

ปัญหาการเมืองเรื่องนโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย : ศึกษากรณี ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....



นางสาวไพลิน ภูจินาพันธุ์

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13-1336-5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

POLITICAL PROBLEM OF THE COMMUNAL FORESTRY IN THAILAND
: A CASE STUDY OF THE COMMUNAL FORESTRY BILL.....



Miss Pailin Phujeenaphan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Arts in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic 2000

ISBN 974-13-1336-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาการเมืองเรื่อง นโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย : ศึกษากรณี
ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....

โดย

นางสาวไพลิน ภูจินาพันธ์

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)

.....กรรมการ
(ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์)

ไพลิน ภูจินาพันธุ์ : ปัญหาการเมืองเรื่องนโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย : ศึกษากรณี การร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน. (POLITICAL PROBLEM OF THE COMMUNAL FORESTRY POLICY IN THAILAND : A CASE STUDY OF COMMUNAL FORESTRY BILL....) อ. ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 224 หน้า. ISBN 974-13-1336-5

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง แนวคิดและพัฒนาการของการจัดการป่าไม้ของประเทศไทย ซึ่งนำมาสู่แนวทางการจัดการป่าไม้ในรูปแบบของป่าชุมชน ตลอดจนการวิเคราะห์เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองที่สร้างอุปสรรคต่อกระบวนการทางนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย และปัญหาทางแนวคิดที่มีความแตกต่างกันระหว่างรัฐกับประชาชนในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ในการวิจัยได้อาศัยข้อมูลจากเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารทางราชการ บทความจากสิ่งพิมพ์ต่างๆ ผลงานการวิจัย ตลอดจนบทสัมภาษณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ได้มีการบันทึกไว้ ซึ่งเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการอธิบายแนวความคิด โดยการศึกษาได้แบ่งช่วงเวลากการศึกษาออกเป็น 2 ช่วงหลักๆ คือ ช่วงของการก่อตัวทางนโยบายป่าชุมชนและช่วงที่มีการกำหนดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งเป็นการแบ่งตามกรอบทฤษฎีของกระบวนการกำหนดนโยบาย ในการวิเคราะห์ได้อาศัยแนวคิดจากทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับข้อมูลทางวิชาการซึ่งทำให้ได้ผลวิจัย ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาสำคัญที่มีผลต่อกระบวนการกำหนดพระราชบัญญัติป่าชุมชนมี 3 ประการ คือ

1. รัฐมีลักษณะของความหวงอำนาจหมายถึงความไม่ไว้ใจที่จะมอบอำนาจและผลประโยชน์ที่มีเหนือทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ประชาชน จึงใช้แนวทางการรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าไม้ไว้ที่รัฐด้วยการออกกฎหมายและนโยบายมารองรับอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากร

2. การมีแนวคิดที่แตกต่างกันระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องความหมายของป่าชุมชนและความแตกต่างของแนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดการป่าชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่ขัดแย้งกันในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยเป็นความขัดแย้งในเรื่องการได้รับสิทธิการจัดการป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

3. การขาดความต่อเนื่องในกระบวนการกำหนดนโยบาย อันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ทำให้การกำหนดนโยบายและการประกาศใช้กฎหมายเกิดความชะงักงันและล่าช้าออกไป

ทั้ง 3 ประการ กลายเป็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งสร้างผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ดังนั้นต้องสนับสนุนการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและอนุรักษ์ป่าไม้ร่วมกับรัฐ

ภาควิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่อนิสิต.....

สาขาวิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ปีการศึกษา.....2543.....

##4181161924 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD : POLITICAL PROBLEM / COMMUNAL FORESTRY /
COMMUNAL FORESTRY BILL / RIGHT / POLITICAL POWER / FORESTRY
MANAGEMENT

PAILIN PHUJEENAPHAN : POLITICAL PROBLEM OF THE COMMUNAL
FORESTRY POLICY IN THAILAND : A CASE STUDY OF THE COMMUNAL
FORESTRY BILL.... THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. PREECHA
HONGKRAIRERS, Ph. D. 224 pp. ISBN 974-13-1336-5

The Propose of this research is to study the concept and the development of the forest management in Thailand. This will lead to the way of forest management in term of Communal Forestry and the analysis of problems which are the obstacle in the process of policy in managing forest resource in Thailand . In addition, the problems of issue The Bill, which are the different of idea between government and public.

There are three essential problems. First, the government does not decentralize power of the forestry management to the public because the government need to combine the power to the centre. They might loose the power of controlling if they let the public issue bill. Secondly, The government and the public have different philosophy of communal forestry. The government need The nation park as much as they can while the public need to expand the agricultural area. Finally, the process of issue the bill does not continue due to the situation of political change frequently.

Therefore, the government have to lead to solve these problems by changing the concept from centralization. They should let the public participate in development and preserving the forest.

Department.....Government..... student's signature.....

Field of study.....Government..... Advisor's signature.....

Academic year.....2000.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี ตลอดจนขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ดร.พิชญ์ เสี่ยงมพงษ์ ที่ให้แนวทางในการแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี รศ.สุชาย ตรีรัตน์ รศ.ดร.ไชยยันต์ ไชยพร ดร.แก้วคำ ไกรสรพงศ์ และอาจารย์ท่านอื่นๆ ในคณะรัฐศาสตร์ที่มีได้เอ่ยถึงในที่นี้ ที่ให้ความกรุณาและให้ความรู้ทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาแก่ผู้เขียนเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ที่ให้โอกาสที่ดีในชีวิตด้วยการสนับสนุนทางการศึกษาและเป็นกำลังใจในชีวิตมาโดยตลอด ขอขอบคุณ พี่สาวและน้องๆ ที่คอยเป็นห่วงและดูแลเรื่องสุขภาพของผู้เขียนมาเสมอ ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ และน้องๆ ปริญญาโททุกคนที่ให้กำลังใจและร่วมฝันฝ่าอุปสรรคทั้งปวงมาด้วยกัน

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนต้องขอกล่าวความรับผิดชอบทั้งหมด หากเกิดข้อผิดพลาดประการใดที่อาจเกิดขึ้นในงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่ผู้เขียนขอยืนยันด้วยเจตนาบริสุทธิ์ที่มีความห่วงใยต่อปัญหาด้านการเมืองไทยและตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นสมบัติของคนไทยทุกคนที่มีหน้าที่ต้องร่วมกันดูแล รักษา เพื่ออนาคตของประเทศชาติต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ไพลิน ภูจินาพันธุ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	
สารบัญแผนภาพ	
สารบัญตาราง	
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ที่มาสภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา.....	11
1.3 สมมติฐานการวิจัย.....	12
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	12
1.5 ศัพท์สำคัญที่ใช้ในงานวิจัย.....	13
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ.....	14
1.7 วิธีการศึกษา.....	14
1.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	15
2. ทฤษฎีและแนวคิด.....	21
2.1 แนวคิดกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย.....	22
2.2 แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย.....	30
2.3 แนวคิดเรื่องสิทธิกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.....	40
2.4 แนวคิดเรื่องรัฐ.....	53
2.5 แนวคิดเรื่องป่าชุมชน.....	61
3. พัฒนาการของนโยบายป่าชุมชน.....	71

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3. (ต่อ)	
3.1 ช่วงการก่อตัวของนโยบายป่าชุมชน	71
3.2 ช่วงการกำหนดพระราชบัญญัติป่าชุมชน	91
4. บทวิเคราะห์	107
4.1 ปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้	108
4.2 การศึกษามิติทางกฎหมาย	121
4.3 การศึกษามิติทางการเมือง	131
4.4 การศึกษาความขัดแย้งของแนวคิดเรื่องป่าชุมชนและแนวคิดเรื่องสิทธิ ในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน	150
4.5 การศึกษาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีผลต่อ การร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน	181
5. บทสรุป	190
5.1 สรุปผลการศึกษา	193
5.2 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย	200
5.3 ข้อเสนอแนะ	202
ด้านนโยบาย	202
ด้านแนวคิด	203
ด้านการปฏิบัติ	203
รายการอ้างอิง	206
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชน
ภาคผนวก ข	จำนวนและพื้นที่ป่าชุมชนที่รัฐสนับสนุน
ประวัติผู้วิจัย	

สารบัญภาพ

เรื่อง

หน้า

2.1 แสดงความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง.....36

4.2 แสดงมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ.....166



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
3.1 ลำดับเหตุการณ์การเคลื่อนไหวทางการเมืองในการผลักดัน ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน.....	91
4.2 พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2504-พ.ศ. 2538.....	14
4.3 เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนระหว่างรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธกับ.....	141
4.4 ความแตกต่างของระบบกรรมสิทธิ์รัฐและระบบกรรมสิทธิ์ชุมชน.....	179



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาสภาพปัญหา

ประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยมากกว่า 60 ปี ได้เกิดแนวคิดการพัฒนาแพร่หลายเข้ามาในสังคมจนเป็นหลักการสำคัญที่เชื่อมโยงกระบวนการบริหารของระบบและองค์กรต่างๆ ภายในรัฐ ดังนั้นหลักการของการพัฒนาที่มุ่งสร้างความเจริญเติบโตทั้งภาคเศรษฐกิจ, สังคมและการเมืองจึงปรากฏให้เห็นชัดเจนในรูปของแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินการจัดการกระบวนการบริหารของระบบและองค์กรต่างๆ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการจัดสรรผลประโยชน์ของทรัพยากรต่างๆ ในสังคม¹ ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายรัฐได้รับความสนใจจากนักวิชาการในการวิเคราะห์หาที่มาและเหตุผลของการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะแตกต่างกันแตกต่างส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

การศึกษากระบวนการทางนโยบายจึงต้องทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายกับผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวเพราะในกระบวนการนี้เองจะเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการต่อสู้อันเนื่องมาจากกลุ่มอิทธิพลหรือศูนย์รวมอำนาจต่างๆ ในระบบการเมือง² เพื่อสร้างอิทธิพลต่อทิศทางของนโยบายนั้นๆ และความสำเร็จของนโยบายใดนโยบายหนึ่งก็ต้องมีอำนาจนิติบัญญัติคือ การตรากฎหมายมารองรับเพื่อเป็นหนทางนำไปสู่การปฏิบัติเพราะลักษณะโดยทั่วไปของกฎหมายจะกำหนดแนวทางที่ต้อง

¹กุลชน ชนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายรัฐ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 267-268.

²Charles E. Linblom, The Public Policy Making Process, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1968), P.3.

ประเพณีปฏิบัติ กฎหมายจึงมีสภาพบังคับกำหนดคณะรัฐบาล และกฎหมายจะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับ การบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าเป็นไปเพื่อสนับสนุนหรือยังขัดผลประโยชน์ของกลุ่มหรือองค์กรใดในสังคม

ประเทศไทยเริ่มมีการกำหนดนโยบาย กฎหมาย และมีองค์กรรัฐรองรับชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งแนวทางของนโยบายต่างๆ เป็นไปเพื่อการปกครอง การวางรากฐานของอำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อสร้างความเข้มแข็งของประเทศให้รอดพ้นจากกระแสนาณานิคมจากภายนอกที่กำลังแผ่ขยายมายังภูมิภาค ในยุคนั้นประเทศไทยเริ่มดำเนินความสัมพันธ์ทางการค้ากับต่างประเทศ ซึ่งมีผลให้แนวนโยบายของรัฐต้องควบคุมกิจกรรมพาณิชย์ต่างๆ อย่างรัดกุมตลอดจนความจำเป็นที่ต้องควบคุมทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเพราะทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์และเป็นต้นทุนการผลิตที่สำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศมหาศาลเพราะที่ผ่านมา ลักษณะของประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติเป็นหัวใจสำคัญในการผลิตเพื่อดำรงชีวิตของประชาชนทั่วไปรัฐเองก็มีได้เคร่งครัดกับการดูแลควบคุมหรือครอบครองการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมาจากประชาชนหากแต่ยังให้การสนับสนุนในการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพื่อสร้างรายได้และการผลิตเพื่อยังชีพ แต่เมื่อปัจจัยภายนอกทั้งแนวคิดทุนนิยมการค้า การแข่งขันการพัฒนา การแสวงหาทรัพยากรจากตะวันตกแผ่ขยายอิทธิพลมากขึ้น จึงกระตุ้นให้ประเทศไทยต้องเร่งพัฒนาประเทศด้วยการพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองการปกครองด้วยการประกาศใช้นโยบาย กฎหมายต่างๆ มาควบคุมและเร่งสร้างรายได้แก่รัฐเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจในการแข่งขันทางการค้ากับตลาดโลก เมื่อเป็นเช่นนี้ ความเชื่อพื้นฐานที่ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศจึงยึดแนวทางสำคัญที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นฐานการผลิตและเป็นหนทางไปสู่แหล่งที่มาของรายได้รัฐจึงเห็นความจำเป็นที่ต้องควบคุมผลประโยชน์จากทรัพยากรด้วยการดำเนินการ กำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีความสำคัญต่อเสถียรภาพและผลประโยชน์ของรัฐ เพราะสามารถสร้างผลกระทบต่อกลไกการผลิตทางเศรษฐกิจ ทั้งในระดับมหภาคจนถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติในระดับชุมชนท้องถิ่น ทำให้ปัญหาในการกำหนดสถานะของทรัพยากรธรรมชาติจึงเกิดขึ้นมาว่าจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ ร่วมกันด้วยเงื่อนไขใดเมื่อโครงสร้างเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมของรัฐถูกเชื่อมโยงอยู่กับฐานทางทรัพยากรที่เป็นวัตถุดิบซึ่งนำไปสู่การแสวงหาและการสร้างโอกาสในการเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรผ่านกระบวนการทางนโยบาย

โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีมากกว่าร้อยละ 70 ของพื้นที่ทั้งประเทศ กลายเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ จนเกิดการแย่งชิงที่สร้างความขัดแย้งในหลายพื้นที่ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรัพยากรป่าไม้กลายเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้านายฝ่ายเหนือที่มีการครอบครองพื้นที่ป่าไม้ทางภาคเหนือกับชาวต่างประเทศที่เป็นนายทุนค้าไม้ จนส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้ครั้งสำคัญ คือ การตั้งกรมป่าไม้เพื่อเป็นศูนย์กลางอำนาจของรัฐในการจัดการป่าไม้แต่เพียงผู้เดียวเพื่อยุติข้อพิพาทในการแย่งชิงผลประโยชน์จากป่า

ภายหลังการตั้งกรมป่าไม้รัฐได้เข้าควบคุมพื้นที่ป่าด้วยแนวคิดของระบบกรรมสิทธิรัฐ คือ การกำหนดอำนาจเหนือผลประโยชน์จากป่าไม้ทั้งหมดตกเป็นของรัฐ ซึ่งทำให้การดำเนินการทางนโยบายของรัฐในการจัดสรรผลประโยชน์จากป่าเป็นไปได้ง่ายขึ้นและรัฐได้ใช้ประโยชน์จนนำไปสู่การทำไม้เชิงพาณิชย์ซึ่งเป็นที่มาของรายได้ในการค้ากับต่างประเทศ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.2475 สถาบันทางการเมืองที่สำคัญของประเทศที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติคือ รัฐสภา ได้เริ่มใช้กลไกระบบราชการและกฎหมายเป็นเครื่องมือการบริหารปกครองประเทศมากขึ้น จนครอบคลุมถึงการบริหารกิจการป่าไม้ด้วยการตรากฎหมายที่กำหนดอำนาจในการดำเนินการจัดการป่าไม้และกำหนดขอบเขตของอำนาจรัฐในการควบคุมพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศ ซึ่งมีผลให้การเข้าถึงผลประโยชน์จากป่าไม้ของประชาชนถูกกำหนดอยู่ในกรอบที่รัฐอนุญาตให้เท่านั้นและด้วยความเชื่อพื้นฐานที่ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ ดังนั้นการพัฒนาประเทศจึงยึดแนวทางสำคัญที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้เป็นฐานสำหรับอาชีพและรายได้ของประชาชน³ การระดมทรัพยากรป่าไม้เพื่อการพัฒนาประเทศจึงปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งเนื้อที่ของประเทศไทยทั้งสิ้น 320 ล้านไร่ กว่าครึ่งหนึ่งหรือ 175.5 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์มีคุณค่าทางเศรษฐกิจมหาศาล ทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของแผนพัฒนาฉบับแรกได้แก่

³ โฆษิต ปิ่นเปี่ยมรัษฎ์, ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาชนบท, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2533), หน้า 1.

“การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มีระดับสูงขึ้นกว่าเดิม ด้วยการระดมและใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้เป็นประโยชน์มากที่สุด เพื่อขยายการผลิตและเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติให้รวดเร็วยิ่งขึ้น”⁴

ในช่วงของแผนเดียวกันนี้เองรัฐได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมจัดการป่าหลายฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนสัตว์ป่า พ.ศ. 2503, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายที่แบ่งเขตพื้นที่ป่าออกเป็นประเภทต่างๆ เพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การออกกฎหมายเหล่านี้ดำเนินการควบคุมไปกั้นนโยบายการสนับสนุนการทำประโยชน์จากป่าเชิงพาณิชย์ ด้วยการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการแปรรูปไม้เพื่อการส่งออก โดยรัฐจะเป็นผู้จัดสรรพื้นที่ป่าในรูปของการให้สัมปทานซึ่งเป็นอีกหนทางของแหล่งรายได้รัฐสอดคล้องกับการเร่งอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ภายหลังจากมีการใช้แผนพัฒนามาเป็นนโยบายหลักของการบริหารประเทศ แนวทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ก็จะถูกระบุเป็นส่วนหนึ่งของแผนดังกล่าวมาโดยตลอด แต่เป้าหมายหลักของแผนการจัดการทรัพยากรยังคงเป็นการจัดการเพื่อสนับสนุนอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างความเจริญซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของแผน การพัฒนาด้วยการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเช่น ถนน ทางรถไฟ ที่ถูกกำหนดในแผนพัฒนาฉบับต่อๆ มาต่างมีผลต่อพื้นที่ป่าไม้โดยตรงเพราะพื้นที่ป่าบางส่วนถึงเปลี่ยนให้เป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์และแบ่งสรรให้เอกชนและประชาชนเข้าครอบครองแบ่งทำเป็นพื้นที่เกษตรกรรม

จนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) รัฐบาลเริ่มมีนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจในจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่เดียวกันก็มีนโยบายอนุรักษ์ฟื้นฟูธรรมชาติมากขึ้นกว่าเดิม กรณีของประเทศไทยจึงชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงประการ

⁴สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509, (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2507), หน้า 11.

หนึ่งว่า ทราบเท่าที่ทรัพยากรธรรมชาติยังไม่ถึงจุดขาดแคลนและมีสภาพเสื่อมโทรมจนถึงขั้นวิกฤต รัฐจะยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนหรือระบุเป้าหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์

การมีแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างรัฐกับประชาชนในชนบทแตกต่างกัน เมื่ออำนาจทางการเมืองการบริหารประเทศได้รวมศูนย์การจัดการป่าไม้ ที่เข้มงวดและขยายอาณาเขต พื้นที่ป่าเชิงเศรษฐกิจระดับมหภาค ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นพื้นฐานระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับประชาชน เพราะในชนบทประชาชนไม่มีอำนาจ ไม่มีทุน ขาดปัจจัยทางการผลิต แต่ยังมีวิถีชีวิตทางการเกษตรทำให้ป่าไม้กลายเป็นทรัพยากรหลักในการดำรงชีวิต ทำให้ความต้องการใช้ประโยชน์จากป่าของประชาชนมีเพิ่มมากขึ้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ความต้องการใช้ประโยชน์จากป่าทั้งทางฝ่ายรัฐกับประชาชนจึงเกิดความลักลั่นแตกต่างกันอยู่ตรงที่พื้นฐานความสัมพันธ์ในการใช้ประโยชน์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่างกัน ความแตกต่างนี้ได้นำมาสู่ความขัดแย้งและปัญหาทางนโยบายการพัฒนาของรัฐในการจัดการทรัพยากรที่ชัดเจนขึ้นเมื่อสถานการณ์ป่าไม้เริ่มเสื่อมโทรมลงจนอยู่ในระดับวิกฤตเห็นได้จากความสูญเสียของพื้นที่ป่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเมื่อกลับไปพิจารณาสภาพป่าไม้ในอดีตก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติป่าไม้ปี พ.ศ. 2484 ประเทศไทยเคยมีพื้นที่ป่าไม้อุดมสมบูรณ์มากกว่าร้อยละ 70 ของพื้นที่ทั้งประเทศปี พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจชาติฉบับแรก มีการสำรวจพื้นที่ป่าไม้โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศและดาวเทียมพบว่ามีเนื้อที่ป่าเหลืออยู่ 237,628 ล้านตารางกิโลเมตรหรือร้อยละ 53 ของพื้นที่ทั้งประเทศ นับตั้งแต่นั้นมาพื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วจนเหลือเพียงร้อยละ 43 ในปี พ.ศ. 2516 และร้อยละ 34 ในปี พ.ศ. 2521 ช่วงระยะระหว่างปี พ.ศ. 2521-2525 เป็นอีกระยะหนึ่งพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายไปมาก จากการสำรวจปี พ.ศ.2525 จึงพบว่าพื้นที่ป่าไม้เหลือเพียง 156,600 ล้านตารางกิโลเมตรหรือร้อยละ 30 ของพื้นที่ประเทศ ต่อมาช่วงกลางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ปี พ.ศ. 2528 ประเทศไทยเหลือพื้นที่ป่าร้อยละ 29.05 พื้นที่ทั้งประเทศ แสดงให้เห็นชัดว่า นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับ 1-5 ในช่วงระยะเวลาเพียง 20 ปีประเทศไทยสูญเสียพื้นที่ป่า

⁵ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร, (กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงของชาติ, 2537), หน้า 88.

ถึงร้อยละ 24.25 ของพื้นที่ทั้งประเทศหรือประมาณ 83.8 ล้านไร่หรือหายไปในอัตราเฉลี่ยปีละ 3.3 ล้านไร่ หรือหายไปในอัตราเฉลี่ยปีละ 3.3 ล้านไร่

ในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงถึง 83 ล้านไร่ พื้นที่ถือครองทำการเกษตรในระยะดังกล่าวปรากฏว่าเพิ่มขึ้นประมาณ 64 ล้านไร่ หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 2.5 ล้านไร่ แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ป่าที่สูญหายไปส่วนหนึ่งมิได้ถูกนำมาใช้เพิ่มพื้นที่ถือครองการเกษตรแก่ประชาชน⁶เมื่อผลกระทบรุนแรงต่อพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งสวนทางกับความต้องการผลประโยชน์จากป่าที่มากขึ้นตามจำนวนของประชากร ปัญหาการแย่งชิงผลประโยชน์จากป่าจึงทวีความรุนแรงมากขึ้นจนกลายเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองเมื่อ รัฐและประชาชนต่างอ้างถึงอ้างถึงสิทธิอำนาจในการจัดการและการใช้ผลประโยชน์จากป่าไม้ แม้รัฐจะดำเนินการแก้ปัญหาด้วยการออกใบอนุญาตหรือเอกสารสิทธิ์และมอบสัมปทานให้แก่เอกชน ประชาชนทั่วไปเพื่อแบ่งสรรพื้นที่ป่าบางส่วนให้และลดกระแสการต่อต้านนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ, อุตสาหกรรมการทำไม้ของรัฐ ก็ไม่ได้ลดความขัดแย้งลงเมื่อรัฐยังคงดำเนินการแบ่งสรรผลประโยชน์จากป่า โดยการให้สัมปทานทำสวนป่าเศรษฐกิจ แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้าถึงศูนย์กลางอำนาจของรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้ เหตุการณ์ความเคลื่อนไหวทางการเมืองที่สำคัญที่เป็นจุดเริ่มต้นจากการเรียกร้องสิทธิการจัดการป่าไม้จากภาคประชาชนจึงเกิดขึ้น

ในกรณีความขัดแย้งในป่าชุมชนบ้านห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2530 เป็นปรากฏการณ์ของอำนาจทางการเมืองที่นายทุนในระดับนักการเมืองท้องถิ่นได้รับอนุญาติในการเช่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ชาวบ้านดูแลกันมานานและเคยใช้ประโยชน์จากต้นน้ำแต่ไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวตั้งแต่การประกาศให้ป่าห้วยแก้วเป็นป่าสงวนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 แต่การเอื้อประโยชน์ให้แก่ายทุนดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา 16 ที่กำหนดว่าอธิบดีโดยการอนุมัติของรัฐมนตรีมีอำนาจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออาศัยในเขตป่าสงวนซึ่งถูกรัฐระบุว่าเป็นเสื่อมโทรมแล้ว ทำให้ชาวบ้านเริ่มตระหนักว่า หากพวกเขาไม่มีสิทธิในการจัดการทรัพยากรตามกฎหมาย นโยบายรัฐและกฎหมายต่างๆ ที่จะเกิดตามมาก็จะรุกรอนสิทธิชุมชนทำให้ชุมชนขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตและป่าไม้จะถูกทำลายไปเรื่อยๆ เพื่อสนองความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

⁶ โฉมลิขิต ปิ่นเปี่ยมรัชฎ์, ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาชนบท, หน้า 10-11.

ในอดีตที่ผ่านเรื่องของสิทธิในเขตป่าถูกกำหนดด้วยการออกกฎหมายเป็นการใช้อำนาจรัฐบนพื้นฐานของแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์รัฐต่อมาภายหลังรัฐจะให้การรับรองระบบกรรมสิทธิ์เอกชนอันเป็นผลมาจากความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่ทำให้ผู้ได้รับสิทธิร้องจากรัฐและได้ไว้ผลประโยชน์จากป่าร่วมกับรัฐคือ ธุรกิจเอกชน แต่การใช้สอยจนเกินขอบเขตของกลุ่มนายทุนที่ได้สัมปทานจนเกินความสามารถของรัฐในการควบคุมดูแล และประชาชนก็เริ่มบุกเบิกที่ดินทำกินเพื่อสร้างรายได้ในการดำรงชีพแต่ยังขาดการจัดการที่เหมาะสม และขาดหลักการอนุรักษ์ ประกอบกับกระแสการตื่นตัวของนานาชาติในด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อมที่กระตุ้นให้เห็นถึงความเสื่อมโทรมและปัญหาความขัดแย้งต่างๆ อันเกิดจากนโยบายและกฎหมายของประเทศกำลังพัฒนาที่มุ่งการพัฒนาเพียงด้านเดียว โดยมีได้คำนึงถึงความสูญเสียทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการทบทวนบทบาทรัฐ และแนวนโยบายที่สร้างผลกระทบต่อสังคมอันเกิดจากการปิดกั้นโอกาสการเข้าถึงผลประโยชน์จากทรัพยากรบนพื้นฐานของการอนุรักษ์ จนเป็นแรงผลักดันให้เกิดความพยายามในการหาแนวทางในการจัดการผลประโยชน์จากป่าที่อยู่บนพื้นฐานการอนุรักษ์และหลักการมีส่วนร่วมตามกระแสการเรียกร้องของชุมชนที่มีการจัดการป่าในรูปแบบป่าชุมชนด้วยตนเองไปแล้วกว่า 8,000 แห่งทั่วประเทศแต่ยังไม่มียกกฎหมายใดมารองรับสิทธิชุมชนในการจัดการป่า กล่าวได้ว่า ป่าชุมชนที่เกิดขึ้นมาจากความต้องการ, ความพร้อมและการริเริ่มของชุมชนที่ต้องอาศัยกลไกของรัฐในด้านกฎหมายช่วยคุ้มครองสิทธิประโยชน์และเป็นเครื่องมือของชุมชน เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตตามประเพณีความเชื่อที่มีต่อป่าและชุมชนสามารถดูแลรักษาจัดการป่าของตนเองได้อย่างเหมาะสม นับเป็นจุดเริ่มต้นของกระแสการเรียกร้องให้มีพระราชบัญญัติป่าชุมชน

ดังนั้นในปี พ.ศ. 2532 ภาครัฐจึงตอบสนองกระแสเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชน โดยได้มีการระบุแนวทางการจัดการป่าไม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-พ.ศ.2534) ที่มีแนวทางที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในรูปแบบขององค์กรเพื่อทำกิจกรรมการจัดการป่าไม้ในรูปแบบของป่าชุมชน โดยเร่งรัดการออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทเอกชนในการแปรรูปป่าให้เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล⁷ ป่า

⁷ เสน่ห์ จามริก และคณะ, ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1, บก. เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ, (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 141.

ชุมชนยังคงเป็นแนวทางในระดับนโยบายของกรมป่าไม้จึงเกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มชุมชนป่าชุมชนให้เกิดการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติได้ในความเป็นจริง และในช่วงเวลานี้เองกรมป่าไม้ได้ตอบสนองกระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าไม้ด้วยการริเริ่มกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับแรกเสนอต่อสาธารณชน แต่ร่างดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในเรื่องของการกำหนดพื้นที่ป่าชุมชนให้เป็นส่วนหนึ่งของป่าเศรษฐกิจและไม่ได้ให้อำนาจแก่ชุมชนในการจัดการป่าอย่างแท้จริงเพราะอำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่รัฐฝ่ายเดียว ดังนั้นตัวแทนชาวบ้าน, องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการจึงร่วมกันยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้นมา นับเป็นจุดเริ่มต้นในการโต้เถียงในเรื่องแนวคิดและแนวทางของ “ป่าชุมชน” ระหว่างฝ่ายรัฐกับประชาชนและยังไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ เพราะฝ่ายรัฐได้ให้นิยามความหมายของป่าชุมชนที่สามารถปรับเปลี่ยนไปตามโครงสร้างและอุดมการณ์การจัดการป่าของรัฐคือ ขึ้นอยู่กับเป้าหมายในการใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางการเมืองที่มีผลต่อแผนนโยบายการจัดการทรัพยากรด้วย แต่ไม่ได้มีการปรับโครงสร้างการบริหารหรือปรับกลไกของกฎหมายที่มีความล้าลั่นกันอยู่แต่อย่างใด การจัดการป่าชุมชนในความหมายรัฐจึงกลายเป็นป่าประเภทหนึ่งที่มีระบบการจัดการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งในที่นี้อาจเป็นป่าเสื่อมโทรมหรือส่วนหนึ่งของพื้นที่ป่าเศรษฐกิจก็ได้ แนวคิดของรัฐได้เป็นแรงผลักดันให้เกิดการรวมตัวกันของชุมชนจนเป็นขบวนการป่าชุมชนเพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการเรียกร้องให้มีพระราชบัญญัติป่าชุมชนและการให้ความหมาย, แนวคิดที่เกิดจากการดำรงชีวิต ความสัมพันธ์ระหว่างป่าและชุมชนด้วยกลไกทางวัฒนธรรม ความเชื่อของชุมชนท้องถิ่นที่อยู่นอกเหนือมิติทางเศรษฐกิจ การต่อสู้ของขบวนการดังกล่าวจึงเป็นการท้าทายอำนาจรัฐและต่อสู้การนิยามความหมายทางวัฒนธรรมของป่าชุมชนไปในตัว⁸

⁸Donale S.Moor, Contesting Terrain in Zimbabwe is Eastern Highland: Political Ecology, Ethnography, and Peasant Resource Struggles, Economic Geography, 1994. อ้างใน ชมรมพัฒนาภาคเหนือ, 3 ทศวรรษป่าชุมชน: ท่ามกลางความสับสนของสังคมไทย, (เชียงใหม่: บีเอส การพิมพ์, 2542), หน้า 21.

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2539 รัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ร่วมกับสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วยหลักการในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 ในส่วนของแผนพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมว่า

“ให้มีการเร่งรัดการออกพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์เช่น การออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โดยนิตินัย”⁹

จึงได้มีการระดมความเห็นเพื่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนร่วมกันจากหลายฝ่ายแต่การดำเนินการต้องชะงักงัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทำให้ร่างดังกล่าวยังไม่ทันเข้ารับพิจารณาจากรัฐสภา ต่อมาเกิดการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลชุดใหม่ คือ รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีให้แก้ปัญหาเขตพื้นที่ป่าที่รัฐกำหนดทับซ้อนที่ดินทำกินของชาวบ้าน จนมีผลให้เกิดมติคณะรัฐมนตรีที่ยอมรับข้อเรียกร้องที่จะให้คนอยู่กับป่าได้เรียก “มติวังน้ำเขียว” มติดังกล่าวเป็นมติที่นำมาสู่การทำประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2540¹⁰ มีประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมโดยทางชาวบ้านชูประเด็น คนกับป่าและการมีส่วนร่วมในการรักษาป่า และพยายามชี้ให้เห็นความล้มเหลวในการจัดการป่าตามแนวทางกรมป่าไม้รวมทั้งแสดงให้เห็นสาเหตุการลดลงของพื้นที่ป่าที่เกิดจากโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ ซึ่งขณะนั้นตรงกับแผนพัฒนาฉบับที่ 7 พื้นที่ป่าเหลือเพียงร้อยละ 25.26 ของพื้นที่ทั้งประเทศอัตราลดลงเฉลี่ย 646,463 ไร่ต่อปี แต่รัฐดำเนินนโยบายปลูกป่าทดแทนเพียง 2 แสนไร่ต่อปี¹¹ ภายหลังจากแก้ไขปรับปรุงร่างจากการทำประชาพิจารณ์ซึ่งเสร็จสิ้นในวันที่ 3 กันยายน พ.ศ.2540 ร่างดังกล่าวกลับถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เนื่องจากสาระและแนวคิดพื้นฐานได้เปลี่ยนไปจากข้อเรียกร้อง

⁹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539, (กรุงเทพฯ: สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2535).

¹⁰“ป่าชุมชน: ทางรอดหรือหายนะของป่าอนุรักษ์”, มติชนรายวัน, พฤษภาคม 2540: 33.

¹¹สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2539), หน้า 49.

ข้อเสนอในการทำประชาพิจารณ์และอำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ฝ่ายการเมืองรวมทั้งปิดโอกาสให้โครงการรับสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชุมชนได้ดังที่ ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ หนึ่งในคณะกรรมการการยกร่างได้แสดงทัศนะว่า

“เราพยายามทำกฎหมายป่าชุมชนให้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่เกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่าย แต่หลังการทำประชาพิจารณ์เจ้าหน้าที่รัฐกลับเอาร่างไปแก้ไขกันเอง ไม่ได้เอาร่างกลับเข้ามาให้คณะกรรมการจากหลายฝ่ายร่วมพิจารณาว่าแก้ไขเหมาะสมหรือไม่เพียงใดก่อนนำเข้าคณะรัฐมนตรี”¹²

เมื่อกระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนทวีมากขึ้นจนเป็นจุดกำเนิดรัฐธรรมนูญใหม่ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2540 (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) โดยเฉพาะบางมาตราที่ได้กล่าวถึง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่มตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 79 เป็นต้น ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอแนะและมีส่วนในการกำหนดนโยบายรัฐ โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทำให้พระราชบัญญัติป่าชุมชนได้รับความสนใจจากรัฐบาลอีกครั้ง ในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้เกิดการเจรจาร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน จึงได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาพิจารณ์มาพิจารณาใหม่ขณะเดียวกันกับพรรคการเมืองต่างๆ ได้ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน เสนอสภาผู้แทนราษฎรและขบวนการป่าชุมชนได้ร่วมกันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชนและรวบรวมรายชื่อ 50,000 ชื่อรับรองตามหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเสนอต่อประธานรัฐสภา จนกระทั่งวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมมีมติให้มีการพิจารณารับหลักการของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนและได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมา แต่เมื่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มักเกิดขึ้นบ่อย ทำให้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่มีการโต้แย้งจากหลายฝ่ายก็ไม่สามารถผ่านกระบวนการขั้นตอนได้ทันประกาศใช้ได้เสียที

¹²มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ, 3 ทศวรรษป่าชุมชน: ท่ามกลางความสับสนของสังคมไทย, (เชียงใหม่: บีเอส การพิมพ์, 2542), หน้า 11.

สภาพปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาในเบื้องต้นนี้ ได้เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อสรุปที่เป็นองค์รวมของปัญหาทางการเมืองในกระบวนการทางนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และเป็นเหตุของปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เป็นทางเลือกต่อการผูกขาดการจัดการป่าไม้และวิวัฒนาการจนกลายเป็นอำนาจทางการเมืองที่ทำทลายอำนาจรัฐด้วยการแสดงบทบาทต่อผู้เพื่อความชอบธรรมตามกฎหมายภายใต้ความผันแปรทางการเมือง, ความล่าช้าของกระบวนการในการออกกฎหมาย, การให้นิยามความหมายและการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่สามารถประนีประนอมกันได้ จนเป็นประเด็นความขัดแย้งในวาทกรรมของป่าชุมชนที่มีจุดเริ่มต้นมาจากความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติ จนมาเชื่อมโยงกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองผ่านกระบวนการทางกฎหมายและนโยบายการจัดการป่าของรัฐ ซึ่งมูลเหตุของปัญหาต่างๆ ก็คือ การให้คุณค่าแก่ป่าไม้เพิ่มขึ้นไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านใดและตอบสนองผลประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดในสังคม

ดังนั้นการศึกษาพระราชบัญญัติป่าชุมชนจะเป็นตัวแสดงทางการเมืองหนึ่งที่จะช่วยอธิบายปรากฏการณ์และปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อกระบวนการทางนโยบายของรัฐไทย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงประวัติ ความเป็นมาที่เป็นฐานแนวคิดและวิธีการดูแลจัดการป่าไม้ของรัฐและชุมชนเพื่ออธิบายพัฒนาการที่มาของการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกรอบแนวคิดเรื่องป่าชุมชนบนพื้นฐานของสิทธิอำนาจตามกฎหมายระหว่างกลุ่มประโยชน์ต่างๆ ว่ามีความเหมือนหรือต่างกัน จนส่งผลต่อกระบวนการกำหนดพระราชบัญญัติป่าชุมชน
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติในระบบการเมืองไทยเกิดความล่าช้าและสร้างความขัดแย้งในสังคม

สมมติฐานการวิจัย

1. รัฐหวงอำนาจและผลประโยชน์ที่มีเหนือทรัพยากรป่าไม้ จึงรวมศูนย์อำนาจด้วยการออกกฎหมายและนโยบายมารองรับอำนาจในการจัดการทรัพยากร อำนาจทางการเมืองในการจัดการทรัพยากรจึงตกอยู่ภายใต้กลไกระบบราชการและกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่ม
2. แนวคิดที่แตกต่างกันระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องความหมายของป่าชุมชน และแนวคิดเรื่องสิทธิอำนาจที่มีในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน
3. การขาดความต่อเนื่องในกระบวนการกำหนดกฎหมาย อันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองของไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย

ขอบเขตศึกษา

ขอบเขตการศึกษาที่กำหนดไว้มีดังนี้

1. การใช้อำนาจรัฐในทางนโยบายกฎหมายเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับป่าไม้ไว้ที่รัฐ ในสมัยที่มีการก่อตั้งกรมป่าไม้ พ.ศ.2439 และกฎหมายนโยบายที่แนวทางในการดำเนินการจัดการป่าไม้โดยรัฐ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ตลอดจนการศึกษาถึงแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับจนนำมาสู่ช่วงที่มีการระบุแผนการจัดการป่าชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย
2. ศึกษาแนวคิดและกระบวนการทางการเมืองที่ปรากฏในช่วงที่มีการร่างกฎหมายป่าชุมชน โดยการวิเคราะห์ถึงลักษณะเด่นของปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ที่ผ่านมาจนกระทั่งพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ตลอดจนการพิจารณาข้อมูลและสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นเพื่อวิเคราะห์ถึงที่มาของความแตกต่างทางแนวคิดที่สร้างความขัดแย้งในกระบวนการกำหนดพระราชบัญญัติป่าชุมชนจนกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการกำหนดนโยบายเสมอมา

ทั้งนี้จะวิเคราะห์ในขอบเขต 3 ประการคือ

1. ลักษณะของแนวคิดของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐในการจัดการป่าไม้ผ่านกระบวนการทางนโยบายและการประกาศใช้กฎหมาย
2. ปัญหาทางแนวคิดที่มีความแตกต่างกันในเรื่องของการได้รับสิทธิและการมีกรรมสิทธิ์ในการจัดการป่าไม้ในรูปแบบของการจัดการป่าชุมชน
3. ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของกระบวนการทางนโยบายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง

โดยการศึกษาที่ผู้ศึกษาจะศึกษาข้อมูลและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นที่มาของนโยบายกฎหมายของรัฐและสร้างผลกระทบต่อสังคมหรือชุมชนท้องถิ่นอย่างไร โดยเน้นไปที่การผนวกเอาลักษณะสำคัญของแนวคิดรัฐในการดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าไม้มาเชื่อมโยงกับสถานการณ์ป่าไม้และเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญในช่วงที่มีการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาเชิงนโยบายที่สร้างความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้มากขึ้น จนก่อให้เกิดแนวคิดทางสังคม ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชนบางกลุ่มในการเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับรัฐในรูปแบบขององค์กรชุมชน ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ได้อาศัยสิ่งพิมพ์ บทวิเคราะห์ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งเอกสารทางราชการ บทสัมภาษณ์ของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายป่าชุมชนมาประกอบเพื่อความชัดเจนของการศึกษามากยิ่งขึ้น

ศัพท์สำคัญที่ใช้ในงานวิจัย

1. รัฐ หมายถึง รัฐบาล ระบบราชการ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจทางการเมือง และการดำเนินการบริหารประเทศโดยมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการปกครอง
2. รัฐหวงอำนาจ หมายถึง รัฐไม่ไว้วางใจที่จะมอบอำนาจและผลประโยชน์จากการจัดการป่าไม้ให้แก่ประชาชนในการจัดการป่าชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์
3. กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง บุคคลที่มารวมตัวกันบนพื้นฐานของแนวคิดและผลประโยชน์ร่วมกันโดยการเข้ามามีบทบาททางการเมือง มีกิจกรรมทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์หรือวัตถุประสงค์กลุ่มด้วยการผลักดันแนวคิดของกลุ่มผ่านกระบวนการทางนโยบายของ

รัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ในงานวิจัยนี้ จึงหมายความรวมถึง กลุ่มบุคคลทั้งในและนอกภาครัฐที่มีบทบาทในการกำหนดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

4. **สิทธิ** หมายถึง ความสามารถในการเรียกร้องและโอกาสในการเข้าถึงผลประโยชน์บางอย่าง ดังนั้นการอ้างสิทธิจะมีผลก็ต่อเมื่อมีระบบของอำนาจรัฐเข้ามารับรองและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนด้วยระบบกฎหมาย

5. **ระบบกรรมสิทธิ์** หมายถึง สิทธิที่จะเรียกร้องของบุคคลต่อการใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินบางอย่าง

6. **สิทธิชุมชน** หมายถึง สิทธิที่เกิดจากการกระจายอำนาจรัฐไปสู่ท้องถิ่นทำให้เกิดสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น โดยมีพื้นฐานมาจากวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของชุมชนนั้น

7. **ป่าชุมชน** หมายถึง รูปแบบการจัดการป่าไม้ที่นำเอาความต้องการพึงพิงป่าของประชาชนมาเป็นวัตถุประสงค์หลักในการจัดการป่าที่เน้นการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในการดำเนินชีวิต โดยมีองค์กรชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรักษาโดยการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐ

8. **รวมศูนย์อำนาจ** หมายถึง การรวมอำนาจการตัดสินใจและดำเนินการทางนโยบายไว้ที่รัฐ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของการจัดการป่าไม้ทั้งของรัฐและชุมชนที่นำมาสู่แนวนโยบายที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนว่ามีแนวคิดที่เหมือนและแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่นำมาสู่ปัญหาในการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการก่อตัวและการกำหนดกฎหมายป่าชุมชน ตลอดจนบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ ที่เข้าเกี่ยวข้องกับกระบวนการของพระราชบัญญัติป่าชุมชน

3. ทำให้เกิดการพัฒนาระบบการนโยบาย โดยเฉพาะการกำหนดกฎหมายนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่สร้างความร่วมมือของกลุ่มต่างๆ ในสังคมบนพื้นฐานการอนุรักษ์, ฟื้นฟูและจัดการผลประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน

วิธีการศึกษา

การศึกษาจะใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (qualitative analysis) โดยการพิจารณาจากข้อมูลและเหตุการณ์ทางการเมืองต่างๆ ที่ปรากฏในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวทางการจัดการป่าไม้ที่ปรากฏในนโยบายในอดีตของรัฐที่สะท้อนแนวคิดและแนวทางต่อการจัดการป่าไม้ระหว่างรัฐกับประชาชนแตกต่างกัน

โดยการศึกษาได้ค้นคว้าจากเอกสารชนิดต่างๆ (documentary) โดยแยกประเภทเอกสารออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

1. เอกสารชั้นต้น (primary sources) เช่น เอกสารจากหน่วยงานราชการ, มติคณะรัฐมนตรี, เอกสารจากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เอกสารจากกรมป่าไม้ รัฐธรรมนูญ เป็นต้น
2. เอกสารชั้นรอง (secondary sources) เช่น ข่าว สิ่งพิมพ์ในวารสารต่างๆ วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

รวมทั้งอาศัยบทสัมภาษณ์ที่ได้มีการบันทึกไว้ในสิ่งพิมพ์ต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญในการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ซึ่งมีแนวคิดจัดการจัดการป่าชุมชนและนำข้อมูลต่างๆ มาประมวลเพื่อหาข้อสรุปและใช้กรอบทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยมาวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบของสมมติฐานต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทบาทของนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนมีเพิ่มมากขึ้นในสังคมไทย ได้ช่วยสร้างผลงานทางวิชาการและงานวิจัยที่มีคุณค่ามากมายได้สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงในสังคม ให้เราหันกลับมายอมรับความผิดพลาดของแนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาและนำไปปัญหาดังกล่าวมาทบทวนเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้ในฐานะที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่สร้างความขัดแย้งทางการเมืองที่มีพลวัตในการปรับเปลี่ยนจากแนวคิดมาสู่การเป็นวาทกรรมหนึ่งของสังคม ผลงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศได้เสนอประเด็นหนึ่งว่า สถานการณ์วิกฤติป่าไม้ไทยนั้นมีสาเหตุหลักมาจาก

ความล้มเหลวด้านนโยบาย,กฎหมายและแนวทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ผูกขาดผลประโยชน์ โดยบุคคลไม่กี่กลุ่ม โดยที่รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าว และปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ซึ่งงานวิจัยที่สำคัญและเป็นประโยชน์กับ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้แก่

ปี พ.ศ.2528 ฉลาดชาย รมิตานนท์ นำเสนองานศึกษาในโครงการศึกษา นโยบาย สาธารณะเรื่อง “ป่าไม้สังคมเพื่อการพัฒนาชนบท” เพื่อนำเสนอรัฐบาลให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อ การที่ชุมชนน่าจะมีศักยภาพในการรักษาป่าไม้ของตนเองไว้ได้ แทนที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปจัดการ รักษาป่าไม้ในทุกพื้นที่ซึ่งข้อเท็จจริงก็พิสูจน์ว่ารัฐบาลขาดเจ้าหน้าที่ที่จะทำการดูแลรักษาป่าไม้ได้ ทัวถึง

แนวทางการศึกษาของฉลาดชาย อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองซึ่ง ก่อนข้างวิพากวิจารณ์ต่อนายทุน ซึ่งฉลาดชายเชื่อว่าเป็นตัวการทำลายป่ามากกว่าชาวบ้าน

ผลงานทางวิชาการในจุดเริ่มต้นนี้เป็นแนวทางใหม่สำหรับสังคมไทย แต่เป็นเรื่องเก่า ของการจัดการป่าไม้ในต่างประเทศหากแต่สถานะทางภูมิประเทศในภูมิภาคตะวันตกเป็นภูมิอากาศ เขตหนาวทำให้ป่าไม้แถบตะวันตกไม่มีคนอาศัยอยู่ แต่ภูมิอากาศเขตร้อนของประเทศไทยมีชุมชน มากมายเข้าไปตั้งถิ่นฐานในป่ากว่า 100 ปีมาแล้ว รูปแบบการจัดการป่าชุมชนที่มีได้คำนึงถึง ลักษณะทางสังคมจึงเป็นแรงผลักดันให้นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศศึกษาวิจัยป่าชุมชนใน ประเทศไทยที่ต้องศึกษาถึงปัจจัยด้านวัฒนธรรม ความสัมพันธ์กับทรัพยากรป่าไม้ในทุกๆด้านเพื่อ ความเข้าใจมากกว่าศึกษาเพื่อหาผลกระทบเชิงนโยบาย กฎหมายดังที่ผ่านมา

งานวิจัยเรื่อง “ วิวัฒนาการการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า ” ของ เฉิมศักดิ์ ปิ่นทองและ คณะ ในปี พ.ศ.2535 ที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้แนวคิดของรัฐที่เคยเชื่อว่าชาวบ้านทำลายป่าต้องเปลี่ยนแปลงไป งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาทำความเข้าใจกับความเป็นจริงในแง่ของวิวัฒนาการชุมชน ชนบทในการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าที่เริ่มแรกได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยการพิจารณา ปัญหาป่าไม้ในบริบททางประวัติศาสตร์เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ที่ยาวนานระหว่างป่า ที่ดิน และคน

งานวิจัยชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นว่านโยบายของรัฐในเรื่องป่ารวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ มีความขัดแย้งกัน แต่เดิมรัฐไม่เคยหวงห้ามการใช้ประโยชน์จากป่า ทั้งยังสนับสนุนให้ชาวบ้านบุกเบิกไปใช้ประโยชน์และพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตร ชาวบ้านจึงสามารถเข้าไปจับจองที่ดินทำกินได้อย่างเสรี สำหรับชาวบ้านแล้วสิทธิเหนือที่ดินทำกินที่เขาจับจองหรือบุกเบิกไว้กับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจากที่ดินเป็นสิ่งเดียวกัน อย่างไรก็ตามหลังจากที่รัฐเริ่มใช้พระราชบัญญัติป่าไม้และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ระบบกฎหมายของรัฐแยกสิทธิครอบครองกับการใช้ประโยชน์ออกจากกันเด็ดขาด กล่าวคือ รัฐอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ป่าก่อนที่รัฐจะมีกำลังหรือมีปัญหาในการใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง *ประเด็นสำคัญคือ ระบบกฎหมายและการอ้างสิทธิของรัฐในลักษณะนี้ขัดแย้งกับจารีตประเพณีของชาวไร่ชาวนาที่เคยยึดถือมาแต่โบราณ* งานวิจัยฉบับนี้นับว่ามีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษาและทำความเข้าใจถึงที่มาของปัญหาในอดีตและแนวคิดทิศทางในการกำหนดนโยบาย,กฎหมายที่ผ่านมาของรัฐได้เป็นอย่างดี

งานวิจัยเรื่อง “ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1-3” โดย เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ ปี พ.ศ.2536 เป็นงานวิจัยเชิงปฏิบัติการ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 โดยความร่วมมือระหว่างสถาบันวิจัยสังคมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และสถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนชนบท (กป.อพช.) ภาคเหนือและภาคอีสาน และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา โครงการดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ซึ่งเชื่อมโยงและคาบเกี่ยวกัน คือ ช่วงแรก เป็นการศึกษาทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรรวมทั้งเงื่อนไขปัจจัยในระดับต่างๆ โดยเฉพาะระบบกฎหมายและนโยบายของรัฐ ที่ส่งผลต่อปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน ในงานวิจัยนี้ เมื่อเอาหลักแนวคิดและการปฏิบัติรวมทั้งศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่ามาประมวลและวิเคราะห์เชิงนโยบายจากมุมมองของชุมชนท้องถิ่น ในช่วงที่สอง เป็นการนำเอาความรู้ความเข้าใจที่ได้จากการศึกษาวิจัยในขั้นแรกมาเป็นพื้นฐานในการแสวงหาแนวทางและการปฏิบัติการ โดยยึดหลักความร่วมมืองานวิจัยนี้ได้มีความร่วมมือและช่วยเหลือจากหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน เจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญด้านการป่าไม้ทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีความสนใจต่อปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพสิ่งแวดล้อม และการแย่งชิงทรัพยากรไปจากสิทธิอันชอบธรรมของชุมชนท้องถิ่น ทำให้งานชิ้นนี้มีบทบาทในการนำเสนอทางวิชาการให้เกิดความสนใจและให้ความสำคัญต่อทรัพยากรป่าไม้

ผลงานวิชาการเรื่อง “นิเวศน์วิกฤต ความรู้กับวิวาทะ” โดย ยศ สันตสมบัติ ปี พ.ศ.2540 ได้เสนอการวิเคราะห์เชิงแนวคิด ปรัชญาและประเด็นความขัดแย้งในผลประโยชน์ของทรัพยากรป่าไม้ไว้อย่างชัดเจน โดยเป็นการนำเสนอในรูปแบบวิวาทะเกี่ยวกับปัญหาและความขัดแย้งทางแนวคิดในสังคมไทยไว้ 4 ประเด็น ได้แก่

1. คนกับป่าอยู่ร่วมกันได้หรือไม่
2. ระบบการจัดการแบบรวมศูนย์กับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร
3. ความลึกลับขัดแย้งระหว่างกฎหมายกับจารีตประเพณี
4. การจัดการทรัพยากรบนฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรบน

ฐานวิธีคิดแบบตะวันตก

อีกทั้งยังเสนอแนวทางว่าลักษณะของการจัดการป่าชุมชน ก็คือ การยอมรับว่าป่าเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน ป่ามิใช่ของรัฐหรือบุคคลภายนอก สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นจึงมีสำนึกร่วมกันถึงสิทธิและหน้าที่ในการดูแลและจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าไปพร้อมๆกัน แต่ปัญหาในรอบทศวรรษที่ผ่านมาความขัดแย้งระหว่างวิถีชีวิตของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นด้านหนึ่งกับอีกด้านหนึ่งได้แก่นโยบายและกำหนดารวมถึงมาตรการดำเนินการทางราชการ ซึ่งละเมิดและลดทอนสิทธิชุมชนและจารีตประเพณีวิถีปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นเรื่อยมา ลักษณะของงานวิชาการชิ้นนี้เป็นการเปิดประเด็นที่ท้าทายเพื่อให้เกิดการศึกษาต่อและยังกระตุ้นให้ภาครัฐทบทวนและร่วมผลักดันให้ออกกฎหมายที่สามารถแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ป่าไม้พร้อมกับแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชน

วิทยานิพนธ์ที่กล่าวถึง “ความขัดแย้งในเรื่องการใช้ทรัพยากรป่าระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องการใช้ทรัพยากรป่า” โดย ภูมรินทร์ ศรีสินทร์ วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538 ซึ่งได้ทำการศึกษาข้อเท็จจริงของการเผชิญหน้าระหว่างรัฐกับประชาชนที่นำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมือง โดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากรป่าภายใต้สถานการณ์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในช่วงตั้งแต่มีนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 ถึง พ.ศ.2538 ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่าความขัดแย้งในเรื่องป่าระหว่างรัฐกับประชาชนมีสาเหตุมาจาก

1. รัฐไม่ตระหนักในเรื่องปัญหาป่าไม้ ทำให้ปล่อยปะละเลยในการกิจด้านนี้
2. นโยบายของรัฐทำให้เกิดปัญหา
3. ประชาชนขาดความรับผิดชอบในการใช้ประโยชน์จากป่า

โดยสาเหตุเหล่านี้ได้รับแรงกดดันมาจาก ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางการเมือง และ แนวคิดเชิงวัฒนธรรมของรัฐและประชาชนที่ตรงกันข้ามกัน นำมาสู่ความขัดแย้งทางการเมืองและ ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในที่สุดงานของกุมารินทร์ นับเป็นงานที่มีประโยชน์ต่องานวิจัยฉบับนี้เนื่องจากเป็นหลักฐานที่สามารถนำมาประกอบการวิเคราะห์ ที่สำคัญส่วนหนึ่งของการกำเนิดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมีความต่อเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ระหว่างรัฐกับประชาชนนั่นเอง

อีกด้านหนึ่งของข้อบกพร่องของการจัดการป่าไม้ของรัฐที่อาศัยการใช้กฎหมายเป็น เครื่องมือหรือกลไกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และใช้กฎหมายมาจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ด้วยการศึกษานี้ของ สันติ จิยะพันธ์ วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538 ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง “ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย” โดยงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์แนวความคิดของรัฐไทยในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีพัฒนาการและแนวคิดที่แตกต่างกันมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องสิทธิอำนาจของประชาชนในการจัดการทรัพยากร

ผลของงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิประชาชนมีความขัดแย้งกัน เนื่องจากแนวความคิดของสังคมในกระบวนการพัฒนาและจัดการทรัพยากรมีความแตกต่างกัน โดยรัฐมีแนวความคิดที่ให้ความสำคัญกับศักยภาพของรัฐและเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมมากกว่าการพัฒนาในระดับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รัฐมองว่าสิทธิของประชาชนควรอยู่ภายใต้ขอบเขตการควบคุมของรัฐมิให้ขัดขวางเป็นอุปสรรคต่อแผนนโยบายรัฐ ส่วนภาคสังคมเห็นว่าประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีศักยภาพและภูมิปัญญาที่สอดคล้องกับการพัฒนา สิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเข้าถึงผลประโยชน์และทรัพยากรในสังคม รัฐจึงควรรับรองสิทธิของประชาชนในการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

งานวิจัยที่ได้นำมาศึกษาดังกล่าวนี้ นับเป็นแนวทางการศึกษาเบื้องต้นที่ได้สะท้อนปัญหาทางแนวคิด การพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแตกต่างกัน โดยสืบเนื่องมาจากแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐเพราะแนวทางการศึกษาของงานวิจัยเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของนโยบายการจัดการป่าไม้ตั้งแต่อดีตที่ควบคู่กับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร และปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องอำนาจทางการเมืองที่ขยายขอบเขตครอบ

คลุมไปถึงผลประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้ โดยที่รัฐจะเป็นผู้กำหนดความสัมพันธ์ของรัฐกับสังคม ด้วยเงื่อนไขของนโยบายและกฎหมายที่รัฐเป็นผู้กำหนด หากแต่ว่าแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐได้สะท้อนอุดมการณ์ แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจด้วยการกำหนดสิทธิอำนาจและผลประโยชน์ต่างๆไว้ที่กลุ่มผลประโยชน์เพียงบางกลุ่ม ทำให้แนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของรัฐสร้างผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

งานวิจัยเรื่องป่าชุมชนที่กล่าวมา เป็นการวิจัยเชิงประจักษ์ที่ทำให้ป่าชุมชน กลายมาเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมหนึ่งที่พัฒนามาจากประวัติศาสตร์ทางวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทยที่อยู่นอกเหนือมิติทางกฎหมาย ข้อสรุปของผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้จึงช่วยสนับสนุนแนวทางการศึกษาและให้ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ทางวิชาการ โดยสามารถอธิบายปัญหาอันเกิดจากมิติทางกฎหมายและมิติทางวัฒนธรรมที่ไม่สอดคล้องกันและปรากฏในการร่างกฎหมายป่าชุมชน เป็นการนำวาทกรรมป่าชุมชนมาบูรณาการภายใต้กระบวนการทางนโยบายของรัฐและทำให้การศึกษานี้สามารถวิเคราะห์ในประเด็นสำคัญตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ชัดเจนมากขึ้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎี

ในการทำความเข้าใจประเด็นปัญหาที่นำมาสู่การวิจัยนี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาถึงกรอบแนวคิดที่มีการยอมรับทางวิชาการเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจและวิเคราะห์ถึงที่มาและกระบวนการทางการเมืองไทยในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งตามทฤษฎีทางการเมืองนั้นถือว่าลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีเงื่อนไขของอำนาจทางการเมืองการบริหารจะปรากฏออกมาในรูปของนโยบายและกฎหมาย แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจรัฐก็ต้องเป็นการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนส่วนใหญ่และบ่อยครั้งที่ปัญหาต่างๆเกิดขึ้นมาท่ามกลางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนก็เกิดมาจากเงื่อนไขการใช้อำนาจเหล่านั้นมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ร่วมกันตามหลักทฤษฎีนั้นเอง ความแตกต่างของแนวคิดอุดมการณ์หรือเจตนารมณ์ในประเด็นสาธารณะมักอยู่บนฐานของสถานภาพในสังคมที่กลุ่มอำนาจทางการเมืองแตกต่างกัน ทำให้รัฐผู้ซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าใช้กลไกการบริหารควบคุมปัจจัยต่างๆ ในสังคมให้เป็นไปตามความต้องการของตนเอง

ในการศึกษาปัญหาทางการเมืองในกระบวนการกำหนดพระราชบัญญัติป่าชุมชนจึงอาศัยแนวคิดและทฤษฎี ดังนี้

1. แนวความคิดกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย
2. แนวคิดเรื่องสิทธิอำนาจ
3. แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง
4. แนวคิดเรื่องรัฐ
5. แนวคิดเรื่องป่าชุมชน

ทั้ง 5 แนวคิด จะเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่สำคัญในการศึกษา การทำความเข้าใจจึงต้องศึกษาพื้นฐานทางทฤษฎีเพื่อนำมาสรุปเป็นแนวทางในการอธิบายปัญหาการวิจัยครั้งนี้

1. แนวคิดกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย

โดยทั่วไปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจเสมอและมักแสดงออกมาในรูปของอำนาจด้านนโยบายนั่นคือ ในด้านหนึ่งรัฐอ้างอำนาจตามกฎหมาย ผูกขาดการกำหนดและบังคับใช้นโยบายที่มีผลกระทบต่อสังคม ในขณะที่อีกด้านหนึ่งประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มในสังคมก็พยายามที่จะอาศัยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน รวมทั้งเสรีภาพทางการเมืองของตนเป็นพลังอำนาจในการผลักดันหรือต่อรองกับรัฐให้ดำเนินนโยบายจัดระเบียบสังคมที่สอดคล้องหรือตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตน¹ ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นการกำหนดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์และคุณค่าทางสังคมของการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งตามความหมายดังกล่าว นโยบายจะมีลักษณะเป็นเครื่องมือชี้้นำอุดมการณ์และแบบแผนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลในแต่ละรัฐบาลด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบายกับกระบวนการทางการเมืองที่แยกกันไม่ออกเนื่องจากการกำหนดนโยบายมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และการออกกฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนั้นการกำหนดนโยบายจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นการต่อสู้แข่งขันระหว่างสถาบันและกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่ออำนาจและการมีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจในนโยบาย² จึงถือได้ว่าอำนาจทางการเมืองเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย เพราะผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองคือ ผู้ที่มีอิทธิพลเหนือหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลเพื่อผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความต้องการของตนหรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้อื่นที่ตนไม่เห็นด้วยแล้วประสบความสำเร็จตามที่ตนต้องการ นอกจากนี้การไม่ตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายก็เป็นกลวิธีทางการเมืองที่สำคัญเพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขทางสังคมและการเมืองกลายเป็นประเด็นนโยบายขึ้นมา ในกรณีของกระบวนการนิติบัญญัติ การไม่ตัดสินใจสะท้อนให้เห็นความยึดถือในการออกกฎหมายที่อาศัยมาตรการของการปกครองในรูปแบบรัฐสภาในการอภิปรายที่ยาวนานหรือ

¹อนุสรณ์ ลิมมณี, รัฐ สังคมและการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 9.

²Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall, 1981), p.1.

การนำเข้าระเบียบวาระที่ชักช้า ทำให้การพิจารณาของสภานิติบัญญัติเป็นไปอย่างไม่ทันกาล ซึ่งการไม่ตัดสินใจของรัฐสภาจะแฝงด้วยอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องที่เข้าไปมีบทบาทผลักดันหรือถ่วงรั้งประเด็นนโยบายกฎหมายเอาไว้ภายใต้ความชอบธรรมแห่งกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย

ดัย³ (Thomas R. Dye) ได้นิยามคำว่า “นโยบาย คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกทำหรือเลือกที่จะไม่ทำ” เขาได้ให้ความเห็นว่า การไม่ตัดสินใจเป็นยุทธวิธีทางการเมืองที่สำคัญซึ่งบรรดาผู้กำหนดเรื่องพิจารณา (agenda setting) จะนำมาป้องกันเพื่อมิให้เงื่อนไขทางสังคมกลายเป็นเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อนโยบาย

อีสตัน⁴ (David E. Easton) กล่าวว่า “การกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ การจัดสรรคุณค่าต่างๆของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อสังคมโดยรวม”

มิลเลอร์⁵ (J.D.B Miller) อธิบายว่า การเมืองเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง นั้นหมายความว่า การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือผลประโยชน์ที่ปรากฏในรูปของนโยบายต้องพบกับความขัดแย้ง อาจกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายของรัฐถือได้ว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่เป็นผลเกิดขึ้นจากความขัดแย้งและได้มีการขจัดความขัดแย้งเหล่านั้นแล้วจนกลับกลายมาเป็นความเห็นสอดคล้องเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน โดยแสดงออกมาในรูปแบบของนโยบายของรัฐ

โดยทั่วไป ขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบายโดยทั่วไป แบ่งกว้างๆ ได้ 5 ขั้นตอน ได้แก่

³ Ibid., p.349.

⁴ David E. Easton, The Political System, (New York: Alfred A. Knoff, 1953), p.126.

⁵ เจ ดี บี มิลเลอร์, ลักษณะการเมือง, แปลโดย สุเทพ อัครถาวร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518), หน้า 3-6.

1. ขั้นการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (public policy formulation)
2. ขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy decision-making)
3. ขั้นการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (public policy implementation)
4. ขั้นการประเมินผลนโยบายสาธารณะ (public policy evaluation)
5. ขั้นต่อเนื่อง ทดแทน หรือยุตินโยบายสาธารณะ (public policy succession or termination)

นักทฤษฎีที่ได้เสนอกระบวนการ ขั้นตอนนโยบายสาธารณะไว้และเป็นแนวทางที่สำคัญต่อการศึกษาค้นคว้าได้แก่

แนวคิดของ **ชาร์ลส์ ลินบลอม**⁶ (Charles E. Lindblom) ได้จำแนกขั้นตอนต่างๆ ของการกำหนดนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นการประเมินผลเบื้องต้นหรือค้นหาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น (appraisal)

เป็นวัตถุประสงค์เบื้องต้นของการมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งก็เพื่อแก้ปัญหาหนึ่งๆ ที่เกิดขึ้นตามวิธีการที่เรียกว่า “problem solving method” ดังนั้นก่อนที่จะกำหนดนโยบายได้จะต้องมีการศึกษาถึงปัญหาเสียก่อน โดยค้นหาสาเหตุของปัญหานั้นๆ ว่าเกิดขึ้นจากอะไร จะมีวิธีการหรือมาตรการแก้ไขปัญหานั้นๆ ได้อย่างไรบ้าง แล้วจึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหานั้นๆ ในขั้นต่อไป

2. ขั้นการตั้งหรือบ่งชี้ (identification) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ต้องมีการกำหนดไว้ชัดเจนแน่นอน ทั้งนี้เพราะถ้ามิได้ตั้งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนแล้ว เมื่อได้ปฏิบัติไปอาจไม่บรรลุถึงเป้าหมายหรือไม่ทราบว่าจะอะไรคือเป้าหมาย เป็นการป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นภายหลังการปฏิบัตินโยบาย

⁶Charles E. Lindblom, The public policy making process, (Englewood Cliff, N.J.: Prentice Hall, 1968), p.3.

3. ขั้นการประมวลและรวบรวม

นโยบายต่างๆที่คาดว่าจะบรรลุถึงเป้าหมายได้ เป็นการเลือกวางหรือกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์นั้น ดังนั้นเป้าหมายการแก้ปัญหาอย่างหนึ่งอาจมีนโยบายและทางเลือกปฏิบัติได้หลายประการ การก่อรูปนโยบายนั้นจะต้องอาศัยกรรมวิธีในการกำหนดเป้าหมายของนโยบายเสียก่อน เมื่อได้กำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมาแล้วก็ต้องมีการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในการนี้จะต้องมีการวางแผนหรือวางแผนปฏิบัติต่างๆให้สอดคล้องกับนโยบาย นำเอาความรู้เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายมาใช้

4. ขั้นการเลือกหรือตัดสินใจเลือกนโยบายใดนโยบายหนึ่ง

เมื่อเราสามารถกำหนดนโยบายได้เกินกว่าหนึ่งประการก็จะเกิดปัญหาตามมา คือผู้กำหนดนโยบายต้องเลือกนโยบายที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุดเพียงประการเดียวจากบรรดาทางเลือกนโยบายต่างๆ

จากแนวคิดของลินบอล์ม ซึ่งเขาแบ่งกระบวนการการกำหนดนโยบายออกเป็นขั้นตอนและเน้นหนักไปที่ ที่มาของนโยบาย เหตุของนโยบายที่เชื่อว่าเกิดมาจากปัญหาและการดำเนินการของนโยบายจะชัดเจนก็ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายให้ชัดเจนเพื่อง่ายต่อการปฏิบัติ ซึ่งแนวทางดังกล่าวของลินบอล์มได้เป็นฐานของการพัฒนาแนวคิดกระบวนการนโยบายของนักวิชาการอื่นๆ ตามมา

แนวคิดในเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะของ **โธมัส ดาย**⁷ (Thomas R. Dye) ได้สรุปถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีขั้นตอนดังนี้ คือ

1. **ขั้นระบุปัญหา** เป็นขั้นตอนที่แสดงออกถึงความต้องการต่างๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล

2. **ขั้นการจัดทำข้อเสนอโยบาย** เป็นขั้นที่มีการจัดระเบียบวาระเพื่อให้เกิดการอภิปรายและจัดทำแผนงาน ข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา

⁷ Dye, Understanding Public Policy, pp.243-244.

3. **ขั้นประกาศเป็นนโยบาย** เป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอโยบายและการสร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองเพื่อให้เกิดการประกาศเป็นนโยบาย
4. **ขั้นการดำเนินการตามนโยบาย** เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบ จัดงบประมาณต่างๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัตินโยบาย
5. **ขั้นประเมินผล** เป็นขั้นที่รายงานผลอันเกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประเมินผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคม ทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายโดยตรงและกลุ่มที่ได้รับผลทางอ้อม ตลอดจนหาวิธีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป

กรอบแนวคิดของคดียจะครอบคลุมถึงการปฏิบัตินโยบายและการพิจารณาประสิทธิภาพของนโยบายจากผลลัพธ์ที่สะท้อนกลับมา ซึ่งคดียเชื่อว่าทั้ง 5 ขั้นตอน จะดำเนินการต่อเนื่องได้ก็ต่อเมื่อมีความสัมพันธ์กับสถาบันหรือองค์การที่เป็นทางการของรัฐและองค์การที่ไม่เป็นทางการในสังคมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายรัฐกับกระบวนการทั้งหลายที่สนับสนุนให้นโยบายสาธารณะมีสถานะที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นกระบวนการนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีพื้นฐานของการพิจารณาเกี่ยวกับธรรมชาติของอำนาจรัฐที่มีการพัฒนาจนเกิดความซับซ้อนในกระบวนการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมที่พยายามจะมีอิทธิพลกดดันต่อการตัดสินใจในขั้นกระบวนการในการเป็นกฎหมาย

เมื่อนำความหมายและกระบวนการกำหนดนโยบายมาเป็นกรอบของการศึกษาการกำหนดพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ จึงต้องทำความเข้าใจในปัญหาทางสังคมที่เป็นที่มาของการก่อตัวของแนวนโยบายป่าชุมชนและขั้นตอนในการกำหนด บรรลุให้ป่าชุมชนกลายเป็นข้อเสนอและทางเลือกในการตัดสินใจทางนโยบายเพื่อแก้ปัญหาด้านป่าไม้ ดังนั้นการศึกษาจึงอาศัยแนวคิดนี้แบ่งกระบวนการศึกษานโยบายป่าชุมชนออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นแรก ขั้นการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (public policy formation) ซึ่งเป็นการสร้างประเด็นปัญหาหรือการทำให้ปัญหาสาธารณะได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายและถูกบรรจุเข้าวาระ (agenda) เพื่อทำการตัดสินใจต่อไป การสร้างประเด็นปัญหาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นระบบหรืออาจเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขสถานการณ์ต่างๆ ที่เป็นผลมาจากความคิดริเริ่มของตัวผู้

กำหนดนโยบายสาธารณะเอง และ/หรือ ชุมชนนโยบาย (policy communities) ที่เกี่ยวข้อง⁸ กล่าวคือ เป็นการศึกษาถึงที่มาของเหตุการณ์กำเนิดของนโยบายจนกลายเป็นปัญหาสำคัญและต้องบรรจุเข้ารับการพิจารณาในสภานิติบัญญัติ เพื่อดำเนินการตามกระบวนการด้วยการออกกฎหมาย

ขั้นที่สอง ขั้นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy decision - making) ซึ่งเป็นการนำเอาประเด็นปัญหาที่เข้าไปสู่วาระมาพิจารณา กลั่นกรอง และจำกัดวง ทำการคาดคะเนผลได้ผลเสียต่างๆ ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์ พร้อมกับจัดลำดับความสำคัญและทำการวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อเลือกเอาทางเลือกที่ดีที่สุดออกมา เป็นการศึกษาขั้นตอนการพิจารณาซึ่งมีสถานการณ์ทางการเมือง บทบาทกลุ่มผลประโยชน์ที่นำเสนอแนวคิดของกลุ่มเพื่อเป็นทางเลือกในการพิจารณา ซึ่งจะมีผลต่อความต่อเนื่องและการชะงักงันของกระบวนการทางนโยบาย

การกำหนดนโยบาย เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากในช่วงของการกำหนดจะปรากฏปัจจัยต่างๆ ที่สามารถสร้างผลกระทบต่อการดำเนินการของนโยบายได้ตลอดเวลา ในการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายจึงมีประเด็นที่สำคัญที่จะต้องพิจารณา 2 ประการคือ⁹

1. หลักเกณฑ์ที่ทางสังคมนั้นๆ ใช้ในการนำเอาทรัพยากรทางการเมืองมาใช้ในการกำหนดนโยบาย ว่ามีกำหนดไว้หรือใช้สืบเนื่องต่อกันมาอย่างไรและกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายที่จะต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายเหล่านี้ โดยทั่วไปในประเทศไทยฝ่ายบริหารมักเป็นฝ่ายที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากเป็นผู้ที่กุมอำนาจทางการเมืองและควบคุมกลไกรัฐ

2. ต้องแบ่งกระบวนการในการกำหนดนโยบายออกเป็นช่วงๆ เช่น แยกพิจารณาช่วงของการก่อตั้ง (formulate) และการหาข้อสนับสนุนเพื่อให้ผ่านการพิจารณาออกมาเพื่อใช้บังคับ ทำให้เห็นว่าโครงสร้างในการกำหนดนโยบายเป็นลักษณะแบ่งหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแล้วมาหาข้อสรุปร่วมกันอีกครั้งหนึ่งเพื่อประกาศใช้นโยบายดังกล่าว โครงสร้างที่ทำหน้าที่ด้านการกำหนด

⁸ Charles Levine, *Where Policy Come From: Idea, Innovation and Agenda Choice*, (PAR.45, No.1, pp.255-258).

⁹ ม.ร.ว.พฤษทิสาณ ชุมพล, *ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 290.

นโยบายที่สำคัญมี 3 โครงสร้าง คือ ฝ่ายบริหาร ระบบราชการระดับสูง ฝ่ายนิติบัญญัติ และอีกกลุ่มที่เริ่มมีบทบาทสำคัญและมีพลังต่อรองในการกำหนดนโยบายมากขึ้นทุกขณะ คือ **กลุ่มผลประโยชน์นอกภาครัฐ** ซึ่งโดยส่วนใหญ่ฝ่ายบริหารและระบบราชการจะเป็นตัวการหลักในช่วงของการเริ่มและการก่อตัวของนโยบายโดยการเสนอประเด็นสาธารณะที่กำลังเป็นปัญหาหรือที่จะช่วยแก้ปัญหาในสังคม แต่การกระจายหน้าที่ของการกำหนดนโยบายให้โครงสร้างส่วนใดนั้น ย่อมแตกต่างกันไปตามสถานการณ์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่เข้าใจของหน่วยงานที่ต้องร่วมมือประสานกันอันนำไปสู่ความขัดแย้งของการกำหนดนโยบาย กลายเป็นปัญหาทางการเมืองที่มีความสลับซับซ้อน และหากไม่มีการแก้ไขให้ตรงเป้าหมายแล้ว การกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่อาจกลายเป็นการกำหนดนโยบายในการสร้างปัญหาใหม่ขึ้นมาได้เช่นกัน

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าในการกำหนดนโยบายสาธารณะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของรัฐบาลจะมีตัวแปรใดที่ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือไม่นั้นก็ดูได้จากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศใช้นโยบายในขั้นแรก คือ กลุ่มบุคคลที่ต้องน่านโยบายไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล นั่นคือ กลุ่มข้าราชการ ที่ผ่านมาระบบราชการเกือบจะผูกขาดการน่านโยบายไปปฏิบัติ เพราะการนำกฎหมายไปบังคับใช้อยู่ในอำนาจของทางราชการแทบทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าทางทฤษฎีรัฐบาลที่มาจากระบวนการทางการเมืองจะมีอำนาจควบคุมข้าราชการอีกทีแต่ในประเทศไทยระบบราชการเป็นองค์กรใหญ่ที่มีความมั่นคง มีกลไกภายในในการควบคุมตนเองมีประวัติศาสตร์สืบเนื่องยาวนาน ทำให้การประสานงานระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการเกื้อกูลกันทำให้ ฝ่ายการเมืองคือ ผู้กำหนดนโยบาย กับฝ่ายบริหารคือระบบราชการที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติไม่อาจแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ดังนั้นข้าราชการหรือระบบราชการจึงมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย ประกอบกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่เร่งรัดการพัฒนาต่ออค์ขององค์กรใหญ่ในสังคมก็คือ ข้าราชการมาเป็นแกนหลักในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายกับฝ่ายการเมืองมากขึ้นรวมทั้งมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการประกาศใช้นโยบายต่างๆ

ในงานวิจัยนโยบายป่าชุมชนได้ดำเนินมาถึงการก่อตัวของการเป็นกฎหมายในชั้นของการร่างเป็นพระราชบัญญัติรองรับ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาถึงขั้นตอนในการเสนอพระราชบัญญัติของไทย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงรองจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ความพิเศษของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนอยู่ที่เกิดขึ้นระหว่างรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางการ

เมือง คือ มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 2540 ซึ่งที่ผ่านมารัฐธรรมนูญกำหนดให้กระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาสามารถกระทำได้ 2 ทาง คือ อาจอยู่ในรูปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอหรือเสนอโดยคณะรัฐมนตรีก็ได้ แต่ในรัฐธรรมนูญที่ใช้ในปัจจุบันได้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติสามารถทำได้ 3 ทาง ได้แก่ (ไม่เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน)

1. เสนอโดยคณะรัฐมนตรี
2. โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ โดยที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต้องให้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง
3. โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรี และโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเช่นใดก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ถูกจำกัดไว้ว่าจะเสนอได้เฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น

ขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณากฎหมายเป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 สภาจะพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการร่างกฎหมายนั้นจะตกไป ถ้ารับหลักการก็ผ่านไปพิจารณาในวาระต่อไป

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในรายละเอียด ปกติสภาจะมีมติแต่งตั้งกรรมาธิการพิจารณาแปรญัตติจำนวนหนึ่ง รับเอาคำแปรญัตติที่บรรดาสมาชิกแปรไว้มาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมภายในเวลาที่กำหนดไว้ หลังจากนั้นก็ให้ประธานกรรมาธิการนำเสนอต่อสภาพิจารณาต่อไป ในช่วงนี้จะพิจารณาโดยเรียงมาตรา จะมีการอภิปรายได้เฉพาะที่มีการแก้ไขหรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือสงวนความเห็นไว้เท่านั้น

วาระที่ 3 เป็นวาระลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้นให้ออกมาบังคับใช้หรือไม่ หากเห็นชอบประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะนำร่างนั้นเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนนั้น ที่ผ่านมามีตั้งแต่มีกระบวนการร่างขึ้นมาในครั้งแรกจนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถผ่านเข้าสู่วาระที่สามได้ จึงไม่ขอกล่าวกระบวนการกำหนดพระราชบัญญัติในส่วนวุฒิสภา ในกระบวนการที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชนเข้ามาพิจารณา ตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยการเสนอชื่อ 50,000 ชื่อทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายป่าชุมชน มีการพิจารณาร่างกฎหมายมีทั้งประเด็นด้านมาตรการและแนวคิดที่เหมือนและแตกต่างกันออกไปหากแต่ในการพิจารณายังคงอยู่ภายใต้กรอบของกระบวนการทางนโยบายตามแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งมีความสัมพันธ์แนบแน่นกับกระบวนการทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะมาตลอด เพราะปัจจัยด้านการเมืองมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทุกส่วนของกิจกรรมของรัฐและกิจกรรมในสังคมมีหลายกลุ่มหลายองค์กรทั้งของภาครัฐและภาคประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องและเกิดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆกับกระบวนการในการกำหนดนโยบายทำให้การศึกษาให้ความสำคัญกับกระบวนการ ขั้นตอน รวมถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐ โดยเฉพาะการวิเคราะห์โดยอาศัยกรอบแนวคิดเรื่องอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอำนาจรัฐที่ครอบงำลักษณะทางกฎหมายของประเทศไทยอยู่ ทำให้เกิดการศึกษาที่ว่ากระบวนการทางนโยบายไทยเป็นเรื่องของเหตุผลทางการเมืองหรือค่านิยมบางอย่างมาตัดสินประเด็นปัญหามากกว่าการกำหนดอย่างมีเหตุผลและนำมาสู่การก่อตัวของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งกรอบของแนวคิดทางทฤษฎีดังกล่าวจะเป็นแนวทางสำคัญในการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยนี้

2. แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย

การใช้แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์มาเป็นกรอบการวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้ เนื่องจากว่าโดยทั่วไปนโยบายหนึ่งๆ นั้น ผู้กำหนดนโยบายต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายนั้นอยู่เสมอเพื่อให้ให้นโยบายนั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงโดยไม่สร้างปัญหาต่อสังคมหรือมีผลกระทบตามมาและให้เหมาะสมกับสภาพสังคมขณะนั้น ปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณา

นโยบายมีหลายปัจจัยไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม การศึกษาและอื่นๆ แต่สำหรับประเทศไทยการพิจารณานโยบายใดนโยบายหนึ่งนั้นมักให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการเมืองมาเป็นอันดับแรก เนื่องจากในกระบวนการทางนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมืองอย่างแนบแน่น ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในนโยบาย หรือผู้มีอำนาจในการพิจารณาร่างนโยบายส่วนใหญ่ก็มาจากการเลือกสรรโดยกระบวนการทางการเมืองทั้งสิ้น กระบวนการทางการเมืองจึงเป็นกระบวนการที่สำคัญ แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางสังคมและแสดงให้เห็นว่าใครหรือกลุ่มบุคคลใดมีอำนาจ มีผลประโยชน์ในกระบวนการทางนโยบาย งานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาถึงกระบวนการทางนโยบายเป็นสำคัญจึงไม่อาจละเลยการนำปัจจัยทางการเมืองที่แสดงออกผ่านทางกลุ่มผลประโยชน์มาพิจารณาได้เพราะกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในการกำหนดนโยบายแสดงออกถึงความต้องการของกลุ่มอย่างชัดเจนและได้สร้างผลกระทบมากมายต่อความต่อเนื่องหรือความชะงักงันต่อนโยบายเสมอมา

แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์เป็นการทำความเข้าใจรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในระบบการเมือง ซึ่งนักทฤษฎีกลุ่มส่วนใหญ่เห็นว่า¹⁰

1. กลุ่มผลประโยชน์มีความสำคัญในระบบการเมือง
2. แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์จะช่วยในการทำความเข้าใจสถานการณ์ทางการเมือง

เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์เป็นกลไกสำคัญในการเป็นตัวแทนทางการเมืองที่แสดงออกถึงความต้องการของสมาชิกกลุ่มที่อยู่ในระบบการเมืองซึ่งแสดงออกผ่านทางกระบวนการนโยบายเพื่อเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในการมีส่วนร่วมแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งการเมืองเป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์เกี่ยวกับอำนาจและผลประโยชน์ ทำให้การเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการของตนและบทบาททางการเมืองต่อการกระทำใดๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อกลุ่มตนเองโดยให้ปรากฏแก่สถาบันของรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นกลไกผลักดันให้เกิดความเคลื่อนไหวทางการเมือง

¹⁰มนตรี เจนวิทย์การ, สังคมวิทยาการเมือง: การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม, ในหลักและวิธีศึกษาทางรัฐศาสตร์, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 2.

นิยาม ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

เดวิด บี ทรูแมน¹¹ (David B. Truman) นักทฤษฎีกลุ่มคนสำคัญได้ให้ความหมายของ “กลุ่มผลประโยชน์” ว่าหมายถึง กลุ่มที่ประกอบด้วยปัจเจกชนที่มีทัศนคติร่วมกัน ซึ่งร่วมกันจัดตั้งขึ้นและมีข้อเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่นๆในสังคม” ทรูแมน เสนอว่า กลุ่มเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐก็เป็นผลมาจากการปรับตัวระหว่างกลุ่มต่างๆแต่ไม่ควรจะถือว่ากลุ่มเท่านั้นที่เป็นผู้ผูกขาดในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหรือเป็นผู้ริเริ่มนโยบายเสมอ ยังมีองค์กร สถาบันทางการเมืองอีกมากที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และสิ่งที่ทรูแมนเสนอซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยคือ การมองว่าเมื่อกลุ่มผลประโยชน์ใดได้เข้ามามีบทบาทเรียกร้องต่อสถาบันรัฐหรือแสวงหาผลประโยชน์หรือจุดหมายปลายทางผ่านกระบวนการทางการเมืองก็ถือว่ากลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง จะเห็นว่าทรูแมนให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ได้ครอบคลุม ทรูแมนมิได้มองพฤติกรรมกลุ่มว่าจะต้องเป็นพฤติกรรมทางการเมืองเสมอไปนอกเสียจากในกรณีที่เข้าไปสัมพันธ์กับรัฐบาล ทรูแมนเห็นว่าการศึกษาแนวกลุ่มเป็นการศึกษาทางการเมืองที่แยกออกจากการศึกษาแนวสถาบันและกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นทางการ ซึ่งในกระบวนการประชาธิปไตยมักให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆได้แสดงออกถึงจุดประสงค์และผลประโยชน์ของกลุ่มนั้นๆ ซึ่งจะเกี่ยวข้องไปถึงการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายใดๆก็ตามที่สร้างประเด็นสาธารณะที่กระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มเหล่านั้น ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องรวมตัวกันจนมีความสามารถพอที่จะสนับสนุนหรือยับยั้งนโยบายต่างๆของรัฐบาลให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตนได้ กลุ่มผลประโยชน์อาจทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนประชาชนด้วย หลักการเบื้องต้นว่า หน้าที่ของกลุ่มเป็นหน้าที่ในทางการเมืองในการได้มาซึ่งอำนาจ รักษาไว้ซึ่งอำนาจและใช้อำนาจนั้น ดำเนินกิจกรรมเพื่อมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสังคมไว้ร่วมกัน

¹¹David B.Truman, The Governtal Process; Political Interest and Public Opinion, (N.J. : Alfred Knoff, Inc., 1955), p.34.

ฟรานซิส จี เคสเซล¹² (Francis G. Castle) ให้ความหมายไว้ว่า “กลุ่มผลประโยชน์ คือ ส่วนหนึ่งของกลุ่มอิทธิพล ดังนั้นฟรานซิสจึงให้นิยามกลุ่มอิทธิพลว่าเป็นกลุ่มที่พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งโดยการดำเนินการผ่านกิจกรรมทางการเมืองการปกครองหรือไม่ก็ตาม โดยที่กลุ่มเหล่านี้มิใช่เป็นเพียงแค่พรรคการเมือง” ฟรานซิสยังแยกกลุ่มอิทธิพลออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) คือ กลุ่มที่ก่อตัวขึ้นมาเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์รวมของกลุ่ม

2. กลุ่มทัศนคติ (attitude group) คือ กลุ่มที่ก่อตัวขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่มีขอบเขตเฉพาะหรือมีคุณค่าเฉพาะ ซึ่งมีได้มีความหมายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกเท่านั้น หากแต่เป็นวัตถุประสงค์หรือคุณค่า อันเป็นทัศนคติร่วมกันต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่งด้วย

จะเห็นว่าฟรานซิสได้แยกกลุ่มย่อยออกมา 2 ประเภท คือกลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์ คือ การรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคนไว้ โดยการรวมตัวกันของบุคคลที่มีผลประโยชน์เหมือนกันเพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อระบบการเมือง ส่วนกลุ่มทัศนคติจะมีอุดมการณ์เดียวกันโดยอาจไม่มีส่วนได้เสียต่อการตัดสินใจใดๆ ของรัฐแต่มีอุดมการณ์ในการต่อสู้ผลักดันให้เกิดอิทธิพลต่อระบบการเมืองเท่านั้น

แกรม วู้ดตัน¹³ (Graham Wootton) อธิบายความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า “กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มทุกกลุ่มหรือองค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะตามวิถีทางที่กำหนด นอกจากนั้นแล้วกลุ่มผลประโยชน์ยังเป็นกลุ่มของผู้ร่วมทัศนคติที่ได้ทำการเรียกร้องต่อกลุ่มอื่นๆในสังคม โดยการดำเนินการเรียกร้องของกลุ่มสามารถก่อให้เกิดการผลักดันต่อผู้ตัดสินใจได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้กลุ่มผลประโยชน์บางครั้งก็เป็นกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มกดดันได้ด้วย”

¹²Francis G. Castle, Pressure Group and Political Culture: A Comparative Study, (London: RKP, 1967), pp. 1-3.

¹³Graham Wootton, Interest group, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1978), pp.1-2, อ้างถึงในสุรพล ราชภัณฑรักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 226.

จากความหมายของกลุ่มผลประโยชน์จะเห็นว่ามีทำให้ความสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ในฐานะตัวแปรสำคัญในระบบการเมือง ด้านนักรัฐศาสตร์ไทยได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ในฐานะที่กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มที่มีกิจกรรมที่สร้างผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินกิจการของรัฐ ผลงานทางวิชาการหลายชิ้นได้พิสูจน์ว่า กลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลต่อความผันแปรทางการเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่มากนักน้อย นักวิชาการที่กล่าวถึงกลุ่มผลประโยชน์ได้แก่

ม.ร.ว.พฤษิธาน ชุมพล¹⁴ ซึ่งได้นิยาม “กลุ่มผลประโยชน์ว่าเป็นกลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันโดยมีความสนใจหรือห่วงใยในสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันและโดยมีความสำนึกอยู่ไม่มากนักน้อยกว่าเขามีความเชื่อมโยงดังกล่าวอยู่” โดยในกระบวนการดังกล่าวกลุ่มผลประโยชน์เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการทางการเมืองที่ทำให้กระบวนการเกิดการเคลื่อนไหวและดำเนินหน้าที่ของมันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยกลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองกับปัจเจกชนในสังคมโดยการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายรัฐ

จรรยา สุภาพ¹⁵ กล่าวว่า “กระบวนการทางการเมืองนั้นเป็นผลจากการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์ทำให้เกิดพฤติกรรมหรือการแสดงออกทางการเมือง ซึ่งมีส่วนก่อให้เกิดผลต่างๆ ทางการเมืองที่กระทบกระเทือนต่อสังคม ประเทศชาติ ในสังคมสมัยใหม่ จึงถือได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์มีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางทางการเมืองของประเทศ”

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴พฤษิธาน ชุมพล, ม.ร.ว., ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 115.

¹⁵จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย: เผด็จการ) และหลักการวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยรัตนพานิช, 2519), หน้า 269.

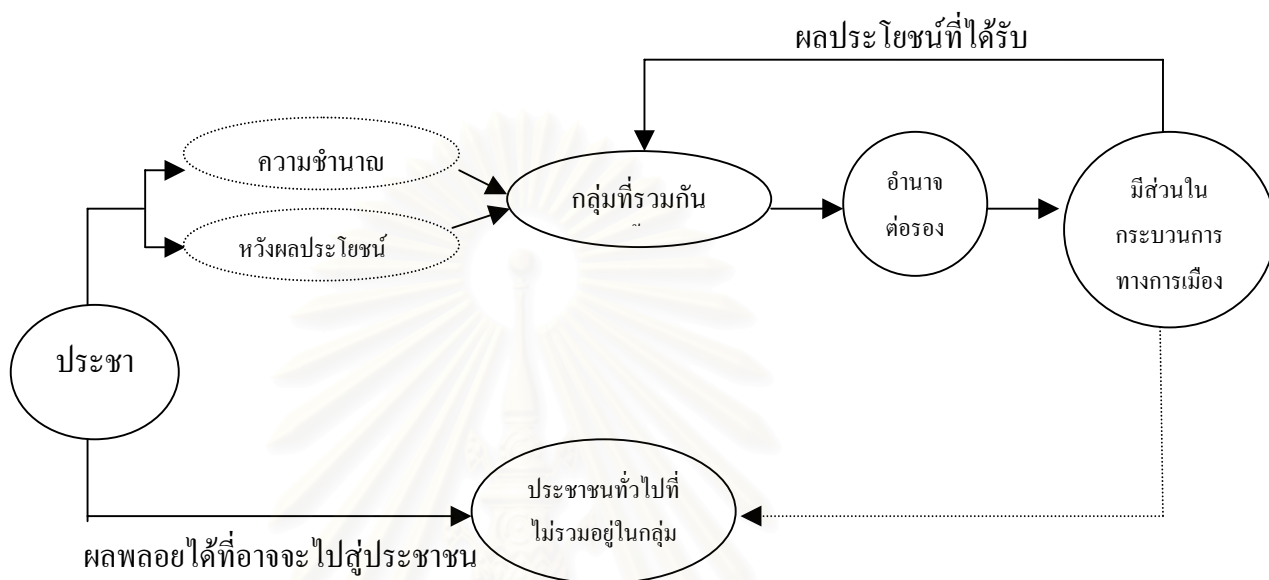
ลิจิต ซีรเวคิน¹⁶ กล่าวถึง กลุ่มผลักดันหรือกลุ่มผลประโยชน์ (Pressure or Interest Group) ว่า “กลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์ร่วมกันทำการจัดตั้งสร้างปฏิสัมพันธ์และมุ่งหาผลตามกระบวนการทางการเมือง กลุ่มผลักดันหรือกลุ่มผลประโยชน์มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสถาบันอื่นๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองการรวมกลุ่มย่อมมีอำนาจต่อรองสูงและสามารถมีผลต่อการแจกแจงทรัพยากรหรือเพื่อหาผลประโยชน์ในระบบโดยกลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เชื่อมระหว่างโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างพื้นฐาน”

จากความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ที่กล่าวมา งานวิจัยฉบับนี้ได้ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง บุคคลที่มารวมตัวกันบนพื้นฐานของแนวคิดและผลประโยชน์ร่วมกัน โดยการเข้ามามีบทบาททางการเมือง มีกิจกรรมทางการเมือง รักษาผลประโยชน์สาธารณะโดยการพยายามเข้าถึงกระบวนการทางนโยบายของรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ในที่นี้มีใช้เพียงแค่พรรคการเมืองแต่หมายความรวมถึงกลุ่มอื่นที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งมีทั้งพรรคการเมือง ข้าราชการ กลุ่มองค์กรเอกชนและประชาชนต่างเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีบทบาทต่อการผลักดันและยับยั้งร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนให้เป็นที่มาของวัตถุประสงค์ของกลุ่มตนเอง จึงทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐอย่างแนบแน่น การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของอำนาจการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งมีแนวคิด วัตถุประสงค์ต่างกัน บทบาทกลุ่มผลประโยชน์จึงถือว่ามีความสำคัญและมีความจำเป็นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในกระบวนการทางการเมืองของประเทศ กลุ่มผลประโยชน์ได้เข้าไปมีบทบาทหลายด้าน ด้านหนึ่งให้เห็นชัดเจนคือการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในการกำหนดนโยบาย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ลิจิต ซีรเวคิน, วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 249-250.

แผนภูมิที่ 2.1 แสดงความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง



คำอธิบาย: ภาพที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง ในสภาพที่แท้จริงนั้นมักจะอยู่ภายใต้กลุ่มที่มีอำนาจ

แหล่งที่มา: จากแนวคิดของ จรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบและหลักวิเคราะห์การเมือง ฉบับใหม่, ท.ว.พ., 2519, หน้า 535.

กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบาย

ในความเป็นจริงกลุ่มผลประโยชน์สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในขั้นตอนหรือกระบวนการของการกำหนดนโยบายอย่างไรบ้าง ดังที่ มนตรี เจนวิทย์การ¹⁷ ได้แสดงให้เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ได้เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ดังนี้คือ

¹⁷มนตรี เจนวิทย์การ, การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม: หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 552-553.

1. **ขั้นริเริ่ม** กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ชี้แนะให้ผู้วางนโยบายเห็นว่าประเด็นหรือปัญหาใดมีความสำคัญถึงขั้นที่รัฐบาลจะต้องนำไปพิจารณาแก้ไขและโดยปกติกลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่แล้ว ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเรียกความต้องการ หรือปัจจัยนำเข้าสู่กระบวนการทางนโยบาย

2. **การนำเข้าระเบียบวาระ** กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการป้อนข้อมูล เพื่อช่วยให้การนำเสนอโยบายเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว และเพื่อส่งผลให้มีการโน้มน้าวการตัดสินใจ ในขั้นนี้ การทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์จะมีความสำคัญในเชิงของการลอบบี้ในขั้นแรกด้วย

3. **การวางนโยบาย** เป็นขั้นตอนที่ผู้วางนโยบายนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการจัดทำเป็นรูปของกฎหมายหรือแผน ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีอำนาจทางรัฐธรรมนูญหรือบุคคลที่มีอำนาจ ขั้นนี้โดยปกติจะเป็นบทบาทหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ หรือสถาบันทางการเมืองอื่นๆ เช่น พรรคการเมือง

4. **ขั้นนำไปปฏิบัติ** ในกระบวนการของการกำหนดนโยบายขั้นนี้ กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในฐานะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสนับสนุนหรือคัดค้าน รวมทั้งหาจุดเด่นจุดด้อยของนโยบายเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงต่อไป นโยบายที่ผ่านการตัดสินใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มักออกมาในรูปของกฎข้อบังคับ คำสั่ง หรือกฎหมาย การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติย่อมมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ด้านบวกและด้านลบต่อกลุ่มผลประโยชน์ด้วย ดังนั้นจึงเป็นประเด็นปัญหาต่อไปว่า กลุ่มผลประโยชน์ใดจะคัดค้านหรือจะสนับสนุน ก็อยู่ที่ผลได้ผลเสียที่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นได้รับมากน้อยเพียงใด

5. **การประเมินผล** คือ การนำข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบมาป้อนกลับ ไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย ซึ่งต้องประเมินดูว่านโยบายดังกล่าวควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ในขั้นนี้กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ในการรับรองความคิดเห็นและสะท้อนผลกระทบจากนโยบายไปสู่สถาบันอื่นๆรวมทั้งรัฐบาล เพื่อแสดงให้เห็นผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปใช้

จะเห็นได้ว่าในกระบวนการของการกำหนดนโยบายกลุ่มผลประโยชน์สามารถเข้าไปมีบทบาทได้ทุกขั้นตอน ทั้งนี้แล้วแต่ว่า ระบอบการเมืองนั้นๆ เปิดกว้างเพียงใด และกลุ่มผลประโยชน์มีความตื่นตัวมีความสามารถในการเข้าร่วมมากน้อยเพียงใดด้วย หากประเทศใดมีกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิก มีความเข้าในการแสดงออกทางการเมืองก็จะมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายรัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์และดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของกลุ่ม หากมีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งและมีศักยภาพด้านข้อมูลข่าวสาร

เพื่อแสดงความต้องการของกลุ่มไปยังองค์การปกครองหรือรัฐบาลก็จะเป็นเหตุให้องค์การปกครองหรือรัฐบาลตอบสนองข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นได้

กรณีที่กลุ่มผลประโยชน์มีโอกาสดำเนินไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมวิธีการของสภานิติบัญญัติซึ่งย่อมทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทมากขึ้น ในกระบวนการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นรูปของการออกกฎหมาย การขยับยั้ง หรือแก้ไขกฎหมายก่อนที่จะผ่านไปให้สภาลงมติ นอกจากนี้ในบางครั้งกลุ่มผลประโยชน์จะจัดการร่างกฎหมายหรือช่วยเหลือสภานิติบัญญัติในการร่างกฎหมายเสียเอง โดยเฉพาะในเรื่องที่ต้องอาศัยเทคนิคเชิงวิชาการที่ซับซ้อนและความชำนาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งลักษณะนี้จะทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการร่างกฎหมาย เพราะเป็นผู้รู้ปัญหานั้นเป็นอย่างดีและยังสามารถใช้อิทธิพลโน้มน้าวชักจูงให้สภานิติบัญญัติให้เห็นพ้องด้วย ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีของการแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองนอกสภานิติบัญญัติกลุ่มผลประโยชน์จะอาศัยการสร้างมติมหาชน เพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่มโดยผ่านช่องทางต่างๆ เช่น สื่อ หรือองค์กรสาธารณะอื่นๆ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้เทคนิคและวิธีการต่างๆ มากมายในการที่จะมีอิทธิพลต่อผู้วางนโยบาย วิธีการใดจะใช้ได้มากหรือน้อยและใช้อย่างประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการเมืองเปิดโอกาสให้กลุ่มหรือไม่เพียงใด กลุ่มมีทรัพยากรทางการเมืองและมีช่องทางเข้าถึงผู้ตัดสินใจทางการเมืองเพียงใด¹⁸

การถ่วงรั้งหรือการทำให้การตัดสินใจยืดเยื้อออกไปในรูปของการสร้างเงื่อนไขทางสังคมหรือสร้างความเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อซื้อเวลาในการตัดสินใจก็เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการต่อสู้ทางนโยบายที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการใช้กลวิธีในการไม่ตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งในเรื่องนี้ ดาย¹⁹ (Dye) ให้ความเห็นว่า การไม่ตัดสินใจเป็นกลวิธีทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งบรรดาผู้กำหนดวาระของการนำปัญหาขึ้นพิจารณา (agenda setting) จะนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขแวดล้อมทางสังคมและการเมืองกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายขึ้นมา นอกจากนี้การไม่ตัด

¹⁸ พงศพิศานันท์ ชุมพล ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 101-104.

¹⁹ Thomas R. Dye, Understanding Policy Making, (Englewood Cliffs: N.J., Prentice-Hall, Inc, 1978), p. 349.

สิ้นใจยังอาจเกิดขึ้นโดยระบบการเมืองนั้นสร้างขึ้นมากเพื่อเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการแก้ปัญหาบางอย่างบางเรื่องเพื่อชลอการแก้ปัญหาเรื่องอื่นๆเอาไว้ ในกรณีของกระบวนการนิติบัญญัตินั้น การไม่ตัดสินใจสะท้อนให้เห็นได้จากการใช้วิธีที่ทำให้ประเด็นปัญหา นโยบาย หรือการกำหนดกฎหมายดังกล่าวยืดยาวออกไป ด้วยการอภิปรายที่ยาวนานการนำเข้าระเบียบวาระอย่างช้าๆ ซึ่งมีผลทำให้การพิจารณาของสภานิติบัญญัติเป็นไปอย่างไม่ทันกาล

ซึ่งวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ในการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมีทั้งวิธีการที่ไม่เป็นทางการและเป็นทางการที่ปรากฏ ดังนี้²⁰

1. การติดต่อเป็นส่วนตัว คือ การที่กลุ่มผลประโยชน์ผลักดันนโยบายโดยอาศัยความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวกับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย
2. การมีตัวแทนของกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในระบบการเมืองบางระบบยินยอมให้กลุ่มผลประโยชน์มีตัวแทนกลุ่มเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย คือ การเข้าที่กลุ่มผลประโยชน์ส่งตัวแทนเข้าไปในสภานิติบัญญัติ เพื่อให้ตัวแทนเหล่านี้สามารถผลักดันนโยบายผ่านทางกระบวนการกำหนดนโยบายของสภานิติบัญญัติได้ แต่ในบางระบบการเมือง โดยเฉพาะระบบการเมืองแบบปิดจะกำหนดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ เช่น กลุ่มผลประโยชน์สามารถแสดงความคิดเห็นได้แต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจในนโยบาย
3. สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์มักสร้างความสัมพันธ์กับสื่อมวลชน เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของฝ่ายตนให้สาธารณะชนทราบ ในบางกรณีการเผยแพร่ดังกล่าวจะสร้างผลกระทบทางอ้อม เพื่อเป็นการกดดันหรือผลักดันความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ให้กลายเป็นประเด็นสาธารณะในสังคมได้
4. พรรคการเมือง พรรคการเมืองอาจเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ กับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และในบางครั้งพรรคการเมืองก็มีบทบาทในฐานะกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งในสังคม ในประเทศไทยพรรคการเมืองแสดงบทบาทในฐานะกลุ่มผลประโยชน์อย่างชัดเจนและเมื่อผ่านการเลือกตั้ง ตัวแทนของพรรคการเมืองต่างๆ ก็จะกลายเป็นผู้

²⁰Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics*, (Boston: Little Brown and co., 1978), pp. 76-80.

กำหนดนโยบายใช้อำนาจการบริหารและนิติบัญญัติผ่านระบบรัฐสภา ตลอดจนมีอำนาจในการตัดสินใจในนโยบาย

5. ระบบราชการ กลุ่มผลประโยชน์อาจมีการติดต่อสัมพันธ์กับระบบราชการและในกรณีที่ระบบราชการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านใด ก็จะเข้าหาหน่วยงานราชการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัตินโยบายด้านนั้น

6. การประท้วงหรือการเดินขบวนต่างๆ กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้วิธีการเคลื่อนไหวทางสังคมด้วยการประท้วงหรือเดินขบวนเพื่อกดดันต่อรองให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายยอมรับข้อเรียกร้องของกลุ่ม กลุ่มที่ใช้วิธีการเช่นนี้มักเป็นกลุ่มที่ไม่มีโอกาสในการผลักดันนโยบายผ่านช่องทางอื่นๆ

จากนิยามและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมที่กล่าวมามีให้หมายความเพียงพรรคการเมืองเท่านั้น หากแต่รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ทั้งในและนอกภาครัฐที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย ในการศึกษา การกำหนดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน แม้ว่าจะไม่สามารถวัดอิทธิพลหรือเปรียบเทียบอิทธิพลระหว่างบุคคลต่างๆ ได้อย่างสมบูรณ์ แต่จะช่วยให้เข้าใจได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจและบทบาททางการเมือง จะเป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการสร้างพลังผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความประสงค์ของกลุ่มตนหรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้อื่นที่ตนไม่เห็นด้วย สภาพการณ์เช่นนี้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทั้งผู้เสนอและผลักดันกฎหมายกับกลุ่มที่คัดค้านหรือทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการใช้อำนาจและเครื่องมือทางการเมืองในการต่อสู้เพื่อได้มาซึ่งความสำเร็จ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มตนได้ ในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนได้กลายเป็นคุณภาพทางการเมืองที่อธิบายบทบาทและการต่อสู้ทางอุดมการณ์แนวคิดระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการบรรลุเป้าหมายต่างกัน และการเข้าถึงอำนาจการเมืองในการตัดสินใจทางนโยบายได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

3. แนวคิดเรื่องสิทธิกับทรัพยากรธรรมชาติ

ในงานวิจัยฉบับนี้ ได้อาศัยแนวคิดเรื่องสิทธิกับทรัพยากรธรรมชาติ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการพยายามเรียกร้องสิทธิในการเข้าถึงผลประโยชน์จากทรัพยากร โดยผ่านกระบวนการทาง

นโยบาย แต่แนวคิดเรื่องสิทธิมีความสัมพันธ์ซับซ้อนและมีที่มายาวนาน การให้ความหมายของสิทธิจึงไม่สามารถให้ความหมายที่ตายตัวได้ ดังนั้นในงานวิจัยนี้จะกล่าวถึงความหมายและแนวคิดเรื่องการเมืองที่มีสิทธิ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

จุดเริ่มต้นของแนวคิดเรื่องสิทธิ เกิดจากการถกเถียงในเชิงปรัชญาการเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตก โดยมีนักคิดที่สำคัญ ได้แก่ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ได้เสนอความคิดว่า ในเบื้องต้นมนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) หมายถึง สภาวะธรรมชาติที่มนุษย์ไร้อำนาจการควบคุม ไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางศีลธรรม การเมือง หรือสังคม เพื่อรักษาชีวิตของตนให้อยู่รอดได้ จนกระทั่ง มนุษย์พยายามสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้น โดยยอมสละสิทธิตามธรรมชาติและหันมายอมรับอำนาจการปกครองสูงสุด แนวคิดเรื่องสิทธิ เริ่มมีความแตกต่างออกไปเมื่อ จอห์น ล็อก (John Lock) เสนอความคิดที่อิงศาสนา โดยกล่าวถึงหน้าที่ของมนุษย์ที่ต้องปฏิบัติต่อพระเจ้าซึ่งเป็นเจ้าซึ่งถือเป็นกฏธรรมชาติ (Law of Nature) ดังนั้นระบอบการปกครองที่เกิดขึ้นต้องปกป้องมนุษย์เพื่อให้มนุษย์สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่พึงมีต่อพระเจ้าได้ด้วยการปกป้องทรัพย์สินของมนุษย์ ได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และที่ดิน ล็อก ถือว่า นี่คือนิติสัมพันธ์พื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์

แนวคิดเรื่องสิทธิในแนวปรัชญาการเมืองได้เป็นแนวทางให้แนวคิดเรื่องสิทธิพัฒนามาสู่การเชื่อมโยงกับโครงสร้างส่วนต่างๆของสังคม จนมีการให้นิยามว่า สิทธิที่หลากหลายมากขึ้น เช่น

J.C. Johari²¹ ระบุว่า “ สิทธิเป็นข้อเรียกร้องหรือความต้องการของปัจเจกบุคคลที่ได้ รับการรับรองจากสังคมและรัฐ ” สิทธิในความหมายนี้จึง หมายถึง สิทธิของบุคคลที่ถูกกหนดขึ้นมาด้วยเงื่อนไขทางสังคมและสิทธิดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองด้วยองค์ของรัฐ

²¹J.C.Johari, Contemporary Politics Theory, 2 nd.ed , (New Delhi: Sterling Publisher Private Ltd., 1987), p. 226. อ้างถึงใน สันติ จิยะพันธ์, ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2539, หน้า 15.

Douglas Sanders²² ได้จำแนกสิทธิออกเป็น 3 แบบและให้ความหมายประกอบไว้ว่า

1. **สิทธิส่วนบุคคล** เป็นสิทธิที่สังคมยอมรับและเข้าใจกันโดยทั่วไปเป็นสิทธิของบุคคลในด้านต่างๆที่พึงได้รับการยอมรับจากสังคม เช่น เชื้อชาติ เพศ ฐานะ เป็นต้น

2. **สิทธิกลุ่ม** เป็นผลรวมของสิทธิของสมาชิกแต่ละคนของกลุ่มโดยองค์กรของกลุ่มมีความชอบธรรมหรือจุดยืนในการยืนยันสิทธิในนามของมวลสมาชิก เจื่อนใจดังกล่าวเป็นข้อได้เปรียบขององค์กรเหนือปัจเจกบุคคลในการแก้ไขปัญหาการคุกคามสิทธิของสมาชิก แต่ข้อจำกัดของสิทธิกลุ่มก็คือ สิทธิดังกล่าวดำรงอยู่ขณะที่ปัญหาการคุกคามยังมีอยู่ ดังนั้นเมื่อปัญหาดังกล่าวสิ้นสุดลงกลุ่มก็จะยุติการเคลื่อนไหว

3. **สิทธิร่วม** เป็นสิทธิของกลุ่มที่มีเป้าหมายมากกว่าการแก้ปัญหาการคุกคามสิทธิของสมาชิก แต่ยังมีมุ่งที่จะป้องกันรักษาและพัฒนาคุณลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมของกลุ่มตนสืบต่อไปด้วย โดยกลุ่มจะมีตัวแทนหรือสถาบันที่สร้างขึ้นเพื่อสืบสานเป้าหมายและดูแลรักษาสิทธิร่วมของกลุ่ม

หยุด แสงอุทัย²³ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ได้ให้ความหมายของสิทธิ ว่าเป็น “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้” แนวคิดนี้เป็นการเชื่อมโยงสิทธิที่ต้องอาศัยกลไกรัฐ คือกฎหมายที่รองรับเพื่อที่จะสามารถใช้สิทธิในการได้มาซึ่งประโยชน์ของตนเอง

พัฒนาการของแนวคิดเรื่องสิทธิได้นำมาสู่ข้อตกลงทางสังคม ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการมีสิทธิโดยนิตินัยในสังคมที่กำลังพัฒนาอย่างรวดเร็ว ความหมายที่ตามมาคือ สิทธิต้องมาจากการกระทำร่วมกันของสังคมเพื่อตีกรอบสิ่งที่เรียกว่า สิทธิโดยธรรมชาติที่มีการกล่าวอ้างว่ามีมาก่อนรัฐ และสิทธิเป็นเรื่องของการยอมรับจากภายนอกหรือการยอมรับจากสังคมในการสร้างวัฒนธรรมต่อการกระทำหรือการเป็นเจ้าของ ดังนั้นถ้าการอ้างสิทธิใดๆ ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมว่ามีความชอบธรรม สิทธิที่มีอยู่นั้นก็ไร้ประโยชน์

²²Douglas Sanders, *Collective Right: Human Right Quarterly*, (13: 1991) pp. 368-369. อ้างในเล่มเดียวกัน., หน้า 21-22.

²³หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 187.

ในการศึกษานี้จึงให้ความหมายของ สิทธิ ว่าหมายถึง ความสามารถในการเรียกร้องและโอกาสในการเข้าถึงผลประโยชน์บางอย่าง ดังนั้นการอ้างสิทธิจะมีผลก็ต่อเมื่อมีระบบของอำนาจรัฐเข้ามารับรองปกป้องโดยอาศัยกลไกรัฐที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิ่งของและระหว่างบุคคลกับอำนาจรัฐนั้นที่กำหนดหน้าที่ ขอบเขตและผูกพันให้ปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นที่มาของสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) และยังเป็นลักษณะพื้นฐานในการศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดจากการมีความสามารถในการเข้าถึงทรัพย์สินต่างกัน เมื่อกล่าวถึงการมีสิทธิในทรัพย์สิน ทรัพย์สินที่ถูกกำหนดครอบด้วยเงื่อนไขทางสังคม คือ การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพย์สินที่เชื่อมโยงสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ในการใช้ประโยชน์ และสิทธิตามกฎหมายจะเป็นตัวกำหนดขอบเขตของสิทธิดังกล่าวไว้

นักวิชาการที่ทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิกับทรัพยากรธรรมชาติในฐานะที่เป็นผลประโยชน์หรือคุณค่าอย่างหนึ่งในสังคม และเชื่อมโยงความสำคัญและความจำเป็นของการมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ได้แก่

Oran R. Young²⁴ ชี้ให้เห็นถึงปัญหาในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติว่า ทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะที่แตกต่างไปจากผลประโยชน์อื่นๆ คือ เป็นผลผลิตจากกระบวนการทางธรรมชาติที่มนุษย์ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ได้อาศัยประโยชน์จากกระบวนการเหล่านั้น

คุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ ตามความเห็นของ Young จึงแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. **คุณค่าทางเศรษฐกิจ** ในช่วงแรกๆ ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่มีความหมายเพียงพอกับความต้องการของมนุษย์ มุมมองของมนุษย์จึงเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสินค้าสาธารณะและใช้ได้อย่างเสรี (free goods) หรือเป็นทรัพย์สินร่วม (common property) ซึ่งเป็นการมองที่อยู่บนพื้นฐานแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ จนกระทั่งมาถึงจุดที่ทรัพยากรธรรมชาติมีสถานะเป็น

²⁴Oran R.Young , Resources Regime: Natural Resource and Social Institutions, (Berkeley : University of California Press, 1982), pp. 2-6. อ้างใน สันติ จิยะพันธ์, ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย, หน้า 25-26.

สินค้าหายากและมีอยู่อย่างจำกัด อันเนื่องมาจากการใช้สอยอย่างเต็มที่ของมนุษย์ คุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติทางเศรษฐกิจนี้ จึงเรียกได้ว่าเป็นคุณค่าทางเครื่องมือ (instrumental value) หรือคุณค่าทางอรรถประโยชน์ (utilitarian value) ซึ่งเกิดจากการตอบสนองความต้องการและการประเมินคุณค่าทางสวัสดิการของมนุษย์ (human welfare)

2. **คุณค่าตามธรรมชาติ (Intrinsic Value) หรือคุณค่าเชิงหน้าที่ (Deontological Value)** คือคุณค่าที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหน้าที่ในทางนิเวศวิทยาและความงดงามตามธรรมชาติ ซึ่งแตกต่างจากคุณค่าหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในฐานะปัจจัยการผลิต

Young ชี้ให้เห็นว่าการมองคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติทั้ง 2 แบบมักจะมีความขัดแย้งกัน

นอกจากนี้แล้วขณะที่งานของ Young บ่งชี้ว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่สำคัญอันเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ โดยเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างสิทธิอำนาจของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในการเข้าถึงและใช้สอยจัดการทรัพยากรเหล่านั้น แต่ Young ก็ได้กล่าวถึงสิทธิอีกประเภทหนึ่งคือ สิทธิการใช้ประโยชน์ (use right) หรือการได้มาซึ่งการเข้าถึงประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติหนึ่งๆ ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐให้การยอมรับเป็นการได้ใช้ประโยชน์ที่ปราศจากความเป็นเจ้าของ บางครั้งสิทธิในรูปนี้ยอมรับขนบธรรมเนียมประเพณีของกลุ่มทางสังคมหนึ่งๆ ดังกรณีของสิทธิในการยังชีพของชนพื้นเมือง หรือ สิทธิใช้ประโยชน์อาจเกิดขึ้นจากการสร้างพันธะสัญญาในรูปของการอนุญาตหรือการให้เข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐ²⁵ สิทธิดังกล่าวอาจรวมถึงการดูแลจัดการซึ่งรวมอยู่ได้ในระบบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินประเภทต่างๆ

Andrew Heywood²⁶ เห็นว่าโดยความเป็นจริงแล้วทรัพย์สิน (property) เป็นสถาบันทางสังคม อีกทั้งถูกนิยามกำหนดโดยวัฒนธรรม ความเห็นส่วนรวมและที่สำคัญคือ กฎหมาย การบ่งชี้ถึงสิ่งใดในฐานะทรัพย์สินก็คือ การอธิบายถึงความสัมพันธ์ของความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่ง

²⁵Ibid., p. 23. อ้างในเล่มเดียวกัน., หน้า 27.

²⁶Andrew Heywood, Political Ideas and Concepts: An Introduction, (London: Macmillan, 1994), pp. 257-258. อ้างในเล่มเดียวกัน., หน้า 29.

ดำรงอยู่ระหว่างสิ่งๆ นั้นกับบุคคลหรือกลุ่มซึ่งเป็นเจ้าของสิ่งนั้น ดังนั้นทรัพย์สินจึงเป็นข้ออ้างที่ได้กำหนดขึ้นและมีการบังคับถึงสิ่งที่ครอบครองอยู่ ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินจึงสะท้อนออกมาในรูปของการมีสิทธิและอำนาจเหนือสิ่งหนึ่งๆ และการยอมรับถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในความสัมพันธ์กับสิ่งๆ นั้น ทรัพย์สินจึงครอบคลุมทั้งความสามารถที่จะใช้ประโยชน์และขายโอนสิ่งหนึ่งๆ และอาจรวมถึงความรับผิดชอบในการดูแลรักษาสิ่งๆ นั้นด้วย

Young ได้ชี้ให้เห็นว่ากรอบความคิดที่สำคัญในแนวคิดเรื่องการใช้ประโยชน์ หรือคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติอาจแบ่งได้ 2 ประการคือ

1. การตัดสินใจในเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรเกิดขึ้นจากปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มเพื่อหาประโยชน์สูงสุดโดยผ่านกลไกการตลาดแข่งขัน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรที่ตอบสนองต่อสถานะความสมดุลทางสังคมซึ่งรัฐบาลบาทในการคุ้มครองและสนับสนุนกลไกดังกล่าว

2. รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการป้องกันรักษาระบบนิเวศและความสมดุลทางธรรมชาติมากกว่ามุ่งเน้นประสิทธิภาพในการแบ่งสรรผลประโยชน์

ทั้งสองกรอบจะมีความแตกต่างกัน แต่ Young ก็ยังเห็นว่าประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ทั้งสองแนวทางต่างอยู่บนสมมติฐานที่ว่ารัฐเป็นเป้าหมายสำคัญในการเป็นผู้กระทำที่มีความสามารถในการเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งอย่างมีเหตุผล ซึ่งในความเป็นจริงรัฐไม่ใช่ผู้กระทำหลักในการเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งอย่างมีเหตุผลหรือหวังให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่รัฐเป็นสถาบันทางการเมืองที่สร้างกรอบในเรื่องสิทธิและกฎเกณฑ์ให้กับกลุ่มคนต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ในทรัพยากรแตกต่างกันเข้ามาแข่งขันกันและเข้ามามีส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทำให้นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตที่เกิดจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รัฐจึงไม่สามารถกำหนดแนวทางการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่แน่นอนตายตัวได้เลย²⁷

²⁷Oran R.Young, *Resources Regime: Natural Resources and Social Institutions*, pp. 14-15. อ้างในเล่มเดียวกัน., หน้า 28.

อย่างไรก็ดีงานของ Young ได้ชี้ให้เห็นว่าคุณค่าหรือผลประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะพิเศษ 2 ประการดังที่กล่าวมา คือ คุณค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่าตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะแตกต่างจากทรัพยากรทั่วไป แต่ส่วนใหญ่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆมักคำนึงถึงคุณค่าเฉพาะในด้านใดด้านหนึ่งในส่วนที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น การแย่งชิงเพื่อให้ได้มาซึ่งคุณค่าในทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มตนจึงเกิดขึ้น เมื่อทรัพยากรธรรมชาติเป็นประโยชน์หรือคุณค่าอย่างหนึ่งของสังคม สิทธิจึงเป็นสิ่งสำคัญในการรับรองการได้มาหรือการเข้าถึงประโยชน์หรือคุณค่าในกระบวนการแบ่งสรรหรือการจัดการผลประโยชน์ให้แก่คนในสังคม แต่ Young ก็ยังแสดงให้เห็นว่าระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีความเกี่ยวพันกับโครงสร้างในสังคมแต่ละสังคมที่มีลักษณะการเปิดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรไม่เหมือนกัน โครงสร้างส่วนบนของสังคมซึ่งหมายถึงรัฐจะเป็นผู้กำหนดโครงสร้างของสิทธิและกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันทั้งคุณลักษณะและเนื้อหาเพื่อเป็นกรอบให้กับสมาชิกของสังคมนั้นๆ

Young ย้ำว่า **สิทธิในทรัพย์สิน** (property right) เป็นสิทธิประเภทที่สำคัญที่สุดที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ **สิทธิในทรัพย์สินคือการได้มาซึ่งความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์** ซึ่งเกิดขึ้นโดยสัมพันธ์กับสิ่งใดก็ตามที่สามารถเป็นเจ้าของได้ สิทธิในทรัพย์สินจะเป็นหลักประกันสำหรับเจ้าของถึงโอกาสในการได้ใช้ประโยชน์โดยไม่ถูกคุกคามจากผู้อื่นที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกันสิทธิดังกล่าวยังเกี่ยวข้องไปถึงการจำกัดการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของผู้เป็นเจ้าของเอง สิทธิในทรัพย์สินจึงเป็นกลไกอันสำคัญต่อการเข้าถึงผลประโยชน์หรือคุณค่าในกระบวนการจัดการทรัพยากร และในขณะเดียวกันก็มีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์เพื่อมิให้ละเมิดสิทธิของสมาชิกคนอื่นๆในสังคม

ด้าน **Andrew Reeve**²⁸ แสดงความเห็นว่าเป็นจริงแล้วไม่มีความเป็นเจ้าของเหนือทรัพยากรธรรมชาติโดยเด็ดขาดสมบูรณ์ เนื่องจากกฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการสร้างข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินจึงครอบคลุมทั้งสิทธิและความรับผิดชอบในทรัพย์สินนั้น อันได้แก่ สิทธิในการใช้สอย การจัดการ การครอบครอง การได้มาซึ่งราย

²⁸ Andrew Reeve , Property, (London : Macmillan , 1980) , pp. 19-21. อ้างในเล่มเดียวกัน., หน้า 36.

ได้ความมั่นคงในชีวิต การเป็นทนายทนาย สิทธิในการโอนให้เป็นมรดก การเป็นเจ้าของโดยไม่มีเวลาจำกัด ข้อจำกัดมิให้ใช้ประโยชน์โดยก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้อื่น อำนาจในการเรียกสิทธิใช้ประโยชน์กลับคืนและแม้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจะไม่มีสิทธิเสรีภาพในกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาด แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ก็มีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับทรัพย์สินจะไม่มีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นมากที่สุด ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจึงอาจให้สิทธิผู้อื่นในการใช้สอย และจัดการดูแลในระยะเวลาหนึ่งหรือเงื่อนไขกติกานึงโดยยังไม่มีสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นอยู่ และมีสิทธิในการเรียกสิทธิใช้ประโยชน์นั้นกลับคืนได้ตามเงื่อนไขกติกานึงที่วางไว้

Reeve เห็นว่า แม้ความขัดแย้งระหว่างทรัพย์สินส่วนตัวกับทรัพย์สินของรัฐเป็นประเด็นหลักในการถกเถียงกัน²⁹ แต่ทรัพย์สินส่วนรวมหรือทรัพย์สินชุมชนบางประเภทไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐอย่างที่เข้าใจกัน โดยทรัพย์สินส่วนรวมให้สิทธิในการใช้ประโยชน์และอาจรวมถึงการจัดการแก่บุคคลเฉพาะกลุ่มและขณะที่ทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินสาธารณะอาจต้องการการควบคุมดูแลจากรัฐ ทรัพย์สินส่วนรวมอาจไม่ต้องการสิ่ง³⁰ และชี้ว่าทรัพย์สินสาธารณะ (public property) และทรัพย์สินของรัฐ (state property) สามารถเปลี่ยนรูประหว่างกันได้ และมีลักษณะร่วมกันตรงที่ต่างปฏิเสธความเป็นเจ้าของและการได้สิทธิใช้สอยประโยชน์เฉพาะบุคคล แต่ทรัพย์สินรัฐกับทรัพย์สินสาธารณะก็มีความแตกต่างกัน

ทรัพย์สินของรัฐ มีลักษณะเป็นทรัพย์สินที่รัฐส่วนกลางเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีอำนาจจัดการและควบคุมเพื่อประโยชน์ของชุมชนต่างๆ ส่วนทรัพย์สินสาธารณะหมายถึง ทรัพย์สินที่ชุมชนเป็นเจ้าของหรือหมายถึงรูปแบบหนึ่งของทรัพย์สินส่วนรวมนั่นเองแต่ก็อาจมีกฎเกณฑ์ในการควบคุมสมาชิกในการเข้าถึงประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้

Reeve ชี้ว่า สิทธิการใช้ประโยชน์ (right of use) เป็นสิ่งที่มีเพื่อประโยชน์ของกลุ่มคนต่างๆ ได้แต่ไม่ได้หมายความว่ากรรมสิทธิ์ทรัพย์สินจะเป็นของคนกลุ่มนั้น คนกลุ่มนั้นไม่ได้เป็นเจ้าของทรัพย์สินสาธารณะจึงหมายถึงการที่ทรัพย์สินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

²⁹Ibid., p. 30. อ้างในเล่มเดียวกัน., หน้า 36.

³⁰Ibid., p. 34. อ้างในเล่มเดียวกัน., หน้า 38.

เอง แม้ว่าความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นี้อาจอยู่ภายใต้โครงสร้างของความรับผิดชอบต่อประชาชนก็ตาม สิ่งสำคัญคือระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นมีความเกี่ยวเนื่องกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในการจัดการป่าไม้และระบบกฎหมายที่ผ่านมามีพื้นฐานมาจากขนบธรรมเนียมประเพณี

ความหมายของระบบกรรมสิทธิ์รัฐ

ที่ผ่านมาระบบกรรมสิทธิ์รัฐที่ได้ปรากฏในกฎหมายไทย คือเรื่องของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ ที่เรียกว่า สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินทางราชการสงวนห้ามไว้ใช้ประโยชน์และตามประมวลกฎหมายที่ดิน” มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ให้ถือเป็นของรัฐ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าที่ดินที่ได้มีใครเป็นเจ้าของอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทั้งหมด

การให้ความหมาย กรรมสิทธิ์ ในการศึกษานี้ คือ สิทธิที่จะเรียกร้องของบุคคลต่อการใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินบางอย่าง กรรมสิทธิ์ไม่ได้หมายถึงสิ่งของหรือทรัพย์สิน แต่หมายถึง สิทธิที่มีต่อสิ่งของหรือทรัพย์สินต่างๆ การมีกรรมสิทธิ์ จึงหมายถึง การมีสิทธิในการที่จะสามารถบังคับใช้ อ้างถึงสิทธิ เรียกร้องสิทธิที่จะใช้ประโยชน์หรือรับประโยชน์บางอย่างในทรัพย์สินดังกล่าวได้

ระบบกรรมสิทธิ์ที่สำคัญ มี 3 ประการคือ

1. กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลหรือกรรมสิทธิ์เอกชน (private property) หมายถึง สิทธิของปัจเจกบุคคลต่อการใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินต่างๆ
2. กรรมสิทธิ์ร่วม (common property) หมายถึง กรรมสิทธิ์ร่วมกัน ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือเป็นกรรมสิทธิ์ของสมาชิกในสังคม ที่สมาชิกทุกคนมีสิทธิในการใช้หรือได้รับประโยชน์ร่วมกันจากทรัพย์สินดังกล่าว
3. กรรมสิทธิ์ของรัฐ (state property) ประกอบด้วยสิทธิที่รัฐไม่เพียงแต่เป็นผู้สร้างขึ้นมา แต่ยังเก็บรักษาหรือยึดครองเอามาจากบุคคลหรือองค์กรอื่นๆ คือ รัฐมีสิทธิที่จะใช้

ประโยชน์หรือได้รับประโยชน์และมีสิทธิคัดค้านผู้อื่นนอกจากการเข้ามาใช้ประโยชน์จากกรรมสิทธิ์บางอย่างได้ ซึ่งในส่วนกรรมสิทธิ์รัฐจะมีความเกี่ยวข้องกับการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติมาก

พัฒนาการของระบบกรรมสิทธิ์รัฐที่ครอบคลุมทรัพยากรธรรมชาติที่มากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ที่ผ่านมาแทบทั้งหมด ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยรัฐเป็นผู้มีสิทธิอำนาจในการจัดสรรหรือเปิดโอกาสให้บุคคลหรือชุมชนต่างๆสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ตามแต่ที่รัฐจะอนุญาตเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งรัฐถือว่าคนเป็นผู้มีสิทธิแทนในการจัดการ ดูแลรักษาตลอดจนการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ แนวความคิดดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงฐานที่มาของอำนาจรัฐที่มีต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและควบคุมประชาชนให้อยู่ภายใต้กรอบแนวทางที่รัฐกำหนดไว้ด้วยกระบวนการทางนโยบาย ในทางกฎหมายที่ผ่านมาของประเทศไทย ระบบกรรมสิทธิ์รัฐนั้น ประชาชนมีสิทธิเพียงใช้ประโยชน์ที่ดินและมีหน้าที่จัดการที่ดินและทรัพยากรนอกเขตป่าภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้ปัญหาที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะตกอยู่ที่การบริหารป่าไม้ภายใต้กฎหมายที่รัฐกำหนด โดยไม่ครอบคลุมถึงการดูแลป่าของชุมชนที่อาศัยจารีตประเพณีมาเป็นกฎเกณฑ์ที่ประชาชนในท้องถิ่นได้กำหนดกันขึ้นมาเอง ฉะนั้นจึงนับได้ว่า การจัดการป่าไม้โดยชุมชนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ ทำทลายแนวทางการจัดการป่าไม้โดยรัฐแต่รัฐก็ยังไม่ยอมรับและยังไม่มอบสิทธิให้แก่ชุมชนเหล่านั้น ซึ่ง บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวถึงสาเหตุที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมาก มีสาเหตุมาจากการที่รัฐนั้นรับรองสิทธิเพียงสองระบบ คือ ระบบกรรมสิทธิ์รัฐและระบบกรรมสิทธิ์เอกชน โดยที่ละเลยสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรนั่นเอง³¹

สิทธิชุมชน (communities right) จึงเป็นแนวทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้อีกแนวทางหนึ่งที่เพิ่งปรากฏชัดเจนภายหลังการดำเนินนโยบายการจัดการป่าไม้ของรัฐ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วสิทธิชุมชน เป็นสิ่งที่มีมาช้านานแต่ยังไม่มีการยอมรับอย่างเป็นทางการ คำว่าสิทธิชุมชนถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและกลายเป็นสิ่งที่กลุ่มผลประโยชน์เรียกร้องในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน หากศึกษาตามพื้นฐานทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของประเทศไทย สิทธิชุมชนนี้จะมุ่ง

³¹ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 16.

เน้นถึงหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันภายในชุมชนเองและอยู่นอกเหนือแนวทางการจัดการป่าตามกฎหมายของรัฐ โดยนัยนี้ สิทธิชุมชนจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือหรือกลไกที่จะสร้างความสมดุลของอำนาจและผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐกับประชาชน

อานันท์ กาญจนพันธุ์ ได้กล่าวถึง สิทธิชุมชนในการเสวนาเรื่องป่าชุมชน ปี พ.ศ.2536 ว่า “สิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้น พื้นที่เหล่านั้นยังคงเป็นของรัฐ แต่อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาเป็นของชุมชน แล้วชุมชนสามารถที่จะออกกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆมาเพื่อพิทักษ์สิทธิ และพื้นที่เหล่านั้นให้คงอยู่ได้”³²

ด้าน ฉลาดชาย รมิตานนท์ และคณะ³³ ให้ความหมาย สิทธิชุมชน ว่าหมายถึง “อำนาจของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ซึ่งในการรักษาป่าชุมชนจำนวนมากก็มีพื้นฐานที่สำคัญอยู่ที่วิถีคิดทางสังคมในการใช้ประโยชน์ขั้นพื้นฐาน โดยถือว่าป่าไม้เป็นทรัพย์สินร่วมของชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร ที่มีมายาวนานต่อเนื่องในวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของชุมชนนั้นๆ ดังนั้นเรื่อง สิทธิชุมชน ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของอุดมคติแต่เป็นเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ที่อาจจะเกิดความขัดแย้ง เปลี่ยนแปลง และผลิตใหม่ได้”³⁴

กรณีของประเทศไทยความขัดแย้งในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่นพบว่ามีกรณีตัวอย่างต่อเนื่องมาจากการที่รัฐขยายอำนาจและบทบาทในการจัดการทรัพยากรครอบคลุมไปถึงพื้นที่ใช้ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วยการประกาศใช้กฎหมายนโยบายต่างๆ มาตลอด ในขณะที่รัฐไม่รับรองสิทธิในการปกครองดูแลทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ปัญหาเรื่องสิทธิอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนจึงเกิดขึ้นมาท่ามกลางแนวทางการพัฒนา

³²วิวัฒน์ คติธรรมนิศย์, สิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร, (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 112.

³³ฉลาดชาย รมิตานนท์ และคณะ, ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 60.

³⁴เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1, หน้า 60-62.

ประเทศที่รัฐนำปัจจัยสำคัญจากทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์จนทรัพยากรลดน้อยลงอย่างรวดเร็วเกิดการแย่งชิงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจนเกิดการพิจารณาประเด็นเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย การเรียกร้องสิทธิเหนือกรรมสิทธิ์เชื่อมโยงไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดการผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ เพราะการได้สิทธิอำนาจจะเกี่ยวข้องไปถึงความเป็นเจ้าของที่สามารถสร้างความขัดแย้งในการตีความเรื่องสิทธิในมุมมองที่ต่างกัน โดยความแตกต่างในเรื่องสิทธิที่ปรากฏในสังคมไทย มักเกิดขึ้นมาจากความขัดแย้งทางแนวคิดจาก 2 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกเห็นว่า หน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติควรเป็นสิทธิหน้าที่ของรัฐ โดยประชาชนเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น นั่นคือ ความเป็นเจ้าของของรัฐที่เรียกว่า กรรมสิทธิ์รัฐ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งมองว่าประชาชนมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้รักษาดูแลและมีสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้นได้ ดังนั้นการพิจารณาเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์อำนาจที่เกี่ยวข้องกับระบบกรรมสิทธิ์ ความเป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิเหนือทรัพยากรเหล่านั้นด้วย

ในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนจึงปรากฏการต่อสู้ทางแนวคิดเรื่องสิทธิอำนาจในผลประโยชน์จากการจัดการป่าชุมชนระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ และได้รับแรงกระตุ้นจากการรวมตัวกันเรียกร้องกรรมสิทธิ์ที่แยกออกจากระบบกรรมสิทธิ์รัฐและระบบกรรมสิทธิ์เอกชน ด้วยการร่าง “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิชุมชนท้องถิ่น” จึงเกิดขึ้นมาเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ความเป็นธรรมของสังคมไทย ดังนี้³⁵

1. ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของปวงชน รัฐและชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมกันในการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์ในลักษณะยั่งยืนถาวร
2. สิทธิชุมชนท้องถิ่น พึงต้องได้รับการสถาปนาส่งเสริมจากรัฐ ด้วยการกระจายอำนาจหน้าที่ การบริการจัดการจะสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิและเสียงได้ตามกฎหมาย

³⁵ เสน่ห์ จามริก, *สิทธิมนุษยชน*, ศรีประภา เพชรมีศรี บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 242-243.

3. บรรดาขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี วัฒนธรรม และกฎเกณฑ์ในการจัดการ ทรัพยากรป่าที่ชุมชนท้องถิ่นถือปฏิบัติเป็นวิถีชีวิตสืบเนื่องมา ถือเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามนัยข้อ 2 ที่พึงให้การรับรอง และยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายหรือนโยบายของชาติ

4. สิทธิชุมชนที่ว่านี้ ต้องปราศจากการแทรกแซงด้วยวิธีการอื่นใดจากรัฐ หรือด้วยวิธีการตามกฎหมายหรือทางนโยบาย

รัฐพึงทบทวนบรรดากฎหมายและนโยบายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร ป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528

รัฐพึงทบทวนนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และปรับแก้ไขให้ เป็นทิศทางที่เป็นเสรี สมดุล ยั่งยืนและเป็นธรรม

ชุมชนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้ดูแล อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ พึงต้องได้รับการ ส่งเสริมสนับสนุนด้านเงินทุนอุดหนุนในรูปของการจัดการทางภาษี และวิธีงบประมาณของรัฐ

ไม่มีข้อใดในปฏิญญานี้ที่อนุমানว่าให้สิทธิใดๆ แก่รัฐหรือหมู่คน หรือบุคคลในอันที่จะ ดำเนินกิจกรรมหรือปฏิบัติการใดๆ อันมุ่งต่อการลดรอนทำลายสิทธิชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวได้ ณ ที่นี้

แนวนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของรัฐที่ผ่านมาเป็นการวางรากฐานของระบบ กรรมสิทธิรัฐ เพื่อการควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกฎหมายกลายเป็น เครื่องมือสำคัญในการประกาศความมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินต่างๆของรัฐ แต่รัฐยังละเลยการ พิจารณาถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการดูแลป่าไม้ร่วมกับรัฐ พระราชบัญญัติ ป่าชุมชนจะเป็นมิติใหม่ทางกฎหมายที่ผนวกเข้ากับมิติทางวัฒนธรรมซึ่งจะปรับเปลี่ยนแนวคิด ดั้งเดิมของรัฐให้กลับมาพิจารณาแนวคิดด้านนโยบาย กฎหมายที่ผ่านมาด้วยการยอมรับสิทธิชุมชน มากขึ้น

4. แนวคิดเรื่องรัฐ

การศึกษาเรื่องรัฐมีความสำคัญในการช่วยให้เราเข้าใจทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในยุคที่รัฐมีบทบาทหลักในการชี้นำการเปลี่ยนแปลง การที่จะวิเคราะห์ลักษณะหรือบทบาทอำนาจรัฐที่มีความสัมพันธ์กับสังคมไทยจะทำให้เข้าใจลักษณะทางโครงสร้างสังคมที่เป็นจริงได้ดีขึ้น แนวคิดเรื่องรัฐในการวิจัยนี้เน้นการศึกษาลักษณะบทบาทหน้าที่รัฐ รวมทั้งการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรมภายในรัฐ โดยเฉพาะเรื่องอำนาจในการกำหนดนโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่งการที่รัฐได้แสดงอำนาจในการเข้าแทรกแซงกิจการของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อมก็เนื่องมาจากรัฐมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดและควบคุมพฤติกรรมของประชาชนในสังคมให้เป็นไปตามกรอบที่รัฐวางไว้ โดยใช้เครื่องมือของรัฐ เช่น ข้าราชการ องค์กรรัฐ ทหาร ฯลฯ ดำเนินงานเพื่อให้เป้าหมายของรัฐบรรลุผล ดังนั้น ในการทำความเข้าใจประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับรัฐก็มาตกอยู่ที่การหาความหมายของคำว่า รัฐ เป็นอันดับแรก

การหาความหมายของคำว่า รัฐ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถนิยามขึ้นมาได้ด้วยตัวมันเอง หากแต่จะต้องเชื่อมโยงรัฐกับปัจจัยทางการเมืองเพื่อหาความสัมพันธ์จนสามารถให้ความหมายออกมาได้

Roger Benjamin และ Raymond Duvall เสนอว่า ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของรัฐอยู่ 4 แนวด้วยกันคือ³⁶

1. รัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาล ซึ่งหมายความถึงกลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในการตัดสินใจในสังคมการเมือง
2. รัฐในฐานะที่เป็นระบบราชการ หรือเครื่องมือทางการบริหารที่เป็นปีกแผ่นและมีระเบียบทางกฎหมายที่มีความเป็นสถาบัน
3. รัฐในฐานะที่เป็นชนชั้นปกครอง

³⁶Roger Benjamin , Raymond Duvall “The Capitalist State in Context: The Democratic State” (Lawrence K9: University Press of Kansas, 1985) อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 25.

4. รัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางอุดมการณ์

แนวความคิดที่ 1 และ 2 เป็นแนวความคิดของนักสังคมศาสตร์ ที่ไม่ใช่มาร์กซิสต์ ส่วนแนวคิดที่ 3 เป็นของมาร์กซิสต์ แนวคิดสุดท้ายเป็นของนักมานุษยวิทยา

J.P. Nettle³⁷ ในบทความ “State as Conceptual Variable” เห็นว่า รัฐ หมายถึง องค์กรที่รวมศูนย์การทำหน้าที่และโครงสร้างไว้เพื่อที่จะปฏิบัติการได้อย่างทั่วด้าน แนวคิดนี้เป็นแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นเรื่อง อำนาจอธิปไตยว่ารัฐมีฐานะสูงส่งกว่าองค์กรอื่นๆในสังคม อำนาจของรัฐเป็นอำนาจตามกฎหมาย แนวคิดนี้จึงเชื่อมโยงรัฐกับกฎหมายกับระบบราชการและกับรัฐบาล หรืออย่าง Miliband ให้ความหมายของรัฐว่าประกอบด้วยสถาบันจำนวนหนึ่ง ได้แก่ รัฐบาล ระบบบริหาร ศาลและตำรวจ ซึ่งสถาบันเหล่านี้เป็นกลไกของรัฐ³⁸

จากความหมายที่กล่าวมา จะเห็นว่านักคิดส่วนใหญ่มองว่า รัฐ คือ องค์กรที่มีอำนาจทางการบริหารประเทศ ดังนั้นในการศึกษานี้ จึงให้ ความหมายของรัฐว่า หมายถึง รัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกลไกรัฐคือ ข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทหน้าที่และอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองและดำเนินการบริหารประเทศในฐานะตัวแทนรัฐ โดยมีอำนาจรัฐเป็นอำนาจอันชอบธรรมในการดำเนินกิจการทางการเมืองการปกครองที่มีกฎหมายรองรับ

แม้ว่ารัฐอาจจะไม่สามารถครอบงำสังคมไปได้ทั้งหมดทุกด้าน แต่เครื่องมือและการใช้อำนาจรัฐย่อมมีผลโดยตรงต่อสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบราชการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงในสังคมมากขึ้นน้อยแตกต่างกันไป ดังนั้นประเด็นการศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐที่สำคัญส่วนใหญ่จะมุ่งศึกษาไปที่⁵⁸

³⁷J.P.Nettle, State as Conceptual Variable, อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ, หน้า 25-26.

³⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

⁵⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16.

1. รัฐ การเมืองและอำนาจ ประเด็นที่ควรพิจารณาได้แก่ คำถามที่ว่าอำนาจขึ้นอยู่กับรัฐ ขึ้นอยู่กับการเมืองหรือว่าการเมืองถูกกำหนดโดยรัฐ รัฐประกอบด้วยกลไกของรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเป็นทางการของรัฐหรือขึ้นอยู่กับอำนาจ

2. ความเกี่ยวเนื่องระหว่างส่วนที่เป็นเศรษฐกิจ – สังคม กับส่วนที่เป็นการเมือง – รัฐ ประเด็นสำคัญที่พิจารณาได้แก่ คำถามเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของโครงสร้างรัฐ มีการจัดระเบียบที่กำหนดเกี่ยวกับรัฐและวิธีการผลิต

3. รัฐและรูปแบบขององค์กรที่มีอำนาจครอบงำสังคม ประเด็นที่สำคัญได้แก่คำถามที่ว่า สหสัมพันธ์กันหรือไม่ อย่างไรระหว่างรัฐกับการที่ชนชั้นหนึ่งๆมีอำนาจครอบงำสังคม รัฐเป็นเพียงสิ่งที่เป็นเครื่องมือของชนชั้นปกครองหรือเป็นสิ่งที่มิอิสระเหนือชนชั้น หรือเป็นแค่เวทีการต่อสู้แย่งชิงอำนาจระหว่างชนชั้น อะไรเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มีลักษณะเป็นชนชั้นปกครองกับโครงสร้างทางสถาบันของรัฐ

4. รัฐอำนาจนิติทางการเมือง – สังคม ประเด็นอยู่ที่รัฐมีอำนาจครอบงำสังคมอยู่ได้ด้วยการใช้อำนาจกดขี่บังคับเท่านั้นหรือ

5. กลไกของรัฐกับความสัมพันธ์ทางชนชั้น ประเด็นสำคัญได้แก่ คำถามที่ว่าถ้ามี สหสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับความสัมพันธ์ทางชนชั้นจริง ถ้าพึงสหสัมพันธ์นี้จะใช้อธิบายกลไกของรัฐได้ดีเพียงใด การที่กลไกของรัฐมีลักษณะที่เฉพาะเจาะจง (โครงสร้างอำนาจนิยม ความเป็นระบบราชการ) จึงทำให้ไม่สามารถกระจายออกไปเป็นความสัมพันธ์ทางชนชั้นในลักษณะใด

แนวทางการศึกษาทฤษฎีดังกล่าวของรัฐทำให้ผู้ศึกษามุ่งศึกษาถึงแนวทางรัฐที่มีการเมืองระบบราชการและอำนาจที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างแนบแน่น จนเกิดลักษณะความสัมพันธ์ทางชนชั้นที่เป็นความสัมพันธ์แบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เน้นโครงสร้างแบบแนวตั้ง ปฏิบัติงานแบบสั่งการจากบนสู่ล่าง คือ การปฏิบัติตามความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชาหรือนโยบายเบื้องบนเป็นหลัก⁵⁹

⁵⁹โจนาธาน โคซล, “ลูกหลานแห่งการปฏิวัติ”, แปลโดย ฉวีวรรณ สุขพันธ์ โปธาราม และพีระชาติ สัจจาวาทิต, ศึกษาศาสตร์สาร 9: 3 (มกราคม – มีนาคม 2524): 26-41.

โดยทั่วไปโครงสร้างแนวตั้งของราชการดำรงอยู่บนความชอบธรรมของลักษณะทางพื้นฐานของสังคม 3 ประการ คือ

1. ลักษณะทางประเพณี
2. ลักษณะภาวะผู้นำ
3. ลักษณะตามกฎหมาย

ซึ่งทั้ง 3 ลักษณะนี้ต่างมีผลต่อแนวทางในการปฏิบัติตามคำสั่งหรือลักษณะของแนวนโยบายรัฐ กลุ่มข้าราชการจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือเชิงอุดมการณ์ของรัฐ คือ การถ่ายทอดลักษณะและอุดมการณ์ที่รัฐต้องการในรูปของการปฏิบัติตามนโยบาย คำสั่ง ลักษณะความสัมพันธ์แนวตั้งของระบบราชการได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจส่วนบน (รัฐบาล) และอำนาจส่วนล่าง (ข้าราชการ) ในลักษณะต่างฝ่ายต่างเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

รัฐทุกรัฐมีรัฐบาลเป็นศูนย์กลางอำนาจรัฐและเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ แม้ว่ารัฐจะแตกต่างกันกับรัฐบาลก็ตาม แต่บทบาทรัฐบาลก็คือการนำเอาผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของรัฐบาลไปปะปนกันจนแทบจะเป็นเรื่องเดียวกันเสมอ รัฐบาลมักจะแสวงประโยชน์ภายในกลุ่มคนผู้มีอำนาจทางการเมืองอยู่เสมอ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายของรัฐที่ควรเป็น แน่แน่นอนว่ารัฐบาลย่อมพยายามเพิ่มพูนอำนาจและรวมอำนาจเข้ามาไว้ที่ศูนย์กลางเพื่อหน้าที่หลัก 3 ด้านคือ การรักษาความมั่นคง การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการให้สวัสดิการทางสังคม ความขัดแย้งกันระหว่างการสืบทอด การเพิ่มพูนอำนาจและการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตลอดเวลา และความเข้มแข็งหรืออ่อนแอของรัฐจะมากหรือน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับทรัพยากรทางการบริหารคือ ระบบราชการที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐในด้านปัจจัยที่สร้างรัฐให้มีความมั่นคง³⁹ เมื่อนำแนวคิดต่างๆมาประมวลแล้วเชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ทางสังคมของรัฐไทย เราจะเห็นว่ารัฐไทยมีการให้ความสำคัญกับสถานภาพของความเป็นรัฐที่ประกอบด้วยชนชั้นปกครองและข้าราชการมาตลอด จนทำให้เกิดลักษณะเด่นของรัฐและสังคมไทยดังที่ ชัยอนันต์⁴⁰ ได้กล่าวถึงลักษณะเด่นของของรัฐและสังคมไทย ไว้ดังนี้

³⁹ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ, หน้า 149-150.

⁴⁰ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร จำกัด, 2540), หน้า 40.

1. รัฐและสังคมไทยมีความหลากหลายทางโครงสร้างย่อยภายในทั้งทางด้านอำนาจทางการเมือง ลักษณะทางเศรษฐกิจ ลักษณะทางสังคม (เชื้อชาติ เผ่าชน ภาษา วัฒนธรรม) และไม่มี ความสม่ำเสมอทั้งทางพัฒนาการของโครงสร้างย่อยดังกล่าวนี้

2. ความหลากหลายและความไม่สม่ำเสมอดังกล่าว ได้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนาน และได้รับผลสะท้อนจากพลังภายนอกสังคมเฉพาะบางจุดจนเกิดการผสมผสานระหว่างมิติ 3 ด้าน คือ ความมั่นคง การพัฒนาและประชาธิปไตย ความหลากหลายและความไม่สม่ำเสมอในโครงสร้างย่อยของรัฐและสังคมไทยจึงลดต่ำลงแต่ก็มิได้หมดไปเสียเลยทีเดียว

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมเป็นไปในลักษณะของ รัฐเหนือสังคม มากกว่า สังคมเหนือรัฐ กล่าวคือ โดยทั่วไปในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคม รัฐและกลไกของรัฐทั้งทางด้านกลไกการใช้กำลังบังคับและกลไกอุดมการณ์ได้เป็นฝ่ายครอบงำและกำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นรัฐจึงมีความเป็นอิสระมากพอควร ดังนั้นในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมพลังที่มีการผลักดันการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าด้านเศรษฐกิจ การเมืองหรือวัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อทางสังคมย่อมมาจากโครงสร้างส่วนบน (รัฐ – กลไกของรัฐ) เป็นด้านหลักและพลังส่วนอื่นๆนอกจาก กลไกรัฐเป็นด้านรอง

นอกจากงานวิจัยจะศึกษาถึงอำนาจรัฐและผู้ใช้อำนาจรัฐแล้ว ควรต้องศึกษาถึงกลไกของรัฐ ซึ่งหมายถึงระบบราชการและโครงสร้างของกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจทางการเมือง ที่สำคัญข้าราชการเป็นกลุ่มบุคคลผู้ที่ได้รับการแบ่งสรรถ่ายทอดอำนาจรัฐในการนำนโยบายรัฐไปปฏิบัติรวมทั้งการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายรัฐจนถึงการมีส่วนในการตัดสินใจสั่งการร่วมกับรัฐบาลลักษณะรวมศูนย์อำนาจของรัฐไทยจึงจะเห็นได้จากการรวบรวมอำนาจการบริหารการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจสั่งการรวมทั้งการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย จนกระทั่งการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานไว้ที่ศูนย์กลางอำนาจแทบทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจไปให้กับข้าราชการในส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นส่วนที่ได้รับความนิยมยอมรับ แต่การแต่งตั้งสายบังคับบัญชาที่ถูกระบุกำหนดโดยส่วนกลาง ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยทั่วไปในการปกครองประเทศมีอำนาจในการดำเนินกิจการ 2 ระดับ คือ ระดับสูง ได้แก่ อำนาจของรัฐบาล (Government) หรือคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) ซึ่งอำนาจการปฏิบัติโดยการวางนโยบายไว้ให้ อำนาจสูงสุดนี้เรียกว่า อำนาจบริหาร ซึ่งจะมีกำหนดในรัฐธรรมนูญ อีกระดับรองลงมา ได้แก่ อำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจะดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตาม

นโยบายนั้น ทั้งนี้จะถูกกำหนดในกฎหมายปกครอง แต่ในประเทศไทยอำนาจการปกครองทั้งสองระดับมีความสัมพันธ์กันแยกไม่ออก เนื่องจากต่างฝ่ายต่างมีการแลกเปลี่ยนบทบาทหน้าที่กันเสมอ กล่าวคือ ตามสายบังคับบัญชาหรือตามระเบียบอำนาจสั่งการรัฐมนตรีจะมานั่งเป็นเจ้ากระทรวงเป็นผู้มีอำนาจลงนามพิจารณาอนุมัติโครงการ กิจกรรมต่างของประเทศและหน่วยงานราชการในสังกัดที่ได้รับมอบหมายให้ดูแล ส่วนข้าราชการในบางครั้งก็แสดงบทบาททางการเมืองเสียเองด้วยการไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนในการสนับสนุนกลุ่มการเมืองหรือผู้มีอำนาจบริหารของหน่วยงานราชการที่ตนสังกัด

แนวคิดหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับระบบราชการไทยที่ถ่ายทอดมาจากมิติทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองและมีความสำคัญในการนำมาเป็นหน่วยการวิเคราะห์ คือ แนวคิดของ เฟรด ริกส์⁴¹ (Fred W. Riggs) เป็นผู้นิยามลักษณะอำนาจรัฐที่อาศัยกลไกระบบราชการที่เข้มแข็งของรัฐไทย โดยสรุปลักษณะของระบบการเมืองไทยว่า

“เนื่องจากการพัฒนาอย่างไม่สมดุลระหว่างระบบราชการกับการพัฒนาสถาบันทางการเมือง กล่าวคือ ระบบราชการซึ่งเริ่มมีการพัฒนาอย่างทันสมัย ในการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 และได้มีพัฒนาการมาโดยตลอด ขณะเดียวกันการพัฒนาสถาบันทางการเมืองซึ่งเริ่มตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาตั้งแต่ พ.ศ.2475 ได้ล้มลุกคลุกคลานและไม่มีโอกาสจัดตั้งสถาบันได้อย่างเข้มแข็งมีการรัฐประหารยึดอำนาจ การล้มรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ทำให้เกิดการเสียสมดุลระหว่างโครงสร้างของสถาบันบริหารและสถาบันทางการเมือง อำนาจการวางนโยบายและการปฏิบัตินโยบายจึงตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำ โดยฝ่ายทหารและข้าราชการประจำบางส่วนคุมอำนาจทางการเมืองและข้าราชการประจำคุมอำนาจการบริหาร ลักษณะของการเมืองไทยจึงกลายเป็นรัฐที่ปกครองโดยระบบราชการ (bureaucratic polity) ซึ่งหมายความว่าแทนที่รัฐจะมีสถาบันทางการเมืองซึ่งแยกออกจากฝ่ายบริหารและข้าราชการเพื่อวางแผนให้ข้าราชการปฏิบัติ ระบบราชการไทยได้ทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้วางนโยบายและเป็นผู้ปฏิบัตินโยบายในเวลาเดียวกัน ริกส์จึงให้นิยามลักษณะการเมืองการบริหารของไทยว่า รัฐราชการ ”

⁴¹Fred W.Riggs, *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*, (Honolulu: East – West Center Press, 1966), pp. 72-90

งานของริคส์เป็นการเชื่อมโยงประวัติศาสตร์ทางการเมืองการบริหารประเทศไทยเข้ากับโครงสร้างสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา หากแต่ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์กลางอำนาจของรัฐ มีการกล่าวกันว่าระบบการเมืองที่แท้จริงเริ่มต้นในสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แต่ถ้าครอบคลุมถึงระบบราชการไทย โครงสร้างของระบบราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเข้มแข็งมั่นคงมาตั้งแต่การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่วางรากฐานการบริหารบนแนวทาง การรวมศูนย์กลางเข้าสู่ศูนย์กลาง (centralization) ด้วยเหตุผลที่มีการขยายอำนาจอิทธิพลของกลุ่มประเทศตะวันตกด้วยแนวทางการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย รวมทั้งมีความจำเป็นต้องสร้างความมั่นคงทางการเมืองการปกครองเพื่อความเข้มแข็งของรัฐ ทำให้ระบบราชการไทยได้รับการปรับปรุงให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงสามารถปรับเปลี่ยนไปได้ในสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ดังนั้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จากการกระจัดตัวของอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลายเป็นระบบกษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ช่องว่างอำนาจที่เกิดขึ้นไม่สามารถแทนที่ได้ด้วยสถาบันทางการเมืองอื่น ทำให้ข้าราชการซึ่งเป็นสถาบันเดียวที่มีความเข้มแข็งมานานและมีความเจริญรุ่งเรืองในขณะนั้นเข้ามามีบทบาทเต็มที่ในการวางนโยบายและตัดสินใจปัญหาต่างๆของประเทศ ส่งผลให้การเมืองไทยอยู่ในสภาพที่ระบบราชการเป็นตัวแสดงบทบาทที่สำคัญที่สุด⁴² รัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารประเทศขณะนั้นส่วนมากมาจากข้าราชการที่ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นเมื่อเข้าไปแสดงบทบาทในฐานะสมาชิกของรัฐบาลแล้ว จะแสดงความสัมพันธ์ที่ชัดเจนกับผู้ได้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการมากกว่ากลุ่มสถาบันอื่นๆในสังคม ทำให้ความสำคัญของสถาบันทางการเมืองที่ราชการเหล่านี้นอกจากจะสามารถกำหนดข้อเรียกร้องและหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้แปรสภาพมาเป็นนโยบายรัฐบาลตามที่ต้องการแล้ว ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแทนและเป็นผู้นำที่ได้รับอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย การเข้ามามีบทบาททางการเมืองในการกำหนดนโยบายยิ่งชัดเจนในยุคของการพัฒนาประเทศหลังปี พ.ศ.2500 ระยะเวลาฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้ชี้แนะและกระตุ้นซึ่งต้องอาศัยฝ่ายราชการซึ่งมีความชำนาญเชิงเทคนิคมากกว่าเป็นแกนนำในการกำหนดและฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการก็จะช่วยกันตัดสินใจในปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายหลายกรณี

⁴²ลิจิต ธีรเวคิน, การเมืองการปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2539), หน้า 171.

กรณีของนโยบายรัฐในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติก็เป็นแนวนโยบายหนึ่งที่ช่วยยืนยันลักษณะการรวมศูนย์อำนาจของรัฐด้วยกลไกทางกฎหมายรองรับอำนาจของกลุ่มการเมืองและกลุ่มข้าราชการ ในยุคที่รัฐไทยตกอยู่ภายใต้กระแสวาทกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ.2500 ความเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายของไทยทำโดยการขยายอำนาจการปกครองการบริหารไปพร้อมๆกับการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อแข่งขันในตลาดโลก เห็นได้จากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544 ฉบับปัจจุบัน) ได้กลายเป็นแผนที่กำหนดทิศทางพัฒนาประเทศและชี้ให้เห็นว่ารัฐไทยใช้แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจนำประเทศ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือทุนนิยม โดยการมอบให้เอกชนหรือกลุ่มทุนเข้ามามีบทบาทหลักในโครงสร้างอำนาจส่วนบนของรัฐ โดยการให้เป็นเจ้าของและควบคุมปัจจัยการผลิตระดับล่าง การใช้ระบบกลไกตลาดมาเป็นตัวกำหนดเงื่อนไขการแข่งขันทางการค้าภายในประเทศแทนการผลิตยังชีพของชุมชนท้องถิ่น ส่งเสริมอุตสาหกรรมทำให้บทบาทภาคการเกษตรถดถอยลง โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวรัฐยังคงมีอำนาจสูงสุดในการแทรกแซงเศรษฐกิจของประเทศโดยใช้ข้าราชการและกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการบรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาแต่ละฉบับ

แนวทางหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจคือ การดึงเอาทรัพยากรธรรมชาติออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยยึดหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าให้กระจายออกไปสู่ตลาดโลก เมื่อฐานอำนาจรัฐขยายครอบคลุมมาถึงระบบการผลิต ปัจจัยในการดำรงชีวิตของประชาชน ทำให้รัฐต้องวางแผนออกกฎระเบียบเพื่อให้อำนาจรัฐมีเหนือทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นและขึ้นตรงกับศูนย์กลางอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียว การรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงเกิดขึ้น เริ่มตั้งแต่การโอนกรรมสิทธิ์การจัดการทรัพยากรป่าเข้ามาสู่รัฐบาลกลาง โดยเริ่มต้นจากการควบคุมไม้สักเป็นอันดับแรก หมายความว่ารัฐเริ่มจากการยึดอำนาจการเป็นเจ้าของป่าไม้ทางเศรษฐกิจก่อนเพื่อตอบสนองอุตสาหกรรมไม้ส่งออก แท้ที่จริงแล้วการโอนอำนาจเกี่ยวกับป่าไม้เริ่มต้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ถึงปี พ.ศ.2479 ที่รัฐโอนเพียงอำนาจการทำไม้สัก ไม้กระยาเลย ของป่าให้ขึ้นอยู่กับรัฐ ไม้ชนิดอื่นๆ ยังคงให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ ในปี พ.ศ.2481 รัฐได้ก้าวล่วงไปถึง

การเข้ายึดที่ดินในป่ามาเป็นของรัฐ โดยการออกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่ามาใช้⁴³ หลังจากนั้นความชัดเจนในการพยายามตั้งอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้เข้าสู่ศูนย์กลางก็ปรากฏมากขึ้น ภายหลังจากประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติครั้งที่กล่าวมา มีการประกาศใช้กฎหมายอีกหลายฉบับเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติอุทยาน พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ.2507 เป็นต้น ซึ่งสาระของกฎหมายที่มีจุดร่วมเหมือนกันคือการหวงกั้นที่ดินในเขตพื้นที่ป่าเพื่อป้องกันไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปในพื้นที่รัฐ ซึ่งรัฐนำความหมายของที่ดินกับป่าไม้มาเป็นความหมายเดียวกัน โดยยึดเส้นแบ่งเขตที่ดินซึ่งในความเป็นจริงประชาชนไม่มีสิทธิรู้ได้เลยว่าเขตที่ดินใดที่รัฐห้ามไว้⁶⁵ แสดงให้เห็นถึงการแสดงความเป็นเจ้าของเหนือทรัพยากรป่าไม้และการรวบอำนาจการจัดการการดำเนินการใดๆไว้ที่ศูนย์กลาง โดยมีรัฐมนตรีและข้าราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนที่มีสาเหตุมาจากลักษณะรวมอำนาจด้วยกฎหมายดังที่กล่าวมาจึงเกิดขึ้นบ่อยครั้งและต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ในกรณีของการก่อกำเนิดการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนก็นับเป็นกรณีตัวอย่างที่เป็นผลสะท้อนมาจากความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เนื่องจากร่างกฎหมายป่าชุมชนโดยเจตนารมณ์คือความพยายามของประชาชนที่จะปรับเปลี่ยนแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรของรัฐให้มาเป็นการกระจายอำนาจสู่ประชาชนในท้องถิ่น ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐ โดยหวังว่ากฎหมายป่าชุมชนจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เกิดความสมดุลและความร่วมมือในการใช้อำนาจรัฐร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน

5. แนวคิดป่าชุมชน

ป่าชุมชนเป็นคำที่แปลมาจากภาษาอังกฤษว่า communal forest หรือ community forest ซึ่งเรียกแตกต่างกันไปตามลักษณะของการใช้สอยพื้นที่ป่าของประชาชน ความหมายอย่างกว้าง คือ

⁴³ เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1, (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 103.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

พื้นที่ป่าไม้ซึ่งประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งทางตรงทางอ้อม ซึ่งเป็นรูปแบบในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการป่าไม้ไปสู่ท้องถิ่น

สำหรับประเทศไทยการให้ความหมายป่าชุมชนยังมีความแตกต่างกัน ทัศนคติของแต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายป่าชุมชนยังเป็นประเด็นที่ไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ ดังนั้นการเข้าใจความหมายของป่าชุมชนจะช่วยให้ความเข้าใจในสถานการณ์ความขัดแย้งในแนวคิดป่าชุมชนในการกำหนดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนได้ดีขึ้น

โกมล แพรกทอง⁴⁴ นักวิชาการ กรมป่าไม้ให้ความหมาย ป่าชุมชน ว่าเป็น “รูปแบบของการจัดการป่าไม้ที่นำเอาความต้องการพึงพิงป่าของประชาชนมาเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดการป่า และให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากป่าดังกล่าว เป็นผู้กำหนดแผนและควบคุมการดำเนินงานให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้เพื่อผลประโยชน์ต่อเนื้ออย่างสม่ำเสมอตามความต้องการของชุมชน ป่าชุมชนได้มีการดำเนินการอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้วตามสภาพการพึงพิงของประชาชนที่มีต่อแหล่งป่าในหมู่บ้านใกล้เคียงต่างๆ ซึ่งมีรูปแบบการใช้ประโยชน์จากป่าแตกต่างกัน”

FAO (1978)⁴⁵ ได้ให้คำจำกัดความป่าชุมชนว่า “กิจกรรมป่าชุมชนทั้งกิจกรรมอื่นๆ ที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การปลูกป่าหรือการจัดการป่าของหมู่บ้านในท้องที่ที่ขาดแคลนไม้ใช้สอยและของป่า รวมทั้งอุตสาหกรรมขนาดเล็กภายในครัวเรือนที่ใช้ผลิตผลจากป่าแต่ไม่รวมถึงไม้ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่”

⁴⁴กรมป่าไม้, คู่มือเจ้าหน้าที่รัฐ: โครงการปลูกป่าไม้ไว้ใช้สอยชุมชน ป่าชุมชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2530), หน้า 5.

⁴⁵Food and Agriculture Organization of the United Nation (FAO), Forest for Community Development, Forest Paper, NO.7. Rome, 1978.

ฉลาดชาย รมิตานนท์⁴⁶ ได้สรุปว่า ป่าชุมชน เป็นส่วนหนึ่งของป่าไม้สังคมหรือ Social forestry หมายถึง “กิจกรรมต่างๆทางค้ำป่าไม้ที่มุ่งโดยเฉพาะต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการป่าไม้และมุ่งสนองตอบความจำเป็นและความปรารถนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับป่าไม้ของเขา”

เสน่ห์ จามริก และคณะ⁴⁷ ให้ความหมาย การจัดการป่าชุมชน ว่าเป็นขบวนการทางสังคมหรือการรวมตัวขององค์กรประชาชนในระดับชุมชน และ/หรือ ระดับเครือข่ายในระบบนิเวศน์หนึ่งเพื่อทำการใช้ประโยชน์และจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า อย่างยั่งยืนและเป็นธรรมบนรากฐานของระบบความคิด ภูมิปัญญา อุดมการณ์และสิทธิชุมชนซึ่งเป็นหลักการทางศีลธรรมและความมั่นคงในการยังชีพของชุมชนเป็นสำคัญ

กรมป่าไม้⁴⁸ ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับป่าชุมชนว่าป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อมนุษยชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม การขยายตัวของจำนวนประชากรกับการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทำให้มีการใช้สอยทรัพยากรป่าไม้เพิ่มมากขึ้นพื้นที่ป่าถูกบุกรุกยังก่อให้เกิดความเสียหายส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์วิทยาและสิ่งแวดล้อมโดยส่วนรวมประกอบกับการริเริ่มการยอมรับกันแล้วว่าการดำเนินการจัดการและรักษาทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยความพยายามของเจ้าหน้าที่รัฐเพียงอย่างเดียวไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ รวมทั้งแนวคิด การจัดการและการใช้ประโยชน์แบบยั่งยืนได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน มีการแสวงหาแนวทางและรูปแบบการจัดการที่เหมาะสมโดยให้ความสำคัญต่อชาวบ้านผู้ใกล้ชิดป่ามากที่สุดและได้พึ่งพิงอาศัยป่าในการดำรงชีพให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและ

⁴⁶ฉลาดชาย รมิตานนท์, ป่าไม้สังคมกับการพัฒนาชนบท, (กรุงเทพฯ: โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2538), หน้า 66.

⁴⁷เสน่ห์ จามริก และคณะ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1, เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ บรรณาธิการ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 142.

⁴⁸กรมป่าไม้, 100 ปีกรมป่าไม้, กิติ ศิริวัลลภและคนอื่นๆ ผู้จัดทำ, (กรุงเทพฯ: 2539)

จัดการทรัพยากรป่าไม้ใกล้หมู่บ้านเพื่อประโยชน์ของชาวบ้านเป็นสิ่งสำคัญ แนวคิดดังกล่าวจะเป็น **ป่าชุมชน**

ยศ สันตสมบัติ⁴⁹ กล่าวว่า แนวคิดเรื่องป่าชุมชนเป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของการยอมรับศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร ให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชนบทซึ่งถูกละเลยหรือถูกมองเป็นเป้าหมายรองของการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้มา โดยตลอด มีหลักอยู่ 3 ประการคือ

- ประการแรก สนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่น
- ประการที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชน
- ประการที่สาม สำนักการเป็นเจ้าของ

ประการสำคัญแนวคิดเรื่องป่าชุมชนมิได้เน้นอยู่ที่การปลูกต้นไม้หรือการส่งเสริมฟื้นฟูสภาพป่าไม้หากแต่อยู่ที่คนและความสัมพันธ์ระหว่างคนและชุมชนกับสภาพแวดล้อมและยังเชื่อมโยงอย่างแยกไม่ออกจากการแสวงหาวิธีการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตในภาคเกษตรไปพร้อมๆกับการดูแลและฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และการส่งเสริมศักยภาพในการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่น ป่าชุมชนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงในหลายๆด้าน ไม่สามารถมองได้เพียงด้านเดียว

นอกจากนี้ นิวัติ เรืองพานิช⁵⁰ กล่าวว่า หลักการสำคัญของป่าไม้ชุมชนอยู่ที่การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการป่าไม้เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้ความช่วยเหลือ รัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐจะมีหน้าที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือในสิ่งที่จำเป็นเฉพาะที่เกินกำลังความสามารถที่ชุมชนจะช่วยเหลือตนเองได้เท่านั้น เป็นการช่วยเหลือให้พึ่งตนเองได้ จึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน การจัดการ ปลูก บำรุง ป้องกันรักษา การใช้ประโยชน์

⁴⁹ยศ สันตสมบัติ, ป่าชุมชน: มิติหนึ่งของทางเลือกในการพัฒนา, (เอกสารประกอบการประชุมเวทีชาวบ้าน, 2534), หน้า 205.

⁵⁰นิวัติ เรืองพานิช, หลักการและแนวความคิดของวนศาสตร์ชุมชน, ในเอกสารบรรยายประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการปลูกป่าระบบวนเกษตร รุ่นที่ 1, วันที่ 9-20 กุมภาพันธ์ 2530 (กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้, 2530)

จากป่าไม้ด้วยตนเอง จุดมุ่งหมายสุดท้ายคือ จะได้หยุดการทำลายป่า ชาวชนบทเองจะได้มีความรู้ และเทคนิคไปดำเนินการจัดการป่าไม้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งหมดนี้จะเป็นแนวทางในการ ให้ประชาชนและทรัพยากรป่าไม้อยู่ร่วมกันได้ในลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน

โดยสรุปจากความหมายของนักวิชาการต่างๆที่ได้กล่าวมา งานวิจัยนี้ได้ให้ **ความหมาย ป่าชุมชน** ว่า ป่าชุมชนเป็นรูปแบบการจัดการป่าไม้ที่นำเอาความต้องการพึ่งพิงป่าของประชาชน เป็นวัตถุประสงค์หลักในการจัดการป่าที่เน้นการอนุรักษ์รวมถึงการออกกฎหมายป่าชุมชนมารอง รับการจัดการในอนาคต โดยการให้ประชาชนผู้ซึ่งได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการ ดำเนินกิจกรรมป่าชุมชนได้เข้ามามีส่วนกับรัฐในการกำหนด จัดทำแผนหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับป่า ชุมชน โดยรัฐจะเป็นผู้สนับสนุน ช่วยเหลือและรับผิดชอบร่วมกันกับชุมชน ซึ่งเป็นไปตามแนวทาง การมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นดังนั้นในความหมายที่กล่าวมา ป่าชุมชนจะประกอบไปด้วย

1. การใช้ประโยชน์ของชุมชน
2. การดำเนินการวางแผนจัดการป่าไม้ระหว่างรัฐกับประชาชน ชุมชน ด้วยหลักการ มีส่วนร่วมทางการเมือง
3. ความสอดคล้องของนโยบาย กฎหมายกับวิถีชีวิต ประเพณี วัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่
4. การสนับสนุนร่วมมือจากรัฐด้วยการออกกฎหมายป่าชุมชนมารองรับบนพื้นฐาน ของการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน

เสน่ห์ จามริกและคณะ⁵¹ ได้ให้ความเข้าใจเพิ่มเติมในเรื่องแนวคิดการจัดการป่าชุมชน โดยที่มองว่าการจัดการป่าชุมชนขององค์กรชุมชนเป็นองค์รวม ประกอบขึ้นมาด้วยแนวคิด 5 ประการ

1. การมองป่าชุมชนในบริบทของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และระบบนิเวศ ในลักษณะนี้ ป่าชุมชนมิได้เป็นปรากฏการณ์ที่หยุดนิ่งไร้การเคลื่อนไหวหากแต่ เป็นการปรับตัวของการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนโดยสัมพันธ์กับเงื่อนไขภายในระดับมหภาค

⁵¹เสน่ห์ จามริก และคณะ, ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา, หน้า 160-163.

การมองป่าชุมชนในบริบทของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมืองและระบบนิเวศ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนอำนาจในการจัดการทรัพยากรซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์มากขึ้นเป็นแนวคิดที่ช่วยให้เราสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ในท้องถิ่นกับเงื้อมมือภายนอก ทั้งช่วยให้เห็นทิศทางของการพัฒนาประเทศที่มีผลต่อวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

2. การมองป่าชุมชนจากมิติทางวัฒนธรรม หมายถึงการมองความสัมพันธ์ระหว่างชีวิตมนุษย์กับธรรมชาติเป็นองค์รวมและรอบด้าน ที่มองว่าความสัมพันธ์ระหว่างคนกับป่าไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด เพราะความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นทั้งพัฒนาการทางวัฒนธรรมและทางประวัติศาสตร์ของชุมชนในป่าในแต่ละพื้นที่ การมองป่าชุมชนจากมิติด้านวัฒนธรรมเน้นการทำความเข้าใจกับวิถีชีวิตของชุมชนที่มีวิถีชีวิตสัมพันธ์กับป่าว่ามีความหลากหลายลึกซึ้ง ซับซ้อนและมีรากเหง้าจากภูมิปัญญาที่พัฒนามาอย่างต่อเนื่อง

3. การมองป่าชุมชนว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชน ระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชนมีรากเหง้าและพัฒนาการที่แตกต่างไปจากแนวคิดเรื่อง กรรมสิทธิ์ ตามระบบกฎหมายตะวันตก แต่เป็นแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรที่ตั้งอยู่บนหลักการของ **สิทธิการใช้** และระบบการจัดการ โดยชุมชนและองค์กรชุมชนประกอบไปด้วยกลุ่มผู้ใช้เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ว่าใครบ้างมีสิทธิใช้ การจัดลำดับการใช้ ใครบ้างมีสิทธิและควรรักษาอย่างไร ควรมีระบบการจัดการและควบคุมอย่างไร เป็นต้น

4. การมองป่าชุมชนในฐานะเป็นขบวนการทางสังคม ซึ่งเป็นการสืบทอดวิธีปฏิบัติและประเพณีในการรักษาป่าของชุมชนมาเนิ่นนาน เพื่อต่อต้านการแทรกแซงจากภายนอก

5. การมองป่าชุมชนในบริบทของการพัฒนาชนบทและการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยนัยนี้ป่าชุมชนเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือก เพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาตนเองบนพื้นฐานของวัฒนธรรมและจารีตประเพณีอันหลากหลายของชุมชนชนบทและยังเป็นความพยายามในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมไปพร้อมๆกัน

ดังนั้นเมื่อป่าชุมชนสามารถปรับเปลี่ยนสถานะไปตามบริบทแวดล้อมทางวัฒนธรรมทางสังคมได้ ป่าชุมชนจึงเกิดลักษณะที่แตกต่างกันซึ่งป่าชุมชนสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบคือ ป่าชุมชนแบบดั้งเดิม และป่าชุมชนที่พัฒนาขึ้นใหม่ มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. ป่าชุมชนแบบดั้งเดิม เป็นป่าชุมชนที่ประชาชนรักษาไว้ด้วยวัตถุประสงค์แตกต่างกัน แบ่งได้เป็น

1.1 การอนุรักษ์ป่าไม้เพื่อประกอบพิธีกรรมตามประเพณีท้องถิ่น เพื่อใช้ในการประกอบพิธีกรรมต่างๆ ป่าดังกล่าวจะถูกรักษาไว้โดยไม่มีการทำลาย

1.2 การอนุรักษ์ป่าไม้เป็นแหล่งชันน้ำ เป็นป่าที่ถูกรักษาไว้เพื่อเป็นแหล่งชันน้ำให้กับพื้นที่นา หรือการพังทลายของดิน

1.3 การอนุรักษ์ป่าไม้เป็นเขตอภัยทาน เป็นพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ตามหลักพุทธศาสนา

1.4 การอนุรักษ์พื้นที่เป็นที่พักผ่อน โดยเน้นการรักษาสภาพป่าไม้ไว้ตามธรรมชาติ

1.5 การอนุรักษ์พื้นที่ไว้เป็นแหล่งอาหาร และใช้สอยอื่นๆ

2. ป่าชุมชนแบบพัฒนา เป็นผลอันเกิดจากการส่งเสริมให้สร้างป่าชุมชนขึ้นสำหรับหมู่บ้านเพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรที่ชาวบ้านจะพึ่งพาอาศัยได้ เนื่องจากขาดแคลนแหล่งไม้หรือแหล่งป่าไม้เดิมที่มีอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมไม่สามารถที่จะอำนวยประโยชน์ได้ แบ่งเป็น

2.1 ป่าชุมชนเพื่อการใช้สอย เป็นป่าที่สร้างขึ้นในบริเวณที่ดินประเภทต่างๆ ในหมู่บ้าน

2.2 ป่าโรงเรียน เป็นการปลูกป่าขึ้นในบริเวณโรงเรียนเพื่อการศึกษาทางด้านเกษตร

2.3 การพัฒนาวัดป่า การปลูกต้นไม้บริเวณวัดหรือสำนักสงฆ์

2.4 การกันพื้นที่ดินไว้เป็นป่าจำนวน 20% ของพื้นที่จัดสรรที่ดิน ตามมติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2499

2.5 การจัดป่าของชาติให้เป็นป่าชุมชน คือให้กันพื้นที่ที่ไม่ติดกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สำหรับเป็นป่าชุมชน โดยให้องค์กรของหมู่บ้านเป็นผู้ดูแล

สำหรับเงื่อนไขการเกิดและความสำเร็จของป่าชุมชนประเภทต่างๆ เสน่ห์ จามริกและคณะ⁵² ได้สรุปไว้ 8 ประการ ดังนี้

⁵²เรื่องเดียวกัน, หน้า 174-186.

1. การมีความเป็นชุมชนสูง คือ มีความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกอย่างแนบแน่น สะท้อนออกมาในรูปของความเชื่อ อุดมการณ์และพิธีกรรมที่ชุมชนยึดถือและปฏิบัติร่วมกันที่ช่วยต่อกำล้าำนึกของชุมชนให้มั่นคงและแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

2. การมีทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ที่อยู่ใในสภาพที่ใใช้ได้หรือยังมีศักยภาพเพียงพอที่จะฟื้นคืนกลับมาสู่ความอุดมสมบูรณ์ ได้อย่างยั่งยืน ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับการผลิตใในภาคการเกษตร ดังนั้นลักษณะทางกายภาพของชุมชนที่จะมีจิตสำนึกใในการรักษาป่า จะต้องมืทรัพยากรดิน น้ำ ป่าใในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการผลิตใในภาคเกษตรของชุมชนอยู่

3. การมีผลประโยชน์ร่วมกัน การอนุรักษ์ป่าของชาวบ้านมีพื้นฐานมาจาก การมีผลประโยชน์ร่วมกันใในการใช้ทรัพยากร การอนุรักษ์จึงเป็นการรักษาผลประโยชน์ร่วมของชุมชนนั่นเอง

4. การมีจิตสำนึกใในการรักษาป่าที่มิได้มีเพียงแต่มีความเข้มข้นและลึกซึ้งมากกว่าผลประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงอุดมการณ์ ความเชื่อ การพิทักษ์สิทธิชุมชนและสิทธิธรรมชาติใในทางเป็นมนุษย์ มิให้ก้าวล่วง รุกล้ำจากบุคคลภายนอก อาจเกิดจากเงื่อนไขปัจจัยต่างๆ มากมาย

5. การมีผู้นำชุมชนทั้งผู้นำทางธรรมชาติและผู้นำที่เป็นทางการที่มีความเข้มแข็งและมีภูมิปัญญาสูง เพราะผู้นำนอกจากจะสามารถควบคุมและรักษากฎระเบียบต่างๆ ของชุมชนได้แล้ว ยังสามารถปรับใช้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เข้ากับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการทำงานบนพื้นฐานการรักษาสผลประโยชน์ของชุมชนส่วนรวมเป็นหลัก

6. การมีการจัดตั้งองค์กรประชาชน ซึ่งอาจเป็นองค์กรตามประเพณีหรือองค์กรทางการเมืองที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยมีหน้าที่รับผิดชอบใในการจัดการทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมตามเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป

7. การมีจารีตของการจัดการทรัพยากรที่ถือว่า ทรัพยากรเป็นสิทธิและทรัพย์สินร่วมของชุมชน ชุมชนบ้านป่าใในอดีตมีจารีตของการจัดการทรัพยากรที่เชื่อว่าทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดเป็นทรัพย์สินร่วมของชุมชนและชุมชนมีสิทธิใในการดูแล จัดการและออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์

8. การมีระบบการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม ในระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชนนั้น ประกอบด้วย หลักการจัดการ วิธีการจัดการ และรูปแบบของการจัดการ หลักการจัดการทรัพยากรของชุมชนอยู่บนพื้นฐานของ

- การยอมรับจารีตประเพณีสิทธิชุมชน
- การคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกและความเป็นธรรมทางสังคม
- ความยั่งยืนของระบบการผลิตและความสมดุลของระบบนิเวศ
- การมีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งหมดของชุมชน วิธีการจัดการป่าชุมชน

จากที่กล่าวมาทั้งความหมาย แนวคิด รวมทั้งการกำเนิดกระบวนการของการจัดการป่าชุมชนได้ทำให้เราเข้าใจพื้นฐานรูปแบบการจัดการป่าที่สามารถสรุปออกมาได้เป็น 3 ประเภท คือ

รูปแบบที่ 1 รูปแบบการจัดการตามจารีตประเพณี หมายถึงการนำเอาอุดมการณ์ ความเชื่อและวิถีคิดตามประเพณีมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ของหมู่บ้าน เช่น ความเชื่อเรื่องผี และการยึดมั่นในวิถีคิดว่าด้วยสิทธิชุมชน สิทธิการใช้และสิทธิตามธรรมชาติ เป็นต้น

รูปแบบที่ 2 รูปแบบการจัดการแบบประยุกต์ เป็นการจัดการทรัพยากรเนื่องมาจากมีความขัดแย้งและแย่งชิงทรัพยากรจากภายนอกสูงหรือพื้นที่ที่พลังกดดันต่อป่าค่อนข้างมาก เช่น มีการลักลอบตัดไม้ จึงนำเอารูปแบบการจัดการแบบอื่นมาประยุกต์ใช้ร่วมกับการจัดการตามจารีตประเพณี เช่น การบวชป่า เป็นต้น

รูปแบบที่ 3 รูปแบบการจัดการที่เป็นขบวนการต่อรองทางการเมือง เป็นขบวนการต่อสู้เพื่อพิทักษ์ สิทธิชุมชนและต่อต้านนโยบายของรัฐในการแย่งชิงทรัพยากร เช่น การต่อต้านการให้สัมปทานเอกชนปลูกป่าเพื่อเศรษฐกิจต่อต้านนโยบายการประกาศเขตอนุรักษ์ เป็นต้น

ดังนั้นจากแนวคิดมาสู่การออกกฎหมายรองรับการจัดการป่าชุมชน จึงมีที่มาที่สะท้อนให้เห็นนัยยะทางประวัติศาสตร์ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศไทย ซึ่งมาทำให้พัฒนาการของป่าชุมชนต้องมีการปรับเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขที่ถูกระบุโดยรัฐเสมอมา ถึงแม้ว่าการผลักดันรูปแบบการจัดการป่าประเภทนี้จะถูกแยกออกมาจากการจัดการป่าเศรษฐกิจ และจัดการป่าเชิงอนุรักษ์เหมือนป่าทั่วไป แต่ในความเป็นจริง การจัดการป่าชุมชนยังต้องพบอุปสรรคปัญหาในการใช้ประโยชน์ การกำหนดพื้นที่รวมทั้งอำนาจในการจัดการ ซึ่งกฎหมายป่าชุมชนจะเป็นตัวแสดงสำคัญในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐกับประชาชน ในเรื่องแนวคิดการจัดการป่าชุมชน

แนวคิดทั้ง 5 ประการเป็นแนวคิดทางทฤษฎีที่นำมาเป็นกรอบการศึกษาวิเคราะห์หัวข้อประสงค์ในการศึกษาวิจัยนี้ โดยกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่ง

ที่อาศัยกรอบแนวคิดกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบายที่เริ่มต้นมาจากการ กำหนด ปัญหา มีการบรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐ ภายใต้กระบวนการดังกล่าวจะมีเหตุการณ์ทางการเมือง สถานการณ์ความขัดแย้งและปัจจัยที่สร้างผลกระทบต่อการดำเนินการตามขั้นตอนและมีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกทางแก้ปัญหาในนโยบาย ในการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงของ ปัจจัยต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องนำแนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์มาวิเคราะห์เพื่อหาตัวแปรสำคัญที่เข้ามา มีบทบาทในกระบวนการทางนโยบายป่าชุมชน โดยกลุ่มเหล่านี้ได้มีการต่อสู้ทางแนวคิดที่สำคัญที่เป็นรากฐานของการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนคือ แนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดการป่าชุมชนซึ่งเป็นการถกเถียงเชิงอุดมการณ์และวัตถุประสงค์ของกลุ่มเพื่อผลักดันแนวคิดของกลุ่มให้เข้าสู่การพิจารณา ตัดสินใจในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ดังนั้นการศึกษาแนวคิดป่าชุมชนและแนวคิดเรื่องสิทธิจะทำให้เข้าใจที่มาและความแตกต่างในการให้ความหมายของป่าชุมชนของกลุ่มผลประโยชน์ การศึกษาดังกล่าวนับว่ามีความสำคัญเพราะแนวนโยบายรัฐมักปรับเปลี่ยนไปตามอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถเข้าถึงอำนาจทางการเมืองได้มากกว่า และผู้ที่มีบทบาทต่อการใช้อำนาจทางการเมืองคือ รัฐ ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ใช้อำนาจในการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบาย การทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการทางนโยบาย รัฐจึงเป็นกลไกสำคัญในการตัดสินใจและมีบทบาททางการเมืองโดยตรง แนวคิดรัฐที่แฝงมากับนโยบายและกฎหมายต่างๆจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองหนึ่งที่เกิดขึ้นในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

พัฒนาการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

ในการทำความเข้าใจถึงประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน จำเป็นต้องพิจารณาถึงที่มาของแนวคิดป่าชุมชนที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งพัฒนามาจากลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับสถานการณ์ป่าไม้ ประวัติศาสตร์ของกฎหมายป่าไม้ รวมถึงแนวนโยบายรัฐที่ผ่านมาในการจัดการป่าไม้ ที่ได้มีการประกาศใช้เพื่อควบคุม ดำเนินการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรป่าไม้

ดังนั้นในบทนี้จึงแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของแนวคิดป่าชุมชน จนนำมาสู่กระบวนการในการร่างกฎหมายป่าชุมชนตั้งแต่อดีตจนถึงสถานการณ์ เหตุการณ์ที่หลากหลายในช่วงของกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยอาจแบ่งช่วงการศึกษาตามกรอบของแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะได้ 2 ช่วง ดังนี้

1. ช่วงการก่อตัวของนโยบาย เป็นช่วงของการริเริ่มแนวคิดในการจัดการทรัพยากร โดยรัฐและวิวัฒนาการมาสู่ประเด็นปัญหาและวิกฤติป่าไม้ ที่สร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน
2. ช่วงการกำหนดนโยบาย เป็นช่วงของกระบวนการในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองและเหตุการณ์สำคัญในการเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชน

ช่วงการก่อตัวของนโยบาย (POLICY FORMATION PROCESS)

รัฐไทยสมัยโบราณมุ่งเน้นบทบาทไปในด้านการรักษาความมั่นคงทางการเมืองและสังคม โดยอาศัยมิติทางวัฒนธรรมเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของรัฐกับสังคม โดยเฉพาะระบบความสัมพันธ์ที่กำหนดลำดับชั้นทางการเมืองและสังคม อุดมการณ์ที่สำคัญของรัฐคือ

การยกย่องกษัตริย์ว่าเป็นเทวราชาแต่เพียงพระองค์เดียวและทรงมีอำนาจสูงสุด มีพระราชอำนาจเหนือแผ่นดิน¹

ในสมัยสุโขทัยมีหลักฐานจารึกของ พ่อขุนรามคำแหงมหาราชที่อ้างอิงไว้ว่า ได้มีการปลุกสวนป่าในสมัยพระองค์ แต่ตลอดระยะเวลาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นระยะเวลา 546 ปี ไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางการจัดการป่าไม้มากนัก นอกจากการขี้ว่าทรัพยากรทั้งหมดเป็นของราชา เนื่องจาก²

- สมัยก่อนยังไม่เห็นความสำคัญของป่าไม้ต่อการพัฒนาประเทศ
- เป็นที่เชื่อกันว่า ป่าไม้เป็นแหล่งเพาะเชื้อของโรคภัยไข้เจ็บหลายอย่าง
- ต้องการให้ราษฎรได้ทำความเจริญในด้านการปลูกข้าว , การเกษตรแต่เพียงด้านเดียวและถือว่าป่าคงนั้น เป็นของสาธารณะควรจะได้บุกเบิก โคนถาง เเผา เปลี่ยนเป็นนาหรือเป็นไร่เสียให้หมด
- การปกครองบ้านเมืองก็อยู่ไม่ค่อยจะสงบ จึงไม่มีเวลาที่จะคิดเรื่องป่าไม้และสมัยโน้นมองไปทางใดก็มีแต่ป่าล้อม

ลักษณะสำคัญของโครงสร้างสังคมก็เป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีผลต่อการดำเนินการป่าไม้ เพราะโครงสร้างสังคมตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมามีลักษณะโครงสร้างหลวม ไม่ได้แทรกแซงอำนาจการปกครองไปในระดับท้องถิ่นไม่มีกฎเกณฑ์เข้มงวดใดๆมากนัก การบริหารจัดการจำกัดอยู่เพียงในเขตพระนคร ทำให้เมืองต่างๆ ที่อยู่ไกลออกไปจากเมืองหลวงไม่ว่าจะเป็นเมืองลูกหลวงหรือเมืองประเทศราชต่างมีอิสระในการใช้สอยทรัพยากรป่าไม้ หากแต่อำนาจเหนือทรัพยากรจะตกอยู่กับเจ้าผู้ครองนครนั้นๆ เอง โดยเชื่อมโยงกับอำนาจของเมืองหลวงที่เป็นศูนย์กลางด้วยระบบบรรณาการนั่นเอง

¹ นัทรทิพย์ นาถสุภา และพรพิมล เลิศวิชา, วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาชนบท, มูลนิธิหมู่บ้านและสำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2537) , หน้า 205.

² จาก www.forest.go.th

การจัดการทรัพยากรป่าไม้เริ่มถูกดึงเข้ามาสู่อำนาจของรัฐบาลกลางมากขึ้น ตั้งแต่สมัยอยุธยาเพราะได้มีการออกกฎหมายอย่างเด่นชัดว่า ที่ดินทั้งหมดในขอบเขตพระราชอาณาจักรเป็นของกษัตริย์ แต่ในส่วนของประชาชนก็เปิดโอกาสให้ได้รับสิทธิการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น โดยการส่งเสริมให้ประชาชนบุกเบิกที่ดินเพื่อใช้ทำประโยชน์ในที่ดินป่าไม้ รวมทั้งหาประโยชน์จากการเก็บค่าเช่าในพื้นที่ป่าทางภาคเหนือแก่เจ้าผู้ครองนคร รัฐบาลกลางจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของบรรดาหัวเมืองแต่ต้องนำบรรณาการส่งถวายแด่พระเจ้าอยู่หัวเป็นประจำเพื่อแสดงถึงความจงรักภักดีของหัวเมืองประเทศราชที่มีต่อรัฐบาลไทยจะเว้นก็แต่เพียงกฎหมายที่มีการแทรกแซงของรัฐที่จำกัดไว้ 3 เรื่อง คือ การเก็บภาษีจากการบุกเบิกป่า, การซื้อขายข้อพิพาทระหว่างราษฎร เรื่องที่ดินทำกินและการบังคับเวนคืน ส่วนพื้นที่ที่เหลือ คือ ให้มีการถือครองที่ดินและทำประโยชน์ตามความสามารถของแต่ละคนและให้ใช้พื้นที่ว่างเปล่าทำประโยชน์ในการทำไร่ และออกหลักฐานแสดงการเสียภาษีในที่ซึ่งรู้ว่าใครเป็นเจ้าของเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกัน

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย ที่ยึดอำนาจมาสู่ศูนย์กลางของรัฐอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมที่สุด ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นช่วงที่เริ่มมีการติดต่อกับต่างชาติมากขึ้น โดยเฉพาะชาวอังกฤษ ที่มีการทำสนธิสัญญาร่วมกันคือ สนธิสัญญาบาวริง ปี พ.ศ.2398 ซึ่งเป็นสนธิสัญญากำหนดสิทธิทางการค้าและสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้กับคนอังกฤษ กล่าวได้ว่าประเทศไทยได้รับผลกระทบโดยตรงจากสาระในสนธิสัญญาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมแผ่ขยายถึง ระบบการเมืองไทย เกิดการค้าขายระหว่างชาวต่างชาติกับเจ้าผู้ครองนครตามหัวเมืองต่างๆ โดยเฉพาะทางภาคเหนือที่มีทรัพยากรป่าไม้อุดมสมบูรณ์ เนื่องจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่เกิดมาจากการทำป่าไม้สักที่เป็นพื้นที่ของเจ้านครทางเหนือที่เรียกว่าเงิน “ค่าตอ” ที่ได้จากการอนุญาตให้ตัดฟันต้นไม้ รายได้ดังกล่าวจะถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นของเจ้าของป่า ส่วนหนึ่งเป็นรางวัลให้พนักงานผู้ไปเก็บค่าตอ ส่วนสุดท้ายเป็นของเจ้าผู้ครองนคร ซึ่งบัญญัติค่าตอที่เก็บได้ทั้งหมดต้องส่งให้เจ้าผู้ครองนครทุกปี จะเห็นได้ว่ารัฐบาลกลางของพระเจ้าอยู่หัวแห่งประเทศสยามไม่ได้รับผลประโยชน์อะไรจากการทำไม้ดังกล่าวเลยเพราะมอบให้เป็นอำนาจของเจ้าผู้ครองนครฝ่ายเหนือ จนกระทั่งเกิดปัญหาความขัดแย้งกับชาวต่างชาติ รัฐบาลกลางต้องยื่นมือเข้าไปเพื่อเป็นตัวกลางแก้ปัญหาเสมอ ปัญหาความขัดแย้งส่วนใหญ่ คือ เรื่องการอนุญาตให้ทำไม้ การทะเลาะกัน

ระหว่างผู้รับทำไม้กับเจ้าของป่า เมื่อปัญหารุนแรงขึ้น เจ้าผู้ครองนครฝ่ายเหนือจึงยอมตกลงที่จะให้รัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการแก้ปัญหา คือ

- แทรกข้อความตกลงสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศอังกฤษ ห้ามมิให้เจ้านาย-เจ้าของป่าออกใบอนุญาตป่าแห่งใดแห่งหนึ่งให้บุคคลเกินกว่าหนึ่งคนขึ้นไป
- รัฐบาลแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ขึ้นไปประจำที่เชียงใหม่ เพื่อดูแลกิจการป่าไม้ทำหน้าที่ควบคุมการทำไม้ในมณฑลพายัพและแบ่งค่าต่อเข้าพระคลังมหาสมบัติส่วนหนึ่งให้เจ้านายฝ่ายเหนือ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า ควรมีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจการบริหารเสียใหม่เพื่อให้เกิดความมั่นคงกับรัฐและลดอำนาจการยึดกรรมสิทธิ์ป่าไม้สักของเจ้าทางเหนือ จึงทรงมีพระบรมราชโองการ 2 ฉบับ ฉบับหนึ่งว่าด้วย “การภาษี” ไม้ขนสักและไม้กระยาเลย พ.ศ.2417 (จ.ศ.1236) ในพระบรมราชโองการอีกฉบับหนึ่งมีความว่าสัญญาที่ผู้รักษาเมืองหรือเจ้าผู้ครองนครจะทำกับชาวต่างประเทศนั้น ต้องได้รับสัตยาบันจากรัฐบาลจึงจะมีผลบังคับใช้ได้ การทำไม้สักทางภาคเหนือของประเทศสยามก็สงบเรียบร้อยขึ้นชั่วคราว นับเป็นจุดเริ่มต้นของการผนวกเอาอำนาจทางเศรษฐกิจให้มาขึ้นตรงต่ออำนาจทางการเมือง การบริหารในการดำเนินกิจกรรมใดๆที่เกี่ยวกับป่าไม้ในประเทศไทย ดังนั้นการจัดการป่าไม้เพื่อให้อยู่ในแนวทางการปฏิรูปจำเป็นต้องมีผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาดำเนินการ กรมพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระเจ้าอยู่หัวให้สรรหาผู้มีความรู้ ความชำนาญด้านการป่าไม้มารับราชการ ประเทศไทยจึงขอยืมตัว Mr.H.A.Slade เจ้าหน้าทีกรมป่าไม้พม่ามาจากรัฐบาลอินเดีย โดยให้เดินทางไปสำรวจปัญหาพื้นที่ป่าไม้ทางเขตมณฑลภาคเหนือ ภายหลังการสำรวจ Mr.Slade³ จึงทำรายงานเสนอต่อกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2439 ในรายงานได้กล่าวถึง

- วิธีการจัดการป่าไม้
- การนอกราชฎ์บังหลวงในวงการป่าไม้สยาม

³สำนักงานเลขานุการกรมป่าไม้,สำเนาคำแปล รายงานของ มร.สเลด เรื่อง ป่าไม้ของประเทศไทย สมัยก่อตั้งกรมป่าไม้ ร.ศ.114 (2439).

- การทำป่าทั้งหมดเป็นของรัฐบาลสยาม
- การจัดตั้งกรมป่าไม้เพื่อรับหน้าที่ดูแลจัดการป่าไม้
- การให้สัมปทาน โดยปรับปรุงวิธีให้และวิธีการเก็บภาษีและค่าต่อ

ในรายงานของ มร.สเลด ยังระบุถึงปัญหาที่เป็นสาเหตุความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งข้อบกพร่องของการดำเนินการของรัฐบาลไทยไว้ว่า⁴

1. การป่าไม้ทั้งหมดอยู่ในความยึดถือครอบครองของเจ้าหน้าที่ แทนที่จะได้อยู่ในความดูแลควบคุมของรัฐบาลกลาง โดยกล่าวว่ากรณีที่เจ้านายฝ่ายเหนือ ได้ทำสัญญาการทำได้ในฐานะเจ้าของป่า แล้วให้รัฐบาลประทับตราสัตยาบัน คล้ายกับว่ารัฐบาลยอมรับรองว่าป่าไม้นั้นอยู่ในกรรมสิทธิ์ของเจ้านาย เจ้าของท้องที่ซึ่งติดกับทางพม่าและอินเดียที่ถือว่า ป่าไม้ทั้งหมดอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จะทรงจัดการกับป่าไม้อย่างไรก็ได้ แล้วแต่ทรงดำริ สมควรถึงแม้ในทางปฏิบัติรัฐบาลเป็นผู้ประทับตราสัตยาบันให้แก่ผู้ได้รับอนุญาต เมื่อสัญญาสิ้นสุดก็ปรากฏว่าผู้รับสัญญายังคงทำไม้ต่อไม่ได้ยื่นคำร้องขออนุญาต นอกจากนี้แล้ววิธีการขออนุญาตก็ลำบากยากเย็นเนื่องจากต้องเสียเงินกินเปล่าแก่เจ้านายเจ้าของป่ามากมาย เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องขอทำไม้หลายราย ก็เกิดการแย่งชิงแข่งขันกันให้เงินกินเปล่ามากขึ้น ทำให้เจ้าของป่าพยายามแบ่งป่าออกเป็นแปลงเล็กๆ เพื่อจะมีทางได้เงินมากขึ้น ราคาไม้สักก็สูงขึ้นเรื่อยๆ

2. ราษฎรยังตัดไม้ใช้สอยกันอย่างเสรี โดยเฉพาะไม้สักควรมีการเปลี่ยนไปส่งเสริมการตัดไม้ชนิดอื่น เช่น ไม้กระยาเลย นอกจากนี้ราษฎรยังตัดไม้สักขนาดเล็กมาใช้ทำเสาเข็มมากขึ้น ซึ่งเป็นการทำไม้สักเกินกำลังของป่าไม้ กล่าวโดยหลักการควรถือว่าบรรดาป่าไม้ที่มีอยู่ทั้งหมดเป็นเสมือนต้นทุน ซึ่งเป็นของประเทศและปริมาณเนื้อไม้ที่ออกขายขึ้นทุกปี เป็นเสมือนดอกเบี้ยซึ่งอาจนำมาใช้สอยได้เป็นรายปี ไม่ควรแตะต้องต้นทุนเป็นอันขาด

นอกจากนี้ มร.สเลด ยังเสนอวิธีแก้ไขหลายประการ ที่สำคัญคือ รัฐบาลควรต้องเข้าจัดการป่าไม้เสียเอง ไม่ควรปล่อยให้อยู่ในมือของเอกชนคนใดคนหนึ่ง ฉะนั้นป่าไม้สักอันมีค่าของไทยควรจะต้องโอนมาอยู่ในความดูแลควบคุมของรัฐบาลโดยสิทธิ์ขาดและเพื่อให้การจัดการป่าไม้

⁴ www.forest.go.th.

ของประเทศมีเสถียรภาพมั่นคงไว้ได้จึงจำเป็นอย่างยั้งที่ต้องจัดตั้ง องค์การในรูปทบวงการเมืองของ รัฐบาลควบคุมและบริหารป่าไม้ขึ้นและให้พนักงานที่ได้รับการอบรมมาโดยเฉพาะเป็นผู้ดำเนินการ เพราะการป่าไม้เป็นวิทยาศาสตร์แขนงหนึ่งและควรออกกฎหมายสำหรับควบคุมกิจการป่าไม้ด้วย นอกจากนี้ยังได้เสนอให้มีบทบัญญัติ กล่าวถึงการจัดการป่าเป็นป่าสงวนและบันทึกสิทธิต่างๆ ที่มี อยู่เหนือป่าไม้ การป้องกันป่าไม้ให้พ้นจากการถูกบุกรุกทำลาย การเก็บเงินผลประโยชน์และการ ควบคุมไม้ระหว่างเคลื่อนที่ การแก้ไขสัญญาอนุญาตทำไม้ที่ใช้อยู่ให้มุ่งหนักไปทางการคุ้มครอง รักษาป่าไม้มากกว่าการบำรุงป่า การบำรุงป่านั้นควรเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป่าไม้มากกว่า สำหรับ เงินค่าต่อไม้ก็ควรเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลจัดเก็บเสียเอง แทนที่จะให้พนักงานของเจ้านาย เจ้าของป่าดำเนินการ ซึ่งได้ดำเนินการค่าต่อน้อยกว่าที่ควรได้ เพราะการทุจริตของพนักงานเหล่านั้น

เป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการจัดการป่าไม้ไทยโดยรัฐไทยที่น่ากฎหมายมาแก้ไข ความขัดแย้งในการแข่งขันทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการผนวกอำนาจทางเศรษฐกิจมาขึ้นต่ออำนาจ ทางการเมืองการบริหารประเทศตลอดจนการปรับโครงสร้างของกฎหมายไทยได้โยงไปถึงการ ปรับรูปแบบของระบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลและรองรับการเปลี่ยนแปลงของ โครงสร้างอำนาจภายในประเทศด้วย ผลจากการเปลี่ยนแปลงได้เกิดการสถาปนากฎหมายป่าไม้ขึ้นเมื่อ พ.ศ.2439 และแต่งตั้งให้ นายสเลด เป็นเจ้ากรมป่าไม้คนแรก ภายหลังจากตั้งกรมป่าไม้อย่างเป็นทางการได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติและกฎหมายต่างๆ เพื่อควบคุมกิจการป่าไม้และที่ดิน โดยบัญญัติอำนาจในการดำเนินการไว้ในกฎหมายที่ถือว่า ทรัพยากรป่าไม้เป็นสมบัติของรัฐเป็น ทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งบัญญัติ ว่า สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือ สงวนไว้เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
2. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง และ ทะเลสาบและในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 2 ที่บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิของ บุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

ปี พ.ศ.2439 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยไม้ซุง พระราชบัญญัติรักษาต้นสัก พ.ศ.2440 ที่ระบุถึงการให้ผู้ตัดไม้สักต้องขออนุญาตจากรัฐบาล พ.ศ.2445 มีการประกาศออกโฉนดที่ดินซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนแบบตะวันตกมาใช้อย่างเป็นทางการ ปี พ.ศ. 2456 ได้ตราพระราชบัญญัติรักษาป่า ซึ่งมีสาระสำคัญบางประการคือ ห้ามราษฎรถางป่าหรือป่าดิบเพื่อการทำไร่ข้าว แต่ราษฎรสามารถตัดไม้ไม่มีราคาเพื่อปลูกสร้างบ้านหรือเพื่อใช้ในกิจการการกุศล จะเห็นได้ว่าตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการตั้งกรมป่าไม้มาจนถึงปี พ.ศ.2479 ในช่วงการดำเนินการ 40 ปีที่รัฐได้ออกกฎหมายเพื่อโอนอำนาจการทำไม้ที่มีคุณค่าทั้งหมดคืนสู่รัฐบาลกลาง แต่ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงที่ดินจนปี พ.ศ.2481 มีการออกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่ามาใช้ ตามที่ นายสเลด ได้เคยเสนอไว้ให้หวงห้ามที่ดินในเขตป่าให้เป็นของรัฐ ในปี พ.ศ.2484 ได้มีการยกเลิกกฎหมายเก่าๆ และการสัมปทานทั้งหมดและออกกฎหมายที่รวบอำนาจโดยใช้กรอบของแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์รัฐและกรรมสิทธิ์เอกชนแบบตะวันตกมาใช้ที่กฎหมายฉบับเดียว คือ การออกพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่เอาทรัพยากรป่าไม้และที่ดินมาถือเป็นทรัพยากรเดียวกัน สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นี้คือ 1. การขออนุญาต 2. การสัมปทาน กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกโจมตีในเวลาต่อมาว่าทำให้เกิดการทำลายป่าไม้มากที่สุด หากแต่ปัญหาการลดลงของจำนวนป่าไม้ไม่ใช่ปัญหาเดียวแต่ปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหาเรื่องที่ดิน เนื่องจากการให้ความหมายของป่าปรากฏในพระราชบัญญัติป่าไม้เป็นครั้งแรกว่า “ป่า หมายถึง ที่ดินซึ่งยังมีต้นไม้บุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ทำให้ที่ดินที่เคยเป็นป่าไม้และไม่มีต้นไม้แล้วยังถือว่าเป็นป่าอยู่ และตกอยู่ในกรรมสิทธิ์ของรัฐในการดำเนินการ แต่ชาวบ้านคิดว่าความเป็นเจ้าของป่าในความหมายของรัฐ หมายถึง เฉพาะเจ้าของต้นไม้เท่านั้น ส่วนที่ดินที่ไม่มีต้นไม้ ไม่ใช่ป่าเป็นของกลางที่ทุกคนมีสิทธิจะเข้าไปบุกเบิกจับจองเพื่อตั้งรกรากหรือทำเป็นที่ดินทำกินได้ เพราะชุมชนบางชุมชนได้อาศัยใช้ชีวิตในป่ามาเป็นเวลานานกว่าพระราชบัญญัตินี้จะเกิดขึ้นฉบับนี้เสียอีกและพวกเขาได้วิวัฒนาการการใช้ชีวิตใช้ประโยชน์กับป่าโดยการผสมผสานระหว่างภูมิมรดกกับกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของพวกเขาเอง จนสามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันได้ด้วยแนวทางที่เรียกว่า สิทธิตามประเพณี (traditional right) เมื่อ

สำเนา แจมริก และคณะ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1, สำเนา แจมริก และยศ สันตสมบัติ บรรณาธิการ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 103.

พื้นฐานในการออกกฎหมายของรัฐไม่มีการประสานแนวคิดเรื่องจารีตประเพณีที่ชุมชนได้สร้างขึ้นทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน เพราะมุมมองของชาวบ้านมองว่าการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้เป็นคนละเรื่องกับการตั้งถิ่นฐานเหนือที่ดินทำกินจึงเกิดความสับสนว่ากฎหมายป่าไม้ดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนารัฐในการต้องการรักษาที่ดินหรือรักษาป่าไม้ไว้กันแน่ การเอาที่ดินมารวมในความหมายของป่า เริ่มมาจากการตั้งกรมที่ดิน ปี พ.ศ.2444 ที่เป็นจุดเริ่มต้นในการสำรวจที่ดิน, การออกกฎหมายที่ดินและการเอกสารสิทธิ์ในที่ดินของระบบปัจเจกชนแบบตะวันตก ส่วนการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้สำหรับการวางแผนและการที่ดินจริงๆ นั้นเริ่มนำมาใช้ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 จนมีการตั้งกรมพัฒนาที่ดินในปี พ.ศ.2506 เพื่อดำเนินการจำแนกที่ดิน และพื้นที่ป่า ซึ่งกรมป่าไม้เป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด

กฎหมายป่าไม้และนโยบายการจัดการป่าไม้มากมาย ได้ประกาศออกมาใช้จากรัฐบาลโดยกรมป่าไม้ เพื่อการจัดการผลประโยชน์และแก้ปัญหาการแย่งชิงผลประโยชน์จากป่าระหว่างประชาชนในท้องถิ่น นายทุน หรือแม้แต่กับทางรัฐเอง หากแต่ว่ากฎหมายและนโยบายต่างๆ ที่ประกาศออกมาใช้กลับยิ่งทวีความขัดแย้งให้มากขึ้นไปอีก เนื่องจากการใช้กฎหมายมาบังคับควบคุมพื้นที่ทั้งประเทศและไม่ได้คำนึงถึงหลักความเป็นจริงของพื้นที่ป่า รัฐผู้ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาดจึงมีการวางกรอบนโยบายการจัดการป่าไม้ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการบ่งบอกว่าการตีค่าของป่าไม้คือ คุณค่าทางเศรษฐกิจและกฎหมายป่าไม้ที่ประกาศออกมาก็เป็นกฎหมายห้ามและลงโทษผู้ฝ่าฝืนเป็นส่วนใหญ่ เห็นได้จากกฎหมายป่าไม้ที่สำคัญๆ ภายหลังจากพระราชบัญญัติป่าไม้ 2484 ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ถูกกำหนดออกมาบังคับใช้อีกหลายฉบับ จบจนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก ปี พ.ศ. 2504 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยและการจัดการป่าไม้ก็ถูกกำหนดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตลอด

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ที่มุ่งเน้นความเจริญรุ่งเรืองของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรป่าไม้ได้ถูกนำออกมาใช้เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้า เห็นได้จากการมีมติเสนอหลักการโดยสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้เสนอให้มีการอนุญาตการทำไม้ป่าเลนและสัมปทานทำไม้ระยะยาว ตามมติ 5 มกราคม 2509 และ

14 มกราคม 2511 ถือเป็นการใช้นโยบายการเปิดป่าเพื่อหารายได้เข้าประเทศ กรมป่าไม้สนองนโยบายดังกล่าวด้วยการระบุแนวนโยบายจัดการป่าไม้เพื่อการค้าและรัฐบาลมีกฎหมายประกาศออกมาใช้เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ นับเป็นยุคพัฒนาของประเทศไทยที่เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นทศวรรษแห่งการพัฒนา และประเทศไทยก็นำแนวทางดังกล่าวมาใช้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1

ดังนั้นแผนพัฒนาจึงเป็นเสมือนกรอบในแนวทางการจัดการป่าไม้ของประเทศ และสาระของแผนพัฒนาทั้ง 7 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการป่าไม้มีดังนี้

1. นโยบายการจัดการป่าไม้ของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1⁶ (2504-2509) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2⁷ (2510-2514) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3⁸ (2515-2519) พอสรุปได้ดังนี้คือ

1.1 กำหนดให้มีการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปของการให้สัมปทานทำไม้ต่อไปจากที่เคยทำมาในอดีต มีการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายบางอย่างเพื่ออุดช่องโหว่ที่เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาการอ้างสิทธิครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยการออกกฎหมายที่สำคัญและมีผลมาถึงปัจจุบันหลายฉบับ

1) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503⁹ (แก้ไขใหม่ พ.ศ.2535) ในส่วนที่สร้างแนวเขตที่ชัดเจน โดยการกำหนดเขตป่าที่ชัดเจนเรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” โดยให้ตราเป็นพระราชกำหนดเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรว่าที่ป่าใดเป็นที่อยู่ของสัตว์ป่าเพื่อ

⁶สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2504-2509, (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2507).

⁷สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2510-2514, (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2510).

⁸สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2515-2519, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2515).

⁹พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 (มาตรา 19) อ้างใน บุรินทร์ โขกเกิด, รวมกฎหมายป่าไม้, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2538).

รักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า) ในที่นี้จะกล่าวถึงในส่วนของมาตราที่กล่าวถึงเรื่องของพื้นที่ป่า ได้แก่ หมวด 3 บริเวณและสถานที่ห้ามล่าสัตว์ป่า

มาตรา 19 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยปลอดภัยเอรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าที่กระทำได้โดยการประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตปห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีใช้ทพวงการเมือง

โดยสรุปสาระของกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นการกั้นมนุษย์ออกจากเขตพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นเขตที่อยู่อาศัยของสัตว์เป็นเจตนารมณ์แรกและเจตนารมณ์รองลงมาคือ การป้องกันการล่าสัตว์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสัตว์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์หรือหายาก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการประกาศพระราชบัญญัติดังกล่าวก็เป็นการตอกย้ำว่าไม่เพียงแต่ป่าหรือที่ดินเท่านั้นที่เป็นสมบัติรัฐแต่สัตว์ป่าก็ตกอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐด้วย

2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504¹⁰ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ ของป่าและสัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลาย กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มอบอำนาจให้รัฐบาลกำหนดที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เห็นได้จาก

มาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควร กำหนดที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมณ์ของประชาชนก็ให้มีอำนาจกระทำได้ดดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ” ที่ดินที่กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีใช้ทพวงการเมือง

¹⁰พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (มาตรา 6) อ้างใน บุรินทร์ โชคเกิด, รวมกฎหมายป่าไม้, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2538).

จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ที่กล่าวมา คือ การกำหนดให้พื้นที่ป่าทั้งสองประเภทเป็นเขตหวงห้ามไม่ให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยตั้งถิ่นฐานหรือทำการเกษตรในพื้นที่ดังกล่าวอย่างเด็ดขาดเว้นแต่เพื่อการศึกษาวิจัยผู้กระทำการละเมิดดังกล่าวมีโทษทางอาญาตามที่ระบุไว้ในกฎหมายส่วนอำนาจในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าในเขตเหล่านี้เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมาย ซึ่งหมายถึงข้าราชการในสังกัดกรมป่าไม้นั่นเอง

3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507¹¹ มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2522) แก้เฉพาะกำหนดอัตราโทษสำหรับผู้ละเมิดให้สูงขึ้น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3 พ.ศ.2528) แก้ไขเพิ่มเติมกรณีการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมและถูกบุกรุกครอบครอง

ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัตินี้หมายถึง ป่าที่มีคุณค่าอย่างสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรอื่นๆ เช่น เป็นแหล่งต้นน้ำ ลำธาร เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าหลายชนิด มีไม้ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจที่ควรสงวนไว้เพื่อการแพร่พันธุ์เป็นประโยชน์ในการป้องกันภัย กล่าวได้ว่า ป่าสงวนแห่งชาติเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันและมีลักษณะเป็นการแบ่งแยกที่ดินที่เป็นป่าคุ้มครองไว้ กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติเป็นกฎหมายที่มีลักษณะที่อาศัยแนวเขตป่าเหมือนกับกฎหมายฉบับอื่นๆ แต่บทบัญญัติส่วนใหญ่ของกฎหมายนี้มุ่งไปที่การควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่า โดยมีแนวเขตป่าเป็นเขตคุ้มครองและอำนาจในการดูแลจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน

มาตรา 4 “ป่า หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วยหนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย”

¹¹พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 (มาตรา 4, มาตรา 6, มาตรา 20) อ้างใน บุรินทร์ โสภเกิด, รวมกฎหมายป่าไม้, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2538).

ในบทบัญญัติที่สำคัญของพระราชบัญญัตินี้จำเป็นต้องกล่าวถึงและแสดงให้เห็นชัดเจนในการจำกัดขอบเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวน คือ **หมวด 1** การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ

มาตรา 6 กล่าวถึง การขยายอาณาเขตของป่าสงวนจากเดิมออกไป ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้รวมของป่าหายาก ทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ให้กระทำได้โดยออกกฎหมายกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎหมายด้วย

อีกมาตราหนึ่งที่ระบุถึงข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติป่าสงวน หากแต่เป็นช่องทางของการทำป่าเศรษฐกิจ คือ **มาตรา 20** ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเสื่อมโทรม ไม่มีค่าที่เหลืออยู่เป็นส่วนน้อยและป่าสงวนแห่งชาตินั้นไม่สามารถกลับฟื้นคืนได้เองตามธรรมชาติ อธิบดีโดยการอนุมัติของรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

จากการที่รัฐประกาศใช้เขตป่าสงวนแห่งชาติหลายพื้นที่หลายจังหวัดทั่วประเทศ ได้เกิดกรณีความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน เกี่ยวกับการบุกรุกทำกินในเขตที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เพราะรัฐได้เริ่มรื้อถอนและจำกัดสิทธิของประชาชนที่ได้เข้าไปทำกินในเขตป่ามาก่อนกฎหมายจะประกาศใช้ ภายใต้บทลงโทษที่เข้มงวดและดึงอำนาจการจัดการป่าไม้ไปยังรัฐบาล โดยกรมป่าไม้ทำให้ผู้ที่ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์จากป่าก็คือกลุ่มผู้มีโอกาสและกลุ่มสัมปทานทำไม้ของนายทุน ดังจะเห็นได้จากพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานแก่คณะกรรมการการจัดงาน “วันระพี” ณ ตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพุธที่ 27 มิถุนายน 2516 มีข้อความตอนหนึ่ง ดังนี้

“... ในป่าสงวนซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่ที่เราขีดเส้นไว้ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะออกกฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวนแล้วเพิ่งไปสงวนทีหลังโดยขีดเส้นลงบนเศษกระดาษก็ดูชอบกล แต่มีปัญหากเกิดขึ้นที่เมื่อขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้นก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูตาม

กฎหมายเขาก็ฝ่าฝืนเพราะว่ามีการตราเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าตามธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมายผู้ที่ผิดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง... ”

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ได้กำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้มีพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งประเทศจากที่มีประมาณร้อยละ 53 ในขณะนั้น แต่จากการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ในปี พ.ศ. 2510 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ก็พบว่าพื้นที่ป่าลดลงเหลือร้อยละ 48.9 ของพื้นที่ทั้งประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 – พ.ศ. 2514) ยังเป็นแผนที่มุ่งขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรม โดยนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในแนวเดิม เช่น

- ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ทำไม้ในเขตหวงห้ามได้โดยไม่ต้องประมูล
- การอนุญาตทำไม้ป่าเลนเพื่ออุตสาหกรรมไม้
- มีมติให้สัมปทานไม้กระยาเลยป่าบกระยะยาว 30 ปี

ตลอดจนมีการอนุมัติการขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าโดยหน่วยงานรัฐ เช่น การสร้างเขื่อน การตัดถนน เป็นต้น โดยพื้นที่ที่ทางราชการสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้กลายเป็นพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้เต็มที่¹² ในปี พ.ศ. 2513 พื้นที่ป่าไม้เหลือร้อยละ 44.2 ของพื้นที่ทั้งประเทศ แสดงให้เห็นชัดเจนว่าภายในระยะเวลา 10 ปีแรกของการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเทศไทยสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไปถึง 30 ล้านไร่

¹²นักัส กอร์ดอน, การวิเคราะห์นโยบายและการปฏิบัติของรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และผลกระทบต่อการพัฒนา, วารสารวิจัยสังคม, 22, 1-2 (2542): 86.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 – พ.ศ.2519) ในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับนี้การบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อขยายพื้นที่การผลิตเพื่อการส่งออกยังเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันปัญหาการปราบปรามคอมมิวนิสต์ก็ยังคงอยู่ รัฐบาลได้พยายามหาทางออกด้วยการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินเพื่อยับยั้งการบุกรุกและรักษาพื้นที่ป่าไว้ เนื่องจากมีราษฎรมากมายบุกรุกที่ป่าสงวนโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยมอบหมายให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิกรรมป่าไม้จึงได้เสนอนโยบายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวรผ่านคณะรัฐมนตรีและได้รับอนุมัติตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 13 สิงหาคม 2517

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 และ 3 ยังคงดำเนินการจัดการป่าไม้ตามแนวเดิมของกรมป่าไม้มาตลอดจนเมื่อปี พ.ศ.2517 มีการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเป็นช่วงดำเนินแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 พบว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือ 119 ล้านไร่ หรือ 37 เปอร์เซ็นต์ ของพื้นที่ทั้งประเทศ ภาวะการลดลงอย่างรวดเร็วของพื้นที่ป่าไม้เกิดจากการขยายพื้นที่ทำการเกษตรเพื่อตอบสนองการขยายตัวของระบบตลาด ประกอบกับการต่ออายุสัมปทานเพื่อคงรายได้จากการส่งออกไม้ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ป่า 500 แห่งทั่วประเทศ ที่สำคัญคือ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการสร้างถนนสายยุทธศาสตร์ ทั้งนี้เนื่องจากป่ามีความหมายทางยุทธศาสตร์การเมืองนอกเหนือไปจากความหมายทางเศรษฐกิจด้วย เพราะเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่เน้นการจับกุมเข้าไปหลบในเขตป่า

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4¹³ (พ.ศ.2520-พ.ศ.2524) สืบเนื่องมาจากเสถียรภาพทางการเมืองที่ไม่มั่นคงการกำหนดนโยบายจึงเป็นการกำหนดขอบเขตกว้างๆ แต่ก็ยังเน้นการพัฒนาประเทศในด้านของโครงสร้างพื้นฐานและการปราบปรามคอมมิวนิสต์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าได้มีการกำหนดพื้นที่ป่าของประเทศใหม่ โดยกำหนดให้มีการเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้อย่างน้อย 40 เปอร์เซ็นต์ ของพื้นที่ทั้งประเทศหรือประมาณ 128 ล้านไร่ เนื่องจากสถานการณ์ป่าไม้เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น พื้นที่ป่าลดลงในอัตราเฉลี่ย 3 ล้านไร่ต่อปี เกิดปัญหาภัยแล้งจนรัฐต้องประกาศปิดป่า 50 เปอร์เซ็นต์ จากที่มีเหลืออยู่และเริ่มนโยบายให้เอกชนเข้า

¹³คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2520-2524, (กรุงเทพฯ: เรืองแสงการพิมพ์, 2520).

มาปลูกป่าโดยตั้งเป้าหมายไว้ปีละ 5 แสนไร่ ซึ่งนำความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างบริษัทเอกชนที่รับจ้างปลูกป่ากับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่ากว่า 10 ล้านคน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5¹⁴ (พ.ศ.2525-พ.ศ.2529) รัฐบาลหันมาให้ความสนใจการพัฒนาชนบทถึงแม้ว่าการกำหนดนโยบายต่างๆยังมีลักษณะจากระดับบนลงล่าง (Top-Down Planning) คือถูกกำหนดจากส่วนกลางและอำนาจการตัดสินใจต่างๆ ยังคงอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงในรัฐบาล แต่ก็เริ่มมีการกระจายการวางแผนในส่วนของการปฏิบัติออกไปสู่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น โดยเน้นการจัดการที่ดินให้กับเกษตรกรในชนบทเป็นสำคัญและเริ่มวางโครงการจัดการที่ดินในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ การจัดทำที่ดินในรูปของสิทธิทำกิน มีการกำหนดให้ผู้รับสิทธิต้องเข้ามาร่วมปลูกและดูแลป่าด้วย ซึ่งนับว่าเป็นรูปแบบการป่าไม้ชุมชนอย่างไม่เป็นทางการครั้งแรกในประเทศไทย ในช่วงเวลานี้มีการดำเนินการด้านการป่าชุมชนโดยการควบคุมของกรมป่าไม้ให้เห็นอยู่บ้างแล้ว แต่เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ป่าไม้ที่สำรวจใน ปี พ.ศ.2528 พื้นที่ป่าไม้ยังคงลดลงเหลือเพียง 93.1 ล้านไร่ หรือ 29.05 เปอร์เซ็นต์ ของพื้นที่ทั้งประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6¹⁵ (พ.ศ.2530 – พ.ศ.2534) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ได้มีการกำหนดแนวทางและมาตรการในการจัดการป่าไม้ไว้หลายประการ ในเรื่องที่สำคัญได้แก่

การกำหนดให้มีพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศ อันประกอบด้วยพื้นที่ ป่าเศรษฐกิจ ได้แก่ ป่าสัมปทาน ป่าสงวน สวนป่า สวนป่าเอกชน ป่าชุมชน รวมร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ส่วนพื้นที่ ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า วนอุทยานสวนรุกข

¹⁴คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525-2529, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2524).

¹⁵คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530-2534, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโพรโมชัน, 2530).

ชาติ ป่าต้นน้ำลำธาร สวนพฤกษศาสตร์ รวมร้อยละ 15 การจัดการป่าทั้ง 2 ประเภทมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 ป่าเพื่อการอนุรักษ์

- รัฐจะดำเนินการป้องกัน รักษา พื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์อย่างจริงจัง
- รัฐจะบริหารและจัดการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในบางพื้นที่ โดยไม่ให้มีผลกระทบต่ออนุรักษ์ป่าไม้

4.2 ป่าเศรษฐกิจ

สนับสนุนและส่งเสริมบทบาทเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นให้มีการปลูกป่า 3 ประเภท คือ

- การปลูกป่าโตเร็ว
- การปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ
- การปลูกป่าชุมชน

ลักษณะสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ คือ มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทรัฐในเชิงนโยบายหลายด้านมีการวางแผนที่มีการสนับสนุนให้เกิดการริเริ่มจากระดับล่างไปสู่โครงสร้างส่วนบนมากขึ้น (Bottom-Up Planning) ได้แก่ การระดมมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการสำรวจทรัพยากรป่าไม้เพื่อการจำแนกการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างชัดเจน มีการแยกป่าเสื่อมโทรมออกจากป่าสมบูรณ์ ส่งเสริมบทบาทเอกชนโดยเน้นการแปรรูปป่าให้เป็นลักษณะกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล¹⁶ และส่วนหนึ่งที่ปรากฏในนโยบายการป่าไม้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือ การสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ สนับสนุนการปลูกป่าชุมชนและมีการทบทวนบทบาทรัฐในการบริหารและการจัดการป่าไม้ที่ผ่านมา โดยรัฐได้อนุญาต

¹⁶ เสน่ห์ จามริก และคณะ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1, หน้า

ให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าในรูปของการเช่าที่ดินหรือการสัมปทานทำไม้, ปลูกป่าควบคู่ไปกับการเกษตร นโยบายดังกล่าวมาประสบปัญหาทางปฏิบัติเมื่อสัมปทานปลูกป่าทำไม้ที่รัฐได้ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการนั้น ปรากฏว่าเอกชนได้ใช้ทรัพยากรป่าไม้โดยมิได้มีการปลูกทดแทนตามเงื่อนไขสร้างความเสียหายต่อแนวทางการใช้ประโยชน์เชิงอนุรักษ์ป่าของชาวบ้านหลายแห่ง จึงเกิดกระแสการเรียกร้องอีกครั้งเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิส่วนร่วมกับรัฐมากขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ระหว่างประชาชนกับกลุ่มผู้ได้รับสัมปทาน โดยการเรียกร้องดังกล่าวได้มีการอ้างถึงสถิติพื้นที่ป่าไม้ที่สำรวจในปี พ.ศ.2534 ซึ่งอยู่ในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 พบว่าเหลือพื้นที่ป่าไม้ 85,436,250 ไร่ หรือลดลงเหลือ 26.64 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทั้งประเทศซึ่งไม่ได้เป็นไปตามนโยบายที่ต้องการรักษาและเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ 40 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทั้งประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7¹⁷ (พ.ศ.2535–พ.ศ.2539) ได้มุ่งเน้นการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของชาวบ้านในเขตชนบทและเป็นรากฐานการพัฒนาที่จะคงความยั่งยืนของระบบนิเวศน์ไว้ โดยการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ส่งเสริมองค์กรประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทเคลื่อนไหวในสังคมให้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งติดตามตรวจสอบโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ โดยการเร่งรัดให้เกิดการดำเนินการทางกฎหมายตามแนวทางการพัฒนาทรัพยากรในแผนพัฒนาที่ว่า

“...ให้มีการเร่งรัดออกพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ เช่น การออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โดยนิตินัย...” ซึ่งมีผลทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิและอำนาจตามกฎหมายในการจัดการและดูแลผลประโยชน์จากการแย่งชิงจากบุคคลภายนอก นับ

¹⁷ดูเพิ่มเติมใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ.2535-2539, (กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี).

ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้กำหนดกรอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการป่าในรูปแบบป่าชุมชน ในหมวดที่ว่าด้วยแผนพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ยังระบุไว้ว่า

“...จะสนับสนุน ส่งเสริมและขยายบทบาทประชาชนในการเข้ามาดูแลรักษา อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน โดยให้ป่าชุมชนเป็นรากฐานของชุมชนที่เกื้อหนุนและรักษาคุณภาพของการพัฒนาให้เป็นแบบถาวรและยั่งยืน โดยการสนับสนุนให้มีการออกพระราชบัญญัติมารองรับสิทธิอำนาจดังกล่าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์...”

นี่คือที่มาของการผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ถูกกำหนดในนโยบายรัฐอย่างชัดเจน เพราะที่ผ่านมารัฐไม่ได้แสดงเจตนารมณ์ชัดเจนในการออกกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาป่าชุมชนหรือการป่าไม้จึงอยู่ในอำนาจการดำเนินการของระบบราชการ ข้าราชการกรมป่าไม้เป็นทั้งผู้กำหนดและผู้นำนโยบายมาปฏิบัติซึ่งผิดกับแนวทางป่าชุมชนที่ควรจะเป็น ประเด็นสำคัญที่กระตุ้นรัฐให้ปรับเปลี่ยนนโยบายมาตลอด คือการพิสูจน์จากสาธารณะชนว่านโยบาย กฎหมายต่างๆ ที่รัฐประกาศใช้ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้หรือไม่ได้ควบคุมการใช้ป่าอย่างอิสระของกลุ่มนายทุนต่างๆ การสำรวจพื้นที่ป่าไม้จากภาพถ่ายดาวเทียมปี พ.ศ.2538 พบว่ามีพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 82,178,161 ไร่ คิดเป็น 25.62 เปอร์เซ็นต์ ของพื้นที่ทั้งประเทศ โดยมีอัตราลดลงโดยเฉลี่ยในช่วง พ.ศ.2536 – พ.ศ.2538 ประมาณ 646,463 ไร่ต่อปี ในขณะที่มีการปลูกป่าโดยภาครัฐเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณ 2 แสนไร่ต่อปี¹⁸

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่แผนแรกจนถึงแผนฉบับที่ 7 ปัญหาความขัดแย้งที่ปรากฏในแนวคิดป่าชุมชนทวีความรุนแรงมากขึ้น จนนำมาสู่ความเคลื่อนไหวทางการเมืองจากนักวิชาการ,องค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งชุมชนชาวบ้านหลายพื้นที่ที่ได้ดำเนินการจัดตั้งป่าชุมชนไปแล้วเรียกร้องให้รัฐทบทวนประสิทธิภาพในการจัดการป่าไม้ที่ผ่านมาและชี้ให้เห็นปัญหาทางการเมืองที่ประชาชนไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป่าชุมชน โดยเฉพาะการที่รัฐเป็นผู้กำหนดขอบเขตของสิทธิอำนาจของประชาชนที่มีต่อทรัพยากรป่าไม้

¹⁸สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อม,รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อม 2539, (กรุงเทพฯ: กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม), หน้า 49.

มาตลอด ซึ่งชุมชนเหล่านี้มีวิถีการจัดการป่าที่แตกต่างจากรัฐ เนื่องจากพวกเขาใช้แนวทางด้านวัฒนธรรมที่หลากหลายในแต่ละพื้นที่ซึ่งแตกต่างกันไปตามความเชื่อของแต่ละชุมชนมาเป็นกรอบ กฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากป่าและปกป้องรักษาป่าร่วมกัน แต่แนวคิดเหล่านี้ยังไม่มีกฎหมายใดมารองรับและยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากรัฐ

จนกระทั่งความสำคัญของป่าชุมชนมาปรากฏชัดเจนเมื่อมีการบัญญัติให้เป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายรัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8¹⁹ (พ.ศ.2540 – พ.ศ.2544) หรือฉบับปัจจุบัน โดยสาระที่ปรากฏได้ระบุเนื้อหาที่มุ่งการพัฒนาศักยภาพของคน การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม เสริมสร้างความสามารถในการพัฒนาระดับภูมิภาคและชุมชนท้องถิ่น เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน พัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนและพัฒนาคุณภาพชีวิตรวมทั้งเน้นการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งเน้นการสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคทุกส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของรัฐที่สำคัญในแผนพัฒนาฉบับนี้ได้ระบุถึงการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนเพื่อเป็นแนวทางในกระบวนการกำหนดพระราชบัญญัติป่าชุมชน ดังนี้²⁰

- ส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบของป่าชุมชน
- ปรับปรุงทัศนคติและปรับปรุงขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐให้สามารถร่วมมือและเกื้อกูลหนุนชุมชนท้องถิ่นเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- สร้างโอกาสให้แก่ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น
- ออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายเพื่อให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายในการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าในรูปของป่าชุมชน

¹⁹ดูเพิ่มเติมใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544, (กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี).

²⁰สมศักดิ์ สุขวงศ์ และเพิ่มศักดิ์ มกรภิรมณ์, รวมบทความป่าชุมชน, เอกสารประกอบการงานสมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือ วันที่ 14 - 15 มกราคม (เชียงใหม่: พี.เอส.การพิมพ์, 2542) ,หน้า 10.

- กำหนดและวางแนวเนวทัศน์ท้องถิ่น โดยคำนึงถึงวัฒนธรรมและประเพณีที่มีอยู่หลากหลายของชุมชน เพื่อให้การดำเนินชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนมีส่วนสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าแนวทางในแผนดังกล่าวได้ทำให้แนวคิดป่าชุมชนกลายเป็นวาทกรรมทางสังคม ป่าชุมชนมิได้เป็นเพียงแนวคิดแต่เริ่มมีความรูปธรรมมากขึ้น อันมีปรัชญาพื้นฐานว่า “คนกับป่าสามารถอยู่ร่วมกันได้ ต่างต้องอาศัยพึ่งพาซึ่งกันและกัน คนอยู่ได้เพราะป่าขณะเดียวกันป่าอยู่รอดก็เพราะคน โดยที่ระบบนิเวศน์ของป่ามิได้เสียไป ยังคงดำรงอยู่อย่างสมบูรณ์ ถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งในการใช้ประโยชน์จากป่าโดยชุมชนท้องถิ่น”²¹ แต่ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาจะประกาศใช้เพื่อแนวทางในการออกกฎหมายหรือระเบียบต่างๆมารองรับแต่ในทางปฏิบัติเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวของสังคมในหลายด้านได้สะท้อนให้เห็นถึงพลังในการผลักดันและความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างรัฐกับประชาชนในการเรียกร้องพระราชบัญญัติป่าชุมชนเพื่อรองรับสิทธิในการจัดการป่าไม้ เหตุการณ์สำคัญๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มมีการกล่าวถึงการจัดการป่าชุมชนมี ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹ อุดร วงศ์ทับทิม, “ระดมสมองร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน บทเริ่มต้นกฎหมายพระราชรัฐ”, ผู้จัดการรายวัน, 18 เมษายน 2539 : 11.

ช่วงการกำหนดนโยบาย (Public Policy Making)

เป็นช่วงของเหตุการณ์ที่มีการผลักดันการออกกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งมีเหตุการณ์สำคัญในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

ปี	ลำดับเหตุการณ์
2521-2525	<p>เกิดกระแสสิ่งแวดล้อมนิยม (environmentalism) โดยเฉพาะองค์กรระหว่างประเทศได้มีบทบาทขยายแนวคิดการรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมายังภูมิภาคเอเชียซึ่งประเทศไทยก็รับแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับนโยบายด้านทรัพยากรด้วย องค์กรสำคัญได้แก่</p> <p>องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และธนาคารโลก (world bank) ร่วมเสนอแนวทางการจัดการป่าต่อนานาชาติว่า “จะต้องมีการจัดการป่าไม้เพื่อการพาณิชย์อย่างระมัดระวังผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและรัฐบาลของแต่ละประเทศ ต้องวางกรอบแนวทางอนุรักษ์พื้นที่ป่า ต้องมีการจัดการป่าไม้ในเชิงสังคมหรือจัดการป่าไม้ในมิติการพัฒนา โดยการส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกป่าของตนเอง อบรมความรู้เกี่ยวกับการดูแลรักษาป่าด้วยแนวทางป่าไม้สังคมและป่าชุมชน”</p>
	<p>พฤษภาคม 2525 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดคุณภาพลุ่มน้ำเพื่อรักษาสภาพป่าไม้เอาไว้ กล่าวคือ การแบ่งป่าไม้ด้วยการนำเกณฑ์กำหนดชั้นลุ่มน้ำ 5 ชั้น</p> <p>ลุ่มน้ำชั้น 1 : ป่าป้องกันได้แก่ ป่าอนุรักษ์ ลุ่มน้ำชั้น 1A เป็นป่าต้นน้ำและชั้น 1B พื้นที่มีลักษณะใกล้เคียงกันแต่บางส่วนถูกรอบครองโดยชาวบ้านและถูกถางกลายเป็นพื้นที่การเกษตรต้องมีมาตรการปลูกป่าทดแทนมารับ</p> <p>ลุ่มน้ำชั้น 2 : ป่าเศรษฐกิจ ประกอบด้วยพื้นที่ป่าป้องกันและป่าเศรษฐกิจที่ส่วนมากเป็นป่าเศรษฐกิจมีมาตรการรองรับคือ การป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
	<p>ลุ่มน้ำชั้น 3 : ส่วนไม้ผล ใช้มาตรการอนุรักษ์ดิน</p> <p>ลุ่มน้ำชั้น 4 : การเกษตรบนที่สูง</p> <p>ลุ่มน้ำชั้น 5 : พื้นที่การเกษตรที่ลุ่ม</p> <p>การกำหนดชั้นลุ่มน้ำมีปัญหาตามมา โดยเฉพาะในลุ่มน้ำชั้น 1 ซึ่งมีผลกระทบต่อชุมชนเนื่องจากเป็นชั้นที่ถูกกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ ซึ่งห้ามบุคคลหรือชุมชนใดปลูกป่าโดยเด็ดขาด แต่ชุมชนทางภาคเหนือส่วนใหญ่ได้อยู่อาศัยอยู่ในเขตลุ่มน้ำชั้นนี้ ทำให้การกำหนดเขตทับที่ดินทำกิน ที่เกษตรกรรม และป่าชุมชนของชาวบ้านที่ชาวบ้านอนุรักษ์มานาน มีการสำรวจเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำชั้น 1A ในภาคเหนือพบว่าชุมชนท้องถิ่นตั้งอยู่ถึง 2,777 หมู่บ้าน ซึ่งตามมาตรการชั้นลุ่มน้ำ 1A กำหนดไว้ว่าให้อพยพชุมชนออกจากพื้นที่ ทำให้เกิดความไม่พอใจเนื่องจากชุมชนหลายแห่งอาศัยมาก่อนมีการกำหนดชั้นลุ่มน้ำ (พัทธา อินทรพันธ์, กรุงเทพฯ 28 ตุลาคม 41)</p>
2526-2530	<p>ปี 2527 รัฐมีนโยบายส่งเสริมการปลูกสวนป่าเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการปลูกสวนป่ายูคาลิปตัส ซึ่งได้รับแรงจูงใจมาจากคณะกรรมการการลงทุน</p> <p>ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเพื่อกำหนดแผนดำเนินการตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ นโยบายนี้ได้กลายเป็นนโยบายหลักในการจัดการป่าไม้ของประเทศไทย มีสาระพอสังเขปคือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดแนวทางการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ระยะยาว 2. ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ และภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน 3. ปรับปรุงระบบการบริหารป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพและสภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป 4. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการดังนี้

ปี	ลำดับเหตุการณ์
	<ul style="list-style-type: none"> - ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้ในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ - ป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจกำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจในร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ 5. รัฐจะจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 6. รัฐต้องเร่งรัดปรับปรุง กำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอนเพื่อกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์จากที่ดินสำหรับเป็นพื้นที่อยู่อาศัยพื้นที่ประเภทชนบทและพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละจังหวัดที่แน่นอนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า 7. ให้มีคณะกรรมการป่าไม้ระดับชาติมีหน้าที่วางนโยบาย กำกับดูแลและบริหารทรัพยากรป่าไม้ของชาติ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ 8. รัฐต้องให้ความรู้ละทักษะกับประชาชนเกี่ยวกับประโยชน์ที่จะได้รับจากป่าไม้ 9. ให้มีการพัฒนาด้านการป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาลเพื่อใช้ภายในประเทศเพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรมและสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ 10. กำหนดแนวปฏิบัติงานที่แน่นอน ชัดเจน เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทำลายป่าในรูปแบบต่างๆ โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปรามและลงโทษผู้กระทำความผิด 11. กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน 12. กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าเอกชน

ปี	ลำดับเหตุการณ์
	<p>13. กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์และตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ</p> <p>ปี 2528-2530 เริ่มมีการต่อต้านการประมงในนโยบายป่าไม้ที่ยังให้สัมปทานกลุ่มอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษและเรียกร้องให้มีการยกเลิกนโยบายการปลุกสวนป่ายุคาลิปตัส</p> <p>โดยมีเครือข่ายระดับชาติขององค์กรพัฒนาเอกชน ชื่อ NGO-CORD ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2528 เครือข่ายนี้เรียกร้องสิทธิในที่ดินที่ถูกละทิ้งนโยบายสวนป่าของรัฐและการปลุกสวนป่าเชิงพาณิชย์ของเอกชนที่ได้สัมปทานรुकกล้าพื้นที่ประชาชน ในบางพื้นที่ที่มีการต่อต้านรุนแรงต่อการทำไม้ในพื้นที่ป่าของบริษัทเอกชนเพราะป่าไม้ดังกล่าวประชาชนได้ใช้เป็นแหล่งไม้ใช้สอย อาหาร และยังเป็นที่มาของลำน้ำบางสายด้วย</p>
2532	<p>มกราคม เกิดอุทกภัยภาคใต้มีผู้เสียชีวิตมากมายเนื่องจากคันไม้ ชุงที่ถูกถลกตลอดตัดจำนวนมากไหลทะลักมากับน้ำ เป็นเหตุการณ์ที่พิสูจน์ความล้มเหลวในนโยบายรัฐต่อการให้สัมปทานแก่เอกชน เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้คณะรัฐมนตรีมีมติปิดป่าสัมปทานทั่วประเทศแล้วหันมาให้ความสนใจในนโยบายเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ แต่การแก้ปัญหาด้วยนโยบายเชิงอนุรักษ์รัฐได้ดำเนินการโดยการประกาศขยายเขตอนุรักษ์เพิ่มขึ้น เพื่อรักษาพื้นที่ป่าที่เหลืออยู่การกำหนดเขตป่าอนุรักษ์ที่ขยายขอบเขตออกไปได้ซ้อนทับที่ตั้งชุมชนที่อยู่ในเขตป่าทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ได้ปฏิบัติตามนโยบายกับประชาชนที่ต้องอพยพออกไป</p> <p>มีนาคม เป็นจุดเริ่มต้นเหตุการณ์ความขัดแย้งกรณีป่าห้วยแก้ว จ. เชียงใหม่ ที่เป็นป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเอกชนซึ่งแท้จริงคือ กลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมืองได้รับสัมปทานปลุกสวนป่าจำนวน 235 ไร่ แต่ได้รुकกล้าพื้นที่ป่าเกินไปกว่า 140 ไร่ ทำให้ชาวบ้านห้วยแก้วไม่พอใจ และต่อต้านขับไล่บริษัทเอกชนดังกล่าวออกไปนอกพื้นที่ ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้นจน</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
	<p>ชันวาคม นายไฟโรจน์ สุวรรณกร อธิบดีกรมป่าไม้ขณะนั้นเดินทางมาแก้ปัญหาความขัดแย้ง ภายหลังจากเจรจาอธิบดีกรมป่าไม้จึงประกาศให้ป่าห้วยแก้วเป็นป่าชุมชนแห่งแรกของประเทศไทย โดยใช้ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่า 1,600 ไร่ ตามที่ชาวบ้านเสนอ</p>
2533	<p>นโยบายการให้สัมปทานยังคงถูกโจมตีเมื่อเกิดเรื่องอื้อฉาวการตัดไม้สวนป่ากิตติที่ได้รับสัมปทานป่าเสื่อมโทรมเพื่อการปลูกสวนป่ายูคาลิปตัสแต่ป่าเสื่อมโทรมที่รัฐอ้างที่จริงเป็นสภาพป่าที่ยังสมบูรณ์เป็นส่วนใหญ่ แล้วยังมีข้อสังเกตจากชุมชนว่ามีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มนายทุนกับกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองทำให้ การปลูกสวนป่ายูคาลิปตัสในทัศนะของประชาชนเป็นเรื่องเดียวกันกับการทำลายป่า มีการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐเพื่อแก้ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม มีการคิดทางออกบนพื้นฐานของการให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลทรัพยากรป่าไม้ ความกดดันเหล่านี้ทำให้กรมป่าไม้เริ่มดำเนินการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเป็นครั้งแรก</p>
2534	<p>กุมภาพันธ์ มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีการรัฐประหารโค่นอำนาจพลเอกชาติชาย โดยกลุ่มทหารที่เรียกตนเองว่า “สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ ร.ส.ช.” เมื่อ ร.ส.ช. เข้ามายึดอำนาจสำเร็จได้แต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ในยุครัฐบาลจัดตั้งของนายอานันท์ ได้มีการดำเนินการนโยบายด้านการป่าไม้ที่สำคัญคือ ให้มีการอนุญาตปลูกสวนป่าเอกชนได้อีกและไม่มีความคืบหน้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เคยมีการเรียกร้องในรัฐบาลก่อนหน้านั้น</p>
2535	<p>มีนาคม มีการตราพระราชบัญญัติสวนป่า เพื่อให้เอกชนดำเนินการปลูกป่ามีสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับเพื่อสอดคล้องกับนโยบายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 สาระของพระราชบัญญัติสวนป่าคือ การอนุญาตให้ผู้มีกรรมสิทธิ์สิทธิครอบครองและผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินต่างๆ ตามที่กำหนดที่มีความประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อทำสวนป่า เพื่อการค้า ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อกรมป่าไม้เพื่อจัดสรรที่ดินขึ้นทะเบียนสวนป่า เหตุผลในการประกาศใช้พระ</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
	<p>ราชบัญญัติฉบับนี้สืบเนื่องมาจากรัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้ำดินของรัฐและเอกชน แต่ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มิได้มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสวนป่า ดังนั้นกฎหมายสวนป่าคือ กฎหมายที่มารองรับสิทธิของรัฐกับเอกชนในการทำการค้าไม้ที่ยังมิได้ระบุในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 หรืออีกนัยหนึ่ง คือ กฎหมายที่มาสับสนุนส่งเสริมให้มีการปลูกสวนป่าและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจเอกชนเป็นส่วนใหญ่</p> <p>พฤษภาคม เกิดการเปลี่ยนแปลงการเมืองไทย มีขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยคือ “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ” เมื่อเหตุการณ์ความขัดแย้งยุติได้มีการตั้งรัฐบาลรักษาการรัฐบาลขณะนั้น ได้ถูกกดดันจากขบวนการคัดค้านโครงการแจกที่ดินทำกินให้คนยากจนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ล้อมโตรม (คจก.)</p> <p>เนื่องจากโครงการดังกล่าวได้มีการดำเนินการด้วยการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่เดิมและยังหาพื้นที่จัดสรรรองรับไม่ได้ และยังมีการจัดสรรที่ดินที่ไปซ้อนทับที่ดินของชาวบ้านกลุ่มอื่นอีกทำให้ความขัดแย้งขยายออกไปไม่ใช่เพียงแต่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน แต่เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันอีกด้วย ในที่สุดรัฐบาลต้องประกาศยกเลิกโครงการคจก.</p> <p>กันยายน มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ประเด็นป่าชุมชนได้กลายมาเป็นประเด็นทางการเมืองในการปราศรัยหาเสียงของพรรคการเมืองต่างๆ ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ และพรรคพลังธรรม อีกทั้งกรมป่าไม้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนในแบบของตนเอง</p> <p>พฤศจิกายน พรรคประชาธิปัตย์ได้เสียงข้างมากในสภา ทำให้นายชวน หลีกภัยได้เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล พรรคร่วมรัฐบาลต่างให้ความสนใจต่อพระราชบัญญัติป่าชุมชนกรมป่าไม้จึงยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับกรมป่าไม้) แต่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สอดคล้องกัน</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
	<p>ความเป็นจริงและไม่ได้ให้อำนาจแก่ชุมชนในการจัดการป่าอย่างแท้จริง เพราะการกำหนดพื้นที่การจัดการป่าชุมชนยังคงให้อยู่เฉพาะในเขตพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้และอยู่นอกเขตอนุรักษ์รวมทั้งให้อำนาจในการจัดตั้งและเพิกถอนป่าชุมชนไว้ที่กรมป่าไม้</p>
2536	<p>กุมภาพันธ์ มีการวางแผนแม่บทป่าไม้ฉบับแรกของประเทศไทยแผนแม่บทดังกล่าวคือ นโยบายป่าไม้แห่งชาติร่วมกับแผนการดำเนินการป่าไม้เขตร้อนของธนาคารโลกเป็นแผนที่ทำให้การอนุรักษ์และการพัฒนามีความสมดุลกันโดยการแบ่งพื้นที่การคุ้มครองของ “ป่าอนุรักษ์” และ “ป่าเอนกประสงค์” รวมทั้งป่าชุมชน และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สำหรับการปฏิรูปและใช้สอยโดยเอกชนคือ การส่งเสริมการปลูกสวนป่าเพื่ออุตสาหกรรม คณะรัฐมนตรีจึงมีมติยกเลิกการห้ามการปลูกป่าเชิงพาณิชย์ในรัฐบาลที่แล้ว</p> <p>โดยยอมรับว่าในเขตรป่าสงวนแห่งชาติสวนใหญ่มีประชาชนเข้าไปอาศัยและใช้เป็นพื้นที่ทำการเกษตร รัฐบาลจึงเสนอทางแก้ไขด้วยการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 คือ เอกสารสิทธิในที่ดินสำหรับการเพาะปลูกและใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ธนาคารได้แต่จะซื้อขายกันตามกฎหมายไม่ได้ รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมป่าไม้มอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมโทรมแล้วมีราษฎรเข้ายึดครอง ทำกินหรือตั้งถิ่นฐานแล้ว ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน โดยเน้นไปที่การปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นหลักก่อน ซึ่งทั่วประเทศมีราษฎรถือครองแล้วประมาณ 20.6 ล้านไร่</p> <p>ในช่วงนี้ไม่มีความคืบหน้าในกระบวนการทางกฎหมายที่จะพิจารณาพระราชบัญญัติป่าชุมชน ทำให้ตัวแทนชาวบ้าน, องค์กรพัฒนาเอกชนบางกลุ่ม, นักวิชาการร่วมกันร่างกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) โดยมีสาระสำคัญของร่างคือ การกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแล จัดการทรัพยากรป่าไม้โดยองค์กรชุมชน</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
2538	<p>กุมภาพันธ์ รัฐบาลภายใต้การบริหารของพรรคชาติไทย โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี มีมติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อดำเนินการประสานความร่วมมือในการแก้ปัญหาระหว่างรับกับประชาชนในปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป่าชุมชน คณะกรรมการดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นมาเรียก “คณะกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)”</p> <p>กรกฎาคม รัฐบาลนายบรรหารประกาศนโยบายด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมว่า “จะส่งเสริมองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ดูแล รักษาทรัพยากรโดยมีมาตรการที่สำคัญคือ การเร่งรัดการออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปลูกป้องกันรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน”</p>
2539	<p>มกราคม รัฐบาลให้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อเร่งรัดการออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน</p> <p>กุมภาพันธ์ มีการจัดระดมความคิด สัมมนา โดยใช้รูปแบบการจัดการประชานิยามขึ้น 5 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ, ภาคกลาง, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคใต้, และสิ้นสุดที่กรุงเทพฯเป็นที่สุดท้าย</p> <p>มีนาคม เกิดการประท้วงยาวนานหน้าทำเนียบรัฐบาล มีการเรียกร้องให้มีพระราชบัญญัติป่าชุมชน การเรียกร้องดังกล่าวได้รับการตอบสนอง</p> <p>เมษายน คณะกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) ตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนโดยระดมความคิดเห็นร่วมกันที่ร่วมกันที่จังหวัดเชียงใหม่ระหว่างตัวแทนชาวบ้าน เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนและข้าราชการ ยกร่างกฎหมายในครั้งนี้ได้ร่างที่ประนีประนอมกันของทุกฝ่ายเรียกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับกนภ. และนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการในร่าง พระราชบัญญัติที่ป่าชุมชนฉบับ กนภ.</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
	<p><u>ปรัชญาของร่างกฎหมายฉบับนี้คือ</u> การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนหลายฝ่ายในการดูแลและจัดการป่าและตระหนักถึงความสำคัญของวัฒนธรรมและประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์การใช้และการพัฒนาทรัพยากร จึงเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดแนวทางในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยสอดคล้องกับวัฒนธรรมและประเพณีของแต่ละท้องถิ่น ภายใต้การตรวจสอบดูแลจากคณะกรรมการการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด ซึ่งมาจากตัวแทนหลายฝ่ายทั้งส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น</p> <p><u>ส่วนหลักการในการจัดการป่าได้แก่</u> การเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นที่มีความพร้อมดำเนินการจัดทำแผนการจัดการป่าชุมชนของตนเอง กำหนดขอบเขตตั้งกฎระเบียบ และคณะกรรมการที่รับผิดชอบดำเนินการตามแผน จากนั้นจึงเสนอแผนเพื่อขอจัดตั้งป่าชุมชนต่อคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด ซึ่งแต่งตั้งจากตัวแทนราชการผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชนในท้องถิ่น หากภายหลังชุมชนไม่สามารถดูแลรักษาป่าและจัดการทรัพยากรได้ตามแผน คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนป่าชุมชนนั้น และคณะกรรมการผู้ดูแลป่าชุมชนยังมีความติดตามกฎหมายอีก</p> <p>แต่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับ กนภ. ได้ถูกคัดค้านจากองค์กรอนุรักษ์ 4 องค์กรที่ต่อต้านการเข้าไปทำป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ได้แก่ มูลนิธิสืบนาคะเสถียร มูลนิธิโลกสีเขียว มูลนิธิธรรมนาถ และสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม จนทำให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนดำเนินการต่อไปไม่ได้</p>
2540	<p>กุมภาพันธ์ รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธมีมติให้มีการนำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่ กนภ. ดำเนินการยกร่างมาทำการประชาพิจารณ์เพื่อตราเป็นกฎหมาย โดยเร็วตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี 93/2540 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 และมอบหมายให้นายโกคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินการทำประชาพิจารณ์</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
	<p>โดยกำหนดเรื่องที่สำคัญในร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนไว้ 3 ประเด็นหลักคือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. พื้นที่ป่า 2. กิจกรรมและที่อยู่อาศัย 3. วิธีการควบคุมดูแลให้ดำเนินการป่าชุมชนเป็นไปตามเป้าหมายอย่างจริงจัง <p>เมษายน เกิดมติวงน้ำเขียวจากการประชุมรัฐมนตรีสัญจร รัฐบาลแถลงว่า คนและป่าสามารถอยู่รวมกันได้ โดยให้สิทธิผู้ตั้งถิ่นฐานในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในที่ดินเดิมต่อไปจนกว่าจะทำการแบ่งเขตพื้นที่อนุรักษ์</p> <p>พฤษภาคม มีการดำเนินการจัดรับฟังความคิดเห็นด้วยการทำประชาพิจารณ์ 3 ครั้งใน 3 ประเด็นหลัก</p> <p>กรกฎาคม คณะกรรมการประชาพิจารณ์สรุปความเห็นและรวบรวมผลการทำประชาพิจารณ์สรุปความเห็นและรวบรวมผลการทำประชาพิจารณ์ส่งให้นายโกศล พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง</p> <p>ในปีเดียวกันนี้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ได้ระบุถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการหรือนโยบายการพัฒนาของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งมีการกำหนดมาตรการหลายประการที่รองรับความชอบธรรมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและมีส่วนสำคัญในการผลักดันการเคลื่อนไหวของขบวนการป่าชุมชน เนื่องจากมีการระบุถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรอิสระควรได้รับมาตรการสำคัญๆ ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนกลายเป็นประเด็นสาธารณะอีกครั้งหนึ่งได้แก่</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
	<p>มาตรา 46 นอกจากจะให้ความสำคัญกับรัฐ ประชาชน รัฐธรรมนูญยังให้ความสำคัญกับองค์กรนอกภาครัฐ คือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่กำหนดไว้ว่า</p> <p>“บุคคลซึ่งร่วมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น และของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”</p> <p><u>มาตรา 56</u> “...สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติ ต่อเนื่อง.....”</p> <p><u>มาตรา 59</u> เป็นมาตราที่เข้าไปเป็นกรอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนคือ การระบุถึงสิทธิของบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการต่างๆ รัฐ เข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติคือ การอนุญาตหรือดำเนินการใดๆ อันสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมความเป็นอยู่ของประชาชน</p> <p><u>มาตรา 79</u> ระบุชัดเจนว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”</p> <p>มาตรานี้เป็นการปรับแนวคิดและบทบาทรัฐให้เปลี่ยนจากเดิมที่มองว่าหน้าที่ในการใช้อำนาจการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติมีเพียงรัฐเท่านั้น แต่รัฐต้องเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมประชาชนให้เข้ามามีส่วนในอำนาจดังกล่าวด้วย</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
	<p>กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลต่อความเคลื่อนไหวของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนอยู่ไม่น้อย เพราะป่าชุมชนในช่วงเวลาที่ดำเนินการอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ก็เกิดทั้งพลังสนับสนุนและพลังคัดค้านตลอดเวลา</p> <p>กันยายน คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่นายโกคินนำเข้าสู่วาระการประชุม ตามความเข้าใจของประชาชนร้งนำเข้าสู่การพิจารณาคือ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับประชาชนพิจารณา) แต่เมื่อร่างฉบับดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่าเป็นร่างที่มีการร่างขึ้นใหม่สาระต่างๆ มิได้เป็นไปตามผลสรุปของการทำประชาพิจารณาร่างดังกล่าวจึงถูกเรียกว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับ โกคิน</p> <p>ในเดือนเดียวกัน เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ (คนก.) ได้ออกแถลงการณ์คัดค้านพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับ โกคิน) ทาง คนก. เห็นว่า การแก้ไขร่างดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดหลักการทำประชาพิจารณ์โดยสิ้นเชิง เพราะภายหลังการทำประชาพิจารณ์สิ้นสุดลง นายโกคินได้สั่งการให้ 3 หน่วยงานได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการกฤษฎีกา และคณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค นำร่างประชาพิจารณ์ไปแก้ไข โดยการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาเป็นการเปลี่ยนในส่วนของผู้มีอำนาจในการดำเนินการ และอนุญาตให้มีการทำป่าชุมชนให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการกรมป่าไม้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์</p> <p>ตุลาคม นายโกคิน พลกุล ขอมรับคณะกรรมการประสานงานติดตามแก้ไขปัญหาสมัชชาคนจน ที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธเป็นประธานว่า ร่างที่ผ่านความเห็นของคณะกรรมการประชาพิจารณ์เป็นหลักคือ พื้นที่ชุมชน กิจกรรม ที่อยู่อาศัยและวิธีการควบคุม แต่หากพิจารณาให้ดีจะเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับโกคิน) มีสาระใกล้เคียงกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนชนของกรมป่าไม้ที่เสนอก่อนหน้านี้</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
2541	<p>การออกกฎหมายป่าชุมชนได้ชะงักงันไปตามสถานการณ์ทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงมาตลอดแต่การเรียกร้องของประชาชนยังไม่ลดละมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมาเป็นรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง</p> <p>มีนาคม เกิดการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับสมาคมนักนิเวศ โดยมีนางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบ การเจรจายุติโดยได้ข้อสรุปว่าจะมีการปรับแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ (ฉบับแก้ไข) ให้สอดคล้องกับผลสรุปจากการทำประชาพิจารณ์ในรัฐบาลที่ผ่านมา แต่ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ปรากฏ ซึ่งเรียกว่า ร่างฉบับลดาวัลย์ สร้างความไม่พอใจแก่ประชาชน โดยเฉพาะบทบัญญัติใน <u>มาตรา 54</u> ที่ระบุว่า “ห้ามมิให้ทำไม้ที่มีอยู่ตามธรรมชาติในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์และในบริเวณพื้นที่อนุรักษ์ในเขตป่าชุมชน” และ <u>มาตรา 4</u> ระบุว่า “ไม้ หมายความว่า ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้นกอ หรือเถาไม่ว่าจะยืนต้นหรือล้มแล้วและให้หมายความรวมถึง ราก ปุ่ม ตอ หน่อ กิ่ง ตา หัว เหง้า เศษ ปลายหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้ไม่ว่าจะถูกตัด ฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ถอน ขุด หรือโดยการกระทำวิธีอื่นใด...”</p> <p>ส่วนการทำไม้ก็ระบุชัดเจนว่าห้ามนำไม้ที่มีอยู่ในป่าออกจากป่าด้วยประการใดๆ ซึ่งหมายความว่าประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากป่าไม้ได้ทุกกรณี ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับลดาวัลย์นี้ ถูกวิจารณ์ว่านอกจากจะไม่ให้สิทธิแก่ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นในการร่วมดูแลรักษา จัดการและใช้ประโยชน์ยังห้ามและจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานในการใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อการดำรงชีวิตอีกด้วย</p> <p>ทำให้กลุ่มชุมชนในเขตป่าทั่วประเทศเห็นว่ามีมติร่วมกันไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ทั้งฉบับแก้ไขและฉบับลดาวัลย์ แต่จะยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายป่าชุมชนที่มารองรับสิทธิของพวกเราให้ปรากฏเร็วที่สุด</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
	<p>กรกฎาคม คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกมติวงน้ำเขียวในรัฐบาลชุดที่แล้วตามคำแนะนำของคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ</p> <p>ตุลาคม นายชวน หลีกภัยนายกรัฐมนตรี มอบหมายให้กระทรวงเกษตรเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน(ฉบับลดาวัลย์)เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและกระทรวงเกษตรส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณาประกอบด้วย</p> <p>ธันวาคมตัวแทนเครือข่ายชาวบ้านที่อนุรักษ์ป่าในรูปแบบของป่าชุมชนในเขตภาคเหนือตอนบนร่วมกับเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมภาคเหนือมีมติจัดตั้งเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือขึ้นอย่างเป็นทางการเพื่อทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการประสานงานเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ในการจัดการป่าและติดตามผลักดันให้มีการออกกฎหมายป่าชุมชนที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการดูแลจัดการป่ารวมถึงทรัพยากรท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชนในการดูแลการจัดการอย่างยั่งยืน</p>
2542	<p>มกราคม กรมป่าไม้จัดสัมมนาระดมความเห็นเสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามที่ได้มีการมอบหมายมาให้กรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการพิจารณาและเสนอแนะแนวทางที่กรมป่าไม้ต้องเป็นผู้ปฏิบัติ ประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงกันมาตลอดระยะเวลาการดำเนินร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนในการสัมมนา คือ การห้ามมิให้มีป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์</p> <p>เมื่อการสัมมนาลิ้นสุดลง กรมป่าไม้จึงเสนอรายงานการประชุมให้แก่กระทรวงเกษตรและส่างร่างพระราชบัญญัติ (ฉบับลดาวัลย์) พร้อมข้อเสนอแนะของกรมป่าไม้เข้าสู่สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี</p> <p>ในเดือนเดียวกัน สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันผลักดัน กฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน ตามกระบวนการแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ซึ่งระบุถึง “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” เพราะรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจะระบุว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
	<p>ชาวไทย แสดงว่าการใช้อำนาจต้องใช้ผ่านองค์กรที่เป็นผู้แทนเท่านั้น แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เปิดโอกาสให้กระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ</p> <p>เมษายน สมัชชาคนจนภาคเหนือร่วมกับองค์กรร่วมหลายองค์กรในเขต 8 จังหวัดภาคเหนือนัดรวมตัวกันที่ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อชุมนุมเรียกร้องและยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลจัดการปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยเน้นที่การแก้ไขพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้รวมทั้งเร่งออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนอันเป็นหัวใจหลักในการให้ชุมชนสามารถมีสิทธิอยู่กับป่าและสามารถมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าได้</p> <p>มิถุนายน กรมป่าไม้เสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาตราเป็นกฎหมายต่อไป ร่างฉบับนี้เป็นร่างกรมป่าไม้โดยนายปลอดประสพ สุรัสวดี เป็นอธิบดีกรมป่าไม้ โดยกรำร่างฉบับ กนภ. บางส่วนมารวมกับร่างพรรคชาติไทยบางส่วน</p> <p>สิงหาคม มีการเปิดโครงการ “บนป่า เจ้าเขา เจ้าที่ ผลักดันกฎหมายป่าชุมชน” มีตัวแทนจากนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนที่สนับสนุนกฎหมายป่าชุมชนและชาวบ้านจำนวนมากมาร่วมและได้มีการรวบรวมรายชื่อประชาชนจนครบ 50,000 ชื่อเพื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับประชาชนและเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อผลักดันให้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>ตุลาคม พระราชบัญญัติป่าชุมชนที่กรมป่าไม้เสนอผ่านความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีร่างดังกล่าวจึงเป็นร่างที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอเข้าการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร</p>

ปี	ลำดับเหตุการณ์
2543	<p>ขณะเดียวกันก็มีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอโดยการให้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดนั้นมีมติเสนอได้ และมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ทำให้เกิดร่างอป่าชุมชนที่มาจากพรรคการเมืองอีก 4 พรรค ได้แก่ ร่างของพรรคประชาธิปัตย์ ร่างของพรรคชาติไทย ร่างของพรรคความหวังใหม่ และร่างของพรรคชาติพัฒนา รวมมีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้งสิ้น 6 ฉบับ</p> <p>กรกฎาคมที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน ทั้ง 6 ฉบับ และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อพิจารณา</p> <p>พลุศิกายน นายชวน หลีกภัย ประกาศยุบสภาทำให้กระบวนการพิจารณาแปรญัตติกฎหมายป่าชุมชนต้องยุติลง</p>

อย่างไรก็ตามช่วงระยะเวลากว่า 14 ปี ของการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ได้ผ่านเหตุการณ์ความขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใต้บริบทสังคมไทยที่ยึดถือกฎหมายเป็นหลัก ทำให้ความต่อเนื่องของการออกกฎหมายยังคงเกิดปัญหาอยู่เสมอ ที่ผ่านมาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เกิดจากวิกฤตการณ์ป่าไม้ความขัดแย้ง ความรุนแรงและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง คือ การเคลื่อนไหวทางสังคมจากกลุ่มต่างๆ ที่ตอบสนองต่อแนวคิดอุดมการณ์ ป่าชุมชน จนปรากฏขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรมด้วยกระบวนการทางการเมืองในการออกกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิอำนาจชุมชนท้องถิ่น ที่จะเป็นปรากฏการณ์แรกในการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญฉบับใหม่ บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับรัฐ

บทที่ 4

บทวิเคราะห์

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายป่าไม้ของประเทศไทย รวมทั้ง การศึกษาพัฒนาการของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน จะเห็นได้ว่าเป้าหมายสำคัญของการจัดการป่า ไม้ถูกยึดติดอยู่กับแนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แนวนโยบายการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ถูกระบุ เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตลอด ถึงแม้รัฐพยายามกำหนดเป้า หมายเพื่อรักษาพื้นที่ป่าด้วยแนวทางการอนุรักษ์ แต่พื้นที่ป่าไม้ของประเทศกลับลดลงในปริมาณที่ นำวิตกทุกปี เฉพาะช่วงปี พ.ศ.2528-2531 ป่าไม้ถูกทำลายโดยเฉลี่ยปีละ 1 ล้าน 5 แสนไร่ ปัญหา เช่นนี้ทำให้รัฐพยายามรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่และเพิ่มพื้นที่ป่าด้วยการดึงเอกชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการพัฒนาพื้นที่ดินและการปลูกสวนป่า แต่ดูเหมือนว่าแนวทางดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการดึงเอกชนเข้าร่วมโครงการของรัฐกลับสร้างปัญหาความ ขัดแย้งกับประชาชนเมื่อพื้นที่ที่ชุมชนตั้งถิ่นฐานอยู่ถูกโครงการพัฒนาจัดการป่าไม้เข้าแทรกแซง พื้นที่ป่าไม้ของชุมชน และปัญหาพื้นที่ป่าไม้ของประเทศยังคงมีอัตราการลดลงอยู่ มิได้เพิ่มขึ้นมาตามที่ รัฐได้ตั้งเป้าหมายไว้ ดังนั้นการถกเถียงกันระหว่างรัฐกับประชาชนว่า ใครคือผู้ทำลายป่าไม้ และ สิทธิอำนาจในการจัดการป่าควรอยู่ที่ใครจึงเกิดขึ้นมาในสภาวะสังคมที่กำลังเร่งพัฒนาความเจริญ ทางเศรษฐกิจการเมือง ที่ผ่านมารัฐเชื่อว่าสาเหตุของการทำลายป่าไม้เกิดจากราษฎรได้บุกรุกเข้าไป ทำกินในเขตป่าในอัตราที่สูงมากจนป่ากว่า 33 ล้านไร่ได้หมดไป ดังนั้นหนทางที่จะแก้ปัญหาถือ การปราบปรามและควบคุมเพื่อป้องกันและรักษาพื้นที่ป่าไว้ให้ได้ รัฐต้องจำกัดการขยายพื้นที่ทำกิน ของหมู่บ้านหลายแห่งในเขตป่า ยิ่งกว่านั้นประชาชนเกือบ 10 ล้านครอบครัวในพื้นที่ป่าสงวน 38 ล้านไร่ทั่วประเทศอาจต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนจากการบังคับใช้กฎหมายของรัฐในอนาคต ซึ่ง มีแนวโน้มไปสู่การเผชิญหน้าทางการเมืองมากยิ่งขึ้น¹ ในหลายพื้นที่เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงและ ไม่รุนแรงแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ คำถามหนึ่งที่เกิดขึ้นมาตลอดก็คือ รัฐกำลังแก้ไขปัญหา

¹เอนก นากะบุตร, คน กับ ดิน น้ำ ป่า จุดเปลี่ยนแห่งความคิด, (กรุงเทพฯ: สถาบัน ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 44.

ทรัพยากรป่าไม้ถูกต้องแล้วหรือ ในขณะที่รัฐก็มองว่าประชาชนทำลายป่าและประชาชนในท้องถิ่น กลับมองว่าป่าถูกทำลายมาตลอดนั้นล้วนเกิดจากรัฐเป็นสาเหตุสำคัญ²

ดังนั้นการศึกษานี้ต้องการศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาทางกระบวนการทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยยกรณิของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมา เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวคิดของนโยบายรัฐที่ผ่านมาที่ส่งผลต่อลักษณะสำคัญของกระบวนการร่างกฎหมายป่าชุมชน

การศึกษาถึงที่มาของแนวคิดการจัดการป่าไม้ของรัฐสามารถพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาด้านทรัพยากรป่าไม้ซึ่งส่งผลกระทบต่อแนวทางและเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการจัดการทรัพยากร ซึ่งปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น ได้แก่

1. ความขัดแย้งในผลประโยชน์จากป่าไม้
2. ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและการลดลงของพื้นที่ป่าไม้
3. ผลกระทบของแนวทางการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ
4. การสร้างความมั่นคงทางการเมืองของรัฐ

ปัญหาทั้ง 4 ประการมีลักษณะสำคัญที่ส่งผลต่อแนวคิดในการจัดการป่าไม้ของรัฐ ดังนี้

ความขัดแย้งในผลประโยชน์จากป่าไม้

เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตสมัยที่รัฐยังไม่มีกฎระเบียบมาควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่า ทำให้สามารถแบ่งช่วงของการแย่งชิง ผลประโยชน์จากป่าไม้ได้ 2 ช่วงเวลา คือ

1. **ช่วงการก่อตั้งกรมป่าไม้ พ.ศ.2439** กล่าวได้ว่าแม้กฎหมายจะถือว่าที่ดินทุกแห่งในพระราชอาณาจักรเป็นของพระเจ้าแผ่นดินตามกฎหมายแต่ในความเป็นจริงได้ทรงอนุญาตให้ประชาชนที่บุกเบิกจับจองซื้อขายอาศัยและทำกิน การแทรกแซงของรัฐที่ปรากฏในรูปของกฎหมาย

²ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, เอกสารประกอบการสัมมนา ป่าชุมชน ระหว่างวันที่ 7-8 พฤศจิกายน 2530, จัดโดยสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนภาคอีสาน สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสมและโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.

จากส่วนกลางมีจำกัดอยู่ใน 3 เรื่อง คือ การเก็บภาษีจากการบุกเบิกป่า การซื้อขายข้อพิพาทระหว่างราษฎรเรื่องที่ดินทำกิน และการบังคับเวนคืน ความเข้มงวดในการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในเขตพื้นที่ชนบทห่างไกลจากเมืองหลวงจึงมีลักษณะใครตัดได้เท่าไรก็ตัดไปมิได้ควบคุมเข้มงวด เพราะลักษณะการใช้ประโยชน์ก็เป็นแบบยังชีพ ซึ่งผลประโยชน์จากป่าที่มีค่าสูงสุดในเวลานั้นก็คือป่าไม้สัก ซึ่งมีมากทางภาคเหนือที่รัฐปล่อยให้เป็นอำนาจของเจ้าผู้ครองนครเป็นผู้ดูแล รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง

จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 การแผ่ขยายของอำนาจตะวันตกได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทยเป็นอย่างมาก เกิดรูปแบบการค้าขายที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ และสินค้าภาคการเกษตร แน่นนอนว่าการเปิดประเทศของไทยในยุคนั้นเกิดขึ้นในขณะที่ประเทศยังมีได้มีการจัดระเบียบโครงสร้างทางสังคมที่เข้มแข็งนัก เมื่อเกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้สักซึ่งมีคุณค่าทางเศรษฐกิจและเป็นที่ต้องการของกลุ่มพ่อค้าตะวันตกจึงกลายเป็นประเด็นสำคัญที่สร้างความขัดแย้งระหว่างเจ้านายฝ่ายเหนือกับพ่อค้านายทุนชาวอังกฤษที่เกิดขึ้นเสมอและทวีความรุนแรงมากขึ้น

ในด้านการเมืองลัทธิอาณานิคมที่แผ่ขยายมาในแถบภูมิภาคแทรกซึมมายังประเทศด้วยพัฒนาทำให้ประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งประเทศไทย ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการต่อรองทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ สภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงปฏิรูปการปกครองโดยการรวมอำนาจการบริหารแผ่นดิน คือสู่สถาบันกษัตริย์ให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการปกครองดูแล ทัวถึงและลดทอนอำนาจทางเศรษฐกิจของบรรดาเจ้าเมืองต่างๆ ที่สร้างฐานอำนาจการปกครองด้วยการสร้างความมั่งคั่งจากผลประโยชน์การค้าไม้ ในทางการเมืองทรงปฏิรูปโครงสร้างการบริหารประเทศด้วยการใช้กลไกรัฐซึ่งหมายถึง ขุนนางข้าราชการ และระบบกฎหมายด้วยการปรับปรุง การบังคับ มาตรการควบคุมทางกฎหมายตามหลักสากล มีการบัญญัติกฎหมายที่แก้บทบัญญัติตามประเพณีที่เขาใช้มา ซึ่งเป็นการบังคับใช้ทั่วทั้งประเทศตามแนวทางการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งกฎหมายต่างๆที่นำมาใช้ต้องมีองค์กรของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นผล ดังนั้นในด้านการจัดการผลประโยชน์จากป่าไม้ ทรงตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมดูแลผลประโยชน์จากป่า เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงผลประโยชน์โดยให้อำนาจรับเป็นผู้ดูแลทั้งหมด ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการจัดการป่าด้วยแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์รัฐ (state property) ตามคำแนะนำของ นายสเลด (MR.

H.A. Slade) ผู้เชี่ยวชาญด้านการป่าไม้คนในบังคับอังกฤษที่ภายหลังมาดำรงตำแหน่งเป็นเจ้ากรมป่าไม้คนแรกของประเทศไทย

แนวทางของการจัดการป่าไม้ภายหลังตั้งกรมป่าไม้ที่สำคัญคือ

1. การเจรจาขอโอนกรรมสิทธิ์พื้นที่ป่าในภาคเหนือมาเป็นสมบัติของแผ่นดิน
2. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาการอนุญาตทำไม้ให้รัดกุมเคร่งครัดมากขึ้น
3. มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติและกฎหมายต่างๆ เพื่อใช้บังคับควบคุม

กิจการป่าโดยรัฐ

4. การตั้งด่านภาษีเพื่อเก็บรายได้จากการขนย้ายไม้
5. การศึกษาวิชาการป่าไม้เพื่อให้มีการสืบสานแนวทางการดำเนินการด้านการ

ป่าไม้ตามแนวทางที่ได้มีการวางไว้ตั้งแต่ต้น

การก่อตั้งกรมป่าไม้ในยุคนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้เครื่องมือทางกฎหมายและอำนาจรับเข้าควบคุมทรัพยากรธรรมชาติตัวอย่างจริงจัง โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อลดความขัดแย้งในการแบ่งซึ่งผลประโยชน์ และเป็นการปรับตัวตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น

2. ช่วงการแย่งชิงผลประโยชน์จากการอนุญาตให้สัมปทานป่าไม้

การให้สัมปทานทำให้ในประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงก่อตั้งกรมป่าไม้สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการทำไม้โดยบริษัทต่างชาติ ภาคเหนือเป็นภูมิภาคแรกที่มีกิจการทำไม้ที่เริ่มต้นมาจากไม้สัก โดยบริษัททำไม้ของอังกฤษบริษัทแรกได้แก่ บริษัทบอร์เนียว ต่อมาเมื่ออีกหลายบริษัทที่เข้ามาสัมปทานทำไม้ เช่นบริษัทบอมเบย์เบอร์มา บริษัทเองไกลไทย บริษัทฟอร์เรสต์ เป็นต้น³ ไม้จำนวนมากถูกนำออกจากป่า สร้างรายได้มหาศาลแก่ประเทศ การสัมปทานจึงเป็นแนวทางหนึ่งของแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐในยุคที่รัฐไทยวางรากฐานโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อการกา กล่าวได้ว่าการให้สัมปทานทำไม้เป็นแนวนโยบายที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ป่าไม้คือสินค้าที่ดีค่าเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเองมากกว่าคุณค่าด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งขณะนั้นยังไม่มี

³ สืบสกุล กิจนุกร, “จากสัมปทาน...ถึงป่าอนุรักษ์,” ขาดกรรมอำพราง บนเส้นทางกาอนุรักษ์, (เชียงใหม่: มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ, 2541), หน้า 28.

แนวทางการอนุรักษ์ใดๆ เกิดขึ้น จนกระทั่งนโยบายการสัมปทานที่ทำให้การอนุญาตผูกขาด และสัมปทานป่าไม้เป็นอำนาจของรัฐบาล ส่วนเงื่อนไขสัญญาสัมปทานทำไม้กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของกรมป่าไม้

ทางด้านประชาชนภายหลังจากที่มีการใช้แนวทางการให้สัมปทานพื้นที่ป่าไม้แก่บริษัทเอกชนประชาชนจะไม่มีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าในพื้นที่ดังกล่าว เพราะที่ผ่านมาประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตของป่าในการดำรงชีวิตและการทำอาชีพเกษตรกรรมที่ต้องอาศัยระบบนิเวศน์ของป่าไม้ช่วยในการผลิต การให้สัมปทานดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ การเรียกร้องให้ยกเลิกการสัมปทานทำไม้จึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยฝ่ายประชาชนได้อ้างสาเหตุการคัดค้านว่า การสัมปทานได้โค่นทำลายป่าธรรมชาติและการแสวงหาผลประโยชน์จากป่าได้ซ้อนทับกับพื้นที่ที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์มาก่อน ทางด้านรัฐได้ยืนยันแนวนโยบายการสัมปทานเพราะหากมีการยกเลิกจะเป็นการสูญเสียรายได้หลักที่นำมาพัฒนาประเทศ และเหตุผลของความจำเป็นในการใช้ไม้สำหรับอุตสาหกรรมภายในประเทศความขัดแย้งในการแย่งชิงผลประโยชน์จากป่าไม้จึงเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชน เมื่อรัฐต้องการจัดการป่าเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจในรูปของรายได้แต่ประชาชนต้องการผลประโยชน์จากเพื่อเป้าหมายทางสังคมคือ การใช้ประโยชน์เพื่อยังชีพ ความขัดแย้งดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องพร้อมๆ กับพื้นที่ป่าไม้ที่ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว

การดำเนินนโยบายการให้สัมปทานทำไม้ดำเนินมาจนถึง ปี พ.ศ. 2532 เมื่อเกิดเหตุการณ์อุทกภัยทางภาคใต้ เป็นการสะท้อนปัญหาการให้สัมปทานจนเกินความสามารถในการควบคุมการตัดไม้เพราะเหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความเสียหายใหญ่หลวงเมื่อเกิดการไหลบ่าของท่อนซุงจำนวนมาก สร้างความเสียหายต่อบ้านเรือนราษฎร และมีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวที่ทำให้วันที่ 14 มกราคม 2532

คณะรัฐมนตรีมีมติเอกฉันท์ให้มีการปิดป่าเป็นการถาวรทั่วประเทศ จำนวน 316 ป่าพื้นที่ 93 ล้านไร่ โดยออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งมีผลให้ พ.ร.บ. สัมปทานที่ทับเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 68 ป่า ถูกเพิกถอน และพื้นที่สัมปทานจำนวน 301 สัมปทานอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะดำเนินการเพิกถอน นับเป็นการสิ้นสุดการสัมปทานป่าไม้ของประเทศ

ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ มีสาเหตุมาจาก

1. การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรควบคุมกับการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกมีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้มากขึ้น โดยใช้เป็นที่ทำกินและเกิดการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพื่อผลประโยชน์ทางการค้า

2. ปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบทที่มีอาชีพเกี่ยวกับการเกษตร จึงทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกแผ้วถางทำลายพื้นที่ป่าไม้กันอย่างกว้างขวาง เพื่อต้องการพื้นที่ทำกินทางการเกษตร ซึ่งปรากฏอยู่ทั่วไปในทุกภาคของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำไร่เลื่อนลอย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว การที่ป่าไม้ถูกทำลายไปเป็นจำนวนมากเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายทั้งในด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ทำให้เกิดภาวะความแห้งแล้ง เกิดการพังทลายของดินและอุทกภัย เกิดภาวะการขาดแคลนไม้ใช้สอย และผลิตผลจากป่าไม้ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีพ และการพัฒนาประเทศอย่างมาก รัฐได้พยายามป้องกันและปราบปรามเพื่อยับยั้งการบุกรุกทำลายป่าและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่ยังคงเหลืออยู่ด้วยการตั้งคณะกรรมการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติ และคณะอนุกรรมการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติประจำจังหวัด ตลอดจนหน่วยปฏิบัติการต่างๆ เพื่อบริหารและควบคุมงานด้านการป้องกันรักษาป่าอย่างเข้มงวดกวดขัน

3. การใช้ผลประโยชน์จากป่าแต่ขาดจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ ด้านประชาชนขาดความรู้และมีฐานะยากจนทำให้มีการเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อถางพื้นที่ป่าทำเป็นพื้นที่ทำกิน และกลายเป็นเครื่องมือของนายทุนในการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพื่อนำออกมาขาย ด้านรัฐก็ใช้ประโยชน์จากป่าด้วยการให้สัมปทานทำไม้ และใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าด้วยการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน ซึ่งนำไปสู่การสูญเสียพื้นที่ป่าจำนวนมาก ทั้งฝ่ายรัฐกับประชาชนยังขาดจิตสำนึกของหลักการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับนโยบายการป่าไม้ ทำให้การรักษาพื้นที่ป่าเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

4. นโยบายของรัฐที่ผ่านมาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมไม่เอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแต่มุ่งเน้นการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม เห็นได้จากแนวทางการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นมีการตั้งกรมป่าไม้จนถึงปัจจุบันป่าไม้ยังคงมีคุณค่าทางเศรษฐกิจทำให้เป้าหมายการพัฒนาเป็นเป้าหมายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประเทศด้วยการใช้ทรัพยากรป่าไม้เป็นฐานการผลิตที่สำคัญและยังถูกใช้ประโยชน์ในกิจการการพัฒนาด้านอื่นๆ ทั้งที่เป็นโครงการของรับ เช่น การสร้างถนน อ่างเก็บน้ำ ระเบิดหิน และโครงการของเอกชน

เช่น การพัฒนาการท่องเที่ยว และการค้าไม้เพื่อการส่งออก ตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับที่เป็นนโยบายหลักในการดำเนินกิจการตามแนวทางการพัฒนา

ปัญหาพื้นที่ป่าไม้ของประเทศจากเดิมที่มีอยู่ถึงร้อยละ 70 ของพื้นที่ทั้งประเทศในช่วงที่มีการตั้งกรมป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วและประเด็นสำคัญที่รัฐนำมาใช้เป็นมาตรการแก้ไขก็คือ การเพิ่มความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและเอื้ออำนวยความสะดวกในการแก้ไขปัญหของข้าราชการที่รับผิดชอบในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ แต่ผลในทางปฏิบัติก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เห็นได้จากอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ในแต่ละปีนับตั้งแต่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 ตารางพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยปี พ.ศ. 2504-2538

ปี	พื้นที่ป่าไม้ (ล้านไร่)	สัดส่วนของพื้นที่ป่า/ พื้นที่ทั้งประเทศ (%)
2504	175.19	54.6
2505	172.31	53.6
2506	169.60	52.9
2507	166.70	51.9
2508	163.93	51.1
2509	160.23	49.9
2510	156.48	48.9
2511	152.80	48.6
2512	149.60	46.5
2513	141.88	44.2
2515	138.22	43.1
2516	137.71	42.0
2518	130.75	40.8
2519	124.01	38.6

ตารางที่ 4.1 : ตารางพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยปี พ.ศ. 2504-2538 (ต่อ)

ปี	พื้นที่ป่าไม้ (ล้านไร่)	สัดส่วนของพื้นที่ป่า/ พื้นที่ทั้งประเทศ (%)
2520	116.57	36.3
2521	109.52	34.1
2522	106.39	33.2
2523	103.42	32.2
2524	100.58	31.4
2525	97.88	30.5
2526	96.27	30.0
2527	94.70	29.5
2528	93.16	29.0
2529	91.25	28.6
2530	90.77	28.3
2531	89.88	28.0
2534	84.7	26.6
2536	83.45	26.07
2538	82.18	25.62

ที่มา: สถิติพื้นที่ป่าไม้ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ผลกระทบจากแนวนโยบายการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจ

การพัฒนากลายเป็นเป้าหมายสำคัญของแนวนโยบายของรัฐมาตั้งแต่การขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองประเทศตะวันตกสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อสร้างความเจริญและความเข้มแข็งทางการค้าในการปรับปรุงระบบตลาดเข้าสู่การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งแนวคิดการพัฒนาดังกล่าวมาปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติที่เริ่มต้นในปี

พ.ศ.2504 ตามคำแนะนำของธนาคารโลก (World Bank) ที่เป็นการเติบโตทางเศรษฐกิจและใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ มากกว่าการแสวงหาความเหมาะสมระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ปัญหาจากแผนนโยบายการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5 (พ.ศ.2504-2529) ที่เป็นช่วงเวลาที่ยอดการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ปรากฏอย่างชัดเจนเห็นได้จากการเร่งพัฒนาภาคเกษตรกรรมโดยการเร่งผลิตทางการเกษตรเพื่อการค้าเติบโตสวนทางกับอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผนในการเร่งสร้างรายได้ให้รัฐในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 1-2 (พ.ศ. 2504-2514) พื้นที่ป่าไม้ถูกบุกเบิกเพื่อทำการเกษตรเนื่องจากแนวทางการของแผนทั้ง 2 ฉบับมุ่งให้ความสำคัญกับการสร้างปัจจัยพื้นฐาน โครงการสร้างสาธารณูปโภคของรัฐขยายเครือข่ายออกไปยังภูมิภาคต่างๆ ในช่วงเวลาของแผนดังกล่าว พื้นที่ป่าไม้ลดลงเฉลี่ยปีละ 3.3 ล้านไร่ และพื้นที่ดังกล่าวได้กลายมาเป็นพื้นที่ทางการเกษตรเพราะในช่วงเวลาเดียวกันพื้นที่ทำการเกษตรเพิ่มถึง 45.6 ล้านไร่ต่อปี เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติยังมีความอุดมสมบูรณ์ได้มีส่วนส่งเสริมประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะรายได้ของราษฎรที่เพิ่มขึ้นก็มาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปในเขตป่า ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของแผนที่ว่า “การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มียกระดับสูงขึ้น กว่าเดิมด้วยการระดมและใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประโยชน์มากที่สุด เพื่อขยายผลผลิตและเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติให้รวดเร็วยิ่งขึ้น”⁴

เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนาฉบับที่ 3 พื้นที่ป่าไม้ที่สำรวจในปีแรกของแผนคือ ปี พ.ศ. 2515 พื้นที่ป่าไม้เหลือเพียง 138.6 ล้านไร่ จากปี พ.ศ. 2504 ที่มีพื้นที่ป่าไม้ 175.5 ล้านไร่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 มีการให้ความสำคัญกับการสำรวจจำแนกที่ดิน เพื่อให้ทราบแน่ชัดว่าพื้นที่ของประเทศที่ควรนำมาใช้ในการเกษตรมีมากน้อยเพียงใด การพัฒนาทางการเกษตรยังคงเป็นหลักของแนวทางการสร้างรายได้ให้กับประเทศ อย่างไรก็ตามในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1.3 ที่เชื่อว่าที่ดินของ

⁴สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ., แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509. (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรีย, 2507), หน้า 11.

ประเทศมีจำนวนมาก ดังนั้นแม้จะเร่งให้มีการนำที่ดินเหล่านั้นมาใช้ทำประโยชน์เพื่อการเกษตร แต่ยังคงมีแนวทางที่เสนอให้มีการสงวนพื้นที่ป่าไม้ไว้ให้ปรากฏอยู่บ้าง

แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เน้น “การให้ความสำคัญต่อปัญหาและลักษณะการใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจหลักของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ ตลอดจนความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในอนาคตทั้งในแง่ความอยู่รอดของเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของชาติต่อไป”

ทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญและถูกทำลายลงอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาของแผนพัฒนาที่ผ่านมา ดังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงกำหนดแนวทางการพัฒนาป่าไม้เป็น 3 แนวทางได้แก่

- ป่าที่ยังไม่ถูกทำลาย ให้ยึดหลักที่ต้องลดจำนวนป่าสัมปทาน โดยเฉพาะในเขตป่าสงวนและให้เร่งสำรวจป่าอนุรักษ์ทุกประเภทเพื่อให้รู้สภาพพื้นที่ที่แน่ชัด
- ป่าที่ถูกบุกรุกแล้ว ให้สำรวจเพื่อประกาศว่าป่าใดจะเปิดเป็นที่ทำกินแน่นอนแล้ว เร่งออกหนังสือสำคัญให้ราษฎรเข้าไปถือครอง
- การจำกัดผลผลิตจากป่าไม้ แยกพิจารณากำหนดประเภทผลิตภัณฑ์จากไม้เพื่อกำหนดให้เหมาะสมกับการให้สัมปทานและควบคุมการส่งออกไม้

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เป็นช่วงเวลาที่ใกล้ถึงจุดอิมิตัวของการขยายพื้นที่ทางการเกษตรเพราะที่ดินที่เหลือไม่เหมาะกับการเกษตรเนื่องจากเป็นพื้นที่ป่าไม้ที่ควรอนุรักษ์ไว้ในช่วงแผนนี้เองที่ปรากฏนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 ที่กลายมาเป็นแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ซึ่งมีแนวทางสำคัญคือ กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการดังนี้

ก. ป่าเพื่อการอนุรักษ์กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดินน้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติ อันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัยและนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

ข. ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

สำหรับมาตรการที่สอดคล้องกันที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่กำหนดมาตรการจัดการป่าไม้สรุปได้ดังนี้

1. สำรวจเพื่อแยกเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ที่เหมาะสมกับการเกษตร เพื่อจัดที่ดินให้เกษตรกรในรูปแบบของหมู่บ้านป่าไม้ ส่วนป่าเสื่อมโทรมให้ทำการปลูกป่าต่อไป
2. ดำเนินการปลูกป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นปีละ 3 แสนไร่ โดยเน้นการส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ปลูก และรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้อง
3. ส่งเสริมให้มีการปลูกไม้โตเร็วเพื่อใช้ประโยชน์การทำไม้
4. ปรับปรุงโครงสร้างการกระจายอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้สามารถควบคุมดูแลและป้องกันการบุกรุกทำลายป่าได้อย่างทั่วถึง

จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5 (พ.ศ.2504-2529) จะเห็นได้ว่า แนวนโยบายการพัฒนาประเทศมีผลกระทบโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมทางธรรมชาติ แนวนโยบายรัฐเมื่อถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อบรรลุเป้าหมายด้วยการใช้ประโยชน์จากป่าไม้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นแนวความคิดหลักในช่วงแผนพัฒนาในขณะที่เวลาผ่านไป ความชัดเจนของปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยข้อเท็จจริงแล้ว การคงอยู่ของทรัพยากรป่าไม้นับเป็นสิ่งสำคัญเพราะป่าไม้เชื่อมโยงกับโครงสร้างทั้งทางการเมือง, เศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมของรัฐ ทั้งนี้เพราะทราบได้ว่าการพัฒนาโครงสร้างด้านต่างๆ จำเป็นต้องพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ ตราบนั้นการอนุรักษ์รักษาทรัพยากรเอาไว้ก็就会有ความขัดแย้งกับแนวนโยบายการพัฒนา

ผลกระทบจากการสร้างความมั่นคงทางการเมือง

การสร้างความมั่นคงทางการเมืองของรัฐมีจุดเริ่มต้นมาจากการสร้างความมั่นคงของอำนาจรัฐในการบริหารประเทศ ซึ่งต่อมาก็ขยายขอบเขตครอบคลุมไปถึงทรัพยากรป่าไม้ เมื่อป่าไม้กลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญทางการเมืองในการสร้างฐานะการผลิตทางเศรษฐกิจ และเป็นพื้นที่ล่อแหลมต่อการก่อการร้าย ดังนั้น แนวทางในการสร้างความมั่นคงทางการเมือง โดยการสร้างความเข้มแข็งในการปกครองบริหารประเทศมีผลทำให้รัฐไทยต้องมีการปฏิรูปและดำเนินนโยบาย

กฎหมายเพื่อควบคุมสังคม อีกทั้งเป็นการป้องกันการแผ่ขยายอิทธิพลของแนวคิดอื่นๆที่อาจสิ้น
 คลอนโครงสร้างทางการปกครอง ซึ่งแนวทางในการสร้างความมั่นคงทางการเมืองของรัฐได้สะท้อน
 แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจรัฐที่เข้มแข็งและยังคงปรากฏ จนถึงปัจจุบันกล่าวได้ว่า สาเหตุที่เป็นที่มา
 ของความจำเป็นในการที่รัฐต้องปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองการบริหารประเทศด้วยการสร้างศูนย์
 กลางอำนาจที่เข้มแข็งเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการได้แก่

1. **ปัจจัยภายนอก** คือ การแผ่ขยายอิทธิพลของตะวันตกทั้งการล่าอาณานิคมและแนว
 คิดการพัฒนาเชิงรุก ที่ต่างแผ่ขยายเข้ามาในภูมิภาคของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาเพื่อตัดวงผล
 ประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ตลอดจนการครอบงำทางวัฒนธรรม หากศึกษามิติทางประวัติ
 ศาสตร์ที่ทำให้ความจำเป็นในการสร้างความมั่นคงทางการเมือง ส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรป่า
 ไม้อาจแบ่งได้ 2 ช่วงคือ

1.1 ช่วงรัชสมัยรัชกาลที่ 5 รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 การเข้ามาแผ่อิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม
 การเมืองไทย การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเป็นระบบการค้าเสรีมีผลให้ไทยต้องปรับตัวยอมรับการ
 เปลี่ยนแปลงดังกล่าว ด้วยการเปิดประเทศสร้างสัมพันธไมตรี ปรับโครงสร้างการผลิตที่ถูกกำหนด
 ตามความต้องการของตลาดโลกความต้องการไม้สักก็เป็นสินค้าเศรษฐกิจของประเทศไทยในยุค
 นั้น ขณะเดียวกันสภาพทางการเมืองที่ถูกคุกคามจากการพยายามยึดครองของประเทศมหาอำนาจ
 ตะวันตก มีผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทางปฏิรูปสังคมและการ
 ปกครองโดยถึงอำนาจกลับคืนสู่ศูนย์กลางเพื่อให้รัฐบาลกลางมีอำนาจปกครองดูแลอย่างทั่วถึง เพื่อ
 ป้องกันการแทรกซึมของอิทธิพลประเทศตะวันตก นับเป็นก้าวแรกของประเทศไทยที่ต้องมีการปรับป
 ยุทธศาสตร์ทางการเมืองที่สำคัญด้วยแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ

ซึ่งเป็นผลมาจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงจากภายนอก การปฏิรูปทาง
 การเมืองด้วยการรวมอำนาจรัฐให้มั่นคงจึงเป็นหนทางความอยู่รอดของอธิปไตยของชาติ

1.2 ภายหลังกินสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ.2490 นับเป็นอีกช่วงเวลาหนึ่งที่เป็น
 ผลมาจากสถานการณ์การเมืองโลก ภายหลังกินสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประเทศไทยได้เข้าไป
 มีบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศ ประเทศไทยขณะนั้นนับว่ายังมีความอ่อนแอทางการเมือง
 และเศรษฐกิจอยู่มาก เกิดความจำเป็นในการพึ่งพากับมหาอำนาจได้แก่ สหรัฐอเมริกา ที่ได้เข้ามา
 มีบทบาทสำคัญต่อแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะเวลาดังกล่าว เห็นได้จากการจัดทำแผนพัฒนา
 เศรษฐกิจ การกำหนดทิศทางการพัฒนาด้านการทหาร และการต่างประเทศ ล้วนเกิดจากแนวคิด

กระแสหลักของสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจจากระบบทุนนิยมโดยรัฐมาเป็นระบบเสรีนิยม

โดยยกเลิกกฎหมายข้อบังคับที่เป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวของทุน และเปิดโอกาสให้ทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนได้อย่างเสรีทั้งได้มุ่งเน้นไปที่การลดบทบาทของรัฐในด้านเศรษฐกิจให้เหลือเพียงการจัดวางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสาธารณูปโภคที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนของเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรมและส่งเสริมสนับสนุนการลงทุนและประกอบการของภาคเอกชน ระบบทุนนิยมเสรีจึงกลายเป็นกลไกสำคัญในการขยายตัวของมิติการพัฒนาในประเทศไทย

2. ปัจจัยภายใน

ปัญหาความไม่มั่นคงของการเมืองภายในประเทศก็มีส่วนสำคัญต่อการวางรากฐานทางแนวคิดการดำเนินมาตรการทางนโยบายและกฎหมายของประเทศ ในช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เกิดความขัดแย้งภายในประเทศอันเป็นผลมาจากอำนาจอิสระของเจ้าเมืองต่างๆ ที่สร้างเสริมกำลังอำนาจในการปกครองแคว้นแคว้นที่รัฐบาลกลางจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง และการสะสมอำนาจทางเศรษฐกิจด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากในแคว้นต่างๆ โดยเฉพาะทางภาคเหนือที่ไม่มีค่าทางเศรษฐกิจและเป็นที่ต้องการของนายทุนต่างชาติ ภายหลังการเปิดประเทศเพื่อทำการค้าปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ทางการค้า การเอารัดเอาเปรียบจากข้อตกลงในการค้าขายระหว่างเจ้าเมืองและนายทุนทวีความรุนแรงมากขึ้น การปฏิรูปทางการเมืองในรัชสมัยนี้ จึงต้องรวมอำนาจเหนือทรัพยากรป่าไม้ที่เคยเป็นของเจ้าเมืองมาไว้ที่รัฐบาลกลางด้วย เป็นการลดทอนอำนาจทางเศรษฐกิจและป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองของรัฐ เนื่องจากอาณาเขตดินแดนแคว้นทางเหนือมีพื้นที่ติดต่อกับประเทศอาณานิคมตะวันตก

การสร้างความมั่นคงทางการเมืองอันเกิดจากปัจจัยภายในประเทศที่สำคัญอีกช่วงหนึ่งคือ ช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยกลุ่มชนชั้นโครงสร้างส่วนบนของสังคม คือ กลุ่มข้าราชการ ผู้มีการศึกษา เพื่อให้เกิดการปกครองภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ และมีการบริหารในรูปแบบของรัฐสภา ลักษณะทางการเมืองของไทยขณะนั้นนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นมิติใหม่ที่ทำให้ระบบการเมืองไทยมีความก้าว

หน้าตัดเทียบกับนานาประเทศได้ในระดับหนึ่ง และส่งผลให้การเมืองไทยกลายเป็นกลไกสำคัญต่อแนวทางในการบริหารพัฒนาประเทศ หากแต่ว่า ในช่วงเวลาการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้สร้างให้กลุ่มการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการกลายเป็นผู้มีบทบาทหลักในการเป็นแกนนำในการกำหนดแนวนโยบายรัฐ ถึงแม้ว่าระบอบการปกครองของประเทศจะเปลี่ยน แต่ลักษณะสำคัญของอำนาจรัฐก็ยังคงรูปแบบอยู่เช่นเดิมคือ การดำรงอยู่อย่างเข้มแข็งของอำนาจรัฐ และความจำเป็นที่ต้องรวมอำนาจทางการเมืองไว้ที่ศูนย์กลางและกลุ่มทางการเมือง เพื่อป้องกันการต่อต้านจากสังคมที่กำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะปัญหาด้านกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งทางอุดมการณ์และสถานการณ์ในประเทศไทย รัฐต้องยึดแนวทางของกฎหมายที่เข้มงวดในการควบคุมสถานการณ์ต่างๆ

ในช่วงเวลานี้แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของรัฐ จึงเป็นไปเพื่อเป้าหมายเดียวกันคือ การปราบปรามผู้ก่อการร้ายและมุ่งแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในภูมิภาคและท้องถิ่นห่างไกล ทำให้ยุทธศาสตร์ของรัฐลุกล้ำไปถึงอาณาเขตพื้นที่ป่าไม้เพราะรัฐเชื่อว่าพื้นที่ป่าไม้เป็นพื้นที่ล่อแหลมต่อความมั่นคง รัฐจึงเร่งนโยบายการพัฒนาเพื่อเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงป่าด้วยการสร้างถนน หรือเพิ่มขีดความสามารถในการรักษาป่าในแง่ของพื้นที่รัฐจะต้องดำรงอำนาจอธิปไตยส่วนมาจากวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงทางการเมืองทั้งสิ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า

ป่าในความคิดของเจ้าหน้าที่รัฐหมายถึง พื้นที่มากกว่าพื้นที่และคนเพราะอำนาจอธิปไตยของรัฐด้านดินแดนมีความสำคัญต่อรัฐมากกว่าปัจจัยด้านคน คนเป็นเพียงเครื่องมือและมีลำดับความสัมพันธต่ำกว่าพื้นที่ซึ่งเป็นดินแดนที่จะต้องก่อให้เกิดความมั่นคง ราษฎรจึงเป็นเครื่องมือมิใช่เป้าหมายของรัฐ เป้าหมายของรัฐคือการเข้าถึงมีอำนาจครอบงำ ปกครองพื้นที่ซึ่งคนเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่นั้นเมื่อรัฐสามารถเข้าถึงและสร้างความมั่นคงให้กับพื้นที่ได้แล้วจึงหันมาจัดการกับคน การดำเนินการเพื่อแนวทางดังกล่าวนอกจากจะรวมอำนาจทางการเมืองแล้วรัฐจึงต้องรวมอำนาจเหนือพื้นที่ป่าทั้งหมดให้อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของรัฐด้วย แนวทางของรัฐได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในด้านความสัมพันธ์ทางด้านระหว่างรัฐกับประชาชนดังที่ปรากฏอยู่จนถึงปัจจุบัน

สาเหตุของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของป่าที่เชื่อมโยงกับลักษณะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตลอดมา รัฐจึงต้องดำเนินการแก้ปัญหาด้วยการควบคุมและจัดการป่าไม้ด้วยมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวทางในการกำหนดอำนาจ

รัฐอย่างเป็นทางการมาตรการทางกฎหมายด้านการป่าไม้ของรัฐ จึงปรากฏออกมาในรูปของการแบ่งประเภทป่าออกเป็นส่วนๆ เพื่อง่ายต่อการควบคุมและดำเนินการในการลงโทษผู้กระทำความผิด ที่สำคัญยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้อำนาจอย่างถูกต้องชอบธรรม ด้วยการกำหนดถึงอำนาจในการตัดสินใจแก่ผู้มีอำนาจทางนโยบายไว้เพื่อแก้ปัญหาด้านการป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพ รัฐจึงประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ที่สำคัญดังนี้

1. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
2. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503
3. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
4. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ซึ่งกฎหมายทั้ง 4 ฉบับจะสะท้อนแนวคิดที่สำคัญของรัฐเมื่อรัฐมีความเชื่อว่ารัฐในฐานะที่เป็นผู้มิชอบหน้าที่และอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง การดำเนินการบริหารประเทศ มีกฎหมายรองรับอำนาจในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการปกครอง โดยใช้กลไกทางกฎหมายและระบบราชการที่เข้มแข็งจะทำให้รัฐสามารถดำเนินการจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการปล่อยให้ทรัพยากรป่าไม้กลายเป็นผลประโยชน์สาธารณะที่ทุกคนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์เท่าเทียมกัน ทำให้กฎหมายกลายเป็นสิ่งที่ระบุดึงอำนาจและความมีกรรมสิทธิ์เหนือป่าไม้ไว้ที่รัฐตั้งมั่นในการศึกษาสมมติฐานนี้ได้แบ่งการศึกษา 2 มิติได้แก่

1. มิติทางกฎหมาย คือ การศึกษาแนวคิดที่สำคัญของรัฐในการจัดการป่าไม้ที่ปรากฏในกฎหมายป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ
2. มิติทางการเมือง คือ การศึกษาลักษณะสำคัญของกระบวนการทางนโยบายในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่สะท้อนแนวคิดการจัดการป่าไม้ของรัฐ

มิติทางกฎหมาย

1. พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.2484 ถือเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายป่าไม้ฉบับอื่นๆ ที่ประกาศใช้ในภายหลัง และเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีผลทำให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารประเทศใหม่ มีระบบรับสภาพที่รัฐราชการมีความเข้มแข็ง หมายถึง อำนาจทางนโยบายและการปฏิบัติงานนโยบายตกอยู่ที่กลุ่มข้าราชการที่ควบคุมทั้งอำนาจทางการ

เมืองและอำนาจทางการเมือง ตามทฤษฎีเรื่องรัฐในบทที่ 2 จะเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อแนวทางการรวมอำนาจไว้ที่รัฐที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่มีการปฏิรูประหว่างราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมืองท่ามกลางบริบทแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงอันเกิดจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ

พ.ร.บ.ป่าไม้ ฉบับนี้ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อกำหนดผลประโยชน์จากการค้าไม้และรักษาพื้นที่ป่าของรัฐ

กฎหมายฉบับนี้ยังเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้คำนิยามของคำว่า “ป่า” ในมาตรา 4(1) ว่าเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และกฎหมายที่ดิน บัญญัติความหมาย “ที่ดิน” ในมาตรา 2 ว่าเป็นที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

ดังนั้น ป่า ในความหมายนี้อาจเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่มีต้นไม้สักต้นเลยก็ได้แต่ให้ถือว่าเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทสงวนไว้เพื่อใช้ร่วมกัน เมื่อทรัพยากรป่าไม้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน อำนาจในการดูแลและจัดการผลประโยชน์ใดๆ จึงเป็นหน้าที่รัฐแต่เพียงผู้เดียวภายใต้กฎหมายป่าไม้ฉบับนี้ ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิดูแล จัดการหรือสงวนใดๆ ทั้งสิ้น

เหตุผลในการประกาศใช้ พ.ร.บ. ป่าไม้ 2484 ก็เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ โดยยกเลิกกฎหมายเดิมๆ รวมทั้งกฎข้อบังคับอื่นๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้หรือซึ่งแย้งกับแห่งพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้ทันกับกาลสมัย ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขภายหลังโดยการขยายการควบคุมออกไปให้กว้างขึ้นจากเดิมที่ควบคุมไม้สัก ไม้กระยาเลยมีค่าบางชนิดเท่านั้น โดยให้อำนาจรัฐสามารถออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดประเภทและชนิดไม้และ ของป่าหวงห้าม* ควบคุมการทำไม้ การควบคุมการแปรรูปไม้

ในส่วนของการทำไม้ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้กำหนดวิธีการไว้ 3 ประการคือ

1. การอนุญาตธรรมดา
2. การอนุญาตให้ผูกขาด
3. การให้สัมปทาน

การให้สิทธิโดยการอนุญาตธรรมดาและการอนุญาตผูกขาดให้เป็นไปตามเงื่อนไขกฎกระทรวงส่วนสิทธิทำไม้โดยการให้สัมปทานจะเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 63 ซึ่งบัญญัติว่า “..รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ชนิดใด..โดยมีขอบเขตเพียงใดและในสัมปทานนั้นจะให้ มีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้...” พระราชบัญญัติป่าไม้ยังคงเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจในการจัดการป่าไม้แก่กลุ่มอำนาจทางการเมืองคือ การอนุญาตระดับรัฐมนตรีจะเป็นการอนุญาตโดยวิธีการผูกขาดซึ่งจะทำในป่าโครงการเพื่อการค้า นอกจากนี้รัฐมนตรียังมีอำนาจอนุญาตให้ทำไม้ในกรณีพิเศษ, ไม้หวงห้ามประเภท ข. ส่วนการขออนุญาตระดับรัฐบาล คือ การให้สัมปทานทำไม้หวงห้าม ซึ่งเป็นการอนุญาตที่ใหญ่ที่สุด เป็นการมอบป่าทั้งผืนหรือทั้งโครงการให้บุคคลคนเดียวทำโดยผู้ได้รับสัมปทานมีหน้าที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดเงื่อนไขในสัญญาสัมปทานรวมทั้งการปลูกป่าชดเชย

การเข้าควบคุมทรัพยากรป่าไม้ตามกฎหมายฉบับนี้ได้นำมาซึ่งผลประโยชน์แก่รัฐหลายประการ รัฐได้รับรายได้จากการเป็นผู้ผูกขาดสัมปทาน การเก็บค่าตอบแทนจากการทำไม้ ค่าตอบแทนจากการหาของป่าการเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์ที่ได้จากป่า เป็นต้น พระราชบัญญัตินี้ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา คือ ปี พ.ศ.2532 โดยเพิ่มเติมการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สั่งให้การสัมปทานทำไม้สิ้นสุดลงและการสัมปทานทำไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า รวมทั้งยกเลิกสัมปทานทำไม้หวงห้ามทุกชนิดเพิ่มเติมอีกด้วย การให้สัมปทานหรือการอนุญาตให้เอกชนเข้ามามีสิทธิในพื้นที่ป่าโดยไม่คำนึงว่าในพื้นที่นั้นมีราษฎรอาศัยอยู่ก่อนหรือไม่ มีผลทำให้ราษฎรที่อาศัยอยู่ก่อนแต่ไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ ต้องกลายเป็นผู้กระทำผิดและต้องออกจากพื้นที่นั้นๆ ไม่ว่าจะอยู่อาศัยมานานแค่ไหน การโอนพื้นที่มาเป็นของส่วนกลางโดยบัญญัติกฎหมายแบบไม่สอดคล้องข้อเท็จจริง ตามความหมายของป่า ทำให้เกิดความสับสนในเรื่องพื้นที่จากการที่เจ้าหน้าที่รัฐกำหนดพื้นที่ป่าตามกฎหมายแต่ความเข้าใจของประชาชนเห็นว่าพื้นที่บางแห่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมมานานแล้วไม่ใช่ป่าตามความ

หมายที่เขาเข้าใจว่าเป็นพื้นที่ต้นไม้นาหยาบ ป่าตามธรรมชาติในความเข้าใจของคนทั่วไปกับป่าของนักกฎหมาย และเจ้าหน้าที่จึงมีความหมายคนละอย่าง⁵

ไม้หวงห้ามคือ ไม้ชนิดที่กฎหมายป่าไม้ให้ความคุ้มครองห้ามมิให้บุคคลตัดฟันหรือทำอันตราย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามกฎหมายป่าไม้ ไม้หวงห้ามมี 2 ประเภทคือ

ไม้หวงห้ามประเภท ก. เป็นไม้หวงห้ามธรรมดาซึ่งการทำไม้ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามกฎหมายป่าไม้ ตัวอย่างไม้หวงห้ามประเภท ก. เช่น ไม้สัก ไม้ยาง ไม้แดงไม้ประดู่ ไม้เต็งรัง ไม้เหียง ฯลฯ

ไม้หวงห้ามประเภท ข. เป็นไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่มีการอนุญาตให้ทำไม้เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้อนุญาตให้ในกรณีพิเศษ ตัวอย่างไม้หวงห้ามประเภทนี้ ได้แก่ ไม้กระเบา กำนาน จันทร์หอม เป็นต้น ไม้ชนิดใดที่ไม่มีชื่อประกาศเป็นไม้หวงห้าม ไม้ชนิดนั้นก็จะเป็น “ไม้นอกหวงห้าม” ซึ่งการตัดฟันชักลากไม่จำเป็นต้องขออนุญาตแต่อย่างใด (กฎหมายไม่ให้ความคุ้มครองไม้นอกหวงห้าม) เว้นแต่ไม้นอกหวงห้ามขึ้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ การตัดฟัน ชักลาก ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

สาระสำคัญที่เป็นที่มาของพระราชบัญญัติป่าไม้นับเป็นจุดเริ่มต้นของการวางกรอบทางกฎหมายเพื่อควบคุมจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เคยอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่าเป็นสินค้าสาธารณะทุกคนสามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์ แนวทางของรัฐนับเป็นกระบวนการปรับเปลี่ยนพื้นฐานการจัดการป่าไม้ให้มาอยู่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิของรัฐ ตามกรอบที่เคยวางไว้ตั้งแต่ตั้งกรมป่าไม้ เพื่อป่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเริ่มกระบวนการในการรวมอำนาจการจัดการ

⁵บรรศักดิ์ อูวรรณ โฉ, ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, (เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาวิชาการ เรื่องสิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร, 2536), หน้า 494-495.

ป่าไม้ให้ขึ้นตรงกับผู้มีอำนาจทางการปกครองการบริหารประเทศที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย เพื่อวางระเบียบการใช้ประโยชน์จากป่า โดยเริ่มต้นจากการระบุความเป็นเจ้าของในไม้หวงห้ามทุกชนิด ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์รัฐรวมไปถึงป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่า ซึ่งรัฐถือว่าที่ดินก็เป็นทรัพยากรที่มีความหมายเดียวกันกับพื้นที่ป่าไม้ถึงแม้เหตุผลในการประกาศใช้ พ.ร.บ. ป่าไม้จะระบุว่าเป็นไปเพื่อการอนุรักษ์ไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ และป้องกันการทำลายป่าไม้อันเนื่องมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นส่งผลให้มีการบุกเบิกที่ดินทำกิน อยู่อาศัยของประชาชนในเขตบดทบท แต่ในทางกลับกันรัฐก็ระบุดึงกระบวนการในการทำสัมปทานป่าไม้ไว้เช่นกัน และกระบวนการขั้นตอนในการได้รับสัมปทานป่าไม้ก็ขึ้นอยู่กับบุคคลไม่กี่กลุ่มที่มีอำนาจตัดสินใจ ได้แก่ ผู้มีอำนาจทางการเมืองคือรัฐบาล คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งข้าราชการกรมป่าไม้ ซึ่งทั้งหมดนี้ใช้อำนาจในนามรัฐ สร้างความสัมพันธ์ทางการค้ากับกลุ่มนายทุนที่ต้องการพื้นที่ป่าไม้เพื่อการแปรรูปไม้ ด้วยระบบกรรมสิทธิ์เอกชน จะเห็นได้ว่ากฎหมายป่าไม้ฉบับแรกก็มีความขัดแย้งกันอยู่ในตัวเองหมายความว่า รัฐพยายามจัดวางการเข้าไปอาศัยบุกเบิกพื้นที่การเกษตรของราษฎร โดยการชูประเด็นด้านการอนุรักษ์แต่รัฐกลับสนับสนุนการสัมปทานป่าไม้ระยะยาวเพื่อการค้าแก่เอกชน แม้รัฐเป็นผู้มีสิทธิขาดภายใต้การบังคับใช้และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ แต่ในพื้นที่ป่าที่ยังไม่สามารถควบคุมดูแลได้การใช้มาตรการทางกฎหมายก็ยังไม่สามารถยังขึ้นการทำลายป่าไม้ในบางพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นการทำลายอันเกิดจากการใช้สอยของประชาชนหรือการลักลอบตัดไม้เพื่อการค้า

ด้วยแนวคิดที่ว่ากฎหมายจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการจำกัดสิทธิการล่วงละเมิดพื้นที่ป่าไม้รัฐจึงต้องสร้างอาณาเขตของพื้นที่รัฐไว้เพื่ออำนาจในการลงโทษอย่างรุนแรงแก่ผู้กระทำผิดตามกฎหมายการขยายอำนาจรัฐ เพื่อการสร้างความเข้มแข็งในการจัดการผลประโยชน์จากป่าได้ดำเนินการอย่างเร่งรีบภายใต้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ กฎหมายด้านการป่าไม้ฉบับต่อๆ มาจึงประกาศออกมาควบคุมกับแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509)

2. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503⁶

กฎหมายฉบับนี้มุ่งคุ้มครองสัตว์ป่าไม่ว่าจะอยู่ที่ใด หมายถึงว่า ถึงแม้ว่าสัตว์จะอยู่ในป่าหรือไม่ได้อยู่ในป่าก็จะได้รับการคุ้มครองภายหลังมีการประกาศแก้ไข ปีพ.ศ.2535 ทำให้มีบทบัญญัติเข้มงวดกว่าเดิมจะเว้นแต่การล่าเพื่อประโยชน์ทางวิชาการและการเพาะพันธุ์กิจการสวนสัตว์ พระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมไปถึงซากสัตว์และการนำสัตว์เคลื่อนที่ โดยนัยของกฎหมายคือ การอนุรักษ์สัตว์ป่าที่หายาก และเหลือน้อย วิธีการขั้นตอนที่รัฐจะทำได้ก็คือ ใช้วิธีเดียวกับการจัดการป่าไม้คือ หากจะอนุรักษ์สัตว์ป่าเหล่านั้นได้ต้องมีบทลงโทษต่อผู้ละเมิดอย่างรุนแรง ด้วยการให้สัตว์ป่าที่เป็นสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองกลายเป็นสมบัติอีกประเภทหนึ่งของรัฐ คือ ให้อยู่ภายใต้การคุ้มครองด้วยกฎหมายที่กำหนดอำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

3. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504⁷

เหตุผลในการประกาศใช้ กฎหมายกฎหมายฉบับนี้คือ “เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เช่น พันธุ์ไม้ และของป่า สัตว์ป่าตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่สภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์แก่รัฐทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประเทศสืบไป” หากพิจารณาแล้วการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานมีความชัดเจนที่ปรากฏอยู่คือ แนวคิดการอนุรักษ์ ที่จำเป็นต้องคงสภาพของพื้นที่ดังกล่าวให้มีดังเดิม ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประชาชนอาจใช้ประโยชน์จากป่าสงวนได้ในรูปแบบต่างๆ แต่ต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐ คุณค่าของอุทยานแห่งชาติกับป่าสงวนจึงต่างกันตรงที่ลักษณะการเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่รัฐต้องรักษาไว้ ป่าอุทยานจึงมีลักษณะเป็นป่าในอุดมคติเพราะเป็นป่าประเภทเดียวที่อาจจะคงเหลืออยู่ในอนาคต

ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ยังคงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงเช่นเดียวกับกฎหมาย

⁶พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 อ้างใน บุรินทร์ โชคเกิด, รวมกฎหมายป่าไม้, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2538).

⁷พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504, อ้างใน บุรินทร์ โชคเกิด, รวมกฎหมายป่าไม้, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2538).

ฉบับอื่นๆ นอกจากนี้รัฐมนตรียังมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างของราชการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งตามที่เห็นสมควร ซึ่งจะมีผลทำให้บุคคลผู้นั้นเป็นเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมาย นอกจากนี้รัฐมนตรียังมีอำนาจเสนอชื่อบุคคลเพื่อเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ตาม มาตรา 9 และรัฐมนตรีก็เป็นผู้แต่งตั้งเองอีกด้วย ในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ระบุใน มาตรา 6 คือ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยการประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายด้วย ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นอุทยานได้นั้น ต้องมีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจ ซึ่งมีความหมายกว้างมากและเป็นช่องว่างของการใช้อำนาจรัฐประกาศเขตอุทยานเพื่อกันไม่ให้คนเข้าไปเกี่ยวข้องได้ เพราะแม้มีต้นไม้มีค่า เช่นไม้สักไม้คันทันก็อาจถูกกำหนดเป็นเขตอุทยานได้ ถ้ารัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าน่าสนใจ อีกด้านหนึ่ง อุทยานแห่งชาติไม่จำเป็นต้องเป็นเขตป่าเพราะในเมืองในเขตเทศบาล ส่วนสาธารณชนจังหวัดก็อาจถูกกำหนดให้เป็นเขตอุทยานได้เช่นกัน

คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติยังประกอบไปด้วยตัวแทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดิน เช่น อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน เป็นต้น โดยคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ซึ่งรักษาการตามกฎหมายในเรื่องต่อไปนี้

1. การกำหนดที่ดินให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และการขยายหรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ
2. การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ
3. เรื่องที่รัฐมนตรีว่าการจะปรึกษา

คณะกรรมการอุทยานถูกตั้งเป็นการถาวรมีหน้าที่ให้คำปรึกษาควบคุมดำเนินนโยบายถึงแม้คณะกรรมการอุทยานจะทำหน้าที่เหมือนกับที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร แต่ก็ยังเป็นเพียงการให้คำปรึกษา รัฐมนตรีจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ การกำหนดที่ดิน การขยาย หรือเพิกถอนพื้นที่เขตอุทยานรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจเอง ซึ่งบางครั้งอาจถูกแรงต่อต้านจากสังคมแต่รัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบในทางการเมืองเท่านั้น การซ้อนทับของพื้นที่ ในกรณีที่พื้นที่ป่าแห่งใดแห่งหนึ่งอาจเป็นทั้งป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะไม่มีความขัดแย้งกันเพราะต่างก็เป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น ดังนั้น อยู่ที่อำนาจรัฐในการจะดำเนินการกำหนดประเภทป่าหรือจะใช้พื้นที่ป่าเพื่อวัตถุประสงค์ใดๆ ก็ได้

4. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507*

มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2507 ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษที่สูงขึ้นและสอดคล้องกับโทษตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ 2484 และมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการเกี่ยวกับ “ป่าเสื่อมโทรม” ซึ่งยากจะกลับฟื้นคืนดีตามสภาพธรรมชาติเดิมได้

เหตุผลในการประกาศใช้ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ คือ “เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งและรัฐบาลได้กำหนดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ว่าจะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ทั้งประเทศคือ เป็นเนื้อที่ป่าสวนรวมประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่

บัดนี้ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้วและที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางทำลายไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลายลำน้ำตื้นเขินหรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายต่อการเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานานจึงประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือป่าคุ้มครองได้เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกมีโอกาสเข้าไปทำลายป่าไม้ได้มากขึ้น นอกจากนี้ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบ เป็นช่องว่างให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกันเพื่อ

* พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2522 ปี 2481 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า ให้มีการกำหนดเขตป่าคุ้มครองและเขตป่าสงวน โดยราชการเป็นผู้จัดการเองแต่กฎหมายนี้ยังยอมรับความจริงที่กฎหมายบังคับใช้ว่า ถ้าราชการจะกำหนดพื้นที่สงวนของคุ้มครองป่าต้องเดินสำรวจไปดูในพื้นที่จริงและถ้ามีประชาชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ก็ให้ชดเชยค่าเสียหายให้ราษฎร

รักษาไว้ซึ่งทรัพยากรอันมีค่าของชาติ และเพื่อป้องกันมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า”

กฎหมายฉบับนี้เห็นชัดเจนว่ารัฐต้องการเอาที่ดินป่าไม้ไปจัดการและจัดสรรเอง จึงใช้อำนาจออกกฎหมายให้อำนาจประกาศเขাপ่าสงวนโดยไม่ต้องเดินสำรวจด้วยเท้า แต่ให้ใช้วิธีขีดเส้นแบ่งบนแผนที่ และประกาศเป็นกฎกระทรวงได้เลย

พระราชบัญญัตินี้ระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รักษาการที่มีอำนาจแต่งตั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงที่ระบุใน มาตรา 6 ดังนั้นเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็น “ป่าสงวนแห่งชาติ” เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่าและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวงและต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายระเบียบด้วย สำหรับป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้ก็ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติตาม พ.ร.บ.ฉบับใหม่นี้การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำได้โดยการออกกฎกระทรวง

จะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ จะมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกรมต่างๆ ในสังกัด โดยเฉพาะกรมป่าไม้ที่เป็นหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ดูแล การจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา แต่การจะดำเนินการสิ่งใดต้องเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดกรอบไว้แต่หากมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็สามารไปแก้ไขกฎหมายได้แล้วประกาศให้ประชาชนรู้ แม้ในความเป็นจริงประชาชนจะรู้หรือไม่ก็ตามก็ให้ถือว่าประชาชนทั่วประเทศได้รู้แล้วและต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และไม่สามารถอ้างเหตุความไม่รู้ไม่ได้

กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติเป็นกฎหมายที่ต่อเนื่องกับ พ.ร.บ.ป่าไม้ 2484 คือ การออกกฎหมายป่าสงวนได้ดำเนินการตามแนวทางของกฎหมายป่าไม้ คือ การใช้แนวทาง รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รับและสนับสนุนการป่าไม้เชิงพาณิชย์ เห็นได้จากการระบอบอนุญาตการทำไม้หวงห้ามตามกฎหมายป่าไม้ ส่วนไม้ที่ไม่ได้หวงห้ามตามกฎหมายป่าไม้ให้ขออนุญาตตามกฎหมายป่าสงวน ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้ จะออกเป็นระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะเรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยการอนุญาตทำไม้

ในป่าสงวนแห่งชาติ” ในเรื่องการอนุญาตสัมปทานทำไม้ในพื้นที่ป่าสงวน มาตรา 20 ให้อำนาจอธิบดีโดยการอนุมัติจากรัฐมนตรีที่มีอำนาจให้หนังสืออนุญาตแก่บุคคล นายทุนในการปลูกสร้างสวนป่า ปลูกป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่เสื่อมโทรม แต่กรณีอนุญาตพื้นที่เกิน 2,000 ไร่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี การรวมอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินกิจการป่าไม้ของประเทศไทยชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ การใช้กลไกทางกฎหมายมารองรับอำนาจจะเป็นช่องทางในการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนที่ประชาชนไม่มีส่วนรู้เห็นใดๆ ทั้งสิ้น

กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติภายหลังมีการประกาศใช้ ได้สร้างความเดือดร้อนต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบท โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าที่ถูกขีดเส้นให้กลายเป็นป่าสงวน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่พนักงานป่าไม้สามารถโยกย้ายครอบครัวที่อพยพเข้าไปประกอบอาชีพในพื้นที่ป่าสงวนออกไปจากพื้นที่ดังกล่าวได้ แต่ในความเป็นจริงมีพื้นที่ไม่น้อยที่ราษฎร ได้บุกเบิกเข้าไปอาศัยเป็นพื้นที่ทำกินอยู่ก่อน เนื่องจากการประกาศเขตมิใช่การประกาศพร้อมกันทั้งประเทศ แต่จะทยอยประกาศเรื่อยๆ เมื่อกรมป่าไม้มีความพร้อม⁸ แนวคิดสำคัญในกฎหมายฉบับนี้ คือ การขยายพื้นที่อาณาเขตเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของพื้นที่ด้วยแนวคิดของระบบกรรมสิทธิ์รัฐ (state property) ผู้ใดบุกรุกครอบครองหรือกระทำการใดๆ โดยมีได้รับอนุญาตจากรัฐถือเป็นผู้ที่ทำผิดกฎหมายทั้งที่จริงแล้วผ่านมารัฐเองก็เป็นผู้สนับสนุนประชาชนให้เป็นผู้บุกเบิกพื้นที่เพื่อการเกษตรทำให้ชุมชนเชื่อมาตลอดว่า ป่าไม้คือทรัพย์สินส่วนรวมในฐานะพลเมืองของประเทศพวกเขามีสิทธิใช้ประโยชน์และอยู่อาศัยตั้งถิ่นฐาน โดยปลูกฝังความเชื่อวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติ แนวทางการดูแลป่าของประชาชนในชนบทจึงไม่ได้เป็นไปตามแบบแผนของกฎหมายรัฐเท่าใดนัก เนื่องจากสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาก่อนการดำรงชีวิตเพื่อยังชีพไม่ได้มีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ ดังนั้นวิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรป่าไม้กับการดำเนินชีวิตจึงแสดงออกมาในรูปแบบของวัฒนธรรมและความเป็นชุมชนที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบที่

⁸ วุฒิสภา อินทปัญญา และคณะ, รายงานการศึกษาเรื่อง ป่าชุมชนในประเทศไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ดำเนินการโดยศูนย์บริการวิชาการ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2535 อ่างในอภิชาติ พันธเสน, พัฒนาชนบทไทย: สมุทัยและมรรค ความหวังทางออกและทางเลือกใหม่, พิมพ์ครั้งแรก มิถุนายน (กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2539), หน้า 33.

กำหนดกันขึ้นมาเอง แต่เมื่อรัฐประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ป่าทั่วประเทศเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ผลของกฎหมายดังกล่าวได้ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณป่าที่ถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ 11 ล้านคนกลายเป็นผู้อาศัยอย่างผิดกฎหมายและต้องอพยพออกจากพื้นที่ทันที ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนที่ถูกขับไล่ออกจากป่า ยิ่งทวีความรุนแรงเมื่อรัฐมีนโยบายสนับสนุนการนำทรัพยากรที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนมาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยการให้สัมปทานป่าเสื่อมโทรมแก่เอกชนแต่ป่าเสื่อมโทรมที่มีอยู่มากมายนั้น ล้วนมีราษฎรเข้าไปถือครองอยู่ทั้งสิ้น ดังนั้นนโยบายการปลูกป่าไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐหรือมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการต่างเป็นสิ่งที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการประกาศใช้กฎหมาย

ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดของประชาชนที่สวนกระแสแนวคิดของรัฐ เรื่องการจัดการป่าโดยชุมชน โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าและร่วมรับผลประโยชน์ด้วย นอกเหนือจากที่จะปล่อยให้เป็นที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว เป็นการพยายามเปลี่ยนแปลงแนวคิดการจัดการป่าเชิงวิชาการของรัฐที่ต้องการสร้างความเข้มแข็งของรัฐด้วยการรวมอำนาจการตัดสินใจ และอำนาจเหนือผลประโยชน์จากป่าให้เป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว มาเป็นแนวคิดการกระจายอำนาจด้วยการจัดการป่าโดยชุมชนและปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการเริ่มต้นให้มีการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เป็นนิติทางการเมืองที่สะท้อนแนวคิดการจัดการป่าไม้

นิติทางการเมือง

จากปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติและได้รับผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ ทำให้รัฐไทยหันกลับมาพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหที่เกิดจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่มีการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างต่อเนื่องยาวนาน ความตื่นตัวของสังคมไทยในช่วงเวลาที่ผ่านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองจากกลุ่มอำนาจทหาร ได้ทำให้กระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนบังเกิดขึ้นมาเป็นแรงพลังขับเคลื่อนการปฏิรูประบบกฎหมายที่เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมกลุ่มอื่นเข้ามามีส่วนในระบบการเมืองไทยเพิ่มมากขึ้น ในด้านการจัดการป่าไม้ถูกนำมาตีความหมายทางการเมืองในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตที่สามารถสร้างความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างรัฐและประชาชนได้ การศึกษา

แนวนโยบายของรัฐจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะสะท้อนอุดมการณ์ทางอำนาจของรัฐที่ต้องการมีอำนาจเหนือผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้มากนักน้อยเพียงใด ปรัชญาการปกครองการเมืองในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนจึงเป็นกรณีหนึ่งที่จะช่วยอธิบายแนวคิดดั้งเดิมที่ปรากฏในมิติทางกฎหมายที่รัฐเชื่อมาตลอดว่าทรัพยากรทุกอย่างที่เป็นของรัฐ การแสดงสิทธิของรัฐจึงต้องแสดงผ่านทางนโยบายและออกกฎหมายมาครอบครองสิทธิที่มีเหนือทรัพยากรป่าไม้ เพื่ออำนวยความสะดวกและการจัดสรรผลประโยชน์แก่สังคม กล่าวได้ว่าการถือกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐ ก็เป็นไปตามหลักการปกครองภายใต้ระบบนิติรัฐ ที่ถือกฎหมายเป็นหลักในการปกครองบริหารประเทศ ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่แทนรัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายที่สามารถสะท้อนอุดมการณ์และแฝงผลประโยชน์ของตนเองไว้ในนโยบายด้วย

การจัดการป่าไม้บนพื้นฐานทางแนวคิดเชิงอำนาจของรัฐนับเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน คือ รัฐใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีบทลงโทษอย่างเข้มงวดโดยยึดเส้นแบ่งเขตพื้นที่ป่าเป็นเงื่อนไขในการลงโทษผู้บุกรุกป่าไม้ที่ประกาศออกมาว่าเป็นสมบัติของรัฐ ซึ่งในความเป็นจริงประชาชนในชนบทจำนวนมากไม่รู้ถึงอาณาเขตที่ถูกรัฐกำหนดความเป็นเจ้าของชาวบ้านในหลายพื้นที่ถูกจับกุมและลงโทษเนื่องจากลูกกล้าเขตป่าของรัฐ หากแต่พวกเขาไม่คิดว่าการใช้ประโยชน์จากป่าเพียงเล็กน้อย เช่น การเก็บสมุนไพรหรือการนำไม้มาทำเป็นฝืนจะเป็นความผิดที่รุนแรง เพราะเชื่อว่าพวกเขาก็มีสิทธิในการใช้ประโยชน์และมีความสามารถในการดูแลจัดการอนุรักษ์พื้นที่ป่าได้ไม่ด้อยไปกว่ารัฐ

สถานการณ์ของปัญหาป่าไม้และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ได้จุดประกายการเรียกร้องความชอบธรรมของชุมชนท้องถิ่นที่ได้อาศัยและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ เนื่องจากความไม่แน่นอนในการดำรงชีวิต รัฐไม่เคยมีหลักประกันอะไรแก่ประชาชนในท้องถิ่นว่าหากรัฐประกาศพื้นที่ป่าประเภทใดออกมาอีก พวกเขาไม่ต้องอพยพออกจากพื้นที่และยังสามารถใช้ประโยชน์จากป่าได้โดยไม่ผิดกฎหมาย แต่กฎหมายป่าไม้แต่ละฉบับก็ดำเนินแนวทางที่เน้นการลงโทษและการห้ามปรามการเข้าไปในเขตพื้นที่ที่กั้นไว้เป็นของรัฐและวิธีการแก้ปัญหาด้านการป่าไม้ของรัฐก็คือการจัดการลงโทษกับคนที่ลูกกล้าเข้าไปโดยต้องผลักดันออกไปนอกเขตป่า ชุมชนในท้องถิ่นหลายแห่งที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกันจึงเคลื่อนไหวอุดมการณ์ป่าชุมชนและเห็นความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายที่สามารถเป็นหลักประกันการดำรงชีวิตและรับรองสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์ ดู

แล และจัดการป่าไม้บนพื้นฐานการอนุรักษ์และวัฒนธรรมท้องถิ่นของพวกเขาเอง ดังกล่าวนี้อาจเป็น ที่มาของกระบวนการเรียกร้องให้มีการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

ความสำคัญของพระราชบัญญัติป่าชุมชนในฐานะกฎหมายป่าไม้ที่จะประกาศใช้อีก ฉบับ จึงอยู่ที่วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายคือ การรับรองสิทธิชุมชนในการดูแลจัดการและใช้ ประโยชน์จากป่าไม้ด้วยองค์กรประชาชน ซึ่งทำให้กฎหมายป่าชุมชนแตกต่างกับกฎหมายป่าไม้ ต่างๆ ที่ผ่านมาก็เน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้โดยรัฐ

แนวทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยด้วยอุดมการณ์ร่วมศูนย์อำนาจของ รัฐที่ผ่านมาได้ ดำเนินมากกว่า 100 ปี ตลอดเวลาที่ผ่านมารัฐยังคงมีแนวคิดความเชื่อที่เข้มแข็งซึ่งเป็น ลักษณะเด่นของกฎหมายป่าไม้แทบทุกฉบับ คือ ลักษณะการหวงอำนาจในการจัดการป่าไม้ ซึ่ง หมายถึงความไม่ไว้วางใจที่จะมอบอำนาจการจัดการป่าไม้ให้แก่ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น การ รวมอำนาจการพิจารณา ตัดสินใจ สั่งการและการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติ รวมทั้งมอบอำนาจให้กับกลุ่มข้าราชการจึงถือว่าเป็นกลไกที่เข้มแข็งของรัฐในการปฏิบัติ บังคับใช้ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนจึงเป็นลักษณะที่รัฐอยู่เหนือสังคม และรัฐ เป็นผู้มีบทบาทหลักในทรัพยากรป่าไม้แต่เพียงผู้เดียว ประชาชนมีหน้าที่เพียงปฏิบัติตามหรือห้าม ปฏิบัติตามนโยบายกฎหมายของรัฐเท่านั้น

ในส่วนของแนวคิดป่าชุมชน รัฐยังคงมองว่าการจัดการป่าชุมชนเป็นป่าที่รัฐต้องเป็นผู้ ควบคุมดำเนินการเพราะการเอาพื้นที่ป่าของรัฐไปแบ่งใช้ทำกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งนั้น รัฐจะเป็น ผู้พิจารณาการตัดสินใจในการเกิดขึ้นหรือการยกเลิกป่าชุมชนเมื่อเห็นว่าการจัดกิจกรรมป่าชุมชนดัง กล่าวไม่สอดคล้องกับแนวทางการจัดการป่าของรัฐหรือการดำเนินการรักษาพื้นที่ป่าด้วยการจัดการ ป่าชุมชนประสบความสำเร็จ กรมป่าไม้ซึ่งเป็นตัวแทนรัฐจึงยึดถือแนวทางจากตะวันตก ตั้งแต่ เรื่องการก่อตั้งและครอบคลุมไปถึงแนวนโยบายการจัดการป่าด้วยแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจด้วย ระบบกรรมสิทธิ์รัฐ คือ การกำหนดความเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ โดยมีได้คำนึงถึงมิติความสอด คล้องกับบริบททางวัฒนธรรม สังคม ในการดำรงชีวิตที่เป็นจริงของชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย

ตั้งที่ นิธิ เอียวศรีวงศ์^๑ ได้ชี้ให้เห็นว่า “ในด้านการจัดการป่าเรลอกเลียนแบบมาจากอเมริกา ขณะที่ป่าของอเมริกาไม่มีคนอยู่ แต่ป่าไม้ในเมืองไทยมีชนพื้นเมืองอยู่เกือบทุกพื้นที่ วิธีการจัดการป่าที่ไม่มีคนอยู่อาศัยกับวิธีการจัดการป่าแบบที่มีคนอยู่อาศัยนั้นแตกต่างกัน เมื่อนำมาใช้จึงไม่สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของคนไทย โดยมีรูปธรรมคือ การที่รัฐออกกฎหมายและนโยบายต่างๆ เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรซึ่งเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มเอกชนมากกว่าชาวบ้านที่ยากจน ทำให้ชุมชนท้องถิ่นต้องสูญเสียสิทธิและความสามารถในการจัดการทรัพยากร ”

แนวคิดป่าชุมชนที่ปรากฏช่วยแสดงให้เห็นว่าประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นต้องการเข้ามามีส่วนร่วมอนุรักษ์ พินิจภัยป่าร่วมกับรัฐ และยังสะท้อนปัญหาด้านนโยบายรัฐเมื่อกฎหมายหลายฉบับของรัฐที่ประกาศออกมาเน้นการอนุรักษ์พื้นที่ป่าที่เหลือน้อย แต่แท้ที่จริงก็เป็นเพียงการขยายอำนาจในการจัดการป่าไม้โดยรัฐและผลประโยชน์จากป่าที่รัฐจะมีอำนาจในการอนุญาตมอบให้ผู้ใดหรือใช้ทำกิจกรรมใดก็ได้

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 แนวคิดป่าชุมชนกลายเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมากเพราะเป็นแนวทางการจัดการป่าแบบใหม่ที่ไม่เคยปรากฏชัดเจนในวงการป่าไม้ของไทย ประกอบกับกระแสการต่อสู้ของชุมชนชาวบ้านยิ่งทำให้ประเด็นป่าชุมชนกลายเป็นประเด็นสาธารณะและเป็นแนวคิดที่ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีผลต่อกระบวนการทางนโยบายของรัฐ รัฐยังคงไม่ไว้วางใจที่จะมอบอำนาจการจัดการป่าไม้ในรูปแบบป่าชุมชนให้แก่ประชาชนเพราะเกรงว่ากิจกรรมดังกล่าวเป็นการนำมนุษย์ในรูปขององค์กรเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าจำนวนมาก ซึ่งตามนัยของแนวคิดป่าชุมชนต้องเป็นลักษณะการจัดการร่วมระหว่างรัฐและประชาชนในรูปขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรปกครองตามกฎหมายปกครอง แต่จะเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้กฎหมายฉบับใหม่ คือ กฎหมายป่าชุมชนที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายป่าไม้ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นมาจากวัตถุประสงค์ด้านการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยเฉพาะและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมป่าไม้ ดังนั้นการศึกษาแนวคิดรัฐผ่านมิติทางสถานการณ์ทางการเมืองในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน จะแสดงให้เห็นความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการมีพื้นฐานทางแนวคิดที่สำคัญของรัฐที่เน้นการรวมอำนาจการตัดสินใจในสิ่งการนโยบาย เพื่อการควบคุมปกครองไว้ที่รัฐ

^๑ชมรมพัฒนาภาคเหนือ, 3 ทศวรรษป่าชุมชน ท่ามกลางความสับสนของสังคมไทย, (เชียงใหม่: พีเอส การพิมพ์, 2542), หน้า 71-72.

การร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนครั้งแรกเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2532 โดยกลุ่มข้าราชการกรมป่าไม้ที่ถูกระแสเรียกร่องจากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ประเภทต่างๆมากมาย แต่การกำหนดสาระในร่างยังคงแสดงเจตนารมณ์แบบเดิมเหมือนที่ผ่านมาของรัฐคือ การกำหนดให้ป่าชุมชนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น ในความเป็นจริง มีชุมชนชนมากมายที่ตั้งรกรากอยู่มาก่อนพื้นที่ที่รัฐขีดเส้นกำหนดเขตขึ้นมาภายหลังการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์หรือเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ 1A ยิ่งไปกว่านั้นการยกร่างดังกล่าวก็ทำเหมือนกฎหมายที่ผ่านมาก็คือ ไม่มีการหารือหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเข้ามามีส่วนในการรับรู้สาระและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาการออกกฎหมายป่าชุมชนแต่อย่างใด ทั้งที่กฎหมายฉบับนี้ไม่เหมือนกฎหมายป่าไม้ฉบับอื่นเนื่องจากเป็นกฎหมายที่ระบุชัดเจนว่าต้องเป็นป่าที่ชุมชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแล จัดการ ซึ่งควรเป็นไปตามจารีตประเพณีของแต่ละชุมชนซึ่งแตกต่างกัน ดังนั้นการที่รัฐพิจารณาร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาเองจึงทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ในปีเดียวกันได้มีองค์กรพัฒนาเอกชนบางกลุ่ม (เอ็น จี โอ) นักวิชาการและข้าราชการบางส่วนที่ทำหน้าที่ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เพื่อเข้ามามีบทบาทผลักดันกฎหมายป่าชุมชนมีความเห็นตรงกันว่า การจัดการและดูแลทรัพยากรป่าไม้จะสำเร็จได้ยากหากไม่ได้รับความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นจึงร่วมกันยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมา การเคลื่อนไหวให้มีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมีความชัดเจนมากขึ้นในปี พ.ศ.2536 ในเวลานั้น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเหนือ (กป.อพช.เหนือ) เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทสูงเนื่องจากการรวมตัวของกลุ่มผู้ที่มีแนวคิดในเรื่องป่าชุมชนและมีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการร่วมกันผลักดันให้เกิดกฎหมายป่าชุมชนเพื่อรับรองสิทธิชุมชนที่ต่างได้รับผลกระทบจากแผนนโยบายของรัฐ ความเข้มแข็งของกลุ่มสามารถรวมระดมความเห็นจากทุกฝ่ายให้ปรากฏต่อแนวทางในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ทำให้เวลานั้นมีการเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนทั้งหมด 3 ร่างได้แก่ ร่างของประชาชน ร่างของเอ็น จี โอ ร่างของกรมป่าไม้ ซึ่งนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์เนื้อหาของร่างกฎหมายแต่ละฉบับอย่างกว้างขวาง แนวคิดของแต่ละฝ่ายแตกออกเป็นขั้วๆ โดยมีแนวคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่คือ ฝ่ายรัฐไม่เชื่อว่าคนสามารถอยู่ในป่าอนุรักษ์ได้เลย ฝ่ายประชาชนที่เชื่อว่าพวกเขาสามารถอยู่กับป่าได้ และฝ่ายเอ็น จี โอ ที่เชื่อว่า คนอยู่กับป่าได้แต่ต้องควบคุม ป่าชุมชนในช่วงนี้ได้รับแรงต่อต้านจากกรมป่าไม้ และกลุ่มอนุรักษ์บางกลุ่ม ในขณะที่เดียวกันรัฐก็เร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่ม ได้แก่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติให้มากขึ้นเพื่อขยายอาณาเขต

ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และใช้วิธีการขับไล่คนออกจากป่าอย่างต่อเนื่องในช่วงที่กำลังมีการต่อรองกฎหมายป่าชุมชน¹⁰

กระบวนการออกกฎหมายฉบับนี้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อกรมป่าไม้ได้นำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ได้จัดทำขึ้นเองส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว ทั้งที่มีข้อตกลงว่ากรมป่าไม้จะรับฟังข้อมูลและความเห็นจากตัวแทนประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนฝ่ายต่างๆ จากการทำประชาพิจารณ์ก่อน การกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นพื้นฐานของแนวคิดในทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มองว่า กลุ่มข้าราชการจะเป็นผู้ผูกขาดการนำนโยบายกฎหมายไปปฏิบัติ ดังนั้นการกระทำใดๆ ที่เป็นการเอื้อประโยชน์และง่ายต่อการปฏิบัติกลุ่มข้าราชการก็จะเป็นกลุ่มที่สำคัญในการผลักดันนโยบายให้เป็นที่มาของทิศทางที่ตนต้องการ โดยเฉพาะในประเทศไทยการมีระบบราชการที่เข้มแข็งมีประวัติสืบเนื่องยาวนาน เป็นผู้มีบทบาทสูงในกระบวนการทางการเมืองมีผลทำให้กลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกลุ่มอำนาจทางการเมืองในการบริหารและกำหนดนโยบายทำให้กระบวนการทางนโยบายจะเป็นกระบวนการที่กลุ่มข้าราชการมีบทบาทหลักแทบทุกขั้นตอน

การที่กรมป่าไม้ นำเอาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของกรมป่าไม้ที่ร่างขึ้นมาโดยยังไม่ผ่านการแสดงความคิดเห็นจากภาคประชาชนได้สร้างความไม่พอใจต่อประชาชนและกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างมากที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงและวิธีการดังกล่าวก็สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการใช้อำนาจตัดสินใจในการดำเนินการขั้นตอน เป็นการปิดกั้นโอกาสการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการป่าชุมชน

การมีความขัดแย้งเรื่องร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนดังกล่าว ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องเป็นความขัดแย้งในเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งมี 2 ฉบับ คือร่างฉบับของประชาชนและฉบับของกรมป่าไม้ซึ่งมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญหลายประเด็น ลักษณะสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ถูกโต้แย้ง คือ

¹⁰“พระราชบัญญัติป่าชุมชน : ทางออกชุมชนกับป่า”, มติชนรายวัน, 20 ตุลาคม 2540:4.

1. มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน ก็เป็นการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการป่าชุมชนอย่างแท้จริง
2. สำหรับพื้นที่ป่าชุมชนที่กำหนดให้มีเฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า มีชุมชนเป็นจำนวนมากที่ได้จัดการป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างเข้มแข็ง

ขณะที่กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าชุมชน ควรอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญเช่น ต้องตอบสนองการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนที่มีมายาวนาน ทั้งในเรื่องของพื้นที่ สิทธิและอำนาจ ตลอดจนแนวทางการจัดการป่าชุมชนส่งเสริมความร่วมมือร่วมใจระหว่างรัฐกับประชาชนความเคลื่อนไหวของกฎหมายป่าชุมชนผ่านวิกฤตการณ์ทางการเมืองมาหลายปีและยึดถือมาจนถึงในปี พ.ศ.2538 ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ที่มีนโยบายเน้นแก้ปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ นับเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามในการผลักดันให้มีการพิจารณาการออกกฎหมายป่าชุมชนอีกครั้ง แนวคิดของรัฐในช่วงนี้ ผ่อนปรนจากเดิมมาก เนื่องจากการเคลื่อนไหวภาคสังคมที่มีองค์กรนอกภาครัฐ และมีการรวมตัวของประชาชนภาคการเกษตรที่ประสบกับปัญหาทางนโยบายรัฐจนสามารถรวมกลุ่มกดดันรัฐบาลและอาจส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ รัฐบาลยุคนี้จึงเน้นไปที่การแก้ปัญหาตามข้อเรียกร้องที่เป็นไปตามนโยบายในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งการออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนก็เป็นแนวทางหนึ่งที่ได้รับบรรจุในการแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดนี้

นายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขณะนั้นยืนยันว่าจะไม่นำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับของกรมป่าไม้ เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพียงร่างเดียวเด็ดขาด แต่จะให้มีการทำความเข้าใจให้ตรงกันระหว่างความแตกต่างของ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับกรมป่าไม้ และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับประชาชน โดยมอบหมายให้คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเร่งรัดการออก พระราชบัญญัติป่าชุมชน รับผิดชอบโดยคณะกรรมการชุดนี้ถูกแต่งตั้งเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2539 ภายใต้คำสั่งของคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนท.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ

ในที่สุดภายหลังจากจัดทำประชาพิจารณ์และหารือระหว่างกรมป่าไม้ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการและประชาชนในการหาข้อสรุปร่วมกันในการร่างกฎหมายป่าชุมชน โดยการ

ดำเนินการของคณะกรรมการเฉพาะกิจ จึงได้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประนีประนอม หรือ เรียกว่า ร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับ กนภ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีกำหนดพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2539

ร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประนีประนอม เมื่อ 7-9 เมษายน พ.ศ. 2539 ที่เป็นข้อสรุปร่วมกับโดยเฉพาะในประเด็นหัวใจสำคัญ คือ การยอมรับ “ป่าชุมชน บางแห่ง” ที่เป็นชุมชนเก่าแก่ และอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์กันได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ คณบดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวถึงร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวว่า

“ร่างกฎหมายฉบับนี้น่าจะผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เพราะเป็นการผลักดันของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาตั้งแต่ต้น สำหรับความขัดแย้งกันก่อนหน้านี้ ระหว่างร่าง 2 ฉบับ คือ ฉบับประชาชน และกรมป่าไม้ นั้น บวรศักดิ์ ระบุว่า เพราะแต่ละฝ่ายมุ่งเน้นความคิดเห็นของตนอย่างเต็มที่ ทั้งในเรื่องของหลักการ,ขอบเขตความหมายของป่าชุมชน และการจัดการให้ประโยชน์ แต่ในที่สุดก็มีการปรับอีกครั้ง จนได้ร่างกฎหมาย ฉบับนี้ แม้จะยังไม่สมบูรณ์นัก แต่ก็ น่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด และหัวใจสำคัญในเรื่องของป่าชุมชนก็ยังคงครบถ้วนเช่น ประเด็นขอบเขตของป่าชุมชน ซึ่งในฉบับของกรมป่าไม้เดิม ระบุว่าหมายถึง พื้นที่ป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ประเภทต่างๆเท่านั้น ในขณะที่ฉบับประชาชน หมายรวมถึงพื้นที่ต่างๆ อย่างครอบคลุม ซึ่งในที่สุดแล้วในร่างฉบับล่าสุดนี้ ก็กำหนดขอบเขตของป่าชุมชนไว้ครอบคลุมเช่นเดียวกับที่ฉบับประชาชนเคยเสนอ ”

เปรียบเทียบร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน, ฉบับกรมป่าไม้ และฉบับ กนภ. เรื่อง ขอบเขตป่าชุมชน

ฉบับประชาชน

1. ป่าที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน
2. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า
3. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
4. พื้นที่อุทยานแห่งชาติ
5. พื้นที่ป่าไม้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่า
6. พื้นที่ป่าที่ คณะรัฐมนตรีมีมติให้สงวนไว้เป็นเขตต้นน้ำลำธาร

7. พื้นที่ที่ทางราชการสงวนหวงห้ามเอาไว้
8. พื้นที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งชุมชนหรือหน่วยงานตามกฎหมายนั้นประสงค์ที่จะ
9. กำหนดให้เป็นเขตป่าชุมชน

ฉบับกรมป่าไม้

เป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือพื้นที่ป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติได้ แต่ต้องไม่อยู่ในอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าหรือไม่เป็นพื้นที่ที่คณะกรรมการกำหนดให้สงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร โดยเฉพาะ หรือไม่เป็นพื้นที่ป่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการตามกฎหมาย

ฉบับ กนภ.

มาตรา 6 พื้นที่ป่าที่อาจกำหนดให้เป็นเขตป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ คือพื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ได้แก่ พื้นที่ป่าที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมมือหรือพื้นที่ป่าในเขตที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี และพื้นที่ที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ หรือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการป่าสงวนแห่งชาติ หรือพื้นที่ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือพื้นที่ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่ป่าในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือพื้นที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งชุมชนประสงค์ที่จะให้เป็นป่าชุมชน พื้นที่ป่าที่มีการกำหนดเป็นป่าชุมชนแล้วให้คงภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าต่อไปแล้วแต่กรณี

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติ (ฉบับ กนภ.) เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากรายละเอียดบางประการยังมีความเห็นแตกต่างกันและมีการทักท้วงจากองค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่ง ทางคณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) รับไปพิจารณาปรับปรุงเป็นผลให้เกิดกระบวนการประชาพิจารณ์เพื่อพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่รัฐบาลชุดนี้ก็ไม่สามารถผ่านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนได้ทันเนื่องจากรัฐบาลได้ยุบสภาเสียก่อน

ภายหลังจากการเลือกตั้งครั้งใหม่ ได้รัฐบาลชุดใหม่ที่มีนายกรัฐมนตรี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งรัดดำเนินการจัดทำพระราชพิธี และนำร่างกฎหมายนี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยเร็ว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ตกลงและมีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ให้มีการนำร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับที่คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) เป็นผู้ร่างและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2539 มาดำเนินการจัดทำพระราชพิธี โดยให้รัฐมนตรีประสานงานนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) เป็นผู้ดูแลนำไปดำเนินการพระราชพิธี

การประชุมพิจารณาที่กำหนด 3 ประเด็นหลัก คือ

1. พื้นที่ป่า
2. กิจกรรมและที่อยู่อาศัย
3. วิธีการควบคุมดูแลให้การดำเนินการป่าชุมชนเป็นไปตามเป้าหมายอย่างจริงจัง

โดยกระบวนการประชุมพิจารณาได้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 คณะกรรมการได้สรุปความเห็นครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 จากนั้นนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในการแก้ไขให้เป็นไปตามกระบวนการออกกฎหมาย ภายหลังจากการประชุมสิ้นสุด ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่นำเข้าการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีกลับเป็นร่างที่มีได้เป็นไปตามที่มีการทำประชามติแต่กลับเป็นร่างที่คล้ายร่างเดิมกรมป่าไม้ และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เรียกกันว่า “ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับนายโกสิน” เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2540

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับนายโกสิน ได้เปลี่ยนหลักการนี้ลงโดยสิ้นเชิง หรือไม่ได้ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง กฎหมายป่าชุมชนฉบับนายโกสิน พยายามหวนกลับไปสู่การจัดการป่าโดยรัฐตามแบบเดิม ซึ่งเป็นระบบที่ล้มเหลวมาโดยตลอด โดยระบุไว้ในกฎหมาย มาตรา 51 อย่างชัดเจนว่า

รัฐคงไว้ซึ่งอำนาจในการย้ายชาวบ้านที่ดูแลป่าออกพื้นที่ ถ้าหากรัฐเห็นว่าได้จัดสรรที่ทำกินที่อื่นได้แล้ว หรือเห็นสมควรที่จะรักษาป่าที่ชาวบ้านรักษาไว้ดีแล้วนั้นให้เป็นแบบธรรมชาติ ร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับนายโกสิน จึงเน้นการให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐตามเดิม และจะเป็น

อุปสรรคที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งไม่ต่างไปจากกฎหมายป่าไม้แทบทุกฉบับที่ผ่านมาแต่อย่างใด¹¹

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบร่างพรบ.ป่าชุมชนในสมัยรัฐบาลชวลิต (ร่างฉบับนายโกกิน พลกุล)

ฉบับ กนภ.(19 เม.ย.2539)	ฉบับแก้ไขโกกิน พลกุล
1. หลักการและเหตุผล-ให้มีกฎหมาย ว่าด้วยป่าชุมชน	1. หลักการและเหตุผล-ให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน
2. พื้นที่ป่า-พื้นที่ที่ชุมชนมีการรักษาป่ามาก่อนจารีตประเพณีไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าสงวน พื้นที่ป่าอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตต้นน้ำ (อยู่มาก่อนปี 2536)	2. พื้นที่ป่า-ให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนใหม่ได้ อันเป็นการเปิดช่องให้มีกลุ่มสิทธิพลครอบครองป่าได้ในลักษณะเดียวกับรูปแบบสวนป่า
3. ผู้มีสิทธิและองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการป่าชุมชน-ได้แก่บุคคลหรือองค์กรที่ตั้งเป็นทางการตามลักษณะปกครองท้องที่และไม่ได้รับการรับรอง แต่อยู่มาก่อนปี 2536 อาทิ คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือ อบต.	3. ผู้มีสิทธิและองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการป่าชุมชน ได้แก่ เจ้าพนักงานป่าชุมชน และคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนที่เลือกสรรจากข้าราชการในสังกัดกรมป่าไม้
4. คณะกรรมการป่าชุมชน-อธิบดีแต่งตั้งจากชุมชน กรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือ อบต.ที่ยื่นขอจัดการป่าชุมชนโดยการเสนอผ่านคณะกรรมการตรวจสอบประจำจังหวัดและมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและจัดป่าชุมชนให้เป็นไปตาม	4. คณะกรรมการป่าชุมชน-ไม่เปิดโอกาสให้ผู้แทนชุมชน กรรมการหมู่บ้าน ตัวแทน อบต.มีส่วนร่วมในการบริหารป่าชุมชนทั้งที่เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากชุมชน แต่เพิ่มมีส่วนร่วมในการบริหารป่าชุมชนทั้งที่เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากชุมชน

¹¹ยศ สันตสมบัติ, “รัฐบาลกับการรื้อถอนสิทธิชุมชน” กรุงเทพธุรกิจ, 6 พฤศจิกายน 2540 : 8.

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ฉบับ กนภ.(19 เม.ย.2539)	ฉบับแก้ไข โภคิน พลกุล
5. คณะกรรมการตรวจสอบ-มีหน้าที่ในการพิจารณาคำขอและตรวจสอบพื้นที่ป่าที่มีข้อเสนอให้กำหนดเป็นป่าชุมชน รายงานการตรวจสอบต่อสาธารณะ พิจารณาคัดค้านการกำกับดูแลและติดตามผลการจัดการป่าชุมชน รวมทั้งการตรวจสอบเพิกถอนป่าชุมชน	5. คณะกรรมการตรวจสอบ-อนุญาตให้บุคคลภายนอกมาจัดการป่าชุมชนและอาศัยในป่าชุมชนได้ และอนุญาตให้ปลูกสร้างป่าชุมชนมีความเป็นไปได้ที่จะอนุญาตให้ปลูกไม้โตเร็วในป่าชุมชน เพื่อป้อนโรงงานกระดาษ
6.แนวทางการจัดการป่าชุมชน-มุ่งการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรอย่างยั่งยืนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนให้ดีขึ้น	6.แนวทางการจัดการป่าชุมชน-มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์เพื่อการลงทุนสร้างป่าชุมชนในลักษณะสวนป่า
7. การเพิกถอนป่าชุมชน-อาศัยอำนาจอธิบดีกรมป่าไม้หากมีการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบฯ พบว่าป่าชุมชนได้รับความเสียหายมาก คณะกรรมการป่าชุมชนไม่จัดการตามแผนจัดการที่เสนอไว้	7. การเพิกถอนป่าชุมชน- คณะกรรมการตรวจสอบประจำจังหวัดสั่งเพิกถอนได้ เมื่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนไม่ปฏิบัติตามแผน/หรือหากการรักษาป่าของชาวบ้านทำได้ดีป่าพื้นสภาพจนเป็นป่าที่สมบูรณ์ รัฐสามารถเพิกถอนป่าชุมชนแล้วประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ได้

ที่มา: “พระราชบัญญัติป่าชุมชน : ทางออกชุมชนกับป่า” ผู้จัดการรายวันฉบับวันที่ 20 ตุลาคม 2540 หน้า 4

ขณะที่มีความพยายามจากองค์กรนอกภาครัฐและเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นที่มีการจัดการป่าชุมชนไปบ้างแล้วพยายามแสดงแนวความคิดการจัดการป่าชุมชนโดยประชาชนในทางปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ ความเชื่อของรัฐที่เชื่อมาตลอดว่าพื้นที่ป่าที่เหลืออยู่ควรอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างใกล้ชิด ด้วยมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวด และถึงแม้รัฐจะมีการระบุแนวทางของการจัดการป่าชุมชนในรูปของนโยบายที่จะนำไปสู่พระราชบัญญัติป่าชุมชนที่จะ

ประกาศใช้ต่อไป ก็เป็นไปเพื่อลดกระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น แนวทางของรัฐที่ปรากฏในการพิจารณาพระราชบัญญัติป่าชุมชนก็คือ แนวคิดและสาระในกฎหมายป่าชุมชนก็ต้องกำหนดให้การนำพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่จะนำไปปฏิบัติใช้ก็ควรอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐดังเช่นกฎหมายป่าไม้ฉบับอื่นๆ ด้วยเช่นกัน เพราะเป็นการถือเอาพื้นที่ป่าของรัฐไปดำเนินกิจกรรมของชุมชน

จะเห็นว่าสำหรับรัฐไทยนั้น นิยามของป่าชุมชนได้ถูกเบี่ยงเบนให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางอุดมการณ์การจัดการป่าของรัฐ โดยไม่มีการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างทางอำนาจแต่อย่างใด ในนโยบายและกฎหมายป่าชุมชนที่จะเกิดขึ้นมาก็เป็นเพียงการจัดการป่าประเภทหนึ่งในระบบการจัดการป่าสงวนแห่งชาติและแยกออกเด็ดขาดจากการจัดการป่าอนุรักษ์ ซึ่งถูกมองว่าเป็นเขตที่กันชาวบ้านออกไปโดยสิ้นเชิง ความไม่ไว้วางใจในการอนุญาตให้ชุมชนอนุรักษ์ป่าตามความหมายป่าชุมชนเชิงวัฒนธรรมของชาวบ้านทำให้รัฐต้องดำเนินนโยบายที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาของรัฐมาโดยตลอด

เกิดกระแสการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในการใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงกระบวนการทางนโยบายของรัฐที่ปรากฏแนวทางรัฐที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจวางแผนอำนาจรัฐในการจัดการป่าชุมชน ทั้งในระดับนโยบายและระดับการตัดสินใจทุกชั้นตอนซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ระบุถึงการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและระดับชุมชน โดยเฉพาะการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรที่เชื่อว่าเป็นการกระจายสิทธิและอำนาจขั้นพื้นฐานที่รัฐควรมอบแก่ประชาชน เพื่อสร้างความมั่นคงของรัฐ แต่ถึงกระนั้นกระแสการวิจารณ์ต่อพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มอำนาจทางการเมืองในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

18 กันยายน พ.ศ. 2540 เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ (คนก.) ได้ออกแถลงการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับนายโกกิน โดยยกประเด็นที่ไม่น่าไว้วางใจต่อความจริงใจของรัฐบาลที่ปรากฏสาระในร่างกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้¹²

¹²“คนก. กัดค้นรัฐบาลทบทวน พ.ร.บ.ป่าชุมชน, “ผู้จัดการรายวัน” 19 กันยายน 2540: 4.

1. มีช่องว่างที่เปิดโอกาสให้นายทุนได้ฉกฉวยพื้นที่ป่าให้ประโยชน์เข้าตัวเอง เพราะกรรมการป่าชุมชนที่ได้รับการรับเลือกสรรมาจากข้าราชการสังกัดกรมป่าไม้ มีสิทธิที่จะอนุญาตให้บุคคลในครอบครัวของตนเข้าไปอยู่อาศัยเพื่อจัดการป่าชุมชนได้แม้ว่าบุคคลนั้นจะไม่เคยอาศัยอยู่ในป่าชุมชนมาแต่เดิมก็ตาม (มาตรา 27)

2. เป็นร่างที่ขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของ พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับ กนภ. อย่างสิ้นเชิง เพราะไม่ได้ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร เนื่องจากในสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยพื้นที่ป่าทั้งสิ้น 156 ล้านไร่ (ทั้งที่เป็นอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าสงวน เขตต้นน้ำ) มีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ 10 ล้านคน เจตนารมณ์ของการมีพระราชบัญญัติป่าชุมชนมุ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้กลุ่มคนที่อยู่ใกล้ชิดกับป่าได้ทำหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน แต่ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน (ฉบับโกคิน) กลับไม่อนุญาตให้คนเหล่านี้มีสิทธิในการจัดการป่าแต่พยายามไล่คนเหล่านี้ออกจากป่า

3. เป็นร่างที่ไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรระหว่างภาครัฐกับประชาชนแต่กลับส่งเสริมให้เกิดความแตกแยกขึ้นในสังคมเพราะยังคงรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรไว้ที่ส่วนกลาง คือ คณะกรรมการป่าชุมชนระดับจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดการป่าชุมชนและแม้ว่าคณะกรรมการทั้ง 2 ชุดจะมีตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมด้วยแต่ก็ต้องมาจากการแต่งตั้งเลือกสรรจากรัฐ (มาตรา 10 และ 14)

4. บทบัญญัติในร่างไม่ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแลรักษาป่าอย่างจริงจัง แต่กลับสร้างความไม่มั่นใจให้แก่ประชาชน ชุมชนที่ดูแลป่าว่าจะถูกเพิกถอนป่าชุมชนได้ทุกเมื่อ (มาตรา 51)

เพิ่มศักดิ์ มกรกริรมย์¹³ ได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ พระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชนที่นำมาทำการประชาพิจารณ์ และฉบับที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ 16 กันยายน พบว่า

“ฉบับใหม่เนื้อหาสาระได้เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก อาทิเช่น มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติในขณะที่ฉบับเดิมไม่มี โดยคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย รัฐมนตรี ผู้ทรงคุณวุฒิ อธิบดี ซึ่งเป็นข้าราชการมีเสียงส่วนใหญ่ในคณะกรรมการรวบอำนาจการตัด

¹³เพิ่มศักดิ์ มกรกริรมย์, “ป่าชุมชน” กรุงเทพธุรกิจ, 17 ตุลาคม 2540.

สิ้นใจไว้ทุกเรื่อง โดยเฉพาะการวินิจฉัยยุทธศาสตร์และการใช้อำนาจออกระเบียบพิเศษต่างๆ ไม่มีตัวแทนชุมชนเข้าร่วม” เพิ่มศักดิ์ มีความเห็นเพิ่มเติมว่า “ปรัชญาป่าชุมชนได้ถูกเปลี่ยนแปลง เพราะพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับใหม่ เน้นการอนุรักษ์ป่าโดยวิธีการของรัฐ ไม่เน้นการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและวิธีการหลากหลายตามวัฒนธรรมประเพณีที่ชาวบ้านใช้ในการอนุรักษ์ ทั้งยังไม่ช่วยหยุดยั้งการครอบครองป่าของกลุ่มอิทธิพลและธุรกิจ แต่กลับเปิดโอกาสให้บุคคล กลุ่มบุคคล ซึ่งอาจจะรวมถึงกลุ่มที่ทำธุรกิจในปีได้รับสิทธิประโยชน์ในการอยู่อาศัยและจัดการป่า

ขณะที่ พ.ร.บ.ป่าฉบับใหม่ ความหมายของชุมชนยังไม่ชัดเจน การจัดการป่าอาจจะตกอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์ได้ โดยเฉพาะการเพิ่มสัดส่วนของกรรมการจากกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐมากขึ้น ยิ่งมีความเสี่ยงมากขึ้น ชาวบ้านที่รักป่าจริงๆ จะกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิมีเสียงในการจัดการป่าและยังถูกจำกัดสิทธิในการใช้สอยประโยชน์จากป่า การดำรงวิถีชีวิตมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ตามมาตรา 33 ห้ามทำไม้ซึ่งขึ้นเองตามธรรมชาติจึงเท่ากับ พ.ร.บ.ฉบับใหม่ มองว่าการใช้สอยไม้ของชาวบ้านเป็นเรื่องของการทำไม้ แต่กลับไม่ห้ามการทำไม้จากการปลูกสวนป่าเศรษฐกิจ เพราะพ.ร.บ.ฉบับนี้เป็น พ.ร.บ.เพื่อกรมป่าไม้และนายทุน ดังเช่น มาตรา 2 ที่ระบุว่า คณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกป่าชุมชน และบุคคลในครอบครัวมีสิทธิอยู่อาศัยในเขตป่าชุมชน เพื่อประโยชน์ในการจัดการป่าชุมชนได้ แม้ว่าจะไม่เคยอยู่อาศัยมาแต่เดิม”

อานันท์ กาญจนพันธ์¹⁴ หนึ่งในผู้มีส่วนในการทำประชาพิจารณ์และติดตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมาโดยตลอดได้แสดงความเห็นว่า

“พ.ร.บ.ฉบับนี้เปลี่ยนแปลงหลักการของร่างที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันร่างขึ้นมา คือ ปรัชญาพื้นฐานของ พ.ร.บ.ป่าชุมชนคือ ต้องการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน ในการรักษาป่า แต่ พ.ร.บ.ที่เพิ่งผ่าน คณะรัฐมนตรีปฏิเสธหลักการนี้ตั้ง มาตรา 51 คือ แม้ชาวบ้านจะดูแลรักษาป่ามาอย่างดี แต่รัฐยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่ได้ตลอดเวลา พ.ร.บ.ฉบับนี้ยังคงรวมศูนย์อำนาจการจัดการไว้ที่รัฐอยู่อย่างเดิม โดยลดทอนสิทธิของฝ่ายอื่นๆ ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ คือ ตาม มาตรา 10 และมาตรา 14 คณะกรรมการป่าชุมชนแห่งชาติ และคณะกรรมการป่าชุมชน

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

ระดับจังหวัด เป็นผู้ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ในการจัดการป่าชุมชน และแม้ว่าคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด จะมีตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมด้วย แต่ก็ต้องมาจากการเลือกสรรจากภาครัฐ ซึ่งไม่ผู้ว่าจะเสนอใคร จึงเท่ากับปฏิเสธความร่วมมือของประชาชนหลายๆฝ่าย ถือว่าผิดหลักการตั้งแต่ต้น อำนาจในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ เคยอยู่ในมือของข้าราชการประจำ เช่น กรมป่าไม้มานานความหวาดกลัวการสูญเสียอำนาจมักเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา สำหรับกลุ่มคนที่เคยมีอำนาจอยู่ในมือ กรณีการร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนโดยมีประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม จึงต้องพบกับมรสุมครั้งแรกครั้งแล้ว ครั้งนี้ถือว่าเป็นความพยายามอีกครั้งหนึ่ง ในการร่างกฎหมายป่าชุมชนตามแบบฉบับของกรมป่าไม้ โดยอาศัยจังหวะโอกาสที่คนในสังคมกำลังวุ่นวายกับกฎหมายแม่ “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ผลก็คือว่า พระราชบัญญัติป่าชุมชนดังกล่าว ได้บิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชนไปอย่างสิ้นเชิง ”

ศยามล ไกรยูรวงศ์¹⁵ นักกฎหมายที่มีส่วนในการร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับประชาชน มีความเห็นว่า

“กระบวนการร่างกฎหมายที่ผ่านมา ล้วนเกิดมาจากความรู้แบบลึบๆเฉพาะกลุ่มข้าราชการประจำที่รับผิดชอบโดยตรง การร่างกฎหมายยังคงอยู่ในกรอบของการบังคับใช้และการรวมศูนย์อำนาจตามข้อเสนอของข้าราชการประจำเสมอมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ หักหลังผู้ให้ความรู้หรือผู้ที่เข้าไปร่วมการทำประชาพิจารณ์ เพราะระบุไว้ว่า ทางราชการอยากได้ป่าชาวบ้านก็ต้องออกจากป่า ทั้งที่ชาวบ้านอยากอยู่ร่วมกับป่าและรักษาป่ามานานนับร้อยปี โดยที่ทางราชการไม่ได้เข้าไปช่วยรักษามาก่อนจึงถือเป็นเรื่องที่น่าละอายอย่างยิ่ง”

ความเคลื่อนไหวทางความคิดของนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ได้ชี้ให้เห็นมุมมองปัญหาจากฝ่ายประชาชนว่าปัญหาด้านการจัดการป่าไม้ที่ผ่านมาจนถึงปัญหาเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน มีสาเหตุมาจากการที่ภาครัฐไม่ยอมรับศักยภาพ ความสามารถของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าไม้และหวงผลประโยชน์จากป่า ทำให้รัฐไม่กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรหรือเปิดโอกาสในการใช้อำนาจการตัดสินใจทั้งในระดับนโยบาย

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

และการปฏิบัติให้แก่ประชาชน แต่ดูเหมือนความเคลื่อนไหวหรือการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวจะไม่มีผลต่อแนวทางการจัดการป่าชุมชนของรัฐ

เพราะแนวคิดในการรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าชุมชนไว้ที่รัฐยังปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ดังที่ นายปลอดประสพ สุรัสวดี อธิบดีกรมป่าไม้ให้สัมภาษณ์ทางโทรทัศน์ โดยยอมรับว่า

“ป่ากำลังจะหมดไปทุกวัน แต่ไม่ยอมรับว่าเป็นความล้มเหลวของกรมป่าไม้และยังขอให้เพิ่มอำนาจให้กรมป่าไม้และประกาศว่าคนกับป่าไม้สามารถอยู่ร่วมกันได้”¹⁶ กรมป่าไม้และผมมีหน้าที่รักษาป่า หวงป่าให้ประเทศไทย ประชาชนทั่วทั้งประเทศ ผมไม่มีหน้าที่ให้ป่าแก่ใคร ดังนั้นใครมาขอก็คงต้องยากแน่นอน ถ้าให้ไปจะเหลืออะไร¹⁷”

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนต้องชะงักงันอีกครั้งเมื่อ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นผลให้นายชวน หลีกภัย ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนอีกครั้งและประชาชนได้ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการและแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน มีส่วนร่วมกับรัฐในการรักษาหากแต่ความพยายามของประชาชนที่ผ่านระยะเวลายาวนานนับ 10 ปี และแม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลอีกครั้งหรือมีการผลักดันอีกทีหนึ่ง การร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนก็จะยังคงมีอุปสรรคแบบเดิม เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ยังคงรักษาลักษณะแนวคิดเดิมเช่นเดียวกับกฎหมายป่าไม้ที่ผ่านมา คือ แนวคิดในการรวมอำนาจรัฐไว้ที่ศูนย์กลางโดยกรมป่าไม้

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ อังนิน ขจิตพร วิทยานุกรณ์ แปล, ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของไทย: กลับนโยบายป่าไม้หรือพายเรือในอ่าง, (กรุงเทพฯ: แผนงานสนับสนุนการดำเนินการป่าชุมชนในประเทศไทย ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชน แห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542), หน้า 22.

¹⁷ จากการถอดเทป รายการขอกิดด้วยคน “ตอน ป่าชุมชน: อำนาจในมือใคร” วันพุธที่ 12 มกราคม 2543.

การมองป่าแยกออกจากคนและรูปแบบของการกำหนดนโยบายในลักษณะอำนาจนิยมที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคมดำเนินมาพร้อมกับการมีอำนาจเบ็ดเสร็จของกรมป่าไม้นานนับ 100 ปี ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอันผลที่ได้คือ การลดลงของพื้นที่ป่าและการแย่งชิงทรัพยากร จนกลายเป็นความขัดแย้งที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นตามปริมาณของทรัพยากรที่ลดลงไปทุกที ปรากฏการณ์ความขัดแย้งในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนจึงอาจเป็น ปรากฏการณ์หนึ่งที่สะท้อนความรู้แนวคิดที่แตกต่างกัน ระหว่างความรู้ของชุมชนชาวบ้านที่สั่งสมและถ่ายทอดกันมาเพื่อตอบสนองความเป็นอยู่ของตนกับความรู้อีกชุดหนึ่งที่เชื่อว่าแม้ประชาชนจะมีวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติ แต่ไม่เป็นการเพียงพอที่จะนำมาพิสูจน์ถึงความสามารถรักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์ได้ดีไปกว่ารัฐ

จากข้อมูลที่กำลังมาสะท้อนพื้นฐานแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจเหนือผลประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้ของรัฐ ที่แสดงผ่านออกมาทางนโยบายกฎหมายต่างๆ และบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้น ก็เป็นสิ่งยืนยันได้ว่าประเด็นสำคัญที่เป็นยังคงเป็นปัญหาระหว่างรับกับประชาชนในการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ก็คือ ระบบความคิดในกฎหมายแบบรวมศูนย์อำนาจที่ก่อให้เกิดความล้าหลังขัดแย้งมาตลอด ดังที่มีนักวิชาการป่าชุมชนได้สรุปไว้ 5 ประการ คือ¹⁸

1. การลดทอนสิทธิชุมชน อ้างสิทธิเหนือทรัพยากรเป็นของรัฐและโอนอำนาจเหนือทรัพยากรมาเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด โดยการรวมศูนย์อำนาจบริหารจัดการมาอยู่ที่ส่วนกลาง
2. การแยกคนออกจากป่าโดยมีสมมติฐานว่าคนอยู่ร่วมกับป่าอย่างสมดุลไม่ได้ แนวความคิดนี้มาจากภาพการจัดการป่าของการจัดการป่าแบบตะวันตกซึ่งขัดกับข้อเท็จจริง
3. รัฐใช้เกณฑ์กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบโฉนดอย่างตะวันตกมาเป็นหลักในการตรวจสอบสิทธิของเอกชนหรือชุมชนอย่างเคร่งครัด รัฐยึดกฎหมายแบบตะวันตกเป็นหลักในการจัดการป่าที่ไม่ยอมรับกฎเกณฑ์ตามประเพณีจารีตดั้งเดิมเกี่ยวกับสิทธิประเภทต่างๆ นำไปสู่การขจัดกันของประเพณีและกฎหมายยังผลให้ป่าถูกทำลายเพราะกฎหมายถือว่าป่าเป็นของรัฐเป็นของหลวงชุมชนจึงไม่มีส่วนร่วมในการดูแลและรัฐเองก็ไม่มีกำลังพอที่จะดูแลได้อย่างทั่วถึง

¹⁸ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1, (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 195-196.

4. รัฐบังคับใช้กฎหมายที่การบริหารจัดการและการควบคุมเป็นการทั่วไปทั่วประเทศ โดยไม่จำกัดพื้นที่ ในขณะที่สภาพป่าและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นมีความหลากหลาย

5. ความแตกต่างในแนวทางการพัฒนาประเทศ รัฐมุ่งพัฒนาภาคธุรกิจอุตสาหกรรม โดยมองข้ามการพัฒนาชนบทและภาคการเกษตรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ สนับสนุนการทำสัมปทานไม้และปลูกสวนป่าโตเร็วเพื่อการพาณิชย์ แต่ไม่สนใจกับการพัฒนาศักยภาพของประชาชนซึ่งขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการมีอำนาจการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากร ทำให้ชุมชนในชนบทเสียเปรียบและสูญเสียทรัพยากรให้กับภาคธุรกิจอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา

สาเหตุทางนโยบายตามที่กล่าวมาเป็นจุดกระตุ้นให้แก่วิธีรัฐในการทบทวนแนวนโยบายกฎหมายป่าไม้ที่ผ่านมา เพราะที่ผ่านมา รัฐมีอำนาจและกฎหมายอยู่ในมือ ซึ่งได้ใช้เป็นเครื่องมือในการดูแล ควบคุม จัดการป่าไม้มาโดยตลอดระยะเวลากว่า 100 ปี ถ้าจะแก้กฎหมายเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อำนาจของผู้เกี่ยวข้องก็จะลดลงทันทีเพราะเกิดสภาวะการถ่วงดุลย์ อำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน ผลที่ได้คือ การยึดถือแนวทางเดิมที่จะต้องรวมอำนาจรัฐเพื่อความมั่นคงทางการเมืองและอำนาจในผลประโยชน์จากป่าไม้ โดยยังไม่ปรากฏแนวทางของรัฐในการยอมรับแนวทางการจัดการป่าตามวิถีการดำรงชีวิต ประเพณีของชุมชนในท้องถิ่น และประชาชนยังเป็นผู้ทำผิดตามกฎหมาย เมื่อรัฐไม่ได้ดำเนินการออกกฎหมายใดๆ มารองรับสิทธิในการอยู่อาศัย และใช้ประโยชน์จากป่า โดยรัฐรับรองเพียงสิทธิอำนาจของรัฐเท่านั้น ความสำคัญของพระราชบัญญัติป่าชุมชนจึงอยู่ที่ความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่น ที่ต้องการให้พระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เป็นกฎหมายฉบับแรกที่รองรับสิทธิชุมชนในการจัดการป่าไม้ ด้วยการที่รัฐต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจเพื่อให้กฎหมายป่าชุมชนเป็นมิติใหม่ของการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ชุมชน

จากการศึกษาข้อมูลดังกล่าวมา ได้สะท้อนปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติกับมนุษย์ที่นำมาสู่การปกครองการควบคุมด้วยองค์กรทางการเมือง จนกระทั่งทรัพยากรธรรมชาติได้กลายมาเป็นปัจจัยทางอำนาจจนก่อให้เกิดนโยบายด้านการจัดการที่สะท้อนแนวคิดรัฐในการกำหนด ตลอดจนการปฏิบัตินโยบาย การใช้มาตรการทางกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐเชื่อว่าจะทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยังเป็นการปกป้องอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีต่อทรัพยากรป่าไม้ของรัฐ แนวทางดังกล่าวของรัฐ

ดำเนินมาถึงทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางสังคมเมื่อประชาชนตระหนักว่าปัญหาด้านทรัพยากรป่าไม้ที่เกิดขึ้นจนเข้าขั้นวิกฤตินั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการปิดกั้นโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรของภาคประชาชน ดังนั้นการได้เข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะแก้ปัญหาวิกฤติป่าไม้และแก้ปัญหาคความขัดแย้งได้ หากแต่ว่าสิ่งที่ยังคงปรากฏอย่างเข้มแข็งในแนวความคิดการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของรัฐก็คือ ความไม่ไว้วางใจที่จะมอบอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ประชาชน การหวงอำนาจและผลประโยชน์ที่มีเหนือทรัพยากรป่าไม้ของรัฐจึงถูกแสดงออกมาด้วยรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าไม้ที่ปรากฏในกฎหมายและนโยบายต่างๆ มารองรับอำนาจการจัดการทรัพยากรให้เป็นของรัฐ ทำให้อำนาจทางการเมืองในการจัดการทรัพยากรตกอยู่ภายใต้กลไกระบบราชการและกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่มไม่ได้เป็นการใช้อำนาจร่วมกันกับประชาชน แนวคิดและวิธีการดังกล่าวของรัฐยังคงปรากฏในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน และกลายเป็นการโต้แย้งระหว่างรัฐกับประชาชนมาตลอด ซึ่งมีผลทำให้แนวคิดรัฐในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนยังคงเป็นไปเพื่อแนวความคิดรวมศูนย์อำนาจรัฐ ดังเช่นกฎหมายป่าไม้ฉบับอื่นๆ ที่ผ่านมา ดังนั้นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในกระบวนการทางนโยบายด้านการจัดการป่าชุมชนยังคงปรากฏอยู่ส่งผลให้กฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถประกาศใช้ได้

แนวทางการศึกษาวิเคราะห์เรื่อง ความแตกต่างของแนวคิดเรื่องป่าชุมชนที่มีความเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องสิทธิ ในการศึกษาจะวิเคราะห์ถึงความแตกต่างของแนวคิดป่าชุมชน โดยเฉพาะในส่วนของสิทธิอำนาจที่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนต่างผลักดัน แนวคิดตนให้ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

ในการศึกษาสมมติฐานนี้ได้อาศัยข้อมูลจากการนำเสนอแนวคิดของฝ่ายต่างๆ ที่มีการแสดงออกผ่านกระบวนการกำหนด พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ภายใต้สถานการณ์ความแตกต่างทางความคิดในเรื่องการกำหนดสิทธิการจัดการป่าชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายของรัฐ

ในเบื้องต้นผู้วิจัยเชื่อว่า ความขัดแย้งทางแนวคิดจะแสดงออกมาเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นระหว่างคนตั้งแต่ 2 คนหรือสองกลุ่มขึ้นไป โดยความขัดแย้งจะเกิดขึ้นก็

ต่อเมื่อทัศนคติขัดกันและพัฒนาขึ้นมาจนสามารถทราบได้ว่าเป็นการต่อสู้ ทะเลาะ ไม่สามารถตกลงร่วมกันได้ สาเหตุความขัดแย้งมีสาเหตุมาจากความแตกต่างในการรับรู้ ทำให้เกิดความเข้าใจไปคนละด้านเป็นเหตุให้มีทัศนคติ ความเชื่อ ความคิด ตลอดจนการตัดสินใจไม่เหมือนกัน ทำให้เป้าหมายวัตถุประสงค์ ความต้องการของคนในองค์กรแตกต่างกัน ยากที่จะหาจุดร่วมกันได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในที่สุด

ในการศึกษาจึงได้นิยามคิดกระบวนการกำหนดนโยบายในบทที่ 2 มาเป็นกรอบการศึกษากระบวนการ เหตุการณ์ในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนและใช้แนวคิดป่าชุมชนและแนวคิดเรื่องสิทธิมาเป็นหลักในการวิเคราะห์เชื่อว่าในการก่อตัวของนโยบายหรือกฎหมายจะมีอุปสรรคปัญหาเกิดขึ้นเสมอ โดยมีสาเหตุหลักของปัญหาก็คือ การมีพื้นฐานความคิดในการทำให้นิยามเรื่องดังกล่าวแตกต่างกัน เมื่อนำมาวิเคราะห์การร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนจะเห็นได้ว่า “ป่าชุมชน” มีความหมาย ความคิด วัตถุประสงค์ที่หลากหลายแฝงอยู่ ซึ่งความหลากหลายนี้นำมาสู่ความแตกต่างกันในทำความเข้าใจถึงสิทธิในการจัดการป่าชุมชน หากพิจารณาแนวคิดเรื่องสิทธิในบทที่ 2 จะเห็นว่ามุมมองและความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมักจะมองแตกต่างกันแต่ส่วนใหญ่จะมองในมุมมองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของอำนาจเป็นสำคัญ หากแต่เนื้อหาความเป็นจริงแล้ว สิทธิเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนมีรูปแบบที่หลากหลาย หากจะนิยามให้เข้าใจง่ายและเกี่ยวข้องกับการศึกษารั้วนี้เชื่อมโยงแนวคิดในบทที่ 2 จะมองว่า สิทธิ เป็นเรื่องของโอกาสในการเข้าถึง เช่น การเข้าถึงหรือการมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรหรือโอกาสในการเข้าถึงพื้นที่ของอำนาจทางสังคมหรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อสังคม สิทธิที่มักเกิดปัญหาในการทำความเข้าใจเสมอ นั่นคือ สิทธิในทรัพย์สินหรือบางครั้งเรียกระบบกรรมสิทธิ์

ในส่วนของคำว่า **ป่าชุมชน** ถึงแม้จะเป็นคำใหม่สำหรับเมืองไทย แต่โดยนัยทางปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิอย่างยิ่ง เพราะเป็นการบ่งบอกถึงสถานภาพการเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีในป่าของชุมชนหนึ่งๆ ที่ชุมชนนั้นๆ ได้ร่วมกันดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ร่วมกัน กล่าวได้ว่า คำว่า “ป่าชุมชน” ในสารบบของรัฐธรรมนูญ เพิ่งถูกระบุเป็นครั้งแรกในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 5 โดยปรากฏในแผนพัฒนาชนบทที่ยกจนภายใต้ชื่อ “โครงการปลูกไม้ใช้สอยในชุมชน” ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เปลี่ยนมาใช้ชื่อว่า “โครงการพัฒนาป่าชุมชน” โดยมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานหลักซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่าทางรัฐจะมีการกล่าวถึงป่าชุมชนในระดับนโยบาย แต่ “ป่าชุมชน” ที่เกิดขึ้นเกิดมาจากกระแสการเรียกร้องของชุมชนท้องถิ่นหลายพื้นที่กับ

นโยบายของรัฐในการจัดการป่าไม้ที่ผ่านมามีความเข้าใจแตกต่างกัน เพราะตามความหมายของแนวคิดป่าชุมชนตามความหมายของชุมชนท้องถิ่น คือ ปรากฏการณ์ทั้งในทางวัฒนธรรมประเพณีหรือความเชื่อต่างๆ และเป็นผลจากการผลิตซ้ำทางอุดมการณ์ป่าชุมชน จนเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะเข้ามามีบทบาทในการเรียกร้องอำนาจรัฐเพื่อให้เกิดการออกมาเป็นกฎหมายรองรับในทางปฏิบัติที่เกิดควบคู่ไปกับปัญหาความขัดแย้งในการจัดการป่าไม้ระหว่างรัฐกับชุมชนเสมอ และในทุกๆ กรณีของความขัดแย้งได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการปฏิเสธการมีอยู่จริงของป่าชุมชน ภายใต้ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ในปัจจุบัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับขั้นตอนรวมศูนย์อำนาจและระบบสิทธิของรัฐในการบริหารจัดการที่ดิน-ป่าไม้ของรัฐมากกว่า 100 ปี¹⁹

ตามแนวคิดเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ ในบทที่ 2 จะแบ่งระบบกรรมสิทธิ์ออกเป็น 3 ระบบใหญ่ๆ คือ

1. ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (Private Property)
2. ระบบกรรมสิทธิ์รัฐ (State Property)
3. ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Common Property)

เมื่อพิจารณาแนวคิดเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ที่ปรากฏในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน จะเห็นว่ากรรมสิทธิ์ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้กลายเป็นวิวาทะทางการเมืองระหว่างรัฐกับประชาชน ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ยังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อยู่คือ ระบบกรรมสิทธิ์รัฐ เพราะปรากฏว่าในอดีตที่ผ่านมา ระบบกรรมสิทธิ์ในสังคมมักจะเกิดขึ้นมาเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์บางอย่างหรือเพื่อสนับสนุนสิทธิของชนชั้นบางชนชั้นในสังคมมากกว่าและวัตถุประสงค์เหล่านี้เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาซึ่งขึ้นอยู่กับสถาบันที่ควบคุมระบบกรรมสิทธิ์อยู่ ดังนั้น ความจริงประการหนึ่งในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ก็คือ ความสามารถในการบังคับใช้กรรมสิทธิ์จะถูกทำให้อยู่ในรูปของสิทธิตามกฎหมายและกำหนดอำนาจผู้บังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายโดยสถาบันของรัฐนั่นเอง

¹⁹ปริศนา พรหมมาและมนตรี จันทวงศ์, ชุมชนท้องถิ่นกับความหลากหลายทางชีวภาพ, (กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนากลุ่มน้ำภาคเหนือโดยองค์กรชุมชน, 2541), หน้า 28-29.

ในประเทศไทยระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐในทรัพยากรได้ขยายเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เห็นได้จากทรัพยากรป่าไม้ที่เคยเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรีในภายหลังวิวัฒนาการทางการปกครองไทยได้ทำให้การมีสิทธิอยู่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐควบคุม หวงห้ามหรือสงวนรักษาพื้นที่ป่าไว้ โดยกระบวนการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐคือ การออกกฎหมายรองรับอำนาจในดำเนินการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายป่าไม้ที่ผ่านมา เช่น พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นต้น

นับแต่การประกาศกฎหมายดังกล่าวกรรมสิทธิ์ร่วมหรือทรัพย์สินส่วนรวมที่ชุมชนจะใช้ประโยชน์จากป่าไม้ จึงกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐในการมีสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์ได้ การเปลี่ยนแปลงแนวคิดรัฐจากการยึดถือเอาสิทธิครอบครองทำประโยชน์มาเป็นสิทธิความเป็นเจ้าของในระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย จะเห็นการก่อกำเนิดของกฎหมายที่ระบุถึงการมีกรรมสิทธิ์นั้นมักเริ่มต้นมาจากบุคคลที่มีอำนาจในรัฐบาลและข้าราชการมิได้เริ่มมาจากประชาชน ผนวกกับลักษณะกรรมสิทธิ์รัฐเป็นสิ่งที่มิอาจฝักใฝ่อยู่ในประวัติศาสตร์ชาติไทยมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่มีการวางแผนการจัดการป่าไม้แบบตะวันตก โดยการวางความเป็นเจ้าของและทำให้ทรัพยากรป่าไม้ให้กลายเป็นของหลวงหรือทรัพย์สินแผ่นดินด้วยเหตุผลทางการเมืองและการสร้างความมั่นคงของรัฐ การสร้างรากฐานการจัดการป่าไม้โดยให้ระบบกรรมสิทธิ์รัฐกลายเป็นสิทธิตามกฎหมายจึงเป็นหนทางสำคัญในการสร้างความชอบธรรมต่ออำนาจและผลประโยชน์เหนือทรัพยากรให้แก่รัฐ

ด้วยแนวนโยบายที่เน้นไปที่การมองว่า “ป่าไม้เป็นของรัฐ” และอาศัยแนวทางการอนุรักษ์ตามแบบของรัฐด้วยการประกาศใช้นโยบาย, กฎหมายดังที่กล่าวมาเพื่อขยายอำนาจการจัดการป่าไม้ให้ครอบคลุมในพื้นที่ป่าไม้ในชนบทด้วยการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น เขตป่าอุทยาน, เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า, พื้นที่ป่าต้นน้ำ เป็นต้น การประกาศพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวได้รุกล้ำอาณาเขตเข้าไปถึงพื้นที่ป่าในเขตชนบทที่มีการจัดการป่าโดยองค์กรชุมชนในรูปแบบของป่าชุมชน ทำให้เกิดกระแสการโต้เถียงถึงแนวคิดการอนุรักษ์ของรัฐซึ่งแท้ที่จริงก็คือ การขยายเครือข่ายอำนาจเหนือทรัพยากรป่าไม้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายเมื่อมีการกำหนดนิยามความหมายของป่าชุมชน ในร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนแต่ละฉบับความหมายของป่าชุมชนจึงถูกผูกขาดอยู่กับคำว่า **พื้นที่อนุรักษ์** ซึ่งมีผลทำให้การให้ความหมายป่าชุมชนในร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน แท้ที่จริงคือ

การต่อสู้ในเรื่อง การกำหนดสิทธิในการจัดการป่าไม้ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด พื้นที่ใด ต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขการกำหนดพื้นที่ที่รัฐเป็นผู้กำหนด

“ป่าต้องไร้คน” หรือ “คนควรอยู่ร่วมกับป่า” เป็นจุดเริ่มต้นของความแตกแยกของความคิดที่มีการยกขึ้นมาถกเถียงโต้แย้งกันในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยแนวคิดหลังเห็นว่าชุมชนเก่าแก่ที่มีรากฐานทางวัฒนธรรมชุมชนจะมีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนสมควรอยู่ร่วมกับป่าและในฐานะผู้รักษาป่าไปในตัว ในขณะที่นักวิชาการป่าไม้ เจ้าหน้าที่ป่าไม้เห็นว่า ป่าต้องไร้คนและรัฐจะเป็นผู้ดูแลป่าเอง²⁰

รัฐเชื่อว่า “ป่าต้องไร้คน” เพราะคนอยู่ร่วมกับป่าไม่ได้และเชื่อว่าประชาชนเป็นสาเหตุสำคัญของการทำลายป่าและบุกรุกพื้นที่ป่ามากที่สุด ดังนั้นกระบวนการที่จะทำให้ป่าไร้คนตามความเชื่อรัฐจะต้องทำการประกาศนโยบายกฎหมายเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ป่าของรัฐแล้วกันคนออกไปนอกพื้นที่ดังกล่าวซึ่งเป็นหนทางเดียวที่ดูเหมือนจะเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ป่าไม้ในความคิดของรัฐ

กล่าวได้ว่า จุดเริ่มต้นอย่างจริงจังของแนวทางการอนุรักษ์ป่าไม้ของประเทศไทยอยู่ในช่วงที่รัฐเล็งเห็นถึงวิกฤติพื้นที่ป่าไม้ที่จะลดลงอย่างรวดเร็วราวปี พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกันกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่พื้นที่ป่าไม้ของประเทศเหลือเพียงร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2528 ให้มีนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำหนดไว้เป็นแนวทางในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้โดยการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศให้มือน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศโดยแบ่งกันเป็น 2 ส่วน คือ

1. ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ
2. ป่าเพื่อเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของแนวทางการขยายพื้นที่การอนุรักษ์เพื่อบรรลุเป้าหมายที่นโยบายได้กำหนดไว้

²⁰“กรมป่าไม้ประกาศย้ายคนออกจากป่า” ,ผู้จัดการรายวัน ,16 มิถุนายน 2537 : 6.

ความหมายของ **ป่าเพื่อการอนุรักษ์** ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ คือ ป่าที่ตามปกติไม่อนุญาตให้มีการทำไม้หรือเก็บหาของป่าจำนวนร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ (45 ล้านไร่) ซึ่งเขตป่าประเภทนี้ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504, เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 และพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของพื้นที่ที่ยังมีสภาพเป็นป่าธรรมชาติของประเทศ

ป่าเศรษฐกิจ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการอนุญาตให้นำไม้ออกได้ โดยการขอสัมปทานหรืออนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ต่างๆ จึงกำหนดพื้นที่ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ (80 ล้านไร่) หากแยกส่วนลงไป จะประกอบด้วยพื้นที่ป่าเอกชน พื้นที่ป่าไม้เพื่ออุตสาหกรรมและป่าไม้เมือง

ในการกำหนดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของกรมป่าไม้ซึ่งยังมีบัญญัติใช้ ได้แบ่งประเภทของป่าชุมชนให้เป็นส่วนหนึ่งของประเภทป่าเศรษฐกิจที่อยู่ใกล้หมู่บ้านและไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งหมายความว่า พื้นที่ป่าชุมชนที่สามารถมีขึ้นได้จะอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น คือ มีการใช้ประโยชน์ได้ มีการจัดการดูแลกันเองของชุมชน โดยรัฐจะมอบอำนาจในกิจกรรมดังกล่าวแก่กรรมการหมู่บ้านซึ่งแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการบริหารส่วนท้องถิ่น การแบ่งป่าชุมชนเช่นนี้สะท้อนแนวคิดพื้นฐานของรัฐที่มีความสนใจพัฒนาพื้นที่ป่าไม้แบบป่าเศรษฐกิจมากกว่าการอนุรักษ์ การกำหนดเช่นนี้ทำให้ป่าชุมชนผืนนั้นสามารถถูกเพิกถอนและกำหนดให้เป็นพื้นที่สัมปทานให้กับเอกชนรายอื่นได้เช่นกัน ที่สำคัญยังคงทำให้การจัดการป่าชุมชนที่มีอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ยังเป็นการจัดการป่าและการใช้ป่าอย่างผิดกฎหมายด้วยการอนุรักษ์ทั้งสิ้น

รัฐโดยเฉพาะกรมป่าไม้ในฐานะองค์กรทางการเมืองที่มีผลประโยชน์ที่ต้องรักษา โดยอาศัยอุดมการณ์สิ่งแวดล้อมนิยมเป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของตน²¹ ด้วยการขยายพื้นที่อนุรักษ์ของกรมป่าไม้เป็นการขยายอาณาเขตครอบครองพื้นที่ภายใน

²¹ชมรมพัฒนาภาคเหนือ,3 ทศวรรษป่าชุมชน : ท่ามกลางความสับสนของสังคมไทย, หน้า 92.

รัฐเพื่อควบคุมทรัพยากร และผู้คนที่อยู่ในป่าตลอดจนผลประโยชน์ที่จะตามมาจากการควบคุมพื้นที่²² กรปฏิเสศการตั้งถิ่นฐานในเขตป่าอนุรักษ์ไม่เพียงแต่จะหมายถึงการไล่รื้อคนอย่างมหาศาลทั่วประเทศและการที่รัฐต้องเตรียมพื้นที่มากมายเพื่อรองรับคนอพยพ หากยังหมายถึงความแตกสลายของชุมชนเพราะชุมชนเหล่านี้ส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับป่ามานาน ป่าเป็นทั้งที่หล่อเลี้ยงชีวิตและวัฒนธรรมที่ผูกพันคนทั้งชุมชน การที่รัฐและกลุ่มองค์กรอนุรักษ์บางกลุ่มต่อต้านการเข้าไปอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นการมองความเป็นจริงที่แยกออกเป็นส่วนๆ ป่าก็คือป่า คนก็คือคน เอมมาปะปนกันไม่ได้ กฎหมายอนุรักษ์ป่าก็ต้องให้ความสำคัญกับป่าเป็นประเด็นหลัก ส่วนคนจะเดือดร้อนอย่างไรค่อยเอากฎหมายอื่นมาแก้²³

แนวคิดดังกล่าวทำให้กฎหมายป่าไม้หลายฉบับไม่มีรากฐานมาจากจากสิทธิตามประเพณีซึ่งเป็นบรรทัดฐานของสังคม ทั้งที่ในความเป็นจริงจุดเริ่มต้นในการรู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้เกิดมาจากลักษณะทางวัฒนธรรมของชุมชนในอดีต เห็นได้จากในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ยกร่างใน รัชกาลที่ 6 และประกาศใช้ในรัชกาลที่ 7 ก็ยอมรับสิทธิของชุมชนไว้ในมาตรา 1354 ว่า “ถ้ามีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นให้ทำได้และถ้าเจ้าของซึ่งเป็นที่ดินของผู้อื่นเพื่อเก็บฟันหรือหาผลไม้ป่า”²⁴ แสดงให้เห็นว่าสิทธิชุมชนมีที่มาจากลักษณะทางจารีตประเพณีและในอดีตได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เพียงแต่เป็นรูปแบบการใช้ประโยชน์จากป่าที่ชุมชนอนุรักษ์กันเองและจัดสรรกันเองซึ่งเกิดมานานนับร้อยปีแต่คำว่า “ป่าชุมชน” มาเกิดขึ้นทีหลังแต่ก็คือรูปแบบของการจัดการป่าโดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบสำคัญเหมือนกัน ถึงแม้กฎหมายจะรับรองกรรมสิทธิ์

²²Vandergeest P., Property, Rights in Protected Areas: Obstacles to Community Involvement as a Solution in Thailand, Environmental Conversation., 1996, 23(3): 259-268. อ้างในชมรมพัฒนาภาคเหนือ, 3 ทศวรรษป่าชุมชน: ท่ามกลางความสับสนของสังคมไทย, (เชียงใหม่: พิเสการพิมพ์, 2542), หน้า 93.

²³“ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน กฎหมายเพื่อกฎหมายหรือเพื่อคน”, มติชนรายวัน, 27 กรกฎาคม 2540 : 8.

²⁴บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ, เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาวิชาการ เรื่อง สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร, 2536, หน้า 492.

ของรัฐอยู่แต่ความสามารถศักยภาพในการดูแลรักษาป่าไม้ของรัฐนั้นก็เป็นที่สังคมให้ความสงสัยกันอยู่ว่า ที่ผ่านมายังคงมีการละเมิดเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าโดยผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ และบางกลุ่มก็อาศัยช่องว่างของระบบกรรมสิทธิ์รัฐเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าอย่างไม่เหมาะสม

ดังนั้นข้อโต้แย้งของประชาชนในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์รัฐจึงเกิดขึ้นมาท่ามกลางความล้มเหลวในการรักษาพื้นที่ป่า เมื่อองค์กรของรัฐไทยปฏิเสธแนวคิดการเข้ามาจัดการป่าไม้โดยองค์กรชุมชน มีผลทำให้รัฐพยายามกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาที่ประชาชนก็ไม่ยอมรับและปฏิเสธที่จะทำตามกฎหมายของรัฐ จนเกิดการต่อต้านแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์รัฐ

ชุมชนในหลายพื้นที่จึงพยายามผลักดันแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ร่วมที่ประชาชนจะมีส่วนในการจัดการดูแลป่าไม้ร่วมกับรัฐหรือเรียกอีกอย่างว่า **สิทธิชุมชน** ซึ่งมีใช้ระบบกรรมสิทธิ์รัฐตามกฎหมายตะวันตกแต่เป็นสิทธิการใช้ประโยชน์ ซึ่งดำรงควบคู่กับหน้าที่ในการดูแลรักษาและเป็นกฎขั้นพื้นฐานของการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมาแต่เดิม การรับรองสิทธิชุมชนจึงเป็นการเปิดโอกาสและการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถกำหนดทางเลือกนำไปสู่การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากร²⁵

การเรียกร้องสิทธิชุมชนในการจัดการป่าชุมชน เริ่มต้นมาในช่วงสมัยการแย่งชิงทรัพยากรที่ชาวบ้านยังยึดถือประเพณีความเชื่อที่ถือว่า “ชุมชนเป็นเจ้าของทรัพยากรในขอบเขตที่กำหนดขึ้นจากวิถีชีวิตของสมาชิกในชุมชนนั้น ด้วยการวางกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์เพื่อรักษาพื้นที่ป่าของตน” แต่ความคิดและประเพณีเช่นนี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับของกฎหมายของรัฐ เพราะที่ผ่านมารัฐจะยอมรับกรรมสิทธิ์อีกประเภทหนึ่ง คือ กรรมสิทธิ์เอกชน ที่ดินที่เหลือนอกจากนั้นรัฐจะถือว่าเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือที่ดินของรัฐในรูปแบบป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ทรัพยากรภายในชุมชนที่เคยอนุญาตให้สมาชิกในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดูแลรักษาที่ถูกละเลยภายนอกเข้ามาใช้ประโยชน์ในรูปแบบของการได้รับสัมปทานจากรัฐ แต่ในความคิดของชาวบ้านความเป็น

²⁵วิวัฒน์ คติธรรมนิศย์, สิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร, (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา , 2536) , หน้า 43.

ชุมชน มองว่าการบุกรุกดังกล่าวไม่ว่าจะถูกกฎหมายหรือได้รับอนุญาตจากรัฐขัดแย้งกับประเพณีของชุมชนที่ว่า “ คนภายนอกไม่ได้เป็นผู้ดูแลรักษาจึงไม่มีสิทธิ์ที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์ ” และวิธีการใช้ประโยชน์จากป่าของบุคคลภายนอกซึ่งเป็นกลุ่มนายทุน ธุรกิจเอกชนก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากป่าตามกฎเกณฑ์ของชุมชน ทำให้เกิดผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน

ปัญหาดังกล่าวได้ทำให้ชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งต่อสู้กับนายทุน นโยบายการให้สัมปทาน และต้องมาสู้กับหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบโดยตรงคือ กรมป่าไม้ เพราะนับตั้งแต่มีกฎหมายป่าไม้ฉบับแรกจนกระทั่งมาเร่งขยายพื้นที่กรรมสิทธิ์รัฐอย่างรวดเร็วในช่วงปี พ.ศ.2535 เพื่อสนองนโยบายในการรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้มีการประกาศเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจทับพื้นที่ป่าที่ชาวบ้านได้อยู่อาศัยและดูแลใช้ประโยชน์มาก่อน โดยไม่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์เช่นเดิม ที่สำคัญต้องอพยพออกนอกพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตป่าอนุรักษ์ กฎหมายป่าชุมชนจึงเป็นหนทางที่ชาวบ้านเหล่านี้เชื่อว่าจะยุติการละเมิดสิทธิและส่งเสริมสิทธิชุมชนที่จะมาปกป้องความเป็นชุมชนในการรักษาป่าไม้ด้วยวิธีการของพวกเขาได้

จุดเริ่มต้นของการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 ในส่วนของการให้นิยาม **ป่าชุมชน** ซึ่งต้องพิจารณาการให้นิยาม **พื้นที่อนุรักษ์** ประกอบด้วยนั้นเป็นการผลักดันแนวคิดของฝ่ายรัฐและองค์กรอนุรักษ์ ได้แก่ องค์กรสีเขียวเข้ม, มูลนิธิสืบนาคะเสถียร, มูลนิธิโลกสีเขียว, มูลนิธิธรรมนาถ และองค์กรอนุรักษ์ศิลปะและสิ่งแวดล้อม กับฝ่ายประชาชนที่ได้มีการทำป่าชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์และองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ, โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ เป็นต้น ต่างฝ่ายต่างผลักดันแนวคิดป่าชุมชน ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองหนึ่งที่กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆทำหน้าที่ผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายต่อสู้กันในเรื่องของระบบกรรมสิทธิ์รัฐและนำเสนอแนวคิดสิทธิชุมชนแก่สังคมซึ่งเป็นแนวคิดที่อาศัยรูปแบบทางประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นที่สั่งสมมาเป็นเวลานานมาเป็นหลักเกณฑ์ในการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้

สิทธิชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพยากรที่อยู่นอกเหนือจากระบบกรรมสิทธิ์รัฐและระบบกรรมสิทธิ์เอกชน ซึ่งที่ผ่านมาระบบกรรมสิทธิ์ร่วมยังไม่ปรากฏใน

กฎหมายป่าไม้ฉบับใหม่ ดังนั้นความสำคัญของแนวคิดเรื่องสิทธิในพระราชบัญญัติป่าชุมชนก็คือกฎหมายฉบับนี้จะเป็นกฎหมายป่าไม้ฉบับแรกที่ระบุถึงกรรมสิทธิ์ชุมชนไว้ด้วย ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในเรื่องของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับรัฐ หากแต่ว่าการระบุแนวทางดังกล่าวจะมีผลโดยตรงต่ออำนาจรัฐและระบบกรรมสิทธิ์รัฐเพราะหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่บน สิทธิอำนาจและผลประโยชน์จากป่าไม้มานับ 100 ปี ย่อมไม่ต้องการสูญเสียอำนาจดังกล่าวไป ทำให้ความแตกต่างทางแนวคิดเรื่องสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ชุมชนท้องถิ่น ที่แฝงนัยของอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์จากป่าไม้ที่เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนผ่านกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

รัฐและกลุ่มอนุรักษ์ได้แสดงจุดยืนชัดเจนที่ห้ามมิให้ชุมชนเข้าไปทำป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าต้นน้ำโดยเด็ดขาด ด้วยเหตุผลที่ว่า ชุมชนไม่สามารถดูแลป่าอนุรักษ์ได้ การเปิดโอกาสให้ชุมชนชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าสามารถเข้าไปใช้สอยจากพื้นที่ป่าทุกแห่ง อาจเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพที่ดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการให้สิทธิแก่ชุมชนชาวบ้านสามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าซึ่งเป็นเขตป่าอนุรักษ์ที่เหลืออยู่ไม่มาก

ความคิดดังกล่าวส่งผลให้ชุมชนในหลายพื้นที่ที่ได้อาศัยทำกินใช้ประโยชน์จากป่าในเขตป่าอนุรักษ์ยังคงเป็นผู้บุกรุกทำผิดกฎหมายอนุรักษ์ ถึงแม้จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชนก็ตาม ก็ไม่ได้รับรองสิทธิการทำป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ได้ ความพยายามผลักดันร่างกฎหมายป่าชุมชนในส่วนของประชาชนและกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนบางกลุ่มจึงหยิบยกแนวคิดป่าชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์ขึ้นมาและพยายามพิสูจน์ให้เห็นว่ากฎหมายป่าไม้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพื้นที่อนุรักษ์ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่ระบุถึงอำนาจในการดูแลอนุรักษ์ป่าของรัฐแต่เพียงผู้เดียวนั้น ยังคงปรากฏว่าพื้นที่ป่าที่อยู่ภายใต้การดูแลอย่างเข้มงวดของรัฐกลับลดลงอย่างต่อเนื่อง ในทางตรงกันข้ามชุมชนในหลายพื้นที่ชุมชนได้ร่วมมือช่วยเหลือรัฐในการอนุรักษ์ป่าไม้ไว้ได้ด้วยกฎเกณฑ์เงื่อนไขที่มีการกำหนดกันขึ้นมาเองจนสามารถขยายพื้นที่ป่าไม้ให้มีความอุดมสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผลจากแรงผลักดันของชุมชนหลายพื้นที่ที่บรรลุผลเมื่อรัฐบาลสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้จัดให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาแนวทางการร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยการประกาศนโยบายที่ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการรักษาป่าชุมชนจนกระทั่ง 30 เมษายน พ.ศ.2539 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบในร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน ที่เรียกกันว่า ฉบับประนีประนอมหรือฉบับ กนภ. โดยมีกำหนดเหตุผลการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนเอาไว้ว่า

“รัฐบาลมีนโยบายที่ส่งเสริมให้ราษฎรในชุมชนมีวิถีชีวิตสัมพันธ์กับป่าได้มีส่วนร่วม กับรัฐในการอนุรักษ์และพัฒนาสภาวะแวดล้อม และเพื่อให้ราษฎรในชุมชนได้จัดการและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน” ขณะเดียวกันกฎหมายนี้ระบุชัดเจน ไม่ประสงค์ที่จะส่งเสริมให้บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่บุกรุกทำลายป่าได้รับสิทธิหรือประโยชน์ใดๆ ดังนั้นกฎหมายนี้จึงรองรับประเพณี และวิธีการต่างๆ ที่ชาวบ้านและชุมชนใช้ในการอนุรักษ์และจัดการป่า ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึก เป็นเจ้าของ

ส่วนประเด็นพื้นที่ใดจะเป็นป่าชุมชนได้บ้าง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญและถกเถียงกันมาก กฎหมายป่าชุมชนฉบับ กนภ. ได้เปิดกว้างให้พื้นที่ป่าตามกฎหมายทุกประเภทสามารถที่จะเป็นป่าชุมชนได้ และสิทธิของชุมชนในป่าชุมชนนั้นมิได้หมายถึงกรรมสิทธิ์ในพื้นที่เป็นเพียงสิทธิในการจัดการเท่านั้น* ส่วนการได้มาซึ่งสิทธิที่ว่าชุมชนต้องยื่นขอและผ่านการพิจารณาอนุมัติตามหลักเกณฑ์ที่จะมีการกำหนดในรายละเอียดต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม โดยกรอบใหญ่แล้วการกำหนดพื้นที่

***มาตรา 6** “พื้นที่ป่าที่อาจกำหนดให้เป็นเขตป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้คือ พื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ได้แก่ พื้นที่ป่าที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือพื้นที่ป่าในเขตที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่ป่าที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือพื้นที่ป่าในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือพื้นที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งผู้แทนชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือองค์กรการบริหารส่วนตำบลประสงค์ที่จะให้เป็นป่าชุมชน

ใดเป็นป่าชุมชนต้องระบุวัตถุประสงค์ในการกำหนดพื้นที่และการจัดการป่าชุมชนไว้ว่าต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดดังนี้²⁶

1. การอนุรักษ์ พัฒนาสภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ
2. การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืนเพื่อรักษาระบบนิเวศของป่า
3. การรับรองและส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้และการพัฒนาทรัพยากรป่า
4. การสร้างกระบวนการร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน

การกำหนดสาระดังกล่าวเป็นการยอมรับสิทธิชุมชนที่ประชาชนชุมชนท้องถิ่นจะมีสิทธิใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนที่อยู่ในป่าอนุรักษ์ทุกประเภท แต่ทันทีที่มีการนำร่าง กนภ. ประกาศสู่สาธารณะชน

เพื่อเตรียมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ก็มีกระแสคัดค้านจากฝ่ายองค์กรอนุรักษ์และเจ้าหน้าที่จากกรมป่าไม้บางกลุ่มที่เชื่อว่า มนุษย์นั่นเอง คือ สาเหตุสำคัญจะเป็นผู้ทำลายป่าที่เหลือน้อยเต็มทีให้หมดไป และไม่เชื่อในศักยภาพของชุมชนที่จะดูแลป่าได้ดีกว่ากฎหมายของรัฐ การให้สิทธิชุมชนที่จะขอจัดการป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ไม่เหมาะสม เพราะจะทำให้เกิดกิจกรรมในป่า ซึ่งทำลายระบบนิเวศของป่าอย่างมากจนไม่สามารถควบคุมได้ เพราะชุมชนมีการขยายตัวตลอดเวลา ป่าไม้เป็นสมบัติส่วนรวมของคนทั้งชาติ ดังนั้นการให้สิทธิแก่กลุ่มชุมชนบางกลุ่มถือว่าไม่เป็นธรรมต่อประชาชนส่วนรวมของสังคมที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากป่าเลย

นายไพโรจน์ สุวรรณกร อดีตอธิบดีกรมป่าไม้และอุปนายกสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม ได้ยื่นเรื่องเสนอคัดค้านมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2539 ฉบับลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2539 ดังกล่าวและคัดค้านมาตรา 6 ในร่าง พ.ร.บ.ที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ โดยแสดงความเห็นว่า การที่**มาตรา 6** ระบุว่า ป่าชุมชนสามารถประกาศในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ จะเป็นสาเหตุสำคัญที่จะทำให้ป่าไม้ของประเทศไทย โดยเฉพาะป่า

²⁶“บทสรุปพระราชบัญญัติป่าชุมชน” โดย สุกรานต์ ไรจน์ไพโรจน์: รายงานโลกสีเขียว (ฉบับเดือน พฤษภาคม – มิถุนายน 2539) ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 หน้า 20.

อนุรักษ์ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเหลืออยู่น้อยมาก ถูกบุกรุกทำลาย และยึดถือครอบครอง จนเกิดความเสียหายใหญ่หลวง ป่าอนุรักษ์ซึ่งถือว่าเป็นสมบัติส่วนรวมของประชาชน มิใช่ของกลุ่มชุมชนใดชุมชนหนึ่ง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว นายไพโรจน์ได้เสนอให้ทบทุนและแก้ไขข้อความในมาตรา 6 โดยสรุปว่า “การประกาศป่าชุมชนสามารถประกาศในพื้นที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ยกเว้นในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและหวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะมีการพิจารณาทบทุนร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนอย่างรอบคอบ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ซึ่งเป็นสมบัติส่วนรวมของประชาชนทั้งชาติ”²⁷

ด้าน มุลนิธิสืบ นาคะเสถียร ได้ยื่นหนังสือชี้แจงว่า ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน เปิดช่องใช้ป่ามหาศาลโดยเฉพาะ มาตรา 6 ซึ่งอนุญาตให้สามารถกำหนดป่าชุมชนรวมถึงขยายอาณาเขตได้ในทุกพื้นที่ ที่ชุมชนประสงค์ให้เป็นป่าชุมชน ไม่ว่าจะเป็พื้นที่อนุรักษ์ เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตต้นน้ำลำธาร เป็นเรื่องที่ขัดแย้งโดยตรงกับหลักการและเหตุผลในการจัดให้มี พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า รวมถึง พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติด้วย ซึ่งมุ่งหวังจะรักษาพันธุ์บริสุทธิ์ ของทั้งพืชและสัตว์ กล่าวโดยสรุปเนื้อหา พระราชบัญญัติป่าชุมชนมุ่งใช้ประโยชน์เฉพาะหน้าจากป่า ย่อมไม่ควรอย่างยิ่งที่จะให้ พระราชบัญญัติครอบคลุมถึงป่าอนุรักษ์จึงเสนอให้พิจารณาทบทุน พระราชบัญญัติป่าชุมชน ดังนี้ เห็นควรให้ยกเว้นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ และต้นน้ำลำธาร มิให้เป็นป่าชุมชน สำหรับชุมชนที่อยู่มาก่อน การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ให้พิจารณาโดยยุติธรรมจากภาพถ่ายทางอากาศ ชุมชนใดอยู่มาก่อน การประกาศเขตให้กันออกจากเขตป่าอนุรักษ์ให้เพิ่มเติมสาระต่อไปนี้ ให้มีนิยามคำว่า ป่าชุมชน แบ่งเป็นป่าชุมชนอนุรักษ์ และป่าชุมชนเพื่อการใช้ประโยชน์ โดยกิจกรรมในป่าชุมชนอนุรักษ์ห้ามมิให้ใช้ประโยชน์จะทำให้เฉพาะการเก็บหาของป่า ยกเว้นขงไม้ การกำหนดผืนป่าชุมชนที่มีอาณาเขตต่อเนื่องหรือใกล้เคียงป่าอนุรักษ์ ให้กำหนดเป็นป่าชุมชนอนุรักษ์เท่านั้น ในพื้นที่อื่นๆ นอกจากนั้น อาจกำหนดเป็นป่าชุมชนเพื่อการใช้ประโยชน์ได้

²⁷ไพโรจน์ สุวรรณการ, เรื่อง ขอบทบทวนและแก้ไขร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน, จดหมายถึง นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 23 พ.ค. 2539.

การคัดค้านขององค์กรอนุรักษ์และกรมป่าไม้ได้สร้างกระแสความขัดแย้งในสังคมที่ต่างออกมาได้ ตอบแนวคิดของกันและกันเพื่อผลักดันและยับยั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

จอห์น ออเดซา²⁸ หรือ “พ่อหลวงจอห์น” ผู้ใหญ่บ้านชาวปกากะญอในพื้นที่ที่กิ่งอำเภอแม่วาง จ.เชียงใหม่ ผู้มีส่วนร่วมในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งเป็นตัวแทนฝ่ายชุมชนท้องถิ่น ได้พูดถึงปากกับคนว่า

“ชาวบ้านอยู่ในป่าอนุรักษ์มาก่อนแล้ว เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าก็มีคนเข้าไปอยู่แล้วทุ่งใหญ่นเรศวรก็มีคนอยู่ คอยอินทนนท์ก็มีสถานีเรดาร์อยู่ ในพื้นที่ที่มีชาวบ้านอยู่ชาวบ้านจะรักษาต้นไม้ใหญ่และก็มีกรวิจัยออกมาแล้ว ว่าป่าอยู่ได้เพราะชุมชนเป็นคนรักษา ไม่ใช่อยู่ได้เพราะกฎหมายใดๆ พ.ร.บ.ป่าชุมชนเป็นกฎหมายประวัติศาสตร์ เป็นกฎหมายที่รู้เห็นและรับรู้กันหลายฝ่าย ทั้งนักกฎหมายของรัฐ นักวิชาการ เอ็นจีโอ และกรมป่าไม้ มูลนิธิธรรมชาติไม่ยอมรับ เราไม่รู้ว่าเขาเข้าใจลุ่มน้ำ ภูเขา ป่า และทะเลอย่างไร มูลนิธิธรรมชาติเคยมีโครงการเข้าไปปลูกป่าในพื้นที่ไร่มุมนเวียนของชาวบ้าน แต่ชาวบ้านไม่ยอมให้พื้นที่ ได้รับเงินมาจาก ป.ต.ท.หรืออะไรที่จะมาปลูกไม้สักชนิดเดียว ปลูกถั่วชนิดเดียว ป่ามันหมดก็เพราะเหตุนี้”

ยศ สันตสมบัติ²⁹ นักวิชาการที่ผลักดันแนวคิดเรื่องสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรได้แสดงความเห็นว่า

“ป่าชุมชนจะอยู่ในป่าประเภทใดมิใช่เป็นประเด็นหลัก หากแต่ประเด็นข้อเท็จจริงมีอยู่ว่ามีชุมชนอาศัยอยู่ในป่าทุกประเภท และชุมชนหลายแห่ง ก็ได้พิสูจน์ตนเองให้เห็นว่ามีความสามารถและศักยภาพในการดูแลจัดการป่าอย่างยั่งยืน”

การต่อสู้ของทั้ง 2 ฝ่าย ดำเนินต่อไปท่ามกลางสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อมีการเลือกตั้งรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี

²⁸“จากคอกสู่กรุง เปิดคำอุทธรณ์ จอห์น ออเดซา”, กรุงเทพธุรกิจ, 19 พฤษภาคม 2542: 1.

²⁹“พระราชบัญญัติป่าชุมชนกฎหมายกับความเป็นจริงทางสังคม”, ผู้จัดการรายวัน, 17 มิถุนายน 2539 : 12.

ที่ได้มีการดำเนินการยกร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนต่อโดยมอบหมายให้นายโกศล พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ดูแล จนกระทั่งวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540 คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน (ฉบับกนถ.) มาจัดทำประชาพิจารณ์

ดังนั้นในการต่อสู้ทางแนวคิดเรื่องสิทธิในกำหนดเขตการจัดตั้งป่าชุมชนในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนในสมัยรัฐบาลนี้ ชุมชนได้เสนอว่ารัฐควรให้ชุมชนสามารถขอสิทธิในการทำป่าชุมชนได้ในพื้นที่ทุกประเภท โดยรัฐต้องพิจารณาจากเงื่อนไขความเป็นจริงที่ชุมชนในหลายพื้นที่ได้ดูแลป่าด้วยวิธีการของพวกเขาเองได้เป็นอย่างดี โดยกิจกรรมที่ทำนั้นชุมชนได้แบ่งประเภทป่าชุมชนตามกิจกรรมที่ใช้ประโยชน์ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- ป่าอนุรักษ์ เป็นป่าที่ชุมชนรักษาไว้เพื่อผลประโยชน์จากระบบนิเวศในทางอ้อม เป็นต้นว่าเพื่อรักษาแหล่งต้นน้ำ ไม่ได้หยิบใช้สอยทรัพยากรออกมาโดยตรง
- ป่าใช้สอยธรรมชาติ เป็นป่าเศรษฐกิจ หมายความว่า เป็นป่าที่ขึ้นเองตามธรรมชาติที่ชุมชนดูแลรักษาและเก็บเกี่ยวทรัพยากรป่าไม้ตั้งแต่ไม้พุ่ม ไม้สร้างบ้าน ลำสัตว์ เก็บของป่า การใช้สอยนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สามารถดูแลได้อย่างยั่งยืน
- ป่าปลูกชุมชน เป็นการทำไร่นาป่าผสม ปลูกทั้งไม้พุ่ม ไม้ผล และพืชผักหลายๆ ชนิดที่เขาใช้สอยอยู่เป็นประจำขึ้นคละรวมกันป่าชุมชนที่ปลูกๆ กันอยู่มีหลายรูปแบบ ปลูกพืชหลากหลายชนิดมากน้อยต่างกัน

แต่ดูเหมือนว่ารัฐจะไม่ผ่อนปรนต่อแนวทางที่ชุมชนเสนอและหนทางแก้ไขปัญหาป่าไม้ ในส่วนที่ชุมชนบางแห่งได้เข้าไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่ป่าภายใต้การควบคุมของรัฐ ก็คือ มติ คณะรัฐมนตรี วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2540 ได้กำหนดแนวทางในการแก้ไข ไว้ 3 ประการคือ

- ผ่อนผันให้ราษฎรอยู่ได้โดยยังไม่จับกุม
- ดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามกฎหมาย
- ให้สิทธิทำกินตามระดับความสามารถที่จะพิสูจน์ได้

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงมีความเชื่อว่ากฎหมายที่เข้มงวดยังคงเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่จะใช้แก้ปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่า และแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนลงได้ แต่ที่จริงรัฐเองเป็นผู้กระตุ้นให้ความขัดแย้ง

ทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อมีเอกสารสิทธิ์ที่สามารถพิสูจน์สิทธิของประชาชนได้นั้น รัฐมักออกให้เป็นลักษณะของโฉนดที่ดินซึ่งปกติจะออกให้กับพื้นที่เกษตรกรรมเท่านั้น หรือการออกเอกสารสิทธิ์ แผนการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการป่าไม้กับรัฐของกลุ่มธุรกิจเอกชน

ป่าชุมชนในความหมายของชาวบ้านมิใช่พื้นที่ทำกินหรือพื้นที่ทางเศรษฐกิจอย่างที่รัฐเข้าใจ แต่เป็นพื้นที่การใช้สอยเพื่อยังชีพ และพื้นที่ที่ชุมชนได้ทำการอนุรักษ์ไว้ก็เป็นพื้นที่ในการประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อหรือประเพณีดั้งเดิม เช่น ทางภาคเหนือ จะเป็นพิธีการบวชป่า หรือพิธีบูชาผี ทางภาคอีสานก็เป็นพิธีคอนปู่ตา เป็นต้น พิธีกรรมเหล่านี้อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่ตระหนักถึงการพึ่งพาซึ่งกันและกัน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การดำเนินการในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งทางอุดมการณ์การอนุรักษ์ของฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะอุดมการณ์ทางอำนาจของรัฐที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการศึกษาสมมติฐานแรก เพราะรัฐยังคงไม่ไว้วางใจที่จะมอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแล รัฐจึงยืนยันที่จะดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ป่าด้วยกลไกของรัฐเอง จนกระทั่งกระแสการมีส่วนร่วมในสังคมไทยที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อเกิดองค์กรอิสระนอกภาครัฐมากมายและหลักการแห่งรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดการจัดประชาพิจารณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นเวทีให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนเข้าร่วมการพิจารณาหาข้อยุติและแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง เมื่อสิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์ได้มีการเปลี่ยนมติคณะรัฐมนตรีเดิมในสมัยนายบรรหารที่อนุญาตให้มีการจัดการป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ได้มาห้ามการทำป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ การเปลี่ยนแปลงแนวทางดังกล่าวเกิดขึ้นจากกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่มคือ ฝ่ายการเมืองกับฝ่ายกรมป่าไม้

นายประกิจ พลเดช³⁰ เลขาธิการนายโกกิน กล่าวว่ เนื่องจากในกฎหมายที่คณะรัฐมนตรี รับหลักการไปก่อนหน้านี้ กำหนดให้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่ป่าไม้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นเขตป่าชุมชน แต่ได้รับการคัดค้านจากหลายฝ่าย เนื่องจากเกรงว่าจะไม่สามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์เอาไว้ได้ ทางคณะกรรมการจึงได้ทำประชาพิจารณ์ 3 ครั้ง และได้ข้อสรุปชัดเจนว่า

“ป่าสงวนแห่งชาติ, อุทยานแห่งชาติ, พื้นที่ป่าในเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่ป่าในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ไม่สมควรจะกำหนดเป็นเขตป่าชุมชนเว้นแต่จะมีชุมชนอยู่ในพื้นที่ก่อนหน้าที่จะมีภาพถ่ายทางอากาศในปี 2536 ทั้งนี้จะต้องให้คณะกรรมการป่าชุมชนจังหวัดพิจารณาความเหมาะสม หากเป็นไปตามเงื่อนไขก็สามารถกำหนดเป็นเขตป่าชุมชนได้”

³⁰“รัฐสรุปประชาพิจารณ์ป่าชุมชนให้คนอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ก่อนปี 2536 ทำป่าชุมชนได้” ผู้จัดการรายวัน, 7 กรกฎาคม 2540 : 4.

ถึงแม้แนวทางของการอนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนสามารถมีได้ด้วยการสำรวจจากภาพถ่ายทางอากาศ แล้วอนุญาตให้สำหรับชุมชนที่มีการตั้งถิ่นฐานมาก่อนปี พ.ศ.2536 ก็ตาม แต่ทางด้านชุมชนท้องถิ่นก็ยังไม่พอใจ เนื่องจาก

1. ชุมชนบางแห่งมีการจัดการป่าชุมชนในรูปขององค์กรที่ก่อตั้งกันขึ้นมาเองภายหลังจากปี พ.ศ. 2536 และบางแห่งก็เพิ่งเริ่มฟื้นฟูสภาพป่าและมีสำนักแห่งการอนุรักษ์ป่า
2. การใช้เกณฑ์กำหนดจากภาพถ่ายทางอากาศไม่สามารถบ่งบอกลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนแต่ละชุมชนได้
3. การให้อำนาจการตัดสินใจในการอนุญาตไม่ว่าจะเป็นชุมชนที่จัดกิจกรรมป่าชุมชนก่อนปี พ.ศ.2536 หรือหลังจากนั้น ยังคงอยู่ภายใต้การพิจารณาตัดสินใจของกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่มซึ่งชุมชนจะไม่มีสิทธิในการเข้าร่วมตัดสินใจด้วย

ซึ่งการถกเถียงที่ไม่สิ้นสุดในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านมาและปรากฏในการประชาพิจารณ์ ได้แก่ ความแตกต่างของ 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายสนับสนุน ให้มีพื้นที่ป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ได้ กับฝ่ายคัดค้านที่ไม่ต้องการให้มีป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ในที่นี้จึงสรุปเหตุผลของทั้ง 2 ฝ่ายได้ดังนี้³¹

ประเด็นหลักของความขัดแย้ง คือ เรื่องของพื้นที่ให้จัดตั้งป่าชุมชน

ผู้เข้าร่วมการประชาพิจารณ์ได้เสนอความเห็นสนับสนุน และคัดค้านโดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่ที่สามารถอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนว่า

“พื้นที่ป่าที่อาจกำหนดให้เป็นเขตป่าชุมชนตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้คือ พื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ได้แก่ พื้นที่ป่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนได้ร่วมกันหรือ พื้นที่ป่าในเขตที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีพื้นที่ป่าที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่ป่าในเขตห้ามล่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

³¹บันทึกข้อความส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี (นายโกกิน พลกุล), เรื่อง การทำประชาพิจารณ์ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ....., 10 กรกฎาคม 2540.

หรือพื้นที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งผู้แทนชุมชนคณะกรรมการหมู่บ้าน, สภาตำบล หรือ อ.บ.ต. ประสงค์ จะทำให้เป็นป่าชุมชน”

ฝ่ายสนับสนุนให้เหตุผลว่า

1. ร่าง พ.ร.บ. นี้เป็นการยกร่างตามความประสงค์ของ คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลที่แล้ว ซึ่งนับว่าเป็นการระดมความคิดเห็นจากทุกฝ่ายเรียบร้อยแล้ว ดำเนินการยกร่างจนสำเร็จขึ้นมา ดังนั้นต้องดำเนินการต่อไป เพราะถือว่าบรรลุวัตถุประสงค์ของทุกฝ่ายแล้ว

2. การกำหนดให้พื้นที่ที่สามารถจัดตั้งเป็นป่าชุมชนครอบคลุมอย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีปรัชญาแนวความคิดว่า “คนกับป่าสามารถอยู่ร่วมกันได้ โดยไม่ทำให้ป่าสูญเสียสภาพความเป็นป่า สามารถรักษาระบบนิเวศน์และเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน

3. เพื่อการแก้ไขปัญหากรณีที่ดินซึ่งได้อยู่อาศัยในป่าก่อนที่ทางราชการได้กำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ เพราะประชากรที่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวนี้มีเป็นจำนวนมาก ทางราชการไม่สามารถหาพื้นที่มาจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินให้คนเหล่านี้ได้

4. พื้นที่ทั้งหมดที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายล้วนเป็นพื้นที่ที่มีคนเข้าไปอยู่อาศัยและทำกินอยู่แล้วทุกพื้นที่ จึงควรกันพื้นที่ให้กับชุมชนที่ได้อยู่อาศัยมาแล้วเป็นเวลานานจัดเป็นป่าชุมชน

5. ไม่มีความเชื่อว่า กรมป่าไม้เพียงหน่วยงานเดียว จะสามารถดูแลรักษาพื้นที่ป่าทั้งหมดให้คงอยู่ต่อไปได้ พื้นที่ป่ามีแต่จะลดจำนวนลงทุกปี ควรให้โอกาสชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าด้วย

6. ชุมชนได้ดูแลจัดการป่าชุมชนอย่างมีระบบ แต่ยังไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นควรตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับสิทธิในการดูแลรักษาป่าชุมชน ซึ่งคนเหล่านี้ได้ดูแลจัดการอยู่แล้วเป็นจำนวนมาก

ฝ่ายคัดค้านให้เหตุผลว่า

1. ฝ่ายค้านมิได้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่เห็นว่าไม่ควรกำหนดให้พื้นที่ที่สามารถจัดตั้งเป็นป่าชุมชนครอบคลุมไปถึงพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เนื่องจากพื้นที่ป่ามีเหลือน้อยเต็มทีแล้ว

2. ไม่เชื่อในปรัชญาและความคิดที่ว่า “คนกับป่าสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยไม่ทำให้ป่าสูญเสียสภาพความเป็นป่า” เพราะเหตุที่ว่า คนในสมัยนี้มีลักษณะบริโภคนิยมมากขึ้น มิได้มีเหตุจูงใจทางเศรษฐกิจ

3. ป่าเกิดขึ้นมาก่อนคน การที่คนเข้าไปอยู่ในป่าในภายหลังแล้ว จะเรียกร้องให้ทางราชการกันพื้นที่ในเขตอนุรักษ์ จัดทำเป็นป่าชุมชน จะทำให้พื้นที่ป่าเหลือน้อยลงไปอีก

4. พื้นที่ป่าชุมชนที่ฝ่ายสนับสนุนยกตัวอย่างนั้น แท้จริงแล้วชุมชนไม่สามารถรักษาสภาพป่าไว้ได้ดังเดิม แต่จะเป็นป่าใหม่ เช่น สวนป่าสน สวนป่ายูคาลิปตัส ซึ่งสภาพป่าเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ขาดความหลากหลายทางชีวภาพ และสูญเสียระบบนิเวศตามธรรมชาติ

5. ไม่สามารถควบคุมจำนวนประชากรในชุมชนให้คงที่อยู่ได้ เนื่องจากครอบครัวขยาย ดังนั้นพื้นที่ป่าชุมชนที่กันไว้ให้ในขณะนี้จะไม่เพียงพอในอนาคต และจะเป็นสาเหตุแห่งการตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มขึ้นจนไม่สามารถควบคุมได้

6. ฝ่ายคัดค้านขอให้แก้ไขพื้นที่ที่สามารถอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชน โดยให้พิจารณาตัดข้อความในส่วนในพื้นที่อนุรักษ์ทั้งหมดออกไป

ลักษณะของทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านต่างอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเรื่องบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่พยายามเข้าถึงอำนาจรัฐ เพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการและวัตถุประสงค์ของกลุ่มให้บรรลุผล ตามแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ที่ กลุ่มผลประโยชน์เป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีทัศนคติร่วมกัน ร่วมกันจัดตั้งขึ้นและมีชื่อเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่นๆ ในสังคม กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เป็นเหมือนตัวแทนโดยหน้าที่เหล่านี้เป็นหน้าที่ทางการเมืองในการได้มาซึ่งอำนาจ รักษาอำนาจและใช้อำนาจในการดำเนินกิจกรรมเพื่อมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐ นำมาสู่ความแตกต่างของแนวคิดและบทบาทของแต่ละกลุ่มและยังเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองหนึ่งที่มีรากฐานเรื่องของสิทธิอำนาจทางการเมืองที่มีผลต่อสิทธิอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การต่อสู้ทางแนวคิดของกลุ่มต่างๆ เป็นการแสดงอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐนั่นเอง

ทั้งนี้ทั้งนั้น กระบวนการในการกำหนดกฎหมายป่าชุมชนยังได้สะท้อนพื้นที่ทางอุดมการณ์รัฐที่ยึดอยู่กับอำนาจรัฐและการใช้กลไกรัฐ คือการใช้กฎหมายและข้าราชการเป็นกลไกหลัก ภายหลังจากการทำประชาพิจารณ์เพื่อสรุปความเห็นที่แตกต่างของทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านในเรื่องการอนุญาตให้มีป่าชุมชนในพื้นที่ใด คณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้สรุปความเห็นร่วมกันเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้

ไม่ควรอนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าชุมชนได้อยู่อาศัยมาก่อนเวลาที่กำหนดไว้ สำหรับเวลาที่กำหนดไว้ คณะกรรมการส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรใช้เวลาที่มีการจัดทำแผนที่ภาพถ่ายดาวเทียมที่จัดทำขึ้นในปี พ.ศ.2536 หรือเวลาที่มีการกำหนดพื้นที่ที่ละเอียดชัดเจนมากกว่าก็ได้ เนื่องจากเวลาดังกล่าว สามารถใช้แผนที่ภาพถ่ายดาวเทียมจำแนกได้ชัดเจนว่าชุมชนที่มาขออนุญาตจัดตั้งป่าชุมชนได้อยู่อาศัยในเขตดังกล่าวมาก่อนเวลาที่จัดทำแผนที่ภาพถ่ายดาวเทียมหรือไม่

1. หลักการของกฎหมายป่าชุมชนต้องคำนึงถึงเกณฑ์ 2 ประการคือ

ประการแรก จำเป็นต้องรักษาป่าที่เหลือไว้ให้ได้

ประการที่สอง ต้องสามารถแก้ปัญหาการที่คนเข้าไปอยู่ในป่าได้ตามควรแต่กรณี

กฎหมายนี้ต้องกำหนดคุณภาพของเกณฑ์ทั้ง 2 ประการนี้ให้ได้ หากให้ความสำคัญสำคัญกับป่ามากเกินไป ก็จะต้องให้คนออกจากป่า ก็จะไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องคนที่อยู่ในป่ามานานได้ แต่ถ้าให้ความสำคัญกับคนโดยไม่มีข้อจำกัด ก็จะไม่สามารถรักษาป่าไว้ได้

2. สภาพความเป็นจริงปัจจุบันพื้นที่ป่าอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

2.1 พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1

2.2 พื้นที่ป่าสงวนนอกจากพื้นที่ดังกล่าวอีกส่วนหนึ่ง

3. พื้นที่ตามข้อที่ 2 ประกอบกับหลักการข้อที่ 1 แล้ว จึงเห็นว่าในพื้นที่ส่วนแรก คือพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตลุ่มน้ำชั้น 1 นั้นควรให้น้ำหนักการพิจารณาที่การรักษา “ป่า” ก่อนข้างสูง ส่วนพื้นที่ในเขตป่าสงวนทั่วไปนั้นควรให้น้ำหนักการพิจารณาที่ “คน” มากกว่า

4. ดังนั้นการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าสงวนทั่วไปจึงควรอนุญาตให้ตั้งได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายฉบับที่ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแล้ว แต่การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตลุ่มน้ำชั้น 1 นั้น ถือเป็นข้อยกเว้นว่าจะให้จัดตั้งเมื่อ “คน” ที่อยู่ในเขตนั้นได้อยู่ในพื้นที่และตั้งป่าชุมชนมานาน จนเป็นไปตามที่อ้างว่าชีวิตความเป็นอยู่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับป่า มีความผสมกลมกลืนกับป่า มีวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับการรักษาป่า นั่นก็คือต้องอยู่ในเขตนั้นมานาน อย่างน้อยก็จะต้องก่อนที่มีการประกาศพื้นที่แห่งนั้นเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่กรณี

การกำหนดเอาวันประกาศพื้นที่เป็นเขตอุทยานในแต่ละแห่งน่าจะเป็นธรรมมากกว่า การกำหนดเอาปีใดปีหนึ่ง เพราะการประกาศเขตอุทยานแห่งชาตินั้น แต่ละแห่งประกาศไม่พร้อมกัน สมมติว่ามีอุทยานแห่งชาติแห่งใดแห่งหนึ่งประกาศในปี 2538 แต่ประชาชนอยู่มาตั้งแต่ปี 2537 ถ้าถือเอาตามปี 2536 ประชาชนเหล่านี้ก็จะไม่มีสิทธิขออนุญาตให้กำหนดเป็นพื้นที่ป่าชุมชน แต่ถ้าถือตามการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ถ้ามีการประกาศในปี 2538 แต่ประชาชนอยู่มาตั้งแต่ปี 2537 ก็มีสิทธิขอได้ และเป็นธรรมเพราะเขาอยู่มาก่อน

ถึงแม้คณะกรรมการประชาสัมพันธ์พยายามพิจารณาเพื่อหาหนทางที่จะสรุปประเด็น ความขัดแย้งของทั้ง 2 ฝ่ายได้ แต่แนวโน้มฝ่ายรัฐและกรมป่าไม้ยังคงเห็นว่าไม่ควรมีชุมชนในเขต ป่าอนุรักษ์ มีการเปิดช่องทางบางอย่างที่จะทำให้อำนาจการตัดสินใจในการมอบสิทธิการจัดการป่า ชุมชนทุกกรณีภายใต้กฎหมายป่าชุมชนฉบับนี้ อยู่ที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองและกรมป่าไม้เป็นผู้ พิจารณา มีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนระดับชาติขึ้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และกรรมการอื่นประกอบด้วย ผู้แทนจากคณะกรรมการ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ผู้แทนจากคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า ผู้แทนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้ทรงคุณวุฒิ ทางด้านวิชาการป่าไม้ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอีกจำนวนหนึ่ง ตามความเหมาะสม โดยมีอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณากำหนดนโยบายเกี่ยวกับป่าชุมชน โดยเฉพาะให้มีหน้าที่พิจารณารายงานผลการตรวจสอบ และความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด กรณีที่อนุญาตกำหนดเขตป่า ชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป่าชุมชนระดับชาตินี้ให้เป็นที่สุด และให้ อธิบดีกรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นพื้นที่ป่าชุมชนในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

การรวมอำนาจไว้ที่กลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวทำให้ชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ สนับสนุนออกมาคัดค้านและเรียกร้องการกระจายอำนาจในการดำเนินการป่าชุมชนอย่างแท้จริง เพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของป่าชุมชน โยธการตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนระดับจังหวัดและระดับ หมู่บ้านซึ่งควรเป็นคณะกรรมการร่วมที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งในระดับนโยบาย และการปฏิบัติ

นายศรีสุวรรณ วรรณขจร³² จากโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ ซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนให้มีป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์แสดงความเห็นถึงเงื่อนไขที่ถูกลงโทษจากปี พ.ศ.2536 ว่า เมื่อมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติใน มาตรา 6 ไม่ให้มีป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ได้ ชุมชนเหล่านั้นก็ไม่สามารถขอสิทธิในการจัดการป่าอนุรักษ์ในรูปของป่าชุมชนได้อย่างสิ้นเชิง แม้ว่าจะมีความสามารถในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ก็ตาม

“เรื่องชุมชนรอบป่า นั้น ถ้าเขามีความสามารถเพียงพอที่จะรักษาป่าได้ก็น่าจะให้เขาทำ เพราะชุมชนเหล่านั้นจะเป็นเกราะป้องกันพวกนายทุน พวกลักลอบทำลายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่งเป็นป่าชุมชนที่เขา รักษาอยู่ การแก้ มาตรา 6 จึงเป็นการตัดโอกาสพวกนี้ออกไปทั้งหมด ต้องยอมรับว่าในปัจจุบันชุมชนใหม่ยังขาดความพร้อมในการรักษาป่า ทั้งชุมชนที่อยู่นอกและในป่าอนุรักษ์ โดยที่ร่างมาตรา 6 นั้น เขียนไว้เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในอนาคต เป็นการให้โอกาสแก่ชุมชนให้ปรับตัวในการใช้ประโยชน์จากป่า ไม่ว่าชุมชนในปัจจุบันทั้งในและนอกเขตอนุรักษ์ที่ยังไม่มีความพร้อมแต่จะพร้อมในอีก 5 ปี หรือ 10 ปีข้างหน้า หรือชุมชนที่จะตั้งขึ้นใหม่รอบป่าอนุรักษ์และจะมีความพร้อมต่อไปที่รักษาป่าได้ เมื่อชุมชนเหล่านั้นมีความพร้อม คือมีความสามารถที่รักษาป่าได้แล้วเขาก็สามารถขอจัดการป่าชุมชนได้ แต่เมื่อมีการแก้ไขมาตรา 6 จะเป็นการตัดสิทธิชุมชนในอนาคต ผลที่จะตามมาก็คือ เมื่อชุมชนไม่สามารถจะขอจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองได้ก็จะใช้อย่างทำลาย เพราะไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นของคนที่จะต้องรักษาไว้ใช้นานๆ เพราะตามข้อเท็จจริงก็คือมีการจัดการป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์อยู่แล้ว ซึ่งเป็นการใช้อย่างผิดกฎหมายที่ว่าด้วยการอนุรักษ์ทั้งสิ้น แต่การใช้ประโยชน์ดังกล่าวชาวบ้านมีการจำกัดการใช้และแบ่งแยกพื้นที่ในการใช้ประโยชน์อยู่แล้ว”

โดยจะแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

1. ป่าชุมชนส่วนอนุรักษ์ ชาวบ้านก็จะไม่เข้าไปใช้ประโยชน์ในบริเวณนั้น
2. อีกส่วนหนึ่งเป็นป่าชุมชนใช้สอย ซึ่งส่วนนี้ชาวบ้านจะสามารถเก็บหาของป่า เก็บพื้น ไม้ คัดไม้ จับสัตว์เล็กได้ แต่ลักษณะการใช้ก็จะจำกัดอยู่เพียงแค่การใช้ประโยชน์เพื่อการยังชีพเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการค้า เช่น การตัดไม้ก็เพียงเพื่อซ่อมบ้านเรือนเท่านั้น

³²“ชี้ป่าชุมชนล่มสลาย หากห้ามใช้ประโยชน์”, ผู้จัดการรายวัน, 3 มิถุนายน 2539: 11.

ซึ่งองค์กรที่สนับสนุนส่วนใหญ่ มีความเห็นเหมือนกัน มองว่าพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในประเทศไทย ที่มีชุมชนอาศัยทำกินมาช้านานแล้ว ชาวป่าชุมชนเหล่านี้มีศักยภาพในการดูแลรักษา และจัดการทรัพยากรป่าของตนเอง การดูแลรักษาป่าของพวกเขา จะสอดคล้องประสานกลมกลืน ภูมิปัญญา วัฒนธรรม ความเชื่อและจารีตประเพณีดั้งเดิมของท้องถิ่น แต่ที่ผ่านมา ความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ไม่ว่าจะด้วยแนวนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมการทำไม้ การมอบสัมปทานปลูกป่าให้เอกชน หรือแม้แต่ปัญหาการลักลอบตัดไม้ ชุมชนมักจะถูกกล่าวหาว่าเป็นตัวการทำลายป่าเสมอ ขณะเดียวกันรัฐกลับแก้ปัญหาด้วยการประกาศนโยบายที่จะอพยพคนออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทำให้ชาวป่าชุมชนได้รับความเดือดร้อนมากยิ่งขึ้น

พ.ร.บ.ป่าชุมชน คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างแท้จริง อันถือเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย การจะสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนรักและหวงแหนนั้น ต้องให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากป่าด้วย นี่ถือเป็นหัวใจของ พ.ร.บ.นี้ ดังนั้นอันดับแรกคือ รัฐต้องยอมรับสิทธิของประชาชนที่ทำมาหากินในป่า พวกเขาคือผู้รักษา ไม่ใช่ผู้บุกรุก ไม่ว่าจะเป็นพวกที่อยู่บนพื้นที่ป่าต้นน้ำชั้น 1 A หรือพวกอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ต่างๆ (เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ฯลฯ) ชุมชนเหล่านี้อาศัยอยู่ในป่ามานาน ก่อนที่ราชการจะประกาศเป็นเขตป่าสงวนด้วยซ้ำ

ถึงแม้รัฐจะระบุเงื่อนไขให้ชุมชนสามารถทำป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ได้ แต่ต้องผ่านการตรวจสอบจากกระบวนการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์และทางวัฒนธรรมความเป็นชุมชนดั้งเดิมจากรัฐก็ตาม ก็ยังมีกระแสดักค้ำจากกลุ่มองค์กรอนุรักษ์ที่ไม่เห็นด้วยกับการทำป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ใดๆเลย โดยต่างออกมาให้ความเห็นและเหตุผลที่แตกต่างออกไป

สมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์และนักวิชาการของกรมป่าไม้ออกมาแสดงความไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ให้ทำป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ถึงแม้มีเงื่อนไขก็ตาม โดยสรุปความเห็นได้ว่า เห็นด้วยกับการมี พ.ร.บ.ป่าชุมชนนี้ แต่ขอคัดค้าน มาตรา 6 ที่ให้ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่เหลือเพียงร้อยละ 26.02 ของพื้นที่ประเทศ นำไปประกาศเป็นป่าชุมชน เนื่องด้วยเป็นป่าอนุรักษ์ที่เหลืออยู่ผืนสุดท้ายทั้งป่าอนุรักษ์เหล่านี้ เหลืออยู่ตามแหล่งต้นน้ำสำคัญของประเทศที่หล่อเลี้ยงพลเมืองไทยและได้กล่าวถึงหลักการอนุรักษ์ที่จะต้องแยกคนออกจากป่า เนื่องด้วยเป็นการเสี่ยงอย่างสูงที่จะนำคนไปรวมอยู่กับป่าเนื่องด้วยมนุษย์ยังเต็มไปด้วยกิเลส ตัณหา และความ

ต้องการไม่หยุดยั้ง บทเรียนจากอดีตได้มีมาให้เห็นแล้วว่าป่าที่ถูกทำลายเกิดจากน้ำมือของมนุษย์แทบทั้งสิ้น ป่าที่เหลืออยู่นี้จึงไม่ควรนำไปเสีย³³

นางรศ. จันทรเทียร ประธานมูลนิธิสืบ นาคะเสถียร ให้ความเห็นว่า เป็นการเปิดโอกาสให้กับชุมชนใหม่ ที่อยู่นอกป่าอนุรักษ์ ไม่ว่าจะตั้งชุมชนมาก่อนหรือหลังปี 2536 ก็สามารถขอพื้นที่ป่าอนุรักษ์มาเป็นป่าชุมชนได้ เพราะกฎหมายเปิดช่อง เพียงแต่ มาตรา 19 จำกัดว่าชุมชนที่อยู่ในป่าอนุรักษ์จะขอจัดการป่าชุมชนได้นั้น จะต้องอยู่มาก่อนปี 2536 เท่านั้น ส่วนชุมชนที่มีอาณาเขตอยู่นอกป่าอนุรักษ์ แต่มีพื้นที่ติดต่อกับป่าอนุรักษ์ ไม่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 19 จึงไม่ถูกจำกัดแต่อย่างใด โดยเห็นว่าการใช้สิทธิชุมชนที่จะขอจัดการป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ ฯลฯ นั้น ไม่เหมาะสม เพราะเห็นว่าการที่มนุษย์เข้าไปมีกิจกรรมการทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่ในป่านั้นจะเป็นการทำลายระบบนิเวศน์ของป่าอย่างไม่สามารถควบคุมได้ เนื่องจากชุมชนมีการขยายตัวอยู่ตลอดเวลา

นางวัฒนา วิโรตม³⁴ กรรมการบริหารมูลนิธิธรรมนาถ กล่าวว่า

“แม้รัฐบาลรับทราบข้อมูลความเดือดร้อนของประชาชนจากการที่มีชุมชนอยู่ในที่สูง แต่ไม่ตระหนักถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งยังดึงดันที่ผลักดันนโยบายทำลายป่าอนุรักษ์ การยึดหลักภาพถ่ายทางอากาศในปี 2536 ย้อนหลังไปไม่กี่ปีซึ่งไม่มีหลักประกันอะไรว่าจะแก้ไขปัญหาในภาพรวมได้ ทางมูลนิธิจะนำข้อมูลเรื่องดังกล่าวส่งต่อไปยังฝ่ายค้านเพื่อตรวจสอบต่อไป ”

การแก้ไขหลักการดังกล่าว องค์การพัฒนาเอกชนได้ร่วมกันทำหนังสือเสนอต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายโกสิน พลกุล ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวให้แก้ไขในขั้นตอนของการพิจารณากลับกรองของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ถ้าไม่สามารถแก้ไขได้ ความเห็นขององค์การพัฒนาเอกชนดังกล่าวก็จะถูกนำเข้าไปในฐานะเอกสารประกอบ เพื่อพิจารณาในขั้นแปรญัตติในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร การโต้แย้งต่อสาระในมาตรา 6 ของ

³³“พ.ร.บ.ป่าชุมชนกับคัมหมนุษย์”, สยามรัฐ, 16 กุมภาพันธ์ 2539: 5.

³⁴“รัฐสรุปประชาพิจารณ์ป่าชุมชนให้คนอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ก่อนปี 2536 ทำป่าชุมชนได้” ผู้จัดการรายวัน, 7 กรกฎาคม 2540 : 4.

ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน (ฉบับนายโกคิน) ทำเข้าสู่คณะรัฐมนตรีได้ไม่นานก็มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้งเมื่อ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้นายชวน หลีกภัย ได้ร่างการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

เมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้นำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของรัฐบาลชุดที่แล้วมาทำการแก้ไข ตามที่ได้มีการเจรจากับสมัชชาคนจน โดยมอบหมายให้นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ รับผิดชอบ นับเป็นความก้าวหน้าของการพิจารณากฎหมายป่าชุมชนเพราะรัฐได้อนุญาตให้สามารถทำป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ได้และยังสามารถผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนให้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในขั้นการรับหลักการจนเกิดคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาเรื่องของถ้อยคำและหาข้อยุติของความแตกต่างทางแนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดการป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่องและยาวนานเป็นอุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการและการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้

เรื่องของการให้นิยามป่าชุมชน ในร่างที่ต้องให้ความหมายชัดเจนถึงสิทธิชุมชนที่จะมีสิทธิในพื้นที่อนุรักษ์ในการจัดการทำป่าชุมชนได้ ซึ่งความขัดแย้งในการพิจารณากฎหมายในส่วน ofแนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดการป่าชุมชนในรัฐบาลนี้ยังคงปรากฏให้เห็นชัดเจนเป็น 2 ฝ่าย ในการพิจารณาของกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ..... ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้³⁵

มาตรา 6 รอการพิจารณา เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับรองสถานภาพของป่าชุมชนภายใต้กรอบแห่งกฎหมายหลายฉบับ อาทิ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะ

³⁵คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน, “บันทึกการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....., ครั้งที่ 4/2543,” (สภาผู้แทนราษฎร) 3 สิงหาคม 2543.

ประเด็นเห็นสมควรให้มีการขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามในที่ประชุมมีความเห็นแยกออกเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง แม้จะมีการอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ได้ แต่ก็มีได้หมายความว่า การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์จะดำเนินการได้โดยง่าย เพราะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบตามขั้นตอนจากภาครัฐอย่างรอบคอบรัดกุม ประกอบกับในบันทึกหลักการและเหตุผลตลอดจนวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งป่าชุมชนได้มีการส่งเสริมให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการอนุรักษ์และฟื้นฟูพัฒนาสภาวะแวดล้อมในการดูแลรักษาป่าอย่างทั่วถึงและในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันลำพังกำลังเจ้าหน้าที่จากกรมป่าไม้คงไม่เพียงพอต่อการดูแลรักษาป่า ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะใช้จิตวิญญานพลชนส่งเสริมให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าร่วมกับรัฐ หากภาครัฐจำกัดสิทธิและไม่ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้แล้ว ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับนี้ก็จะไร้ซึ่งความหมาย

แนวทางที่สอง แม้ทุกฝ่ายจะมีความปรารถนาดีต่อชาติบ้านเมือง แต่จะเป็นการเสี่ยงเกินไปที่ภาครัฐจะสนับสนุนให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ เพราะในความเป็นจริงและในทางปฏิบัติแล้วมีป่าชุมชนเพียงไม่กี่แห่งที่มีการบริหารจัดการป่าชุมชนอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการแม้รัฐจะดำเนินมาตรการรัดกุมให้อนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์เพียงใดก็ตาม แต่อาจจะเกิดช่องว่างให้บุคคลบางกลุ่มที่ไม่ปรารถนาดีอาศัยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์จากเขตอนุรักษ์ได้ผลกระทบเสียหายเกิดตามมาแน่นอน จึงขอคัดค้านการอนุญาตดังกล่าว

จากที่กล่าวมาจะเห็นสถานการณ์ทางการเมืองที่ได้สะท้อนความแตกต่างทางแนวคิดที่กลายเป็นความขัดแย้งทางสังคมผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายรัฐ ตลอดระยะเวลากว่า 10 ปีที่มีการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ได้สะท้อนบทสรุปที่ว่า ความแตกต่างในเรื่องสิทธิของการจัดการป่าชุมชนเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของความล่าช้าของกระบวนการทางนโยบายป่าชุมชนมาตลอด ปัญหาดังกล่าวยังไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ เมื่อฝ่ายรัฐต้องการเป็นผู้ควบคุมดูแลป่า ด้วยตัวบทกฎหมายที่เข้มงวด การแก้ปัญหารัฐที่ละเมิดสิทธิของประชาชนด้วยการขับไล่ออกนอกพื้นที่อนุรักษ์แม้ว่าชุมชนนั้นจะมีการจัดการป่าชุมชนที่ได้ผลดีก็ตาม ทางด้านชุมชนเมื่อได้รับผลกระทบจากนโยบายและกฎหมายของรัฐที่จะประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ออกมาเมื่อใดก็เกิดความไม่

มั่นคงต่อการอยู่อาศัยและดำรงชีวิตทำให้พฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ได้เป็นการใช้ประโยชน์ในระยะยาวและไม่เชื่อต่อมาตรการทางกฎหมายของรัฐที่จะรักษาพื้นที่ป่าไว้ได้ ดังนั้นชุมชนหลายแห่งจึงตั้งคำถามที่เป็นข้อสงสัยต่อความจริงใจของรัฐในการออกกฎหมายป่าชุมชนว่า นอกเหนือไปจาก สิทธิของรัฐเหนือทรัพยากรและสิทธิของเอกชนนั้น ยังสามารถมีสิทธิชุมชนที่ไม่ใช่ของรัฐหรือของใครแต่เพียงผู้เดียวเพิ่มเข้ามาเพื่อบัญญัติเป็นกฎหมายได้หรือไม่ เพราะสิทธิชุมชนตามความหมายในบทที่ 2 มีองค์ประกอบสำคัญคือ ชุมชนท้องถิ่นซึ่งถูกระบุอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่หากรัฐไม่เปิดโอกาสให้สิทธิดังกล่าวปรากฏในระบบกฎหมายไทย การต่อสู้ของชุมชนในการผลักดันกฎหมายป่าชุมชนก็ไร้ประโยชน์ ในเมื่อเมื่อใดก็ตามที่กล่าวถึงประเด็นสิทธิชุมชนเพื่อต่อรองกับอำนาจรัฐในการจัดการป่าชุมชน ทางเจ้าหน้าที่รัฐตลอดจนกลุ่มผู้มีอำนาจจะพยายามเบี่ยงเบนประเด็นหรืออ้างถึงการตีความเรื่องกรรมสิทธิ์ที่แตกต่างกัน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 4.4 ความแตกต่างที่เด่นชัดของระบบกรรมสิทธิ์รัฐกับกรรมสิทธิ์ชุมชน มีลักษณะต่างกัันดังนี้

ชุมชน	รัฐ
<p>1. ดิน น้ำ ป่า อยู่ภายใต้ระบบคุณค่าจารีตที่ชุมชนสืบสานผ่านพิธีกรรมและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมโดยองค์กรชุมชนและหมอผีเพื่อใช้และรักษาดิน น้ำ ป่า เพื่อการสืบสานชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน</p> <p>2. สิทธิและหน้าที่ การจัดการดิน น้ำ ป่า เป็นของชุมชนการกระทำร่วมกันผ่านวิถีทางการผลิตและกฎเกณฑ์ที่ชุมชนบัญญัติและบังคับใช้กันเอง</p> <p>3. รูปแบบการจัดการ ดิน น้ำ ป่า มุ่งตอบสนองชุมชนภายใต้ความเชื่อทางจารีตประเพณีและวิถีการผลิตทางการเกษตร</p>	<p>1. รัฐออกกฎหมายและถือสิทธิผูกขาดการจัดการดิน น้ำ ป่ามากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งมีการออกแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติยึดเป็นแนวทางการจัดการป่าที่มุ่งผลประโยชน์ในเรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม - การให้สัมปทานปลูกป่าเพื่อทำเหมืองแร่กับธุรกิจเอกชน <p>2. กรรมสิทธิ์ถูกจัดแบ่งเป็น 2 ระบบ คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ระบบกรรมสิทธิ์รัฐ - ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน <p>3. การจัดการ ดิน น้ำ ป่า แบ่งตามความรู้ทางวิทยาศาสตร์กายภาพ เช่น ป่า เน้นที่ไม่โตเร็วและแบ่งป่าเป็นป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ ดินน้ำก็แบ่งเป็น 5 ชั้นคุณภาพเป็นต้น</p>

ที่มา : อเนก นาคะบุตร “คน กับ ดิน น้ำ ป่า : จุดเปลี่ยนแห่งความคิด” พิมพ์ครั้งแรก ธันวาคม 2536

จอณี ออโตเขา³⁶ อดีตประธานเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ (กคน.) กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทในการผลักดันร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ได้กล่าวว่า

³⁶“จากคอยู่กรุง เปิดคำอุทธรณ์ จอณี ออโตเขา”, กรุงเทพธุรกิจ, 19 พฤษภาคม 2542: 1.

“ความเป็นจริงถึงไม่มีกฎหมาย ชาวบ้านก็ดูแลรักษาป่าอยู่แล้ว ความแตกต่างทางแนวคิด ระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานราชการยังมีอยู่และจะมีต่อไป เพราะขณะที่เจ้าหน้าที่ถือกฎหมายในการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่เข้าจัดการป่าโดยไม่คำนึงว่าพื้นที่ป่าจำนวน 156 ล้านไร่ ของประเทศมีคนอาศัยอยู่กว่า 10 ล้านคน แต่ชาวบ้านนั้นมีวิถีชีวิตผูกพัน ฟังฟังป่า การดูแลรักษาป่าจึงเกิดขึ้นมาจากสำนึกด้วยความผูกพันอย่างแท้จริง ”

ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลปัจจุบัน ในการทรงปิดสัมมนาการพัฒนาการเกษตรภาคเหนือ ที่จังหวัดเชียงใหม่ ว่า

“...ป่า 3 อย่างนี้มีประโยชน์ 4 อย่าง...คือ...ทำไม้สร้างบ้านหรือไม่ทำศิลปหัตถกรรมก็ได้ และก็ไม่ผล...เพราะว่าป่า 3 อย่างนี้มีไว้ทำไม มีไว้สำหรับให้เป็นประโยชน์ขึ้นมาและเมื่อเป็นประโยชน์ต่อราษฎร ราษฎรก็ไม่ไปตัดหรือใครมาตัดก็หวงแหนไว้...ที่ไหนเป็นป่าที่เรียบร้อยยังไม่โกร่น ราษฎรก็จะไม่ตัด เพราะรู้ไปหลายแห่งแล้วถามราษฎร ป่าตรงนั้นเป็นอย่างไร เขาบอกว่าป่าเก่าป่ายังดีและก็จะถามว่าจะไปตัดไหมเขาบอกว่าไม่ตัด ถ้าไปตัดเขาแย้งแน่ เขาเข้าใจ ถ้าตัดไม้เขาจะแห้งแล้งและที่ดินจะทลายลงมา ถ้าเป็นที่ทำนาก็จะเสียหายหมด...ประชาชนฉลาด ประชาชนมีความรู้...เขามีความรู้ทำมาหลายชั่วอายุคนแล้ว...ฉะนั้น ถ้าเรามีป่า 3 อย่างนี้ซึ่งมีประโยชน์ 4 อย่างที่สำคัญคือ รักษาอนุรักษ์ดินเป็นต้นน้ำลำธาร ชาวบ้านเขาจะรักษาให้เราด้วย...ถ้าหากว่าเราทำป่า 3 อย่างให้ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ก็จะรักษาประโยชน์เขาก็จะไม่ทำลายและใครมาทำลายเขาก็ป้องกัน หมายความว่าชาวบ้านนั้นถ้าเราให้โอกาสเขามีอยู่มีกินพอสมควร ก็จะเป็นเจ้าหน้าที่ป่าไม้ให้เราเป็นจำนวนมาก...เป็นผู้ดูแลป่า จะดูแลทั้งไม่ให้ใครมาตัด ดูแลถ้ามีไฟป่า เขาจะช่วยกันดับให้...”

พระบรมราโชวาทนี้ทรงชี้ทางออกว่า ชุมชนมีสิทธิได้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าและชุมชนก็จะรักษาทรัพยากรป่าที่สร้างประโยชน์ให้เขา นี่น่าจะเป็นการแก้ความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการ ราษฎร นายทุนได้เป็นอย่างดี

การจัดการป่าชุมชนที่เกิดจากความเชื่อทางประเพณีการตระหนักถึงภัยธรรมชาติที่มีผลต่อการทำการเกษตรกรรมของพวกเขาคือการใช้ประโยชน์ของชุมชนที่เป็นไปอย่างมีระเบียบไม่ได้ใช้อย่างฟุ่มเฟือยหรือมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น ป่าอนุรักษ์ห้ามใช้เด็ดขาด ป่าใช้สอยอนุญาตให้เก็บเห็ด หากต้องการใช้ไม้ไปปลูกบ้านก็ต้องมีการประชุมของชาวบ้านและดำเนินการปลูกป่าทดแทน เป็นต้น จะเห็นว่ากฎเกณฑ์เหล่านี้จะพัฒนามาเป็นกฎหมายรัฐได้ ไม่ใช่อำนาจรัฐเข้ามา

ควบคุมชุมชนเพื่อตั้งอำนาจเข้าสู่อำนาจส่วนกลางแล้วออกกฎหมายซ้อนทับกฎประเพณีของชุมชน ดังที่เป็นการประกาศเขตอนุรักษ์ เขตป่าสงวนมากมาย วิธีคิดของรัฐไทยยังให้ความสำคัญกับสิทธิ ตามกฎหมาย เป็นลายลักษณ์อักษรตายตัวมากกว่าการยอมรับแนวทางของประเพณี รัฐจึงเลือกที่จะ รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐมากกว่าการออกกฎหมายป่าชุมชนมารับรองสิทธิอำนาจของชุมชนในการ จัดการป่าชุมชน การเปลี่ยนแปลงใดๆเกี่ยวกับเรื่องของระบอบกรรมสิทธิ์ย่อมมีผลสะท้อนกลับต่อ กลุ่มสถานภาพเดิมและมักถูกต่อต้านเพื่อรักษาอำนาจนั้นไว้ ระบอบกรรมสิทธิ์ในที่นี้จึงเป็นทั้งแนว คิดและสถาบัน ซึ่งมีพัฒนาการตามบริบททางการเมืองซึ่งขึ้นอยู่กับว่าสังคมหรือผู้มีอำนาจในสังคม คาดหวังอะไรจากระบอบกรรมสิทธิ์ การปะทะกันของแนวคิดและอำนาจทั้งสองฝ่ายได้พิสูจน์ สมมติฐานที่เชื่อว่าปัญหาทางการเมืองหนึ่งของกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนคือ การที่ รัฐและประชาชนรวมทั้งกลุ่มองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในการเสนอ อนุกรมการณของกลุ่มตน โดยเฉพาะในการทำความเข้าใจขั้นพื้นฐานของแนวคิดเรื่องป่าชุมชนที่คาบ เกี่ยวเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องสิทธิที่แตกต่างกัน ซึ่งจะเป็ตัวอย่างของปัญหาทางนโยบายของรัฐไทยใน กระบวนการกำหนดนโยบาย เมื่อต่างฝ่ายต่างต้องการผลักดันแนวคิดและวัตถุประสงค์ของกลุ่มตน ให้บรรลุผลสำเร็จและปรากฏในกฎหมายป่าชุมชนเพื่อเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจและอิทธิพลที่มี ต่อกระบวนการและการตัดสินใจทางนโยบาย

แนวทางการศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง การขาดความต่อเนื่องในกระบวนการกำหนดกฎหมาย อันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง

จากเหตุการณ์ในช่วงที่มีการกำหนดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านมาหลายสมัยรัฐ สภาผ่านมติคณะรัฐมนตรีหลายรัฐบาลและในแต่ละครั้งการได้เอียงกันในการกำหนดสาระของร่าง ก็ยังไม่สามารถสรุปร่วมกันได้ แนวคิดป่าชุมชนในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาดำเนินคู่ขนานมากับแนว นโยบายของรัฐ กล่าวได้ว่า การร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และการเมืองไทย ดังนั้นการศึกษาถึงอุปสรรคในการร่างกฎหมายฉบับนี้ต้องศึกษาถึงมิติทางประวัติ ศาสตร์ประกอบด้วย

หากจะกล่าวย้อนไป การดำเนินการป่าชุมชนมีมานานแล้ว เพราะพื้นฐานของแนวคิดป่า ชุมชนคือ ลักษณะความสัมพันธ์รูปแบบหนึ่งระหว่างมนุษย์กับป่าไม้ที่ต่างเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เพื่อ

ใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิต หากศึกษาถึงพัฒนาการป่าชุมชนในบทที่ 3 จะเห็นว่าลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวมีมาตั้งแต่รัฐยังมิได้ออกกฎหมายป่าไม้ใดๆ มารองรับอำนาจรัฐในการจัดการป่ามิหนำซ้ำ รัฐยังเป็นผู้สนับสนุนให้ประชาชนใช้ชีวิตอยู่กับป่าด้วยการบุกเบิกและให้อิสระในการใช้สอยผลผลิตจากป่าเพื่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน จนกระทั่งมาสู่การตั้งกรมป่าไม้ พ.ศ.2439 แนวนโยบายป่าไม้ที่ประกาศออกมาก็ยังมิได้ระบุสาระใด ๆ ต่อการจัดการป่าเพียงแต่กล่าวถึงการโอนสิทธิผืนป่าทั้งหมดให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง กฎหมายป่าไม้ฉบับแรก พ.ศ. 2484 ก็มีได้ระบุถึงการจัดการป่าชุมชนมีเพียงสาระในการใช้ประโยชน์จากป่า การให้สัมปทานรวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรบางประเภทเท่านั้น หรือแม้กระทั่งการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก พ.ศ.2504 แนวนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ปรากฏในแผนพัฒนาก็ยังกำหนดสถานภาพของป่าเชิงเศรษฐกิจ เพราะแนวนโยบายหลักขณะนั้นมุ่งไปที่การสร้างเศรษฐกิจด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการรักษาความมั่นคงทางการเมืองของรัฐ

ดังนั้นหากจะกล่าวกันจริงๆ แล้วป่าชุมชนเพิ่งจะปรากฏในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ.2525-2529 ซึ่งตรงกับรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เหตุที่มีการกล่าวถึงการจัดการป่าไม้ในรูปแบบป่าชุมชนขณะนั้น คือ การจัดสรรที่ดินในรูปแบบของสิทธิทำกินและผู้ที่ได้รับสิทธิต้องปลูกป่าและดูแลป่าด้วย ดังนั้น แนวคิดป่าชุมชนในความหมายของรัฐขณะนั้นก็มีความหมายใกล้เคียงกับการจัดสรรที่ดินทำกิน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในการซ้อนทับของพื้นที่ป่าที่ชุมชนอยู่อาศัยกับพื้นที่ป่าที่รัฐจะมอบสัมปทานให้แก่เอกชน ดังนั้นรัฐบาลพลเอกเปรมได้มีมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ.2528 ว่าด้วยนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งกลายเป็นแม่แบบสำหรับนโยบายป่าไม้ในเวลาต่อมา โดยนโยบายนี้จะกล่าวถึงจุดมุ่งหมายให้พื้นที่ป่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แบ่งเป็นป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ป่าคุ้มครองร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศขณะเดียวกันก็ส่งเสริมอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษและให้เอกชนดำเนินการปลูกป่าควบคู่ไปด้วย โดยรัฐบาลมอบอำนาจให้กรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการยกเลิกพื้นที่มากกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่ป่าสงวนที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและโอนอำนาจตามกฎหมายในการจำแนกพื้นที่ป่าให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อดำเนินการให้เอกสารสิทธิแก่ผู้ครอบครองจริงหรือชาวบ้านที่ไว้ที่ดินทำกิน

ในปี พ.ศ. 2531 มีพื้นที่มากกว่าล้านไร่ที่จัดว่าเป็นพื้นที่ "ป่าสงวน" ทั้งนี้สอดคล้องกับนโยบาย พ.ศ. 2504 แต่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ในแง่ขอบเขตของพื้นที่ว่าที่ใดมีสภาพ

เป็นป่าและที่ใดหมดสภาพป่า นอกจากนี้ ชาวบ้านในพื้นที่แทบจะไม่มีส่วนรับรู้เรื่องการกำหนดพื้นที่เลย³⁷ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมาเป็น รัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2531 บรรยายภาพทางการเมืองขณะนั้นมีความเป็นเสรีมากขึ้น องค์การประชาชนที่รวมตัวกันอันเป็นผลมาจากความไม่พอใจต่อแนวนโยบายป่าไม้ของรัฐบาลชุดที่แล้วประสบความสำเร็จในการต่อสู้เพื่อยับยั้งการสร้างเขื่อนน้ำโจน ที่จะต้องโค่นผืนป่าจำนวนมาก และประชาชนที่อยู่อาศัยจำนวนมากต้องถูกอพยพออกไป เหตุการณ์ที่สร้างจุดพลิกผันของนโยบายการป่าไม้ของรัฐอีกประการคือ เหตุการณ์อุทกภัยภาคใต้ที่เป็นการเปิดเผยถึงความล้มเหลวของรัฐในการให้สัมปทานป่าไม้แก่เอกชนเพราะเหตุการณ์ดังกล่าวได้ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก บ้านเมืองเสียหายเพราะไม้ซุงที่ถูกตัดจำนวนมากไหลบ่ามาตามกระแสน้ำ มีผลให้รัฐบาลประกาศยกเลิกสัมปทานหรือปิดป่าทั่วประเทศในปี พ.ศ.2532 ประกอบกับในทางภาคเหนือที่เกิดการให้สัมปทานแก่ผู้มีอิทธิพลทางการเมือง คือ เหตุการณ์ป่าห้วยแก้ว จ.เชียงใหม่ที่เอกชนได้สัมปทานป่า ซึ่งเป็นที่ป่าที่ชุมชนได้ใช้ประโยชน์แต่จากการขาดประสิทธิภาพของรัฐได้ทำให้เอกชนรายนั้นไถพื้นที่ป่าเกินจำนวนที่ได้สัมปทาน เกิดความขัดแย้งรุนแรง จนเกิดการประท้วงขึ้นมา อธิปไตยกรมป่าไม้ ขณะนั้นคือ นายไพโรจน์ สุวรรณภากร ต้องเดินทางไปเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งด้วยตัวเองและยอมยกพื้นที่ป่าชุมชนนั้นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล นับเป็นเหตุการณ์แรกที่กรมป่าไม้ต้องยอมให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการป่าและเป็นจุดเริ่มต้นในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ที่มีการรวมตัวของประชาชนและองค์กรเอกชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายป่าชุมชนเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของชุมชนในการจัดการป่าที่มีมานานเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งในหลายพื้นที่อีก แต่แล้วรัฐบาล พลเอกชาติชายก็ถูกโจมตีจากกระแสวิพากทางสังคมอีกครั้งเมื่อปี พ.ศ.2533 รัฐบาลกำหนดนโยบายป่าไม้ประการหนึ่งว่า "สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่องและโรงงานเยื่อกระดาษ เพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นแทนไม้" ซึ่งนโยบายหลักข้อนี้ คือที่มาของโครงการปลูกป่าในภาคเอกชนรายใหญ่ที่จำเป็นต้องใช้พื้นที่มหาศาล และได้กลายมาเป็นปัญหาหนักของรัฐบาล เช่น

³⁷ ภูมรินทร์ ศรีสินทร์ "ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องการใช้ทรัพยากรป่า" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539, หน้า 43.

บริษัทเกษตรรุ่งเรือง จำกัด (บริษัทสวนป่ากิตติ) ลงทุนปลูกยูคาลิปตัสเป็นพื้นที่ 200,000 ไร่ บริเวณจังหวัดฉะเชิงเทรา และปราจีนบุรี

บริษัทเชลล์ (ประเทศไทย) จำกัด (โครงการสวนป่าสาทร) ที่ลงทุนปลูกยูคาลิปตัส เป็นพื้นที่ 125,000 ถึง 600,000 ไร่ บริเวณป่าขุนช่อง จ.จันทบุรี

บริษัทเครื่องปูนซีเมนต์ไทย (บริษัทสยามฟอเรสต์ จำกัด) ปลูกยูคาลิปตัส 30,000 ถึง 60,000 ไร่ บริเวณจังหวัดราชบุรีและกาญจนบุรี

และกรณีที่ผู้อาวที่สุกก็คือ "กรณีของสวนป่ากิตติ" ที่ได้สัมปทานทำไม้ปลูกยูคาลิปตัสจากรัฐในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมแต่แท้ที่จริงคือป่าที่มีสภาพดีและมีประชาชนอาศัยอยู่

ขณะเดียวกันเป้าหมายอันแรงกล้าของรัฐที่จะให้ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 1.2 ล้านครอบครัวหรือกว่า 7 ล้านคน ซึ่งพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินของประชาชนกลุ่มดังกล่าวจำนวนประมาณ 33 ล้านไร่ ได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมสภาพอันเป็นเป้าหมายของการปลูกป่า ซึ่งหมายความว่า เป็นการนำพื้นที่ดังกล่าวให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกไม้โตเร็ว โดยรัฐบาลจะต้องใช้มาตรการทาง

กฎหมายผลักดันให้ประชาชนกว่า 7 ล้านคนนี้ออกจากพื้นที่ที่เคยอาศัยมาช้านาน แต่เมื่อกรณีสวนป่ากิตติที่ผุดออกมา จึงทำให้เกิดคำถามว่านโยบายของรัฐเกิดความผิดพลาดหรือไม่อย่างไร³⁸

การปลูกยูคาลิปตัสกลายเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำลายป่าไม้ในทัศนะของประชาชนเมื่อรัฐบาลชาติชายโดยปฏิริยาต่อต้านจากเกษตรกรในท้องถิ่น ชุมชนในภูมิภาคต่างๆ ทำให้การทำสวนป่าเพื่อการค้าถูกห้ามในปี พ.ศ. 2533 นั่นเอง ความกดดันจากภาคประชาชนได้ทำให้ในช่วงรัฐบาลชาติชายมีกระแสเรียกร้องพระราชบัญญัติป่าชุมชนมากขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาสิทธิของประชาชนในการอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากป่าไม้โดยยึดพื้นที่ของชุมชนที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์ควบคุมการใช้สอยมาเป็นเวลานานหลายทศวรรษโดยที่ป่ายังคงอุดมสมบูรณ์

³⁸“พ.ร.บ.ป่าชุมชน บทพิสูจน์นำรัฐบาลชาติชาย”. สืบค้นที่วิจารณ์ ปีที่ 36 ฉบับที่ 36

ความพยายามของประชาชนเป็นผลเมื่อกรมป่าไม้ได้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมาฉบับแรกในปี พ.ศ.2533 แต่แล้วกระบวนการการร่างก็ต้องชะงักลงเมื่อมีการรัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 โดยคณะ รสช. (คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) ได้โค่นอำนาจพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แล้วตั้งรัฐบาลรักษาการขึ้นมาแทน โดยแต่งตั้ง **นายอานันท์ ปันยารชุน** ขึ้นมาเป็น **นายกรัฐมนตรี** ได้หันกลับมาอนุมัติให้มีการปลูกสวนป่าของเอกชนได้อีกและไม่สนใจต่อการดำเนินการร่างกฎหมายป่าชุมชน จะมีก็เพียงการเร่งแก้ปัญหาให้ประชาชนที่เข้าไปอยู่อาศัยในเขตป่าสงวน โดยการจัดสรรที่ดินทำกินและประชาชนต้องร่วมกันปลูกป่า เมื่อมีการประกาศให้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปปลายปี พ.ศ. 2534 ผลการเลือกตั้งที่ออกมา พรรคสามัคคีธรรมได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด หากแต่ว่า คณะ ร.ส.ช ได้ยกเลิกผลการเลือกตั้งดังกล่าว แล้วตั้ง **พลเอกสุจินดา คราประยูร** เป็น **นายกรัฐมนตรี** และรัฐบาลชุดนี้ก็ได้ตรา พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นการยืนยันแนวคิดของรัฐบาลที่เน้นการสร้างพื้นที่ป่าเศรษฐกิจและให้การยอมรับสนับสนุนนายทุนที่ได้สัมปทานทำสวนป่าจากรัฐ กฎหมายป่าชุมชนไม่ได้ถูกพูดถึงในรัฐบาลนี้จนกระทั่ง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 หรือเหตุการณ์ "พฤษภาทมิฬ" เป็นการขับไล่ พลเอกสุจินดา คราประยูร ที่ใช้อำนาจเผด็จการในชั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ผ่านขั้นตอนของกระบวนการประชาธิปไตยโดยประชาชน ประชาชนนับแสนคนเดินประท้วง เรียกร้องจนเกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงเป็นผลให้พลเอกสุจินดาต้องลาออกไปในที่สุด ทำให้นายอานันท์ ปันยารชุน กลับมาเป็นรัฐบาลรักษาอีกครั้ง

ประเด็นเรื่องป่าชุมชนกลายมาเป็นประเด็นทางการเมืองอีกครั้ง เมื่อขบวนการเกษตรกรและองค์กรอิสระที่สนับสนุนให้มีการกฎหมายป่าชุมชนได้รวมตัวกันจนเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนและผลักดันให้ป่าชุมชนถูกโยกกับเรื่องของประชาธิปไตยที่ต้องเกิดขึ้นภายหลังรัฐบาลสุจินดาทำให้ป่าชุมชนกลายเป็นประเด็นในการหาเสียงของพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อเรียกคะแนนนิยมในการได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเป็นรัฐบาล เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏปลายปี พ.ศ. 2535 พรรคประชาธิปไตยได้รับเสียงข้างมากในสภา มีผลให้ **นายชวน หลีกภัย** ได้รับแต่งตั้งเป็น **นายกรัฐมนตรี** นับเป็นช่วงเวลาที่โอกาสการกำหนดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนจะเกิดขึ้นอีกครั้ง กรมป่าไม้ได้ดำเนินการยกร่างเสนอพระราชบัญญัติป่าชุมชนเพื่อตอบสนองกระแสเรียกร้องของสาธารณชน แต่การวิจารณ์พระราชบัญญัติที่กรมป่าไม้เสนอนั้นยังคงมีการถกเถียงกันมากในเรื่องของอำนาจการจัดการป่าชุมชนที่ประชาชนไม่ได้มีอำนาจดำเนินการด้วยตัวเองอย่างแท้จริง การดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวกับป่าชุมชนต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ตาย

ตัวที่สำคัญป่าชุมชนจะถูกควบคุมโดยรัฐอยู่ ดังนั้นในปีเดียวกันประชาชนจึงได้ร่วมกันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้นมาด้วย ทำให้ในช่วงยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2535) มีการเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนรวมทั้งสิ้น 5 ฉบับได้แก่ ร่างกรมป่าไม้ ร่างประชาชน ร่างพรรคพลังธรรม ร่างพรรคประชาธิปัตย์ และร่างพรรคความหวังใหม่ แต่แล้วร่างของประชาชนกลับถูกรวมป่าไม้คัดค้านและชนชั้นกลางบางกลุ่มไม่เชื่อในศักยภาพของการจัดการป่าชุมชนของชุมชนท้องถิ่น ทำให้กระบวนการทางนโยบายช่วงนี้เกิดการต่อสู้ทางอุดมการณ์แนวคิดและศักยภาพของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรักษาผลประโยชน์และดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของสาระที่จะปรากฏในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน แต่แล้วความหวังในการผลักดันร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนที่จะให้เกิดขึ้นในรัฐบาลยุคหลังการรัฐประหารก็ต้องล้มเหลวลงอีกครั้งเมื่อนายชวน หลีกภัย ประกาศยุบสภาในปี พ.ศ.2537 อันเนื่องมาจากปัญหาความฉ้อฉลในการให้เอกสารสิทธิ (สปก.4-01) ที่ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้ออกมาเปิดเผยหลักฐานการทุจริตไม่เป็นธรรมที่มอบเอกสารสิทธิดังกล่าวแก่นายทุน และกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมือง ไม่ได้เป็นไปตามระเบียบของการให้เอกสารสิทธิดังกล่าวที่ต้องมอบให้แก่ประชาชนที่ยากจนเพื่อเป็นที่ทำกิน

ช่วงเวลาที่ผ่านมานับเป็นสูญญากาศทางการเมืองสำหรับการร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนเพราะป่าชุมชนกลายเป็นเพียงแนวทางกว้างๆ ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง แนวคิดพื้นฐานของรัฐที่ตอบสนองออกมายังคงเหมือนกับที่ผ่านมาคือมองว่าป่าชุมชนคือ สมบัติของรัฐ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่จะเป็นที่ยอมรับของประชาชนได้

ความล่าช้าในกระบวนการร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนดำเนินมาถึงปี พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นช่วงของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา การเรียกร้องให้มีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนได้รับการตอบสนองด้วยการมอบหมายให้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อเร่งรัดปัญหาป่าชุมชน คือ คณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ซึ่งได้รับมอบหมายมาจากสภาพัฒนาให้ดำเนินการร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่เกิดจากการจัดสัมมนาระดมความเห็นระหว่างตัวแทนชุมชนและตัวแทนฝ่ายรัฐ จนได้ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับ กนภ. ขึ้นมา และคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการในร่างดังกล่าวปลายเดือนเมษายน พ.ศ.2539 นับเป็นร่างที่ชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชนยอมรับมากที่สุด เพราะยึดหลักการกระจายอำนาจที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ตั้งแต่การแถลงนโยบายของรัฐบาล แต่แล้วปัญหาของระบบการเมืองไทยที่มักเกิดขึ้นคือ ความขัดแย้งของพรรคการเมืองต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้ทำให้ความต่อเนื่องทางการเมืองต้องชะงักลงอีกครั้ง และมีผลต่อความต่อเนื่องใน

กระบวนการทางนิติบัญญัติของ พ.ร.บ.ป่าชุมชนด้วย เมื่อรัฐบาลนายบรรหาร ประกาศยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2539 การที่รัฐบาลนายบรรหาร พ่ายแพ้การเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้การผ่านร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนต้องเลื่อนออกไปอีกและแทบไม่มีความคืบหน้าใดๆ

รัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่เข้ามาเป็นแกนนำรัฐบาลมีปฏิริยาตอบสนองต่อกฎหมายป่าชุมชนในปี พ.ศ.2540 เมื่อเกิดการประท้วงของสมัชชาคนจนหน้าทำเนียบรัฐบาลสร้างความกดดันต่อรัฐในการแก้ไขปัญหาคความยากจนและแก้ไขปัญหาล่าช้าด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เป็นที่ยอมรับของชุมชน ดังนั้นรัฐบาลตัดสินใจนำร่าง กนภ. มาดำเนินการพิจารณาด้วยกระบวนการประชาพิจารณ์ โดยมอบหมายให้นายโกสิน พลกุล (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้ดูแล การจัดการประชาพิจารณ์เกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม 2540 เพื่อหารือประเด็นสำคัญเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนโดยการให้แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชาพิจารณ์เพื่อเสนอข้อคิดเห็น โดยที่ประเด็นหลัก 3 ประการคือ

1. พื้นที่ที่จะให้จัดตั้งป่าชุมชน
2. กิจกรรมที่จะสามารถมีได้ในป่าชุมชน
3. อำนาจหน้าที่ในการจัดการ

ในช่วงเวลานี้นับเป็นช่วงเวลาที่มีการรณรงค์ประเด็นป่าชุมชนมากที่สุด ที่มีความเป็นรูปธรรมชัดเจนมีการแสดงตัวของชุมชนมากมายที่พิสูจน์ศักยภาพในการรักษาป่าในท้องถิ่นตนเองจนกลายเป็นการรวมตัวป่าชุมชนจนเป็นเครือข่ายระดับชาติ และมีอำนาจต่อรองมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในกระบวนการทางนโยบายของรัฐ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ประกาศออกมาชัดเจนในเรื่องของสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและมีการระบุถึงสิทธิชุมชนที่มีลักษณะของสิทธิประโยชน์ของชุมชนที่รัฐควรพิจารณาจากสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรม ความเป็นจริงของพื้นที่ประกอบด้วย ถึงแม้ช่วงเวลานี้กระแสความชัดเจนของแนวคิดป่าชุมชนจะปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม แต่ดูเหมือนรัฐบาลขณะนั้นจะยังไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงของอำนาจและผลประโยชน์ที่มีต่อทรัพยากรป่าไม้ ทำให้รัฐนำร่างที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์มาเปลี่ยนแปลงแก้ไขกันเองแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในเดือนกันยายน พ.ศ.2540 มีการคัดค้านมากมายจากกลุ่มประชาองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ ประวัติศาสตร์ป่าชุมชนก็คงจารึกไว้เมื่อเกิดความชะงักงันทางการเมืองอีกครั้ง เมื่อพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยสภาพของประเทศที่กำลังตกต่ำด้วยปัญหาเศรษฐกิจ ทำให้

นายชวน หลีกภัย ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลใหม่และกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ความพยายามในการผลักดัน ร่างกฎหมายว่าชุมชนในรัฐบาลชุดนี้ยังคงมีอย่างต่อเนื่องและเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ นำร่างที่ผ่านคณะรัฐมนตรีชุดที่แล้วนำมาแก้ไขปรับปรุง และเสนอต่อสภาอีกครั้ง ประชาชนหลายฝ่ายเริ่มตระหนักถึงความไม่แน่นอนของเสถียรภาพทางการเมือง และแนวคิดรัฐที่อยากต่อการเปลี่ยนแปลงจึงได้ร่วมกันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) ขึ้นมาอีกครั้ง แล้วเสนอต่อสภาด้วยการรวบรวมรายชื่อประชาชน 52,698 รายชื่อ ตามหลักเกณฑ์ของอำนาจประชาชนในการยื่นเสนอกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในรัฐบาลยุคนายชวน หลีกภัย มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้งหมด 6 ร่าง ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่คณะรัฐมนตรี (กรมป่าไม้) เป็นผู้เสนอ
2. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ
3. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่พรรคความหวังใหม่เป็นผู้เสนอ
4. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่พรรคชาติพัฒนาผู้เสนอ
5. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่พรรคประชาธิปัตย์ผู้เสนอ
6. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่พรรคชาติไทยผู้เสนอ

ร่างทั้ง 6 ฉบับผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และได้มีการตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมาเพื่อพิจารณาในชั้นการแปรญัตติ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญทั้งทางภาครัฐและประชาชนเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาในสาระถ้อยคำ และเป็นร่างที่เกิดจากการประนีประนอมจากทุกฝ่าย ดูเหมือนว่าการร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนยุครัฐบาลนี้จะมีความคืบหน้า และเปิดกว้างมากที่สุด แต่แล้วการพิจารณาร่างยังไม่ทันเสร็จสิ้น นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีก็ประกาศยุบสภาก่อนรัฐบาลจะครบวาระไม่นานในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543

การที่แนวคิดป่าชุมชนปรากฏชัดเจนในสังคมไทยกว่า 14 ปี และผ่านกระบวนการในการร่างกฎหมายมา 9 รัฐบาล เป็นเครื่องยืนยันได้ว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการประกาศใช้กฎหมายป่าชุมชนก็คือ การขาดความต่อเนื่องทางการเมืองของสถาบันรัฐสภาไทย

พัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมายังขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากลักษณะทางการเมืองของไทยที่ยึดอำนาจการตัดสินใจ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไว้ที่ศูนย์กลางอำนาจคือกลุ่มการเมืองในฐานะของฝ่ายรัฐบาล ทำให้ปัจจัยทางการเมืองกลายเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นผู้ชี้นำสังคม เราต้องยอมรับสภาพความเป็นจริงที่ชัดเจนประการหนึ่งว่า รัฐบาล ซึ่งมีพรรคการเมืองเป็นแกนนำให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาใดเป็นสำคัญก็จะแสดงผ่านออกมาทางนโยบาย หากสนใจเรื่องของอำนาจในการจัดการป่า รัฐจะยังคงรักษาอำนาจของตนทั้งในระดับนโยบายและการบริหารไม่เปลี่ยนแปลง ปัญหาดังกล่าวทำให้การพัฒนาประเทศและการพัฒนาระบบกฎหมายของไทยเป็นไปอย่างล่าช้า ล้าหลัง ดังนั้นคำกล่าวที่ว่า การขาดความต่อเนื่องในกระบวนการกำหนดกฎหมายอันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งในสมมติฐานที่ 3 ของการศึกษาคั้งนี้เป็นจริงดังที่กล่าวมาและปัญหานี้จะยังคงเป็นปัญหาสำคัญของการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุป

ทรัพยากรป่าไม้นับเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ายิ่งต่อประเทศ ประชาชนจำนวนมากได้รับประโยชน์จากป่ามาช้านาน โดยเฉพาะชุมชนชนบทจำนวนมากที่ใช้ชีวิตใกล้ชิดกับป่าด้วยการใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต แต่การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ที่ผ่านมาของรัฐเป็นที่ปรากฏว่าพื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงอย่างรวดเร็วจนถึงระดับวิกฤติและยังก่อปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนในการใช้ประโยชน์จากป่าในหลายพื้นที่ ทั้งนี้เพราะแนวทางการจัดการด้วยนโยบายและกฎหมายที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางทำให้เกิดความไม่เข้าใจและไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่น เพราะไม่มีความรู้สึกเป็นส่วนร่วมของนโยบายและการตัดสินใจดำเนินการต่างๆของรัฐ ท่ามกลางการลดลงของป่าไม้และอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจที่ควบคู่กันเหมือนเส้นขนานก็ยังมีชุมชนท้องถิ่นอีกมากที่สามารถใช้และบำรุงรักษาป่าไม้ด้วยความเชื่อทางประเพณีที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ และยังคงแสดงให้เห็นศักยภาพของชุมชนในการรักษาดูแลพื้นที่ป่าไม้มาช้านาน

ในอดีต เมืองไทยสมัยที่ยังไม่มีการอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของเหนือพื้นที่ป่านั้น มีลักษณะการจัดการป่าไม้ 2 ระบบ คือ

1. ระบบการจัดการของรัฐซึ่งขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐว่าจะจัดการและกระจายไม้เพื่อการค้าอย่างไร
2. ระบบจารีตประเพณี ที่มีการจัดการป่าโดยใช้ลักษณะความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมความเชื่อที่มีมาแต่โบราณ เช่น พิธีบวชป่า การเลี้ยงผีต้นน้ำ เป็นต้น

เมื่อการขยายตัวของระบบการจัดการป่าที่มีลักษณะพื้นฐานทางความคิดแตกต่างกันได้ขยายอาณาเขตในการดูแลมากขึ้น พื้นที่ป่าของรูปแบบการจัดการทั้ง 2 ระบบก็ซ้อนทับกันเกิดความลักลั่นขัดแย้งในการอ้างสิทธิประโยชน์ในพื้นที่ป่าดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐซึ่งมีอำนาจและสถานภาพเหนือกว่าสังคมจึงใช้มาตรการทางกฎหมายโดยอ้างถึงวัตถุประสงค์ที่เป็นไปเพื่อการอนุรักษ์ เพราะมีความเชื่อพื้นฐานว่าสาเหตุสำคัญของการทำลายป่า คือ ชุมชนเหล่านี้เองเพราะสามารถเข้าไป

ใช้ป่าได้อย่างอิสระ ดังนั้นวิธีการที่จะทำให้รักษาพื้นที่ป่าไว้ได้ คือ การผลักดันมนุษย์ให้ออกนอกเขตป่าแล้วให้ป่าไม้อยู่ภายใต้การควบคุมของอำนาจรัฐ โดยการวางรากฐานทางความคิดปลูกฝังแก่สังคมที่ว่าป่าไม้เป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน ความคิดดังกล่าวปรากฏชัดเจนเมื่อรัฐไทยใช้กลไกในการออกกฎหมายที่เป็นเครื่องมือทางการปกครองในการรับรองสิทธิของรัฐในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าแต่เพียงผู้เดียว

หากพิจารณาถึงที่มาของแนวคิดในการรวมอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ไว้ที่รัฐ กล่าวได้ว่าเริ่มต้นในสมัยที่มีการนำแนวคิดในการจัดการป่าตามแบบประเทศตะวันตกเข้ามาในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับตัวทางการเมืองของไทยภายใต้กระแสลัทธิอาณานิคมตะวันตก เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมืองและเสถียรภาพของสถาบันทางการปกครอง แนวคิดการรวมอำนาจจึงเป็นหนทางที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐ การรวมอำนาจดังกล่าวได้รวมไปถึงอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐในยุคที่ทรัพยากรธรรมชาติกลายเป็นสินค้าสำคัญในการค้าขายกับประเทศตะวันตก แนวทางดังกล่าวได้ทำให้คุณค่าและความหมายของป่าในมิติทางวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิมในสังคมไทยเปลี่ยนมาให้คุณค่าและความหมายของป่าไม้ในทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งมีการจัดตั้งกรมป่าไม้ พ.ศ. 2439 ซึ่งเป็นองค์กรหลักของรัฐในการทำหน้าที่ ดูแลจัดการผลประโยชน์ของป่าไม้แต่เพียงผู้เดียว นับตั้งแต่นั้นประเทศไทยก็เข้าสู่ยุคการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม โดยการแปลงทรัพยากรป่าไม้ให้กลายเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ การขยายขอบเขตการพัฒนาอย่างรวดเร็วได้ทำให้ประเทศไทยไทยต้องประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่กับปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงผลประโยชน์จากทรัพยากรที่ลดน้อยลงทุกขณะ เห็นได้จากในอดีตประเทศไทยเคยมีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 70 ของพื้นที่ทั้งประเทศ จนกระทั่งช่วงที่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก พ.ศ. 2504 มีการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ขณะนั้นเหลืออยู่ประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งหมด และในปัจจุบันซึ่งอยู่ช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) พื้นที่ป่าไม้ของประเทศเหลือเพียงร้อยละ 20 ของพื้นที่ทั้งประเทศเท่านั้น จะเห็นว่าแม้ว่ารัฐจะมีอำนาจในการควบคุมป่าอย่างผูกขาด แต่ความพร้อมและศักยภาพในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าของรัฐ ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และที่ผ่านมารัฐก็ใช้วิธีการแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มความเข้มงวดของกฎหมายมากขึ้นเป็นลำดับ การออกกฎหมายป่าไม้เป็นจำนวนมากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาล้วนเป็นการยืนยันถึงแนวคิดทางอำนาจของรัฐในการจัดการป่าไม้และมุ่งกีดกันคนส่วนใหญ่ในสังคมออกจากการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้อย่างสิ้น มาตรการทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้จัดการป่าจะมีแนวคิดพื้นฐานเหมือนกันแทบทั้งสิ้น คือ ความคิดที่เชื่อว่า

ชุมชน ประชาชน ที่อยู่อาศัยในป่าหรือใกล้เคียงกับป่า คือ ตัวการในการทำลายป่า ดังนั้นวิธีการรักษาป่าให้ได้ผลก็คือ การแยกคนออกจากป่าและรับรองอำนาจรัฐให้เป็นผู้จัดการแต่เพียงผู้เดียวโดยมอบอำนาจให้กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง และกลไกรัฐมีอำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมป่าไม้ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีอำนาจในการอนุมัติและห้าม การจัดการ การใช้ประโยชน์จากป่าทั่วประเทศ ถึงแม้ว่ามาตรการของรัฐที่ประกาศออกมาจะเป็นไปเพื่ออนุรักษ์ รักษาทรัพยากรป่าไม้ที่นับวันจะลดน้อยลงทุกที ด้วยวิธีการขีดเส้นกำหนดเขตป่าที่ห้ามบุคคลใดเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์รัฐ แต่ขณะเดียวกัน รัฐเองก็ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ อนุญาตการทำไม้ให้แก่กลุ่มนายทุน บริษัทเอกชนที่ดำเนินกิจการอุตสาหกรรมไม้ในรูปของการได้รับสัมปทานจากรัฐและการมีนโยบายหลักของประเทศที่มุ่งเน้นเป้าหมายทางเศรษฐกิจมาตลอดนั้น มีผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติโดยตรงและไม่ได้ลดปัญหาของวิกฤตพื้นที่ป่าไม้ หากแต่อย่างยิ่งทวีความรุนแรงของความขัดแย้ง ความไม่พอใจต่อแผนนโยบายรัฐเพิ่มมากขึ้น ปรากฏการณ์นี้ทำให้เกิดการตั้งคำถามของสังคมต่อประสิทธิภาพในการจัดการป่าของรัฐ และนำไปสู่การเรียกร้องพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งจะเป็นกฎหมายป่าไม้ฉบับแรกที่นำเอาหลักการจัดการทรัพยากรที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าร่วมกับรัฐด้วยแนวคิดของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนหรือสิทธิชุมชนเพื่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ และเพื่อความเป็นธรรมในการจัดการผลประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้ให้แก่สังคม

การเรียกร้องให้รัฐรับรองป่าชุมชนตามกฎหมาย ปรากฏตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2530 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มึปัญหาความขัดแย้งในเรื่องป่าไม้อยู่ทั่วไป เนื่องจากมีชุมชนท้องถิ่นในเขตป่าจำนวนมากได้รับผลกระทบจากนโยบายการให้สัมปทานทำไม้ของรัฐและได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาต่างๆ ที่เข้าไปใช้พื้นที่ป่า ซึ่งทำให้เกิดการทำลายป่าอย่างรุนแรง เหตุดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งน้ำ และการทำมาหากินของคนในเขตป่ากระบวนการรวมตัว เพื่อวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านการจัดการป่าของรัฐจึงเกิดขึ้น พร้อมกับการนำเสนอทางเลือกใหม่ในการจัดการป่าโดยชุมชนท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่าชุมชนท้องถิ่นมีความคิดในการจัดการป่าที่แตกต่างจากรัฐ และไม่เพียงแตกต่างในทางหลักการเท่านั้น แต่ยังแตกต่างในด้านเป้าหมายและวิธีการในการจัดการป่าอีกด้วย

ในการศึกษาเรื่อง “ปัญหาการเมืองเรื่องนโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย : ศึกษากรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.” จึงเป็นการศึกษาถึงที่มาของนโยบายจนนำมาสู่กระบวนการ

ร่างกฎหมายที่จะรองรับแนวคิดป้าชุมชนระหว่างรัฐกับประชาชน โดยใช้กรอบของแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบาย มักจะมีปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาเสมอซึ่งเชื่อมโยงกับปัจจัยสำคัญคือปัจจัยทางการเมืองเพราะปัจจัยดังกล่าวจะช่วยอธิบาย ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่ได้กลายเป็นปรากฏการณ์หนึ่งทางสังคมที่สร้างความขัดแย้งในกระบวนการทางนโยบายขึ้นมา ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้พิจารณาหาข้อมูลเชื่อมโยงกับแนวคิดทางทฤษฎีและข้อมูลเอกสารที่สำคัญมาวิเคราะห์เพื่อสนับสนุนสมมติฐาน 3 ประการ ดังนี้

ในแนวทางการศึกษาแรก : ผู้ศึกษาเชื่อว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในนโยบายป้าชุมชนนั้น เกิดมาจากรัฐหวงอำนาจและผลประโยชน์ที่มีเหนือทรัพยากรป่าไม้จึงรวมศูนย์อำนาจด้วยการออกกฎหมายและนโยบายมารองรับอำนาจในการจัดการทรัพยากร ดังนั้นอำนาจทางการเมืองในการจัดการทรัพยากร จึงตกอยู่ภายใต้กลไกระบบราชการ และกลุ่มบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นในสมมติฐานนี้ผู้ศึกษาอาศัยแนวคิดเรื่องรัฐและกระบวนการกำหนดนโยบายมาเป็นกรอบในการพิจารณาเชื่อมโยงกับมิติทางประวัติศาสตร์ ซึ่งพิจารณาได้จากพื้นฐานแนวคิดการจัดการป่าในอดีต ดังที่ปรากฏในพัฒนาการของนโยบายการจัดการป่าไม้ แม้ว่า โดยรากฐาน ตั้งแต่มีการตั้งกรมป่าไม้ ประเทศไทยใช้แนวคิดมาจากตะวันตกซึ่งมีลักษณะของระบบกรรมสิทธิ์รัฐที่เข้มแข็ง นั่นคือ การรวมอำนาจ ความเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ให้ขึ้นอยู่กับศูนย์กลางอำนาจรัฐเท่านั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยาน พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ต่างระบุถึงความเป็นเจ้าของผู้มีสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายของรัฐ และในกฎหมายแต่ละฉบับจะระบุถึงอำนาจของรัฐ ซึ่งก็คือ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมป่าไม้ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติตัดสินใจในการดำเนินกิจการป่าไม้ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดมาจากรัฐโดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมใดๆ และหากผู้ใดละเมิดต้องได้รับการลงโทษ หากแต่ว่า ในการจัดการป่าไม้ของรัฐตามกฎหมายที่ผ่านมารัฐได้มอบผลประโยชน์ให้กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ เพื่อให้กลุ่มธุรกิจนายทุนเหล่านั้นได้รับสัมปทานทำไม้จากรัฐ และรัฐก็ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองกับผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ แต่ประชาชนกลับถูกกีดกันออกจากผลประโยชน์เหล่านั้นมาตลอดทั้งที่ในความเป็นจริงเป้าหมายของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ระหว่างรัฐกับประชาชนไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ เพราะการใช้ประโยชน์จากป่าของประชาชนเป็นการใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีพ ไม่ได้ใช้เพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ การรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าที่ผ่านมานานของรัฐได้สร้างความเดือดร้อนกับประชาชนหลายพื้นที่เพราะ

ประชาชนกลายเป็นผู้ทำลายและเป็นผู้ทำผิดเมื่อรุกกล้าเข้าไปในพื้นที่ป่าที่รัฐประกาศว่าเป็นของรัฐเท่านั้น

จนกระทั่งมาถึงกระบวนการในการก่อตัวและการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งนับเป็นความสำเร็จของประชาชนในระดับหนึ่งที่เราเรียกว่ากฎหมายป่าไม้ที่รองรับอำนาจการจัดการป่าไม้ของพวกเขา หากแต่ว่าลักษณะการรวมศูนย์อำนาจทั้งในการตัดสินใจและการปฏิบัติที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ยังคงปรากฏขึ้น โดยการกำหนดอำนาจตัดสินใจในการกำเนิด และยกเลิกป่าชุมชนไว้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และให้อำนาจกรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายป่าชุมชน แม้แต่ในช่วงเหตุการณ์ที่มีการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้รัฐยังคงดำเนินการโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และในขั้นตอนการเสนอกฎหมายรัฐมักจะดำเนินการโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของประชาชน

ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการหวงอำนาจของรัฐที่ปรากฏในสาระของกฎหมายป่าไม้แต่ละฉบับและกฎหมายป่าชุมชนที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต นับเป็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญในเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือและความต่อเนื่องของกระบวนการทางนโยบาย ถึงแม้รัฐจะมีการกระจายอำนาจการปกครองมากขึ้นกว่าเดิม แต่แนวคิดทางอำนาจซึ่งมีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์และยังครอบคลุมถึงอำนาจเหนือทรัพยากรยังคงมีการเปลี่ยนแปลงไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ความไม่สมดุลของอำนาจลักษณะรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติที่ขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจรัฐมากเกินไป ได้ทำให้ โครงสร้างทางสังคมของประเทศไทยยังคงเป็นโครงสร้างจากบนลงล่าง ที่รัฐเป็นผู้สั่งการและประชาชนต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามไม่ว่าจะเป็นสิทธิอำนาจทางนโยบายหรือผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ก็เช่นเดียวกัน ประชาชนสามารถเข้าถึงอำนาจและผลประโยชน์เหล่านั้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐอนุญาตและแบ่งสรรให้เท่านั้น

แนวทางการศึกษาที่สอง : ผู้ศึกษาเชื่อว่าการมีแนวคิดที่แตกต่างกันในการให้ความหมายเรื่องป่าชุมชน และสิทธิเป็นรากฐานที่สำคัญของปัญหาในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพราะความแตกต่างดังกล่าวได้สร้างความเข้าใจซึ่งโยงใยถึงการมีอำนาจตามสมมติฐานแรกระหว่างรัฐกับประชาชนแตกต่างกันซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

ในการวิเคราะห์สัมมัตฐานนี้ได้เชื่อมโยงแนวคิดเรื่องป่าชุมชนและสิทธิในบทที่ 2 มาพิจารณาประกอบและได้ผลสรุปว่า ความแตกต่างของแนวคิดระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ ในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมีประเด็นหลักคือ

ใน **มาตรา 6** ที่เป็นมาตราที่ระบุถึงข้อกำหนดของพื้นที่การจัดการป่าชุมชนว่าควรมีให้มีการอนุญาตให้มีป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ พื้นที่ป่าอุทยานแห่งชาติ, เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า, พื้นที่ลุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี ได้หรือไม่ และ การกำหนดเงื่อนไขสำหรับชุมชนที่มีการตั้งถิ่นฐานมาก่อน ปี พ.ศ. 2536 ทำให้เกิดถกเถียงกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการให้สิทธิหรือการยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ในการจัดการป่าชุมชน

ซึ่งประเด็นดังกล่าวถูกยกมาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยความขัดแย้งดังกล่าวได้ปรากฏแนวทางการจัดการป่าชุมชนที่แตกต่างกันออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่

1. **ฝ่ายสนับสนุน** มีแนวคิดที่ว่าให้มีการอนุญาตจัดการป่าไม้ในรูปแบบป่าชุมชนทั้งในและนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ด้วยวิธีการที่ชุมชนแต่ละแห่งจะกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาเอง ด้วยการผลักดันกฎหมายป่าชุมชนเพื่อสนับสนุนและปกป้องสิทธิของชุมชนในการดำเนินการจัดการป่าชุมชน และควรเร่งประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ให้เร็วที่สุด

2. **ฝ่ายคัดค้าน** มีแนวคิดที่ว่าห้ามให้มีการจัดการป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทุกประเภท ถึงแม้รัฐจะมีเงื่อนไขเรื่องของเวลามากำหนดไว้ก็ตาม ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการจัดทำป่าชุมชนจะช่วยรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ได้ การพิจารณาอนุญาตที่จะระบุในกฎหมายจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

โดยสรุปทั้ง 2 ฝ่าย มีแนวคิดและเหตุผลประกอบแตกต่างกันและสร้างความขัดแย้งในกระบวนการทางนโยบาย ดังนี้

1. **กลุ่มสนับสนุน** มีแนวคิดและเหตุผลว่า ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างป่ากับคนอยู่ที่การสนับสนุนส่งเสริมจากรัฐมาตั้งแต่อดีต โดยการบุกเบิกที่ป่าให้เป็นชุมชนและพื้นที่ทำการเกษตรในกระบวนการดำรงชีวิตของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกิดการตั้งสมประสงค์ภูมิปัญญาความรู้เกี่ยวกับสภาพธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่คนกับป่าสามารถดำรง

ชีวิตอยู่ร่วมกันและพึ่งพาอาศัยกันและกันทั้งหมดประกอบเป็นพื้นฐานของสังคมวัฒนธรรมที่มีคุณค่า และเห็นได้ชัดเจนใน "อุดมการณ์ป่าชุมชน" ซึ่งเป็นการรักษาป่าบนพื้นฐานของความเชื่อบางประการ เช่น ความเชื่อเรื่องผิขุน้ำของทางภาคเหนือ ความเชื่อเรื่องคอนปู่ตาของภาคอีสาน เป็นต้น ความเชื่อเหล่านี้เป็น "สัญลักษณ์" ของอำนาจในการรักษาป่าและเป็นพื้นฐานของการร่วมมือร่วมใจของชุมชน เพื่อปกป้องรักษาป่าของตน

ดังนั้น ลักษณะสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการจัดการป่าชุมชนก็คือ การยอมรับว่าป่าเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชนป่ามิใช่ของรัฐหรือของบุคคลภายนอก สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นจึงมีสำนึกร่วมกันถึงสิทธิและหน้าที่ในการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าไปพร้อมๆ กัน สำนึกร่วมกันในสิทธิของชุมชนเป็นพื้นฐานของการพัฒนาจารีตประเพณีวิถีปฏิบัติ และกฎระเบียบเกี่ยวกับการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จากป่า ที่สืบทอดเรื่อยมาหลายชั่วอายุคน

ดังนั้น ชุมชนในหลายพื้นที่ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า มิได้ทำลายป่ากลับช่วยรัฐในการอนุรักษ์รักษาพื้นที่ป่าได้มากขึ้นกว่าเดิม และมากกว่าบางพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กฎหมายอนุรักษ์ของรัฐ ดังนั้นการห้ามทำป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์เป็นการที่รัฐใช้อำนาจรัฐละเมิดสิทธิของประชาชน เนื่องจากว่าประชาชน ชุมชนในหลายพื้นที่ได้อยู่อาศัยมานาน และมีการดำเนินการจัดการป่าชุมชน ด้วยกฎระเบียบที่กำหนดกันขึ้นมาเอง ต่อมาภายหลังรัฐได้ขีดเส้นแบ่งเขตอนุรักษ์ซ้อนทับกับที่อยู่อาศัยและป่าชุมชนของชุมชน เป็นผลให้ชุมชนต้องอพยพออกจากพื้นที่ป่าที่รัฐอ้างว่าเป็นของรัฐ และไม่สามารถใช้ประโยชน์จากป่าได้ต่อไป การกระทำดังกล่าวถูกฝ่ายสนับสนุนยกประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมาอ้าง และเรียกร้องหลักความเป็นจริงของพื้นที่ป่าที่มีชุมชนอาศัยอยู่มาก่อนกฎหมายของรัฐ และถึงแม้ว่า เมื่อกฎหมายป่าชุมชนให้สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ แต่ไม่รับรองสิทธิในการอยู่อาศัยในพื้นที่อนุรักษ์จะเป็นเหตุให้การนำเรื่องป่าชุมชนมาใช้เพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากที่คนอาศัยอยู่ในป่าอนุรักษ์ รู้สึกว่าไม่มีความมั่นคงในการตั้งถิ่นฐานอาจถูกย้ายออกไปเมื่อใดก็ได้ ทำให้ไม่มองประโยชน์ที่จะได้ในระยะยาวจากการจัดการป่าชุมชน และที่สำคัญชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่าอนุรักษ์มีจำนวนมากกว่าชุมชนที่อยู่นอกป่าแต่ใช้ประโยชน์จากป่า ดังนั้น การนำเสนอแนวทางของป่าชุมชนในรูปของกฎหมายป่าชุมชนนั้น ต้องอาศัยหลักการการกระจายอำนาจรัฐไปสู่ประชาชน รัฐต้องตระหนักว่าในการออกกฎหมายก็เพื่อให้กฎหมายมารับรองสิทธิชุมชน มิใช่การประกาศออกมารับรองสิทธิรัฐและสิทธิของประชาชน

2. ฝ่ายคัดค้าน มีแนวคิดและเหตุผลว่าการมอบหมายให้ชุมชนใดชุมชนหนึ่ง (Community) เข้ามาจัดการดูแลรักษา จึงเป็นภาระหนักกว่าชุมชนอื่นๆ ที่จะทำให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งรัฐที่ให้แก่สังคมส่วนรวมได้ ขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่าเท่าที่ผ่านมากลไกของรัฐนับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาผู้ตรา พระราชบัญญัติ รวมทั้งหน่วยราชการภายใต้กำกับของรัฐก็ได้ส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรในเขตอนุรักษ์ดังกล่าว ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นการเสี่ยงเกินไปในภาวะความตระหนักของชุมชนและสังคมไทยในปัจจุบันที่จะกำหนดให้ " เขตอนุรักษ์ " สามารถจัดทำเป็นป่าชุมชนที่ยั่งยืนทั้งในด้านการบริหารองค์การ และการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ หากพื้นที่ต้นน้ำซึ่งเป็นป่าสมบูรณ์ในเขตอนุรักษ์ที่ประเทศไทยเหลืออยู่ไม่มากนักหมดสภาพไป ไม่แต่เพียงชุมชนต้นน้ำเท่านั้นที่จะได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ สังคมส่วนรวมของทั้งประเทศย่อมได้รับผลกระทบที่พอกพูนเพิ่มขึ้นด้วย มิหนำซ้ำยังก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมในสังคม รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ราษฎรทุกคนมีหน้าที่ในการดูแล รักษาทรัพยากร ธรรมชาติอยู่แล้ว พระราชบัญญัตินี้ร่างขึ้นเพื่อใช้กับคนเพียงไม่เกิน 2 ล้านคนที่อยู่ใกล้ป่า และเป็นตัวจักรสำคัญในการทำลายป่า มิได้เป็น พระราชบัญญัติที่มีผลกับคนทั้งประเทศ เป็นเพียงมาตรการให้คนเหล่านั้นเข้ามามีประโยชน์ทรัพยากรส่วนรวมโดยถูกต้องตามกฎหมายมากกว่าคนกลุ่มอื่นที่เป็นส่วนใหญ่ของประเทศและเป็นกำลังสำคัญในการเสียภาษีให้รัฐ เพื่อสร้างบริการส่วนร่วมให้คนในประเทศ หากต้องการแก้ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลเหล่านั้น น่าที่จะร่างเป็นมติรัฐมนตรีหรือเป็นมาตรหนึ่งในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็น พระราชบัญญัติที่มีผลต่อคนทั้งชาติมากกว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้หากออกมาใช้แล้วจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในหลายประการในสังคมไทย ซึ่งไม่น่าที่จะเป็นแนวทางการประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

การพยายามสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างคนกับป่าไม้เป็นจิตสำนึกที่สำคัญที่รัฐต้องพยายามปลูกฝังให้เกิดขึ้นในสังคมและในแนวคิดของรัฐเอง แทนที่จะแยกคนและป่าไม้ออกจากกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาพื้นฐานที่ทำให้แนวคิดป่าชุมชนมีผลทางการนำไปปฏิบัติยากลำบากก็เพราะแนวคิดนี้ยังถูกนำไปใช้ในสังคมที่มีระบบการเมืองที่เอื้อต่อการรวมศูนย์อำนาจการบริหารการใช้ประโยชน์จากป่าไม้

พระราชบัญญัติป่าชุมชนกลายเป็นเวทีการต่อสู้ทางแนวคิดและอุดมการณ์ในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ที่มีต่อพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งความเป็นไปได้ในการระบุแนวคิดดังกล่าวไม่ว่าจะมีแนวโน้มไปทางฝ่ายใด ต่างขึ้นอยู่กับชนชั้นนำหรือผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการตัด

สนใจที่จะใช้ระบบกรรมสิทธิ์ประเภทใดไปปฏิบัติ ดังนั้นการตัดสินใจดังกล่าวนี้มีความสำคัญ และมีนัยทางการเมือง เพราะที่ผ่านมารัฐตั้งมั่นในอำนาจ สิทธิและผลประโยชน์เหนือทรัพยากรป่าไม้ ตลอดมา ดังนั้นความเป็นไปได้ของกฎหมายป่าชุมชนจะรองรับสิทธิชุมชนหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ทางการเมืองของผู้มีอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย กฎหมายเข้าสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติและเร่งประกาศใช้ให้เร็วที่สุด เพราะพระราชบัญญัติป่าชุมชนจะไม่ได้เป็นเพียงกฎหมายในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนเท่านั้นแต่ยังเป็นหลักประกันในการส่งเสริมสิทธิชุมชนจากบุคคลภายนอกด้วย

แนวทางการศึกษาประการสุดท้าย : ที่ผู้ศึกษาเชื่อว่าปัญหาทางการเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในกรณีของกระบวนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเกิดมาจากปัจจัยของสถานการณ์ทางการเมืองที่มักมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการทางนิติบัญญัติ ทำให้กฎหมายส่วนใหญ่ไม่ทันวาระการพิจารณาของสภา หรือ ต้องกลับมาเริ่มกระบวนการกันใหม่อีก เห็นได้จากวิวัฒนาการทางการเมืองของอุดมการณ์ป่าชุมชน ดังนี้

1. **รัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์** ที่ริเริ่มนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี พ.ศ. 2528 นับเป็นปรากฏการณ์แรกของการจัดการป่าไม้โดยการวางกรอบที่ชัดเจนจากภาครัฐและเริ่มมีแนวคิดป่าชุมชนปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของการมอบสิทธิทำกินแก่ประชาชน
2. **รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ** เป็นนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2531 แนวคิดป่าชุมชนที่ปรากฏในรัฐบาลนี้เกิดมาจากปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในหลายพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการมอบสัมปทานรัฐให้เอกชน แรงกดดันทำให้กรมป่าไม้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมาฉบับแรก
3. **รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน** เป็นนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2534 ไม่มีความคืบหน้าใดๆ ในกระบวนการของพระราชบัญญัติป่าชุมชน จะมีก็เพียงการดำเนินการจัดการป่าในรูปแบบของสวนป่าเพื่อการพาณิชย์
4. **รัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร** เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นช่องว่างทางการเมืองของแนวคิดป่าชุมชน รัฐไม่ได้สนใจต่อประเด็นป่าชุมชนแต่รัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เพื่อรองรับการทำสัมปทานสวนป่าเศรษฐกิจ

5. **รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน** เป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการณีกายหลังเหตุการณ์การประท้วงขับไล่ พลเอกสุจินดา คราประยูร มีการต่อต้านรุนแรงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 จนมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในปลายปี พ.ศ. 2535 นั่นเอง

6. **รัฐบาลนายชวน หลีกภัย** เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2535 ประเด็นป่าชุมชนปะทุขึ้นมาอีกครั้งเมื่อกลายเป็นประเด็นสำคัญของการเรียกร้องจากกลุ่มเกษตรกรภาคอีสานจนกลายเป็นประเด็นในการหาเสียงของพรรคการเมือง ในที่สุดรัฐบาลได้ยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของกรมป่าไม้ขึ้นมา ในรัฐบาลนี้มีการเสนอร่างเพื่อพิจารณาทั้งสิ้น 5 ร่างรวมทั้งร่างที่ประชาชนร่วมกันร่างด้วย แต่รัฐบาลต้องประกาศยุบสภาในปลายปี พ.ศ. 2537 จากประเด็นการแจกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีการทุจริตเกิดขึ้น

7. **รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา** เป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2538 ความก้าวหน้าของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนยุคนี้มีความเจริญรุดหน้ามากเพราะรัฐบาลได้มีการประกาศนโยบายชัดเจนในการสนับสนุนร่างกฎหมายป่าชุมชน มีการตั้งคณะกรรมการเร่งรัดการออกกฎหมายและมีการทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่าย จนได้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เป็นข้อสรุปร่วมกันเรียกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับ กนภ. ความขัดแย้งภายในรัฐบาลส่งผลให้นายบรรหารประกาศยุบสภาในเวลาต่อมา

8. **รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ** เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2540 มีการนำร่างฉบับ กนภ. ที่ผ่านคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมามาพิจารณาและจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและยุติความขัดแย้งในความเห็นที่ไม่ตรงกันของแต่ละฝ่าย ในที่สุดคณะรัฐมนตรีก็ผ่านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่มีการแก้ไขของฝ่ายการเมืองและข้าราชการที่ไม่ได้เป็นไปตามผลการทำประชาพิจารณ์ เริ่มมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมดังกล่าวของรัฐบาลและมีการเรียกร้องให้มีการพิจารณาทบทวน แต่แล้วพลเอกชวลิต ก็ลาออกจากรัฐมนตรี อันเนื่องมาจากกระแสสังคมที่ไม่เชื่อมั่นรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำมากในยุคนี้

9. **รัฐบาลนายชวน หลีกภัย** เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2542 มีความคืบหน้าของพระราชบัญญัติป่าชุมชน เมื่อรัฐบาลมีมติให้นำร่างที่ผ่านคณะรัฐมนตรีชุดที่แล้วมาพิจารณาใหม่และให้แก้ไขสาระในร่าง ด้านประชาชนได้มีการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อบรรจุให้เป็นร่างที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ร่วมพิจารณา ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรวมรายชื่อเสนอกฎหมายได้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้งสิ้น 6 ร่างและตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญด้านการป่าไม้ ตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษา ดูเหมือน

รัฐบาลชุดนี้จะเป็นความหวังในการประกาศใช้กฎหมายป่าชุมชนที่มีพัฒนาการมายาวนาน แต่แล้วร่างดังกล่าวก็ต้องยุติการพิจารณาเมื่อนายชวน หลีกภัย ประกาศยุบสภาก่อนที่จะรัฐบาลจะครบวาระไม่นาน

จะเห็นว่ากรณีของการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนสะท้อนปัญหาความชะงักงันขาดความต่อเนื่องของรัฐบาล ที่เป็นปัญหาเรื้อรังของระบบการเมืองไทย เมื่อแนวนโยบาย กฎหมายถูกยึดติดอยู่กับกระบวนการทางการเมืองที่ต้องอาศัยอำนาจทางนิติบัญญัติในการดำเนินการในทางปฏิบัติ ทำให้เสถียรภาพรัฐบาลกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลโดยตรงต่อกระบวนการขั้นตอนของพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพราะแนวคิดป่าชุมชนทั้งช่วงการก่อตัวและช่วงการกำหนดอย่างเป็นรูปธรรม ถูกกำหนดเป็นประเด็นทางการเมืองมาถึง 9 รัฐบาลในระยะเวลาเพียง 10 ก็ยังไม่สามารถผ่านขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบายในการกำหนดจนสามารถไปสู่ขั้นตอนการปฏิบัติใช้ได้เสียที ความอ่อนแอของระบบการเมืองไทยที่ขาดความต่อเนื่องทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างล่าช้า ประกอบกับความไม่แน่นอนของบริบทแวดล้อมทางสังคม จะยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญของกระบวนการทางนโยบายของประเทศไทยต่อไป

จากการศึกษาถึงแนวคิดและเหตุการณ์สำคัญในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ได้แสดงให้เห็นประเด็นทางการเมืองที่สำคัญที่เกิดขึ้นและมีผลต่อการวิเคราะห์ผลการศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย และควรเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยในอนาคต ดังนี้

1. การจัดการป่าไม้ด้วยมิติทางวัฒนธรรม เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องในด้านแนวคิดของชุมชน ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้มีการกล่าวถึงรายละเอียดในทางปฏิบัติของชุมชน เนื่องจากการจัดการป่าด้วยแนวคิดทางความเชื่อ ประเพณีของแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกันและเป็นลักษณะวิวัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาซึ่งต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบด้าน ชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐาน เป็นต้น แต่ในการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่การศึกษากระบวนการระดับนโยบายกับแนวคิดทางการเมือง ในทางปฏิบัติการที่มีมติทางนโยบายกับมิติทางวัฒนธรรมซึ่งไม่สามารถกำหนดออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรได้จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชนบางแห่ง เพราะการใช้กฎหมายฉบับเดียวครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศและไม่สามารถกำหนดลักษณะทางวัฒนธรรมได้ย่อมทำให้ชุมชนบางแห่งเกิดความเสียเปรียบได้เปรียบแตกต่างกัน ดังนั้นการศึกษาวิจัยการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติด้วยมิติทางวัฒนธรรมจะมีความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนแนวคิดทางกฎหมายของประเทศในอนาคต

2. ในกระบวนการร่างกฎหมายป่าชุมชน ได้ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเข้ามามีบทบาทชัดเจนมากขึ้นกว่าในอดีต การพัฒนาของกลุ่มองค์กรเหล่านี้นับเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญ เพราะมีการพัฒนาศักยภาพและความรู้ความสามารถของกลุ่มจนทำให้กลุ่มมีความสามารถในการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองและมีอิทธิพลต่อการผลักดัน ชัยชัย การตัดสินใจทางนโยบาย

3. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลายเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการนำมาใช้ในการต่อสู้ทางความคิด และการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการเรียกร้องพระราชบัญญัติป่าชุมชน

4. ลักษณะของโครงสร้างทางการบริหารระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการ ยังมีการซ้อนทับของหน้าที่ความรับผิดชอบ การทำงานที่ไม่ประสานกันระหว่างหน่วยงาน กรม กองของกระทรวงต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งไม่สามารถแบ่งออกเป็นส่วนๆได้ เนื่องจากทรัพยากรแต่ละประเภทต่างส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรอื่นและอาจทำลายระบบนิเวศน์ทั้งหมดได้ แต่ในโครงสร้างทางการบริหารจะมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมือง เพราะทรัพยากรได้กลายเป็นสัญลักษณ์ทางอำนาจ ความขัดแย้งของหน่วยงานรัฐจึงมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัตินโยบายด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้การดำเนินนโยบายขาดเอกภาพ สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรได้

5. แรงผลักดันจากปัจจัยภายนอกประเทศ เช่น บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ นโยบายของประเศมหาอำนาจในขณะนั้นว่ามีเป้าหมาย ทิศทางการพัฒนาด้านใดหรือสถานการณ์ความเคลื่อนไหวของแนวคิดด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศต่างๆ เหล่านี้ต่างมีผลต่อการกำหนดนโยบายรัฐและการปรับเปลี่ยนแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล

จากพัฒนาการที่ผ่านมาของแนวคิดป่าชุมชนมาสู่การกำเนิดของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านสถานการณ์ทางการเมือง บริบททางสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน สิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้หล่อหลอมให้ป่าชุมชนกลายเป็นอุดมการณ์ที่เข้มแข็งที่ดำรงอยู่ในสังคมในช่วงกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ท่ามกลางความขัดแย้งของปัญหาทางความคิดที่เกิดจากความเชื่อของรัฐซึ่งสวนทางกับแนวคิดของชุมชนท้องถิ่นนั้น รัฐเชื่อมาตลอดว่าทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่างเป็นของรัฐ การแสดงสิทธิของรัฐจึงต้องแสดงผ่านทางนโยบายและออกกฎหมายมาครอบครอง

การถือครองสิทธิเหล่านั้นตามที่กล่าวมา ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรป่าไม้ภายใต้ต้นนโยบายป่าชุมชนที่เกิดขึ้น ดังนี้

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

1.1 รัฐต้องยอมรับว่าการปราบปรามไม่ใช่หนทางแก้ปัญหาที่ดีที่สุด การออกกฎหมายเพื่อกำหนดเขตห้าม ปราบปรามและลงโทษผู้กระทำผิดที่ผ่านมา อาจแก้ปัญหาในการจับกุมและป้องกันผู้กระทำผิดและรักษาพื้นที่ที่เหลือไว้ แต่อีกด้านหนึ่งก็ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนและมีชี้นำแนวทางในการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ธรรมชาติที่เสื่อมโทรมให้กลับคืนสภาพได้ดีเท่าที่ควร ดังนั้นรัฐต้องมีการปรับกลไกทางกฎหมาย นโยบายเสียใหม่ ที่เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพป่าโดยเฉพาะ

1.2 ในการกำหนดนโยบายรัฐ ควรมีการรณรงค์ในการสร้างจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกัน ที่ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาด้วยกัน ด้วยการให้ความรู้และชี้แจงทั้งเหตุและผลของนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ให้สาธารณะชนทราบเพื่อเป็นการรณรงค์และเพื่อให้ประชาชนได้ทราบแนวทางและเข้าใจปัญหาด้านทรัพยากรที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน

1.3 ความสับสนด้านนโยบาย ที่ทำให้เกิดความเคลือบแคลงใจต่อเจตนารมณ์ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่ขัดแย้งกันเห็นได้จากรัฐมีนโยบายการอนุรักษ์ด้วยการปราบปราม ลงโทษผู้ที่ลুক้ำเข้าไปในพื้นที่ป่าของรัฐ แต่ในทางกลับกันรัฐก็มีนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจและการให้สัมปทานพื้นที่ป่าแก่เอกชน

1.4 นโยบายและมาตรการทางกฎหมายหลายฉบับของรัฐ ยังขาดมุมมองของมิติทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับลักษณะทางกายภาพของภูมิประเทศ เชื้อชาติ ในแต่ละชุมชนที่มีความแตกต่างกัน การประกาศใช้มาตรการต่างๆ ของรัฐที่ประกาศใช้ทั่วทั้งประเทศย่อมส่งผลให้เกิดความยากง่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายแตกต่างกัน จนสามารถสร้างทัศนคติในทางลบและความขัดแย้งที่มีต่อรัฐได้

1.5 ปัญหาด้านการจัดการป่าไม้ที่สามารถสร้างปัญหาสังคมด้านอื่นๆ และเป็นผลที่เกิดต่อเนื่องมาจากปัญหาอื่น เช่น ปัญหาความยากจนที่เป็นสาเหตุหนึ่งของการทำลายป่าไม้เพื่อบุก

เบิกเป็นพื้นที่เกษตรกรรมสร้างรายได้ รัฐจึงควรปรับนโยบายด้านสังคม การพัฒนาชนบท ฯลฯ ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับนโยบายด้านการป่าไม้

2. ข้อเสนอแนะด้านแนวคิด

2.1 รัฐควรปรับแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ โดยการกระจายอำนาจไปสู่หน่วยงานราชการที่ดูแลด้านการป่าไม้ในระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนในท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่รับผิดชอบด้านการป่าไม้ได้มีอิสระในทางปฏิบัติและให้ความสำคัญกับแนวทางการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้แก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น

2.2 ควรมีการระดมความคิดเห็นทั้งจากภาครัฐและประชาชนในการหาข้อสรุปและร่วมกันแก้ปัญหาทางแนวคิดที่มีความแตกต่างกัน โดยเน้นหลักการประนีประนอมเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการนำกฎหมายไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามต้องสร้างความเข้าใจว่าการมอบอำนาจให้สิทธิในการจัดการป่าตามกฎหมาย มิใช่การมอบป่าให้ยึดครอง ดังนั้นสิทธิชุมชนไม่ได้หมายถึง การยึดเอากรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรโดยเด็ดขาดแต่หมายถึงการจำกัดสิทธิการจัดการทรัพยากรซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของทุกคนให้ขึ้นอยู่กับอำนาจชุมชนในการวางกฎเกณฑ์เพื่อรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้น

3. ข้อเสนอแนะด้านการปฏิบัติ

3.1 การวางแผนการจัดการทรัพยากรควรคำนึงถึงความเป็นจริงในระดับท้องถิ่น ประกอบการพิจารณา เนื่องจากว่าสภาพภูมิประเทศ ลักษณะทางวัฒนธรรมของชุมชนในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน รัฐต้องหามาตรการที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนนั้น เพื่อการปฏิบัติตามแผนและนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนด้วย

3.2 ควรให้มีการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมในการให้ความรู้และเปลี่ยนประสบการณ์ เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนในการอนุรักษ์ป่าร่วมกันมากขึ้น เป็นการสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดี ระหว่างรัฐกับประชาชน

3.3 รัฐควรสร้างกลไกในระดับท้องถิ่นที่เป็นการพัฒนากระบวนการในการร่วมมือและการตัดสินใจระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนในท้องถิ่นที่เข้าใจสภาพปัญหาในพื้นที่ได้ดีกว่าหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อการพัฒนาป่าชุมชนที่ยั่งยืนร่วมกัน

3.4 ควรมีการจัดตั้งองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐและประชาชน ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบในการจัดการป่าชุมชนทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ โดยแยกออกมาจากหน่วยงาน หรือองค์กรที่เกิดขึ้นมาจากกฎหมายป่าไม้หรือกฎหมายป่าชุมชน และองค์กรการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตามความก้าวหน้า ความสำเร็จและความล้มเหลวที่อาจจะเกิดขึ้นมาจากการดำเนินการทั้งฝ่ายรัฐและประชาชน

จากแนวทางการแก้ปัญหาด้านการจัดการป่าไม้ที่เสนอแนะมาทั้ง 3 ด้าน เป็นเพียงการแก้ปัญหาเบื้องต้นของการนำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืนร่วมกัน ในส่วนของพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่มีความขัดแย้งกัน หากมีการแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมาจะช่วยทำให้พระราชบัญญัติป่าชุมชนสามารถประกาศใช้ได้เร็วยิ่งขึ้นเนื่องจากที่ผ่านมาความขัดแย้งในกระบวนการของกฎหมายฉบับนี้เกิดจากความไม่สอดคล้องของแนวคิดพื้นฐานระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดของแต่ละฝ่ายต่างมีที่มาและมีเหตุผลสนับสนุนแตกต่างกันออกไป การแก้ปัญหาเบื้องต้นจึงต้องแก้ด้วยการปรับเปลี่ยนแนวคิดในเรื่องของอำนาจทางการเมืองเป็นสำคัญ

ดังนั้น ผู้ศึกษามีเหตุผลที่จะสนับสนุนการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชนมารองรับสิทธิชุมชนของประชาชนในการจัดการป่าไม้ เนื่องจาก

1. กฎหมายดังกล่าวจะเป็นมิติใหม่ของกฎหมายไทยที่จะระบุดังถึงกรรมสิทธิ์ร่วมที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการผลประโยชน์ของสังคม
2. กฎหมายฉบับนี้เป็นทั้งกฎหมายที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และเป็นกฎหมายที่ถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทที่รับรองอำนาจและความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้
3. พระราชบัญญัติป่าชุมชนจะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้ โดยการพัฒนาจะดำเนินการควบคู่ไปกับการสนับสนุนของรัฐเพื่อประสานแนวคิดไปในทิศทางเดียวกัน
4. กฎหมายฉบับนี้จะเป็นหลักประกันให้กับชุมชนในการจัดการป่าไม้เพื่อปลูกฝังแนวทางการจัดการป่าอย่างยั่งยืน

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติป่าชุมชนอาจจะไม่สามารถแก้ปัญหาทางนโยบายได้ทุกอย่างแต่อย่างน้อยกฎหมายป่าชุมชนก็เป็นจุดเริ่มต้นของปรากฏการณ์ทางการเมืองที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับรัฐ ส่วนการแก้ปัญหาในเรื่องพื้นที่อนุรักษ์เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนมากเพราะเกี่ยวข้องกับกฎหมายป่าไม้หลายฉบับและกระทบต่อประชาชนทั่วทั้งประเทศ แต่ละฝ่ายที่ขัดแย้งกันต่างมีความปรารถนาดีต่อสมบัติส่วนรวมของประเทศ ดังนั้นการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องการทำป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รัฐต้องเป็นผู้เริ่มต้นคือ เป็นผู้ประสานความขัดแย้ง โดยการดำเนินการจัดการป่าในพื้นที่อนุรักษ์เป็นส่วนๆ เพราะการใช้เงื่อนไขหรือนโยบายเดียวกันประกาศใช้ทั่วทั้งประเทศย่อมเป็นไปได้ไม่ได้และไม่ได้ลดความขัดแย้งลงเพราะพื้นที่ป่าไม้ชุมชนแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกันทั้งในด้านภูมิศาสตร์และวัฒนธรรม จาริดประเพณี และสิ่งสำคัญคือการยึดหลักการแห่งรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจและเน้นความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน

จากการศึกษาปัญหาทางนโยบายป่าชุมชน เราจะเห็นว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และมุมมองของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องสนับสนุนการเกิด "ป่าชุมชน" ที่เป็นรูปธรรม ต้องพิจารณาจากสาเหตุของปัญหาที่รัฐยึดถือระบบกรรมสิทธิ์รัฐรวมอำนาจรวมศูนย์การจัดการป่าไม้ทั้งระดับนโยบายและการปฏิบัติแต่เพียงผู้เดียวมาตลอด รัฐต้องแก้ไขด้วยการปรับแนวคิดกระบวนทัศน์ที่เน้นการกระจายอำนาจทั้งในการตัดสินใจและจัดการแก่งค์กรชุมชนที่สามารถดูแลรักษาป่าไม้ได้ รวมทั้งการพิจารณาร่วมกันในการแก้ปัญหาทางแนวคิดในเรื่องสิทธิในทรัพยากรควบคู่ไปด้วยไม่ว่าจะเป็นสิทธิตามกฎหมายโดยอำนาจรัฐหรือสิทธิชุมชนที่เกิดจากรากฐานทางวัฒนธรรมชุมชน ต่างต้องหาจุดร่วมที่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ ซึ่งหมายถึง การผลักดันให้มีนโยบายระดับชาติและกฎหมายในการปฏิบัติบังคับใช้เพื่อรองรับแนวคิดป่าชุมชน การออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะเป็นกรอบในการอนุรักษ์ร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน ที่จะทำให้แนวคิดป่าชุมชนมีความหมายทั้งทางพฤตินัยและนิตินัย ผู้ศึกษาจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษานี้จะเป็นส่วนหนึ่งของความรู้เชิงวิชาการที่สามารถเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางแก่ผู้สนใจประเด็นปัญหาทางนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสมบัติส่วนรวมของคนทั้งประเทศให้มีการดำเนินการศึกษาต่อไปและเป็นหวังไว้ว่า การผลักดัน รวมทั้งความเข้มแข็งของกระบวนการประชาธิปไตยระดับรากหญ้าในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนในการปกป้องรักษาทรัพยากรป่าไม้ เพื่อการรักษาป่าไม้ไว้ให้ลูกหลานในอนาคตสืบไป

รายการอ้างอิง

หนังสือภาษาไทย

กุลชน ธนาพงศธร. หลักการกำหนดนโยบายรัฐ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.

ขจิตพร วิทยานุกรณ์ . แปล. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของไทย : กลับนโยบายป่าไม้หรือพายุเรือใน
อ่าง. กรุงเทพฯ : ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชีย แปซิฟิก มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์, 2542.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524. กรุงเทพฯ : เรืองแสงการพิมพ์, 2520.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 – 2529. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2524.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 - 2534. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2530.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535 - 2539. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2537.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2541.

โหมยิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ . ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2533.

จรรณ สุภาพ. ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย: เผด็จการ) และหลักการวิเคราะห์การเมืองแผน
ใหม่. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยรัตนพานิช, 2519.

เจ ดี บี มิลเลอร์. ลักษณะการเมือง. แปลโดย สุเทพ อุตถากร. กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และ
มนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ. วิวัฒนาการการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่น
พัฒนา, 2535.

ฉลาดชาย สมิตานนท์. ป่าไม้สังคมเพื่อการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528.

นัฏฐาทิพย์ นาดสุภา และ พรพิมล เลิศวิธา. วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาชนบท มูลนิธิหมู่บ้านและสำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2537.

ชมรมพัฒนาภาคเหนือ. 3 ทศวรรษป่าชุมชน: ท่ามกลางความสับสนของสังคมไทย. เชียงใหม่ : บี เอส การพิมพ์, 2542.

ชัชวาล ทองดีเลิศ และ นันทา เบญจศิริรักษ์, บรรณาธิการ. ตำนานป่าชุมชน. เชียงใหม่: ชมรมพัฒนาภาคเหนือ, 2536.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงของชาติ, 2537.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐในพหุสังคมสยาม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: บริษัทสุกุมและบุตรจำกัด, 2540.

นิวัติ เรืองพานิช. หลักการและแนวความคิดของวนศาสตร์ชุมชน. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการปลูกป่าระบบวนเกษตร กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้, 2530.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาวิชาการเรื่องสิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร, 2536.

บุรินทร์ โชคเกิด. รวมกฎหมายป่าไม้. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ ,2538.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. ป่าชุมชน. เอกสารประกอบการสัมมนาป่าชุมชน สมาคมสิทธิ เสรีภาพของประชาชนภาคอีสาน สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสมและโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2530.

ปริศนา พรมมา และ มนตรี จันทวงศ์. ชุมชนท้องถิ่นกับความหลากหลายทางชีวภาพ. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนากลุ่มน้ำภาคเหนือ โดยองค์กรชุมชน 2541.

ป่าไม้, กรม. สำเนาคำแปล. รายงานของ มร.สเวด เรื่องป่าไม้ของประเทศสยาม สมัยก่อตั้งกรม ป่าไม้. ร.ศ.114 (2439). สำนักงานเลขานุการ.

ป่าไม้, กรม. รายงานสถิติป่าไม้, 2539.

- ป่าไม้, กรม. คู่มือเจ้าหน้าที่รัฐ: โครงการปลูกป่าไม้ไว้ใช้สอยชุมชน ป่าชุมชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2530.
- ป่าไม้, กรม. 100 ปีกรมป่าไม้. กิติ ศิริวัลลภ และคนอื่นๆ ผู้จัดทำ, 2539.
- พฤกษศาสตร์ ชุมพล, ม.ร.ว. ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ภูมรินทร์ ศรีสินทร์. ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องการใช้ทรัพยากรป่า. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- มนตรี เจนวิทย์การ. สังคมวิทยาการเมือง: การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529.
- ยศ สันตสมบัติ. นิเวศน์วิฤต ความรู้กับวิวาทะ. มูลนิธิโตโยต้าและมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540.
- ยศ สันตสมบัติ. ป่าชุมชน: มิติหนึ่งของทางเลือกในการพัฒนา. เอกสารประกอบการประชุมเวทีชาวบ้าน, 2540.
- ลิขิต ชีรเวคิน. วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- ลิขิต ชีรเวคิน. การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, กระทรวง. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539.
- วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. บรรณาธิการ. สิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.
- สมศักดิ์ สุขวงศ์ และ เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมณ์. รวมบทความป่าชุมชน. เอกสารประกอบการสัมมนาป่าชุมชนภาคเหนือ. เชียงใหม่: พี.เอส. การพิมพ์, 2542.
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 - 2509. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2507.
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 - 2514. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2510.
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519. นครหลวง กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2515.

- สืบสกุล กิจนุกร. มาตรการอำพราง บนเส้นทางการอนุรักษ์, เชียงใหม่ : มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ, 2541.
- เสนห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ, บรรณาธิการ. ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางในการพัฒนา เล่ม 1-3. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.
- เสนห์ จามริก. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- สุรพล ราชภัณฑรักษ์. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.
- สันติ จิยะพันธ์. ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย. ปริญญารัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- อนุสรณ์ ลิมมณี. รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- อภิชัย พันธเสน. พัฒนาชนบทไทย: สมุทัยและมรรค ความหวัง ทางออก และทางเลือกใหม่. กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2539.
- เอนก นาคะบุตร. ลบกัณดิน น้ำ ป่า จุดเปลี่ยนแห่งความคิด. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.
- Owen Lynch J. และ Janis Alcorn Bo., การดูแลป่าของชาวบ้าน. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

บทความภาษาไทย

- “กรมป่าไม้ประกาศย้ายคนออกจากป่า”. ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 16 มิถุนายน 2537.
- “คณ. กัดันรัฐบาลทบทวน พ.ร.บ.ป่าชุมชน”. ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 19 กันยายน 2540.
- “จากคอยคู่กรุงเปิดคำอุทธรณ์ จอนิ ออโดเซีย”. กรุงเทพธุรกิจ. ฉบับวันที่ 19 พฤษภาคม 2542.
- โจนาธาน โคลโด. “ลูกหลานแห่งการปฏิวัติ”. แปลโดย นิวัตรณ สุขพันธ์โพธารามและพีระชาติ สัจจวาทิต. ศึกษาศาสตร์สาร. ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 (มกราคม - มีนาคม 2524).
- “ชี้ชุมชนล่มสลายหากห้ามใช้ประโยชน์”. ผู้จัดการรายวัน. 3 มิถุนายน 2539.

- นภัส กอร์ดอน. “การวิเคราะห์นโยบายและการปฏิบัติของรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และผลกระทบต่อการพัฒนา”. วารสารวิจัยสังคม. ปีที่ 22 ฉบับที่ 1-2 (2542).
- ‘ป่าชุมชน: ทางรอดหรือหายนะของป่าอนุรักษ์’. มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 29 พฤษภาคม 2540.
- “พระราชบัญญัติป่าชุมชนกฎหมายกับความเป็นจริงทางสังคม”. ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 17 มิถุนายน 2539.
- “พ.ร.บ. ป่าชุมชนกับคัตหันมนุษย์”. สยามรัฐ. ฉบับวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2539.
- “พ.ร.บ.ป่าชุมชน: ทางออกชุมชนกับป่า?”. ผู้จัดการรายวัน. ฉบับวันที่ 20 ตุลาคม 2540.
- “พ.ร.บ. ป่าชุมชน บทพิสูจน์นายารัฐบาลชาติชาย”. สัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 36 (18-24 กุมภาพันธ์ 2533).
- เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมณ์. “ป่าชุมชน”. กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 17 ตุลาคม 2540.
- ยศ สันตสมบัติ. “รัฐบาลกับการรื้อถอนสิทธิชุมชน”. กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 6 พฤศจิกายน 2540.
- “รัฐสรุปประชาพิจารณ์ป่าชุมชนให้คนอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ก่อนปี 2536 ทำป่าชุมชนได้”. ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 7 กรกฎาคม 2540.
- “ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน กฎหมายเพื่อกฎหมายหรือเพื่อคน”. มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 27 กรกฎาคม 2540.
- ศยามล ไกยูรวงศ์. “ป่าชุมชน”. กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 17 ตุลาคม 2540.
- สุกรานต์ โรจนไพรวงศ์. “บทสรุปพระราชบัญญัติป่าชุมชน”. รายงานโลกสีเขียว ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2539).
- อานันท์ กาญจนพันธ์. “ป่าชุมชน”. กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 17 ตุลาคม 2540.
- อุดร วงศ์ทับทิม. “ระดมสมองร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน บทเริ่มต้นกฎหมายประชารัฐ”. ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 18 เมษายน 2539.

หนังสือภาษาอังกฤษ

- Benjamin Roger and Duvall Raymond . The Capitalist State in Context : The Democratic State . (Lawrence K9 : University of Kansas Press , 1985). อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช . รัฐ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2541.
- Castle Francis G., Pressure Group and Political Culture: A Comparative Study. London: RKP, 1967.
- Dye Thomas R., Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1981.

Easton David E., The Political System. New York: Alfred A. Knoff, 1953.

Food and Agriculture Organization of the United National (FAO), Forest for Community Development, Forestry paper No.7. Rome, 1978.

Gabriel Almond A. and Bingham Powell B., Comparative Politics. Boston: Little brown and co., 1978.

Heywood Andrew. Political Ideas and Concepts: An Introduction. London: Macmillan, 1994. อ้างใน สันติ จิยะพันธ์ .ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาฯ.

J.C. Johari. Contemporary Politics Theory. New Delhi: Steering Publisher, 1987. อ้างใน สันติ จิยะพันธ์ .ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาฯ.

Levine Charles, Where Policy Come From : Idea, Innovation and Agenda Choice, (PAR.45, No.1)

Linblom Charles E., The public Policy making process. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1968.

Moor Donale S., Contesting Terrain in Zimbabwe is Eastern Highland: Political Ecology, Ethnography and Peasant Resource Struggles, Economic Geography, 1994. อ้างใน ชมรมพัฒนาภาคเหนือ. 3 ทศวรรษป่าชุมชน : ท่ามกลางความสับสนของสังคมไทย, เชียงใหม่ : พีเอส การพิมพ์, 2542.

Nettle.J.P. State as Conceptual Variable. อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

Reeve Andrew. Property. London: Macmillan, 1980. อ้างใน สันติ จิยะพันธ์ .ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาฯ.

Riggs Fred W., Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu: East-West Center Press, 1966.

Sanders Douglas, Collective Right : Human Right Quarterly. (13 : 1991) อ้างใน สันติ จิยะพันธ์ .ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาฯ.

Truman David B., The Governtal Process: Political Interest and Public Opinion. N.J.: Alfred Knoff, Inc., 1955.

Woottonn Graham, Interest Group. (Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1978). อ้างใน สุรพล ราชภัณฑรักษ์. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2523.

Young Oran R., resources Regime: Natural Resource and Social Institutions. Berkeley: University of California Press, 1982. อ้างใน สันติ จิยะพันธ์ .ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาฯ.

เอกสารอื่น

กรมป่าไม้. www.farest.go.th

รายการขอคิดด้วยคน. ป่าชุมชน: อำนาจในมือใคร (เทปโทรทัศน์). ชมรมสื่อสร้างสรรค์, 2543.

ไพโรจน์ สุวรรณการ. ขอทบทวนและแก้ไขร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน. 23 พฤษภาคม 2539.

คณะกรรมการประชาพิจารณ์. บันทึกข้อความ เรื่อง การทำประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....., วันที่ 10 กรกฎาคม 2540.

คณะกรรมการวิสามัญร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน. บันทึกการประชุมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน วันที่ 3 สิงหาคม 2543.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบบ

เรื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.
(ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

นายจรัล ขาดัก กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผลต่อประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ประธานรัฐสภาได้ดำเนินการ


๑. วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเสนอมา ปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อถูกต้องจำนวน ๕๒,๖๙๔ คน

๓. แต่งตั้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นผู้รับคำร้องคัดค้านรายชื่อ

๔. ส่งบัญชีรายชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และผู้อำนวยการเขตทุกเขตในกรุงเทพมหานคร ปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อให้ผู้ที่มีได้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่มีรายชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อได้ยื่นคำร้องคัดค้าน และไม่ปรากฏว่ามีผู้ยื่นคำร้องคัดค้าน

บัดนี้ เมื่อได้ดำเนินการตามที่กล่าวแล้ว จึงถือว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๕๒,๖๙๔ คน ได้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ถูกต้องตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว


(นางศิริลักษณ์ บินบำรุงกิจ)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓

ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ของการประชุม
วันที่ ๕๑ / ๒๕๖๓
วันที่ ๕ / ๑๑ / ๕๓ เวลา ๑๐.๓๐ น.
ส่งฝ่าย นิติ ดำเนินการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑ / ๒๕๖๓
วันที่ ๕ / ๑๑ / ๕๓
เวลา ๑๕.๕๐

ที่ คปร. 022 / 2543

ฝ่ายวิชาการและกฎหมาย
วันที่ 43/43
วันที่ 1 / ๑๑ / ๕๓ เวลา 16.30 น.
สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ
77/1 ถ.เลียบบคลอง หมู่ 5 ต.สุเทพ
อ.เมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200
โทร. (053) 810623-4

1 มีนาคม 2543

เรื่อง ขอสถนอกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน ตามสิทธิในรัฐธรรมนูญมาตรา 170
เรียน ฯพณฯ ประธานรัฐสภา นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา
สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. แบบขก. 3 แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับผู้แทนการเสนอกฎหมายป่าชุมชน
2. ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน (ฉบับประชาชน)

อ้างถึง จดหมายเครือข่ายป่าชุมชนลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2543

ตามที่เครือข่ายป่าชุมชนได้ยื่นหลักฐานบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 52,051 รายชื่อ เพื่อประกอบกรเสนอพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) อันเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 (ว่าด้วยการเปิดโอกาสให้ผู้สิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อ ประธานรัฐสภาเพื่อให้พิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบัน) โดยได้ยื่นเอกสารเพื่อให้ ฯพณฯ ได้โปรดสั่งการให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารไปแล้วเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2543 (ตามจดหมายที่อ้างถึง)

ดังนั้น เพื่อให้การใช้สิทธิในการเสนอกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) ดำเนินต่อไปโดย สมบูรณ์ ในนามของเครือข่ายป่าชุมชนและผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน จึง ใ้ขอเสนอร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2) เพื่อประกอบกับ เอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้วข้างต้น ให้ ฯพณฯ ได้โปรดดำเนินการตามขั้นตอน เพื่อให้รัฐสภาออก กฎหมายป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) สมดังเจตนารมณ์ของประชาชนโดยเร็ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการ

นายสมนันต์ ดวงแก้ว
วันที่ ๓๗ / ๒๕๔๓

ขอแสดงความนับถือ

วันที่ ๕ / ๑๑ / ๕๓ เวลา ๑๖.๑๕ น.

ระเบียบวาระ กองการประชุม
๕ / ๑๑ / ๕๓
๕ - / ๑๑ - / ๕๓
๑๑.๒๕๕๖

(นายเจริญ ช่าง)

(นายสมนันต์ ดวงแก้ว)

ประธานเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ

กรรมการเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ

(นายบุญทวี สีแดง)

(นายสมนันต์ อินตา)

กรรมการเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ

กรรมการเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นที่มีชีวิตสัมพันธ์กับป่าได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการใช้ประเพณีและภูมิปัญญาของ ท้องถิ่นที่หลากหลายเพื่อการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน และทำให้ชุมชน ท้องถิ่นมีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการช่วยรักษาระบบนิเวศธรรมชาติและสภาพแวดล้อม รวมทั้งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นให้ดีขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับ มาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นใดซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"ชุมชนท้องถิ่น" หมายความว่า กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมอาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวและสืบทอดระบบ วัฒนธรรมร่วมกัน

"ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย

"ป่าชุมชน" หมายความว่า ป่าที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนโดยมีการจัดการตามพระราชบัญญัตินี้

"เขตอนุรักษ์" หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตอื่นที่เป็นพื้นที่ ดันน้ำลำธาร หรือพื้นที่ที่มีคุณค่าของสิ่งแวดล้อมอันควรแก่การอนุรักษ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"ไม้" หมายความว่า ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น กอ หรือเถา ไม้ที่ยังยืนต้น หรือล้มลงและให้ความหมายรวมถึง ราก ฝัก หน่อ ดอก ใบ เหง้า เศษ ปลาย หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้ไม่ว่าจะถูกตัด ฟัน เลื่อย ผ่า ฉาก ทอน ขุด หรือกระทำ โดยวิธีการอื่นใด

"ทำไม้" หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ฉาก ทอน ขุด หรือชักลากไม้ที่มีอยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ ในป่าออกจากป่าด้วยประการใด ๆ

"ของป่า" หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า ได้แก่

(๑) ไม้ ฟืน ถ่าน เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชัน และยางไม้

(๒) หญ้า อ้อ พง เขม หรือ คา กก กระจุต กล้ายไม้ กูด เห็ด และพืชอื่น

หมวด ๒ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

มาตรา ๔ ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมที่ดิน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกแปดคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีผู้แทนองค์กรเอกชนสองคน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาสองคน และผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนสี่คนเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอ
ให้อธิบดีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๕ เพื่อประโยชน์ในการสรรหาบุคคลให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน และคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่มีคณะหรือสาขาวิชาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การอนุรักษ์ระบบนิเวศวิทยา หรือสังคมวิทยาเกี่ยวกับป่าชุมชนจำนวนสามคน แต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนสามคน และแต่งตั้งจากผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนจำนวนสี่คนเป็นกรรมการ

การแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ให้อธิการบดีดำเนินการให้อาจารย์ในคณะหรือสาขาวิชาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเป็นผู้คัดเลือกกันเองสถาบันอุดมศึกษาละหนึ่งคน และให้อธิการบดีจากทุกสถาบันอุดมศึกษาร่วมกันคัดเลือกให้เหลือสามคน ส่วนการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการให้องค์กรเอกชนเป็นผู้คัดเลือกกันเอง และการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการให้ผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนเป็นผู้คัดเลือกกันเอง

รายชื่อคณะกรรมการสรรหาที่มาจากคัดเลือกของผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนองค์กรเอกชน และผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชน ให้นำเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบ

ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกรรมการด้วยกัน เป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและเลขานุการอีกคนหนึ่ง ให้กรมป่าไม้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ และให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ ที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน และในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเป็นจำนวนสองเท่าของตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมีการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งแทน

บัญชีรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนให้นำเสนอต่อรัฐมนตรี และบัญชีรายชื่อคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ให้นำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและการเสนอรายชื่อบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนและในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดให้กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๑ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกก็ได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปพลางก่อน จนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา ๑๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

หมวด ๓
คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

เรา ๑๘ ให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด
 หมายเป็นประธาน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จากหน่วย
 รัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดนั้นจำนวนห้าคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกจำนวนหกคน ซึ่งผู้ว่าราชการ
 ทั้ง ในจำนวนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีผู้แทน
 บัณฑิตศึกษาจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรเอกชนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนในจังหวัดที่ป่าชุมชน

ราชการกรมป่าไม้ซึ่งอธิบดีมอบหมายคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ
 เกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบาย
 ชาติกำหนดตามมาตรา ๑๔ (๕)

แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการ
 คุณวุฒิเสนอตามมาตรา ๑๐ และให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม
 แต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ห้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิกสภา
 วัตินั้นเป็นผู้คัดเลือกตนเอง ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดตามมาตรา ๑๔ (๕)

๑๙ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 พิจารณาคำขอและตรวจสอบพื้นที่ป่าที่มีคำขอให้กำหนดเป็นป่าชุมชน
 ประกาศคำขอให้กำหนดพื้นที่ป่าเป็นป่าชุมชน และพิจารณาคำคัดค้าน
 อนุมัติให้จัดตั้ง เพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชนหรือเพิกถอนป่าชุมชน
 เสนอแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการป่าชุมชน

ให้ความเห็นชอบในแผนการจัดการป่าชุมชนตลอดจนโครงการที่จะดำเนินการในป่าชุมชน
 ประสานความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการป่าชุมชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาตำบลในการจัดทำแผน
 ป่าชุมชน
 ควบคุม กำกับ ดูแลการดำเนินการของคณะกรรมการป่าชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ
 ารป่าชุมชน

ให้คำแนะนำปรึกษาต่อคณะกรรมการป่าชุมชนในการจัดการป่าชุมชนแต่งตั้ง
 ेतดดอนเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน
 ารตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการจัดการป่าชุมชนในจังหวัด และจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการนโยบาย
 างน้อยทุกระยะห้าปี
 ปฏิบัติภารกิจอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย

หมวด ๔
การจัดตั้งป่าชุมชน

๑๐. ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นทั้งหมดซึ่งโดยปกติแล้วมีลักษณะเป็นป่าดงดิบหรือป่าดิบชื้นและป่าดงดิบหรือป่าดิบแล้ง
 ักเป็นป่าดงดิบหรือป่าดิบชื้นหรือป่าดงดิบแล้งหรือป่าดงดิบแล้งหรือป่าดงดิบแล้งหรือป่าดงดิบแล้งหรือป่าดงดิบแล้ง
 ึ่งมีราษฎรอาศัยตั้งถิ่นฐาน
 ักเป็นป่าดงดิบหรือป่าดิบชื้น
 ะจัดตั้งโดยราษฎรหรือโดยราษฎรร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือโดยราษฎรร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือโดยราษฎรร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
 ากพื้นที่ป่าดงดิบหรือป่าดิบชื้นหรือป่าดงดิบแล้งหรือป่าดงดิบแล้งหรือป่าดงดิบแล้งหรือป่าดงดิบแล้งหรือป่าดงดิบแล้ง
 ัดจัดตั้งโดยราษฎรหรือโดยราษฎรร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือโดยราษฎรร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือโดยราษฎรร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
 ังพื้นที่ป่าดงดิบหรือป่าดิบชื้นหรือป่าดงดิบแล้งหรือป่าดงดิบแล้งหรือป่าดงดิบแล้งหรือป่าดงดิบแล้งหรือป่าดงดิบแล้ง

มาด
 ซึ่งได้รับมอ
 งานอื่นของ
 จังหวัดแต่ง
 สภา
 ตั้งอยู่สี่คน
 ให้ช้
 หลัก
 ป่าชุมชนแท้
 การ
 สรรหาผู้ทรง
 การ
 ท้องถิ่นในจังหวัด
 มาด
 (๑)
 (๒)
 (๓)
 (๔)
 (๕)
 (๖) 1
 การจัดการป่า
 (๗)
 แผนการจัดการ
 (๘)
 และ
 (๙)
 ป่าชุมชนอยู่
 (๑๐)

มาด
 แผนชุมชนหรือ
 คำขอ
 (๑) ๖
 (๒) ๕
 (๓) ๕
 (๔) ๕

หมวด ๕ การจัดการป่าชุมชน

มาตรา ๒๘ เมื่อได้มีประกาศการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้จัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกของชุมชนนั้นที่ประสงค์จะจัดการป่าชุมชนเป็นสมาชิกป่าชุมชน

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสมาชิกป่าชุมชนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๙ สมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าชุมชน ดังนี้

(๑) ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน

(๒) ร่วมกันทางราชการในการดูแลป่าชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

สมาชิกป่าชุมชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการป่าชุมชนอาจมีมติให้สมาชิกป่าชุมชนผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชนได้

มาตรา ๓๐ ให้สมาชิกป่าชุมชนที่มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไปเลือกตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันจัดตั้งป่าชุมชน

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติ การดำรงตำแหน่งและจำนวนกรรมการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๑ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่จัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นตาม

(๒) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน และการจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมส่วนกลางของป่าชุมชน ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน และไม่ขัดแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

(๓) เสนอแผนจัดการป่าชุมชน ซึ่งจะต้องมีการจำแนกพื้นที่ป่าชุมชนออกเป็นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และพื้นที่เพื่อการใช้สอยในชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์สัตว์และพืชในป่าชุมชน แผนงานและโครงการอื่น และกำกับดูแลให้สมาชิกป่าชุมชนปฏิบัติตามแผนการจัดการป่าชุมชนและหน้าที่ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) เสนอแต่งตั้งสมาชิกป่าชุมชนให้เป็นเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน

(๕) สั่งให้ผู้นหนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆในเขตป่าชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับตาม (๒) หรือพระราชบัญญัตินี้

(๖) โกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม เมื่อสมาชิกป่าชุมชนเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน

(๗) ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) มีมติให้รับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชนหรือให้สมาชิกป่าชุมชนพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน

(๙) ดำเนินการตามที่เห็นสมควร เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชน

การออกข้อบังคับตามวรรคหนึ่ง (๒) และการรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อน

มาตรา ๓๒ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการป่าชุมชนอาจขอเปลี่ยนแปลงเขตป่าชุมชน ปรับปรุงแผนจัดการป่าชุมชน หรือขอให้เพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วนได้แต่ต้องแสดงผลและรายละเอียดโดยชัดแจ้งและให้นำมาตรา ๒๐ ถึง มาตรา ๒๗ ในหมวด ๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๓ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าชุมชนไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าชุมชน และคณะกรรมการป่าชุมชน และสมาชิกป่าชุมชนต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการนี้ด้วย

หมวด ๖ การควบคุมดูแลป่าชุมชน

มาตรา ๔๓ ป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดใด ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดนั้นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าชุมชนนั้นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๔ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย ตลอดจนเพื่อติดตามผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย มีอำนาจเข้าไปในป่าชุมชนในส่วนที่ไม่ใช่เขตสถาน เพื่อดำเนินการดังกล่าวได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลดังกล่าวแสดงบัตรประจำตัวหรือหนังสือแสดงการได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี เมื่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องร้องขอ

มาตรา ๔๕ องค์กรเอกชนอาจขออนุญาตคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเพื่อให้ตัวแทนของตนเข้าไปสอดส่องดูแลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของคณะกรรมการป่าชุมชนแห่งใดก็ได้ ในกรณีที่ได้รับอนุญาตแล้วให้ตัวแทนขององค์กรเอกชนนั้นมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ โดยอนุโลม และในการปฏิบัติหน้าที่ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๔๖ เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ตรวจสอบพื้นที่และตรวจตราดูแลการดำเนินการและกิจการต่างๆในป่าชุมชน
- (๒) แนะนำ ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) ในกรณีที่ไม่มีอาจเรียกประชุมคณะกรรมการป่าชุมชนได้ทันที ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชนหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆในป่าชุมชน ในกรณีกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชน และให้รายงานคณะกรรมการป่าชุมชนทราบ
- (๔) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน
- (๕) รายงานคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเมื่อปรากฏว่ามีกรณีจะต้องเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วน

มาตรา ๔๗ เมื่อปรากฏว่ามีกรณีกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำการหรือสั่งให้ทำการเฉพาะหน้าที่เท่าที่จำเป็น และต้องแสดงบัตรประจำตัว หรือหนังสือที่แสดงการได้รับมอบหมายดังต่อไปนี้

- (๑) ตรวจสอบบุคคลหรือยานพาหนะ
- (๒) จับและควบคุมตัวผู้กระทำความผิด
- (๓) ยึดสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิด หรือใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาจากการกระทำความผิด ให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดพร้อมด้วยสิ่งของที่ยึดไว้ให้แก่พนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๔๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญาให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๔๙ ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพบว่า คณะกรรมการป่าชุมชน กรรมการป่าชุมชน หรือสมาชิกป่าชุมชน กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้คณะกรรมการป่าชุมชน กรรมการป่าชุมชน หรือสมาชิกป่าชุมชนดังกล่าวกระทำการหรืองดเว้นการกระทำนั้นได้

ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งและให้นำมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๕๗ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อดังต่อไปนี้

(๑) ช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

(๒) ให้ชุมชนท้องถิ่นและหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

(๓) เป็นค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายนี้

(๔) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

การบริหารกองทุนและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๕๘ ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และคณะกรรมการอื่นซึ่งคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแต่งตั้งเจ็ดคนเป็นกรรมการและข้าราชการกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินกองทุนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ ต่อคณะกรรมการ

(๒) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการขอจัดสรร ขอเงินช่วยเหลือหรือขอเงินอุดหนุนจากกองทุน

(๓) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ ทั้งนี้ตามแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) พิจารณาอนุมัติค่าขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือตามมาตรา ๕๗

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย

มาตรา ๕๙ ให้นำความในมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับแก่วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

มาตรา ๖๐ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน ให้คณะกรรมการกองทุนเสนอบทสรุปและรายงานการรับ

จ่ายเงินกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้วต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบรับรองและเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

บทสรุปและรายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าว ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนเสนอต่อรัฐมนตรีและให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๙ บทกำหนดโทษ

มาตรา ๖๑ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนตามมาตรา ๑๕ ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดตามกฎหมายอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๒ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นตามมาตรา ๓๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือ ทั้งจำ ทั้งปรับ

มาตรา ๖๓ ผู้ใดขีดคำสั่งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนที่สั่งตามมาตรา ๔๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๔ ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ภาคผนวก ข

ข้อมูลเกี่ยวกับป่าชุมชนที่กรมป่าไม้ส่งเสริมให้จัดตั้ง (จำนวนหมู่บ้านเป้าหมาย ป่าชุมชนที่กรมป่าไม้สนับสนุน)

ภาค	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	รวม
ภาคเหนือ	172	94	97	97	99	175	204	201	201	210	297	213	223	229	2512
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	199	239	238	233	212	210	229	210	222	275	342	282	275	292	3458
ภาคกลาง	13	48	51	48	61	95	112	111	99	121	150	114	111	93	1227
ภาคใต้	0	11	6	14	20	20	55	78	78	94	127	91	91	86	771
รวม	384	392	392	392	392	500	600	600	600	700	916	700	700	700	7968

หมายเหตุ

การดำเนินงานพัฒนาป่าชุมชน กำหนดเป้าหมายเป็นหมู่บ้าน เน้นการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ให้แก่ชุมชนในหมู่บ้าน เพื่อมีส่วนร่วมพัฒนาป่าไม้ในพื้นที่ โดยรัฐสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการ อาทิเชาน กกล้าไม้ วัสดุการเกษตร จึงไม่มีจำนวนพื้นที่ป่าชุมชน จนกระทั่งในปี 2543 ได้มีการดำเนินการให้ชุมชน แสดงความประสงค์จัดการป่าชุมชนเป็นขนาดพื้นที่

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ.

สภาผู้แทนราษฎร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ป่าชุมชนที่กรมป่าไม้สนับสนุนในปี 2543

ลำดับ	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)
1	กระบี่	790
2	กาญจนบุรี	337
3	กาฬสินธุ์	13,497
4	กำแพงเพชร	6,586
5	ขอนแก่น	5,155
6	จันทบุรี	1,191
7	ฉะเชิงเทรา	1,225
8	ชลบุรี	477
9	ชัยนาท	106
10	ชัยภูมิ	1,722
11	ชุมพร	825
12	เชียงราย	12,536
13	เชียงใหม่	4,803
14	ตรัง	525
15	ตราด	157
16	ตาก	6,589
17	นครพนม	977
18	นครราชสีมา	6,603
19	นครศรีธรรมราช	111
20	นครสวรรค์	166
21	นราธิวาส	70
22	น่าน	1,098
23	บุรีรัมย์	9,512
24	ปราจีนบุรี	130
25	พะเยา	2,314
26	พังงา	1,720
27	พัทลุง	44
28	พิจิตร	75
29	พิษณุโลก	251
30	เพชรบุรี	66
31	เพชรบูรณ์	85

ลำดับ	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)
32	แพร่	8,625
33	มหาสารคาม	844
34	มุกดาหาร	4,884
35	แม่ฮ่องสอน	1,451
36	ยโสธร	500
37	ร้อยเอ็ด	201
38	ระนอง	118
39	ระยอง	134
40	ราชบุรี	2,202
41	ลพบุรี	2,650
42	ลำปาง	559
43	ลำพูน	20,918
44	เลย	1,247
45	ศรีสะเกษ	4,776
46	สกลนคร	2,457
47	สงขลา	170
48	สตูล	755
49	สระแก้ว	228
50	สระบุรี	700
51	สิงห์บุรี	177
52	สุโขทัย	1,243
53	สุราษฎร์ธานี	276
54	สุรินทร์	2,586
55	หนองคาย	5,159
56	หนองบัวลำภู	559
57	อำนาจเจริญ	1,660
58	อุดรธานี	1,512
59	อุตรดิตถ์	8,022
60	อุทัยธานี	1,311
61	อุบลราชธานี	4,342
62	ปัตตานี	174

รวมเนื้อที่

160,186

สรุปจำนวนพื้นที่ป่าชุมชน
โดยแยกประเภทตามลักษณะป่าตามกฎหมาย

จังหวัด	ประเภท													
	ป่าสงวนแห่งชาติ		ป่าสงวนแห่งชาติ โซน C		ป่าต้นน้ำชั้น 1A		อุทยานฯ/เตรียมการ ประกาศเป็นอุทยาน แห่งชาติ		เขตรักษาพันธุ์สัตว์ ป่า		อื่นๆ		รวม	
	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน
	(แห่ง)	(ไร่)	(แห่ง)	(ไร่)	(แห่ง)	(ไร่)	(แห่ง)	(ไร่)	(แห่ง)	(ไร่)	(แห่ง)	(ไร่)	(แห่ง)	(ไร่)
เชียงใหม่	-	-	-	-	35	475,761	50	556,594	2	9,500	9	54,310	96	1,096,165
เชียงราย	26	15,150	-	-	35	54,645	11	33,181	-	-	5	4,376	77	107,352
แพร่	-	-	-	-	-	-	1	20,000	-	-	9	13,300	10	33,300
พะเยา	2	3,500	-	-	-	-	22	59,207	-	-	13	23,280	37	85,987
น่าน	-	-	-	-	1	15,000	5	56,700	-	-	17	464,150	23	535,850
แม่ฮ่องสอน	15	58,580	-	-	-	-	13	93,407	11	24,050	2	46,200	41	222,237
ลำปาง	9	147,460	-	-	-	-	7	17,050	-	-	5	11,050	21	175,560
ลำพูน	-	-	-	-	-	-	7	5,420	-	-	70	269,639	77	275,059
รวม	52	224,690	-	-	71	545,406	116	841,559	13	33,550	130	886,305	382	2,531,510

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวไพลิน ภูจี่นาพันธ์ เกิดวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2519 ที่ จังหวัดเชียงใหม่ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีรัฐศาสตรบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในปีการศึกษา 2540 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2541



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย