

แนวทางการพัฒนาการอยู่ร่วมกันของชุมชนกับป่าในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ The Development of Coexistence of communities and forests in conservation forest areas

รุ่งอรุณ นน่อคำ¹, ศศิณา ขุนทองวงศ์², ปาณิตรา บุญส่ง³
Rungarun Norkham¹, Sasina Khunthongwong², Panittra Boonsong³

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการอยู่ร่วมกันของชุมชนกับป่าในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และเสนอแนะแนวทางในการอยู่ร่วมกัน โดยเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในอดีต ประกอบด้วย 4 ส่วนดังนี้ 1) การพัฒนาการเข้ามาของอำนาจรัฐและระบบทุนนิยม 2) การอยู่ร่วมกันของชุมชนกับป่าในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 3) แนวนโยบายกฎหมายของรัฐกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ารัฐได้ออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ เพื่อมาควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ โดยวิธีการหลักๆ ใช้การประกาศพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ทับซ้อนบนพื้นที่ของชุมชน โดยไม่ได้กันพื้นที่ของชุมชนออกจากเขตป่าอนุรักษ์ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อลดความขัดแย้งและร่วมกันดูแลรักษาทรัพยากรของชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต้องมีการบริหารจัดการร่วมกัน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ การอยู่ร่วมกัน, ชุมชนกับป่า, เขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

¹อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่; Lecturer of Faculty of Law, North-Chiang Mai University, Thailand.

²อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่; Lecturer of Faculty of Law, North-Chiang Mai University, Thailand.

³อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่; Lecturer of Faculty of Law, North-Chiang Mai University, Thailand.

ABSTRACT

This article aims to study the coexistence development of communities and forests in conservation forest areas by relying on each other to reduce conflicts in the past. Consists of 4 parts as follows: 1) Development of the entry of state power and capitalism 2) Coexistence of communities and forests in conservation forest areas 3) Guidelines for state policy and natural resource and environment management 4) Natural resource management of communities and local government organizations. The state has issued laws and policies to control natural resources. The main method is the use of overlapping forest area conservation announcements on the community areas without separating the community areas from the forest conservation areas. Therefore, to reduce conflicts and jointly maintain the limited resources of the nation to maximize benefits, there must be a joint management of government agencies, private organizations and local government organizations.

Keywords Coexistence, Community and Forest, Conservation Forest Area

บทนำ

ความขัดแย้งในการจัดการป่า สะท้อนถึงการมองความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติด้วยโลกทัศน์ที่แตกต่างกัน ระหว่างโลกทัศน์แบบชาตินิยมที่มองธรรมชาติเป็นเพียงมิติทางกายภาพ ธรรมชาติดำรงอยู่เป็นอิสระแยกส่วนจากมนุษย์ และมองว่า มนุษย์ คือ ต้นเหตุของการทำลายธรรมชาติ ต้องใช้อำนาจรัฐกันมนุษย์ออกจากป่า โดยใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เป็นฐานในการจัดการป่า ซึ่งแตกต่างจากโลกทัศน์สิทธิชุมชนที่ให้ความสำคัญต่อระบบนิเวศธรรมชาติหรือนิเวศวิทยา มิใช่เพียงแค่เรื่องกายภาพ แต่มีมิติทางสังคม วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์กับป่าอย่างเป็นระบบ (ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ, 2545 : 269) ปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม่มีความสลับซับซ้อน เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐแบบรวมศูนย์และผูกติดกับระบบเศรษฐกิจระบบทุนนิยม ซึ่งหากมีการจัดการป่าแบบยั่งยืน โดยมีการกระจาย

อำนาจการจัดการทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม อีกทั้งการหนุนเสริมบทบาทชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งในการจัดการป่า เพื่อให้ประเทศไทย มีพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นอย่างยั่งยืนต่อไป

ชุมชนในพื้นที่ภาคเหนือหลายชุมชนประสบปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ในเรื่องสิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิทำกิน และสิทธิอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้น จับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่ป่า ชาวบ้านถูกดำเนินคดีหลายราย ทั้งนี้เป็นผลมาจากรัฐมีแนวคิดการจัดการป่าแบบตะวันตก คือ “ป่าปลอดมนุษย์” โดยรัฐได้นำเอาระบบอุทยานแห่งชาติ เข้ามาใช้ในประเทศไทย (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2548 : 71) ซึ่งการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหลายแห่ง ทับซ้อนบนพื้นที่ทำกินของชาวบ้านหลายชุมชน อย่างไรก็ตาม การประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบ ไม่ได้มีการสำรวจ และกันพื้นที่ทำกิน ที่อยู่อาศัยออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งเรื่อยมา และมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ หมู่บ้านป่าดงงาม ตำบลปึงโค้ง อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ก็เป็นหนึ่งในชุมชนที่เกิดความขัดแย้งนั้น ชาวบ้านหลายครอบครัวที่เคยมีโฉนด นส. 3 ก. หรือใบจับจอง ก็ไม่สามารถนำมาอ้างสิทธิเหนือพื้นดินได้ ต่อมาด้วยการนำของผู้นำชุมชนได้มีแนวคิดการบริหารจัดการป่าชุมชนแบบคนอยู่ร่วมกับป่าได้ โดยถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน ชาวบ้านหรือชุมชนที่อยู่ติดเขตป่าก็มีการดูแลรักษาป่า และใช้ป่าเป็นเหมือนตลาดหรือซูเปอร์มาร์เก็ตในการดำรงชีวิตประจำวันอย่างมีคุณภาพยั่งยืนตลอดไป

ภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ของชุมชนที่ชาวบ้านในชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้นมา เพื่อใช้เป็นกติกาในการอยู่ร่วมกัน และใช้ประโยชน์จากป่าอย่างเท่าเทียมกัน จึงทำให้ชุมชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ ซึ่งการจัดการป่าโดยรัฐ หรือนโยบายทางคินผินป่า โดยขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นย่อมสร้างผลกระทบต่องิิชีวิตและการทำมาหากินของชาวบ้าน ฉะนั้นหากรัฐสามารถให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาอย่างที่ชาวบ้านทำมาอย่างต่อเนื่อง และสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับชาวบ้านจะเกิดขึ้นน้อยมาก ทั้งนี้กฎระเบียบชุมชนมีความเข้มแข็งมากกว่า กฎหมายของรัฐ เนื่องจากชุมชนมีการตรวจสอบกันเอง และการบังคับให้เป็นไปตามระเบียบนั้นๆ ดังกรณีตัวอย่าง มีนายทุนมาขอซื้อบ้านของชาวบ้านในชุมชน เมื่อตกลงซื้อขายกันแล้วเจ้าของบ้านได้ไปขออนุญาตเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อนำไม้ออกนอกพื้นที่ตามระเบียบแล้ว แต่ผู้นำชุมชนไม่อนุญาตแม้ว่าเจ้าของบ้านจะอ้างเหตุผลว่า ต้องการเงินไปแบ่งให้ลูกๆ โดยผู้นำชุมชนยื่นข้อเสนอว่า หากขายบ้านแล้วต้องย้ายครอบครัวออกจากหมู่บ้านไปด้วยห้ามกลับเข้ามาอาศัยอีกต่อไป (ผู้ใหญ่บ้านป่าดงงาม, สัมภาษณ์, 2562) เพราะหากอนุญาตให้นำไม้ออกนอกพื้นที่ได้ต่อไปก็ต้องตัดไม้มาสร้างบ้านอีก และชุมชนก็ตกอยู่ในวังวนของการบุกรุกทำลายป่าไม่มีที่สิ้นสุด

ปรากฏการณ์เช่นนี้ชี้ให้เห็นถึงความเข้มแข็งของผู้นำชุมชนที่บังคับใช้กฎระเบียบชุมชนอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อให้ชุมชนที่มีพื้นที่ติดเขตป่า หรือชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยมีการใช้ประโยชน์จากป่า ฟังฟังป่าเป็นแหล่งอาหาร สมุนไพรรักษาโรค มีการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลกัน อย่างยั่งยืน จึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การอยู่ร่วมกันของชุมชนกับป่าในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อทบทวนแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดระหว่างผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการทรัพยากรร่วม และเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่สะสมมานานหลายทศวรรษ เกี่ยวกับขอบเขตที่ดินทำกินและที่เขตป่าอนุรักษ์ ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าเพื่อขยายพื้นที่ทางการเกษตร เพื่อการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ มุ่งศึกษาการอยู่ร่วมกันของชุมชนกับป่าในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการอยู่ร่วมกันของชุมชนกับป่า ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการอยู่ร่วมกันของชุมชนกับป่าในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ในเขตภาคเหนือตอนบน ที่มีปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ชุมชนมีชนวนการเคลื่อนไหวต่อสู้เรียกร้องสิทธิต่างๆ บทความนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 5 ส่วนด้วยกัน ดังนี้ 1) การพัฒนาการการเข้ามาของอำนาจรัฐและระบบทุนนิยม 2) การอยู่ร่วมกันของชุมชนกับป่าในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 3) แนวนโยบายกฎหมายของรัฐกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 5) ในส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป

การพัฒนาการการเข้ามาของอำนาจรัฐและระบบทุนนิยม

การพัฒนาการของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยนั้น ได้รับอิทธิพลของการจัดการทรัพยากรป่ามาจากตะวันตก ภายใต้ลัทธิการล่าอาณานิคมและกระบวนการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ขึ้น ถึงแม้ว่าประเทศไทยไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศมหาอำนาจตะวันตกก็ตาม แต่แนวคิดการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยก็ได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา ในการเข้ามาครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ รัฐสยามยุคใหม่จะต้องพยายามเข้าควบคุมภูมิประเทศของป่าไม้และทรัพยากรทั้งหลายในป่าเอาไว้ให้ได้ ที่ ตามแนวคิดของ Vandergeest เรียกกระบวนการที่รัฐผนวกเอาป่าไม้ชายขอบเข้าไว้ในอำนาจว่า “กระบวนการปักปันอาณาเขต” (Territorialization) หมายถึงกระบวนการที่รัฐพยายามเข้าควบคุมผู้คนและการกระทำของคนด้วยการลากเส้นเขตแดนโดยรอบพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Space) กีดกัน

บุคคลบางจำพวกออกไปจากพื้นที่นี้ และห้ามทำกิจกรรมบางอย่างในเขตแดน (ธีรวัฒน์ ธีรประสาธน์, 2548 : 82) ซึ่งเป็นวิธีการปฏิบัติด้านการป่าไม้แบบอาณานิคมที่ยังคงทรงอิทธิพลอยู่

จากการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเกิดขึ้นของรัฐชาติสมัยใหม่ของไทยเกิดขึ้นภายใต้ระบบที่เรียกว่าระบบรัฐราชการ ซึ่งในระบบนั้นเราได้แนวคิดใหม่ๆ จากต่างประเทศเข้ามาสู่ระบบจัดการทรัพยากร สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ เกิดการออกแบบการจัดการทรัพยากรขึ้นมาใหม่ โดยมีองค์ประกอบอย่างน้อย 4 อย่างด้วยกัน คือ

1) ใช้ระบบราชการมาเป็นศูนย์กลางของการจัดการ

2) ใช้สิ่งที่เรียกว่า องค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ เข้ามาทำหน้าที่เป็นฐานความรู้หลักของการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามองผ่านเรื่องป่าไม้จะเห็นได้ชัดเจน

3) การสร้างคำขึ้นมาใหม่ จากแต่เดิมที่เรียกว่า “ป่า” เรียกสรรพสิ่งมีความหมายทั้งในมิติ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านจิตวิญญาณ แต่รัฐทำให้เกิดคำใหม่ คือคำว่า “ทรัพยากร” ซึ่งคำนี้มีนัยยะในระบบทุนนิยมที่น่าสนใจ แปลว่า “ที่มาของทรัพยากร” ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นป่า ต้นไม้ น้ำ ผืนดิน สัตว์ป่า รวมทั้งคน ล้วนเรียกว่า ทรัพยากร

4) การเปลี่ยนแปลงพื้นที่การจัดการที่มีเอกชน ภาคธุรกิจเข้ามาเป็นองค์ประกอบการจัดการระบบฐานทรัพยากร ผ่านรูปแบบการสัมปทาน ซึ่งทั้งสององค์ประกอบนี้เอง แนวทางแบบรัฐชาติสมัยใหม่ด้วยระบบราชการ ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ ระบบทุนนิยมและกลไกตลาด ผ่านการสัมปทานที่ทำให้ระบบนิเวศกลายเป็นทรัพยากร จึงเป็นการก่อรูปของแนวคิดการจัดการทรัพยากรที่ดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน (โอฬาร อ่องพะ, 2558 : 75) อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรรูปแบบใหม่ของรัฐ ได้ก่อให้เกิดการจัดการป่าไม้โดยได้นำเอาแนวคิดแบบอารยธรรมตะวันตกสมัยใหม่ มาใช้ในการบริหารจัดการป่าในรัฐสยามซึ่งในอดีตป่ากับสังคมชุมชนไม่เคยแยกออกจากกัน เพราะชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากป่าในการดำรงชีวิตประจำวัน ทั้งอาหาร ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย แต่เมื่อชุมชนเมืองหรือสังคมเมืองถูกมองว่าเป็นแหล่งของสังคมที่มีอารยธรรม ดังนั้นป่าจึงถูกแยกออกไปจากสังคมเมือง ในปี พ.ศ.2491 ประเทศไทยได้รับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญด้านป่าไม้ จาก FAO ว่าปัญหาหลักๆ ของการป่าไม้ไทยอยู่ที่การขาดความรู้ด้านเทคโนโลยี กำลังคน และการสนับสนุนด้านการเงินเพื่อการจัดการป่าไม้ อีกทั้งป่าไม้ในเมืองไทยมีการจัดการแบบไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการบุกรุกและลักลอบตัดไม้ นั้นเกิดจากการทำไร่เลื่อนลอย จึงเสนอแนะให้กันพื้นที่ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมดไว้เป็นป่าและให้บริหารจัดการป่าไม้ด้วยแผนที่ทางอากาศ ซึ่งวิธีการหนึ่งที่จะกันพื้นที่ป่ามากขนาดนั้นได้ก็โดยการตั้งระบบอุทยานแห่งชาติขึ้นมา

ในเวลาต่อมารัฐได้นำกลไกทางกฎหมายเข้ามาใช้บังคับในพื้นที่ป่าไม่ให้เกิดการอนุรักษ์ด้วยการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ขึ้น และ ในปี พ.ศ.2505 มีการประกาศอย่างเป็นทางการให้เขาใหญ่เป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทย การประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติได้เริ่มประกาศตั้งแต่ พ.ศ.2505 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2535 มีอุทยานแห่งชาติที่ได้รับการประกาศจัดตั้งแล้ว จำนวน 74 แห่ง และหลังจากปี พ.ศ.2541 มีรายชื่ออุทยานแห่งชาติที่รื้อการประกาศอีก จำนวน 40 แห่ง ซึ่งทำให้พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้นตามพื้นที่การประกาศ และพบว่า แทบทุกพื้นที่ป่านั้นได้มีชุมชนที่จัดตั้งมาก่อนแล้ว หรือชุมชนได้เข้าใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรในพื้นที่ป่ามาอย่างยาวนาน ทั้งการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตร การเก็บหาของป่า การทำไร่ เป็นต้น การประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้น ได้ส่งผลให้เกิดการปิดกั้น และใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าของชาวบ้าน ชุมชนท้องถิ่น ก่อเกิดความขัดแย้ง การคัดค้านต่อสู้ของชาวบ้าน ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด การใช้ความรุนแรง การจับกุม การอ้างกฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ จนทำให้ชาวบ้านได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว และได้รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิ และความเป็นธรรม

ซึ่งจากการศึกษาประวัติศาสตร์ของการรวมศูนย์ของรัฐพบว่ารัฐมีความพยายามรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อการบังคับบัญชาและการควบคุมสั่งการ ต่อมาในปี พ.ศ.2532 รัฐออกกฎหมายเพื่อครอบครองพื้นที่ป่า โดยการประกาศเขตป่าอุทยานแห่งชาติศรีลานนา แต่ไม่ได้มีการสำรวจและกันพื้นที่ชุมชนออกจากเขตป่า ทำให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ซึ่งต่อมารัฐได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 30 มิถุนายน 2541 ทั้งนี้มติคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ประการแรก มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้เกิดจากแนวคิดที่มองว่าประชาชน คือ ตัวการทำลายป่า และเป็นอุปสรรคของการดูแลป่า ทั้งที่สาเหตุของการทำลายป่าไม้นั้น ส่วนหนึ่งมาจากการให้สัมปทานป่าของรัฐ ไม่ได้มีสาเหตุมาจากประชาชนเท่านั้น ประการที่สอง รัฐเองไม่พยายามยอมรับการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ที่ผ่านมา รัฐได้ประกาศทับที่อยู่อาศัย และที่ทำกินของชาวบ้าน ประการสุดท้าย กระบวนการในการพิสูจน์สิทธินั้น ได้กำหนดให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1 : 4,000 เป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบสภาพความสมบูรณ์ของป่า ซึ่งลักษณะการใช้ที่ดินของชาวบ้านโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือมีความซับซ้อน และหากกระบวนการพิสูจน์สิทธิที่เกิดขึ้นชี้ให้เห็นได้ว่าชุมชนมีการจัดตั้งมาก่อนการประกาศพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ รัฐก็เพียงแค่อนุญาตให้อยู่ไปพลางก่อน แทนที่จะออกเอกสารสิทธิในการครอบครองให้ชุมชนนั้น ๆ

การอยู่ร่วมกันของชุมชนกับป่าในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

ป่าไม้ถือเป็นปัจจัยสี่สำหรับมนุษย์ทุกคน แนวคิดการอยู่ร่วมกันของชุมชนกับป่าในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ ทำให้คนมีความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติ และป่าไม้มากขึ้น ซึ่งจากงานศึกษาของ องค์อาจ เดชา (2559 : 4 – 6) เครือข่ายทรัพยากรลุ่มน้ำแม่แตงตอนบน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ ได้ศึกษาพื้นที่หมู่บ้านแม่แพม อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ชุมชนบ้านแม่แพม เริ่มต้นจากคนกลุ่มหนึ่งซึ่งมีอาชีพเป็นควาญช้างชักลากไม้ให้กับผู้ที่สัมปทานป่าบริเวณนี้ ต่อมาจึงได้ชักชวนกันตั้งถิ่นฐานบริเวณดังกล่าว เมื่อประมาณปี พ.ศ.2428 โดยมีนายกะพอ เป็นผู้นำชุมชน และต่อมาผู้นำชุมชนได้เสียชีวิตลง ตามความเชื่อดั้งเดิมของชาวบ้านจะต้องมีการย้ายถิ่นฐานที่อยู่ใหม่ จึงพากันย้ายไปอยู่รอบ ๆ ชุมชนเดิมนั่นเอง ต่อมาราวปี พ.ศ.2495 ชาวบ้านจึงเริ่มปักหลักปักฐานอยู่ในพื้นที่เป็นการถาวร โดยมีนายจอกา จะแคะโพ เป็นผู้นำชุมชนคนถัดมา และยังเป็นผู้นำทางจิตวิญญาณ หรือที่เรียกว่า “ฮีโซ” ซึ่งตอนนั้นมีประชากรประมาณ 29 คน 15 ครัวเรือน และในปี พ.ศ.2529 มีประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 329 คน 79 ครอบครัว และได้ยกฐานะเป็นหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ

ในปี พ.ศ.2515 พื้นที่ป่าในแถบเวียงแหง – เชียงดาว ได้ถูกรัฐประกาศเป็นเขตสัมปทานไม้สัก โดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) มีการตัดโค่นล้มไม้สักขนาดใหญ่ออกจากป่า ผลจากการที่รัฐประกาศให้พื้นที่บริเวณนี้เป็นเขตสัมปทานไม้สัก ย่อมทำให้ผืนป่าแห่งนี้ต้องถูกทำลายลงอย่างมหาศาล ในปี พ.ศ.2526 ชุมชนบ้านแม่แพมเริ่มประสบกับปัญหาภัยแล้งอย่างหนัก น้ำแม่แพมอันเป็นสายน้ำที่หล่อเลี้ยงชีวิตของชาวบ้านเริ่มแห้งขอด ถึงขั้นต้องไปขุดบ่อน้ำกลางห้วยเพื่อตักน้ำมาบริโภค ครั้นพอถึงหน้าฤดูฝน ฤดูน้ำหลาก เกิดฝนตกหนักจนทำให้น้ำท่วมซ้ำซากทุกปี ซึ่งปัญหาภัยแล้ง ปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของพี่น้องชาวปกาเกอญออย่างมาก จึงทำให้ชุมชนให้ความสนใจหันมาจัดการดูแลรักษาผืนป่า หลังจากมีการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นแล้วปัญหาภัยแล้งและปัญหาน้ำท่วมแล้ว ป่าผืนนี้ยังคงถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง จากคนพื้นเมือง คนต่างถิ่น เข้าไปบุกรุกแผ้วถางป่าเพิ่มมากขึ้น ซึ่งชาวบ้านชี้ให้เห็นสภาพป่าในพื้นที่ที่ถูกบุกรุก โดยกลุ่มคนข้างนอกจะใช้วิธีการเข้าไปถางป่าที่ละแปลงๆ หลังจากนั้นจะขายให้นายทุน ก่อนจะเข้าไปบุกรุกถางป่าผืนใหม่ต่อไปเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ตามหากวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชนบ้านแม่แพม ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับหลายชุมชนในพื้นที่ที่รัฐให้มีการสัมปทานป่าไม้ การตัดโค่นไม้ทำลายป่า ทำให้เกิดปัญหาภัยแล้ง และปัญหาน้ำท่วม ส่งผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่อาศัยต้องได้รับความเดือดร้อนจากผลกระทบดังกล่าว นอกจากนั้นแล้วยังพบ ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าจากกลุ่มบุคคลภายนอกชุมชนที่เข้าไป

แผ้วถางป่า เพื่อจับจองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และสิทธิเหนือพื้นดิน แล้วส่งขายต่อให้กับกลุ่มนายทุนที่สะสมที่ดิน เพื่อทำธุรกิจของตนเอง ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นกับหลายพื้นที่ ยกแก่การควบคุมของรัฐ แม้ว่ากฎหมายจะเอาผิดกับกลุ่มนายทุนเหล่านี้ แต่น้อยมากที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ทางรอดของการบุกรุกทำลายป่าในพื้นที่ชุมชนที่มีแนวเขตที่อยู่อาศัยและที่ทำกินติดกับแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐ คือ การให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ดูแลและควบคุมกันเอง โดยใช้กฎระเบียบทางสังคมของแต่ละชุมชนเป็นตัวบังคับคนในชุมชนและบุคคลภายนอกชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาขึ้นกับชุมชน ทำให้ทุกคนเริ่มตระหนักและหาแนวทางแก้ไขเพื่อความอยู่รอดของชุมชน ผู้นำชุมชน ผู้นำครูและชาวบ้านแม่แพม จึงได้มีการประชุมปรึกษาหารือกัน โดยมีมติร่วมกันว่า ห้ามมิให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มอีกต่อไป และห้ามมิให้มีการซื้อขายที่ดินในหมู่บ้าน แต่ได้กันเขตพื้นที่ทำกินอันประกอบด้วยพื้นที่สวน พื้นที่ทำไร่ และที่นาเอาไว้ทุกหลังคาเรือนทำมาหากินอย่าเป็นกรรม นอกจากนั้นชาวบ้านเริ่มมีการแบ่งแนวเขตพื้นที่ป่ารอบ ๆ พื้นที่หมู่บ้าน โดยแบ่งขอบเขตแต่ละพื้นที่ในชุมชนอย่างชัดเจน (องอาจ เดชา, 2559 : 8) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ผืนป่าจะเสื่อมโทรม แม้ผู้คนและยุคสมัยจะเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสหลักนิยมหรือที่เราเรียกว่า ยุค 4G แต่เมื่อเราหันกลับไปมองวิถีชีวิตของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ทางไกล หรือบนพื้นที่สูง ผู้คนยังคงดำรงชีวิตแบบเรียบง่าย ไม่รีบเร่ง และค่อยๆ เรียนรู้ปรับตัวเข้ากับธรรมชาติโดยอาศัยภูมิปัญญาของความเป็นชาติพันธุ์ ปกาเกอญอ ซึ่งมีความผูกพันกับผืนดินผืนป่าและสายน้ำ จึงทำให้ชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้ตระหนัก รักและหวงแหนในทรัพยากรของชุมชน และชุมชนป่าดงงานก็เช่นกัน เป็นชุมชนชาติพันธุ์ ปกาเกอญอ ที่มีความผูกพันกับผืนดินผืนป่าและสายน้ำ โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ถ่ายทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น เพื่อสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืน

ส่วนงานศึกษาของ สันติธิดา กาญจนพันธุ์ (2540 : 53 - 54) ชี้ให้เห็นว่า หมู่บ้านตลาดขี้เหล็กและหมู่บ้านบริเวณใกล้เคียงแต่เดิมมีลักษณะเป็นบ้านป่า ซึ่งตั้งอยู่ริมเส้นทางค้าขายมาตั้งแต่อดีต แล้วค่อยๆ คลี่คลายมาเป็นหมู่บ้านที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของเมืองเชียงใหม่ ซึ่งยังคงมีความผูกพันกับป่าอยู่ สภาพภูมิศาสตร์ของชุมชนแถบนี้มีส่วนทำให้การกำหนดวิถีชีวิตที่ผูกพันกับป่า กล่าวคือ หมู่บ้านตลาดขี้เหล็กตั้งอยู่ในที่ราบเล็ก ๆ ระหว่างภูเขา ล้อมรอบด้วยภูเขาเตี้ยๆ ซึ่งปกคลุมไปด้วยป่าเต็งรังและป่าเบญจพรรณ มีลำห้วยขนาดเล็กหลายสายไหลจากต้นน้ำลงสู่ที่ราบ เอื้อต่อการสร้างระบบเหมืองฝายทดน้ำหล่อเลี้ยงพื้นที่นาของหมู่บ้าน เนื่องจากพื้นที่น้าน้อยจึงต้องอาศัยการผลิตเสริมด้วยการทำไร่หมุนเวียนบนที่ดอนและป่าหัวไร่ปลายนา ระบบการผลิตดังกล่าวต้องพึ่งพาความอุดมสมบูรณ์ของดิน ป่า ในช่วงเริ่มต้นทำไร่และพึ่งพาการฟื้นตัวของ

ป่า และการสะสมของอินทรีย์วัตถุในช่วงหยุดพักการทำไร่ การที่มีฐานการผลิตค่อนข้างแคบ ทำให้ชุมชนหันไปแสวงหารายได้จากการค้าและการทำไม้ ความสัมพันธ์ของชุมชนกับป่าจึงเป็นไปในลักษณะทั้งเกื้อกูลและกอบกอบกันอย่างต่อเนื่อง บางครั้งชุมชนต้องเผชิญกับปัญหาความผันผวนของธรรมชาติ ตลอดจนความขัดแย้งทางสังคมซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับป่า เพราะชุมชนไม่ได้ตั้งอยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่ชุมชนมีการติดต่อสัมพันธ์กับสังคมภายนอก ตลาด และรัฐ ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจ ชุมชนจึงต้องปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับป่ามาโดยตลอด

ซึ่งในงานศึกษาของ สันติธิดา กาญจนพันธ์ ผู้วิจัยมองว่า ชุมชนที่อยู่ใกล้ป่าอนุรักษ์ หรือชุมชนที่มีแนวเขตที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยติดกับแนวเขตป่าของรัฐ หรือแม้กระทั่งชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ย่อมต้องอยู่แบบพึ่งพาอาศัยและเกื้อกูลต่อกันระหว่างคนกับป่า หากรัฐมองว่าคนที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐเป็นปัญหา หรือเป็นต้นตอของการบุกรุกทำลายป่าไม้ ซึ่งรัฐอย่าลืมว่ารัฐเองไปประกาศพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ทับซ้อนบนพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน ดังเช่นที่ชุมชนป่าติ่งงาม ที่มีหลักฐานการตั้งถิ่นฐานก่อนรัฐจะมีการประกาศพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติศรีลานนา ซึ่งรัฐไม่ได้มีการกันพื้นที่ของชุมชนออกจากเขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าว

แนวนโยบายกฎหมายของรัฐกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความด้อยประสิทธิภาพของระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบัน เกิดขึ้นจากการรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยได้ดำเนินการออกกฎหมายกำหนดนโยบายต่างๆ จัดตั้งหน่วยงาน กระทรวง กรม และกอง ขึ้นมาเพื่อควบคุมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ และป่าไม้ เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐ ซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกลับตกอยู่กับคนบางกลุ่มเพียงไม่กี่คนที่สามารถเข้าถึงอำนาจรัฐส่วนกลางได้อย่างเหนียวแน่น ขณะที่ประชาชนคนชายขอบส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ของรัฐที่มีปัญหาความขัดแย้ง และเป็นเจ้าของประเทศไม่สามารถเข้าถึงศูนย์อำนาจรัฐได้ จึงไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อรัฐดำเนินการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ และป่าไม้ตามกฎหมายอย่างเข้มข้น ทำให้คนชายขอบจึงต้องเสี่ยงต่อการถูกจับกุมดำเนินคดี และต้องตกอยู่ในสภาวะความไม่มั่นคงในชีวิต ความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งเป็นการส่งผลกระทบต่อความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐส่วนกลางมาอย่างยาวนาน ซึ่งการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐที่ผ่านมา มีระบบการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง

โดยผ่านการกำหนดกฎหมาย และนโยบายในการควบคุมจัดการทรัพยากร ทำให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย ไม่มีความมั่นคง ขาดสิทธิ ขาดโอกาสในการเข้าถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ, 2558) อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมาทรัพยากรควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในชุมชนต่าง ๆ และมีอยู่อย่างจำกัด โดยรัฐได้ออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ มาบังคับ ควบคุม และจำกัดสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนจนนำไปสู่ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรและปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติโดยรวมของประเทศ

1) กฎหมายที่รัฐใช้ควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐได้ออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การออกกฎหมายของรัฐในอดีต เพื่อการควบคุมการใช้ทรัพยากรป่าไม้และ เพื่อการพาณิชย์หารายได้เข้าประเทศ และนำรายได้นั้นมาพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ รัฐยังใช้เป็นข้ออ้างในการจัดระเบียบการรักษาป่าไม้ ซึ่ง สำนักงานป่าไม้ กรมป่าไม้ (2557) ได้อธิบายว่า รัฐได้ออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด โดยปี พ.ศ.2484 รัฐได้บัญญัติกฎหมายพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 นั้น มีเนื้อหาส่วนใหญ่เกี่ยวกับการควบคุมการทำไม้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ในมาตรา 3 ให้ยกเลิกกฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆ ทั้งหมดที่มีมาแต่เดิมเกือบ 20 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการรักษาป่าไม้ ร.ศ.116 พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ.116 กฎข้อบังคับระเบียบวิธีการจัดการรักษาป่าไม้ พ.ศ.2456 กฎข้อบังคับระเบียบการหาของป่า และพระราชบัญญัติควบคุมการทำยางสน พ.ศ.2480 เป็นต้น และจากงานศึกษาของ นิยม ยากรณ์ (2561 : 22) ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้อ้างสิทธิการยึดครองป่าทั้งหมดเป็นของรัฐโดยสมบูรณ์ เพื่อควบคุมที่ดินในพื้นที่ที่ไม่มีใบเอกสารสิทธิ์และทรัพยากรธรรมชาติทั้งปวง ซึ่งอาจเป็นที่ดินของชาวบ้านหรือที่ดินของรัฐ รวมทั้งรัฐยังมองทรัพยากรเหล่านั้นเป็นเพียงสินค้าที่สร้างรายได้ให้กับชาติภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และรัฐมองข้ามสิทธิชุมชน สิทธิบุคคล ซึ่งชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ปามีวิถีชีวิตและการดำรงชีพด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ แม้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะไม่มีเอกสารสิทธิ์ในการครอบครองพื้นที่ป่า ซึ่งการครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ถือว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้ห้ามประชาชน หรือเอกชนในการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าอย่างสิ้นเชิง แต่อนุญาตให้เอกชนมีการขอสัมปทานจากรัฐ เพื่อการทำไม้เก็บของป่า หรือทำเหมืองแร่ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่รัฐออกกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับประชาชนมิให้เข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่า เว้นแต่จะขอสัมปทาน

จากรัฐเท่านั้น ซึ่งการอนุญาตให้สัมปทานนั้น อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ชุมชนหรือประชาชนทั่วไปมีศักยภาพไม่เพียงพอในเชิงองค์กรที่จะเข้าไปแข่งขันกับกลุ่มนายทุนกลุ่มใหญ่ หรือนายทุนตระกูลดัง ที่แสวงหาผลประโยชน์และผลกำไรจากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิการขอสัมปทานจากรัฐ จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง และความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในพื้นที่ที่ติดกับเขตป่าอนุรักษ์ หรือพื้นที่ในเขตป่าอนุรักษ์ระหว่างกลุ่มคนชายขอบ กลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าเจ้าหน้าที่รัฐ และคนที่อาศัยอยู่นอกป่า โดยเจ้าหน้าที่รัฐได้บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้น ในส่วนของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มคนชายขอบที่อาศัยอยู่กับป่ามานานได้อ้างสิทธิในการตั้งถิ่นฐาน และได้ทำมาหากินก่อนที่จะรัฐจะออกกฎหมายมาบังคับใช้ ส่วนกลุ่มคนที่อาศัยอยู่นอกป่าที่ไม่เข้าใจถึงวิธีการดำเนินชีวิตประจำวันของกลุ่มชาติพันธุ์มักจะกล่าวหาว่า คนบนดอยเป็นสาเหตุของการบุกรุกทำลายป่าไม้ บ่อนทำลายป่าไม้ และเป็นต้นเหตุของหมอกควันไฟป่า คนบนดอยเผาป่าแต่คนในเมืองได้รับความเดือดร้อน เป็นต้น

นอกจากนั้น รัฐได้ตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ ตามคำแนะนำของนักสำรวจพื้นที่ป่าไม้ชาวต่างชาติที่รัฐได้ร้องขอให้เป็นที่ปรึกษาของกรมป่าไม้ในขณะนั้น ให้ป่าไม้คงสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงไป และเพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ประชาชนและรัฐ ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมอุทยานแห่งชาติ มีอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และมีอำนาจประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งให้มีอำนาจกระทำได้โดยการประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วยหนอง คลองบึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย และยังได้นิยามคำว่า “ของป่า” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า เช่น ฟืน ถ่าน ยางไม้ เห็ด และพืชอื่น ๆ ซากสัตว์ ไข่ รังผึ้ง มูลค้างคาว และแร่ ฯลฯ พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนและคุ้มครองป่ามากกว่า การกำกับดูแลการค้าขายของป่า (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)

ส่วนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ เพื่อคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าหายากที่ใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งเมื่อรัฐประกาศให้พื้นที่ใด ๆ เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่ง

บริเวณที่กำหนดนั้นแนบทายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย (กองนิติกร กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 2554)

ผู้วิจัยเห็นว่า พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่รัฐได้ตราออกมาเพื่อบังคับใช้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่ารัฐต้องการครอบครองทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดเอาไว้ โดยไม่ยอมให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้น โดยเฉพาะป่าไม้ที่ชาวบ้านหลายยุคหลายสมัยต่างได้พึ่งพิง อาศัยทรัพยากรป่าไม้ในการดำรงชีพ ชาวบ้านจึงมีความผูกพันและหวงแหนทรัพยากรเหล่านั้น แต่ตรงกันข้ามกับรัฐซึ่งมองว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสินค้าสามารถเปลี่ยนเป็นทุนเพื่อนำมาพัฒนาประเทศ ที่ผ่านมารัฐจึงได้อนุญาตให้กลุ่มนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด เข้าไปกอบโกยและดักตวงผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับชุมชน เช่น เมื่อไม่นานมานี้รัฐบาลได้อนุญาตให้ บริษัทหนึ่งที่ทำผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับปูนซีเมนต์ ได้รับสัมปทานพื้นที่ป่าต้นน้ำ A1 ซึ่งเป็นป่าที่สมบูรณ์มีพันธุ์พืช พันธุ์ไม้ต่าง ๆ และยังเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าหลากหลายสายพันธุ์ บริษัทและรัฐบาลไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสัตว์ป่าพันธุ์พืช และชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อน ซึ่งหากมองถึงความจำเป็นในการใช้ปูนซีเมนต์ในประเทศยังมีการผลิตที่เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศ

2. นโยบายที่รัฐใช้ควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากการที่รัฐได้ออกกฎหมายมาควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว รัฐยังมีนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 30 มิ.ย.41 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์ โดยได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานเป็น 3 ส่วน คือ การสำรวจการถือครองที่ดิน การพิสูจน์สิทธิการครอบครอง และการรับรองสิทธิ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำรวจการถือครองที่ดินไว้ หมายความว่าต้องเป็นที่ดินที่ทำกินมาอย่างต่อเนื่องนับจากวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ซึ่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ได้นิยามคำว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่บุคคลมิได้มาตามกฎหมายที่ดิน ให้ถือว่าเป็นที่ป่าไม้ หรือเป็นที่ของรัฐ ซึ่งชาวบ้านต้องใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าวติดต่อกัน หากมีพื้นที่บางส่วนที่ชาวบ้านไม่ได้ทำประโยชน์แม้เพียงปีเดียว เจ้าหน้าที่รัฐจะไม่ดำเนินการรังวัด และกันพื้นที่ไว้ให้ ต้องคืนเป็นพื้นที่ป่าไม้ต่อไป ถ้าในปีต่อไปหากชาวบ้านเข้าไปทำประโยชน์จะถูกเจ้าหน้าที่จับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย เนื่องจากถือเป็นการบุกรุกขยายพื้นที่การเกษตรเพิ่มเติม ปัญหาในลักษณะนี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในภาคเหนือตอนบน เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาและป่าไม้ ที่สำคัญรัฐได้ประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับ

ซ้อนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน อีกทั้งชาวบ้านมีวิถีวัฒนธรรมในการดำรงชีพโดยทำไร่ รมุนเวียน เมื่อแปลงที่ทำการเพาะปลูกเสร็จแล้ว จำเป็นต้องพักหน้าดินไว้ ประมาณ 3 – 5 ปี จึงจะสามารถรุมุนเวียนกลับมาทำที่เดิมได้อีก (นิยม ยากรณ์, 2559 : 142)

อย่างไรก็ตาม จากการเข้าไปสังเกตการณ์และพูดคุยกับชาวบ้านในพื้นที่ พบว่าคนส่วนใหญ่ ยังมีความเข้าใจในเรื่อง ไร่รมุนเวียน กับไร่เลื่อนลอยต่างจากกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้วิจัยได้รับคำอธิบาย ว่า ไร่รมุนเวียนไม่ใช่ไร่เลื่อนลอย ชาวปกาเกอญอ ได้รับการถ่ายทอดความรู้ในการทำเกษตร จากบรรพบุรุษ โดยการทำไร่รมุนเวียน เมื่อทำการเกษตรและเก็บเกี่ยวผลผลิตเสร็จแล้ว พักหน้าดิน ไร่ประมาณ 3 – 5 ปี เพื่อรอให้พื้นดินฟื้นตัวและกลับมาอุดมสมบูรณ์ด้วยธาตุต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อ พืช แล้วจึงทำการเพาะปลูกพืชใหม่อีกครั้ง (ทองคำ กาญ, สัมภาษณ์ เมื่อ 19 พฤษภาคม 2562)

เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐได้ดำเนินการสำรวจการถือครองที่ดินแล้ว ต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์ สิทธิ โดยมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ใช้หลักฐานเป็นภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ.2545 เป็นมาตรฐาน ในการสำรวจพื้นที่ ถ้าไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียมของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายไว้เป็นครั้งแรก ภายหลังการประกาศหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายป่าไม้ครั้งแรก (ภาพถ่ายดาวเทียม ของกรมแผนที่ทหาร ปี พ.ศ.2495 เป็นต้นมา) เพื่อตรวจสอบการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ว่ามีการเปลี่ยนแปลงแค่ไหน อย่างไร จนถึงปัจจุบัน หลังจากนั้นเมื่อผ่านขั้นตอนนี้แล้ว เข้าสู่ ขั้นตอนกระบวนการพิจารณารับรองสิทธิ หากพิสูจน์ได้ว่าที่ดินแปลงนั้น อยู่มาก่อนก็ให้รับรอง สิทธิตามกฎหมายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 16 การอนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ภาษาชาวบ้าน คือ การเข้าที่ดินเองอยู่) ส่วนพื้นที่ที่มีความ ล่อแหลมเสี่ยงต่อระบบนิเวศน์ ถึงแม้จะพิสูจน์ได้ว่าอยู่มาก่อนก็ตาม ให้จัดหาพื้นที่แห่งใหม่ รองรับ โดยรัฐต้องให้ชุมชนอพยพไปอยู่ในพื้นที่ที่รัฐจัดสรรไว้ให้ ทั้งนี้ พื้นที่ที่มีการพิสูจน์แล้วว่า อยู่ทีหลังซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ให้มีการอพยพออกจากพื้นที่ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ ควบคุมพื้นที่ ห้ามมิให้มีการบุกรุกขยายพื้นที่โดยเด็ดขาด (นิยม ยากรณ์, 2559 : 143)

นอกจากมติคณะรัฐมนตรี 30 มิ.ย.41 ที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเรื่องแนว เขตที่ดินในพื้นที่ป่าของรัฐกับแนวเขตที่ดินของชาวบ้าน ซึ่งต่อมาปี พ.ศ.2557 หลังจากที่รัฐบาล รักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามาบริหารประเทศได้มีนโยบายการทวงคืนผืนป่า การแก้ไข ปัญหาเขาหัวโล้น ตลอดจนมีนโยบายในการเร่งรัดให้มีการยกระดับป่าสงวนแห่งชาติที่ยังมีความ อุดมสมบูรณ์ให้เป็นอุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้นอีกหลายแห่ง โดยนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อ ชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาก่อน (นิยม ยากรณ์, 2561 : 28) อย่างไรก็ดีตาม นโยบายและแนวทางกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐ

ได้เข้มข้นขึ้น จากการออกคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 64/2557 เมื่อ 14 มิถุนายน 2557 เรื่องการปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 66/2557 เมื่อ 17 มิถุนายน 2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม การหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงาน เป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเนื้อหาในคำสั่งมุ่งเน้นในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ และเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะฝ่ายทหาร กรมอุทยานแห่งชาติและสัตว์ป่า รวมถึงกรมป่าไม้ ให้เข้ามาดำเนินการปราบปราม จับกุมผู้บุกรุก ยึดถือครอบครอง ทำลายหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่า ทั้งนี้คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 64 และ 66 ยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผนและเป้าหมายที่กำหนด คือ การพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ ให้ได้พื้นที่ป่าไม้อย่างน้อย 40% ของพื้นที่ประเทศ ภายใน 10 ปี และกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

1) เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่า และทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมายกำหนด ภายใน 1 ปี

2) เพื่อให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืน ภายใน 2 ปี

3) เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่เป้าหมายทั่วประเทศให้มีสภาพสมบูรณ์ ภายใน 2 – 10 ปี (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557 : 1)

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์นโยบายการทวงคืนผืนป่า และคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 64/2557 และฉบับที่ 66/2557 ที่รัฐมีเป้าหมายการทวงคืนผืนป่าให้มีป่าไม้เพิ่มขึ้น 40 % ของพื้นที่ประเทศไทย ภายในระยะเวลา 10 ปีนั้น รัฐได้ดำเนินการทวงคืนและยึดคืนพื้นที่ป่าที่กลุ่มนายทุนบุกรุกได้บางส่วน ซึ่งในความเป็นจริงยังมีพื้นที่ป่าถูกบุกรุกจากกลุ่มนายทุนใหญ่และนักการเมืองอีกจำนวนมากที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถเข้าไปบังคับใช้กฎหมายตามนโยบายดังกล่าวได้ ส่วนผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและได้รับความเดือดร้อน คือ กลุ่มชาวบ้านที่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มาก่อนประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตอุทยานแห่งชาติ หากรัฐยังใช้นโยบายการทวงคืนผืนป่าต่อไปจะส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน และเป็นสาเหตุทำให้ชาวบ้านต้องอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน เกิดความไม่มั่นคงต่อชีวิต และความไม่มั่นคงทางอาหารอย่างยั่งยืน

ซึ่งในงานศึกษาของ นิยม ยากรณ์ (2561 : 20) ได้อธิบายถึงการควบคุมทรัพยากรของ รัฐว่า การออกกฎหมายของรัฐเพื่อควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำและป่าไม้ รัฐได้สร้างความชอบธรรมเหนือพื้นดินนี้ด้วยการออกกฎหมายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะการออกกฎหมายพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ในมาตรา 4 ได้นิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 ได้เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองที่ดินในเขตป่าก่อนวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 ให้แจ้งการครอบครองที่ดินและรับเอกสารสิทธิ์ ภายใน 180 วัน รวมถึงพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืช พ.ศ.2535 ทั้งนี้สอดคล้องกับงานศึกษาของ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2535) ได้อธิบายว่า การประกาศเขตป่าอุทยานแห่งชาติ และเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น รัฐได้ประกาศทับซ้อนที่ดินทำกินของชาวบ้านโดยไม่มีการสำรวจและกันพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยออกจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ส่งผลกระทบกับชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นกระบวนการอ้างสิทธิ์การยึดครองป่าทั้งหมดเป็นของรัฐโดยสมบูรณ์ และเป็นการแย่งชิงสิทธิการใช้สอย การควบคุมดูแลรักษาทรัพยากรป่าของชุมชนที่เคยมีมาแต่เดิมจากราษฎรในท้องถิ่น ทั้งนี้ นิยม ยากรณ์ (2561 : 21) ยังชี้ให้เห็นว่า การออกกฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกัน คนชายขอบไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการใช้ที่ดินและทรัพยากร เพื่อใช้เป็นปัจจัยในการดำรงชีพ ขณะที่กลุ่มผู้มีอิทธิพลนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสามารถดักตวงผลประโยชน์ได้มากจนเกินความพอดี การประกาศพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ของรัฐยังส่งผลกระทบกับชาวบ้าน และได้เกิดปัญหาการซ้อนทับที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของชาวบ้าน ซึ่งปัจจุบันพบว่ามีการทับซ้อนที่อาศัยอยู่และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับเป็นจำนวนหลายครอบครัว

ส่วนงานเขียนของ วิทยา ผกามาต (2558 : 26) ชี้ให้เห็นว่า ที่ผ่านมาแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่รัฐวางหลักเกณฑ์ไว้ รัฐไม่สามารถรักษาทรัพยากรเหล่านั้นได้ และนำไปสู่การสูญเสียความสมดุลของระบบนิเวศธรรมชาติ พื้นที่ป่าไม้ลดลง ปัญหาโลกร้อน เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม ฝนแล้ง ไฟป่าหมอกควัน นับวันยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น รวมถึงปัญหาความขัดแย้งในสถานการณ์ภาพรวมระหว่างรัฐ ชุมชน กลุ่มนายทุน และกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า อย่างไรก็ตาม รัฐบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเชิงเดี่ยว โดยรัฐได้ออกกฎหมายและนโยบายต่างๆ เพื่อมาควบคุมทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรเหล่านั้นด้วย และนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในที่สุด

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา วาทกรรมป่าเชิงอนุรักษ์ที่ประชาชนใช้ต่อต้านรัฐในช่วงล้มปทาน ได้ถูกรัฐย้อนกลับนำมาใช้กล่าวหาประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าว่าเป็นตัวการทำลายป่า และใช้สกัดกั้นพระราชบัญญัติป่าชุมชนของประชาชนที่มีเป้าหมายรองรับชุมชนในป่าอนุรักษ์ให้มีสิทธิจัดการป่าชุมชน การรुकืบทางนโยบายและการปฏิบัติทางวาทกรรมของรัฐ ทำให้ขบวนการป่าไม้ของประชาชนต้องปรับตัวเพื่อตอบโต้กับปัญหาเชิงนโยบายและปัญหาเฉพาะกิจ ต้องตกอยู่ในวังวนของการเจรจาดูรอกกับรัฐซ้ำแล้วซ้ำเล่า ทำให้กระบวนการเรียนรู้ภายในอ่อนแอ มีช่องว่างในด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดบทบาทและยุทธศาสตร์ซ้อนทับระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับขบวนการชาวบ้านจนสูญเสียอัตลักษณ์และพื้นที่การต่อสู้ของกลุ่ม ขบวนการสิทธิชุมชนด้านป่า และที่ดินในยุคปัจจุบันได้เริ่มหันกลับมาทำงานในระดับพื้นที่มากขึ้น กลุ่มชาวบ้านที่ร่วมกันต่อสู้มายาวนานที่นับวันหดแคบลง ได้เปิดพื้นที่ทางสังคมใหม่ๆ ต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้ภายในและภายนอกอย่างเข้มข้นและหลากหลาย (กฤษฎา บุญชัย, 2548 : 240)

ในงานศึกษาของ กลุ่มเครือข่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติลุ่มน้ำทา (2549) ที่ได้ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำทา ได้อธิบายว่า จากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ที่เห็นชัดเจนในปี พ.ศ.2534 – 2535 เกิดความแห้งแล้งอย่างหนัก ทำให้ชุมชนเริ่มตระหนักถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนมา ทางคณะกรรมการกลางบ้านแม่ทาได้มีบทบาทสำคัญในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการพัฒนากลุ่มต่าง ๆ ต่อมาเกิดสภาตำบลขึ้น สภาตำบลจึงเข้ามารับบทบาทในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก และในขณะนั้นได้มีข่าวว่าพื้นที่ป่าในเขตตำบลแม่ทา ที่ชาวบ้านร่วมกันดูแลรักษาถูกเตรียมประกาศเป็นเขตป่าอุทยานแห่งชาติในปี พ.ศ.2536 ทางสภาตำบลจึงได้ร่วมกับชาวบ้านเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางนโยบายร่วมกับเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนในเขตป่าที่ประสบปัญหาการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับซ้อนที่เช่นกัน ต่อมาในปี พ.ศ.2538 ทางสภาตำบลได้มีการจัดทำแผนการจัดการป่าชุมชน จัดแบ่งพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ ใช้สอย ที่ทำกินและที่อยู่อาศัย มีกฎระเบียบที่ชัดเจนในการจัดการดูแลรักษาป่า แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้เริ่มที่ตำบลแม่ทา ต่อมาได้ขยายแนวคิดและความร่วมมือไปยังตำบลทาเหนือ ซึ่งทั้งสองตำบลได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ และวางแผนการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ทั้งนี้แต่ละชุมชนต่างมีประวัติศาสตร์การจัดการทรัพยากรที่แตกต่างกัน มีลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจ มี

สภาพทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน และมีบทเรียนการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ เป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่า การที่คนอยู่ร่วมกับป่าไม้ ได้เกิดขึ้นมาตามประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า ก็มักอาศัยป่าไม้เป็นแหล่งดำรงชีพประจำวัน จึงทำให้ชาวบ้านเกิดความรักความหวงแหน ต้องการดูแลรักษาพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ไว้ ซึ่งต่างคนต่างอาศัยพึ่งพากันและกัน การที่ชาวบ้านชุมชนต่าง ๆ ได้ลุกขึ้นมาต่อสู้ ต่อรองกับอำนาจรัฐส่วนกลางสาเหตุหลักๆ มาจากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากรัฐ ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อน ช่วยกันดูแลรักษาป่ามาอย่างยาวนาน รักษาป่าให้คงความอุดมสมบูรณ์ สร้างความชุ่มชื้นให้กับผืนดิน รักษาป่าเพื่อมิให้เกิดภัยทางธรรมชาติ แต่รัฐได้ใช้อำนาจทุกวิถีทางเพื่อแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นมาเป็นของรัฐ จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง และท้ายที่สุดชาวบ้านชุมชนต่าง ๆ ที่มี ความเข้มแข็งจึงได้ร่วมกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ความด้อยประสิทธิภาพของระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมา เกิดจากการรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจรัฐ แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา รัฐมีการจัดการที่ประสบปัญหาและล้มเหลว เพราะนอกจากจะไม่สามารถรักษาทรัพยากรเหล่านั้นเอาไว้ได้ ยังนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ เช่น การเสียดุลของระบบนิเวศธรรมชาติ และความขัดแย้งอันซับซ้อนระหว่างรัฐ นายทุน ชุมชน และกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจและอำนาจ ซึ่งนำไปสู่ การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมอื่น ๆ โดยใช้แนวทางการจัดการแบบมีส่วนร่วม (Co-management) เนื่องจากแนวคิดการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วมนี้เป็นการสร้างพื้นที่ในการต่อรองเชิงอำนาจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยอมมีสิทธิและอำนาจในการเข้าถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติที่เสมอภาคและเท่าเทียมกันตามเงื่อนไขทางสังคมที่ทุกฝ่ายได้กำหนดขึ้นและยอมรับร่วมกัน รัฐและประชาชนต้องต้องตระหนักเสมอว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างมีสิทธิและอำนาจเท่าเทียมกัน (คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558 : 1)

สรุป

การอยู่ร่วมกันของชุมชนกับป่าในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในอดีต รัฐได้ออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ เพื่อมาควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ โดยวิธีการหลักๆ ใช้การประกาศพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ทับซ้อนบนพื้นที่ของชุมชน โดยไม่ได้กันพื้นที่ของชุมชนออกจากเขตป่าอนุรักษ์ดังกล่าว จากการศึกษาพบว่าการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ได้สะท้อนให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างน้อย 4 อย่างด้วยกัน คือ

- 1) ใช้ระบบราชการมาเป็นศูนย์กลางของการจัดการ
- 2) ใช้สิ่งที่เรียกว่า องค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ เข้ามาทำหน้าที่เป็นฐานความรู้หลักของการบริหารจัดการ
- 3) การสร้างคำขึ้นมาใหม่ จากแต่เดิมที่เรียกว่า “ป่า” เรียกสรรพสิ่งมีความหมายทั้งในมิติ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านจิตวิญญาณ แต่รัฐทำให้เกิดคำใหม่ คือคำว่า “ทรัพยากร” และ
- 4) การเปลี่ยนแปลงพื้นที่การจัดการที่มีเอกชน ภาคธุรกิจเข้ามาเป็นองค์ประกอบการจัดการระบบฐานทรัพยากร ผ่านรูปแบบการสัมปทาน

ดังนั้น เพื่อลดความขัดแย้งและร่วมกันดูแลรักษาทรัพยากรของชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต้องมีการบริหารจัดการร่วมกัน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- 1) การบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร่วมกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชน และเจ้าของที่ดินที่อยู่ในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ของรัฐ มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน หรือกรรมการของตำบล เพื่อดูแลรักษาภาวะเบียดเบียนการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ และคงอยู่ไปสืบนานเท่านาน
- 2) การแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง เมื่อรัฐได้ออกกฎหมายมาเพื่อบังคับใช้อย่างเข้มข้น ซึ่งกฎหมายหลายฉบับมีความล้าสมัย ไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไข ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันต่อไป
- 3) การให้ความสำคัญหรือความเคารพในประเพณีดั้งเดิมของชุมชน

เอกสารอ้างอิง

- กฤษฎา บุญชัย. (2548). บทสำรวจพื้นที่การเคลื่อนไหวของขบวนการป่าไม้ยุคหลังสัมปทาน พ.ศ.2532-2547. ใน ศยามล ไกยูรวงศ์ และพรพนา ก้วยเจริญ (บก.), การเมืองป่าไม้ไทยยุคหลังสัมปทาน (น.237 – 280). กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.
- กองนิติกร กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2554). พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535. สืบค้นเมื่อ 29 สิงหาคม 2561 จาก <http://portal.dnp.go.th/Law>
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557). แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ : กองสนับสุนนวิทยาลัยการทัพบก.
- ธีรวัธน์ ธีระประสาธน์ และคณะ. (2548). การเมืองป่าไม้ไทยยุคหลังสัมปทาน. กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.
- นิยม ยากรณ์. (2561). เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรร่วม. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี. ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 2561.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2548). บทวิเคราะห์ว่าด้วยการสร้างแนวทางการอนุรักษ์ธรรมชาติ. ใน ศยามล ไกยูรวงศ์ และพรพนา ก้วยเจริญ. (บรรณาธิการ). การเมืองป่าไม้ไทยยุคหลังสัมปทาน. (67-113). กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ). (2558). เอกสารประกอบเวทีวิชาการภาคประชาชน. เดิม>เดิม พลวัตสิทธิชุมชนกับทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. เชียงใหม่.
- รายา ผกามาต. (2558). Co-management การจัดการแบบมีส่วนร่วม ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ออบหลวง-ดอยอินทนนท์. เชียงใหม่ : มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ.
- ศยามล ไกยูรวงศ์, อัจฉรา รักยุติธรรม และ กฤษฎา บุญชัย. (2545). ขบวนการเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ เพื่อพิทักษ์สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการดำรงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์. ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (บก.), วิถีชีวิต วิถีต่อสู้ : ขบวนการประชาชนร่วมสมัย. (น. 241-291). เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์ตราสวินซิลเวอร์มบุคส์.

- สันธิฐิตา กาญจนพันธุ์. (2540). ความร่วมมือในการจัดการป่าระหว่างวัดกับรัฐ กรณีป่าชุมชนวัดพระธาตุดอยจอมแจ้ง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สำนักกฎหมาย กรมป่าไม้. (2561). พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2561 จาก <https://new.forest.go.th/economy/wp-content/uploads/sites/86/2016/08/1.pdf>.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2561). พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2561 จาก http://www.codi.or.th/downloads/laws/law/Laws_environment_agriculture-6.pdf.
- โอฬาร อ่องพะ. (2558). การเคลื่อนไหวภาคประชาชนในการปฏิรูปการจัดการฐานทรัพยากรในพื้นที่ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่ฮ่อน จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- องอาจ เดชา. (2559). ไปเรียนรู้วิถีพึ่งพาอย่างยั่งยืน การอยู่ร่วม ดิน น้ำ ป่า ของคนบ้าน แพน. เชียงใหม่ : หจก.วนิดาการพิมพ์.