

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ: ผลกระทบและการต่อสู้ของชุมชนบุญเรือง
อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย*

Special Economic Zones: Impacts and Community Struggles in
Bunrueng, Chiang Khong District, Chiang Rai

ณัฐพงศ์ รังงาม** และทศพล พงษ์ตะ***

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100

Nattapong Rakngam and Thotsapon Pongta

School of Political Science and Public Administration,
Chiang Rai Rajabhat University

80 Moo 9, Ban Du Subdistrict, Mueang Chiang Rai District,
Chiang Rai Province, 57100,

Email: Tokykungman@hotmail.com, thospon123@hotmail.com

Received: January 6, 2025

Revised: March 3, 2025

Accepted: March 4, 2025

บทคัดย่อ

การกำหนดให้พื้นที่ป่าชุมชนบุญเรือง อำเภอเชียงของ เป็นส่วนหนึ่งของการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมตามนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและชาวบ้านในพื้นที่ ในมุมมองภาครัฐเห็นว่าการสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงของเป็นเครื่องมือสำคัญในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) และนำมาซึ่งการสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชุมชนซึ่งรัฐเห็นว่าเป็น “ที่ดินรกร้าง” และไม่ก่อให้เกิดรายได้ในทางเศรษฐกิจมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการค้าและการลงทุนชายแดนเป็นการสร้างโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจรวมถึงสร้างความเจริญให้กับพื้นที่ชายแดน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์ร่วมในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของ จังหวัดเชียงราย

** อาจารย์ประจำ, สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ประจำสาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ขณะที่ชาวบ้านในชุมชนดังกล่าวเห็นว่าปัญหาเรื่องเป็นมากกว่าป่าไม้แต่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญเชิงวัฒนธรรมและเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตของชุมชน ชาวบ้านจึงรวมตัวเรียกร้องบนพื้นฐานการใช้สิทธิของชุมชน (Community Rights) ในการปกป้องและพิทักษ์รักษาทรัพยากรของตนเองโดยใช้กลยุทธ์ที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่องการรวบรวมและนำเสนอองค์ความรู้ของป่าชุมชนผ่านงานวิจัยต่างๆ การใช้พิธีกรรมและความเชื่อเพื่อแสดงถึงความผูกพันระหว่างชาวบ้าน ความเป็นชุมชน และป่าชุมชน การแสดงกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ในการต่อต้าน เช่น การประท้วง การจัดเวทีสาธารณะ รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมระดับประเทศและนานาชาติ

ผลจากความพยายามของชุมชนทำให้ประเด็นการอนุรักษ์ป่าชุมชนบุญเรื่องกลายเป็นเรื่องที่ได้รับ ความสนใจในวงกว้างและกดดันให้รัฐบาลต้องทบทวนและตัดสินใจยุติการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ดังกล่าว ชัยชนะครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงพลังของชุมชนในการยืนหยัดต่อสู้กับอำนาจรัฐและตัดสินใจเลือกแนวทางในการพัฒนาที่สมดุลกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, ผลกระทบ, การต่อสู้ของชุมชน

Abstract

The designation of Boonruang Community Forest in Chiang Khong District as part of establishing an industrial estate under the government's Special Economic Zone (SEZ) policy has led to conflicts between the state and residents. From the government's perspective, the development of the Chiang Khong SEZ is a key instrument to attract Foreign Direct Investment (FDI) and foster economic growth. Consequently, transforming the community forest area, which the state views as "idle land" that does not generate economic revenue, into infrastructure to support cross-border trade and investment is perceived as a means to create new economic opportunities and bring prosperity to the border region.

While the villagers perceive Boonruang Forest as more than just a forest—a culturally significant area intertwined with their way of life—they exercise their Community Rights to protect and preserve their resources through various strategies. These included establishing the Boonruang Forest Conservation Group, compiling and presenting knowledge about the community forest through research, performing rituals and traditional practices to signify their bond with the forest, and conducting symbolic activities such as protests and public forums. They also collaborated with national and international environmental organizations to strengthen their efforts.

The community's determination brought widespread attention to the issue of conserving Boonruang Community Forest, ultimately pressuring the government to reconsider and halt the establishment of an industrial estate in the area. This victory highlights the power of communities to resist state authority and choose a development path that balances resource conservation with sustainable self-determination.

Keywords: Special Economic Zones, Impacts, Community Struggles

1. บทนำ

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) หมายถึง เขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม สนับสนุนและอำนวยความสะดวกรวมทั้งสิทธิพิเศษหรือสิทธิประโยชน์บางประการแก่ผู้ประกอบการด้านต่าง ๆ ทั้ง ทางด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการหรือกิจการอื่นใดโดยมีเป้าประสงค์ในการดึงดูดการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ² ในกรณีของประเทศไทยแนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษมีการริเริ่มขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ในช่วงปลายยุครัฐบาลชวน หลีกภัย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติว่าจ้างบริษัทพอลคอนเซาท์แชนท์เป็นผู้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ แต่ภายหลังรัฐบาลชวน หลีกภัย หมดวาระ รัฐบาลทักษิณ ชินวัตรได้ทำการหยิบยกประเด็นนี้กลับมาขึ้นมาอีกครั้งโดยเปลี่ยนชื่อเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและได้มีการพยายามพัฒนาให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในรัฐบาลยุคต่อมา แต่การผลักดันให้มีกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างชัดเจนเพิ่มเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2559 และถูกบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 และ 12 ซึ่งถือเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยถูกวางให้เป็นรูปแบบสำคัญในการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศภายใต้การเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มประเทศในอาเซียน³

เขตเศรษฐกิจพิเศษได้ถูกกำหนดในแผนกลยุทธ์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุนเพื่อเป็นประตูการค้าการลงทุนและฐานเศรษฐกิจสำคัญของภูมิภาคในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 และเป็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญซึ่งมีเป้าหมายสำคัญเพื่อการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดนและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยใช้ประโยชน์จากแนวระเบียงเศรษฐกิจและการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและความสามารถในการเชื่อมโยงกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน⁴ คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งที่ 72/2557 เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทำหน้าที่ขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ และในปี พ.ศ. 2558 จึงได้มีประกาศกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยพิจารณาจากพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพและเหมาะสมพัฒนาเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 10 จังหวัด โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ประกอบไปด้วยจังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราร และสงขลา

² กรมประชาสัมพันธ์, “เขตเศรษฐกิจพิเศษคืออะไร?”, 2567,

<https://www.prd.go.th/content/category/detail/vid/31/iid/250491>, สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2567.

³ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, *เงื่อนไขความสำเร็จ ความขัดแย้งและข้อจำกัดของเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาประสบการณ์จากประเทศกำลังพัฒนา*, (รายงานการวิจัย), กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2559, 2.

⁴ มุกดาหารธรรณ ศักดิ์บุญ และศิริพร เป๊ะเส็ง, *การเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด: ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมและการเคลื่อนไหวของชุมชนและภาคประชาสังคม*, (รายงานการวิจัย), กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2561, 4.

จำนวน 10 อำเภอ 36 ตำบลซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2558 และระยะที่ 2 ประกอบไปด้วยจังหวัดหนองคาย นครพนม กาญจนบุรีและเชียงราย จำนวน 12 อำเภอ 55 ตำบล ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2559

เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายตั้งอยู่บนระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North – South Corridor) ซึ่งมีความสำคัญในฐานะเป็นพื้นที่เชื่อมโยงกับประเทศจีนตอนใต้ทั้งทางบก (R3A, R3B) และทางน้ำ (แม่น้ำโขง) โดยถูกกำหนดให้เป็น “ฐานการท่องเที่ยว แหล่งผลิตอาหาร สินค้าเกษตร ศูนย์กลางการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ” ซึ่งกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษใน 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ และกำหนดให้ทั้งสามอำเภอมีความแตกต่างในประเด็นการพัฒนา โดย 1) อำเภอแม่สายมีจุดเด่นคือการค้าชายแดนและการพัฒนาเชิงพาณิชย์เป็นศูนย์กลางการค้าและการเงิน ดังนั้นจึงเน้นการกระจายศูนย์กลางพาณิชย์กรรม โดยจัดวางพื้นที่รองรับกิจกรรมด้านการคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ซึ่งเน้นไปที่การค้าชายแดนเป็นสำคัญ 2) อำเภอเชียงแสนมีท่าเรือเชียงแสนซึ่งมีความโดดเด่นในการส่งเสริมการค้าและการท่องเที่ยวทางน้ำและการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร ขณะเดียวกันก็มีเอกลักษณ์ทางการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เมืองเก่า วัฒนธรรมประวัติศาสตร์ ดังนั้นจึงจัดวางตำแหน่งที่เน้นทางด้านคมนาคมและการท่องเที่ยว และ 3) อำเภอเชียงของถูกกำหนดให้เป็นเมืองประวัติศาสตร์นิเวศวัฒนธรรมแม่น้ำโขงควบคู่กับการเป็นเมืองศูนย์กลางทางด้านโลจิสติกส์และการกระจายสินค้าทางด้านเกษตรกรรม

ในส่วนของอำเภอเชียงของเป็นเมืองท่าพาณิชย์เก่าแก่ผ่านการใช้แม่น้ำโขงเป็นเส้นทางการค้าและการขนส่งค้าชายข้ามพรมแดน อย่างไรก็ตามนับแต่ปี พ.ศ.2542 เป็นต้นมา อำเภอเชียงของได้ถูกสร้างให้กลายเป็นเมืองชายแดนสมัยใหม่ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงข้ามพรมแดน เช่น สะพานมิตรภาพไทย-ลาว ท่าเรือพาณิชย์ ด้านศุลกากรและด่านตรวจคนเข้าเมือง เพื่อทำการเชื่อมโยงกลุ่มประเทศทั้งภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตามกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS) หรือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (Economic Quadrangle)⁵ กระทั่งการประกาศใช้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการพัฒนาเขตเมืองชายแดน อำเภอเชียงของได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สำคัญในการจัดวางยุทธศาสตร์เป็น Logistic City ที่มุ่งเน้นบทบาทเป็นประตูการค้าสู่จีน ตะวันตกและเส้นทางท่องเที่ยวเชื่อมหลวงพระบาง ขณะเดียวกันก็มีแนวคิดให้เป็นเมืองศูนย์โลจิสติกส์ ศูนย์กลางด้านการกระจายสินค้าและพาณิชย์กรรมรวมถึงอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ โดยมีเป้าหมายให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของเป็นเครื่องมือสำคัญในการดึงดูดการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น

⁵ ยุทธพงศ์ จันทรวรินทร์, “โอกาส” หรือ “ความท้าทาย” ของการพัฒนาเมืองชายแดนเชียงของไปสู่ความความทันสมัยภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, (รายงานวิจัย), กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2561, 47.

อันเป็นผลจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการค้าและการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศ

และเพื่อให้การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามแนวนโยบายที่ทางรัฐบาลในขณะนั้นได้กำหนดไว้จึงมีมาตรการในการจัดหาที่ดินเพื่อกำหนดพื้นที่จัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหรือนิคมอุตสาหกรรม โดยหนึ่งในพื้นที่ที่ได้ถูกคัดเลือกในการจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษเชียงของได้แก่พื้นที่ป่าชุมชนบุญเรือง ตำบลบุญเรือง โดยมีเนื้อที่รวมทั้งหมด 3,021 ไร่ ซึ่งมีสถานะเป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ ภายใต้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหมายเลข 2540/2510 โดยกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตามป่าชุมชนน้ำชุมบุญเรืองยังมีความพิเศษและมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นคือเป็น “ป่าชุ่มน้ำในช่วงฤดูฝน” (Seasonal Wetland) ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดในลุ่มน้ำอิง ส่งผลให้ป่าชุ่มน้ำชุมบุญเรืองเป็นผืนป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ซึ่งผสมผสานทั้งนิเวศวิทยาป่าไม้และแม่น้ำและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อวิถีการดำรงชีวิตของชุมชนทั้งในส่วนของความเป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร การกักเก็บคาร์บอน แหล่งอาศัยและเพาะพันธุ์ปลา นำมาซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการป่าชุมชนโดยมีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ให้มีความสมบูรณ์ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่มาอย่างยาวนาน

ดังนั้นการที่ภาครัฐมีเป้าหมายเวนคืนที่ดินเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรือง โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นรวมถึงขาดการบูรณาการในการให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงถึงความชัดเจนและผลกระทบที่ประชาชนในพื้นที่จะต้องได้รับอย่างแท้จริงจากหน่วยงานภาครัฐ จึงกลายเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านผู้ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงรวมตัวกันก่อตั้งเป็น “กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง” ทำการต่อสู้คัดค้านเพื่อพิทักษ์รักษาป่าบุญเรืองด้วยกระบวนการต่าง ๆ ได้แก่ การจัดเวทีอภิปราย การสื่อสารโดยใช้เครือข่ายและสังคมออนไลน์ การนำเสนอผ่านองค์ความรู้และปฏิบัติการโดยสิทธิของชุมชน อันส่งผลให้รัฐต้องทำการยุติการจัดหาที่ดินในการจัดทำพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในเขตอำเภอเชียงของ ขณะเดียวกันการต่อสู้คัดค้านดังกล่าวยังได้ส่งผลต่อการจัดหาที่ดินในเขตอำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสน และในท้ายที่สุดจังหวัดเชียงรายจึงไม่สามารถจัดหาที่ดินในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ซึ่งเป็นเพียงพื้นที่เดียวจากทั้งหมด 10 เขตพื้นที่ซึ่งขณะเดียวกันก็ส่งผลให้รัฐต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบายของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนตามมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและมาตรการทางผังเมืองโดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินของรัฐ

อย่างไรก็ตามแม้ภาครัฐได้ทำการยกเลิกการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าชุ่มน้ำชุมบุญเรือง แต่การขับเคลื่อนของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองและชุมชนยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยพัฒนาเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้และค้นคว้าวิจัยในทางธรรมชาติ รวมถึงเป็นต้นแบบในการอนุรักษ์ฟื้นฟูพื้นที่ป่าชุ่มน้ำโดยการใช้สิทธิชุมชนในการจัดการ

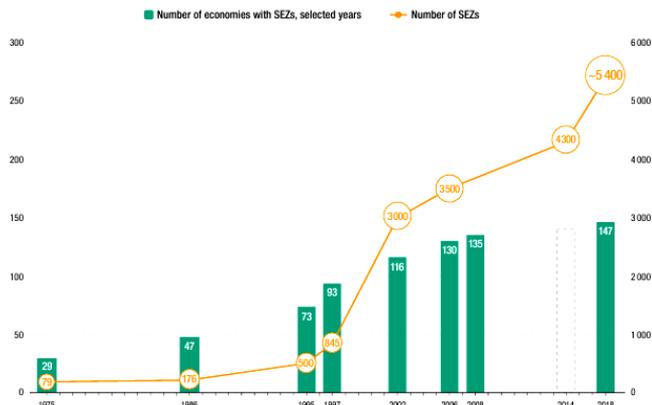
ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนให้กับชุมชนทั่วประเทศในการต่อสู้และต่อรองเพื่อรักษาทรัพยากรของชุมชนจากการพัฒนา และผลจากขับเคลื่อนการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนรวมถึงการรณรงค์และผลักดันให้ภาครัฐยอมรับการอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำที่และทบทวนแผนการพัฒนาพื้นที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษส่งผลให้กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองได้รับรางวัลสิ่งแวดล้อมระดับโลก Equator Prize ประจำปี พ.ศ.2563 โดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (Equator prize: UNDP) และในปี พ.ศ.2566 ได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียวครั้งที่ 21 ประเภทชุมชน จากการปกป้องและฟื้นฟูป่าบุญเรือง

2. การพัฒนาเขตเศรษฐกิจในประเทศไทย: ผลกระทบและการต่อสู้ของชุมชนบุญเรือง

2.1 กำเนิดและพัฒนาการเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย: นโยบายระดับสูง

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) คือการกำหนดพื้นที่จำเพาะขึ้นมาเพื่อให้การสนับสนุนด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยมีการจัดวางระบบการบริหาร กฎหมาย มาตรการทางภาษีรวมถึงการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นสาธารณูปโภค การคมนาคมขนส่งเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาการค้าและการลงทุนโดยมีเป้าหมายเพื่อดึงดูดการค้าและการลงทุนทั้งภายในและภายนอกรัฐ กล่าวได้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือและนโยบายที่สำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมและเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทางเศรษฐกิจในการกระตุ้นการเจริญเติบโตและการพัฒนาให้กับประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน จากข้อมูลของ UN Trade and Development (UNCTAD) ปัจจุบันมีเขตเศรษฐกิจพิเศษประมาณ 5,400 แห่งใน 147 ประเทศทั่วโลกโดยมีการเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงห้าปีที่ผ่านมาและเกือบ 3 ใน 4 จัดตั้งอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศในการปรับเปลี่ยนภาคการผลิตแบบดั้งเดิม (Traditional Industry) มาสู่การใช้แรงงานทางด้านอุตสาหกรรมอย่างเข้มข้น ทั้งในทวีปเอเชียและละตินอเมริกา โดยเฉพาะในทวีปเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยมีประเทศจีนซึ่งมีเขตเศรษฐกิจพิเศษมากกว่า 2,500 เขตพื้นที่และเป็นต้นแบบสำคัญในเขตภูมิภาคสำหรับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อมา⁶

⁶ Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement, *Special economic zones: world investment report 2019* (New York: United Nations Publications, 2019), 139.



ภาพ 1 แสดงจำนวนการเพิ่มขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งแต่ปีค.ศ. 1975 - 2018

ที่มา: UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2019, 129.

เขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนกลายเป็นตัวแบบและแนวทางในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและมีความเชื่อมโยงกับจีนโดยหนึ่งในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องคือกลุ่มประเทศอาเซียนโดยเฉพาะบริเวณเขตอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS) ที่โดยส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและยังคงมีทรัพยากรทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และต่างเห็นว่าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) เป็นนโยบายหลักที่เหมาะสมกับทุกรัฐและระบบการเมือง ขณะเดียวกันก็ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาค เช่น ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ในการส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจและความร่วมมือภายในภูมิภาค

สำหรับการก่อกำเนิดของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นจากการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยมีเป้าหมายในการสนับสนุนการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม จากนั้นจึงได้มีการพัฒนาในรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program: ESB) ในปี พ.ศ.2525 ที่มีแนวทางเป็นไปตามเขตเศรษฐกิจพิเศษมากขึ้น โดยอาศัยความได้เปรียบของพื้นที่ซึ่งสามารถเชื่อมต่อกับภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อนำเข้าแหล่งวัตถุดิบและแรงงาน ขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่ติดกับทะเลอ่าวไทยซึ่งเอื้อต่อการขนส่งสินค้าทางทะเล รวมถึงมีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนอย่างเป็นรูปธรรมส่งผลให้โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) อย่างก้าวกระโดดและกลายเป็นตัวแบบในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นภายหลัง

อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอย่างเป็นทางการในประเทศไทยเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร โดยคณะรัฐมนตรีในเวลานั้นมีมติอนุมัติในหลักการตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอจัดตั้ง “เขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย” ซึ่งกำหนดในพื้นที่อำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสน ซึ่งต่อมาได้ขยายไปยังอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พร้อมกับการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธานกรรมการ⁷ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเสนอให้จัดตั้งองค์การบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีอำนาจในการอนุมัติให้สิทธิประโยชน์นักลงทุนแต่ผลของความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงนั้นส่งผลให้ร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวกลายเป็นประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านอย่างรุนแรงจากนักวิชาการ นักการเมือง และกลุ่มภาคประชาสังคมต่าง ๆ เนื่องจากความกังวลถึงผลกระทบทางด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมและปัญหาความขัดแย้งทางด้านที่ดินจากการกำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งท้ายที่สุดก็ไม่สามารถผลักดันให้ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งต่อมามีความขัดแย้งทางการเมืองได้ทวีความรุนแรงจนนำไปสู่การรัฐประหารในปีพ.ศ. 2549⁸

กระทั่งในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.2556 โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในเชิงพื้นที่ขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” โดยมีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวก็ไม่ได้ดำเนินการไปได้มากนัก อันเป็นผลจากความผันผวนทางการเมืองในช่วงนั้นและในท้ายที่สุดก็นำมาซึ่งการรัฐประหารรัฐประหารในปี พ.ศ.2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

แนวทางในการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีทิศทางที่ชัดเจนเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้กำหนดประเด็นเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนที่นำทาง (Roadmap) โดยการใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนและข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน จึงได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/2557 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2557 แต่งตั้ง “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” (กนพ.) โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบ

⁷ เรื่องเดียวกัน, 52.

⁸ วัฒนา ศุกกiewicz, “การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ของประเทศไทย: สถานการณ์ ความเป็นไปได้ และข้อจำกัด,” *วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา* 36, ฉ.1 (มกราคม – มิถุนายน 2560): 27-55.

แห่งชาติ (หน.คสช.) เป็นประธาน โดยมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมเป็นกรรมการและเลขาธิการ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บทแผนงานหรือโครงการและแผนปฏิบัติการ กำหนดแนวทาง ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง รวมถึงทำหน้าที่กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลเพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปโดยเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จากนั้นจึงได้มีการคัดเลือกพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศโดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาได้แก่ 1) ตำแหน่งที่ตั้งมีความได้เปรียบโดยเป็นพื้นที่ชายแดนตามแนวระนาบเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงข้ามพรมแดน 2) พื้นที่มีศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น ปัจจัยการผลิต ความพร้อมด้านแรงงานและไม่กระทบความมั่นคง 3) เป็นพื้นที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อใช้ประโยชน์จากการพัฒนาในภูมิภาคที่จะเกิดขึ้นในอนาคต 4) ประชาชนในพื้นที่ให้การยอมรับและการสนับสนุน และ 5) ประเทศเพื่อนบ้านมีการพัฒนาหรือมีแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นโอกาสในการเชื่อมโยงภูมิภาคอาเซียน⁹ โดยผลจากการพิจารณาพื้นที่ที่มีความเหมาะสมและเป็นไปตามแนวทางในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กนพ. สามารถกำหนดได้ 10 จังหวัด ซึ่งแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะแรกในปี พ.ศ.2558 ดำเนินการใน 5 จังหวัด ได้แก่ ตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด และสงขลา ประกอบด้วย 10 อำเภอ 36 ตำบล และระยะที่สองปี พ.ศ.2559 ดำเนินการใน 5 จังหวัด ได้แก่ หนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม ประกอบด้วย 12 อำเภอ 55 ตำบล

ภายหลังที่ได้พื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 พื้นที่แล้ว คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้กำหนดให้เอกชนหรือกลุ่มทุนเป็นผู้ดำเนินการจัดหาที่ดินเพื่อเสนอต่อรัฐในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละพื้นที่เนื่องด้วยต้องการให้กระบวนการจัดหาที่ดินเป็นไปตามกลไกการตลาดอันเป็นการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจภายในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวกลับไม่ประสบผลสำเร็จอันเนื่องมาจากภายหลังที่ได้มีการกำหนดพื้นที่ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 พื้นที่ ส่งผลให้ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลจากกลุ่มทุนทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติทำการรวบรวมเพื่อใช้ในการเก็งกำไรที่ดิน ส่งผลให้ภาคเอกชนในหลายพื้นที่ไม่สามารถจัดหาที่ดินเพื่อการลงทุนได้ ให้การจัดหาที่ดินเพื่อให้เอกชนเช่าในระยะยาวในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทำได้ยาก¹⁰ จากปัญหาดังกล่าวรัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ทำการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดหา

⁹ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, *เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน* (กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด, 2559), 6-7.

¹⁰ สืบสกุล กิจนุกร, *บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย*, (รายงานการวิจัย), กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2562, ง.

ที่ดินโดยให้รัฐทำหน้าที่ดำเนินการจัดหาที่ดินโดยพิจารณาจากพื้นที่ของรัฐที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้โดยเป็นที่ดินว่างเปล่า พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม รวมถึงพื้นที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นของรัฐและส่งผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด

ส่งผลให้ในวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่ง คสช. ที่ 17/2558 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ดำเนินการเร่งรัดกระบวนการให้ได้มาซึ่งพื้นที่ที่จำเป็นในการดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราดและหนองคาย) โดยทำการเพิกถอนสภาพที่ดินภายใต้พื้นที่ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวร เขตปฏิรูปที่ดินและเขตที่ดินตามแนวแผนที่) ให้กลายเป็นที่ราชพัสดุโดยให้กรมธนารักษ์จัดให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์หรือจัดให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชนเช่าเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนา¹¹

การเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินผ่านการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดหาพื้นที่ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ แม้จะมีผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่แต่ด้วยอำนาจของกฎหมายพิเศษดังกล่าวก็สามารถควบคุมปัญหาและความขัดแย้งมิให้บานปลายไปได้ ส่งผลให้มีการจัดหาพื้นที่ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ถึง 8 ใน 10 จังหวัด โดยเหลือเพียงจังหวัดนราธิวาสและจังหวัดเชียงราย เท่านั้นที่ยังไม่ได้พื้นที่และอยู่ในช่วงของการพิจารณากระบวนการในการใช้คำสั่งในการจัดการที่ดินอันเป็นผลจากการคัดค้านและต่อต้านจากชุมชนชาวบ้านในพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงรายที่มีกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างเป็นระบบอันส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายในการจัดหาที่ดินเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

2.2 การจัดการและบทเรียนของชุมชนบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย: การชี้แจงแสดงเหตุผล การต่อสู้เรียกร้องและผลกระทบที่เกิดขึ้น

เขตพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย ได้ถูกกำหนดให้อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 2 โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษใน 3 ด้านได้แก่ 1) ด้านการค้าชายแดนโดยส่งเสริมให้เป็นเมืองการค้าชายแดนเพื่อรองรับการค้าและการลงทุน เชื่อมโยงกับประเทศอาเซียนและกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 2) ด้านการเกษตร โดยมุ่งเน้น พัฒนาให้เป็นเมืองเกษตรกรรมรองรับตลาดอาหารสุขภาพ เพื่อเป็นแหล่งผลิตอาหารและสินค้าเกษตรของภูมิภาค และ 3) ด้านการท่องเที่ยว โดยการสนับสนุนและส่งเสริมให้เป็นเมืองท่องเที่ยวเชื่อมโยงกลุ่มประเทศอาเซียน และโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub region: GMS) ทั้งการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ เชิงเกษตร เชิงประวัติศาสตร์ ศิลปะวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และสุขภาพ โดยได้จัดวาง

¹¹ คำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 112 ง (15 พฤษภาคม 2558): 3 -5.

พื้นที่ใน 3 อำเภอได้แก่ 1) อำเภอแม่สายซึ่งมีจุดเด่นคือการค้าชายแดนและการพัฒนาเชิงพาณิชย์ เป็นศูนย์กลางการค้าและการเงิน 2) อำเภอเชียงแสน ซึ่งมีความโดดเด่นในการค้าและการท่องเที่ยวทางน้ำและการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร และการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เมืองเก่า และ 3) อำเภอเชียงของ ซึ่งมีจุดเด่นในฐานะเป็นเมืองประวัติศาสตร์นิเวศวัฒนธรรมริมแม่น้ำโขง ควบคู่กับการเป็นเมืองศูนย์กลางทางด้านโลจิสติกส์ รวมถึงจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ โดยทั้ง 3 พื้นที่ได้ดำเนินการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ได้รับการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงของ ซึ่งได้กำหนดพื้นที่ในการจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศได้แก่พื้นที่สาธารณะประโยชน์บุญเรือง ตำบลบุญเรือง โดยมีเนื้อที่รวมทั้งหมด 3,021-1-7 ไร่ โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นพื้นที่ประโยชน์สาธารณะและเป็นที่ตั้งของ “ป่าชุมชนบุญเรือง”

ป่าชุมชนบุญเรือง ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 5 หมู่บ้าน ได้แก่หมู่ 1 บ้านบุญเรืองเหนือ หมู่ 2 บ้านบุญเรืองใต้ หมู่ 5 บ้านต้นปล้อง หมู่ 8 บ้านต้นปล้องใต้ และหมู่ 10 บ้านภูแกง โดยพื้นที่ป่าส่วนใหญ่อยู่ในเขตหมู่ 2 บ้านบุญเรืองใต้ ป่าชุมชนน้ำชุมชนบุญเรืองมีความสัมพันธ์และความสำคัญต่อชุมชนมาอย่างยาวนานกว่ากว่า 200 ปี เดิมทีพื้นที่ดังกล่าวเรียกว่า “ปางควาย” เนื่องจากชาวบ้านได้ตกลงกันในการกำหนดพื้นที่บริเวณหนองน้ำซึ่งติดกับแม่น้ำอิงไว้เป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในการเลี้ยงควายในฤดูฝน แต่ด้วยขนาดของชุมชนและผู้คนที่มีความหนาแน่นเพิ่มมากขึ้นจึงได้มีการจัดทำข้อตกลงและกฎระเบียบของชุมชนในการใช้ประโยชน์พื้นที่ปางควายร่วมกันไม่ว่าจะเป็นการเก็บหาไม้ฟืน การใช้ไม้ไฟ การห้ามเผาป่า ห้ามระเบิดปลานอกจากนี้ยังมีการปลูกไม้ไฟเพิ่มเติมเพื่อที่จะใช้สอยในการทำตอก จักสาน ทำเครื่องมือในการหาปลา

กระทั่งในปี พ.ศ.2510 พื้นที่ป่าชุมชนน้ำชุมชนบุญเรืองได้ถูกจดทะเบียนเป็นที่ดินเลี้ยงสัตว์สาธารณะประโยชน์ ตามหนังสือสำคัญที่หลวง (นสล.) ฉบับที่ 2540/2510 เพื่อใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะประโยชน์ โดยความเห็นชอบของผู้นำทั้ง 3 หมู่บ้านร่วมกัน โดยภายหลังพื้นที่ป่าชุมชนกล่าว ไม่ได้ใช้สำหรับการเลี้ยงควายอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินชีวิต แต่ชาวบ้านยังคงพึ่งพิงใช้ประโยชน์ทั้งในด้านแหล่งอาหาร แหล่งเพาะพันธุ์สัตว์ สมุนไพร และเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิต ป่าชุมชนน้ำชุมชนบุญเรืองมีความพิเศษและมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะคือเป็น “ป่าชุมชนน้ำในช่วงฤดูฝน” (Seasonal Wetland) ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดในพื้นที่ลุ่มน้ำอิง โดยในช่วงฤดูแล้งจะมีน้ำท่วมขังบริเวณพื้นที่ป่าส่วนใหญ่แล้งพื้นที่จะแห้งและยังเป็นพื้นที่ที่แก้มลิงโดยธรรมชาติที่คอยรับน้ำจากเทือกเขาตอยยาว เทือกเขาหลวงและแม่น้ำอิง จากลักษณะเฉพาะดังกล่าวส่งผลให้ป่าบุญเรืองเป็นผืนป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ซึ่งผสมผสานทั้งนิเวศวิทยาป่าไม้และแม่น้ำโดยมีต้นไม้หลากหลายชนิดมีการปรับตัวสามารถอยู่ได้ในสภาพน้ำขังขณะเดียวกันก็มีคุณค่าในแง่ชีววิทยาหลากหลายประการ ดังเช่น เป็นพื้นที่เพาะพันธุ์ปลาและสัตว์น้ำที่สำคัญของแม่น้ำอิงและแม่น้ำโขง เป็นพื้นที่แก้มลิงตามธรรมชาติในการรองรับปริมาณน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำอิง เป็นแหล่งรวบรวมความหลากหลาย

ของพันธุ์พืช สัตว์ที่มีคุณค่าประโยชน์ในแง่การอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอาหาร และที่สำคัญเป็นพื้นที่ในการสร้างความมั่นคงทางอาหารของชาวบ้านในพื้นที่¹²



ภาพ 2 แสดงพื้นที่และสภาพป่าชุมชนบุญเรืองที่มีลักษณะเป็นป่าชุ่มน้ำในช่วงฤดูฝน (Seasonal Wetland)

ที่มา: สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง, ป่าชุมชนบุญเรือง เอกลักษณ์ของระบบนิเวศที่หลากหลายและบทบาทการป้องกันของชุมชนท้องถิ่น, โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน, 2562, 14.

จากการศึกษาคุณค่าของพื้นที่ป่าบุญเรือง พบว่าป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองสามารถแบ่งสังคมพืชออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่สังคมป่าช้อยชุ่มแสงเด่น (ป่าชุ่มน้ำทนน้ำท่วม) สังคมป่าชุ่มน้ำปนเบญจพรรณมีไผ่ และสังคมพืชป่าเบญจพรรณ มีความหนาแน่นของต้นไม้เฉลี่ย 122 ต้นต่อไร่ซึ่งมีความหนาแน่นกว่าเกณฑ์ภายใต้นิยามป่าเสื่อมโทรม 8 เท่า เป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนที่สำคัญโดยปัจจุบันเก็บกักคาร์บอนเหนือดิน 17,247 ตัน มีพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งแบ่งระบบนิเวศย่อย

¹² ธีราพร ด่านศรีบูรณ์ และภนิดา พรหมประกาย, *คุณค่าของพื้นที่ป่าบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย*, (รายงานการวิจัย), กรุงเทพฯ: สาขาการจัดการทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2560, 4-5.

8 ประเภท ได้แก่ ฮ่อ ง ห้วย ดอน วัง ภู่าน หาดทราย หนองและบวก มีความหลากหลายทาง ชนิดพันธุ์พืช สัตว์ป่า และปลารวมกันอย่างน้อย 271 ชนิด โดยกลุ่มสัตว์ที่พบมากที่สุดคือนก กว่า 90 ชนิด รองลงมาคือปลา 87 ชนิด ขณะที่ชุมชนได้พึ่งพิงเก็บหาพรรณพืชอย่างน้อย 102 ชนิด โดยแบ่งออกเป็นพืชอาหาร 49 ชนิด พืชสมุนไพร 38 ชนิด และพบว่าป่าชุ่มน้ำบุญเรืองมี มูลค่าทางเศรษฐกิจกว่า 125 ล้านบาทต่อปี¹³

เมื่อทำการประเมินคุณค่าของป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองอันเป็นการสะท้อนถึงความสำคัญของป่าที่มีต่อชุมชนรวมถึงมูลค่าจากการใช้ประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมผ่านการประเมินด้วยวิธีมูลค่าการตลาด (Market Value Approach) และวิธีการโอนย้ายมูลค่า (Benefit Transfer) พบว่าป่าบุญเรืองให้บริการทางระบบนิเวศด้วยกัน 7 ด้านคือ 1) เป็นแหล่งอาหารและวัตถุดิบ 2) เป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอน 3) เป็นแหล่งกักเก็บน้ำ 4) เป็นแหล่งนันทนาการ 5) เป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้และค้นคว้าวิจัย 6) เป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำ และ 7) เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ซึ่งป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองมีมูลค่าจากการใช้ประโยชน์ทางตรงในด้านการเป็นแหล่งอาหารและแหล่งวัตถุดิบเท่ากับ 14,301,055.12 บาทต่อชุมชนต่อปี และมีมูลค่าจากการใช้ประโยชน์ทางอ้อมในด้านการเป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนเท่ากับ 22,508,945.04 บาทต่อปี ด้านการเป็นแหล่งกักเก็บน้ำเท่ากับ 329,073.90 บาทต่อปี ด้านการเป็นแหล่งนันทนาการและพักผ่อนหย่อนใจเท่ากับ 36,641,680.08 บาทต่อปี ด้านการเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้และการวิจัยเท่ากับ 11,514,798.75 บาทต่อปี ด้านการเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำเท่ากับ 12,170,758.98 บาทต่อปี และด้านการเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าเท่ากับ 19,213,180.17 บาทต่อปี ในภาพรวมป่าชุมชนบุญเรืองจึงมีมูลค่าจากการใช้ประโยชน์ทางอ้อมทั้งหมดเท่ากับ 111,378,438.92 บาทต่อปี ดังนั้นในภาพรวมจากการใช้ประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองจึงมีมูลค่าการให้บริการทางระบบนิเวศรวมทั้งหมด 125,679,494.04 บาทต่อปี¹⁴

จะเห็นได้ว่าป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองเป็นป่าที่มีเอกลักษณ์พิเศษในทางนิเวศวิทยา ขณะเดียวกันก็มีคุณค่าและมูลค่าทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจรวมไปถึงวิถีวัฒนธรรมและการดำรงชีวิตของผู้คน ป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองจึงมิใช่เพียงแค่มิติที่ซึ่งปกคลุมด้วยป่าไม้เพียงเท่านั้น แต่ยังเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างผู้คน ธรรมชาติ และจิตวิญญาณของชุมชนในท้องถิ่นมา ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การที่ป่าชุมชนแห่งนี้ได้รับการดูแลรักษาและคงอยู่มายาวนานกว่า 200 ปี แสดงถึงความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นระหว่างชุมชนและธรรมชาติ รวมไปถึงกลไกและความสามารถของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม (Commons-Pool Resource)

¹³ สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง, *ป่าชุมชนบุญเรือง เอกลักษณ์ของระบบนิเวศที่หลากหลายและบทบาทการป้องกันของชุมชนท้องถิ่น*, (พะเยา: ม.ป.พ., 2562), ค.

¹⁴ ธีรพร ด่านศรีบูรณ์ และภนิดา พรหมประกาย, *คุณค่าของพื้นที่ป่าบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย*, 57 – 58.

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองเคยถูกคุกคามจากการพัฒนาหลายครั้งดังเช่น ในช่วงปี พ.ศ.2510 มีนายทุนต้องการพื้นที่ป่าเพื่อจัดตั้งโรงสีไฟและโรงบ่มไบยาสูบรวมถึงบุกเบิกพื้นที่ป่าเป็นทุ่งนาแต่ชาวบ้านไม่เห็นด้วย หรือในช่วงปี พ.ศ.2551 – 2554 รัฐบาลมีนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยต้องการที่สาธารณะประโยชน์จัดสรรเป็นที่ทำกินให้ประชาชนซึ่งป่าบุญเรืองก็เป็นพื้นที่เป้าหมายแต่ในท้ายที่สุดชาวบ้านและชุมชนก็ได้ทำการคัดค้าน¹⁵

ดังนั้นการเข้ามาของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในปี 2558 ที่ต้องการพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมส่งผลให้ชาวบ้านรวมตัวด้วยความสามัคคีอีกครั้งและลุกขึ้นปกป้องและคัดค้านโดยทำการจัดตั้ง “กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบุญเรือง” (Boon Rueang Wetland Forest Conservation Group: BRWFCG) เพื่อดำเนินการอนุรักษ์และปกป้องป่าบุญเรือง โดยโครงสร้างของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองประกอบไปด้วยคณะกรรมการจำนวน 11 คน และคณะกรรมการที่ปรึกษา 15 คน ขณะเดียวกันก็ประกอบไปด้วยอาสาสมัครชุมชน 637 คน ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มคนทั้ง 3 วัย ได้แก่ ผู้อาวุโส วัยกลางคนและเยาวชน การขับเคลื่อนของกลุ่มเป็นไปด้วยการมีส่วนร่วมอย่างเป็นประชาธิปไตย (ภายหลังได้เข้าเป็นสมาชิกของ “สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง” ส่งผลให้มีการขยายตัวของกลุ่มและภาคีเครือข่ายเพิ่มมากขึ้นไม่ว่าจะเป็น กลุ่มนักวิชาการจากสถาบันการศึกษา กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เครือข่ายองค์กรอนุรักษ์ทางธรรมชาติต่าง ๆ)

กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองและชุมชนต่างเห็นพ้องตรงกันว่า การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมนำมาซึ่งผลกระทบเชิงลบมากกว่าประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับไม่ว่าจะเป็นผลกระทบโดยตรงต่อระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพของป่าบุญเรืองซึ่งมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น นิคมอุตสาหกรรมมีแนวโน้มในการสร้างปัญหาทางด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ขยะ น้ำเสียหรือก๊าซพิษ ขณะเดียวกันชาวบ้านอาจถูกกีดกันจากการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรที่ดินของตนเองอันส่งผลต่อโอกาสในการเข้าใช้ในประโยชน์ทรัพยากรสาธารณะของชุมชน สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อตรงต่อการดำเนินชีวิตที่ต้องพึ่งพาอาศัยธรรมชาติและรูปแบบเกษตรแบบดั้งเดิม ความเจริญและการพัฒนาภายใต้กรอบทางด้านเศรษฐกิจย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนำมาซึ่งความเสี่ยงต่อการสูญเสียอัตลักษณ์ทางด้านวัฒนธรรมที่สืบทอดต่อเนื่องกันมาหลายชั่วอายุคน ดังนั้นการเข้ามาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าบุญเรืองจึงไม่ได้หมายถึงการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้หรือทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อการสูญเสียทางด้านวิถีวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ชุมชนยังถูกเบียดขับออกไปจากการมีส่วนร่วมในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมทั้งที่อยู่ในพื้นที่ป่าชุมชนของตนเอง พี่น้องชาวบ้านบุญเรืองไม่ได้รับข้อมูลหรือรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการนิคมอุตสาหกรรมอย่าง

¹⁵ United Nations Development Program (UNDP), *Boon Rueang Wetland Forest Conservation Group, Kingdom of Thailand*, Equator Initiative Case Study Series (New York, NY: 2019), 139.

เพียงพอ ส่งผลให้ต้องเผชิญกับการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตนเองโดยไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการวางแผน

จากผลกระทบดังกล่าวกลุ่มและชาวบ้านจึงได้ใช้สิทธิของความเป็นชุมชน (Community Right) อันหมายถึงสิทธิของผู้คนในชุมชนที่สามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์รวมถึงสิทธิในการปกป้องเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมขณะเดียวกันก็เป็นสิทธิของธรรมชาติ (Right of Nature) ที่เห็นว่าป่าบุญเรื่องมีสิทธิในการดำรงอยู่และได้รับการคุ้มครองจากการคุกคามภายใต้วาทกรรมการพัฒนา (Discourse of Development) ชาวบ้านจึงออกมารวมตัวชุมนุมเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองเพื่อแสดงออกถึงความไม่เห็นด้วยรวมถึงยังเป็นการเรียกร้องให้สังคมและรัฐรับฟังเพื่อให้ความสำคัญกับสิทธิของชุมชนท้องถิ่น

ในการต่อรองอำนาจรัฐด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชุ่มน้ำของชุมชนบุญเรื่องมิได้มีกระบวนการเพียงแค่การชุมนุมประท้วงหรือคัดค้านเพียงเท่านั้น แต่มีปฏิบัติการ (Practical) และยุทธศาสตร์ของชุมชน (Community Strategy) ในการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบโดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่ 1) กลุ่มชุมชนในพื้นที่ป่าบุญเรื่องซึ่งประกอบไปด้วย กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่อง กลุ่มแม่หญิงและกลุ่มผู้สูงอายุ 2) กลุ่มองค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น สภาประชาชนแม่น้ำอิง สมาคมแม่น้ำแห่งชีวิต สถาบันชุมชนลุ่มน้ำโขง เป็นต้น และ 3) กลุ่มสถาบันการศึกษาและนักวิชาการ เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น¹⁶ โดยวิธีในการต่อสู้และปกป้องป่าชุมชนของกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบุญเรื่องและชาวบ้านสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การขับเคลื่อนโดยการใช้อำนาจความรู้ท้องถิ่น (Local Knowledge) ผ่านการจัดทำข้อมูลชุมชนในประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางด้านสถานการณ์ ข้อมูลเชิงพื้นที่ ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ นิเวศ วัฒนธรรมและทรัพยากร กระบวนการดังกล่าวขับเคลื่อนร่วมกันระหว่างกลุ่มชาวบ้าน นักวิจัยท้องถิ่นและนักวิชาการ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างฐานข้อมูลของคนในชุมชนในมิติต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับคนในชุมชนให้เข้าใจรากฐานความเป็นมาและความสำคัญของชุมชนอันส่งผลต่อจิตสำนึกและความเป็นเจ้าของ ซึ่งองค์ความรู้ของชุมชนท้องถิ่นนั้นมิได้เป็นสิ่งใหม่แต่เป็นสิ่งที่อยู่ควบคู่กับชุมชนมาโดยตลอด แต่บ่อยครั้งพบว่าองค์ความรู้เหล่านี้ได้กระจัดกระจายและขาดการรวบรวมอย่างเป็นระบบ ดังนั้นการขับเคลื่อนโดยการใช้อำนาจความรู้จึงเป็นการจัดระเบียบและต่อยอดรวมถึงร้อยเรียงข้อมูลท้องถิ่นที่มีให้กลายเป็นพลังสำคัญในการต่อสู้และการปกป้องชุมชน

“...ความรู้เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับชุมชนท้องถิ่นโดยเฉพาะความรู้เรื่องบ้านเมืองตัวเองซึ่งเป็นรากเหง้าของชุมชน และความรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศ ดิน น้ำ ป่า ซึ่งเป็นรากฐานของ

¹⁶ ลลิตี สิทธิศักดิ์ และกัลยา แซ่อึ้ง, “กระบวนการสร้างประชาสังคมโดยชุมชนเพื่อการต่อรองอำนาจรัฐและทุน กรณีศึกษาพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรื่อง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย,” *วารสารสังคมศาสตร์ปัญญาพัฒนา* 6, ฉ.2 (เมษายน – มิถุนายน 2567): 563-576.

ความยั่งยืน ดังนั้นเมื่อชาวบ้านมีความรู้ความเข้าใจในบ้านเกิดเมืองนอน พวกเขาจะเกิดความสำนึกในการเป็นเจ้าของซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการต่อสู้และปกป้องชุมชนของตนเอง...”¹⁷

“...ชาวบ้านรวมตัวกันสำรวจพื้นที่ป่าชุมชนชุ่มน้ำบุญเรืองโดยเราอาจเรียกว่าเป็นนักวิจัยชาวบ้าน ทำการเก็บข้อมูลจากการตีแปลงพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ นิเวศป่าไม้และแม่น้ำ เป็นการขับเคลื่อนระหว่างชุมชนชาวบ้านและเครือข่ายนักวิชาการ ซึ่งทำให้เรามีฐานข้อมูลทั้งทางด้านทรัพยากรทางธรรมชาติรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิถีชีวิตของชาวบ้านกับป่าบุญเรือง ข้อมูลเหล่านี้ทำให้เรามีความมั่นใจและสามารถสื่อสารต่อสาธารณะได้อย่างถูกต้อง...”¹⁸

นอกจากนี้ฐานข้อมูลความรู้ท้องถิ่นยังถูกนำไปใช้ประกอบการยื่นข้อเสนอสำคัญต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าพื้นที่ป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองมิใช่ป่าเสื่อมโทรมดังที่รัฐได้กล่าวอ้าง แต่เต็มไปด้วยประโยชน์และความหลากหลายทางชีวภาพมีบทบาทสำคัญในการอนุบาลสัตว์น้ำ เป็นแก้มลิงโดยธรรมชาติรวมถึงเป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนที่สำคัญของพื้นที่ลุ่มแม่น้ำอิงและลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ดังเช่น

- รายงานการศึกษาโครงสร้างความหลากหลายทางชนิดพันธุ์สภาพการทดแทนตามธรรมชาติและปริมาณการเก็บกักคาร์บอนในพื้นที่ป่าชุ่มน้ำ บ้านบุญเรือง หมู่ที่ 2 ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เอกสารประกอบการรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2558

- รายงานการศึกษาโครงสร้างความหลากหลายทางชนิดพันธุ์สัตว์ พืชอาหารและพืชสมุนไพรในพื้นที่ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรือง หมู่ที่ 2 ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เอกสารประกอบการรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2558

- รายงานป่าชุมชนบุญเรือง เอกลักษณ์ของระบบนิเวศที่หลากหลายและบทบาทการป้องกันของชุมชนท้องถิ่น โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน พะเยา เป็นต้น

2. การใช้ภูมิปัญญา ความเชื่อและพิธีกรรมท้องถิ่น (Local Wisdom, Beliefs and Rituals) ซึ่งเป็นหนึ่งแนวทางสำคัญในการแสดงออกถึงการปกป้องป่าชุมชนบุญเรือง กล่าวได้ว่าป่าชุมชนบุญเรืองไม่ได้เป็นเพียงพื้นที่ในทางกายภาพเพียงเท่านั้น แต่ยังเป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ควรค่าแก่การให้ความเคารพขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่สะท้อนถึงคุณค่าทางจิตวิญญาณ วัฒนธรรมและความผูกพันระหว่างชุมชนและธรรมชาติที่สืบทอดต่อกันมาและควรรักษาไว้อย่างยิ่งยวด ดังนั้นการบวชป่า การสืบทอดแม่น้ำ รวมถึงการทำบุญศาลพ่อปู่สืบุญเรือจึงเป็นการขับเคลื่อนในเชิงความเชื่อและพิธีกรรมโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างจิตสำนึกในการ

¹⁷ นิวัฒน์ ร้อยแก้ว, สัมภาษณ์โดย นายณัฐพงศ์ รักงาม, โสงเขียนแม่น้ำของ, 5 ตุลาคม 2567.

¹⁸ พิเชษฐพงศ์ ศุภปรัชญามรรค, สัมภาษณ์โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพล พงษ์ตะนะ, หมู่ 2 บ้านบุญเรือง, 5 ตุลาคม 2567.

อนุรักษ์และหวงแหนผืนป่ารวมถึงเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจอีกทั้งยังเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกให้กับเยาวชนรุ่นใหม่ที่เกิดโตขึ้นในชุมชนให้มีความสำนึกในการปกป้องทรัพยากรของชุมชน ขณะเดียวกันก็นำพิธีกรรมและความเชื่อดั้งกล่าวผนวกเข้ากับกลยุทธ์ในการปกป้องป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองโดยอาศัยความเป็นพื้นที่ “เขตพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์” ซึ่งไม่สามารถบุกรุกหรือทำลายได้อันเป็นการสร้างสัญลักษณ์ทางจิตวิญญาณและสร้างความยำเกรงต่อผู้ที่มีเจตนาจะบุกรุกป่าโดยไม่เคารพต่อชุมชนและธรรมชาติ



ภาพ 3 การดำเนินพิธีกรรมทางศาสนา การบวชป่า การสืบทอดแม่น้ำ เพื่อสร้างจิตสำนึกแก่คนในชุมชนและแสดงถึงความผูกพันระหว่างชาวบ้านและป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรือง

ที่มา: ผู้จัดการออนไลน์, “ส่อวุ่น! คนเชียงใหม่ของฮือต้านรัฐใช้ผืนป่าตั้งนิคมฯ-เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ “เชียงใหม่,” 2558.

3. การแสดงสัญลักษณ์ของการต่อต้านและการปกป้องสิทธิของชุมชน (Symbols of Resistance and Advocacy for Community Rights) ชุมชนบุญเรืองได้แสดงออกถึงการปกป้องป่าชุมชนผ่านการแสดงสัญลักษณ์อย่างเปิดเผยต่อพื้นที่สาธารณะภายใต้กระบวนการความเป็นประชาธิปไตย ดังเช่น การจัดทำป้ายต่อต้านการนำพื้นที่ป่าชุมชนในการจัดทำนิคมอุตสาหกรรมซึ่งระบุข้อความ “ชาวบ้านบุญเรืองไม่เอานิคมอุตสาหกรรม” ภายหลังจากมีการประชุมประจำเดือนซึ่งมีวาระในการขอใช้พื้นที่ป่าบุญเรืองเพื่อสนับสนุนรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อใช้เป็นพื้นที่รองรับการสร้างนิคมอุตสาหกรรม, การจัดทำเสื้อยืดสีเขียวกรีนคำว่า “คนรักป่า หมู่ 2 ไม่เอานิคมอุตสาหกรรม” รวมถึงลงรายชื่อไม่เห็นด้วยกับการสร้างนิคม

อุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าบุญเรือง ในการจัดเวทีประชาคมการขอใช้พื้นที่เพื่อรองรับการพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ณ โรงเรียนบุญเรืองวิทยาคม ในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2558, การจัดทำถุงความคิดรวมถึงการแสดงนิทรรศการความสำคัญของป่าชุมชนน้ำรวมถึงการแสดงพืชอาหารจากป่า ในการจัดทำเวทีรับฟังทิศทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายของ ในวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2558, การใช้สื่อและศิลปะโดยการวาดภาพสะท้อนความคิดและสื่อความหมายต่อผลกระทบของป่าชุมชนจากการเข้ามานิคมอุตสาหกรรม โดยนักเรียนโรงเรียนบุญเรืองวิทยาคม ในวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ.2558 เป็นต้น

การแสดงสัญลักษณ์ในการต่อต้านและปกป้องในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการบอกกล่าวถึงเจตจำนงของชุมชนที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความตระหนักรู้และกระตุ้นการมีส่วนร่วม รวมถึงสร้างขวัญและกำลังใจอันส่งผลต่อความสามัคคีและการรวมตัวกันของชุมชน กระบวนการดังกล่าวได้สื่อสารอย่างเปิดเผยอันเป็นการแสดงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมและวิพากษ์วิจารณ์ต่อนโยบายและการตัดสินใจของภาครัฐที่ไม่ได้พิจารณาถึงความเหมาะสมและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้การแสดงสัญลักษณ์ดังกล่าวยังได้ดึงดูดความสนใจจากสื่อมวลชนที่ได้ให้ความสนใจและกลายเป็นกระบอกเสียงสำคัญในการส่งผ่านเรื่องราวการต่อสู้ของชุมชนไปยังสังคม ส่งผลให้ปัญหาของป่าชุมชนบุญเรืองไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะพื้นที่ แต่มีผลกระทบในภาพกว้างซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนต้องให้การรับรู้และเข้ามาร่วมในการแก้ไข



ภาพ 4 การแสดงสัญลักษณ์ของการต่อต้านและการปกป้องป่าชุมชนน้ำบุญเรือง

ที่มา: โปสตุทุเดย์, “การลุกขึ้นสู้ของ “ชาวบุญเรือง,” 2558.

4. การประสานงานกับเครือข่ายความร่วมมือทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ (Collaboration and Coordination with Local and National Networks) ในการต่อสู้ของชุมชนในการปกป้องและอนุรักษ์ป่าชุมชนบุญเรืองมีลักษณะเด่นคือ มีเครือข่ายความร่วมมือทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องป่าชุมชนบุญเรือง โดยเริ่มต้นตั้งแต่การจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบุญเรืองอันเป็นการรวมตัวกันของพี่น้องชาวบ้านที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกับป่าบุญเรือง โดยมีเป้าหมายในการปกป้องป่าจากการเข้ามาของการพัฒนา การรวมตัวของกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบุญเรืองมีความน่าสนใจประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่หลากหลายในชุมชนไม่ว่าจะเป็นชาวบ้าน กลุ่มแม่หญิง ผู้เฒ่าผู้แก่ รวมไปถึงลูกหลานชาวนบุญเรืองที่อาศัยอยู่ต่างพื้นที่ นอกจากนี้การขับเคลื่อนของกลุ่มยังได้ประสานงานกับเครือข่ายความร่วมมือกับภาคประชาสังคมที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็น สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง กลุ่มรักษ์เชียงของ สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต สถาบันชุมชนลุ่มน้ำโขง มูลนิธิพัฒนาพื้นที่ภูเขา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า สถาบันความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อท้องถิ่น เครือข่ายสื่อมวลชน เครือข่ายภาควิชาการได้แก่มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific: RECOFTC) เป็นต้น

เครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการต่อสู้และปกป้องป่าบุญเรืองเป็นไปอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นการทำงานจากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย โดยสามารถเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ชุมชนในการสร้างการมีส่วนร่วมและการบริหารจัดการ อีกทั้งยังเป็นการขยายขอบเขตและผลกระทบที่ไม่ใช่เพียงแคในระดับท้องถิ่นแต่ได้ถูกสนับสนุนในการสื่อสารและเผยแพร่ข้อมูลในวงกว้างอันส่งผลต่อการตระหนักรู้และสร้างความเข้าใจรวมถึงดึงดูดความสนใจทั้งในสภาพของบริบทและปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างแท้จริง นอกจากนี้การสร้างเครือข่ายความร่วมมือส่งผลให้การอนุรักษ์ป่าบุญเรืองมีความเข้มแข็ง เป็นระบบ และช่วยสร้างความต่อเนื่องในการอนุรักษ์และจัดการป่าชุมชนในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

จากกระบวนการขับเคลื่อนของชุมชนบุญเรืองในการต่อสู้และปกป้องป่าชุมชนบุญเรืองอันเป็นการแสดงถึงพลังของภูมิปัญญาและองค์ความรู้ท้องถิ่นผสมผสานกับความเชื่อและพิธีกรรมส่งผลให้ชุมชนสามารถแสดงออกเชิงสัญลักษณ์เพื่อสะท้อนถึงการปกป้องสิทธิในทรัพยากรและชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ขณะเดียวกันการประสานงานกับเครือข่ายทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การเคลื่อนไหวในการต่อสู้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ชุมชนชาวบ้านในพื้นที่มีมติไม่ยินยอมและไม่เห็นด้วยในการใช้พื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจากการทำประชาคม แนวคิดในการต่อต้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวยังได้ขยายไปยังพื้นที่อำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสน ส่งผลให้ในท้ายที่สุดรัฐไม่สามารถจัดหาพื้นที่ส่งเสริมให้ผู้ลงทุนได้และดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบายของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนตามมาตรการ

ส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและมาตรการทางผังเมืองโดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินของรัฐ

จากผลสำเร็จในการอนุรักษ์และปกป้องป่าชุมชนเรื่องที่มีความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงการผลักดันให้ภาครัฐยอมรับถึงคุณค่าและความสำคัญของป่าชุมชนเรื่องนำมาซึ่งการทบทวนแผนการพัฒนาพื้นที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ ส่งผลให้กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนป่าชุมชนเรื่องได้รับรางวัลสิ่งแวดล้อมระดับโลก Equator Prize ประจำปี พ.ศ.2563 จากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งใน 10 ชุมชน จาก 600 ชุมชนที่เสนอจากทั้งหมด 127 ประเทศ¹⁹ นอกจากนี้ในปี พ.ศ.2566 กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนป่าชุมชนเรื่องยังได้รับรางวัลโลกสีเขียวครั้งที่ 21 ประเภทชุมชน โดยปัจจุบันชุมชนบ้านบุญเรืองเป็นพื้นที่รูปธรรมตัวอย่างด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชุมชน ที่เป็นแหล่งเรียนรู้ แหล่งศึกษาดูงานให้กับชุมชนต่าง ๆ ทั้งในท้องถิ่นและภายนอกเข้ามาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เกิดงานวิจัยในพื้นที่มากกว่า 10 เรื่อง มีองค์กร หน่วยงานจากภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมกว่า 21 องค์กรเข้ามาแลกเปลี่ยนศึกษาดูงาน เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์โรตารีเพื่อสันติภาพ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นต้น²⁰

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป: บทเรียนของการต่อสู้เรียกร้อง

ความขัดแย้งในการกำหนดพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายใต้การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชิงของ จังหวัดเชียงราย ได้กลายเป็นพื้นที่และสัญลักษณ์ที่เห็นได้อย่างชัดเจนของการปะทะกันระหว่างสองแนวคิดที่แตกต่างกัน ในมุมมองของภาครัฐซึ่งขับเคลื่อนตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ซึ่งให้ความสำคัญกับสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การขับเคลื่อนตลาดเสรี รวมถึงสนับสนุนการลงทุนจากภาคเอกชนและทุนภายนอก การสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชิงของจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ธรรมชาติดังเช่น ป่าชุมชนบุญเรืองซึ่งในมุมมองของรัฐมองเห็นเป็น “ที่ดินรกร้าง” และไม่ก่อให้เกิดรายได้ในทางเศรษฐกิจใด ๆ ให้กลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการรองรับการค้าและการลงทุนชายแดนจะมีความสำคัญในการสร้างโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็เป็นการจ้างงานและพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เกิดความเจริญไปพร้อม ๆ กัน

¹⁹ ประชาไท, “กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนเรื่อง” รับรางวัลสิ่งแวดล้อม Equator Prize จาก UNDP,” 2563, <https://prachatai.com/journal/2020/06/87983>, สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2567.

²⁰ สถาบันโลกสีเขียว, “ป่าชุมชนน้ำลุ่มน้ำอิง บนวิถีการจัดการที่ยั่งยืนโดยชุมชน จังหวัดเชียงราย,” 2566, <https://www.greenglobeinstitute.com/Frontend/Content.aspx?ContentID=494fef38-0e25-4874-9b05-bccf3d4d46af>, สืบค้นเมื่อ 21 กันยายน 2566.

ขณะที่ชุมชนชาวบ้านเห็นว่าป่าบุญเรื่องเป็นมากกว่าป่าไม้หรือทรัพยากรธรรมชาติ แต่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญเชิงวัฒนธรรมและเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตของชุมชน ไม่ว่าจะแหล่งอาหาร ยาสมุนไพรรักษาโรค แหล่งรายได้จากเก็บหาของป่า เป็นแหล่งอนุบาลและฟักฟิงของสัตว์น้ำใน ลุ่มน้ำอิงและน้ำโขง เป็นแก้มลิงยามฤดูน้ำหลาก รวมถึงเป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนที่สำคัญซึ่งไม่ อาจสร้างรายได้ในรูปแบบตัวเลขที่เห็นได้ทันทีแต่สามารถสร้างมูลค่าที่มองไม่เห็นได้อย่างยั่งยืน ป่าชุมชนบุญเรื่องจึงเป็นสิทธิของชุมชน (Community Rights) ในการพิทักษ์รักษาสิทธิใน ทรัพยากรของตนเองรวมถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของชุมชน ดังนั้น การกำหนดพื้นที่ป่าบุญเรื่องเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดยมิได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านรับรู้ ข้อมูลอย่างชัดเจนรวมถึงขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวทางอย่างที่ควรจะเป็น ส่งผลให้ชาวบ้านใช้สิทธิในการต่อต้าน (Right to Resistance) โดยแสดงจุดยืนในการคัดค้าน การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อและเบียดเบียนสิทธิของชุมชน อย่างไรก็ตาม กระบวนการต่อสู้และคัดค้านดังกล่าวมีการวางแผนและดำเนินการอย่างเป็นระบบด้วยกลยุทธ์ ที่หลากหลายเพื่อสร้างการสื่อสารและความตระหนักรู้ทั้งในระดับพื้นที่และในระดับสังคม ภายใต้วิธีการอย่างสันติและหลีกเลี่ยงความรุนแรงไม่ว่าจะเป็น การนำเสนอองค์ความรู้ของ ป่าชุมชนผ่านงานวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ การใช้พิธีกรรมและความเชื่อ เพื่อแสดงถึงความผูกพันระหว่างชุมชนและธรรมชาติที่สืบทอดต่อกันมา การแสดงกิจกรรม เชิงสัญลักษณ์ในการต่อต้าน เช่น การชุมนุมประท้วง การจัดเวทีเสวนา รวมถึงการประสานงาน กับเครือข่ายทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ โดยผลลัพธ์ของการต่อสู้ครั้งนี้คือภาครัฐ จำต้องยอมรับฟังเสียงของชุมชนและได้ยุติแผนการจัดหาที่ดินเพื่อจัดทำเขตเศรษฐกิจพิเศษใน พื้นที่อำเภอเชียงของรวมทั้งพื้นที่อำเภอเชียงแสนและอำเภอแม่สาย อีกทั้งปรับเปลี่ยนนโยบาย เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องมีการจัดหา ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นเพียงพื้นที่เดียวจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งของไทย

ชัยชนะของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่องและชุมชนในการต่อสู้เพื่อปกป้องป่าบุญเรื่องเป็น การแสดงให้เห็นถึงพลังของชุมชนซึ่งเต็มไปด้วยความมุ่งมั่นในการต่อสู้เพื่อรักษาผืนป่าและ ทรัพยากรธรรมชาติ ขณะเดียวกันก็สื่อถึงคุณค่าและการเคารพสิทธิของชุมชนต่อการกำหนดวิถี ชีวิตของตนเอง ป่าชุมชนบุญเรื่องจึงเป็นสัญลักษณ์ของประชาชนตัวเล็กตัวน้อยที่กล้ายืนหยัด รวมพลังต่อสู้โดยไม่ยอมถูกรองงำจากอำนาจของรัฐหรือทุนภายนอกอีกทั้งยังเป็นแรงบันดาลใจให้กับชุมชนอื่น ๆ ที่กำลังเผชิญปัญหาการคุกคามและทำลายทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงวิถี วัฒนธรรมของชุมชนดั้งเดิมจากการพัฒนาซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นภายใต้การขับเคลื่อนของ ระบบทุนนิยมในปัจจุบัน

3.2 ข้อเสนอแนะ

การต่อสู้ของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่องและชาวบ้านในการปกป้องและรักษาป่าชุมชน บุญเรื่องจากเป้าหมายในการจัดทำนิคมอุตสาหกรรมภายใต้เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถให้ ข้อเสนอแนะได้ดังต่อไปนี้

1. ภาครัฐควรให้ความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตของตนเองอันเป็นการสร้างการพัฒนาที่รักษาสมดุลระหว่างธรรมชาติและชุมชนได้อย่างยั่งยืน

2. ควรมีการทบทวนหรือปรับปรุงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและการจัดการพื้นที่สาธารณะเพื่อให้สามารถคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ ตัวอย่างเช่น การจัดการทรัพยากรร่วม (Commons-Pool Resource) ซึ่งเปิดโอกาสให้ชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นด้วยตนเองภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลจากภาครัฐ

3. ในการรวมตัวของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองและชุมชนเพื่อให้ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพควรมีระบบและกลไกที่ชัดเจน พร้อมทั้งกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมเพื่อพัฒนาทักษะความรู้และจิตสำนึกของคนในชุมชน รวมถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อสร้างการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลระหว่างชุมชนและธรรมชาติ โดยสามารถนำเสนอแนวทางได้ดังต่อไปนี้

3.1 ควรจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนทั้งในระยะสั้นและในระยะยาวรวมถึงติดตามและประเมินผลการดำเนินการอย่างเป็นระบบ

3.2 มีการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่องที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ป่าชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การจัดเวทียุทธศาสตร์ การปลูกป่า การรณรงค์หรือการประกวดรวมถึงการสร้างสื่อประชาสัมพันธ์เพื่อเป็นการสร้างทักษะความรู้และจิตสำนึกของคนในชุมชนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

3.3 สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา รวมถึงชุมชนอื่น ๆ ทั้งในระดับชุมชน ประเทศและในระดับภูมิภาค เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะแนวทางดังกล่าวข้างต้นเป็นการช่วยให้กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองและชุมชนสามารถพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการและเป็นต้นแบบที่ดีสำหรับชุมชนอื่นในการอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติด้วยความสมดุลและยั่งยืน

บรรณานุกรม

กรมประชาสัมพันธ์. “เขตเศรษฐกิจพิเศษคืออะไร?” 2567.

<https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/31/iid/250491>.

สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2567.

คำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 112 ง (15 พฤษภาคม 2558): 3 –5.

ฐิติ สิทธิศักดิ์, และกัลยา แซ่อึ้ง. “กระบวนการสร้างประชาสังคมโดยชุมชนเพื่อการต่อรองอำนาจรัฐและทุน กรณีศึกษาพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย.” *วารสารสังคมศาสตร์ปัญญาพัฒนา* 6, ฉ.2 (เมษายน – มิถุนายน 2567): 563-576.

ฉิราพร ด่านศรีบุรณ์, และภนิดา พรหมประกาย. *คุณค่าของพื้นที่ป่าบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สาขาการจัดการทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2560, 4-5.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. *เงื่อนไขความสำเร็จ ความขัดแย้งและข้อจำกัดของเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาประสบการณ์จากประเทศกำลังพัฒนา*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2559, 2.

ประชาไท. ““กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง” รับรางวัลสิ่งแวดล้อม Equator Prize จาก UNDP.” 2563. <https://prachatai.com/journal/2020/06/87983>. สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2567.

มุกดาวรรณ ศักดิ์บุญ และฉิราพร แป๊ะเส็ง. *การเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด: ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และการเคลื่อนไหวของชุมชนและภาคประชาสังคม*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2561, 4.

ยุทธพงศ์ จันทรวรินทร์. “โอกาส” หรือ “ความท้าทาย” ของการพัฒนาเมืองชายแดนเชียงใหม่ไปสู่ความความทันสมัยภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2561, 47.

วัฒนา ศุภณศีล. “การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ของประเทศไทย: สถานการณ์ความเป็นไปได้ และข้อจำกัด.” *วารสารสังคมวิทยามานุษยวิทยา* 36, ฉ.1 (มกราคม – มิถุนายน 2560): 27-55.

สถาบันลูกโลกสีเขียว. “ป่าชุ่มน้ำลุ่มน้ำอิง บนวิถีการจัดการที่ยั่งยืนโดยชุมชน จังหวัดเชียงราย.” 2566.

<https://www.greenglobeinstitute.com/Frontend/Content.aspx?ContentID=494fef38-0e25-4874-9b05-bccf3d4d46af>. สืบค้นเมื่อ 21 กันยายน 2566.

สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่. *เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน*. กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด, 2559.

สีบสกุล กิจนุกร. *บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2562, ง.

สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง. *ป่าชุมชนบุญเรือง เอกลักษณ์ของระบบนิเวศที่หลากหลายและบทบาทการป้องกันของชุมชนท้องถิ่น*. พะเยา: ม.ป.พ., 2562.

Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement. *Special economic zones: world investment report 2019*. New York: United Nations Publications, 2019.

United Nations Development Program (UNDP). *Boon Rueang Wetland Forest Conservation Group, Kingdom of Thailand*. Equator Initiative Case Study Series. New York, NY: 2019.