

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 3

การดูแลปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การเมืองเรื่องป่าชุมชนบนเส้นทางสังคมฉันท์

Community Forest Management

โดย

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรัมย์

วิทยาลัยการจัดการทางสังคม

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

ความนำ	1
ป่าชุมชนในบริบทท้องถิ่นและสากล	2
ป่าชุมชนกับปัญหาความยากจนและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน	2
กระบวนการเมืองของป่าชุมชน	5
สรุป	12
บรรณานุกรม	14

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ ๑ ตัวอย่างการกำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสำหรับใช้สอยร่วมกันของคนในชุมชน	2
ตารางที่ ๒ ตัวอย่างความสัมพันธ์ของชุมชนกับป่า	3
ตารางที่ ๓ บทบาทของป่าชุมชนต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี	5
ตารางที่ ๔ ทัศนะต่อป่าชุมชนของกลุ่มองค์กรต่างๆ	7
ตารางที่ ๕ วิธีการและขั้นตอนสำคัญของการทำป่าชุมชนในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน	11

บทสรุปผู้บริหาร

“ป่าชุมชน” เป็นคำใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในรัชกาล陛下 ๓ ทศวรรษมานี้เอง ป่าชุมชนเกิดจาก ๒ แนวคิด แนวคิดแรกคือการพัฒนา เมื่องค์การเอฟเอโอเผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการป่าเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น (Forest for local community development) โดยเห็นว่าประชากรประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่อยู่กับฐานเกษตรและทรัพยากร ชาวบ้านมากกว่าร้อยละ ๖๐ พื้นที่ป่าปัจจัยสี่จากป่า ป่าเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อชีวิตและผูกพันอย่างลึกซึ้งกับวัฒนธรรมประเพณีของคนชนบท การพัฒนาชนบทจึงต้องเกี่ยวข้องกับป่าแนวคิดป่าชุมชน (Community forest) ซึ่งใกล้เคียงกับแนวคิดป่าใช้สอยของไทยซึ่งเป็นที่ยอมรับของภาครัฐและกลไกเป็นเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาชนบท แนวคิดที่สองเป็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ป่าชุมชนเกิดขึ้นในรูปแบบความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากรและความต้องการให้รัฐคุ้มครองสิทธิของชุมชนในการจัดการป่า ป่าชุมชนทั้งสองแนวคิดต่างก็เชื่อมโยงสัมพันธ์กับปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างใกล้ชิดตลอดมา

ป่าชุมชนเป็นประเด็นทางสังคมการเมืองระดับชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ เมื่อรัฐดำเนินนโยบายผิดพลาดเอาป่าที่ชุมชนดูแลใช้สอยไปอนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้าทำประโยชน์ ชาวบ้านรวมตัวกันตัดค้าน และเรียกร้องให้รัฐออกกฎหมายคุ้มครองการดูแลป่าของชุมชน กระบวนการทางกฎหมายเริ่มขึ้นโดยกรมป่าไม้ยกร่างกฎหมายป่าชุมชนในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่ติดกรอบอำนาจจังหวัดในกฎหมายเดิมจึงไม่ได้รับการยอมรับ ภาคประชาชนได้ยกร่างกฎหมายเสนอต่อรัฐบาลเข่นกันแต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับ เพราะขัดกับหลักคิดและวิธีปฏิบัติของรัฐที่เน้นการควบคุมมากกว่าการส่งเสริม การพัฒนากฎหมายป่าชุมชนต้องพบกับทางตัน โดยเฉพาะความขัดแย้งประเด็นป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ แม้จะมีการประชุมสัมมนารับฟังความเห็นหลายครั้งเพื่อสามารถที่ร่างกฎหมายป่าชุมชนแต่ยังไม่สามารถตอกย้ำได้

กระบวนการในรัฐสภาเกิดขึ้นหลังประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ ตัวแทนเครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๕๒,๗๖๘ รายซึ่งยื่นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเสนอรัฐสภาพร้อมๆ กับร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนของรัฐบาลและของพระองค์การเมือง รวม ๖ ฉบับ ร่างกฎหมายป่าชุมชนผ่านการเห็นชอบในหลักการจากรัฐสภาเมื่อ ๕ ก.ค. ๒๕๔๓ ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ ๗ พ.ย. ๒๕๔๓ โดยมีสาระสำคัญให้ “ชุมชนที่มีความสามารถอยู่ในขอบเขตตั้งป่าชุมชนได้ทุกที่โดยอาศัยหลักการและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการตัดสินใจแบบพหุภาคีซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนป่าชุมชนและตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน” แต่ความมีมิติเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ “ห้ามมิให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์” มิถุนายน ๒๕๔๔ รัฐสภาจึงตั้งกรรมการร่วมกันพิจารณา กรรมการมีการร่วมกันแก้ไข ให้รัฐกำหนดพื้นที่อนุรักษ์พิเศษไว้ก่อนภายใต้ ๒ ปีโดยห้ามไม่ให้ทำป่าชุมชนในเขตนี้ก่อนเริ่มกระบวนการการทำป่าชุมชนได้ มีทั้งฝ่ายเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์แต่การตัดสินขันสุดท้ายอยู่ที่สภาร่างกฎหมายราชบูรณะ

จากการวิเคราะห์ประเด็นป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ที่ถูกเดิมพันมายาวนานกว่า ๑๕ ปี พบว่าความขัดแย้งไม่ใช่เกิดจากการเห็นต่างกันในด้านป่าที่มองเห็นสัมผัสได้ เพราะทุกฝ่ายมีเป้าหมายตรงกันที่อยากให้ปารอดพันจากการถูกทำลาย ทำหน้าที่เป็นแหล่งน้ำแหล่งอาหารและความหลากหลายทางชีวภาพให้กับสังคมไทยและคนทั้งโลกอย่างยั่งยืนเหมือนกัน แต่เป็นความต่างที่หยังรากลึกลงไปถึงข้าหัวใจของคนสองกลุ่มที่

มีวัฒนธรรมความเชื่อที่แตกต่างกัน คนกลุ่มนี้ที่ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาในระบบ รับรู้ข้อมูลข่าวสารพิษภัย การทำลายป่าทั่วโลก มีวิถีอยู่กับเมืองธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการ ไม่เข้าใจชนบทและวิถีชีวิตของชุมชนกับป่า แต่อยากให้มีป่าให้เป็นปอดของสังคมส่วนรวม โดยมีส่วนร่วมตัดสินใจด้วย กับคนอีกกลุ่มนี้ที่มีความสนใจ และที่เรียนรู้อยู่กับเดินเน้าป้าธรรมชาติ มีวิถีชีวิตบนฐานทรัพยากรและการเกษตรแบบชุมชนแบบลุ่มน้ำและได้ คุ้มครองรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าด้วยภูมิปัญญาชุมชนท้องถิ่นซึ่งทนต่อการพิสูจน์มาหลายชั่วคนเจิง ต้องการสิทธิ์ตามกฎหมายการองรับการจัดการป่าของชุมชน คนทั้งสองกลุ่มนี้อยู่ในแวดวงวิชาการ เจ้าหน้าที่ ของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งนั้น กระบวนการป่าชุมชนจะเน้นหนักไปในทิศทางไหนจึงขึ้นอยู่กับ องค์ประกอบและบทบาทของสถาบันทั้งในรัฐสภาและนอกสภาที่คนทั้งสองกลุ่มนี้ส่วนในการตัดสินใจ

แม้ภูมิปัญญาชุมชนจะมีผลบังคับใช้ แต่ถ้าไม่ได้อยู่กับความเป็นจริงก็จะนำไปปฏิบัติได้ยากและ ความขัดแย้งก็ยิ่งจะรุนแรงและขยายตัวออกไปทุกหย่อมหญ้าซึ่งไม่มีผู้ใดพึงประสงค์ ปัญหาด้านป่าทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนแก่ไม่ได้ด้วยภูมิปัญญาแต่เพียงลำพัง ภูมิปัญญาเป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนให้ คนรักษาป่าได้รับการคุ้มครองดูแล แต่ถ้าภูมิปัญญาไม่ดีหรือผู้ใช้ภูมิปัญญาไม่ดีภูมิปัญหาก็จะส่งผลในทางตรงกัน ข้าม ตัวอย่างภูมิปัญญาชุมชนเกิดขึ้นแล้วมากมายในประเทศไทยเพื่อบ้าน หลายประเทศข้ามพ้นจากปัญหา “ควรทำป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์หรือไม่?” ซึ่งถือเป็นปัญหาพื้นฐาน (First generation problems) แต่สนับสนุนให้ ชาวบ้านจัดการจนนำไปสู่ความสมบูรณ์ของป่าจนสร้างรายได้ให้กับชุมชนและเริ่มเพิ่มขึ้นกับปัญหาอีกระดับหนึ่ง เรียกว่าปัญหาขั้นที่สอง (Second generation problems) กล่าวคือรัฐควรจะเก็บภาษีรายได้จากป่าชุมชน หรือไม่? ถ้าเก็บจะมีอัตราเท่าไร?

เส้นทางสู่ความสามัคคีป่าชุมชนของประเทศไทยจึงไม่ได้สั้นสุดที่ภูมิปัญญาชุมชน แม้ความ ขัดแย้งจะเป็นปกติวิถีของมนุษย์และมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนา แต่ความขัดแย้งที่ยาวนานบนฐานธรรม ความเชื่อจึงไม่ใช่เรื่องปกติที่สามารถจัดการได้โดยง่าย ภูมิปัญญาชุมชนจึงต้องอยู่บนหลักการที่เป็นสากล คือเชื่อมโยงกับภูมิปัญญาอีกหลายประเทศ ตลอดจนปัญหาความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น มีความสมดุล ของอำนาจภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล และมีความยืดหยุ่นเพื่อให้เวลาโอกาสและกำลังในการ เรียนรู้กับคนที่ดูแลป่าจริงๆ ได้สะท้อนความสำเร็จ บทเรียน ประสบการณ์และองค์ความรู้ใหม่ๆ ที่จะช่วยเป็น ภูมิคุ้มกันป่าและคนให้รู้เท่านั้นกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในระบบทุนนิยมผูกขาดซึ่งเป็นศัตรูตัวจริงของ ป่า และช่วยให้เกิดการสื่อสารเรียนรู้กับคนทุกกลุ่มในสังคมยอมรับเข้าใจกันจึงจะนำไปสู่ความสามัคคีด้วย ความจริงใจรักใคร่กันอย่างแท้จริง

การเมืองเรื่องป่าชุมชนบนเส้นทางสमานฉันท์

ดร.เพ็มศักดิ์ มาการิมย์
วิทยาลัยการจัดการทางสังคม

ความนำ

“ป่าชุมชน” เป็นคำใหม่ในแนวคิดและวิธีปฏิบัติเก่าซึ่งมีอยู่กับชุมชนมานานแล้ว แม้กระทั่ง ราชฐานการป่าไม้ซึ่งเริ่มในทวีปยุโรปในคริสต์ศตวรรษที่ 17 ก็เกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการไม้ใช้สอยและอาหารธรรมชาติจากป้าของชาวบ้านในชนบท แต่ในประเทศไทยป่าชุมชนเป็นคำใหม่ที่นำมาใช้เมื่อ ๓ ทศวรรษนี้เอง ป่าชุมชนมีกำเนิดจาก ๒ แนวคิด แนวคิดแรกเป็นเรื่องการพัฒนา เกิดขึ้นหลังจากท่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติซึ่งมีประสบการณ์จากการพัฒนาชนบททั่วโลกสรุปว่าป่าเป็น ปัจจัยสำคัญยิ่งต่อชีวิตและผูกพันอย่างลึกซึ้งกับวัฒนธรรมประเพณีของคนในชนบท ประชากรในชนบท ของประเทศไทยกำลังพัฒนาส่วนใหญ่อยู่กับฐานเกษตรและทรัพยากร ชาวบ้านมากกว่าร้อยละ ๖๐ พึ่งพาไม้ ฟืนสำหรับเป็นเชื้อเพลิงหุงต้มจากป่า เก็บหาพิชผักและสมุนไพรเป็นอาหารและยาภัชาระ ยังเป็นแหล่งสร้างรายได้จากการเก็บหาของป่าหรือใช้วัสดุจากป่ามาประดิษฐ์สิ่งของขายเป็นรายได้ยังชีพ ชุมชนผ่าน จำนวนหลายร้อยล้านคนตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยทำกินในเขตป่าทั้งที่เป็นภูเขาสูงและเขตที่ราบลุ่มริมฝั่งน้ำ การพัฒนาชุมชนในชนบทจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับป่า แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการป่าเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น (Forest for local community development) จึงเผยแพร่ไปทั่วโลก ซึ่งต่อมาเมื่อการพัฒนามุ่งความสนใจในการทำให้ชุมชนเข้มแข็งและการพึ่งพาและสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม แนวคิดป่าชุมชน (Community forest) ซึ่งใกล้เคียงกับแนวคิดป่าไม้ใช้สอยของไทย จึงเป็นที่ยอมรับของภาครัฐและกลไกเป็นเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาพื้นที่ชนบทไทย เป็นส่วนสำคัญในแผนการจัดที่ดินผืนใหม่ของรัฐ และในแผนพัฒนาชนบทของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ ๕ เป็นต้นมา

แนวคิดที่สองเป็นเรื่องสิทธิมนุษยชน เมื่อเกิดการแก่งแย่งทรัพยากรป่าไม้ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น และป่าที่ชุมชนดูแลรักษาใช้ประโยชน์อยู่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าไปจัดการ ป่าที่ชุมชนใช้ประโยชน์หรือ “ป่าชุมชน” จึงเกิดขึ้นในบริบทของความขัดแย้งและความต้องการให้รัฐคุ้มครองสิทธิของชุมชน เช่นป่าปูผ่า ป่าชา ป่าทำเลเลี้ยงสัตว์ ป่าบุ่งป่าทาม (ป่าริมแม่น้ำที่ห่วงในฤดูฝนในอีสาน) ที่ชาวบ้านดูแลใช้สอยร่วมกันซึ่งเรียกว่าป่าชุมชนหรือกัน อย่างไรก็ได้การพัฒนาป่าชุมชนทั้งสองแนวคิดต่างก็ไม่ได้หยุดนิ่งหรืออยู่โดยเดียวแต่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างใกล้ชิดตลอดมา

ป้าชุมชนในบริบทท้องถิ่นและสากล

ชุมชนบนที่ไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนก็ต้องกันที่ไว้เป็นป้าสำหรับส่วนรวม การส่วนป้าของบ้านทุ่งยว่าจังหวัดลัมพูน เป็นดัวอย่างสะท้อนให้เห็นวัฒนธรรมความเชื่อและหลักคิดของคนชนบทที่ต้องการให้มีป้าไว้เป็นแหล่งชันนำ รักษาพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ไว้ (ตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑ ตัวอย่างการทำศพที่ให้เป็นป้าสำหรับใช้สอยร่วมกันของคนในชุมชน

“วันที่ 15 เมษายน 2496 ข้าพเจ้าทั้งหลายได้ตกลงกันส่วนที่ดินไว้แห่งหนึ่ง ที่ดินแห่งนี้ติดต่อตั้งแต่เขตฝ่ายลงมาถึงสวนนายฟูศิริ เห็นอุดติดแม่สาร ได้ติดโดยประมาณ 50 ไร่ ที่ดินรายนี้ส่วนไว้เป็นราชฐานของบ้านทุ่งยว่า เพราะมีน้ำจำกัดตัน มีไม้ตะเคียน ไม้สัก และไม้อืนๆ ปกคลุมอยู่หนาแน่น เพราะฉนั้น ข้าพเจ้าทั้งหลายจึงได้ออกกฎหมายควบคุมไว้ดังนี้

- ข้อ 1 ถ้าผู้ใดทำไร่หรือบูกดินทางฝั่งแม่สารทำให้ฟังหรือน้ำเซาะเข้ามาทำให้เสียประโยชน์ ก็ปรับใหม่ไม่ต่ำกว่า 40 บาท
- ข้อ 2 ถ้าผู้ใดไปตัดพันไม้ในป่านี้ เป็นตันว่าไม้สักและไม้อืนๆ ก็ปรับไม่ต่ำกว่าตันละ 50 บาทหรือมากกว่านั้น แล้วแต่ไม้จะใหญ่หรือน้อย

ลงนาม นายเขียว สมโ卓ดิ ผู้นำส่วน และผู้ใหญ่บ้าน”

ในยุคที่พลังงานขาดแคลน ป้าชุมชนเป็นความหวังจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนไฟฟ้าน้ำและไม้ใช้สอยในชนบท ยังพัฒนาต่อมาเป็นแหล่งพลังงานไฟฟ้าชุมชนอีกด้วย ของกับการแก้ปัญหาความยากจน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร

ป้าชุมชนกับปัญหาความยากจนและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน

คนชนบท มักจะมีวิถีชีวิทที่พึ่งพาป้าและทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาเศรษฐกิจสังคมของป้าชุมชนในประเทศไทย พบว่าชุมชนชนบทโดยเฉลี่ยมีสัดส่วนของคนพึ่งพาป้ามากกว่าร้อยละห้าสิบ โดยเฉพาะในเรื่องอาหาร

การทำศพที่ป้าตอลอดจนคุ้มครองรักษาและใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชน เป็นวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นซึ่งถือปฏิบัติมานานจนเป็นที่ยอมรับกันในสังคม ชุมชนเครือพกภูกติกาในชุมชนและระหว่างชุมชนโดยมีผู้อาวุโสและผู้นำเป็นผู้พิทักษ์คุ้มครองกฎหมายวิจัยป้าชุมชนกว่าสองพันครั้งก็ยังนับว่าชุมชนรักษาป้ามานาน ความสัมพันธ์ระหว่างป้าชุมชนกับเศรษฐกิจสังคม จากการวิจัยหลายชิ้นสรุปตรงกันว่าชุมชนชนบทโดยเฉลี่ยมีสัดส่วนของคนที่พึ่งพาป้ามากกว่าร้อยละ ๕๐ โดยเฉพาะในเรื่องอาหารยาและผลิตผลจากป้าที่เป็นรายได้เสริม (ดูตารางที่ ๒)

ชุมชนเหล่านี้จัดการป่าได้ดีจนได้รับรางวัลมากมาย เช่นชุมชนกาลอ จังหวัดยะลา เชื่อมโยงป่าเข้ากับการเกษตรและการพัฒนาชุมชน มีอาหาร สร้างงาน สร้างผลผลิตและรายได้จากป่า ชุมชนเบร็คในจังหวัดตราด จัดการป่าชายเลนเป็นแหล่งอาหารและรายได้จากสัตว์น้ำ ป้องกันคลื่นลมพายุจากทะเลชุมชนตำบลໄลโวจังหวัดกาญจนบุรี จัดการไร่หมุนเวียนเพื่อเลี้ยงชีวิตคนในชุมชนและรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและแหล่งต้นน้ำลำธาร ชุมชนเหล่านี้พึ่งตนเองได้ เพียงพอ มีเหลือแบ่งปันและจำหน่ายจ่ายแจกให้เพื่อนบ้าน มีการแปรรูปผลผลิตเพิ่มรายได้ สังคมอบอุ่น มีความสุข สมาชิกในครอบครัวอยู่ร่วมกัน สมาชิกในชุมชนรายได้ไม่มากนักแต่ไม่ยากจน และที่สำคัญยิ่งคือไม่ถูกผลกระทบจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ

ตารางที่ ๒ ตัวอย่างความสัมพันธ์ของชุมชนกับป่า

ชื่อป่า และท้องถิ่น	ผลิตผลหลักที่ห่างไกล	ครัวเรือน ทั้งหมด	ครัวเรือน ที่พึ่งป่า (%)
แม่ขะปุ จังหวัด เชียงใหม่	เห็ดประมาณ 7 ชนิด ผลไม้ป่า 12 ชนิด สัตว์ 11 ชนิด	200	200 (100%)
กาลอ จังหวัดยะลา	สะตอ เหรียง เนียง เนียงนก ทุเรียน ลดละ ประ ^ก ก่อ กระวน หวาน เห็ด น้ำผึ้ง	524	26 (100%)
โภคน้ำค้า จังหวัด อุบลราชธานี	ฟืน ถ่าน ^ก ไม้ใช้สอย ของป่าอื่นๆ	230 230 230 230	200 (87%) 150 (65%) 53 (23%) 91 (40%)
ตงมะไฟ จังหวัด ยโสธร	ผักป่ามากกว่า 10 ชนิด เห็ดประมาณ 6 ชนิด ผลไม้ป่า 5 ชนิด แมลงเป็นอาหาร 6 ชนิด	300 300 300 300	157 (52%) 240 (80%) 138 (46%) 140 (47%)
ดงใหญ่ จังหวัด อำนาจเจริญ	เห็ด หน่อไม้ หน่อหวาน กลอง มัน น้ำมันยาง ชัน ผักป่า	1300	1300 (100%)
เบร็คใน จังหวัด ตราด	หอย 8 ชนิด ปลาหัวกรรไทร 7 ชนิด ปลากระ烈 7 ชนิด ปู 5 ชนิด ผักป่ามากกว่า 5 ชนิด	168	75 (45%)

งานวิจัยท่องถิ่นของ ส.ก.ว. และสถาบันวิชาการทางสังคมรวมทั้งงานวิจัยป่าชุมชนของกรมป่าไม้เอง ได้ตีพิมพ์องค์ความรู้ภูมิปัญญาในการจัดการป่าอย่างหลากหลาย แม้แต่หน่วยงานด้านป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่ทำงานใกล้ชิดกับองค์กรประชาชนและเครือข่ายลูกโลกสีเขียวซึ่งเป็นภาคีร่วมขององค์กรภาคประชาชนกับรัฐกิจภาคครัวเรือน มองรางวัลชุมชนรักษากาดีเด่นหรือป่าชุมชนดีเด่นกันมากมาย แต่กลับตรงกันข้ามเมื่อถึงการตัดสินใจระดับนโยบายข้อมูลข้อเท็จจริงเหล่านี้กลับไม่เป็นที่ยอมรับ นุ่มนองเจ้าหน้าที่กลุ่มที่อิงกฎหมายทำงานอนุรักษ์และชุมชนรักษาป่าในชนบทซึ่งมีความแตกต่างกัน และเมื่อมีการเสนอกฎหมาย ความแตกต่างจึงแยกเป็นสองข้ออย่างชัดเจน

ในบริบทสากล ป่าชุมชนเป็นทั้งแนวคิด วิธีการและเครื่องมือในงานพัฒนา งานอนุรักษ์พื้นที่คุ้มครอง และการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี แม้การจัดระบบพื้นที่อนุรักษ์ในระดับสากล ก็ได้ปรับเปลี่ยนมา ยอมรับป่าชุมชนไว้ในระบบพื้นที่อนุรักษ์กลุ่มที่ 6 ได้แก่พื้นที่อนุรักษ์ที่มีการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน (Managed Resource Protected Area) ซึ่งหมายถึง “พื้นที่คุ้มครองซึ่งจัดการเพื่อการใช้ระบบนิเวศทางธรรมชาติอย่างยั่งยืน พื้นที่ประกอบด้วยระบบธรรมชาติซึ่งยังไม่ถูกตัดแบ่งและมีการจัดการเพื่อการป้องกันระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพในระยะยาว พร้อมทั้งให้ผลผลิตทางธรรมชาติและบริการสนับสนุนความต้องการของชุมชน” หรือถ้อยคำในภาษาเดิมเช่นนี้ “protected area managed mainly for the sustainable use of natural ecosystems. Area containing predominantly unmodified natural systems, managed to ensure long term protection and maintenance of biological diversity, while providing at the same time a sustainable flow of natural products and services to meet community needs”

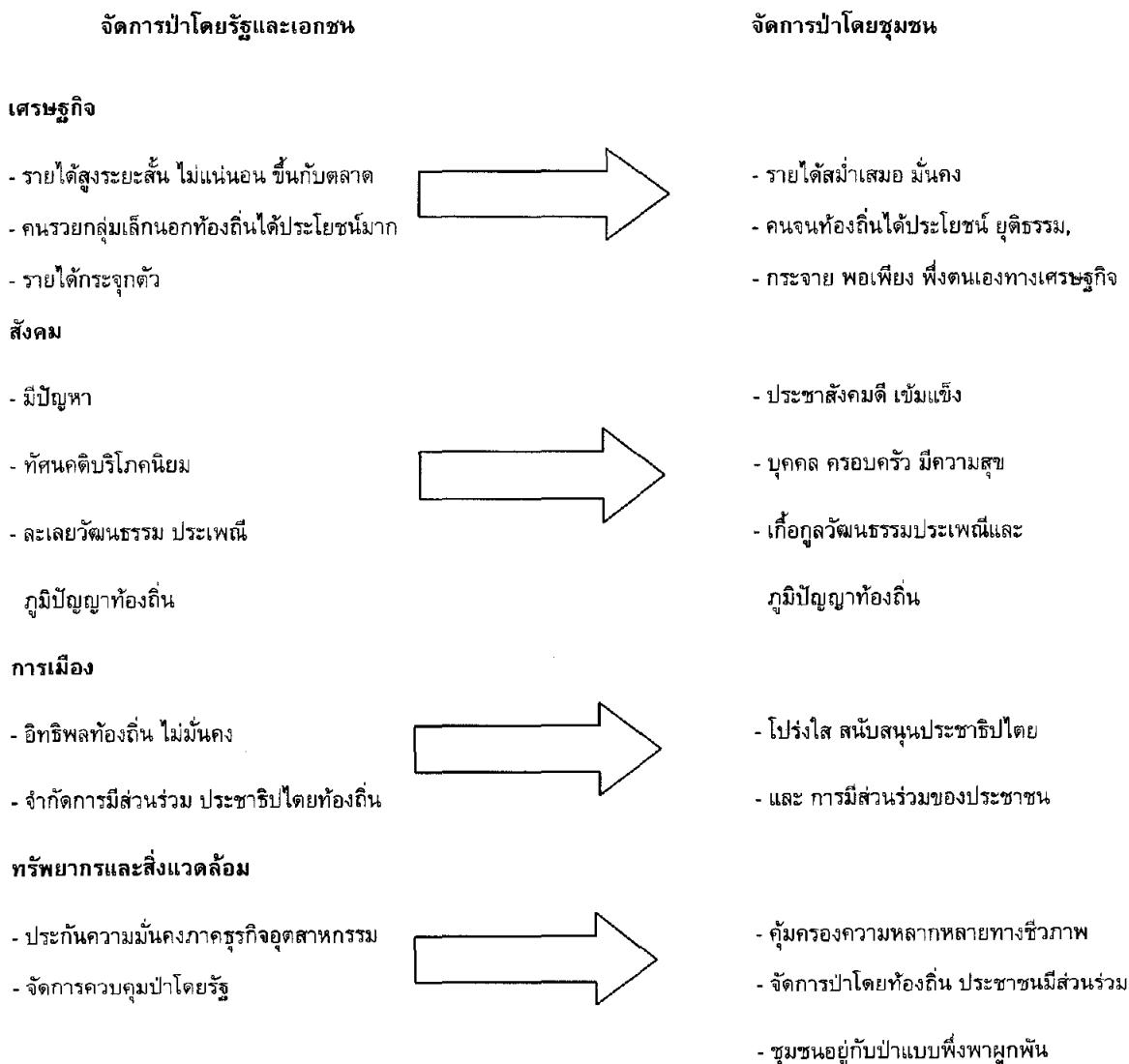
กระบวนการกฎหมายป่าชุมชนขึ้นตั้งแต่ว่าในนโยบายรัฐต้านป่าไม้ทั้งในส่วนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ แผนพัฒนาฯแห่งชาติและนโยบายระดับกระทรวงยังไม่ยอมรับป่าชุมชนเป็นป่าอนุรักษ์แต่จัดให้อยู่ในระบบป่าเศรษฐกิจ คุณทำงานอนุรักษ์บางกลุ่มที่อยู่ในกระบวนการการโടိແย়ংননสมมุติฐานว่า “ป่าชุมชนเป็นป่าเศรษฐกิจที่ชาวบ้านมุ่งแต่จะใช้ป่า” และ “การใช้ประโยชน์ป่าทุกกรุ๊ปแบบเป็นภัย ทำความเสียหายแก่ป่า สัตว์ป่า ดันน้ำลำธารและความหลากหลายทางชีวภาพ” จึงขัดกับหลักอนุรักษ์สากลดังกล่าวข้างต้น สิ่งที่ควรพิจารณาคือในความเป็นจริงชุมชนจัดการป่าอย่างไร ใช้ป่าอย่างไร ป่าชุมชนที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันทำให้ป่าอนุรักษ์เสียหายหรือไม่ ต้องไปคุณประเทศอื่นๆ ที่เข้าก้าวพันปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ไปแล้ว

การพัฒนาป่าชุมชนของประเทศไทยเพื่อนบ้านในเอเชียที่ก้าวไกลในทางนโยบาย เช่น พลิปปินส์ อินเดีย เนปาล ตลอดจนประเทศไทยอุบัติในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงที่กำลังปรับเปลี่ยนนโยบายป่าไม้ เช่น เวียดนาม ลาว กัมพูชา ล้วนแล้วใช้ป่าชุมชนเป็นเครื่องมือสนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจ การแก้ปัญหาความยากจน และการสร้างชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ทั้งสิ้น ในบริบทสากลป่าชุมชนภายใต้วัฒนธรรมองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง การจัดการที่ดี และประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพ จึงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงด้านฐานทรัพยากรและการพัฒนาชนบท ป่าชุมชนเป็นทั้งแนวคิด วิธีการและกระบวนการของการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนชนบทให้เกิดจิตสำนึกสาธารณะ แก้ปัญหาสังคม คนไร้ที่อยู่ที่อาศัยไร้อาชีพ ตลอดจนปัญหาการขาดแคลนพลังงานและปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

โดยภาพรวมขบวนการป่าชุมชนจึงเป็นฐานรากของการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมในชนบท แต่ในแง่อานาจรัฐป่าชุมชนเหล่านี้กลับมีปัญหาทางกฎหมายทั้งสิ้น เมื่อกฎหมายรัฐออกมาซ้อนทับกับกฎหมายของชุมชน คนไม่ดีแม้จะทำพิดกฎหมายแต่ก็อ้างว่าถูกกฎหมาย เมื่อการจัดการป่าตามวัฒนธรรมประเพณีของชุมชน ไม่มีกฎหมายคุ้มครอง ปัจจุบันป่าในชุมชนหมู่บ้านยากจนกว่า หมื่นแห่ง จึงถูกคุกคามจากอิทธิพลทั้งในท้องถิ่นและอิทธิพลต่างถิ่น ผู้นำชุมชนถูกฆ่าตายเพราะไปขัดขวางการทำลายป่ากว่าหลายคนในช่วงไม่นานมานี้ เป็นหลักฐานยืนยันเป็นอย่างดี

เรื่องซุ่มชนจัดการป่า จึงเป็นประเด็นสิทธิมนุษยชนทั้งของบุคคล กลุ่ม และองค์กรซุ่มชนที่เข้ามายื่นเรื่องกับปัญหาความยากจนอย่างแยกกันไม่ออก เพราะป่าซุ่มชนเองไม่ใช่เพียงพื้นที่แห่งหนึ่งซึ่งมีต้นไม้ขึ้นปกคลุมให้ชาวบ้านใช้ไม้เท่านั้น แต่ป่าซุ่มชนมีคุณค่าและความสำคัญที่โอบอุปถัมภ์และดูแลชุมชนให้เจริญรุ่งเรือง แต่ป่าซุ่มชนมีคุณค่าและความสำคัญที่โอบอุปถัมภ์และดูแลชุมชนให้เจริญรุ่งเรือง

ตารางที่ ๓ บทบาทของป่าซุ่มชนต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี



กระบวนการเมืองของป่าซุ่มชน

ป่าซุ่มชนได้พัฒนาเป็นประเด็นทางการเมืองในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติเมื่อประชาชนเรียกร้องให้รัฐออกกฎหมายคุ้มครองป่าของชุมชนมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดภัยพิบัติน้ำท่วมดินถล่มที่นครศรีธรรมราชจนทำให้เรื่องป่าและสิ่งแวดล้อมเป็นกระแสสังคม รัฐเลือกวิธีการยกเลิกสัมปทานทำไม้ในป่าบกและประกาศป่าสมบูรณ์ที่เหลือเป็นพื้นที่อนุรักษ์ดูแลโดยหน่วยงานส่วนกลางมากกว่าการ

กระจายอำนาจให้ห้องถีนดูแล อย่างไรก็ต้องได้เกิดวิกฤติความผิดพลาดทางนโยบายที่รัฐไปเอาป่าที่ชุมชนดูแลใช้ประโยชน์มาหลายชั่วคนไปอนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้าทำให้ป่าของชุมชนถูกตัดเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจและชาวบ้านรวมตัวกันคัดค้านผู้นำชาวบ้านถูกยิงตายเกิดกระแสรัฐหนุนเอกชนแย่งซิงป่าของชุมชนเป็นจึงทำให้รัฐต้องหันมาให้ความสนใจกับการคุ้มครองป่าของชุมชนด้วย กระบวนการทางกฎหมายป้าชุมชนเองเริ่มเข้มแต่นั้นมา

กรมป่าไม้ยกเว้นกฎหมายป้าชุมชนเข้มมาก่อนในปี ๒๕๓๙ แต่ไม่ได้รับการยอมรับ เพราะติดกรอบกฎหมายป่าไม้ที่มืออยู่เดิมซึ่งให้อำนาจจัดการป่าไว้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ประชาชนโดยการสนับสนุนของสถาบันวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้ศึกษาวิจัยการจัดการป่าของชุมชนทั่วประเทศ และได้ยกร่างกฎหมายเสนอต่อรัฐบาลแต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับเช่นกัน เพราะต้องการเน้นให้เป็นกฎหมายส่งเสริมประชาชนจึงไปขัดกับหลักคิดและวิธีปฏิบัติเดิมๆ ในการออกกฎหมายของรัฐที่เน้นการควบคุมโดยสันเชิง การพัฒนาร่างกฎหมายป้าชุมชนของหน่วยงานรัฐและเครือข่ายองค์กรป้าชุมชนต้องพนักงานดันทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นขัดแย้งเรื่องป้าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ สมัยรัฐบาลบรรหาร เม.ย. ๒๕๓๙ รัฐบาลได้มอบหมายให้คณะกรรมการจัดทำกฎหมายเรื่องป้าชุมชนทั่วประเทศ ให้ความร่วมมือจากนักวิชาการอาวุโส ทั้งนายแพทย์ประเวศ วงศ์ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโน และองค์กรพัฒนาเอกชนฝ่ายสนับสนุน องค์กรอนุรักษ์ป่าฝ่ายค้าน กรมป่าไม้ สภาพัฒนาฯ แต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้

จนกระทั่งมีกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ ประกาศใช้ตัวแทนเครือข่ายป้าชุมชนทั่วประเทศโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๕๒,๘๘ รายชื่อใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ ยื่นร่างพระราชบัญญัติป้าชุมชนเสนอรัฐสภาพร้อมๆ กันร่าง พ.ร.บ.ป้าชุมชนของรัฐบาลและของพระบรมราชโองร่วมถึง ๖ ฉบับ ร่างกฎหมายป้าชุมชนผ่านการเห็นชอบในหลักการจากรัฐสภาเมื่อ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ สภาพแทนตั้งกรรมการวิสามัญเข้มมาพิจารณา

ความเห็นที่มีการอภิปรายของกลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้องในช่วง ๑๕ ปี ตั้งแต่ช่วงที่เรื่องราวนี้เสนอ กลับไปมาอยู่ระหว่างหน่วยงานรัฐกับคณะกรรมการรัฐมนตรีจนเข้าสู่การพิจารณาของสภาพแทนผ่านวาระสาม ครุปปได้ว่ามีแนวความคิดแยกไปได้ ๓ แนวทางหลักคือแนวทางอำนาจเจ้าของรัฐ แนวทางชุมชน และแนวทางมหาชน โดยมีประเด็นหลักในการถกเถียงเกี่ยวกับ หลักการป้าชุมชน พื้นที่ดังป้าชุมชน ผู้แทนชุมชน โครงการสร้างอำนาจตัดสินใจ การจัดการใช้ประโยชน์ และกองทุนป้าชุมชน ทัศนะป้าชุมชนของกลุ่มต่างๆ แสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ ๕

ความเห็นต่างประเด็นแรกคือเรื่องหลักการ ประเด็นนี้เห็นต่างกันตรงที่ฉบับรัฐบาล "ไม่ได้เน้นสิทธิชุมชน แต่เน้นส่งเสริมให้ราชภูร่วมกันรัฐในการอนุรักษ์ พื้นฟูและพัฒนาสภาวะแวดล้อมและมุ่งให้ราชภูร่ปลูกป่าใช้เอง แต่กลุ่มชุมชนเสนอหลักการเป็นกฎหมายประกอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ที่บัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นดังเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น... และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากการรัฐธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน"

โดยได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ จึงต้องออกกฎหมายฉบับนี้ ส่วนกลุ่ม "มหาชน" ค้านไม่เห็นด้วยกับการเสนอกฎหมายป่าชุมชนเป็น พ.ร.บ.เสนอว่าควรเป็นมติ ครม.หรือกฎหมายระหว่าง หรืออย่างอื่น ใช้กฎหมายเดิม เช่น พ.ร.บ.อุทิyanแห่งชาติ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เนื่องด้วยน้ำหนึ่งชั้นสองเป็นหลัก ตัวอย่างเช่นอาจตั้งกรรมการเพิ่มในคณะกรรมการอุทิyanแห่งชาติในแต่ละพื้นที่เป็นต้น

ประเด็นพื้นที่จัดตั้งป่าชุมชนโดยส่วนลึกเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มมหาชนไม่ต้องการให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ อยากให้จัดการไปตามกฎหมายป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่แล้ว อาจเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไป แต่กลุ่มชุมชนมองว่าป่าชุมชนมีคุณประโยชน์ต้องการรักษาป่าและที่มีอยู่แล้วส่วนใหญ่อยู่ในเขตอนุรักษ์จึงต้องอนุญาตให้ทำได้ในป่าทุกประเภทที่ชาวบ้านพร้อม

ตารางที่ ๔ ทัศนะต่อป่าชุมชนของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ

ประเด็น	ความเห็นที่แตกต่าง		
	กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐความคุณพื้นที่อนุรักษ์	กลุ่มชุมชน	กลุ่มมหาชน
หลักการของกฎหมาย	รัฐยังเป็นศูนย์กลาง ส่งเสริมให้ชุมชนจัดการป่าตามนโยบายและแผนของรัฐ ชาวบ้านร่วมมือกับรัฐ	ชุมชนเป็นศูนย์กลาง เมนเดิร์ชุมชนห้องถีนในการจัดการทรัพยากรเพื่อยังชีพตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ	ประชาชนร่วมตัดสินใจในรูปแบบประชาคม
พื้นที่จัดตั้งป่าชุมชน	ไม่เห็นด้วยในการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ ถ้าทำได้ต้องมีเงื่อนไขการใช้ประโยชน์อย่างเข้มงวด	ป่าชุมชนจะจัดตั้งที่ไหนก็ได้ที่ซึ่งชุมชนมีความพร้อมและความต้องการท้าทึงๆ	ไม่เห็นด้วยที่จะให้ทำป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ ไม่ควรเอาป่าชุมชนไปสูญเสียกับป่าอนุรักษ์
โครงสร้างการบริหาร	กลไกกฎหมาย อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐ	เน้นกระบวนการทางสังคมในการสร้างกลุ่มและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง	กลไกการตัดสินใจเป็นของประชาคนทั่วไปรวมทั้งที่อยู่นอกชุมชน
ตัวแทนองค์กรจัดการป่าชุมชน	สมาชิกชุมชนมากกว่า ๕๐ คน	เริ่มจากกลุ่มเล็กๆ ๕-๑๐ คนแล้วค่อยเติบโตเป็นกลุ่มใหญ่ ไม่อนุญาติร่างของสมาชิกทั้งชุมชนด้วยกระบวนการประชาธิปไตย	ตัวแทนประชาชนกลุ่มต่างๆ ทั้งนอกและในชุมชนไม่ต่ำกว่า ๒๐๐ คน
การจัดการ	เน้นป่าใช้สอย ปลูกไม้เศรษฐกิจในพื้นที่เพื่อไม่ให้เป็นภาระ	เน้นการดูแลและใช้ประโยชน์ตามวิถีพันธุกรรมชุมชนเช่นเก็บเห็ด หน่อไม้เลี้ยงสัตว์ และไม่ใช้สอยในชุมชน	ใช้ประโยชน์ป่าทางอ้อม เป้าอนุรักษ์ห้ามแตะต้อง
กองทุนป่าชุมชน	ไม่มีความคิด แต่เสนอให้ชุมชนปลูกไม้เศรษฐกิจขายนำเงินเข้ากองทุน	เสนอให้ตั้งกองทุนป่าชุมชนเพื่อสนับสนุนการทำป่าชุมชนในพื้นที่ที่ชาวบ้านยากจน	ไม่เสนอความคิดเรื่องนี้

ประเด็นเรื่องผู้แทนชุมชน ประเด็นนี้กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐชี้สหหันความเห็นไว้ในร่าง "ฉบับรัฐบาล" ต้องการให้รวมกลุ่มกันห้าสิบคนขึ้นไป หากมีชื่อครบไปข้อได้เลย ฝ่าย "มหาชน" ต้องการให้มีชื่อมากๆ ไว้ก่อนเข่นสองร้อยชื่อขึ้นไปและไม่จำกัดสิทธิเฉพาะคนในชุมชน คุณออกร่วมด้วยช่วยกันได้ ส่วนกลุ่ม

“ชุมชน” ต้องการให้เริ่มจากกลุ่มคนที่สนใจและทำป้าชุมชนจริงๆ ซึ่งควรเป็นคนกลุ่มเล็กๆ สิบคนขึ้นไปก็ใช้ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกชุมชนไม่น้อยกว่าเก้าหกคน จึงจะเป็นผู้แทนชุมชนได้

ประเด็นโครงสร้างอำนาจตัดสินใจ คืออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการต่างๆ แนวทางของเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องการให้อำนาจอยู่ที่หน่วยงานของรัฐ คือธิรบดีและรัฐมนตรีตามลำดับ กลุ่ม “มหาชน” ต้องการให้อยู่กับรัฐชั้นกันและมี “ผู้บริโภค” หรือคนชั้นกลางในเมืองร่วมตัดสินใจ แต่ กลุ่ม “ชุมชน” ต้องการให้มีการตัดสินใจร่วมกันในรูปคณะกรรมการ คือจากคณะกรรมการป้าชุมชนขึ้นมาที่คณะกรรมการป้าชุมชนประจำจังหวัดและคณะกรรมการนโยบายป้าชุมชนตามลำดับโดยมีเหตุผลว่า คณะกรรมการนโยบายมีรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรฯ เป็นประธานคณะกรรมการฯ มือชิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการเลขานุการอยู่แล้ว ทั้งสองท่านสามารถตัดสินใจในคณะกรรมการได้เลยดีกว่าไปตัดสินใจคนเดียว

ประเด็นการใช้ประโยชน์ แนวทางของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ต้องการให้ใช้ประโยชน์ป้าชุมชนป่าธรรมชาติในพื้นที่อนุรักษ์ ตัดไม้เก็บฟืนหากองป่าก็ไม่ได้ อยากใช้ต้องปลูกขึ้นและถ้าปลูกนอกเขตป่าอนุรักษ์ก็ให้ทำการค้าได้ มีจะนั่นก็แค่ติดป้ายไว้เฉยๆ ทำหนองน้ำ เขียนไว้ชัดเจนในมาตรา ๓๑ awan แนวทาง กลุ่ม “มหาชน” ไม่ต้องการให้เกิดป้าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เลย ส่วนแนวทางกลุ่ม “ชุมชน” เสนอให้ใช้ประโยชน์เพื่อการยังชีพในชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อ กันมา

ประเด็นกองทุน ประเด็นนี้มีเพียงฝ่าย “ชุมชน” ฝ่ายเดียวที่เสนอเข้ามาให้พิจารณา เจตนาرمยที่แท้คือเพื่อสนับสนุนกิจการที่เกี่ยวกับการจัดการป้าชุมชน หลายชุมชนยกจนต้องดันรนเลี้ยงชีพโดยเฉพาะชุมชนชายขอบ เพราะชาวบ้านจะมาทุ่มเททำงานส่วนรวมอย่างเดียวคงไม่ได้ ต้องดูแลครอบครัว ต้องให้การสนับสนุนชุมชนในเรื่องนี้ กองทุนฯ ยังครอบคลุมถึงการสนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนและการวิจัยพัฒนาสนับสนุนการทำป้าชุมชนด้วย เรื่องนี้ทุกฝ่ายมีแต่ได้ไม่มีเสีย คาดว่าคงไม่มีฝ่ายใดคัดค้าน

ร่าง พ.ร.บ. ป้าชุมชน พ.ศ.... ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ โดยมีสาระสำคัญในมาตรา ๑๙ สรุปได้ว่า

“ชุมชนสามารถขอจัดตั้งป้าชุมชนได้ ชุมชนจะต้องมีหลักแหล่งถาวรแน่นอน มีป่าที่อยู่ใกล้ชุมชน สมาชิกที่อายุไม่น้อยกว่าสิบแปดปีไม่น้อยกว่าห้าสิบคนรวมตัวกัน มีความรู้ความสามารถจัดการป้าโดยต้องแสดงแผนการจัดการป้า และหากขอจัดตั้งในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย จะต้องพิสูจน์ว่าได้ดูแลรักษาป้ามาก่อนวันขอจัดตั้งอย่างน้อยห้าปี และต้องแสดงถึงวัฒนธรรมที่เกื้อกูลกับป้าทั้งในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคต”

สำหรับกลไกการได้ป้ามาจัดการตามร่างกฎหมายป้าชุมชน เป็นสิ่งที่ผ่านใจเช่นกัน กล่าวคือคำขอจัดตั้งป้าชุมชนของชุมชน จะต้องผ่านไปสู่การพิจารณาคณะกรรมการป้าชุมชนประจำจังหวัด กรมป่าไม้ และคณะกรรมการนโยบายป้าชุมชนตามลำดับขั้น มีการติดประกาศผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่อย่างเปิดเผยไว้ตามสถานที่สาธารณะต่างๆ

ประเด็นนี้นำเสนอใจที่ว่า เพราะตรงกับหลักเกณฑ์การจัดการระบบนิเวศข้อแรกคือ “การกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการที่ดิน น้ำ และสิ่งมีชีวิตทั้งปวง ต้องให้สังคมเป็นผู้เลือก” คือทุกฝ่ายในสังคมสามารถตรวจสอบความเห็นได้ ดังนั้นข้อโต้แย้งในประเด็นหลักๆ ที่ว่า “ป้าชุมชนเป็นการแบ่งป่าให้ชุมชนโดยคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้ประโยชน์” หรือ “ชาวบ้านต้องการที่ดินไม่ใช่ต้องการจัดการป่า” หรือ “ร่าง พ.ร.บ.ป้าชุมชนมีดีโอกาสให้รายทุกผู้อยู่เมืองหลังชาวบ้านทำลายป่า” จึงจะจบลงได้ด้วยเนื้อหาสาระในร่างกฎหมายที่แสดงถึงกลไกพหุภาคีซึ่งมีการตรวจสอบถ่วงดุลยภาพเข้มข้นทุกขั้นตอน เพราะกระบวนการจัดตั้งป้าชุมชน ชาวบ้านยืนคำขอเพื่อให้ได้สิทธิมาจัดการป่า ไม่ได้สิทธิเป็นเจ้าของป่า และการจัดการที่ดองผ่านกระบวนการตัดสินใจตั้งแต่ระดับชุมชนขึ้นไปยังท้องถิ่นและระดับชาติ แต่ก็มีคำถามต่อมาอีกว่า แล้วจะมีหลักประกันอย่างไรว่าป้าชุมชนจะไม่ถูกทำลาย? ผู้ที่เคยเกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายมาหลายฉบับก็ตั้งคำถามแบบนี้ คำถามเหล่านี้นำไปสู่การถกเถียงอย่างไม่มีที่สิ้นสุด หากอยู่ดีไม่ได้ต้องใช้วาร์โ啼หาดເຄາມตีเสียงข้างมากทุกครั้งไป

สำหรับการใช้ประโยชน์ป้าชุมชนโดยเฉพาะในเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย ซึ่งถูกเดียงกันมานาน ผู้เขียนลงไปศึกษาของจริงที่บ้านผู้ใหญ่จันทร์แดงและกำนันสมร ผู้พิทักษ์ป่าดงนาชี-คิлен จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าชาวบ้านรวมตัวกันตั้งกรรมการป้าชุมชน ได้วางเกณฑ์การกำหนดพื้นที่ใช้สอยและเก็บขยะจากหลักการสำคัญสองประการ คือ ดูจากทรัพยากรหรือการทดสอบของทรัพยากรที่มี และเกณฑ์คุณภาพคือความหนาแน่นของป่าและทรัพยากรไปด้วยกัน ชาวบ้านที่ต้องการไม่ใช้สอย จะต้องไปแจ้งกรรมการป้าชุมชน ๆ จะส่งชาวบ้านที่มีความรู้เรื่องป่าดีมาสำรวจและเลือกไม่ให้ตามเกณฑ์ที่กรรมการกำหนด เกณฑ์การใช้ป่ามีหลายอย่าง เช่นต้องพิจารณาว่าชนิดที่ต้องการมีมากหรือน้อย ดูว่าป่าทึบหรือใส ตัดไม้ออกแล้วดินไม่พังทลายก็ใช้ได้ เกณฑ์การใช้ป่าของชาวบ้าน จึงไม่เกินความสามารถรองรับทางนิเวศวิทยา และยังมีเกณฑ์ทางสังคมมาร่วมเช่นให้ใช้ตามความจำเป็น หรือตามหลักการแบ่งปัน หมู่บ้านในภาคอีสาน ภาคเหนือและภาคใต้อีกหลายแห่งที่ศึกษาไว้ใช้เกณฑ์เหล่านี้ ดังนั้นสมมุติฐานที่ว่า “การใช้ป่าทุกกฎแบบเป็นการทำลายป่า” จึงอาจจะไม่ถูกต้อง และพิสูจน์ได้จากพื้นที่ป่าสมบูรณ์ที่เหลืออยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าที่ตำบลໄล่ໄວในเมืองกาญจนบุรี แม่ร่องสอน อำเภอเชียงดาวในจังหวัดเชียงใหม่ ป่ากาลอทียะลา ที่ปัตตานี กีเพราชาวบ้านรักษาไว้ก่อนแล้วทั้งนั้น รัฐมาประกาศพื้นที่อนุรักษ์ที่หลังและก็ไม่ได้ทำอะไรที่พิสูจน์ได้ว่าป่าดีขึ้น

โดยภาพรวมร่างกฎหมายป้าชุมชนที่ผ่านสภากฎหมายฯ ในการขอจัดตั้งป้าชุมชน จะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ ๕ ประการคือ มีป่า มีชุมชน มีการรวมตัว มีความสามารถ และมีความประสงค์ที่จะทำป้าชุมชน ขาดองค์ประกอบอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ และในการจัดตั้งป้าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย ยังมีเงื่อนไขที่เข้มงวดเพิ่มขึ้นอีก ๒ ประการ คือ ต้องเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและพิสูจน์ได้ว่ารักษาป่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี ก่อนวันขอจัดตั้งป้าชุมชน

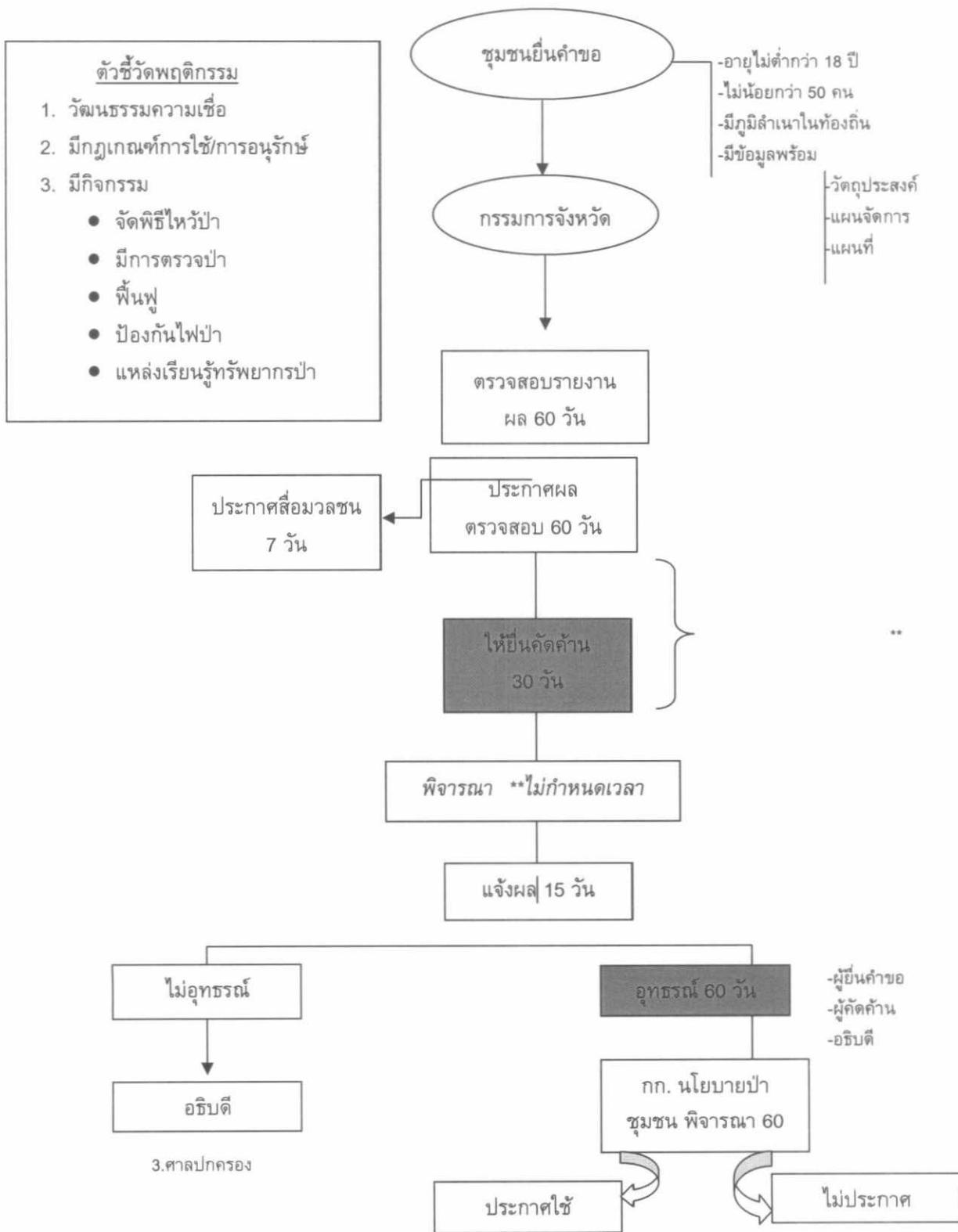
สำหรับกระบวนการพิจารณาอนุมัติให้จัดตั้งป้าชุมชนก็ค่อนข้างเข้มงวด เพราะเมื่อคณะกรรมการป้าชุมชนประจำจังหวัดเมื่อได้รับคำขอแล้วไม่สามารถอนุมัติกันในห้องประชุมได้ทันที แต่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ป้าชุมชนออกไปตรวจสอบความเห็น และปิดประกาศในที่

สาธารณสัมพันธ์ให้สาธารณะและองค์กรต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐ แสดงความเห็นหรือคัดค้าน ผลการตรวจสอบและความเห็นทั้งหมดก็จะถูกนำไปเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการป้าชุมชนประจำจังหวัดเพื่อ ลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้จัดตั้ง หากไม่เห็นชอบ ผู้ขอมาลิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการป้าชุมชน หากเห็นชอบก็รายงานให้กรมป่าไม้พิจารณา หากอนุมัติเห็นชอบ ก็นำไปประภาคในราชกิจจานุเบกษาได้ เลย หากไม่เห็นชอบ ให้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายป้าชุมชนพิจารณา ทำวินิจฉัยของ คณะกรรมการนโยบายป้าชุมชนจึงจะถือเป็นที่สิ้นสุด โครงสร้างคณะกรรมการในระดับชาติและระดับ จังหวัด มีภารกิจเป็นทั้งประธานกรรมการและกรรมการเลขานุการ จึงเข้าหลักธรรมาภิบาลคือมี “ส่วนร่วม จากพหุภาคี มีการ “ตรวจสอบและถ่วงดุล” และ “รับฟังความเห็นทุกฝ่ายก่อนที่จะทำป้าชุมชน” หลักการ เหล่านี้เป็นสากลและมีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ไม่ใช่ตัดสินใจให้ทำโครงการแล้วมา เปิดรับฟังความเห็นหรือทำประชาพิจารณ์อย่างที่หลายโครงการทำแล้วเกิดความขัดแย้งกับประชาชน วิธีการและขั้นตอนสำคัญของการทำป้าชุมชนในร่างพระราชบัญญัติป้าชุมชน แสดงไว้ในตารางที่ ๕

แต่ทุกสภากลเมดิ วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ “ไม่เห็นด้วยในการจัดตั้งป้าชุมชนในพื้นที่ อนุรักษ์” แต่สภាឡັນຮາຍງວຽນຍິນຍ່າງເດີມທີ່ເຄີຍມືນຕີເຫັນຂອບມາແລ້ວ ทำໃຫ້ຮູສກາຕ້ອງຕ້ອງກຽມາຮົກການ ຮ່ວມກັນຂອງທັງສອງສະມາພິຈາრານາ ກາຣົມາຮົກການຮ່າງ ພ.ຮ.ບ.ປ້າຊຸມຊັນໃນຮູສກາດລວດ ๕ ປີທີ່ຜ່ານມາ ນໍາສັນໃຈ ເພຣະມີກຸລຸມອອງຄົກຕ່າງໆເຂົ້າມາເກີຍວ່າຂອງທັງທຳກາງຕຽງໄດ້ເຂົ້າຮ່ວມເປັນກຽມາຮົກການແລະທາງອົມໂດຍ ເປັນທີ່ປີກົມາຫຼືຜູ້ໃຫ້ອຸ່ນມູລ ທັສະນະທີ່ແຕກຕ່າງກັນໃນປະເທົ່ານໍາຫຼັກການຂອງກົງໝາຍ ພື້ນທີ່ຂອຈัดຕັ້ງປ້າຊຸມຊັນ ໂຄງສ້າງການບໍລິຫານ ຕັ້ງແຫນອງຄົກຈັດການປ້າ ແລະກອງທຸນປ້າຊຸມຊັນ ປະເທົ່ານໍາມີຈຸດສຳຄັງອູ່ທີ່ “ພື້ນທີ່ ຂອຈัดຕັ້ງປ້າຊຸມຊັນ” ທີ່ອົກປ່າຍຄົກເລີຍກັນຍາວານາຕ່ອນເນື່ອງ

ความเห็นທີ່ແຕກຕ່າງກັນໃນຫຼັກການສຳຄັງຂອງກົງໝາຍປ້າຊຸມຊັນ ກຳໃຫ້ຮູສກາຕ້ອງຕັ້ງກຽມາຮົກການ ຮ່ວມກັນມາພິຈາරານາ ກຽມາຮົກການຊຸດແຮກ (ມີຄຸນຍານ ຄື່ງ ບັນວາມ ๒๕๕๘) ໄດ້ມີບັນທຶກຮາຍງານການປະຊຸມ ເທັນດ້ວຍໃຫ້ຈັດຕັ້ງປ້າຊຸມຊັນໃນພື້ນທີ່ອຸ່ນຮູກຍື້ໄດ້ດ້ວຍເຫດຜລວ່າຮູປະກາດພື້ນທີ່ປ້າສງວເປັນປ້າອຸ່ນຮູກຍື້ເກີນ ມົດແລ້ວ ດ້ວຍໃຫ້ກຳນົດປ້າຊຸມຊັນໃນພື້ນທີ່ອຸ່ນຮູກຍື້ກຳນົດປ້າຊຸມຊັນໃນພື້ນທີ່ອຸ່ນຮູກຍື້ເມື່ອຈົ່າເປັນຕ້ອງອາກົງໝາຍປ້າຊຸມຊັນ ເພຣະໄມ່ຮູຈະໄປທຳໃນ ທີ່ໃໝ່ ແຕ່ກາຣົມາຮົກການຂອງກຽມາຮົກການຮ່ວມກັນຊຸດແຮກໄມ່ກັນໄດ້ລັງມືຜູ້ແຫນຮາຍງວຽກກົມດວກະ ກຽມາຮົກການ ຮ່ວມກັນຊຸດທີ່ສອງເຊີ່ງແດ່ງຕັ້ງໂດຍຮູນມາລຸດໃໝ່ ໄດ້ພິຈາරານາເງື່ອນໄຂການຈັດກຳປ້າຊຸມຊັນໃນພື້ນທີ່ອຸ່ນຮູກຍື້ເພີ່ມເຂົ້າ ດ້ວຍກາລົມຕິໄຫ້ຮູກກຳນົດປ້າຊຸມຊັນໃນເຂດອຸ່ນຮູກຍື້ກັນອອກກ່ອນກາຍໃນເວລາ ๖ ປີກ່ອນເຮີມ ໄກ້ຊຸມຊັນຂອຈัดຕັ້ງປ້າຊຸມຊັນໄດ້ ແຕ່ຄວາມເທັນຂອງຄະກຽມາຮົກການຮ່ວມກັນກີຍັງຂັດແຍ້ງກັນຮ່າງ ພ.ຮ.ບ.ປ້າ ປ້າຊຸມຊັນທີ່ສະຫຼັບສະໜັບສະໜັບຕີ່ຢູ່ ດັ່ງນັ້ນປະເທົ່ານໍາກຳປ້າຊຸມຊັນໃນເຂດພື້ນທີ່ອຸ່ນຮູກຍື້ຈະກຳໄດ້ຫຼືໄມ້ອູ່ທີ່ການ ຕັດສິນໃຈຂອງສມາຊົກສະຫຼັບສະໜັບຮາຍງວຽກ

ตารางที่ ๕ วิธีการและขั้นตอนสำคัญของการทำป้าชุมชนในร่างพระราชบัญญัติป้าชุมชน



สรุป

ความขัดแย้งในการพิจารณากฎหมายป้าชุมชนซึ่งมีความถี่สูง ๑๕ ปีโดยไม่มีกลไกการสมานฉันท์ที่ดีในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เป็นตัวบ่งชี้ว่าภูมิคุ้มกันสังคมไทยบกพร่องอ่อนแอ ทำให้สังคมไทยเกิดการแตกแยกเป็นขั้วตรงข้ามที่ชัดเจน เหตุปัจจัยของเร้นที่ทำให้เกิดความขัดแย้งเพราะภัณฑ์รวมความเชื่อต่างกัน ทำให้คนไม่ไว้วางใจกัน กลุ่มเจ้าหน้าที่ไม่ไว้ใจชาวบ้าน ไม่เชื่อความรู้ภูมิปัญญาชาวบ้านว่าจะรักษาป่าไว้ได้ จึงไม่ยอมให้ประชาชนมีอำนาจ กลุ่มชาวบ้านประดิษฐ์กล่าวเจ้าหน้าที่แต่เมื่อถึงที่สุด ทำมาหากินไม่ได้ก็จะต้องลูกขึ้นมาต่อสู้คัดค้านและสุดท้ายก็จะเกิดการประทะกัน อีกประเด็นที่สำคัญคือเรื่องกลุ่มชาติพันธุ์ ประเด็นนี้แม้จะมีระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในส่วนลึกของความไม่ไว้วางใจชุมชน ก็ เพราะประเด็นชาติพันธุ์หรือกลุ่มชาวเขาหลายยังถูกมองเป็นพลเมืองชั้นต่ำ หรือไม่ใช่คนไทยและเลือกไว้เป็นภูมิบ้านกับกลุ่มคนเหล่านี้ด้วยความรุนแรงดังกรณีบ้านสวนทุเรียน บ้านปางแดง กรณีป้าชุมชนสะท้อนถึงสะท้อนความอ่อนแอกับประเทศไทยในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของไทย เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาระดับพื้นฐาน (First generation problems) ได้ซึ่งต่างกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเนปาล อินเดีย พลิปปินส์ ที่ก้าวข้ามพ้นจากปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ และออกกฎหมายป้าชุมชนมาสิบกว่าปีแล้ว ปัญหาของประเทศไทยที่มีภูมิป้าชุมชนใช้แล้วคือเกิดป้าชุมชนมากมาก ป้าพื้นดิน เกิดผลประโยชน์จากการป่าตามมากขึ้นทุกวัน แต่ก็เกิดปัญหาขึ้นมาอีกแบบคือถูกเอียงกันเรื่องอัตราภาษีที่จะจัดเก็บจากรายได้ป้าชุมชนซึ่งถือเป็นปัญหาระดับสอง (Second generation problems) ซึ่งก็จะต้องแก้ไขกันต่อไปเหมือนกัน แต่เป็นการแก้ไขเพื่อเดินไปข้างหน้าไม่ใช่ย้อนกลับที่เหมือนกรณีประเทศไทย

แม้กฎหมายป้าชุมชนจะมีผลบังคับใช้ แต่ถ้าไม่ได้อยู่ยุ่งกับความเป็นจริงก็จะนำไปปฏิบัติได้ยาก และความขัดแย้งก็ยังจะรุนแรงและขยายตัวออกไปทุกหย่อมหญ้าซึ่งไม่มีผู้ใดพึงประสงค์ กฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนให้คนรักษาป่ามีกำลังใจทำงานต่อไปได้ แต่หากทำให้คนทะเลากันก็ควรต้องทบทวน การเปลี่ยนมุมมองต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลไปถึงแนวคิดและวิธีการที่ขัดแย้งกันอยู่ในปัจจุบัน ป้ามีชีวิตจึงมีการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของป้าก็ไม่ใช่ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเดียวแต่เป็นเรื่องเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอยู่ด้วย การคุ้มครองรักษาและจัดการใช้ประโยชน์จากป่า จึงต้องจัดการให้ป้าให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างสมดุล ระบบสากลยุคแรกก็ไม่ยอมรับป้าชุมชนเป็นพื้นที่คุ้มครองแต่ในสถานการณ์ปัจจุบันยอมรับแล้ว ดังนั้น สังคมไทยจะจัดการป่าโดยวิธีใด โครงเป็นผู้จัดการ ก็ต้องช่วยกันหาคำตอบในบริบทที่เป็นจริงได้ในปัจจุบัน โครงจัดการก็จะมุ่งผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเอง ดังนั้นหากสังคมมุ่งหวังให้ป้าชุมชนเป็นเครื่องมือฟื้นฟูชีวิตท้องถิ่นช่วยแก้ปัญหาความยากจนก็ต้องให้ชุมชนห้องถิ่นจัดการ คนยากคนจนจะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

หากยังหาตัวอย่างดีๆไม่ได้ ลองดูตัวอย่างกฎหมายติดกากการจัดการป่าของ บ้านโนนลາน กิ่งอำเภอโพธิ์ศรีสุวรรณ จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเป็นชุมชนชาวไทยอิสานเก่าแก่ที่ตั้งถิ่นฐานมาไม่น้อยกว่า ๑๐๐ ปี รักษา

ป้าโนนใหญ่ไว้ได้อ่าย่างสมบูรณ์ ป้าจุบันมีสิบหมู่บ้านใช้ปารวมกัน ห้าหมู่บ้านเป็นผู้จัดการ อีกห้าหมู่บ้านไม่ได้ร่วมจัดการแต่ใช้ปารวมกัน ตามกฎหมายที่ดังนี้

๑. ห้ามเข้าไปตัดไม้ในป่าชุมชนโดยผลการ ฝ่าฝืนปรับ 500 บาท เจ้าหน้าที่และกรรมการรักษาป่าจะถูกปรับ 500 บาท
๒. ไม่ทิ้งส่วนบุคคลครอบครอง ที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางสามต้น ๒๐ ซม. ขึ้นไป หากเจ้าของต้องการนำไม้มาซ้อมเชزمบ้าน ต้องแจ้งกรรมการรักษาป่าพิจารณาว่าสมควรตัดไม้หรือไม่ การตัดต้องทำเป็นบันทึก ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน
๓. การตัดไม้ในข้อ ๒ ต้องเสียค่าบำรุงป่าต้นละ ๑๐ บาท
๔. ผู้ถางและเผาป่าในเขตป่าชุมชนไม่超ปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท
๕. ห้ามล่าสัตว์ในเขตป่าชุมชน ฝ่าฝืนปรับ ๕๐๐ บาท
๖. การนำรถเข็นมาเอาพื้นไม้ได้ ยกเว้นใช้ในงานบุญกุศล งานศพ
๗. การเก็บเห็ด หาไข่มดแดง การหาพื้น กระทำได้ในเขตป่า
๘. สามารถนำสัตว์มาเลี้ยงในป่าได้
๙. ชาวบ้านหรือกรรมการรักษาป่าทำผิด ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเบี่ยง รายได้จากป่าชุมชนจะนำมาใช้จ่ายในการจ้างผู้ดูแลป่า
๑๐. กฎหมายที่นำมาปฏิบัติ ต้องได้รับความเห็นชอบจากการทั้ง ๕ หมู่บ้าน ถ้าหากดกลงกันไม่ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

หากร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่พิจารณาอยู่ในรัฐสภาไม่มีทางออก หาคำตอบที่ลงตัวเป็นที่พอใจทุกฝ่ายไม่ได้ ก็ลองปล่อยให้ชาวบ้านเข้าดัดสินใจจัดการกันเอง ตัวอย่างกฎหมายที่เข้าใจได้ง่ายไม่ซับซ้อนเพียง ๑๐ ข้อ ที่ชุมชนบ้านโนนลานจัดการป่าชุมชนได้ดีกันการพิสูจน์มากว่าร้อยปีคงเป็นคำตอบสุดท้ายให้กับสังคมได้แน่นอน

บรรณานุกรม

เพิ่มศักดิ์ McGrathimy 2547 ทิศทางการจัดการทรัพยากรเพื่อการส่งเสริมการเกษตร เอกสารดำริชาด
วิชาการจัดการทรัพยากรเพื่อการส่งเสริมการเกษตร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 285-
344.

Pearmsak Makarabhirom, Forestland Policy Revisited: Opportunity for Policy Reform in Thailand
in 2001. EWC publication, Hawaii, U.S.A.

Pearmsak Makarabhirom, The Evolution of Community Forest Bill in Thailand: One more pass?,
2001 published in RECOFTC newsletter.

Pearmsak Makarabhirom, Forest Crime Management: A case study of forest law enforcement in
Thailand, World Bank's Proceedings.

Pearmsak Makarabhirom, Conflict Resolution: A case study on sustainable forest resource
management in Thailand. IGES Publication, 1999.