

นโยบายการจัดการป่าของรัฐและการใช้ประโยชน์จากป่าของประชาชน

ปัญหาป่าไม้กำลังจะ เป็นวิกฤตการณ์ที่สำคัญยิ่งของสังคมไทย ทั้งนี้ เพราะพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยที่เคยขึ้นชื่อว่าอุดมสมบูรณ์แห่งหนึ่งของโลก ได้ลดลงอย่างรวดเร็ว อีกทั้งกระแสอนุรักษ์ธรรมชาติก็เพิ่มทวีมากขึ้นจนกลายเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับรัฐบาลในอันที่จะปกป้องพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ด้วยนโยบายการประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม และมาตรการอพยพคนออกจากพื้นที่ป่า เนื่องจากรัฐมองเห็นว่า "ป่าต้องไว้คน" หรือ คนอยู่ร่วมกับป่าไม้ได้ โดยเชื่อว่าประชาชน เป็นตัวการสำคัญในการทำลายป่าและบุกรุกพื้นที่ป่ามากที่สุด

นโยบายต่างๆ ที่ผ่านมาของรัฐจึงดูเหมือนจะเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติคือ ป่า แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่และใช้ทรัพยากรจากป่าด้วย เช่นเดียวกัน ทว่าให้ประชาชนคิดว่าแนวทางในการจัดการป่าของรัฐก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกป่าโดยเอกชนมากขึ้น และยังเป็นการทำลายวิถีชีวิตดั้งเดิมของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าด้วย เมื่อพิจารณาจากแนวคิดของทั้งสองฝ่ายแล้ว ในปัจจุบันจึงเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนชั้นบนบริเวณพื้นที่ป่าอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อต่างฝ่ายต่างกล่าวโทษกันเองว่าฝ่ายตรงข้าม เป็นตัวการสำคัญในการทำลายป่าให้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ฉะนั้น เพื่อความเป็นกลางแก่ทั้งสองฝ่าย เราจึงจะศึกษาทั้งนโยบายการจัดการป่าของรัฐและการใช้ประโยชน์จากป่าของประชาชนในเวลาเดียวกันว่ามีความเป็นมา และลักษณะที่สำคัญแตกต่างหรือ เหมือนกันหรือไม่ ตลอดจนเกิดการขัดแย้งกันอย่างไร

ขอบ เขตทางกฎหมาย

คำจำกัดความทางกฎหมายของป่าไม้ในประเทศไทยนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับธรรมชาติหรือขนาดของสภาพป่า ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ให้คำจำกัดความของคำว่า "ป่า" ว่า หมายถึง "ที่ดินซึ่งยังมีต้นไม้บุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน"¹ คำจำกัดความนี้ เปิดช่องทางให้ป่าสงวนสิ้นสภาพไปจนกระทั่ง เกษตรกรได้รับ เอกสารสิทธิในการถือครองที่ดินใน เขตที่เคย เป็นพื้นที่ป่าที่ไม่มีบุคคลอื่นครอบครอง คำจำกัดความนี้ก่อให้เกิดแรงจูงใจในแง่กฎหมายให้นักธุรกิจ และชาวไร่ชาวนาผู้ไม่มีที่ทำกินอพยพเข้าไปอาศัยอยู่ใน เขตป่าไม้และอ้างกรรมสิทธิในการครอบครอง ด้วยเหตุนี้เองจึง เกิดการขัดแย้งจากความคิดระหว่างชาวบ้านกับรัฐบาลในเรื่องความหมายของป่าไม้และการ เป็นเจ้าของพื้นที่ป่า รัฐบาลยึดถือความหมายของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ทว่าพื้นที่ที่เคย เป็นป่า แม้จะไม่มีต้นไม้แล้วยังถือว่าเป็นป่าอยู่ แต่ชาวบ้านจะคิดว่าความเป็นเจ้าของป่า ในความหมายของรัฐหมายถึง เฉพาะ เจ้าของต้นไม้ เท่านั้น ส่วนที่ดินนั้นแม้จะป่า เป็นของกลางที่ทุกคนมีสิทธิจะ เข้าไปบุกเบิกจับจองได้ จนเมื่อพื้นที่นั้นไม่มีต้นไม้แล้วโดย เฉพาะอย่างยิ่งหาก เขาไม่ได้ เป็นผู้ตัดโค่นต้นไม้ แต่มีคนอื่น เช่น บริษัทสัมปทาน ภูเขาไม้มาตัดไปก่อนหน้าแล้ว

ในปี พ.ศ.2504 รัฐบาลตอบโต้ต่อปัญหาโดยการกำหนดนโยบายให้พื้นที่ของประเทศ เป็นพื้นที่ป่าครึ่งหนึ่ง สามปีต่อมารัฐบาลประกาศพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ดำเนินการจัด เขตป่าสงวนภายใน บริเวณดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์มีอำนาจทางกฎหมายที่จะขับไล่ผู้อาศัยใน เขตป่า และห้ามการเข้าประโยชน์จากทรัพยากรในป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต²

* 1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484, มาตรา 4(1)

2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507, มาตราที่ 6 และ 25

แต่ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาล (โดยมติคณะรัฐมนตรี) ยังมีนโยบายที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิการ "บุกเบิก" ที่ทำกินของชาวบ้าน ดังเช่น มติ ครม. เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2527 เห็นชอบโครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)

การที่พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็วและเหลือน้อยมาก ได้กระตุ้นให้ประชาชนทั่วป่านักวิชาการ รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับป่าและรัฐบาลหันมาสนใจปัญหาป่ามากขึ้น

ความไม่สอดคล้องกันระหว่างนโยบายและความเป็นจริงนี้ได้รับการยอมรับเป็นนัย ๆ ใน พ.ศ. 2528 เมื่อมีการประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับใหม่ นโยบายใหม่ระบุพื้นที่ป่าสงวนใหม่ที่มีขอบเขตครอบคลุมเพียงร้อยละ 40 ของพื้นที่ของประเทศ และมอบอำนาจให้กรมป่าไม้ยกเลิกพื้นที่มากกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่ป่าสงวนที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกา และมอบอำนาจทางกฎหมายในการจำแนกพื้นที่ป่าให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม เพื่อดำเนินการให้เอกสารสิทธิแก่ผู้ครอบครองจริง หรือชาวไร่ชาวนาผู้ไร่ที่ดินทำกิน

ในปี พ.ศ. 2531 มีพื้นที่มากกว่าล้านไร่ที่จัดว่าเป็นพื้นที่ "ป่าสงวน" ทั้งนี้ไม่สอดคล้องกับนโยบาย พ.ศ. 2504 แต่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง จนกระทั่งขอบเขตของพื้นที่ป่าที่ใดมีสภาพเป็นป่าและที่ใดหมดสภาพป่า นอกจากนี้ ชาวบ้านในพื้นที่แทบจะไม่มีส่วนรับรู้เรื่องข้อกำหนดพื้นที่เลย การวิจัยซึ่งสนับสนุนโดย USAID เมื่อไม่นานมานี้สรุปว่า "มีความพยายามเพียงเล็กน้อย เท่านั้น (หรือแทบจะไม่มีเลย) ในการกำหนดขอบเขตป่า ทั้งขอบเขตของอุทยานแห่งชาติและป่าสงวน... ไม่มีการบังคับข้อเท็จจริง"³

³ "Main Report". Safeguarding the Future, p. 20.

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้กำหนดพื้นที่ป่าไว้จำนวนร้อยละ 40 ของประเทศ หรือ 128 ล้านไร่ ทยอยแบ่งเป็นป่าอนุรักษ์หรือป่าป้องกัน ร้อยละ 15 หรือประมาณ 45 ล้านไร่ และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 หรือประมาณ 83 ล้านไร่ นโยบายนี้กำหนดขึ้นท่ามกลางการขยายตัวของอุตสาหกรรม เยื่อกระดาษที่มีความต้องการพื้นที่เพื่อปลูกยูคาลิปตัสเป็นจำนวนมาก⁴

ป่าอนุรักษ์/ป่าป้องกัน

ป่าเพื่อการอนุรักษ์ คือ ป่าที่ตามปกติไม่อนุญาตให้มีการทำไม้หรือ เก็บหาของป่า จำนวนร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ (45 ล้านไร่) ซึ่งได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าของประเทศ

ใน พ.ศ. 2534 กรมป่าไม้สามารถประกาศกำหนดพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ ซึ่งถือ เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ไปแล้ว 55.99 ล้านไร่ (ร้อยละ 17.49 ของพื้นที่ประเทศ) แยกเป็น

(1) อุทยานแห่งชาติ 63 แห่ง เนื้อที่ 18.77 ล้านไร่ เป็นอุทยานแห่งชาติบนพื้นดิน หรือประมาณร้อยละ 5.87 ของเนื้อที่ประเทศ ไม่รวมอุทยานแห่งชาติส่วนที่เป็นพื้นน้ำ เนื้อที่ 2.39 ล้านไร่ และอยู่ระหว่างการเตรียมการ 45 แห่ง มีเนื้อที่ประมาณ 14.135 ล้านไร่ ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

(2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 33 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 15.78 ล้านไร่ อยู่ระหว่างเตรียมการจัดตั้งเพิ่มเติมอีก 6 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 1.60 ล้านไร่ และอยู่ระหว่างผนวกพื้นที่เพิ่มเติมเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเดิม 10 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 1.36 ล้านไร่ และพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

⁴ ประภาส ปิ่นตบแต่ง. ปัญหาที่ดินและนโยบายในการแก้ไขปัญหาของรัฐ. ใน วิฑูรย์ ปัญญากุล (บรรณาธิการ), เอกสารการประชุม เวทีชาวบ้าน 34. หน้า 448-449.

(3) ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 (เฉพาะที่อยู่นอก เขตอุทยานแห่งชาติและ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) จำนวน 21.44 ล้านไร่ หรือร้อยละ 6.69 ของพื้นที่ประเทศ (ตัวเลขประมาณการ)⁵

จะเห็นว่าป่าเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเหนือและดำเนินการจัดการโดยชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมานานทางให้การจําแนกป่าให้เป็นป่าต้นน้ำลำธาร ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 นั้นเป็นการเพิ่มข้อห้ามทางกฎหมายต่อการจัดการและการใช้ป่าชุมชนของประชาชนอีกชั้นหนึ่ง

ป่าเศรษฐกิจ

ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่ง เป็นป่าที่มีการอนุญาตขอใช้ทำไม้ ออกโดยสัมปทานหรืออนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ป่าไม้ตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้ จึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้เศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ (80 ล้านไร่)

จน พ.ศ.2534 ได้ทำการประกาศกฎกระทรวง เพื่อกำหนดป่าสงวนแห่งชาติไปแล้ว จำนวน 1,219 ป่า เนื้อที่ 145 ล้านไร่ (ร้อยละ 45 ของพื้นที่ประเทศ)

เท่าที่ผ่านมา เพื่อให้พื้นที่ป่าเศรษฐกิจครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ นโยบายการป่าไม้ของประเทศไทยจึงออกมาในรูปแบบต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้

⁵ ทิวา สรรพกิจ ดร.การบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อเข้าทำประโยชน์. กรมป่าไม้.

(1) นโยบายการให้สัมปทานป่าไม้

การให้สัมปทานป่าไม้ในประเทศไทย เริ่มมีขึ้น เป็นครั้งแรกในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยในยุคแรก เป็นการทำป่าไม้โดยบริษัทต่างชาติ เช่น บริษัทบอร์เนียวของอังกฤษและโดยเจ้าผู้ครองนครทางภาคเหนือ โดยได้ป่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่นำออกจากป่าสัมปทานในแต่ละปีมีปริมาณมหาศาล และทำรายได้ให้แก่ประเทศไทย เป็นจำนวนมาก ซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การให้สัมปทานป่าไม้ เป็นนโยบายที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ป่าไม้คือสินค้าที่ตีค่า เป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินมากกว่าที่จะคิดถึงป่าไม้ในแง่ของมูลค่าเชิงคุณค่าและประโยชน์ในเชิงนิเวศวิทยาและสังคม ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้ เป็นแนวคิดในการบริหารงานป่าไม้ของประเทศไทยมาโดยตลอด

แต่ในทางตรงกันข้าม ในขณะที่นโยบายของรัฐ เน้นการนำประโยชน์จากป่า ด้วยการตีมูลค่าของ "ต้นไม้" เป็นตัวเงินนั้น ทางฝ่ายประชาชนและราษฎรที่อาศัยทำการเกษตรทางแถบพื้นที่ราบใกล้เขตป่าไม้ กลับมอง "ป่าไม้" ในฐานะ เป็นแหล่งที่มีคุณค่ายิ่งต่อการดำรงชีวิตขึ้นพื้นฐาน และที่สำคัญที่สุดป่าไม้มีฐานะ เป็นแหล่งต้นกำเนิดสายน้ำที่หล่อเลี้ยงชีวิต เกษตรกรรมของชุมชนที่ยั่งยืนเสมอมา ดังนั้นการให้สัมปทานป่าไม้โดยรัฐอันส่งผลให้เกิดการทำลายสภาพความสมดุลของระบบนิเวศวิทยาอย่างรุนแรง จึงเท่ากับ เป็นการตัดหนทางทำมาหากิน และเส้นเลือดหล่อเลี้ยงชีวิตของชุมชนให้ขาดสะบั้นลง ซึ่ง เมื่อ เป็นเช่นนี้ การเรียกร้องขอหักเลิกล้มสัมปทานป่าไม้ในพื้นที่ต้นน้ำลำธารของชุมชนหลายแห่งไม่ว่าจะ เป็นทางภาคเหนือ ภาคตะวันออก ภาคใต้ หรือแม้แต่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึง เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด⁶

⁶ "ภาพรวมปัญหาป่าไม้และที่ทำกินของประชาชน" วารสารสังคมพัฒนา. ฉบับที่ 1-2 ปี 2532, หน้า 21.

ในช่วงปลายปี 2531 ต่อต้นปี 2532 ได้เกิดน้ำท่วมใหญ่ที่ภาคใต้ ก่อให้เกิดทะเล
ซุงถล่มมาส์บ้าน เรือนราษฎรพังพินาศในหลายท้องที่ โดยเฉพาะที่หมู่บ้านคีรีวงค์ อ.พยุ
ง. นครศรีธรรมราช และ อ.บ้านนาสาร จ.สุราษฎร์ธานี ในวันที่ 22-23 พ.ย. 2531 มีผู้
เสียชีวิต 234 คน อีกหลายพันคนไร้ที่อยู่อาศัย บ้านเรือนถูกพัดพังเสียหายประมาณ 800 หลัง
คาเรือน ประเมินความเสียหายทั้งหมดประมาณ 4,320 ล้านบาท จากเหตุการณ์โศกนาถ
กรรมครั้งนี้ ทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวให้รัฐบาลยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ

ปกติธรรมดาที่ได้มีการเคลื่อนไหวคัดค้านการตัดไม้ทำลายป่าในเขตต้นน้ำลำธารของ
ประชาชนในจังหวัดต่างๆ ประปรายทั่วประเทศมาก่อนหน้านี้แล้ว จากเหตุการณ์ครั้งนี้
องค์กรที่ทำการต่อสู้ต่างมีจิตใจเป็นดวงเดียวกันและเห็นพ้องว่าจะต้องผลักดันให้ยกเลิกสัมปทาน
โดยสิ้นเชิง เริ่มจากวันที่ 7 ธ.ค. 2531 ผู้แทนประชาชนจาก 7 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่
พะเยา น่าน แม่ฮ่องสอน เลย สุราษฎร์ธานี และอุทัยธานี เข้ายื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี⁷

ดังนั้น ในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2532 รัฐบาลจึงประกาศพระราชกำหนดปิดป่า
สัมปทานไม้ทั่วประเทศ นับเป็นครั้งแรกของโลกที่รัฐบาลประกาศปิดป่าสัมปทานทั่วประเทศ
โดยมีมติเอกฉันท์ให้มีการปิดป่าถาวรทั่วประเทศจำนวน 316 ป่า พื้นที่ 93 ล้านไร่ โดยออก
พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติและ
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 68 ป่า ถูกเพิกถอน พื้นที่สัมปทานจำนวน 301 สัมปทาน อยู่ในอาณา
รัฐมนตรีกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ที่จะดำเนินการเพิกถอน

⁷ "บนหนทางต่อสู้ สิทธิชนวนการสิ่งแวดล้อมไทย. นิตยสารโลกสีเขียว. ปีที่ 4
ฉบับที่ 5 (พ.ย.-ธ.ค. 2538), หน้า 14.

(2) นโยบายปลูกป่า

การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ของประเทศอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 53 ของประเทศ เมื่อปี 2504 เหลือเพียงร้อยละ 28.03 ของพื้นที่ประเทศในปี พ.ศ.2531 เป็นเหตุให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจกับนโยบายปลูกป่าเพิ่มขึ้นกว่าในอดีต โดยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการตั้งภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่าเพิ่มขึ้น นับแต่ปี พ.ศ.2522 ที่กระทรวงเกษตรฯ ได้ออกระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และในปี พ.ศ.2526 มีมติคณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญสนับสนุนด้านการปลูกป่าแก่ภาคเอกชน และจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปลูกป่า แล้วการเร่งระดมนโยบายฟื้นฟูป่าไม้แห่งชาติของกระทรวงเกษตรฯ ก็ติดตามมา ดังนั้นการเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจให้ได้อีก จึงเป็นเป้าหมายสูงสุดของกรมป่าไม้และภาครัฐบาล

การจัดการที่ดินป่าเศรษฐกิจตามนโยบายและวิธีปฏิบัติกันนั้น นอกจากจะอนุญาตให้ทำป่าไม้และ เก็บหาของป่าแล้ว ยังเป็นการปลูกสร้างสวนป่าตามเงื่อนไขสัมปทานทำป่าไม้และปลูกสร้างสวนป่าในพื้นที่เสื่อมโทรม อย่างไรก็ตาม การอนุญาตทำป่าไม้โดยสัมปทานได้ถูกยกเลิกไปตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484, พ.ศ.2532 เพิ่มเติมหมวด 6 ทวิ การสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัมปทานและการสิ้นสุดของสัมปทาน ฉะนั้น ในปัจจุบันการจัดการที่ดินป่าเศรษฐกิจจึงคงมีการ เก็บหาของป่าและการปลูกสร้างสวนป่าในพื้นที่เสื่อมโทรม เท่านั้น

จากนโยบายหลัก 2 ประการข้างต้น จะเห็นว่าทั้งนโยบายการให้สัมปทานป่าไม้และนโยบายปลูกป่า เป็นนโยบายซึ่งรัฐให้ความสำคัญในการตั้งภาคเอกชนเข้ามาร่วมโดยมีเจตนาเพื่อเป็นการฟื้นฟูป่าไม้ไทยให้มีเนื้อที่เพิ่มขึ้นตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้ได้ แต่การดำเนินการกลับตรงข้าม กล่าวคือ ให้มีการฯ ใช้น้ำจากป่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากป่าเพิ่มมากขึ้นไปอีก มีผลทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดจำนวนลงยิ่งขึ้น และนอกจากนี้ ยังพบได้อีกว่า ทั้งป่าเพื่อการอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจที่กำหนดให้ร่วมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศนั้น ส่วนใหญ่แล้วอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแทบทั้งสิ้น

กรมป่าไม้กำหนดแนวทางการจัดการป่าสงวนแห่งชาติในรูปแบบต่าง ๆ แต่ที่จะนำมาศึกษาในงานวิจัยนี้ จะเลือกเฉพาะแนวทางสำคัญที่มีผลทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนบ่อยครั้ง และทวีความรุนแรงมากขึ้น และยังไม่มีการทำว่าจะคลี่คลายลงไปได้ ดังนี้

1. การจัดหมู่บ้านป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 เป็นการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่อยู่กระจัดกระจายในพื้นที่ป่าบริเวณที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ควรรักษาไว้ ให้มาอยู่ในพื้นที่ที่จัดรองรับโดยจัดสรรให้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ และให้สิทธิตกทอดแก่ทายาทได้ แต่ห้ามจำหน่ายจ่ายโอน นอกจากนี้ยังเป็นการจัดที่ดินให้ราษฎรเพื่อรองรับโครงการตามพระราชดำริ และโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงอีกด้วย ในพื้นที่โครงการหมู่บ้านป่าไม้จะทำการปลูกป่า เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าที่ถูกทำลายและจัดสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ให้กับราษฎรในหมู่บ้านโครงการ ในปี 2534 ได้ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรไปแล้วจำนวน 91,346 ครอบครัว เนื้อที่ประมาณ 616,823 ไร่

2. การจัดให้ราษฎรมีสิทธิทำกิน (สทก.) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 โดยรัฐจะช่วยเหลือราษฎรที่เข้าถือครองทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ทำกินแบบมรดกตกทอดแก่ทายาทได้ ห้ามจำหน่ายจ่ายโอน ซึ่งปัจจุบันดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 จัดที่ดินให้ครอบครัวละไม่เกิน 20 ไร่ (หากมีพื้นที่ส่วนเกินจะอนุญาตได้อีกไม่เกิน 35 ไร่ แต่ต้องปลูกป่าหรือไม้ยืนต้น) การจัดที่ดินในรูปแบบ สทก. ทางราชการจะไม่จัดสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ให้แต่อย่างใด จนถึง พ.ศ.2534 ได้ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรไปแล้วในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 666 ป่า ท้องที่ 61 จังหวัดทั่วประเทศ ราษฎรได้รับสิทธิ 709,395 ราย เนื้อที่ 7,243,195 ไร่⁸

⁸ ทิวา สรรพกิจ ธร. อ้างแล้ว, หน้า 17.

นอกจากนี้ยังมีโครงการที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาดำเนินการ คือ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 อันถือเป็นนโยบายช่วยเหลือราษฎร
ในโครงการ เพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน เฉพาะใน เขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยการจําแนก
การช่วยเหลือให้ทากินใน เขตป่าสงวนแห่งชาติออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เกิดก่อนปี 2510 (ตามภาพถ่ายทางอากาศ) ให้ดำเนินการ
เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ แล้วออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรตามประมวลกฎหมายที่ดิน
2. ชุมชนที่เกิดระหว่างปี 2510-2518 ให้ออกเอกสารสิทธิทากิน (สทก.) ตามโครงการสิทธิ
ทากิน
3. ชุมชนที่เกิดระหว่างปี 2518-2524 จะได้รับสิทธิในการเข้าพื้นที่ป่าสงวนจากทางราชการ
ตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (อย่างมีเงื่อนไข)⁹

อนึ่ง การดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ยังไม่มีผล เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เนื่องจาก
มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอยู่เสมอ ทําเห็นนโยบายในเรื่องนี้เปลี่ยนแปลงไปด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹ อรวรรณ คูเจริญ. ปัญหาป่าไม้ กับประชาชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ. รัฐสภาสาร
ปีที่ 37 ฉบับที่ 7 (กรกฎาคม 2532): หน้า 1-2.

3. โครงการจัดที่ทากินเพื่อผู้ยากไร้ในเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมทรามภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ในปี พ.ศ. 2533 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ได้เสนอโครงการจัดที่ทากินเพื่อผู้ยากไร้ในเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมทรามภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.) เพื่ออพยพชาวบ้านเขตป่าอนุรักษ์ออกมา และจัดสรรที่ดินในเขตป่าเสื่อมทรามให้ชาวบ้าน รวมทั้งมีการจัดสรรที่ดินในเขตป่าเสื่อมทราม ซึ่งมีชาวบ้านเข้าไปทากินอยู่เดิม (ที่แม่เข้เขตป่าอนุรักษ์) ครอบคลุมละแวกเกิน 15 ไร่ และนำพื้นที่ที่เหลือมาปลูกป่าทดแทน ซึ่งในปี พ.ศ. 2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ขยายขอบเขตทั่วประเทศครอบคลุมพื้นที่ในเขตภาคเหนือ กลางและใต้ด้วย¹⁰

ลักษณะการจัดการป่าทั้งหมดที่กล่าวมาของรัฐ จึงเป็นแรงผลักดันส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเคลื่อนย้ายเข้าสู่พื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น เขตอุทยานหรือเขตต้นน้ำ ทั้งนี้เพราะรัฐหันมาเน้นนโยบายอนุรักษ์ป่าไม้เพิ่มขึ้น แต่อีกด้านหนึ่งก็เปิดโอกาสให้เอกชนภายนอกที่แม่เข้คนท้องถิ่นเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้มีสัมปทานทำป่าไม้ และแม้แต่มาตรการอนุรักษ์ป่าเอง เช่น การปลูกป่า โครงการหมู่บ้านป่าไม้ ก็มีผลกระทบกับความมั่นคงของการอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าของประชาชน

จากนโยบาย และระเบียบปฏิบัติดังกล่าวนี้เอง ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาชาวบ้านผู้ตั้งถิ่นฐานและทากินในเขตพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ตกอยู่ในสภาพผู้กระทำความผิดกฎหมาย นอกจากนี้พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ทั้งที่เป็นป่าเสื่อมทรามและป่าที่ยังสมบูรณ์พอควร เกือบทุกตารางนิ้วยังมีประชาชนอ้างกรรมสิทธิ์ และ/หรือตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยและใช้ทรัพยากรจากป่าหลายรูปแบบ

¹⁰ ประกาส ปิ่นตบแต่ง. อ้างแล้ว, หน้า 449.

ที่สำคัญคือ ทว่าการเกษตรกรรม เก็บหาของป่า ทั้ง เนื้อดำรงชีวิตและเพื่อขาย คนเหล่านี้ มีทั้ง คนที่อยู่มาก่อนและหลังการประกาศ เป็นเขตป่าสงวน การเข้าไปครอบครองพื้นที่ในเขตป่ามี การอ้างสิทธิ บังคับสิทธิและจำหน่ายจ่ายโอนกรรมสิทธิกันจน เป็นธรรม เนียมบิบัติปรากฏอยู่ ทั่วไป มาตรการการแก้ปัญหาโดยนโยบายต่างๆ ของรัฐที่จะกำหนด เขตป่า เศรษฐกิจและป่าอนุรักษ์ไว้ตามกฎหมายจึงไม่มีทางทำสำเร็จ และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับ รัฐบาลอีกด้วย นอกจากนี้ ญาติที่ยังนามผลกระทบมาสู่ระบบการ เมืองในระดับกว้างได้ อีกด้วย ซึ่ง เราจะได้รับความ เข้าใจกับรายละเอียดในบทถัดไป

การใช้ประโยชน์จากป่าแบบดั้งเดิมของประชาชน

อันที่จริงมนุษย์มีความผูกพันอยู่กับป่าอย่างแน่นแฟ้น จนกระทั่ง เกิดความรู้สึกขึ้นมาว่า เมื่ออาจจะแยกออกมาจากวงจรชีวิตได้ และ เมื่อได้ เริ่มตั้งชุมชน เกิดโครงสร้างระบบสังคม มี เครื่องญาติถือคติความ เชื่ออยู่ท่ามกลางธรรมชาติแวดล้อม เริ่มมีวิถีการทาง เศรษฐกิจขึ้นมา ซึ่งได้ค่อยๆ หล่อหลอมประสานสืบต่อ เป็นวัฒนธรรมในรูปแบบเฉพาะของแต่ละชุมชน

ป่าไม่มีความสัมพันธ์กับกิจกรรมทางการ เกษตรใน เขตป่าร้อนขึ้นมา เป็น เวลาหลายพัน ปีแล้ว จนกระทั่ง ไทย ป่าขนาดเล็ก ป่าละเมาะ และระบบวน เกษตรแบบประเพณีนั้นแทบจะ ไม่มีผู้ศึกษาไว้

นักวางแผนและผู้ชำนาญอ้างว่าราษฎรผู้อาศัยอยู่ในบริเวณที่ป่าสงวน เป็นสาเหตุหลัก ของการตัดไม้ทำลายป่า ความคิดเห็นดังกล่าวมีมาช้านานแล้ว และสะท้อนให้เห็นนโยบายของ รัฐ ที่คนะนี้ยังดำรงอยู่แม้กระทั่ง เมื่อ เร็วๆ นี้ มีการกล่าวว่ราษฎรที่อาศัยอยู่ในป่าหรือหึ่งพา ป่าไม้นั้น ดำรงชีวิตโดยการยึดติดกับการผลิตแบบที่จำเป็นซึ่งต้องทำลายป่าทั้งหมดสิ้นไป เพื่อ หารายได้ในการยังชีพ¹¹

¹¹ Warren Y. Brockelman, 1989, Approachs to environmental protection. p. 490.

ดังนั้น ความเชื่อที่ชาวไร่ชาวนาขนาดเล็ก เป็นศัตรูตัวฉกาจของป่าไม้ นั้น เป็นการสรุปที่ค่อนข้างฉาบฉวย ความเชื่อดังกล่าวข้างต้นยังคงอยู่ก็ เพราะบุคคลภายนอกยังไม่ยอมรับความเก่าแก่และความประณีตของระบบการจัดการป่าไม้แบบดั้งเดิมของชาวบ้าน

กฎหมายไทยระบุว่า การเพาะปลูกในบริเวณพื้นที่ป่าสงวนนั้นจะถือว่าถูกกฎหมายต่อเมื่อได้ดำเนินการตามนโยบายของกรมป่าไม้ในการตัดไม้แบบหมุนเวียน การปลูกสวนป่า รวมทั้งการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การตัดทอนไม้ แปรรูปและการทวนเกษตร แต่ในความเป็นจริงแล้ว ในพื้นที่ป่าสงวนนี้มีการทวนเกษตรและระบบการจัดการป่าแบบดั้งเดิมหลายระบบ

ระบบการจัดการป่าไม้แบบประเพณีดั้งเดิมในพื้นที่ป่าสงวน ประกอบด้วยป่าละเมาะที่เชื่อมกับพื้นที่เพาะปลูกพืช ระบบการทำไร่เลื่อนลอย ระบบการทำไร่เลื่อนลอยที่พลิกหน้าดิน เป็นเวลานาน วนเกษตร-ไร่เนา วนเกษตร-ทุ่งหญ้า

แม้ว่าระบบบางระบบจะมีการดำเนินการในพื้นที่ส่วนบุคคลหรือ เป็นของ เอกชน แต่ทว่า พื้นที่ป่าละเมาะ ระบบวนเกษตรทุ่งหญ้า เลี้ยงสัตว์ และป่าทางน้ำ มักจะจัดเป็น "ป่าชุมชน" (community forest) ป่าชุมชนนั้นได้รับการจัดการและดูแลรักษาโดยชุมชน และอาจดำเนินการจัดการโดยกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ ชาวบ้าน กลุ่มชาวบ้าน หรือกลุ่มชาวบ้านระดับตำบล ป่าชุมชนแบบประเพณีดั้งเดิมนั้นมักจะไม่ได้ริเริ่มโดยหน่วยงานของรัฐบาล นอกจากนี้ป่าชุมชนส่วนใหญ่มักยังไม่ได้รับการยอมรับจากราชการอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ป่าละเมาะชุมชนแทบจะไม่ได้รับการบันทึกงานงานศึกษาวิจัยจากประเทศไทย
 Ruddle ตั้งข้อสังเกตว่ามี "การเพาะปลูกน้ปรก" ในภาคเหนือ ซึ่งราษฎรเก็บเกี่ยวอย่าง
 เลือกรสรและอนุรักษ์พืชป่าที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝัก หน่อไม้ ผล
 ไม้และหวาย) ¹²

สำหรับการใช้ประโยชน์จากป่าที่ผ่านมาพบว่า ชุมชนในเขตภาคเหนืออันหลายท้องถิ่น
 มีการปลูกข้าวไร่ในที่หมุนเวียนกันเบ เพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวไร่หนอกิน และการหมุนเวียนเปลี่ยนที่
 ปลูกนี้จะทำให้รักษาระดับผลผลิตไม่ลดลง เนื่องจากดินเสื่อมเพราะปลูกข้าวไร่ การทำไร่หมุน
 เวียนนี้เป็นผลมาจากข้อจำกัดทางกายภาพ มิใช่ความรู้เท่าไม่ถึงภาค หรือ ชาวบ้านขาดความ
 รู้หรือทักษะดังที่เข้าใจกัน การทำไร่หมุนเวียนจึงเป็นวัฒนธรรมการทำกินที่ช่วยให้ชาวบ้านยัง
 ชีพในเขตที่มีทรัพยากรที่ดินและน้ำจำกัดได้

เนื่องจากข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้ชาวบ้านภาคเหนืออาศัยป่าในการยังชีพในรูปแบบ
 อื่นๆ อีกหลายรูปแบบ เช่น เก็บใบเมียง หาหน่อไม้ ล่าสัตว์ อาศัยวัดฤดูเก็บจากป่าเพื่อทำ
 หัตถกรรม ตลอดจนใช้ป่าเป็นที่เลี้ยงสัตว์ แต่การใช้ป่าเพื่อยังชีพนี้ เป็นการใช้ทรัพยากรที่
 ไม่เข้มข้นนัก ชุมชนป่าสามารถอาศัยอยู่กับป่าโดยไม่ทำลายระบบนิเวศ เพราะในอดีตชาวบ้าน
 ใช้ไม้ใหญ่ในป่าภายในชุมชนน้อยมาก

¹² Laurence C. Judd, 1984, Dry rice agriculture in northern

Thailand. Cornell Thailand Project, Interim Reports Series 7.

Ithaca, New York : Department of Asian Studies, Cornell University,

p. 57.

นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ชาวบ้านมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าอยู่มาก เนื่องจากป่าเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารอันยิ่งใหญ่สำหรับพวก เขาในการยังชีพให้อยู่รอดได้ ความจริงแล้วป่าต้นน้ำลำธารก็เป็นป่าละเมาะที่เห็นได้ง่ายที่สุด ซึ่งชาวนาในภาคเหนือมีชื่อเสียงในการจัดการระบบชลประทานแบบดั้งเดิม ชาวบ้านรักษาป่าเพื่อพิทักษ์แหล่งต้นน้ำของระบบชลประทาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบรวมของนิเวศน์เกษตร (agroecosystem) เพราะป่าไม้ช่วยชำระระบบนิเวศน์และก่อให้เกิดผลที่มีประโยชน์อื่น ๆ ชาวนาเก็บเกี่ยวผลผลิตจากป่าที่อยู่ใกล้ เคียงชุมชนในรูปแบบของผลิตที่ไม้ซุงไม้ในหลายรูปแบบ เช่น อาหาร ยา วัสดุที่ใช้ทำงานฝีมือและวัสดุก่อสร้าง เช่น ไม้ไผ่ การเก็บเกี่ยวผลผลิตจากป่านี้ทำในลักษณะที่เอื้ออำนวยให้ป่าอยู่ในสภาพที่มีไม้ปกคลุมมากพอ เพื่ออนุรักษ์ต้นน้ำ

กรณีการจัดการป่าต้นน้ำลำธารที่เห็นได้ทั่วไปได้แก่ กรณีบ้านป่าแม่ หมูบ้านที่ตั้งอยู่ในบริเวณป่าแม่ฮอน จังหวัด เชียงใหม่ เมื่อเร็ว ๆ นี้บ้านป่าแม่ได้รับรางวัลจากป่าไม้เขต เชียงใหม่ในการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธารซึ่งตั้งอยู่ในเขตป่าสงวน ที่ผ่านมานับหมู่บ้านจะมีคณะกรรมการอนุรักษ์ป่าของหมู่บ้านทำหน้าที่รักษา ดูแลและอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธารราษฎรทุกคนมีหน้าที่จับตาดูกิจกรรมที่ผิดกฎหมายในป่ามีการจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อดูแลในเวลากลางคืนสามารถจับกุมและปรับผู้ละเมิดได้ นอกจากนี้ราษฎรทุกคนยังมีหน้าที่ในการดับเพลิง และการจัดการรายละเอียดเกี่ยวกับการรักษาป่า แต่เมื่อไม่นานมานี้กรมป่าไม้กลับมีนโยบายส่งเสริมให้ปลูกไม้โตเร็ว โดยเฉพาะยูคาลิปตัสในเขตลุ่มน้ำลำธาร ซึ่งราษฎรรู้สึกว่ามีประโยชน์ แต่ไม่มีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจเรื่องนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมู่บ้านกะเหรี่ยงรักษาป่าต้นน้ำอาหารในฐานะ เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเกษตร ซึ่งประกอบด้วยนาขั้นบันได และไร่เลื่อนลอยบนพื้นที่ดอน ตัวอย่างเช่นบ้านอมลอง อําเภอสอด จังหวัด เชียงใหม่ ตามประเพณีแล้วกลุ่มผู้เฒ่ามีหน้าที่รักษาผืนดินเกษตรที่ร้าง ปัจจุบันนี้กลุ่มผู้เฒ่ามักจะทำหน้าที่ในการประสานงานกับคณะกรรมการที่ทางราชการจัดตั้ง แต่หากมองงานแง่เทคนิคแล้วกิจกรรมของผู้เฒ่า เหล่านี้จะ เม็ดกฎหมาย และกรมป่าไม้สามารถดำเนินการจัดการป่าตามลําพัง¹³

เช่นเดียวกัน ชาวลัวะก็ทะนุบำรุงป่าละเมาะให้ เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเกษตร และรักษาป่าศักดิ์สิทธิ์ (sacred groves) ทั่ว ๆ หมู่บ้าน ไม้ในบริเวณป่าบนสันเขา ป่าบริเวริมทางน้ำและป่าระหว่างพื้นที่ทำไร่เลื่อนลอยนั้นจะไม่ตัด ไม้ในบริเวณดังกล่าวถือว่าเป็นทรัพย์สินของชุมชนและชาวลัวะตระหนักดีว่าป่าไม้ที่ไม่มีใครตัดไม้มันมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการควบคุมการชะล้างพังทลายของดินและ เป็นแหล่งเพาะเมล็ดพันธุ์พืชและต้นไม้ เพื่อการฟื้นฟูสภาพป่า โดยการปักที่ดินไว้ เพื่อให้ดินมีความอุดมสมบูรณ์ขึ้น

ชนกลุ่มน้อยที่อพยพมาหมกถิ่นรักษาป่าละเมาะ เช่นกัน ตัวอย่างเช่น ชาวเขาเผ่าอีโก้รักษาป่าละเมาะไว้ เพื่อ เป็น "แหล่งล่าสัตว์ ที่เก็บยารักษาโรค และไร่ฝักป่า เป็นที่ควบคุมอุณหภูมิอากาศ เพื่อปกป้องลมพายุ และเป็นที่ย้ายหลบหนีจากพายุ" ชาวอีโก้รักษาป่าต้นน้ำอาหารโดยการห้ามไม่ให้ผู้ใดนำอะไรออกจากบริเวณดังกล่าว

¹³ ดูรายละเอียดใน Uriawan Tankimyong, "How bo ya Kokng sue.

Sue bo ya Kong how : Strength of the local culture in northern". in Royal Forestry Department, ed., Community forest in Thailand : Management of land in national restricted forest. Bangkok.

ปัจจุบันชาวนาได้พยายามประกาศว่าป่าต้นน้ำลาธาร เป็น "ป่าชุมชน" เพื่อสร้างความเข้าใจกับบุคคลภายนอก เรื่องระบบการใช้ที่ดินของพวกเขาก็ถูกเข้าใจผิดมานาน (ได้แก่อ้อสันนิษฐานที่ว่าชาวนาจะปักหลักในระยะยาว เพียงในพื้นที่ปลูกบ้านและนาข้าว เท่านั้น) โดยทั่วไปเขาเขา (ซึ่งทำนาข้าว)อาศัยอยู่ในเขตหวงห้าม เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ไม่ได้รับการยอมรับและมักจะถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ และกฎรอนสิทธิของผู้อยู่อาศัยหรือสิทธิในการดำรงรักษาป่าไม้สืบไป นอกจากนี้รัฐบาลยังไม่สนับสนุนสิทธิของคณะกรรมการท้องถิ่นในการจับกุมบุคคลที่เข้าไปลักลอบตัดไม้ในบริเวณป่าต้นน้ำลาธาร

ป่าละเมาะนั้นเมื่ออยู่ที่ทั่วไปในภาคอีสาน สภาพป่าอีสานที่เป็นอยู่มีสองลักษณะ กล่าวคือ "ป่าหลวง" ซึ่งเป็นป่าขนาดใหญ่ มีอาณาเขตกว้างขวาง มีลักษณะเป็นดงดิบ มักอยู่ห่างไกลชุมชน อุดมสมบูรณ์ไปด้วยพืชพันธุ์ไม้และสัตว์หลากหลายชนิดทำให้ชาวบ้านที่อยู่ใกล้เคียงกล่าวมีการทำเกษตรกรรม เช่น ปลูกข้าวปลูกพืชพาณิชย์ หรือทำการปศุสัตว์ การเก็บของป่า เช่น หน่อไม้ เห็ด น้ำมันยาง หวาย ไม้ไผ่ ผักหวาน ผักกรูด ผักเม็ก กระบอง ผลไม้ เช่น เงาะป่า มะม่วงป่า มะนาว นอกจากนี้ยังมีการจับสัตว์ป่าและสัตว์น้ำโดยวิธีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่สร้างขึ้น จนยามเจ็บป่วยก็สามารถหาสมุนไพรได้จากป่าไม้สำหรับสร้างที่อยู่อาศัยและ เครื่องมือทำการเกษตรก็หาได้จากป่า ตลอดจนเห็ดและถ่าน เพื่อการหุงต้มอีกด้วย

นิคมตั้งใหม่ใกล้นครราชสีมาบริเวณเขตแดนอุทยานแห่งชาติทับลานก็มีการพึ่งพาป่าในลักษณะคล้ายกันกับบ้านหุ้่ง และบ้านโนนอานวย ซึ่งเป็นชุมชนที่ตั้งใหม่ในเขตป่าสงวนดงมูลใกล้จังหวัดกาฬสินธุ์ กล่าวคือ ประชากรใช้ป่าสงวนหาไร่ เลื่อนลอย เพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ (มันสำปะหลัง) เผาถ่านและตัดไม้ เพื่อทำไม้สำเร็จรูปขาย พื้นที่ส่วนใหญ่จัดเป็น พืชผักป่า ซึ่งชี้ให้เห็นถึงแหล่งพืชผลอุดมสมบูรณ์ของชาวนาที่ไม่ต้องซื้อ การสำรวจที่โคกสง่าและทุ่งสว่างใกล้ภูเขี้ยวในจังหวัดชัยภูมิ ในอำเภอเลิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และในบริเวณป่าดงมูล จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าประมาณครึ่งหนึ่งของการบริโภคประจำปีของครัวเรือนได้มาจากผลิตผลจากป่า

ทั้งทางตรงหรือโดยการขายของป่า ผลผลิตหลักได้แก่ เห็ด ไม้ แผกหรือหญ้าคา น้ำมัน ฝิ่น และถ่าน ยิ่งขนาดที่ดินเท่ากัน เล็กมากก็ยิ่งทำให้ราษฎรต้องพึ่งพาผลผลิตจากป่ามากขึ้น แต่ครัวเรือนที่มีที่ดินเท่ากันขนาดใหญ่ก็ยิ่งพึ่งพาป่า เพื่อการบริโภคของครัวเรือนถึงร้อยละ 15-35 ของครัวเรือนทั้งหมด ในหุบเขาภูเวียงทางทิศตะวันออกของจังหวัดขอนแก่นร้อยละ 80 ของครัวเรือนบริโภคผลผลิตจากป่าเสมอ และร้อยละ 10 ของรายได้ของครัวเรือนได้จากการขายของป่า ดังนั้นการที่ราษฎรสามารถนำทรัพยากรป่าไม้มาใช้นั้นมีส่วนช่วยรักษาสุขภาพของสมาชิกของหมู่บ้านและช่วยลดอัตราการป่วยด้วยโรคขาดอาหาร

ขณะเดียวกันก็มี "ป่าวัฒนธรรม" ซึ่งเป็นป่าที่มีบริเวณอยู่รอบชุมชน มีพื้นที่ไม่มากนัก แต่ชาวบ้านจะพึ่งพาได้ค่อนข้าง เต็มรูปแบบ เพราะชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ต่างถือ เป็นศูนย์รวมแห่งศรัทธาและความเชื่อถือ อาจกล่าวได้ว่า เป็นป่าชุมชนหรือป่าวัฒนธรรมหมู่บ้านอีสาน ซึ่งมีป่าดอนปู่ตา ป่าเจ้าปู่หมื่นศักดิ์ ป่าทาลู เลี้ยงสัตว์ ป่าช้า ป่าวัดป่า และป่าสำนักสงฆ์หรือกรณีสงฆ์ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนถึง 10,202 แห่ง หากจะรวมอาณาบริเวณป่าวัฒนธรรม แล้วจะได้พื้นที่ถึง 1,249,406 ไร่¹⁴

กรณีวัดป่าสุคะโต ภูเก้า อําเภอกันทรวิชัย จังหวัดชัยภูมิ เป็นตัวอย่างหนึ่งของป่าชุมชน ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 500 ไร่ มีการตั้งกฎเกณฑ์และคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยพระและชาวบ้าน กฎเกณฑ์ที่ตั้งได้แก่ห้ามมาบุกรุกพื้นที่วัด ห้ามตัดไม้ใหญ่ในบริเวณวัด และห้ามฆ่าสัตว์บริเวณวัด แต่อนุญาตให้ชาวบ้านหาอาหารธรรมชาติในบริเวณป่าวัดได้ ถ้าผู้ใดละเมิดห้คณะกรรมการปรับสินไหมหมตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ห้คณะกรรมการคอยสอดส่องดูแลและเอาโทษแก่ผู้ละเมิดกฎเกณฑ์ และขอให้ชาวบ้านช่วยกันดูแลรักษาด้วย

¹⁴ บุญยงค์ เกศเทศ. ป่าวัฒนธรรมอีสาน. สยามรัฐ (29 กันยายน 2536)

กรณีวัดคู่พระโขนง อาเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีพื้นที่ประมาณ 150 ไร่ มีการตั้งคณะกรรมการคอยดูแลรักษาป่า เหมือนกรณีวัดป่าสุคะโต แต่ต่อมาคณะกรรมการกลัวดูแลรักษาป่าไว้ไม่ได้จึงทำเรื่องขอ เอกสารสิทธิ เป็น น.ส.3 ไร่ วัด โดยหวังให้ทางอาเภอช่วย ลงโทษผู้ละเมิดอีกแรง¹⁵

จะเห็นว่า กลวิธีในการบริหารจัดการป่าวัฒนธรรมอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กร ชุมชน เท่าที่ปรากฏสภาพในปัจจุบันนี้ ดูจะ เนื่องมาจากหลายปัจจัย เป็นต้นว่าความ เข้มแข็งของ ผู้นำชุมชน ความมีจิตสำนึกร่วมกันของชาวบ้าน ความใส่ใจของพระ ที่ต่างได้ เล็ง เห็นคุณค่าของ ป่าวัฒนธรรม ที่จะสามารถอำนวยความสะดวกต่อการดำเนินชีวิตของชุมชนได้อย่างต่อเนื่องครบ วงจรนั่นเอง

ความ เข้มแข็งเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของป่าที่ยัง เหลืออยู่ต่อราชวรณภาคอีสาน และยังช่วยชี้ให้เห็นถึงความ เข้มแข็งที่สำคัญว่า ทาหม่มบ้านในภาคอีสานจึงได้ เรียกร้องให้มีการยอมรับทางกฎหมายสิทธิของหมู่บ้าน เนื้อป่าชุมชนของหมู่บ้าน จนแก่ประวัติศาสตร์แล้ว ราชวรณภาคอีสานได้ดำเนินการจัดการหาแหล่งน้ำ ป่า และวัดด้วยความร่วมมือกันของชุมชน มีการประเมินว่าราชวรณภาคอีสานมักจะรักษาพื้นที่ป่า ประมาณ 500 ไร่ ต่อหมู่บ้าน เพื่ออนุรักษ์ ดอนผู้ปู่ตาและใช้ เก็บ เห็ด และนอกจากนั้นแล้ว ทราย เท่าที่ยังมีป่าอยู่ชาวบ้านไม่ได้รักษาป่า เพื่อหวังจะตัดต้นไม้ขายในอนาคต หากแต่ต้องการให้ป่าอยู่ร่วมกับคนได้ตลอดไปมากกว่า

¹⁵ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ). วิวัฒนาการของกรารบุกเบิกที่ดินทำกินในเขต

ป่า. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์จุลา-โฆษะภา, 2534, หน้า 225.

ความอุดมสมบูรณ์ของป่า เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดอาชีพที่ใช้ทรัพยากรโดยตรงจาก ป่าในภาคกลางชาวบ้านจึงมีอาชีพตัดไม้ เกื้อน เพื่อปลูกบ้าน การรับจ้าง เลื่อยไม้ การทำ เฟอร์นิเจอร์ การล่าสัตว์ และการเผาถ่าน จนอดีตอาชีพเหล่านี้เป็นอาชีพสำคัญในหมู่บ้าน แต่ปัจจุบันการตัดไม้ เผาถ่านและล่าสัตว์มีอยู่เพียงประปราย เท่านั้น

ส่วนวิถีการเพาะปลูกนั้น ชาวบ้านภาคกลางมักจะทำไร่แบบหมุนเวียน และการ ถางป่าบนพื้นที่ลุ่ม เพื่อทำนา การสูญเสียป่าแบบนี้เป็นแบบซ้ำๆ โดยขึ้นอยู่กับ การเพิ่มขึ้นของ จำนวนครอบครัวใหม่ที่ย้ายออกจากพ่อแม่และการอพยพ เช่น ในหมู่บ้านที่จำนวนครอบครัว เพิ่มขึ้นจาก 10 ครอบครัว เป็น 100-150 ครอบครัว ในเวลา 30 ปี พื้นที่ป่าจะลดลงประมาณ 3,000 ไร่ เพราะแต่ละครอบครัวจะถางป่าได้ไม่เกินปีละ 20 ไร่ คาดว่าวิธีนี้ทำให้สูญเสีย ป่าจำนวนมากนัก เมื่อเทียบกับนโยบายของรัฐหลังการให้สัมปทานไม้ ซึ่งทำให้ชาวบ้านอพยพ เข้าไปถางป่าทำไร่มากขึ้น เพราะการบุกเบิกป่าทำให้สะดวกมากกว่าแต่ก่อน

ป่าในภาคกลางจึงให้ประโยชน์เฉพาะการให้ประโยชน์จากไม้ ที่ดิน และการล่าสัตว์ ชาวบ้านไม่มีความจำเป็นต้องอนุรักษ์ป่า เพื่อการเกษตรของชุมชน ป่าจึงถูกบุกเบิกมาเป็น พื้นที่เกษตร แต่จากการสำรวจที่ผ่านมาปรากฏว่าขณะนี้หมู่บ้านหลายแห่งที่เริ่มมีการอนุรักษ์ป่า ชุมชน เช่น ที่ราชบุรี และกาญจนบุรี ผู้ริเริ่มอนุรักษ์ป่าชุมชน ได้แก่ พระครูใหญ่ ผู้ใหญ่บ้าน วัดอุปประสงค์ของการอนุรักษ์ คือ การเก็บป่าไว้เป็นอนุสรณ์ ให้ชนรุ่นลูกหลานได้เห็นได้ เข้าใจ ชีวิตของบรรพบุรุษ การอนุรักษ์ป่าชุมชนในภาคกลางจึง เป็น เนืองความริเริ่มของผู้นำบางคน มุ่งให้ความริเริ่มของชุมชน พื้นที่ป่าชุมชนยังมีขนาดค่อนข้าง เล็กประมาณ 10-100 ไร่ แต่มีบาง แห่งที่มีป่าขนาด 500-1,000 ไร่ เช่นที่อำเภอสวนผึ้ง ราชบุรี หรือที่วัดพระแท่นดงรัง กาญจนบุรี เหตุผลประการที่สองของการริเริ่มป่าชุมชน คือ ผู้นำชาวบ้านต้องปลูกป่าตามความ ต้องการของทางราชการ เหตุผลประการที่สามคือชาวบ้านบางหมู่บ้านต้องการใช้ประโยชน์ จากป่า เช่น การตัดไม้รวก ไม้ฝู หรือไม้ทำรั้ว เหตุผลประการสุดท้าย คือ ความต้องการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ¹⁶

¹⁶ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. อ้างแล้ว, หน้า 100-101.

ในภาคใต้ของประเทศไทยมีการประกอบการ เกษตร 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ ภาชนะบริ เวณป่าซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสวนยาง และอีกประเภทได้แก่ บริ เวณใกล้ กับป่าชายเลน ป่าละเมาะมักจะอยู่ใกล้ กับสวนยาง เช่นในจังหวัดสงขลา บางครั้งชาวบ้าน เสาะหาความช่วยเหลือจากกรมป่าไม้ในการอนุรักษ์ป่าที่ได้ดำเนินการมาเป็นประเพณี โดยการ พยายาม เรียกร้องให้รัฐบาลประกาศให้ป่าละเมาะนั้น เป็น เขตรักษาและคุ้มครองสัตว์ป่า ข้อตก ลงอย่างใหม่ เป็นทางการระหว่าง เจ้าหน้าที่ป่าไม้ท้องถิ่นและชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านสามารถเข้า ป่าได้ต่อไป และช่วยให้เกิดความร่วมมือกับบุคคลภายนอกในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ด้วย

ในอดีต ใหม่ว่าจะเป็นชุมชนที่ก่อตั้งในช่วงก่อน หรือหลัง พืชนาฬิกาเข้ามา มีบทบาทใน เศรษฐกิจของภาคใต้ ชาวบ้านจะทำข้าวไร่ผสมพืชผัก เช่น พริก หนึ่กทอง และพริกอมๆ กันนั้น ก็เข้าป่าหาของป่า เช่น หวาย ไม้ฝึ่ง ลูกเนียง สะตอ แต่เมื่อพืชนาฬิกาเข้ามา มีความ สาคัญแล้ว ชาวบ้านก็ เปลี่ยนจากการปลูกข้าวไร่มา เป็นพืชยืนต้นอย่าง ยางพาราและกาแพแทน แต่เมื่อปลูกยางพาราก็ทำให้ระบบปลูกหมุนเวียน ซึ่งทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินมีสูง หด หายไป และทำให้ชาวบ้านต้องขยับขยาย เข้าไปหาพื้นที่ป่าใหม่ต่อไป ส่วนกาแพเมื่อโตจนให้ผล ผลิตได้ ก็ต้องเข้าแรงงานมากในการดูแลรักษา ทำให้ในที่สุดแล้วกิจกรรมการหาของป่าก็พลอย ลดลงไปโดยปริยาย

อาชีพที่สาคัญของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ใน เขตป่าอนุรักษ์ในปัจจุบัน จึงได้แก่ การ เกษตร ปลูกพืชยืนต้น คือ ยางพาราและกาแพ นอกจากนี้ยังพบว่าได้มีการทำสวนผลไม้ อยู่บ้างใน เขต ป่าอนุรักษ์

ปัญหาที่สาคัญของอาชีพสวนยางดูจะมีประการ เดียวคือ ขนาดของสวนยางต่อครอบ ครัว เริ่มจะ เล็กลงไปอีกในอนาคต เพราะมีการ เข้มงวดของ เจ้าหน้าที่มากขึ้น ทำให้การขยาย พื้นที่ทำได้ยากขึ้น แต่เมื่อสมาชิกในครอบครัวแยกไปตั้งครัวเรือนใหม่ ก็ต้องแบ่งที่ดินของกอง มรดกแทนที่จะ เป็นการบุกเบิก เปิดพื้นที่ใหม่ทำสวนยาง แรงกดดันด้านประชากรจึงผลักดันให้ มีการบุกเบิกป่ามากขึ้นไปอีก ถ้าการดูแลรักษาของ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ส่วนงานกรณีป่าชายเลนนั้น พบว่า ชาวบ้านจะ เข้าไปตั้งบ้านเรือนอยู่ป่าชายเลน เมื่อจำเป็นเท่านั้น ชาวบ้านชุมชนชายขอบป่าชายเลนจะทาสวนมะพร้าว เสริมอาชีพหลักคือการประมงบริเวณชายฝั่งและการบุกรุกป่าชายเลนในลักษณะดังกล่าวมีน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับ การแปรสภาพป่าชายเลน เป็นที่เพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำของบริษัทใหญ่ นอกจากนี้ชาวประมงชายฝั่ง เหล่านี้ก็กำลัง เผชิญปัญหา เรื่องการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งสำคัญสำหรับการดำรงชีพ อันเป็นผลกระทบจากการทำนากุ้งของบริษัทใหญ่ ด้วย

จากข้อมูลที่มีอยู่พบว่า แนวความคิด เรื่องอนุรักษ์ธรรมชาติยังไม่แพร่หลายนักในภาคใต้ ยกเว้นบางท้องที่ ในส่วนหนึ่ง เป็นเพราะว่าชาวบ้านมองว่าสวนยางและกาแฟเป็นไม้ยืนต้นที่มีลักษณะใกล้เคียงกับป่า และชาวใต้มักจะมีสวนซึ่งมีไม้หลายชนิดอยู่ในบริเวณบ้านอยู่แล้ว และผู้ได้ประโยชน์จากป่าชายเลน กลุ่มชุมชนที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือในเขตป่าชายเลน ไม่ค่อยจะสร้างปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนมากนัก เพราะต้องการได้ผลผลิตจากป่าชายเลน เช่น ไม้ บุง หอย ปลา กุ้ง ที่จำเป็นเท่านั้น แต่ผู้ซึ่งพื้นที่ป่าชายเลน เพื่อทำกิจกรรมอื่น ย่อมส่งผลโดยตรงที่ทาให้พื้นที่ป่าชายเลนลดลงเช่นกันที่

อย่างไรก็ตาม มีกรณีพิเศษของปากกราด ที่พฤติกรรมของชุมชนช่วยกันรักษาป่า พื้นที่กว่า 2,500 ไร่ไว้ได้ ชุมชนที่อาศัยอยู่รอบๆ เขตป่าได้ตกลงวางกติกาการเข้าใช้ประโยชน์จากป่า และชุมชนได้ร่วมแรงร่วมใจกันผลักดันและป้องกันมิให้อิทธิพลภายนอก เข้าไปใช้ประโยชน์ทั้งจากไม้และพื้นที่ป่า¹⁷ โดยมีผู้นำชุมชนสมัยก่อนซึ่ง เป็นบรรพบุรุษของผู้นำชุมชนปัจจุบัน เป็นผู้ที่ชาวบ้านให้ความนับถือมาก และส่วนหนึ่งก็อาจมาจาก เป็นชุมชนที่เป็นเครือญาติกัน ได้พิจารณาว่าลูกหลานของชุมชนจะไม่มีไม้ไว้ใช้สอยในอนาคต จึงประกาศห้ามผู้ใดเข้าไปจับจองในพื้นที่นี้ และกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าใช้ประโยชน์จากผลผลิตของป่า ซึ่งปัจจุบันป่ากราดได้รับการประกาศให้เป็น เขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยที่ชาวบ้านสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากป่าได้ตามกฎ เกณฑ์ที่ตกลงกันภายในชุมชน

17 เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. อ้างแล้ว, หน้า 372.

ด้วยเหตุดังกล่าว เราจึงมีอาจสรุปได้ว่าพฤติกรรมทาง เศรษฐกิจของชาวบ้านหรือ เกษตรกรรายย่อย เป็นสาเหตุ เดียวที่ทำให้พื้นที่ป่าลดลง งานวิจัยนี้จึงให้ความสนใจกับการ ตาเนนการอนุรักษ์ป่าของรัฐและการจัดการป่าของประชาชนไปพร้อมๆ กัน ซึ่งส่งผลให้เกิด ความขัดแย้งขึ้นตลอดเวลา แม้ในปัจจุบันก็ยังหาข้อยุติไม่ได้

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

เมื่อเราศึกษานโยบายที่สำคัญของฝ่ายรัฐบาลโดย เฉพาะของกรมป่าไม้ไปแล้ว ตลอด จนได้ทำความเข้าใจ เรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าแบบดั้งเดิมของฝ่ายประชาชนด้วย ทำให้เรา ได้ภาพมุมมองรวมของประเด็น เรื่องการขัดแย้งในการตัดทวงหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าที่ ทั้งสองฝ่ายมีการจัดการที่แทบจะ เรียกได้ว่าไม่เหมือนกันเลย และนอกจากนี้การจัดการป่าของ ทั้งสองฝ่ายยังมีการกล่าวหากันเอง โดยต่างอ้างว่าต้องการอนุรักษ์ป่าเอาไว้ไม่ให้ถูกทำลาย มากขึ้น และขณะเดียวกันก็ต่างโทษว่าฝ่ายตรงข้าม เป็นผู้ทำลายป่า ฉะนั้น หากจะทำความเข้าใจ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เรื่องการจัดการป่าของฝ่ายรัฐและประชาชนได้อย่าง ถ่องแท้แล้ว ควรจะได้มีการศึกษาความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายที่ซับซ้อนร่วมกันจาก ทรัพยากรป่า ทั้งในลักษณะที่เกื้อกูล ส่งเสริม สนับสนุน หรือแม้กระทั่งขัดแย้งกันไปพร้อมๆ กัน ตามพัฒนาการของแต่ละยุค ดังนี้

1) ยุคบ้านป่า

เนื่องจากในอดีตพื้นที่ป่ามีมากมาย นโยบายของรัฐในยุคนี้จึงยังเป็นนโยบายที่ เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้าไปทำนุสร้างป่า เพื่อทำการเกษตรได้อย่างเสรี ดังนั้นชาวบ้าน ยุคนี้จึงพยายามแสวงหาและเลือกบริเวณพื้นที่ป่าที่อุดมสมบูรณ์ เพื่อตั้งถิ่นฐานทำมาหากิน ลักษณะ การใช้ประโยชน์จากป่า จำนวนคนที่จำกัดประกอบกับการใช้เทคโนโลยีพื้นบ้านและเส้นทางคมนาคมยากลำบากทำให้ เป็นสภาพที่เอื้อให้ป่ายังคงสมบูรณ์อยู่มาก อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านป่าก็ มิได้รอดเดี่ยวจากสังคมภายนอกอย่างเด็ดขาด ความต้องการของตลาดต่อน้ำมันยาง และ ของป่าอื่นๆ เป็นแรงผลักดันที่สำคัญ ทำให้คนเข้าไปหาของเหล่านี้จากป่า ส่วนรัฐนั้นยังไม่มีบทบาทใดๆ ในการบริหารทรัพยากรป่าไม้ นอกเหนือจากการ เก็บค่าธรรมเนียมบางประเภท เท่านั้น

อาจกล่าวได้ว่าในยุคนี้ชุมชนที่อยู่ป่าไม่ได้ติดต่อสัมพันธ์กับรัฐเลย เพราะรัฐยังไม่
 ด้ยอมรับ เป็นหมู่บ้านอย่าง เป็นทางการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ได้ เข้าไปติดต่อสัมพันธ์ด้วย
 ยุคนี้จึงไม่ปรากฏภาพของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนแต่อย่างใด

2) ยุค เปิดป่า

การดำเนินนโยบายของรัฐในยุคนี้ มีผลกระทบต่อพื้นที่ป่ามาก นโยบายที่สำคัญ ได้แก่
 การให้สัมปทานทำไม้ การสร้างถนน การสร้าง เขื่อน นโยบายที่มีผลต่อการขยายการผลิต
 นิคมพาณิชย์ เป็นต้น ซึ่งการที่รัฐประกาศป่าที่มีชาวบ้านตั้งชุมชนอยู่ เป็น เขตป่าสงวนแห่งชาติและ
 ด้ให้สัมปทานทำไม้ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐต้อง เข้าไปสัมพันธ์กับชุมชนมากขึ้น โดยเจ้าหน้าที่
 ของรัฐต้อง เข้าไปควบคุมดูแลการตัดไม้ของบริษัทที่ได้รับสัมปทาน และดูแลไม่ให้ประชาชนตัด
 ไม้ใน เขตป่าสงวนแห่งชาติ นอกจากนี้การดำเนินนโยบาย เกี่ยวกับความมั่นคงก็ทำให้รัฐกับ
 ชุมชนมีความสัมพันธ์กันมากขึ้น เช่น เดียวกัน โดยเฉพาะกรณีที่ชาวบ้านบางกลุ่มต้องอพยพ
 ออกจาก เขตที่มีการ เคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ เช่น กรณีหมู่บ้านบนภูเขาหนมดง เร็ก หรือ
 ต้องอพยพอยู่ในหมู่บ้านที่ทางราชการจัดให้ สถานเช่นนี้ช่วยส่งเสริมให้ชาวบ้าน เข้าไป
 บุกร เบิกที่ป่าได้มากขึ้น

ในช่วงแรกของการทำไม้บริษัทไม้ทำตามลัทธิคือตัดไม้โค่น เฉพาะไม้ขนาดใหญ่ แต่
 ต่อมาปรากฏว่ามีการทำผิดลัทธิ โดยลักลอบตัดไม้นอกแปลงสัมปทานอย่างกว้างขวางบ้าง ตัด
 ไม้ผิดขนาดบ้าง บางบริษัทถึงขั้นถูกยกเลิกลัทธิ ในบางพื้นที่ก็มีผู้ตัดไม้ เกือบคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ
 ในท้องถิ่นนั้นเอง สภาพป่าหลังจากทำไม้จึง แปร เปลี่ยนไป ในช่วงแรกป่าที่เคยหนาทึบก็ เริ่ม
 โปร่งขึ้น จากนั้นก็มักจะมีการตัดไม้ไม่ เลือกลักษณะที่เรียกว่า เป็นการ "ล้างป่า" ป่าจึงอยู่ในสภาพ
 ที่ถูกทำลายลงไปมาก พื้นที่จำนวนมาก เหลือ เพียงต้นไม้ขนาดเล็กปะปนอยู่กับหญ้าและ เถาวัลย์
 ในสภาพของ "ป่าซาก"

ในยุคนี้ป่าสมบูรณ์จึงเสื่อมสภาพลงมาก เนื่องจากมีการทำไม้และทำแร่เชิงพาณิชย์อย่างมากมาโดยการส่งเสริมของรัฐบาล และขณะที่การตัดไม้ผิดกฎหมายก็มีอยู่อย่างกว้างขวาง ซึ่งรัฐเองก็ไม่สามารถควบคุมได้ ในหลายกรณีมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกลับมีส่วนในการทำผิดกฎหมาย เสียเองด้วย ยุคที่ป่าถูกเปิดนี้จึงยังส่งผล เป็นลูกโซ่เอื้อต่อการบุกรุกพื้นที่ป่าของชาวบ้านเพิ่มขึ้นไปอีก เพราะเส้นทางคมนาคมสะดวกขึ้น และมีคนจำนวนมากหลั่งไหล เข้ามาจากรั้วทุกทิศ เพื่อขายแรงงานรับจ้างตัดไม้และทำเหมือง คนเหล่านี้จึงร่วม เป็นผู้บุกเบิกการตั้งถิ่นฐานถาวรในพื้นที่ป่าหลายต่อหลายแห่ง

ในช่วงนี้ความไม่ลงรอยกันในเรื่องสิทธิเหนือทรัพยากรป่าได้ เริ่มต้นขึ้นแล้ว เพราะเกิดมีสภาพ "สิทธิซ้อนสิทธิ" ขึ้น กล่าวคือสิทธิในการตัดโค่นต้นไม้ของธุรกิจ เอกชนซ้อนทับสิทธิในการ เผ่าต้นยางของประชาชน ในกรณีนี้รัฐ เป็นผู้กำหนดความชอบธรรมและตัดสินให้สิทธิแก่การทำไม้ ลักษณะการให้สิทธิก็ เปลี่ยนจากอนุญาตให้สิทธิเหนือต้นยาง เป็นต้นของชาวบ้านไป เป็นการได้สิทธิเหนือพื้นที่ เป็นแปลงๆ เพื่อทำการป่าไม้ตามนโยบายสัมปทานของรัฐ โดยที่อำนาจรัฐส่วนกลางยังมิได้ขยาย เข้าไปควบคุมพื้นที่แต่อย่างใด

3) ยุคปิดป่า (ยุคอนุรักษ์)

ในยุคนี้ชุมชนกับรัฐมีความสัมพันธ์กันมากขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับป่าของรัฐที่สาคัญได้แก่นโยบายอนุรักษ์ป่า และปลูกป่า ส่วนมาตรการที่รัฐนำมาใช้ในการอนุรักษ์ป่า ได้แก่ การประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งส่วนหนึ่งทับที่ของชาวบ้านและมีการอพยพชาวบ้านออกจาก เขตที่จะฟื้นฟูสภาพป่า โดยรัฐจัดที่อยู่และที่ทำกินให้ใหม่ในรูปแบบโครงการหมู่บ้านป่าไม้ มาตรการที่มีผลกระทบต่อชาวบ้านที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่รัฐอนุญาตให้ธุรกิจเอกชน เข้าทำประโยชน์ (เช่า) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อปลูกยูคาลิปตัส โดยชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่เหล่านี้จะต้องอพยพอยู่ที่อื่น ซึ่งก็พบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ประสบปัญหา เพราะไม่มีที่จะไป เนื่องจากพื้นที่ป่าที่สามารถบุกเบิกทำการเกษตรได้มีการจับจองและบุกเบิกหมดแล้ว ทำให้ชาวบ้านต้องตัดสินใจอยู่ที่เดิมและต่อต้านโครงการของรัฐ ปัญหานี้ในวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อรัฐยังคงนโยบายนี้ไว้

วิธีการปฏิบัติของรัฐประการหนึ่งซึ่งมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ป่าโดยตรงแต่ ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ดูเสมือนว่ามีการบุกรุกป่า นั่นก็คือ วิธีกันที่ทากินให้ชาวบ้านก่อนการ ประกาศป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ยอมรับพื้นที่ไร่มุหนเวียนของชาวบ้านว่าเป็นพื้นที่ทำการเกษตร เมื่อชาวบ้านกลับไปทากินที่เดิมหลังจากการประกาศป่าสงวนแล้ว ก็กลายเป็นผู้บุกรุกป่าไปโดยปริยาย

กล่าวโดยสรุป ปัญหาและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ป่าหลายแห่งในขณะนี้ เชื่อมโยง อยู่อย่างแยกไม่ออกกับพัฒนาการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่า และพัฒนาการตั้งกล่าวก็ สัมพันธ์อยู่อย่างซับซ้อนกับการบริหารทรัพยากรป่าไม้ (และอาจรวมถึงที่ดิน) โดยรัฐ และพัฒนา การของระบบ เศรษฐกิจไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เมื่อที่ดินมีอยู่มากมายในขณะที่กำลังคนมี จำกัด งานทางปฏิบัติรัฐสมัยก่อนจึงมิได้หวงห้ามการใช้ประโยชน์ที่ป่า ตรงกันข้ามกลับสนับสนุน ให้ประชาชนหักร้างถางพง วิธีคิดและประเพณีปฏิบัติในเรื่องสิทธิในที่ดินทากิน ซึ่ง เกิดขึ้นใน สภาพเช่นนี้ก็คือ ประชาชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่า และ เมื่อ เสียภาษีแล้วก็รักษาสิทธิ ความเป็นเจ้าของไว้ได้ตราบนานเท่าที่ทากินอยู่ ต่อ เมื่อรัฐสมัยใหม่ถือกำเนิดขึ้นในช่วงปลาย ศตวรรษที่ 19 ในบริบทของระบบทุนนิยมโลก รัฐสมัยใหม่ได้จัดตั้งกรมป่าไม้ในปี 2489 เพื่อจัด การเรื่องสัมปทานทำไม้และสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน (โฉนดป่า) ขึ้นใหม่ ซึ่งแบ่งแยกการครอบ ครองทากินกับความเป็นเจ้าของออกจากกันอย่างชัดเจน โดยกฎหมายจะยอมรับความเป็นเจ้า ของต่อ เมื่อบุคคลมี เอกสารสิทธิ์ เนื้อที่ดินซึ่งสืบเนื่องมาจากความ เหลื่อมล้ำของสิทธิของรัฐ เนื้อที่ป่า กับสิ่งที่ปฏิบัติกันจริงๆ ในพื้นที่ไม่สอดคล้องกัน โดยรัฐกระทำลงมาก่อนที่จะมีความ สามารถในการบังคับสิทธิดังกล่าวนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นความขัดแย้งระหว่าง รัฐกับประชาชนโดยมิได้ตั้งใจ