

ป่าชุมชน: เทคโนโลยีอำนาจควบคุมชุมชน  
ในเขตป่าขึ้นใหม่?  
กรณีศึกษาป่าชุมชนห้วยแก้ว  
ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

สุรินทร์ อ้นพรม\*

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาภูมิศาสตร์ มหาวิทยาลัยชิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย

นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา วาทกรรม “ป่าชุมชน” ได้รับการยอมรับในฐานะทางเลือกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนในเขตป่าไม้ของรัฐ บทความชิ้นนี้อาศัยกรณีศึกษาป่าชุมชนห้วยแก้ว ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ แสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติ ป่าชุมชนเป็นเทคโนโลยีอำนาจขึ้นใหม่ของรัฐในการควบคุมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรในป่าของชาวบ้านโดยผ่านทางตัวชาวบ้านเอง สิ่งนี้เกิดขึ้นจากการที่ขบวนการป่าชุมชนในสังคมไทยมักมองชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นแบบหยุดนิ่งและชวนฝัน รวมถึงความพยายามของรัฐในการรักษาอำนาจเหนือทรัพยากรป่าไม้เอาไว้

Since the early 1990s, “community forestry” discourse in Thailand has been proposed as an alternative to conventional forest management and as a means to alleviate poverty in the rural areas, especially in local communities in state-owned and -managed forests. Community forestry advocates in Thailand have tended to describe local communities living in the forest as in harmony with nature through their subsistence mode of living and their knowledge about the forest. This article argues that these community forestry advocates’ static and romantic views about local communities have in fact contributed to these communities’, which adopted the community forestry schemes, less access to forest resources. Using the case study of Huai Kaew community forest in Huai-Kaew sub-district, Mae On district of Chiang Mai Province, the article points out how community forestry has become the Thai state’s new technology of power in regulating and limiting local communities’ access to forest resources.

## บทนำ

ในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา ป่าชุมชนได้รับการยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ ในฐานะทางเลือกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และแก้ปัญหาความยากจนของชาวบ้านในชนบท โดยเฉพาะชาวบ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าของรัฐ (ฉลาดชาย 2528, สมศักดิ์ 2550) นักวิชาการที่สนับสนุนแนวทางป่าชุมชนเชื่อว่า มโนทัศน์การจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์อำนาจนอกจากจะไร้ประสิทธิภาพในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรป่าไม้แล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบทางตรงมากที่สุดก็หนีไม่พ้นชาวบ้านหรือ “ชุมชนท้องถิ่น” ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับฐานทรัพยากร ดังนั้น ข้อเสนอของนักวิชาการกลุ่มนี้คือ รัฐต้องกระจายหรือมอบอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้กับชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบป่าชุมชน หากสังคมไทยต้องการคุ้มครองและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ อีกทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวบ้านที่อยู่ใกล้ป่า เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

อย่างไรก็ดี ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนป่าชุมชนในฐานะทางเลือกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของสังคมไทยมักตีความและมีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบของป่าชุมชนแตกต่างกัน การขับเคลื่อนและผลักดันป่าชุมชนในสังคมไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาจึงมักเป็นการช่วงชิงการนำในการนิยามความหมายป่าชุมชนของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การช่วงชิงการนิยามความหมายป่าชุมชนได้ปรากฏเด่นชัดมากขึ้นในกระบวนการผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชนตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ขณะนั้นกรมป่าไม้ในฐานะหน่วยงานหลักในการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้มาเป็นเวลากว่าศตวรรษ ได้มองหาแนวทางส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ครอบคลุมถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ ดังที่ระบุไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2534 กรมป่าไม้จึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อสร้างเครื่องมือทางกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการส่งเสริมให้ชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นปลูกต้นไม้ในพื้นที่สาธารณะ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรภายในปีเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวของกรมป่าไม้ไม่ได้รับการยอมรับจาก “เครือข่ายภาคประชาชน” ซึ่งมองว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้ความสำคัญกับการปลูกสร้างสวนป่ามากกว่าการรองรับ “สิทธิชุมชน” ในการคุ้มครองและรักษาฐานทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ดังนั้น “เครือข่ายภาคประชาชน” จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เพิ่มมิติด้านสิทธิชุมชนและการจัดการทรัพยากรเข้าไป ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2532-2536 มีความพยายามหลายครั้งในการเจรจาต่อรองและประสานร่างพระราชบัญญัติฉบับของกรมป่าไม้และภาคประชาชนเข้าด้วยกัน ผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “การประชาพิจารณ์” ซึ่งดูเหมือนว่าความพยายามดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลในการประชาพิจารณ์ระดับชาติในปี พ.ศ. 2536 ที่จังหวัดเชียงใหม่ จัดขึ้นโดยสำนักงานกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค และมีนายแพทย์ประเวศ วะสี

เป็นประธาน ผลของการประชาพิจารณ์ครั้งนั้นได้เกิดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับ “สวนบัว” อันถือว่าเป็นฉบับที่ได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุด แต่กระนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวถูกคัดค้านจาก “เครือข่ายนักอนุรักษ์” นำโดยมูลนิธิธรรมนาถ เนื่องจากทางเครือข่ายไม่เห็นด้วยในประเด็นการอนุญาตให้มีการทำป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ โดยเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ดังนั้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา ประเด็นการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์จึงได้กลายมาเป็นประเด็นความขัดแย้งทางความคิดระหว่าง “นักอนุรักษ์” กับ “นักสิทธิชุมชน” จนทำให้ปัญหาเรื่อง “คนกับป่า” กลายเป็นปัญหาคอขวดและไม่มีทางออกที่เหมาะสมในเชิงนโยบาย อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลภายใต้การนำรัฐประหารของทหารได้นำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนกลับมาพิจารณาอีกครั้ง และมีมติผ่านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2550 แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวนหนึ่งเห็นค้านกับร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เพิ่งผ่านการอนุมัติจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเด็นความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในประเด็นสิทธิชุมชน จึงยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตีความร่างกฎหมายในเวลาต่อมา และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติป่าชุมชนตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และให้ระงับการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

นับจากอดีตเป็นต้นมา คำว่า “ป่าชุมชน” มักถูกอ้างถึงในฐานะเครื่องมือที่ทรงพลังในการเสริมศักยภาพชุมชนท้องถิ่นในการคุ้มครองระบบนิเวศและแก้ปัญหาความยากจน ข้อเสนอดังกล่าวมีส่วนถูกอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ถูกต้องเสียทั้งหมด คำถามหลักก็คือ ป่าชุมชนสามารถเอื้อประโยชน์ต่อชาวบ้านจริงหรือ ในเมื่อสังคมไทยยังไม่มีกฎหมายมารองรับสิทธิของชาวบ้านในการจัดการป่า? บทความขึ้นนี้ต้องการนำเสนอให้เห็นว่าในบริบททางสังคมและการเมืองในปัจจุบันที่สังคมไทยยังไม่ยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการป่า ป่าชุมชนถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการ “อนุรักษ์” มากกว่าการเสริมศักยภาพของชาวบ้านในการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ชาวบ้านที่จัดการป่าชุมชนมักได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เพื่อการเก็บหา “ของป่า” ซึ่งมีคุณค่าทางเศรษฐกิจไม่สูงมากนัก ในขณะที่ทรัพยากรในป่าที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง เช่น ไม้และไม้สำหรับการก่อสร้าง มักจะถูกกีดกันและหวงห้ามไว้เพื่อเป็นสมบัติของชาติ และหากจะมีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรเหล่านี้ ก็จะถูกอนุญาตเพียงเพื่อการยังชีพและใช้ประโยชน์ภายในครัวเรือนเท่านั้น นอกจากนี้ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ในระดับหมู่บ้านยังถูก “จับตา” และตรวจสอบอย่างเข้มข้นจากเพื่อนบ้านด้วยตนเอง ป่าชุมชนได้กลายเป็นเงื่อนไขใหม่ในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรของชาวบ้านที่เข้มข้นขึ้น โดยมี “คณะกรรมการป่าชุมชน” ทำหน้าที่บังคับใช้ “กฎระเบียบป่าชุมชน” เพื่อกำกับและควบคุมการใช้ประโยชน์ของ “สมาชิกป่าชุมชน” ให้เป็นไปตามกรอบคิดที่ว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ยั่งยืน

ในบทความนี้ ผู้เขียนพยายามวิเคราะห์ให้เห็นว่าป่าชุมชนนั้นแท้จริงแล้วเป็นเพียง “เทคโนโลยีอำนาจขึ้นใหม่” ซึ่งเป็นเทคนิคการบริหารอำนาจของรัฐเพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนในเขตป่า

เพื่อให้ชุมชนในเขตป่าเหล่านั้นเกิดสำนึกใหม่ว่าการควบคุมและจัดการทรัพยากรเป็นหน้าที่ของชุมชนและชาวบ้าน แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็ไม่เคยมอบอำนาจการตัดสินใจสำหรับการจัดการและจัดสรรทรัพยากรให้กับชุมชนเหล่านั้น อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่แท้จริงยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง โดยมีกรมป่าไม้เป็นผู้บริหารจัดการอำนาจ การมอบพื้นที่ป่าให้ชาวบ้านดูแลในรูปแบบ “ป่าชุมชน” แต่ไม่ให้อำนาจในการบริหารจัดการ จึงเป็นความพยายามของรัฐในการกลบเกลื่อนความล้มเหลวของนโยบายรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ทั้งนี้เพื่อรักษาและอ้างไว้ซึ่งสถานะทางอำนาจเดิมของรัฐเหนือพื้นที่ป่าและการควบคุมชาวบ้านในเขตป่า

คำว่า “เทคโนโลยีอำนาจขึ้นใหม่” ที่นำมาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ในบทความนี้ ผู้เขียนได้ยืมมาจากแนวคิด Governmentality ซึ่งเป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นเป็นครั้งแรกโดย มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1977-1984 หากกล่าวแบบย่อๆ ฟูโกต์มองว่าการปกครองในสังคมสมัยใหม่มักจะไม่ปฏิบัติการผ่านกฎหมายหรือกฎจารีตอันเป็นการควบคุมทางตรง ซึ่งการปกครองดังกล่าวมักจะได้รับการต่อต้านจากผู้ที่ถูกควบคุม แต่การควบคุมของสังคมสมัยใหม่มักปฏิบัติการผ่านการกระทำร่วมกันของ “อำนาจและความรู้” ที่ยังผลให้เกิด “ความรู้สึกนึกคิด” (Subjectivity) (อานันท์ 2552) และใช้ความรู้สึกนึกคิดนั้นในการปกครองตนเอง ดังนั้น Governmentality จึงมีความแตกต่างจากการปกครองด้วยอำนาจรัฐโดยตรง แต่เป็นการปกครองที่มีพลังอำนาจบังคับอยู่ภายในตัวคน หรือการปกครองที่ทำงานได้ด้วยตัวเอง ทั้งนี้ แนวคิด Governmentality ของฟูโกต์ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากนักวิชาการร่วมสมัยหลากหลายสาขา โดยในสาขาว่าด้วยการเมืองของการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมก็มีการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Tania Li (2007) ในหนังสือเรื่อง *The Will to Improve* ซึ่ง Li ได้ใช้กรอบคิด “conduct of conduct” ในการวิเคราะห์โครงการและแผนงานของหน่วยงานที่มีเจตนารมณ์แน่วแน่เพื่อพัฒนา “คนอื่น” ภายใต้กรอบคิดการพัฒนาและการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนา ข้อโต้แย้งสำคัญของ Li ก็คือ แท้จริงแล้วโครงการและแผนงานพัฒนาเหล่านั้นมีการวางแผนและเตรียมไว้แบบเบ็ดเสร็จเรียบร้อย เมื่อประชาชนในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาเข้าร่วมกระบวนการ จึงเป็นความสำเร็จของแผนงานดังกล่าวในการควบคุมชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนเหล่านั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเจตนารมณ์ของแผนงานพัฒนา

เนื้อหาในบทความชิ้นนี้สังเคราะห์จากกรณีศึกษาป่าชุมชนห้วยแก้ว ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็น “สนาม” ในการศึกษาวิจัยในการทำวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกของผู้เขียนที่มหาวิทยาลัยซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย โดยผู้เขียนได้อาศัยอยู่ในหมู่บ้านระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2552 ถึงเดือนพฤษภาคม 2553 ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ผู้เขียนได้มีโอกาสสังเกตรูปแบบการพึงพิงทรัพยากรของชาวบ้าน ได้สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับหลายกลุ่มทั้งแบบทางการและไม่เป็น

ทางการ ประกอบด้วย อดีตแกนนำชาวบ้านในการคัดค้านการสัมปทานป่าห้วยแก้ว คณะกรรมการป่าชุมชนทั้งในอดีตและปัจจุบัน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้ว และชาวบ้านทั่วไปซึ่งผู้เขียนแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ 1) กลุ่มชาวบ้านที่อาศัยอยู่ติดกับพื้นที่ป่าชุมชนและพึงพิงทรัพยากรจากป่าชุมชนห้วยแก้วโดยตรง ทั้งในรูปของที่ดินในป่า รวมถึงการเก็บหาของป่า เช่น หน่อไม้ ไม้พิน เป็นต้น และ 2) กลุ่มชาวบ้านที่พึงพิงทรัพยากรจากป่าทางอ้อม เช่น การพึงพิงน้ำเพื่อการเกษตร

การตั้งข้อบทรความเป็นลักษณะของคำถามเป็นความตั้งใจของผู้เขียน ทั้งนี้เพราะผู้เขียนยอมรับถึงความแตกต่างหลากหลายของรูปแบบป่าชุมชนในแต่ละพื้นที่และป่าชุมชนในแต่ละภูมิภาค เป็นไปได้ว่าในบางพื้นที่ ป่าชุมชนอาจเป็นเครื่องมือที่เสริมศักยภาพของชาวบ้านที่อยู่ในเขตป่าได้ บทความนี้ไม่มีเจตนาที่จะสรุปรวมว่าป่าชุมชนทุกแห่งกลายเป็นเทคโนโลยีอำนาจในการควบคุมชาวบ้านที่อยู่ในเขตป่า การกล่าวถึงป่าชุมชนต้องพิจารณาเป็นรายกรณีศึกษา และต้องพิจารณาบริบทของป่าชุมชนนั้นๆ ประกอบ

## ภาพรวมสถานการณ์คนกับป่า และความขัดแย้งในการเข้าถึงทรัพยากรในสังคมไทย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2439 เป็นต้นมา รัฐบาลสยามได้สถาปนากรมป่าไม้ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการทำไม้ โดยเฉพาะการสัมปทานไม้สักในเขตภาคเหนือของประเทศไทย การสถาปนากรมป่าไม้ครั้งนั้นนับได้ว่าเป็นการประกาศรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย ซึ่งก่อนหน้านั้นพื้นที่ป่าไม้ในเขตภาคเหนืออยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าเมืองซึ่งมีระบบการจัดการที่แตกต่างกันไป ในช่วงเริ่มต้นของการวางระบบรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่า รัฐบาลสยามได้ว่าจ้างนายฮอร์เบิร์ต สเลด (Horbert Slade) นักป่าไม้ชาวอังกฤษ ให้มาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและวางกฎเกณฑ์การบริหารจัดการป่าไม้ ต่อมานายสเลดได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้ากรมป่าไม้ (อธิบดีกรมป่าไม้) คนแรกในประวัติศาสตร์การป่าไม้เมืองไทย ทั้งนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในสมัยนั้นเน้นการทำไม้สัก และต่อมาเป็นไม้กระยาเลยจากป่าธรรมชาติ โดยผู้รับสัมปทานส่วนใหญ่เป็นบริษัทต่างชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทของอังกฤษ เช่น บริษัทบอมเบย์-เบอร์มาร์ โดยรัฐบาลสยามได้รายได้จากการสัมปทานโดยเก็บค่าภาคหลวงการทำไม้ในเขตสัมปทาน ทั้งนี้ ประเทศไทยเปิดให้มีการสัมปทานป่าไม้ในเขตป่าธรรมชาตินับตั้งแต่นั้นเรื่อยมา และรัฐบาลได้ประกาศปิดสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2532 ซึ่งนับรวมเวลาในการทำไม้ในป่าธรรมชาติเกือบหนึ่งศตวรรษ

ที่ผ่านมา รัฐใช้อำนาจผ่านกรมป่าไม้ โดยมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการแสดงอำนาจเหนือพื้นที่ป่าไม้ด้วยการประกาศให้พื้นที่ป่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ และออกกฎหมายป่าไม้เพื่ออำนวยความสะดวก

การให้รัฐมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้แต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น เทคนิคของรัฐในการควบคุมทรัพยากรป่าไม้ก็คือการกำหนดพื้นที่ให้เป็นของรัฐ และออกกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ ในปี พ.ศ. 2507 กรมป่าไม้ออกกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นัยสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการกำหนดนิยาม “ที่ดินป่าไม้” ซึ่งกฎหมายฉบับนี้นิยามว่า “ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดครอบครองเป็นเจ้าของตามประมวลกฎหมายที่ดิน” หมายความว่าที่ดินทั้งที่มีต้นไม้ปกคลุมและไม่มีต้นไม้ปกคลุม แต่ยังไม่มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยกรมที่ดิน ถือเป็นที่ดินป่าไม้ และจัดเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นอกจากนี้กรมป่าไม้ ออกประกาศพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ทั้งนี้ ในเชิงการควบคุมพื้นที่เพื่ออนุรักษ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้ได้ประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าขึ้นทั่วประเทศ ในระยะเวลาใกล้เคียงกัน กรมป่าไม้ออกประกาศพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และมีการประกาศอุทยานแห่งชาติ เขาใหญ่เป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทย แต่ดูเหมือนว่าระบบการจัดการป่าแบบรวมศูนย์อำนาจโดยมีกรมป่าไม้ทำหน้าที่หลัก ไม่สอดคล้องกับระบบสังคม การเมือง และระบบนิเวศธรรมชาติ ในสังคมไทย และไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์เดิมที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ ในทางตรงกันข้าม พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยกลับลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยพื้นที่ป่าได้ลดลงจากประมาณร้อยละ 43 ของพื้นที่ประเทศในปี พ.ศ. 2516 เหลือเพียงประมาณร้อยละ 25 ในช่วงทศวรรษ 2540 (กรมป่าไม้ 2552)

“ชาวบ้าน” และ “ระบบเกษตรกรรมในป่า” มักถูกดำเนินจากเจ้าหน้าที่และสังคมว่าเป็นสาเหตุหลักของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ รัฐมักมองว่าชาวบ้านและระบบเกษตรกรรมดังกล่าวเป็นศัตรูที่ร้ายกาจต่อทรัพยากรป่าไม้ และได้ใช้ความพยายามหลายครั้งในการควบคุมประชากรที่อาศัยในป่า ซึ่งมักถูกกล่าวหาว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ เช่น ในปี พ.ศ. 2533 กรมป่าไม้ได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกองทัพบก (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน) ดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม หรือที่รู้จักกันในนาม “คจก.” โดยมีการอพยพชาวบ้านที่อาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายในเขตป่าต้นน้ำ ให้มาอยู่รวมกันในเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมและมีความเปราะบางทางระบบนิเวศต่ำ ทั้งนี้ ทางโครงการวางแผนที่จะดำเนินการกับราษฎรที่อยู่ในเขตป่าทั่วประเทศ โดยได้ริเริ่มการดำเนินโครงการที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่แรก ในพื้นที่อพยพ ทางโครงการฯ ได้จัดตั้งระบบหมู่บ้านและจัดสรรที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรในพื้นที่เป้าหมาย และเมื่ออพยพชาวบ้านออกไปแล้ว ทางกรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูระบบนิเวศต้นน้ำ โดยไม่ได้คำนึงว่าการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ต้นน้ำนอกจากไม่นำไปสู่การฟื้นฟูและรักษาพื้นที่ป่าไม้แล้ว ยังนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าอีกด้วย

อย่างไรก็ดี มีการโต้แย้งจากนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศในเรื่องข้อกล่าวหาของรัฐที่ว่า “ชาวบ้านทำลายป่า” (เจิมศักดิ์ 2535, Delang 2002, Hirsch 1987, Sato 2003) นักวิชาการกลุ่มนี้พยายามชี้ให้เห็นถึงความสลับซับซ้อนของปัญหาการทำลายป่า ซึ่งมีข้อสรุปร่วมกันว่าสาเหตุสำคัญของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้สืบเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่มุ่งเน้นการปลูผาผลาญทรัพยากรและการรักษาความมั่นคงของชาติ การลดลงของพื้นที่ป่าจึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แต่ดูเหมือนว่าข้อโต้แย้งดังกล่าวไม่ได้นำไปสู่การทบทวนและสร้างนโยบายป่าไม้ที่เอื้อประโยชน์ต่อชาวบ้านเท่าไรนัก นโยบายการจัดการป่าของไทยยังคงเน้นการอนุรักษ์และคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ โดยยังคงมองชาวบ้านเป็นศัตรูสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ ในช่วงปลายทศวรรษ 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติผ่านนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้ประเทศควรมีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ<sup>1</sup> โดยแบ่งเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 และอีกร้อยละ 15 เป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ เพื่อบรรลุนโยบายดังกล่าว กรมป่าไม้ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้ดำเนินยุทธศาสตร์อย่างน้อย 2 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ 1) การเร่งประกาศพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งรวมถึงพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และ 2) การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนปลูกสร้างสวนป่าขนาดใหญ่ โดยเฉพาะสวนป่ายูคาลิปตัส ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้งสองของกรมป่าไม้นำไปสู่ความขัดแย้งกับชาวบ้านในพื้นที่ป่าซึ่งอาศัยป่าในการดำรงชีพ ตัวอย่างที่สำคัญและเป็นกรณีศึกษาของผู้เขียนได้แก่กรณีความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านห้วยแก้ว ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่อนจังหวัดเชียงใหม่ กับนักธุรกิจในพื้นที่ โดยกรมป่าไม้อนุญาตให้นักธุรกิจเข้าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 235 ไร่เพื่อทำการปลูกสร้างสวนป่า ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านห้วยแก้วอ้างว่าเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร แหล่งเก็บหาของป่า และพื้นที่เลี้ยงสัตว์ของชุมชน ดังนั้น พวกเขาจึงต่อต้านการเข้าที่ดินของเอกชนจากรัฐ และกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งในที่สุด นอกจากนี้ การเร่งประกาศพื้นที่อนุรักษ์ที่ขาดการปรึกษาหารือกับชาวบ้านและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาการชนทับระหว่างพื้นที่ทำกินของชาวบ้านกับพื้นที่อนุรักษ์ จากการประเมินของ ICEM (2003) พบว่ามีชาวบ้านติดอยู่ในเขตป่าของรัฐ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ไม่น้อยกว่า 500,000 คน

จะเห็นได้ว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนกับป่าในสังคมไทยเกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน หรือตั้งแต่กรมป่าไม้อ้างสิทธิเหนือพื้นที่ป่าไม้ แต่แนวคิดการจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์ของรัฐไม่สามารถแก้

<sup>1</sup> สัดส่วนระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับป่าเศรษฐกิจเปลี่ยนจาก 15:25 มาเป็น 25:15 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7



ปัญหาได้ หลักฐานที่ชัดเจนได้แก่การลดลงของพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การจัดการป่าที่มีกรมป่าไม้เป็น “พระเอก” เพียงผู้เดียวยังก่อให้เกิดความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม การเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เน้นและเปิดโอกาสให้ภาคีต่างๆ โดยเฉพาะชาวบ้านหรือชุมชนท้องถิ่นได้เข้าร่วมในการตัดสินใจสำหรับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียมจึงเริ่มขึ้น

## ขบวนการป่าชุมชนและการช่วยชีวิตการนิยามความหมายป่าชุมชน (พ.ศ. 2530-2553)

ขบวนการเคลื่อนไหวให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้จากภาครัฐไปสู่ภาคประชาชนเริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในช่วงต้นทศวรรษ 2530 โดยบทความชิ้นนี้เรียกขบวนการนี้ว่า “ขบวนการป่าชุมชน” หากกล่าวแบบย่อๆ ขบวนการป่าชุมชนเป็นขบวนการภาคประชาชนที่เรียกร้องให้กรมป่าไม้ซึ่งมีความชอบธรรมตามกฎหมายในการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้แต่เพียงหน่วยงานเดียวเกิดการยอมรับการดำรงอยู่ของชุมชนและสิทธิชุมชนในการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้ และทำการมอบอำนาจให้ชุมชนเหล่านี้ในการดูแลรักษาทรัพยากรของตนเองในรูปแบบ “ป่าชุมชน” อย่างไรก็ตาม คำว่าป่าชุมชนถูกทำความเข้าใจและถูกตีความต่างกันระหว่างกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน ชาวบ้าน และนักวิชาการ ซึ่งมีมุมมอง ความเชื่อ และประสบการณ์ที่แตกต่างกันในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติหรือชุมชนกับทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งแต่ละบุคคล กลุ่ม หรือหน่วยงาน ต่างก็พยายามที่จะนิยามความหมาย “ป่าชุมชน” ที่สะท้อนความเชื่อ ความรู้ และอุดมการณ์ดังกล่าว เนื้อหาในส่วนนี้พยายามนำเสนอภาพการเมืองว่าด้วยการนิยามและให้ความหมายป่าชุมชนของบุคคล กลุ่มคน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยนำเสนอผ่านกรณีศึกษาการยกย่องและผลักดันกฎหมายป่าชุมชนระหว่างปี พ.ศ. 2532-2551

ย้อนกลับไปในปี พ.ศ. 2534 กรมป่าไม้ได้ยกย่องพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ คณะกรรมการฯ เห็นว่ากรมป่าไม้ขาดนโยบายที่ชัดเจนสำหรับการส่งเสริมให้ชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นปลูกต้นไม้ในรูปแบบป่าชุมชน ซึ่งเป็นรูปแบบที่กรมป่าไม้ได้เริ่มดำเนินการมาก่อนหน้านั้นอยู่แล้ว ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อเป็นกรอบในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชน และเพื่อให้แนวทางการส่งเสริมป่าชุมชนของรัฐมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ต่อมากรมป่าไม้จึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้น และได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรภายในปีเดียวกัน และร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบและอนุมัติในหลักการจากสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติของกรมป่าไม้ฉบับที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ได้รับการคัดค้านจากภาคประชาชนซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายนักวิชาการ ตัวแทนชาวบ้าน และนักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติและมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมุ่งเน้นการส่งเสริมให้ประชาชนและชาวบ้านปลูกป่า แต่กลับมองข้ามการรับรองสิทธิของชุมชนในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรในท้องถิ่น ทางเครือข่ายซึ่งประสานงานโดยมูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติจึงเคลื่อนไหวและยื่นหนังสือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับของกรมป่าไม้ และทางเครือข่ายภาคประชาชนได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมาเช่นกัน และพยายามนำเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นคู่ขนานไปกับฉบับร่างของกรมป่าไม้

ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา มีความพยายามในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่สะท้อนความต้องการของทุกฝ่ายผ่านกระบวนการประชาธิปไตย โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น จัดให้มีการประชาพิจารณ์พระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นในเดือนเมษายน 2539 ที่โรงแรมสวนบัว จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีนายแพทย์ประเวศ วะสี ราษฎรอาวุโส เป็นประธานในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป่าชุมชน มีผู้เข้าร่วมประชุมเกือบ 300 คน ผลจากการประชุมและประชาพิจารณ์ครั้งนั้นได้เกิดร่างพระราชบัญญัติฉบับ "สวนบัว" ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มีความพึงพอใจกับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และทางคณะกรรมการ มีความเห็นที่จะนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสนอต่อรัฐบาล เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการรัฐสภาพิจารณาออกเป็นกฎหมายป่าชุมชนต่อไป

แต่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับสวนบัวได้รับการคัดค้านจากเครือข่ายของนักอนุรักษ์ซึ่งนำและประสานงานโดยมูลนิธิธรรมนาถ เนื้อหาหรือประเด็นในร่างพระราชบัญญัติที่ทางเครือข่ายนักอนุรักษ์ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งก็คือการอนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ สิ่งที่นักอนุรักษ์กังวลหากอนุญาตให้มีการทำป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ก็คือป่าชุมชนจะถูกใช้เป็นเครื่องมือของพวกนายทุนที่จะทำการว่าจ้างชาวบ้านตัดไม้ในเขตป่าอนุรักษ์ ทั้งนี้ เครือข่าย เห็นด้วยกับหลักการทั่วไปของป่าชุมชน และสนับสนุนการส่งเสริมให้ชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นจัดทำป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าเสื่อมโทรมพื้นที่อื่นๆ ที่อยู่นอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งรวมถึงพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ต้นน้ำชั้น 1 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา เครือข่ายองค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมประมาณ 35 องค์กรจึงได้เริ่มเคลื่อนไหวคัดค้านการออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่จะอนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์

ระหว่างปี พ.ศ. 2539-2551 กรอบการถกเถียงทางการเมืองเกี่ยวกับเรื่องป่าชุมชนถูกชี้นำด้วยคำถามหลักเพียงคำถามเดียว คือการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ทำได้หรือไม่ โดยกลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มองว่าป่าชุมชนมีศักยภาพในการคุ้มครองและรักษาระบบนิเวศ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากป่านั้นนอกจากจะช่วยบรรเทาความยากจนแล้ว ยังจะนำไปสู่การอนุรักษ์และคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพอีกด้วย เพราะหากชาวบ้านได้ประโยชน์จากรักษาทรัพยากรที่ตนเองพึ่งพิง ก็จะช่วยรักษาทรัพยากรเหล่านั้น นอกจากนี้ผู้สนับสนุนยังอ้างถึงประเด็นสิทธิชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น และศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ส่วนผู้ที่คัดค้านมองว่าผืนป่าอนุรักษ์เป็นสมบัติส่วนรวมของชาติ และเป็นผืนป่าผืนสุดท้ายของประเทศไทย ผืนป่าเหล่านี้เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารและแหล่งรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ หากทำลายผืนป่าเหล่านี้ จะทำให้ชีวิตของคนไทยและประชากรโลกในอนาคตตกอยู่ในความเสี่ยง

จะเห็นได้ว่าทั้งกลุ่มที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในการอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ต่างก็หาเหตุผลมาเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับข้อเสนอในเรื่องป่าชุมชนและการแก้ไขปัญหาของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งหากพิจารณาอย่างผิวเผินอาจดูเหมือนว่าชุดการอธิบายและเหตุผลดังกล่าวน่าจะแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง โดยฝ่ายหนึ่งยอมรับให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ในขณะที่อีกฝ่ายคัดค้านและไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว แต่จากการศึกษาของ Forsyth and Walker (2008) พบว่าทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านต่างก็เห็นพ้องต้องกันในเชิงอุดมการณ์ที่ต้องการกีดกันระบบเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ และเห็นว่าเกษตรเชิงพาณิชย์เป็นภัยอันตรายต่อระบบนิเวศป่าต้นน้ำ ในขณะที่เดียวกันทั้งฝ่ายที่สนับสนุนสิทธิชุมชนและเครือข่ายของนักอนุรักษ์ต่างชื่นชมกับระบบการเกษตรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ไม่เน้นการใช้พื้นที่ขนาดใหญ่และปลอดสารเคมี ฉะนั้น Forsyth และ Andrew จึงสรุปว่ากรอบการถกเถียงเรื่อง “คนกับป่า” หรือพระราชบัญญัติป่าชุมชนในสังคมไทยไม่น่าจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องคนกับป่า โดยเฉพาะปัญหาของชุมชนที่อาศัยในเขตป่าต้นน้ำและพื้นที่สูง เนื่องจากกรอบการถกเถียงดังกล่าวมักมองชุมชนบนที่สูงแบบคู่ตรงข้าม กล่าวคือชุมชนที่รักษาป่าและชุมชนที่ทำลายป่า ทั้งนี้ จากการศึกษาของนักวิชาการดังกล่าว สามารถตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมได้ว่ากลุ่มคนที่เกี่ยวข้องในการผลักดันป่าชุมชนในสังคมไทยมักจะมีมุมมองชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นแบบหยุดนิ่ง ตายตัว และค่อนข้าง “โรแมนติก” กล่าวคือ มักจะมองว่าระบบเศรษฐกิจและการผลิตของชาวบ้านเน้นเพื่อการยังชีพ มีองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นในการทำการเกษตรที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และมักจะมองว่าการผลิตเชิงเดี่ยวและการใช้สารเคมีในการทำการเกษตรเป็นเรื่องที่ยอมรับไม่ได้ ซึ่งมุมมองดังกล่าวมักไม่สะท้อนความเป็นจริงของชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงและมีพลวัตอยู่ตลอดเวลา

ขบวนการป่าชุมชนในสังคมไทยมาถึงจุดวสานในเดือนพฤศจิกายน 2551 เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งเนื้อหาของพระราชบัญญัติที่ผ่านการอนุมัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้เฉพาะชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เท่านั้น และไม่มี การอนุญาตให้มีการทำไม้ในเขตป่าชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์อย่างเด็ดขาด ทั้งนี้ กลุ่มที่สนับสนุนการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์มองว่าพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับนี้จะเปิดสิทธิชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่า 20,000 ชุมชนทั่วประเทศ เพราะแม้ว่าชุมชนเหล่านี้ไม่ได้ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แต่พวกเขายังคงต้องพึ่งพาทรัพยากรในเขตป่าอนุรักษ์เพื่อการดำรงชีพ ดังนั้น กลุ่มที่สนับสนุนการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ นำโดย เตือนใจ ดีเทศน์ สมาชิกวุฒิสภา (ในขณะนั้น) จึงยื่นหนังสือร้องเรียนต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติขัดต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิชุมชนหรือไม่ ต่อมาในปลายปี พ.ศ. 2552 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 154 วรรคสาม เนื่องจากการออกเสียงของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม

จะเห็นได้ว่า “ป่าชุมชน” เป็นวาทกรรมที่ถูกนำเสนอในฐานะทางเลือกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา เป็นวาทกรรมที่ยังมีการโต้แย้ง ถกเถียง และยังไม่ตกผลึก ป่าชุมชน ถูกตีความ นิยาม และให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งล้วนสะท้อนความเชื่อ ความรู้ และอุดมการณ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับทรัพยากรป่าไม้ ทั้งนี้ การชงชิ่งการนิยาม และกำหนดความหมายป่าชุมชนของแต่ละฝ่ายนั้นก็เพื่อให้ชุดความเชื่อ ความรู้ และอุดมการณ์ของตนเองได้รับการยอมรับจากผู้กำหนดนโยบาย และแปลงชุดความเชื่อและความรู้เหล่านั้นออกมาในรูปของกฎหมายป่าชุมชน ถึงแม้ว่าในปัจจุบันสังคมไทยยังไม่มีกฎหมายป่าชุมชน แต่ในทางปฏิบัติ มีชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งได้ปรับใช้วาทกรรมป่าชุมชนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้ตนเองในการควบคุมและจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่น ชาวบ้านที่ลุกขึ้นมาจัดการป่าชุมชนมักได้รับการยอมรับจากสังคมและเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในฐานะผู้ปกป้องและรักษาทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม ดังกรณีป่าชุมชนห้วยแก้ว

## ป่าชุมชนห้วยแก้ว

ป่าชุมชนห้วยแก้วตั้งอยู่ที่ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ไปทางทิศเหนือเป็นระยะทางประมาณ 45 กิโลเมตร นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา ชาวบ้านห้วยแก้วได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ดูแลพื้นที่ป่าประมาณ 1,600 ไร่ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่ออน เนื้อหาในส่วนนี้ต้องการนำเสนอให้เห็นพัฒนาการและประวัติศาสตร์ของป่าชุมชน

ห้วยแก้ว เริ่มตั้งแต่การเริ่มต้นต่อสู้ของชาวบ้านในการคัดค้านการเข้าสัมปทานป่าสงวนแห่งชาติของนายทุน ไปจนกระทั่งถึงการจัดตั้งสถาบันชุมชนขึ้นในหมู่บ้านเพื่อจัดการทรัพยากรป่าในรูปป่าชุมชน

ในระหว่างการรณรงค์และผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชนตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 เครือข่ายภาคประชาชนและเครือข่ายป่าชุมชนได้นำเสนอเรื่องของป่าชุมชนห้วยแก้วสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง ในฐานะชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรท้องถิ่นจากการบุกรุกจากภายนอก ป่าชุมชนห้วยแก้วจึงกลายเป็นวาทกรรมเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชนสำหรับการคุ้มครองสิทธิของชาวบ้านในเขตป่า ภาพการต่อสู้ของชุมชนเพื่อรักษาสถาบันทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชนของชาวบ้านห้วยแก้วจึงเป็นภาพที่รับรู้กันทั่วไป ป่าชุมชนห้วยแก้วกลายเป็นพื้นที่ “ป่าชุมชนตัวอย่าง” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักพัฒนา และชาวบ้านต่างยอมรับและเข้ามาศึกษาเรียนรู้ความสำเร็จอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จากการเข้าไปศึกษาในพื้นที่ป่าชุมชนห้วยแก้วที่ผ่านมา ผู้เขียนพบว่าในอีกด้าน ป่าชุมชนห้วยแก้วได้กลายเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตป่าชุมชนของชาวบ้าน

## จากความขัดแย้งในที่ดินขจรรัฐสู่การสถาปนาป่าชุมชน

ย้อนกลับไปในทศวรรษ 2530 ขวาคความขัดแย้งระหว่างนายทุนกับชาวบ้านในเขตตำบลห้วยแก้วอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับความสนใจจากหนังสือพิมพ์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ซึ่งมีการนำเสนอเรื่องราวการต่อสู้ของชาวบ้านในการปกป้องรักษาทรัพยากรป่าไม้จากการบุกรุกของนายทุนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนธันวาคม 2532 ประเด็นของเรื่องมีอยู่ว่า นางประเมิน ชินวัตร ซึ่งเป็นภรรยาของนายสุรพันธ์ ชินวัตร ซึ่งในขณะนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเพื่อไทย ได้รับสัมปทานให้เช่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 235 ไร่จากกรมป่าไม้ เพื่อดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าในเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ทั้งนี้ การอนุญาตให้เอกชนเช่าพื้นที่เพื่อปลูกสร้างสวนป่าเป็นนโยบายหลักของกรมป่าไม้ในการเร่งฟื้นฟูพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและเพิ่มพื้นที่ป่าปกคลุมให้ได้ร้อยละ 40 ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 โดยกรมป่าไม้ได้อนุมัติสัญญาเช่าพื้นที่ป่าดังกล่าวให้กับนางประเมินตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2532 มีอายุการสัมปทาน 15 ปี ภายหลังจากได้รับอนุมัติโครงการจากกรมป่าไม้ บริษัทของนางประเมินได้ส่งคนงานเข้าไปในพื้นที่ป่าที่ได้รับสัมปทาน โดยนำเครื่องจักรและรถแทรกเตอร์เข้าไปไถปรับพื้นที่เพื่อเตรียมการสำหรับการปลูกต้นไม้ พร้อมทั้งล้อมรั้วพื้นที่ป่าที่ได้รับสัมปทานจากกรมป่าไม้

การเข้ามาล้อมรั้วรอบพื้นที่ป่าที่ได้รับสัมปทาน พร้อมด้วยเครื่องจักรขนาดใหญ่สำหรับการเตรียมพื้นที่ปลูกป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่ออนที่อยู่ติดกับเขตหมู่บ้านห้วยแก้ว สร้างความกังวลและ

ตกใจให้กับชาวบ้านห้วยแก้วเป็นอย่างมาก ชาวบ้านห้วยแก้วอ้างว่าพื้นที่ป่าดังกล่าวเป็นแหล่งเก็บหาของป่าเพื่อการยังชีพของพวกเขามาเป็นเวลานานตั้งแต่ย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานในเขตตำบลห้วยแก้ว พวกเขาอ้างว่าได้อาศัยพื้นที่ป่าเป็นแหล่งเลี้ยงวัวควาย แหล่งไม้ใช้สอย แหล่งเก็บหาไม้พื้น และเป็นพื้นที่ทำกินสิ่งที่พวกเขากังวลมากที่สุดก็คือพื้นที่ที่เอกชนเข้ามาใช้ประโยชน์นั้นเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารของหมู่บ้านซึ่งพวกเขาอาศัยน้ำจากป่าผืนนี้สำหรับการทำนาและเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ

การเริ่มต้นคัดค้านการเข้าพื้นที่ป่าของเอกชนของชาวบ้านห้วยแก้วซึ่งนำโดยครุנית ไชยวันนะครูประจำโรงเรียนห้วยแก้ว เริ่มต้นขึ้นประมาณปลายเดือนมีนาคม 2532 โดยกลุ่มของชาวบ้านที่คัดค้านได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยังสภาตำบลห้วยแก้ว (สถานภาพในขณะนั้น) และนายอำเภอสันกำแพง<sup>2</sup> เพื่อขอให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยุติการดำเนินการของนายทุนที่เข้าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ดูเหมือนว่าการร้องเรียนของชาวบ้านไปยังเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นไม่นำไปสู่การยกเลิกสัมปทานป่า เพราะคนงานของนายทุนยังคงทำงานและเตรียมพื้นที่สำหรับการปลูกป่าอย่างต่อเนื่อง ชาวบ้านอ้างว่าการเตรียมพื้นที่ปลูกป่านั้นได้ตัดต้นไม้ใหญ่และมีกรขุดดินเพื่อปรับพื้นที่ให้เรียบโดยใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ ซึ่งดินที่ถูกขุดได้ไหลไปทับถมแม่น้ำที่ไหลไปยังพื้นที่เกษตรและหมู่บ้านทำให้แม่น้ำตื้นเขิน นอกจากนี้ ชาวบ้านที่คัดค้านยังสงสัยว่าเอกชนที่เข้าพื้นที่ป่าของรัฐต้องการปลูกสร้างสวนป่าจริงหรือ เพราะถ้าไม่เตรียมไว้สำหรับการปลูกส่วนใหญ่เป็นไม้ผล เช่น มะม่วง จึงเกิดกระแสข่าวลือท่ามกลางหมู่ชาวบ้านว่านายทุนต้องการจะปรับพื้นที่ป่าเพื่อทำรีสอร์ตและสนามกอล์ฟไม่ใช่การปลูกสร้างสวนป่าตามที่นายทุนได้ทำสัญญาไว้กับกรมป่าไม้ตั้งแต่ต้น

เมื่อการร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานในระดับท้องถิ่นไม่เป็นผล ต่อมาชาวบ้านห้วยแก้วและนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่จึงได้ยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมถึงนายกรัฐมนตรี ในระหว่างเดินทางมาจังหวัดเชียงใหม่เพื่อเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรในเดือนพฤษภาคมและเดือนกันยายน 2532 ตามลำดับ โดยข้อเรียกร้องของชาวบ้านห้วยแก้วประกอบด้วย 1) ให้ยกเลิกสัญญาการเช่าป่าสงวนแห่งชาติของเอกชนในพื้นที่ตำบลห้วยแก้ว 2) ให้รัฐบาลทบทวนกฎหมายปลูกสร้างสวนป่า โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และ 3) ให้ออกกฎหมายป่าชุมชนเพื่อคุ้มครองสิทธิชุมชนในการรักษาและคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้

<sup>2</sup> ในขณะนั้น ตำบลห้วยแก้วสังกัดอยู่กับอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ และได้ย้ายมาสังกัดกิ่งอำเภอแม่อนประมาณปี พ.ศ. 2537

อย่างไรก็ดี แม้ว่าชาวบ้านห้วยแก้วจะยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับตั้งแต่ท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ แต่ดูเหมือนว่าคำสั่งการเพิกถอนและยุติการเข้าพื้นที่ป่าของเอกชนยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ คนงานของนางประเมินยังคงทำงานปกติในพื้นที่ป่าที่ได้รับสัมปทาน เมื่อเห็นว่าการร้องเรียนตามแนวทางสันติไม่เป็นผล ในเดือนกรกฎาคม 2532 กลุ่มชาวบ้านและนักศึกษาจึงตัดสินใจบุกเข้าไปยึดพื้นที่ป่าและขอร้องให้คนงานหยุดการปฏิบัติงานเตรียมพื้นที่ ทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มชาวบ้านที่คัดค้านและคนงานของบริษัทเอกชนที่เข้ามารับจ้างเตรียมพื้นที่ปลูกต้นไม้ในเขตป่าที่ได้รับสัมปทาน ทั้งนี้ สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับนายทุนเข้าพื้นที่ป่าได้ถึงจุดตึงเครียดเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ สภ.อ. สันกำแพงออกหมายจับและควบคุมตัวแกนนำชาวบ้านสามคน ได้แก่ นายทวีศิลป์ ศรีเรือง นายบุญช่วย แสนคำ และนายมนัส แสนปัญหา พร้อมทั้งแกนนำนักศึกษา คือ นายวิเชียร อันประเสริฐ ในข้อหาบุกรุกและทำลายทรัพย์สินของนายทุน ตามข้อกล่าวหาที่นางประเมินชินวัตร แจ้งกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีที่กลุ่มชาวบ้านที่คัดค้านและนักศึกษาได้บุกเข้าไปยึดพื้นที่ป่าที่ตนเองได้รับสัมปทานจากกรมป่าไม้ และหลังจากชาวบ้านและนักศึกษาถูกจับเพียงวันเดียว ครุณิด ไชยวันนะ ซึ่งเป็นแกนนำชาวบ้าน ก็ถูกยิงเสียชีวิตอย่างเป็นทางการในบ้านของตนเองซึ่งอยู่ไม่ไกลจากหมู่บ้านห้วยแก้ว การจับกุมแกนนำชาวบ้านและนักศึกษา และการเสียชีวิตของครุณิด ทำให้สังคมตั้งคำถามเกี่ยวกับระบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีกรมป่าไม้เป็น “พระเอก” ว่าเป็นระบบที่เหมาะสมและเป็นธรรมมากน้อยเพียงใด

สำหรับเหตุผลที่ชาวบ้านห้วยแก้วรวมตัวคัดค้านการเข้าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของนายทุนนั้น ตัวแทนชาวบ้านห้วยแก้วอธิบายว่าแท้จริงแล้วเหตุผลหลักในการคัดค้านครั้งนั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับสัญญาการเข้าพื้นที่ป่าของนางประเมิน ชินวัตร กับกรมป่าไม้แต่อย่างใด แต่เหตุผลที่ชาวบ้านคัดค้านเพราะเห็นว่านายทุนบุกรุกพื้นที่ป่าและทำลายป่าต้นน้ำของหมู่บ้าน กลุ่มชาวบ้านที่คัดค้านอ้างว่านายทุนได้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่นอกเหนือจากพื้นที่ 235 ไร่ที่ได้รับสัมปทานจากกรมป่าไม้ และมีการบุกรุกพร้อมทั้งตัดต้นไม้ขนาดใหญ่ในเขตป่าอุดมสมบูรณ์ที่อยู่ติดกับพื้นที่ที่ได้รับสัมปทาน ซึ่งมีต้นไม้ใหญ่ขึ้นอยู่ค่อนข้างมากและเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารของหมู่บ้าน นอกจากนี้ ชาวบ้านห้วยแก้วได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการนิยามคำว่า “ป่าเสื่อมโทรม” ของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่อ้างว่าอนุญาตให้เอกชนเข้าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมเพื่อทำการปลูกฟื้นฟูป่า ในขณะที่ชาวบ้านห้วยแก้วสังเกตว่าในพื้นที่ดังกล่าวยังมีต้นไม้ขึ้นอยู่จำนวนมาก และคนงานของบริษัทเอกชนได้ตัดต้นไม้เหล่านั้นออก เพื่อที่จะปลูกต้นไม้ที่เตรียมไว้

ในเดือนธันวาคม 2532 นายไพโรจน์ สุวรรณกร อธิบดีกรมป่าไม้ในขณะนั้น พร้อมด้วยนายไพโรจน์ เตชะรินทร์ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ได้เดินทางเข้ามาตรวจสอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตตำบลห้วยแก้วที่อนุญาตให้เอกชนเข้าปลูกป่า ผลจากการตรวจสอบพื้นที่พบว่ามีการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจริงตามที่ชาวบ้านร้องเรียน อธิบดีกรมป่าไม้จึงมีคำสั่งให้ยุติการดำเนินการของเอกชนใน

พื้นที่ และสั่งการให้ยกเลิกสัญญาการเช่าป่าของนางประเมิน ชินวัตร โดยหลังจากการยกเลิกสัญญา อธิบดีกรมป่าไม้ได้ประกาศให้พื้นที่ป่าที่ให้เอกชนเช่าบวกกับพื้นที่ป่าที่อยู่ติดกันประมาณ 1,600 ไร่เป็นพื้นที่ทดลองโครงการป่าชุมชนห้วยแก้ว

### **คณะกรรมการป่าชุมชนและกฎระเบียบป่าชุมชน: การสถาปนาสถาบันชุมชนเพื่อควบคุมและจัดระบบความสัมพันธ์ ระหว่างชุมชนกับทรัพยากรป่าไม้**

หลังจากการประกาศจัดตั้งโครงการทดลองป่าชุมชนห้วยแก้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือหลังจากที่กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแม่อนบางส่วนให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของชาวบ้านห้วยแก้ว ในรูปของป่าชุมชน ได้มีการปฏิบัติการในระดับหมู่บ้านอย่างน้อย 3 แนวทาง ได้แก่ 1) การกำหนดขอบเขตทางกายภาพของป่าชุมชน 2) การจัดตั้งองค์กรชุมชนหรือคณะกรรมการป่าชุมชน และ 3) การกำหนดระเบียบและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

การกำหนดขอบเขตป่าชุมชน: ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแม่อน 1,600 ไร่ให้กับชาวบ้านห้วยแก้วบริหารจัดการในรูปแบบของป่าชุมชน เพื่อให้พื้นที่ป่าดังกล่าวได้รับการคุ้มครองและจัดการโดยชาวบ้านอย่างทั่วถึง กรมป่าไม้ได้กำหนดแนวเขตของป่าชุมชนอย่างชัดเจน ด้านทิศเหนือจรดกับห้วยแม่नाก่อน ทิศใต้จรดกับถนน รพช. สายห้วยแก้ว-แม่กำปอง ทิศตะวันออกจรดบ้านป่าแดงและโครงการสวนป่าสัก กรมป่าไม้ และทิศตะวันตกจรดกับสันเขาวงกตลอน จะเห็นได้ว่าแนวเขตป่าชุมชนมักกำหนดขึ้นโดยอ้างอิงตามแนวสันเขาและห้วย ซึ่งเป็นแนวเขตตามธรรมชาติที่ชาวบ้านคุ้นเคยเป็นอย่างดี รวมถึงยึดตามแนวถนนซึ่งเป็นขอบเขตที่ตายตัวและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของชาวบ้านโดยทั่วไป นโยบายของการกำหนดขอบเขตป่าชุมชนก็คือการสร้างการยอมรับร่วมกันระหว่างกรมป่าไม้และชาวบ้านห้วยแก้ว รวมถึงการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างชาวบ้านห้วยแก้วด้วยกันเองเกี่ยวกับขอบเขตป่าที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของหมู่บ้าน นอกจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้จะได้ใช้ขอบเขตป่าเพื่อติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการป่าชุมชนแล้ว แนวเขตทางกายภาพยังมีผลทางด้านจิตวิทยาต่อชาวบ้านในแง่ความรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่ป่าไม้

ด้านการจัดตั้งองค์กร: นอกเหนือจากการกำหนดขอบเขตทางกายภาพของป่าชุมชน ในเดือนกรกฎาคม 2533 นายอำเภอสันกำแพงมีหนังสือแต่งตั้งคณะกรรมการระดับท้องถิ่น โครงการทดลองป่าชุมชนห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้ ทางอำเภอ ได้ขอความร่วมมือให้สภาตำบลห้วยแก้วคัดเลือกตัวแทนชาวบ้านเพื่อทำหน้าที่คณะกรรมการระดับท้องถิ่น หรืออาจเรียกว่าคณะกรรมการป่าชุมชน ซึ่งแต่งตั้งและรับรองโดยนายอำเภอ คณะกรรมการป่าชุมชนห้วยแก้วชุดแรก



ประกอบด้วยสมาชิก 13 คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากหมู่บ้านห้วยแก้วหมู่ที่ 4 จำนวน 4 คน ที่เหลืออีก 9 คนเป็นตัวแทนจากหมู่บ้านแม่เตาดิน หมู่ที่ 5 ตำบลห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง โดยคณะกรรมการมีบทบาทและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ร่วมกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าชุมชน
2. เสนอประโยชน์การใช้สอยจากป่าชุมชน
3. กำหนดกฎเกณฑ์การใช้สอยป่าชุมชนและการลงโทษ
4. จัดการป่า ปลูกป่า ป้องกันไฟป่า ฟื้นฟูสภาพป่า ตรวจสอบดูแลสภาพป่า
5. ให้การศึกษาแก่ชาวบ้านในพื้นที่ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
6. ประสานงาน เสนอแผนการดำเนินงาน และปรึกษาหารือกับสภาตำบลและกรรมการระดับอำเภอ

จะเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชนครอบคลุมหลายด้าน ตั้งแต่การจัดการและฟื้นฟูพื้นที่ป่าชุมชนในด้านเทคนิคและวิทยาการด้านป่าไม้ การติดตามตรวจสอบและบังคับใช้กฎระเบียบป่าชุมชนกับสมาชิกในหมู่บ้าน การให้ความรู้และการศึกษาแก่ชาวบ้าน และสุดท้ายก็คือการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับ

การกำหนดระเบียบข้อบังคับป่าชุมชน: ภายหลังจากประกาศให้จัดตั้งป่าชุมชนห้วยแก้วภายในหมู่บ้านยังมีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน ประกอบด้วย

1. ห้ามตัดไม้ในป่าไปขาย แต่อนุญาตให้นำไม้ล้มหมอนนอนไพรมาเป็นไม้ฟืนและเชื้อเพลิงใช้ในครอบครัวได้
2. ในระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นไป ห้ามตัดไม้ยืนต้นในบริเวณป่าชุมชนเพื่อให้ป่าฟื้นคืนสภาพ ในกรณีจำเป็น เช่น บ้านถูกไฟไหม้หรือแยกครอบครัวใหม่ ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ
3. ห้ามคนต่างตำบลมาเก็บหน่อไม้ ไม้ทุกชนิด และของป่าทุกชนิดในบริเวณป่าชุมชน
4. ห้ามกานหรือถากเปลือกไม้ หรือทำการอื่นๆ ที่จะเป็นสาเหตุให้ต้นไม้ตาย
5. ห้ามจุดไฟเผาป่า
6. ห้ามเผาถ่าน
7. การใช้ไม้ไผ่ของชาวบ้านให้เอามาใช้ได้ ในครอบครัว ห้ามขายเด็ดขาด

คณะกรรมการป่าชุมชนห้วยแก้วได้อาศัยกฎระเบียบป่าชุมชนดังกล่าวในการควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตป่าชุมชนมาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2533 ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 องค์การบริหาร

ส่วนตำบลห้วยแก้วได้ปรับปรุงกฎระเบียบป่าชุมชนห้วยแก้วชุดเดิม โดยมีการเพิ่มบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนอย่างชัดเจน และเพิ่มรายละเอียดข้อห้ามต่างๆ ในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน และในระยะเวลาต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้วได้ประกาศรับรองกฎระเบียบดังกล่าวให้เป็นระเบียบข้อบังคับของตำบลห้วยแก้วว่าด้วยการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความสงบสุข เมื่อพิจารณาระเบียบข้อบังคับแต่ละข้อ สามารถกล่าวได้ว่าทิศทางของป่าชุมชนตำบลห้วยแก้วเน้นการปกป้องและรักษาทรัพยากรต้นน้ำ ทรัพยากรดิน และทรัพยากรสัตว์ป่าในบริเวณเขตป่าชุมชน ในขณะที่การใช้ประโยชน์ของชาวบ้านอนุญาตเพียงแค่การใช้ในครัวเรือนและเพื่อยังชีพเท่านั้น พร้อมทั้งมีการกำหนดปริมาณการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในป่าชุมชนอีกด้วย ทั้งนี้ ไม่ปรากฏว่ามีระเบียบข้อบังคับใดที่กล่าวถึงการส่งเสริมการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในป่าชุมชนอย่างยั่งยืน รายละเอียดของระเบียบข้อบังคับป่าชุมชนนำเสนอในกล่องข้อความด้านล่าง

### **ระเบียบข้อบังคับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความสงบสุข ต.ห้วยแก้ว อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่**

1. ห้ามมิให้นำไม้ในป่าไปขาย แต่สามารถเก็บไม้ขอนนอนไพรมาเป็นเชื้อเพลิงได้
2. ห้ามมิให้ตัดไม้ยืนต้นในบริเวณป่าชุมชน ยกเว้นกรณีมีความจำเป็น ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลห้วยแก้ว กรณีจำเป็นมีดังนี้ สร้างบ้านใหม่เนื่องจากไฟไหม้บ้าน แยกครอบครัวใหม่ บ้านที่อยู่มีสภาพไม่มั่นคงถาวร
3. ห้ามคนต่างตำบลมาเก็บหน่อไม้ ไม้ไผ่ทุกชนิด บริเวณป่าชุมชน
4. สำหรับบุคคลภายในตำบลต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในตำบลห้วยแก้ว การเก็บของป่า หน่อไม้ไปขาย ได้คนละไม่เกิน 100 กิโลกรัมต่อวัน
5. การใช้ไม้ไผ่บริเวณป่าชุมชน ไม้ไผ่ข้างไม่เกินครอบครัวละ 100 เล่มต่อปี ไผ่บง 100 เล่มต่อปี และไผ่ไร่ 100 เล่มต่อปี
6. ห้ามจุดไฟเผาป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต
7. ห้ามกานต้นไม้ ถากเปลือกไม้ หรือการทำการอื่นๆ ที่จะเป็นสาเหตุให้ต้นไม้ตาย
8. ห้ามเผาถ่านหรือขุดเอาไม้พินจากป่า ยกเว้นได้รับอนุญาตหรืออนุโลมจากคณะกรรมการ
9. ห้ามบุคคลภายนอกล่าสัตว์ทุกชนิดบริเวณป่าชุมชน
10. ห้ามเบียด ระเบิดปลา และซื้อปลาในแม่น้ำลำห้วยสาธารณะ
11. ห้ามนำหิน ดิน ทราย ออกจากลำห้วยหรือพื้นที่สาธารณะโดยไม่รับความยินยอม/อนุโลมจากคณะกรรมการ
12. ห้ามเก็บหน่อไม้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมจนถึงวันที่ 31 พฤษภาคมของปีถัดไป

จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่มีการประกาศจัดตั้งป่าชุมชนห้วยแก้วมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 การใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตป่าชุมชนของชาวบ้านถูกกำกับโดยระเบียบข้อบังคับป่าชุมชนที่กำหนดขึ้นเองภายในหมู่บ้าน โดยมีคณะกรรมการป่าชุมชนทำหน้าที่บังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าว มีการแบ่งลักษณะการใช้ประโยชน์ของชาวบ้านออกเป็นการใช้ประโยชน์ “เพื่อการยังชีพ” และการใช้ประโยชน์เพื่อการค้า ซึ่งดูเหมือนว่าจะระเบียบข้อบังคับป่าชุมชนห้วยแก้วไม่ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในรูปแบบหลังที่เน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและรายได้จากป่าชุมชน แต่สำคัญที่สุดก็คือกฎระเบียบไม่อนุญาตให้มีการตัดไม้ในป่าชุมชน ยกเว้นกรณีที่จำเป็น และมีการกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์อย่างชัดเจน

## ป่าชุมชนห้วยแก้วในฐานะเทคโนโลยีอำนาจขึ้นใหม่ของรัฐ

ในแง่หนึ่ง การจัดตั้งโครงการทดลองป่าชุมชนห้วยแก้วโดยกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นการมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 1,600 ไร่ให้ชาวบ้านเป็นผู้ดูแลรักษา หลายฝ่ายอาจมองว่าเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงการยอมรับศักยภาพของชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรจากภาครัฐ มีการตีความว่ากรณีป่าชุมชนห้วยแก้วแสดงให้เห็นว่าชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นได้รับความไว้วางใจจากกรมป่าไม้ให้ดูแล จัดการ และใช้ประโยชน์จากป่าสงวนแห่งชาติ เครือข่ายภาคประชาชนและเครือข่ายป่าชุมชนพยายามสร้างวาทกรรมว่าป่าชุมชนเป็นเครื่องมือในการรักษาสีเขียวโดยชุมชน และยังช่วยบรรเทาความยากจนของคนในท้องถิ่น แต่หากพิจารณาจากการปฏิบัติการของชาวบ้านห้วยแก้วที่พยายามฟื้นฟูและรักษาทรัพยากรในเขตป่าชุมชนที่ได้รับมอบหมายจากกรมป่าไม้ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าแท้จริงแล้วป่าชุมชนห้วยแก้วเป็นเพียง “เทคนิค” ของกรมป่าไม้ เพื่อต้องการลดกระแสการวิพากษ์จากสังคมถึงความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบรวมศูนย์

สามารถกล่าวได้ว่าความขัดแย้งระหว่างนายทุนเช่าป่าสงวนแห่งชาติกับชาวบ้านในตำบลห้วยแก้ว เป็นภาพสะท้อนที่เด่นชัดถึงความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบรวมศูนย์อำนาจ ทั้งนี้เพราะกรมป่าไม้ได้อนุมัติให้เอกชนรายดังกล่าวเข้ามาใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าของรัฐอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และตอบสนองนโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าของรัฐ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการอนุมัติ กรมป่าไม้ขาดศักยภาพในการติดตามและตรวจสอบการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าของผู้เช่า จึงทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าที่ยังสมบูรณ์อยู่ ในขณะที่เดียวกันกรณีความขัดแย้งในตำบลห้วยแก้วยังสามารถสรุปได้ว่า การจัดการป่าแบบรวมศูนย์อำนาจได้เพิกเฉยและมองข้ามความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านในเขตป่า เมื่อปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นและมีความรุนแรง กรมป่าไม้ไม่มีศักยภาพในการระงับและบรรเทาปัญหา และที่สำคัญ กรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ได้สร้างบทเรียนให้กับหน่วยงานรัฐในการ

ทบพวทกกฎหมายและนโยบายการจัดการทรัพยากร รัฐอาจไม่เคยพิจารณาด้วยซ้ำว่าปัญหาความขัดแย้งในที่ดินระหว่างนายทุนกับชาวบ้านมีรากฐานจากกฎหมายและนโยบายที่ไม่เป็นธรรม สิ่งที่รัฐสามารถทำได้ เช่น ในกรณีป่าชุมชนห้วยแก้ว ก็คือกรมอบพื้นที่ป่าให้ชาวบ้านจัดการและดูแล แต่ในขณะเดียวกันรัฐไม่เคยมอบอำนาจตัดสินใจในการจัดสรรใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้กับชาวบ้านและชุมชนในเขตป่า ชาวบ้านเหล่านี้มีสถานะเพียง “ผู้เฝ้าป่าของรัฐ”

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอขยายความคำว่า “ผู้เฝ้าป่าของรัฐ” จากกรณีศึกษาป่าชุมชนห้วยแก้วพบว่าแม้ว่ากรมป่าไม้จะมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 1,600 ไร่ให้ชาวบ้านดูแล มีการจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชน พร้อมทั้งกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตป่าชุมชน แต่หากพิจารณาสถานภาพของพื้นที่ป่าชุมชนทางกฎหมาย จะพบว่าพื้นที่ป่าชุมชนห้วยแก้วยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกรมป่าไม้ตามประมวลกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้นหมายความว่าอำนาจและความชอบธรรมทางกฎหมายยังคงอยู่ที่กรมป่าไม้ หากมองในแง่มุมมองดังกล่าว ชาวบ้านห้วยแก้วได้รับมอบเพียงหน้าที่ในการปกป้องทรัพยากรที่เป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาดของรัฐ

เจ้าหน้าที่รัฐมักอ้างว่ากระบวนการจัดการและควบคุมป่าชุมชนอยู่บนพื้นฐาน “การมีส่วนร่วมของประชาชน” การจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนและระเบียบข้อบังคับป่าชุมชนล้วนมาจากการปรึกษาหารือและการประชุมร่วมกับชาวบ้าน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาระเบียบข้อบังคับป่าชุมชน พบว่าไม่ต่างจากกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติมากนัก จะต่างก็เพียงแต่ในระเบียบข้อบังคับของป่าชุมชนมีการอนุญาตให้ชาวบ้านเก็บหาของป่าเพื่อการยังชีพ กฎระเบียบป่าชุมชนอนุญาตให้ชาวบ้านเก็บหาเพียงของป่าบางประเภท เช่น เห็ด หน่อไม้ น้ำผึ้ง ซึ่งถือเป็นทรัพยากรในป่าที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำของป่าเหล่านี้สามารถเก็บหาได้เพียงบางช่วงฤดูกาลเท่านั้น อีกทั้งปริมาณของของป่ายังไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เนื้อไม้ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง มีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เฉพาะในครัวเรือนเท่านั้น ห้ามมิให้ตัดและนำไปจำหน่าย แม้แต่การตัดไม้เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในครัวเรือนยังระบุว่าต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการป่าชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบล เหตุผลหลักก็เพื่อต้องการรักษาต้นไม้ให้พื้นที่ที่มีความชุ่มชื้นและเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ดังนั้น การสร้างระเบียบข้อบังคับป่าชุมชนโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนจึงเป็นเทคนิคของรัฐที่ทำให้ชาวบ้านรู้สึกว่าเป็นกฎหมายของตนเอง และต้องยอมรับระเบียบข้อบังคับเหล่านั้น เพราะเป็นระเบียบข้อบังคับที่ผ่านกระบวนการภายในชุมชนเอง ในความเป็นจริง ระเบียบข้อบังคับป่าชุมชนก็คือการแปลงร่างของกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งยังคงทำหน้าที่แบบเดิมในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้และควบคุมคนที่อาศัยอยู่ในเขตป่า

การศึกษายังพบอีกว่าการกำหนดกฎระเบียบการใช้ประโยชน์ในป่าชุมชนไม่อาจสะท้อนความต้องการที่แตกต่างหลากหลายและบางครั้งก็ขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกในชุมชน ในกรณีของป่าชุมชนห้วยแก้ว ระเบียบข้อบังคับป่าชุมชนทำให้เกิดความตึงเครียดระหว่างคณะกรรมการป่าชุมชนกับชาวบ้านรายที่เก็บหาของป่า เพราะคณะกรรมการป่าชุมชนส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นคนที่ต้องพึ่งพิงป่าโดยตรง มุมมองของคณะกรรมการฯ จึงเน้นเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และต้องการรักษาผืนป่าไว้ให้ทำหน้าที่ทางระบบนิเวศอย่างสมบูรณ์ ในขณะที่ชาวบ้านที่ไร่ที่ดินทำกินและต้องพึ่งพิงป่าเพื่อเป็นแหล่งรายได้มักจะมองในเรื่องของความจำเป็นและความอยู่รอดในการดำรงชีพ ทั้งสองกลุ่มมีเหตุผลและมุมมองต่อการจัดการใช้ประโยชน์ในป่าชุมชนต่างกัน เช่น คณะกรรมการป่าชุมชนห้วยแก้วต้องการกำหนดช่วงฤดูกาลเก็บหาหน่อไม้ซึ่งกำหนดไว้ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคมถึงวันที่ 31 พฤษภาคม หมายความว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะไม่มีการอนุญาตให้เก็บหาหน่อไม้ในเขตป่าชุมชน คณะกรรมการฯ ให้เหตุผลว่าต้องการให้มีการทดแทนของป่าไผ่ ในขณะที่ชาวบ้านที่เก็บหาหน่อไม้เพื่อจำหน่ายกลับมองว่าการกำหนดช่วงเวลาเก็บหาหน่อไม้ทำให้พวกเขาและครอบครัวมีรายได้น้อยลง และพวกเขามีความเชื่อว่าการเก็บหาหน่อไม้ตลอดทั้งฤดูกาลไม่ได้ส่งผลให้ป่าไผ่เสื่อมโทรมแต่อย่างใด สังเกตได้จากการที่พวกเขายังสามารถเก็บหาหน่อไม้ในป่าชุมชนในปริมาณที่สม่ำเสมอเป็นระยะเวลาต่อเนื่อง

นับตั้งแต่การจัดตั้งป่าชุมชนห้วยแก้วตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา กรมป่าไม้พยายามรักษาอำนาจเหนือพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ด้วยการปรับบทบาทของตนมาเป็น “องค์กรพี่เลี้ยง” มีหน้าที่หลักในการสนับสนุนความรู้ เทคนิคในการจัดการป่า และงบประมาณในการดำเนินการ เช่น ในปี พ.ศ. 2545 กรมป่าไม้ได้สนับสนุนงบประมาณ 100,000 บาทให้กับคณะกรรมการป่าชุมชนห้วยแก้ว เพื่อทำการปลูกป่าเสริมและปลูกพืชสมุนไพรในป่าชุมชน ทั้งนี้ การปรับตัวเป็นองค์กรพี่เลี้ยงทำให้ชาวบ้านยอมรับบทบาทของกรมป่าไม้มากขึ้น เพราะเสมือนว่าตนเองได้รับความไว้วางใจจากเจ้าหน้าที่รัฐ และไม่รู้สึกว่าตนเองกำลังถูกบังคับจากเจ้าหน้าที่ ทว่างบประมาณที่กรมป่าไม้มอบให้ชุมชนในการฟื้นฟูป่ามักกำหนดเนื้อหาของกิจกรรมไว้อย่างชัดเจน เช่น เพื่อปลูกพืชสมุนไพรในป่าชุมชน หรือเพื่อทำแนวกันไฟรอบป่าชุมชน ดังนั้น แม้ว่าตัวเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่ได้แสดงตนเองในหมู่บ้าน แต่แนวคิดและรูปแบบการจัดการป่าของรัฐยังคงได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมการจัดการป่าของชุมชน

ดังนั้น หากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งว่าแท้จริงแล้วป่าชุมชนมิใช่เครื่องมือหนุนเสริมอำนาจชุมชนในเขตป่าอย่างที่เคยเข้าใจกันมา แต่เป็นเทคโนโลยีอำนาจที่แยบยลของรัฐในการควบคุมและจัดการชาวบ้านและทรัพยากรป่าไม้ เทคโนโลยีป่าชุมชนถือเป็นเทคนิคอันชาญฉลาดของกรมป่าไม้ที่ต้องการลดกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมถึงความล้มเหลวของตนเองในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ การมอบป่าชุมชนให้ชาวบ้าน แต่กลับไม่มอบอำนาจตัดสินใจในการจัดการใช้ประโยชน์ในป่าให้กับพวกเขา ถือเป็นเทคนิคของรัฐในการจัดความสัมพันธ์กับชาวบ้านในเขตป่า ทำให้ชาวบ้านรู้สึกว่าการได้รับการ

ยอมรับจากรัฐ และทำให้ชาวบ้านในเขตป่าเกิดความรู้สึกว่าการจัดการป่าเป็นหน้าที่และภารกิจของตนเอง ชุมชนในป่ามักจะเกิดการรับรู้ว่าหากชาวบ้านไม่ลุกขึ้นมาปกป้องและพิทักษ์รักษาทรัพยากรป่าไม้ที่อยู่ติดกับหมู่บ้านของตนเองแล้ว “ใครเล่าจะทำ” ความรู้สึกที่ว่าป่าเป็นของชุมชนและการจัดการป่าเป็นหน้าที่ของชาวบ้านที่พึงพึงป่า ทำให้ชาวบ้านในเขตป่าหยุดการวิพากษ์วิจารณ์หน่วยงานของรัฐและนโยบายการจัดการป่าแบบรวมศูนย์ แต่กลับมุ่งเป้าการวิพากษ์วิจารณ์ไปยังคณะกรรมการป่าชุมชนและเพื่อนบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตหมู่บ้านเดียวกัน ผลก็คืออำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบรวมศูนย์ไม่ได้ถูกท้าทาย และป่าชุมชนเองก็ไม่ได้เปิดพื้นที่ของการถกเถียงในประเด็นการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กรมป่าไม้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าป่าชุมชนอาจเป็นเทคโนโลยีอำนาจของรัฐ ทว่าในบริบทของการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างอำนาจภายนอกกับชุมชนท้องถิ่น วาทกรรมป่าชุมชนอาจช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับชุมชนในเขตป่าในการควบคุมและจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในท้องถิ่น กรณีป่าชุมชนห้วยแก้วค่อนข้างชัดเจนว่าการประยุกต์ใช้วาทกรรมป่าชุมชนช่วยลดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมของนายทุนที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากการเช่าพื้นที่ป่าของรัฐ พร้อมกับช่วยเปิดพื้นที่ทางสังคมและการเมืองให้กับชุมชนในเขตป่า อย่างน้อยก็ทำให้พวกเขาที่มีถิ่นอยู่ในโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบรวมศูนย์อำนาจ แต่ในขณะเดียวกันการมองป่าชุมชนแบบ “โรแมนติก” และขาดการตั้งคำถามเชิงวิพากษ์ถึงการปฏิบัติการของป่าชุมชน อาจทำให้ป่าชุมชนเป็นเพียงเทคโนโลยีอำนาจขึ้นใหม่ในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรของชาวบ้านในเขตป่า

## สรุป

บทความนี้ถกเถียงกับแนวคิดที่มองป่าชุมชนในฐานะทางเลือกการจัดการทรัพยากรป่าไม้ หรือมองป่าชุมชนในฐานะที่เป็นเครื่องมืออันทรงพลังในการเสริมศักยภาพชุมชนท้องถิ่น ป่าชุมชนช่วยรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนให้ชาวชนบท ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา สังคมไทยมีการขับเคลื่อนขบวนการป่าชุมชนที่เรียกร้องให้รัฐมอบอำนาจให้กับชุมชนในเขตป่าเพื่อจัดการทรัพยากรที่อยู่ติดกับหมู่บ้านของตนเอง การศึกษาพบว่าคำว่า “ป่าชุมชน” ถูกตีความและถูกทำความเข้าใจต่างกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่างก็พยายามช่วงชิงการนำในการนิยามความหมายป่าชุมชน ที่สะท้อนความเชื่อ ความรู้ และอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับทรัพยากรป่าไม้

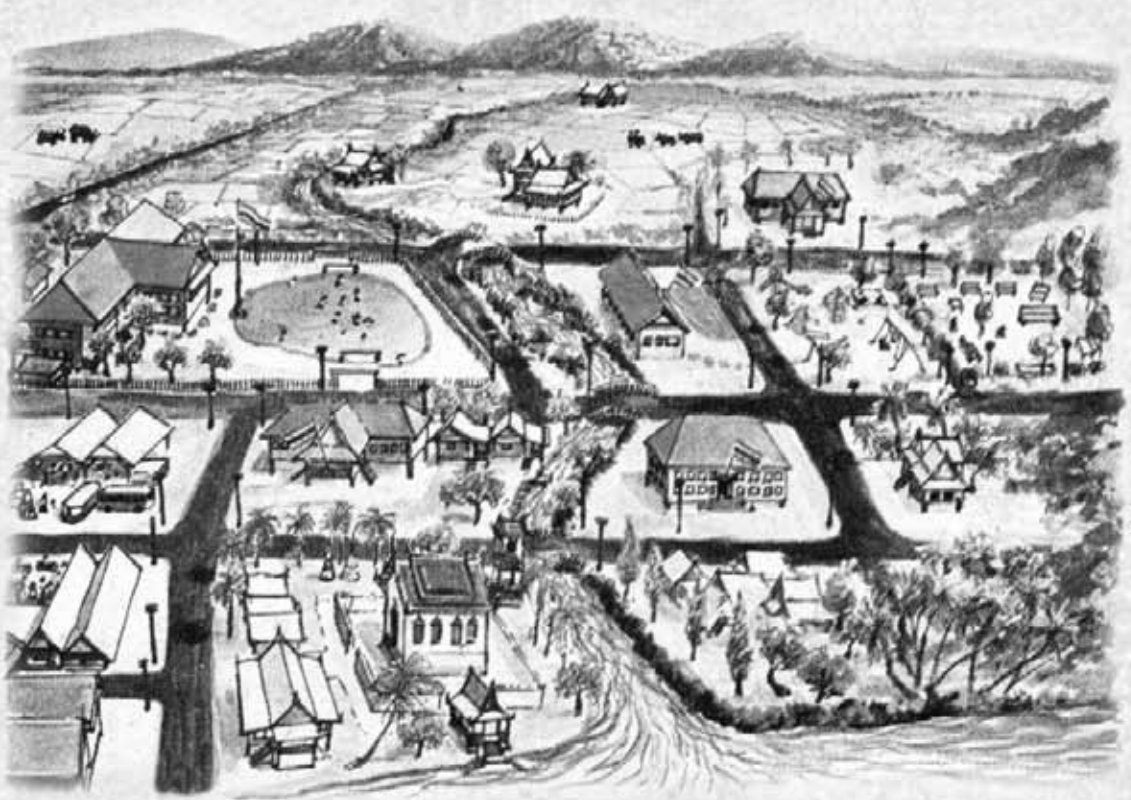
## รายการอ้างอิง

### เอกสารภาษาไทย

- กรมป่าไม้. 2553. *ข้อมูลสถิติกรมป่าไม้*. กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้.
- ฉลาดชาย รมิตานนท์. 2528. *ป่าไม้สังคมเพื่อการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ระวี ถาวร และกาญจนา ทิพย์มาก. 2543. *รายงานการสัมมนาเรื่อง บทบาททรัพยากรป่าไม้กับการบรรเทาความยากจน*. ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก เอกสารอัดสำเนา.
- สมศักดิ์ สุขวงศ์. 2550. *การจัดการป่าชุมชน: เพื่อคนและเพื่อป่า*. กรุงเทพฯ: บริษัททิวทัศน์การพิมพ์.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2552. *คิดอย่างมีเชล ฟุโกต์ คิดอย่างวิพากษ์: จากวาทกรรมของอัตบุคคลถึงจุดเปลี่ยนของอัตตา*. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

### เอกสารภาษาอังกฤษ

- Delang, O., C. 2002. "Deforestation in Northern Thailand: The Result of Hmong Farming Practices or Thai Development Strategies?" *Society and Natural Resources* 15.
- Fisher, R.J. et al. 1997. "People and Forests in Asia and the Pacific: Situation and Prospects." Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study, Working Paper Series, Working Paper No. APFSOS/WP/27. Forestry Policy and Planning Division, FAO, Rome.
- Forsyth, T. and Andrew Walker. 2008. *Forest Guardians, Forest Destroyers: The Politics of Environmental Knowledge in Northern Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Foucault, Michel. 2000. "Governmentality." In James Faubion, ed. *The Essential Works of Michel Foucault 3: Power*. New York: The New Press.
- Hirsch, P. 1987. "Deforestation and Development in Thailand." *Singapore Journal of Tropical Geography* 8 (2).
- International Centre for Environment Management (ICEM). 2003. "Thailand: National Report on Protected Areas and Development in the Lower Mekong River Region." Unpublished paper.
- Li, Tania. 2007. *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.
- Sato, J. 2003. "Public Land for the People: The Institutional Basis of Community Forestry in Thailand." *Journal of Southeast Asian Studies* 34 (2).



# ภูมิทัศน์และการเมือง ของการพัฒนาชนบทไทยร่วมสมัย

วันศุกร์ที่ 8 กรกฎาคม 2554

ณ ห้องประชุมประกอบ หุตะสิงห์ ชั้น 3  
อาคารเอนกประสงค์ 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

ขอเชิญเข้าร่วมเวทีเสวนารายงานและแลกเปลี่ยน

- ความรู้และการเมืองเรื่องการพัฒนาและชนบทไทย
- ความจริงในมานุษย: มองชนบทไทยและการพัฒนาจากการศึกษาภาคสนาม
- เราอยู่กันอย่างไรในชนบทที่เปลี่ยนแปลง
- ถ้าวัดต่อไปของการศึกษาและการพัฒนาชนบทไทย

จัดโดย คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
องค์กรร่วมจัด ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร,  
มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน(ประเทศไทย), กลุ่มจับตาขบวนการประชาสังคมไทย  
(Thai Social Movement Watch, TSMW)