



บทที่

3

**เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยเครือข่ายป่าชุมชนในเขต
รอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก
Political Economy of the Community Forest Network
in the Five Provincial Borders of the Eastern Region**

สุจิตรา สามัคคีธรรม
Sujitra Samukkethum



บทที่ 3

บทที่ 3

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยเครือข่ายป่าชุมชนในเขต รอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก¹

Political Economy of the Community Forest Network in the Five Provincial Borders of the Eastern Region

สุจิตรา สามัคคีธรรม²
Sujitra Samukkethum

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการจัดการป่าในเขตรอย 5 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งจำแนกออกเป็น 5 ช่วง ได้แก่ ยุคบ้านป่า (ก่อน พ.ศ.2474) ยุคสัมปทานป่าไม้ (พ.ศ.2475 – 2515) ยุคส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ (พ.ศ.2515 – 2531) ยุคปิดป่าและกลายเป็นเมืองเถื่อน (พ.ศ.3532 – 2541) และ ยุคการส่งเสริมป่าชุมชน (พ.ศ.2542 ถึง ปัจจุบัน) โดยพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ดำเนินไปภายใต้บริบทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มพลังต่าง ๆ ภายในสังคม นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็น

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง ‘เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยเครือข่ายป่าชุมชนในเขตรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก’ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2559.

² นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยบูรพา

เห็นถึงเงื่อนไขทางด้านการทุนทางสังคมและภาวะผู้นำสาธารณะที่ส่งผลต่อการจัดตั้งและการดำเนินงานของเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก รวมทั้งความสำเร็จของเครือข่ายดังกล่าวในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทางการเรียนรู้อันรู้ การฟื้นฟู และการอนุรักษ์

คำสำคัญ : ป่าชุมชน การจัดการภาคีสาธารณะ ทุนทางสังคม ภาวะผู้นำสาธารณะ

Abstract

This article aims to analyze the historical development of forestry management in the area of the five provincial borders of the Eastern Region. The historical development can be divided into five periods – these are, the period of villages in the wild before 1921, the period of forest concession promotion between 1922 – 1972, the period of cash crops promotion between 1972 – 1988, the period of the forest blockade and outlaw organized crime in the communities, and the period of community forest promotion from 1989 to present. This historical development was under the context of power relations between influential groups in society. Additionally, the article also shows the conditions of social capital and public leadership which have effects upon the formulation and operation of the Community Forest Network in the area of the five provincial borders of the Eastern Region, together with the success of this Network in moving its strategies of learning, restoring and conservation.

Keywords : Community Forest ; New Public Governance;
Social Capital ; Public Leadership



เกริ่นนำ

เขตป่ารอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งก็คือ “ป่าพนมสารคาม” มีอาณาเขตพื้นที่ ครอบคลุม 5 จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา สระแก้ว ระยอง จันทบุรี และชลบุรี เดิมพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าผืนใหญ่ติดต่อกับป่าในประเทศกัมพูชา ต่อมาถูกทำลายจนแทบไม่เหลือสภาพป่า ในปี 2510 ป่ารอยต่อ 5 จังหวัดมีพื้นที่ประมาณ 5 ล้านไร่ ปัจจุบันมีเนื้อที่รวมประมาณ 1.2 ล้านไร่ เป็นป่าดิบลุ่มต่ำผืนสุดท้ายของประเทศ แต่เป็นป่าดิบแล้งที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทยและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีระดับความสูง 55 – 330 เมตร จากระดับน้ำทะเล ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพมากแห่งหนึ่งของไทย และเป็นแหล่งอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ พื้นที่ป่าในเขตรอยต่อ 5 จังหวัด ประกอบด้วยป่าต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 30 แห่ง โดยป่าที่ใหญ่ที่สุดและยังคงมีสภาพเป็นป่าที่สมบูรณ์มากที่สุดในปัจจุบัน คือ “ป่าแควระบบ-สียัด” นอกจากนี้ป่าในเขตรอยต่อ 5 จังหวัดยังเป็นแหล่งต้นน้ำหลายสายที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาภาคตะวันออก เช่น แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำปราจีน แม่น้ำประแสร์ คลองโตนด และแม่น้ำจันทบุรี ซึ่งแม่น้ำดังกล่าวเปรียบเสมือนสายโลหิตที่หล่อเลี้ยงสิ่งมีชีวิต นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่อนุรักษ์สำคัญของประเทศ ประกอบด้วยพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 5 แห่ง คือ 1) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน 2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขา สอยดาว 3) อุทยานแห่งชาติเขาคิชฌกูฏ 4) อุทยานแห่งชาติเขาชะเมา- เขาวง และ 5) อุทยานแห่งชาติเขา 15 ชั้น

การเคลื่อนไหวขององค์กรชาวบ้านเพื่อปกป้องและฟื้นฟูผืนป่าในพื้นที่ป่ารอยต่อ 5 จังหวัด เป็นการดำเนินงานขององค์กรชุมชนที่อาศัยอยู่รอบป่าตะวันออก โดยใช้แนวทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบมีส่วนร่วมในรูปแบบ “ป่าชุมชน” ซึ่งเป็นพื้นที่ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์ เพื่อการอนุรักษ์คุ้มครองพื้นที่ด้านในของป่าอนุรักษ์ได้เป็นอย่างดี จนในปี พ.ศ. 2550 เกิดการรวมตัวขององค์กรชุมชนที่จัดการป่าชุมชนรอบพื้นที่ป่ารอยต่อ 5 จังหวัด เชื่อมโยงประสานการทำงานและแลกเปลี่ยนถ่ายทอดแนวคิดการทำงานร่วมกัน จนกระทั่งนำไปสู่การจัดตั้ง

“เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก” ในปี 2552

“เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก” แบ่งออกเป็นจำนวน 9 โซนพื้นที่ ได้แก่ 1) เครือข่ายป่าชุมชน ต.ท่ากระดาน อ.สนามชัยเขต จ.ฉะเชิงเทรา 2) เครือข่ายป่าชุมชน ต.คลองตะเกรา อ.ท่าตะเกียบ จ.ฉะเชิงเทรา 3) เครือข่ายป่าชุมชน ต.ท่าตะเกียบ อ.ท่าตะเกียบ จ.ฉะเชิงเทรา 4) เครือข่ายป่าชุมชนเขาฉกรรจ์-โนนสาวเอ้ อ.เขาฉกรรจ์ จ.สระแก้ว 5) เครือข่ายป่าชุมชน ต.พลวงทอง อ.บ่อทอง จ.ชลบุรี 6) เครือข่ายป่าชุมชนต.เกษตรสุวรรณ อ.บ่อทอง จ.ชลบุรี 7) เครือข่ายป่าชุมชน ต.เขาน้อย อ.เขาชะเมา จ.ระยอง 8) เครือข่ายป่าชุมชน ต.พวา-ขุนซ่อง อ.แก่งหางแมว จ.จันทบุรี 9) เครือข่ายป่าชุมชน ต.หนองตากง อ.โป่งน้ำร้อน จ.จันทบุรี รวมสมาชิกของเครือข่ายฯ ทั้งสิ้น 83 หมู่บ้าน 12 ตำบล 8 อำเภอ 5 จังหวัด มีการจัดการป่าชุมชนรวมทั้งสิ้น 71 โครงการ 107 แปลง รวมเนื้อที่ป่าชุมชนมากกว่า 27,518 ไร่

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการจัดการป่าในเขตป่ารอยต่อภาคตะวันออก สะท้อนถึงโครงสร้างและปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม บทความนี้ต้องการตอบคำถามที่ว่า “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจได้ส่งผลอย่างไรบ้างต่อพัฒนาการของป่าในบริเวณดังกล่าว นับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน” และ “ในปัจจุบันนี้ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้กระทำการต่าง ๆ ได้ส่งผลต่อการก่อเกิดและการดำเนินงานของเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออกอย่างไรบ้าง” การศึกษาครั้งนี้จึงคาดว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ ที่ส่งผลต่อการก่อรูป การจัดตั้ง และการจัดการป่าชุมชนในรูปแบบภาคีเครือข่าย รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายปฏิบัติ ทั้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้และชาวบ้านที่จัดทำโครงการป่าชุมชน เพื่อจะได้นำไปสู่การพัฒนาการจัดการในรูปแบบภาคีเครือข่ายให้ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต



วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) ในลักษณะที่เป็นกรณีศึกษา (Case Study) โดยอาศัยแนวการวิจัยบนฐานคิดสังคมศาสตร์แนววิพากษ์ (Critical Approach) โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูล 3 วิธี คือ 1) ข้อมูลเอกสาร ได้แก่ เอกสารเกี่ยวกับสถิติ และข้อมูลเกี่ยวกับเครือข่ายป่าชุมชน เอกสารเผยแพร่ นิตยสารเกี่ยวกับป่าชุมชน ที่จัดพิมพ์โดยกรมป่าไม้ รายงานการประชุมของคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน เป็นต้น 2) การสังเกตการณ์ เกี่ยวกับสภาพการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนของชาวบ้าน ความสัมพันธ์ของผู้คนภายในชุมชน การเข้าไปสำรวจป่าชุมชนเพื่อประเมินถึงสภาพความสมบูรณ์ของป่า การใช้ประโยชน์จากป่า การปลูกป่า ประเพณี และกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาป่า สังเกตการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชน และการแบ่งงานกันทำ ฯลฯ 3) การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ป่าไม้ 2) ผู้นำชุมชน ที่เป็นคณะกรรมการโครงการป่าชุมชน 3) ผู้นำเครือข่ายป่าชุมชนรายต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก 4) ภาควิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตัวแทนศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งชาติภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด ก่อนที่จะมีการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาจะมีการตรวจสอบถึงความถูกต้อง/เชื่อถือได้ของข้อมูล โดยวิธีการทดสอบแบบสามเส้า (triangulation)

พัฒนาการของการจัดการป่าในภาคตะวันออก

การศึกษาประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานของชาวบ้านในเขตป่ารายต่อ 5 จังหวัด นับจากอดีตเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ สามารถแบ่งออกเป็น 5 ยุค ได้แก่ ยุคแรก ยุคบ้านป่า (ก่อน พ.ศ. 2474) ในช่วงนั้นพื้นที่บริเวณคลองระบม-สิยัด เป็นป่าทึบที่มีความอุดมสมบูรณ์และมีสัตว์ป่าจำนวน 346 ชนิด จาก 255 สกุล ใน 104 วงศ์ ส่วนผู้คนที่ย้ายอยู่ในพื้นที่ป่ามีจำนวนไม่มาก ประกอบด้วย

หลายชาติพันธุ์โดยมีคนชาติพันธุ์ “ซอง” เป็นผู้ตั้งถิ่นฐานอยู่มาดั้งเดิม ต่อมามีคนลาวพวนอพยพมาจากเวียงจันทน์ นอกจากนี้ยังมีชาติพันธุ์อื่น ๆ อีก อาทิ เขมร กว๋าย ต่อมามีคนจากภาคอีสานอพยพเข้ามาก่อตั้งชุมชนใหม่อยู่รอบ ๆ พื้นที่ชุมชนบ้านป่า (วิบูลย์ เข็มเฉลิม และคณะ, 2548: 69-83) และบางคนได้มีความสัมพันธ์กับคนบ้านป่าโดยผ่านการแต่งงานและการตั้งบ้านเรือน

ในยุคนั้น ผู้คนมีวิถีชีวิตอยู่อย่างเรียบง่าย ดำรงชีพด้วยการพึ่งพาธรรมชาติ นับตั้งแต่การกินอยู่ด้วยการเก็บผักป่า เก็บของป่าและล่าสัตว์ มีการสร้างที่อยู่อาศัยอย่างง่าย ๆ อยู่รวมกันเป็นชุมชนเล็ก ๆ มีการอพยพโยกย้ายอยู่ตลอดเวลา ทั้งการอพยพเข้าไปอาศัยอยู่ใหม่ การอพยพออกเนื่องจากโรคระบาด (อหิวาตกโรค โรคไข้ด่าง และโรคไข้อยก) และการอพยพไปแสวงหาที่ทำกินแหล่งใหม่ อาชีพที่สำคัญของชาวบ้านก็คือ การหาผลผลิตจากป่า เช่น น้ำมันยาง หน่อไม้ เห็ด ไม้ไผ่ สัตว์ป่า และสมุนไพร เป็นต้น (วิบูลย์ เข็มเฉลิม และคณะ, 2548: 135-144) การค้าขายมีเพียงเล็ก ๆ น้อย ๆ เฉพาะในสินค้าที่ชาวบ้านผลิตเองไม่ได้เท่านั้น โดยชาวบ้านนำผลผลิตจากป่าไปขายหรือแลกเปลี่ยนกับสิ่งของจำเป็น อาทิ เกลือ จอบเหล็ก และเสื้อผ้า เป็นต้น สถานที่ที่ชาวบ้านนำของป่าไปขายได้แก่ ตลาดเกาะขุน และตลาดปากคลองม่วง ซึ่งพ่อค้าส่วนใหญ่จะเป็นคนเชื้อสายจีน พ่อค้ารายย่อยเหล่านี้จะรวบรวมสินค้าของป่าเอาไว้ก่อน แล้วจะมีพ่อค้าจากต่างถิ่นนำเรือมาด เรือกระแซงลำใหญ่ ๆ ล่องขึ้นมา เพื่อบรรทุกสินค้าของป่าไปขายต่ออีกทอดหนึ่ง ไปขายที่บางคล้า แปรริ้ว มีนบุรี หนองจอก สมุทรปราการ และกรุงเทพฯ เรือลำใดบรรทุกสินค้าของป่าชนิดใดก็เรียกชื่อเรือตามของป่านั้น ๆ เช่น เรือน้ำมัน ยาง เรือถ่าน เป็นต้น

ชาวบ้านป่าเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งแรกเมื่ออำนาจรัฐได้ขยายการปกครองเข้าสู่ชุมชนในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่จัดให้มีการปกครองในระบอบเทศาภิบาล ซึ่งก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่เมืองหลวงมากขึ้น โดยเริ่มต้นจากการก่อตั้งเมืองสนามไชยเขตรในปี พ.ศ.2420 และต่อมา มีการจัดตั้งมณฑลปราจีนบุรี โดยนำเมืองสนามไชยเขตรมาอยู่รวมในเขตการปกครองด้วย ตำแหน่งเจ้าเมือง



ได้เปลี่ยนไปเป็น “ผู้รักษาเมือง” นอกจากนี้ อำนาจรัฐยังได้แผ่ขยายเข้าสู่ชุมชนบ้านป่าโดยผ่านการแต่งตั้งตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการช่วยเป็นหูเป็นตาและช่วยดูแลปกครองชาวบ้านให้ดำรงชีพอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย

ยุคที่สอง ยุคสัมปทานป่าไม้ (พ.ศ.2475 - 2515) บริบทของการพัฒนาระบบทุนนิยมส่วนรอบข้าง (peripheral capitalism) ในประเทศไทยในช่วง 140 ปีที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติลงอย่างรวดเร็ว การทำลายป่าไม้อย่างรุนแรงเกิดขึ้นครั้งแรกภายหลังสนธิสัญญาเบาริ่งในปี พ.ศ. 2398 ที่ได้ผนวกสยามเข้าสู่ระบบทุนนิยมโลกผ่านการแบ่งงานกันทำระหว่างดินแดนล้าหลังที่ผลิตสินค้าปฐม กับทุนนิยมศูนย์กลางที่ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมสำเร็จรูป สยามกลายเป็นแหล่งปลูกข้าวสำคัญของโลก โดยรัฐสยามในขณะนั้นยังได้ส่งเสริมการขุดคลองสำหรับชลประทานและขยายพื้นที่ปลูกข้าวเป็นจำนวนมาก (Chaiyan, 1994 : 137)

กล่าวโดยสรุป พัฒนาการของทุนนิยมส่วนรอบข้างของไทย ได้ก่อให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าอย่างต่อเนื่อง ทั้งการตัดไม้เพื่อการส่งออก การบุกเบิกที่ดินสำหรับปลูกข้าวเพื่อการส่งออก และการขยายโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ อันส่งผลให้ป่าไม้ในประเทศไทยลดลงอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ จากที่เคยมีทั้งสิ้น 224.5 ล้านไร่ ในปี 2443 ลดลงเหลือเพียง 171 ล้านไร่ ในปี 2504 และลดลงเหลือเพียง 80.3 ล้านไร่ในปี 2540 โดยมีแนวโน้มที่พื้นที่ป่าจะลดลงต่อไปในอัตรา 200,000 ไร่ต่อปี (อภิชัย พันธเสน, 2539 : 30-36)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504-2509) รัฐบาลมีนโยบายที่จะกันพื้นที่ป่าเพื่อสงวนเอาไว้ทั่วประเทศเป็น 50% ของพื้นที่ทั้งหมด (ประมาณ 161.55 ล้านไร่) โดยออกพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติปี 2507 อย่างไรก็ตาม พื้นที่ป่าที่เหลือจริง ๆ ทั่วประเทศมีเพียง 138 ล้านไร่ (43% ของพื้นที่ทั้งหมด) ซึ่งต่ำกว่าเป้าที่ตั้งไว้ เนื่องจากมีการทำลายพื้นที่ป่าสงวนในปี 2504-2516 อันเกิดจากสาเหตุสำคัญ คือ (อภิชัย พันธเสน 2545 : 4) ประการแรก การ

ตัดถนนเพื่อเชื่อมภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ตามแผนพัฒนาสองฉบับแรก โดยผู้มีอิทธิพลที่เป็นนักการเมือง ข้าราชการ และนายทุน ต่างพากันจับจองพื้นที่บริเวณสองข้างทางที่ถนนจะตัดผ่านกันเป็นจำนวนมาก และประการที่สอง นโยบายหารายได้เข้าประเทศจากการส่งไม้ออก พบว่าในปี 1968 รัฐบาลได้ตัดสินใจที่จะยังคงหารายได้จากการส่งไม้ออกโดยต่ออายุสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ 500 ปา

ในกรณีของผืนป่าตะวันออกนั้น อำนาจรัฐได้เข้ามาครอบงำชุมชนบ้านป่าในพื้นที่แควระบบ-สียัด สังเกตเห็นได้ชัดเจน คือในช่วงปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา รัฐได้เปิดให้สัมปทานทำไม้แก่บริษัทเอกชนในเขตพื้นที่ป่าดังกล่าว บริษัทแรกที่ได้รับการสัมปทาน คือ บริษัทเอื้อวิทยาพาณิชย์ ซึ่งมีนายห้างใช้ ตักเส็ง เป็นผู้ดำเนินการ มีการสร้างทางรถไฟเพื่อเป็นเส้นทางชักลากและลำเลียงไม้ โดยว่าจ้างแรงงานชาวจีน ในขณะที่ชาวพื้นเมืองบางส่วนหันมาประกอบอาชีพตัดไม้ขายให้แก่บริษัทเอื้อวิทยาฯ โดยไม้ทั้งหมดจะถูกลำเลียงสู่โรงเลื่อยที่มีอยู่หลายแห่งในตลาดเกาะขนุนและตลาดปากคลองม่วง ในช่วงนี้การตัดไม้ซุงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งลำคลองท่าลาดบริเวณตลาดเกาะขนุนเต็มไปด้วยท่อนซุงต่อกันยาวถึงสองสามกิโลเมตร และสามารถเดินข้ามคลองบนท่อนไม้ต่อกันได้โดยไม่เปียกน้ำ โรงเลื่อยขนาดใหญ่แต่ละโรงที่ตั้งอยู่ติดริมคลองก็จะนำไม้ซุงขึ้นบกเพื่อทำการเลื่อย แปรรูปเป็นเสา เป็นไม้แผ่น ฯลฯ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการนำ “รถจี้ญี่ปุ่น” หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “รถสาลี”³ เข้ามาทำการชักลากและขนไม้แทนเกวียนในช่วงหน้าแล้งมากขึ้น แต่ในช่วงหน้าฝนการขนย้ายไม้ซุงก็ยังคงต้องใช้วิธีการล่องซุงแพอยู่

เมื่อความเจริญได้คืบคลานเข้าสู่ชุมชนบ้านป่า มีการว่าจ้างแรงงานแบบสมัยใหม่ในการตัดไม้ ลากซุง และโรงเลื่อยแปรรูปไม้ ในช่วงนี้การใช้เงินตราสำหรับ

³ รถจี้ญี่ปุ่น เป็นรถที่ทหารญี่ปุ่นนำเข้ามาใช้ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง และเมื่อสงครามสิ้นสุดลงรถจี้ญี่ปุ่นเหล่านี้ก็ถูกปลดระวางและวางไว้เฉย ๆ เมื่อทหารญี่ปุ่นเดินทางกลับ บริษัททำไม้จึงนำเข้าไปยังพื้นที่สัมปทานของบริษัท



ซื้อสินค้ากลายเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีพมากขึ้น โดยชาวบ้านส่วนหนึ่งหันมาประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ในรูปของเงินตราด้วยการเก็บของป่าขายอย่างจริงจังมากขึ้น และบางส่วนหันไปประกอบการตัดไม้ขายให้แก่บริษัททำไม้ แต่ยังมีชาวบ้านแห่งชุมชนบ้านป่าจำนวนไม่น้อยที่สร้างรายได้ด้วยการทำน้ำมันยาง⁴ ความสัมพันธ์ภายในชุมชนบ้านป่าในช่วงนี้ยังคงเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก กล่าวคือ ชาวบ้านโดยทั่วไปยังคงรักษาประเพณีลงแขก ฟังพาอาศัยต่อกัน และร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ความขัดแย้งเริ่มเกิดขึ้นแล้วเนื่องจากบริษัททำไม้ของนายทุนได้โค่นไม้ขนาดใหญ่ในพื้นที่ที่เป็นหลุมยางของชาวบ้าน โดยนายทุนอ้างว่าได้รับการสัมปทานจากรัฐในการตัดไม้ จนทำให้ชาวบ้านจำนวนไม่น้อยต้องเลิกอาชีพทำน้ำมันยางไปโดยปริยายเนื่องจากไม้ยางถูกโค่นจนหมดในระยะเวลาอันสั้น เจ้าของหลุมยางบางคนจำต้องหันเหไปทำงานให้กับบริษัททำไม้ กระนั้นก็ตาม เจ้าของหลุมยางบางคนไม่ยอมให้ตัดไม้ยางในพื้นที่ของตน จึงเกิดความขัดแย้งกับบริษัทที่ได้รับสัมปทานตัดไม้อย่างรุนแรง จนกระทั่งชาวบ้านบางคนต้องผันชีวิตตัวเองไปเป็น “โจร” ซึ่งชื่อเสียงของจอมโจรบางคนก็ยังคงเป็นเรื่องเล่าต่อ ๆ กันมาจนถึงปัจจุบันนี้

การทำไม้ในทศวรรษ 2500s มีการสร้างเส้นทางเพื่อชักลากไม้ซุงออกจากป่าและขนส่งไม้ไปยังโรงเลื่อย ทั้งทางรถยนต์และทางรถไฟ อันทำให้การเข้าถึงพื้นที่ป่าส่วนในมีความสะดวกและง่ายมากขึ้น ประกอบกับการนำเทคโนโลยีเครื่องจักรกลต่าง ๆ เข้ามาใช้กันอย่างกว้างขวาง อาทิ รถบรรทุก รถแทรกเตอร์ รถจี๊ปญี่ปุ่น และเลื่อยยนต์ อันทำให้การโค่นไม้และลำเลียงสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่บริษัทสัมปทานทำไม้ได้เพิ่มขึ้นเป็น 5 บริษัทในช่วงต้นทศวรรษ 2510s นอกจากนี้ ชาวบ้านจำนวนมากหันมายึดอาชีพตัดไม้ขายให้แก่

⁴ น้ำมันยาง เป็นสินค้าจากป่าที่ขายดี โดยชาวบ้านนำไปใช้ในการจุดไฟทำอาหารและให้แสงสว่างในยามค่ำคืน ชาวบ้านที่หันมาประกอบอาชีพทำน้ำมันยางได้รวมตัวกันเป็นกลุ่ม ๆ พวกกันเข้าไปสร้างเพิงพักอยู่ในป่า กระจายกันไปตามพื้นที่ที่พวกเขาเป็น “เจ้าของหลุมยาง” ถือสิทธิครอบครองอยู่ เพื่อเจาะเผาดันยางที่ตนเองจับจองไว้ทำน้ำมันยาง

นายทุน วิธีชีวิตของชาวบ้านป่าจึงเปลี่ยนเป็นคนตัดไม้ขายกันเป็นส่วนใหญ่ มีการนำรถแทรกเตอร์เข้ามาเกรดทำทางให้รถขนส่งวิ่งหลายเส้นทาง และตัดทางเพื่อทำเป็นถนนซอยกระจายอยู่เต็มผืนป่าเป็นตาข่ายแมงมุม แต่รถสามารถวิ่งได้เฉพาะหน้าแล้งเท่านั้น ส่วนหน้าฝนก็ยังคงใช้วิธีการล่องแพซุง การล่องแพซุงซบเซาลงในช่วงปี 2518 เนื่องจากมีการสร้างถนนที่สะดวกจนรถสามารถวิ่งได้ทั้งปี จนกระทั่งถึงปี 2520 เป็นต้นมา การล่องแพซุงในคลองระบม-สียัดจึงไม่มีให้เห็นอีกต่อไป

สามารถกล่าวอย่างไม่เกินเลยได้ว่า การทำไม้ในทศวรรษ 2510s ซึ่งดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ใช้ระยะเวลาเพียง 4 – 5 ปี เท่านั้น สามารถส่งผลสะท้อนให้ไม้ในป่ารอบนอกลดจำนวนลงอย่างมาก การตัดไม้จึงต้องเข้าไปในป่าลึกมากขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้ การสร้างถนนทางหลวงแผ่นดินจำนวน 5 เส้นทาง ได้แก่ 1) ถนน 304 ที่สร้างในปี 2510 2) ถนนสายยุทธศาสตร์ 311 สร้างขึ้นประมาณ ปี 2510 3) ถนน 317 สร้างประมาณปี 2511-2512 4) ถนน 3245 สร้างขึ้นปี 2512 และ 5) ถนน 3259 สร้างปี 2527 เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ถนนเหล่านี้ นอกจากใช้ประโยชน์ทางด้านความมั่นคง/ทางการทหารในยุคแห่งสงครามเย็นแล้ว ยังเป็นเส้นทางที่ชาวบ้านใช้สัญจรด้วยรถยนต์ประจำทางและรถมอเตอร์ไซด์ รวมทั้งยังเป็นเส้นทางของรถบรรทุกต้นซุงอีกด้วย เมื่อถนนมีความสะดวกจึงก่อให้เกิดการอพยพหลังไหลของผู้คนเข้ามายังป่าตะวันออก เพื่อมาทำงานรับจ้างตัดไม้ และต่อมาเมื่อมีช่องทางก็เริ่มมีการจับจองป่าเพื่อต้องการที่ดินสำหรับปลูกพืชไร่

ยุคที่สาม ยุคส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2515 – 2531) เมื่อป่าถูกตัดโค่นจนมีสภาพเป็นเขาหัวโล้นในบริเวณกว้าง ทั้งนายทุนและชาวบ้านจึงต้องปรับตัวเพื่อแสวงหาทางเลือกใหม่ในการดำรงชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การหันมาปลูกพืชเศรษฐกิจ ได้แก่ มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด ถั่วเหลือง ฯลฯ ในช่วงหลังของทศวรรษ 2010s จึงมีการจับจองซื้อขายผืนป่ากันอย่างคึกคัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2518 ภาครัฐได้มีนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชไร่เพื่อการส่งออกที่กำลังได้รับความนิยมอย่างสูงอยู่ในขณะนั้น ในยุคนี้นักวิชาการได้เปิดให้ชาวบ้านบุกรุกถาง



ป่าทำการเกษตรได้โดยไม่ได้ใช้มาตรการเอาผิดกฎหมาย อันส่งผลต่อการขยายพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังในชุมชนเดิมเป็นไปอย่างรวดเร็ว บางชุมชนซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่เพียงไม่กี่สิบครอบครัวในช่วงสิ้นทศวรรษ 2500s ได้เพิ่มจำนวนขึ้นเป็นหลายร้อยครอบครัวในปี 2522 เป็นต้นมา พื้นที่ของป่าตะวันออกจึงกลายเป็นปัจจัยดึงดูดให้คนจากทั่วทุกภาคของประเทศหลั่งไหลเข้ามาเป็นจำนวนมากเพื่อจับจองพื้นที่สำหรับปลูกพืชไร่ จนก่อให้เกิดความหนาแน่นและนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้ง รวมทั้งปะทุขึ้นเป็นความรุนแรงระหว่างกลุ่มที่เข้ามาจับจองป่าด้วยกัน ความขัดแย้งในหลายกรณีตัดสินกันด้วยการลอบยิง หรือที่ชาวบ้านเรียกกันว่า เป็นยุคแห่งปัญหา “ใช้โป้ง” เนื่องจากการฆ่ากันตายเกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า แต่กระแสนการปลูกพืชเศรษฐกิจยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จนทำให้ผืนป่ามีราคาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังจะพบว่าในปี พ.ศ. 2523 ซึ่งราคาที่ดินไร่ละไม่กี่ร้อยบาท ได้เพิ่มขึ้นเป็นหลายหมื่นบาทในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ผลของการขยายตัวของอาชีพปลูกพืชเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบให้ชุมชนบ้านป่าที่เคยอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เปลี่ยนเป็นพื้นที่บ้านป่าเมืองเถื่อนที่มีแต่ความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มนายทุนกับผู้ถือสิทธิ ที่แย่งชิงความเป็นเจ้าของ/กรรมสิทธิ์เหนือที่ดินบนผืนป่า ปัญหาความขัดแย้งทวีความรุนแรงจนกระทั่งนำไปสู่การตัดสินด้วยอำนาจปืนที่มีการฆ่ากันตายไม่เว้นแต่ละวัน นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินยังเกิดจากเรื่องเอกสารสิทธิ์ไม่มีความชัดเจน กล่าวคือ ชาวบ้านครอบครองโดยการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.5) หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “ภาษีดอกหญ้า” แต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ในช่วงนี้ชาวบ้านทุกคนต้องสะสมปืนเพื่อป้องกันตัวเอง ภายใต้อำนาจที่ไม่สามารถไว้วางใจใครได้อย่างง่าย ๆ

กล่าวโดยภาพรวมแล้ว การเกษตรในเขตป่าตะวันออกช่วงนับจากปลายทศวรรษ 2010s เป็นต้นมา ได้เปลี่ยนไปปลูกพืชเชิงเดี่ยวมากขึ้น โดยเริ่มจากการปลูกมันสำปะหลัง และหลังจากนั้นในทศวรรษ 2020s ได้หันมาปลูกอ้อย ข้าวโพด และยูคาลิปตัส ส่วนมากจะทำเหมือน ๆ กัน คือ เน้นการปลูกเป็นแปลงขนาดใหญ่ แต่หลังจากปี พ.ศ.2530 เป็นต้นมา มีการเพาะปลูกทางการเกษตรที่

หลากหลายมากขึ้น ทั้งการทาสวนผลไม้ การทำปศุสัตว์ รวมทั้งทำนา ทำไร่ และ บางส่วนยึดอาชีพปลูกผักขาย ยุคที่สี่ ยุคปิดป่าและกลายเป็นเมืองเถื่อน (พ.ศ. 2532 – 2540) เมื่อมีประชากรอพยพหลังไหลเข้ามาตั้งถิ่นฐานในป่าตะวันออก จำนวนมาก พร้อม ๆ กับการตัดไม้ทำลายป่าลงอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งในปี พ.ศ.2525 กองทัพภาคที่ 1 ได้ประกาศให้พื้นที่ป่าตะวันออกเป็นเขตป่าหวงห้าม (ป่าปิด) และในปี พ.ศ.2532 รัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศนโยบายปิดป่า สัมปทาน พร้อม ๆ กับการใช้กลไกรัฐในการปราบปรามผู้ตัดไม้เถื่อนอย่างจริงจัง อันส่งผลให้กระแสรอพยพของคนภายนอกเข้าสู่ชุมชนป่ารอยต่อได้ลดลงอย่างมาก นับจากการประกาศปิดป่าสัมปทานเป็นต้นมา

รัฐไทยในขณะนั้นมีความเชื่อว่า ชาวบ้านไม่สามารถอาศัยอยู่ร่วมกับป่าได้ หากชาวบ้านยังคงอาศัยอยู่ในป่า ก็จะทำให้ชาวบ้านตัดไม้ทำลายป่า อันเป็นเหตุผล ให้รัฐมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการแยกคนออกจากป่า ด้วยความเชื่อดังกล่าว ส่งผลให้รัฐกำหนดนโยบายที่จะผลักดันชาวบ้านออกจากป่าแควระบบ-สียัดโดยใช้รูปแบบของ “หมู่บ้านป่าไม้”⁵ โดยในปี พ.ศ.2534 ได้เริ่มผลักดันชาวบ้านให้ออกจากป่าตะวันออกประมาณ 7 หมู่บ้าน รวมทั้งหมด 94 ครอบครัว เพื่อมาอยู่

⁵ หมู่บ้านป่าไม้ ตั้งแต่แรกเริ่มนั้น เป็นนโยบายที่เสนอโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่มุ่งจัดที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมแก่ราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 หลักการดำเนินงานที่สำคัญของหมู่บ้านป่าไม้ คือ 1) จัดสรรที่ดินให้แก่ชาวบ้านครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ โดยมีให้กรรมสิทธิ์ แต่ให้สิทธิครอบครองตกถึงทายาท โดยกรมป่าไม้ออกใบอนุญาตชั่วคราว และให้ราษฎรเสียภาษีปีละ 150 บาทต่อไร่ 2) กรมป่าไม้และส่วนราชการดำเนินการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จะเข้าไปช่วยพัฒนาในด้านต่าง ๆ อาทิ การเกษตร การอนามัย การศึกษา และด้านการออม/สินเชื่อ และ 3) กรมป่าไม้จะจ้างแรงงานจากหมู่บ้านป่าไม้ เพื่อดำเนินการปลูกป่าในรูปของสหกรณ์การเกษตร โดยกรมป่าไม้จะออกใบอนุญาตให้เช่าเนื้อที่ป่าในระยะยาว จนถึงปี พ.ศ. 2524 รัฐสามารถจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ทั่วประเทศได้ทั้งสิ้น 144 แห่ง (Pye, 2005: 71) แต่โดยภาพรวมแล้ว การจัดการหมู่บ้านป่าไม้ มีเป้าหมายทางด้านความมั่นคงมากกว่า กล่าวคือ รัฐต้องการใช้หมู่บ้านป่าไม้ เป็นกลไกของรัฐในการต่อต้านการแพร่ขยายของพรรคคอมมิวนิสต์ในเขตป่าเขามากกว่า



รวมกันในหมู่บ้านใหม่ที่ทางการจัดเตรียมไว้ให้

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปรากฏว่าโครงการหมู่บ้านป่าไม้ได้สร้างความขัดแย้งขึ้นอย่างรุนแรง เนื่องจากสาเหตุ 3 ประการ คือ 1) หมู่บ้านป่าไม้ที่อพยพเข้าไปอยู่ใหม่ นั้น เป็นที่ครอบครองของชาวบ้านหรือภาคเอกชนอยู่ก่อนแล้ว อันก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างชาวบ้านที่อพยพเข้าไปอยู่ใหม่กับชาวบ้านที่ครอบครองอยู่เดิม รัฐจึงจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์ในการหลอกลวงและใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อบังคับให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่เดิมต้องยินยอมแบ่งที่ดินบางส่วนให้ชาวบ้านที่เข้ามาอยู่ใหม่ 2) ชาวบ้านที่ถูกผลักดันให้ไปอยู่ในหมู่บ้านป่าไม้ เกิดความรู้สึกว่าพวกตนถูกหลอกและไม่พอใจที่รัฐไม่ทำตามสัญญา เช่น ที่ดินแปลงใหม่ที่ได้รับมีขนาดเล็กกว่าที่ทางราชการสัญญาไว้อย่างมาก บางแห่งที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์จนไม่สามารถปลูกพืชได้ เจ้าหน้าที่ไม่ได้ทำตามสัญญาที่จะสร้างโรงเรียน สถานือนามัย ถนน ไฟฟ้า และน้ำให้ และ 3) จำนวนชาวบ้านที่ถูกผลักดันมีมากกว่าพื้นที่ของหมู่บ้านป่าไม้ที่จัดเตรียมไว้รองรับ กล่าวคือ จำนวนชาวบ้านในป่ามีมากกว่า 1,330 ครอบครัว จากทั้งหมด 27 ชุมชน แต่หมู่บ้านป่าไม้สามารถรองรับชาวบ้านที่อพยพเข้ามาได้เพียง 573 ครอบครัวเท่านั้น จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมด นำไปสู่การชุมนุมประท้วงของชาวบ้านหลายครั้งในช่วงนั้น

การเกิดเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ขึ้นในปี พ.ศ.2535 และกระแสปฏิรูปทางการเมืองที่กลายเป็นกระแสตามมาในช่วงนั้น ส่งผลให้ทหารขาดความชอบธรรมที่จะเข้ามาแทรกแซงสังคม สถานการณ์ในช่วงนั้นจึงเอื้ออำนวยให้ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้าน “โครงการจัดสรรที่ทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ในป่าสงวนที่เสื่อมโทรม” (คจก.) ของชาวบ้านภาคอีสาน และโครงการหมู่บ้านป่าไม้ในป่ารอยต่อภาคตะวันออกเฉียงเหนือถูกยกเลิกลงในเดือนกรกฎาคม ปีเดียวกัน กระนั้นก็ตาม ในทางปฏิบัติ พบว่าแม้จะมีการยกเลิกโครงการหมู่บ้านป่าไม้แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นยังคงมีอคติ/กีดกันชาวบ้านออกจากป่าอยู่เช่นเดิมจนทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นหลายครั้งในช่วงปี พ.ศ.2536

จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2537 - 2538 เหตุการณ์จึงกลับเข้าสู่สภาวะปกติที่

ค่อนข้างสงบ ชาวบ้านในช่วงนั้นซึ่งเปื้อนภัยกับสภาพความรุนแรงที่เกิดขึ้น ได้อาศัยสภาพทางสังคมที่ปราศจากความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐ โดยพยายามหันหน้าเข้าหากันเพื่อปรึกษาหารือและปรับตัวเข้าหากันเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกัน ท่ามกลางความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอยู่บ้างเป็นครั้งคราว พวกเขาเริ่มพูดคุยถึงการพัฒนาเพื่อสรรค์สร้างชุมชนที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่การฟื้นฟูความเป็นชุมชนเริ่มเป็นรูปธรรมขึ้น เมื่อชาวบ้านเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางสังคมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกันบ่อย ๆ จนก่อให้เกิดความคิดชัดเจนและมีความเชื่อมั่นมากขึ้นว่าพวกเขาสามารถที่จะพัฒนาชุมชนของพวกเขาให้ดีขึ้นได้ หลายชุมชนจึงเริ่มจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน มีการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้าน อันส่งผลให้ชุมชนได้รับบริการสาธารณะ สาธารณูปโภคพื้นฐาน แต่ปัญหาใหญ่ที่ชุมชนให้ความสำคัญและจะต้องขบคิดกันอย่างจริงจังต่อไปก็คือ ในขณะที่ป่าถูกทำลายลงไปอย่างมาก จนทำให้พื้นที่หลายแห่งกลายเป็นทุ่งหญ้าคา และบางแห่งเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ชาวบ้านในขณะนั้นต้องการที่จะแก้ไขปัญหาลำคัญที่พวกเขากำลังประสบอยู่ คือ “ทำอย่างไรจึงจะป้องกันมิให้มีการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเกิดขึ้นอีก”

ยุคที่ห้า ยุคส่งเสริมป่าชุมชน (พ.ศ.2542 – ปัจจุบัน) เหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ได้นำบรรยากาศแห่งเสรีภาพและประชาธิปไตยให้วนกลับคืนมาอีกครั้ง ภายใต้บรรยากาศทางการเมืองดังกล่าวนี้ กลุ่มชาวบ้าน นักวิชาการ และนักพัฒนาเอกชน ได้ร่วมกันเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิของชุมชนในการจัดการป่ากันอย่างจริงจัง กระแสการเคลื่อนไหวที่ร้อนแรงและขยายวงกว้างขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะนั้น ส่งผลให้มีการรับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนเป็นครั้งแรก โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายลูกที่จะตราขึ้นมารองรับ “สิทธิชุมชน” ให้ปรากฏเป็นจริงในขณะนั้นยังไม่ได้มีการประกาศใช้แต่ประการใด อันทำให้การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมเพื่อผลักดันกฎหมายป่าชุมชนจึงยังคงดำเนินการต่อไป



ฝ่ายกรมป่าไม้ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับป่าไม้ของประเทศโดยตรงนั้น ในช่วงนั้นจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ จากที่ใช้มาตรการกีดกันชาวบ้านออกจากป่ามาสู่การยอมรับสิทธิชุมชนในการดูแลรักษาป่าอย่างจริงจังมากขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไข 4 ประการ ดังต่อไปนี้ 1) ความตระหนักในความผิดพลาดของนโยบายป่าไม้ในอดีต ที่ก่อให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าและนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรง 2) แรงกดดันจากขบวนการประชาสังคมที่เรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการดูแลป่าที่ทวีความเข้มข้นมากขึ้น 3) กระแสจากต่างประเทศ ซึ่งพบว่ารัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ได้ส่งเสริมให้มีสิทธิชุมชนในการจัดการป่า และ 4) ขบวนการปฏิรูปทางการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ นำไปสู่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ที่รับรองสิทธิของชุมชนในการดูแลป่า

แม้ว่าในขณะนั้นยังไม่สามารถผ่านกฎหมายป่าชุมชนออกมา แต่กรมป่าไม้ซึ่งได้เปลี่ยนนโยบายมาให้การสนับสนุนป่าชุมชน ได้ใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วจำนวน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2509 ในการอนุญาตให้ชุมชนดำเนินโครงการป่าชุมชนได้ และนับจากปี 2542 เป็นต้นมา กรมป่าไม้ได้หันมาสนับสนุนป่าชุมชนดังนี้ : 1) การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ และช่วยสำรวจพื้นที่ที่จะจัดทำโครงการป่าชุมชน 2) การออกใบอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชน 3) การหนุนเสริมกิจกรรมป่าชุมชน และ 4) การสนับสนุนด้านงบประมาณแก่ชุมชนในช่วงแรกที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งโครงการป่าชุมชน

อธิบดีกรมป่าไม้ ได้ให้การอนุมัติแก่โครงการป่าชุมชนเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2542 จนกระทั่งถึงปีพ.ศ.2558 ใน 5 จังหวัดภาคตะวันออก มีการอนุมัติให้ดำเนินการป่าชุมชนทั้งสิ้น 341 โครงการ ซึ่งจากงานวิจัยที่มีอยู่แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของป่าชุมชนในภาคตะวันออกประสบความสำเร็จอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม, 2558) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีการปลูกป่าอย่างต่อเนื่อง มีการมอบหมายให้ชาวบ้านช่วยกันเฝ้าระวังและป้องกันการบุกรุกป่าเพื่อตัดไม้และล่าสัตว์ การป้องกันไฟป่า รวมทั้งโครงการป่าชุมชนสามารถหยุดยั้งการ

บุกรุกป่าอย่างได้ผล

สำหรับกลุ่มทุน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเข้ามาสัมปทานตัดไม้ และประกอบ การโรงเลื่อยในเขตป่ารอยต่อภาคตะวันออกยุคสัมปทานป่าไม้ (พ.ศ.2475- 2515) ต่อมาในยุคส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ (พ.ศ.2515-2531) นายทุน และผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจการเมืองได้เข้ามาในเขตป่ารอยต่อเพื่อล้อมรอบตัด ไม้ ปลูกป่าเศรษฐกิจ และปลูกพืชไร่เพื่อการส่งออก ส่วนในยุคของการส่งเสริม ป่าชุมชน นั้น สามารถจำแนกบทบาทของนายทุนได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก นายทุนขนาดใหญ่ในภาคสมัยใหม่ กลุ่มนี้มีการปรับตัวโดยหัน มาเสริมสร้างความชอบธรรมของตนด้วยการจัดทำกิจกรรม CSR (Corporate Social Responsibility) ในรูปแบบของการส่งเสริมป่าชุมชน ทั้งทางด้านงบประมาณ เครื่องดื่ม และนำพนักงานมาร่วมในกิจกรรมปลูกป่า เป็นต้น ดังจะเห็น ได้จากบทบาทของบริษัทบริหารจัดการน้ำภาคตะวันออกมหาชน (East Water) และบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น นายทุนภาค สมัยใหม่ทำงานร่วมกับเครือข่ายป่ารอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก นับจากปี พ.ศ.2552 เป็นต้นมา

นายทุนกลุ่มที่สอง คือ นายทุนแบบเก่าที่มีอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลัง และชอบใช้อำนาจทางการเมืองแบบเก่า นายทุนกลุ่มนี้ พบเห็นได้ชัดเจนในเขต ที่โครงการป่าชุมชนของชาวบ้านอ่อนแอ หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติบางแห่งที่ยังไม่ ประกาศเป็นพื้นที่ป่าชุมชน นายทุนหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปบุกรุกป่าในพื้นที่ป่าชุมชน เนื่องจากมีชาวบ้านปกป้องคุ้มครองอย่างแข็งขัน ดังนั้นหากนายทุนกลุ่มนี้ตัดสินใจ บุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าชุมชนก็อาจจะต้องทะเลาะกับชาวบ้าน ซึ่งจากการศึกษาพบ ว่า กรณีดังกล่าว นายทุนขาดความชอบธรรมดังนั้นจึงมีโอกาสนะหาชาวบ้านได้ ยากมาก จึงเลือกที่จะบุกรุกป่าในพื้นที่ป่าชุมชนอ่อนแอ หรือพื้นที่ป่าสาธารณะที่ยัง มิได้มีการประกาศเป็นเขตป่าชุมชน โดยนายทุนมักใช้ลูกน้องของตนให้ออกไปตัด ไม้มีค่าขนาดใหญ่ เพื่อลำเลียงไปเลื่อยขาย หรือมิฉะนั้นก็จะบุกรุกที่ดินเพื่อขยาย เป็นไร่ยางพารา หรือสวนปาล์มขนาดใหญ่ ซึ่งสาเหตุที่ทำให้นายทุนแบบเก่าสามารถ



ดำเนินกิจการที่ทำทายกกฎหมายได้ เนื่องจากมีอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลัง รวมทั้งยังมีเส้นสายถึงข้าราชการป่าไม้บางคน และตำรวจบางคน ตัวอย่างของกลุ่มนายทุนแบบเก่า ได้แก่ กลุ่มธุรกิจนักเมืองในจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งบุกรุกป่าในเขตตำบลท่าตะเกียบ และนายทุนในพื้นที่จังหวัดระยองที่บุกรุกป่าในเขตหลายอำเภอ

บทที่ 3

การจัดตั้งและขับเคลื่อนเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก

สำหรับพื้นที่ป่ารอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก ภายหลังจากเหตุการณ์เข้าสู่สภาวะปกตินับจากปี พ.ศ.2537 เป็นต้นมา พบว่าชาวบ้านมีความกระตือรือร้นอย่างมากที่จะเข้าร่วมพัฒนาหมู่บ้านของตนเอง ปี พ.ศ.2539 ได้มีองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศแห่งหนึ่ง คือ RECOFTC⁶ เข้าไปให้การส่งเสริมแก่ชาวบ้านในการจัดทำโครงการป่าชุมชน โดยพาไปดูงาน ซึ่งทำให้ชาวบ้านเกิดแรงบันดาลใจที่จะอนุรักษ์ป่าในชุมชนของตน บางชุมชนใน ต.คลองตะเกราจึงมีการจัดทำโครงการป่าชุมชนนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา รวมทั้งมีการจัดตั้งในรูปของเครือข่าย ต.คลองตะเกรา มีสมาชิกประมาณ 4 ชุมชนในปี พ.ศ.2544 และเพิ่มเป็น 9 ชุมชนปี พ.ศ.2550

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัด ก่อรูปขึ้นก่อนใน ต.คลองตะเกรา อ.ท่าตะเกียบ จ.ฉะเชิงเทรา โดยเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้ 1) บริบทภายในชุมชนที่ได้เปลี่ยนจากสภาวะวิกฤติสู่ความสงบ อันเป็นเงื่อนไขให้ชาวบ้านหันหน้าเข้าหากันเพื่อปรึกษาหารือและร่วมกันพัฒนาชุมชน จนสามารถสร้างชุมชนเข้มแข็งขึ้นมาได้ ผ่านการสะสมทุนทางสังคม การมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และเสียสละเพื่อส่วนรวม 2) การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐที่หันมากระจายอำนาจและสนับสนุนสิทธิชุมชนในการดูแลป่า นับจากปี พ.ศ.

⁶ RECOFTC เป็นองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ก่อตั้งขึ้นในปี 1987 มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมป่าชุมชนในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ส่งเสริมให้ชุมชนที่อยู่ใกล้ป่าหรืออยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับป่า ได้เข้าร่วมในการจัดการป่าชุมชน

2538-2540 เป็นต้นมา อันเป็นเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้ชาวบ้านใน ต.คลองตะเกรา ต.ท่าตะเกียบ และต.ท่ากระดาน จ.ฉะเชิงเทรา และพื้นที่เขาฉกรรจ์-โนนสาวเอ้ จ.สระแก้ว มีการเคลื่อนไหวเพื่อจัดทำโครงการป่าชุมชน และ 3) การสนับสนุนจาก RECOFTC ซึ่งเข้ามาเคลื่อนไหว โดยการให้ความรู้และเชิญชวนชาวบ้านให้เข้าร่วมทำโครงการป่าชุมชน นอกจากนี้ภาคีภายนอกยังให้การสนับสนุนในการจัดตั้งและดำเนินการป่าชุมชน ทั้งการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์

การเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2540s เป็นต้นมา จนในที่สุดสามารถลงมติจัดตั้งเป็น “คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก” (คปตอ.) ได้สำเร็จในปี พ.ศ.2552 โดยมี นายตระกูล สว่างอารมณ์ (จากป่าชุมชนบ้านเขาใหญ่) เป็นประธานคนแรก ในช่วงแรก เครือข่ายมีสมาชิกป่าชุมชนจำนวน 48 โครงการจาก 7 เครือข่ายย่อย ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ประมาณ 3 ล้านบาท เครือข่ายใหญ่ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน 3 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ยุทธศาสตร์การเรียนรู้ 2) การฟื้นฟู และ 3) การอนุรักษ์

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการจัดตั้งองค์การ พบว่า เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก ยึดโยงกันอย่างหลวม ๆ ไม่มีพิธีรีตอง ผ่านการทำกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ จนกระทั่งสนิทสนมและถักทอเป็นกลุ่มเพื่อน อันเป็นการสะสมทุนทางสังคมที่ก่อให้เกิดพลังในการผลักดันสิ่งต่าง ๆ ให้บรรลุผล ขณะเดียวกันกระบวนการกลุ่มในการเคลื่อนไหวของเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ ได้เสริมสร้างและผลิตซ้ำค่านิยมร่วม (shared values) ที่ให้ความสำคัญกับ “การเสียสละเพื่อส่วนรวม” “การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ” และ “การเคารพกฎระเบียบเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน” เป็นต้น

การจัดตั้งของเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออกมีลักษณะแบบราบ ไม่มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ทำงานด้วยความสมัครใจ เน้นเสียสละเพื่อส่วนรวม ไม่คาดหวังผลตอบแทนระยะสั้น โดยนำผลประโยชน์ส่วนตัวไปขึ้นต่อผล



ประโยชน์ของส่วนรวม ในแง่ของภาวะผู้นำของเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ พบว่าทั้งเครือข่ายใหญ่และย่อยระดับตำบลและอำเภอ ต่างมีภาวะผู้นำที่เรียกว่า “ภาวะผู้นำสาธารณะ” (public leaderships) กล่าวคือ การนำในรูปของกลุ่มเพื่อนที่ร่วมกันนำเชิงกลุ่ม ภายในกลุ่มจะมีความสนิทสนมและไว้วางใจกันสูง เนื่องจากเป็นงานอาสาสมัครที่ไม่มีผลตอบแทน แต่ลักษณะของงานซึ่งเรียกร้องให้แกนนำต้องแสดงความเสียสละและมีความรับผิดชอบอย่างสูง อันทำให้แกนนำจากป่าชุมชนแต่ละบ้านหันหน้ามาร่วมปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดบ่อย ๆ เพื่อนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ลักษณะประการต่อมา เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก เป็นเครือข่ายแบบเปิดกว้าง เพื่อให้ภาคีอื่นๆ ได้เข้าร่วมอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการพยายามขยายสมาชิกที่เป็นป่าชุมชนด้วยตนเอง การระดมโรงเรียน วัด กลุ่มเยาวชน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน และกลุ่มสตรีในท้องถิ่นให้เข้าร่วมในกิจกรรมป่าชุมชน รวมทั้งพยายามสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และองค์กรธุรกิจเอกชน เป็นต้น

เมื่อประเมินผลการขับเคลื่อนของเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก ในห้วง 18 ปีที่ผ่านมา สามารถกล่าวอย่างไม่เกินเลยได้ว่า เครือข่ายฯ ประสบความสำเร็จในการอนุรักษ์ป่าอย่างสูง โดยผ่านกิจกรรมการปลูกป่า การเพาะกล้าไม้ การบวชป่า การทำแนวคูเลตและแนวถนนสำหรับเป็นเขตแดนของป่าชุมชน การจัดทำระเบียบข้อบังคับและการบังคับใช้กับสมาชิกอย่างเสมอภาค และจริงจัง การจัดทำป้ายป่าชุมชนและป้ายระเบียบข้อบังคับของป่าชุมชน กิจกรรมการป้องกันไฟป่า การแบ่งงานกันทำเพื่อเดินลาดตระเวน/ตรวจตราพื้นที่ป่า และการประชุมทำความเข้าใจกับสมาชิกเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่า การสนับสนุนสมาชิกให้เก็บเกี่ยวประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน เพื่อให้สมาชิกได้รับประโยชน์ไปพร้อม ๆ กับการดำเนินกิจกรรมด้านการป้องกันรักษา และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตป่าชุมชน

ความสำเร็จในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ของเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5

จังหวัดภาคตะวันออก เกิดจากการขับเคลื่อนของโครงการป่าชุมชนในระดับหมู่บ้านแต่ละแห่ง ภายใต้การสนับสนุนของเครือข่ายย่อยระดับตำบลและอำเภอ รวมทั้งการหนุนช่วยจากเครือข่ายใหญ่ ในแง่นี้ จึงกล่าวได้ว่าความสำเร็จสามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้การรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ของเครือข่ายย่อย และการรวมตัวอย่างไม่เป็นรูปนัยของเครือข่ายใหญ่ โดยความสำเร็จในภาพรวมเกิดจากปัจจัยทางด้านภาวะผู้นำ นอกจากนี้ประสบการณ์ของสมาชิกภายในชุมชนที่ได้ร่วมกันพัฒนาชุมชนของพวกเขาเองในช่วงปี พ.ศ.2537 เป็นต้นมา ได้เสริมสร้างทุนทางสังคมให้มีความเข้มแข็ง อันเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่ความร่วมมือเพื่อก่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนป่าชุมชนให้ประสบความสำเร็จ



ภาวะผู้นำ (มีวิสัยทัศน์ เสียสละเพื่อส่วนรวม ซื่อสัตย์ ได้รับการยอมรับจากชาวบ้าน ยึดมั่นในอุดมการณ์อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ)

ทุนทางสังคม
(การแลกเปลี่ยนแบบถ้อยทีถ้อยอาศัย ความไว้วางใจ และการฉกฉกกันเป็นเครือข่าย)

ความเข้มแข็งของเครือข่ายต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก

ภาคีสนับสนุนจากภายนอก
(องค์การพัฒนาชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ทหาร ตำรวจ บริษัทเอกชน อบต. ฯลฯ)

ประสิทธิผลในการขับเคลื่อนภารกิจหลักของเครือข่ายใหญ่

ผลสะท้อนกลับ

การเคลื่อนไหวในปัญหาระดับภูมิภาค/ระดับชาติ

- เรียกร้อง พรบ.ป่าชุมชน
- รณรงค์/เผยแพร่
- การขยายเครือข่ายภาคี

สนับสนุนเครือข่ายย่อยในการดำเนินงาน 3 ยุทธศาสตร์

- ยุทธศาสตร์การเรียนรู้
- ยุทธศาสตร์การฟื้นฟู
- ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์

แผนภาพ : การขับเคลื่อนขบวนการป่าชุมชน ของเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก

แม้ว่าเครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก จะประสบความสำเร็จ แต่เครือข่ายฯ ก็มีจุดอ่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับการประสานงานระหว่างเครือข่ายย่อยทั้ง 9 ที่เป็นสมาชิก มักจะรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ และบางเครือข่ายย่อยขาดความกระตือรือร้นที่จะร่วมมือกับเครือข่ายใหญ่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากสาเหตุสำคัญ 1) ปัญหาการเดินทางระหว่างเครือข่ายย่อยที่อยู่ห่างไกลและเดินทางไม่ค่อยสะดวก 2) แต่ละเครือข่ายย่อยต่างมีความต้องการ ความสนใจ และมีเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมป่าชุมชนที่แตกต่างกัน 3) เครือข่ายย่อยหลายแห่งยังคงขาดความเข้มแข็ง อันทำให้ไม่สามารถหนุนเสริมความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายใหญ่ได้ และ 4) เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออกขาดเงินทุนในการดำเนินการ

การศึกษาครั้งนี้สามารถยืนยันได้ว่า ภาครัฐไม่สามารถจัดการป่าโดยอาศัย “การจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม” (traditional public administration) ที่ภาครัฐผูกขาด รวมศูนย์ และสั่งการจากบนลงล่างเช่นในอดีตได้อีกต่อไป จะต้องหันมาใช้รูปแบบของ “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่” (new public governance) ผ่านการกระจายอำนาจและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่าย การจัดการภาคีสาธารณะเป็นระบอบที่สอดคล้องกับ “ภาวะผู้นำสาธารณะ” ที่ประกอบด้วยผู้นำหลายคน ซึ่งต่างสลับกันนำตามความถนัดของแต่ละคน โดยทุกคนต่างให้การสนับสนุนการนำของกันและกัน ทำงานเป็นทีมที่ประสานเข้าด้วยกันอย่างสอดคล้องเพื่อก่อให้เกิด “ผลทวีคูณ” (synergy) ภายใต้บริบทของการทำงานที่ถูกกำกับด้วยค่านิยมร่วมเกี่ยวกับความเสียสละเพื่อส่วนรวม และการอนุรักษ์ป่า

เครือข่ายป่าชุมชนรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งเป็นเครือข่ายใหญ่ในระดับภาค มีการแบ่งงานกันทำกับเครือข่ายย่อยในระดับท้องถิ่นอย่างชัดเจน กล่าวคือ เครือข่ายย่อยเคลื่อนไหวในระดับชุมชน โดยเน้นยุทธศาสตร์สำคัญ 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การเรียนรู้ การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ ส่วนเครือข่ายใหญ่ทำหน้าที่ในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ได้แก่ การรณรงค์/เรียกร้อง



กฎหมายป่าชุมชน การรณรงค์เผยแพร่อุดมการณ์ป่าชุมชน การเผยแพร่ผลงาน ป่าชุมชนของเครือข่ายย่อยที่เป็นสมาชิก และการขยายเครือข่ายภาคีสันับสนุน ที่มาจากภายนอก นอกจากนี้ บทบาทสำคัญของเครือข่ายใหญ่อีกประการหนึ่ง ก็ คือ การสนับสนุนเครือข่ายย่อยในการดำเนินขับเคลื่อน 3 ยุทธศาสตร์หลักที่ได้ กล่าวมาแล้ว

บทที่ 3

การอภิปรายผล

1. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ผลการศึกษาครั้งนี้พบว่า ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของโครงการป่าชุมชน เนื่องจาก ป่าชุมชน ในสังคมไทยเป็นเรื่องใหม่ และการดำเนินโครงการมีลักษณะไม่เป็นทางการ ซึ่ง องค์การที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมี “ภาวะผู้นำที่มีที่เข้มแข็ง” (strong charismatic leaderships) อันเป็นปัจจัยชี้ขาดต่อความสำเร็จของโครงการ กล่าวคือ ผู้นำมีความเข้มแข็ง เสียสละเพื่อส่วนรวม มีวิสัยทัศน์ กระตือรือร้นในการทำงาน รับผิดชอบ กล้าหาญ และเป็นที่ยอมรับของชาวบ้าน ก็จะส่งผลให้ สามารถนำพาโครงการป่าชุมชนเดินหน้าสู่ความสำเร็จได้

นอกจากนี้ ข้อค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้ยังได้ต่อยอดองค์ความรู้เพิ่มเติม อีกว่า ภาวะผู้นำที่เหมาะสมของโครงการป่าชุมชน ก็คือ “ภาวะผู้นำสาธารณะ” (public leadership) เนื่องจากการจัดการแบบภาคีเครือข่าย ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคีอันหลากหลาย จึงถือว่า “ผู้นำองค์การแบบเดิม” (ที่นำเพียงองค์การของตนเพียงองค์การเดียว) จะไม่เพียงพอเสียแล้ว การศึกษาครั้งนี้สอดคล้อง กับ Broussine (2005: 185) ที่มองว่า การจัดการแบบภาคีเครือข่าย ต้องอาศัย ภาวะผู้นำสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ 1) เนื่องจากภาคีที่ร่วมมือกันมักจะมี แนวคิดที่แตกต่างกันและขาดเอกภาพ ดังนั้นผู้นำจะต้องมีความอดทน/อดกลั้น ต่อสถานการณ์ที่คลุมเครือและไม่แน่นอนอย่างสูง 2) จะต้องยอมรับข้อเท็จจริง ว่าคนที่มีความรู้ความสามารถในภาคีเครือข่ายนั้นมีหลายคน ดังนั้นจึงควรเปิดกว้างให้มีผู้นำได้หลาย ๆ คน 3) สนับสนุนภาวะผู้นำแบบรวมหมู่ นำร่วมกันเป็น

ทีม 4) ผู้นำควรทบทวนบทบาทของตัวเองอยู่ตลอดเวลา และมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการนำของตนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง 5) ส่งเสริมการพัฒนาผู้นำแก่สมาชิกทั่วทั้งเครือข่าย และ 6) พึงตระหนักว่า “ภาวะผู้นำ” กับ “การเรียนรู้” จะต้องดำเนินไปด้วยกัน

2. ทนทางสังคม การศึกษาในครั้งนี้อสอดคล้องกับผลงานวิจัยจำนวนมากที่พบว่า ทนทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้โครงการป่าชุมชนประสบความสำเร็จ อาทิงงานวิจัยของ พันธุ์ทิพย์ นวานุช และคณะ (2554) นรชาติ วงศ์วันดี (2554) บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ (2554) ทวีชัย ใจพร (2553) วิศห์ เศรษฐกร (2553) ประชัน รักพงษ์ (2550) ชื่น ศรีสวัสดิ์ (2543) สุรินทร์ สุริยวงศ์ (2543) สรรเสริญ ทองสมนึก (2542) และสลิษา พึ่งแสงแก้ว (2537) ซึ่งผลงานวิจัยเหล่านี้พบว่า ความร่วมมือร่วมใจและความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของชาวบ้าน อันอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบเครือญาติและความเป็นอยู่แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยระหว่างกันภายในชุมชน เป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดความสามัคคีในการให้ความร่วมมือ เพื่อก่อให้เกิดพลังผลักดันจนสามารถพลิกฟื้นป่าชุมชนให้กลับมามีความสมบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง

3. บทบาทของรัฐในการจัดการป่าชุมชนแบบภาคีเครือข่าย ผลการศึกษาพบว่า กรมป่าไม้ไม่ต้องเข้าไปดำเนินการด้วยตัวเอง แต่ใช้วิธีกระจายอำนาจแก่ชุมชน และส่งเสริมสิทธิชุมชนในการจัดการป่า แต่กระนั้นก็ตาม กรมป่าไม้ไม่สามารถปล่อยให้ชุมชนแต่ละแห่งจัดการป่าตามใจชอบได้ การศึกษาค้นคว้านี้จึงสอดคล้องกับ Gay Peter (2010) ที่ได้เสนอรูปแบบการจัดการแบบ “meta-governance” โดยใช้วิธีผสมกันระหว่าง “การมอบอำนาจให้แก่ชุมชน” กับ “การตามไปกำกับดูแลทางอ้อม” ซึ่งในการบริหารจัดการนั้น จะต้องรักษาดุลยภาพระหว่างกลไกทั้งสอง หรือที่เรียกว่า การจัดการแบบ “governance of governance” อันมีแนวคิดสำคัญดังนี้ 1) กรมป่าไม้ควรใช้วิธีการกำกับติดตามทางอ้อม โดยเน้นผลการปฏิบัติงาน (performance management) ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้โครงการป่าชุมชนมีอิสระที่จะเลือกวิธีการดำเนินงานของตนเอง 2) ใช้เครื่องมือ



การปรึกษาหารือร่วม เพื่อให้เกิดการประสานระหว่างนโยบายของแต่ละภาคี และการเชื่อมโยงโครงการป่าชุมชนในระดับท้องถิ่น เข้ากับนโยบายป่าไม้แห่งชาติต่อไป และ 3) ยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ด้วยความไว้วางใจ เชื่อใจ และยึดมั่นในค่านิยมของการเสียสละเพื่อส่วนรวมร่วมกัน

4. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับชาวบ้าน เนื่องจากการจัดการแบบภาคีเครือข่ายนั้น ผู้เชี่ยวชาญต้องทำงานร่วมกับชาวบ้านอย่างใกล้ชิด ซึ่งอาจเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ง่าย เนื่องจากสังคมมักมีความเชื่อว่า องค์ความรู้ด้านป่าไม้ที่เชื่อถือได้ คือ องค์ความรู้ที่อยู่บนฐานของวิธีทางวิทยาศาสตร์ซึ่งนำเข้ามาจากตะวันตก และถูกครอบครองโดยผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการศึกษาระดับสูง ในขณะที่ชาวบ้านไม่ได้เรียนหนังสือดังนั้นจึงไม่รู้อะไรเลย อันทำให้ผู้เชี่ยวชาญไม่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ชาวบ้านจึงไม่มีโอกาสที่จะยืนบนขาตัวเองได้ ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับการทำงานที่ใช้ “ระบบกระด้าง” (hard system) ที่มองว่า ผู้เชี่ยวชาญมีความรู้สูง และสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ได้อย่างดีเยี่ยม โดยอาศัยแบบจำลองสำเร็จรูปที่สร้างมาอย่างดีแล้ว จุดอ่อนของ “ระบบกระด้าง” ก็คือ ก่อให้เกิดการพึ่งพิงผู้เชี่ยวชาญอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ถูกลดคุณค่าของภูมิปัญญาของชาวบ้าน รวมทั้งยึดติดกับแบบจำลองเบ็ดเสร็จอย่างไม่ยืดหยุ่น อันตรงข้ามกับ “ระบบละมุน” (soft system) ที่มองว่า ปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้มีความซับซ้อนอย่างยิ่ง และสามารถวิเคราะห์ได้หลายแบบ (เช่น แบบของชาวบ้าน แบบของผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ) ซึ่งการวิเคราะห์แต่ละแบบย่อมมีคุณค่าของตัวมันเอง ชาวบ้านซึ่งมีวิถีชีวิตอยู่กับป่ามาอย่างยาวนาน ในแง่นี้ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า ชาวบ้านมีความรู้เกี่ยวกับต้นไม้และมีการสะสมองค์ความรู้เกี่ยวกับป่าอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง ซึ่ง “ระบบละมุน” จึงมีหน้าที่ปฏิเสธวิธีการนำแบบจำลองสำเร็จรูปลงมาสวม แต่จะเปิดกว้างให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาด้วย

5. ระบบการบริหารจัดการสาธารณะ (Public Governance) การศึกษาครั้งนี้ ซึ่งมองป่าชุมชนในเขตป่ารอยต่อภาคตะวันออก ในฐานะที่เป็นงานสาธารณะ ซึ่งภาครัฐได้กระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ จะพบว่า

ชุมชนท้องถิ่นได้ตัดสินใจนำป่าที่อยู่ติดกับชุมชนของตนให้มาอยู่ภายใต้การดูแล
อันเป็นการบริหารจัดการตนเองของชาวบ้าน (self-management) ซึ่งทำให้
ชาวบ้านมีอำนาจตัดสินใจกำหนดชะตากรรมของตนเอง (self-determination)
การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงสอดคล้องกับแนวคิดของ Elinor Ostrom และ Vincent
Ostrom ที่ว่าด้วย “Polycentricity” หรือ “Polycentric Governance”
(Toonen, 2010; Aligica and Tarko, 2013; Ostrom, McGinnis and
Ostrom, 2011) แนวคิดดังกล่าวนี้คัดค้าน “ความคิดกระแสหลัก” ที่มองว่า การ
จัดการสาธารณะ ควรดำเนินการโดยภาครัฐ หรือภาคเอกชนที่มีขนาดใหญ่ เพื่อก่อ
ให้เกิดความประหยัดในขนาด (economy of scale) โดยการจัดการสาธารณะด
ังกล่าวนี้ รวมศูนย์อำนาจและขึ้นต่อกันตามสายการบังคับบัญชา อันจะทำให้การ
ดำเนินงานสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency)

อย่างไรก็ตาม Elinor Ostrom และ Vincent Ostrom ไม่เห็นด้วยกับ
แนวคิดดังกล่าว จากการวิจัยในสนามอย่างเข้มข้น ทำให้พวกเขาพบว่า 1) องค์การ
สาธารณะขนาดเล็ก จะทำให้ผู้ใช้บริการมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ประชาชนในท้อง
ถิ่นสามารถมีปากมีเสียงเพื่อมีส่วนร่วมได้มากกว่าองค์การสาธารณะขนาดใหญ่
2) องค์การที่ทำหน้าที่สาธารณะ ไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือของภาค
เอกชน เท่านั้น แต่ยังสามารถดำเนินงานโดยภาคประชาชน องค์การที่ไม่แสวงหา
กำไร และการผลิตร่วมกันระหว่างชุมชน (co-production) เป็นต้น ซึ่งหากมี
การกระจายอำนาจให้ชุมชน ก็จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิลงคะแนนเลือก
ประเภทขององค์การที่จะเข้ามาทำงานสาธารณะของชุมชนได้ 3) เขตการปกครอง
อาจไม่สอดคล้องกับขอบเขตของพื้นที่ในการจัดการงานสาธารณะ ดังนั้นจึงควร
มีการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ในการจัดงานสาธารณะให้เหมาะสม 4) การจัดการ
สาธารณะที่ดีจะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง
ในท้องถิ่นหลายๆ ฝ่าย 5) ขนาดของบริการสาธารณะที่แต่ละองค์การจัดขึ้น
นั้น ไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่เสมอไป แต่สามารถมีขนาดที่หลากหลาย และใช้
เทคโนโลยีที่หลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับการณ์ลองผิดลองถูกภายในแต่ละท้องถิ่น เพื่อ



ค้นหาว่าบริการสาธารณะแบบหนึ่ง ๆ นั้นควรให้องค์กรประเภทไหนเป็นผู้จัด จัดอย่างไร และมีขนาดใหญ่หรือเล็กเพียงใด และ 6) ระบบ Polycentricity อาจจะมีใช้ระบบการจัดการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (ต่างจากการให้บริการขององค์การธุรกิจ ที่วัดความสำเร็จด้วยประสิทธิภาพเพียงด้านเดียว) แท้จริงแล้ว Polycentricity เป็นระบบที่หลีกเลี่ยงการเมืองไปไม่พ้น ซึ่งจะต้องมีทั้งการลอบบี้ การต่อรอง ความขัดแย้ง และความร่วมมือ ดังนั้น Polycentricity จึงอาจมีประสิทธิภาพในระดับที่พอรับได้เท่านั้น แต่จุดแข็งที่ควรพิจารณาและนำมาเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการจัดการสาธารณะตามระบบ Polycentricity ก็คือ การทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงคะแนน แสดงความคิดเห็น และเจรจาต่อรองเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้มากกว่าระบบอื่น ซึ่งจากการศึกษาในครั้งนี้ สามารถยืนยันได้ว่า การจัดการป่าโดยชุมชน นั้น ไม่สามารถวัดความสำเร็จด้วยผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ได้ แต่การจัดการป่าชุมชน เป็นกระบวนการเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ชาวบ้าน (People Empowerment) ทำให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการป่า

ข้อเสนอแนะ

1. ต่อแกนนำป่าชุมชน ดังนี้ 1) แกนนำจะต้องไม่เน้นงานด้านเดียวจนชาวบ้านไล่ตามไม่ทัน กระทั่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายได้ ในแง่นี้ แกนนำจะต้องพยายามขยายความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไปสู่ชาวบ้านเพื่อให้เกิดการรับรู้ร่วมกัน 2) ควรกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับป่าชุมชนที่ชัดเจน พร้อมกับเผยแพร่ให้ชาวบ้านรับทราบเพื่อจะได้นำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน 3) แกนนำป่าชุมชน ควรเสริมสร้างความร่วมมือกับภาคีต่าง ๆ อาทิ โรงเรียน วัด กลุ่มจัดตั้งของชาวบ้าน เจ้าหน้าที่ป่าไม้ และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อระดมให้เข้ามาสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน 4) แกนนำป่าชุมชนควรดึงคนรุ่นใหม่ภายในชุมชนเข้าร่วมในกิจกรรม เพื่อหล่อหลอมให้มีความรู้และประสบการณ์สำหรับสืบทอดการดำเนินงานป่าชุมชนต่อไปในอนาคต

2. ต่อเครือข่ายป่าชุมชน ดังนี้ 1) เครือข่ายป่าชุมชนควรจัดตั้งในรูปแบบของ “ศูนย์ประสานงาน” ซึ่งประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย โครงสร้างแบนราบ ไม่เป็นทางการ เน้นการนำแบบกลุ่มที่ให้การยอมรับต่อกัน สร้างแรงจูงใจให้แกกัน และกัน โดยเครือข่ายป่าชุมชนดังกล่าวจะทำหน้าที่ประสาน/เชื่อมโยงโครงการป่าชุมชนทั้งหมดเข้าด้วยกัน อันจะก่อให้เกิดพลังในการเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้าต่อไป 2) เครือข่ายย่อยระดับท้องถิ่น ควรทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลาง” ที่เชื่อมโยงและประสานงานระหว่างป่าชุมชนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดสายสัมพันธ์ที่เหนียวแน่น อันจะสามารถทำหน้าที่ในการระดมทรัพยากรจากสมาชิก เพื่อนำไปใช้ในการขับเคลื่อนเครือข่าย ในระดับท้องถิ่น ระดับภาค และระดับประเทศได้อย่างมีพลัง

3. ต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนี้ 1) เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรทำงานใกล้ชิดกับแกนนำชาวบ้าน เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจ อาทิ ร่วมเดินทางไปกับชาวบ้านในการสำรวจป่าเป็นครั้งคราว มีส่วนร่วมกับชาวบ้านในการปลูกป่า และเข้าร่วมประชุมกับแกนนำชาวบ้านเป็นครั้งคราว 2) หน่วยงานของรัฐ ควรทำหน้าที่ให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการและข้อมูลแก่โครงการป่าชุมชน รวมทั้งทำหน้าที่กำกับดูแลผลการดำเนินงานของโครงการป่าชุมชนทางอ้อมเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง พร้อมกับจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของโครงการป่าชุมชนเป็นรายปีเพื่อเผยแพร่ให้โครงการป่าชุมชน สถาบันวิชาการและผู้สนใจทั่วไปได้รับทราบ



เอกสารอ้างอิง

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. “ความขัดแย้งระหว่างรัฐและราษฎรในนโยบายการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาปัญหาที่ดินทำกินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแควกระบม-สียัด.” วารสารร่วมพฤษ 15,3 (กุมภาพันธ์-พฤษภาคม 2540) : 35-80.

นรชาติ วงศ์วันดี. 2554. “ความสำเร็จของการจัดการป่าชุมชน บ้านดงผาปูน ตำบลบ่อเกลือใต้ อำเภอบ่อเกลือ จังหวัดน่าน.” วิทยานิพนธ์ สาขาวิชาการจัดการมนุษย์และสิ่งแวดล้อม คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พันธุ์ทิพย์ นवानุช และคณะ. 2554. “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการจัดการป่าชุมชนของหมู่บ้านป่าสักงาม ตำบลลองเหนือ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่.” รายงานวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท เชียงใหม่.

วิบูลย์ เข็มเฉลิม และคณะ. 2548. ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น : วิถีคนบนป่าตะวันออก ผืนสุดท้าย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า-ประเทศไทย. มปป. ชุมชนบ้านร่มโพธิ์ทอง. กรุงเทพมหานคร : RECORTC.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. 2558. “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ในกรณีของป่าชุมชนภาคตะวันออก.” รายงานผลการวิจัย สนับสนุนโดยคณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

อภิชัย พันธเสน. 2539. การพัฒนาชนบทไทย: สมุทัยและมรรค ตอนที่ 3 : ความหวัง ทางออก และทางเลือกใหม่. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิภูมิปัญญา.

อภิชัย พันธเสน. 2545. ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- Chaiyan Rajchagool. 1994. **The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy**. Bangkok : White Lotus.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout, and Robert Warren. “The Organization of Government In Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry.” **American Political and Social Science Review** 55,4 (1961).
- Osborne, Stephen P. 2010. “Introduction : The (New) Public Governance : A Suitable Case for Treatment?.” In **The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**, Edited by Stephen P. Osborne. London : Routledge.
- Pye, Oliver. 2005. **Kor Jor Kor : Forest Politics in Thailand**. Bangkok : White Lotus.
- Sompob Manarang-san. 2001. **Trends of Thai Economic Development Before and After the Reformation in the Reign of King Rama V**. Bangkok : Chulalongkorn University Press.
- Suehiro Akira. 1989. **Capital Accumulation in Thailand 1855-1985**. Tokyo : The Centre for East Asian Cultural Studies.