร่วมกับ อปท.โดยตรง เป็นต้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นสอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรชุมชน

(3) การสร้างกระบวนการเรียนรู้แลกเปลี่ยนอย่างสม่ำเสมอ ระหว่างองค์กรชุมชนและสมาชิกในชุมชนเพื่อให้เกิดการสื่อสารและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน ตลอดจนการวางแผนการจัดการที่ดิน การสร้างกฎกติกาควบคุมการซื้อขายที่ดิน การออกกฎหมายภาษีที่ดินโดยร่วมกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยการตรวจสอบโครงการพัฒนาต่างๆ ที่จะกระทบต่อพื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรกรรม

(4) การทำฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของสมาชิกในชุมชน และการจัดการที่ดินของชุมชนในแปลงรวม เพื่อให้มีการตรวจสอบการควบคุมการซื้อขายที่ดิน ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในที่ดินที่ชุมชนจัดการ โดยสมาชิกในชุมชนร่วมกันทำฐานข้อมูลแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชน ทั้งที่ครอบคลุมถึงที่ดินส่วนบุคคล ที่อยู่อาศัย ที่ดินทำการเกษตรกรรม และทำกิจกรรมอื่นๆ ที่สาธารณะที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ป่าชุมชน จำนวนประชากรในชุมชน ซึ่งจะพบว่ามิได้มีผู้รู้ที่ดิน และมีผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากน้อยต่างกัน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดการที่ดินของชุมชน และเป็นฐานข้อมูลของการกระจายการถือครองที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในระดับประเทศ

(5) ลักษณะของสิทธิในการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องอยู่บนฐานของดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน และเคารพสิทธิของบุคคลและชุมชนร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างกฎกติกาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการทำกิจกรรมในพื้นที่ของชุมชน ตลอดจนการวางแผนการใช้ที่ดิน และการวางผังเมืองของชุมชน

(6) ชุมชนร่วมกับ อปท. พัฒนาระบบภาษีและจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยให้มีธนาคารที่ดินในระดับพื้นที่เพื่อซื้อที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์มาจัดสรรที่ดินให้กับคนไร้ที่ดินในชุมชน และการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรมาทำเกษตรกรรม และร่วมรักษาพื้นที่เกษตรกรรม

1.2 การดำเนินการดังกล่าวให้เริ่มต้นในพื้นที่ของชุมชนที่มีความพร้อม นำร่องให้เห็นเป็นตัวอย่างแล้วจึงขยายผล โดยใช้มาตรการทางนโยบายมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ ระหว่างดำเนินการให้สรุปบทเรียนจากกรณีที่ทำสำเร็จ และดำเนินออกเป็นกฎหมายต่อไป

หากการจัดการที่ดินและฐานทรัพยากรโดยชุมชนดำเนินการได้ตามนี้ ประเทศไทยจะมีฐานข้อมูล การกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม และการออกกฎหมายที่ส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นในการวางแผนการกระจายการถือครองที่ดิน และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่มีผลปฏิบัติจริง ทั้งนี้กลไกในระดับชาติและระดับจังหวัดจึงมีความสำคัญที่ต้องมาจากหลายฝ่าย ให้เกิดการดำเนินงานร่วมกัน และมีการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างโปร่งใส

(2) มาตรการระยะยาว

2.1 ให้มีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกแนวทางการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน เนื่องจากการสร้างปัญหาความขัดแย้ง แต่ให้ใช้แนวทางการส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกับอปท. ทำฐานข้อมูลที่ดินร่วมกันเพื่อเป็นแนวทางการจัดการที่ดินโดยชุมชน การจัดเก็บภาษีที่ดินโดยชุมชน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยชุมชน และการจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยชุมชน

2.2 ให้มีนโยบายรับรองสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนในการถือครองที่ดินอย่างมั่นคงในรูปแบบของการจัดการที่ดินโดยชุมชน เพื่อเร่งแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน โดยใช้ฐานข้อมูลจากการสำรวจสภาพความเป็นจริงของชุมชน

2.3 ให้มีนโยบายตั้งกลไกในระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อมีบทบาทส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินการตามข้อ 1 และการมีฐานข้อมูลในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการทางภาษีในการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดเก็บภาษีเพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม รวมทั้งภาษีสิ่งแวดล้อม ที่อยู่บนฐานของการกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นร่วมจัดเก็บภาษี

2.4 ให้มีนโยบายกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) ร่วมกับนโยบายด้านผังเมือง โดยให้ อปท. ร่วมกับชุมชนมีส่วนร่วมพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และมีการเก็บภาษีในอัตราที่สูงกับผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่รัฐบาลลงทุนทำโครงการไปแล้ว เช่น เขตชลประทาน เป็นต้น ให้มีการลดหย่อนภาษีที่ดินสำหรับพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมาทำเกษตรกรรม

2.5 สำรวจตรวจสอบที่ดินที่อยู่ภายในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีที่ดินใดบ้างที่ปล่อยให้ทิ้งร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์เกินกว่า 10 ปี เพื่อส่งเรื่องให้อธิบดีกรมที่ดิน ตรวจสอบและเพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง และพิจารณานำที่ดินนั้นไปจัดสรรให้แก่ผู้ยากไร้ขาดแคลนที่ดินต่อไป

2.6 สนับสนุนงบประมาณในการสำรวจขอบเขตที่ดินของชุมชน เพื่อเป็นเครื่องมือ กลไก สำหรับการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน เช่น งบประมาณการจัดหาแผนที่ 1:4000 การรังวัดสำรวจที่ดิน การจับพิกัด GPS และสนับสนุนงบประมาณในการส่งเสริมการจัดการที่ดินโดยชุมชนทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

2.7 จัดตั้งธนาคารที่ดินทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยนำรายได้จากภาษีที่เก็บได้มาไว้ในธนาคาร ร่วมกับงบประมาณของรัฐที่สนับสนุนในธนาคารที่ดิน มาซื้อที่ดินเอกชนที่ไม่ใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

2.8 การดำเนินการออกกฎหมายที่แก้ไขปัญหาในระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอดังกล่าว ทั้งกฎหมายภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า กฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

3. ข้อเสนอจากมติสมัชชาปฏิรูป

เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2554 ได้มีมติจากสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 ในเรื่องการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนว่า

ตระหนัก ว่ามีความเหลื่อมล้ำและขาดความเป็นธรรมในการจัดการการใช้ที่ดินของประเทศ ส่งผลให้เกิดปัญหาสองประการคือ ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ และการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม

รับทราบ ถึงการขาดโอกาสของประชาชนในการถือครองที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย และความยากลำบากที่ประสบเมื่อถูกจับกุมดำเนินคดีกรณีเข้าทำกิน และอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ

เข้าใจ ว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ต้องใช้มาตรการหลายด้าน โดยเฉพาะการใช้วิธีการจัดให้มีโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อจัดหาที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน และจัดเก็บภาษีที่ดินเพื่อมาเป็นเงินทุนหมุนเวียนของธนาคารที่ดิน และลดการถือครองที่ดินจำนวนมากลง

ชื่นชม ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เรื่อง โฉนดชุมชน ธนาคารที่ดิน และภาษีที่ดิน

ตระหนัก ถึงความต่อเนื่องของนโยบายของรัฐบาล และอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น

จึงมีมติ ดังต่อไปนี้

1. เห็นชอบหลักการ ของการจัดการที่ดิน ดังนี้

ที่ดินเป็นสมบัติของชาติ ที่พึงจัดการภายใต้หลักการ การเป็นเจ้าของร่วมระหว่างรัฐ องค์กรชุมชน สาธารณะ และปัจเจกบุคคล การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชน ในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกลไกในการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์ จากที่ดิน อีกทั้งในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 66 และ 67 โดยการสร้างและส่งเสริม การมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรโดยประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

2. ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และพรรคการเมืองต่างๆดำเนินการผลักดันให้มีกฎหมายรับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชน รวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ที่ดิน ให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน

3. ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดย

3.1 ให้การรับรองสถานภาพ การเข้าอยู่อาศัยและทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในพื้นที่ของรัฐ ที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบัน โดยการจัดให้มีระบบการออกโฉนดชุมชนโดยเร็ว ทั้งนี้การออกโฉนดชุมชนจะต้องเป็นไปโดยมีกระบวนการที่โปร่งใส และให้หน่วยงานของรัฐยุติการขับไล่ จับกุม ในระหว่างการดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนโดยเร็ว

- 3.2 ให้ส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการจัดทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชน ท้องถิ่นและรัฐ ร่วมกันดำเนินการจัดทำแนวเขตโดยใช้ระบบ GIS กำหนดกติกา การใช้ประโยชน์อย่าง ยั่งยืน การอนุรักษ์ การควบคุมกำกับ ดูแล ที่ดิน ป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติ มีให้ถูก บุกรุกทำลายโดยเร็ว
- 3.3 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็วที่สุด โดย มอบหมายให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วยตัวแทน จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโฉนดชุมชน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาค วิชาการ ภาคประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของคณะกรรมการ แทนการใช้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

4. ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการ กระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ดังนี้

- 4.1 จำกัดขนาดการถือครองที่ดิน โดย
 - 4.1.1 สนับสนุนการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า โดยให้เร่งรัดการออกกฎหมาย การจัดเก็บภาษีที่ดินให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว
 - 4.1.2 ให้มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินรายละไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับส่วนที่เกินให้มี มาตรการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามประเภทของการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทั้งนี้ ให้มีการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมสำหรับแต่ละประเภทของการ ใช้ประโยชน์ต่อไปและศึกษาขอบเขตการใช้ที่ดินในแต่ละประเภทด้วย
- 4.2 มอบหมายให้ชุมชนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงฐานข้อมูลที่ดินและประเมินราคาที่ดินใหม่ ให้ตรงกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ รวมทั้งให้มีการเปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดินทั่วประเทศภายในเวลา 1 ปี
- 4.3 ให้กระทรวงการคลังศึกษาเพิ่มเติมเรื่องการจัดเก็บภาษี มูลค่าส่วนเพิ่มของที่ดิน ตลอดจนการจัดให้มีกฎหมายภาษีมูลค่าส่วนเพิ่มภายในเวลา 1 ปี
- 4.4 สนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยขอให้รัฐบาลเร่งรัดร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ที่เสนอโดย สำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้สามารถมีผลบังคับใช้โดยเร็วภายในเวลา 1 ปี
- 4.5 สนับสนุนการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยขอให้ กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการดำเนินการดังกล่าว
- 4.6 ขอให้เร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ให้เกิดการสิ้นสภาพนิคมสหกรณ์ในเขต ชุมชน และให้กรมที่ดินจัดการที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์

6.4 ประมวลสรุปข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดิน

ข้อเสนอทางนโยบาย

1.ปฏิรูปข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับที่ดิน

1. คดีที่ดินที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ขอให้มีการพักโทษ ลดโทษ และคุมประพฤติ โดยให้ผู้ต้องโทษกลับไปอยู่ดูแลครอบครัว ทำการเกษตรเลี้ยงครอบครัวในที่ดินเดิม
2. คดีที่ดินอยู่ระหว่างการพิจารณา ขอให้มีการจำหน่ายคดีชั่วคราว อนุญาตให้เกษตรกรผู้ต้องหาและครอบครัวอยู่อาศัยทำกินในที่ดินเดิม
3. กรณีปัญหาที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ขอให้ระงับการขยายเขตพื้นที่อนุรักษ์ ระงับการจับกุมประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ขัดแย้งเดิมที่ไม่ใช่การถางป่าใหม่ จนกว่าการแก้ไขข้อพิพาทเรื่องที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาลจะแล้วเสร็จ

4. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินทำกินที่อยู่ระหว่างการแก้ปัญหาเชิงนโยบาย เพื่อลดจำนวนคดีและความรุนแรงของคดีลง

2. ปฏิรูประบบการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

1. ให้มีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกแนวทางการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน เนื่องจากเป็นการสร้างปัญหาความขัดแย้ง แต่ให้ใช้แนวทางการส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกับอปท.ร่วมกันพิสูจน์สิทธิ
2. ให้การรับรองสถานภาพ การเข้าอยู่อาศัยและทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในพื้นที่ของรัฐ ที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบัน โดยการจัดให้มีระบบการออกโฉนดชุมชนโดยเร็ว

3.การปฏิรูปการถือครองที่ดิน

1. กำหนดเขตแดนการถือครองที่ดินที่เหมาะสมไม่ให้เกินครัวเรือนละ 50 ไร่ โดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมกำหนดขนาดของการถือครองที่ดินเป็นกลไกควบคุม
2. ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการเกษตรกับเกษตรกรที่ทำเกษตรด้วยตนเอง
3. กำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อจัดเก็บภาษีที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัดในอัตราก้าวหน้า
4. สร้างกลไกประกันการสูญเสียที่ดิน เพื่อไม่ให้ที่ดินเปลี่ยนมือไปอยู่กับนายทุนอีก

4.ปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน

- 1.การจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชน

5.การปฏิรูปการใช้ที่ดิน

- 1.การกำหนดเขตการใช้ที่ดินและแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรรุ่นใหม่
- 2.ออกกฎหมายคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อช่วยหยุดยั้งการกว้านซื้อที่ดินเพื่อซื้อขายเก็งกำไรรายใหม่ๆ
- 3.ให้มีนโยบายกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) ร่วมกับนโยบายด้านผังเมือง

6.การปฏิรูประบบ สถาบันบริหารจัดการที่ดิน

- 1.จัดระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตรทั่วประเทศให้เป็นข้อมูลสาธารณะ
- 2.จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร
- 3.การจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินและกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร
- 4.จัดตั้งธนาคารที่ดินทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

มาตรการเพื่อให้ข้อเสนอบรรลุผล

1.มาตรการทางกฎหมาย

- 1.ปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถใช้มาตรการจำกัดการถือครองที่ดินได้
- 2.สนับสนุนการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยขอให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการดำเนินการดังกล่าว
- 3.ให้รัฐบาลเร่งรัดดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) พ.ศ.2554 ให้สามารถมีผลบังคับใช้โดยเร็ว
- 4.ให้มีกฎหมายรับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชน รวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน
- 5.ให้มีกฎหมายภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า

6.ให้มีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

2.มาตรการส่งเสริมสนับสนุนชุมชนในการปฏิรูปที่ดิน

1.ให้ส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการจัดทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชน ท้องถิ่นและรัฐ ร่วมกัน ดำเนินการจัดทำแนวเขตโดยใช้ระบบ GIS กำหนดกติกา การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การอนุรักษ์ การควบคุมกำกับ ดูแล ที่ดิน ป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติ มีให้ถูกบุกรุกทำลายโดยเร็ว

2.มอบหมายให้ชุมชนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงฐานข้อมูลที่ดินและประเมินราคาที่ดินใหม่ให้ ตรงกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

3.สนับสนุนงบประมาณในการสำรวจขอบเขตที่ดินของชุมชน เพื่อเป็นเครื่องมือ กลไกสำหรับการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน

3.มาตรการด้านภาษี

1.ให้กระทรวงการคลังศึกษาเพิ่มเติมเรื่องการจัดเก็บภาษี มูลค่าส่วนเพิ่มของที่ดิน ตลอดจนการจัดให้มีกฎหมายภาษีมูลค่าส่วนเพิ่มภายในเวลา 1 ปี

4.มาตรการทางนโยบายอื่นๆ

1. มีนโยบายตั้งกลไกในระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อมีบทบาทส่งเสริมสนับสนุนการ ดำเนินการตามข้อ 2

2.สำรวจตรวจสอบที่ดินที่อยู่ภายในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อ พิจารณานำที่ดินนั้นไปจัดสรรให้แก่ผู้ยากไร้ขาดแคลนที่ดินต่อไป

3.ขอให้เร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ให้เกิดการสันสภาพนิคมสหกรณ์ในเขต ชุมชน และให้กรมที่ดินจัดการที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์

7.บทสรุป

ระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยที่ได้เคลื่อนไปในแนวทุนนิยมเสรี ระบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกต่อ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่ถูกสถาปนาขึ้น เพื่อการขับเคลื่อนทุนนิยมไทยมาไม่ต่ำกว่า 100 ปี เริ่ม ตั้งแต่ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 และการเริ่มต้นของอุตสาหกรรมเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ซึ่งมาปรากฏ ชัดเจนในช่วงปี 2532

การขยายตัวของระบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกต่อทรัพยากรกลายเป็นข้อถกเถียงทางสังคมมา ตลอด
ว่านำไปสู่การสร้างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ หรือกำลังก่อปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึง
ทรัพยากรของประชาชน เนื่องจากระบบดังกล่าวแปลกแยกและขัดแย้งกับระบบการจัดการทรัพยากร
ของท้องถิ่นที่เน้นสิทธิการใช้ และสิทธิการจัดการร่วมกันของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นป่า ที่ดิน แหล่งน้ำ
ชายฝั่ง

ด้วยพลังเศรษฐกิจการตลาดที่เติบโต อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์เชื่อมโยงจากเศรษฐกิจการเมือง
โลก สู่อุตสาหกรรมประเทศ และเศรษฐกิจท้องถิ่น ทำให้ระบบการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นอ่อนแอ
ระบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกชนมีอำนาจมากขึ้น อีกทั้งยังได้รับการหนุนเสริมจากรัฐที่ออกกฎหมายรับรอง
สิทธิของรัฐและปัจเจก ทำให้รัฐและทุนผูกขาดทรัพยากรผ่านระบบกฎหมายและกลไกตลาด ปัญหา
ความยากจนจึงแผ่ไปทั่วทุกท้องถิ่นเมื่อชุมชนไม่สามารถเข้าถึงหรือรักษา ฐานทรัพยากรของตนไว้ได้
ต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบเศรษฐกิจตลาด

เมื่อพบปัญหาความขัดแย้ง เรื่องสิทธิต่อทรัพยากรสัมพันธ์กับความยากจนโดยตรงแทนที่รัฐจะ
หันกลับไป สร้างระบบสิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมของท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้น กลับส่งเสริมให้คนจนรุก
เข้าไปในพื้นที่ทรัพยากรสาธารณะทั้งที่อยู่ในความ ดูแลของรัฐหรือของชุมชนที่ยังเหลือให้เปลี่ยนให้เป็น
กรรมสิทธิ์ปัจเจก เพื่อจะได้เป็นทุนสำหรับการประกอบการแข่งขันในเศรษฐกิจการตลาด โดยรัฐหวังว่า
เมื่อเศรษฐกิจประชาชนฐานล่างเติบโต จะทำให้เศรษฐกิจของกลุ่มทุนเติบโตขึ้นด้วย

รูปธรรมปัญหาสำคัญของที่ดินที่สังคมไทยเผชิญขณะนี้คือ การกระจุกตัวที่ดินในมือของรัฐและ
กลุ่มทุนขนาดใหญ่ การใช้ที่ดินผิดประเภท ไม่เหมาะสมจนทำลายศักยภาพความมั่นคงอาหารของพื้นที่
ปัญหาระบบกรรมสิทธิ์และสิทธิการจัดการที่โยงกับปัญหาที่ดินกระจุกตัวอันเนื่องจากระบบกฎหมายและ
กลไกตลาดในปัจจุบัน มุ่งเน้นไปที่การแปลงที่ดินให้เป็นสินค้าเสรีในกลไกตลาด โดยไม่ได้มองว่าที่ดินคือ
ฐานทรัพยากรสำคัญของการสร้างความมั่นคงอาหารให้แก่ชุมชนและสังคม

ปัญหาที่ดินกระจุกตัวสะท้อนออกมาได้จากสัดส่วนการถือครองที่ดิน ที่คนจนและคนชั้นกลางที่มี
จำนวนร้อยละ 90 ของประเทศครอบครองที่ดินเพียงร้อยละ 10 ของที่ดินทั่วประเทศ แต่คนรวยที่มี
เพียงร้อยละ 10 กลับครอบครองที่ดินร้อยละ 90 ของพื้นที่ประเทศ เมื่อเจาะจงไปที่เกษตรกรซึ่งเป็นผู้
ผลิตอาหารให้แก่ประเทศก็พบว่า มีเกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือมีที่ทำกินไม่เพียงพอถึง 8 แสนกว่า
ครัวเรือน พวกเขาเช่าพื้นที่ หรือเป็นแรงงานรับจ้างผลิต การไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองทำให้ขาด
แรงจูงใจในการพัฒนาที่ดินให้เจริญงอกงาม

ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้ระบุถึงปัญหาความเสี่ยงของเกษตรกร
ในเรื่องที่ดินไว้ว่า เกษตรกรไทย 5.78 ล้านครัวเรือน มีแนวโน้มถือครองที่ดินการเกษตรลดลงจากเฉลี่ย
23.01 ไร่ต่อครัวเรือน ในปี 2549 เป็น 22.62 ไร่ต่อครัวเรือนในปี 2552 และมีแนวโน้มการเป็นผู้เช่า

เพิ่มขึ้น โดยปี 2549 มีการทำการเกษตรบนเนื้อที่ของคนอื่นเพียง 36.99 ล้านไร่ (ร้อยละ 28.4 ของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร) และเพิ่มเป็น 65.25 ล้านไร่ (ร้อยละ 49.51 ของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร) ในปี 2551 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลาง

แม้พื้นที่เกษตรส่วนใหญ่เป็นพื้นที่นา หากแต่พบว่าพื้นที่การผลิตจำนวนมากกำลังเปลี่ยนจากพืชอาหารเป็นพืชเศรษฐกิจที่ไม่ใช่อาหาร เช่น ยางพารา มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปาล์มน้ำมัน ทำให้แม้ข้อมูลภาพรวมจะเห็นว่าชาวนายังผลิตข้าวได้เพียงพอต่อการบริโภคภายในและส่งออกขายเป็นอันดับต้นๆ ของโลก หากแต่พืชพาณิชย์ที่ไม่ใช่อาหารเหล่านี้กำลังขยายตัวและกระทบต่อการปลูกพืชอาหาร และกระทบต่อความมั่นคงอาหารของเกษตรกรและชุมชนไปด้วย

เกษตรกรในปัจจุบันกำลังประสบปัญหาวิกฤตรอบด้าน มีเกษตรกรที่ไรที่ทำกินต้องเช่านาเป็นจำนวนมาก ปัญหาเศรษฐกิจบีบคั้นให้พวกเขาต้องเร่งการปลูกพืชโดยการใส่ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชซึ่งเป็นอันตรายต่อนิเวศ ผู้ผลิตและผู้บริโภค จากข้อมูลความต้องการใส่ปุ๋ยเคมีทั้งประเทศ พบว่ามีการใช้เพิ่มขึ้นมาก เช่น 3.8 ล้านตันในปี 2549 มาเป็น 4.4 ล้านตันในปี 2550 ซึ่งนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีการใส่ปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชสูงมากที่สุดในโลก หากแต่ผลผลิตที่ได้กับต่ำกว่าประเทศอื่นๆ โดยค่าเฉลี่ยผลผลิตข้าวต่อไร่พบว่าได้เพียง 474 กิโลกรัมต่อไร่ ต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค

ปัญหาเรื่องผลผลิตตกต่ำโยงกับเรื่องพันธุกรรม ทรัพยากรธรรมชาติและดินเสื่อมคุณภาพ ในด้านพันธุกรรม พันธุ์ข้าวของราชการ เช่น ข้าวเหนียว กข.6 ข้าวหอมมะลิ 105 และพันธุ์ข้าวลูกผสมต่างๆ ที่ราชการปรับปรุงพันธุ์ เป็นพันธุ์ที่ต้องการปุ๋ยเคมีสูง แต่เมื่อปลูกต่อเนื่องผลผลิตจะตกต่ำลงแม้จะใส่ปุ๋ยมากขึ้นก็ตาม ชาวนาต้องเปลี่ยนพันธุ์ข้าวทุก 2-3 ปี

ในฐานะทรัพยากรที่ดิน ข้อมูลในปี 2541 ระบุว่าประเทศไทยประสบปัญหาที่ดินถูกกัดเซาะร้อยละ 33 มีสารอินทรีย์ต่ำร้อยละ 60 ที่ดินร้อยละ 57 เป็นดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินทราย ดินต้นเขิน ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการใส่ปุ๋ยเคมีเป็นเวลานาน มีการปลูกพืชที่ทำลายคุณภาพดิน เช่น ยูคาลิปตัส และมีกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพดิน เช่น การทำเหมืองแร่เกลือและโปแตช ที่ส่งผลกระทบต่อดินเค็มในภาคอีสานกระจายตัวมากขึ้น หรือการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ และโครงการขุดคลองที่เกี่ยวเนื่อง เช่น คันกันน้ำ ซึ่งแทนที่จะทำให้มีน้ำมาบ่อนการผลิอาหารมากขึ้น กลับทำให้พื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ตามระบบนิเวศเสียหายกลายเป็นพื้นที่น้ำท่วม น้ำแล้ง ดังเช่นกรณีเขื่อนต่างๆ ภายใต้วงโครงการโขง-ชี-มูล ที่ประสบความล้มเหลวในการจัดสรรน้ำให้แก่เกษตรกร

นอกเหนือจากโครงการเขื่อนแล้ว ยังมีโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ใช้ที่ดินผิดประเภท มีการนำพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ทางการเกษตรไปทำกิจกรรมอื่นๆ เช่น นิคมอุตสาหกรรม ท่าเรือ สนามบิน การสร้างที่อยู่อาศัย และเมือง ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียที่ดินอันอุดมที่เป็นฐานความมั่นคงทางอาหารไป ขณะที่

เกษตรกรก็ต้องเสียที่ดินที่เหมาะสมไปแสวงหาพื้นที่ใหม่ ๆ แม้จะไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตก็ตาม เช่น ที่ดินในป่าเขา ที่สูง ที่ดอน เป็นต้น ปมปัญหาเหล่านี้สะท้อนถึงความล้มเหลวของรัฐในการวางผังเมือง การจำแนกประเภทการใช้ที่ดินที่เหมาะสม และขาดการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

นอกจากนี้เกษตรกรยังเจอปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับภัยพิบัติธรรมชาติ ภาวะโลกร้อน ที่ทำให้เกิดโรค แมลงศัตรูพืชระบาด พันธุ์กรรมที่มีอยู่ไม่เหมาะสมกับสภาพอากาศที่เปลี่ยนไป จนทำให้ผลผลิตเสียหาย จึงทำให้เกษตรกรบางส่วนกำลังปรับตัวด้วยการปรับปรุงพันธุ์กรรมพื้นบ้านและระบบการผลิตให้เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป ระบบเกษตรกรรมยั่งยืนที่เน้นการจัดการพื้นที่เชิงนิเวศวัฒนธรรมและการใช้ฐานทรัพยากรท้องถิ่นกำลังเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อการยกระดับความมั่นคงทางอาหารท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และนิเวศ แต่การยกระดับได้นั้นก็ต้องการสนับสนุนจากรัฐและสังคมเพื่อให้เกษตรกรมีความมั่นคงทางอาหารยิ่งขึ้น

จากปัจจัยเรื่องคุณภาพที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่กระทบต่อผลผลิตทำให้เห็นได้ว่า ปัญหาเรื่องที่ดินไม่ใช่เพียงเรื่องกรรมสิทธิ์การถือครอง และการมีขนาดพื้นที่ดินที่พอเพียงอย่างเดียว แต่ยังโยงกับเรื่องระบบการใช้ประโยชน์และจัดการที่ดินเพื่อการผลิตอาหาร

ผลจากการประมวลสรุปเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการจัดการที่ดินก็คือ 1) การปฏิรูประบบสิทธิต่อที่ดิน 2) ปฏิรูปการใช้ที่ดิน ด้วยการกระจายการถือครองที่ดิน ผ่านแนวทางจำกัดการถือครองที่ดิน การใช้ระบบภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า และการมีระบบกองทุนและวิชาการสนับสนุนให้เกษตรกรเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน พร้อมไปกับการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ให้รองรับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและป่า ในรูปป่าชุมชน โฉนดชุมชน และอื่นๆ การฟื้นฟูฐานทรัพยากรทั้งระบบ และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม¹⁹ และการส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืนให้เป็นกลายเป็นเกษตรกรรมหลักของเกษตรกรรายย่อย

รูปธรรมของนโยบายการปฏิรูปที่ต้องทำทั้งระบบคือ การกระจายการถือครองที่ดิน ภาษีอัตราก้าวหน้า การวางผังจัดการที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อลดทอนการกระจุกตัวของที่ดินลงมาให้ที่ดินราคาถูกลง จนรัฐสามารถเข้าถึง และกระจายที่ดินให้แก่ประชาชนได้อย่างพอเพียง นโยบายเหล่านี้มีความเร่งด่วนที่จะต้องปฏิบัติการ

¹⁹ แนวคิดการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ได้รับการพัฒนากระดับเป็นข้อเสนอนโยบาย โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ยกเป็นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม แต่ยังไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภา ขณะนี้หน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ก็มีมาตรการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมด้วยเช่นกัน แต่กฎหมายหรือแนวทางดังกล่าวยังไม่เป็นที่รับรู้และมีส่วนร่วมของประชาชนในวงกว้าง

ระบบสิทธิที่ดินควรนำมาใช้ควรมีหลายประเภท หากมองพัฒนาการที่ผ่านมาในระดับพื้นที่จะพบว่าชาวบ้านพยายามที่จะพัฒนาระบบ สิทธิต่อการจัดการที่เหมาะสม เมื่อระบบสิทธิปัจเจก ในที่ดินหรือทรัพยากรอื่นๆ เป็นจุดอ่อนของเกษตรกร ทำอย่างไรถึงจะทำให้เกษตรกรที่เคยสู้แบบปัจเจก นำความเป็นชุมชนเข้ามาสนับสนุน ใช้ระบบชุมชนเข้ามากำกับ ไม่ให้ตนเองต้องเสียเปรียบกับกลไกตลาด เพราะแนวทางดังกล่าวจะทำให้ชาวบ้านยังคงรักษาที่ดินและทรัพยากรอื่นๆของชุมชนไว้ได้ โดยการยกระดับสร้างสิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชนโดยยกระดับให้ เป็นกฎหมาย นั้นเท่ากับแปลงสิทธิแบบปัจเจก หรือสิทธิรัฐที่เป็นสิทธิเชิงเดี่ยวให้เป็นสิทธิชุมชน อันเป็นสิทธิเชิงซ้อน เพื่อทุนทางนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจของชุมชน

บทที่ 2

สถานภาพ องค์ความรู้ และข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการป่า

1. บทนำ

ประวัติศาสตร์การปฏิรูปการจัดการป่าของประเทศไทยเริ่มต้นเมื่อครั้งก่อตั้งกรมป่าไม้ในปี 2439 แต่ประวัติศาสตร์การปฏิรูปการจัดการป่าของประชาชนเริ่มต้นเมื่อเคลื่อนไหวคัดค้านการสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศจนรัฐยอมยกเลิกในปลายปี 2531 ตามมาด้วยการเคลื่อนไหวผลักดันแนวคิดและรูปธรรมเรื่องป่าชุมชน แต่ด้วยโครงสร้างระบบการจัดการป่าที่ยังรวมศูนย์อยู่ที่รัฐยังไม่เปลี่ยนแปลง ทำให้ปัญหาการผูกขาดอำนาจ การปิดกั้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการป่ายังคงมีต่อไป นอกจากนี้จะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ชุมชนในพื้นที่ป่า ยังสร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างรุนแรง และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ป่าของไทยลดลงอย่างรวดเร็วทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ผลก็คือ หายนะทางนิเวศ วิกฤตสังคมที่สังคมไทยกำลังเผชิญทุกวันนี้

เมื่อกลับไปศึกษาบทเรียนของการเคลื่อนไหวของชุมชนท้องถิ่นเพื่อ "ปิดป่า" ได้สะท้อนให้เห็นว่าการก่อรูปขบวนการเพื่อเปลี่ยนแปลงทางนโยบายหาได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันที แต่เป็นกระบวนการที่ปมเพาะมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ชาวบ้านอำเภอเถิน จังหวัดลำปาง ลุกขึ้นมาคัดค้านสัมปทานไม้ในปี 2515 ตามมาด้วยชาวบ้านพื้นที่อื่นๆ ซึ่งรวมกันประท้วงสัมปทานไม้มากกว่า 15 แห่งในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ต่อมาองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และนักศึกษาได้เข้าร่วมสนับสนุนในราวปี 2530 จนเกิดเป็นกระแสวิพากษ์วิจารณ์ความชอบธรรมของการทำไม้ ประจวบกับสถานการณ์น้ำท่วมใหญ่ในหลายจังหวัดภาคใต้ปลายปี 2531 อันเป็นผลจากการตัดไม้อย่างหนักหน่วง ทำให้เกิดกระแสสาธารณะกดดันรัฐบาลให้ยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ (ไม่นับรวมป่าชายเลน) ในเดือนมกราคม 2532 นับรวมเป็นระยะเวลาการเคลื่อนไหวไม่ต่ำกว่า 17 ปี (2516-2532)

ยุคหลังสัมปทานไม้ จึงนับเป็นบทเริ่มต้นครั้งใหม่ของประวัติศาสตร์ป่าไม้ไทย ขบวนการสิทธิชุมชนจัดการป่าในฐานะพลังหลักของการกดดันให้รัฐปิดป่า ก็ได้พัฒนาบทบาทเชิงรุกมากขึ้นโดยการเสนอชุดแนวคิด และนโยบายการจัดการป่าภาคประชาชนที่สำคัญคือ ป่าชุมชน อันนำมาสู่การยกร่างกฎหมายป่าชุมชนภาคประชาชน ตั้งแต่ปี 2534 โดยความร่วมมืออย่างเข้มแข็งจากองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และกลุ่มประชาสังคมต่างๆ ทั้งการศึกษาวิจัยแนวทาง รูปแบบการจัดการป่าชุมชนที่หลากหลาย ผลักดันนโยบาย และสื่อสารสาธารณะ อาจกล่าวได้ว่าในยุคดังกล่าวนี้ องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการได้มีบทบาทสูงมากจนเป็นตัวละครหลักในขบวนการเคลื่อนไหวด้านป่าไม้ หากพิจารณาองค์ประกอบต่างๆ ดูเหมือนว่าขบวนการเคลื่อนไหวป่าไม้หลังยุคสัมปทานจะมียุทธศาสตร์ที่หลากหลายยิ่ง ทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนในการจัดการป่า การขยายเครือข่ายทั้งในขอบเขตการปกครองและขอบเขตนิเวศ การต่อสู้ทางความรู้และการสื่อสารทางสังคม และการผลักดันทางนโยบายและกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้การปิดป่าอย่างชอบธรรมจะเป็นการชนะในทางนโยบาย และทางวาทกรรม แต่ก็ไม่ถึงขั้นหรือถอนโครงสร้างระบบการผูกขาดทรัพยากรป่าไม้ลงได้ ทิศทางนโยบายของรัฐตาม

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ที่กำหนดกรอบการรวมศูนย์อำนาจและแสงประโยชน์ของรัฐในรูปแบบป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน และป่าอนุรักษ์ของรัฐ ยังเป็นแนวทางหลัก กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับที่เป็นเครื่องมือรวมศูนย์อำนาจรัฐและเปิดช่องให้เอกชนแสวงประโยชน์จากป่ายังคงดำรงอยู่ กรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การเร่งผลักดันปลูกป่าเชิงพาณิชย์ การเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ครอบคลุมพื้นที่ป่าธรรมชาติทั้งหมด ซึ่งซ้อนทับที่อยู่อาศัยและทำกินของประชาชนหลายแสนครัวเรือน ทำให้ประชาชนได้ลุกขึ้นมาต่อสู้คัดค้านอย่างต่อเนื่อง เกิดการรวมพลังครั้งใหญ่เดินขบวนคัดค้านโครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) สำเร็จในปี 2535 อันถือเป็นจุดเริ่มต้นของ "การเมืองบนท้องถนน" ครั้งยิ่งใหญ่ของขบวนการประชาชนด้านทรัพยากร จนเป็นที่มาของขบวนการต่างๆ เช่น สมัชชาชาวนาชาวไร่อีสาน สมัชชาคนจน สหพันธ์กลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ และอื่นๆ ที่ใช้ "การเมืองบนท้องถนน" เป็นยุทธศาสตร์หลักของการเคลื่อนไหว

ด้วยโครงสร้างการผูกขาดการจัดการป่าของรัฐ รัฐเริ่มปฏิบัติการโต้กลับและรุกคืบฝ่ายประชาชนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะช่วงหลังปี 2540 มาจนถึงปัจจุบัน วาทกรรมป่าเชิงอนุรักษ์ที่ประชาชนใช้ต่อต้านรัฐในช่วงสัมปทาน ได้ถูกรัฐย้อนกลับมาใช้กล่าวหาประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าว่าเป็นตัวการทำลายป่า และใช้สกัดกั้นพ.ร.บ.ป่าชุมชนของประชาชน พร้อมกับการสนับสนุนการปลูกป่าเชิงพาณิชย์แก่กลุ่มนายทุนให้ดำเนินการทั้งในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน

การรุกคืบทางนโยบายและปฏิบัติการทางวาทกรรมของรัฐ ทำให้ขบวนการป่าไม้ของประชาชนต้องปรับตัวเพื่อตอบโต้กับปัญหาเชิงนโยบายและปัญหาเฉพาะกิจ และตกในวังวนของการเจรจาต่อรองกับรัฐซ้ำแล้วซ้ำเล่า ภาวะการณ์เช่นนี้เริ่มส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ด้านอื่นๆ เช่น เกิดภาวะการทำงานแยกส่วนไม่สัมพันธ์กับฐานชุมชน ทำให้กระบวนการเรียนรู้ภายในอ่อนแอ มีช่องว่างเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมในขบวนการ การกำหนดบทบาทและยุทธศาสตร์ซ้อนทับระหว่างระหว่างขบวนการองค์กรพัฒนาเอกชนกับขบวนการชาวบ้านจนสูญเสียอัตลักษณ์และพื้นที่การต่อสู้ของแต่ละกลุ่ม ปัญหาทั้งหมดทั้งหมดนี้ส่งผลให้พื้นที่การต่อสู้ด้านต่างๆ ของประชาชนหดแคบลง

ขบวนการสิทธิชุมชนด้านป่าและที่ดินในยุคปัจจุบันได้เริ่มหันกลับมาทำงานพื้นที่มากขึ้น แต่จะเป็นพื้นที่สุดท้ายคือ กลุ่มชาวบ้านที่ร่วมต่อสู้มายาวนานที่นับวันหดแคบลง หรือจะเปิด พื้นที่ทางสังคมใหม่ๆ ที่ต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้ภายในและภายนอกอย่างเข้มข้นและหลากหลายยิ่ง ดูเหมือนว่าขบวนการเคลื่อนไหวป่าไม้ยุคหลังปิดป่าที่กินช่วงเวลา 15 ปี (2532-2547) ยังไม่สิ้นสุด แต่จะกินเวลายาวนานแค่ไหนที่จะเกิดจุดเปลี่ยนในระดับรื้อถอนโครงสร้างการผูกขาดป่าไม้ของรัฐและทุนอย่างแท้จริง เป็นสิ่งที่ไม่มียากจะคาดการณ

2. ป่าไทยกับความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศร้อนชื้น

ประเทศไทยอยู่ในนิเวศป่าร้อนชื้น (Tropical Rainforest)¹ ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงที่สุดของโลก มีลักษณะภูมิประเทศที่หลากหลาย ตั้งแต่ภูมิประเทศ ชายฝั่งทะเลที่ราบลุ่มแม่น้ำ ที่ราบตอนคลื่น จนถึงภูเขาสูงชันที่มีความสูงถึง 2,400 เมตร จากระดับน้ำทะเล จึงเป็นแหล่งที่เกิดของป่าหลายประเภท ได้แก่ ป่าชายเลน ป่าพรุ ป่าเบญจพรรณ ป่าดิบ และป่าสนเขา

เพราะด้วยเหตุที่ตั้งอยู่ในโซนร้อนเหนือเส้นศูนย์สูตรเล็กน้อยและอยู่ติดทะเล จึงมีสภาพภูมิอากาศที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัย การเจริญเติบโตและการแพร่พันธุ์ของสิ่งมีชีวิตหลายชนิดตลอดปี ประกอบกับความแตกต่างของสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศในแต่ละภาค และยังอยู่ในบริเวณศูนย์กลางที่มีการกระจายพันธุ์ของพืชและสัตว์ เป็นเขตซ้อนทับกันของกลุ่มพรรณพฤกษชาติถึง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มอินโด-เบอร์มิมส์ (Indo-Burmese elements) กลุ่มอินโด-ไชนิส (Indo-Chinese elements) และกลุ่มมาเลเซีย (Malaysian elements) ในส่วนของสัตว์ป่า ประเทศไทยถือเป็นจุดซ้อนทับของเขตสัตวภูมิศาสตร์ (Zoological Region) 3 เขตเช่นกันคือ เขตชิโน-หิมาลัย (Shino-Himalayan) เขตอินโด-ไชนิส (Indo-Chinese) และเขตซุนดา (Sundaic) จากเงื่อนไขที่พร้อมเช่นนี้ทำให้ประเทศไทยเป็นที่รวมของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์นานาชนิด โดยเป็นกลุ่มประเทศ 20 ประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงที่สุดในโลก

ระบบนิเวศป่าของไทยมีหลากหลาย มีป่าไม้ทั้งป่าดงดิบและป่าผลัดใบ โดยป่าดงดิบยังแยกย่อยเป็นอีกหลายประเภทเช่น ป่าดิบชื้น ป่าดิบแล้ง ป่าดิบเขา เป็นต้น ส่วนป่าผลัดใบก็มีหลายประเภทเช่น ป่าเบญจพรรณ ป่าเต็งรัง เป็นต้น ไล่เรียงป่าตามระดับความสูงจากน้ำทะเล จากน้อยไปหามาก ก็จะได้ภาพดังนี้คือ ป่าชายเลน ป่าดิบชื้น ป่าดิบแล้ง ป่าเบญจพรรณ ป่าเต็งรัง และป่าดิบเขา

ป่าเขตร้อนชื้นในเมืองไทยมีความหลากหลายทางชีวภาพสูงมาก โดยเปรียบเทียบสิ่งมีชีวิตในโลกนี้มีประมาณ 5 ล้านชนิด ในจำนวนนี้มีอยู่ในประเทศไทย ประมาณร้อยละ 7 ประเทศไทยมีประชากรเพียงร้อยละ 1 ของประชากรโลก ดังนั้น เมื่อเทียบสัดส่วนกับจำนวนประชากร ประเทศไทยจึงนับว่ามีความร่ำรวยอย่างมากในด้านความหลากหลายทางชีวภาพ²

¹ นิเวศป่าเขตร้อนชื้น (Tropical Rainforest) อยู่ภายใต้อุณหภูมิตั้งแต่ 21-45 องศาเซลเซียส และระดับน้ำฝน 125-660 เซนติเมตรต่อปี อยู่บริเวณเส้นศูนย์สูตรระหว่างเส้น Tropic of Cancer (23 องศา 27 ลิบดาเหนือ) กับเส้น Tropic of Capricorn (23 องศา 27 ลิบดาใต้) อันได้แก่พื้นที่แถบเอเชีย ออสเตรเลีย แอฟริกา อเมริกาใต้ อเมริกากลาง เม็กซิโก และหมู่เกาะแปซิฟิก ภายในนิเวศเขตร้อนชื้นมีระบบนิเวศย่อยมากมาย ประกอบด้วยป่าไม้ผลัดใบ (Evergreen Forest) ป่าผลัดใบ (Deciduous Forest) และป่าที่มีลักษณะพิเศษ แม้ป่าเขตร้อนชื้นจะมีพื้นที่เพียงร้อยละ 6-7 ของพื้นที่ดินบนโลก แต่ก็มีสิ่งมีชีวิตประมาณครึ่งหนึ่งของโลก จัดได้ว่าเป็นระบบนิเวศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงที่สุด

² ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) คือ องค์กรวมของความแตกต่างหลากหลายทางพันธุกรรม สิ่งมีชีวิต และระบบนิเวศในอาณาบริเวณหนึ่งๆ ดังนั้นความหลากหลายทางชีวภาพ มีองค์ประกอบคือ ความหลากหลายทางพันธุกรรม (Genetic diversity) ความหลากหลายของสิ่งมีชีวิต (Species Diversity) และความหลากหลายทางนิเวศ (Ecological Diversity)

ในอดีตเมืองไทยเคยอุดมสมบูรณ์ด้วยป่า De la Leubere นักเดินทางที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเมื่อ 300 ปีก่อน ก็เคยบันทึกถึงความอุดมสมบูรณ์ของป่าและสัตว์ป่าไว้ และแม้กระทั่งการเดินทางเมื่อราวร้อยกว่าปีมานี้เอง เช่น Mouhot ก็ได้บันทึกความอุดมสมบูรณ์ของป่าและสัตว์ป่าไว้เช่นเดียวกัน บันทึกของนักเดินทางเล่าไว้ว่า เมื่อล่องเรือเข้าสู่แม่น้ำเจ้าพระยาก็คพบนกกระเรียนอยู่ทั่วไป และเมื่อปี พ.ศ.2443 ประเทศไทยเคยส่งไม้ซุงไปขายปีละ 150,000 ท่อน หนังสัตว์ปีละ 150,000 ผืน

ปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์ว่าความหลากหลายทางชีวภาพของไทยมีคุณค่าสำคัญยิ่งต่อสังคม ความหลากหลายทางชีวภาพสัมพันธ์กับความหลากหลายทางวัฒนธรรม กล่าวโดยเฉพาะวัฒนธรรมของท้องถิ่นในสังคมไทยก็มีประเพณีอย่างน้อย 25 ประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติตามความเชื่อทางวัฒนธรรมอย่างน้อย 40 เรื่องได้แสดงให้เห็นถึงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย ประเพณีและธรรมเนียมดังกล่าวเกี่ยวพันกับการใช้ประโยชน์พืชพรรณอย่างน้อย 200 ชนิด ที่ขาดเสียมิได้ วิถีชีวิตของชาวชนบทมีความสัมพันธ์อย่างมากกับความหลากหลายทางชีวภาพ มีพืชและสัตว์ไม่น้อยกว่า 500 ชนิด ที่ได้เอื้ออำนวยต่อชีวิตของผู้คน ตั้งแต่เกิดจนตาย

ความหลากหลายทางวัฒนธรรม³ ที่เติบโตบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ สะท้อนผ่านบทบาทของชุมชนท้องถิ่นที่พัฒนาความรู้ในด้านอาหารและยาจากฐานทรัพยากรชีวภาพที่มั่งคั่ง ทำให้

ความหลากหลายทางชีวภาพคือฐานชีวิตทั้งหมดของโลก สำหรับมนุษย์แล้ว ด้านการผลิตอาหาร มนุษย์รับอาหารจากพืชและสัตว์ พืชไม่น้อยกว่า 5,000 ชนิดที่สามารถนำมาประกอบอาหารได้ และไม่น้อยกว่า 150 ชนิดที่มนุษย์นำมาเพาะปลูกเป็นอาหารของมนุษย์และสัตว์ แต่มีเพียง 20 ชนิดเท่านั้นที่ใช้เป็นอาหารหลักของประชากรโลกคือ พวกแป้ง ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด ข้าวสาลี มันฝรั่ง ด้านการแพทย์ มีการใช้ประโยชน์จากพืชและสัตว์ในทางการแพทย์มากมายประมาณร้อยละ 25 ของยารักษาโรคผลิตขึ้นมาจากพืชดั้งเดิม ด้านการอุตสาหกรรม ผลผลิตของป่าที่นำมาใช้ประโยชน์ไม่ว่าจะโดยตรง เช่น การป่าไม้ ของป่า หรือโดยอ้อม เช่นการสกัดสารเคมีจากพืชในป่า นอกจากนี้ความหลากหลายทางชีวภาพยังมีคุณค่าในการบำรุงรักษาระบบนิเวศให้สามารถดำรงอยู่ได้ และดูแลระบบนิเวศ ให้คงทน เช่น การรักษาหน้าดินการตรึงไนโตรเจนสู่ดิน การสังเคราะห์พลังงานของพืช การควบคุมความชื้น เป็นต้น ซึ่งจัดเป็นประโยชน์ที่สำคัญ ตลอดทั้งในด้านนันทนาการและการท่องเที่ยวของมนุษย์

นักชีววิทยาได้เห็นพ้องต้องกันว่า โลกกำลังสูญเสียสัตว์และพืชในป่าเขตร้อน อย่างน้อย 27,000 ชนิดต่อปีหรือเป็นอัตรา มากกว่า 1,000 เท่าของที่ควรจะเป็นในธรรมชาติ ขณะนี้สรรพสิ่งมีชีวิตของโลกได้ถูกทำลายสูญพันธุ์จนเหลือต่ำสุดในรอบ 65 ล้าน ปีที่ผ่านมา และอีก 20 ปีข้างหน้าจะสูญพันธุ์ไปถึง 1 ใน 4 ของที่เคยมีในปี พ.ศ.2525 การทำลายป่าเป็นเหตุที่สำคัญของการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต เพราะป่าไม้เป็นที่รวมของสรรพสิ่งมีชีวิตมากมาย และถ้าหากสิ่งมีชีวิตในโลกเรามีถึง 10 ล้านชนิด อัตราการทำลายป่าขณะนี้ ทำให้สิ่งมีชีวิตในโลกสูญพันธุ์ไปวันละ 50-150 ชนิด ซึ่งสูงกว่ายุคใดๆ ที่ผ่านม

³ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Cultural Diversity) อันเป็นแหล่งประดิษฐ์กรรม การสร้างสรรค์ และการแลกเปลี่ยน มันคือกุญแจสำหรับอนาคตมนุษยชาติร่วมกัน ความหลากหลายทางวัฒนธรรมไม่ได้ดำรงอยู่โดยไม่เปลี่ยนแปลง แต่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากการแสดงออกทางอัตลักษณ์ การสนทนาแลกเปลี่ยนในชีวิตประจำวัน ความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นกระจกสะท้อนความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นที่ตระหนักของประชาชนจำนวนมากว่า ความหลากหลายทางชีวภาพต้องถูกชื่นชมในความหมายความหลากหลายมนุษย์ ตั้งแต่ความแตกต่างวัฒนธรรมและประชาชนจากวิถีชีวิตที่แตกต่างกันในการรับรู้และสัมพันธ์กับความหลากหลายทางชีวภาพจนก่อรูปเป็นมรดกทางวัฒนธรรมและประสบการณ์ชีวิต

ไทยมีทรัพยากรอาหารและยาสมุนไพรที่สมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก อาหารไทยมีชื่อเสียงเป็นที่นิยมทั่วโลกและมีเอกลักษณ์โดดเด่นเพราะความแตกต่างหลากหลายในรสชาติ กลิ่นสีสัมผัส และรูปลักษณะ เช่น ข้าวไทย มีหลายสายพันธุ์ มีรสชาติ ความอ่อนนุ่ม ความเหนียวที่แตกต่างทำให้คนไทยได้เลือกรับประทาน ทั้งข้าวเหนียวและข้าวเจ้าตามความพึงพอใจ ข้าวเหนียวมาก ได้แก่ ข้าวเหนียวสันป่าตอง ข้าวเหนียวอุบล ข้าวเหนียวนุ่ม ได้แก่ ข้าวขาวดอกมะลิ ข้าวเจ้าหอมคลองหลวง ข้าวเจ้าหอมสุพรรณบุรี ข้าวอ่อนร่วมแต่ไม่แข็งได้แก่ ข้าวขาคาแห้ง ข้าวขาวปากหม้อ 148 ข้าวร่วมและแข็ง ได้แก่ข้าวเส้าให้ข้าวเหลืองประทิว ข้าวเจียงพัทลุง พืชผักพื้นเมืองจากทุกภาคของประเทศไทยมีมากกว่า 300 ชนิด ทำให้คนไทยสามารถเลือกรับประทานได้ตามรสนิยม ตามฤดูกาลและตามความปรารถนาของร่างกาย เครื่องเทศจากพืชไม่น้อยกว่า 50 ชนิด มีน้ำมันหอมระเหยซึ่งให้กลิ่นและรสชาติที่บ่งบอกความเป็นอาหารไทย ผลไม้มีประมาณ 400 ชนิด เป็นไม้ปลูกประมาณ 120 ชนิด ไม้ป่าประมาณ 280 ชนิด และความแตกต่างหลากหลายตามฤดูกาล

ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพประเทศไทยมีพืชสมุนไพรที่เคยใช้ผลิตเป็นยาแผนโบราณกว่า 1,000 ชนิด การแพทย์พื้นบ้านและการใช้พืชสมุนไพรได้สืบทอดและสั่งสมอยู่ในสังคมไทยนานนับพันปี คนไทยทั่วไปมักมีความรู้พื้นบ้านในการรักษาโรคและอาการต่างๆสมุนไพรที่ใช้มากในตำรับยาสมุนไพรไทย⁴

3. โครงสร้างการจัดการป่าของไทย

ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ที่เป็นจุดกำเนิดรัฐ-ชาติสมัยใหม่ (ก่อนยุคล่าอาณานิคม ก่อนการกำเนิดแผนที่สมัยใหม่ และก่อนการรวบอำนาจสู่ศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ) ระบบการจัดการป่าของอาณาจักรต่างๆ ในสยามเป็นระบบที่ไม่รวมศูนย์ ให้สิทธิอำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดการป่าตามวัฒนธรรมประเพณี ภายใต้อาณาจักรระบบความเชื่ออย่างน้อย 3 ประการ คือ 1) ป่าเป็นแหล่งสถิตของสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหนือธรรมชาติที่สัมพันธ์กับความเป็นไปของคน 2) ป่าเป็นพื้นที่นอกอำนาจรัฐ จึงเป็นที่ปลีกวิเวก หลบภัย หรือหนีรัฐ และ 3) ระบบการคุ้มครองและใช้ประโยชน์จากป่าอยู่ที่ชุมชนท้องถิ่น ไม่มีระบบกรรมสิทธิ์ใดต่อผืนดินและป่า

แต่กระบวนการล่าอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส ได้นำมาสู่การปฏิรูประบบการจัดการป่าครั้งใหญ่ในหลายด้าน คือ 1) เกิดระบบความรู้การจัดการป่าสมัยใหม่ "วนศาสตร์" ที่มุ่งศึกษาเพื่อแสวงประโยชน์เชิงพาณิชย์จากการทำไม้ 2) เกิดวิธีคิดใหม่ว่า ป่า โดยเฉพาะไม้สัก คือทรัพยากรล้ำค่าที่นำมา

ระบบนิเวศป่าเขตร้อนชื้นที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงที่สุดก็เป็นอาณานิคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมสูงที่สุดด้วยเช่นกัน ภาษาที่หลงเหลืออยู่ทั่วโลกมีประมาณ 6,800 ภาษา และกำลังเผชิญกับปัญหาถูกทำลายล้างเหมือนกันจากการพัฒนาระบบทุนนิยมเช่นกัน นับตั้งแต่ยุคล่าอาณานิคมเป็นต้นมา ภาษาครึ่งหนึ่งในโลกต้องสาบสูญไป ส่วนภาษาที่ใช้ในปัจจุบัน มีกว่าสามพันภาษาที่กำลังตาย ทุกวันนี้มีนกและสัตว์ใกล้สูญพันธุ์ 362 ชนิด ภาษาใกล้สูญซึ่งเหลือผู้พูดน้อยกว่า 50 คนมีถึง 438 ภาษา นั่นหมายถึงการสูญเสียดุลคุณค่า ความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์อีกมากมาย

⁴ สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เข้าถึงเมื่อ 15 ตุลาคม 2554, http://chm-thai.onep.go.th/chm/bio_th.html

สู่ความมั่งคั่งของอาณาจักรและของรัฐ-ชาติในเวลาต่อมา 3) เกิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน โดยแบ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน โดยมีการกำหนดเขตแดนอำนาจพื้นที่ป่าของรัฐอย่างชัดเจน ขณะที่ที่เหลือจึงเป็นที่ของเอกชน และ 4) เกิดการแบ่งประเภทป่าอย่างชัดเจนตายตัว คือ ป่าอนุรักษ์ (ในรูปแบบการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ) และป่าเศรษฐกิจ (โดยรัฐและเอกชนดำเนินการทำไม้และปลูกสวนป่าเชิงพาณิชย์) และ 5) เกิดระบบรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าอยู่ที่ส่วนกลาง โดยการก่อตั้งกรมป่าไม้ในปี 2439 พร้อมกับออกกฎหมายป่าไม้หลายฉบับ เช่น พรบ.ป่าไม้ 2484 พรบ.ป่าอุทยานแห่งชาติ 2504 พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ 2507 และพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า 2503 (แก้ไข 2535)

การปฏิรูปป่าไม้เป็นด้านหนึ่งของการขยายอำนาจของกรุงเทพฯ เข้าครอบคลุมอาณาจักรต่าง ๆ และก่อรูปเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราช และเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเพื่อความทันสมัยที่เปลี่ยนพื้นที่ป่าจากเดิมที่เป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ ให้กลายเป็นแหล่งทรัพยากรเพื่อความมั่งคั่งของรัฐและชนชั้นนำ ระบบการจัดการป่าไม้สมัยใหม่ของไทยใช้วิธีการดังนี้คือ

1) แบ่งเขตพื้นที่และระดับการควบคุมพื้นที่ เริ่มจากการประกาศตามพรบ.ป่าไม้ 2484 ที่กำหนดว่า "ป่าไม้" หมายถึง "ให้พื้นที่ใดก็ตามที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้เป็นพื้นที่ป่า ทำให้พื้นที่เกือบร้อยละ 70 เป็นพื้นที่ป่าที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยปริยาย ทั้ง ๆ ที่พื้นที่เหล่านั้นมีชุมชนท้องถิ่นอาศัยเป็นจำนวนมาก และชุมชนเหล่านี้ก็ไม่ได้แจ้งขอกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน เนื่องจากไม่เข้าใจวิถีคิดระบบกรรมสิทธิ์และการแปลงกรรมสิทธิ์ให้เป็นทรัพย์สิน (หรือเรียกว่าทรัพยากร) ไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และไม่ต้องการได้เอกสารสิทธิ์เนื่องจากกลัวเสียภาษีที่ดิน และมากไปกว่านั้นยังคือไม่อยากยุ่งกับรัฐ ทำให้ชุมชนที่อยู่ในป่ากลายเป็นผู้อยู่อย่างผิดกฎหมาย

เมื่อรัฐโดยกรมป่าไม้อ้างสิทธิ์พื้นที่ส่วนใหญ่ให้เป็นป่าของรัฐแล้ว ก็เพิ่มระดับความเข้มข้นในการควบคุมพื้นที่ด้วยการประกาศเขตอำนาจพิเศษซ้อนทับลงไปในพื้นที่ที่เป็นป่าตามกฎหมาย เริ่มตั้งแต่การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อสงวนพื้นที่เหล่านั้นเพื่อกิจการของรัฐไม่ว่าจะเพื่อการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์ โดยไม่ยินยอมให้ประชาชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ แต่หากประชาชนอยู่และไม่สามารถผลักดันได้ก็ให้ผ่อนปรนอยู่อาศัยชั่วคราวภายใต้การควบคุมของรัฐ ระดับต่อมาคือการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่มีความเข้มงวดสูงสุดซ้อนทับลงไปในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอีกชั้นหนึ่ง โดยกรมป่าไม้ไม่ยินยอมโดยเด็ดขาดให้ประชาชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ เพราะต้องการหวงกันพื้นที่ไว้เพื่อการอนุรักษ์ และผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น การท่องเที่ยว และอื่น ๆ

นอกเหนือจากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่มีกฎหมายรองรับแล้ว ยังมีมติคณะรัฐมนตรีปี 2528-2535 การประกาศเขตชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ที่มีการกำหนดระดับความเข้มข้นของอำนาจควบคุมของรัฐโดยอาศัยระดับความสูงชันเป็นเกณฑ์

ระบบการกำหนดขอบเขตพื้นที่และระดับเข้มข้นของพื้นที่อำนาจควบคุมป่า ทำให้ชุมชนที่อยู่ในอาศัยในป่าต่างประสบความเดือดร้อนตามระดับความเข้มข้นของการควบคุม

เพื่อขยายพื้นที่ป่าไม้หรืออีกนัยหนึ่งคือพื้นที่อำนาจกรมป่าไม้ให้มากขึ้น หรืออย่างน้อยก็ไม่ให้ลดลง กรมป่าไม้โดยคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)

ตั้งแต่ปี 2491 กรมป่าไม้จึงได้กำหนดเป้าหมายของการมีพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 และยังคงเป็นเป้าหมายที่รัฐยึดถือตลอดมา

2) การประเมินค่าของป่าจากแง่มุมทางเศรษฐกิจ ป่าไม้สักได้กลายเป็นทรัพยากรอันล้ำค่าของรัฐ เนื่องจากเป็นที่ต้องการอุตสาหกรรมทั้งในและต่างประเทศ ทำให้รัฐเริ่มต้นด้วยการหวงกันไม้สักเพื่อการค้าโดยการออกพระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก 2411 เพื่อควบคุมผลประโยชน์จากไม้สักทั่วประเทศ ต่อมาไม้อื่นๆ เริ่มมีค่าทางเศรษฐกิจขึ้นมา รัฐก็ออกพระราชบัญญัติรักษาป่า 2456 เพื่อควบคุมผลประโยชน์จากการทำไม้กระยาเลย (ไม่มีค่าอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ไม้สัก) จนต่อมาภายหลังเมื่อรัฐมีนโยบายส่งเสริมการปลูกไม้เชิงพาณิชย์ ไม่โตเร็วที่เป็นวัตถุดิบอุตสาหกรรม เช่น ยูคาลิปตัส ก็ได้รับการส่งเสริมให้ปลูกอย่างกว้างขวาง ทั้งๆ ที่เป็นพืชต่างถิ่นและสร้างกระทบต่อระบบนิเวศก็ตาม

ไม่ใช่ป่าที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจทุกประเภทจะถูกหวงกัน พื้นที่ป่าบางประเภทที่รัฐไม่เห็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ป่าบุงป่าทาม ป่าพรุ ป่าสนทราย ในภาคอีสานและภาคใต้ถูกรัฐทอดทิ้งไม่มีการอนุรักษ์ ทั้งๆ ที่ป่าเหล่านี้มีคุณค่าทางเศรษฐกิจและนิเวศแก่ชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเหล่านี้อย่างกว้างขวาง โดยที่ชุมชนก็ไม่สามารถปกป้องได้เพราะไม่มีสิทธิอำนาจในการดูแล

เมื่อภายหลังรัฐยกเลิกสัมปทานไม้ทั่วประเทศ และการส่งเสริมปลูกยูคาลิปตัสก็ถูกคัดค้านจากประชาชน แต่ความต้องการไม้ของภาคอุตสาหกรรมก็ยังคงมี กลุ่มทุนจึงรุกเข้าไปทำไม้เถื่อนจากประเทศเพื่อนบ้าน

ด้วยการที่เหลือเพียงการแสวงหาประโยชน์จากป่าในรูปแบบของการอนุรักษ์เพียงอย่างเดียว การแสวงหาประโยชน์จากไม้บางชนิดทำไม่ได้ กรมป่าไม้จึงเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์อย่างกว้างขวาง ซึ่งนอกจากจะได้รับงบประมาณในการดูแลป่าหลายพันล้านบาทแล้ว ยังได้ประโยชน์เศรษฐกิจจากการท่องเที่ยวในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และล่าสุดก็คือ การขอการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐและต่างประเทศในรูปแบบการซื้อขายคาร์บอนเครดิตซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่สร้างปัญหาโลกร้อน

จึงเห็นได้ว่า แม้ต่อมามองค้ความรู้เรื่องป่าจะพัฒนามาสู่การให้คุณค่าป่าทั้งในเชิงนิเวศ วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของท้องถิ่น แต่วิถีคิด องค์กรความรู้ และการจัดการป่าของรัฐก็ยังอยู่บนฐานเศรษฐกิจของรัฐ และชนชั้นนำทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้นโยบายการจัดการป่าของไทยขาดความหลากหลาย

3) การแบ่งหน้าที่ของป่าอย่างสุดขีด กรมป่าไม้ได้แบ่งประเภทและหน้าที่ของป่าออกเป็น 2 ประเภท คือ ป่าเศรษฐกิจ และป่าอนุรักษ์ นับตั้งแต่ปี 2439 จนถึง 2531 กรมป่าไม้มุ่งเน้นป่าเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยการให้บริษัทเอกชนสัมปทานไม้ทั่วประเทศ ส่วนการหวงกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทำเป็นส่วนน้อย จนเมื่อเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี 2531 ที่นครศรีธรรมราชและอื่น จนชาวบ้านลุกขึ้นต่อต้านการสัมปทานไม้ทั่วประเทศ รัฐจึงยกเลิกสัมปทานไม้ทั่วประเทศ และหันมาเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์แทน

จากการแบ่งหน้าที่ป่าอย่างสุดขีดทำให้เกิดผลกระทบทั้งสองด้าน ในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ การทำไม้และการส่งเสริมปลูกป่าเชิงพาณิชย์ได้ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพที่เป็นฐานทรัพยากรอาหารยาและปัจจัยใช้สอยต่างๆ แก่ชุมชน และทำลายระบบบริการทางนิเวศ เช่น การเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารและอื่นๆ ทำให้พื้นที่ป่าและความหลากหลายทางชีวภาพลดลงอย่างรวดเร็ว ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รัฐ

ผู้ขาดการจัดการป่าไว้อย่างเข้มงวด ไม่ยอมให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์แม้กระทั่งเพื่อการยังชีพ ทำให้ชาวบ้านต้องประสบความยากจน ไม่มีฐานทรัพยากรอาหาร คุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพที่ยังประโยชน์แก่ชุมชนด้วยความรู้ท้องถิ่นด้านอาหารและยาที่ถูกปิดกั้นไม่ได้พัฒนา ภายใต้การหวงกันของรัฐ แต่รัฐกลับไม่มีศักยภาพในการดูแลให้ทั่วถึง ชุมชนในพื้นที่ที่มีความต้องการและศักยภาพในการปกป้องป่าไม่สามารถจัดการป่าได้เพราะรัฐไม่ยินยอม เมื่อชุมชนถูกกดดันอย่างรอบด้าน ส่วนหนึ่งก็เริ่มบุกเบิกพื้นที่ป่าให้กลายเป็นที่ดินเสีย เพราะจะได้มีสิทธิอยู่อาศัย เพราะรัฐมีนโยบายเอาป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรที่ดิน แต่ชุมชนหลายแห่งก็ยังยืนยันรักษาป่าเพื่อเป็นฐานชีวิตไว้ในรูปป่าชุมชน แม้จะเสี่ยงที่จะโดนกรมป่าไม้ยึดเอาพื้นที่ป่าชุมชนที่พวกเขารักษาไว้ไปเป็นป่าอนุรักษ์ของรัฐก็ตาม

แม้ดูเหมือนว่ารัฐจะหวงกันพื้นที่ป่าไว้อย่างเต็มที่ แต่ในความเป็นจริงรัฐกลับโอนอ่อนผ่อนตามแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ กลุ่มทุนที่มีอำนาจต่อรองสูงก็สามารถฉกฉวยเข้ามายึดพื้นที่ป่าโดยรัฐทำได้เพียงเปลี่ยนจากผู้บุกรุกให้เป็นผู้เช่าป่า หรือหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่มีโครงการทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เช่น การสร้างเขื่อน การทำเหมืองแร่ การทำท่าเรือ และอื่นๆ ก็สามารถขอเพิกถอนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ตามกฎหมาย แต่สำหรับชุมชนแล้ว พวกเขาไม่ได้สิทธิในการอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากป่าแต่อย่างใด จนต้องเคลื่อนไหวให้มีกฎหมายรองรับสิทธิการจัดการป่าของพวกเขาในนาม "กฎหมายป่าชุมชน" ในเวลาต่อมา

โดยสรุปแล้ว นโยบายการจัดการป่าของรัฐมีลักษณะคู่ตรงข้ามอย่างสุดขั้ว ปิดกั้นความสัมพันธ์ที่หลากหลายของสังคมที่มีต่อป่า ไม่มีระบบการจัดการป่าที่ผสมผสานหลากหลาย ไม่เปิดพื้นที่ให้กับชุมชนท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และลักษณะสุดขั้วดังกล่าวก็ล้มเหลวทั้งสองด้าน เห็นได้จากในด้านการจัดการป่าเศรษฐกิจก็ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพอย่างรุนแรง ในด้านการจัดการป่าอนุรักษ์ก็ทำลายความหลากหลายทางวัฒนธรรมอย่างหนักหน่วง ความล้มเหลวของระบบแบ่งขั้วและรวบอำนาจทำให้ป่าของไทยเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว ภาวะยากจนของชุมชนท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพาป่าขยายวงกว้าง เพราะถูกปิดกั้นเข้าถึงทรัพยากร การบุกรุกป่าของกลุ่มทุนก็เติบโตได้มาก เพราะไม่มีพลังของชุมชนมาปกป้องได้ดีพอ และที่สำคัญสังคมไทยเสียโอกาสที่จะพัฒนาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของป่าให้เพิ่มคุณค่าทั้งในเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ และสังคมอย่างน่าเสียดาย แม้ไทยจะอยู่ในภูมิภาคเขตร้อนชื้นก็ตาม

4) ระบบความรู้และการจัดการรวมศูนย์ที่รัฐแบบเบ็ดเสร็จ โครงสร้างการจัดการป่าของไทยรวมศูนย์ที่รัฐมาตั้งแต่ก่อตั้งกรมป่าไม้ในปี 2439 เป็นการรวมศูนย์ทั้งในเชิงโครงสร้างและในเชิงองค์ความรู้ในเชิงโครงสร้างกรมป่าไม้เกิดขึ้นเพื่อขยายและควบคุมอำนาจการจัดการป่าที่แต่เดิมเคยอยู่ตามอาณาจักรต่าง ๆ เช่น อาณาจักรล้านนาให้มาขึ้นตรงต่อรัฐสยาม นับแต่นั้นมากรมป่าไม้ก็ผู้ขาดการจัดการป่าเหนือพื้นที่ป่าตามกฎหมายทั้งหมดเกือบร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ ปัจจุบันมีพื้นที่ป่าตามกฎหมาย 107 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 33 ของพื้นที่ประเทศ

กรมป่าไม้⁵แบ่งโครงสร้างการจัดการป่าออกเป็นราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยส่วนกลางนอกเหนือจากงานด้านบริหาร วิชาการแล้ว ก็จะมีสวนอนุรักษ์ซึ่งมีอำนาจครอบคลุมพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ทั้งหมด เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตป่าชายเลน อนุรักษ์ และอื่นๆ ซึ่งปัจจุบันมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 228 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ 84.57 ล้านไร่ หรือร้อยละ 79 ของพื้นที่ป่าทั่วประเทศ ที่เหลือเป็นป่าสงวนแห่งชาติ 1,221 แห่ง คิดเป็น 15 ล้านไร่ หรือร้อยละ 14 ของพื้นที่ป่าทั่วประเทศ สำหรับส่วนภูมิภาคก็มีสำนักงานป่าไม้เขต และป่าไม้จังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเรื่องไฟป่า การปลูกป่า และอื่นๆ พื้นที่และอำนาจในการจัดการป่ามีไม่มากนักเมื่อเทียบกับส่วนกลาง

สิ่งที่ขาดหายไปในการสร้างการบริหารจัดการป่าของกรมป่าไม้ ก็คือ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดูแลจัดการพื้นที่ป่า และไม่ยอมรับการสิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากป่าได้เข้ามามีส่วนร่วมแต่อย่างใด

ในเชิงโครงสร้างรวมของประเทศ มีคณะกรรมการจัดการป่าระดับชาติ เช่น คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติที่ดูแลเชิงนโยบายเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติทั้งหมด คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าดูแลเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า คณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติที่ดูแลภาพรวมนโยบายป่าไม้ และอื่นๆ คณะกรรมการเหล่านี้แม้จะเปิดให้มีการรวมผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคสังคมบ้าง แต่ก็โดยรวมแล้วก็รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลและราชการทั้งสิ้น

ในด้านองค์ความรู้ นับตั้งแต่ก่อตั้งกรมป่าไม้โดยมี มร.เสลด ผู้เชี่ยวชาญป่าไม้ชาวอังกฤษมาเป็นอธิบดีคนแรก (ภายหลังจากนั้นก็ยังมีชาวอังกฤษเป็นอธิบดีต่อเนื่องมาอีกราว 3 รุ่น) องค์ความรู้การจัดการป่าที่อังกฤษพัฒนาขึ้นในการดินแดนอาณานิคมอินเดียที่เน้นการสำรวจ วัด ตัดฟันไม้สัก ก็ได้กลายเป็นองค์ความรู้หลักจัดการป่าของไทย โดยการตั้งโรงเรียนป่าไม้แพร่ขึ้น ต่อมาก็ได้พัฒนาสู่การก่อตั้งคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพื่อผลิตองค์ความรู้และผู้เชี่ยวชาญการทำไม้ให้กับกรมป่าไม้ ในอีกด้านหนึ่งเมื่อองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้นำเสนอแนวคิดการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้กับรัฐ โดยนำเอาอุทยานแห่งชาติเยลโลสโตน สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นอุทยานฯ แห่งแรกของโลกมาเป็นต้นแบบ ประจวบกับชนชั้นสูงในไทยนำโดย นพ.บุญส่ง เลขะกุล และนิยมไพรสมาคม ที่ได้เปลี่ยนบทบาทจากนักล่าสัตว์มาเป็นนักอนุรักษ์ได้ผลักดันให้มีการสงวนคุ้มครองสัตว์ป่าจนทำให้เกิดพร.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า 2503 และพร.อุทยานแห่งชาติ 2504 ทำให้องค์ความรู้เรื่องการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์แบบสหรัฐอเมริกาก็ได้เป็นองค์ความรู้รองในช่วงเวลานั้น จนเมื่อรัฐบาลประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ 2532 องค์ความรู้จัดการป่าอนุรักษ์ในรูปแบบของการจัดการเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ากลายเป็นองค์ความรู้หลัก

รัฐไทยโดยกรมป่าไม้ได้หยิบยืมองค์ความรู้การทำไม้จากอังกฤษ และการอนุรักษ์ป่าจากสหรัฐอเมริกา มาเสริมสร้างระบบรวมศูนย์การจัดการป่าของรัฐให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยมีลักษณะสำคัญ เช่น การให้อำนาจแก่ผู้เชี่ยวชาญป่าไม้ของรัฐเป็นผู้กำหนดประเภทป่า การจัดชั้นความสำคัญและคุณภาพของป่า ลักษณะทางนิเวศวิทยา การใช้ประโยชน์จากป่า สาเหตุและผลกระทบของการทำลายป่า ซึ่ง

⁵ ภายหลังจากต่อมาแบ่งเป็นเป็นกรมป่าไม้ดูแลเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และกรมอุทยานแห่งชาติและพันธุ์พืช ทำหน้าที่ดูแลเขตป่าอนุรักษ์ทั้งหมด

ทั้งหมดนี้หลอมรวมอยู่การให้อำนาจของรัฐผูกขาดการจัดการป่าได้ในทุกพื้นที่ทุกประเภท ก่อให้เกิดมายาคติเกี่ยวกับป่าอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน เช่น มายาคติเกี่ยวกับระบบนิเวศของป่าจะต้องไม่มีมนุษย์อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ ซึ่งขัดกับความเป็นจริงที่ชุมชนท้องถิ่นของไทย และในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือเกือบทั่วโลกดำรงอยู่กับป่ามาตลอดประวัติศาสตร์มนุษย์ มายาคติเกี่ยวกับป่าต้นน้ำ ซึ่งเน้นเฉพาะพื้นที่ป่าที่อยู่บนที่สูง เปิดโอกาสให้เกิดใช้ประโยชน์เชิงทำลายในพื้นที่ป่าลุ่มต่ำ แต่ต่อมาเริ่มปรากฏความรู้ระยะหลังว่าแหล่งต้นน้ำคือองค์ความทั้งระบบนิเวศตั้งแต่ยอดดอยจนถึงที่ลุ่ม มายาคติเรื่องป่ากับฝน ซึ่งรัฐเลือกที่เชื่อว่าป่าเป็นแหล่งซบและจุดกำเนิดต้นน้ำ เมื่อป่าถูกทำลายฝนก็จะแล้ง แต่กลับปรากฏในทางตรงกันข้ามว่าป่ากับฝนมีความสัมพันธ์ซับซ้อนกว่านั้น ในหลายกรณีการปลูกป่าพื้นที่ต้นน้ำอย่างผิดระบบนิเวศกลับทำให้ความสามารถในการดูดซับและปล่อยน้ำลดลง นอกจากนี้ยังมีมายาคติอีกมาก เช่น ไฟป่าเป็นโทษต่อป่าในทุกกรณี และอื่นๆ ผลของมายาคติเกี่ยวกับป่าที่รัฐสร้างหรือเลือกที่จะเชื่อเหล่านี้ก่อให้เกิดระบบรวมศูนย์อำนาจองค์ความรู้ที่รัฐ ก่อให้เกิดการผูกขาดความจริงเกี่ยวกับป่า การจัดการป่า การทำลายป่า ผลกระทบต่อป่า ผลที่ตามมาคือ ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ป่าที่รัฐต้องการขจัดออกจากพื้นที่ป่าได้ถูกมายาคติเหล่านี้กำหนดอัตลักษณ์ให้พวกเขาเป็นผู้ทำลายป่า โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูงและระบบการผลิตของพวกเขา เช่น มัง ไร่เลื่อนลอย และอื่นๆ มายาคติเหล่านี้ได้กลบฝังความจริงที่ว่า การทำลายป่าครั้งใหญ่ที่สุดมาจากการสัมปทานไม้ การสร้างเขื่อน การมีนโยบายพืชพาณิชย์ ธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่ที่รัฐเปิดช่องให้มาโดยตลอด

ตารางนโยบายของรัฐและผลการดำเนินการ

นโยบาย	เจตนา	ผล
นโยบายการหวงกันพื้นที่ป่า		
-พรบ.ป่าไม้ 2484 -พรบ.อุทยานแห่งชาติ 2504 -พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ 2507 -พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า 2535 -พรบ.สวนป่า 2535	-กำหนดให้ที่ดินสาธารณะที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์เป็นพื้นที่ป่าของรัฐตามกฎหมาย -ให้อำนาจรัฐอย่างเบ็ดเสร็จในการควบคุมพื้นที่ป่าทั้งเพื่อการพาณิชย์และการอนุรักษ์	-ป่าไม้ลดลง และเสื่อมคุณภาพอย่างรุนแรง เพราะรัฐมีอำนาจแต่ขาดความสามารถในการดูแล -เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อนประกาศกฎหมาย เพราะทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ผิดกฎหมาย -เปิดทางให้เอกชนเข้าใช้พื้นที่ป่าอย่างค่อนข้างเสรีโดยถูกต้องตามกฎหมาย -ละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการป่า
นโยบายการจัดแบ่งประเภทป่า		
นโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528	กำหนดให้มีพื้นที่ป่าทั่ว	การจัดสัดส่วนพื้นที่ป่ามีการเปลี่ยนแปลง

	ประเทศร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25	แปลงไป โดยต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) กำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นร้อยละ 25 และป่าเศรษฐกิจเป็นร้อยละ 15
-มติคณะรัฐมนตรี 2535 ว่าด้วยการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ	แบ่งชั้นคุณภาพลุ่มน้ำตามระดับความชัน โดยแบ่งเป็นลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ที่ไม่อนุญาตให้มีคนอยู่อาศัย ใช้ประโยชน์ชั้น 1 บี และอื่นๆ ที่มีความเข้มงวดรองลงมา	ปัญหาการจัดแบ่งคุณภาพลุ่มน้ำก็เช่นเดียวกับการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ก็คือ ปฏิเสธสิทธิชุมชนในการอยู่อาศัยและจัดการป่า โดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชน
นโยบายเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิชุมชนในเขตป่า		
-มติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541	กำหนดให้มีการพิสูจน์สิทธิชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลัก และหากชุมชนที่อยู่มาก่อนเขตป่าตามกฎหมายก็ให้ดำรงอยู่ต่อไปแต่มีเงื่อนไขให้จัดการป่า แต่หากอยู่มาภายหลังกฎหมายป่าไม้ก็พิจารณา อาจโยกย้ายถ้าอยู่ในพื้นที่เสี่ยง เพราะบางทงานีเวศ	การพิสูจน์สิทธิโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลัก ทำให้ชุมชนขาดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เพราะอยู่ในดุลพินิจของผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ทำให้ชุมชนไม่ยอมรับกระบวนการพิสูจน์จากมติดังกล่าว
นโยบายการแก้ไขความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภาคป่าไม้		
แผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการจัดการความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.2551-2555	มี ยุ ท ธ ศ า ส ต ร์ ส ร ำ ง ความสามารถปรับตัวเพื่อรับมือและลดความล่อแหลมต่อผลกระทบสภาพภูมิอากาศ การสนับสนุนการลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกและ	ภาคประชาสังคมยังไม่ยอมรับเนื่องจากเห็นว่า มุ่งกวดขันภาคป่าไม้และเกษตร แต่ไม่ควบคุมภาคพลังงานและอุตสาหกรรมเป็นต้นเหตุหลัก และยังไม่ยอมรับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการ

	เพิ่มแหล่งดูดซับก๊าซ	ป่า
นโยบายส่งเสริมสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมประชาชนจัดการป่า		
-ร่างพรบ.ป่าชุมชน	รับรองสิทธิชุมชนจัดการป่า	ร่างกฎหมายฉบับนี้ตกไปในปี 2552 เพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าองค์กรประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการอนุมัติไม่ครบ

4.สภาพปัญหาการจัดการป่า

เทียบกับพื้นที่ประเทศไทยที่มี 320.7 ล้านไร่ พื้นที่ที่มีป่าปกคลุมทั่วประเทศมี 107.6 ล้านไร่ หรือร้อยละ 33.56 ของพื้นที่ประเทศ แต่เมื่อย้อนกลับไปที่เมื่อ 50 ปีที่แล้ว ในปี พ.ศ. 2505 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่า 171 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 53.33 ขณะที่พื้นที่ป่าต้นน้ำอยู่ในขั้นวิกฤตถึง 14 ล้านไร่ สูญไปแล้วในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมาทำให้ประเทศไทยสูญเสียพื้นที่ป่าไปแล้วประมาณ 67 ล้านไร่ หรือเฉลี่ยประมาณ 1.6 ล้านไร่ต่อปี

เนื้อที่ป่าของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2516 -2552 ลดลงเกือบทุกภาค โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเปอร์เซ็นต์ในการลดลงของพื้นที่ป่ามากที่สุด คือ ร้อยละ 20.18 รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 13.69 ภาคเหนือ ร้อยละ 10.92 ภาคกลาง ร้อยละ 5.75 แต่ภาคใต้มีพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.96

จากการศึกษาของ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยวิธีการแปลรูปถ่ายทางอากาศที่ถ่ายเมื่อปี พ.ศ.2504 ตามโครงการ VAP 61 พบว่ามีเนื้อที่ป่าทั่วประเทศ 273,628.50 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 53.33 ของประเทศ และในปี พ.ศ. 2536 เหลือเนื้อที่ป่าเพียง 133,521.0 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 26.02 (ตรวจสอบโดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียม Landsat) แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ป่าลดลงเท่าตัวในช่วงเวลา 32 ปี ซึ่งการลดลงของพื้นที่ป่าอย่างมหาศาลนี้เกิดขึ้นกับป่าเบญจพรรณและป่าชายหาดตามชายฝั่งทะเล⁶

การลดลงของพื้นที่ป่าของไทยยังส่งผลให้พืชและสัตว์สูญพันธุ์ อาทิ เนื้อสัตว์ แรด กระซู่ กูปรี และเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ในอนาคตอันใกล้นี้ก็เป็นจำนวนมาก อาทิ ควายป่า ละมั่ง ละมั้ง เนื้อทราย กวางผา เสี่ยงผา สมเสร็จ เสือลายเมฆ เสือโคร่ง และช้างป่า รวมทั้งนก สัตว์ครึ่งน้ำครึ่งบก สัตว์เลื้อยคลาน แมลง และ สัตว์น้ำอีกเป็นจำนวนมาก การทำลายป่าก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางธรรมชาติเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แหล่งน้ำที่เคยอุดมสมบูรณ์ เริ่มลดน้อยลง ผืนป่าที่เหลืออยู่ไม่สามารถซับน้ำฝนที่ตกหนัก เกิดปรากฏการณ์น้ำท่วมฉับพลัน ยังผลให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจ บ้านเรือน และความปลอดภัยของชีวิตคนและสัตว์เป็นอันมาก

⁶ <http://www.thaienvimonitor.net/Concept/priority1.htm>

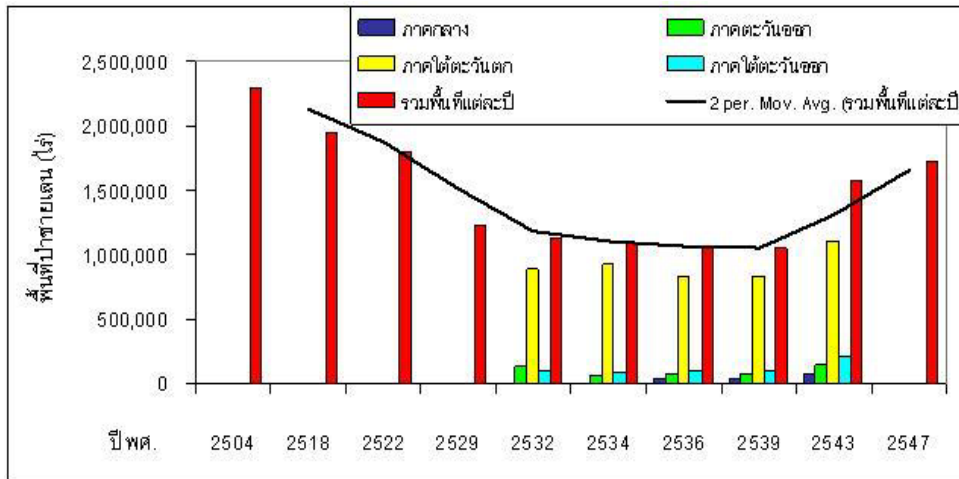
อย่างไรก็ตาม พื้นที่ป่าบางส่วนก็ถูกฟื้นฟู และอนุรักษ์ไว้โดยชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ป่า หรือที่เรียกว่า “ป่าชุมชน” (Community Forest) แม้ว่าพวกเขาจำนวนมากจะอยู่ในพื้นที่ป่าอย่างผิดกฎหมาย อันเนื่องจากรัฐประกาศเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ครอบทับชุมชนที่อยู่อาศัยมาแต่เดิม แต่ด้วยสำนึกในการรักษาป่าอันเป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร แหล่งต้นน้ำ และพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ตามความเชื่อของชุมชน ทำให้พื้นที่ป่าที่เคยลดลงอย่างต่อเนื่องกลับเพิ่มมากขึ้น จากร้อยละ 25.41 ของพื้นที่ประเทศ ในปี 2541 เป็นร้อยละ 33.56 ของพื้นที่ประเทศ ในปี 2553

สถานภาพระบบนิเวศป่าชายเลน

ป่าชายเลนของประเทศไทยขึ้นอยู่กับกระจายตามชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคใต้ รวม 24 จังหวัด ยาวประมาณ 927 กิโลเมตร ในปี 2504 เคยมีรายงานพื้นที่ป่าถึง 3,679 ตารางกิโลเมตร(กรมป่า. 2527-2545. สถิติการป่า. ศูนย์ข้อมูลกลาง สำนักสารนิเทศ กรมป่า, กรุงเทพฯ.) แต่หลังจากนั้นได้ถูกทำลายลงด้วยกิจกรรมหลายประเภทของมนุษย์ ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนลดลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงหลังปี 2521 พื้นที่ป่าชายเลนลดลงเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของการทำนา กุ้ง จนในปี 2539 มีพื้นที่ป่าชายเลนเหลืออยู่เพียง 1,676 ตารางกิโลเมตร หลังจากนั้นก็ได้มีนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลน เช่น การปลูกป่าทดแทนและการลดการบุกรุกทำลายป่ามีผลทำให้ในปี 2543 พื้นที่ป่าชายเลนเพิ่มขึ้น 2,528 ตารางกิโลเมตร และเพิ่มเป็น 2,785 ตารางกิโลเมตร ในปี 2547 โดยมีพื้นที่เพิ่มขึ้นมากกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (ปี 2545-2549) ได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าควรมีป่าชายเลนทั้งประเทศประมาณ 2,000 ตารางกิโลเมตร⁷

ภาพที่ 2 พื้นที่ป่าชายเลนในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2504-2547

⁷ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2550. ตารางเนื้อที่ป่าจากการแปลภาพถ่ายเทียม จำแนกตามชนิดของป่า ภูมิภาค และจังหวัดในปี 2547. ตารางสถิติจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ. แหล่งที่มา: [http:// www.nso.go.th](http://www.nso.go.th), 29 สิงหาคม 2550.



ที่มา : http://marinepolicy.trf.or.th/resource_01_3_1.html

จากผลรวมการประเมินมูลค่าระบบนิเวศป่าชายเลนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมเท่าที่ผ่านมาพบว่ามียุทธศาสตร์รวม 8,132.63-7,518.33 ล้านบาทต่อปี

สาเหตุการสูญเสียพื้นที่ป่า

การสูญเสียพื้นที่ป่า เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ที่มีผลต่อการทำลายป่า สรุปได้ดังนี้คือ⁸

1. การให้สัมปทานป่าโดยขาดการควบคุม การตัดไม้โดยบริษัท ที่ได้รับสัมปทานไม้เพื่อการส่งออกและเพื่อใช้ภายในประเทศ นอกจากจะทำให้ป่า หดไปอย่างมากแล้ว ยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดการบุกรุกป่าเพื่อจับจองที่ดินทำกินจาก ชาวบ้านอีกด้วย

2. การเพิ่มประชากร ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2530 ประเทศไทยมีอัตรา การเพิ่มประชากรในระดับสูง ทำให้ครอบครัวเกษตรกรที่ถือที่ดินทำกินขนาดเล็ก ไม่ สามารถแบ่งที่ดินทำกินให้แก่สมาชิกในครัวเรือนได้เพียงพอ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น

3. การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การสร้างถนนเข้าสู่ พื้นที่ป่าซึ่งมีหมู่บ้านตั้งอยู่ เพื่อแย่งชิงประชาชนจากอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ ในช่วง ก่อนปี พ.ศ. 2525 ทำให้ประชาชนอพยพเข้าไปบุกเบิกพื้นที่ป่าอย่างแพร่หลาย มีทั้ง การอพยพภายในภูมิภาค และระหว่างภูมิภาค เช่น ประชาชนจากภาคตะวันออกเฉียงเหนืออพยพไปบุกเบิกป่าในภาคเหนือ ภาคตะวันตกและภาคใต้ เป็นต้น

4. การประกาศเขตอนุรักษ์ป่า พื้นที่ป่าสงวนและป่าอนุรักษ์หลาย แห่ง ที่รัฐบาลประกาศให้อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐ มีพื้นที่ส่วนหนึ่ง ซึ่งมีชุมชน ตั้งอยู่มาก่อนแล้ว ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ ประโยชน์จากป่า

5. การแพร่หลายของเทคโนโลยีไฟฟ้าและรถไถ ทำให้เกิดอัตรา เร่งในการทำลายพื้นที่ป่า เนื่องจากสามารถตัดต้นไม้ได้อย่างรวดเร็ว การใช้รถไถขนาดใหญ่ แทนการใช้แรงงานสัตว์ คือ วัว ควาย เอื้ออำนวยให้เกษตรกรสามารถทำการเพาะปลูกใน พื้นที่ขนาดใหญ่กว่าแต่ก่อน การแพร่เทคโนโลยี

⁸ http://www.prdnorth.in.th/The_King/king_forest_01.php

เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช ทำให้ การเกษตรเริ่มเพาะปลูกเพื่อการค้ามากขึ้น ที่ดินเริ่มมีราคาซึ่งต้องซื้อขายกัน ในขณะเดียวกันที่ที่ดินว่างเปล่าโดยไม่มีผู้จับจองได้หมดสิ้นไป

6.การเกษตรเชิงพาณิชย์ ในอดีตคนไทยปลูกข้าวและพืชผัก เพื่อบริโภค ในครัวเรือนเป็นหลัก พืชผลที่เหลือจากการบริโภคจะนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าอื่นๆ หรือ ขายเป็นรายได้ แต่ในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งเงินตรา ทำให้การเพาะปลูกเป็นไป เพื่อการค้าทั้งสิ้น ผลผลิตทางการเกษตรที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศไทยในระดับสูง ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา กุ้งกุลาดำ ฯลฯ ทำให้ความต้องการพื้นที่เพื่อการ เกษตรเพิ่มขึ้นมาก

7.การเก็งกำไรที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา เป็นช่วงที่มีการซื้อ ขายที่ดิน โดยมีการเก็งกำไรสูงมากถึงหลายเท่า ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อครอบครอง เพื่อการค้าที่ดิน และเพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวและที่พักตากอากาศ เป็นต้น

สภาพปัญหาทั้ง 7 ประการเป็นเพียงปรากฏการณ์ แต่ลึกลงไปถึงรากเหง้าปัญหาแล้วพบว่า สาเหตุความล้มเหลวการทรัพยากรป่ามาจากนโยบายรัฐที่สับสนและลักลั่น ในด้านหนึ่งหวงกันผูกขาดการจัดการป่า ทั้งโดยการรวมศูนย์จัดการป่าอนุรักษ์โดยละเมิดสิทธิชุมชนที่อยู่อาศัยพึ่งพิงป่ามาก่อน การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็คือ การเปิดเสรีให้ภาคเอกชนเข้ามาแสวงประโยชน์จากป่าและที่ดินอย่างเปิดกว้าง ตลอดจนการมีนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจที่ผลักดันให้เกิดการใช้พื้นที่ป่าอย่างหนักหน่วง สิ่งที่ขาดหายไปอย่างยิ่งก็คือ การไม่ยอมรับให้ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่อาศัยใช้ประโยชน์จากป่าได้ มีสิทธิจัดการป่า และไม่เปิดให้ชุมชนท้องถิ่น และประชาชนได้มีส่วนร่วมจัดการป่าอย่างเป็นระบบ

ประมวลรากฐานปัญหาการจัดการป่า

1.แนวคิดการใช้ทรัพยากรของรัฐ การอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรเพื่อผูกขาดการจัดการ โดยรับแนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์แบบตะวันตกเข้ามาบังคับใช้ในกฎหมายไทย ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินของรัฐ และทรัพย์สินของเอกชน แต่ปฏิเสธสิทธิชุมชนตามวัฒนธรรมที่มีมาแต่เดิม

2.การเข้ายึดครองพื้นที่และตั้งหน่วยงานในพื้นที่ต่างๆ ควบคุมจัดการทรัพยากร เพื่อแสดงอำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือทรัพยากรนั้นๆ

3. การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกับทุน เช่น การให้สัมปทานแก่เอกชน ได้แก่ การให้สัมปทานทำไม้ ทำสวนป่า ที่เป็นการจัดการป่าเศรษฐกิจ

4.การระดมหรือสะสมทุน ทรัพยากร และอำนาจ เข้าสู่เมืองใหญ่ต่างๆ โดยเฉพาะเมืองหลวง เพื่ออำนวยความสะดวก ความคล่องตัวในการจัดการทรัพยากรอื่นๆ

5.การจัดการทรัพยากรอย่างแยกส่วน นโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ได้แก่การท่องเที่ยว การทำสวนป่าปลูกไม้เศรษฐกิจ การทำเหมืองแร่ในเขตลุ่มน้ำชั้น 1 บี การให้สัมปทานทำไม้ในป่าชายเลน

6.หลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับจัดการทรัพยากร ธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดเดียวกัน แต่ไม่มีการประสานงาน และมีการขัดแย้งกัน ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการต่างๆ ของหน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจมาโดยตลอด

7. แนวความคิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ กรอบการกำหนดพื้นที่แต่ละประเภท ยังรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐ โดยไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการดำเนินการ ดังเช่นการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ การกำหนดพื้นที่ต้นน้ำลำธารโดยยึดหลักการไม่ให้คนอยู่ร่วมกับป่า

งานวิจัยเกือบทุกชิ้นระบุตรงกันว่า ปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐโดยตรง เริ่มตั้งแต่การสัมปทานไม้ทั่วประเทศ การยอมให้มีการทำเหมืองแร่ สร้างเขื่อนในพื้นที่ป่า การส่งเสริมพืชพาณิชย์ที่เป็นแรงผลักดันให้ชาวบ้านบุกเบิกป่า การส่งเสริมการปลูกไม้เชิงพาณิชย์ และต่อมาก็กลับเข้ามาเป็นการเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ แต่ปฏิเสธไม่ให้ชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ป่าได้มีสิทธิจัดการป่าร่วมกับรัฐ ขณะที่รัฐก็ไม่สามารถดูแลป่าได้ตามลำพัง จนเมื่อเกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าซึ่งโดยมากเป็นกลุ่มนายทุนก็ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้เต็มที่ รัฐกลับเลือกที่จะปิดล้อม กดดัน ปราบปรามชาวบ้านในพื้นที่ป่า ซึ่งนอกจากจะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ชาวบ้านแล้ว ยังไม่สามารถสร้างความร่วมมือกับชาวบ้านในการอนุรักษ์ป่าได้ ทั้งหมดนี้มาจากกรอบคิดทางนโยบายที่ผิดพลาด โดยมุ่งพัฒนาระบบกรรมสิทธิ์รัฐและเอกชน แต่ไม่ยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการป่าและทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง แม้ต่อมารัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550 จะบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรแล้วก็ตาม แต่รัฐก็เลือกที่จะเมินเฉยต่อบทบัญญัติดังกล่าว

5. ประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อปฏิรูปป่าของประชาชน

การ "ปิดป่า" กับจุดเริ่มต้นแย่งชิงพื้นที่กำหนดนโยบายป่าของชาติ

รัฐได้พัฒนาระบบการผูกขาดการจัดการป่าไม้ในเชิงโครงสร้างมาตั้งแต่การก่อตั้งกรมป่าไม้ในปี 2439 ตามมาด้วยการออกพระราชบัญญัติป่าไม้ 2484 ที่บัญญัติให้รัฐมีกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่ป่าทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่สำคัญในยุคต่อมาคือ การประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ที่ได้กำหนดขนาดพื้นที่ป่าทั่วประเทศถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยจำแนกออกเป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อการผูกขาดและแสวงประโยชน์ของภาครัฐและเอกชน เพื่อให้โครงสร้างการจัดการป่าแบบผูกขาดมีความชอบธรรม รัฐได้สร้างวาทกรรม "ป่าไม้" ที่ให้ความชอบธรรมต่อนโยบายดังกล่าว เช่น "คุณค่าไม้สักในฐานะสินค้าส่งออกอันดับต้นของประเทศ", "ชาวเขากับการทำลายป่า", "วนวัฒนวิธี" เป็นต้น

ขบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านสัมปทานไม้ที่ดำเนินมาไม่ต่ำกว่า 14 ปี ทำให้รัฐต้องเปลี่ยนแปลงทางนโยบายครั้งสำคัญ โดยการออกพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ 2532 เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2532 ให้ยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ ดูเหมือนว่าผลของการเคลื่อนไหวดังกล่าวจะทำให้ทิศทางการจัดการป่าของประเทศประสบภาวะชะงักงัน เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงวาทกรรมที่เกี่ยวกับป่าจากสัมปทานไปสู่การอนุรักษ์ แต่กระนั้นก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจการจัดการป่าไม้ของรัฐ

เมื่อกระแสต่อต้านสัมปทานไม้จากประชาชนใช้ประเด็นเรื่องการอนุรักษ์ป่าเป็นแนวทางการวิพากษ์วิจารณ์รัฐ รัฐก็ใช้รูปแบบการอนุรักษ์ป่าเพื่อรักษาอำนาจ และตอบโต้กลับขบวนการประชาชน โดยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายการจัดการป่าเสียใหม่ ให้มีป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 และป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ อันเท่ากับว่ารัฐปรับเปลี่ยนการนิยามและจัดระเบียบพื้นที่ป่าเสียใหม่ จากเขตแดนทางเศรษฐกิจไม่ในยุคสัมปทานมาเป็นเขตแดนอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ในนามของการอนุรักษ์ ขณะที่พื้นที่ป่าส่วนที่เหลือรัฐก็ยังหาได้ยอมรับตัวตน และการดำรงอยู่ของประชาชนในพื้นที่ไม่ แต่ปฏิบัติการณ์การจัดระเบียบให้เป็นพื้นที่ปลูกป่าพาณิชย์โดยเอกชน พร้อมกันนี้รัฐก็ได้เร่งผลิตซ้ำวาทกรรม "ชาวบ้านบุกรุกป่า" เพื่ออ้างความศักดิ์สิทธิ์ของพื้นที่รัฐ

การต่อสู้เพื่อช่วงชิงการนิยามการจัดการพื้นที่ป่าในส่วนภาคประชาชนจึงเกิดขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชาวบ้านเรียกร้องให้รัฐทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 และแยกธุรกิจการปลูกป่าอุตสาหกรรมภาคเอกชนออกจากนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ให้รัฐเพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนที่ประกาศทับพื้นที่ชุมชน ยกเลิกการให้เอกชนเช่าที่ดินในป่าสงวนปลูกป่าเชิงพาณิชย์ และให้รัฐออกเอกสารสิทธิที่ดินแก่ชุมชนที่อยู่ในเขตป่า อันเท่ากับให้รัฐกันเขตพื้นที่ของชุมชนออกจากเขตแดนอำนาจที่รัฐกำลังจัดระเบียบ

ขบวนการประชาชนได้ตั้งคำถามกับแนวคิดและความหมายต่างๆ ที่รัฐใช้ในการจัดการป่า เช่น "ป่าไม้" "ป่าเสื่อมโทรม" "ป่าเศรษฐกิจ" โดยชี้ให้เห็นว่ากลุ่มวาทกรรมเหล่านี้ยังวนเวียนอยู่กับสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาปลูกไม้เชิงพาณิชย์ พร้อมกับเสนอให้เปลี่ยนคำนิยามเสียใหม่ เช่น จากการ "บุกรุก" ป่าของประชาชนตามที่รัฐกล่าวอ้าง มาเป็นการ "บุกเบิก" ป่าของประชาชนอันที่มาจากนโยบายรัฐ (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2534) กรมป่าไม้ เป็น "กรมทรัพยากรป่า" เปลี่ยนจากการปลูกป่าพาณิชย์ มาเป็น "ไรต์นั้ไม้" (โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2532)

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ขบวนการประชาชนเติบโตขึ้นมาจากฐานคิดด้านการอนุรักษ์ป่า ทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวขบวนการประชาชนยังไม่ได้ระแวงสงสัยหรือตั้งคำถามกับแนวคิดการจัดการป่าอนุรักษ์ของรัฐที่ใช้ระบบการสถาปนาสิทธิผ่านเขตแดน (territorialization) แต่กลับมีท่าทีสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ดังเช่น การประชุมปัญหาป่าไม้กับทางออกของชาวบ้านครั้งที่ 1 ที่โรงแรมเมฆาลัย ชะอำ จ.เพชรบุรี ที่จัดขึ้นโดยภาคประชาชนได้สรุปไว้ว่า "ในด้านป่าอนุรักษ์นั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนและแน่นอน มีการประกาศผนวกพื้นที่ป่าส่วนที่มีความอุดมสมบูรณ์เพิ่มขึ้น" (โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2532) นั้นหมายถึงการสนับสนุนให้รัฐเร่งรัดประกาศเขตป่าอนุรักษ์ อันเป็นการยอมรับเอาระบบกรรมสิทธิ์รัฐเหนือเขตแดนป่า ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่า สิทธิชุมชนในพื้นที่ป่าจะเป็นอย่างไร ดังสะท้อนได้จากถ้อยความว่า "แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคำนึงถึงและยอมรับสิทธิในการดำรงอยู่ของชุมชนดั้งเดิมบางแห่งที่อาศัยอยู่ก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์" (โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2532)

แม้จะมีความไม่ชัดเจนต่อรูปแบบความสัมพันธ์สิทธิชุมชนในการจัดการป่ากับเขตแดนกรรมสิทธิ์ป่าของรัฐ แต่ภาคประชาชนก็เริ่มต้นสถาปนาแนวคิด ทิศทาง รูปแบบการจัดการป่าที่มีประชาชนเป็นฐานก็คือ "ป่าชุมชน"

ยุคเริ่มต้นของการสร้างนโยบาย "ป่าชุมชน" ของประชาชน

"จะมอบป่าห้วยแก้วในพื้นที่ 1,600 ไร่ ให้เป็นป่าชุมชน และเป็นของขวัญปีใหม่แก่ชาวบ้านห้วยแก้ว"

(ไพโรจน์ สุวรรณกร, อธิบดีกรมป่าไม้, 23 กุมภาพันธ์ 2532)

คล้ายคลึงเพียงไม่ถึงเดือนหลังจากที่รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ ในวันที่ 17 มกราคม 2532 ท่ามกลางบรรยากาศแห่งความชื่นมื่นของขบวนการประชาชนที่ต่อสู้มายาวนานถึง 17 ปี ในเดือนกุมภาพันธ์ นายทุนซึ่งได้เช่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อปลูกสวนป่า จำนวน 235 ไร่ บริเวณบ้านห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ โดยเริ่มต้นบุกเบิกพื้นที่ป่าอันอุดมสมบูรณ์ที่ชาวบ้านห้วยแก้วใช้ประโยชน์ ชาวบ้านนำโดยนายทวีศิลป์ ศรีเรืองจึงเคลื่อนไหวร้องเรียนกับรัฐ และดึงเอานักศึกษาเข้าร่วมเคลื่อนไหว จนนายไพโรจน์ สุวรรณกร อธิบดีกรมป่าไม้สมัยนั้นยกเลิกไม่ให้เอกชนเช่าพื้นที่ พร้อมกับประกาศให้ป่าห้วยแก้ว เป็นป่าชุมชนแห่งแรกของประเทศไทย

คำประกาศดังกล่าวได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างนโยบายการจัดการป่าภาคประชาชน เนื่องจากแนวคิดป่าชุมชนสอดคล้องกับระบบการจัดการป่าตามวัฒนธรรม ประเพณีของชาวบ้าน การจัดการป่าของชุมชนในรูปแบบป่าชุมชนจึงเริ่มขยายตัวอย่างรวดเร็วในภาคเหนือและกระจายสู่ภาคอื่นๆ

ไม่ใช่เพียงป่าชุมชนห้วยแก้ว ที่ชาวบ้านริเริ่มปกป้องป่าของตนเองจนได้รับการยอมรับจากรัฐ ก่อนหน้านั้นชาวบ้านทุ่งยาว ตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน นำโดยพ่อหลวงจรรย์ ชาติศักดิ์ ก็ได้เคลื่อนไหวปกป้องป่าของตนเองจากการทำลายของคนภายนอก ตั้งแต่ปี 2517 ด้วยการตลอดจนชุมนุมร้องเรียนหน้าศาลากลางจังหวัดให้รัฐยกเลิกการอนุญาตให้คนภายนอกมาใช้พื้นที่ป่า ต่อมาชาวบ้านทุ่งยาวได้พัฒนาจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านดูแลป่า ออกกฎระเบียบ จัดทำขอบเขตพื้นที่ป่า จนรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรฯ ในสมัยนั้นได้ มอบรางวัลหมู่บ้านตัวอย่างดูแลป่าให้กับชุมชนทุ่งยาวในปี 2520 แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่เกิดวาทกรรม "ป่าชุมชน" การดูแลป่าของบ้านทุ่งยาวยังไม่ได้ถูกนำมาเชื่อมโยงทางนโยบาย จนกระทั่งกรณีเกิดการยอมรับป่าชุมชนห้วยแก้ว ในช่วงหลังสัมปทานไม้ 2532 ป่าชุมชนบ้านทุ่งยาว จึงกลับมาโดดเด่น เป็นชุมชนต้นแบบให้กับป่าชุมชนที่อื่นๆ ที่โด่งดังในระยะเวลาต่อมา เช่น ป่าชุมชนบ้านแม่ทา ของก้านนอหนันต์ ดวงแก้วเรือน ประธานสมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือคนปัจจุบัน

ด้วยพื้นฐานการต่อสู้ และรากฐานวัฒนธรรมการจัดการป่าของชาวบ้าน กลายเป็นจุดสนใจขององค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่งที่ได้เคยร่วมเคลื่อนไหวคัดค้านสัมปทานไม้ และกำลังแสวงหาทางออกกับปัญหาที่ทำกินในเขตป่าสงวนและการจัดการป่าอย่างยั่งยืน ดังเช่น โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ ชมรมนักพัฒนาภาคเหนือ คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนชนบท (กป.อพช.) เหนือและอื่นๆ องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ได้เชื่อมประสานชุมชนที่รักษาป่าในพื้นที่ต่างๆ ให้มาแลกเปลี่ยนแนวคิด ประสบการณ์ และสังเคราะห์ความรู้ออกมาเป็นข้อเสนอการจัดการป่าชุมชนทั้งในระดับพื้นที่ และนโยบาย เพียงแค่ 1 ปีหลังจากป่าชุมชนห้วยแก้ว (2533) องค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือสำรวจฐานข้อมูลป่าชุมชนในภาคเหนือได้ถึง 30 ป่า

"สนาม" ของการสร้างทางเลือกการจัดการป่าจากระดับพื้นที่ได้เปิดขึ้นแล้ว และมีได้จำกัดเฉพาะภาคเหนือเท่านั้น ในภาคอีสาน ชาวบ้านที่เดือดร้อนจากโครงการปลูกสวนป่ายุคลืปลัดขันธ์พื้นที่ทำกินของชุมชน ได้เคลื่อนไหวคัดค้านโครงการดังกล่าว โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งได้ตั้งเป็นคณะทำงานศึกษาปัญหาป่าไม้อีสาน ปี 2528 ร่วมสนับสนุน ซึ่งชาวบ้านเองก็ได้รวมตัวเป็น "คณะกรรมการชาวบ้านอนุรักษ์ป่าภาคอีสาน" จำนวน 9 พื้นที่ใน 6 จังหวัด ผลของการต่อสู้ทำให้รัฐบาลชะลอการให้เอกชนเช่าพื้นที่ปลูกยุคลืปลัดขันธ์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปิด "สนาม" คัดค้านนโยบายป่าเชิงพาณิชย์ พร้อมกับเสนอทางออกการจัดการป่าในรูป "ป่าชุมชน" เช่นเดียวกับภาคเหนือ

การรุกเชิงนโยบาย "ป่าชุมชน" ได้เริ่มต้นอย่างจริงจัง ภายหลังจากประชุมปัญหาป่าไม้กับทางออกของชาวบ้านครั้งที่ 1 กลุ่มนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ได้เคลื่อนไหวผลักดันเรื่องป่าชุมชนต่อสาธารณะ ในรูปแบบการจัดสัมมนา เขียนบทความ และเรียกร้องโดยตรงต่อรัฐ ผลให้รัฐบาลในยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้จัดสัมมนาเรื่อง "แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในเขตพื้นที่ป่า" ขึ้นในวันที่ 25-26 สิงหาคม 2532 ซึ่งการสัมมนาดังกล่าวได้หยิบยกประเด็นเรื่องป่าชุมชนขึ้นมากล่าวอย่างเป็นทางการในกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง (เสนห์ จามริก, สัมภาษณ์, อ่างในธีรพรรณ ใจมั่น, 2542)

แรงผลักดันของประชาชนยังได้ทำให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติมีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องป่าชุมชน ในวันที่ 13 พฤษภาคม 2533 ซึ่งอนุกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนจากหลายฝ่าย จนมีมติยอมรับหลักการ "คนอยู่กับป่า" ได้ และให้พิจารณาปรับปรุงข้อกำหนดเพื่อมอบสิทธิในการจัดการป่าให้กับองค์กรท้องถิ่น

ไม่เพียงแต่ทางในทางนโยบายระดับบน ในส่วนกรมป่าไม้ ก็จัดตั้งโครงการพัฒนาป่าชุมชนขึ้นในปี 2532 โดยเปลี่ยนชื่อมาจากโครงการปลูกไม้ใช้สอยชุมชน ซึ่งเน้นการส่งเสริมให้ประชาชนปลูกไม้ในพื้นที่นอกเขตป่า ต่อมาก็ขยายมาเป็นส่งเสริมให้ประชาชนปลูกป่าได้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จึงเห็นได้ว่าด้วยแรงผลักดันของประชาชน ทำให้รัฐเริ่มต้นรับเอาวาทกรรม "ป่าชุมชน" เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐ แต่กระนั้นก็ยังอยู่บนฐานคิดเรื่องหน้าที่ของชุมชนในพื้นที่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ แต่หาได้ยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการป่าตามวัฒนธรรม ประเพณีตามแนวคิดของประชาชน

นอกเหนือจากการรุกใน "สนาม" การเมือง พลังทางความรู้ วิชาการได้มีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันนโยบายป่าชุมชนอย่างชัดเจน เริ่มต้นจากนักวิชาการสายสังคมศาสตร์จำนวนหนึ่งก็ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "วิวัฒนาการการบุกเบิกพื้นที่ทำกินในเขตป่า" ปี 2533 อันเป็นการเปิดภาพของนโยบายรัฐกับการทำลายป่า และที่มาของการบุกเบิกที่ทำกิน งานวิจัยดังกล่าวได้สร้าง "สนาม" การต่อสู้แห่งใหม่ขึ้นมาก็คือ การต่อสู้ทางด้านความรู้และการทำความเข้าใจสาธารณะ

งานวิจัยชิ้นดังกล่าว เป็นแนวทางให้กับนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ที่กำลังผลักดันป่าชุมชนในฐานะทางเลือกเชิงนโยบายได้มาร่วมมือกันภายใต้การประสานงานของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา จัดทำโครงการศึกษาวิจัย "ป่าชุมชนประเทศไทย: ทางเลือกการพัฒนา โดยทำการศึกษาในภาคเหนือและภาคอีสาน ในปี 2534

“สนาม” ในฐานะการพัฒนาเครือข่ายจัดการป่าชุมชนในระดับพื้นที่ จึงเชื่อมโยงกับ “สนาม” ของ การสร้างความรู้ทางวิชาการเพื่อผลักดันนโยบาย ก่อรูปเป็นการเคลื่อนไหวผลักดันทางนโยบายและ กฎหมายอย่างจริงจัง

การเคลื่อนไหวในทางกฎหมายครั้งสำคัญเริ่มต้นเมื่อ กระแสการเคลื่อนไหวเรื่องป่าชุมชนตั้งแต่ ปี 2532 ได้ส่งผลกระทบป่าไม้ได้ริเริ่มยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นในปี 2534 ขบวนการเคลื่อนไหว ป่าชุมชนจึงเห็นว่าเป็นโอกาสสำคัญที่จะทำให้สิทธิการจัดการป่าของชาวบ้านมีฐานะเป็นกฎหมายอย่าง จริงจัง จึงได้มีเข้าไปให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการกฤษฎีกาในชุด คณะกรรมการยกร่างกฎหมายคณะที่ 8 โดยเสนอว่ากฎหมายป่าชุมชนจะต้องยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการป่าตามประเพณีและวัฒนธรรมที่ หลากหลาย สนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในการจัดการป่าเพื่อการธำรงระบบนิเวศ และการใช้ ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน ไม่ว่าป่าชุมชนนั้นจะอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์หรือนอกเขตก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายป่าชุมชนที่ผ่านการพิจารณาของกฤษฎีกาก็ยังคงยืนยันตามหลักการ เดิมที่กรมป่าไม้บัญญัติไว้ การส่งเสริมชาวบ้านปลูกป่าในพื้นที่ของตนเอง และจะต้องเป็นพื้นที่นอกเขต ป่าอนุรักษ์ หากได้มีวัตถุประสงค์ที่ยอมรับและสนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการป่าตามจารีตประเพณี หรือคลี่คลายปัญหาการซ้อนทับระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่ของชุมชน กระบวนการผลักดันให้กรม ป่าไม้ออกกฎหมายตามที่ขบวนการป่าชุมชนต้องการดูจะเป็นจริงได้ยาก

เมื่อการเข้าไปเสนอข้อมูล ความเห็นไม่เป็นผล องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการจึงได้ พยายามผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเนื้อหากฎหมายป่าชุมชนจากภายนอกโดยการรณรงค์เผยแพร่ ข้อมูล เขียนบทความ จัดเสวนา และอื่นๆ จนต่อมา สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาในฐานะผู้ประสานงาน โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชน ร่วมกับโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติซึ่งประสานผลักดันในทาง นโยบาย และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชาวบ้าน จึงได้ริเริ่มยกร่างกฎหมายป่าชุมชน ขึ้นมาเองเป็นครั้งแรกในปี 2536 โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างกฎหมายที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตวัฒนธรรมของ ชุมชนในการจัดการป่าอย่างแท้จริง และผลักดันให้รัฐรับรองกฎหมายดังกล่าวแทนที่กฎหมายที่กรมป่า ไม้ยกร่าง ซึ่งกระบวนการยกร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนได้ได้อาศัยความรู้จากงานวิจัยป่า ชุมชน และการระดมความคิดเห็นจากชาวบ้านที่จัดการป่าชุมชนในแต่ละภาค จึงถือได้ว่าเป็นร่าง กฎหมายฉบับแรกของขบวนการประชาชน และเป็นร่างกฎหมายที่มีงานวิจัยรองรับอย่างจริงจัง

จุดเริ่มต้นของการยกร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนในปี 2536 ทำให้ทิศทางการ เคลื่อนไหวของขบวนการป่าไม้ประชาชนในภาคต่างๆ ได้มุ่งเน้นที่การรณรงค์ผลักดันร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชนอย่างจริงจัง ด้วยการเคลื่อนไหวของชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และสื่อมวลชน ทำให้อาทกรรมเรื่อง “สิทธิชุมชน”, “ป่าชุมชน” จึงได้เป็นที่รับรู้ในทางนโยบาย และต่อ สาธารณะตั้งแต่บัดนั้น

ปฏิบัติการโต้กลับของรัฐ และก่อกำเนิดขบวนการเคลื่อนไหวประชาชนในยุคใหม่

ภายหลังปิดป่ากรมป่าไม้ได้ปรับตัวอย่างรุนแรง ฝ่ายที่สนับสนุนการทำไม้ซึ่งเป็นฝ่ายหลักได้หัน มาทำงานป่าอนุรักษ์ซึ่งเป็นด้านตรงข้าม ทิศทางที่กรมป่าไม้จะยังคงมีบทบาทในการควบคุมจัดการป่าก็

คือ การประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพื่อคุ้มครองอาณาเขตของตนเองให้มากที่สุดซึ่งสอดคล้องกับกระแสนุรักษ์ป่าที่ประชาชนสนับสนุน ส่วนทิศทางการจัดการป่าเศรษฐกิจก็ปรับจากการทำไม้ธรรมชาติมาสู่การส่งเสริมให้เอกชนเช่าพื้นที่ปลูกไม้ โดยที่กรมป่าไม้ทำหน้าที่สนับสนุนทางวิชาการ ทิศทางของกรมป่าไม้ดังกล่าวจึงยังคงดำเนินรอยตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528

ปฏิบัติการผูกขาดการจัดการป่ารอบใหม่จึงเกิดขึ้น โดยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ริเริ่มโครงการผลักดันโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) ในปี 2533 โดยเตรียมดำเนินการอพยพชาวบ้านอีสาน 352 ป่า เพื่อหาพื้นที่ปลูกป่าพาณิชย์ให้ได้ตามเป้าหมายนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 กลุ่มชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจึงรวมตัว ด้วยการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชนภาคอีสานทุก ๆ ด้าน เดินเท้าครั้งใหญ่จากถึงโคราช อันเป็นการเปิดศักราช "การเมืองบนท้องถนน" จนสามารถยุติโครงการในวันที่ 3 กรกฎาคม 2535 และรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกการให้อนุญาตปลูกยูคาลิปตัสในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (มติคณะรัฐมนตรี 8 กันยายน 2535)

ชัยชนะของขบวนการประชาชนต่อ คจก. ได้ทำให้ "การเมืองบนท้องถนน" ที่ชูยุทธศาสตร์สิทธิและความเป็นธรรมของประชาชน และผลกระทบยูคาลิปตัสต่อระบบนิเวศ ได้ทำให้ส่งผลสะท้อนต่อรัฐและขบวนการประชาชนเอง ในด้านรัฐบาลถึงแม้ก่อนหน้านี้รัฐจะปฏิบัติการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าหลายพื้นที่ เช่น อพยพชาวบ้านจากการสร้างเขื่อนจำนวนมาก อพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้ง ราวปี 2531-2533 แต่ก็เป็นปฏิบัติการเฉพาะจุด ด้วยเหตุผลด้านอนุรักษ์ ความมั่นคงแห่งชาติ และเศรษฐกิจจากโครงการ การปฏิบัติการอพยพชาวบ้านครั้งใหญ่เพื่อปลูกป่าพาณิชย์และละเมิดสิทธิประชาชน จึงเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับไม่ได้ แต่การปฏิบัติการกดดันและอพยพชาวบ้านในแต่ละจุดด้วยเหตุผลเชิงอนุรักษ์กลับเป็นสิ่งที่เป็นไปได้มากกว่า ซึ่งด้านหนึ่งของการต่อสู้คจก.ก็เผยให้เห็นว่ามีชาวบ้านอยู่ในพื้นที่ป่าเป็นจำนวนมาก หลังคจก.รัฐจึงเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ และเตรียมอพยพชาวบ้านออกจากป่าอนุรักษ์โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันตกที่มีป่าอุดมสมบูรณ์เป็นผืนใหญ่ และเน้นดำเนินการกับกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูง เช่น ม้ง กะเหรี่ยง ที่เป็น "อื่น" ในสายตาของคนส่วนใหญ่ โดยใช้วาทกรรม "การอนุรักษ์ป่า" ซึ่งเป็นวาทกรรมประชาชนมาใช้ขยายอำนาจแก่รัฐ

อย่างไรก็ตาม ในด้านการส่งเสริมป่าเศรษฐกิจก็ยังเป็นเป้าหมายที่รัฐไม่เปลี่ยนแปลง ใน 2533 ปีเดียวกับที่รัฐริเริ่ม คจก. รัฐบาลพลเอกชาติชาย ยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาป่าไม้ของประเทศไทย ซึ่งได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจาก The Finnish International Development Program และมีบริษัทค็อก โพอริเป็นบริษัทที่ปรึกษา แผนดังกล่าวใช้เวลาร่าง 3 ปี ตั้งแต่ 2533-2536 แผนดังกล่าวมีเป้าหมายสนับสนุนการปลูกสวนป่าพาณิชย์โดยตรง จนทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านป่าไม้ได้ออกมาคัดค้านให้รัฐบาลยุติแผนแม่บทดังกล่าว จนในที่สุดแผนแม่บทป่าไม้ก็ไม่ได้ถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

แม้นโยบายด้านการปลูกป่าเศรษฐกิจจะถูกประชาชนคัดค้านจนหยุดชะงักไป แต่ในทางกฎหมายกลับมีความคืบหน้า โดยรัฐได้ออกพระราชบัญญัติสวนป่า 2535 แม้ผลจากการคัดค้านคจก.ของประชาชนจะทำให้รัฐกำหนดห้ามไม่ให้ปลูกไม้โตเร็ว แต่รัฐก็ได้มีมติคณะรัฐมนตรี 21 กันยายน

2536 เห็นชอบแก้ไขพ.ร.บ.สวนป่าให้มีการปลูกป่าครอบคลุมถึงไม้โตเร็ว ความสำเร็จของขบวนการประชาชนในการยับยั้งสวนป่ายุคาลิปตัสจึงยังคงเต็มไปด้วยความไม่แน่นอนยิ่ง

ในภาคประชาชน ภายหลังจากการต่อสู้กับคจก. ชาวบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชนภาคอีสานได้รวมตัวก่อตั้ง "สมัชชาชาวนาชาวไร่อีสาน เพื่อการรับรองสิทธิที่ดินทำกิน และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ" (สตท.) ในปี 2535 เพื่อติดตามการคืนถิ่นภายหลังการยกเลิกโครงการดังกล่าว พร้อมกับเคลื่อนไหวผลักดันป่าชุมชนอย่างต่อเนื่อง

นอกเหนือจากการรุด้านนโยบายปลูกป่าเศรษฐกิจ รัฐยังได้รุกคืบขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างรวดเร็ว โดยในปี 2534 กรมป่าไม้ได้ประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตอุทยานแห่งชาติถึง 12 แห่ง เพิ่มจากเดิมที่ประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์เฉลี่ยปีละ 3 แห่ง ทำให้ชุมชนท้องถิ่นที่เคยเผชิญปัญหาป่าเศรษฐกิจทับที่ชุมชน มาเป็นป่าอนุรักษ์ทับพื้นที่ชุมชน

การเคลื่อนไหวของประชาชนจึงเริ่มชูสิทธิชุมชนในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางการต่อสู้กับป่าเศรษฐกิจและป่าอนุรักษ์แบบรัฐ โดยอาศัยผลสำเร็จจากขบวนการต่อต้านคจก. พัฒนาเป็นยุทธศาสตร์การเมืองบนท้องถนน ซึ่งได้เกิดกลุ่ม เครือข่าย สมัชชาต่างๆ เช่น สมัชชาเกษตรกรรายย่อยอีสาน (สกอ.) ในยุคบำรุง คะโยธา ปี 2535-2536 มาถึงการรวมตัวของกลุ่มผู้เดือดร้อนจากโครงการรัฐทุกภาคในรูปของสมัชชาคนจน ปี 2538 ที่ปฏิบัติการชุมนุมอันลือลั่น 99 วัน ในปี 2539 ในสวนภาคเหนือได้เกิดการรวมตัวของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ ปี 2537 สมัชชาชนเผ่าในปี 2542 สหพันธ์กลุ่มเกษตรกรภาคเหนือในปี 2544 สมัชชาป่าชุมชนประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้น

แม้ขบวนการเคลื่อนไหวในยุทธวิธี "การเมืองบนท้องถนน" จะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น แต่ขบวนการสิทธิชุมชนต่อการจัดการป่าก็ยังคงต่อสู้ใน "สนาม" แบบต่างๆ เช่น เกิดการรวมตัวของชาวบ้านจัดการป่าชุมชนเป็นสมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือครั้งแรกในปี 2536 โดยชูรูปธรรมการจัดการป่าที่ยั่งยืน พร้อมกับผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน และร่วมกับเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือจัดพิธีบวชป่า 50 ล้านต้นในปี 2539 อันเป็นการประยุกต์ประเพณีท้องถิ่นเพื่อสื่อสารกับสังคม มิติเชิงฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมผสานกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองได้มีส่วนช่วยผลักดันให้วาทกรรม "คนกับป่า" ในรูปของป่าชุมชนกลายเป็นประเด็นสำคัญการเมือง เห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 7 มาสู่ฉบับที่ 8 ที่บรรจุการผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนไว้ในแผน และการเคลื่อนไหวของป่าชุมชนยังนำมาสู่การบัญญัติหลักการสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี 2540 มาตรา 46, 56, 79 และ 290 และรัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 66, 67, 290 เป็นต้น

การปฏิบัติการป่าชุมชนในระดับพื้นที่ก็ถูกยกระดับอย่างเข้มข้น ในด้านการสร้างองค์ความรู้ เครือข่ายชาวบ้านจัดการป่าชุมชนในภาคเหนือและอีสานได้ทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการร่วมกับนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนในหลายๆ เรื่อง เช่น ระบบสิทธิการจัดการป่าของชุมชน (เสนห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, 2536) ความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชน (ปริศนา พรหมา และมนตรี จันทวงศ์, 2542) ป่าชุมชนกับความมั่นคงทางอาหารและเศรษฐกิจ (มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ, 2546) เป็นต้น

ในด้านของการพัฒนาระบบการจัดการ ป่าชุมชนในหลายพื้นที่ เช่น ป่าชุมชนหนองเยาะ จ. สุรินทร์ ป่าชุมชนดงชุมคำ จ.อุบลราชธานี ป่าชุมชนแม่ลานคำ อ.สะเมิง ป่าชุมชนห้วยอีค่าง อ.แม่วง จ. เชียงใหม่ ต่างก็พัฒนากฎเกณฑ์ และแผนการจัดการป่า เช่น การจำแนกประเภทป่าโดยใช้เกณฑ์ความ เชื้อ เกณฑ์นิเวศ และเกณฑ์การใช้ประโยชน์ การวางแผนฟื้นฟูป่าโดยธรรมชาติ การใช้ประโยชน์จากป่า อย่างยั่งยืน ซึ่งการพัฒนาเหล่านี้ได้อาศัยทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่น และเทคโนโลยีภายนอก เช่น การวัด ขอบเขต การจัดทำแผนที่สามมิติ เพื่อมาเป็นเครื่องมือในการวางแผนจัดการป่า

ในด้านการพัฒนาองค์กรและเครือข่าย เช่น ชาวบ้านตำบลศิลาแลง อ.บัว จังหวัดน่าน ได้สร้าง องค์กรจัดการป่าชุมชนระดับตำบลทำให้สามารถจัดการป่าผืนใหญ่นับหมื่นไร่ได้ หรือกรณีป่าชุมชน หนองเยาะ จ.สุรินทร์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรชาวบ้านป่าชุมชนหนองเยาะ ซึ่งมา จากตัวแทนกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มปศุสัตว์ กลุ่มเกษตรกรรมยั่งยืน กลุ่มเหล่าพื้นบ้าน หรือเครือข่ายป่า ชุมชนในภาคเหนือที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายตามภูมินิเวศ เช่น เครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำวาง ลุ่มน้ำขาน ลุ่มน้ำปิง เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า เครือข่ายชาวบ้านที่สัมพันธ์กับป่าได้พัฒนาองค์กรรูปแบบใหม่ๆ ที่มี ประสิทธิภาพในการจัดการป่าที่หลากหลาย และยังทำหน้าที่ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองให้แก่ชุมชน อีกด้วย

กระบวนการสร้างองค์ความรู้ การพัฒนารูปแบบการจัดการป่าชุมชน การสร้างองค์กรและ เครือข่ายที่ขบวนการประชาชนได้พัฒนาขึ้นมา นั้น ได้ทำให้แนวคิด รูปแบบ กลไกการจัดการป่าชุมชนมี ความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในด้านฐานคิด ป่าชุมชน มีเป้าหมายทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน ป่าชุมชนจึงเป็นการจัดการ แบบองค์รวมที่เชื่อมโยงบริบทชุมชนทั้งหมดทั้งด้านมิตินิเวศ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หาใช้การ จัดการแบบแยกส่วนแบบรัฐ

แนวคิดและรูปแบบสิทธิชุมชนต่อการจัดการป่า ได้รับการพัฒนาให้ซับซ้อนขึ้น โดยสิทธิดังกล่าว วางอยู่บนหลักการสิทธิในการจัดการซึ่งอยู่บนรากฐานวัฒนธรรม ประเพณี มิใช่ระบบกรรมสิทธิ์เป็น เจ้าของป่า ธรรมชาติของสิทธิชุมชนสะท้อนผ่านกฎเกณฑ์ กติกา แบบแผนการจัดการป่า ซึ่งอาจปรากฏ อยู่ทั้งในวิถีชีวิต หรือถูกยกระดับเป็นลายลักษณ์อักษร ในส่วนองค์กรจัดการของชุมชน ก็ได้พัฒนา หลากหลาย โดยเน้นระบบการจัดการร่วม ซึ่งเปิดโอกาสให้สมาชิกชุมชนเข้ามามีส่วนในการกำหนด กฎเกณฑ์ ร่วมตัดสินใจ ป่าชุมชน จึงเป็นตัวอย่างเด่นชัดของกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในทุกมิติ

จากหลักการที่สอดคล้องระบบการจัดการร่วมของชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณี ได้ทำให้ เครือข่ายป่าชุมชนได้ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว เกิดเครือข่ายการจัดการป่าที่กว้างกว่าระดับหมู่บ้าน เกิด เป็นเครือข่ายลุ่มน้ำต่างๆ จำนวนมาก เครือข่ายระดับตำบล อำเภอ ซึ่งจากการสำรวจขององค์กรพัฒนา เอกชนในภาคเหนือในปี 2538 พบป่าชุมชนประมาณ 400 กว่าแห่ง ต่อมาได้สำรวจในปี 2543 พบป่า ชุมชนไม่ต่ำกว่า 700 แห่ง และปัจจุบันขยายตัวนับพันแห่ง ในส่วนภาคอีสานก็พบป่าชุมชนหลายร้อย แห่ง นอกจากนี้ในภาคเหนือตอนล่าง ภาคตะวันออก ตะวันตก และภาคใต้ ซึ่งแม้ไม่ได้มีองค์กรพัฒนา เอกชน กลุ่มนักวิชาการลงไปทำงานสนับสนุนการจัดการป่าชุมชนมากนัก แต่ก็พบเครือข่ายชาวบ้านที่ รวมตัวจัดการป่าชุมชน และร่วมรณรงค์ฟ.ร.บ.ป่าชุมชน โดยล่าสุดกรมป่าไม้ได้ทำฐานข้อมูลในปี 2554

ว่ามีป่าชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 8,231 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ 3 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 20 ของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และยังไม่นับป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีมากกว่าในป่าสงวนแต่ไม่ได้ถูกสำรวจ เพราะรัฐยังไม่ยอมรับ แต่พวกเขาก็เป็นกำลังสำคัญในการปกป้องป่าอนุรักษ์ของประเทศในรูปแบบของป่าชุมชน

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า มีชุมชนซึ่งพึ่งพาป่าจำนวนมากกำลังประสบปัญหาความไม่มั่นคงในการจัดการป่าของตนเอง ตลอดจนกำลังแสวงหาแนวทางเชิงนโยบายเพื่อรับรองสิทธิในการจัดการป่าของชุมชน

นอกเหนือจากการขยายเครือข่าย และพันธมิตรแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ได้มีส่วนช่วยเสริมสร้างปฏิบัติการระดับพื้นที่ให้เข้มข้น เช่น การจัดทำฐานข้อมูลภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรชีวภาพในป่าชุมชน เพื่อต่อสู้กับมายาคติที่ว่าชุมชนทำลายป่า การจัดการกิจกรรมทัศนศึกษา เช่น ชุมชนคนรักป่าภาคเหนือ เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ระหว่างชาวบ้านกับคนชั้นกลาง หรือการสนับสนุนให้ชุมชนจัดทำแผนที่ โมเดล เพื่ออธิบายขอบเขต และจำแนกประเภทการจัดการป่าของชุมชนแต่ละแห่ง ขบวนการป่าชุมชนได้ใช้แผนที่หรือโมเดลเหล่านี้เพื่อต่อสู้กับการกำหนดเขตป่าของรัฐ และใช้สื่อสารกับสาธารณะ (Counter Mapping) เพื่อสถาปนาสิทธิชุมชนเหนือพื้นที่ดังกล่าว แผนที่จึงเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่ชุมชนในภาคต่าง ๆ เริ่มนำมาใช้อย่างแพร่หลาย

จึงเห็นได้ว่าในยุคสมัยของการก่อรูปขบวนการเคลื่อนไหว ที่รัฐเริ่มปฏิบัติการยึดพื้นที่ป่าไม่ว่าจะเป็นป่าอนุรักษ์ หรือป่าเศรษฐกิจ "สนาม" ในรูปแบบต่าง ๆ ได้ถูกเปิดหรือสร้างขึ้นอย่างหลากหลาย ทั้งการขับเคี่ยวเชิงนโยบายจากการผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชน การสื่อสารกับสาธารณะ ผ่านงานวิชาการ และกิจกรรมสื่อสารทุกประเภท พร้อมไปกับการขยายเครือข่ายทั้งในระดับพื้นที่ ท้องถิ่น จนถึงพันธมิตรที่มากมาย สิ่งที่ควรตระหนักก็คือ "สนาม" เชิงซ้อนดังกล่าวเกิดขึ้นได้ภายใต้การจ้องจ้องกรกฎไก ขบวนการที่หลากหลายและเป็นอิสระ ในขณะที่สมัชชาป่าชุมชน เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) สมัชชาคนจน เป็นหัวหอกในการต่อสู้ทางการเมืองแบบเข้มข้น ปฏิบัติการของเครือข่ายชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และกลุ่มประชาสังคมต่าง ๆ ก็ช่วยเสริมพื้นที่แบบที่ตนเองถนัด การเคลื่อนไหวป่าชุมชนตั้งแต่ปี 2532-2540 จึงเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว สามารถผลักดันแนวคิดสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรไว้ในรัฐธรรมนูญได้ ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 7 (2535-2539) มาจนถึงแผนฯ ฉบับที่ 9 (2540-2545) ก็กำหนดให้มีพระราชบัญญัติป่าชุมชน ในส่วนภาคราชการเอง กรมป่าไม้ก็ได้ยกระดับงานด้านป่าชุมชน จากโครงการพัฒนาป่าชุมชน ในปี 2532 มาสู่การจัดตั้งส่วนป่าชุมชน ในคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อันเป็นสถาบันหลักในการผลิตองค์ความรู้เรื่องป่าไม้ ก็ได้มีวิชาววนศาสตร์ชุมชน แม้องค์ความรู้ หรือแนวทางของราชการอาจจะต่างไปจากชุมชน แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธกระแส "ป่าชุมชน" ได้

6. สถานภาพป่าชุมชน

ท่ามกลางความกดดันจากการแย่งชิงทรัพยากรจากกลุ่มธุรกิจนายทุน ก็ยังมีชุมชนที่มีการจัดการป่าและทรัพยากรได้ดีอยู่ทั่วทุกหนแห่ง ชุมชนเหล่านี้เป็นชาวบ้านธรรมดา ไม่มีเครื่องมืออุปกรณ์

มากมาย และที่สำคัญไม่มีเงินเดือนค่าจ้างให้เฝ้าป่าแต่ทำไมเขารักษาป่าได้ ชุมชนที่รักษาป่าได้นี้มีทั้งกลุ่มดั้งเดิม กลุ่มท้องถิ่นและกลุ่มชุมชนใหม่ ซึ่งแต่ละชุมชนต่างก็มีรูปแบบวิธีการจัดการเฉพาะตัว

แม้โดยวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนท้องถิ่นหลากหลายแห่งในไทยและเอเชียอาคเนย์จะมีระบบการจัดการป่าร่วมกันระดับชุมชน แต่นัยสำคัญของป่าชุมชนในทางการเมืองเริ่มครั้งที่ชาวบ้านที่อยู่อาศัยพึ่งพิงป่าได้ออกมาคัดค้านการสัมปทานของรัฐเนื่องจากทำลายป่าซึ่งเป็นฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของพวกเขา จนเกิดการรวมตัวครั้งทำให้รัฐต้องยกเลิกสัมปทานไม้ทั่วประเทศในปี 2532 ณ จุดหักเหทางนโยบายนี้เอง นักพัฒนาเอกชนร่วมกับนักวิชาการได้เห็นว่า แท้ที่จริงชุมชนมีระบบการจัดการป่าร่วมกันของตนเอง และเป็นระบบที่สามารถยกระดับเป็นนโยบายการจัดการป่ามาแทนที่นโยบายป่าไม้ของรัฐได้ จึงได้ศึกษาวิจัยการจัดการป่าของชุมชนและเรียกขานระบบดังกล่าวว่า "ป่าชุมชน" และผลักดันให้รัฐมีนโยบายป่าชุมชน

หากแต่ในช่วงสัญญาภาคทางนโยบายนั้น รัฐโดยกรมป่าไม้ที่คุมอำนาจเหนือพื้นที่ป่าที่มีอาณาบริเวณเกือบครึ่งประเทศ ได้พลิกวิกฤติเป็นโอกาสโดยเปลี่ยนนโยบายจากทำไม้มาเป็นอนุรักษ์ป่าในรูปของการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การเปลี่ยนนโยบายมาเน้นการอนุรักษ์ป่า การกลับทิศนโยบายไม่เพียงทำให้กรมป่าไม้รอดพ้นจากการถูกวิจารณ์ว่าเป็นผู้แสวงประโยชน์จากการทำลายป่า มาเป็นองค์กรอนุรักษ์ป่าซึ่งสร้างความชอบธรรมทางการเมืองได้มาก แต่ยังเพิ่มอำนาจในการควบคุมพื้นที่ป่าไม่อย่างเบ็ดเสร็จ และสร้างผลประโยชน์แก่กรมอย่างมาก⁹ ด้วยอำนาจและผลประโยชน์ กรมป่าไม้จึงเร่งรัดประกาศเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่ได้มีการสำรวจว่าพื้นที่เตรียมประกาศเหล่านี้มีชุมชนอยู่อาศัยหรือไม่ ผลก็คือ มีชุมชนที่ติดอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์จำนวนมาก ซึ่งแต่เดิมาก็ไม่ได้มีกฎหมายรองรับสิทธิการอยู่ในพื้นที่ป่าอยู่แล้ว ยิ่งถูกรัฐควบคุม กัดดันให้ย้ายออกจากป่าหรือไม่ก็ไม่สามารถใช้ทรัพยากรจากป่าได้แม้เพียงเพื่อยังชีพก็ตาม

สภาวะการประกาศยึดพื้นที่ป่าทั้งหมดให้พื้นที่อำนาจของกรมป่าไม้ในนามป่าอนุรักษ์ ทำให้การจัดการป่าชุมชนที่ชาวบ้านและนักพัฒนาเอกชนเสนอกลายเป็นประเด็นขัดแย้งทางการเมืองอย่างมาก เมื่อกรมป่าไม้เห็นว่าแม้กฎหมายที่เป็นเครื่องมืออำนาจของตนจะไม่เปิดช่องให้มีป่าชุมชน แต่ชุมชนหลายแห่งเริ่มจัดการป่าชุมชนขยายตัวไปมาก จึงเป็นไม่ได้ที่จะปฏิเสธการดำรงอยู่ของป่าชุมชน กรมป่าไม้จึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนในปี 2534 โดยมีลักษณะอนุญาตให้ชุมชนเฉพาะนอกเขตป่าอนุรักษ์มีสิทธิและหน้าที่ดูแลและใช้ประโยชน์จากป่าตามที่กรมป่าไม้กำหนด แนวคิดดังกล่าวเป็นการลดรอนสิทธิชุมชนที่มีตามวัฒนธรรมอย่างสิ้นเชิง ทำให้ชุมชนและนักพัฒนาเอกชนร่วมกับนักวิชาการยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาบ้างในปี 2536 โดยอาศัยองค์ความรู้จากการทำงานวิจัยป่าชุมชนมาเป็นฐานการยกร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายของประชาชนมีหลักการยอมรับสิทธิชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณีในการจัดการป่า ไม่ว่าชุมชนนั้นจะอยู่ในหรือนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ก็ตาม แต่ข้อเสนอทางกฎหมายดังกล่าวก็ถูกรัฐปฏิเสธเรื่อยมา

จนกระทั่งช่องทางนโยบายเปิดกว้างจากรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เปิดช่องให้ประชาชนเสนอกฎหมายได้ด้วยตนเอง เครือข่ายป่าชุมชนจึงระดมรายชื่อ 50,000 ชื่อ เสนอร่างพรบ.ป่าชุมชนต่อรัฐสภา

⁹ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่มกรมอุทยานแห่งชาติและพันธุ์พืช เฉพาะบขฯ อุทยานแห่งชาติ ปีละกว่า 500 ล้านบาท

ในปี 2543 ในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา นักการเมือง นักวิชาการ ข้าราชการป่าไม้ นักสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมั่นในระบบการรวมศูนย์จัดการป่าอยู่ที่รัฐมากกว่าการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนได้ผลักดันปรับแก้ร่างกฎหมายป่าชุมชนทำให้มาตรการต่างๆ ในร่างกฎหมายป่าชุมชนไม่ตอบสนองสิทธิชุมชน ท้ายที่สุดร่างกฎหมายดังกล่าวก็ตกไปในปี 2551 เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าองค์ประชุมรัฐสภาไม่ครบในการพิจารณากฎหมาย

แม้ในปัจจุบัน ป่าชุมชนจะไม่มีสถานะทางกฎหมาย แต่ในทางสังคมกลับขยายตัวออกไปเรื่อย มีพื้นที่ป่าชุมชนจำนวนมากที่เกิดจากการดำเนินการของชุมชนเอง หรือจากการส่งเสริมของรัฐและเอกชน มีองค์ความรู้ด้านป่าชุมชนที่หลากหลายทั้งทางนิเวศ สังคม เศรษฐกิจ หน่วยงานรัฐเช่น กรมป่าไม้ในปัจจุบัน ซึ่งมีอำนาจดูแลและเฉพาะป่าสงวนฯ (กรมอุทยานฯ ที่แยกออกจากกรมป่าไม้ดูแลป่าอนุรักษ์) มีฝ่ายส่งเสริมป่าชุมชน คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่เป็นสถาบันวิชาการของรัฐก็มีหลักสูตรวนศาสตร์ชุมชน

จากบทเรียนการเคลื่อนไหวนโยบายป่าชุมชนดังกล่าวทำให้เห็นว่า ประชาชนระดับล่างยังไม่มีอำนาจการมีส่วนร่วมกำหนดกฎหมายระดับชาติได้ โครงสร้างอำนาจระดับบนยังผูกขาดที่รัฐ แต่อำนาจของชุมชนอยู่ในแคว้นระนาบ อยู่นอกโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติ ชุมชนจึงยังสามารถขยายพื้นที่ป่าชุมชนออกไปได้มาก และเป็นส่วนสำคัญในการป้องกันการทำลายป่าทั่วประเทศ นอกจากนี้ป่าชุมชนยังมีศักยภาพของการพัฒนาองค์ความรู้และการสร้างประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพทั้งอาหารและยาในพื้นที่ป่า

เพื่อให้เข้าใจแนวคิดและลักษณะการจัดการป่าชุมชนของแต่ละภูมิภาคที่แตกต่างกันไป จึงขอจำแนกร่าวๆ เป็นระดับภาคดังนี้

ภาคเหนือ เป็นพื้นที่ที่มีเปอร์เซ็นต์ป่าปกคลุมสูงสุดของประเทศแต่กลับมีปัญหาความขัดแย้งเรื่องคนกับป่ามากที่สุด ความจริงบนภูเขาสูงทางภาคเหนือมีตัวอย่างการจัดการป่าโดยชุมชนที่ดีมากมายหลายแห่ง ดังตัวอย่างบ้านห้วยหินลาดใน ตำบลป่าโป่ง อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ชุมชนขนาดเล็กมีจำนวนประชากรเพียง 100 กว่าคน แต่สามารถดูแลรักษาผืนป่าขนาด 10,000 ไร่ ป่าบ้านห้วยหินลาดในมีความหลากหลายมาก มีพันธุ์ไม้กว่าร้อยชนิด พื้นที่ป่าบางส่วนมีการปลูกต้นชาบริเวณริมห้วย ร่วมกับป่าธรรมชาติ และยังมีการปลูกไม้ผลเมืองหนาว เช่น ลูกพลับ บางพื้นที่ปลูกไผ่หกร่วมกับป่าธรรมชาติด้วย และเก็บหน่อไม้เป็นรายได้เสริม การใช้ประโยชน์จากป่าธรรมชาติของชาวบ้านที่นี่จึงไม่มีการตัดไม้ใหญ่ แต่เป็นการใช้ป่าที่เกื้อกูลกับธรรมชาติ พื้นที่ป่าบางส่วนที่ทำเป็นไร่หมุนเวียนปลูกข้าว พืชไร่ พืชผัก และสมุนไพร ก็ยังมีพืชพันธุ์อื่นไม่น้อยกว่า 30 ชนิดอยู่ในแปลง ช่วงปลายฝนต้นหนาว ชาวบ้านจะช่วยกันทำแนวกันไฟเพื่อป้องกันไม่ให้ไฟจากไร่ลุกลามไปยังป่าผืนใหญ่ สำหรับกฎกติกาในการรักษาป่าของชุมชนนอกจากจะมีข้อห้ามตามประเพณีดั้งเดิม เช่น ห้ามทำไร่บริเวณป่าต้นน้ำ ตาน้ำ ห้ามตัดไม้บริเวณป่าสะตือ ป่าช้า นอกจากนี้ยังมีการออกกฎเกณฑ์เพิ่มเติม เช่น ห้ามเลี้ยงไม้ขาย ไม้ที่ใช้ทำฟืนต้องเป็นไม้แห้งตาย การนำไม้มาสร้างบ้านก็ต้องผ่านการพิจารณาจากกรรมการหมู่บ้านก่อน ชุมชนบ้านหินลาดใน ยังมีการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับชุมชนใกล้เคียง

เช่น บ้านห้วยหินลาดนอก บ้านแม่ทรายขาว เพื่อสร้างความเข้าใจในการรักษาป่า และทำกิจกรรมดูแลรักษาป่าร่วมกัน

ประเด็นไร่หมุนเวียนซึ่งมีความสำคัญต่อการเกษตรของชนเผ่าในที่สูงมักจะถูกกล่าวหาว่าเป็นระบบที่ใช้ที่ดินอย่างสิ้นเปลือง ด้วยการประเมินจากการมีรอบหมุนเวียนยาว ซึ่งต้องการพื้นที่ไร่หลายแปลงเท่ากันจำนวนรอบหมุนเวียนเพื่อพักทิ้งไว้ให้ดินฟื้นตัว (ไร่เหล่า) แต่ข้อค้นพบการวิจัยของ อานันท์ กาญจนพันธุ์และคณะ (2547) พบว่าการใช้พื้นที่ทำไร่หมุนเวียนในแต่ละปีในระบบไร่หมุนเวียนนั้นมีขนาดเล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ประเภทอื่นๆทั้งหมดในชุมชน เช่น นา สวน และป่าประเภทต่างๆ กล่าวคือมีอัตราส่วนเพียงร้อยละ 0.56-5.33 เท่านั้น และหากรวมพื้นที่ไร่เหล่าทั้งหมดก็จะมีอัตราส่วนโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น และเมื่อคำนวณหาพื้นที่ไร่เฉลี่ยต่อคนพบว่ามีจำนวนต่ำกว่า 1 ไร่ต่อปีต่อคน ขณะที่ต้องรักษาป่าทั้งป่าใช้สอยและป่าอนุรักษ์ไว้รวมกันในอัตราส่วนสูงมาก ตั้งแต่ร้อยละ 60 ถึง 80 ของพื้นที่ทั้งหมด ชุมชนที่ถูกกดดันให้ยุติการทำไร่หมุนเวียนและหันไปทำไร่ถาวรแทนกลับกลายเป็นว่าจะต้องใช้ที่ดินมากกว่า บางครั้งสูงถึงร้อยละ 21 ซึ่งแสดงว่าการเกษตรแบบไร่ถาวรจะใช้พื้นที่ดินมากกว่าการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน

ตัวอย่างพันธุ์ข้าวยังช่วยอธิบายความหลากหลายทางชีวภาพได้ดี ชาวกะเหรี่ยงปลูกในชุมชนบริเวณหุบแม่จัน อำเภออุ้มผางจังหวัดตาก รายงานของพรพนา กวัญเจริญในปี 2540 ชาวบ้านจะแก บ้านแม่จันทะ บ้านเกริงบ่อ และบ้านตะละค่อง มีสายพันธุ์ข้าวทั้งข้าวเหนียวและข้าวเจ้าที่ปลูกไว้บริโภคอยู่ในปัจจุบัน 36, 22, 20 และ 8 สายพันธุ์ตามลำดับ พันธุ์ข้าวเหล่านี้ได้มาจากการเก็บรักษาพันธุ์เอง และเกิดจากการแลกเปลี่ยนพันธุ์ข้าวระหว่างหมู่บ้าน

กรณีบ้านแม่ทา จังหวัดเชียงใหม่ เป็นอีกกรณีตัวอย่างในภาคเหนือ ชาวบ้านเริ่มเรียนรู้จากการรักษาป่า และใช้ป่าเป็นแหล่งอาหารมากกว่า 300 ปี ป่าที่ชุมชนแม่ทารักษาไว้มีพื้นที่หลายหมื่นไร่ เป็นแหล่งต้นน้ำที่ให้น้ำลงมาสู่ห้วยแม่ทา และไหลลงสู่แม่น้ำปิง ตลอดทั้งปี ชุมชนแม่ทา มีลักษณะเหมือนกับชุมชนอื่นๆ ที่ผ่านประสบการณ์การคัดค้านสัมปทานทำไม้ซุง สัมปทานทำไม้หมอนรถไฟ สัมปทานทำโรงบ่มยาสูบ มาอย่างยาวนาน เป็นชุมชนที่เข้มแข็งสามารถรักษาป่าไว้ได้เป็นอย่างดี ป่าแม่ทา เป็นแหล่งของพืชสมุนไพรที่สำคัญของภาคเหนือ และด้วยความสมบูรณ์ของพืชสมุนไพรนี้ จึงเป็นแหล่งเรียนรู้สร้างหมอมือเมืองหรือหมอสุมุนไพรที่มีชื่อเสียงหลายท่านของภาคเหนือ

บทเรียนและประสบการณ์จากกระบวนการจัดการป่าที่แม่ทา มีส่วนสำคัญในการสร้างผู้นำรุ่นใหม่ ๆ ขึ้นมาเป็นจำนวนมาก ผู้นำเหล่านี้ได้ขยายผลจากการจัดการป่าไปสู่กิจกรรมทางด้านการเกษตร อินทรีย์ และการพัฒนาชุมชน บนฐานของทรัพยากรน้ำและที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ แต่ละปีมีผู้มาเยี่ยมชม การดูแล การจัดการป่า ระบบเกษตรกรรม และการพัฒนาชุมชน เป็นจำนวนมาก ทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยังมีชุมชนที่ดูแลจัดการป่าได้ดี และเป็นตัวอย่างให้มากมาย ดังตัวอย่างป่าโนนใหญ่ จ.ศรีสะเกษ และป่าทามกุดชาติม จังหวัดสุรินทร์

ป่าโนนใหญ่ชาวบ้านชุมชนตำบลเสียว กิ่งอำเภอโพธิ์ศรีสุวรรณจังหวัดศรีสะเกษ เคยเป็นพื้นที่สัมปทานทำไม้และการทำไม้เผาถ่านและถางป่าเพื่อทำการเกษตร จนป่ากว่า 16,000 ไร่ ถูกทำลาย

ชาวบ้านช่วยกันคัดค้านการทำลายป่าจนยุติลงได้ เหลือป่า 2,240 ไร่ ที่ชาวบ้านรักษาไว้เป็นแหล่งอาหารที่สมบูรณ์ โดยการตั้งกรรมการเครือข่ายชุมชนโนนใหญ่ซึ่งคัดเลือกมาจากตัวแทน 2 ตำบล 9 หมู่บ้าน ๆ ละ 2 คนมาเป็นกรรมการ มีการออกระเบียบการอนุรักษ์ รูปแบบการใช้ประโยชน์จากป่า กฎเกณฑ์ข้อห้ามและบทลงโทษผู้กระทำผิด และมีกิจกรรมการฟื้นฟูป่าด้วยไม้ท้องถิ่นและการป้องกันไฟในหน้าแล้งทำให้ป่าฟื้นฟูและสมบูรณ์ขึ้น เป็นแหล่งเรียนรู้นักเรียนทุกโรงเรียนที่ตั้งอยู่รอบเขตป่า

ป่าทามที่กุดขาคีม เป็นชุมชนตัวอย่างจัดการน้ำที่ดี ด้วยการรักษาป่าทาม 4 แห่งพื้นที่กว่า 1,000 ไร่ ด้วยกฎกติกาชุมชนและด้วยกฎเกณฑ์ตามจารีตประเพณี ทำให้ป่ามีความอุดมสมบูรณ์ มีพันธุ์ปลามากกว่า 69 ชนิด ชาวบ้านมีรายจากการหาปลาปีละประมาณ 6 ล้านบาท ชาวบ้านยังช่วยกันพัฒนาระบบชลประทานระดับครัวเรือนด้วยการขุดคลองนำน้ำเข้าพื้นที่นาและทำทำน้ำสำหรับปลูกผักเลี้ยงสัตว์ และการใช้สอยของชาวบ้านอีกด้วย

ภาคกลาง แม้พื้นที่ป่าจะเหลือน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ แต่ก็มีชุมชนหลายแห่งที่รักษาป่าได้ดีจนมีชื่อเสียง และได้รับรางวัลในระดับนานาชาติ เช่น ชุมชนเขาราวเทียนทอง จ.ชัยนาท และชุมชนเปรี๊ตใน จ.ตราด

ชุมชนเขาราวเทียนทอง แม้จะเป็นชุมชนตั้งใหม่เมื่อ 40 กว่าปีเศษนี้ แต่ก็เป็นที่ตั้งชุมชนในช่วงรัฐเร่งขยายพื้นที่เกษตรกรรมอย่างกว้างขวาง เป็นผลให้พื้นที่รอบเขาราวเทียนทองในเขตรอยต่อจังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดชัยนาท ทั้งป่าผืนใหญ่และป่าตามหัวไร่ปลายนาถูกแผ้วถางเพื่อปลูกพืชไร่ เช่น อ้อย ข้าวโพด มันสำปะหลัง การตัดไม้ทำฟืนและเผาถ่านขาย จนแทบไม่มีป่าธรรมชาติหลงเหลืออยู่ พื้นที่เขาลาวเทียนทอง ในเขตตำบลเนินขามซึ่งลักษณะภูมิประเทศ เป็นที่ราบลุ่มรอบพื้นที่ภูเขา มีป่าเบญจพรรณปกคลุมอยู่ประมาณ 4,500 ไร่ ซึ่งชาวบ้านได้ช่วยกันดูแลรักษาไว้ใช้ประโยชน์ป่าผืนนี้มาพร้อมๆ การตั้งชุมชน การใช้ประโยชน์ป่าในอดีตก็มุ่งที่จะเก็บหาผลผลิตจากป่าให้มากที่สุดเพื่อนำไปขาย โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบหรือความเสียหาย ที่จะเกิดขึ้นกับพื้นที่ป่า ไม่มีคนจัดการดูแล ช่วงแล้งจึงมักเกิดไฟป่าติดต่อกันทุกปีทำให้ไม้ใหญ่น้อยถูกโค่นลง สภาพป่าเสื่อมโทรมลงอย่างเห็นได้ชัด จนกระทั่งระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ผู้นำชุมชนจำนวนไม่กี่คนได้ตระหนักถึงความสำคัญของป่าและเห็นปัญหาสภาวะแวดล้อมอันเกิดจากความเสื่อมโทรมของป่า จึงมีการรวมตัวกันทำกิจกรรมเพื่อการป้องกันรักษาป่า เช่น ทำแนวกันไฟ ช่วยกันดับไฟป่า และต่อมาจึงได้ขยายความร่วมมือในการทำงานจากคนกลุ่มเล็กๆ มาเป็นกลุ่มในหมู่บ้าน และเครือข่ายชุมชนเขาราวเทียนทอง ได้ร่วมกันประสานงานกันหน่วยงานและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม ให้เข้ามาช่วยสนับสนุน การทำงานขององค์กรชาวบ้าน ต่อมาชาวบ้านเริ่มพัฒนากฎระเบียบป่าชุมชนและมาตรการในการดูแลรักษาและจัดการป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการไฟรวก ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของเขาราวเทียนทอง โดยใช้องค์ความรู้และภูมิปัญญาของชาวบ้าน ในการหาอยู่หากินกับป่าไฟทำให้ป่าไฟรวกได้รับการจัดการที่ดี ให้ผลผลิตทั้งหน่อไม้ และลำไผ่ได้อย่างยั่งยืน จนได้รับรางวัลต่างๆ อาทิ รางวัลป่าพื้นบ้านอาหารชุมชนดีเด่น ปี พ.ศ.2542 ในเชิงสถาบันชาวบ้านเขาราวเทียนทองยังได้ยกระดับคนทำงานป่าชุมชนขึ้นมาเป็นคณะทำงาน และประสานงานเพื่อหางบประมาณมาสนับสนุนและจัดตั้งเป็นกองทุนทำกิจกรรม เช่น การสร้างความเข้าใจให้กับชาวบ้าน การปลูกต้นไม้ การป้องกันไฟป่า และยังร่วมกันจัดทำแผนการจัดการป่าและงานวิจัย

ท้องถิ่นเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการจัดการป่า และถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ได้ไปยังกลุ่มเยาวชน สมาชิกในชุมชน บุคคลภายนอกที่เข้ามาศึกษาดูงานในชุมชน งานวิจัยท้องถิ่นของชาวบ้านยังช่วยเพิ่มมูลค่าผลผลิตในชุมชน เช่นการแปรรูปหน่อไม้รวก การแปรรูปเห็ดโคน เป็นต้น

ชุมชนเปร็ดไถ เป็นชุมชนเก่าแก่ ที่ตั้งอยู่ชายฝั่งทะเลของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในเขตตำบลห้วยน้ำขาว อำเภอเมือง จังหวัดตราด การทำมาหากินแต่เดิมคือการทำนา การปลูกไม้ผล และการจับสัตว์น้ำ ทรัพยากรของชุมชนเปร็ดไถมีความอุดมสมบูรณ์ บนบกมีป่าเขาที่ชุ่มชื้น ให้น้ำจืดหล่อเลี้ยงไม้ผลและผืนนา ชายฝั่งมีป่าชายเลนพื้นที่กว่า หมื่นไร่ เป็นแนวกำบังลมจากทะเล และเป็นแหล่งอนุบาล และที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ชาวบ้านเปร็ดไถจึงมีวิถีความเป็นอยู่ที่สมบูรณ์ดี ทั้งในมิติทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อนโยบายได้มอบสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนให้กับบริษัทเอกชน ความเดือดร้อนก็เริ่มเกิดขึ้นกับชุมชนเปร็ดไถ คลองถูกขุดขยายให้กว้างขึ้นเพื่อสะดวกแก่การลำเลียงไม้ออกจากป่า ต้นไม้ใหญ่ค่อยถูกตัดโค่น และชักลากออกจากป่า ทำลายต้นไม้อายุยืนและสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ทำให้สัตว์น้ำที่เคยมีชุกชุมลดน้อยลงไป จนไม่มีให้ชาวบ้านจับกินจับขายเหมือนในอดีต พื้นที่ป่าบางแห่งที่ถูกตัดโค่นลงยังถูกจัดเตรียมทำเป็นรีสอร์ท และยังมีเรืออวนรุนอวนลากเข้ามาให้เครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมาย จับสัตว์น้ำใหญ่ในเชิงทำลาย และยังไปกวนนันทนาการที่ไม่ใช่ป่าชายฝั่งถูกตัด ทำให้ดินทรุดตลิ่ง เมื่อมีคลื่นลม ทำให้ตลิ่งถูกกัดเซาะเข้าไปทุกปี ชาวบ้านได้รับผลกระทบจากการทำไม้และถางป่า ได้รวมตัวกันคัดค้านการตัดไม้ทำลายป่าในรูปแบบสัมปทานป่า จนเป็นผลสำเร็จและตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าชายเลนบ้านเปร็ดไถ ขึ้นมาฟื้นฟูป่าทรัพยากรชายเลนและชายฝั่ง สร้างแผนจัดการป่าชายเลน ที่เชื่อมโยงการรักษาป่า การส่งเสริมอาชีพราษฎร การจับสัตว์น้ำ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ตลอดจนการพัฒนากลุ่มองค์กรในชุมชน เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่มออมทรัพย์ ทำให้ชุมชนเปร็ดไถมีองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักได้รับรางวัล ทั้งผู้นำและกลุ่มองค์กรของชุมชนในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดีเด่นทั้งระดับชุมชนและระดับนานาชาติ

ภาคใต้ ภูมิประเทศเป็นเทือกเขาอยู่ตอนกลางลาดลงยังชายทะเลทั้งสองฝั่ง ของทะเลอันดามันและอ่าวไทย ทำให้ระบบนิเวศของภาคใต้มีความหลากหลายมาก ตั้งแต่ป่าดิบเขาบนยอดเขาหลวง จังหวัดนครศรีธรรมราช ลดลงมาเป็นป่าดิบชื้นในเขตสุราษฎร์ธานีรอยต่อจังหวัดพัทลุงและตรัง และยังมีป่าเบญจ ป่าพรุน้ำจืด ป่าสนทราย ป่าชายเลนรวมทั้งเขตหญ้าทะเลและปะการัง จากยอดเขาจนถึงทะเลมีระบบนิเวศทั้งน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม ชุมชนที่อยู่บนภูเขา จะอยู่กับสวนยางและสวนผลไม้ ชุมชนบนพื้นราบจะอยู่ทำนาและสวนยาง ส่วนกลุ่มชุมชนที่อยู่ติดทะเล จะมีการหาอยู่หากินกับทรัพยากรชายฝั่งด้วยเครื่องมือประมงนานาชนิด ฐานทรัพยากรทั้งบนบก ชายฝั่ง และทะเล จึงมีความสัมพันธ์กับวิถีความเป็นอยู่ของคนภาคใต้ ชุมชนภาคใต้จึงรักษาฐานทรัพยากรควบคู่ไปกับฐานการผลิตทางการเกษตรตลอดมา พืชพรรณบางชนิด ชาวบ้านนำออกจากป่ามาปลูกในชุมชน และในทำนองเดียวกันก็นำไม้ผล ไม้ยืนต้นพันธุ์ดีไปปลูกแซมในป่า ทำให้เกิดรูปแบบการผสมผสานหรือเรียกว่า สวนสมรม สวนโบราณ และสวนดูขง อยู่ทั่วไปทั้งในชุมชนชาวพุทธและมุสลิม กรณีศึกษาป่าชายเลนในภาคใต้ที่แสดงให้เห็นถึงชีวิตวัฒนธรรมและความเข้มแข็งของชุมชนที่รักษาและใช้ประโยชน์ป่าอย่างยั่งยืนมีอยู่

มากมาย เช่น ชุมชนป่าชายเลนที่จังหวัดพังงา ป่าทุ่งตาเซะ ป่าที่ตำบลเขาไม้แก้ว และชุมชนสองฝั่งแม่น้ำประเหลียนของจังหวัดตรัง ป่าชายเลนของจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น

ในกรณีป่าชายเลนบ้านทุ่งทอง จังหวัดตรัง จัดได้ว่าเป็นชุมชนแรกๆ ที่ชาวบ้าน ลูกขึ้นมาต่อสู้กับนายทุนผู้ได้รับสัมปทานเข้ามาตัดไม้ทำลายป่าในช่วง ปี พ.ศ.๒๕๒๗ จนสภาพป่าเสื่อมโทรม สัตว์น้ำไม่มีที่อยู่อาศัยและแหล่งอนุบาลสัตว์วัยอ่อน ทำให้ชาวบ้านสูญเสียอาชีพจากการจับสัตว์น้ำ ขบวนการของชาวบ้านทุ่งทองน่าสนใจ ตรงที่มีองค์กรเอกชนและนักวิชาการจากสถาบันวิชาการท้องถิ่นลงมาร่วมพูดคุยปรึกษาหารือและพัฒนาแกนนำชาวบ้าน และแนวความคิดในการดูแลรักษาป่าแบบมีส่วนร่วมระหว่างชาวบ้าน เจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันวิชาการ

พื้นที่ป่าชายเลนบ้านทุ่งทองจำนวนเนื้อที่ 587 ไร่ ขณะนี้ได้รับการฟื้นฟูจนกลับมา มีสภาพใกล้เคียงกับธรรมชาติ มีความหลากหลายของพืชพันธุ์และสัตว์น้ำ ชาวบ้านมีกิจกรรม การปลูกและฟื้นฟูป่า การตัดแต่งกิ่งไม้ที่แน่นออก และมีการแบ่งพื้นที่ป่าสำหรับเป็นแหล่งไม้ใช้สอย บนกติกาที่เน้นจิตสำนึกต่อธรรมชาติของชุมชน ชาวบ้านทุ่งทองส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม มีการสร้างขบวนการทางสังคม เช่น หลังการทำละหมาดทุกวันศุกร์จะมีวงคุยปรึกษาหารือในเรื่องการจัดการดูแลป่าร่วมกัน รวมทั้งสร้างกิจกรรมกลุ่มเยาวชนในมาร่วมเรียนรู้และทำกิจกรรมในป่าด้วย ชุมชนยังเชื่อมโยงทำงานกับชุมชนข้างเคียง เช่น บ้างแหลมขาม บ้านแหลมไทร รวมทั้งยังขยายแนวคิดการฟื้นฟูทรัพยากรโดยชุมชนยังจังหวัดตรังและชุมชนข้างเคียงอื่นๆ ด้วย

การที่ชุมชนตัวอย่างเหล่านี้อยู่รอดมาได้จนถึงปัจจุบัน แถมยังเป็นที่ยอมรับจากชุมชนอื่น ตลอดจนหน่วยงานของรัฐและสถาบันวิชาการระดับประเทศและนานาชาติก็เพราะชุมชนไม่ยอมจำนนต่อการรุกรานแย่งชิงทรัพยากรจากภายนอก แต่ต่อสู้ทุกรูปแบบเพื่อให้ได้สิทธิในการจัดการทรัพยากรด้วยการรวมแรงรวมใจร่วมมือกันทั้งในระดับชุมชนและเครือข่ายชุมชน มีการสร้างกลไกเพื่อลดความกดดันทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองจากภายนอก

ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการป่าและทรัพยากร นอกจากจะต้องมีผู้นำที่เข้มแข็ง มีคุณธรรมจริยธรรมและจิตสาธารณะอุทิศตนเพื่อส่วนรวมแล้ว ยังต้องมีองค์ความรู้และภูมิปัญญาที่หลากหลายและบูรณาการวิถีชีวิตเข้ากับการจัดการทรัพยากร มีกลุ่มองค์กรและเครือข่ายที่เข้มแข็งและชาวบ้านมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน และที่สำคัญคือความเป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดูแลรักษาและจัดการป่าร่วมกัน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ชาวบ้านรู้สึกที่ป่าเป็นชีวิตของเขาเขาจึงต้องปกป้องดูแล และเมื่อมีใครเข้ามาทำอันตรายต่อป่า ชุมชนจะต่อสู้จนถึงที่สุดแม้จะต้องสละชีวิตก็ตาม

ความสำคัญของป่าชุมชนทั้งในเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทำให้ป่าชุมชนเป็นข้อเสนอทางนโยบายจากประชาชนมาต่อเนื่องยาวนาน¹⁰ ผลักดันเป็นพระราชบัญญัติป่าชุมชนตั้งแต่ปี

¹⁰ แรงจูงใจที่ทำให้ชุมชนอนุรักษ์ป่าในรูปป่าชุมชน 7 ประการคือ ป่าเป็นแหล่งอาหารและปัจจัยพื้นฐานยังชีพ เป็นปัจจัยหนุนเสริมระบบการผลิตและเศรษฐกิจครัวเรือนและชุมชน ชุมชนรักหวงแหนปกป้องป่าจากการคุกคามภายนอก เป็นแหล่งวัฒนธรรมท้องถิ่น ชุมชนต้องการการยอมรับสิทธิชุมชนจัดการป่า ป่าเป็นแหล่งเรียนรู้ศึกษาธรรมชาติและรักษาองค์ความรู้ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร ป่ายังทำหน้าที่ป้องกันบรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติ (สมหญิง สุนทรวงษ์ และคณะ, 2554, น.84)

2534 จนถึงปี 2551 แต่รัฐก็ยังไม่สนับสนุนเนื่องจากต้องการรวมศูนย์อำนาจจัดการไว้ที่รัฐ หน่วยงานที่ดูแลป่ามีผลประโยชน์ทั้งทางตรงและอ้อมจากการผูกขาดป่า อีกทั้งไม่ไว้วางใจว่าชุมชนจะมีศักยภาพจัดการป่าได้ แม้ที่ผ่านมาจะมีความพยายามสร้างแนวทางการจัดการป่าร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น โครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม (Joint Management of Protected Area: JoMPA 2547-2551) แต่แนวทางเหล่านั้นก็เป็นเพียงแค่การทดลองหรือโครงการนำร่องที่ไม่มีผลไปสู่การทบทวนนโยบาย การไม่มีนโยบาย กฎหมายรองรับสิทธิชุมชนท้องถิ่น (ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิทธิในการจัดการป่า) ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างชัดเจน จึงเป็นปมปัญหาสำคัญที่ไม่อาจทำให้เป้าหมายการรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 11 บรรลุผลได้ (ร่างแผนฯ 11 กำหนดเป้าหมายให้มีการรักษาพื้นที่อนุรักษ์ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 19 เพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ และเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนไม่น้อยกว่าปีละ 5,000 ไร่) และยังทำให้ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์เผชิญความเสี่ยงหรือความไม่มั่นคงทางอาหารยิ่งขึ้นไปอีก (ไม่ว่าจากการถูกเจ้าหน้าที่รัฐกีดกันไม่ให้เข้าถึงทรัพยากรอาหารในป่า หรือการทำเกษตรเชิงเดี่ยวที่สร้างกีดกันต่อการบุกเบิกพื้นที่ป่าและทำลายระบบนิเวศจะย้อนกลับมาทำลายความมั่นคงทางอาหารของชุมชนไปอีก)

ปัจจุบัน สำนักการจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้มีการรวบรวมข้อมูลของพื้นที่ป่าชุมชน ปี 2552 มีทั้งหมดประมาณ 2,792,925 ไร่ และในปี 2554 มีการขึ้นทะเบียนขอจัดการป่าชุมชนเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 2,875,535 ไร่ ในขณะที่ฐานข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2554 ของส่วนส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้ ได้สรุปว่า จำนวนหมู่บ้านที่ได้ขึ้นทะเบียนป่าชุมชนแยกเป็นรายภาคได้ดังนี้

1. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,941	หมู่บ้าน
2. ภาคเหนือ	2,485	หมู่บ้าน
3. ภาคกลาง	979	หมู่บ้าน
4. ภาคใต้	713	หมู่บ้าน

ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชนในการขอมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนได้เป็นอย่างดี

7. ป่ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การประชุมเรื่องโลกร้อนระดับโลกสรุปว่า การทำลายป่ามีส่วนปล่อยก๊าซเรือนกระจกกว่าร้อยละ 20 จึงเกิดแนวคิดลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา (Reducing from Deforestation and Forest Degradation: REDD) ซึ่งขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างการเจรจายละเอียด REDD เป็นทั้งโอกาสและความเสี่ยง เพราะในด้านหนึ่งรัฐอ้าง REDD ในการกล่าวโทษและขับไล่ชาวบ้านในพื้นที่ป่าด้วยข้อหาทำลายป่าโดยไม่เคารพสิทธิชุมชน เช่น การจับกุมชาวบ้านในป่าด้วยคดีโลกร้อน และเปิดโอกาสให้เกิดธุรกิจการปลูกป่าทั้งรัฐและเอกชนเข้ามาแสวงประโยชน์จากการปลูกป่า แต่ในอีกด้านหนึ่งการจัดการป่าชุมชน ก็จะถูกยกระดับในทางนโยบายทั้งระหว่างประเทศและในประเทศได้ เนื่องจากเป็นกลไก REDD พื้นฐานที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการฟื้นฟู ป้องกันการทำลายป่า รัฐบาลได้จัดทำแผนโลกร้อน แต่ก็ยังเน้นการรวมศูนย์ การแสวงประโยชน์จากทรัพยากร โดยประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม จึงเกิดการคัดค้านจากประชาชน¹¹

ในอีกมิติหนึ่ง ทางภาคสังคม เช่น ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (RECOFTC) ได้พยายามศึกษาวิจัยร่วมกับชุมชน เพื่อชี้ให้เห็นศักยภาพของป่าชุมชนต่อการแก้ปัญหาโลกร้อนด้วยการฟื้นฟูป่า ข้อเสนอสำคัญของรีคอปก็คือ องค์ประกอบของ REDD ซึ่งตามหลักสากลนั้นมีเรื่อง การเก็บกักคาร์บอน การจัดการป่าอย่างยั่งยืน และบริการทางนิเวศ จะต้องเพิ่มมิติเรื่องการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการรักษาวัฒนธรรมท้องถิ่นไว้ด้วย หรือเรียกว่า REDD Plus โดยมีหลักการสำคัญคือการรับรองสิทธิชุมชนจัดการป่า มุ่งเป้าที่คนยากจนที่พึ่งพาป่าให้พัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

แนวทางคือ สนับสนุนและตอบสนองชุมชนที่มีการจัดการป่าอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนชุมชนในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของชุมชน โดยกลไกดังกล่าวไม่ควรอยู่บนฐานระบบตลาดซื้อขายคาร์บอน แต่ควรมีการจัดการแบบกองทุนในระดับชาติ

8. การนิยาม “ป่า” ในมตินโยบาย

ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559) กำหนดเป้าหมายให้มีการรักษาพื้นที่อนุรักษ์ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 19 เพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ และเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนไม่น้อยกว่าปีละ 5,000 ไร่ สิ่งที่น่าพิจารณาคือ เป้าหมายพื้นที่ป่าร้อยละ 40 เป็นเป้าหมายเดิมที่เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านป่าขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) เคยแนะนำแก่กรมป่าไม้ตั้งแต่ปี 2491¹² แต่ไม่ปรากฏฐานคิดหรือแหล่งอ้างอิงที่ชัดเจนว่าพื้นที่ป่าที่ระบุมี

¹¹ อ่านรายละเอียดได้ใน <http://www.oknation.net/blog/landreformnetwork/2010/08/28/entry-1>

¹² ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, “บทวิเคราะห์ว่าด้วยการสร้างแนวทางการอนุรักษ์ธรรมชาติ, ใน การเมืองป่าไทยยุคหลังสัมปทาน, มุลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2548: น.86

นิยามว่าอย่างไร¹³ หากนิยามตามกฎหมายก็จะเป็นปัญหามากกว่า ที่ดินจำนวนมากที่ไม่ได้มีพืชท้องถิ่นก็ ถูกนับเป็นป่าได้ เพียงแต่พื้นที่ดังกล่าวไม่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย ประการต่อมา ทำไมต้องเป็นร้อยละ 40 สัดส่วนดังกล่าวมีความหมายอย่างไรต่อระบบนิเวศและสัมพันธ์กับประชากรและการใช้ประโยชน์ พื้นที่ของประเทศอย่างไร แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็นำมากำหนดไว้ในนโยบายป่าแห่งชาติ 2528 ที่ได้ แบ่งเป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจ (ป่าปลูกเชิงพาณิชย์) ร้อยละ 25 แต่ต่อมาแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ได้กำหนดสัดส่วนใหม่ให้เพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นร้อยละ 25 โดย วิธีการประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้น และลดสัดส่วนป่าเศรษฐกิจลงเหลือร้อยละ 15

การนิยาม "ป่า" จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้สังคมไทยได้ประโยชน์ที่สุด ทั้งด้านการพัฒนานโยบาย การจัดการป่า รวมทั้งสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจชุมชนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการจัดการป่าบนฐาน ความเป็นธรรม

งานวิจัยเรื่อง "แนวคิดและรูปแบบของ REDD ที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืน และเป็นธรรมในบริบทสังคมไทย (2554) ได้ทำการศึกษานิยามป่า โดยศึกษาทั้งจากรายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ เกี่ยวกับโครงสร้างของป่าธรรมชาติต่างๆ ในประเทศไทยของสถาบันการศึกษาต่างๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกรมป่า กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพรรณพืช การสำรวจโดยการวางแผน ในพื้นที่ศึกษาทั้ง 5 พื้นที่ การสำรวจโครงสร้างป่าในพื้นที่แหล่งที่มีปริมาณน้ำฝนน้อย รวมทั้งรวบรวม ทักษะมุมมองโดยเฉพาะเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของป่าจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งชาวบ้าน นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนรวมอย่างน้อย 625 คน โดยจำแนกออกเป็นการจัดเวที ชุมชน 13 ครั้ง มีผู้เข้าร่วม 375 คน จากแบบสอบถามชุมชนละ 25 ชุด รวม 125 ชุด ครอบคลุม กลุ่มเป้าหมายทั้ง กลุ่มผู้นำ ผู้ใช้ประโยชน์จากป่า กลุ่มผู้หญิง กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้อาวุโส และจากการ ประชุมส่วนกลางกับตัวแทนหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคองค์กรเอกชน สถาบันวิชาการ รวม 7 ครั้ง มีผู้เข้าร่วม 162 คน โดยมีนิยามป่า ดังนี้

¹³ นิยามความหมาย "ป่า" มีหลากหลาย แต่ที่ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในกฎหมายไทย คือ พระราชบัญญัติป่า พ.ศ.2484 มาตรา 4 ว่า "ป่า" หมายความว่า *ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน* คำนิยามดังกล่าวได้ กลายเป็นหลักอ้างอิงของกฎหมายป่าทุกฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 นิยามป่าไว้ว่า "ป่า" หมายความว่า *ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มี บุคคลได้มาตามกฎหมาย*

ขณะที่ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติคำนิยามคำว่า "ป่า" ในปี 2006 หมายถึง "พื้นที่ที่มีการ ปกคลุมเรือนยอดอย่างน้อยร้อยละ 10 ต้นไม้มีความสูงไม่ต่ำกว่า 5 เมตร มีขนาดพื้นที่ไม่น้อยกว่า 0.5 เฮกตาร์ (3.125 ไร่)

“ป่า คือ พื้นที่ที่ปกคลุมด้วยต้นไม้ท้องถิ่นหลากหลายชนิดที่มีความสูงตั้งแต่ 2 เมตรขึ้นไป โดยมีการปกคลุมเรือนยอดไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 มีเนื้อที่ตั้งแต่ 0.31 ไร่ ขึ้นไป ทั้งนี้ในพื้นที่ต้องประกอบด้วย พรรณพืชและพันธุ์สัตว์ท้องถิ่นที่หลากหลายสัมพันธ์กันเป็นระบบนิเวศที่ให้ผลผลิตและบริการอย่างต่อเนื่องที่เกื้อหนุนต่อความเป็นอยู่ วิถีชีวิตของมนุษย์ และวัฒนธรรมท้องถิ่น”

จากนิยามดังกล่าว จะพบว่า มีตัวชี้วัดลักษณะความเป็นป่าอยู่อย่างน้อย 6 ตัวชี้วัด ดังนี้

- 1.พื้นที่ตั้งแต่ 0.31 ไร่
- 2.ชนิดต้นไม้ท้องถิ่นที่หลากหลาย
- 3.ต้นไม้มีความสูงตั้งแต่ 2 เมตรขึ้นไป
- 4.มีความหลากหลายของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ท้องถิ่น
- 5.ให้ผลผลิต (good) และบริการ (service) ที่หลากหลาย/บทบาทหน้าที่ที่หลากหลาย
- 6.เกื้อหนุนและเชื่อมโยงกับวิถีชีวิต วัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น

9. ข้อเสนอการปฏิรูปการบริหารจัดการป่า

ข้อเสนอเชิงหลักการ

- 1.ใช้หลักการจัดการมนุษย์และชีวมณฑล (Man and Biosphere) ตามหลักการของ UNESCO คือ ระบบการจัดการนิเวศบนองค์ความรู้ร่วมระหว่างวิทยาศาสตร์กับความรู้ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลระหว่างคนกับป่าอย่างสมดุล ยั่งยืน
- 2.การจัดการป่ามุ่งเน้นการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ด้านทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนมากกว่าการจัดการไม้เชิงพาณิชย์
- 3.แยกการปลูกไม้เชิงพาณิชย์ออกจากการจัดการป่า
- 4.รับรองและส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นที่อยู่และใช้ประโยชน์จากป่าให้มีความสามารถที่เข้มแข็งในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน
- 5.กันพื้นที่อยู่อาศัย และที่ทำกินของชุมชนที่ซ้อนทับในพื้นที่ป่าออกจากเขตป่า แล้วให้จัดการที่ดินที่กันออกมาในเชิงอนุรักษ์
- 6.เปลี่ยนรูปแบบการจัดการป่าแบบรวมศูนย์ของรัฐ เช่น เขตป่าอนุรักษ์ และพัฒนาระบบการจัดการป่าร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นตามเงื่อนไขเชิงนิเวศมาแทนที่รูปแบบเดิม
- 7.ไม่นำพื้นที่ป่าเข้าโครงการซื้อขายคาร์บอน (Carbon Credit) เพราะจะทำให้ประเทศไทยสูญเสียสิทธิในการจัดการป่า

ข้อเสนอทางนโยบาย

- 1.ปฏิรูปกฎหมายป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดการป่าและชุมชนในเขตป่าทุกฉบับได้แก่ พรบ.ป่าไม้ 2484 พรบ.อุทยานแห่งชาติ 2504 พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ 2507 พรบ.สงวนและคุ้มครอง

สัตร์ป่า 2535 มติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 (เรื่องการพิสูจน์สิทธิประชาชนในเขตป่าอนุรักษ์) มติคณะรัฐมนตรีการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ (2528-2535) โดยประมวลออกมาเป็นกฎหมายป่าฉบับใหม่

2. ยกร่างประมวลกฎหมายป่าฉบับใหม่ โดยมีหลักการ โครงสร้าง ดังนี้

วัตถุประสงค์กฎหมายคือ

- 1) เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่สมดุลกับธรรมชาติ
- 2) เพื่อการใช้ประโยชน์โดยชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน
- 3) เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างบุคคล ชุมชน สังคม และรัฐ ในการจัดการทรัพยากร
- 4) เพื่อกระจายอำนาจการจัดการลงสู่ระดับชุมชน ท้องถิ่น ภูมิภาค และให้เกิดการถ่วงดุลซึ่งกันระหว่างชุมชน สังคม และรัฐ

นิยามต่อป่าและทรัพยากร¹⁴

1. ทรัพยากรธรรมชาติ คือ พื้นที่ธรรมชาติ เช่น ป่า น้ำ ดิน ทะเล เป็นต้น
2. พื้นที่ทรัพยากร หมายถึงรวมถึง พื้นที่ธรรมชาติ พื้นที่นิเวศวัฒนธรรมชุมชน ทำชุมชนมีการจัดการอย่างสมดุลและยั่งยืน

ขอบเขตการจัดการตามกฎหมาย

ขอบเขตจำกัดเฉพาะในพื้นที่ที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ครอบครอง ที่มีอยู่ ณ ปัจจุบันรวมทั้งหมด 147 ล้านไร่ อันครอบคลุมถึงพื้นที่มีต้นไม้ปกคลุม และไม่มีต้นไม้ปกคลุม แบ่งได้เป็น ขอบเขตการจัดการระดับชุมชน ขอบเขตการจัดการระดับภูมิภาค ที่อาจครอบคลุมพื้นที่ข้ามเขตการปกครอง

ระบบสิทธิในการจัดการทรัพยากร¹⁵

- 1) สิทธิในที่ดิน ยอมรับสิทธิส่วนบุคคลในที่ดิน และสิทธิชุมชนในการใช้ที่ดิน แต่อยู่ภายใต้การกำกับของชุมชน ในรูปของโฉนดชุมชน

¹⁴ การนิยามดังกล่าว เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างองค์รวม ไม่แยกประเภทจัดการเป็นตัวทรัพยากร แต่เป็นการจัดการเชิงพื้นที่ โดยให้เป็นไปตามสภาพความเป็นจริงของธรรมชาติ และชุมชน อีกทั้งยังไม่เป็นการปิดกั้นสิทธิใด ๆ ทั้งสิทธิปัจเจก สิทธิชุมชน และสิทธิรัฐและสังคม

¹⁵ สิทธิดังกล่าว ครอบคลุมทั้งพื้นที่ป่า ที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยของปัจเจกในชุมชน และตัวชุมชนเองดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นระบบไร่หมุนเวียนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ระบบสวนดู่ชง ภาคใต้ ที่หัวไร่ปลายนา ของอีสาน ล้วนแล้วแต่เป็นสิทธิชุมชนในการจัดการภายใต้เงื่อนไขความยั่งยืนที่ชุมชนกำหนดขึ้น หรือสิทธิปัจเจกตามกฎหมายที่ดินที่มีมาก่อน ก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการจัดการที่ยั่งยืน ซึ่งสถานะแห่งสิทธิเหล่านี้ได้รับการรับรองจากกฎหมายทรัพยากรฉบับนี้

2) สิทธิในฐานะทรัพยากรของชุมชน เป็นระบบการจัดการทรัพยากรร่วมกันทั้งดิน ป่า น้ำ ทรัพยากรชายฝั่ง ทรัพยากรชีวภาพโดยเป็นการจัดการอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามเงื่อนไข ระบบการจัดการของชุมชนนั้น ๆ โดยปรากฏในรูปของระบบ กลไกการจัดการระดับชุมชน และระดับภูมินิเวศ

3) สิทธิของรัฐและสังคมร่วมสนับสนุนและตรวจสอบ เป็นสิทธิที่จะต้องร่วมสนับสนุนและตรวจสอบการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นในแต่ละที่ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และมีหลักประกันการจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

องค์กรในการจัดการทรัพยากร มีหลายระดับ ได้แก่

1) คณะกรรมการจัดการทรัพยากรระดับชุมชน ทั้งระดับหมู่บ้าน หรือเครือข่ายชุมชนจากหลายหมู่บ้าน เครือข่ายลุ่มน้ำ และอื่น ๆ ที่มีการจัดการทรัพยากรร่วมกัน โดยอาจจะไม่เป็นองค์กรทางการหรือไม่ก็ได้ โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนมาจากชาวบ้านในชุมชนที่ดูแลจัดการทรัพยากร และผ่านการคัดเลือกโดยชุมชน ขณะเดียวกันมติส่วนใหญ่ของชุมชนก็สามารถถอดถอนกรรมการได้

2) คณะกรรมการระดับภูมินิเวศ เช่น ภูมินิเวศลุ่มน้ำ ป่าผืนใหญ่ หรืออื่น ๆ โดยให้มีองค์ประกอบ ได้แก่ 1) ชุมชนที่จัดการทรัพยากรในภูมินิเวศนั้นๆ 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ข้าราชการกระทรวงทรัพยากรฯ เพื่อเป็นที่ปรึกษา 4) องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการด้านทรัพยากร

หน้าที่ของคณะกรรมการภูมินิเวศ จะทำหน้าที่วางแผนนโยบายการจัดการทรัพยากรจากแผนการจัดการของชุมชนแต่ละแห่งในภูมินิเวศ และติดตามตรวจสอบการจัดการของทุกหน่วยงานให้เป็นไปตามแผน ในพื้นที่ที่คาบเกี่ยวกันหลายจังหวัด ก็สามารถที่จะจัดตั้งคณะอนุกรรมการจังหวัดขึ้นมาวางแผนจัดการในระดับพื้นที่ หรือหากมีพื้นที่ที่มีความสำคัญพิเศษทางนิเวศ ก็สามารถกำหนดเงื่อนไขพิเศษต่อพื้นที่นั้นๆ ได้

ที่มาของตัวแทนชุมชนในระดับภูมินิเวศ มาจากการให้องค์กรชุมชนเสนอรายชื่อตัวแทน โดยให้มาจดแจ้งกับป่าไม้จังหวัดที่เป็นเลขานุการ และทำการเลือกตั้งจนได้สมาชิกตามสัดส่วนที่กำหนด

3. คณะกรรมการนโยบายระดับชาติ ที่มีองค์ประกอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการภูมินิเวศ โดยให้มีตัวแทนจากเครือข่ายภูมินิเวศเข้าร่วม โดยทั้งนี้คณะกรรมการนโยบายระดับชาติจะทำหน้าที่ดูกรอบนโยบายกว้าง ๆ ตามแนวทางของแต่ละภูมินิเวศ และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในแต่ละภูมินิเวศ

10. บทสรุป

ปัญหาความเสื่อมโทรมของป่า และความขัดแย้งเชิงทรัพยากรระหว่างรัฐ ทูน ประชาชน และคนชายชายขอบนับวันยิ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วและรุนแรง การทำความเข้าใจรากฐานปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องมามีมิติทางประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนการทัศน์ นโยบาย องค์ความรู้ การ

จัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละช่วงที่ผ่านมา ที่ได้สั่งสมบ่มเพาะปัญหาจนกลายเป็นเงื่อนไขที่ สลับซับซ้อนยิ่ง

ประวัติศาสตร์แนวคิดและชุดนโยบายด้านการจัดการป่าที่ก่อปัญหามีจุดเริ่มต้นที่เด่นชัดตั้งแต่ กระแสการล่าอาณานิคมที่ประเทศตะวันตกกระทำการแย่งชิงทรัพยากรจากประเทศโลกที่สามเพื่อนำไป พัฒนาระบบอุตสาหกรรม กฎหมายและนโยบายด้านทรัพยากรในประเทศโลกที่สามรวมทั้งประเทศไทย ก็ได้ถูกสร้างขึ้นจากฐานคิดดังกล่าว โดยมีการส่งผู้เชี่ยวชาญจากตะวันตกเข้ามาจัดการและสร้างระบบ สถาบันการเรียนรู้ที่ผิดพลาด กรอบความคิดหลักของกฎหมายและนโยบายการจัดการทรัพยากรแบบ อาณานิคมเหล่านี้ประกอบด้วย

- 1) การใช้กรอบความคิดนิเวศวิทยาตะวันตกที่แยกส่วนระหว่างธรรมชาติกับมนุษย์อย่าง ตายตัว และปฏิเสธองค์ความรู้อื่น ๆ ของท้องถิ่นต่อการจัดการทรัพยากรที่หลากหลายอย่าง สิ้นเชิง
- 2) การสถาปนากฎหมายสิทธิรัฐเหนือทรัพยากรทั้งหมด โดยผ่านการนิยามในกฎหมายป่าไม้ทุก ฉบับว่า “ป่า คือที่ดินรกร้าง ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ” อันสะท้อนว่ายอมรับแต่สิทธิปัจเจกต่อ เอกสารสิทธิ และสถาปนาสิทธิรัฐจากการประกาศเขตป่า แต่ไม่มีสิทธิชุมชนที่จัดการป่ามา นาน
- 3) การประกาศพื้นที่ จัดตั้งองค์กร กลไกรัฐเข้าควบคุมทรัพยากรทั้งระบบอย่างเข้มงวด ตาม กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับให้อำนาจกรมป่าไม้ประกาศเขตป่าสงวนฯ ป่าอนุรักษ์ โดยไม่ต้องไป ขอความยินยอมจากชุมชนในพื้นที่ป่า
- 4) การสนับสนุนกรรมสิทธิ์เอกชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างไม่มีขีดจำกัด รากฐาน ของกฎหมายด้านทรัพยากรทุกฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายป่าไม้ กฎหมายประมง กฎหมาย ที่ดิน

รากฐานนโยบายที่ก่อปัญหาเหล่านี้ได้สืบทอดและพัฒนาในสมัยปัจจุบัน ที่ทิศทางการพัฒนา ประเทศมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้ลัทธิทุนนิยมเสรี โดยมีรัฐและกลุ่มทุน รวมไปถึงทุนข้าม ชาติ องค์กรข้ามรัฐ เช่น ธนาคารโลก องค์กรการค้าโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ได้เข้ามามีบทบาท ควบคุมจัดการทรัพยากรของไทยให้เป็นไปเพื่อการสร้างความมั่งคั่งแก่รัฐและกลุ่มทุนยิ่งขึ้น อันทำให้ ชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยทรัพยากรเป็นรากฐานวัฒนธรรมถูกแย่งชิงทรัพยากรอย่างรุนแรง อาจกล่าวได้ว่า ภาวะความยากจนของคนชนบท เกิดจากโครงสร้างอำนาจการจัดการทรัพยากรที่แย่งชิงฐานทรัพยากร อันเป็นทุนชีวิตไปชุมชน จนทำให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้พิทักษ์รักษาทรัพยากรอันทรงคุณค่า ของชุมชนและสังคมเอาไว้ ดังเช่น ขบวนการคัดค้านสัมปทานไม้ ขบวนการป่าชุมชน ขบวนการต่อสู้

ทรัพยากรชายฝั่ง ขบวนการพิทักษ์ทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญา ขบวนการต่อต้านการจัดการน้ำโดย
กลไกตลาด เป็นต้น

ความแตกต่างระหว่างกระบวนการระหว่างกระแสหลักอันหมายถึงรัฐและทุน รวมถึงองค์กร
ข้ามชาติ กับขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนมีความเด่นชัด ภาคประชาชนอันประกอบด้วยชุมชน
ท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ กลุ่มคนท้องถิ่น ได้เคลื่อนไหวชูแนวคิดเรื่อง สิทธิชุมชนในการ
จัดการทรัพยากร อันสะท้อนถึงวิถีคิดเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร การใช้รูปแบบการ
จัดการที่หลากหลายไปตามระบบนิเวศและภูมิปัญญาท้องถิ่น การขยายขอบข่ายแนวคิดเรื่องสิทธิ
เชิงซ้อนที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมจัดการโดยมีชุมชนเป็นฐาน และการควบคุมป้องกันมิให้กลไก
ตลาดเข้ามาถึงทรัพยากรของชุมชนและสังคมไปกระจุกตัวผูกขาดอยู่ในมือกลุ่มทุนขนาดใหญ่

แม้การเคลื่อนไหวของประชาชนในการปฏิรูปป่าจะมีบทบาททางสังคมและการเมืองมากขึ้น แต่
ด้วยโครงสร้างการจัดการป่าที่ยังรวมศูนย์อำนาจที่รัฐ และการขยายตัวของทุนนิยมเสรีที่แสวงประโยชน์
จากป่าอย่างไม่สิ้นสุด ทำให้ป่าและชุมชนอ่อนแอลงอย่างรวดเร็ว พิจารณาจากข้อมูลรูปธรรมดังนี้

การใช้ที่ดินและป่าของประเทศ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลเชิงสถิติในภาพรวมพบว่า ตั้งแต่ปี 2504-
2551 พื้นที่ป่าทั่วประเทศลดลงทุกภาค แต่แม้ในระยะหลังๆ จะปรากฏตัวเลขพื้นที่ป่าที่เพิ่มขึ้นเป็นร้อย
ละ 30.9 ของพื้นที่ประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550-2554) จน
ปัจจุบันเป็นร้อยละ 33.4 (107.24 ล้านไร่) แต่พื้นที่ป่าต้นน้ำที่อยู่ในชั้นวิกฤตมีถึง 14 ล้านไร่ ปัญหา
คุณภาพดินเสื่อมโทรมร้อยละ 60

เป็นที่น่าสังเกตว่าการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ป่า ยังขาดความชัดเจนว่า ส่วนที่เพิ่มขึ้นเป็นป่าตาม
ธรรมชาติ หรือนับเอาพืชสวน พืชไร่ที่ปลูกติดกับป่าเข้าไว้ด้วย และอีกส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการเร่งรัด
ประกาศเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์
ป่า เขตป่าชายเลนอนุรักษ์ และอื่นๆ ซึ่งปัจจุบันมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 228 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ 84.57 ล้านไร่
หรือร้อยละ 79 ของพื้นที่ป่าทั้งประเทศ เหลือเป็นป่าสงวนแห่งชาติ 1,221 แห่ง คิดเป็น 15 ล้านไร่ หรือ
ร้อยละ 14 ของพื้นที่ป่าทั้งประเทศ

เชื่อว่าพื้นที่ป่าตามกฎหมายทั้งหมดจะเป็นพื้นที่ป่าตามธรรมชาติ หากแต่ปรากฏมีชุมชนท้องถิ่น
ทั้งที่อยู่อาศัยดั้งเดิมมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ และชุมชนที่บุกเบิกเข้ามา
อยู่ภายหลังเพราะไร่ที่ทำกิน ประสบปัญหาการผลิตทั้งจากความแปรปรวนระบบนิเวศ (อากาศ น้ำ
แมลงศัตรูพืช) ระบบการผลิตพืชเชิงเดี่ยวบนฐานสารเคมีที่ไม่ยั่งยืน และการถูกเอารัดเอาเปรียบจาก
กลไกตลาด ตลอดจนความไม่ชัดเจนในเส้นแบ่งเขตพื้นที่ป่า ทำให้มีชุมชนอยู่อาศัยทั้งสิ้นประมาณ 3.7

ล้านคน ชุมชนอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ประมาณ 1.1 แสนครอบครัว, 1,820 หมู่บ้าน, 7.2 แสนคน และอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนฯ ประมาณ 4.7 แสนครอบครัว 7,825 หมู่บ้าน, 3.05 ล้านคน คิดเป็นพื้นที่ 2.7 ล้านไร่ หรือร้อยละ 18.6 ของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มทุนบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำรีสอร์ท และอื่นๆ หรือหน่วยงานรัฐหลายหน่วยก็เข้าไปใช้พื้นที่ป่า จนปรากฏเป็นข่าวคราวอย่างต่อเนื่อง

แม้โดยภาพรวมป่าจะเพิ่มขึ้น แต่อาจไม่ได้หมายถึงชุมชนจะมีความมั่นคงทางอาหารเพิ่มมากขึ้น เพราะป่าที่เป็นแหล่งอาหารของชุมชนถูกรัฐหวงกันโดยการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ และบังคับอย่างเข้มงวดไม่ให้ชุมชนเข้าถึงอาหารในป่า หรือใช้ทรัพยากรจากป่า (อาหาร น้ำ สมุนไพร และอื่นๆ) ทั้งเพื่อยังชีพและการค้าขายประทังชีพ ดังปรากฏว่ามีชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ป่าถูกจับกุมดำเนินคดีข้อหาบุกรุกป่า และทำให้เกิดภาวะโลกร้อนอย่างไม่เป็นธรรม (เมื่อเทียบกับภาคผลิตพลังงานและอุตสาหกรรมตลอดจนการใช้ชีวิตของคนเมืองที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าชุมชนในพื้นที่ป่ามากนัก)

และเมื่อเปรียบเทียบกับกรขยายตัวของพืชพาณิชย์สำคัญ เช่น พื้นที่ปลูกยางพารา 17 ล้านไร่ (อัตราเพิ่มร้อยละ 5) พื้นที่มันสำปะหลัง 7.3 ล้านไร่ (อัตราเพิ่มร้อยละ 3) พื้นที่ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 7.1 ล้านไร่ (อัตราเพิ่มร้อยละ 0.9) พื้นที่ปาล์ม 4.5 ล้านไร่ (อัตราเพิ่มร้อยละ 9.4) การเพิ่มขึ้นของพืชพาณิชย์และพืชพลังงานเหล่านี้มีผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่า

ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559) กำหนดเป้าหมายให้โดยรักษาพื้นที่อนุรักษ์ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 19 เพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ และเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนไม่น้อยกว่าปีละ 5,000 ไร่ สิ่งที่น่าพิจารณาคือ เป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 เป็นเป้าหมายเดิมที่เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านป่าไม้ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) เคยแนะนำแก่กรมป่าไม้ไว้ตั้งแต่ปี 2491 แต่ไม่ปรากฏฐานคิดหรือแหล่งอ้างอิงที่ชัดเจนว่าพื้นที่ป่าที่ระบุมีนิยามว่าอย่างไร หากนิยามตามกฎหมายก็จะเป็นปัญหาว่า ที่ดินจำนวนมากที่ไม่ได้มีพืชท้องถิ่นก็ถูกนับเป็นป่าได้ เพียงแต่พื้นที่ดังกล่าวไม่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย ประการต่อมา ทำไมต้องเป็นร้อยละ 40 สัดส่วนดังกล่าวมีความหมายอย่างไรต่อระบบนิเวศและสัมพันธ์กับประชากรและการใช้ประโยชน์พื้นที่ของประเทศอย่างไร แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็นำมากำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ที่ได้แบ่งเป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจ (ป่าปลูกเชิงพาณิชย์) ร้อยละ 25 แต่ต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) ได้กำหนดสัดส่วนใหม่ให้เพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นร้อยละ 25 โดยวิธีการประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้น และลดสัดส่วนป่าเศรษฐกิจลงเหลือร้อยละ 15

รัฐดำเนินการเพิ่มพื้นที่ป่าด้วยการเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ และการส่งเสริมการปลูกป่า ซึ่งนโยบายทั้งสองด้านมีทั้งจุดที่ร่วมกันและขัดแย้งกัน ในจุดที่ร่วมกันคือ การใช้กลไกของรัฐเป็นศูนย์กลาง ดำเนินการที่มีลักษณะสุดขั้ว เช่น ป่าอนุรักษ์ (ห้ามประชาชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์) และป่าพาณิชย์ (มุ่งปลูกป่าพาณิชย์โดยไม่สนใจการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ) และมีลักษณะร่วมศูนย์คือการเน้นที่กรรมสิทธิ์รัฐและเอกชน แต่ไม่ยอมรับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่า ด้วยเหตุนี้ แม้รัฐจะพยายามเพิ่มพื้นที่ป่า แต่ก็ปรากฏว่าพื้นที่ป่าไม่ตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ลดลงอย่างรวดเร็ว แม้จะมีเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มมากขึ้นก็ตาม จนมาในช่วงหลังที่ปรากฏว่าพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น

แนวทางการเพิ่มพื้นที่ป่าที่ปรากฏในแผนฯ 11 ก็คือ อนุรักษ์พื้นที่เปราะบางที่มีความสำคัญเชิงนิเวศ สร้างพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างป่า วางระบบเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยให้มีการจัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ทั้งหมด ดำเนินการพิสูจน์สิทธิ และร่วมมือกับผู้มีส่วนได้เสียจัดทำแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับร่วมกัน ควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ต้นน้ำ และการใช้สารเคมีการเกษตรในพื้นที่ต้นน้ำอย่างเข้มงวด ส่งเสริมเครือข่ายอนุรักษ์และป้องกันการบุกรุกป่าไม้ โดยภาคประชาชนและชุมชน ส่งเสริมหลักการชุมชนอยู่ร่วมกับป่า การปลูกป่า 3 อย่าง ประโยชน์ 4 อย่าง การจัดการป่าชุมชน การฟื้นฟูและการปลูกป่าในรูปแบบวนเกษตร และให้ความสำคัญกับพื้นที่ต้นน้ำและพื้นที่รอยต่อตามแนวเขตอนุรักษ์ รวมทั้งสนับสนุนการปลูกป่าของครัวเรือนและชุมชน ภายใต้แนวคิดและกลไกส่งเสริมที่เหมาะสม เช่น ธนาคารต้นไม้ หรือการปลูกต้นไม้ใช้หนี้

แนวทางดังกล่าวเกิดขึ้นจากบทเรียนในอดีตที่ผ่านมาที่รัฐมุ่งเน้นแต่การเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชนในพื้นที่ โดยเปลี่ยนมาเป็นการรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์เดิม แต่เพิ่มเรื่องการจัดการป่าชุมชนเพิ่มขึ้นมา

แต่กระนั้นก็ตาม แนวทางดังกล่าวก็ยังไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างเท่าใดนัก เพราะไม่ได้จัดการกับรากฐานปัญหาที่สำคัญคือ เรื่องระบบกรรมสิทธิ์และสิทธิในการจัดการป่า เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานป่าไม้ของรัฐยอมรับเรื่องการจัดการป่าชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น ดังที่กรมป่าไม้ได้ทำฐานข้อมูลในปี 2554 ว่ามีป่าชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 8,231 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ 3 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 20 ของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่กรมอุทยานแห่งชาติฯ ยังไม่ยอมรับการมีป่าชุมชนเขตป่าอนุรักษ์ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรับรอง ทำให้ชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 1,820 หมู่บ้าน นอกจากถูกปิดกั้นการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อความมั่นคงด้านอาหารแล้ว ยังไม่ได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการป่าในรูปแบบป่าชุมชน การจัดการป่าอนุรักษ์จึงยังคงรวมศูนย์อยู่ที่รัฐเช่นเดิม

การมีป่าชุมชนกลับเป็นเครื่องมือสำคัญของการรักษาระบบนิเวศและสร้างความมั่นคงทางอาหารให้แก่ชุมชน ชุมชนนับหมื่นแห่งทั่วประเทศที่จัดการป่าชุมชนสามารถสร้างหลักประกันความมั่นคงทางอาหารให้แก่ชุมชนได้มากทั้งการหาอาหารและสมุนไพรจากป่ามาบริโภค การหาพันธุ์กรรมอาหารจากป่ามาพัฒนาเป็นผลผลิต การแปรรูปผลผลิตจากป่าเพื่อการค้ายังชีพ ดังผลการสำรวจของศูนย์ประสานสนับสนุนการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนภาคประชาชน(ศตจ.ปชช.) ช่วงปี 2550-2551 ที่ศึกษามูลค่าที่เกิดขึ้นจากการจัดการป่าชุมชนทั่วประเทศรวม 25 กรณี ครอบคลุมพื้นที่ตัวอย่างในภูมิภาคนี้เวศน์เกือบทุกประเภท พบว่า ชุมชนได้ประโยชน์จากอาหารและทรัพยากรต่าง ๆ ในป่าชุมชน เฉลี่ย 200,000-400,000 บาทต่อปี เฉลี่ยครัวเรือนละ 3,000 กว่าบาทต่อปี

ความสำคัญของป่าชุมชนทั้งในเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทำให้ป่าชุมชนเป็นข้อเสนอทางนโยบายจากประชาชนมาต่อเนื่องยาวนาน ผลักดันเป็นพระราชบัญญัติป่าชุมชนตั้งแต่ปี 2534 จนถึงปี 2551 แต่รัฐก็ยังไม่สนับสนุนเนื่องจากต้องการรวมศูนย์อำนาจจัดการไว้ที่รัฐ หน่วยงานที่ดูแลป่ามีผลประโยชน์ทั้งทางตรงและอ้อมจากการผูกขาดป่า อีกทั้งไม่ไว้วางใจว่าชุมชนจะมีศักยภาพจัดการป่าได้ แม้ที่ผ่านมาจะมีความพยายามสร้างแนวทางการจัดการป่าร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น โครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม (Joint Management of Protected Area: JoMPA 2547-2551) แต่แนวทางเหล่านั้นก็เป็นเพียงแค่การทดลองหรือโครงการนำร่องที่ไม่มีผลไปสู่การทบทวนนโยบาย การไม่มีนโยบาย กฎหมายรองรับสิทธิชุมชนท้องถิ่น (ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิทธิในการจัดการป่า) ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างชัดเจน จึงเป็นปมปัญหาสำคัญที่อาจไม่ทำให้เป้าหมายการรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามแผนฯ 11 บรรลุผลได้ และยังทำให้ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์เผชิญความเสี่ยงหรือความไม่มั่นคงทางอาหารยิ่งขึ้นไปอีก (ไม่ว่าจากการถูกเจ้าหน้าที่รัฐกดดันไม่ให้เข้าถึงทรัพยากรอาหารในป่า หรือการทำเกษตรเชิงเดี่ยวที่สร้างกีดกันต่อการบุกเบิกพื้นที่ป่าและทำลายระบบนิเวศจะย้อนกลับมาทำลายความมั่นคงทางอาหารของชุมชนไปอีก)

ทางออกของปัญหาดังกล่าวก็คือ การกระจายอำนาจการจัดการป่าจากรัฐสู่ท้องถิ่น การสร้างความมั่นคงในระบบสิทธิชุมชน (มีระบบสิทธิการจัดการร่วมกันของชุมชน) พัฒนาระบบการจัดการป่าและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงร่วมอย่างเป็นบูรณาการ (ทั้งดิน น้ำ ป่า ทรัพยากรชีวภาพ และอื่น ๆ) และส่งเสริมระบบการผลิตที่เกื้อกูลกับนิเวศและสร้างรายได้ให้ชุมชนพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ไปพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ชุมชนโดยเฉพาะที่อยู่ในพื้นที่ป่าได้ผลักดันให้รัฐมีการรับรองระบบสิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนในหลากหลายรูปแบบ เช่น โฉนดชุมชน โดยชุมชนที่ผลักดันเรื่องดังกล่าวไม่ได้มุ่งหมายเพียงแค่กรรมสิทธิ์ร่วมต่อที่ดินเท่านั้น แต่ยังต้องการใช้โฉนดชุมชนเป็นเครื่องมือการจัดการทรัพยากรทั้งระบบที่เชื่อมโยงสู่การผลิตร่วมกันของชุมชน รัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ก็ได้ตอบรับเรื่องดังกล่าวโดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนปี 2553 ซึ่งชุมชนหวังว่าจะใช้เป็นระบบการจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนโดยเฉพาะในพื้นที่ป่า หากแต่เพียงที่ผ่านมากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลับยื่นกรณปัญหาการรับรองโฉนดชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ สิทธิชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์จึงยังไม่ถูกรับรอง และเมื่อเปลี่ยนผ่านมาสู่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ (2554) นโยบายป่าชุมชน และโฉนดชุมชนก็ถูกเพิกเฉย

ประชาชนที่ร่วมผลักดันโฉนดชุมชนจึงต้องการให้รัฐบาลระดับโฉนดชุมชนให้เป็นกฎหมาย (โฉนดชุมชนตามความต้องการของชาวบ้านไม่ได้เป็นเพียงระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินอีกต่อไป แต่เป็นระบบการจัดการทรัพยากรองค์รวมและการผลิตร่วมกันของชุมชน นอกจากนี้ยังยืดหยุ่นให้มีสิทธิการใช้และจัดการในระดับปัจเจกของสมาชิกชุมชนด้วย) และมีแนวทางการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ซ้อนทับกับพื้นที่ชุมชนให้ชัดเจน พร้อมกับสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่าอนุรักษ์ทั้งระบบ ซึ่งหากดำเนินการได้ก็จะแก้ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ระหว่างรัฐและชุมชนไปได้ และยังนำไปสู่การสร้างความมั่นคงทางอาหารจากการเข้าถึงและจัดการป่าอย่างยั่งยืนของชุมชนด้วย

บทที่ 3

สภาพภาพองค์ความรู้ และข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการน้ำ

1. บทนำ

นโยบายการจัดการน้ำของประเทศที่ผ่านมามุ่งเน้นที่การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น ดังเช่นการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ แม้อาจจะมีชาวบ้าน และกลุ่มประชาสังคมจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนที่ทำลายระบบนิเวศ วิถีชีวิตชุมชน ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้าน และชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลว ไร้ประสิทธิภาพของเขื่อนในทุกด้าน แต่รัฐก็ยังเชื่อว่าเขื่อนเป็นเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยอ้างผลประโยชน์ด้านชลประทานและการผลิตไฟฟ้า

ในช่วง 10 กว่าปีมานี้ แนวโน้มของการสร้างเขื่อนจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงจากเขื่อนเอนกประสงค์ เป็นเขื่อนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะขนาดเล็กกลางที่เน้นการแก้ปัญหาเรื่องน้ำท่วมและภัยแล้ง โดยจะเป็นโครงการเขื่อนหลายเขื่อนที่กระจายทั้งลุ่มน้ำ ตัวอย่างสำคัญเช่น โครงการเขื่อนโขง ซี มูล แต่ถึงกระนั้น เขื่อนเหล่านี้ก็ยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม

วิกฤตการณ์ขาดแคลนน้ำในปี 2535-2536 และสถานการณ์น้ำท่วมในปี 2537-2538 และล่าสุดปี 2554 ได้แสดงให้เห็นว่าเขื่อนไม่สามารถแก้ปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมได้ เพราะความรุนแรงของปัญหาขาดแคลนน้ำ และความสูญเสียจากเหตุการณ์น้ำท่วมส่วนใหญ่เกิดในพื้นที่ใต้เขื่อนหรือพื้นที่รับน้ำจากเขื่อน โดยเฉพาะในลุ่มเจ้าพระยา

ภาคประชาสังคมกลุ่มต่างๆ ได้เสนอให้มีระบบการจัดการน้ำที่กระจายในระดับท้องถิ่น เป็นการจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กที่มีความแตกต่างตามสภาพภูมินิเวศได้เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตภัยแล้ง และน้ำท่วม แต่แนวทางนี้ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลชุดใดเลย ในขณะที่ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบ เมื่อกลายเป็นแผนปฏิบัติการของฝ่ายรัฐก็เหลือเพียงการย้ายคนออกจากต้นน้ำเท่านั้น

ข้อเสนอเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเรื่องน้ำอีกแนวหนึ่งก็คือข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการด้านความต้องการน้ำ ข้อเสนอนี้มาจากฐานความคิดที่เชื่อว่าปัญหาเรื่องน้ำเกิดจากการเข้าถึงน้ำได้โดยเสรี ขาดกฎกติกาและกลไกในการจัดการ เป็นที่มาของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรน้ำและปัญหาความขัดแย้งในลุ่มน้ำต่างๆ ดังนั้นจึงเสนอให้ยกร่างกฎหมายน้ำเพื่อเป็นกลไกรองรับการกำหนดสิทธิในการตั้งองค์กรในการจัดการน้ำในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ การใช้มาตรการด้านราคาและกลไกตลาด การจัดสรรน้ำโดยให้ความสำคัญการภาคการผลิตที่ให้ผลตอบแทนสูง และการให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการน้ำ

2. สถานภาพการจัดการน้ำในสังคมไทย¹

ประเทศไทยมีพื้นที่รวมทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่ หรือประมาณ 513,115 ตารางกิโลเมตร เป็นเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรประมาณ 131.60 ล้านไร่ แบ่งเป็นการเกษตรในเขตชลประทานจำนวน 28.72 ล้านไร่ เกษตรนอกชลประทานจำนวน 102.88 ล้านไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2553) และเป็นเนื้อที่โครงการชลประทานรวมทั้งหมด 29.34 ล้านไร่ โดยแบ่งออกเป็นโครงการที่กรมชลประทานดูแล ประกอบด้วยโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลาง จำนวน 24.17 ล้านไร่ โครงการขนาดเล็กและโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าและโครงการแก้มลิงอีกจำนวน 5.17 ล้านไร่ และยังมีเนื้อที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาเป็นพื้นที่ชลประทานอีกจำนวน 60.3 ล้านไร่

เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่การเกษตรทั้งหมด (ทั้งในและนอกชลประทาน) อันประกอบด้วยพื้นที่นา 65.54 ล้านไร่ พืชไร่ 28.18 ล้านไร่ และพืชไม้ผลยืนต้น 28.14 ล้านไร่ จะพบว่าพื้นที่การผลิตจำนวนมากที่อยู่นอกเขตชลประทาน ประเด็นสำคัญในเรื่องน้ำก็คือ ปัญหาของการจัดการน้ำอยู่ที่ไหน และจะมีแนวทางจัดการน้ำเพื่อความมั่นคงทางอาหารได้อย่างไร

ประเทศไทยมีปริมาณความต้องการใช้น้ำเฉลี่ยรายปีของทุกภาคส่วนรวมทั้งสิ้น 67,222 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยแบ่งเป็นเพื่อการอุปโภคบริโภค 2,363 ล้านลูกบาศก์เมตร (ร้อยละ 4) เพื่อการอุตสาหกรรม 1,316 ล้านลูกบาศก์เมตร (ร้อยละ 2) เพื่อการชลประทาน 41,464 ล้านลูกบาศก์เมตร (ร้อยละ 61) และเพื่อรักษาระบบนิเวศ 22,083 ล้านลูกบาศก์เมตร (ร้อยละ 33) (กรมทรัพยากรน้ำ) ทั้งนี้ในการจัดสรรน้ำให้ทั่วถึงในทุกภาคส่วนและสอดคล้องกับน้ำต้นทุน ทางกรมชลประทานจึงได้วางกฎเกณฑ์การจัดสรรน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ โดยใช้วิธีการจัดลำดับความสำคัญ ดังนี้ อันดับแรก เพื่อการอุปโภค-บริโภคและการประปา อันดับที่สอง เพื่อการรักษาระบบนิเวศ เช่น การผลักดันน้ำเค็ม การผลักดันน้ำเสีย อันดับสาม เพื่อการเกษตร อันดับสุดท้าย เพื่ออุตสาหกรรม

การพัฒนาและจัดหาหน้าของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นการจัดหาหน้าเพื่อตอบสนองต่ออุปทานความต้องการน้ำในทุกภาคส่วน และมีแนวโน้มของปริมาณความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น หากพิจารณาปริมาณน้ำท่าที่มีกระจายอยู่ตามภูมิภาค และความสามารถในการเก็บกักน้ำโดยใช้อ่างเก็บน้ำของแต่ละภาค แล้วนำมาเปรียบเทียบกับความต้องการใช้น้ำเฉลี่ยสำหรับทุกกิจกรรมของภาคนั้น ๆ จะเห็นว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออกจะประสบภาวะขาดแคลนน้ำ ส่วนภาคเหนือและภาคใต้มีปริมาณน้ำท่าโดยเฉลี่ยพอเพียง แต่หากพิจารณาการบริหารจัดการน้ำภาคเหนือและภาคกลางร่วมกันจะพบว่า น้ำจากภาคเหนือในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ที่ถูกดึงไปใช้ในภาคกลางนั้น จะทำให้ภาคเหนือเกิดภาวะการขาดแคลนน้ำตามไปด้วย

นโยบายของรัฐที่ผ่านมาทุกยุค เน้นการแก้ปัญหาเรื่องน้ำด้วยการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำ ขยายพื้นที่ชลประทาน ซึ่งเป็นแนวทางการเพิ่มอุปทาน (Supply Side management) แต่แนวทางดังกล่าวก็ประสบปัญหามากยิ่งขึ้น เพราะไม่เพียงเขื่อนจำนวนมากไม่สามารถจัดสรรน้ำได้ตามเป้าหมาย ด้วยปัญหาด้านเทคโนโลยีที่ไม่สอดคล้องกับนิเวศ และการขาดระบบบริหารจัดการที่ดี ใน

¹ ประมวลข้อมูลจากศิริรัตน์ กัตติยชสิทธิ์ และศุภศิ วนประภาเวช (2554), ทรัพยากรน้ำ, โครงการประมวลข้อมูลความมั่นคงทางอาหาร เพื่อพัฒนารอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศ, กล้วยา นุญชัย (บก.):สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา.

ปี 2543 รัฐจึงได้ประกาศนโยบายน้ำแห่งชาติ โดยเพิ่มมิติเรื่องการบริหารจัดการด้านอุปสงค์ (Demand Side Management) โดยผลักดันให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ ให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และมีคณะกรรมการลุ่มน้ำ 25 ลุ่ม และในปี 2546 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้ประกาศ แผนนโยบายการบริหารจัดการน้ำระดับชาติใน 5 ปี (2547-2551) โดยยังคงเน้นหนักการก่อสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ สารนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐในอีก 5 ปี เน้นการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำ ครอบคลุมพื้นที่ชลประทาน 103 ล้านไร่ จัดหาน้ำในฤดูแล้งครอบคลุมพื้นที่ชลประทาน 132.48 ล้านไร่

นอกจากการก่อสร้างเขื่อนแล้ว คือ การผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำภายในและระหว่างประเทศทั้งจากพม่า ลาว และเขมร นอกจากนี้ยังได้มีโครงการจัดทำระบบชลประทานแบบท่อ เครือข่ายส่งน้ำทั่วประเทศ (National Water Grid System) โดยทดลองนำร่อง 10 โครงการทั่วประเทศ ในภาคอีสาน 6 โครงการ ภาคตะวันออก 3 โครงการ และภาคกลางตอนล่าง 1 โครงการ ในช่วงปี 2541-2546 โดยคาดหวังว่าจะขยายพื้นที่ชลประทานโดยเฉพาะภาคอีสานซึ่งเป็นภาคที่มีพื้นที่ชลประทานน้อยที่สุดได้

แต่โครงการเหล่านี้ก็ไม่บรรลุเป้าหมาย เขื่อนขนาดใหญ่และกลางไม่สามารถจัดสรรน้ำได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และยังสร้างผลกระทบต่อนิเวศ ทำให้เกิดพื้นที่น้ำท่วมขังและน้ำแล้งผิวดิน ทำลายฐานทรัพยากรอาหารของชุมชน สร้างความขัดแย้งกับประชาชนในทุกพื้นที่จนเกิดการต่อต้านอย่างรุนแรง นอกจากนี้โครงการชลประทานระบบท่อก็เจอปัญหาท่อแตก ซึม รั่ว ปัญหาค่าไฟฟ้าแพง ค่าบำรุงรักษา เป็นเทคโนโลยีที่ใหม่และเกษตรกรไม่สามารถที่จะเข้าบริหารจัดการได้ และปัญหาด้านการไม่เปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบถึงการที่จะ ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตจากพืชยังชีพมาเป็นพืชเชิงพาณิชย์มากขึ้น

ความล้มเหลวในการจัดการน้ำของรัฐทำให้วิกฤติน้ำรุนแรงยิ่งขึ้น ร่างแผนฯ 11 ระบุถึงปัญหาเรื่องน้ำไว้ว่า ความขาดแคลนน้ำมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งอุทกภัยและปัญหาภัยแล้งมีแนวโน้มบ่อยครั้งและรุนแรงขึ้น การขาดแคลนน้ำจะมีความรุนแรงขึ้นจากความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้น โดยปัจจุบันมีปริมาณน้ำต้นทุนเพียง 2 ใน 3 ของความต้องการใช้น้ำเท่านั้น ความสามารถเก็บกักน้ำเพื่อนำมาใช้งานได้ในฤดูแล้งในปี 2553 มีเพียง 74,000 ล้าน ลูกบาศก์เมตร (ลบ.ม) ขณะที่ความต้องการใช้น้ำจะเพิ่มขึ้นจาก 73,788 ล้าน ลบ.ม./ปี ในปี 2551 เป็น 77,632 ล้าน ลบ.ม./ปี ในปี 2554 และเพิ่มเป็น 88,251 ล้าน ลบ.ม./ปี ในปี 2559 โดยความต้องการน้ำของภาคกลางจะมากที่สุด รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ ดังนั้นโอกาสที่ความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนน้ำ และความขัดแย้งจากการแย่งชิงน้ำระหว่างลุ่มน้ำและระหว่างภาคการผลิตจะเพิ่มสูงขึ้นในทุกสาขาการผลิต ทั้งนี้หมู่บ้านที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยแล้งในระดับปานกลางถึงระดับรุนแรงมีประมาณร้อยละ 34 ของจำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ โดยลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความเสี่ยงมากที่สุด ในขณะที่มีหมู่บ้านเสี่ยงต่ออุทกภัย น้ำหลากและดินถล่มมี 2,370 หมู่บ้าน โดยหมู่บ้านที่เสี่ยงภัยสูงมี 398 หมู่บ้าน ทั้งนี้ ภาคกลางมีความเสี่ยงมากที่สุด สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่พื้นที่ป่าต้นน้ำถูกบุกรุกทำลาย

จากการประมวลข้อมูลสามารถสรุปปัจจัยปัญหาได้ 3 ประการ คือ 1) การเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างเศรษฐกิจไทย การเติบโตเกษตรพาณิชย์ การเติบโตภาคอุตสาหกรรมและเมือง ทำให้ความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นมาก และมีส่วนสร้างมลภาวะแก่น้ำ 2) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้เกษตรกรและหน่วยงานรัฐที่วางแผนจัดการน้ำไม่เท่าทันการเปลี่ยนแปลง 3) ระบบการจัดการน้ำของรัฐผิดพลาด ยังคงรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และใช้เทคโนโลยีจัดการน้ำไม่เหมาะสม โดยเฉพาะเขื่อนเอนกประสงค์ขนาดใหญ่ที่มีประสิทธิภาพต่ำในการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร อีกทั้งยังทำลายทรัพยากรอาหารทั้งพืชและสัตว์ในลุ่มน้ำด้วย นอกจากนี้รัฐยังขาดการวางแผนการจัดการน้ำในลุ่มน้ำให้สอดคล้องกับศักยภาพของทรัพยากรและเศรษฐกิจ สังคมของชุมชน

ผลจากการปัญหาการจัดการน้ำผิดพลาด ทำให้เกษตรกรประสบภาวะความเสี่ยงต่อความมั่นคงทางอาหารมากยิ่งขึ้น เพื่อตอบสนองปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้า เกษตรกรจำนวนมากต้องปลูกพืชฤดูแล้งโดยเสี่ยงต่อการไม่มีน้ำในระบบชลประทาน ทำให้พื้นที่นาเสียหายจำนวนมาก แม้รัฐจะพยายามส่งเสริมพืชฤดูแล้งที่ใช้น้ำน้อย แต่พืชเหล่านั้นไม่ตอบโจทย์ทางเศรษฐกิจของชาวบ้าน คณะกรรมการลุ่มน้ำที่หน่วยงานรัฐจัดตั้งขึ้นก็ขาดข้อมูลในเรื่องระบบน้ำ ความต้องการใช้น้ำ และทางเลือกในการปลูกพืชที่เหมาะสมกับปริมาณน้ำ ดังนั้นแม้จะมีโครงสร้างการจัดการน้ำในระดับท้องถิ่นแต่ก็ประสบความล้มเหลว

ท่ามกลางปัญหาการจัดการน้ำนานาประการ ปรากฏว่ามีชุมชนต่างๆ ในแต่ละภาคได้จัดการน้ำในระดับท้องถิ่นของตนเอง (เห็นได้จากมีพื้นที่การเกษตรจำนวนมากที่อยู่นอกพื้นที่ชลประทานแต่สามารถทำการผลิตด้วยการจัดการน้ำโดยชุมชน) ทั้งที่เป็นการจัดการน้ำตามวัฒนธรรมประเพณีเดิม เช่น ระบบเหมืองฝายในภาคเหนือ ระบบการจัดการน้ำตามกุด หนอง ในอีสาน และอื่นๆ และที่เป็นระบบการจัดการน้ำที่ชุมชนได้สร้างระบบและกลไกการจัดการน้ำขึ้นมาใหม่ เกิดเป็นเครือข่ายลุ่มน้ำขนาดเล็กในแต่ละพื้นที่

การจัดการน้ำของชุมชนมุ่งไปที่การจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก เช่น ในไร่นา และแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ปรากฏว่าระบบการจัดการขนาดเล็กเหล่านี้มีประสิทธิภาพสูงในการจัดการน้ำเพื่อความมั่นคงอาหารของชุมชน ด้วยเหตุเพราะเหมาะสมกับนิเวศ ชุมชนมีความรู้ในการบริหารจัดการ และมีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการน้ำให้สอดคล้องกับระบบการผลิต หากแต่ระบบการจัดการน้ำของชุมชนยังไม่ได้การคุ้มครองตามกฎหมาย จึงทำให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐและเอกชนเข้ามาครอบครองพื้นที่ที่ชุมชนบริหารจัดการ โดยไม่ยอมรับกฎกติกาการจัดการน้ำของชุมชน ขณะเดียวกันการจัดการน้ำของรัฐโดยโครงการขนาดใหญ่ก็มีส่วนทำลายระบบการจัดการน้ำท้องถิ่นลงไปมาก

จากบทเรียนในอดีต ทำให้มีความพยายามจะพัฒนาระบบการจัดการน้ำที่ตอบสนองปัญหาให้มากขึ้น แผนฯ 11 ได้ระบุเป้าหมายการจัดการน้ำไว้ว่า เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนน้ำและการบรรเทาอุทกภัย รวมทั้งเพิ่มพื้นที่ชลประทานเฉลี่ยปีละ 200,000 ไร่ เพื่อสนับสนุนความมั่นคงด้านอาหาร โดยวิธีการพัฒนาปรับปรุงและฟื้นฟูแหล่งน้ำ เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนในแหล่งน้ำที่มีศักยภาพในการกักเก็บน้ำ เพื่อสนับสนุนการสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงานแก่ประเทศ เพิ่มพื้นที่ชลประทานและประสิทธิภาพการกระจายน้ำของระบบชลประทานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การพัฒนาแหล่งน้ำ ทั้งแหล่งน้ำผิวดิน แหล่งน้ำบาดาล และแหล่งน้ำในไร่นา

ตลอดจนการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศโดยคำนึงถึงความเหมาะสมของ ศักยภาพของพื้นที่ ควบคู่กับการจัดการความต้องการใช้น้ำ โดยคำนึงถึงความสมดุลและเป็นธรรมใน การจัดสรรน้ำให้ภาคการใช้น้ำต่างๆ กับปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่

ทิศทางการจัดการน้ำตามแผนฯ 11 น่าจะวางแนวทางจัดการน้ำได้ดียิ่งขึ้น หากแต่ต้องพิจารณา รายละเอียดว่าการเพิ่มพื้นที่และประสิทธิภาพชลประทานทำด้วยวิธีใด หากยังมุ่งสร้างเขื่อนและผันน้ำก็ ยังหนีไม่พ้นปัญหาเดิมที่ประสบมา

การจัดการน้ำเพื่อความมั่นคงทางอาหารจึงควรประเมินศักยภาพของระบบนิเวศ การผลิต เศรษฐกิจของชุมชนอย่างรอบด้าน โดยเน้นการพึ่งตนเองในแต่ละลุ่มน้ำให้ได้มากกว่าการมุ่งผันน้ำ และ ใช้ระบบการจัดการลุ่มน้ำขนาดเล็กมากกว่าลุ่มน้ำขนาดใหญ่ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม อย่างทั่วถึง ส่วนวิธีการจัดการมุ่งไปที่การจัดการน้ำในระดับไร่นา และแหล่งน้ำขนาดเล็กด้วยเทคโนโลยี ที่เหมาะสมที่ไม่ทำลายระบบนิเวศ มีการประเมินต้นทุนน้ำและวางแผนการปลูกพืชที่เหมาะสม โดยทั้งนี้ ให้มีนโยบายและกฎหมายรับรองระบบการจัดการน้ำของชุมชนให้ชัดเจน โดยไม่แยกส่วนกับการจัดการ ทรัพยากรด้านอื่นๆ ของชุมชน

3. พัฒนาการของการจัดการน้ำ

การพัฒนาแหล่งน้ำและพื้นที่ชลประทานเพื่อปลูกข้าวขยายจะเริ่มขึ้นก่อนที่รัฐไทยจะเข้าสู่ยุคการ พัฒนาเพื่อความทันสมัย การจัดการทรัพยากรน้ำหรือการชลประทานในรูปแบบใหม่ เริ่มมีการใช้อย่าง เป็นระบบในรัชสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2445 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการ ขุดลอกคลองบริเวณภาคกลางตอนล่าง เช่น คลองภาษีเจริญ คลองดำเนินสะดวก คลองแสนแสบ คลอง พระโขนง และคลองสำโรง เป็นต้น พร้อมสร้างอาคารบังคับน้ำที่ปากและท้ายคลอง เพื่อทำหน้าที่ปิดกั้น น้ำในคลองสำหรับทำนาและการคมนาคม พร้อมตั้งกรมคลองขึ้นมาดูแลพัฒนางานในด้านนี้ การ ชลประทานในช่วงนี้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาแหล่งน้ำและพัฒนาพื้นที่ชลประทาน เพื่อให้เพียงพอแก่การ ปลูกข้าวขยายในภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นเศรษฐกิจหลัก จึงทำให้โครงการพัฒนาแหล่งน้ำเป็นลักษณะของ การกระจายน้ำในรูปแบบของการขุดคลอง เพื่อเชื่อมโยงน้ำกับแม่น้ำสายหลักในเขตที่ราบลุ่มภาคกลาง ของประเทศ แต่ต่อมาได้มีการพัฒนาอาคารทดน้ำตามแม่น้ำสายหลัก เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการ ผันน้ำเข้าสู่ระบบคลองในบริเวณที่ราบลุ่มภาคเหนือตอนบนและภาคกลาง ในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้ ก่อสร้างโครงการเจ้าพระยา เพื่อจัดส่งน้ำให้กับการเพาะปลูกข้าวในที่ราบลุ่มน้ำเจ้าพระยาและสาขา

จนกระทั่งถึงยุคของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 โครงการก่อสร้างเขื่อนภูมิพล ซึ่งเป็นเขื่อนที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียง ใต้ในขณะนั้น จึงได้เกิดขึ้น พร้อมกันนี้ได้เกิดโครงการท่าปลา โครงการแม่กลองใหญ่ และโครงการ เจ้าพระยา โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพื่อรองรับกับการขยายตัวของ ภาคอุตสาหกรรม เกิดโครงการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่และขนาดกลาง และมีการพัฒนาระบบส่งน้ำ มากมาย จากตัวเลขสรุปจำนวนโครงการพื้นที่ชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลางในรายงานประจำปี 2553 กรมชลประทาน แสดงให้เห็นว่าในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ มีจำนวนโครงการชลประทานขนาดใหญ่

และขนาดกลางรวมทั้งสิ้น 168 โครงการ ในขณะที่เดียวกันที่ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-10 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 จนถึงปี พ.ศ. 2554 รวมระยะเวลาเกือบ 50 ปี มีจำนวนโครงการชลประทานทั้งขนาดใหญ่ และขนาดกลางรวมแล้วทั้งหมด 824 โครงการ นอกจากนี้ยังมีโครงการชลประทานขนาดเล็ก โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า และโครงการแก้มลิงอีกเป็นจำนวนทั้งสิ้น 15,674 โครงการ กระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย

การเร่งพัฒนาแหล่งน้ำทั้งขนาดใหญ่และขนาดกลาง การพัฒนาระบบส่งน้ำรวมทั้งการขยายพื้นที่ชลประทานยังคงดำเนินต่อไปอย่างเข้มข้นในช่วงแผนฯ 2 และต้นแผนฯ 3 เป้าหมายของการพัฒนาแหล่งน้ำในช่วงนี้นอกจากจะมีเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว ยังมีเป้าหมายในทาง การเมืองเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญด้วย โครงการสร้างเขื่อนที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ได้แก่ เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนน้ำอูน เขื่อนห้วยหลวง เขื่อนลำปาว เขื่อนอุบลรัตน์ เขื่อนชีบน เขื่อนมูลบน และเขื่อนปรางค์ เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่าในช่วง 10 กว่าปีแรกที่ไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นยุคทองของการสร้างเขื่อนอย่างแท้จริง เนื่องจากเขื่อนทั้งขนาดใหญ่และขนาดกลางจำนวนมากในเมืองไทย เกิดขึ้นในช่วงนี้ โดยปราศจากอุปสรรคและเสียงคัดค้าน ทั้งนี้เนื่องจากเงื่อนไขทางการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยให้การกักตวงคัดค้าน ขณะเดียวกันบทเรียนในสังคมไทยที่เกี่ยวกับการสร้างเขื่อนก็ ยังมีน้อย ทั้งยังไม่ได้ถูกเผยแพร่ในทางสาธารณะ

การพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐไม่ได้มุ่งเน้นเพื่อส่งเสริมการเกษตรเพียงด้านเดียวเหมือนดังแต่ก่อน แต่รวมเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจในภาคกลางเข้าไปด้วย เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงกว่าภูมิภาคอื่นๆ ดังนั้น จึงมีการก่อสร้างแหล่งเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ขึ้น ได้แก่ โครงการเขื่อนสิริกิติ์ เป็นเขื่อนดินที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย สร้างปิดกั้นลำน้ำน่านในเขตจังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งเป็นลำน้ำสาขาสำคัญสายหนึ่งของแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อประโยชน์ในการชลประทานและผลิตกระแสไฟฟ้า และโครงการเขื่อนภูมิพล สร้างปิดกั้นลำน้ำปิง บริเวณเขาแก้ว บ้านสามเงา จังหวัดตาก เป็นเขื่อนอเนกประสงค์แห่งแรกของประเทศไทย และเป็นเขื่อนที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้น โดยเขื่อนภูมิพลจะช่วยลดระดับน้ำสูงสุดของแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดนครสวรรค์ และกักเก็บน้ำในอ่างเพื่อให้มีปริมาณเพียงพอสำหรับจัดสรรเพื่อการเพาะปลูกในฤดูแล้ง อีกทั้งยังเป็นการช่วยขยายพื้นที่ชลประทานเพื่อการเกษตรและการเพาะปลูกในฤดูแล้ง อย่างไรก็ตามโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในช่วงนี้ก็ได้รับการขยายตัวออกจากพื้นที่ภาคกลางไปสู่ภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งที่เป็นโครงการขนาดใหญ่และขนาดกลาง และการพัฒนาระบบส่งน้ำ เช่น เขื่อนน้ำอูน เขื่อนห้วยหลวง เขื่อนลำปาว เขื่อนอุบลรัตน์ เขื่อนชีบน เขื่อนมูลบน และเขื่อนปรางค์ เป็นต้น (พรทิพย์ บุญครอบ, 2546, น.49) นับได้ว่า การก่อสร้างโครงการเขื่อนขนาดต่างๆ ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อม

การจัดการน้ำของประเทศไทยได้ถูกนำมาทบทวนและปรับปรุงใหม่ทั้งระบบอีกครั้ง ภายหลังจากที่ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรงในช่วงปี 2535-2536 และน้ำท่วมในปี 2537-2538 ทำให้เกิดความเดือดร้อนไปทุกพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ได้เขื่อนหรือพื้นที่รับน้ำจากเขื่อนได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้หลายฝ่ายเห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพในการจัดการ

น้ำแบบเดิม ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมด้วยความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจากธนาคารโลก และความช่วยเหลือด้านการเงินจากรัฐบาลญี่ปุ่น และงบประมาณสมทบจากรัฐบาลไทย ทำการศึกษาถึงกลยุทธ์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา โดยนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาปรับใช้ ด้วยเหตุนี้การจัดการน้ำทั้งระบบจึงตั้งอยู่บนฐานคิดเรื่องการให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ทรัพยากรน้ำถูกเปลี่ยนสถานะจากที่เคยเป็นส่วนรวมมาเป็นของส่วนบุคคลหรือเอกชน มีการสร้างความชัดเจนเรื่องสิทธิการใช้หรือความเป็นเจ้าของ และการให้สิทธิถ่ายโอนหรือซื้อขายทรัพยากรน้ำได้ แต่อย่างไรก็ตามผลจากการศึกษาเหล่านี้ยังไม่ถูกนำมาปรับใช้อย่างจริงจังในช่วงระยะเวลานี้

การบริหารจัดการชลประทานของไทยก็มีแนวโน้มไปที่การให้ความสำคัญกับการจัดการน้ำให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ด้วยการหันกลับไปใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำชลประทานที่มีการพัฒนาแล้ว แทนการจัดหาแหล่งน้ำด้วยวิธีขยายพื้นที่ชลประทานเหมือนดังอดีต ซึ่งนอกเหนือจากสาเหตุจากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ยังเป็นผลมาจากกระแสความตื่นตัวในเรื่องผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และความยากลำบากในการหาพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ ตลอดจนผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากโครงการขนาดใหญ่ต่างๆ ได้ทำให้เกิดกระแสการต่อต้านโครงการสร้างเขื่อนหรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (กอบกุล ราชะนาคร, 2547, น.2) นอกจากนี้ในปี 2553 กรมชลประทานได้หันมาพัฒนาโครงการขนาดเล็ก เช่น โครงการแก้มลิง จากรายงานประจำปีของกรมชลประทาน ปี 2553 เกิดโครงการแก้มลิงในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศจำนวน 143 โครงการ มีปริมาณน้ำเก็บกักเพิ่มขึ้นจำนวน 75,812,698 ล้านลูกบาศก์เมตร สามารถเพิ่มพื้นที่ชลประทานได้อีก 58,900 ไร่ มีพื้นที่รับประโยชน์เพิ่มขึ้น 843,514 ไร่

ระบบการชลประทานของรัฐ

การชลประทานในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ด้วยกัน คือ ระบบชลประทานที่มีการจัดสร้างและจัดการโดยรัฐ หรือที่เรียกเป็นทางการว่าระบบชลประทานหลวง และระบบชลประทานที่ถูกสร้างขึ้นโดยท้องถิ่นหรือที่เรียกในภาษาทางการว่าชลประทานราษฎร์ ทั้งสองระบบนี้มีความแตกต่างกันทั้งในด้านที่มาและฐานคิด โครงสร้างองค์กรในการควบคุมและจัดการน้ำ และระเบียบแบบแผนการใช้น้ำ ทั้งนี้ ในส่วนนี้จะให้ข้อมูลรายละเอียดเฉพาะระบบชลประทานที่เป็นของรัฐ ส่วนระบบชลประทานที่เป็นการจัดการของท้องถิ่นจะกล่าวในรายละเอียดในตอนที่ 4 เรื่องการจัดการน้ำของท้องถิ่น

การชลประทานหลวงหรือการชลประทานที่ถูกสร้างและมีการจัดการโดยรัฐ มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานจะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไปภายใต้กฎหมายฉบับต่างๆ จึงทำให้การจัดการน้ำในทางปฏิบัติมีการทำงานแบบแยกส่วน แต่ภายหลังจากการปฏิรูปราชการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 ได้มีการรวมหน่วยงานบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำไว้ภายใต้กรมทรัพยากรน้ำและกรมทรัพยากรน้ำบาดาล สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น หน่วยงานของกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ และกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ทำให้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งเคยมีมากถึงเกือบ 40 หน่วยงานและกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ มีจำนวนลดลง อย่างไรก็ตามยังคงมีหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการน้ำที่สังกัดอยู่ในกระทรวงอื่น ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ กรมชลประทาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

4. ปัญหาการจัดการน้ำ²

แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐได้พยายามปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ดูเหมือนว่าปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำยังคงมีให้เห็นอยู่ทั่วไปในหลายพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาอุทกภัย ปัญหาคุณภาพน้ำ ปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรน้ำ หรือแม้แต่ปัญหาที่เกิดจากโครงการพัฒนาชลประทานของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เช่น กรณีของโครงการเขื่อนปากมูล ที่ทำให้ชาวประมงในลุ่มน้ำแม่มูนต้องสูญเสียอาชีพ ชาวบ้านหลายครอบครัวต้องสูญเสียที่ดินทำกิน เกิดปัญหาน้ำท่วมในบริเวณพื้นที่ได้เขื่อน อย่างไรก็ตาม ในการแก้ปัญหาของรัฐบาลได้ถูกตั้งข้อสังเกตว่ามักใช้วิธีการเพิ่มอุปทานน้ำด้วยการจัดหาแหล่งทรัพยากรน้ำและการก่อสร้างโครงการชลประทาน เพื่อกักเก็บน้ำให้เพียงพอแก่ความต้องการใช้น้ำ ซึ่งเป็นมุมมองต่อปัญหาเพียงด้านเดียวเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันที่ปัญหาการจัดการน้ำก็มีที่มาจากสาเหตุการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ของน้ำ ที่เป็นผลมาจากแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และนโยบายด้านการเกษตรของประเทศ ทำให้ปริมาณความต้องการใช้น้ำมีเพิ่มมากขึ้นทั้งในภาคเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ อุตสาหกรรม การขยายตัวของเมือง และการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ซึ่งในประเด็นเหล่านี้กลับไม่ถูกนำมาพิจารณา ยิ่งไปกว่านั้นการแก้ไขปัญหาของรัฐก็ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรู้ความเข้าใจในระบบนิเวศวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้นๆ เช่น บริเวณพื้นที่ป่าบุงป่าทาม (Seasonal Flooded Forest) เมื่อถึงฤดูน้ำหลากของทุกปีจะกลายเป็นผืนทะเลสาบน้ำจืดกว้างใหญ่กินเวลาประมาณ 3-4 เดือน บางครั้งล้นเข้าท่วมบ้านเรือนของชุมชนในบริเวณนั้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้หน่วยงานรัฐเกิดความเข้าใจว่าเป็นปัญหาน้ำท่วม ทั้งที่จริงแล้วจากคำบอกเล่าของชาวบ้าน ต.ท่าบ่อ อ.ศรีสงคราม จ.นครพนม กลับบอกว่าปีนี้จะมิปลาเยอะ ชาวบ้านจะมีอาหารและมีรายได้ หรือกรณีสร้างเขื่อนราษีไศล ทำให้หลังจากการก่อสร้างเกิดปัญหาดินเค็มกระจายในพื้นที่โดยรอบ ชาวบ้านไม่สามารถทำการเกษตรหรือใช้น้ำในระบบชลประทานได้ เนื่องจากความเค็มของดินและน้ำ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การแก้ปัญหาการจัดการน้ำของรัฐไม่ประสบความสำเร็จดังที่ตั้งเป้าหมายไว้ในขณะเดียวกันที่ภาครัฐกลับทุ่มงบประมาณสำหรับการลงทุนขนาดใหญ่ในด้านทรัพยากรน้ำ ที่มีวงเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 196,320.06 ล้านบาท (ปี 2549-2552) แยกเป็นเงินลงทุนระดับลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำ 99,368.26 ล้านบาท และเงินลงทุนที่ไม่สามารถแยกกลุ่มลุ่มน้ำได้ชัดเจนอีก 60,379.80 ล้านบาท และเงินลงทุนตาม พรบ.งบประมาณปี 2549 อีก 36,572 ล้านบาท นอกจากเป็นโครงการพัฒนาที่ไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายแล้ว กลับกลายเป็นตัวสร้างปัญหาให้กับชุมชนท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ

² ประมวลข้อมูลมาจาก ข้อเสนอการปฏิรูปนโยบายการจัดการน้ำ (ร่างที่ 2) โดยคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบบริหารจัดการที่ดิน วันที่

สังคม และวัฒนธรรม ดังภาพข่าวการออกมาประท้วงเรียกร้องโดยผู้ได้รับผลกระทบจากเขื่อนหลายต่อหลายกรณี ทั้งต่อโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เช่น การออกมาเรียกร้องที่ดินทำกินของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนสิรินธร จ.อุบลราชธานี โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำลำตะคอง จ.นครราชสีมา เขื่อนราษีไศล จ.ศรีสะเกษ หรือการรวมตัวกันของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปากมูล จ.อุบลราชธานี ที่ออกมาเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเวลาเกือบ 20 ปีตั้งแต่เขื่อนปากมูลสร้างเสร็จมาจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม และจากตัวอย่างความล้มเหลวที่ซ้ำซากของโครงการพัฒนา ทำให้ชาวบ้านในหลายพื้นที่ที่กำลังจะมีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ลงไป เกิดความไม่ไว้วางใจถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความโปร่งใสในการดำเนินโครงการที่กำลังจะเข้ามาในพื้นที่ จึงทำให้ชาวบ้านในพื้นที่ต่างลุกขึ้นมาประท้วงต่อต้านเช่นกัน เช่น โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ เป็นต้น

คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดินฯ (2554) ได้จำแนกที่มาและประเภทของปัญหาต่างๆ ไว้ในข้อเสนอการปฏิรูปนโยบายการจัดการน้ำไว้ดังต่อไปนี้

1.โครงการพัฒนาแหล่งน้ำมักเป็นไปเพื่อการให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่ง แต่กลับสร้างความสูญเสียให้กับคนอีกกลุ่มหนึ่งเสมอ

โครงการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐในรอบ 50 ปีที่ผ่านมา เป็นการดึงเอาทรัพยากรในภาคชนบทมาใช้เป็นปัจจัยในการพัฒนาประเทศเป็นหลัก ทั้งนี้การพัฒนาประเทศส่วนใหม่มักจะหมายถึงการพัฒนาในด้านอุตสาหกรรมและบริการ การเกษตรเชิงพาณิชย์ และการขยายตัวของชุมชนเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคของคนกรุงเทพฯ หรือใช้ในเขตนิคมอุตสาหกรรม การสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าและเป็นแหล่งไฟฟ้าสำรอง เพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวภาคเศรษฐกิจของประเทศ หรือการจัดสร้างพื้นที่รองรับการระบายน้ำออกจากกรุงเทพฯ โดยใช้พื้นที่ชั้นนอกเป็นที่รองรับน้ำ เป็นต้น วิธีการพัฒนาแหล่งน้ำของภาครัฐส่วนใหญ่มักสร้างผลกระทบให้กับชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยบริเวณโดยรอบของฐานทรัพยากรนั้น เช่น เกิดปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้งและมลพิษทางน้ำในพื้นที่ระบายน้ำคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ การสูญเสียที่ดินทำกินและอาชีพประมงของชาวบ้านบริเวณโครงการเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี ปัญหาด้านสุขภาพของชาวบ้านจากการระเบิดหินเพื่อเปิดหน้าดินภายใต้โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำลำตะคองแบบสูบกลับ จังหวัดนครราชสีมา หรือจะเป็นปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในเรื่องการแพร่กระจายของดินเค็มและน้ำเค็มในพื้นที่โครงการเขื่อนราษีไศลในโครงการโขงชีมูล จังหวัดศรีสะเกษ จนทำให้ชาวบ้านไม่สามารถใช้พื้นที่และแหล่งน้ำทำการเกษตรได้ เป็นต้น

ผลที่ตามก็คือชุมชนบริเวณโดยรอบไม่สามารถดำรงวิถีชีวิตดังที่เคยเป็นมาได้ บางคนต้องกลายเป็นคนไร้อาชีพ มีภาระหนี้สินเนื่องจากค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ครอบครัวแตกแยก ดังเช่นกรณีคนหาปลาลุ่มน้ำมูลที่บอกว่า ผลกระทบที่เกิดกับชาวบ้านไม่ได้เกิดขึ้นภายหลังจากโครงการสร้างเขื่อนปากมูล³ แต่เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นสร้างเขื่อน เนื่องจากการระเบิดแก่งทำให้เกิดน้ำท่วม เกิดการสูญพันธุ์

³ โครงการเขื่อนปากมูล มีวัตถุประสงค์เพื่อการผลิตไฟฟ้า พัฒนาระบบชลประทาน การประมงในอ่างเก็บน้ำ การควบคุมน้ำท่วม การเดินเรือ และการท่องเที่ยว

ของพันธุ์ปลา วิธีชีวิตที่เคยดำรงอยู่อย่างเรียบง่ายก็ได้เปลี่ยนแปลงไป เพราะต้องเจียดเวลาไปรวมกลุ่มกับพี่น้องชาวบ้านร่วมลำน้ําในการปรึกษาหารือ และร่วมเรียนรู้กระบวนการต่อสู้เรียกร้องให้รัฐบาลเคารพสิทธิของชุมชน จากชีวิตที่เคยกินนอนที่บ้านเรือนของตน เคยออกหาปลาส่งรับลมตามกระแสน้ำไม่เคยเดินทางไปไหนไกลกว่าหมู่บ้านของตนหรือภายในตัวจังหวัดอุบลราชธานี แต่กลับต้องตระเตรียมกระเป๋า เสื้อผ้า ข้าวเหนียว ปลาธำปลาแห้ง หมอน มุ้ง เพื่อออกไปรวมตัวกันคัดค้านเขื่อน (บุญชิตา สังข์แก้ว, 2540, น.100-101) หรือในกรณีพื้นที่ลุ่มน้ำคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ กลุ่มพิทักษ์รักท้องถิ่นคลองด่าน (2549) ได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาการจัดการน้ำของภาครัฐว่า เป็นการจัดการเพื่อประโยชน์มหภาค แต่ละเลยชีวิตคนท้องถิ่น ทำให้ชาวบ้านในพื้นที่คลองด่านต้องประสบกับปัญหาน้ำท่วมและปัญหาการขาดแคลนน้ำ⁴ กล่าวคือ พื้นที่คลองด่านถูกวางให้เป็นพื้นที่ระบายน้ำออกจากทุ่งเจ้าพระยาหลงสู่อ่าวไทย ตามโครงการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพฯ และปริมาณผลฝั่งตะวันออก โครงการแก้มลิง และโครงการชลลกระบายน้ำจากสนามบินสุวรรณภูมิ ในการเป็นพื้นที่รองรับนี้ทำให้โครงการชลประทานเดิมที่ท้องถิ่นใช้ประโยชน์ ถูกปรับมาให้ความสำคัญกับการระบายน้ำออกจากกรุงเทพฯ และปริมาณผลฝั่งตะวันออกให้เร็วที่สุด โดยมีการทุ่มงบประมาณเพื่อสร้างสถานีสูบน้ำหลายแห่ง รวมไปถึงการชลลอคูลองสายหลักเป็นประจำทุก 2-3 ปี ดังสะท้อนในคำบอกเล่าของคนคลองด่านที่ว่า "เมื่อใกล้หน้าแล้งเราไปร้องเรียนชลประทาน บอกให้เขาหยุดสูบน้ำทิ้ง เขาก็ตอบว่าไม่ได้ ข้างบนสั่งมา" ในหน้าแล้งคลองเล็กคลองซอยในพื้นที่คลองด่านก็ไม่มีน้ำเลย เนื่องจากหน่วยงานรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจกับการดูแลคลองเล็กคลองซอยที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและเชื่อมต่อกันเป็น "โครงข่ายตามธรรมชาติ" ขนาดใหญ่ ซึ่งมีศักยภาพในการกักเก็บน้ำควบคู่ไปกับระบบชลประทานที่มีอยู่เดิม ดังคำบอกเล่าของชาวบ้านคนหนึ่งว่า "เวลาชลประทานเอาเรือมาล่องวัดระดับน้ำ เขาก็วัดแต่ในคลองหลัก แต่ไม่ได้ไปดูคลองแยกคลองซอยเลยว่ามันตันแค้ไหน ตอนมาชลลอคูลองใหญ่ก็ชุดเสียลึกลมาก ชาวบ้านต้องห้ามไว้เพราะกลัวดินจะพัง" (2549, น.46-47) ดังนั้น ไม่ว่าจะกรุงเทพฯ จะมีการระบายน้ำออกหรือไม่ ไม่ว่าจะมากหรือน้อย ชุมชนในพื้นที่คลองด่านก็ยังคงประสบปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งจากการเป็นพื้นที่ระบายน้ำอยู่ดี

2. เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนจนเสียโอกาสในการพัฒนา

โครงการพัฒนาชลประทานของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับนิเวศวัฒนธรรมของชุมชนทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบความสัมพันธ์ของชุมชน เกิดความขัดแย้งแตกแยกกันทั้งภายในและนอกชุมชน ระหว่างกลุ่มที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ คนต้นน้ำกับคนปลายน้ำ คนน้ำจืดกับคนน้ำเค็มในเขตนิเวศสามน้ำที่ถูกสร้างกันโดยเขื่อน คนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เหนือเขื่อนกับคนที่อาศัยอยู่ใต้เขื่อน ความขัดแย้งดังกล่าวหลายกรณีนำไปสู่การเกิดความรุนแรงถึงขั้นการใช้กำลัง ดังตัวกรณีตัวอย่างลุ่มน้ำแม่ตาซ้าง อำเภอมะริม และอำเภอลำดอง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นความขัดแย้งในเรื่องการจัดการน้ำระหว่างกลุ่มต่างๆ ทั้งกลุ่มธุรกิจที่เข้าไปใช้พื้นที่ในการทำรีสอร์ทบนภูเขาในเขตดอยสุเทพ-ปุย และใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติเดียวกับเกษตรกรที่อยู่ท้ายลำน้ํา ด้วยการสร้างบ่อกักน้ำ

⁴ สภาพภูมิประเทศของพื้นที่คลองด่านเป็นที่ราบลุ่มต่ำ ทิศใต้มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลอ่าวไทย มีความยาวประมาณ 6 กิโลเมตร

ส่วนตัว เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้งสำหรับการดูแลต้นไม้ในสวน ไม้ดอกไม้ประดับที่จัดขึ้นเพื่อการท่องเที่ยว ทำให้คนทำนํ้ารวมกลุ่มกันขึ้นไปทูปทำลายคั้นกันน้ำหรืออ่างเก็บน้ำของกฤษฎาถอย หรือกรณีความขัดแย้งระหว่างเจ้าของสวนส้มเชิงพาณิชย์กับเกษตรกรผู้ใช้น้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำฝาง อำเภอฝาง อำเภอไชยปราการ และอำเภอแม่อาย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งนายทุนเจ้าของสวนส้มได้ใช้เครื่องสูบน้ำดึงน้ำจากลำน้ำแม่ฝางและลำห้วยสาขาเข้าไปสู่อ่างส้ม ซึ่งมีเนื้อที่นับพันไร่ ทำให้ปริมาณน้ำในลำน้ำและลำห้วยสาขาลดลง เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำและกับนายทุน ทั้งนี้รายละเอียดของกรณีลุ่มน้ำแม่ตาช้างและลุ่มน้ำฝางจะกล่าวในตอนการจัดการน้ำของท้องถิ่น

นอกจากนี้ในหลายพื้นที่ยังมีการเรียกร้องต่อสู้เรื่องสิทธิกันอย่างยืดเยื้อ เช่นกรณีผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปากมูลที่มีการประท้วงคัดค้านตั้งแต่เริ่มมีข่าวการสร้างเขื่อนที่บ้านหัวเหว ในปี พ.ศ. 2532 จนกระทั่งโครงการสร้างแล้วเสร็จในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2537 และเกิดผลกระทบกับวิถีชีวิตชุมชนเป็นเวลาล่วงมากกว่า 20 ปีตั้งแต่เริ่มมีการสร้างเขื่อน ซึ่งปัญหาดังกล่าวยังไม่ถูกแก้ไขอย่างเป็นทางการ จนชาวบ้านต้องออกมาประท้วงเรียกร้องซ้ำแล้วซ้ำอีก ขณะเดียวกันก็มีกลุ่มชาวบ้านที่ให้การสนับสนุนเขื่อนปากมูล ได้ออกมาคัดค้านข้อเรียกร้องของผู้ได้รับผลกระทบจากเขื่อนปากมูลเช่นกัน เช่น ออกมาคัดค้านไม่ให้มีการเปิดประตูระบายน้ำถาวร เพราะเกรงว่าปริมาณน้ำในเขื่อนจะไม่มีเพียงพอสำหรับการทำเกษตรและประมงน้ำจืดของตนเองในหน้าแล้ง

ในลุ่มน้ำขนาดเล็กความขัดแย้งในการใช้น้ำของราษฎรเกิดขึ้นหลายครั้งและยังไม่มีข้อยุติ เพราะมีช่องว่างทั้งในด้านกติกา องค์กรและการบริหารจัดการ ข้อขัดแย้งทางสังคมเกี่ยวกับการแย่งชิงน้ำระหว่างเกษตรกรในที่สูงและที่ราบมีมานานแล้ว จากการศึกษาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้น้ำของมิ่งสรรพ ขาวสะอาดและคณะ (2544) ได้จำแนกข้อขัดแย้งออกเป็น 4 จำพวกใหญ่ๆ ดังนี้

กลุ่มแรก ความขัดแย้งระหว่างต้นน้ำและปลายน้ำนับว่าเก่าแก่ที่สุดเท่าที่มีการศึกษามา แต่เดิมเป็นความขัดแย้งเฉพาะพื้นที่ใกล้เคียง (localized) เช่น ในเขตห้วยคลองและท้ายคลองชลประทานเดียวกัน แต่ในระยะหลังความขัดแย้งประเภทนี้มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นจนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างราษฎรบนที่สูงและที่ราบ เกิดการรวมตัวโดยเฉพาะผู้ใช้น้ำปลายน้ำหรือที่ลุ่มน้ำเป็นจำนวนมาก ทำให้ความขัดแย้งกินวงกว้าง จนมีการรวมตัวทั้งอำเภอหรือจังหวัด

กลุ่มที่สอง ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำกับกลุ่มบุคคลภายนอก ปรากฏเด่นชัดในกรณีเหมืองฝาย (อ้างใน Tanet 1994 และพัชรี อัจหาญ 2538) กลุ่มภายนอกจะเป็นกลุ่มที่เข้ามาทำธุรกิจในพื้นที่ เช่น ทำรีสอร์ท การเกษตรเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ เป็นต้น และบุคคลเหล่านี้ละเลย และไม่เคารพกติกาการใช้น้ำของกลุ่ม แต่ก็ตักตวงเอาน้ำของกลุ่มไปใช้

กลุ่มที่สาม ความขัดแย้งอันเกิดจากผลกระทบภายนอก คือ ผู้ใช้น้ำได้รับผลกระทบอันเกิดจากกิจกรรมของผู้อื่น โดยไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากใครได้ ความขัดแย้งในกลุ่มนี้มีหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ผลกระทบของน้ำเสียจากโรงงานต่อการประมงในลุ่มน้ำพอง หรือการขุดเจาะน้ำใต้ดินที่ทำให้บ่อน้ำใต้ดินตื้นเขิน หรือผลกระทบของการใช้สารเคมีต่อการประมงและคุณภาพน้ำกินและน้ำใช้ เป็นต้น

ประการที่สี่ ความขัดแย้งอันเกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐ (2544, น.288-289) แบ่งเป็น ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎร กับราษฎรผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากโครงการพัฒนา คือ กลุ่มชาวบ้านต้องถูกอพยพออกจากพื้นที่สร้างเขื่อนและชาวบ้านกลุ่มที่จะได้ใช้น้ำจากโครงการพัฒนา

กรณีโครงการอ่างเก็บน้ำแม่มอก จังหวัดสุโขทัย เป็นความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านผู้เรียกร้องให้มีการสร้างอ่างเก็บน้ำกับกลุ่มที่จะต้องถูกอพยพออกจากพื้นที่สร้างอ่างเก็บน้ำ แต่เมื่ออ่างเก็บน้ำสร้างเสร็จแล้ว กลุ่มชาวบ้านที่หวังว่าจะได้รับประโยชน์จากการสร้างอ่างเก็บน้ำกลับไม่ได้อย่างที่คาดหวังไว้ กล่าวคือ ในพื้นที่อำเภอทุ่งเสียวมักประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำในการทำการเกษตรทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง ทำให้ชาวบ้านพยายามเสนอและผลักดันโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในลำน้ำแม่มอก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 จนประสบความสำเร็จและก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2539 หลังจากที่ก่อสร้างเสร็จปรากฏว่าในพื้นที่ทุ่งเสียวและพื้นที่ได้อ่างเก็บน้ำที่ร่วมกันเป็นแกนนำในการผลักดันการสร้างอ่างเก็บน้ำ กลับไม่ได้รับประโยชน์จากการสร้างอ่าง และยังคงตกอยู่ในสภาพขาดแคลนน้ำทั้งอุปโภคบริโภค เหมือนครั้งยังที่ไม่มีอ่างเก็บน้ำ เนื่องจากไม่มีระบบการจัดส่งน้ำให้ทั่วถึงในพื้นที่อำเภอทุ่งเสียว โดยเฉพาะในตำบลบ้านใหม่ชัยมงคล และตำบลทุ่งเสียว ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างหนัก ถึงขนาดไม่มีน้ำเพียงพอสำหรับการทำประปาหมู่บ้าน เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวส่วนใหญ่มีสภาพเป็นดินร่วนปนทราย มีลูกรังบางส่วน ทำให้ดินไม่อุ้มน้ำอันเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหา ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีผู้นำชุมชนได้มีการรวมกลุ่มและติดต่อประสานงานกับสำนักงานชลประทานสุโขทัย ให้จัดสรรน้ำจากอ่างเก็บน้ำแม่มอกเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนน้ำ แต่ก็ได้รับคำตอบว่าไม่สามารถจ่ายน้ำจากอ่างเก็บน้ำไปยังชุมชนในพื้นที่ดังกล่าวได้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีระดับสูง ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการสร้างคลองส่งน้ำ จึงทำให้ชุมชนได้อ่างเก็บน้ำยังคงเผชิญกับปัญหาภัยแล้ง ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากน้ำในอ่างที่สร้างขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ

ผลกระทบจากการเรียกร้องให้มีโครงการอ่างเก็บน้ำแม่มอก เป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ กล่าวคือ การเรียกร้องการสร้างอ่างเก็บน้ำแม่มอกของกลุ่มชุมชนในอำเภอทุ่งเสียว ทำให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนบ้านท่าเกวียน บ้านแม่พูน บ้านหอรบ อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง ที่อยู่ในพื้นที่ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำแม่มอก ต้องถูกอพยพขึ้นไปอยู่บริเวณเหนืออ่างเก็บน้ำ ซึ่งการจัดสรรพื้นที่ทำประโยชน์รวมไปถึงการจ่ายเงินชดเชยของกรมชลประทานก็ยังไม่เป็นที่เรียบร้อย และเป็นปัญหาเรื้อรังเรื่อยมา เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของคนในอำเภอทุ่งเสียวและคนในตำบลเวียงมอก เพราะที่ผ่านมาทั้งสองพื้นที่เป็นเครือญาติกัน มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันแต่ไม่รุนแรง เพราะได้รับการคลี่คลายโดยผู้เฒ่าผู้แก่ของทั้งสองพื้นที่

3. เกิดการเสียภาวะสมดุลของธรรมชาติ และกลไกของหน่วยงานรัฐก็ไม่สามารถควบคุมผลกระทบจากโครงการจัดการน้ำได้

การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เกิดภาวะน้ำท่วมทั้งในป่าธรรมชาติบริเวณโดยรอบและพื้นที่ของชุมชนที่อยู่บริเวณใต้เขื่อน ดังที่เคยเกิดขึ้นในกรณีสร้างเขื่อนน้ำโจนกันแม่น้ำแควใหญ่ ทำให้เกิดน้ำท่วมพื้นที่ประมาณร้อยละ 4 ของเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่น้อย

มีอาณาเขตติดกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งครอบคลุมพื้นที่ป่ากว่า 4,800 ตารางกิโลเมตร นอกจากนี้ยังมีสถานการณ์น้ำท่วมใหญ่ๆ หลายครั้งที่ผ่านมา ซึ่งเป็นผลมาจากการปล่อยน้ำออกมาจากเขื่อน เช่นกรณีเขื่อนศรีนครินทร์และเขื่อนวชิราลงกรณ์ปล่อยน้ำเต็มอัตราเพื่อเพิ่มพลังการผลิตกระแสไฟฟ้า หลังจากที่พม่าไม่สามารถส่งก๊าซมาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าได้ จนทำให้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมในพื้นที่ของประชาชนบริเวณริมแม่น้ำแควใหญ่ อำเภอเมืองและอำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี ประเมินความเสียหายประมาณ 60 ล้านบาท (คมชัดลึก, 18 สิงหาคม 2552) เขื่อนตอนบนกันแม่น้ำบางนรา จังหวัดนราธิวาส ซึ่งไม่สามารถกักเก็บน้ำและต้องระบายปล่อยน้ำจืด เนื่องจากมีฝนตกลงมาอย่างหนักต่อเนื่องติดต่อกัน ทำให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำล้นตลิ่ง น้ำที่ไหลระบายจากเขื่อนไหลลงสู่คลองโคกเคียนทำให้ปริมาณน้ำจืดผสมกับน้ำเค็มแปรสภาพเป็นน้ำกร่อยและเกิดการเน่าเสียอย่างฉับพลัน สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวบ้านผู้ทำประมงเลี้ยงปลาที่ไม่ทันตั้งตัว (ศูนย์พัฒนาประมงพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง อันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2553)

รวมไปถึงบทเรียนจากกรณีโครงการอ่างเก็บน้ำแม่มอก จากกรณีนี้ทำให้ชุมชนได้เรียนรู้ว่าแนวทางการพัฒนาของรัฐในการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำที่ผ่านมา ด้วยการก่อสร้างแหล่งกักเก็บน้ำนั้น ไม่สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนได้จริง มีหน้าซ้ำยังส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศบริเวณลำน้ำแม่มอก ชาวบ้านพบว่าความอุดมสมบูรณ์ของดินและสัตว์น้ำลดลง มีสัตว์น้ำหายไปหลายชนิด น้ำในลำน้ำกลายเป็นเพียงมวลของน้ำที่ไหลลงสู่เรือสวนไร่นาเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการเปิดน้ำชลประทานที่ยังไม่สามารถควบคุมได้ เนื่องจากความต้องการในการใช้น้ำตลอดลำน้ำมอกมีความหลากหลายและไม่ตรงกับฤดูกาล จึงทำให้ไม่มีการวางแผนการจัดการร่วมกัน สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น และบังเกิดผลเสียหายจากการปล่อยน้ำไปทำลายพืชผลในส่วนที่ไม่ต้องการใช้น้ำ เป็นต้น (เครือข่ายพลังชุมชนพลังแผ่นดิน, 2549, น.25-26)

จากสถานการณ์ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นเป็นที่ประจักษ์ว่า เกิดจากความผิดพลาดของกระบวนการจัดการน้ำของรัฐที่มีเขื่อนขนาดใหญ่เป็นเครื่องมือ รวมไปถึงความไม่พร้อมและความไม่ทั่วถึงในเรื่องการเตรียมกระบวนการป้องกัน แก้ไขและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ รวมไปถึงความเสื่อมถอยของกลไกรัฐในการบริหารจัดการ

4. ความไม่คุ้มค่าและความด้อยประสิทธิภาพของการจัดการน้ำ

ตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา รัฐมีโครงการและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมากมาย โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ต้องใช้เงินทุนมหาศาลแทนที่การจัดการแบบพื้นบ้านที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นหลายแห่ง ซึ่งนโยบายและโครงการเหล่านั้นได้ถูกตั้งข้อสังเกตและวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการและประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะประสบการณ์ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในหลายโครงการที่ผ่านมา เช่น เขื่อนปากมูล เขื่อนราษีไศล และโครงการเขื่อนภายใต้โครงการผันน้ำโขง-ชี-มูล ซึ่งเมื่อมองในด้านของต้นทุนที่ลงไปทั้งหมดทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนด้านสิ่งแวดล้อมกับผลที่ได้นั้นไม่มีความคุ้มค่ากันในทุกๆ ด้าน ดังตัวอย่างกรณีโครงการเขื่อนปากมูล ที่

คณะกรรมการเขื่อนโลกได้ระบุถึงความล้มเหลว และความด้อยประสิทธิภาพของการจัดการน้ำรัฐ⁵

อีกโครงการตัวอย่างหนึ่งคือโครงการผันน้ำโขงชีมูล ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่การเกษตรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการนี้มีระยะเวลาดำเนินงาน 42 ปี (2535-2576) ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 228,000 ล้านบาท โครงการแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ขณะนี้โครงการดังกล่าวยังอยู่ในระยะที่ 1 ซึ่งเป็นช่วงของการพัฒนาการใช้น้ำในประเทศ ด้วยการพัฒนาพื้นที่ชลประทานของโครงการต่างๆ เช่น โครงการฝายต่างๆ ในลำน้ำชีและลำน้ำมูล ส่วนระยะที่ 2 และ 3 เป็นการพัฒนาการใช้น้ำระหว่างประเทศ (จากแม่น้ำโขง) จะเป็นการสูบน้ำโขงจากปากลำน้ำห้วยหลวง จังหวัดหนองคาย แล้วสูบน้ำต่อจากประตูระบายน้ำห้วยหลวงไปยังหนองหานกุมภวาปีแล้วปล่อยลงสู่อ่างเก็บน้ำลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์ ส่งน้ำให้แก่พื้นที่ตอนล่างของลุ่มน้ำชีและลุ่มน้ำมูล ส่วนแผนพัฒนาระยะที่ 3 เป็นการสูบน้ำโขงที่ปากน้ำเลยเพื่อยกน้ำข้ามภูเขาส่งให้พื้นที่ต้นน้ำของลุ่มน้ำชีและมูล ซึ่งเป็นการใช้พลังงานในการสูบน้ำ โครงการนี้ใช้งบประมาณสองแสนกว่าล้านบาท ตั้งเป้าหมายให้สามารถส่งน้ำให้แก่พื้นที่ทางการเกษตรประมาณ 4.98 ล้านไร่ ในพื้นที่ 15 จังหวัด นอกจากนี้โครงการดังกล่าวยังคาดการณ์ว่าจะทำให้การใช้น้ำในประเทศลดเหลือเพียง 734,540 ไร่ ที่เหลือจะเป็นการใช้น้ำจากแม่น้ำโขงถึง 4,272,050 ไร่

จากการศึกษาผลกระทบขององค์กรสิ่งแวดล้อมทั้งในท้องถิ่นและส่วนกลาง เช่น โครงการทามมูลที่อีสานและโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ พบว่า โครงการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการแพร่กระจายของดินเค็มและน้ำเค็ม ทำให้เกษตรกรไม่สามารถใช้น้ำทำการเกษตรได้ ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและระบบนิเวศในท้องถิ่น อีกทั้งโครงการดังกล่าวยังเป็นโครงการที่ไม่คุ้มค่า กล่าวคือ กว่า 17 ปี แห่งโครงการโขงชีมูลได้ใช้งบประมาณไปแล้วทั้งสิ้น 28,346 ล้านบาท แต่ผลที่ได้คือ ที่นาในเขตสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าใช้ประโยชน์ในฤดูแล้งเพียงร้อยละ 10 ของพื้นที่โครงการ เช่น บริเวณเขื่อนชุมพวง ในฤดูแล้งมีการใช้ประโยชน์เพิ่ม 200-800 ไร่จากพื้นที่โครงการ 9,000 ไร่ เขื่อนราษีไศลเพิ่มขึ้น 100 ไร่ จากพื้นที่โครงการ 34,000 ไร่ นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายในการจัดหาพื้นที่ชลประทานของโครงการโขงชีมูลก็มีต้นทุนสูง ซึ่งนอกจากจะเป็นค่าก่อสร้างยังเป็นค่าชดเชยให้กับผู้ได้รับผลกระทบ เช่น กรณีเขื่อนราษีไศล ซึ่งมีค่าก่อสร้าง 871 ล้านบาท แต่ค่าชดเชยนั้นมีไม่ต่ำกว่าพันล้านบาท ทั้งนี้ต้นทุนเหล่านี้ยังไม่รวมถึงค่าความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบจากการสร้างเขื่อน กรณีเขื่อนราษีไศลที่มีการใช้พื้นที่บึงทาม ซึ่งเป็นที่ดินที่ดีที่สุดในภาคอีสานจำนวน 93,000 ไร่ มาทำเป็นอ่างเก็บน้ำ แล้วมีการสูบน้ำทำนาดินทรายอีกสามหมื่นกว่าไร่ ทำให้เกิดดินเค็ม น้ำเค็ม น้ำท่วมนอกอ่างเก็บน้ำ ที่ดินทำกิน พื้นที่เลี้ยงสัตว์ ป่า

⁵ คณะกรรมการเขื่อนโลก (WCD) เป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นในปี 2540 ภายหลังจากการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างธนาคารโลก และสหพันธ์เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (IUCN) ซึ่งจัดขึ้นที่แกลน์ สวิตเซอร์แลนด์ มีสมาชิกที่ประกอบไปด้วยองค์กรต่างๆ 56 องค์กร จาก 34 ประเทศ ที่สำคัญได้แก่ องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ องค์กรชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนจากประเทศต่างๆ สมาคมสร้างเขื่อน องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานของรัฐบาลต่างๆ สถาบันเพื่อการวิจัย บริษัทเอกชนที่ประกอบธุรกิจเขื่อน เป็นต้น

ชุมชนเกิดความเสียหาย รวมไปถึงความเสื่อมโทรมของนิเวศป่าทาม และเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ชลประทาน เดิม 12 โครงการ มีมูลค่าความเสียหาย 40 ล้านบาท (FTA Watch, 17 Mar 2008)

5. การรวมศูนย์ในการกำหนดนโยบาย และอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่รัฐและหน่วยงาน ส่วนกลาง

ในปัจจุบันระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งหมดถูกรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและอำนาจในการตัดสินใจ โดยใช้ตัวบทกฎหมายเป็นเครื่องมือ ทำให้การจัดการน้ำและโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเกือบทั้งหมดถูกกำหนดและวางแผนมาจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง เช่น จากกรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และออกคำสั่งลงมาเป็นลำดับชั้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้ไม่มีการโต้แย้งในประเด็นสาธารณะและทางเลือกในการพัฒนาน้อย บ่อยครั้งที่พบว่าข้อมูลหรือรายละเอียดของโครงการเหล่านั้นมีความผิดพลาดและคลาดเคลื่อนไปหรือบางครั้งโครงการพัฒนาไม่ได้ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งการบริหารจัดการก็ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมในกระบวนการกำหนด รับรู้ และตัดสินใจ จะมีส่วนร่วมก็เพียงแต่ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเพื่อการวางแผนแก่ทางราชการ ส่วนการตัดสินใจและการจัดสรรงบประมาณจะเป็นไปตามลำดับชั้นของภาคราชการ

นอกจากนี้ในการจัดทำโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบถูกละเลย แต่กลับให้ความสำคัญเท่ากันทุกกลุ่มรวมไปถึงกลุ่มผู้ได้ประโยชน์จากโครงการ ในกระบวนการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการรับฟังความคิดเห็นก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบที่จะต่อการดำรงชีพของตน ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่รอบด้าน ซึ่งรวมถึงผลกระทบด้านลบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น มีแต่ข้อมูลด้านบวก รวมไปถึงระบบการจัดการน้ำของชุมชนแบบดั้งเดิม เช่น ระบบเหมืองฝาย ซึ่งเป็นองค์ความรู้ของท้องถิ่นในเรื่องการจัดการน้ำที่สัมพันธ์ระบบนิเวศวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้นๆ กลับไม่ได้รับการยอมรับในทางปฏิบัติ ในระดับนโยบายและกฎหมาย ตรงกันข้ามรัฐกลับใช้ความรู้ด้านชลศาสตร์ วิศวกรรมและเศรษฐศาสตร์เข้าไปจัดการน้ำของท้องถิ่น จนทำให้เกิดปัญหาที่ไม่คาดคิดขึ้น ดังเช่น การแพร่กระจายของดินเค็มหลังจากการสร้างเขื่อนราษีไศล เป็นต้น

ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาแทรกแซงอำนาจในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น โดยรัฐนั้น ทำให้ชุมชนต้องสูญเสียอำนาจในการบริหารจัดการน้ำและความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น มีงานศึกษาจำนวนมากระบุว่าพัฒนาระบบชลประทานของรัฐเป็นสาเหตุการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการน้ำของชุมชน เช่นกรณีการจัดการน้ำระบบเหมืองฝาย การจัดการของรัฐซึ่งไม่เพียงแต่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตัวเหมืองฝาย จากหลักไม้มาเป็นคอนกรีต หากแต่ยังเป็นการรวบอำนาจการบริหารจัดการของชุมชนให้ไปเป็นของรัฐ กล่าวคือ ในอดีตสมาชิกผู้ใช้น้ำจัดตั้งองค์กรเหมืองฝายของตนเอง โดยการเลือกตั้งแก่ฝาย ล่ามน้ำ จากสมาชิกผู้ใช้น้ำ และร่วมกัน

วางกติกาการใช้น้ำ ปัจจุบันมีพื้นที่หลายแห่งในระบบเหมืองฝายถูกลดบทบาทลง เพราะการสร้างฝายคอนกรีตหรือเขื่อน ทำให้อำนาจการควบคุมและจัดสรรน้ำอยู่กับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในการเปิดประตูฝาย ทั้งที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นอาจไม่เข้าใจวงจรการผลิตของเกษตรกรที่สัมพันธ์กับปริมาณความต้องการใช้น้ำในแต่ละช่วงเวลา นอกจากนี้เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับฝายคอนกรีต ชุมชนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจและไม่มีศักยภาพที่จะเข้าไปแก้ปัญหาดังกล่าวได้ หรือบางกรณีกลุ่มผู้ใช้น้ำจะผลักรบให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นผู้สร้างฝายคอนกรีต เช่น เมื่อเกิดปัญหาตะกอนทรายทับถมที่หน้าฝายคอนกรีตจนกระทั่งไปปิดทางเดินน้ำ กลุ่มผู้ใช้น้ำมักไม่สามารถจัดการปัญหาได้ด้วยตนเอง เพราะตะกอนทรายมีปริมาณมากเกินกว่าที่จะใช้กำลังคนขุดลอกเหมือนระบบเหมืองฝายเดิม จึงต้องมีการจ้างรถแบ็กโฮมาขุดตักเอาตะกอนออกไป ซึ่งต่างจากฝายหลักไม้ที่ตะกอนทรายสามารถไหลผ่านช่องว่างของตัวฝาย หรือกรณีเกิดข้อพิพาทในการจัดการน้ำ ก็ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่รัฐมาช่วยไกล่เกลี่ย หรือในกรณีลุ่มน้ำวาง แม้ว่าสมาชิกจะเป็นผู้เลือกตั้งกรรมการเหมืองฝายเอง แต่ก็ต้องส่งรายชื่อที่ได้รับคัดเลือกให้นายอำเภอลงนามแต่งตั้ง เนื่องจากองค์กรเหมืองฝายอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในฐานะองค์กรย่อยของระบบราชการในระดับหมู่บ้าน ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการน้ำจะขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจที่อยู่เหนือกว่าระดับหมู่บ้าน หัวหน้าเหมืองฝายจะรับหน้าที่เป็นผู้บริหารน้ำ บำรุงรักษาอุปกรณ์ชลประทานและซ่อมแซมระบบชลประทาน หากจะก่อสร้างหรือทำลายอะไร ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐ (สมัชชาองค์กรเหมืองฝายลุ่มน้ำภาคเหนือ, 2549, น.25-30)

6. การกำหนดแผนการใช้น้ำที่มากเกินไปจนความเป็นจริง

วัตถุประสงค์ที่สำคัญอันหนึ่งภายใต้โครงการพัฒนาแหล่งน้ำของภาครัฐคือ เพื่อจัดหาแหล่งน้ำให้แก่ภาคการเกษตร การขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรม จึงทำให้การกำหนดนโยบายการจัดสรรน้ำอิงอยู่กับการคาดการณ์และแนวโน้มของภาคส่วนดังกล่าว ผลที่ตามมาคือทำให้ภารกิจในการจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ปัจจุบันพื้นที่การเกษตรที่อยู่ในเขตพื้นที่ชลประทานของประเทศมีประมาณ 40 ล้านไร่ และสามารถปลูกพืชในฤดูแล้งประมาณ 11 ล้านไร่ ความต้องการใช้น้ำปัจจุบันมีประมาณ 57,303 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเป็นความต้องการในภาคการเกษตรมากถึงร้อยละ 90.4 หรือประมาณ 51,768 ล้านลูกบาศก์เมตร รองลงมาคืออุตสาหกรรม 2,778 ล้านลูกบาศก์เมตร การอุปโภคและการท่องเที่ยว 2,739 ล้านลูกบาศก์เมตร การคาดการณ์ในอนาคตอีก 20 ปีข้างหน้า ความต้องการใช้น้ำในประเทศจะมากถึง 77,360 ล้านลูกบาศก์เมตร แต่ต้องมีการเก็บกักน้ำมากกว่า 100,000 ล้านลูกบาศก์เมตร หมายถึงพื้นที่ชลประทานจะเพิ่มขึ้นถึง 59 ล้านไร่ และพื้นที่เพาะปลูกในฤดูแล้งจะเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก 4 ล้านไร่ ซึ่งถือเป็นการคาดการณ์ความต้องการน้ำที่สูงมาก ทำให้รัฐต้องวางแผนในการจัดหาแหล่งน้ำให้เพียงพอกับการคาดการณ์ดังกล่าว โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงและระบบการผลิต หรือตัวแปรที่จะทำให้พื้นที่การเกษตรลดลง

ดังกรณีโครงการโขงชีมูลซึ่งเป็นโครงการต่อขยายมาจากโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า เพื่อต้องการยกระดับน้ำในแม่น้ำสายต่าง ๆ ให้สูงขึ้นด้วยการสร้างเขื่อนหรือฝายเพื่อที่จะให้สูบน้ำด้วยไฟฟ้าได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะฤดูแล้ง เป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อการทำนาฤดูแล้งแก่เกษตรกรว่าจะมีน้ำพอใช้

ไม่ขาดแคลน จากตัวเลขเมื่อปี 2542 กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้จัดตั้งโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้ากระจายไปทั่วประเทศ โดยจำนวนสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าที่ได้ติดตั้งมาตั้งแต่ปี 2516 - 2542 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,984 สถานี มีพื้นที่ส่งน้ำรวม 3,073,766 ไร่ หากกล่าวเฉพาะในภาคอีสานมีสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า 975 สถานี มีพื้นที่ส่งน้ำรวม 1,522,884 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 22 ของพื้นที่ชลประทานทั้งหมดในภาคอีสาน (พื้นที่ชลประทานในภาคอีสานเมื่อปี 2541 ประมาณ 6.8 ล้านไร่) แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่มีสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าแห่งแรกในภาคอีสานเมื่อปี 2510 จนมาถึงปี 2542 มีพื้นที่ทำการเกษตรลดลงจากโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าในภาคอีสานอยู่ในอัตราเฉลี่ยเพียงร้อยละ 14 ของพื้นที่ส่งน้ำเท่านั้น หรือหากคิดพื้นที่ส่งน้ำโดยเฉลี่ย 1,500 ไร่ ต่อ 1 สถานีสูบน้ำ จะมีพื้นที่ทำการเกษตรเพียง 210 ไร่ เท่านั้น ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2510 เป็นต้นมา พื้นที่ส่งน้ำจากโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้นจาก 1,000 ไร่ เป็น 1,522,884 ไร่ ในปี 2542 แต่ปรากฏว่าการใช้น้ำของเกษตรกรในภาคอีสานในพื้นที่ส่งน้ำเติบโตช้ามาก อัตราการเติบโตเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 14 เท่านั้น ดังนั้น โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าซึ่งเป็นโครงการที่กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานและรัฐบาลประกาศถึงความสำคัญตลอดมาแท้จริงแล้วประสิทธิภาพและความสำเร็จถูกประเมินจากการขยายสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าและพื้นที่ส่งน้ำเท่านั้น ซึ่งเป็นแนวคิดของ "การจัดหาน้ำ" ไม่ใช่ "ความต้องการน้ำ" ที่แท้จริงของเกษตรกรเลย (อ้างแล้ว, 2551)

7. ระเบียบกฎหมาย-โครงสร้างการบริหารงานด้านน้ำของหน่วยงานรัฐ มีความซ้ำซ้อนเป็นจำนวนมาก และขาดเอกภาพในการทำงานร่วม

ระบบการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐยังขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านทรัพยากรน้ำโดยตรง แม้ว่าในปัจจุบันจะมีหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำมากมาย และสังกัดอยู่ภายใต้การบริหารจัดการหลายกระทรวง นอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำก็ไม่มีเอกภาพ เนื่องจากขาดกฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ อีกทั้งกฎหมายที่มีการบังคับใช้แต่ละฉบับก็มีเนื้อหาสาระไม่ครอบคลุมเบ็ดเสร็จ ทำให้การบังคับใช้ไม่ครอบคลุมทุกกรณีหรือแม้แต่กฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องเดียวกันก็มีอยู่เป็นจำนวนมาก จากความสับสนในการใช้กฎหมาย จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะผู้บังคับใช้ไม่แน่ใจว่าควรใช้กฎหมายฉบับใดบังคับใช้ในแต่ละกรณีที่เกิดขึ้น (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, 2547, น.4-1 ถึง 4-11) ด้วยเหตุนี้จึงเกิดความสับสนในการดำเนินการของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่นกรณีที่มีนโยบายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เพื่อรักษาพื้นที่ป่าให้ได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ รวมทั้งมีการจัดแบ่งพื้นที่ป่าเป็นชั้นคุณภาพลุ่มน้ำต่างๆ ซึ่งในแต่ละเขตได้กำหนดแนวทางการจัดการและการใช้ประโยชน์เอาไว้ แต่รัฐก็ยังอนุมัติให้มีโครงการที่มีผลขัดแย้งกับแนวทางการอนุรักษ์พื้นที่ป่าดังกล่าว เช่น การอนุมัติให้มีการสร้างเขื่อนในพื้นที่ป่าชั้นหนึ่งเอ (โอกาสปัญญา, อนุชาติ พวงสำลี, วิชาญ คงจันทร์, 2543, น.311-312)

ทั้งนี้โครงสร้างของการจัดการน้ำของรัฐก็ไม่มีชัดเจน ทั้งในด้านนโยบายน้ำแห่งชาติ ซึ่งยังเป็นการมองภาพกว้าง ยังไม่บ่งชี้ในนัยทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล และไม่ครอบคลุมในทุกประเด็นที่สำคัญ เช่น นโยบายเรื่องน้ำเสีย การจัดสรรและการจัดการ

ในด้านอุปทาน เป็นต้น รวมไปถึงนโยบายน้ำยังขาดความเชื่อมโยงกับนโยบายด้านอื่นๆ เช่น ป่าไม้ ที่ดินและการใช้ที่ดิน ผังเมือง เป็นต้น ด้านคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนลุ่มน้ำ ผู้แทนผู้ใช้น้ำ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทน องค์กรเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ ยังไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ และสัดส่วนตัวแทนผู้ใช้น้ำมีน้อย ทำให้ไม่สามารถสะท้อนแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยการมีส่วนร่วมในทุกๆระดับให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และคณะกรรมการลุ่มน้ำ ที่มีองค์ประกอบของผู้แทนภาคประชาชนร่วมอยู่ด้วยนั้น ยังไม่มีบทบาทและ หน้าที่ที่ชัดเจน และยังไม่ได้มีการรับรองทางกฎหมาย นอกจากนี้การดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ยังถูกจำกัดเฉพาะแต่ลุ่มน้ำเท่านั้น ไม่รวมถึงกลุ่มลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องกันตามสภาพภูมิศาสตร์ หรือการ ไหลลงทะเลหรือแม่น้ำนานาชาติ และยังไม่มีการบริหารจัดการแบบบูรณาการระหว่างลุ่มน้ำและกับ ทรัพยากรในด้านอื่นๆ

8. การกำหนดนโยบายด้านการเกษตร

การกำหนดนโยบายด้านการเกษตรของประเทศที่ส่วนใหญ่มุ่งเน้นส่งเสริมให้มีการเพิ่ม ผลิต เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร และมีการผลิตในเชิงพาณิชย์เพื่อเสริมศักยภาพในการส่งออก เช่น นโยบายครัวไทยสู่ครัวโลก นโยบายประกันรายได้เกษตรกร นโยบายการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ เป็นต้น ทำให้ระบบการเกษตรเปลี่ยนแปลงไปจากพื้นที่นา ไร่ ที่ผลิตเพื่อการยังชีพเป็นหลัก ไปเป็น พื้นที่เกษตรเชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้น เกษตรกรที่เคยทำนาปีละ 1 ครั้ง ก็ปรับมาทำนาปรังในฤดูแล้ง รวมทั้งการปลูกพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ ตามความต้องการของตลาดและการส่งเสริมของรัฐ พื้นที่ทาง การเกษตรหลายแห่งจึงมีการเพาะปลูกปีละ 2-3 ครั้งหรือมากกว่า ส่งผลให้เกิดการทำลายพื้นที่ดินน้ำใน เขตภาคเหนือและภาคใต้จำนวนมาก ปริมาณความต้องการใช้น้ำเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันที่คุณภาพ น้ำเริ่มลดต่ำลง ทำให้ปริมาณน้ำดีที่มีอยู่ในธรรมชาติลดน้อยลง เกิดปัญหาการแย่งชิงน้ำระหว่าง เกษตรกร และการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง รวมไปถึงขาดแคลนน้ำในการรักษาระบบนิเวศ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในพื้นที่บริเวณตอนปลายของลำน้ำ

นโยบายทางการเกษตรของรัฐ ทำให้เกิดการปรับแผนการผลิตในภาคการเกษตร เกิด ระบบเกษตรพันธะสัญญา เกษตรกรมีการปรับตัวจากการเกษตรแบบยังชีพมาเป็นการผลิตภายใต้ กระแสทุนนิยม ที่มุ่งการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ตอบสนองต่อความต้องการของตลาด รวมไปถึงการ ผลิตเพื่อส่งออก จึงทำให้ชาวนามีการปรับแผนการจัดการน้ำและแรงงาน ด้วยเงื่อนไขเหล่านี้ทำให้เกิด ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรของชาวนาด้วยกันเอง เช่นกรณีการปรับตัวในการผลิตหอมหัวใหญ่ของ ชาวนาอำเภอแม่วาง ให้มาอยู่ในช่วงเดียวกับการปลูกข้าวนาปีเพื่อการยังชีพนั้น ทำให้เกิดปัญหาความ ขัดแย้งในการใช้น้ำอย่างรุนแรง เนื่องจากหอมหัวใหญ่และข้าวนาปี มีช่วงเวลาในการเก็บเกี่ยวไม่เท่ากัน มีการเหลื่อมซ้อนกันของช่วงเวลาใช้น้ำ ทำให้การปล่อยน้ำเข้านาโดยองค์กรระบบเหมืองฝายจึงเป็นไป ด้วยความยากลำบาก การควบคุมเป็นไปได้อีก รวมทั้งหอมหัวใหญ่ใช้ปริมาณน้ำสูงมาก ทำให้ไม่มีน้ำ เพียงพอสำหรับการเพาะปลูก จากปัญหาเหล่านี้นำไปสู่การปรับตัวของชาวนาอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งเรียกว่า การจัดการแบบปัจเจกชน กล่าวคือ ชาวนาที่มีที่ดินเป็นของตัวเอง จะขุดบ่อสำหรับเก็บน้ำซับใต้ดิน ส่วน ชาวนาที่อยู่ใกล้กับลำเหมืองหรือแม่น้ำมักใช้วิธีสูบน้ำเข้านา บางพื้นที่ใช้วิธีขุดสระในที่ดอนโดยการ

ซื้อหน้าดินมาถมที่แล้วสูบน้ำมาเก็บไว้ ลักษณะเช่นนี้เป็นการทำลายโอกาสของกลุ่มชาวนาไร่ที่ดินและชาวขนาดเล็กลงในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ (ชูศักดิ์ วิทยากร, 2543, น.205-206 อ้างใน ประเทือง, 2537)

นอกจากนั้นนโยบายที่ส่งเสริมการเกษตรยังทำให้เกิดการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจของกลุ่มนายทุน จากการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำพืชสวนเศรษฐกิจในเชิงธุรกิจที่มีเพิ่มมากขึ้น รวมไปถึงการใช้สารเคมีอย่างเข้มข้นในพื้นที่เพาะปลูก จนทำให้แหล่งน้ำเสื่อมโทรมและได้กลายเป็นความขัดแย้งที่กำลังขยายออกเป็นวงกว้างอยู่ในขณะนี้ จากกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในลุ่มน้ำฝาง ได้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกสัมทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กในเขตป่าสงวนและป่าสาธารณะของชุมชน ในปัจจุบันความต้องการพื้นที่สำหรับการปลูกสัมนั้นเริ่มมีแนวโน้มไปสู่การกว้านซื้อที่ดินของชาวบ้านในราคาสูง โดยเฉพาะที่ดินบริเวณเชิงเขาติดกับพื้นที่ป่า ไม่เว้นแม้ว่าพื้นที่ชั้น 1A ซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ เช่นในบางพื้นที่ของอำเภอไชยปราการ อำเภอแม่สะเรียง และอำเภอสบเมย เป็นต้น สวนสัมได้ส่งผลกระทบต่อการทำไร่นาของเกษตรกรรายย่อยที่อาศัยอยู่บริเวณใต้ลำน้ำ เนื่องจาก *ประการแรก* พื้นที่ปลูกสัมส่วนใหญ่อยู่ในเขตต้นน้ำหรือตามแนวเชิงเขาล้อมรอบเขตหมู่บ้าน จึงกลายเป็นว่าพื้นที่ไร่นาของชาวบ้านถูกปิดล้อมโดยสวนสัม *ประการที่สอง* สวนสัมเป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยวและใช้สารเคมีอย่างเข้มข้น ทำให้พื้นดินสูงและภูเขาทั้งหลายอุมน้ำไว้ไม่ได้ อิวมัสและปุ๋ยตามธรรมชาติถูกทำลายไป เกิดปัญหาหน้าดินถูกกัดเซาะ ไหลลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ทำให้เกิดการตื่นเขิน *ประการที่สาม* สัมเป็นพืชที่ต้องการการดูแลตลอดทั้งปี ปริมาณการใช้น้ำจึงมีมากกว่าพืชชนิดอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้งที่ต้องมีการให้น้ำอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น ด้วยความได้เปรียบในด้านภูมิศาสตร์และเงินทุนจึงทำให้สวนสัมส่วนใหญ่มีการเก็บกักน้ำด้วยการขุดอ่างเก็บน้ำแล้วดึงน้ำหรือเปลี่ยนทางน้ำของเกษตรกรเข้าไปเก็บในปริมาณที่ตนต้องการ บางครั้งสวนสัมจะใช้ท่อขนาดต่างๆ ดุดน้ำจากอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กในป่าหลายจุดหลายพื้นที่ เพื่อให้มีปริมาณสะสมไหลลงสู่อ่างของตน

การกระทำของเจ้าของสวนสัมเช่นนี้ ทำให้ชาวบ้านผู้ทำเกษตรบนที่ราบลุ่มไม่พอใจอย่างมาก จนเกิดกรณีพิพาทกันหลายครั้ง ดังเช่น เดือนมีนาคม ชาวนาห้วยงู บ้านสันทรายคองน้อย ตำบลเวียง อำเภอฝาง ลงมือทุบ ทำลาย ขุด รื้อ เส้นทางน้ำที่ฝายนายทุนขุดเปลี่ยนทาง เพื่อให้น้ำไหลลงมายังพื้นที่ราบตามเดิม ความขัดแย้งเช่นนี้มีที่ทว่าว่าจะยังคงเกิดขึ้นอีกต่อไปในอนาคตข้างหน้า และปัญหายังคงทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอยู่บ่อยครั้งระหว่างชาวบ้านกับสวนสัม (เครือข่ายอนุรักษ์ลุ่มน้ำฝาง จังหวัดเชียงใหม่, 2549, น.20-22)

5.ระบบการจัดการน้ำของท้องถิ่น

สถานการณ์ปัญหาในปัจจุบัน การกลับไปสำรวจว่ามีรุดกทางปัญญาของการจัดการน้ำในสังคมไทยอะไรบ้างที่จะนำมาปรับใช้เป็นแนวทางสู่การปฏิรูปการจัดการน้ำของสังคมไทยในปัจจุบัน การจัดการในอดีตนั้นไม่ได้มีเทคโนโลยีขั้นสูงอะไร แต่มีปัญญาที่จะเข้าใจสภาพพื้นที่ เข้าใจพฤติกรรมของน้ำ เข้าใจรอบวัฏจักรของฤดูกาล แล้วนำมาวางแผนจัดการชีวิต และจัดการการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพดังกล่าว จนกลายเป็นวิถี มีการสั่งสม วิวัฒน์ สืบทอด จนกลายเป็นวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงระหว่าง

มนุษย์ ธรรมชาติ และปรากฏการณ์เหนือธรรมชาติ หรือเรียกอย่างสั้นๆ ว่า “นิเวศวัฒนธรรม, ภูมิณีเวศ หรือ ภูมิสังคม” แล้วแต่จริตจะนำไปใช้ แต่ความหมายก็คล้ายๆ กัน คือ ความเข้าใจพัฒนาการของสังคม มนุษย์ผ่านความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ มนุษย์กับธรรมชาติ และมนุษย์กับสิ่งเหนือธรรมชาติ

ดังนั้น ในภาคเหนือจึงมีระบบเหมืองฝายที่เหมาะสมกับพื้นที่สูงที่เต็มไปด้วยป่าเขาและภูดอย สลับซับซ้อน มีพื้นที่ราบน้อย การมีลำเหมืองลัดเลาะไปตามไหล่เขาซึ่งรับน้ำมาจากลำน้ำที่ทอดให้สูงขึ้น เล็กน้อยโดยฝายพื้นบ้านที่ทำมาจากวัสดุธรรมชาติ เพื่อส่งไปตามลำเหมืองกระจายไปสู่แปลงนาเล็กๆ ตั้งแต่ที่สูงจนถึงที่ลุ่มควบคู่กับการรักษาต้นน้ำ ป่าเขา นับเป็นระบบที่เหมาะสม

ขณะที่ภาคอีสานเป็นพื้นที่แล้งนาน เป็นที่ราบกว้างใหญ่สลับกับเนินดินเนินเขาเล็กๆ ต้นน้ำของ อีสานจึงไม่ได้มาจากบนภูสูงเท่านั้น แต่มาจากทุกพื้นที่ น้ำอีสานมาเร็ว ไปเร็ว และมีพื้นที่หลากหลายใน ฤดูฝนตามริมแม่น้ำ และปากแม่น้ำเช่นป่าบุง ป่าทาม แต่เกือบทั้งหมดไหลไปลงแม่น้ำโขง การจัดการน้ำ ของอีสานจึงมีความหลากหลายสูงมาก ตั้งแต่การเลือกใช้พันธุ์ข้าวที่อายุสั้นเก็บเกี่ยวเร็วในพื้นที่ดอน การเลือกใช้ความสูงของคันนาหลายระดับเพื่อเก็บน้ำ การทำฝายดิน ลำเหมือง ทำนบเบนน้ำ-เก็บน้ำ ระหัดวิดน้ำ การใช้น้ำจากบึง หนอง บึง กุด เพื่อทำนาทาม รวมถึงการขุดสระ หรือ ตะพัง ในชุมชน เพื่อ เก็บน้ำไว้ใช้สอยในครัวเรือน การร่อนน้ำฝนไว้กิน และการขุดบ่อน้ำตื้นไว้ใช้ เป็นต้น

ส่วนภาคกลางนั้นเป็นที่ราบลุ่มดินตะกอนกว้างใหญ่ ส่วนใหญ่เป็นดินเหนียวอุ้มน้ำดี การรับน้ำ หลากในหน้าน้ำ แล้วเลือกใช้พันธุ์พืชที่สามารถอยู่กับน้ำได้เป็นภูมิปัญญาที่น่าอัศจรรย์ โดยเฉพาะข้าว ขึ้นน้ำที่เป็นพันธุ์ข้าวที่ดีที่สุดพันธุ์หนึ่งของโลก คือ ปิ่นแก้ว การยกทรงสวนที่เป็นทั้งพื้นที่รับน้ำ ระบาย น้ำ และเก็บน้ำไว้ใช้ในหน้าแล้งไปในตัว รวมถึงการขุดคลองเชื่อมต่อในทุกพื้นที่เพื่อเก็บน้ำ ระบายน้ำ และเป็นเส้นทางคมนาคม การสร้างเรือนยกพื้นที่ไต้ถุนสูง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความอ่อนน้อมต่อ ธรรมชาติ เป็นภูมิปัญญาที่มากกว่าการจัดการน้ำ

ส่วนภาคใต้และภาคตะวันออกมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือมีปริมาณน้ำฝนสูง มีแม่น้ำสายสั้นๆ ที่ไหลลงมาจากเทือกเขาแล้วไหลลงทะเล มีพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างทะเลกับน้ำจืดเป็นป่าชายเลน ป่าพรุ ตามที่ลุ่มและปากแม่น้ำ ในอดีตการทำมาหากินตามฤดูกาลและเก็บเกี่ยวผลผลิตจากธรรมชาติเป็นสิ่งที่ เพียงพอแล้วสำหรับพื้นที่ดังกล่าว แม้จะมีการปลูกพืชเพื่อขายเป็นรายได้บ้างก็เป็นพืชยืนต้น เช่น มะพร้าว ทุเรียน มังคุด และไม้ผลอื่นๆ ที่ชาวบ้านปรับปรุงพันธุ์มาจากพืชดั้งเดิมมานานับร้อยๆ ปี และก็เป็นรูปแบบการผลิตที่ผสมผสานเป็นส่วนเดียวกับป่าธรรมชาติจนแยกแทบไม่ออกเช่นที่ภาคใต้เรียกว่า สวนสมรม เป็นต้น

เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนขอยกตัวอย่างระบบเหมืองฝาย ซึ่งเป็นระบบการจัดการน้ำของชุมชน ตามวัฒนธรรมที่เด่นชัดที่สุด โดยระบบดังกล่าวได้สะท้อนหลักคิด และแนวทางการบริหารจัดการที่สามารถนำมาปรับใช้กับระบบการจัดการน้ำของประเทศได้หลายด้าน

ระบบเหมืองฝายเป็นการจัดสรรน้ำสู่พื้นที่เกษตรตามลักษณะภูมิณีเวศ ใช้กันอย่างแพร่หลายใน ทุกภูมิภาค แต่ในภาคเหนือมีระบบเหมืองฝายแพร่หลายมากที่สุด เนื่องจากมีพื้นที่สูงถึงร้อยละ 70 อัน เป็นต้นกำเนิดของลำน้ำสายย่อยมากมาย ด้วยสภาพสูงชันทำให้น้ำไหลเร็ว ไม่มีพื้นที่ราบสำหรับกักเก็บ

น้ำมากนัก ฝ่ายจึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อปิดกั้นทางน้ำในที่สูง และส่งไปตามลำเหมืองหรือคลองส่งน้ำที่ไหลไปในที่ต่ำ การจัดการน้ำระบบเหมืองฝายมีความหลากหลาย ต้องอาศัยความรู้และความเข้าใจของระบบนิเวศในท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง ตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำ ความอุดมสมบูรณ์ของป่าที่มีผลต่อปริมาณน้ำ ทิศทางการไหลของน้ำ ความสามารถของผิวดินในการดูดซับน้ำ ตะกอนจากการชะล้างหน้าดิน ซึ่งทั้งหมดนี้จะเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการจัดการดิน ป่าไม้ และทรัพยากรทั้งระบบ จึงทำให้องค์กรเหมืองฝายจำนวนมากทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าชุมชนไปพร้อมกัน

ในพื้นที่ภาคเหนือ เหมืองฝายเป็นระบบการจัดการน้ำที่เก่าแก่ตั้งแต่สมัยพญามังรายในอาณาจักรล้านนา (พ.ศ. 1804-1854) มีการตราเป็นพระบรมราชโองการเกี่ยวกับหลักปฏิบัติในเรื่องการจัดการระบบเหมืองฝายเรียกว่า "มังรายศาสตร์" เพื่อเป็นหลักในการปกครอง โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ "การมีความมั่นคงในการมีข้าวบริโภค" ด้วยวิธีการบริหารจัดการน้ำให้มีความเป็นระเบียบและมีความมั่นคงจากความยาวนานของระบบการบริหารจัดการน้ำมาอย่างต่อเนื่องของภาคเหนือ ทำให้ระบบการบริหารจัดการน้ำมีสถานะเป็น "วัฒนธรรมในการจัดการน้ำ" ที่คงอยู่ในชุมชนและบุคคล จนเกิดเป็นประเพณี และถูกถ่ายทอดจากรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่งมาจนถึงปัจจุบัน (อัมพวา ประกาศิต, เนตรดาว แพทย์กุล, 2543, น.4-45)

วัฒนธรรมประเพณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำที่ยังคงปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน เช่น ประเพณีการเลี้ยงผีขุนน้ำที่สิงสถิตอยู่บนดอยสูงที่เป็นแหล่งกำเนิดของแม่น้ำทั้งหลาย และทำหน้าที่บันดาลให้น้ำมีความอุดมสมบูรณ์และฝนตกต้องตามฤดูกาล ถ้าหากทำสิ่งใดที่ทำให้ผีขุนน้ำโกรธ เช่น ตัดต้นไม้ใหญ่ในแหล่งต้นน้ำที่สิงสถิตของผีขุนน้ำ การกั้นลำห้วยหรือการเก็บกักน้ำไว้ใช้ประโยชน์ตามลำพัง จะถูกลงโทษจากผีขุนน้ำ อาจให้น้ำน้อยหรือฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาลสร้างความเดือดร้อนแก่ชาวบ้านผู้อยู่ใต้ลำน้ำนั้นๆ ฉะนั้น ในช่วงก่อนเริ่มฤดูกาลเกษตรของทุกปี ชาวบ้านจะทำพิธีเลี้ยงผีขุนน้ำ หลังเสร็จพิธีชาวบ้านจะช่วยกันขุดลอกเหมืองฝาย ทบทวนกฎเกณฑ์การใช้น้ำที่ร่วมกันตั้งขึ้น

ระบบเหมืองฝายเป็นวิธีการจัดการน้ำของชุมชนที่ตั้งอยู่บนหลักการของสิทธิชุมชน ในด้านสิทธิการใช้น้ำ ผู้ใช้น้ำถือว่าทรัพยากรน้ำเป็นสิทธิร่วมของชุมชน สมาชิกผู้ใช้น้ำทุกคนจึงมีสิทธิที่จะใช้น้ำ โดยผู้ที่อยู่หัวน้ำมีโอกาสได้รับน้ำก่อนผู้ที่อยู่ท้ายน้ำ และปริมาณน้ำที่ได้รับจะขึ้นอยู่กับจำนวนพื้นที่เพาะปลูก ส่วนการใช้น้ำร่วมกัน สมาชิกต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ และต้องรับฟังแก่ฝายที่สมาชิกได้เลือกตั้งขึ้นมา

กฎระเบียบหรือข้อกำหนดของแต่ละเหมืองฝายมาจากความคิดเห็นที่เป็นที่ยอมรับขององค์กรเหมืองฝาย เพื่อควบคุมการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพเรียกว่า **สัญญาเหมืองฝาย** มีสาระสำคัญ เช่น การบริหารเหมือง โดยให้มีหัวหน้าฝายที่ถูกเลือกตั้งมาทำหน้าที่ดูแล มีการกำหนดบทบาทและหน้าที่สมาชิกผู้ใช้น้ำ เช่น การจ่ายค่าตอบแทนการบำรุงเหมืองฝาย การเลี้ยงผีฝาย มีการกำหนดสิทธิของสมาชิกโดยคำถึงถึงน้ำต้นทุน ลักษณะกายภาพ ฤดูกาล ความจำเป็นเร่งด่วน และการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน

อย่างไรก็ตาม ระบบเหมืองฝายในภาคเหนือได้เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจัยหลายด้าน ปัจจัยแรก การพึ่งพิงน้ำจากระบบชลประทานของรัฐ มีการปรับองค์กรการบริหารใหม่ตามโครงสร้างการบริหารจัดการทางราชการ เช่น กลุ่มผู้ใช้น้ำใช้ชื่อใหม่ว่า กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน แก่เหมืองฝายเปลี่ยนชื่อมาเป็นนายตรวจ เป็นต้น ปัจจัยที่สอง การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ที่ดินที่เคยทำนาถูกเปลี่ยนเป็นที่อยู่อาศัย บ้านจัดสรร รีสอร์ท โรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เหมืองฝายบางแห่งถูกยุบไป ปัจจัยที่สาม จำนวนสมาชิกผู้ใช้น้ำในระบบเหมืองฝายลดลง ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานในการบำรุงรักษาเหมืองฝาย ทั้งนี้สมาชิกส่วนใหญ่หันไปประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตร ปัจจัยที่สี่ เหมืองฝายเดิมถูกเปลี่ยนเป็นฝายคอนกรีตจากภาครัฐ การบริหารจัดการและดูแลรักษาจึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐ ปัจจัยที่ห้า ประสิทธิภาพของการรับน้ำและส่งน้ำของระบบเหมืองฝายลดลง เนื่องจากการขยายตัวของเมือง คือมีการสร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ ล้ำเข้าไปในลำเหมืองสาธารณะ ทำให้กีดขวางการไหลของน้ำในลำเหมือง และการขุดลอกก็ทำได้ยากเช่นกัน

6. นโยบายและผลกระทบจากนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ

การจัดการน้ำแบบของรัฐเป็นแบบผูกขาด รวมศูนย์ และมีส่วนในการทำลายระบบนิเวศลุ่มน้ำ ทำลายวิถีชีวิตของประชาชน ภายในระบบรวมศูนย์ดังกล่าวมีการช่วงชิงบทบาทกันเองระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายในการจัดการน้ำ ระหว่างกรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานเน้นที่นโยบายการจัดการน้ำขนาดใหญ่ ไม่ให้ความสำคัญและกีดกันบทบาทหน่วยงานที่สนับสนุนทางเลือกการจัดการน้ำขนาดเล็กระดับไร่นา-ระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น กรมพัฒนาที่ดิน สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร เป็นต้น สถานการณ์นี้เหมาะสมที่อนุกรรมการจะได้รับทราบจากหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวเนื่องกับวิธีคิด กระบวนการและเงื่อนไขสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการและกลไกการจัดการน้ำของประเทศ เพื่อสร้างช่องทางที่จะสร้างความโปร่งใส การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านนี้อย่างจริงจัง

รัฐได้สร้างกระบวนการรวมศูนย์อำนาจไว้หลายด้าน พิจารณาได้จากกฎหมาย นโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำ และผลกระทบที่เกิดขึ้นดังตารางต่อไปนี้

ตารางกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ⁶

กฏหมาย / นโยบาย	วัตถุประสงค์	หน่วยงาน	ประเด็นพิจารณา
พระราชบัญญัติรักษาคลองรัตนโกสินทรศก 121 (สมัยรัชกาลที่ 5)	เพื่อบำรุงและรักษาทางน้ำลำคลองที่ใช้ในการเพาะปลูก การค้าขายและการคมนาคมขนส่ง ซึ่งครอบคลุมคลองเดิมและที่จะขุดขึ้นใหม่ เช่น โครงการทดน้ำ โครงการก่อสร้างประตูน้ำ โดยให้อำนาจกับเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการในการกำหนดเนื้อที่สองฝั่งคลองทำเป็นถนนหลวง ห้ามการทิ้งขยะและสิ่งโสโครกลงในคู คลอง ห้ามการนำสัตว์พาหนะข้ามคลองทำที่กำหนดไว้	หลวง	ไม่ได้บังคับใช้แล้ว
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 2497 มาตรา 1339 และ 1335	ให้อำนาจเจ้าของที่ดินที่อยู่สูงกว่า หรืออยู่ริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน มีสิทธิกันน้ำหรือชักน้ำตามที่จำเป็น	หน่วยงานรัฐและเอกชน	หลักความจำเป็นไม่อาจจะนำมาใช้เป็นหลักจัดสรรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ
พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย 2456	ห้ามสร้างสิ่งปลูกสร้างยื่นลงไปเหนือ ในและใต้ น้ำ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน	กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี (กรมเจ้าท่า)	ปัญหาการบังคับใช้ เพราะหน่วยงานรัฐดูแลไม่ทั่วถึง
พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457	ให้นายอำเภอเรียกรายการช่วยกันทำทำนบปิดน้ำ และทางระบายน้ำสำหรับการเพาะปลูก ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้น้ำ ตรวจสอบชำรุด คลอง ลำน้ำ	กระทรวงมหาดไทย	นายอำเภอจะใกล้ชิดกับชาวบ้านเพียงพอหรือไม่ หากในบริบทใหม่ น่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า
พ.ร.บ. ควบคุมเหมืองฝายและพ.น.ง. พ.ศ.	ให้สิทธิราษฎรจัดการน้ำเพื่อการเกษตรของตนเอง		ไม่ได้บังคับใช้แล้ว มีพ.ร.บ. การชลประทาน 2482 มา

⁶ ปรับปรุงจาก มิ่งสรรพ์ ขาวสอาดและคณะ, 2544, กฎหมายกับการจัดการน้ำในประเทศไทย, แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย, ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

2477			แทนที่
พ ร บ . ก า ร ช ล ป ระ ทาน ร าช ฎ ร์ 2482	-ควบคุมบริหารจัดการระบบชลประทานที่จัดทำ โดยราษฎร ในการส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่ง น้ำ เช่น แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ไปใช้ในการเพาะปลูก รวมไปถึงการ ป้องกันการเสียหายของการเพาะปลูกอัน เนื่องมาจากน้ำ	กระทรวงมหาด ไทย	-เหมืองฝายที่มี ขนาดพื้นที่เกิน 200 ไร่ ต้องขออนุญาต นายอำเภอ -เหมืองฝายเกิน 200 ไร่ที่ยื่นขออนุญาต เท่านั้นจึงจะมีสิทธิ ตามกฎหมาย -เหมืองฝายที่มีก่อน กฎหมาย หรือไม่ ได้มายื่นขออนุญาต นายอำเภอจะได้รับ การคุ้มครองตาม กฎหมายหรือไม่ -อำนาจการตัดสินใจ อยู่ที่นายอำเภอ -หากทางน้ำไปตก อยู่ในเขตเอกชนจะมี ปัญหาซับซ้อน ต้อง ข อ อ นุ ฎ า ต นายอำเภอ และจ่าย ค่าทดแทนให้แก่ เจ้าของที่ดิน
พ ร บ . ก า ร ช ล ป ระ ทาน ห ล ว ง 2485	-เพื่อส่งเสริมและควบคุมการชลประทานในส่วน ที่รัฐได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อเก็บ กักน้ำ รักษา ควบคุม ส่งระบายน้ำ หรือแบ่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การ สาธารณสุขโรค หรือการอุตสาหกรรม รวมถึง การป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำและการ คมนาคมทางน้ำในเขตชลประทาน -ให้อำนาจรัฐเก็บค่าชลประทานและอัตราค่า ชลประทานได้ โดยเก็บการใช้น้ำเพื่อเกษตรไม่ เกินไร่ละ 5 บาทต่อปี และการใช้น้ำอื่นๆ ไม่	ก ร ม ช ล ป ระ ทาน	-ให้อำนาจกรม ชลประทานในการ ดำเนินการจัดการ ชลประทานโดย ประชาชนไม่ได้มี ส่วนร่วม

	เกินลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์		
พรบ.คั่นและคูน้ำ 2505	เสริมการจัดส่งน้ำในระบบชลประทานหลวงไม่ว่าที่ดินที่ทางน้ำผ่านจะเป็นกรรมสิทธิ์ผู้ใด ผู้ใช้นั้นย่อมมีหน้าที่ดูแลรักษาคูน้ำ		บทลงโทษอ่อน ไม่มีผลบังคับใช้
พ.ร.บ. การประปา นครหลวง 2510	สร้าง บำรุงรักษา ส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในเขตนครหลวง	การประปานครหลวง	
พรบ.น้ำบาดาล 2520	ให้อำนาจรัฐควบคุมการขุดเจาะน้ำบาดาลเพื่อใช้ประโยชน์ โดยไม่กระทบต่อสภาพแวดล้อม -กำหนดเขตน้ำบาดาล -ออกใบอนุญาตขุดเจาะน้ำบาดาล เก็บค่าน้ำบาดาล	กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	มีปัญหาการบังคับใช้ มีการแก้ไขหลายครั้ง ปัจจุบันกำลังยกร่างพรบ.น้ำบาดาลฉบับใหม่
พ.ร.บ. การประปาส่วนภูมิภาค 2522	สร้าง บำรุงรักษา ส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในเขตภูมิภาค	การประปาส่วนภูมิภาค	
มติคณะรัฐมนตรี เรื่องโครงการศึกษาเพื่อกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 2525 ม.ติ.ค.ร.ม. กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 2528-2538	จัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำประเภทต่างๆ ตั้งแต่เพื่อการสงวนรักษ อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์	กระทรวงทรัพยากรฯ	-การกำหนดให้ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1 เอ ห้ามมีคนอยู่อาศัย และใช้ประโยชน์ ขัดกับหลักความเป็นจริงที่มีชุมชนอยู่เป็นเวลานาน และมีหลายชุมชนทำหน้าที่อนุรักษ์ลุ่มน้ำ -ปัญหาการเลือกปฏิบัติ ขณะที่รัฐกดดันให้ชุมชนในพื้นที่เหล่านี้อพยพออกไป แต่หน่วยงานรัฐ ธุรกิจเอกชนที่ตั้งถิ่นฐานถูกเพิกเฉย
มติคณะรัฐมนตรี	ดำเนินโครงการก่อสร้างชลประทานและผันน้ำ	กรมพัฒนาและ	สร้างผลกระทบต่อ

<p>8 เมษายน 2532 ให้กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานดำเนินโครงการโขง-ชี-มูล มติ ครม. 11 มกราคม 2537 เห็นชอบในหลักการให้ดำเนินการก่อสร้างฝายในโครงการฯ</p>	<p>ในพื้นที่ภาคอีสาน แบ่งออกเป็น 2 ระยะ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 2533-2543 พัฒนาพื้นที่ 2.3 ล้านไร่ 2) 2544-2560 พัฒนาพื้นที่ 1.7 ล้านไร่ 3) 2561-2578 พัฒนาพื้นที่ 0.9 ล้านไร่ 	<p>ส่งเสริมพลังงาน</p>	<p>นิเวศ และการทำมาหากินอย่างรุนแรง เกิดปัญหาน้ำท่วมขังในพื้นที่ ชุ่มน้ำ ปัญหาดินเค็ม ปัญหาประมง เมื่อเสร็จสิ้นดำเนินการระยะที่ 1 จึงต้องทบทวนผลกระทบใหม่</p>
<p>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ 2532</p>	<p>จัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) เพื่อกำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนา การใช้ และการอนุรักษ์น้ำให้มีประสิทธิภาพสูงสุด</p>	<p>กรมทรัพยากรน้ำ</p>	<p>ไม่มีสถานะทางกฎหมาย กทช.จึงได้ผลักดันร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำแห่งชาติมาตั้งแต่ปี 2543 แต่ ก็ ยัง ไม่ บรรลุผล</p>
<p>พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535</p>	<p>สามารถกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดแหล่งต้นน้ำลำธารที่สมควรสงวนไว้ได้</p>	<p>กระทรวงทรัพยากรฯ</p>	<p>-หลักการให้ผู้เสียหายต้องเป็นผู้พิสูจน์สาเหตุผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม -ไม่รับรองสิทธิชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากร</p>
<p>นโยบายน้ำแห่งชาติ 2543</p>	<p>-เร่งรัดให้มีพรบ.ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ -ให้มีองค์การบริหารจัดการน้ำทั้งระดับชาติ ลุ่ม</p>	<p>คณะกรรมการทรัพยากรน้ำ</p>	<p>จัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำ แต่</p>

	น้ำ และท้องถนน	แห่งชาติ	เป็นกรรมการขนาดใหญ่ มีปัญหาเรื่อง การมีส่วนร่วมของ ประชาชน และไม่มี กฎหมายรองรับ
ม ตี ค ร ม . 7 พ ฤ ศ จิ กาย น 2543 อ นุ ม ัตติ เงินกู้โครงการ ชล ปร ะ ทาน ระ บ บ ท ่อ ว ง เ จี น 699 ล ้าน บาท	-ดำเนินโครงการชลประทานระบบท่อในพื้นที่ 12 จังหวัด ได้แก่ ร้อยเอ็ด ชัยภูมิ สกลนคร บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ โคราช มุกดาหาร สระแก้ว ระยอง เลย ราชบุรี นครศรีธรรมราช	ก ร ม ชล ปร ะ ทาน	-มี ปัญ ุ หา เรื่ อ ง ประ ส ทิ ทิ ภา พ และ ถู ก ค ัด ค ำ น จาก ช าว บ ้าน เ พ ร า ะ ไม่ ส ามารถ เข้า ถึง น้ำ ได้ และ ห ว ้น เ ก ร ง จะ มี การ เก็บ เงิน ค ำ น ้ำ ใน อ านาค ต
น โ ย บาย การ บ ริ หาร จั ด การ น้ำ ระดับ ชาติ ใน 5 ปี (2547- 2551)	ส าร ะ น โ ย บาย การ บ ริ หาร จั ด การ ท รั พ ย า กร น้ำ ของ ร ัฐ ใน อี ก 5 ปี เน้น การ ส ราง เชื้อ น อ ำ ง เก็บ น้ำ และ การ ผ ัน น้ำ ระ หว ำ ง ล ุ่ ม น้ำ ครอบ คลุ ม พื้นที่ ชล ปร ะ ทาน 103 ล ำ น ไร่ จั ด ห ำ น ้ำ ใน ถู ดู แล ้ง ครอบ คลุ ม พื้นที่ ชล ปร ะ ทาน 132.48 ล ำ น ไร่ นอ ก จาก การ ก่อ ส ราง เชื้อ น แล ้ว คื อ การ ผ ัน น้ำ ระ หว ำ ง ล ุ่ ม น้ำ ภาย ใน และ ระ หว ำ ง ปร ะ ทศ -โครงการ กก-อิง-น ำ น -โครงการ ผ ัน น้ำ แม่ น ำ เม ย-ส าร ะ วิน ส ู เชื้อ น ภู มิ พล จั ง หวั ด ตาก -การ ผ ัน น้ำ จาก ปร ะ ทศ ล ำ ว ส ู ภา ค ตะ วัน อ อ ก เจี ยง เหนือ ของ ไ ท ย ส ำ ม จู ด คื อ จาก ล ำ น ำ น ำ ร ิม ส ู ห ำ ย หลว ง จั ง หวั ด อู ต ร ธ านี จาก เซ บ ัง ไฟ ส ู จั ง หวั ด มู ก ดา ห าร และ จาก เซ บ ัง เ หี ยง ส ู ล ำ เซ บาย เซ บ ก จั ง หวั ด อู บ ล ราช ธานี -ผ ัน น้ำ จาก ส ต ิง น ำ ม ปร ะ ทศ ก ัม พุ ช ำ ส ู จั ง หวั ด ต ร าด จั น ท บุ ร ี และ ระ ยอง ตาม ล ำ ด ับ -โครงการ จั ด ท ำ ระ บ บ ชล ปร ะ ทาน แบบ ท ่อ เค รื่อ ข ำ ย ส ่ง น ำ ท ัว ปร ะ ทศ (National Water Grid System) โดย การ ผ ัน น้ำ จาก เชื้อ น อู บ ล ร ัต น จั ง หวั ด ขอน แก น ส ู อ ำ ง เก็บ น ำ ล ำ ป าว จั ง หวั ด	ค ณะ ก ร ร ม การ ท รั พ ย า กร น้ำ แห่งชาติ	-ห นี้ ส ำ ร ฐ ณะ ที่ เกิด จาก การ ก่อ ส ราง เชื้อ น อ ำ ง เก็บ น ำ และ โครงการ ผ ัน น้ำ ระ หว ำ ง ล ุ่ ม น้ำ ซึ่ง ต้อง ก ู้ เ จี น ต ำ ง ปร ะ ทศ -ผล ก ร ะ ท บ ต ่อ ระ บ บ นิ เว ศ ใน ระ ด ับ ท ้อง ถี น และ ระ ด ับ ภู มิ ภา ค อ ย ำ ง ก ำ ง ขว ำ ง -ผล ก ร ะ ท บ ต ่อ วิ ถี ชี วิ ต ความ เป็น น อ ยู่ ของ ปร ะ ช ำ ช น -ผล ก ร ะ ท บ ต ่อ สิ ท ธิ การ ใช้ น ำ ข อ ง ปร ะ ช ำ ช น และ สิ ท ธิ การ มี ส ำ ร ่วม ใน การ บ ริ หาร จั ด การ และ ก ำ ห น ด น โ ย บาย น ำ ของ อ ง ค ์ ท ้อง ถี น

	<p>กา พินธุ์ และสูบน้ำจากแม่น้ำชีจากอำเภอบ้านเหลื่อม จังหวัดชัยภูมิ สู่มแม่น้ำมูลในเขตอำเภอพีมาย จังหวัดนครราชสีมา แผนงานและโครงการ เหล่านี้มีแผนจะทำการก่อสร้างทั้งหมดให้เสร็จสิ้นภายในปี 2551</p>		<p>-ผล กระทบ ต่อ ปริมาณน้ำต้นทุนของแม่น้ำระหว่างประเทศที่เชื่อมโยงถึงกัน เนื่องจากนโยบายดังกล่าวเน้นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ซึ่งทั้งสองภาคยังคงมีปัญหาตั้งเดิมค้างคาอยู่โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</p>
--	---	--	---

7. ข้อเสนอทางนโยบายต่อการจัดการน้ำ

คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน (2554) ได้สรุปข้อเสนอแนะนโยบายต่อการจัดการน้ำไว้ในข้อเสนอการปฏิรูปนโยบายการจัดการน้ำดังต่อไปนี้

1. หลักการพื้นฐานทางนโยบาย

1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ควรพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของชุมชนกับฐานทรัพยากร
2. ระบบการจัดการน้ำของรัฐควรมีองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นประกอบอยู่ด้วย เช่น ระบบการจัดการน้ำแบบองค์กรเหมืองฝาย เป็นต้น และกรณีที่เกิดความขัดแย้งควรให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าร่วมปรึกษาหารือแก้ปัญหา
3. ชุมชนต้องมีโอกาสการเลือกและตัดสินใจโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยเฉพาะควรจัดลำดับความสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นกับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงก่อน ทั้งนี้ภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูลและผลกระทบให้รอบด้าน และส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของโครงการพัฒนา ตั้งแต่การเริ่มต้น ติดตามและประเมินผลโครงการ
4. การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ ควรมีคณะกรรมการดูแลบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐ ตัวแทนจากกลุ่ม/องค์กรภาคประชาชนในพื้นที่ ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสัดส่วนที่เท่าๆ กัน

5. มีกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นของชุมชน

2. ข้อเสนอแนะนโยบาย

1. ควรกำหนดนโยบายการจัดการน้ำให้เป็นไปตามศักยภาพของกลุ่มน้ำ เพราะแต่ละกลุ่มน้ำมีขนาดและพื้นที่ไม่เท่ากัน มีทรัพยากรไม่เท่ากัน ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเรื่องการแย่งชิงน้ำ เกิดจากการใช้น้ำในกลุ่มน้ำและผืนน้ำในกลุ่มน้ำมากเกินไป ไม่สอดคล้องกับทรัพยากรน้ำที่มีให้ และเกินกว่าศักยภาพที่ตอบสนองได้ จึงต้องวางแผนให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่สมดุลกับทรัพยากรอื่น เช่น ป่าไม้ ที่ดิน ชุมชน และการใช้ให้สอดคล้องกัน

2 รัฐควรมีนโยบายสนับสนุนการจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก ที่เหมาะสมต่อระบบการเกษตร ภูมิปัญญาและศักยภาพด้านการผลิตของชุมชน ต้องคำนึงถึงศักยภาพและความสมดุลของระบบนิเวศ ต้องตระหนักว่าเกษตรกรรายย่อยเป็นฐานหลักของเกษตรกรรมที่ผลิตเพื่อบริโภค สร้างความมั่นคงด้านอาหารและเพื่อขาย โดยแต่เดิมนั้นมีระบบการจัดการน้ำด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลายตามสภาพนิเวศและวัฒนธรรมท้องถิ่น ใช้เทคโนโลยีขนาดเล็ก ขนาดกลางและลงทุนน้อย ควบคุมดูแลกันเอง ไม่เกิดผลกระทบและมีการจัดสรรอย่างเป็นธรรม

3 ปฏิรูประบบการจัดการน้ำจากการจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำ เป็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาลุ่มน้ำของประเทศ” ให้สอดคล้องกับบริบททางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น ระบบนิเวศที่เหมาะสมและเน้นความหลากหลายในแต่ละพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศ

4. ต้องมีนโยบายและกฎหมายคุ้มครองพื้นที่ลุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ป่าบุงป่าทาม บึง หนอง แม่น้ำและลำห้วย และทางระบายน้ำหลากที่เป็นพื้นที่เชื่อมต่อในโครงข่ายระบบนิเวศลุ่มน้ำ ไม่ให้ถูกเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาแหล่งน้ำ และป้องกันการบุกรุกทำลาย และยึดพื้นที่เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล โดยฟื้นฟูให้พื้นที่เหล่านี้ได้ทำหน้าที่ทางระบบนิเวศให้ดีที่สุด และมีมาตรการทางกฎหมายที่เอื้อต่อการจัดการอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย รวมถึงส่งเสริมการจัดการโดยชุมชนท้องถิ่น ที่มีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งสมดุลของระบบนิเวศและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

5. รัฐควรทบทวนโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชน และปฏิบัติต่อชุมชนท้องถิ่นในการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนตามหลักสากล รวมทั้งให้ดำเนินการให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักรัฐธรรมนูญ กำหนดให้โครงการขนาดใหญ่ เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำ การสร้างระบบโครงข่ายน้ำ (Water Grid) โครงการพลังงานไฟฟ้า (Power Grid) โครงการขุดคลองลัดในลุ่มน้ำภาคกลาง โครงการและแผนพัฒนาในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศลุ่มน้ำโขง ต้องมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงจัดให้มีกระบวนการพิจารณาทางเลือกอย่างรอบด้าน โดยใช้กลไกการประเมินสิ่งแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ (Strategy Environment Assessment: SEA)

6 ให้โครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ การขุดคลองลัด การปิดกั้นปากแม่น้ำ การสร้างสิ่งก่อสร้างขวางทางน้ำ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพลำน้ำที่ทำลายสภาพนิเวศดั้งเดิมของแหล่งน้ำเป็นโครงการรุนแรงตามรัฐธรรมนูญมาตรา 67 วรรค 2

7 จัดทำนโยบายในการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาองค์กรชุมชน เพื่อการส่งเสริมศักยภาพในการวางแผนการจัดการน้ำในระดับท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่แท้จริง และไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและวิถีชีวิตชุมชน

3. ข้อเสนอแนะกลไกการบริหารนโยบายการจัดการน้ำ

1. ให้มีการจัดตั้งองค์กรในการบริหารจัดการลุ่มน้ำในนาม “องค์กรอิสระในกำกับของรัฐ” โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนอื่น (นอกเหนือจากฝ่ายบริหาร ภาครัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านน้ำ) ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง ได้แก่ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิ (ที่ไม่ใช่ด้านวิศวกรรมแหล่งน้ำหรือวิศวกรรมชลประทาน) ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่มาแสวงกำไร (ไม่ว่าจะจดทะเบียนหรือไม่ก็ตาม) และผู้แทนจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยมาจากกระบวนการสรรหาของแต่ละกลุ่ม เพื่อจัดทำแผนนโยบายน้ำ และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการจัดการน้ำ

2 สนับสนุนการจัดทำแผนแม่บทพัฒนา หรือวาระการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการกับข้อมูลภูมิปัญญา ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมชุมชน และเทคโนโลยีที่เหมาะสม โดยให้ภาคประชาชน วิชาการ ประชาสังคม ที่เป็นคณะกรรมการและเครือข่ายมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง

3 เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนลุ่มน้ำ หรือกองทุนสิ่งแวดล้อมอย่างน้อย 1 กองทุน เพื่อเป็นต้นทุนในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ โดยงบประมาณของภาครัฐ

4 การออกกฎหมายการเก็บภาษีการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรมที่มีการใช้น้ำจากธรรมชาติอย่างน้อยร้อยละ 1 ต่อปีของภาษีสิ่งแวดล้อม หรือภาษีภาคอุตสาหกรรมที่มีการใช้น้ำจากธรรมชาติ

5 การปฏิรูปหน่วยงานของรัฐในการจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ และเสนอให้ออกเป็นกฎหมายที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคที่โปร่งใสและเป็นธรรม

6 ต้องมีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูล เพื่อติดตามสภาพการบุกรุก รุกป่าและละเลยต่อการทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำและทางระบายน้ำหลากให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศไทย เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการติดตามการพัฒนา

4. ข้อเสนอต่อการปรับปรุงโครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่ผ่านมา

1. ศึกษา สํารวจ ทบทวนประเมินผลของโครงการที่เกิดขึ้นแล้ว ด้วยกระบวนการทางวิชาการ และการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้เสีย ในด้านประสิทธิภาพ ประโยชน์และผลกระทบ การบริหารจัดการ และการจัดสรรอย่างเป็นธรรม และการแสวงหาทางเลือก มาตรการ และแผนในการ

ป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟู ปรับปรุง

2. ปรับปรุง ฟื้นฟู หรือรื้อถอนโครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนในปัจจุบัน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุง บริหารจัดการและออกแบบโครงการใหม่ หรือสร้างแผนชุมชนในการจัดการน้ำ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้

8. บทสรุป

น้ำ เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำรงอยู่ของทุกชีวิต มนุษย์เรียนรู้ที่จะปรับวิถีชีวิตของตนให้สอดคล้องกับธรรมชาติพร้อมไปกับดัดแปลงธรรมชาติมารับใช้การอยู่รอดของตน เกิดเป็นแบบแผนการ "จัดการน้ำ" ที่หลากหลายตามนิเวศวัฒนธรรมเพื่อการผลิตและการดำรงชีวิตมาแต่โบราณ เช่น ภาคเหนือที่มีระบบนิเวศเป็นที่สูงในเขตภูเขาที่มีการสร้างระบบเหมืองฝาย ภาคอีสานซึ่งเป็นที่ราบกว้าง สลับกับเนินเล็ก ๆ มีระหัดวิดน้ำในเขตต้นน้ำ การทำฝายดินและทำนบทดน้ำ การใช้พื้นที่ หนอง บึง กุด ในการทำนาทาม ในภาคกลางซึ่งเป็นที่ราบลุ่มกว้างอุดมด้วยดินตะกอน มีการขุดคลองเชื่อมโยงน้ำเข้าสู่พื้นที่ปลูกข้าว ยกฮ่องเพื่อทำสวน เก็บน้ำและระบายน้ำและเป็นเส้นทางคมนาคม ส่วนภาคตะวันออก และภาคใต้มีปริมาณน้ำฝนสูง มีแม่น้ำสายสั้น ๆ ไหลจากเทือกเขาสู่ทะเล มีป่าพรุและป่าชายเลนตามที่ ลุ่มและปากแม่น้ำ เขตนี้อาศัยนำฝนและน้ำใต้ดินในการทำสวน เก็บเกี่ยวผลผลิตจากป่าและจับสัตว์น้ำ จากทะเล

ชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้สร้างกฎ กติกาและองค์กรในการจัดการ จัดสรรน้ำ ขึ้นมาทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่แฝงฝังอยู่ในจารีตประเพณีเป็นกลไกทางสังคมเพื่ออยู่ร่วมและแบ่งปันกันอย่างเป็น ธรรม

ในรอบ 100 กว่าปีที่เกิดการชลประทานโดยรัฐ การพัฒนาตอบสนองการเติบโตของเมือง อุตสาหกรรม การค้า การเกษตรอุตสาหกรรม รัฐสร้างเขื่อน ฝาย อ่างเก็บน้ำ คูคลอง การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ถึงปัจจุบัน เรามีเขื่อนขนาดใหญ่จำนวนมากไม่ต่ำกว่า 45 เขื่อน เรามีพื้นที่ชลประทานทั่วประเทศ ประมาณ 39.6 ล้านไร่ จากพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ 150 ล้านไร่

ปัจจุบันมีหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทในการพัฒนาแหล่งน้ำจำนวน 33 หน่วยงานใน 7 กระทรวง มี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมากกว่า 50 ฉบับ และมีงบประมาณในการบริหารจัดการน้ำปีละ ประมาณ 36,000 ล้านบาท มากกว่าร้อยละ 90 เป็นการพัฒนาแหล่งน้ำ ไม่รวมงบบุพิเศษต่างๆ อีกมาก เรายังมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นกรรมการกำกับนโยบาย ภายใต้ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี และมีอนุกรรมการลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำ แต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วน หน่วยงานปฏิบัติเป็นหน่วยงานหลักเช่น กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ และอื่น ๆ แต่ปัญหาที่ เกี่ยวกับการจัดการน้ำก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาอุทกภัย ปัญหาแย่งชิงน้ำ ยังเป็น ปมปัญหาใหญ่ที่ไม่คลี่คลาย

จากการประมวลข้อมูลได้สรุปสภาพปัญหาของโครงสร้างจัดการน้ำของรัฐก็คือ โครงการพัฒนา แหล่งน้ำเพื่อให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่ง แต่สร้างความสูญเสียให้กับคนอีกกลุ่มหนึ่งเสมอ เกิดความ

ขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนจนเสียโอกาสในการพัฒนา เกิดการเสียภาวะสมดุลของธรรมชาติและกลไกหน่วยงานรัฐก็ไม่สามารถควบคุมผลกระทบจากโครงการจัดการน้ำได้ ความไม่คุ้มค่าและด้อยประสิทธิภาพของการจัดการน้ำ

เมื่อพิจารณาถึงทิศทางและนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการน้ำแล้วพบว่าเป็นเหตุโดยตรงต่อการสร้างผลกระทบให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมดังกล่าวข้างต้น เพราะการรวมศูนย์การกำหนดนโยบาย และอำนาจการตัดสินใจไว้ที่รัฐและหน่วยงานส่วนกลาง โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่มักมีความเกี่ยวพันกับวาระการดำเนินนโยบายของนักการเมืองเพื่อหาเสียง และเกี่ยวพันแนบแน่นกับเครือข่ายธุรกิจก่อสร้าง การกำหนดแผนการใช้น้ำที่มากเกินไปเกินความเป็นจริง ทำให้ภารกิจในการจัดหาแหล่งน้ำมากขึ้นไปด้วย ระเบียบกฎหมาย โครงสร้างการบริหารงานด้านน้ำของหน่วยงานรัฐ มีความซ้ำซ้อนกันเป็นจำนวนมาก และขาดเอกภาพในการทำงานร่วม การกำหนดนโยบายด้านการเกษตรหลายด้านได้ทำลายพื้นที่ต้นน้ำ และพื้นที่ชุ่มน้ำจำนวนมาก และรัฐสร้างโครงการขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นโดยไม่ผ่านกระบวนการศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้านตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะและชุมชนท้องถิ่น และที่สำคัญไม่เคยมีกระบวนการประเมินผลหลังเสร็จโครงการ

ข้อเสนอต่อการปฏิรูปนโยบายการจัดการน้ำที่ต้องเร่งดำเนินการมีหลายด้าน ได้แก่ การเน้นระบบการจัดการน้ำขนาดกลาง และขนาดเล็กที่ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง รัฐควรกำหนดนโยบายการจัดการน้ำ ให้เป็นไปตามศักยภาพของกลุ่มน้ำ ปฏิรูประบบการจัดการน้ำจากการจัดทำแผนบริหารจัดการกลุ่มน้ำ 25 กลุ่ม เป็นการจัดทำ "แผนยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มน้ำของประเทศ" ให้สอดคล้องกับต้นทุนทางธรรมชาติของแต่ละกลุ่มน้ำ และสอดคล้องกับปัญหา ศักยภาพ และความต้องการของท้องถิ่นที่เหมาะสม รัฐควรต้องมีนโยบายและกฎหมายคุ้มครองพื้นที่กลุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ป่าบุงป่าทาม บึง หนอง แม่น้ำ และลำห้วย และควรทบทวนโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชน โดยดำเนินการให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ กำหนดให้โครงการจัดการน้ำขนาดใหญ่ทุกประเภทต้องการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามรัฐธรรมนูญ และจัดกระบวนการพิจารณาทางเลือกอย่างรอบด้านโดยใช้กลไกการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Environment Assessment: SEA) อีกทั้งควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทร่วมกับชุมชนในการจัดการน้ำ

บทที่ 4

สถานการณ์ องค์ความรู้ และข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการแร่

1. บทนำ

การพัฒนาทรัพยากรแร่ในประเทศไทย แม้จะสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติมหาศาล แต่ก็ได้ทิ้งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างมาก โดยเฉพาะต้นทุนความเสียหายและเยียวยาปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการเหมืองแร่ และความด้อยประสิทธิภาพของกลไกในการกำกับดูแลปัญหาเหล่านี้มีหลายระดับ ดังต่อไปนี้

1. ฐานคิดและหลักการในการจัดการแร่

ปัจจุบัน ฐานคิดหลักในการจัดการทรัพยากรแร่ยังมองว่า ทรัพยากรแร่เป็นของรัฐ และหน่วยงานรัฐที่จัดการนั้นเห็นว่าเป็น "แร่ธาตุเป็นสิ่งที่มูลค่าและแรงที่ขุดมาเพื่อทำประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ส่วนปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสังคมที่จะตามมา นั้น หน่วยงานรัฐเชื่อว่าเป็นเรื่องที่ป้องกัน แก้ไข หรือบรรเทาได้ด้วยเทคโนโลยี หรือการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และชดเชยอย่างเป็นธรรม"

อย่างไรก็ดี จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า ฐานคิดดังกล่าวมีปัญหาตรงที่คำนึงแต่ต้นทุนทางเศรษฐกิจ ไม่ได้ประเมินหรือนับเอาต้นทุนทางธรรมชาติ เช่น ความเสียหายต่อระบบนิเวศ มลภาวะสิ่งแวดล้อม ฐานทรัพยากรอื่นๆ ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนสุขภาพของประชาชน เข้ามาร่วมประเมินความเหมาะสมในการตัดสินใจดำเนินการอย่างเหมาะสม

ขณะเดียวกัน แนวคิดดังกล่าวก็ยังละเลยการประเมินต้นทุนค่าเสียโอกาสที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ทางเลือกในการเก็บแร่เอาไว้ก่อนเพื่อที่จะได้มีมูลค่าเพิ่มในภายหลัง เนื่องจากในอนาคตมูลค่าของแร่จะเพิ่มขึ้นอีกมาก การผลิตแร่เพื่อใช้ประโยชน์ในประเทศเป็นหลัก การผลิตและส่งออกแร่ที่แปรรูปแล้วเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม แทนการส่งวัตถุดิบราคาถูกไปขายต่างประเทศ และการมีนโยบายจัดเก็บค่าภาคหลวงให้เหมาะสมกับมูลค่าและประโยชน์ที่ประเทศชาติพึงจะได้รับ

ข้อเสนอของคณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดิน ฐานทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม คือ การปรับเปลี่ยนฐานคิด โดย (ก) ให้ยึดหลักความเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกันระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และสาธารณะ (ข) ให้นำเอาต้นทุนทางธรรมชาติเข้ามาร่วมในการประเมินความเหมาะสมและความคุ้มค่าในการทำเหมืองแร่ทุกชนิด โดยการจัดทำเหมืองแร่ใดๆ จะต้องไม่ทำลายทุนธรรมชาติที่มีอยู่เดิม และ (ค) การพิจารณาทางเลือกในการจัดการทรัพยากรแร่ โดยรวมถึงทางเลือกที่จะเก็บทรัพยากรแร่ไว้ก่อน หรือรูปแบบและแนวทางการจัดเก็บรายได้ให้เหมาะสมกับประโยชน์ที่ประเทศชาติ ชุมชนท้องถิ่น และสาธารณะพึงจะได้รับ

2. การดำเนินการตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เนื่องจากการจัดการทรัพยากรแร่อาจส่งผลให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงมีการกำหนดกติกาต่างๆ ใน

กระบวนการตัดสินใจ ทั้งสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและการร่วมรับฟังความคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย แร่ และสิทธิของชุมชนในกรณีโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ขณะเดียวกัน ก็ได้ระบุดังถึงอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ และมีส่วนร่วมในโครงการซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ของตน

อย่างไรก็ดี จากบทเรียนการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนในกรณีต่างๆ โดยเฉพาะในกรณีเหมืองแร่โพแทช และเหมืองแร่ทองคำ กลับพบความยุ่งยากและอุปสรรคหลายประการ เนื่องจากยังไม่มี การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในหลายมาตราด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นความพยายามในการกำหนดให้เหมืองแร่ได้ดิน ไม่อยู่ในรายการประเภทโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามมาตรา 67 วรรคสอง เป็นต้น

ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ จึงเสนอให้

1. รัฐบาลควรดำเนินการตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญฯ ด้วย (ก) การเปิดเผยข้อมูลแหล่งแร่ ศักยภาพแหล่งแร่ต่อชุมชนท้องถิ่น (ข) การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และ (ค) การจัดทำ การประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ (strategic environmental assessment หรือ SEA) ในขั้นตอนการวางแผนเขตยุทธศาสตร์แร่ และควรเร่งการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
2. รัฐบาลควรพิจารณารวมโครงการเหมืองแร่ทองคำ และเหมืองแร่ได้ดิน เข้าไว้ในประเภทโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง และต้องดำเนินการตามมาตรา 67 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
3. รัฐบาลควรประสานกับรัฐสภาเพื่อบัญญัติกฎหมายที่สนับสนุนหน้าที่และอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรแร่ ตามมาตรา 290 และอำนาจของประชาชนในการขอให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการลงประชามติ ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ตามมาตรา 287 ก่อนที่จะมีการอนุมัติโครงการเหมืองแร่

3. การปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่หรือกฎหมายอื่น

เนื่องจาก การจัดการทรัพยากรแร่ที่สัมพันธ์อยู่กับฐานทรัพยากรอื่น รวมถึงการมีแหล่งแร่ที่ทับซ้อนอยู่กับพื้นที่เกษตรกรรมและชุมชน หากไม่สามารถสร้างกลไกและเงื่อนไขให้มีการปฏิบัติต่อกันอย่างสมดุลระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และชุมชนท้องถิ่นแล้ว ก็จะทำให้สร้างปัญหาผลกระทบและความขัดแย้งอย่างมากมาย ดังนั้น นอกเหนือจากการดำเนินการตามกรอบของรัฐธรรมนูญแล้ว คณะอนุกรรมการเสนอให้มีการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรแร่ ดังนี้

1. ปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ โดยกำหนดหลักการความเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกันระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และสาธารณะ

2. ปรับปรุงกระบวนการขออาชญาบัตรและประทานบัตรต่างๆ ตามพระราชบัญญัติแร่ ให้สอดคล้องกับหลักการเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกัน ระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และสาธารณะ โดยปฏิบัติตามแนวทางของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรแร่ ตามมาตรา 290 และบทบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและการลงประชามติของประชาชนในพื้นที่ที่มีทรัพยากรแร่ และในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากประกอบการเหมืองแร่ ตามมาตรา 287
3. ให้มีการเรียกเก็บเงินประกันความเสี่ยง และการจัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงจากกิจการเหมืองแร่ รวมถึงระบบเงินประกันการฟื้นฟูพื้นที่จากการทำเหมือง ดังเช่นที่มีการดำเนินการในหลายประเทศ เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขและเยียวยาปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่
4. ให้มีระบบการรับรองมาตรฐานการดำเนินการ เพื่อเป็นประวัติการทำงานของผู้ประกอบการ ซึ่งใช้หลักฐานสำคัญประกอบการต่ออายุประทานบัตรรายปี รวมถึงสนับสนุนและเสริมพลังของ อปท. และภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้ประกอบการ (หรือ Mining Watch) ทั้งในระดับพื้นที่ ระดับนโยบาย และในภาพรวม รวมถึงการรับรองมาตรฐานการดำเนินการของผู้ประกอบการด้วย
5. พิจารณากลไกการจัดเก็บรายได้ใหม่ทั้ง ค่าภาคหลวง ส่วนแบ่งผลผลิต (production sharing) และส่วนแบ่งรายได้ (revenue sharing) แทนที่จะมุ่งเน้นแต่การเก็บค่าภาคหลวงเพียงด้านเดียวเช่นที่ผ่านมา โดยระบบการจัดเก็บรายได้ใหม่ ต้องสะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาสของแร่แต่ละชนิด (user cost) และต้นทุนผลกระทบต่อสังคม (social cost) เช่น ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนด้วย
6. ปรับปรุงระบบการแบ่งสรรรายได้ที่เป็นธรรมระหว่างรัฐบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่น และควรจัดทำข้อกำหนดในการนำรายได้สาธารณะจากทรัพยากรแร่ไปเป็นการลงทุนที่สามารถให้ผลประโยชน์ต่อเนื่องในระยะยาวที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการออมระยะยาว (เช่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของรายได้สาธารณะจากทรัพยากรแร่) หรือการลงทุนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ (เช่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25) หรือการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ (เช่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25) เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อกระจายผลประโยชน์จากทรัพยากรแร่ และลดความเสี่ยงภาวะเศรษฐกิจหดตัว เมื่อสิ้นสุดการทำเหมือง ดังเช่นที่ธนาคารโลกได้เสนอแนะไว้

2. สถานการณ์เหมืองแร่กับความขัดแย้งในพื้นที่

นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทำให้มีเหมืองแร่เกิดขึ้นมากมายในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อหวังเม็ดเงินเข้าประเทศ แต่ผลประโยชน์ที่ได้รับไม่สอดคล้องกับทรัพยากรที่สูญเสียไป

จากผลการศึกษาของเครือข่ายประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเหมืองแร่ระบุว่า เกิดผลกระทบรุนแรงอย่างกว้างขวางในพื้นที่ต่าง ๆ อุตสาหกรรมเหมืองแร่ในประเทศไทย เนื่องจากนโยบายรัฐคาดหวังถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ให้แก่ประเทศแต่เพียงด้านเดียว แท้จริงแล้วอุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่มีการขุดเจาะทั้งแบบเปิดทำลายหน้าดิน หรือเป็นโพรงใต้ดิน ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ สังคม และสุขภาพในหลายมิติ นำมาซึ่งการทำลายแหล่งอาหาร ความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ทำมาหากิน ที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนท้องถิ่นให้เสื่อมโทรม โดยไม่มีหน่วยงานหรือผู้ประกอบการรายใดแสดงความรับผิดชอบ

การทำเหมืองแร่ในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการทำเหมืองแร่ที่อยู่ในเขต ชุมชนทั้งสิ้น ต่างจากการทำเหมืองแร่ในประเทศซีกโลกเหนืออย่างยุโรป หรือสหรัฐอเมริกา ที่มีความหนาแน่นประชากรต่ำมาก อยู่ห่างไกลจากชุมชนหลายกิโลเมตร การทำเหมืองในประเทศเหล่านั้นจึงไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมาก

ในระดับพื้นที่ส่วนใหญ่ยังมีปัญหาไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและปัญหาสุขภาพ โดยเฉพาะในพื้นที่เหมืองทองคำที่ จ.เลยและพิจิตร ซึ่งรัฐบาลกำลังจะให้ประทานบัตรเพิ่มเติม ทั้งที่การดำเนินงานกว่า 7 ปีที่ผ่านมาสร้างผลกระทบกับชาวบ้านอย่างมาก ขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ และโรคผิวหนังเป็นตุ่มผื่นเพราะสารพิษจากเหมืองแร่

อีกหนึ่งกรณีเป็นโครงการสำรวจเหมืองถ่านหิน อ.งาว จ.ลำปาง ชาว บ้านระบุว่าบริษัทที่สำรวจอ้างว่าจะใช้พื้นที่ทำสวนป่า จึงกว้านซื้อที่ดินกว่า 2,000 ไร่ แต่กลับเปลี่ยนแปลงจุดประสงค์ภายหลังมาสำรวจเพื่อทำเหมืองถ่านหินแทน ชาวบ้านจึงเรียกร้องเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมและให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง เปิด เผยข้อมูลผลกระทบของการทำเหมือง ก่อนเข้าสู่ขั้นตอนการอนุญาต

เหมืองแร่ทุกประเภทควรเป็นโครงการที่อาจกระทบต่อชุมชนรุนแรงตาม รัฐธรรมนูญมาตรา 67 วรรค 2 โดยเฉพาะกรณีเหมืองใต้ดินที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติใช้หลักทางวิศวกรรมโดยไม่มองถึงประเด็นระดับพื้นที่ ทั้งที่ชุมชนรู้ดีที่สุดว่ารุนแรงหรือไม่

สถานการณ์เหมืองแร่ในแต่ละพื้นที่

- 1) โครงการเหมืองแร่ทองคำบริษัททุ่งคำ ต.เขาหลวง อ.วังสะพุง จ.เลย สถานการณ์โดยรวม มี ปัญหาหน้าปนเปื้อนโลหะหนักและไม่ยังสามารถแก้ไขปัญหาได้ ชุมชนมีข้อเสนอ 3 ข้อ คือ 1) ยับยั้ง การให้อนุญาตใช้พื้นที่ป่าสงวนเพื่อขยายพื้นที่ประทานบัตร 2) พิสูจน์แหล่งกำเนิดสารพิษและความ เชื่อมโยงระหว่างสารพิษในเลือดของชาวบ้านกับการทำเหมือง 3) แก้ไขปัญหา พื้นฟู เยียวยา ตามมติ คณะรัฐมนตรี
- 2) พื้นที่สำรวจและทำเหมืองแร่ลุ่มน้ำสรอย อ.วังชิ้น จ.แพร่ พื้นที่นี้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำที่มีลักษณะเป็น แอ่งกระทะของลุ่มน้ำสรอยและลุ่มน้ำยม มีความพยายามจะเข้ามาสำรวจแร่เหล็กและทองคำ อุตสาหกรรมจังหวัดพยายามจัดเวทีประชาคมเพื่อจะเข้าสำรวจแร่ ชาวบ้านก็ไม่ยอมให้สำรวจ เพราะ การสำรวจเป็นบันไดสู่การสัมปทาน ที่ประชุม อบต. มีมติ 12: 9 เสียง ไม่ยินยอม แต่บริษัทยังรุกเปิด ป่าสงวน รุกซื้อแกนนำชาวบ้าน ผู้นำชาวบ้าน ชาวบ้านจึงรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมหลาย ๆ อย่าง เพื่อให้

เกิดการเคลื่อนไหวในพื้นที่ เช่น กิจกรรมสิ่งแวดล้อมสำรวจลำน้ำ การบวชป่า มีอาสาสมัครดูแลลำน้ำ สร้อย และในการประชาคมหมู่บ้าน เสนอให้ อบต. ออกข้อบัญญัติตำบลเพื่อคุ้มครองพื้นที่ บริษัทจึง ย้ายไป อบต. อื่น ตอนนี้นำลงไปสู่ที่ อ.เถิง

3) โครงการแร่เหล็กบริษัทวิทยพัฒนาธุรกิจ ตำบลแม่ถอด จ.แพร่ กำลังยื่นขอสำรวจและขอ ประทานบัตรพื้นที่ 158 ไร่ โดยเรื่องกำลังจะเข้าสู่ อบต. ชาวบ้านพยายามคัดค้านโดยการจัดประชุม เดิมทีชาวบ้านพื้นที่มีอาชีพร่อนทองมาก่อน พื้นที่นี้เป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยจาง บริเวณที่จะขอ ประทานบัตรเป็นป่าที่สมบูรณ์ มีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของชาวบ้าน คือ ถ้ำเขากลาง สถานการณ์อยู่ใน ชั้นยื่นเรื่องขอสำรวจ โดยที่ยังไม่รู้ว่าบริษัทและส่วนราชการจะอย่างไร

4) โครงการเหมืองทองคำ จ.พิจิตร ลำปาง พิษณุโลก ที่เขาหม้อ ร่มว.อุตสาหกรรม สั่งให้หยุด ทำงานในเวลากลางคืน แต่ก็ยังเป็นเพียงการบรรเทาเหตุรำคาญ เพราะสารโลหะหนักปนเปื้อนในดิน น้ำ และอากาศ รวมถึงเข้าไปอยู่ในเลือดของชาวบ้าน มีการข่มขู่คุกคามแกนนำชาวบ้าน กำลังจะขยาย พื้นที่ไปที่ อ.เนินมะปราง จ.พิษณุโลก บริษัทต้องยื่นขอขยายพื้นที่ภายใน 180 วัน ประเด็น คือ เนิน มะปรางเป็นแหล่งต้นน้ำของเทือกเขาเพชรบูรณ์ ซึ่งเป็นแหล่งใหญ่กว่าเขาหม้อ คนหมู่บ้านเขาเขี้ยวที่ อยู่ติดกับเขาหม้อ เคลื่อนไหวต่อสู้ทั้งหมู่บ้าน แต่หมู่บ้านส่วนใหญ่ยังไม่รับรู้ข้อมูล นอกจากนี้ยังมี โครงการโมหิน 30 กว่าโรง เป็นเทือกเขายาว 4 ตำบล ซึ่งน่าจะเสียหายมากหากจะเกิดเหมืองแร่ขึ้นใน บริเวณนี้

5) แหล่งทองแดงภูหินเหล็กไฟ พื้นที่ขอประทานบัตร 6,800 ไร่ ตำบลนาดินดำ และตำบลท่า สะอาด เป็นพื้นที่ภูเขาป่าเขาต้นน้ำ บริษัทยื่นขอประทานบัตรและกำลังทำ EIA บริษัทกำลังจะ พยายามกว้านซื้อที่ดิน ซึ่งเป็นพื้นที่ สปก. บริษัทขอซื้อ หรือขอให้สละที่ดินคืนให้ สปก. ส่วนสำนักงาน ปฎิรูปที่ดินฯ (สปก.) ก็พยายามชี้แจงให้ชาวบ้านสละที่ดิน และออกใบสละสิทธิที่ดินให้ชาวบ้านลงลาย ชื่อ ตอนนี้อย่างยังเข้มแข็ง เพราะเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1A (ต้นน้ำเลย) อบต. ยังไม่ได้รับเรื่อง

6) เหมืองหินเขาคูหา อ.รัฐภูมิ จ.สงขลา มีโรงโมหิน 2 บริษัท คือ บริษัทพีระพล และบริษัท แคลเซียมไทย เวลานี้ได้หยุดการระเบิดหินแล้ว แต่ใช้หินเดิมที่ระเบิดเอาไว้ก่อนหน้านี้นี้เพื่อไม่บดย่อย หิน ประมาณ 20 ปีที่สัมปทานมา ทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงและเกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของ คน เพราะธรรมชาติถูกทำลาย เช่น แม่น้ำ เพราะเป็นทางน้ำผ่านใต้ภูเขา เป็นต้นน้ำ ซึ่งใน EIA บอก ว่าไม่มีแหล่งน้ำธรรมชาติ เกิดปัญหาจากการระเบิด พื้นที่อยู่ติดภูเขา 5 หมู่บ้าน และใกล้เคียงอีก 14 หมู่บ้าน ซึ่งได้รับผลกระทบจากบ้านเรือนแตกร้าง มีปัญหาสุขภาพคือโรคทางเดินหายใจ ในพื้นที่ พยายามเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายบ้านที่แตกร้าง ทางอำเภอมีคำสั่งให้ออกสำรวจพื้นที่ 326 หลังที่มีความเสียหาย คือเขาลูกต่อไปที่จะถูกระเบิดเป็นภูเขาในตำนานของชุมชน มีในคำขวัญของ ชุมชน

7) พื้นที่เหมืองแร่ถ่านหินลิกไนต์แอ่งงาว อ.งาว จ.ลำปาง บริษัทเขี้ยวเหล็ก จำกัด ใช้วิธีหลอก ชาวบ้านว่าจะซื้อที่ดินปลูกต้นไม้ ชาวบ้านก็เลยขายไปเพราะอยากให้ชุมชนมีป่ามาก ๆ แต่เมื่อเดือน กันยายนปีที่ผ่านมากลับประกาศว่าเป็นพื้นที่ขอประทานบัตร ชาวบ้านเลยลุกขึ้นมาตั้งกลุ่มรักษ่าบ้าน แหง แต่นายก อบต. ก็เข้าข้างบริษัท เพราะคาดหวังว่าจะได้ประโยชน์จากค่าภาคหลวงแร่ มีการ

ชักชวนชาวบ้านไปเพื่อไปรับแจกข้าวสาร ลูกไก่ ต้นมะนาว กระเป่า แจกจ่ายเงิน ฯลฯ ประกาศว่าจะประชุม อบต. และวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ที่ผ่านมามีการจัดเวทีให้ความรู้ให้ข้อมูลในอำเภอ เรื่องการทำเหมือง มีการประชาสัมพันธ์ และชาวบ้านก็ร้องเรียนต่อกรมการสิทธิฯ ซึ่งกำลังทำการไต่สวน

8) พื้นที่โครงการเหมืองแร่โปแตชอุดรธานี ภาครัฐข้อมูลตอนเขาขอประทานบัตร ทำให้มีการรวมกลุ่ม การต่อสู้ ขึ้นป้ายคัดค้าน ยื่นหนังสือทุกหน่วยงาน บริษัทก็เดินหน้าไปเรื่อย ๆ ชาวบ้านจึงตั้งกลุ่ม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอุดรธานี เพื่อคัดค้านการทำเหมืองของบริษัทที่จะมีพื้นที่ประทานบัตรเหมืองใต้ดิน ถึง 7 หมื่นไร่ หรือ 112 ตารางกิโลเมตร ความยาวจากฝั่งหนึ่งไปยังฝั่งหนึ่งประมาณ 25 กิโลเมตร การเคลื่อนไหวเริ่มตั้งแต่ยื่นหนังสือคัดค้านร้องเรียนกรมการสิทธิ ยกเลิกอีไอเอ ปัจจุบันการต่อสู้มี กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มฅาปนกิจสงเคราะห์ โรงเรียนอีก ถิ่นเน้นการเรียนรู้เรื่องนิเวศวัฒนธรรม วิทย์ชุมชนเพื่อออกอากาศเผยแพร่ข้อมูล การทำนารวม กลุ่ม เยาวชน กลุ่มสตรีเหล็ก ต่อสู้ยืนยันกันมา 11 ปี โดยเฉพาะกับบริษัทฯ และ กพร. โดยสรุปแล้วผู้ว่าไม่มี อำนาจอะไร ตัดสินใจไม่ได้ อุตสาหกรรมจังหวัดก็ลอยตัวมาตลอด กพร. ก็ช่วงชิงการลงพื้นที่ทำตัวเป็น ลูกน้องให้บริษัทปล้นทรัพยากรชาวบ้าน โดยเฉพาะการรังวัดปักหมุด เกิดการเผชิญหน้ากันในพื้นที่ และบริษัทฯ แถลงข่าวว่าปักหมุดเสร็จแล้ว ซึ่งขั้นตอนนี้สำคัญมากเพราะจะนำไปสู่การอนุมัติอนุญาต ประทานบัตรได้ทันที เนื่องจากเหมืองใต้ดินไม่ได้เป็นโครงการรุนแรงตามมาตรา 67 ที่ต้องทำ ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ นอกจากนี้บริษัทจะเรียกชาวบ้านไปรับเงินค่าลอดใต้ถุนไร่ละ 1,000 บาท ให้ถ่ายเอกสารสิทธิที่ดินไปยื่นเซ็นรับเงิน ซึ่งบอกว่าไม่มีเงื่อนไขอะไร แต่ก็น่าสงสัยว่ามีอะไรแอบแฝง หรือไม่ และที่แน่ๆ ก็เกิดปัญหาแล้วคือชาวบ้านทะเลาะกัน กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมก็ผ่านประสบการณ์ มาทุกอย่างจากการต่อสู้ทั้งชั้นศาล เข้าคุก จึงจะต้องรวมกลุ่มกันมีเป้าหมาย คือ "หยุดโครงการ" บริษัท พยายามแบ่งแยกชาวบ้านเป็น 2 กลุ่มจึงประกาศจ่ายค่าลอดใต้ถุนที่ผ่านมาไปรับเงินประมาณ 70 ครอบครัวในพื้นที่ 25,000 ไร่ และตามกฎหมายต้องมีการประชาคม บริษัทจึงดึงคนออกมาข้างนอก

9) พื้นที่สูบน้ำเกลือ โคราซ อ.พระทองคำ บริษัทสยามทรัพย์มณี เรื่องนาเกลือลกลอบสูบน้ำ ผู้ใหญ่ กำหนด อบต. ผู้ว่า อุตสาหกรรม ตำรวจ ฯลฯ รู้เรื่องหมดแต่ไม่แก้ไขอะไร มีการลักลอบสูบน้ำเกลือตอน กลางคืน บริษัทสยามทรัพย์มณีใช้ถ่านหินต้มเกลือ ซึ่งเป็นควันทoxicสามปล่อง ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพ นาไร่เสียหาย ชาวบ้านต้องไปเช่านาคนอื่นเขาทำ คั้นคูดินที่บริษัทอ้างว่าป้องกันน้ำเค็มก็ไม่ได้ผล และ บริษัทก็มีนักการเมืองหนุนหลัง สรุปแล้วชาวบ้านอยากให้หยุดการสูบน้ำเกลือใต้ดินมาทำนาเกลือไป เลย เพราะชาวบ้าน "กินเกลือแทนข้าวไม่ได้"

10) เหมืองสังกะสี แม่ตาบ เหมืองสังกะสี ของบริษัทผาแดงฯ ซึ่งทำเหมืองแร่อยู่บริเวณต้นน้ำ 3 ตำบล 13 หมู่บ้าน ประชากรประมาณ 5,000 คน ในระยะเริ่มต้นมีการรวมตัวกันมาก บริษัทก็ซัดเซย ความเสียหายแก่ชาวบ้าน แต่ปัจจุบันก็ดูเฉยๆ ไป ปัญหาที่รู้ๆ กันก็ คือ แคดเมียม ถ้าเข้าไปอยู่ใน ร่างกายก็จะเข้าไปอยู่ในกระดูก และทำลายระบบการทำงานของไต มีหลายคนที่มีอาการป่วย และตาย มีการส่งเสริมให้ชาวบ้านตัดวงจรไต

11) ยเปลี่ยนจากปลุกข้าวไปปลุกอ้อย แล้วราชการรับซื้อไปทำลาย การต่อสู้พยายามจะต่อสู้ในชั้น ศาล ในชั้นไต่สวนการตรวจสอบของผู้เชี่ยวชาญ น่าจะให้ข้อมูลได้ระดับหนึ่ง แต่ไม่รู้จะตัดสินใน

อย่างไร นอกจากนี้ จากเดิมที่รัฐเคยรับซื้อข้าวจากสามตำบลที่ผลิต 13,000 ไร่ เดิมทีว่าเอาไปทำลาย แต่จริงๆ แล้วน่าจะส่งไปขายปนอยู่ในโรงสีต่าง ๆ อาการป่วยไข้จากสารแคดเมียมก็ไม่มียารักษา ซึ่งพบสูงมากประมาณ 16.9 PPM สูงเกินค่ามาตรฐานหลายเท่า จากการตรวจสอบของหน่วยงานต่าง ๆ เห็นอพื้นที่ประกอบการ ก็บอกว่าไม่มีแคดเมียม แต่เมื่อน้ำผ่านเหมืองมาถึงหมู่บ้านซึ่งห่างจากเหมืองประมาณ 8 กิโลเมตร ก็พบการปนเปื้อน มันเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ นอกจากออกมาจากพื้นที่เหมือง จึงมีข้อเสนอของกลุ่มผู้ป่วยให้ฟื้นฟูเยียวยาสุขภาพร่างกาย และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ

12) เหมืองแร่ถ่านหินแม่เมาะ ที่แม่เมาะคนป่วยจากทำเหมืองแร่ถ่านหิน และโรงไฟฟ้าถ่านหิน มีจำนวนมาก มีผลกระทบจากฝุ่น ความสั่นสะเทือน กลิ่น คว้น วิธีการทำเหมืองแร่พบว่าสิ่งที่ทำเพื่อป้องกันผลกระทบก็ไม่สมเหตุผลผล มีผู้ฟ้อง 470 คน ผู้ป่วยที่ กพผ. จ่าย คือ 131 ราย และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็ยังได้ขออนุญาตอยู่ โดยชาวบ้านเรียกร้องให้ฟื้นฟูเหมือง คือ 1) ปิดสนามกอล์ฟแล้วปลูกป่า 2) อพยพชาวบ้านออกนอกพื้นที่ 3) หยุดการทำเหมืองในส่วนที่มีผลกระทบต่อแหล่งโบราณคดี แม้ว่าศาลสั่งให้ปิดและชดเชย แต่เหมืองก็ยังทำต่อไป มีการเปิดเหมืองขนาดใหญ่มากขึ้น เป็นปัญหาไม่รู้จักจบ

ปัญหาของร่างพระราชบัญญัติแร่

เมื่อ วันที่ 16 มิถุนายน 2552 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ ร่าง พรบ. ว่าด้วยแร่ พ.ศ. ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการตรวจพิจารณา โดยได้รับความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ กฤษฎีกาคณะพิเศษ ชุดที่ ๑ และ ๕ แต่ ด้วยจากการศึกษาของคณะทำงานติดตามร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยแร่ พบว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ของการร่าง เนื่องจากว่าเนื้อหาของเนื้อหานั้นมีจุดประสงค์ส่งเสริมการทำเหมืองเพื่อเศรษฐกิจ โดยไม่ใส่ใจกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดการบริหารอย่างยั่งยืน

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้สรุปปัญหาของร่าง พรบ.แร่ไว้ดังนี้

- 1) การกำหนดให้แร่เป็นของรัฐ จากเนื้อความในมาตราที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นมาตราที่ล้าแล้วแต่สนับสนุนคำว่า "แร่เป็นของรัฐ" ทั้งสิ้น ไม่มีบทบัญญัติใดๆเลยที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ นอกจากไม่มีส่วนร่วมแล้วยังจะละเมิดในสิทธิที่พวกเขามีอีกด้วย เช่น ในมาตรา ๑๔ (๑) ไม่มีการบัญญัติเลยว่า ต้องมีการอนุญาต แสดงว่าเมื่อผู้ประกอบการได้รับอนุญาตจากรัฐก็สามารถเข้าไปบุกกรุกในที่ดินเหล่านั้นได้หรือ ทั้งยังไม่มีเกณฑ์กำหนดที่ชัดเจนอีกด้วย
- 2) การขยายขอบเขตแห่งสิทธิผู้ประกอบการ จาก การวิเคราะห์บทบัญญัติเป็นการให้อำนาจให้สิทธิของผู้ประกอบการมากเกินไป อาจทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรโดยไม่เกิดความจำเป็น ไร้ความรับผิดชอบต่อชุมชนและพื้นที่ที่เกิดการทำเหมืองนั้นได้
- 3) ขัดหลักการที่ระบุไว้ในร่างกฎหมายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- 4) ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 (สิทธิความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิทรัพย์สิน) มาตรา 65 (สิทธิชุมชน)

5) ขัดต่อเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

3. ปัญหาเชิงโครงสร้างของการจัดการเหมืองแร่¹

ชาวบ้านอาจจะต้องเจอกับสถานการณ์ที่แตกต่างหลากหลายตามแต่ละพื้นที่ มีการขับเคลื่อนคล้ายๆ กัน เช่น การทำหนังสือร้องเรียน การตรวจสอบ เคลื่อนไหวต่อรอง การฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ส่วนกลุ่มที่อยู่ในขั้นยื่นขอประทานบัตรก็จะรวมกลุ่มกันจัดองค์กร การร้องเรียน ติดตามตรวจสอบในขั้นตอนต่างๆ ยื่นหนังสือต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การชุมนุม รณรงค์ เป็นต้น กลุ่มที่อยู่ในขั้นการสำรวจ หรืออยู่ในขั้นการยื่นขอสำรวจก็จำเป็นต้องติดตามข้อมูล และต้องรู้ขั้นตอนต่างๆ แต่ส่วนใหญ่มีประเด็นร่วมที่คล้ายกัน คือ เมื่อเหมืองมาทรัพยากรอื่นๆ ที่มีอยู่ก็หายไป ทั้งของเสียให้ชุมชนต้องรับภาระ เผชิญชะตากรรมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อม สุขภาพ ปัญหาสังคมต่างๆ กลุ่มคนที่เข้ามาหาผลประโยชน์ก็ไม่รับผิดชอบอะไร ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

- อบต. มักจะเห็นด้วยกับเหมืองแร่ ซึ่ง อบต. ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชน แต่ไม่ค่อยปกป้องประชาชนของตนเอง หลายกรณีที่ตั้งเหมืองเป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศสมบูรณ์ อบต. ก็ต้องดูแลด้วย ตามมาตรา 290 เพราะ อบต. ไม่ได้ทำหน้าที่พิจารณาอนุญาตแล้วรอส่วนแบ่งค่าภาคหลวงอย่างเดียว ต้องดูแลปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วย แต่ส่วนใหญ่ไม่ทำหน้าที่นี้
- หน่วยงานที่อนุญาตให้ใช้พื้นที่ตัดสินใจโดยขาดการมีส่วนร่วมกับประชาชนในพื้นที่ เช่น พื้นที่เหมืองแร่ทับซ้อนกับป่าไม้ซึ่งชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ แต่เจ้าของพื้นที่ เช่น กรมป่าไม้กลับให้อุญาต มีการเปลี่ยนจากพื้นที่อนุรักษ์เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ การแบ่งชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1A และสามารถเปลี่ยนเป็นชั้น 1B ได้โดยใช้มติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งทุกอย่างไม่ได้พูดถึงชุมชนท้องถิ่นเลย
- การพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นจากกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งขาดสมดุล ทำลายชุมชน ถ้ามีกระบวนการวิเคราะห์ทางเลือกในการพัฒนาโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมก็จะมีแนวทางที่ยั่งยืนกว่าหลายแนวทาง เช่น การท่องเที่ยว เพราะหลายๆ พื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติที่สวยงามมาก ยังมีช่องทางพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมได้อีกมาก แต่หน่วยงานของรัฐไม่สนใจสร้างกระบวนการเหล่านี้
- การทำเหมืองมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายหลายอย่างที่ชาวบ้านเข้าถึง หรือเข้าใจได้ยาก เช่น โรงโม่หิน มีการทำเหมืองด้วยการระเบิด แล้วนำมาบดย่อย ถึงเหมืองแร่จะปิดแต่หินที่ระเบิดแล้วก็ยังทำได้ต่อเพราะใช้ พรบ. โรงงาน เป็นอำนาจควบคุมเกี่ยวภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรม เวลาระเบิดหินเวลาเก็บวัตถุระเบิด และขออนุญาตระเบิด ต้องขออนุญาตครอบครองวัตถุระเบิด และขออนุญาตระเบิดเป็นกฎหมายควบคุมวัตถุระเบิดของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

¹ ประมวลจากเวทีประชุมเครือข่ายประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ประเทศไทย (15 ก.พ. 54)

- ความเจ็บป่วยหรือปัญหาสุขภาพ มีความยุ่งยากในการพิสูจน์ รวมทั้งการชดเชย ฟื้นฟู เยียวยา ซึ่งมีความล่าช้า มีขั้นตอนยุ่งยาก และกลไกภาครัฐที่ช่วยเหลือชาวบ้านในเรื่องเหล่านี้ก็แทบไม่มี
- ความล่าช้าในการควบคุมการทำเหมืองและการแต่งแร่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งกฎหมาย และกลไกในการจัดการ เช่น การทำนาเกลือ สูบน้ำเกลือใต้ดิน การป้องกันการแพร่กระจาย หรือการใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงในการต้มเกลือทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ ซึ่งกลไกของรัฐและท้องถิ่นไม่เคยปกป้องชาวบ้านได้ มลพิษต่างๆ จะอยู่ตกค้างในดิน น้ำ ห่วงโซ่อาหาร เช่น เหมืองทองคำจะมีสารหนู เหมืองทองแดงมีตะกั่ว เหมืองสังกะสีมีแคดเมียม เหมืองโปแตชก็มีเกลือและแมกนีเซียม เหมืองดีบุกก็มีสารหนู เป็นต้น และสารพิษที่ตกค้างในสิ่งแวดล้อมเหล่านี้เหล่านี้แก้ไขฟื้นฟูยากมาก

โดยสรุปแล้วการจัดการกับเหมืองแร่ต้องมองให้ครอบคลุมทุกมิติ ตั้งแต่ก่อนสร้าง ขณะสร้าง ช่วงดำเนินการ และเมื่อปิดเหมืองไปแล้ว เหมืองทุกเหมืองในโลกไม่มีที่ไหนที่จัดการได้ดีอย่างสมบูรณ์ ที่เหมืองโปแตชแคนาดาทำมาประมาณ 40 ปี ยังไม่มีปัญญาจัดการกับกากเกลือที่เหลือจากการแยกแร่ ซึ่งมีกว่าร้อยละ 80 ของปริมาณแร่ที่ขุดได้ ก็กองไว้บนดินโดยไม่รู้จะจัดการอย่างไร เหมืองแร่ได้ทิ้งภาระให้มนุษยชาติไว้มากมาย โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นที่อยู่บริเวณเหมือง จึงอยากตั้งข้อสังเกตไว้ดังนี้

- 1) กลุ่มทุนเหมืองแร่มีบทบาทมากในการเมืองการปกครองของไทย สะสมทุนจากเหมืองแร่ ขยับไปลงทุนในธุรกิจอื่น เช่น โรงโม้หิน ไม่ได้ผลิตอะไร แต่ตัดดวงเอามาจากธรรมชาติ จ่ายค่าภาคหลวงเพียงเล็กน้อย แล้วก็หนีไปพร้อมกับเงิน แล้วไปลงทุนในธุรกิจอื่น นายหัวบักซ์ได้เติบโตมาจากการทำเหมืองแร่ พอแร่หมดก็ใช้เงินไปลงทุนอย่างอื่นสร้างฐานอำนาจอื่น เข้าสู่การเมือง แล้วมากำหนดนโยบาย ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาเป็นเช่นนั้น ไปดูพิพิธภัณฑ์เหมืองแร่ที่ภูเก็ต ก็มีการบันทึกประวัติตระกูลต่างๆ ที่ร่ำรวยจากเหมืองเอาไว้มาก แต่ก็ไม่มีมีการบันทึกความเสียหายของชุมชนและผู้คนเอาไว้เลย โดยเฉพาะชาวบ้านที่อยู่บริเวณเหมือง หรือกรรมกรเหมือง
- 2) กิจการเหมืองแร่ไม่ใช่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน แหล่งน้ำป่าไม่ จะหายไปตลอดกาล ไม่มีทางจะฟื้นฟูให้สมบูรณ์เหมือนเดิมได้ ชาวบ้านเราจะยากลำบากในการดำรงชีวิตมากขึ้น โดยเฉพาะชุมชนที่ต้องอาศัยผืนดิน ผืนป่า ในการทำมาหากิน และยังต้องรับภาระอยู่กับของเสียที่เหมืองทิ้งเอาไว้ เช่น ที่เหมืองคลิตี้
- 3) เหมืองแร่เป็นกิจกรรมที่ฟื้นฟูระบบนิเวศได้ยากและก็แพง เช่นที่แม่ตาว ไม่มีการจัดการหรือแทบไม่ได้เฝ้าระวังว่าแคดเมียมในดินเหลือเท่าไร? ยังเกินค่ามาตรฐานหรือไม่ ในการติดตามตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่ยังแพงมากแล้ว ในการเยียวยาก็ยังแพง เช่น ถ้าจะทำให้ถูกหลักวิชาการก็ต้องเอาข้าวที่ซื้อจากชาวบ้านไปเผาในอุณหภูมิที่สูงมากแล้วเอาขี้เถ้าไปหล่อผสมกับซีเมนต์ จากนั้นนำฝังกอบในหลุมขยะที่มีความปลอดภัยสูง ขี้เถ้าจากวัสดุที่ปนเปื้อนโลหะหนักก็

ถือว่าเป็นขยะอันตราย ค่าขนส่งตันหนึ่งก็ตกประมาณ 5,000 บาท ยังไม่รวมค่าจัดการอื่นๆ อีกกรณีเหมืองโคลิตที่ตะกั่วเข้าไปอยู่ในเลือด ผ่านพืชผลทางการเกษตร เป็นโรคพิษตะกั่ว เด็กเกิดมาพิการทางสมอง ใช้เวลาต่อสู้ในศาลนับสิบปี ก็เรียกเอาสุขภาพร่างกายที่ดีกลับมาไม่ได้ ถ้าจะฟื้นฟูลำห้วยที่ปนเปื้อนตะกั่ว ซึ่งส่วนใหญ่ตกตะกอนใต้ท้องน้ำ จะต้องใช้เงินมากมายมหาศาล ตอนนี้รัฐก็ยังไม่มีความหมาย บริษัทผู้ประกอบการก็ล้มละลาย ตลอดช่วงการทำเหมืองผลตอบแทนที่ได้ไม่คุ้มกันกับค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู ค่าภาคหลวงแร่ที่จ่ายให้รัฐก็เพียงน้อยนิดนั้น

4) กลุ่มผลประโยชน์ใหม่ที่เกิดขึ้นในชุมชนและสร้างความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร เช่น กลุ่มอุตสาหกรรมก่อสร้าง คณงานก่อสร้าง คณงานเหมือง เข้ามาและกลืนกินชุมชนดั้งเดิม กรณีแม่เมาะ มีกลุ่มผลประโยชน์ใหม่เข้ามาเหยียบย่ำชุมชนดั้งเดิม ทุกวันนี้เป็นอาณาจักรของ กพฟ. เข้ามายึดกุมอำนาจทุกอย่างไปจากชุมชน จนแทบไม่เหลือความเป็นชุมชนดั้งเดิมอยู่เลย

5) การมีเหมืองแร่ในประเทศไทย ไม่ได้ทำให้แร่หรือผลผลิตจากแร่มีราคาถูกลงเลย เช่น คนเชียงคานที่มีแร่เหล็กมากก็ยังคงซื้อเหล็กแพงเหมือนเดิม คนเลย พิจิตร ก็ยังซื้อทองราคาบาทละสองหมื่นเท่ากันกับคนกรุงเทพฯ หรือปุ๋ยเคมีที่มีส่วนผสมของแร่โปแตชก็จะไม่ถูกลงเช่นกันแม้ว่าจะสร้างเหมืองโปแตช เพราะมันมีกลไกตลาด หรือเงื่อนไขอื่นๆ ที่เราไม่อาจควบคุมได้อีกมาก

ประสบการณ์จากต่างประเทศ การทำเหมืองเหล็กที่สวีเดน ทำเหมืองอุโมงค์ตั้งแต่สมัยเมื่อ 600 ปีที่แล้ว ปัจจุบันก็ยังทำอยู่ เมืองจึงอยู่บนอุโมงค์เหมือง มีประชากรประมาณ 1 แสนคน และทำยี่สิบรัฐบาลก็ตัดสินใจอพยพคนทั้งหมดออกไป ดังนั้น หากสายแร่อยู่ลึกต้องทำเหมืองอุโมงค์ ก็มีปัญหารื่องตัดเส้นทางน้ำซับใต้ดิน แผ่นดินทรุด ถ้าทำเหมืองเปิดก็ต้องทำลายป่าทั้งหมด อย่างกรณีเหมืองเหล็กที่เชียงคาน หากมีการทำเหมืองจริงก็ต้องขนส่งแร่ไปถลุงเหล็กที่บางสะพาน หรือประจวบฯ เพราะกำลังจะมีอุตสาหกรรมเหล็กที่นั่น จะใช้เชื้อเพลิงมากมายมหาศาล และใช้ถ่านหินปีหนึ่งๆ เป็นล้านๆ ตัน มีโรงงานผลิตถ่านโค้กในการถลุงเหล็ก และสร้างโรงไฟฟ้า หรือต้องผลักดันให้สร้างเขื่อนในแม่น้ำโขง หรือโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพื่อเอาไฟฟ้ามาใช้ถลุงเหล็ก เป็นต้น อยากให้มองผลกระทบต่อเมืองมากกว่าการเห็นแค่ว่าจะอะไรจะเกิดกับบ้านตัวเอง นอกจากนี้ยังมีข้อมูลเพิ่มเติมว่า มีการจับเหมืองเถื่อนเพื่อโซลาร์ฟาร์มที่ จ.เลย หรือเพื่อจะทำให้ถูกกฎหมายในอนาคตหรือไม่อันนี้ต้องติดตามกันต่อ และอธิบดีฯ ก็ย้ายอุตสาหกรรมจังหวัด 19 จังหวัด กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) รวบอำนาจไว้ที่ กพร. ทั้งหมด เดิมผู้ว่าฯ จะเป็นเจ้าหน้าที่อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อุตสาหกรรมจังหวัด ตอนนี้ กพร. ลงไปทำเองหมด

4. ข้อเสนอทางนโยบาย²

1. รัฐบาลควรดำเนินการตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญฯ ด้วย (ก) การเปิดเผยข้อมูลแหล่งแร่ ศักยภาพแหล่งแร่ต่อชุมชนท้องถิ่น (ข) การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และ (ค) การจัดทำการประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ (strategic environmental assessment หรือ SEA) ในขั้นตอนการวางแผนเขตยุทธศาสตร์แร่ และควรเร่งการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
2. รัฐบาลควรพิจารณารวมโครงการเหมืองแร่ทองคำ และเหมืองแร่ไต้หวัน เข้าไว้ในประเภทโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง และต้องดำเนินการตามมาตรา 67 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้พิจารณาจากหลักการ 1) ความรุนแรงโดยสภาพ (กิจการแบบนี้ไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนก็รุนแรง) 2) รุนแรงโดยที่ตั้ง เช่น โรงรำนขนาดใหญ่อยู่ในเมืองก็อาจจะไม่รุนแรง แต่โรงรำนขนาดเดียวกันถ้าอยู่ริมชายหาดบดบังทัศนียภาพก็จะรุนแรงทันที เป็นต้น อาจเชิญกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ฝ่ายเหมืองแร่ และตัวแทนภาคประชาชนมาแลกเปลี่ยนในประเด็นเหล่านี้
3. รัฐบาลควรประสานกับรัฐสภาเพื่อบัญญัติกฎหมายที่สนับสนุนหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรแร่ ตามมาตรา 290 และอำนาจของประชาชนในการขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการลงประชามติ ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ตามมาตรา 287 ก่อนที่จะมีการอนุมัติโครงการเหมืองแร่
4. ปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ โดยกำหนดหลักการความเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกันระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และสาธารณะ
5. ปรับปรุงกระบวนการขออาชญาบัตรและประทานบัตรต่างๆ ตามพระราชบัญญัติแร่ ให้สอดคล้องกับหลักการเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกัน ระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และสาธารณะ โดยปฏิบัติตามแนวทางของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรแร่ ตามมาตรา 290 และบทบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและการลงประชามติของประชาชนในพื้นที่ที่มีทรัพยากรแร่ และในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากประกอบการเหมืองแร่ ตามมาตรา 287
6. ให้มีการเรียกเก็บเงินประกันความเสี่ยง และการจัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงจากกิจการเหมืองแร่ รวมถึงระบบเงินประกันการฟื้นฟูพื้นที่จากการทำเหมือง ดังเช่นที่มีการดำเนินการในหลายประเทศ เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขและเยียวยาปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่
7. ให้มีระบบการรับรองมาตรฐานการดำเนินการ เพื่อเป็นประวัติการทำงานของผู้ประกอบการ ซึ่งใช้หลักฐานสำคัญประกอบการต่ออายุประทานบัตรรายปี รวมถึงสนับสนุนและเสริมพลังของ อปท. และภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้ประกอบการ (หรือ Mining Watch) ทั้ง

² ประมวลจากข้อเสนอของเครือข่ายประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากเหมืองแร่ประเทศไทย และข้อเสนอของคณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดิน และฐานทรัพยากร

ในระดับพื้นที่ ระดับนโยบาย และในภาพรวม รวมถึงการรับรองมาตรฐานการดำเนินการของ ผู้ประกอบการด้วย

8. พิจารณากลไกการจัดเก็บรายได้ใหม่ทั้ง ค่าภาคหลวง ส่วนแบ่งผลผลิต (production sharing) และ ส่วนแบ่งรายได้ (revenue sharing) แทนที่จะมุ่งเน้นแต่การเก็บค่าภาคหลวงเพียงด้านเดียวเช่นที่ ผ่านมา โดยระบบการจัดเก็บรายได้ใหม่ ต้องสะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาสของแร่แต่ละชนิด (user cost) และต้นทุนผลกระทบต่อสังคม (social cost) เช่น ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของ ประชาชนด้วย
9. ปรับปรุงระบบการแบ่งสรรรายได้ที่เป็นธรรมระหว่างรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน ท้องถิ่น และควรจัดทำข้อกำหนดในการนำรายได้สาธารณะจากทรัพยากรแร่ไปเป็นการลงทุนที่ สามารถให้ผลประโยชน์ต่อเนื่องในระยะยาวที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการออมระยะยาว (เช่น ไม่น้อย กว่าร้อยละ 25 ของรายได้สาธารณะจากทรัพยากรแร่) หรือการลงทุนในการอนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ (เช่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25) หรือการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ (เช่น ไม่น้อย กว่าร้อยละ 25) เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อกระจายผลประโยชน์จากทรัพยากรแร่ และลดความเสี่ยงภาวะ เศรษฐกิจหดตัว เมื่อสิ้นสุดการทำเหมือง ดังเช่นที่ธนาคารโลกได้เสนอแนะไว้
10. ให้มีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อเอาผิดกับเหมืองในกรณีที่เกิดผลกระทบ หรือบังคับให้มีการใช้กฎหมาย ให้เข้มงวด (เดิมที่มีความพยายามแก้ไขกฎหมายแร่ แต่ฝ่าย กพร. ต้องการแก้ไขให้ขั้นตอนในการ ขออนุญาตง่ายขึ้น ซึ่งเป็นคนละแนวทางกับภาคประชาชน) เสนอให้ร่างกฎหมายแร่ภาค ประชาชน
11. มีการกำหนดแนวกันชนว่าต้องห่างจากเหมืองแร่เท่าไร คนที่ได้รับผลกระทบจากเหมืองแร่ก็จะมี น้อยลง เช่น เหมืองแร่ต้องห่างจากชุมชนอย่างน้อย 20 กิโลเมตร เป็นต้น
12. การประเมินความคุ้มค่าของทรัพยากร วัฒนธรรม ระบบนิเวศ ฯลฯ จะต้องดำเนินการอย่าง ครอบคลุมรอบด้านในทุกมิติ
13. ให้ส่งเสริมการจัดการแร่โดยชุมชน ซึ่งหากชุมชนมีความสามารถที่จะนำแร่มาใช้หรือพัฒนาผลิตได้ เอง ก็จะสร้างความเข้มแข็งได้และใช้ภายในประเทศก็พอ ดีกว่าการค้าแร่อย่างในปัจจุบัน
14. การศึกษาเรื่องผลกระทบไม่ควรเป็นรูปแบบการจ้างคนภายนอกมาทำ เพราะไม่ได้คลุกคลีอยู่กับ พื้นที่จริงอย่างเข้าใจมากพอ เสนอให้มีการศึกษาผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อศึกษาทางเลือกใน การพัฒนาที่ยั่งยืนที่สุด เหมาะสมที่สุด และเป็นการศึกษาศักยภาพของชุมชนทุกมิติด้วย โดย ทางเลือกเหล่านั้นต้องเอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง ไม่ใช่เอาเหมือง หรือโครงการเป็นหลัก เป็นการมองรอบ ด้านให้ครอบคลุมเรื่องสุขภาพ นิเวศวิทยา และอื่นๆ ให้องค์กรอิสระมีส่วนร่วมกับเรื่องนี้ รวมทั้งการ มีส่วนร่วมของชาวบ้านด้วย ดังนั้น การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ ต้องเน้นการมี ส่วนร่วมของประชาชนทุกชั้นตอน และให้คณะกรรมการอิสระเป็นคนพิจารณา
15. ยุติการอนุมัติ อนุญาต หรือการเปิดเหมืองใหม่ รวมถึงระงับการทำเหมืองที่มีปัญหาไว้ก่อน เพื่อ แก้ไขกฎหมายที่เก่า ล้าหลัง หรือกลไกต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ทั้งทางสังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีที่เหมาะสมในปัจจุบัน สร้างกลไกต่างๆ รองรับให้ดีขึ้น จึงค่อยดำเนินการตาม

กระบวนการใหม่

16. ให้ทบทวนเรื่องผลประโยชน์ที่แท้จริง ต้องมองผลที่เกิดขึ้นทั้งหมด มีการคำนวณเปรียบเทียบผลได้ผลเสียให้เห็นชัดเจน เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน
17. รัฐต้องดูแลปกป้องการละเมิดสิทธิของแกนนำในพื้นที่ จะทำอย่างไร ควรเป็นหน้าที่ของรัฐ ไม่ใช่ให้ชาวบ้านต้องเสี่ยงเพียงเพื่อต่อสู้กับสิ่งที่ไม่ถูกต้อง
18. ควรกำหนดเขตกันชนห่างจากชุมชนในระยะที่เหมาะสม ต้องทำงานบนฐานข้อมูล และมีระบบการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ
19. ผลักดันให้สถาบันการศึกษาเข้าร่วมกับชุมชนในการศึกษาผลกระทบและแสวงหาทางแนวทางการกำหนดทิศทางการจัดการทรัพยากรในพื้นที่อย่างเหมาะสม
20. สนับสนุนองค์กรประชาชนให้มีความสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนในท้องถิ่น จัดตั้งองค์กรชุมชนให้มีศักยภาพในการออกแบบ วางแผนอนาคต และให้รัฐสนับสนุนงบประมาณตามแผนพัฒนาของประชาชน ไม่ใช่ให้รัฐและบริษัทกำหนดการพัฒนาแล้วจ่ายค่าชดเชยในภาวะจำยอมแบบนี้
21. สร้างข้อบัญญัติตำบลเรื่องผังชุมชน เพื่อกำหนดขอบเขตแหล่งเกษตรกรรม แหล่งอนุรักษ์ และอุตสาหกรรมให้ชัดเจน เหมาะสม เป็นต้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องสามารถร่างข้อบัญญัติตำบลเพื่อจะคุ้มครองพื้นที่ได้ เช่น ตำบลหนึ่งในเขตภาคเหนือ คือตำบลทาเหนือ ติดกับ ตำบลแม่ทา กำลังทำเรื่องนี้อยู่
22. กำหนดขั้นตอน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดศักยภาพแหล่งแร่ ใครกำหนด แล้วท้องถิ่นเป็นคนกำหนดได้หรือไม่เพื่อทำข้อบังคับให้ท้องถิ่น การรื้อกฎหมาย กฎกระทรวง การสำรวจ การให้ประทานบัตร การควบคุมจัดการทั้งหมด ซึ่งต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องมีส่วนร่วมอย่างไร ขั้นตอนไหน ช่วงเวลาไหน

5. บทสรุป

ปัญหาการจัดการแร่ก็เป็นเช่นเดียวกับทรัพยากรอื่นๆ ที่มีค่าทางเศรษฐกิจ โดยเริ่มต้นจากการที่รัฐหวงกันทรัพยากรแร่ไว้ในรูปแบบของการออกกฎหมายอ้างกรรมสิทธิ์รัฐเหนือทรัพยากร พร้อมไปกับเปิดทางให้ภาคเอกชนเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรและแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับรัฐ ด้วยความที่รัฐมุ่งหวังผลประโยชน์ดังกล่าวทำให้เพิกเฉยต่อการที่กลุ่มทุนได้ผลกระทบ ผลกระทบทั้งด้านนิเวศ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมให้กับชุมชนท้องถิ่น จนเมื่อชุมชนทนความเดือดร้อนไม่ไหวจึงลุกขึ้นต่อสู้คัดค้าน และเรียกร้องการเคารพสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจกำหนดการดำเนินโครงการ และการประเมินผลกระทบ แต่ยังหมายรวมถึงการมีส่วนร่วมต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ พร้อมไปกับกำหนดการใช้ทรัพยากรแร่ด้วย

แทนที่รัฐจะเลือกเปิดกว้างให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม กลับใช้กระบวนการทางกฎหมายและอื่นๆ กีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน อันนำมาสู่ความขัดแย้งในหลายพื้นที่ เช่น กรณีการต่อสู้คัดค้านเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี ของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอุดรธานี เป็นต้น การเคลื่อนไหว

ของประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้เผยให้เห็นปัญหานโยบายการจัดการเหมืองแร่ว่าได้สร้างความไม่เป็นธรรม และความยั่งยืนให้แพร่เป็นวงกว้าง จำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบการจัดการเหมืองแร่เสียใหม่

ข้อเสนอของประชาชนกลุ่มต่างๆ ตลอดจนนักวิชาการ และคณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดิน ฐานทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมมีข้อสรุปร่วมกันว่า ทรัพยากรแร่เป็นของสาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิจัดการร่วมกัน ดังนั้นต้องทบทวนกรรมสิทธิ์แบบผูกขาดของรัฐและเอกชนเหนือทรัพยากรซึ่งเป็นสาเหตุของความรุนแรง กำหนดให้โครงการทำเหมืองแร่ทุกประเภทเป็นประเภทโครงการรุนแรงตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างรอบด้าน และให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในระดับนโยบาย นอกจากนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการประเมินความคุ้มค่าของการทำแร่ในทุกด้าน เพื่อใช้ในการกำหนดทิศทางนโยบายว่า มีความคุ้มค่าหรือไม่ที่จะต้องทำแร่ หากควรทำอย่างไร เมื่อไร ด้วยกระบวนการอะไร ทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่ชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคมจะต้องเข้าร่วมกำหนดในทุกระดับ

บทที่ 5

สังเคราะห์ข้อเสนอการปฏิรูปฐานทรัพยากรที่ยั่งยืนและเป็นธรรม

1. บทนำ: ความจำเป็นการปฏิรูปฐานทรัพยากร

หายนะทางนิเวศ ความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากร การจัดการทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม ได้กลายเป็นปมปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของมวลมนุษยชาติ ดังปรากฏจากวิกฤติโลกร้อนจากการพัฒนาอุตสาหกรรมได้สร้างความปั่นป่วนต่อนิเวศ และการดำรงชีพของทุกสรรพชีวิต การเสื่อมสูญของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างรวดเร็วได้ทำให้ต้นทุนธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพของมนุษย์กำลังหมดไป ความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากรกลายเป็นความรุนแรงทางการเมืองที่ใหญ่ที่สุดของมนุษยชาติ โดยที่ระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่นอกจากจะไม่สามารถคลี่คลายปัญหาได้แล้วยังเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาเสียเอง

รากฐานปัญหาของนิเวศและทรัพยากรมาจากเติบโตของระบบทุนนิยมเสรีที่บริโภคทรัพยากรธรรมชาติอย่างล้างผลาญของกลุ่มทุนข้ามชาติในนาม “ทุนโลกาภิวัตน์” และการรวมศูนย์อำนาจของรัฐชาติประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์การปกครองเพื่อแสวงหาความมั่งคั่งจากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเสรีในนาม “ผลประโยชน์ของชาติ” โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศ ที่มีต่อการอยู่ร่วมกันของมวลมนุษยชาติ และวิถีชีวิตวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นที่พึ่งพาฐานทรัพยากร

ประชาชนที่เคยสุขสมบูรณ์ด้วยฐานทรัพยากรกลายเป็นคนยากจนเพราะทรัพยากรถูกฉวยไปโดยคนส่วนน้อย สังคมที่เคยจัดการความขัดแย้งกันได้โดยสันติต้องต่อสู้ฆ่าฟันกันเพื่อแย่งชิงทรัพยากร สังคมที่เคยมีความสมดุลยั่งยืนกลายเป็นสังคมที่มีความเสี่ยงภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดการพัฒนา ระบบการเมือง การปกครองรูปแบบต่าง ๆ ล้มเหลว เพราะเผชิญปัญหาช่องว่างความสัมพันธ์อำนาจ ขาดประชาธิปไตยในการจัดการทรัพยากร

ขณะความรุนแรงระบบนิเวศเชิงโครงสร้างขยายตัวยิ่งขึ้น รัฐซึ่งเป็นสถาบันหลักของสังคมหาได้ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์สุขและเป็นธรรมของประชาชน แต่ได้ยึดเอาทรัพยากรของชุมชนไปรวมศูนย์เพื่ออำนาจและความมั่งคั่ง ชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งในสังคมไทยที่เผชิญความทุกข์ยากจึงได้พยายามหาทางปกป้องชีวิต ฐานทรัพยากร และสังคมนวัตกรรม ชาวบ้านในอยู่กับป่ารวมตัวกันคัดค้านการสัมปทานไม้ และพัฒนาระบบการจัดการป่าชุมชน ชาวประมงพื้นบ้านในภาคใต้ ตะวันออกที่เผชิญกับการกว้างล้างท้องทะเลโดยประมงพาณิชย์ก็รวมตัวกันปกป้องทรัพยากรชายฝั่ง ชาวบ้านที่อยู่กับสายน้ำซึ่งได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน ผืนน้ำก็ได้รวมตัวกันปกป้องสายน้ำทั้งโดยอาศัยกลไกทางสังคมเดิม เช่น ระบบเหมืองฝาย หรือองค์กรจัดการใหม่ เกิดเป็นเครือข่ายลุ่มน้ำปกป้องฟื้นฟูสายน้ำ เกษตรกรที่เห็นปัญหาความเสื่อมโทรมนิเวศและสุขภาพจากเกษตรเคมีได้สรรค์สร้างระบบเกษตรกรรมยั่งยืนที่

เป็นมิตรกับนิเวศขึ้น เช่นเดียวกับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนา เช่น เชื้อนเหเมืองแร่ โรงไฟฟ้า อุตสาหกรรม และอื่นๆ ที่รวมตัวกันทั้งในภาคชนบทและภาคเมืองเพื่อปกป้องชีวิตและฐานทรัพยากรของชุมชนและสาธารณะเพื่อความยั่งยืนของนิเวศ เศรษฐกิจ สังคมของประเทศและของโลกด้วย

ในพุทธทศวรรษที่ 30 ชุมชนต่าง ๆ ได้ร่วมกับกลุ่มประชาสังคมในเชิงนิเวศวัฒนธรรมและนิเวศการเมืองก่อรูปเป็นขบวนการสิทธิชุมชนฐานทรัพยากรเพื่อผลักดันการปฏิรูปโครงสร้างนโยบายการจัดการทรัพยากรและการพัฒนาที่กระทบต่อการดำรงอยู่ร่วมกันของชุมชนและสังคม เจตนารมณ์สิทธิชุมชนได้ถูกประกาศอย่างชัดเจนครั้งแรกจากการเคลื่อนไหวป่าชุมชน ปรากฏเป็นปฏิญญาว่าด้วยสิทธิชุมชน: รากเหง้าประชาธิปไตย” ในปี 2535 ที่ยกร่างโดยศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก อดีตประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีถ้อยความดังนี้¹

1. ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพเป็นของปวงชน รัฐและชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมกันในการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน
2. สิทธิชุมชนท้องถิ่นพึงได้รับการสถาปนาส่งเสริมจากรัฐด้วยการกระจายอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการ และสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิเสียงได้ตามรัฐธรรมนูญ
3. บรรดาชนบทรรมนิยม จารีตประเพณี วัฒนธรรมและกฎเกณฑ์การจัดการทรัพยากรป่าที่ชุมชนถือปฏิบัติเป็นวิถีชีวิตสืบเนื่องกันมา ถือเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่รัฐพึงให้การรับรองเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายแห่งชาติ
4. สิทธิชุมชนที่ว่านี้ จะต้องปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ
5. รัฐพึงทบทวนกฎหมายและนโยบายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกัน การจัดการทรัพยากรป่า
6. รัฐพึงทบทวนนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และปรับแก้ไขให้ไปในทิศทางที่เป็นเสรี สมดุล ยั่งยืน และเป็นธรรม
7. ชุมชนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้ดูแลและอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นต้นทุนของคนทั้งชาติ พึงต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน
8. สิทธิที่จะควบคุมการเข้าถึงและแสดงความเป็นเจ้าของในพันธุ์พืช และแรธาตุอันจำเป็นยิ่งยวดต่อวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น
9. สิทธิในมาตรการพิเศษเพื่อคุ้มครอง และพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการแสดงออกทางวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นรวมไปถึงทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรทางพันธุกรรมอื่นๆ เมล็ดพันธุ์ ยา ความรู้ในคุณสมบัติของพืชและสัตว์ จารีตมูขปาฐะ วรรณกรรม งานออกแบบ และทัศนศิลป์ และศิลปะการแสดง

¹ “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิชุมชนท้องถิ่น: รากเหง้าประชาธิปไตย” มิถุนายน 2535 เป็นผลสืบเนื่องมาจากงานวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชน ดูรายละเอียดใน เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ บก. (2536) “ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา”, กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

10. สิทธิในค่าสินไหมทดแทนที่เป็นธรรมเหมาะสมสำหรับการอันใดก็ตามที่ก่อให้เกิดผลกระทบคุกคามในทางสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือจิตวิญญาณ

ปฏิญญาสิทธิชุมชนฯ ยังได้กล่าวแนวทางปฏิบัติต่อไปว่า

"เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามหลักการและเนื้อหาของสิทธิชุมชนท้องถิ่นดังกล่าว บรรดาชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศทั้งในระดับของชุมชนฐานทรัพยากรและในระดับเขตการปกครองท้องถิ่นพึงประสานร่วมมือร่วมใจกัน เพื่อเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปการเมือง และควบคุมดูแลให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญบังเกิดผลบังคับอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

ควบคู่ไปกับการรวมตัวเตรียมการเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปการเมืองโดยตรง มวลชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ พึงรวมตัวร่วมใจกันจัดตั้ง "สมัชชาสิทธิชุมชน" ขึ้นเพื่อส่งเสริมให้กระจายอำนาจได้เป็นมรรคเป็นผลอย่างแท้จริงในการปกป้องคุ้มครองฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอันเป็นต้นทุนของชาติ"

แม้เวลาผ่านไปเกือบ 20 ปี สถานการณ์กลับยิ่งรุนแรงขึ้น มีการละเมิดสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรที่ซับซ้อนขึ้นครอบคลุมทั้งทรัพยากรบนดิน ใต้ดิน และในอากาศ พร้อมไปกับปัญหาความเสื่อมโทรมระบบนิเวศ ความยากจนและความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากรที่รุนแรงขึ้น โดยที่รากฐานปัญหาจากการพัฒนาทุนนิยมและการรวมศูนย์ของรัฐยังไม่เปลี่ยนแปลง แม้หลักการในปฏิญญาสิทธิชุมชนปี 2535 ได้จะถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2540 (มาตรา 46, 56, 79 และ 290) และรัฐธรรมนูญปี 2550 (มาตรา 66, 76 และ 290) แต่ก็ขาดพลังทางสังคมร่วมขับเคลื่อนเท่าที่ควร การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทั้งในเชิงการเมือง (ระบบกฎหมาย การบริหาร ระบบยุติธรรม) ในเชิงเศรษฐกิจ และในเชิงสังคมจึงเป็นไปอย่างล่าช้า

การปฏิรูปฐานทรัพยากรจะเกิดขึ้นได้ต้องผลักดันให้สังคมทบทวนระบบคิด อุดมการณ์ ความเชื่อการพัฒนาทุนนิยมเสรี และร่วมกันแสวงหาทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมอย่างหลากหลาย โดยหัวใจอยู่ที่การเสริมพลังชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและร่วมมือกันเป็นเครือข่ายที่เชื่อมโยงกัน พร้อมกับดึงพลังสังคมส่วนต่างๆ ให้มาร่วมกันด้วยโดยชี้ให้เห็นถึงชะตากรรมร่วมกันจากหายนะทางนิเวศและทรัพยากร และสานพลังร่วมมือกันการปฏิรูปฐานทรัพยากรให้เกิดความยั่งยืนและเป็นธรรม โดยอาศัยเจตจำนงจากปฏิญญาสิทธิชุมชน และรัฐธรรมนูญปี 2550 เป็นตัวชี้นำ และผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรให้สำเร็จโดยเร็วที่สุด เพื่อความอยู่รอดของสังคมไทย พร้อมกับจะได้เป็นที่ตัวอย่างให้แก่ประเทศอื่นๆ ทั่วโลกด้วย

2. ข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อการปฏิรูประบบสุขภาพ

คณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดินและฐานทรัพยากร ภายใต้คณะกรรมการปฏิรูป เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2553 - พฤษภาคม 2554 คณะอนุกรรมการฯ ได้มีบทบาทหน้าที่ในการลงพื้นที่เพื่อรับฟังปัญหา และข้อเสนอแนะจากชาวบ้านที่ประสบปัญหาฐานทรัพยากรในแต่ละภาค การจัดเวทีเสวนาวิชาการ การประมวลข้อมูลเอกสาร และการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล นอกเหนือจากข้อเสนอทรัพยากรในรายประเด็น เช่น ที่ดิน แร่ ทะเล และน้ำ แล้ว คณะอนุกรรมการฯ ยังได้ประมวลข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อการปฏิรูประบบสุขภาพทั้งระบบดังต่อไปนี้

- 1) **เป้าหมายของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความยั่งยืนนิเวศ ประโยชน์สุขร่วมกันของสังคมอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม** เนื่องจากฐานทรัพยากรของประเทศอยู่ในระบบนิเวศเขตร้อนชื้น อุดมด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ก็มีความเปราะบางสูง การจัดการทรัพยากรที่มุ่งแต่ประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจได้ทำลายนิเวศและฐานชีวิตของสังคมอย่างรุนแรงจนยากฟื้นคืนได้ เป้าหมายการจัดการทรัพยากรจึงต้องเป็นไปเพื่อความยั่งยืนทางนิเวศ ประโยชน์สุขร่วมกันของสังคมอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม อีกทั้งระบบการจัดการทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปแบบบูรณาการไม่แยกส่วน ให้ความสำคัญกับมิติคุณค่าของทรัพยากรที่หลากหลาย เช่น มิติทางนิเวศ มิติทางวัฒนธรรม ไม่ด้อยไปกว่ามิติทางเศรษฐกิจ
- 2) **ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของสาธารณะ** นับแต่อดีตประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วยหลักการจัดการร่วมของชุมชนท้องถิ่น ดังนั้นสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรจึงเป็นสิทธิทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองที่ฝังรากอยู่ในสังคมไทยมาช้านาน หากแต่สิทธิดังกล่าวถูกเพิกเฉย ลิดรอนด้วยระบบการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ-ชาติยุคใหม่ และการแย่งชิงจากกลุ่มทุนภายใต้ระบบทุนนิยมเสรี การพังทลายสิทธิชุมชนไม่เพียงแต่ทำลายสถาบันทางสังคมในการปกป้องดูแลระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติ จนให้สังคมอ่อนแอที่จะปกป้องฐานทรัพยากรให้ยั่งยืนต่อไปได้ ยังทำให้ชุมชนประสบความเดือดร้อน ความยากจน และความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากรและขยายไปสู่ความอ่อนแอของสังคมในทุกด้าน ดังนั้นการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการทรัพยากรต้องรื้อฟื้น ส่งเสริมสิทธิชุมชน และระบบการจัดการทรัพยากรร่วมท้องถิ่นใน

รูปแบบต่างๆ ที่สอดคล้องกับระบบนิเวศ และเป็นระบบที่มีความเท่าเทียม เป็นธรรม เพื่อต่อรอง ถ่วงดุลกับระบบกรรมสิทธิ์ทรัพยากรของรัฐ และกรรมสิทธิ์ปัจเจกของทุน

3) ลำดับความสำคัญของสิทธิการจัดการทรัพยากรเพื่อความ เป็นธรรม ตามหลักการ สังคมประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนทั้งประเทศล้วนเป็นเจ้าของและได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน แต่ด้วยโครงสร้างการจัดการทรัพยากรที่มีความเหลื่อมล้ำไม่ เป็นธรรม การกำหนดสิทธิเข้าถึงและจัดการทรัพยากรแบบเท่ากันเชิงสมบูรณจึงไม่ได้ แก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจัดลำดับ ความสำคัญของสิทธิการจัดการทรัพยากรโดยกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ที่มีความจำเป็นในการ จัดการทรัพยากรเพื่อยังชีพมากที่สุด เพื่อเสริมให้พวกเขามีสิทธิและอำนาจต่อรองมากขึ้น และให้สิทธิแก่ผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรโดยตรงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

3.1 สิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อการยังชีพอย่างมั่นคง และมีศักดิ์ศรี ถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สุด การอ้างสิทธิอื่นๆ เช่น สิทธิการ แสวงประโยชน์เพื่อความเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมั่งคั่งไม่ว่าของบุคคลหรือของ รัฐ ย่อมไม่สามารถรอนสิทธิการใช้ จัดการ หรือปกป้องฐานทรัพยากรเพื่อการชีพได้ เมื่อเกิดความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อการยังชีพร่วมกันก็ จำเป็นที่จะต้องมีการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าว สิทธิชุมชนที่พึ่งพิงฐานทรัพยากรและอาจได้รับผลกระทบจากการที่ทรัพยากรจะถูก ทำลายย่อมจะมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรเหนือกว่าการอ้างสิทธิทางเศรษฐกิจ เพื่อความมั่งคั่งไม่ว่าจะเป็นไปได้ไปเพื่อประโยชน์ของชาติก็ตาม

3.2 สิทธิชุมชนจัดการทรัพยากรทางตรงเหนือกว่าสิทธิการเข้าถึงทรัพยากร ทางอ้อมของฝ่ายอื่นๆ ชุมชนที่อยู่ในหรือติดฐานทรัพยากรย่อมจะได้รับผลกระทบ ทางบวกและทางลบโดยตรงจากสภาพทรัพยากร ชุมชนเหล่านี้จึงมักจะมีบทบาทใน การจัดการทรัพยากรโดยตรง ความอยู่รอดของฐานทรัพยากรจึงขึ้นอยู่กับจิตสำนึก ความรู้ และความเข้มแข็งของชุมชนเหล่านี้เป็นสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับสังคม ส่วนอื่นๆ ที่แม้ในทางหลักการประชาธิปไตยพวกเขาย่อมจะมีสิทธิเข้าถึงและ จัดการทรัพยากรด้วยเช่นกัน แต่พวกเขาไม่ได้มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อทรัพยากร สภาพสิทธิของกลุ่มสังคมที่อยู่ห่างไกลจึงเป็นสิทธิทางอ้อมหรือเป็นสิทธิชั้น รองลงมา

เพื่อให้การจัดการทรัพยากรบรรลุเป้าหมายเรื่องประสิทธิภาพ ความยั่งยืน และเป็นธรรมไปพร้อมกัน จึงควรกำหนดให้ชุมชนที่ทำหน้าที่ปกป้องฐานทรัพยากรในพื้นที่ของตนมีสิทธิจัดการทรัพยากรในอาณาบริเวณนั้นๆ เหนือกว่าชุมชนอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องหรือมีบทบาทจัดการทรัพยากรโดยตรง เนื่องจากชุมชนที่ดูแลจัดการทรัพยากรต้องลงทุนลงแรงดูแลปกป้องทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตของพวกเขา มากกว่าประชาชนอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องหรือลงทุนลงแรงปกป้องทรัพยากร

อย่างไรก็ตาม แม้สิทธิของชุมชนที่มีบทบาทหน้าที่จัดการทรัพยากรจะมาเป็นอันดับแรก แต่กระนั้นก็ต้องเป็นไปหลักการที่ว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อการยังชีพอย่างมีศักดิ์ศรี หลักการสิทธิจัดการทรัพยากรของชุมชนดังกล่าวย่อมไม่สามารถไปละเมิดสิทธิของประชาชนส่วนอื่นๆ ที่จำเป็นต้องเข้าถึงทรัพยากรเพื่อการยังชีพได้

4) หลักการสนับสนุน ตรวจสอบ และถ่วงดุล ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง อปท. ประชาสังคม องค์กรชุมชน และปัจเจกชนจะเป็นไปในลักษณะการสนับสนุนและถ่วงดุลซึ่งกัน ไม่ว่าการจัดการทรัพยากรของสถาบันใด (รัฐส่วนกลาง อปท. องค์กรชุมชน ปัจเจกชน) หากมีแนวโน้มที่จะสร้างความเสื่อมโทรมให้ทรัพยากรและกระทบต่อการดำรงชีพของประชาชนโดยส่วนรวม ภาคีต่างๆ ย่อมมีสิทธิที่จะตรวจสอบยับยั้ง ถ่วงดุลการใช้ทรัพยากรนั้นๆ ได้ โดยใช้ช่องทางศาลเช่น ศาลปกครอง ศาลแพ่งและอาญา (ควรมีการจัดตั้งศาลด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมขึ้นมา)

5) การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรสู่ท้องถิ่น เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าระบบการรวมศูนย์อำนาจของรัฐได้สร้างความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากรอย่างรุนแรงมาตลอด ดังนั้น การปฏิรูปฐานทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรมได้ต้องกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรสู่ท้องถิ่น ความเป็นท้องถิ่นนั้นหาได้จำกัดแค่องค์กรทางการเมืองเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แต่ยังมีองค์กรทางสังคมของชุมชนทั้งที่มีอยู่ตามประเพณี เช่น องค์กรเหมือนฝาย หรือที่ชุมชนสร้างขึ้นใหม่ที่ทำหน้าที่จัดการทรัพยากร เช่น กลุ่มป่าชุมชน กลุ่มประมงพื้นบ้าน และอื่นๆ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นต้องมุ่งไปที่องค์กรทางสังคมที่มีอยู่เป็นอันดับแรก ให้องค์กรเหล่านั้นได้วางระบบ กติกา แผนการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมระบบนิเวศและ

วัฒนธรรมท้องถิ่น ตามมาด้วยกระจายอำนาจให้อปท. เพื่อให้ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการทรัพยากรขององค์กรชุมชน หรือดำเนินการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ที่ชุมชนดูแลไม่ทั่วถึงหรือไม่มีศักยภาพดูแลทรัพยากรได้ดีพอ (ในกรณีที่ชุมชนในพื้นที่นั้นๆ ยังไม่มีศักยภาพพอ ก็ให้อปท.ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนนั้นๆ มีความเข้มแข็งและผ่องถ่ายอำนาจการจัดการให้ชุมชนนั้นในที่สุด)

6) เสริมสร้างสิทธิการเข้าถึงและการจัดการมากกว่ากรรมสิทธิ์แบบเบ็ดเสร็จ

ขณะที่ระบบการจัดการทรัพยากรที่เป็นอยู่มุ่งเน้นไปที่สิทธิผูกขาดเหนือทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นการรวมศูนย์จัดการของรัฐ หรือกรรมสิทธิ์ของปัจเจกต่อทรัพยากร ทำให้เกิดการกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรจากผู้อื่น โดยเฉพาะเมื่อผู้ถือครอง ผูกขาดทรัพยากรมีอำนาจการเมืองและเศรษฐกิจที่เหนือกว่า ก็ยิ่งส่งเสริมสถานะผูกขาดหรือช่องว่างในการเข้าถึงทรัพยากรที่รุนแรงขึ้น ดังนั้นการจัดการทรัพยากรที่เป็นธรรมจะเกิดขึ้นควรเน้นสิทธิการเข้าถึงและสิทธิการจัดการ โดยเฉพาะสิทธิการจัดการร่วมของภาคีที่หลากหลายในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรร่วมของท้องถิ่น มุ่งผลลัพธ์ทั้งในเชิงการปกป้องนิเวศ การสร้างความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจ สังคมของชุมชนเป็นหลัก

7) เสริมสร้างระบบการจัดการทรัพยากรร่วม

การจัดการทรัพยากรโดยลำพังฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งย่อมไม่มีพลังเพียงพอในการปกป้องและจัดการทรัพยากรให้ยั่งยืนและตอบสนองความต้องการของสังคมที่หลากหลายได้ ดังนั้นจำเป็นต้องเสริมสร้างระบบการจัดการทรัพยากรร่วมของภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรนั้นๆ ในระดับต่างๆ (ระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับลุ่มน้ำ) ซึ่งระบบดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับระบบนิเวศ โอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือความเท่าเทียมกันทางอำนาจของฝ่ายต่างๆ ที่จะเข้ามาร่วมต่อรองในสถาบันการจัดการทรัพยากรร่วม ดังนั้นการสร้างระบบการจัดการทรัพยากรร่วมต้องดำเนินไปพร้อมกับการเสริมสร้างอำนาจต่อรองให้กับผู้ที่ด้อยโอกาส ซึ่งในความเป็นจริงที่ผ่านมา ประชาชนคนยากจน ชุมชนท้องถิ่นมีโอกาสและอำนาจการต่อรองน้อย การเสริมสร้างอำนาจและโอกาสแก่คนยากจน ชุมชนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อความเป็นสถาบันการจัดการทรัพยากรร่วม

8) การจัดการบนขีดจำกัดของทรัพยากรในพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ล้วนมีหน้าที่สำคัญในระบบนิเวศนั้น และตอบสนองต่อความต้องการใช้ทรัพยากรของประชาชนในแต่ละพื้นที่ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนและเป็นธรรมต้องคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรในแต่ละพื้นที่ ว่าปริมาณต้นทุนทรัพยากรมีเท่าใด ใช้เท่าใดที่จะไม่กระทบต่อสภาพความสมดุลของนิเวศ และไม่กระทบต่อความต้องการของประชาชนในระบบนิเวศนั้นๆ การตั้งจุดทรัพยากรข้ามพื้นที่ เช่น การผันน้ำข้ามลุ่ม การทำประมงนอกขอบเขต การทำแร่ใต้ดิน และอื่นๆ ย่อมเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง ยกเว้นแต่ว่าการโยกย้ายทรัพยากรข้ามพื้นที่จะไม่กระทบต่อระบบนิเวศและสภาพการดำรงชีพของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งได้รับความยินยอมจากประชาชนในพื้นที่

9) ออกแบบสถาบันการจัดการทรัพยากรร่วมในระดับย่อย หน่วยการจัดการทรัพยากรร่วมที่มีขนาดใหญ่เกินไปจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเข้าถึง และต่อรองได้น้อย ดังเช่น การกำหนดองค์กรลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำทั่วประเทศ ทำให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำ ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจกำกับได้น้อย การออกแบบสถาบันการจัดการทรัพยากรจึงควรมีขนาดเล็กสอดคล้องกับภูมินิเวศย่อย เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในสถาบันจัดการทรัพยากรได้มากที่สุด โดยทั้งนี้ให้ยกเลิกระบบการจัดการทรัพยากรขนาดใหญ่ เช่น องค์กรลุ่มน้ำ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอื่นๆ และแทนที่ด้วยสถาบันการจัดการทรัพยากรร่วมระดับพื้นที่ในระดับต่างๆ หากเป็นในระดับย่อยที่ชุมชนดูแลได้โดยตรงก็ให้องค์กรชุมชนทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากร หากเป็นทรัพยากรที่ต้องอาศัยการจัดการเชิงพื้นที่ขนาดใหญ่ ก็ให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมกับรัฐจัดตั้งสถาบันการบริหารทรัพยากรร่วม โดยทั้งนี้ให้มีกฎหมายรองรับสถาบันการจัดการทรัพยากรร่วมประเภทต่างๆ ในเชิงหลักการ ส่วนรายละเอียดการบริหารจัดการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่สถาบันแต่ละระดับกำหนดขึ้นโดยผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง

10. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ระดับนโยบาย การทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนาต่างๆ มีที่มาจากนโยบายการพัฒนาที่สำคัญ เช่น นโยบายการจัดการป่า น้ำ ทะเล แร่ พลังงาน อุตสาหกรรม เกษตรและอื่นๆ แต่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ผ่านมามีผลเพราะเป็นการประเมินภายหลังการกำหนดนโยบายและริเริ่มโครงการ ผู้ประเมินมีผลประโยชน์

เกี่ยวข้องกับนโยบายและโครงการ และผลการประเมินไม่มีส่วนกำกับกับการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐ ดังนั้นเพื่อปกป้องทรัพยากรตั้งแต่เบื้องต้น จึงควรใช้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ระดับนโยบายตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการกำหนดนโยบาย โดยเปิดโอกาส สนับสนุนให้ประชาชนที่เดือดร้อนจากนโยบาย โครงการพัฒนาได้มีส่วนร่วมประเมินกับหน่วยงานกลาง หรือดำเนินการประเมินผลกระทบด้วยตนเอง ซึ่งรัฐและภาคีต่าง ๆ ต้องมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการประเมินผลกระทบอย่างมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งผลการประเมินที่ได้ต้องนำไปสู่การทบทวนนโยบาย โครงการต่าง ๆ ได้

3.บทสรุป

สภาพการณ์ของสังคมไทยตกอยู่ในสภาวะวิกฤติด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม มีปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมในการจัดการทรัพยากร โดยทั้งหมดมาจากระบบการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐ อันทำให้ท้องถิ่นถูกกีดกันในการจัดการทรัพยากร และจากระบบทุนนิยมเสรีที่อาศัยทั้งกลไกรัฐและกลไกทางเศรษฐกิจและสังคมผลักดันให้แปรรูปทรัพยากรให้เป็นวัตถุดิบ และสินค้าแลกเปลี่ยนในกลไกตลาด อันนำมาสู่การทำลายคุณค่าของทรัพยากรในแง่ทางนิเวศและสังคม และทำให้คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจน้อยถูกกีดกันจากการเข้าถึงทรัพยากร มีหน้าซ้ำพวกเขายังถูกผลักให้รับภาระความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

การออกจากปัญหาวิกฤติเชิงโครงสร้างด้านทรัพยากรดังกล่าวได้นั้นจะต้องกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรจากที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐและทุนไปให้แก่ท้องถิ่น ต้องส่งเสริมระบบสิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นภายใต้เพื่อกำกับ ถ่วงดุลกับระบบกรรมสิทธิ์แบบผูกขาดของรัฐและปัจเจก ต้องสร้างเงื่อนไขทั้งทางการเมือง และทางเศรษฐกิจเชิงสนับสนุนแก่สังคมทุกส่วนให้เกิดมีศักยภาพในการจัดการทรัพยากรให้เกิดความยั่งยืน พร้อมไปกับเงื่อนไขเชิงกดดันไม่ให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่ทำลายล้าง พร้อมกับพัฒนาองค์ความรู้ที่หลากหลายในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยทั้งหมดนี้ล้วนให้ความสำคัญกับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดซึ่งได้ประโยชน์และผลกระทบทางตรงจากการจัดการทรัพยากร

แต่ทั้งนี้ชุมชนท้องถิ่นจะไม่สามารถมีอำนาจในการปกป้องทรัพยากรได้เลยหากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างดังที่กล่าวมานี้ไม่เกิดขึ้น ดังนั้นการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรต้องทำไปพร้อมกันทั้งการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างให้เกิดการกระจายอำนาจ พร้อมไปกับการ

เสริมสร้างอำนาจแก่ชุมชนท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ลำพังพลังของท้องถิ่นย่อมไม่เพียงพอ กลุ่มต่างๆ ในสังคมจะต้องเข้าร่วมกระบวนการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น

บรรณานุกรม

- กรมป่าไม้. พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ปี พ.ศ.2504-2551 แหล่งที่มา <http://web2.forest.go.th> สืบค้นวันที่ 8 มกราคม 2554.
- กรมป่าไม้. พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ปี พ.ศ.2516-2552 <http://web2.forest.go.th> สืบค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2554.
- กรมป่าไม้,สำนักจัดการป่าชุมชน,ส่วนส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน.ฐานข้อมูลการขึ้นทะเบียนป่าชุมชน ปี 2552.แหล่งที่มา www.forest.go.th สืบค้นวันที่ 6 สิงหาคม 2554
- กรมพัฒนาที่ดินและกรมป่าไม้. การปลูกยูคาลิปตัส. แหล่งที่มา http://it.doa.go.th/pibai/n11/v_11mar/ceaksong.html สืบค้นวันที่ 15 พฤษภาคม.2554
- กรมส่งเสริมการเกษตร.การปลูกปาล์มน้ำมันและการปลูกอ้อย.แหล่งที่มา www.doae.go.th สืบค้นวันที่ 8 มกราคม 2554.
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์.ส.ป.ก.เร่งจัดหาที่ดินเกษตรให้เสร็จภายในปี 54,19 พฤศจิกายน.2553.
- กรุงเทพธุรกิจ.สังคมเมืองยึดพื้นที่ปลูกข้าว ชวนนาเกิน 50% จำนวน-เช่า, ฉบับที่ 8272 วันอังคารที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2554
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.กระทรวงเกษตรฯ ได้ข้อสรุปร่างกฎหมายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม วางหลักการสำคัญป้องกันเกษตรกรรมเสียที่ดิน ควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร อย่างยั่งยืน สร้างความมั่นคง ทางอาหารให้ประเทศ. แหล่งที่มา http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=1478&filename=index.สืบค้นวันที่ 8 สิงหาคม 2554
- กอบกุล رایชนะนคร. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: อุษากการพิมพ์, 2547.
- กฤษฎา บุญชัย.สถานการณ์ สภาพปัญหา ขอบเขตและความรุนแรงของปัญหาความมั่นคงทางอาหารในด้านที่ดินและป่า, โครงการประมวลข้อมูลความมั่นคงทางอาหารเพื่อพัฒนากรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศ, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, 2554
- กฤษฎา บุญชัย. ขบวนการเคลื่อนไหวป่าไม้ยุคหลังสัมปทาน, การเมืองป่าไม้ไทยยุคหลังสัมปทาน, กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2547
- คณะทำงานด้านที่ดินและทรัพยากร คณะกรรมการปฏิรูป,ประเด็นปัญหาและเค้าโครงความคิดในการปฏิรูปการจัดการที่ดิน, 11 ตุลาคม 2553, เอกสารอัดสำเนา.
- คณะทำงานด้านที่ดินและทรัพยากร คณะกรรมการปฏิรูป, ข้อเสนอเร่งด่วนด้านที่ดิน, 23 กันยายน 2553 เอกสารอัดสำเนา.

คณะทำงานปฏิรูปการจัดการทรัพยากรแร่. รายงานสรุปผลการจัดเวทีคณะทำงานทรัพยากรแร่.

คณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ, คณะกรรมการปฏิรูป, 2554,
เอกสารอัดสำเนา

คณะนักวิจัยไต้หวันราศีไศล. ราชินี: ภูมิปัญญา สิทธิและวิถีแห่งป่าทามแม่น้ำมูน. จันทรา ใจคำมี
(บก.). เชียงใหม่: วนิดา เพรส, 2548.

คณะนักวิจัยไต้หวันสมัชชาคนจนกรณีปากมูน และเครือข่ายแม่น้ำเอเซียตะวันออกเฉียงใต้. แม่มูน: การ
กลับมาของคนหาปลา. ชัยณรงค์ เศรษฐเชื้อ (บก.). ไม้ระบุดสถานพิมพิ์: เครือข่ายแม่น้ำเอเซีย
ตะวันออกเฉียงใต้, 2545.

คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดินฯ. (ร่างที่ 2) ข้อเสนอการปฏิรูปนโยบายการจัดการน้ำ
เอกสารที่ อท.70/2, (วันที่ 2 พฤษภาคม 2554). (เอกสารอัดสำเนา).

เครือข่ายกาญจนาภิเษก.การปลุกมันสำปะหลัง.แหล่งที่มา <http://kanchanapisek.or.th> สืบค้นวันที่ 20
กุมภาพันธ์ 2554

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครอง
ที่ดินในสังคมไทย นำเสนอต่อ คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน
แห่งประเทศไทย, 3 กรกฎาคม 2552. เอกสารอัดสำเนา

ชูศักดิ์ วิทยาภักดิ์. "ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาคเหนือ" ใน พลวัตของชุมชนในการ
จัดการทรัพยากร: สถานการณ์ในประเทศไทย. อานันท์ กาญจนพันธุ์ (บก.). กรุงเทพฯ: สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543. หน้า 177-216.

ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสินธุ์.นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมใน
การกระจายรายได้. เสนอต่อ คณะทำงานการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ,กรกฎาคม 2551.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.การปลุกยางพารา. แหล่งที่มา
www.pandinthong.com สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2554

นักข่าวพลเมืองคลองโยง, "คลองโยง" : กว่าจะป็นไฉนจุดชุมชนแห่งแรก. ประเทศไทย,วันที่ 25
มกราคม 2554.

บุญชัย งามวิโรจน์ วรรณรัฐนา อติเรกตระกูล และการีมา วงษ์สิน. "นโยบายสาธารณะ: "น้ำถึงไร่นา
ประปาถึงทุกบ้าน" ใน ผลงานวิจัยด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ประจำปี 2553. สำนักวิจัย
พัฒนาและอุทกวิทยา กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2553.
หน้า 239-250.

บุชิตา สังข์แก้ว. วัฒนธรรมปลาและจุดจบตำนานพรานปลาแห่งแม่น้ำมูล. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ
เผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา (ผสพ.), 2540.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, "บทวิเคราะห์ว่าด้วยการสร้างแนวทางการอนุรักษ์ธรรมชาติ, ใน *การเมืองป่าไม้
ไทยยุคหลังสัมปทาน*, มุลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2548: น.86

ปรีชา วทัญญู. นโยบายเศรษฐกิจที่ดินของไทยในศตวรรษใหม่. กรมพัฒนาที่ดิน, 2544.

พรรณพิมล จัตราคม. ส่วนวิจัยครัวเรือนเกษตรการจัดการฟาร์มและปัจจัยการผลิต สำนักวิจัย

เศรษฐกิจการเกษตร. แหล่งที่มา www.oae.go.th สืบค้นวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2554

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. *การจัดการฐานทรัพยากรชุมชนเชิงนิเวศในประเทศไทย*. เอกสารประกอบการ
สัมมนา เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและภูมิปัญญาของชุมชนในประเทศไทย.
ไทย.โครงการภูมิภาค API ประเทศไทย 30 มกราคม-9 กุมภาพันธ์ 2553.

พรทิพย์ บุญครอบ "บทเรียนการจัดการน้ำในประเทศไทย" ใน *ถอดรหัสสงครามแย่งน้ำ*. มนตรี จันทร
วงศ์ (บก.). นนทบุรี: นนทบุรีการพิมพ์, 2546. หน้า 46-74.

พรพีไล เลิศวิชา, สุพชัย เมทิน, นนรัชชัย นามเทพ. *เหมืองฝาย: จัดการน้ำ จัดการคน บนพื้นฐาน
ภูมิศาสตร์และวัฒนธรรม*. เชียงใหม่: ธารปัญญา, 2552.

ไพรินทร์ เสาะสาย. รายงานการศึกษากฎมปัญญาการจัดการน้ำตามระบบนิเวศของชุมชนอีสาน.

ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2552.

มนตรี จันทวงศ์. "สถานะนโยบายของประเทศไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การแปรรูปการบริหารจัดการ
ทรัพยากรน้ำ" ใน *ถอดรหัสสงครามแย่งน้ำ*. มนตรี จันทรวงศ์ (บก.). นนทบุรี: นนทบุรีการพิมพ์,
2546. หน้า 15-29.

มนตรี จันทวงศ์. *ผลกระทบจากโครงการชลประทานขนาดใหญ่ในภาคอีสาน: บทเรียนที่ไม่จำของ...ไทย
เข้มแข็ง*. เอกสารประกอบเสวนาวิชาการวิกฤตน้ำ วิกฤตชีวิต: การจัดการน้ำเพื่อชีวิต...คนอีสาน
โดย โครงการความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาวะ ภาคอีสาน
(พสส.) สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น สำนักงานสิ่งแวดล้อมที่ 9 อุตรธานี และ
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (วันที่ 30 ตุลาคม 2552)

มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน. สถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารของไทย ภายหลังปี 2540,

แหล่งที่มา <http://www.sathai.org> สืบค้นวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2554

มูลนิธิสถาบันที่ดิน. การถือครองที่ดินในประเทศไทย. แหล่งที่มา www.lif.or.th สืบค้นวันที่ 17
กุมภาพันธ์ 2554

มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. แผนนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย (เล่ม1). กรุงเทพฯ:
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.

มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. แผนนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย (เล่ม2). กรุงเทพฯ:
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.

เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ บก. (2536) "ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา",
กรุงเทพฯ:สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

สุณี ไชยรส และศยามล ไกยูรวงศ์ บรรณาธิการ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, เสี่ยงจาก
ประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน 2545-2550 และบทเรียนการตรวจสอบของ
คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
, กรุงเทพฯ, 2551, หน้า 57-59.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การออกแบบระบบสวัสดิการถ้วนหน้า ภายในปี 2560,
นำเสนอวันที่ 16 กันยายน 2553.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ปัญหา
ทรัพยากรป่าไม้และป่าชายเลน. แหล่งที่มา www.thaienvimonitor.net

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. โครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง
และแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน.

สมหญิง สุนทรวงษ์ และคณะ. แนวคิดและรูปแบบของ REDD ที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้
อย่างยั่งยืนและเป็นธรรมในบริบทสังคมไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2554

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปี
2552 แหล่งที่มา www.onep.go.th

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ร่างรายงานสถานการณ์คุณภาพ
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. ที่ดินของรัฐ. แหล่งที่มา www.alro.go.th สืบค้นวันที่ 17
กุมภาพันธ์ 2554

สำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 3 จังหวัดเชียงใหม่. พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย. แหล่งที่มา
www.prdnorth.in.th สืบค้นวันที่ 6 มิถุนายน 2554

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตร ปี 2549-
2550 แหล่งที่มา www.oae.go.th สืบค้นวันที่ 15 มีนาคม 2554

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. สถานการณ์สินค้าเกษตรที่สำคัญ
และแนวโน้มปี 2554 แหล่งที่มา www.oae.go.th สืบค้นวันที่ 15 มีนาคม 2554

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, <http://vclass.mgt.psu.ac.th> สืบค้นวันที่ 20 มีนาคม 2554

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี พ.ศ. 2549.
แหล่งที่มา <http://www.nso.go.th> สืบค้นวันที่ 16 มีนาคม 2554

สำนักงานสถิติแห่งชาติ.2550.ตารางเนื้อที่ป่าไม้จากการแปลภาพถ่ายเทียม จำแนกตามชนิดของ
ป่า ภูมิภาค และจังหวัดในปี 2547 ตารางสถิติจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ. แหล่งที่มา
<http://www.nso.go.th>,29 สิงหาคม 2550

ศิริรัตน์ กตัญชสิทธิ์กุล และศุภที วนประภาเวช, ทรัพยากรน้ำ , *โครงการประมวลข้อมูลความมั่นคงทาง
อาหารเพื่อพัฒนากรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศ*, กฤษฎา บุญชัย (บก.).
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, 2554

อัมพวา ประกาศิต และคณะ. "พัฒนาการของการจัดการน้ำในสังคมไทย" ใน *สายน้ำและความเป็นไท.
เนตรดาว แพทย์กุล, มนตรี จันทวงศ์ (บก.)*. เชียงใหม่: บีเอสการพิมพ์, 2543. หน้า 4-45.

อานันท์ กาจนพันธุ์. *มติชุมชน: วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร*. กรุงเทพฯ:
สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2544.

โอภาส ปัญญา, อนุชาติ พวงสำลี, วิภาณุ คงจันทร์. "ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรภาคตะวันออก" ใน
พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: สถานการณ์ในประเทศไทย. อานันท์ กาญจนพันธุ์
(บก). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543. หน้า 283-398.