

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

นับเป็นเวลายาวนานกว่าสามทศวรรษที่รัฐไทยเข้าร่วมเส้นทางการพัฒนาตามวิถีทุนนิยม ในช่วงสองทศวรรษแรกยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อาศัยพลวัตภายใน(Inward-Oriented) ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า แต่จากแรงกดดันของระบบทุนนิยมโลกโดยผ่านธนาคารโลก(IBRD) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ(IMF) ทำให้ไทยต้องปรับเปลี่ยนสู่ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด(Outward-Oriented)<sup>1</sup> และปรับโครงสร้างไปสู่ระบบการแข่งขันเสรี ทำให้เศรษฐกิจไทยถูกผนวกเข้ากับเศรษฐกิจโลกอย่างใกล้ชิดผ่านการส่งออก การลงทุน และการท่องเที่ยว

ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในช่วงปี 2528-2538 มีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 9.4 ต่อปี<sup>2</sup> โดยเฉพาะในปี 2531 ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจถึงร้อยละ 13.2 ทำให้เกิดความคาดหวังว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะมุ่งไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ถึงขนาดให้สมญาว่าไทยกำลังจะก้าวไปเป็น “เสือตัวที่ห้าแห่งเอเชีย”

การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิต ภาคอุตสาหกรรมได้ทวีความสำคัญขึ้น ระหว่างปี 2513 ถึง 2536 สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมใน GDP ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 38 ในขณะที่สัดส่วนของภาคเกษตรกรรมได้ลดลงจากร้อยละ 27 เป็นร้อยละ 12 ในช่วงเวลาเดียวกัน (ตารางที่ 1-1)

---

<sup>1</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “สู่ทางใหม่ของเศรษฐกิจไทย : การปรับเปลี่ยนจากสถานะฐานการผลิตแรงงานราคาถูก,” ใน ประเทศไทยมุ่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ประเด็นสำคัญในนโยบายสาธารณะและต่างประเทศของไทยในทศวรรษหน้า อภิญา รัตนมงคลมาศ และจิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ, 2537), หน้า 34.

<sup>2</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เศรษฐศาสตร์กับไทยศึกษา : ท่ามกลางฝูงห่านบิน มังกร และเสือเอเชีย เศรษฐกิจไทยจากมุมมองของไทยและเทศ 2530 (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), (อัดสำเนา), หน้า 2.

ตารางที่ 1-1 แสดง GDP ตามสาขาเศรษฐกิจ พ.ศ. 2513 – 2536

พ.ศ.	เกษตร	%	อุตสาหกรรม	%	(หัตถอุตสาหกรรม)	%	บริการ	%
2513	42,064	27	39,201	25	(24,893)	16	74,429	48
2523	61,770	21	92,287	31	(64,984)	22	145,415	48
2533	90,711	14	226,402	36	(156,043)	25	314,497	50
2536	97,700	12	300,400	38	(208,800)	26	391,500	50

หมายเหตุ อุตสาหกรรม(Industry) ประกอบด้วยหัตถอุตสาหกรรม(Manufacturing) เหมืองแร่ การก่อสร้าง และสาธารณูปโภค

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์ตรีสวี, 2539), หน้า 267.

ในขณะที่การพัฒนาประเทศได้ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว แต่ในอีกทางหนึ่งผลจากการพัฒนากลับมิได้กระจายสู่ประชาชนโดยเฉพาะชาวชนบทที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศคือประมาณร้อยละ 56.5<sup>3</sup> ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ยังคงหาเลี้ยงชีพด้วยการทำการเกษตรขนาดย่อยที่ต้องพึ่งพากับสภาพแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ การขยายตัวของอุตสาหกรรมเข้าสู่ชนบทได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม การแย่งชิงทรัพยากรของชุมชนโดยกลุ่มทุนผลานกับอำนาจรัฐ หรือจากโครงการของรัฐเพื่อตอบสนองการขยายตัวของธุรกิจและอุตสาหกรรม ทำให้ทรัพยากรส่วนรวมถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนน้อยโดยอ้างผลจากการพัฒนาและยังเป็นการปิดกั้นการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะไม่ต่างอะไรกับกระบวนการปิดล้อม(The enclosure) การแย่งชิงทรัพยากรจากชาวไร่รายย่อยที่เกิดขึ้นในอังกฤษช่วงทศวรรษที่ 15-19 ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม<sup>4</sup>

การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีได้สะท้อนความต้องการของประชาชนผู้ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรง แต่กลับปรับเปลี่ยนตามทิศทางเศรษฐกิจโลกโดยผ่านการครอบงำจากธนาคารโลก(IBRD) องค์กรการเงินระหว่างประเทศ(IMF) องค์กรการค้าโลก(WTO) และบริษัทข้ามชาติ(MNC's) ในรูปของการลงทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ และจากกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศ ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยมีความโน้มเอียงที่จะเลือกการพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าความเป็นธรรมในการ

<sup>3</sup> จากการคาดการณ์ปี 2539 โดย Sumalee Pittayanond, 1991 ใน "20 - billion bath set to upgrade skilled labour "Unskilled" workers left to fend for themselves," Thailand Development Newsletter 27-28(1995)

<sup>4</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, "การเปลี่ยนแปลงสังคมกับศักยภาพของชุมชนไทย," ใน วิพากษ์สังคมไทย ฉลอง สุนทรวาณิชย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2538), หน้า 160.

กระจายรายได้ เลือกรการพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม และเกื้อกูลผลประโยชน์ของภาคธุรกิจมากกว่าประชาชน<sup>5</sup>

### 1.1.1 การกระจุกตัวของทรัพย์สิน และกระบวนการสร้างความยากจน

ปัญหาความยากจนนั้นเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ และการเข้าถึงทรัพยากร<sup>6</sup> ตลอดช่วงเวลาแห่งการเร่งรัดการเจริญเติบโตได้กีดกันประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศออกจากโครงสร้างอำนาจและการบริหารจัดการทรัพยากร การรวบอำนาจการจัดการมาเป็นของรัฐได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับข้าราชการ และกลุ่มทุนที่มีความเกี่ยวพันได้สร้างความมั่งคั่งให้กับกลุ่มเหล่านั้น ซึ่งเกิดควบคู่ไปกับกระบวนการสร้างความยากจนให้กับประชาชน

ในการศึกษาเรื่องความยากจนของ Nanak Kakwani และเมธี ครองแก้ว<sup>7</sup> ซึ่งาระดับรายได้ต่ำสุดซึ่งใช้เป็นบรรทัดฐานวัดความยากจนซึ่งคำนวณจากมูลค่าอาหารที่จะให้จำนวนแคลอรีที่จำเป็นต่อคนไทยเฉลี่ย 1 คนควรจะต้องมีการปรับเปลี่ยนจากตัวเลขซึ่งคำนวณโดยธนาคารโลกตั้งแต่ปี 2518/19 เนื่องจากแบบแผนการบริโภคและความสูงของคนไทยมากขึ้นทำให้ความต้องการแคลอรีสูงขึ้นไปด้วย จากการคำนวณหาเส้นความยากจนใหม่ของไทยในเขตเทศบาล สุขาภิบาล และในหมู่บ้านในปี 2535 เท่ากับ 723 574 และ 567 บาทต่อคนต่อเดือนตามลำดับ ในขณะที่รายได้ต่อหัว (GDP per Capita) ของคนไทยเท่ากับ 4,268 บาทต่อคนต่อเดือนในช่วงเวลาเดียวกัน จากการปรับเส้นความยากจนใหม่ ระดับรายได้ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการวัดความยากจนสูงขึ้นจำนวนประชากรยากจนในปี 2535 จะเพิ่มขึ้นจากการวัดด้วยเส้นความยากจนเก่าซึ่งมีประมาณ 7.85 ล้านคน เป็นประมาณ 20.9 ล้านคน โดยที่คนยากจนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในภาคชนบท และกระจุกตัวอยู่ในภาคอีสาน<sup>8</sup>

จากสถิติการกระจายรายได้พบว่ากลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 20 มีรายได้ร้อยละ 49.26 ของรายได้ประชาชาติในปี 2518/19 และได้เพิ่มเป็นร้อยละ 55.38 ในปี 2539 ในขณะที่กลุ่มที่จน

<sup>5</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "โลกาวัตตกับสังคมเศรษฐกิจไทย," ใน โลกาวัฒน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 65.

<sup>6</sup> ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์, "ความยากจน สิ่งแวดล้อม และการพัฒนา," ใน วิธีวิทยาศึกษาสังคมไทย : วิธีใหม่แห่งการพัฒนา จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, บรรณาธิการ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนไทย, 2537), หน้า 190.

<sup>7</sup> Nanak Kakwani and Medhi Krongkaew, "Big reduction in 'poverty'," in Bangkok Post Economic Review (Year-end) 1996, Bangkok Post (1 January 1997), : 21.

<sup>8</sup> อ้างจาก ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

ที่สุทธร้อยละ 20 มีรายได้เพียงร้อยละ 6.05 และได้ลดเหลือร้อยละ 4.49 ในช่วงเวลาเดียวกัน (จากตารางที่ 1-2) ซึ่งจากข้อมูลจะเห็นได้ว่ากลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 20 จะมีส่วนแบ่งในรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้รองลงมากลับมีส่วนแบ่งน้อยลงแสดงให้เห็นถึงการกระจุกตัวของรายได้ประชาชาติ และจากการศึกษาของ อภิชัย พันธเสน และดวงมณี เลาวกุล<sup>9</sup> พบว่าถ้าไม่มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ ในปี 2543 (ค.ศ.2000) กลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 20 จะมีส่วนแบ่งในรายได้ถึงร้อยละ 60.95 ของรายได้ประชาชาติ ในขณะที่กลุ่มที่จนที่สุดร้อยละ 20 จะมีส่วนแบ่งของรายได้เพียงร้อยละ 2.95 ซึ่งหมายถึงรายได้ของคนสองกลุ่มจะมีความแตกต่างกันถึง 20.6 เท่า

ตารางที่ 1-2 แสดงการกระจายรายได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-39

	2518/19	2531	2533	2535	2537	2539
20% กลุ่มที่มีรายได้สูงสุด	49.26	54.16	57.67	59.04	57.52	55.38
20% กลุ่มรายได้ที่สอง	20.96	20.66	19.26	18.95	19.60	20.14
20% กลุ่มรายได้ที่สาม	14.00	12.46	11.50	11.06	11.60	12.10
20% กลุ่มรายได้ที่สี่	9.73	8.13	7.38	7.02	7.29	7.88
20% กลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุด	6.05	4.60	4.20	3.94	3.99	4.49
สัดส่วนระหว่างรายได้ของกลุ่มที่รวยที่สุดกับจนที่สุด	8.10	11.80	13.70	15.00	14.40	12.30

หมายเหตุ ตัวเลขในปี 2539 เป็นการประมาณการ

ที่มา : Socioeconomic Surveys, 2531, 2533, 2535 และ 2537 ใน Nanak Kakwani and Medhi Krongkaew, "Big reduction in 'poverty'," pp. 23.

สำหรับที่ดินซึ่งถือเป็นปัจจัยหลักในการผลิตของเกษตรกร แนวโน้มของการไร้ที่ดินทำกินและการลดลงของการถือครองที่ดินของเกษตรกรเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในรอบสามทศวรรษของการพัฒนา จากสถิติของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรในช่วงปี 2518 มีการเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรทั่วประเทศประมาณ 13.17 ล้านไร่ และได้เพิ่มขึ้นเป็น 19.24 ล้านไร่ในปี 2529 และจากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตรโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2526 ซึ่งให้เห็นว่าร้อยละ 84.8 ของผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรมีพื้นที่การถือครองต่ำกว่า 40 ไร่ คิดเป็นพื้นที่การถือครองร้อยละ 60.8 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด ในขณะที่ผู้ถือครองที่ดินสูงกว่า 40 ไร่

<sup>9</sup> อภิชัย พันธเสน และดวงมณี เลาวกุล, "คุณภาพชีวิตคนไทยในคริสต์ศตวรรษหน้า," ใน เศรษฐกิจไทย ค.ศ. 2000 (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 361.

จำนวนร้อยละ 15.2 ได้ครองครองพื้นที่เกษตรกรรมถึงร้อยละ 39.2 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด<sup>10</sup>

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐไทยได้เอื้อประโยชน์กับกลุ่มคนที่มีความร่ำรวยสามารถแสวงหาประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในขณะที่กลุ่มคนที่ยากจนซึ่งควรเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา กลับต้องถูกเรียกร้องให้เสียสละเพื่อการพัฒนา ถ้าจะกล่าวถึงความยากจนในบริบทของอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นคนที่ยากจนก็เป็นผู้ซึ่งไร้อำนาจ ขาดพลังไม่สามารถรวมกลุ่มในการต่อรองเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจ

### 1.1.2 ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และความขัดแย้งทางสังคม

มนุษย์นั้นเกิดขึ้นท่ามกลางธรรมชาติที่มีชีวิตเมื่อประมาณ 1 ล้านปีนี่เอง เมื่อเกิดขึ้นมาใหม่ๆ มนุษย์ก็อยู่ได้สมดุลกับกับธรรมชาติ มาในช่วงหลังนี้เองที่มนุษย์เกิดอหังการ ทำตัวเข้ามามีอำนาจเหนือธรรมชาติ และเข้าไปทำลายล้างธรรมชาติๆ ... จนกระทั่งบัดนี้รู้กันทั่วโลกว่า ขณะนี้มนุษย์ชาติซึ่งต้องอาศัยธรรมชาติเกิดมานั้นอยู่ในฐานะที่จะทำลายดาวนพเคราะห์นี้ได้ทั้งดวง<sup>11</sup>

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยนั้นมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต หากแต่อยู่ที่การทำลายสภาพแวดล้อม การตัดดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ<sup>12</sup> ดังนั้นการทำลายสิ่งแวดล้อมจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการพัฒนา

ช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 ได้เกิดการระบาดของการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ (Industrial Estate Fever - EZPs Fever)<sup>13</sup> การขยายตัวของอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ของการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนเพื่อแสวง

<sup>10</sup> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท, เอกสารประกอบการสัมมนา นโยบายที่ดินกับการพัฒนาชนบทครั้งที่ 2 เรื่องวิกฤติการณ์ที่ดินเกษตรกรรมและทางเลือกในการแก้ปัญหา (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

<sup>11</sup> ประเวศ วสีก, หนทางรอดสังคมไทย ปาฐกถาว่าด้วยเกษตรกรรมทางเลือกกับสังคมและธรรมชาติ (กรุงเทพฯ : เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก, 2539), หน้า 12.

<sup>12</sup> เสน่ห์ จามริก และคณะ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมป่าชุมชนในประเทศไทย เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, บรรณาธิการพิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 133.

<sup>13</sup> บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, "นโยบายกระจายนิคมอุตสาหกรรมสู่ชนบท บทเรียนที่ต้องทบทวน," โลกสีเขียว 5(กรกฎาคม - สิงหาคม 2539) : 47.

หาแหล่งลงทุนที่ได้รับผลตอบแทนสูงสุด<sup>14</sup> การเติบโตของธุรกิจการเกษตร การเลี้ยงกุ้งบริเวณชายฝั่งทำลายป่าชายเลนซึ่งเป็นแหล่งผสมพันธุ์ปลา และไม่เชื่อเพลิงของชาวบ้านซ้ำยังสร้างความเสียหายแก่น้ำข้าวและแหล่งน้ำ การทำนาเกลือและน้ำเสียที่ปล่อยมาจากโรงงานอุตสาหกรรมทำลายแม่น้ำทั้งสาย ได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้าน การที่กฎระเบียบของรัฐเอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มทุน และการขาดกลไกที่เป็นธรรมในกระบวนการต่อรอง เป็นสาเหตุนำไปสู่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สมดุล การกำหนดให้ภาคเกษตรหรือชนบท และทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรม ที่มักได้รับอภิสิทธิ์หรือการคุ้มครองจากรัฐ ในขณะที่ราคาสินค้าเกษตรถูกกดให้ต่ำ การรวมตัวของเกษตรกรรายย่อยเพื่อจัดตั้งองค์การทางการเมืองก็มักถูกกีดกันจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภาคชนบทจึงอ่อนแอ และมีสภาพที่ยากจน ต้องตกอยู่ในสภาพที่มีปัญหาหนี้สิน และต้องสูญเสียที่ดินทำกิน

ในช่วงทศวรรษที่ 2530 อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจของไทยเป็นไปอย่างรวดเร็วส่งผลให้เกิดการขยายตัวของความต้องการถือครองที่ดินเพื่อตอบสนองต่อธุรกิจการท่องเที่ยว สวนเกษตร และการขยายตัวของอุตสาหกรรม ฯลฯ ก่อให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินอย่างกว้างขวางรวมไปถึงที่ดินในเขตป่า

ผลพวงจากการพัฒนาดังกล่าวเป็นปัจจัยผลักดันให้คนจนในชนบทต้องบุกเบิกที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าซึ่งรัฐมองว่าชาวบ้านคือต้นเหตุสำคัญของการทำลายป่า ดังที่สะท้อนแนวความคิดดังกล่าวไว้ว่า

ปัญหาการทำลายป่าไม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นไปอย่างรุนแรง และรวดเร็ว นั้น เกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการคือ การลักลอบตัดไม้เพื่อไปจำหน่าย และการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ... การเข้าไปบุกรุกป่าของราษฎรเหล่านี้จึงเป็นปัญหาเร่งด่วนอันดับแรกที่ต้องได้รับการแก้ไข<sup>15</sup>

<sup>14</sup> สุทธิ ประศาสน์เศรษฐ และคณะ, "สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น," (สำนักเลขาธิการสมัชชาชนชาวนาชาวไร่อีสานเพื่อการรับรองสิทธิที่ดินทำกินและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ, 2539), (อัตสำเนา)

<sup>15</sup> เอกสารสรุป : โครงการจัดที่ดินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, อ้างจาก ศรีสุวรรณ วรรณขจร, "ข้อพิจารณาบางประการเพื่อการปรับปรุงแนวทางการจัดการที่ดินในเขตป่า," ใน สิ่งแวดล้อม'35 ปริญา นุดาลัย ชงชัย พรณสวัสดิ์ และวันชัย โสภณสกุลรัตน์, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : 2535), หน้า 157.

แต่แท้จริงแล้วปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการบุกรุกผืนป่าประกอบด้วยเหตุผล 3 ประการอันได้แก่<sup>16</sup>

1. การที่ชาวนาชาวไร่เข้าถากถางป่าเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก ในพื้นที่ที่ยังไม่มีการจับจองเพื่อขยายการผลิตพืชเศรษฐกิจซึ่งเป็นสินค้าที่มีความสำคัญ ทำรายได้จากการส่งออกให้ประเทศเป็นอันดับหนึ่ง จากกระบวนการดังกล่าวพื้นที่ป่าได้ถูกบุกรุกเป็นอันมาก และการขยายตัวของประชากรก็เป็นสาเหตุของความต้องการการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากยิ่งขึ้นเช่นกัน

2. ช่วงปี 2484 รัฐได้ให้สัมปทานการทำไม้แก่นายทุนท้องถิ่นก่อให้เกิดการถากถางพื้นที่ป่าอย่างกว้างขวางซึ่งในจำนวนนี้ยังรวมไปถึงการลักลอบตัดไม้เถื่อนโดยผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เมื่อมีการเปิดพื้นที่ป่าเพื่อทำไม้แล้วชาวนาชาวไร่ก็ได้อพยพเข้าจับจองพื้นที่ว่างเปล่า ในช่วงทศวรรษที่ 2500 การขยายตัวของระบบสาธารณูปโภคจากการสนับสนุนของรัฐบาลสหรัฐ และธนาคารโลก การสร้างเส้นทางคมนาคมเข้าสู่พื้นที่ต่างๆ ก่อให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ จากภาวะที่ราคาสินค้าเกษตรพุ่งสูงขึ้นได้ก่อให้เกิดการบุกเบิกที่ดินเพื่อการเพาะปลูกมากขึ้น

3. จากยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงและนโยบายบ้านล้อมป่า ทางกองทัพได้มีการชักชวนให้ชาวบ้านอพยพเข้าไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าเพื่อการต่อต้านการขยายตัวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยโดยการจัดตั้งหมู่บ้านในพื้นที่ป่าไม้โดยให้ประชาชนเข้าถากถางพื้นที่ทำกินได้โดยไม่จำกัด ก็เป็นสาเหตุหนึ่งของการลดลงของพื้นที่ป่า

จากตารางที่ 1-3 แสดงถึงการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ในช่วงระหว่างปี 2504-2531 จะพบว่าในช่วงระหว่างปี 2516-2519 เป็นช่วงที่มีการสูญเสียพื้นที่ป่าต่อปีมากที่สุด ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวมีการต่อสู้กับการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์อย่างเข้มข้น รัฐได้สร้างเส้นทางยุทธศาสตร์เพื่อโอบล้อมกองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์ เส้นทางดังกล่าวทำให้ผู้ลักลอบตัดไม้ ตลอดจนประชาชนสามารถเข้าถึงป่าได้อย่างรวดเร็ว<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Pasuk Phongpaichit, "The army's redistribution programme in forest reserves : Case study of the active exclusion of poor villages in northeastern Thailand," Thailand Development Newsletter 26(1994) : 34.

<sup>17</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร (กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 34.

ตารางที่ 1-3 แสดงการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ในช่วง พ.ศ. 2504 - 2531

	2504-19	2519-21	2521-25	2525-28	2528-31
พื้นที่ป่าที่ถูก บุกรุก(ไร่)	47,006,875	14,495,625	11,640,000	4,716,726	4,414,167
อัตราการบุกรุก เฉลี่ย(ไร่)	3,917,239	7,247,813	2,910,000	1,527,242	1,471,387

ที่มา : กรมป่าไม้ ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร (กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 34.

จากภาวะการเสื่อมโทรมของสภาวะแวดล้อมที่เข้าสู่ภาวะวิกฤต ทำให้รัฐบาลได้รับการกดดันในการรักษาสภาพแวดล้อม ในเดือนมกราคม 2532 รัฐบาลก็ได้ออกประกาศยกเลิกและยุติการทำสัมปทานป่าไม้ให้แก่เอกชน ซึ่งเท่ากับเป็นการยุติการบุกเบิกพื้นที่ทำกินอย่างเป็นทางการ<sup>18</sup> (ดูเพิ่มเติมในภาคผนวก ก.)

นโยบายการป่าไม้แห่งชาติได้กำหนดพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศคิดเป็นร้อยละ 43 ของพื้นที่ประเทศหรือราว 138 ล้านไร่แบ่งเป็นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์(อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าต้นน้ำ) ร้อยละ 25 หรือราว 82 ล้านไร่ ป่าเศรษฐกิจใช้สอยคิดเป็นร้อยละ 14 หรือราว 44 ล้านไร่ และพื้นที่จัดให้เป็นพื้นที่ทางการเกษตรประมาณ 12 ล้านไร่(สปก.)<sup>19</sup>

ปัจจุบันคาดว่ามิมีประชาชนยากไร้ที่เข้าไปอาศัย และทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมประมาณ 1.2-1.5 ล้านครอบครัวหรือประมาณ 12 ล้านคนทั่วประเทศในพื้นที่ป่าสงวน 30 ล้านไร่<sup>20</sup> ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ทางกรมป่าไม้จัดให้เป็นป่าเศรษฐกิจในจำนวน 44 ล้านไร่ เท่ากับว่าประชาชนที่อยู่ในเขตป่าเสื่อมโทรมจะต้องถูกโยกย้ายจากที่อยู่อาศัย เพื่อนำที่ดินดังกล่าวไปให้กลุ่มธุรกิจดำเนินการปลูกป่าเศรษฐกิจ ส่วนพื้นที่ 12 ล้านไร่ซึ่งกรมป่าไม้ให้ สปก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นที่ดินดังกล่าวก็ได้ถูกนำไปใช้เพื่อในเขตเกษตรกรรมต่างๆ ซึ่งไม่อาจนำมาเฉลี่ยให้คนอื่นอีก 12 ล้านคนได้

<sup>18</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์ตรีวิสิน, 2539), หน้า 140.

<sup>19</sup> รัชดา ฉายสวัสดิ์, "ความสัมพันธ์ของนโยบายป่าไม้-ที่ดินแห่งชาติต่อผลกระทบการถือครองที่ดินของประชาชน : ศึกษากรณีโครงการ คจก," ใน สิ่งแวดล้อม'35 ปริญา นุดาลัย ชงชัย พรรณสวัสดิ์ และวันชัย โสภณสกุลรัตน์, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : 2535), หน้า 146.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน.



จากสภาพดังกล่าวประชาชนกว่า 12 ล้านคนจึงอยู่ใน “วิกฤตการณ์คนนอกกฎหมายบนที่ดินของตนเอง” กลายเป็นผู้สูญเสียที่ดิน ถูกอาญาแผ่นดินในข้อหาบุกรุกป่าสงวน และจะต้องอพยพออกจากที่ดินของตนเอง

ในสภาพที่ทรัพยากรธรรมชาติมีความเสื่อมโทรม นโยบายปิดป่าทำชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปบุกเบิกผืนดินที่อุดมสมบูรณ์เพื่อทำกินได้ และการส่งเสริมให้เอกชนเข้าปลูกป่าเศรษฐกิจในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมทับที่ดินทำกินของชาวบ้านซึ่งได้อยู่อาศัยมาเป็นเวลานาน การที่นโยบายของรัฐมีความเอนเอียงอยู่กับภาคธุรกิจและภาคเมือง การขาดกลไกการแก้ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร และกระบวนการพัฒนาที่สร้างความยากจนให้กับประชาชน ก่อให้เกิดภาวะที่ชาวบ้านยากจนถูกเบียดขับให้ออกไปนอกขอบของการพัฒนา(Marginalisation) และนับวันคนเหล่านี้ก็ได้ทวีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ พวกเขาเริ่มเรียนรู้ที่จะรวมตัวกันเพื่อต่อต้านทิศทางการพัฒนาที่เป็นอยู่ ดังจะเห็นได้ในกรณีของการคัดค้านการสร้างเขื่อน คัดค้านการขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ทำกิน การต่อสู้กับสัมปทานไม้และการปลูกป่าเศรษฐกิจ การคัดค้านการสร้างมลพิษและขยะจากอุตสาหกรรม

จากผลการศึกษาของประภาส ปิ่นตบแต่ง ในช่วงหนึ่งปีของรัฐบาลชวน หลีกภัย คือในปีงบประมาณ 2537 (1 ตุลาคม 2536-30 กันยายน 2537) พบว่ามีการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนรวมทั้งสิ้น 739 ครั้ง (เฉลี่ยได้วันละ 2 ครั้ง) โดยปัญหาที่มีการชุมนุมร้องเรียนมากที่สุดเกิดจากความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ การคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ การต่อต้านขยะ และมลพิษจากอุตสาหกรรม มีถึง 276 ครั้ง<sup>21</sup>

### 1.1.3 โครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.)

โครงการจัดสรรที่ทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม เกิดจากแนวความคิดของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน(กอ.รมน.) ประสานกับหน่วยงานอื่นๆ อีก 64 หน่วย ได้รับอนุมัติจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2534 มีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (2534-2538) โดยโครงการดังกล่าว จะดำเนินการจัดที่ทำกินให้กับประชาชนผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมครอบคลุมทั่วประเทศ และกำหนดให้เป็นนโยบายของชาติ โดยให้เริ่มดำเนินการในพื้นที่ภาคอีสานก่อน(ดูพื้นที่เป้าหมายจากตารางที่ 1-4)

<sup>21</sup> อ่างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อนาคตการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 52.

ตารางที่ 1-4 แสดงพื้นที่เป้าหมายในโครงการ คจก.

ภาค	จำนวนป่า	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร
ตะวันออกเฉียงเหนือ	352	2,500	250,000	1,495,000
เหนือ	253	5,200	520,000	3,109,600
ใต้	468	1,080	108,000	645,840
กลาง	180	920	92,000	550,000
รวม	1,253	9,700	970,000	5,800,000

ที่มา : Pasuk Phongpaichit, "The army's redistribution programme in forest reserves : Case study of the active exclusion of poor villages in northeastern Thailand," Thailand Development Newsletter 26(1994) : 36.

แนวความคิดของโครงการ คจก. ภายใต้คำขวัญที่ว่า "รัฐได้ป่าประชาชนได้ดี" คือการนำราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ออกมาตั้งถิ่นฐานใหม่ในป่าสงวนเสื่อมโทรม ซึ่งโดยปกติก็จะมีราษฎรตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพอยู่แล้ว แต่เนื่องจากการครอบครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐจึงเข้าไปจัดสรรพื้นที่เสียใหม่ให้มีพื้นที่น้อยลงคือไม่เกิน 15 ไร่ต่อครอบครัว เพื่อจะได้นำพื้นที่ที่เหลือไปทำการจัดสรรให้กับครอบครัวผู้อพยพมาใหม่โดยจะมีการออกเอกสารสิทธิ์และสร้างปัจจัยอำนวยความสะดวกเป็นการแลกเปลี่ยน

ภาคอีสานพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 105 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าสงวนตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จำนวน 38 ล้านไร่ ปัจจุบันพื้นที่ป่าสงวนคงสภาพเป็นป่าสมบูรณ์เพียง 14.6 ล้านไร่ อีก 23.4 ล้านไร่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมมีราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยและทำกินอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

โครงการ คจก. ได้เกิดขึ้นเพื่อจัดการกับป่าสงวนเสื่อมโทรม และคนในป่าจากพื้นที่ 23.4 ล้านไร่ ป่าสงวนเสื่อมโทรมจะถูกจัดสรรใหม่โดยการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ไม่ว่าจะอยู่อาศัยมานานเท่าใดก็ตามให้ลงมาอยู่และทำกินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม ส่วนชาวบ้านที่อยู่และทำกินในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมอยู่แล้วก็ถูกจัดสรรพื้นที่ใหม่ให้อยู่ร่วมกันบนที่ดิน 5 ล้านไร่ โดยจะแบ่งเป็น

พื้นที่ให้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่สำหรับชาวบ้านทั้ง 250,000 ครอบครัวรวม 3,750,000 ไร่

พื้นที่สาธารณะและโครงการพื้นฐานของหมู่บ้าน 150 ไร่ รวม 375,000 ไร่

พื้นที่ป่าชุมชนหมู่บ้านละ 300 ไร่ รวม 750,000 ไร่

พื้นที่อีก 9.4 ล้านไร่เป็นที่ดินซึ่งจัดสรรไปแล้วไม่เกี่ยวกับโครงการ คจก.

พื้นที่อีก 9.2 ล้านไร่จะถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจทั้งนี้กรมป่าไม้มีนโยบายที่จะปลูกป่าเอง 625,000 ไร่ พื้นที่ที่เหลือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเป็นผู้พิจารณาให้เอกชนเช่าปลูกป่าเพื่อปลูกไม้โตเร็ว และพืชเศรษฐกิจ นโยบายโครงการ คจก. "จึงดูเหมือนการที่รัฐ

กำลังทำงานให้แก่ภาคเอกชนที่ต้องการที่ดินจากชาวบ้านเพื่อมาใช้ปลูกยูคาลิปตัสสำหรับป้อนอุตสาหกรรม ... และเอกชนจะได้ที่ดินนี้ผ่านโครงการย้ายชาวบ้านออกจากป่าสงวนฯ และผ่านนโยบายปลูกป่า"<sup>22</sup> (ดูในตารางที่ 1-5)

การจัดสรรที่ทำกินโดยโครงการ คจก. ได้ก่อปัญหาให้กับชาวบ้านเป็นอย่างมากเนื่องจากการดำเนินโครงการปราศจากความเข้าใจในวัฒนธรรม และการดำรงชีวิตของชาวบ้าน การอ้างอิงนโยบายป่าไม้แห่งชาติโดยยึดเอาการประกาศเขตป่าสงวนเมื่อปี 2505 เป็นการไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเนื่องจากพื้นที่ที่ถูกประกาศว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติบนแผนที่หรือภาพถ่ายจากดาวเทียมนั้นได้ประกาศทับกับชุมชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางแห่งมีการอยู่อาศัยมานับร้อยปี และการใช้ทะเบียนบ้านกำหนดสิทธิ์เพื่อรับการจัดสรรที่ดินก็ไม่เป็นการสอดคล้องกับลักษณะของชุมชนอีสานที่ไม่นิยมการแยกทะเบียนบ้านออกจากครอบครัวใหญ่

นับตั้งแต่ปี 2531 ชาวบ้านถูกอพยพออกจากพื้นที่ทำกินเดิม และไม่สามารถหาพื้นที่รองรับใหม่ให้ได้ การขาดความช่วยเหลือหรือความรับผิดชอบ การที่โครงการ คจก. อพยพชาวบ้านไปอยู่ในพื้นที่ทำกินของชาวบ้านนอกโครงการ คจก. ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านที่ถูกอพยพมาอยู่กับชาวบ้านที่อยู่ดั้งเดิม เช่นที่อำเภอากลาง จังหวัดอุดรธานี หรือบางพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรเป็นดินไม่ดีทำการเพาะปลูกไม่ได้ และการที่ทหารมุ่งผลการปฏิบัติด้วยความรวดเร็ว และรุนแรง โดยขาดความเข้าใจที่กำลังปฏิบัติงานกับผู้ยากไร้ชาดที่ทำกิน ไม่เข้าใจความรักความผูกพันของคนหรือชุมชนที่มีต่อป่า

ปัญหาที่เกิดขึ้นนับได้ว่าเป็นความปัญหาที่ใหญ่หลวง ที่ทำกินของชาวอีสานซึ่งนับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการดำรงอยู่ของชีวิต เป็นมรดกอันตกทอดมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษที่ได้ร่วมกันบุกเบิกทำกินมาจนมีชีวิตอยู่ได้ถึงปัจจุบัน การที่โครงการ คจก. จะมายึดแย่งผืนที่ทำกินไปจากชาวบ้านได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อน และการคัดค้านไปทั่วทั้งภาคอีสาน

จากความเดือดร้อนที่ชาวอีสานได้รับจากโครงการ คจก. ได้ก่อเป็นกระแสการคัดค้านขึ้นทั่วไปไม่ว่าจากชาวบ้าน นักวิชาการ นักศึกษา และองค์กรพัฒนาเอกชน มีการนำเสนอข้อมูลมากมายผ่านสื่อต่างๆ ถึงความเดือดร้อนของชาวบ้านที่ได้รับจากโครงการ คจก. มีการประท้วงของชาวบ้านในพื้นที่ต่างๆ นับครั้งไม่ถ้วน จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งยกเลิกโครงการ คจก. เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2535 (ดูเพิ่มเติมในภาคผนวก ข.)

<sup>22</sup> เสน่ห์ จามริก, อังใน "โครงการจัดสรรที่ทำกินเพื่อผู้ยากไร้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," จามจรี ปีที่ 6 ฉบับที่ 2(2535) หน้า 8.

ตารางที่ 1-5 แสดงบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมโครงการปลูกป่ายูคาลิปตัส

บริษัท	พื้นที่ (ไร่) (Area request)	จังหวัด (ภาค)
Shell (Thailand)	125,000-500,000	จันทบุรี (ตะวันออก)
Soon Hua Seng Co., Ltd. (Siam Kitti Forest Co.)	200,000	ฉะเชิงเทรา (ตะวันออก) ปราจีนบุรี (ตะวันออก) ชลบุรี (ตะวันออก)
Cerment Thai Co. (Siam Forest Co., Ltd.)	30,000-60,000	ราชบุรี (ตะวันตก) กาญจนบุรี (ตะวันตก)
Shahaviriya Co., Ltd.	100,000	ฉะเชิงเทรา (ตะวันออก)
Thai-Japan Industrial Reforestation Co., Ltd. (Thai Eucalyptus Resort Co., Ltd.)	1,200,000	ลพบุรี (กลาง) ชลบุรี (ตะวันออก) กาญจนบุรี (ตะวันตก) นครสวรรค์ (กลาง) ปราจีนบุรี (ตะวันออก) ฉะเชิงเทรา (ตะวันออก) สุรินทร์ (ตะวันออก/เหนือ)
Thai Witwat Coporation Co., Ltd.	ไม่มีข้อมูล	สุรินทร์ (ตะวันออก/เหนือ)
Thawee Nakhon International Co., Ltd.	ไม่มีข้อมูล	ตาก (เหนือ)
Rorn Klao Oil	100,000-1,000,000	เข้าร่วมกับโครงการอีสานเขียว (ตะวันออก/เหนือ)
Tathip Co., Ltd. (United Chip Wood Co.)	160,000	เข้าร่วมกับโครงการอีสานเขียว (ตะวันออก/เหนือ)
Pipitwat and Paper Co., Ltd.	100,000	เข้าร่วมกับโครงการอีสานเขียว (ตะวันออก/เหนือ)
Buri Ram Timber Trading Co., Ltd.	50,000	เข้าร่วมกับโครงการอีสานเขียว (ตะวันออก/เหนือ)
Siam River Kwai Forest	100,000	กาญจนบุรี (ตะวันตก)
รวม	2,025,200 - 3,570,000	

ที่มา : มติชน 2 กุมภาพันธ์ 2533, ใน Larry Lohrmann, "commercial tree plantation in Thailand : A continuation of deforestation by other means," Thailand Development Newsletter 18(1990) : 25.

### 1.1.4 การต่อสู้ของชาวบ้านป่าดงลาน

ชาวบ้านไม่มีอำนาจต่อรอง อำนาจต่อรองของชาวบ้านจะเกิดขึ้นได้ก็โดยการใช้พลังประชาชนพลังมวลชน ฉะนั้นการเดินขบวนคือการใช้พลังมวลชน แต่ไม่ใช่ว่าต้องการเดินขบวนเท่านั้นนะในการกดดันหรือการใช้พลัง แต่ในจังหวัดสถานการณ์อย่างนี้การเดินขบวนเท่านั้นที่ผมคิดได้ แต่ถ้าไม่ใช้การเดินขบวน ก็คือไม่ใช่พลังประชาชน ประชาชนไม่มีพลังก็แก้ปัญหาไม่ได้ คนจนไม่มีอาวุธอื่นใดรับนอกจากการใช้พลังประชาชน พลังมวลชน<sup>23</sup>

การต่อสู้ของชาวบ้านป่าดงลาน นับเป็นกรณีหนึ่งของกระบวนการต่อสู้ของชาวบ้านเพื่อเรียกร้องสิทธิบนผืนดินทำกินโดยองค์กรชาวบ้าน และจากการประสานกับความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน

ชุมชนชาวบ้านป่าดงลานได้ตั้งถิ่นฐานแล้วมานานกว่า 30 ปี ในปี 2534 โครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม(คจก.) ในเขตภาคอีสาน ได้อพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ทำกินเดิมไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่มีชาวบ้านอาศัยและทำกินอยู่ก่อน ได้สร้างปัญหาใหม่เฉพาะชาวดงลานเท่านั้นหากแต่ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวอีสานโดยทั่วไป ทำให้ชาวบ้านป่าดงลานร่วมกันรณรงค์คัดค้านโครงการร่วมกับชาวอีสานผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ คจก. จนโครงการยุติลงในปี 2535 ชาวบ้านในพื้นที่ป่าดงลานจึงได้ย้ายกลับมาทำกินบนที่ดินผืนเดิม

ภายหลังจากการรณรงค์คัดค้านโครงการ คจก. นับตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบันได้ก่อให้เกิดความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้าน การร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะพัฒนาไปสู่ความสามารถ และศักยภาพของชาวบ้านในการพึ่งตนเอง

องค์กรชาวบ้านได้เข้าร่วมทำงาน และแสวงหาทางเลือกในการพึ่งตนเองในรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ อันได้แก่

การพิทักษ์สิทธิในที่ดินทำกิน ระหว่างปี 2535-2537 (คจก.) ชาวบ้านที่มีที่ดินครอบครองในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดงลานได้รับการรับรองเอกสารสิทธิ โดยทางราชการได้ออกเอกสารสิทธิ (สปก. 4-01) ในพื้นที่ทั้งหมด 45,000 ไร่ จำนวน 2,700 ครอบครัว 24 หมู่บ้าน อ.สีชมพู จ.ขอนแก่น ส่วนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์(เขตอุทยานแห่งชาติ ภูผาม่าน) และหมู่บ้านป่าไม้ยังไม่ได้มีการรับรองสิทธิ ต้องอยู่ระหว่างการดำเนินการสำรวจและอนุญาตให้ทำกินต่อไป

การร่วมกันดูแล และจัดการทรัพยากรด้วยความตระหนักในสิทธิของชุมชนในการดูแลรักษาทรัพยากรเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและคุ้มค่า และไม่ทำลายสภาพแวดล้อม อันได้แก่ การจัดสรรที่ทำกินในเขตป่าอนุรักษ์ ตามที่อุทยานฯ ได้กั้นแนวเขตระหว่างเขตป่าอนุรักษ์

<sup>23</sup> “บำรุง คะโยธา “เชื่อน... คือสัญลักษณ์ความล้มเหลวของการพัฒนา”, อาทิตย์ 984 (19-25 เมษายน 2539) : 19.

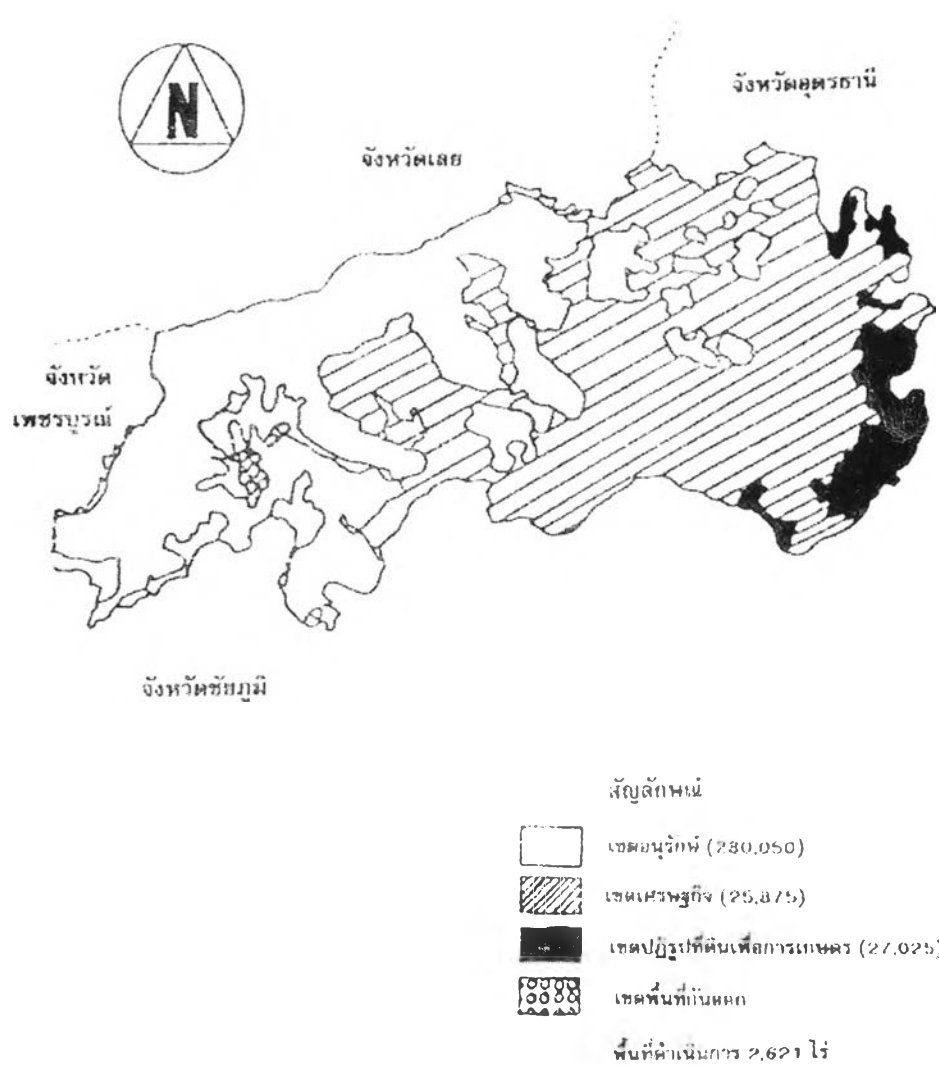
และเขตที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย ที่สาธารณประโยชน์ โดยคณะกรรมการหมู่บ้านได้ดำเนินการเป็นข้อตกลงว่าจะไม่มีการแผ้วถางป่าเพิ่มเติม

การจัดการป่าชุมชน ป่าชุมชนแต่ละแห่งมีคณะกรรมการป่าชุมชนดงลานดูแลช่วยเหลือพร้อมกับชาวบ้านที่ดูแลป่าชุมชนแต่ละแห่ง เพื่อให้เกิดการดูแลและป่าของตนเอง

การพัฒนาอาชีพเกษตรกรให้สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพ ภูมิศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม โดยจัดในรูปแบบของวนเกษตร การปลูกไม้ผลยืนต้นหลากหลายชนิด และรูปแบบการผสมผสาน จัดทำแหล่งน้ำในพื้นที่ทำกิน ปลูกพืชอายุสั้น ไม้ผล ทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์

การจัดตั้งองค์กรของชาวบ้านเพื่อจัดการกับธุรกิจชุมชน อาทิ กลุ่มออมทรัพย์ เพื่อเป็นการระดมทุนช่วยเหลือสมาชิก และกลุ่มสตรีเพื่อให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในการแสวงหาอาชีพเสริม รองจากการทำนา ทำไร่ และรับจ้าง และเสริมบทบาทของสตรีในการประกอบธุรกิจในชุมชนร่วมกับผู้ชาย

แผนที่ 1-1 แสดงพื้นที่ดำเนินการตาม คจก. จังหวัดขอนแก่น ป่าสงวนแห่งชาติดงลาน

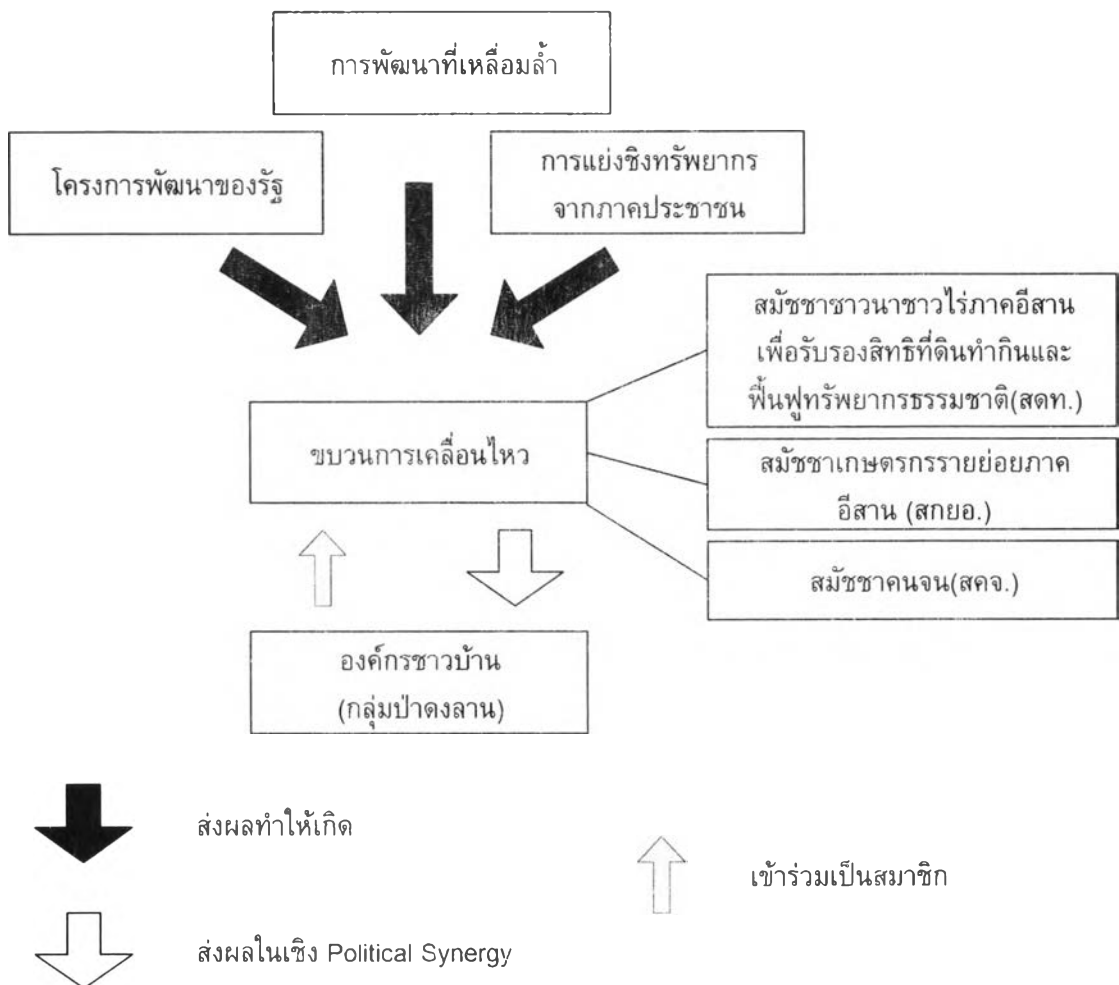


ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงลาน จังหวัด ขอนแก่น (333,950 ไร่)

### 1.1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดความเจริญเติบโต และมั่งคั่งกับผู้คนจำนวนหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันประชาชนจำนวนมากกลับถูกเรียกร้องให้ต้องเสียสละให้กับการพัฒนาดังกล่าว การที่ประชาชนจะต้องถูกกีดกันออกจากการได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และโครงสร้างอำนาจซึ่งมีความเอนเอียงอยู่กับกลุ่มทุนและรัฐ ได้กลายเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการรวมตัวของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการพัฒนาที่เร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการแสวงหาทางเลือกเพื่อการมีอนาคตที่ดีกว่า

แผนภูมิที่ 1-1 แสดงขบวนการรวมกลุ่มเพื่อการต่อสู้ของภาคประชาชน



จากความสำคัญของปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงเป็นมูลเหตุจูงใจให้ผู้ศึกษา ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการเคลื่อนไหวของชาวนาชาวไร่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่(New social movement) ผู้ซึ่งถูกเบียดขับให้ออกไปนอกขอบ



ของกระบวนการพัฒนา(Marginalisation) และศึกษาหนทางเลือกในการพัฒนาโดยอาศัยศักยภาพขององค์กรชาวบ้าน เพื่อชาวบ้านเอง

ในการศึกษาได้เลือกพื้นที่ป่าดงลาน เป็นพื้นที่เป้าหมายในการศึกษา ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวได้รับผลกระทบจากโครงการ คจก. ยังผลให้ชาวบ้านรวมตัวกันเป็นองค์กร โดยความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชนกลุ่มต่างๆ และองค์กรชาวบ้าน โดยเฉพาะการเข้าร่วมกับสมัชชาชนาชาวนาชาวไร่อีสานเพื่อรับรองสิทธิที่ดินทำกินและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ(สทท.) สมัชชาเกษตรกรรายย่อย ภาคอีสาน(สกย.อ.) และสมัชชาคนจน(สคจ.) ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการพัฒนา นอกจากนี้เมื่อผลการเคลื่อนไหวบรรลุตามเป้าหมาย กลุ่มชาวบ้านได้ร่วมกันแก้ปัญหาและการแสวงหาทางเลือกในการพึ่งตนเองให้ได้ตามศักยภาพของตนเอง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการการรวมตัวขององค์กรชาวบ้าน กระบวนการเคลื่อนไหวของชนาชาวนาชาวไร่ผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา และกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชาวบ้านทั้งในระดับภาพรวมของขบวนการเคลื่อนไหว และระดับพื้นที่กรณีกลุ่มป่าดงลาน

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ มุ่งทำการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการจัดที่ดินทำกิน(คจก.) โดย ก.)ทำการศึกษาภาพรวมของการเคลื่อนไหวและการจัดตั้งเป็นองค์กรเครือข่ายของผู้ได้รับผลกระทบ และ ข.)ศึกษาบทบาทของกลุ่มชาวบ้านป่าดงลานในกระบวนการเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้อง โดยในข้อ ข.)จะทำการเก็บตัวอย่างรวบรวมข้อมูลในระดับพื้นที่ซึ่งมีประสบการณ์ในการร่วมตัวเพื่อต่อสู้เรียกร้องเพื่อสิทธิในที่ดินทำกินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ(Emanicipatory politics) และอธิบายให้เห็นเพียงสังเขปเกี่ยวกับความพยายามของชาวบ้านที่จะแสวงหาทางเลือกในการพัฒนาที่สอดคล้องกับระบบนิเวศ(Eco-politics)

## 1.4 สมมติฐานการศึกษา

1. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นการสร้างอำนาจต่อรองให้กับภาคประชาชน การพัฒนาเศรษฐกิจได้ขยายอำนาจของภาครัฐกิจและภาครัฐซึ่งได้ครอบงำภาคประชาชน ในขณะที่กฎระเบียบของรัฐไม่สามารถสร้างกระบวนการต่อรองที่เป็นธรรมระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้ การรวมตัวของเป็นองค์กรเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชนยอมทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างสมดุลยิ่งขึ้น

2. เมื่อเกิดองค์กรขึ้นในระดับหนึ่ง ซึ่งสามารถสังสมประสบการณ์ในการร้องเรียน เจริญต่อรองและทำการเคลื่อนไหวได้ อันเป็นการเร่งให้เกิดกระบวนการสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน(People Empowerment) ย่อมจะเกิดการถ่ายทอดประสบการณ์นี้ให้แก่ชาวบ้าน ผู้ประสบปัญหาอย่างเป็นอิสระในระดับท้องถิ่นพื้นที่ใกล้เคียงได้(Political Diffusion)

3. ภายหลังจากเคลื่อนไหว หรือ “งานร้อน” การแสวงหาทางเลือกในการพัฒนา หรือ “งานเย็น” เป็นขั้นตอนต่อไปที่มีความสำคัญ เพราะทิศทางการพัฒนาแบบเดิม เช่นการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว หรือการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อสนองความต้องการของตลาด เป็นปัจจัยที่นำชาวบ้านไปสู่วงจรความยากจน การทำลายระบบนิเวศ และทำลายศักยภาพในการพึ่งตนเองของประชาชน

### 1.5 วิธีการค้นคว้า และวิจัย

1. การสำรวจศึกษาเอกสาร(Documentary Survey) ด้วยการรวบรวมผลการศึกษาวิจัย ข้อเขียน บทความทั้งทางด้านทฤษฎี และงานวิจัยเชิงประจักษ์จากแหล่งต่าง ๆ

2. การเก็บข้อมูลภาคสนาม จากรายงานกิจกรรมหรือการสัมภาษณ์ผู้นำในการเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้อง

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาในครั้งนี้จะทำให้ทราบถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมทั้งการจัดองค์กรในภาพรวมและระดับพื้นที่ โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเคลื่อนไหวของชาวนาชาวไร่ในชนบทเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรอันจะเป็นพลังในการต่อรองกับกลุ่มพลังสังคมอื่น ๆ อันอาจนำไปสู่การพัฒนาแบบยั่งยืน ดังจะเห็นได้จากความพยายามของชาวนาชาวไร่ผู้คืนถิ่นที่จะทดลองแสวงหาหนทางเลือกในด้านเกษตรกรรมที่สอดคล้องกับระบบนิเวศ