

การจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน เหตุแห่งความขัดแย้งทางสังคม

3.1 ความนำ

การพัฒนาเศรษฐกิจไทยในช่วงกว่า 30 ปีที่ผ่านมาโดยมุ่งเน้นการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย (modernization) และความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ กระบวนการพัฒนานี้ได้สร้างความไม่เท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นในสังคม เกิดการแยกขั้วอย่างรุนแรงระหว่างภาคเมืองและชนบท ซึ่งความไม่เท่าเทียมกันนี้มิได้มีอยู่เฉพาะในการแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ยังรวมไปถึงความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

การที่รัฐไทยได้เลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลโดยการกดราคาสินค้าเกษตรไว้ในระดับต่ำ นโยบายนี้เป็นแรงกดดันให้เกิดความต้องการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ประกอบกับนโยบายในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าในรูปแบบต่างๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าการขยายพื้นที่เพาะปลูกเกิดขึ้นไปพร้อมกับการลดลงของพื้นที่ป่า

จากการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐโดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกโดยได้นำมาตรการต่างๆ อาทิการลดค่าเงินบาทเพื่อดึงเงินลงทุนจากต่างประเทศ การใช้มาตรการจูงใจทั้งในด้านภาษีและการให้สิทธิพิเศษต่างๆ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อเกิดการขยายตัวของโรงงาน และนิคมอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว รวมทั้งเกิดการก่อสร้างโครงการและระบบสาธารณูปโภคขนาดใหญ่เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม มาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความต้องการทรัพยากรจำนวนมากโดยเฉพาะจากชนบทเพื่อป้อนเข้าสู่ระบบการผลิต¹

การเติบโตของเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ในช่วงหลังปี 2529 เป็นคลื่นเศรษฐกิจที่มากกระทบกับประชาชนอย่างกว้างขวาง การซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไรขยายตัวอย่างรวดเร็วประกอบกับความต้องการที่ดินเพื่อสร้างสนามกอล์ฟ สวนป่า นาทุ่งกุลาลำด้า ได้ก่อให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดินจากชุมชนชาวบ้านอย่างรุนแรงโดยการประสานระหว่างรัฐและกลุ่มทุนทั้งโดยผ่านระบบกลไกราคาและการบีบบังคับให้ขายที่ดิน²

¹ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัยชวาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวน ชุมชนประท้วงในสังคมไทย (กรุงเทพฯ : ศูนย์ผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541), หน้า 213.

² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพฯ : คบไฟ, 2538), หน้า 109.

จากแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขูดรีดทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นต้นทุนของการพัฒนาได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการที่พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐต้องมีนโยบายในการรักษาพื้นที่ป่าไว้ โดยในนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศโดยกำหนดให้เป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 นโยบายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และโครงการ คจก. เพื่ออพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าอนุรักษ์

เพื่อเป็นการขยายพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ รัฐได้ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมทำไม้ของเอกชนเข้าปลูกไม้โตโดยพื้นที่ปลูกป่าเศรษฐกิจดังกล่าวก็เป็นพื้นที่ที่รัฐได้อพยพชาวบ้านออกนั่นเอง การขยายพื้นที่ป่าเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง นำไปสู่การคัดค้านและต่อต้านของชาวบ้านในรูปแบบต่างๆ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้นำมาซึ่งความขัดแย้งทางสังคมรูปแบบใหม่ๆ ที่มากกว่าความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับเจ้าของที่ดิน หรือความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรของสังคมเท่านั้น หากแต่เป็นความขัดแย้งที่ยังรากลึกไปถึงความอยู่รอดและวิถีชีวิตของชุมชน เป็นความแตกต่างของโลกทัศน์ในการใช้ทรัพยากร การพัฒนากระแสหลักที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียวมีส่วนสำคัญในการทำลายทรัพยากรและสภาพแวดล้อม ในขณะที่ประชาชนซึ่งเป็นเหยื่อของการพัฒนามุ่งแสวงหาทางเลือกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การเข้าจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินโดยรัฐ

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยได้ถูกผูกขาดการจัดการจากรัฐมาโดยตลอด ในอดีตการจัดการป่าไม้และที่ดินโดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ผ่านมายังขุนนาง แต่จะมีบางพื้นที่ที่ชาวบ้านสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดในการคมนาคมทำให้อำนาจจากส่วนกลางแผ่ไม่สามารถเข้าถึง แต่ภายหลังจากการก่อตั้งกรมป่าไม้ในปี 2439 อำนาจรัฐจากส่วนกลางได้ครอบคลุมผูกขาดการจัดการป่าไม้โดยกีดกันชาวบ้านในพื้นที่ซึ่งอาศัยพึ่งพาความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ในการดำรงชีวิตมิให้มีส่วนร่วมในการจัดสรรการใช้ทรัพยากร³

การถือกำเนิดของกรมป่าไม้เมื่อปี 2439 หรือกว่า 100 ปีมาแล้วถือเป็นรูปธรรมของการเปลี่ยนแปลงการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยมีการรวมศูนย์เข้ากับอำนาจของรัฐส่วนกลาง ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวเป็นไปตามแบบแผนแนวความคิดแบบตะวันตกกล่าวคือ มีสเตอร์สเลด (Mr. H.A. Slade) ผู้เชี่ยวชาญป่าไม้จากประเทศอังกฤษได้เป็นผู้เสนอแนวการจัดการป่าไม้ภายใต้แนว

³ กนกศักดิ์ แก้วเทพ และปราณี ขัติยศ, "การเคลื่อนไหวสีเขียวเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรในประเทศไทย : ทัศนะจากบทบาทของชุมชน," วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง 2 (2540) : 76.

คิดที่ว่า ป่าไม้เป็นทรัพยากรของส่วนรวมรัฐจึงควรเข้าจัดการเสียเอง และเพื่อควมมีประสิทธิภาพก็จำเป็นต้องมีการตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อดูแลโดยเฉพาะการดำเนินงานของบุคลากรที่มีความรู้ พร้อมกันนั้นก็ต้องระงับการใช้ทรัพยากรของประชาชน⁴

ภายในเวลาไม่ถึงศตวรรษพื้นที่ป่าไม้ของไทยได้ลดจำนวนพื้นที่ลงเป็นอย่างมากจากที่ประเทศไทยเคยมีพื้นที่ป่าไม้ถึง 224.5 ล้านไร่หรือประมาณร้อยละ 70 ของพื้นที่ทั้งหมด (ประมาณ 320.7 ล้านไร่) ในปี 2453 ลดลงเหลือเพียง 85.6 ล้านไร่หรือร้อยละ 26.7 ของพื้นที่ทั้งหมดในปี 2534

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศจากการเป็นประเทศเกษตรกรรมไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมโดยการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าในช่วงแรก และพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมแนวทางหนึ่งที่รัฐเลือกใช้คือการตรึงราคาค่าจ้างซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในภาคอุตสาหกรรมให้ต่ำ โดยการกตราคาผลผลิตทางการเกษตรในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำเสมอ ชาวนาชาชาวไทยจึงต้องตกอยู่ในภาวะความยากจนตลอดช่วงระยะเวลาของการส่งเสริมอุตสาหกรรม ภาวะดังกล่าวชาวนาชาไร่จึงขาดแคลนการออมทรัพย์เพื่อสะสมทุนสำหรับปรับปรุงเทคนิคในการผลิต เป็นผลให้ผลผลิตต่อไร่มีแนวโน้มลดลงตลอดเวลาซึ่งเท่ากับเป็นการผลักดันให้ชาวนาชาไร่ต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดคือขายที่ดินแล้วอพยพมาเป็นกรรมกรรับจ้างในเมืองหรือบุกเบิกที่ทำกินใหม่ในป่าที่ยังมีความอุดมสมบูรณ์ต่อไป⁵

3.2 สาเหตุการลดลงของพื้นที่ป่าและการปรับนโยบายการรักษาป่าของรัฐ

การลดลงของพื้นที่ป่าเกิดจากสาเหตุ หรือปัจจัยหลายประการโดยประการที่สำคัญได้แก่⁶

1. การให้สัมปทานป่าไม้

การให้สัมปทานไม้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ให้ตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2511 โดยกำหนดให้การอนุญาตทำไม้กระยาเลยป่าบกจะต้องทำในรูปสัมปทานทำไม้ระยะยาว มีอายุสัมปทานครั้งละ 30 ปี และเงื่อนไขสัมปทานไม้ที่ถูกตัดออกจะ

⁴ “พ.ร.บ. ป่าชุมชน ทางเลือกการมีส่วนร่วมในทรัพยากร,” โลกสีเขียว 3(กรกฎาคม-สิงหาคม 2539) : 22.

⁵ อภิชัย พันธเสน, นโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาจาก ประสพการณ์ของโครงการ คจก (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2535), หน้า 6.

⁶ ประยงค์ เนตยารักษ์ และบัณฑิต อ่อนดำ. “วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ,” ใน วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535), หน้า178-201.

ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และหลักวิชาการที่รัฐกำหนด ผู้ที่มีสิทธิได้รับสัมปทานทำไม้ตามมติ คณะรัฐมนตรีนี้ได้แก่ ผู้ที่ได้รับสัมปทานทำไม้เดิมอยู่แล้ว และบริษัททำไม้ของแต่ละจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าไม้

การให้สัมปทานไม้ในอดีตที่ผ่านมา สัมปทานแต่ละแห่งจะมีพื้นที่โดยเฉลี่ย 156,250 ไร่ กรมป่าไม้ได้ออกระเบียบให้มีการแบ่งพื้นที่สัมปทานทำไม้แต่ละแห่งออกเป็น 10 ตอน ตอนละ 3 แปลง กำหนดให้ทำไม้ออกได้ปีละ 1 แปลง โดยทำไม้ออกในระบบเลือกตัด(Selective System) เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้จะเป็นผู้ออกไปตรวจวัดตัดราคาตัดเลือกไม้ที่ได้ขนาดตัดฟันให้ผู้รับสัมปทานนำออกจากป่า เมื่อผู้รับสัมปทานนำไม้ออกจากป่าแล้วจะต้องจ่ายค่าภาคหลวงในอัตราที่กำหนด และต้องจ่ายเงินค่าบำรุงป่าในอัตราที่กำหนด เงินค่าบำรุงป่านี้รัฐกำหนดให้ผู้รับสัมปทานนำไปใช้จ่ายในการปลูกป่าทดแทนไม้ที่ตัดออกเพื่อให้ป่าคงความอุดมสมบูรณ์

สัมปทานไม้ทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่าที่ให้มีมาทั้งหมดถึงปี 2530 มีพื้นที่สัมปทานทั้งหมดประมาณ 38.6 ล้านไร่ แยกตามป่าโครงการได้ทั้งหมด 5 โครงการคือ ป่าโครงการไม้กระยาเลยมีพื้นที่สัมปทานประมาณ 30 ล้านไร่ เริ่มมีการให้สัมปทานตั้งแต่ปี 2515 และมีการให้สัมปทานมากที่สุดในปี 2516 ถึงประมาณ 25 ล้านไร่ ป่าโครงการรถไฟมีพื้นที่ประมาณ 8.4 แสนไร่เป็นการให้สัมปทานก่อนปี 2516 หลายปี ป่าโครงการเพื่อการใช้สอยแบบอนเนกประสงค์ ป่าโครงการพิน-ถ่าน และป่าโครงการเพื่อการอุตสาหกรรม มีพื้นที่สัมปทานรวมกันประมาณ 8.1 ล้านไร่เป็นการอนุญาตทำไม้รายย่อยๆ ก่อนปี 2516

ผู้รับสัมปทานทำไม้ส่วนมากเป็นบริษัท (จังหวัด) จำกัด ซึ่งมีพื้นที่สัมปทานประมาณ 24.1 ล้านไร่ พื้นที่สัมปทานที่เหลือเป็นสัมปทานที่ให้แก่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และบริษัทไม้อัดไทยจำกัด

การให้สัมปทานการทำไม้ได้ก่อให้เกิดการทำลายพื้นที่ป่าเป็นบริเวณกว้าง แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะได้มีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2511 ให้ผู้รับสัมปทานปลูกป่าทดแทน แต่ในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นการปลูกป่าทดแทนและการบำรุงรักษาป่านั้นมีน้อยมาก นอกจากนี้ผู้ได้รับสัมปทานยังลักลอบตัดไม้บริเวณที่ไม่ได้รับอนุญาตไปด้วย

นอกจากนี้การชักลากไม้ยังได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพันธุ์ไม้อื่นๆ รวมทั้งต้นไม้เล็กที่ไม่ได้ขนาด การทำไม้ได้เปลี่ยนสภาพป่าจากป่าดิบให้เป็นที่โล่งเตียน สภาพเช่นนี้ทำให้การฟื้นสภาพป่าธรรมชาติเป็นไปได้ยาก

2. การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

การสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อเป็นการดึงดูดทรัพยากรจากชนบทมาใช้ในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะการตัดถนนเชื่อมต่อภูมิภาคต่างๆ และการสร้างถนนสายยุทธศาสตร์เพื่อการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ผู้มีอิทธิพลทั้งที่เป็นทหารและพลเรือนรวมถึงนักธุรกิจและนายทุนทั้งจากส่วนกลางและภูมิภาคได้เข้าจับจองผืนป่าบริเวณสองข้างทางที่ถนนตัดผ่านเป็นกรรมสิทธิ์ของตน

ในกรณีการสร้างเขื่อนซึ่งโดยปกติจะกระทำโดยปิดกั้นลำห้วย คลอง หรือแม่น้ำเพื่อไม่ให้ น้ำไหลลงสู่ที่ต่ำ น้ำจะถูกกักเก็บไว้บริเวณเหนือเขื่อนซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นแหล่งต้นน้ำหรือใกล้ แหล่งต้นน้ำ เป็นพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ระหว่างหุบเขา ต้นไม้บริเวณที่ถูกน้ำท่วมถูกตัดออกจนหมด เพื่อป้องกันไม่ให้น้ำเน่าและเป็นอันตรายต่อเขื่อน การสร้างเขื่อนใดๆ จึงเป็นการทำลายพื้นที่ป่า ไม้ทั้งนี้ขนาดของการทำลายจะขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่เก็บกักน้ำ และพื้นที่ดังกล่าวเป็นผืนป่า มากน้อยเพียงใด

3. พิษพาดินชัย

คำว่า “มันมาป่าแตก” หรือ “ปอมาป่าแตก” เป็นคำกล่าวที่ได้ยินอยู่เสมอ เป็นการ สะท้อนภาพที่ว่าพิษพาดินชัยมีส่วนอย่างสำคัญในการทำลายป่า โดยทั่วไปผืนป่าที่ชาวบ้านจะ บุกเบิกเพื่อทำการเพาะปลูกมักเคยเป็นพื้นที่ที่มีการให้สัมปทานการทำมาแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากการบุกเบิกพื้นที่ป่าสมบูรณ์ทำให้ชาวบ้านมีต้นทุนสูงมากโดยเฉพาะกับชาวบ้านที่เป็นเพียง เกษตรกรรายย่อยไม่มีเครื่องมือเครื่องใช้ทันสมัย ในบริเวณที่เคยมีการทำไม้มักมีสภาพเตียน โลงเนื่องจากการชักลากไม้ และการชักลากไม้ยังทำให้เกิดเส้นทางการคมนาคมที่จะนำผลผลิต ของชาวบ้านสู่ระบบตลาด

4. นโยบายเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ

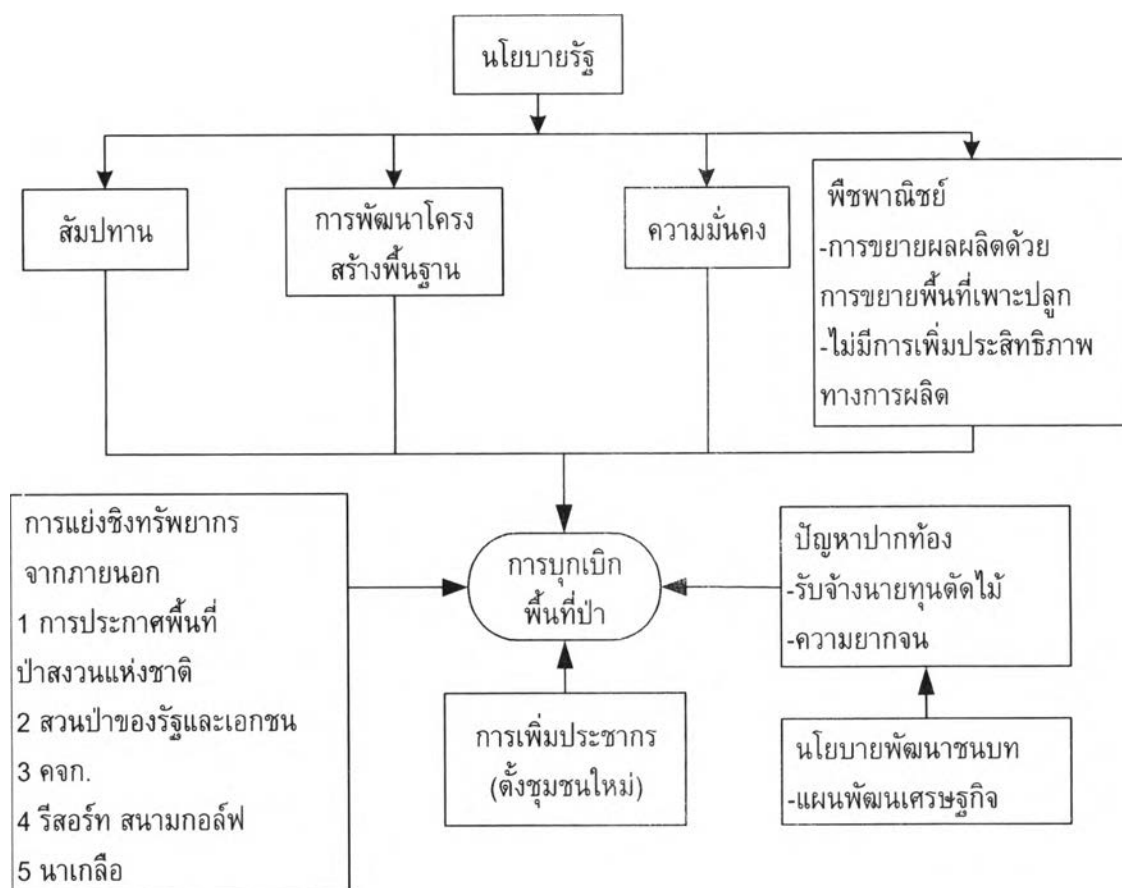
วิธีการหนึ่งที่รัฐนำมาใช้ในการปราบปรามคอมมิวนิสต์คือการสนับสนุนให้ชาวบ้านมีการ บุกเบิกผืนป่าทำการเกษตร สนับสนุนให้ชาวบ้านเข้าไปตั้งชุมชนเพื่อใช้เป็นเขตกันชน มีการตัด ถนนเข้าไปในพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุผลที่ว่าคอมมิวนิสต์เคลื่อนไหว และหลบซ่อนอยู่ในป่ายากแก่การปราบปราม ดังนั้นเมื่อป่าไม้ถูกทำลายคอมมิวนิสต์จะไม่มี ที่หลบซ่อนและถูกปราบปรามในที่สุด

เพื่อเป็นการรักษาพื้นที่ป่าไม้ซึ่งได้ลดลงอย่างรวดเร็ว รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติป่า ไม้ปี 2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าปี 2503 พระราชบัญญัติวนอุทยานแห่งชาติปี 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติปี 2507 และมีนโยบายที่จะสงวนพื้นที่ป่าไว้ ให้ได้ร้อยละ 50 ของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติเป็นการขีดเส้นลงบนแผนที่โดยยึดพื้นที่ป่าที่มีการสำรวจจากภาพถ่ายดาวเทียมในปี 2504 โดยกำหนดพื้นที่ป่าสงวนไว้ 162.2 ล้านไร่หรือ ประมาณร้อยละ 50.6 ของพื้นที่ทั้งหมด⁷

⁷ อภิชัย พันธเสน. “วิกฤติการณ์ป่า และทางออกในอนาคต,” ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2538 สมัย อาภาภิรม และเยาวนันทน์ เชษฐรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโลก สีเขียว, 2538), หน้า 113.

แผนภูมิที่ 3-1

แสดงสาเหตุการบุกรุกป่าของชาวบ้าน



ที่มา : เสน่ห์ จามริก และคณะ. ใน ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมป่าชุมชนในประเทศไทย เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, บรรณาธิการ. พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 135.

3.2.1 การปรับนโยบายป่าไม้ครั้งที่ 1

ในปี 2516 จากการสำรวจพื้นที่ป่าพบว่าพื้นที่ป่าที่เหลือมีน้อยกว่านโยบายที่ได้วางไว้คือเหลือพื้นที่เพียง 138 ล้านไร่หรือร้อยละ 43 ของพื้นที่ทั้งหมด แม้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติจะให้อำนาจเจ้าหน้าที่พนักงานป่าไม้ในการโยกย้ายครอบครัวที่บุกรุกป่าเข้าไปทำกิน แต่เนื่องจากพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากได้ถูกชาวบ้านบุกรุกเข้าทำกินก่อนที่จะทางราชการจะได้ประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวน และการประกาศเขตป่าสงวนในแต่ละแห่งก็มีได้ประกาศพร้อมกันทั้งประเทศแต่เป็นการทยอยประกาศในพื้นที่ที่กรมป่าไม้มีความพร้อม⁸

สาเหตุสำคัญของการสูญเสียพื้นที่ป่าสงวนตั้งแต่ปี 2504-2516 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ระดมให้มี การขยายตัวของการผลิตพืชเศรษฐกิจ

⁸ เรื่องเดียวกัน.

เพื่อการส่งออก อาทิ ปอ ข้าวโพด มันสำปะหลัง และการที่รัฐตัดสินใจต่ออายุสัมปทานการทำไม้ทั่วประเทศกว่า 500 ป่าเพื่อคงรายได้จากการส่งออกไม้⁹

เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการลดลงของผืนป่าอย่างรวดเร็ว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 3 ได้ปรับแผนกำหนดพื้นที่ป่าไม้ลดลงจากการคงพื้นที่ป่าไม้ให้ได้รับร้อยละ 50 ลดลงเหลือร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั่วประเทศ

3.2.2 การปรับนโยบายป่าไม้ครั้งที่ 2

จากการที่พื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงอย่างต่อเนื่องจนเหลือเพียงร้อยละ 29.3 ของพื้นที่ทั่วประเทศหรือประมาณ 94 ล้านไร่ในปี 2526 ทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้อีกครั้งหนึ่งโดยในปี 2528 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2528 โดยสาระสำคัญของนโยบายป่าไม้ปี 2528 คือการกำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้เพิ่มให้ได้รับร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั่วประเทศ โดยจำแนกเป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25¹⁰

ก. นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528¹¹

การดำเนินการด้านป่าไม้ในอดีตที่ผ่านมาประสบปัญหาข้อบกพร่องหลายประการ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาความคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และการพัฒนาป่าไม้ โดยจะสามารถทำได้ต่อเนื่องในระยะยาวและประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น ดังนั้นกรมป่าไม้จึงได้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ขึ้นโดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาวอันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์ทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมอย่างคุ้มค่ามากที่สุด โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรอื่น
2. ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ และภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน
3. ปรับปรุงระบบบริหารงานป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณ และคุณภาพทรัพยากรป่าไม้ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป

⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹¹ ปราณี ชันดิยศ, “เศรษฐศาสตร์การเมืองของการอนุรักษ์ป่าไม้ : กรณีศึกษาป่าดงใหญ่ จังหวัดบุรีรัมย์” (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538) หน้า 66-68.

4. กำหนดพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการดังนี้

— ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดให้อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมดิน น้ำ พันธุ์พืช สัตว์หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อใช้ประโยชน์ในการศึกษา วิจัยและนันทนาการของประชาชน กำหนดให้มีร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศหรือ 48 ล้านไร่ ได้แก่เขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารตามมติคณะรัฐมนตรี

— ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศหรือประมาณ 80 ล้านไร่ ได้แก่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นป่าที่มีการอนุญาตขอใช้ทำไม้โดยสัมปทานหรืออนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้

5. รัฐและภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป

6. ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตรเพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

7. เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่นที่ดิน แหล่งน้ำและทรัพยากรธรณี รวมทั้งก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น รัฐจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติโดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

8. เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้วยการจัดการป่าไม้ทั้งในระบบวนวัฒนแบบเลือกตัดและระบบวนวัฒนแบบตัดหมดตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะในระบบตัดหมดนี้เมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

9. เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และป้องกันภัยอันเกิดจากสิ่งแวดล้อม รัฐต้องเร่งรัดปรับปรุงวางผังเมือง และกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอนเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบท และพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละจังหวัดที่แน่นอนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

10. ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติโดยกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการถาวรให้มีหน้าที่วางนโยบาย กำกับดูแลการบริหารทรัพยากรป่าไม้ของชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะ

11. เพื่อปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหน รู้จักใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด รัฐต้องให้ความรู้ ทักษะ ความสำนึก ความรู้และทักษะกับประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้ และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่าง

ฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของ ทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

12. ให้มีการพัฒนาต้นป่าไม้โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาลเพื่อใช้ ในประเทศ เพื่อประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมและสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายยังต่าง ประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐและการปลูกป่าตามหัวไร่ ปลายนา หรือปลูกป่ารายย่อยเพื่อใช้สอยในครัวเรือน

13. สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องและโรงงานเยื่อกระดาษเพื่อนำทุก ส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์ และส่งเสริมให้มีการนำวัสดุอื่นมาใช้แทนไม้

14. ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อบรรเทาผลให้การรักษาและเพิ่มทรัพยากรและ การตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

15. ให้มีการตั้งสถาบันวิจัยป่าระดับชาติ เพื่อดำเนินการวิจัยต้นป่าไม้แล้วนำผลการ วิจัยไปใช้ประโยชน์

16. เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงจึงให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงานโดยให้มีการปลูกป่า เพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

17. กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่า โดยไม่ อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

18. กำหนดแนวปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหการทำลายป่าใน รูปแบบต่างๆ เช่นการทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกล้ำ พื้นที่จากเชิงเขา โดยการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปราม และการลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์รวมการปราบปรามในแต่ละภาค และให้มี มาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพลและผู้กระทำความผิดไว้เป็นหลักฐานในการปฏิบัติ งานของหน่วยงานราชการและเอกชน

19. กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน

20. กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นให้สอดคล้อง กับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

นโยบายป่าไม้แห่งชาติปี 2528 เป็นความขัดแย้งระหว่างวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ป่า และการหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจากป่า วัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายป่าไม้คือการอนุรักษ์ ป่าเพื่อรักษาความสมดุลย์ของระบบนิเวศน์โดยรวมจึงได้มีการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ของประเทศให้ คงอยู่ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แต่อีกแง่หนึ่งนโยบายป่าไม้กลับยินยอมให้มีการใช้ ประโยชน์จากป่าไม้ในรูปของการให้สัมปทานการทำไม้อย่างต่อเนื่อง การกำหนดพื้นที่ป่า อนุรักษ์ไว้ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศขณะที่ในสภาพความเป็นจริงในช่วงที่มีการประกาศ นโยบายป่าไม้นั้นประเทศไทยมีพื้นที่ป่าอยู่ร้อยละ 28 ของพื้นที่ประเทศ การกำหนดให้มีพื้นที่

ป่าอนุรักษ์เพียงร้อยละ 15 จึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทำไม้ในพื้นที่ป่ากว่าร้อยละ 13 ของพื้นที่ประเทศ¹²

นอกจากนี้การกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติปี 2528 ยังเป็นการส่งเสริมความชอบธรรมของธุรกิจเอกชนในการทำสวนไม้โตเร็ว และด้วยแนวความคิดของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่ว่าพื้นที่ป่าสงวนจำนวนมากได้ถูกชาวบ้านบุกเบิกเข้าทำประโยชน์แล้วเป็นส่วนใหญ่ วิธีการที่จะรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์จึงควรที่จะกำหนดพื้นที่ป่าเศรษฐกิจล้อมรอบในลักษณะเขตกันชนเพื่อป้องกันชาวบ้านบุกรุกเข้าไปจับจองทำกินในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์อีกต่อไป¹³

ด้วยความเชื่อของกรมป่าไม้ที่ว่าธุรกิจเอกชนและบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนสูงจะสามารถเข้ามาปลูกต้นไม้ในรูปป่าเศรษฐกิจได้ในพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งจะเป็นการสร้างแนวป้องกันการรุกล้ำพื้นที่ป่าของชาวบ้านเป็นอย่างดี ส่วนพื้นที่ที่จะใช้ปลูกป่าเศรษฐกิจในส่วนที่จะสร้างเป็น “เขตกันชน” นั้นหากเป็นพื้นที่ป่าสงวนที่อยู่ในความดูแลของรัฐโดยที่รัฐยังสามารถควบคุมดูแลพื้นที่ไว้ได้ก็จะให้เอกชนเช่าในระยะยาวถึง 30 ปีในอัตราค่าเช่าปีละ 10 บาทต่อไร่ หรือมิฉะนั้นเอกชนอาจซื้อสิทธิการครอบครองในพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิหรือไม่มีเอกสารสิทธิจากชาวบ้านที่ครอบครองอยู่ก่อนแล้วรวบรวมเป็นพื้นที่ติดต่อกันเป็นผืนใหญ่เพื่อใช้เป็น “เขตกันชน” ในอนาคต¹⁴

เพื่อให้แผนการดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลกรมป่าไม้ได้เสนอรัฐบาลจัดทำโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญในการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ “ป่าอนุรักษ์” ในแง่หนึ่งโครงการ คจก. เป็นความพยายามในการแก้ไขจุดอ่อนของโครงการสิทธิที่ทำกินของราษฎรเพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกของชาวบ้านเข้าไปในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยการออกเอกสารสิทธิรับรองในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่เป็นการชั่วคราวโดยหวังว่าจะมีการยุติการบุกรุกเข้าไปทำกินในพื้นที่ป่าสงวน โดยได้เริ่มโครงการครั้งแรกเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2522 แต่ประสบความล้มเหลวเช่นเดียวกับโครงการอพยพชาวบ้านที่ตั้งถิ่นฐานทำกินในบริเวณป่าอนุรักษ์ให้ออกมาทำอาชีพทำการเกษตรตลอดจนปลูกป่าและดูแลรักษาไม้ยืนต้นในโครงการหมู่บ้านป่าไม้ซึ่งเริ่มตั้งแต่ 29 เมษายน 2518 ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกัน

3.2.3 การปรับนโยบายป่าไม้ครั้งที่ 3

ภายหลังจากการปรับนโยบายป่าไม้ครั้งที่ 2 ในปี 2528 ที่จะคงพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศพื้นที่ป่าไม้ก็ยังคงลดลงอย่างต่อเนื่องในปี 2532 พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือ

¹² ภาคภูมิ วิชานดิรวัดน์, “ป่าชุมชนอีสาน,” (อัตสำเนา)

¹³ อภิชัย พันธเสน, “วิกฤติการณ์ป่า และทางออกในอนาคต,” ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2538, หน้า 113.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

เพียงร้อยละ 27.9 ของพื้นที่ทั้งหมดหรือเหลือพื้นที่ป่าไม้ 89.6 ล้านไร่ และได้ลดลงมาเหลือ 85.6 ล้านไร่ในปี 2534

ความล้มเหลวของนโยบายป่าไม้แห่งชาติปี 2528 ที่มุ่งใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในแง่เศรษฐกิจมากเกินไปแต่ให้ความสำคัญในการสนับสนุนการดำรงชีพในแต่ละวันของประชาชนนับล้นน้อยเกินไป และมีได้คำนึงถึงศักยภาพของป่าไม้อันมีส่วนช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของคนเหล่านี้¹⁵

ภายหลังเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในภาคใต้โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราชและจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ได้เกิดฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลาหลายวัน ประกอบกับสภาพป่าไม้ถูกทำลายทำให้เกิดซุงและโคลนถล่มทับบ้านเรือนมีราษฎรเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้รัฐบาลยกเลิกสัมปทานป่าไม้โดยสิ้นเชิงหรือที่เรียกว่า “นโยบายปิดป่า” ในวันที่ 17 มกราคม 2532 พร้อมกับมีการปรับเปลี่ยนนโยบายป่าไม้แห่งชาติโดยกำหนดให้มีการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นร้อยละ 25 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 ของพื้นที่ทั้งหมด และแนวทางการลดพื้นที่ป่าได้เปลี่ยนจากการสนับสนุนให้ธุรกิจเอกชนเข้าทำสวนป่าในรูปป่าเศรษฐกิจเพื่อเป็นแนวกันชนมาเป็นการขยายพื้นที่อนุรักษ์โดยให้กรมป่าไม้เข้าดูแลรับผิดชอบอย่างใกล้ชิดตั้งจะเห็นได้จากการประกาศขยายพื้นที่วนอุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐจะได้ประกาศยกเลิกการให้สัมปทานการทำไม้ไปแล้วแต่การทำไม้ก็ยังแอบแฝงอยู่ในรูปแบบอื่นๆ อาทิการสัมปทานไม้ตาย การสัมปทานไม้ในอ่างเก็บน้ำของเขื่อนต่างๆ ซึ่งเราจะพบเห็นภาพเหตุการณ์นี้ตามสื่อต่างๆ อยู่เป็นระยะ

3.3 การกำหนดโครงการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินของรัฐ

ด้วยนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าประกอบด้วยแนวความเชื่อในการจัดการป่าไม่ว่าชาวบ้านเป็นสาเหตุของการบุกรุกทำลายป่า รัฐจึงมีโครงการต่างๆ เพื่อแยกคนออกจากป่า ในวันที่ 29 เมษายน 2518 คณะรัฐมนตรีได้มีมติในเรื่องการจัดหมู่บ้านป่าไม้ซึ่งออกมาในรูปการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนซึ่งอยู่อาศัยตามแหล่งต้นน้ำลำธารและพื้นที่อนุรักษ์ให้มาอยู่ในพื้นที่รองรับซึ่งกรมป่าไม้โดยมติดคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดขนาดของการถือครองไว้ครอบครัว 15 ไร่ และยังมีโครงการปลูกป่าและการสร้างสาธารณูปโภคในพื้นที่ ต่อมาในวันที่ 28 สิงหาคม 2522 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ประชาชนที่ไร่ที่ทำกินและอยู่ในป่าได้สิทธิทำกิน (สทก.) โดยกำหนดให้ได้รับที่ดินครอบครัวละ 20 ไร่หากมีพื้นที่ส่วนเกินจะจัดให้อีกแต่ไม่เกิน 35 ไร่ และต้องปลูกป่าหรือไม่ยืนต้นให้รัฐ โดยที่รัฐจะไม่สร้างสาธารณูปโภคใดๆ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 คณะรัฐมนตรีก็มีมติในเรื่องโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน (บันได 3 ชั้น) ซึ่งก็คือการ

¹⁵ ยศ สันตสมบัติ, “สภาพอับจนปัญญาของนโยบายการป่าไม้ไทย,” ใน วิพากษ์แผนแม่บทป่าไม้ : ความล้มเหลวในการอนุรักษ์ป่าของรัฐ (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า122.

อนุญาตให้ประชาชนที่เข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าได้ทำกินและอยู่อาศัยต่อไปโดยพิจารณาถึงการตั้งถิ่นฐานของชุมชนในช่วงเวลาที่ต่างกัน และในที่สุดคณะรัฐมนตรีก็อนุมัติโครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2534¹⁶

3.3.1 โครงการหมู่บ้านป่าไม้

พร้อมกับโครงการสิทธิทำกิน กรมป่าไม้ก็ได้มีโครงการ “หมู่บ้านป่าไม้” เพื่อรักษาป่าอนุรักษ์พร้อมกับสนับสนุนให้มีการปลูกป่าขึ้นใหม่ ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในป่าอนุรักษ์เช่น วนอุทยาน เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า และป่าที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารจะต้องอพยพออกจากพื้นที่ดังกล่าวมาอยู่ในพื้นที่รองรับซึ่งเป็นพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมโดยแต่ครอบครัวจะได้รับการจัดสรรที่ดินครอบครัวละ 15 ไร่ และทุกๆ ครอบครัวจะได้รับการส่งเสริมให้ปลูกป่าในพื้นที่

โครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2518 โดยใช้หลักการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 พื้นที่โครงการจะเป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพถูกบุกรุกจนมีลักษณะเสื่อมโทรม วัตถุประสงค์ของโครงการหมู่บ้านป่าไม้เพื่อ¹⁷

1. รักษาสภาพป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นแหล่งผลิตไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งป้องกันสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของประเทศในระยะยาว
2. พื้นฟูสภาพป่าบริเวณต้นน้ำ และบริเวณที่ไม่เหมาะสมในการทำเกษตรกรรม
3. จัดที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินและผู้บุกรุกเข้าทำกินกระจายในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ได้อยู่ร่วมกันโดยช่วยเหลือราษฎรในด้านที่อยู่อาศัย การพัฒนาอาชีพและสาธารณูปโภคที่เหมาะสม

งานหลักของโครงการหมู่บ้านป่าไม้คือจัดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร การรวบรวมชาวบ้านที่อาศัยทำกินอยู่ในเขตป่าเสื่อมโทรมออกมารวมกันตั้งเป็นหมู่บ้านป่าไม้ จัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้ไม่เกิน 15 ไร่ต่อครอบครัว โดยแบ่งเป็นที่ดินทำกิน 14.5 ไร่ ที่ปลูกบ้าน 0.5 ไร่ และมีการปลูกฟื้นฟูป่าในพื้นที่ โดยมีหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการคือ กรมประชาสงเคราะห์ กรมที่ดิน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางใน

¹⁶ รัชดา ฉายสวัสดิ์, “ความสัมพันธ์ของนโยบายป่าไม้-ที่ดินแห่งชาติต่อผลกระทบการถือครองที่ดินของประชาชน : ศึกษากรณีโครงการ คจก.,” ใน สิ่งแวดล้อม'35 ปริญา นุดาลัย ธงชัย พรรณสวัสดิ์ และวันชัย โสภณสกุลรัตน์, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : 2535). หน้า 148.

¹⁷ ปราณี ชันดิยศ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-62.

สังกัดกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก กรป. กลาง ในสังกัด กระทรวงกลาโหม และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ลักษณะของโครงการหมู่บ้านป่าไม้ดำเนินการใน 3 รูปแบบคือ

1. โครงการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรในรูปแบบโครงการหมู่บ้านป่าไม้ตามปกติ ดำเนินการโครงการโดยกรมป่าไม้

2. โครงการตามพระราชดำริ ดำเนินการในพื้นที่ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดำเนินการโดยกรมป่าไม้และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง ดำเนินการในเขตปฏิบัติการของคอมมิวนิสต์โดยมี มีกองทัพบกเป็นหน่วยงานหลัก

การที่ผู้ถูกอพยพป่าไม้ได้รับค่าทดแทนการขนย้ายจึงมีชาวบ้านบางส่วนต้องเริ่มต้นชีวิตกับโครงการหมู่บ้านป่าไม้ด้วยการเป็นหนี้ การที่ชาวบ้านต่างประกอบอาชีพด้วยการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว การถูกจำกัดด้วยพื้นที่ขนาดเล็กที่ได้รับการจัดสรรจากโครงการหมู่บ้านป่าไม้ซึ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งจะต้องถูกใช้ไปในการปลูกไม้ยืนต้นตามโครงการ เป็นผลให้ครอบครัวหมู่บ้านป่าไม้ส่วนใหญ่ต้องขายที่ดินที่ทางการจัดสรรให้เพื่อนำเงินไปซื้อที่ดินผืนใหญ่กว่าหรือเป็นทุนจนเจือครอบครัวให้ประทังชีวิตระหว่างบุกเบิกที่ทำกินใหม่และยังไม่สามารถทำการผลิต¹⁸

การจัดการอพยพชาวบ้านที่ทำกินอยู่ในเขตป่าและการจัดตั้งชุมชนขึ้นใหม่ในรูปโครงการหมู่บ้านป่าไม้ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อชาวบ้านซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญ 2 ประการ¹⁹ อันได้แก่

ปัญหาการจัดการ ด้วยวิธีการจัดสรรที่ดินของรัฐโดยวิธีการต่างๆ อาทิการจับฉลากทำให้ชาวบ้านบางส่วนซึ่งเคยมีผืนดินทำกินกลับไม่ได้รับการจัดสรร หรือชาวบ้านบางส่วนซึ่งเคยมีที่ดินที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การทำเกษตรแต่ได้รับการจัดสรรที่ดินที่เป็นหนองน้ำหรือมีหินมากไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้ดี และการได้รับการจัดสรรที่ดินซึ่งอยู่ไกลที่อยู่อาศัย

ปัญหาเกี่ยวกับขนาดของที่ดิน จากระเบียบในการจัดสรรที่ดินของกรมป่าไม้ซึ่งกำหนดให้มีการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่โดยระเบียบนี้ได้มีการบังคับใช้ในทุกพื้นที่ การที่ชาวบ้านได้รับการจัดสรรที่ดินในขนาดที่เล็กลงได้ก่อให้เกิดปัญหารายรับไม่เพียงพอกับรายจ่ายทำให้ชาวบ้านส่วนหนึ่งต้องออกไปรับจ้างนายทุนตัดไม้ บางรายต้องขายที่ดินไปบุกเบิกป่าเพื่อที่ดินผืนใหม่ และชาวบ้านบางส่วนต้องกลายเป็นแรงงานรับจ้าง

¹⁸ อภิชาติ พันธเสน, นโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาจากประสบการณ์ของโครงการ คจก., หน้า 3,4.

¹⁹ ประยงค์ เนตยารักษ์ และบัณฑิต อ่อนดำ, "วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," ใน วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า, หน้า 217-219.

3.3.2 การช่วยเหลือให้ราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (สทก.)

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกของราษฎรเข้าไปในพื้นที่ป่าสงวน รัฐบาลจึงได้มีการเสนอให้มีการออกเอกสารสิทธิที่เรียกว่า "สิทธิทำกิน" หรือ สทก. ให้แก่ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินของตนเองและบุกรุกที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม แต่ละครอบครัวจะได้รับเอกสารสิทธิที่เรียกว่า "สิทธิทำกิน" หรือ สทก.¹

วัตถุประสงค์²⁰

1. เพื่อเป็นการช่วยเหลือราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ได้สิทธิทำกินซึ่งก่อให้เกิดความมั่นใจและวางแผนในที่ดินของตน อันจะมีผลให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินเป็นหลักแหล่งไม่เคลื่อนย้ายไปบุกรุกแผ้วถางป่าอื่นต่อไป

2. เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรปลูกต้นไม้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมนอกเหนือจากพื้นที่ที่ได้รับ สทก. ผลผลิตจากต้นไม้ที่ปลูกให้ราษฎรที่ปลูกเป็นผู้ขอรับอนุญาตเมื่อได้ดูแลต้นไม้จนมีขนาดโตแล้วนำไปใช้ประโยชน์ได้โดยกรมป่าไม้จะแจกกล้าไม้และแนะนำทางด้านวิชาการ

3. เพื่อสร้างทัศนคติที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้กับราษฎรที่จะได้รับการผ่อนผันให้สิทธิทำกินในพื้นที่ราษฎรได้ทำกินให้ยินยอมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ราชการกำหนด

4. เพื่อเป็นพื้นฐานในการนำหน่วยงานอื่นๆ เข้าไปช่วยพัฒนาอาชีพราษฎร

5. เพื่อต้องการทราบว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดที่ราษฎรได้บุกเบิกเข้าอยู่อาศัยทำกิน มีอยู่มากน้อยเพียงใดและพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าที่จะต้องรักษาและป้องกันมิให้ถูกทำลายต่อไปอีกมีเหลือเท่าใด สภาพข้อเท็จจริงต่างๆ เหล่านี้เจ้าหน้าที่จะต้องชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในท้องที่ทราบถึงคุณประโยชน์ของการรักษาป่าและโทษของการทำลายป่าเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่ในการรักษาป่าอย่างจริงจัง

6. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปรามสามารถตรวจสอบพื้นที่ป่าไม่ให้มีการแผ้วถางอีกต่อไป หากมีการกระทำผิดต้องใช้มาตรการป้องกันรักษาป่าที่เฉียบขาดยิ่งขึ้น

7. เพื่อกรมป่าไม้จะได้วางแผนปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกทำลายในเรื่องการปลูกป่า การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหลืออยู่ การปรับปรุงดินให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น

8. เพื่อปรับปรุงโครงการทางด้านป่าไม้ที่ได้ปฏิบัติอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ

โครงการดังกล่าวดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2522 โดยอนุญาตให้ครอบครัวของราษฎรเข้าไปประกอบอาชีพทำกินภายในระยะเวลา 5 ปีโดยมีเงื่อนไขต่างๆ ดังนี้

²⁰ ปราณี ชันติยศ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 62,63.

1. ที่ดินดังกล่าวจะต้องไม่มีการจำหน่ายจ่ายโอน หรือให้ผู้ที่ไม่มีการกรรมสิทธิ์เช่า ยกเว้นแต่การโอนให้ทายาท

2. ถ้าหากไม่มีการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกัน 2 ปี สิทธิดังกล่าวก็จะถูกถอดถอนคืนโดยทางราชการ

โครงการนี้เริ่มตั้งแต่ปี 2525-2533 ได้มีการนำป่าทั้งหมด 666 ป่า ครอบคลุมพื้นที่ 61 จังหวัดทั่วประเทศมาจัดสรรตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยมีราษฎรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินตามเงื่อนไขดังกล่าว 709,395 ครอบครัว มีพื้นที่การจัดสรรทั้งสิ้น 7,243,195 ไร่

ถึงแม้โครงการดังกล่าวจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม แต่โครงการดังกล่าวกลับมิได้บรรลุวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งคือการอนุรักษ์พื้นที่ป่าที่เหลืออยู่ ปรากฏว่ามีผู้ได้รับ สทก.1 ยังคงทำกินอยู่ในที่เดิมไม่ถึงร้อยละ 50 ส่วนใหญ่จะขายกรรมสิทธิ์ในการทำกินให้กับผู้อื่นโดยมิได้โอนสิทธิกันในทางเอกสารแต่เป็นวิธีการซื้อขายที่ยอมรับกันเองในชุมชนเพียงผู้ซื้อเข้ามาทำกินในพื้นที่แทนเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิม ส่วนเจ้าของเดิมเมื่อขายที่ดินแล้วก็ไปหาที่บุกเบิกในป่าแห่งใหม่ต่อไป

3.3.3 การเพิกถอนสภาพป่าเป็นที่ตั้งชุมชน²¹

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 ให้ดำเนินการช่วยเหลือราษฎรโดยการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนโดยกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการช่วยเหลือโดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่

กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนปี 2510 ซึ่งปรากฏตามภาพถ่ายทางอากาศโครงการ VAP 61 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหารระวางชุด L 708 เป็นหลักฐานในการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแหล่งชาติเพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิ (นส. 3 ก.) ตามประมวลกฎหมายต่อไป

กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2510-2518 ซึ่งปรากฏตามหลักฐานในภาพถ่ายทางอากาศโครงการ นส. 3 ก. กับแผนที่ภูมิประเทศเป็นหลักฐานที่ให้สิทธิอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติในรูปแบบโครงการ ส.ท.ก.

กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปี 2518 ถึงปี 2524 จะอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การช่วยเหลือราษฎรโดยการให้สิทธิในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งชุมชนนี้มุ่งเฉพาะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น การดำเนินการมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อให้ราษฎรที่ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ตั้งถิ่นฐานเป็นแหล่งชุมชนถาวร มีหลักประกันในการถือครองที่ดิน

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

2. เพื่อให้ผู้ถือครองที่ดินอยู่ในเขตป่าก่อนการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้รับความเป็นธรรมในการได้รับหนังสือสำคัญที่ดิน

3. เพื่อให้หน่วยราชการอื่นที่มีส่วนในการพัฒนาประเทศได้เข้าไปดำเนินการแนะนำให้การศึกษาและพัฒนาชุมชนในท้องถิ่น ให้ประสานอำนาจประโยชน์ในการใช้และบริหารที่ดินและป่าไม้ให้ได้ผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

4. เพื่อเป็นการจัดการทรัพยากรที่ดินให้สอดคล้องและสนองนโยบายที่ดินของชาติที่ต้องการกระจายการถือครองที่ดิน การออกหนังสือสำคัญที่ดินให้ทั่วถึง การใช้ประโยชน์ที่ดินให้คุ้มค่าและควบคุมการใช้ที่ดินตามประเภทที่กำหนด ตลอดจนการจัดการที่ดินให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสม

3.4 โครงการจัดสรรที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.)

: ที่มาของความขัดแย้ง

โครงการจัดสรรที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม หรือ คจก. เริ่มอุบัติเป็นรูปร่างเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2533 โดยการผลักดันผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) กระทรวงกลาโหม และการสนับสนุนจากกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีก 43 หน่วย โครงการ คจก. ได้รับการอนุมัติโดยมติคณะรัฐมนตรีให้เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2534 มีระยะเวลาในการดำเนินการตั้งแต่ปี 2534-2538²² ผูกพันงบประมาณแผ่นดินรวมทั้งสิ้น 5 ปีในวงเงิน 6 หมื่น 9 พันล้านบาทโดยแบ่งเป็นงบประมาณสำหรับโครงการจัดสรรที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือ คจก. ดอ./น. จำนวน 12,080,685,362 บาท (ตารางที่ 1) และภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ จำนวน 5 หมื่น 7 พันล้านบาท²³

พื้นที่เป้าหมายของโครงการ คจก. ครอบคลุมทั่วทุกภาคของประเทศประกอบด้วยพื้นที่ป่าสงวนทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศจำนวน 1,253 ป่าแยกเป็นป่าในภาคอีสาน 353 ป่า ป่าในภาคเหนือ 253 ป่า ป่าในภาคใต้ 468 ป่า และป่าในภาคกลาง 180 ป่า²⁴

หลักการสำคัญของโครงการ คจก. คือจะต้องทำให้ทุกคนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นภายใต้คำขวัญที่ว่า “รัฐได้ป่าประชาชนได้ที่ทำกิน” โครงการนี้มีลักษณะแตกต่างจากโครงการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยสำนักงานปฏิรูปที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์คือโครงการ คจก. สัญญาว่า

²² อภิชัย พันธเสน, นโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาจากประสพการณ์ของโครงการ คจก. หน้า 9.

²³ คณะกรรมการป่า-ที่ดิน ภาคอีสาน, “คำถามสำคัญที่มีต่อ คจก. โครงการจัดสรรที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม, 2534, (อัตสำเนา).

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

จะให้ประชาชนมากกว่าการให้ที่ทำกินโดยมีโครงการอื่นเสริมเช่น การฝึกอบรมการพัฒนาอาชีพ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ตารางที่ 3-1 แสดงแผนงานและงบประมาณ คจก. ตอ./น. ปี 2534 – 2538

แผนงาน	งบประมาณ		
	2534	2535-38	รวม
1. แผนงานการจัดที่ดิน	180,066,100	466,006,900	626,073,000
2. แผนงานการจัดระเบียบชุมชน	440,219,000	1,467,681,000	1,907,900,000
3. แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	1,148,559,500	4,128,965,500	5,277,525,000
4. แผนงานพัฒนาอาชีพ	846,661,316	2,793,298,684	3,639,960,000
5. แผนงานคุ้มครองพัฒนาทรัพยากรและติดตามผลการปฏิบัติ	61,297,104	245,188,416	306,485,520
6. แผนงานประชาสัมพันธ์	9,180,000	40,820,000	50,000,000
7. แผนงานติดตามและประเมินผล	10,293,350	33,425,000	43,718,350
8. งบประมาณโครงการและหาข้อมูล	42,000,000	187,024,712	229,024,712
รวม	2,738,276,370	9,342,410,212	12,080,686,582

ที่มา : สมพันธ์ เตชะอธิก, "สัมฤทธิ์ผลของโครงการจัดที่ดินกินให้กับราษฎรในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" (วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต(พัฒนศาสตร์) คณะพัฒนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2535), หน้า 79.

แนวทางดำเนินการของโครงการ คจก. ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การบุกรุกทำลายป่าเกิดจากการที่ประชาชนจำนวนมากอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอย่างกระจัดกระจายไม่เป็นระเบียบ และผิดกฎหมาย การแก้ปัญหาจะต้องอพยพประชาชนเหล่านั้นออกจากเขตป่าไม่ว่าจะเป็นป่าอนุรักษ์หรือป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมก็ตามมาจัดระเบียบใหม่ให้อยู่รวมกันภายใต้หลักเกณฑ์ของโครงการ คจก. คือประชาชนที่อยู่อาศัยในป่าทั้งในเขตต้นน้ำ และเขตอนุรักษ์จะต้องถูกอพยพออกจากพื้นที่ เข้ามาอยู่ในระบบของโครงการ คจก. โครงการนี้จึงมิใช่การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ราษฎร หากแต่เป็นการทำให้การอยู่อาศัยผิดกฎหมายของราษฎรได้รับการรับรองให้ถูกต้องกฎหมาย

การดำเนินงานของโครงการ คจก. ได้กำหนดเป็นนโยบายที่จะดำเนินการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมครอบคลุมทั่วประเทศ โดยเริ่มต้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นอันดับแรก ซึ่งมีการให้เหตุผลว่าภาคอีสานมีอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าสูงมากคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 105 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าสงวนที่ประกาศตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จำนวน 38 ล้านไร่ ปัจจุบันพื้นที่ป่าสงวนคง

สภาพป่าสมบูรณ์เพียง 14.6 ล้านไร่ โดยพื้นที่ 23.4 ล้านไร่ที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมมีราษฎรเข้าไปอยู่อาศัย และทำกินอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย²⁵

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือถือได้ว่าเป็นภาคที่ยากจนที่สุดของประเทศไทย ในทัศนะของรัฐบาลไทยโดยเฉพาะกองทัพบกพื้นที่นี้มีลักษณะเปราะบางต่อการแทรกแซงจากภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มประเทศอินโดจีน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องลดเงื่อนไขดังกล่าว²⁶

ภายหลังการประกาศใช้นโยบาย 66/2523 ซึ่งกองทัพได้ปรับแนวยุทธศาสตร์การต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์จากการสู้รบด้วยกำลังอาวุธมาสู่นโยบายการเมืองนำการทหารทำให้ทหารขยายบทบาทหน้าที่เข้าสู่มิติการพัฒนามากขึ้น ในปี 2530 กองทัพบกได้ริเริ่มโครงการ “น้ำพระทัยจากในหลวง เพื่อพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามแนวพระราชดำริ” หรือที่รู้จักในนาม “โครงการอีสานเขียว” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ภาคอีสานเป็นพื้นที่สีเขียวโดยการปลูกป่าและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกโครงการดังกล่าวได้ยุติลงหลังปี 2533 เป็นต้นมา²⁷

ภายหลังการดำเนินโครงการอีสานเขียว ทางกองทัพได้มีข้อสรุปว่าปัญหาที่สำคัญของภาคอีสานคือราษฎรไม่ต่ำกว่า 250,000 ครอบครัวเข้าไปอาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนรวมเนื้อที่ประมาณ 14 ล้านไร่อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้มีการทำลายต้นน้ำลำธาร เกิดการแย่งชิงที่ทำกินระหว่างราษฎรกับราษฎรและราษฎรกับนายทุน ซึ่งการถือครองที่ดินอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายนี้ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรของราษฎรอยู่ในเกณฑ์ต่ำเนื่องจากขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดินและการช่วยเหลือสนับสนุนของรัฐไม่สามารถทำได้หรือทำได้อย่างจำกัดในพื้นที่เหล่านี้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน(กอ.รมน.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการรักษาความมั่นคงภายในจึงสรุปว่าปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่ทำกินของราษฎรเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งถ้าไม่ดำเนินการแก้ไขจะมีผลต่อความมั่นคงของชาติ กอ.รมน. จึงได้ริเริ่ม “โครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”(คจก.ตอ./น.) ขึ้น²⁸

โครงการ คจก. จะเข้าไปจัดการกับป่าเสื่อมโทรมและคนที่อาศัยอยู่ป่าในพื้นที่ 23.4 ล้านไร่ ป่าสงวนเสื่อมโทรมจะถูกจัดสรรใหม่โดยการอพยพราษฎรออกจากป่าที่กำหนดให้เป็นป่าอนุรักษ์ “พื้นที่อพยพ” ไม่ว่าจะมีการอยู่อาศัยมานานแค่ไหนก็ตามให้ลงมาอยู่อาศัยและทำกิน

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

²⁶ อภิชาติ พันธเสน, นโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาจาก ประสพการณ์ของโครงการ คจก. หน้า 8.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

²⁸ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน, แผนแม่บทโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (2534), อ้างถึงใน สมพันธ์ เตชะอธิก, “สัมฤทธิ์ผลของโครงการจัดที่ดินกินให้กับราษฎรในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ,” (วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต(พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535), หน้า 69,70.

ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม ส่วนชาวบ้านที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม “พื้นที่รองรับ” อยู่แล้วก็จะถูกจัดสรรให้อยู่รวมกันโดยกำหนดให้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่²⁹

ในปี 2534 โครงการ คจก. จะเริ่มดำเนินการใน 21 ป่าใน 17 จังหวัดภาคอีสานในเนื้อที่ 458,250 ไร่โดยมีพื้นที่ที่ต้องดำเนินเร่งด่วน 6 ป่าคือ ป่าดงลาน จังหวัดขอนแก่น ป่าบ้านยางลึก จังหวัดชัยภูมิ ป่าดงบังอีฝั่งซ้ายห้วยทมและป่าดงคำเดียว จังหวัดอุบลราชธานี ป่าบ้านกรวด แปลง 5 จังหวัดบุรีรัมย์ และป่าเก่ากลอย-นากลาง จังหวัดอุดรธานี มีราษฎรอาศัยอยู่ในพื้นที่อพยพจำนวน 11 หมู่บ้าน 1,246 ครอบครัว และพื้นที่รองรับ 63 หมู่บ้าน 16,270 ครอบครัว³⁰ (ตารางที่ 3-2)

3.4.1 เป้าหมายขอโครงการ³¹

1. การจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ให้มีสิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานควบคู่ไปกับการพัฒนาอาชีพอย่างครบวงจร
2. การป้องกันรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ตลอดจนการสร้างความสมดุลย์ทางธรรมชาติให้กลับคืนมาเช่นเดิม

3.4.2 วัตถุประสงค์ในการดำเนินการ

จากเป้าหมาย 2 ประการข้างต้น โครงการ คจก. ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักในการดำเนินการไว้ 5 ประการได้แก่³²

1. เพื่อช่วยเหลือจัดที่ทำกินให้ประชาชนได้มีสิทธิทำกิน มีอาชีพ และที่อยู่อาศัยโดยถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้นตามเกณฑ์มาตรฐาน

²⁹ “คจก. โครงการปล้นจี้ที่ทำกินจากราษฎรผู้ยากไร้?” ดีเค็ด : หมายเหตุแห่งทศวรรษ 12(มีนาคม 2535) : 52.

³⁰ “ผลการดำเนินงานโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปี 2534,” เสนาสาร 794(มกราคม 2535) : 12.

³¹ สมศักดิ์ เกิดสุขผล, “บทเรียนจากโครงการพัฒนา : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีโครงการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ อ.พบพระ จ.ตาก (พพพ.) กับโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก. ดอ./น.) จังหวัดขอนแก่น,” สารนิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 72.

³² เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 3-2 สรุปจำนวนป่าและพื้นที่ดำเนินการ คจก. ตอ./น. ปี 2534 และ 2535-38

พื้นที่ดำเนินการ	จำนวนป่า		
	2534	2535-38	รวม
<u>เขตอุดรธานี</u>			
จังหวัดอุดรธานี	2	24	26
จังหวัดหนองคาย	1	7	8
จังหวัดเลย	2	18	20
จังหวัดสกลนคร	1	13	14
จังหวัดมุกดาหาร	1	11	12
จังหวัดนครพนม	1	10	11
<u>เขตนครราชสีมา</u>			
จังหวัดนครราชสีมา	1	22	23
จังหวัดชัยภูมิ	1	10	11
จังหวัดบุรีรัมย์	1	21	22
<u>เขตขอนแก่น</u>			
จังหวัดขอนแก่น	2	20	22
จังหวัดมหาสารคาม	1	9	10
จังหวัดกาฬสินธุ์	1	13	14
จังหวัดร้อยเอ็ด	1	8	9
<u>เขตอุบลราชธานี</u>			
จังหวัดอุบลราชธานี	2	50	52
จังหวัดสุรินทร์	1	25	26
จังหวัดศรีสะเกษ	1	24	25
จังหวัดยโสธร	1	24	25
รวม	21	309	330

หมายเหตุ จำนวนพื้นที่รวม 4,875,000 ไร่ จำนวนหมู่บ้าน 2,500 หมู่บ้าน ประชากรรวม 250,000 ครอบครัว คจก. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดำเนินการในป่ารวมทั้งสิ้น 353 ป่า โดยแบ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 351 ป่า และป่าเตรียมการสงวนจำนวน 2 ป่า แต่เนื่องจากป่าสงวนแห่งชาติจะมีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจำนวน 16 ป่าและมีการขออนุญาตใช้ประโยชน์ทั้งภาครัฐและเอกชนไปแล้วจำนวน 7 ป่า ดังนั้นจึงเหลือพื้นที่ดำเนินการตามโครงการ 330 ป่า

ที่มา : สมพันธ์ เตชะอธิก, เรื่องเดียวกัน, หน้า 80,81.

2. ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพอย่างมีระบบตามความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่น สภาวะแวดล้อมและการตลาดเพิ่มรายได้และเนื้อที่ป่า
3. สนับสนุนและส่งเสริมระบบการผลิต เพื่ออุตสาหกรรมการเกษตรและสินเชื่อเพื่อพัฒนาสถาบันการตลาด
4. ปรับปรุง ฟื้นฟู และรักษาสภาพป่าต้นน้ำลำธารให้เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรงทั้งในด้านการป้องกันน้ำท่วม ภาวะภัยธรรมชาติ การพังทลายของดิน การชะลอการไหลบ่าของน้ำ การคงสภาพน้ำธรรมชาติให้มีใช้ตลอดปี และการเพิ่มของปุ๋ยธรรมชาติ
5. สร้างสรรค์ความรัก ความหวงแหน ความสำนึกรับผิดชอบของประชาชนในการเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน และเป็นภาระหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องช่วยฟื้นฟูปกป้องดูแลรักษาให้คงสภาพธรรมชาติที่สมบูรณ์ตลอดไป

3.4.3 แผนแม่บท

แผนแม่บทของโครงการ คจก. อันประกอบด้วยแผนหลัก 8 ประการคือ³³

1. การจัดที่ดิน ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อจำแนกขอบเขตของพื้นที่ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ และพื้นที่ใดเป็นป่าเสื่อมโทรมที่จะนำมาจัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกินและอยู่อาศัยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย การดำเนินงานในขั้นตอนนี้ประกอบด้วยงานสำคัญ 5 งานคือ

- 1.1 งานสอบสวนสิทธิการถือครองที่ดิน เพื่อทราบรายละเอียดของจำนวนประชาชนผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์และในเขตป่าสงวน และนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดแนวเขตพื้นที่ และกำหนดเกณฑ์พิจารณาคัดเลือกผู้อยู่อาศัย โดยมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ

- 1.2 งานสำรวจวงรอบกันแนวเขตพื้นที่ เพื่อแบ่งแยกเขตพื้นที่ออกจากกันอย่างชัดเจนระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมที่จะจัดสรร

- 1.3 งานสำรวจวัดแปลงถือครองเดิม เพื่อทราบรายละเอียดในการถือครองเดิมของราษฎรในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวเป็นแนวทางในการออกแบบวางผังบริเวณโครงการ

- 1.4 งานสำรวจรังวัดปักผังและแบ่งแปลงที่ดิน จะแบ่งที่ดินในโครงการออกเป็นส่วนๆ เพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดิน โดยจะแบ่งเป็นเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกิน เขตพื้นที่ที่จะสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

- 1.5 งานสำรวจวงรอบกันแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อทราบแนวเขตรอบพื้นที่อนุรักษ์และประโยชน์ในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-84.

2. การจัดระเบียบชุมชน โดยดำเนินงานไปพร้อมกับการจัดที่ดินในขั้นตอนแรก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำกินอย่างเป็นระเบียบ และสะดวกต่อการควบคุมและป้องกันการรุกรานป่าไม้ให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น การดำเนินงานในขั้นตอนนี้ประกอบด้วยงาน 5 งานคือ

2.1 งานเตรียมการให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่โดยมีเป้าหมายที่จะจัดราษฎร 250,000 ครอบครัวเข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่กำหนดบริเวณป่าสงวนเสื่อมโทรมใน 17 จังหวัดภาคอีสาน การเตรียมกำหนดหลักเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติและวิธีการเข้าอยู่อาศัย

2.2 งานสำรวจและวางผังหมู่บ้าน โดยสำรวจและศึกษาข้อมูลจากแผนที่และผลการสำรวจจริงวัด วางโครงหมุดหลักฐานในการแบ่งเขตพื้นที่ในขั้นตอนที่ 1 เพื่อทำการจัดวางแผนผังหมู่บ้านให้เป็นระบบอย่างถูกต้อง และจัดส่งแผนผังดังกล่าวให้หน่วยงานราชการอื่นรับไปดำเนินการจัดตั้งหมู่บ้านและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ

2.3 งานคัดเลือกและเคลื่อนย้ายราษฎรเข้าอยู่อาศัย จะประชาสัมพันธ์เพื่อให้ราษฎรในพื้นที่โครงการเข้าใจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ พร้อมทั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือกรษฎรที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดเข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่

2.4 งานเสริมสร้างความมั่นคงในหมู่บ้าน โดยการจัดตั้งองค์กรประชาชนขึ้นในหมู่บ้านเพื่อให้มีบทบาทในการส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งฝึกอบรมราษฎรในหมู่บ้านให้มีความรู้ในบทบาทและหน้าที่ของตนเองรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต

2.5 งานจัดตั้งหน่วยการปกครอง เพื่อให้หมู่บ้านที่จัดตั้งใหม่เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีผู้รับผิดชอบในการรักษาความสงบสุขของราษฎรและมีการประสานงานกับหน่วยราชการ จึงต้องมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองขึ้นในพื้นที่

3. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยดำเนินการต่อจากการจัดระเบียบชุมชน ภายหลังจากที่มีการกำหนดผังหมู่บ้านแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้ทำการศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบหมู่บ้านและก่อสร้างสาธารณประโยชน์ต่างๆ โดยมีประเด็นสำคัญที่ต้องดำเนินการดังนี้

3.1 การจัดรูปหมู่บ้านและจัดที่สาธารณประโยชน์ ในแต่ละหมู่บ้านให้มีขนาดอย่างน้อย 100 หลังคาเรือนต่อหนึ่งหมู่บ้าน โดยกำหนดรูปแบบ 3 แบบคือ

— หมู่บ้านระบบวงแหวน ทำการจัดแปลงที่อยู่อาศัยจำนวน 50 ไร่ ล้อมรอบพื้นที่สาธารณประโยชน์จำนวน 30 ไร่ พร้อมทั้งมีถนนภายในหมู่บ้านล้อมรอบเป็นรูปสี่เหลี่ยมและล้อมรอบด้วยพื้นที่การเกษตร

— หมู่บ้านระบบตารางเหลี่ยม จัดแปลงที่อยู่อาศัยจำนวน 50 ไร่ติดต่อกันในพื้นที่ลักษณะสี่เหลี่ยมมีถนนภายในหมู่บ้านเชื่อมต่อกัน มีพื้นที่สาธารณประโยชน์ 36 ไร่อยู่ด้านหน้าแปลงที่อยู่อาศัย ล้อมรอบด้วยพื้นที่การเกษตร

— หมู่บ้านระบบเส้นตรง จัดแปลงที่อยู่อาศัยจำนวน 50 ไร่ตามผังคูขนานกับถนนภายในหมู่บ้านและถนนเชื่อมต่อกับหมู่บ้าน มีที่สาธารณประโยชน์กั้นกลางระหว่างพื้นที่อยู่อาศัยตอนเหนือและตอนใต้ ล้อมรอบด้วยพื้นที่การเกษตร

3.2 การก่อสร้างสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับชุมชน โดยกำหนดแผนงานดังนี้

- โรงเรียน จะจัดตั้งโรงเรียนระดับประถมศึกษาขึ้นในหมู่บ้าน หรือพื้นที่ที่เหมาะสม
- สถานีอนามัย จัดสร้างสถานีอนามัยพร้อมเจ้าหน้าที่ให้สามารถบริการประชาชนได้ประมาณ 3,000-5,000 คนต่อแห่ง หรือสถานีอนามัย 1 แห่งต่อ 10 หมู่บ้าน
- เส้นทางคมนาคม ก่อสร้างและพัฒนาเส้นทางคมนาคมเพื่อเป็นการกระจายความเจริญจากเขตเมืองสู่ชนบท
- การพัฒนาแหล่งน้ำทั้งพื้นที่การอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน และการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
- พลังงานและแสงสว่าง จะดำเนินเร่งรัดการขยายเขตการใช้ไฟฟ้าเข้าสู่หมู่บ้าน

4. การพัฒนาอาชีพ ซึ่งจะดำเนินการไปพร้อมกับการจัดระเบียบชุมชนคือเมื่อทำการคัดเลือกและเคลื่อนย้ายราษฎรเข้าสู่พื้นที่แล้วจะดำเนินการพัฒนาส่งเสริมอาชีพทั้งอาชีพหลังและอาชีพรองเพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้ และยังเป็นการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของชาติอีกด้วย

4.1 สนับสนุนการปลูกป่า ส่งเสริมให้มีการปลูกป่าเศรษฐกิจประเภทไม้โตเร็ว และไม้เศรษฐกิจจำนวน 341.5 ล้านกล้า หรือประมาณ 1.75 ล้านไร่

4.2 การพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิต ได้แก่

- การส่งเสริมเกษตรกรรมด้วยการปลูกไม้ยืนต้น พืชเศรษฐกิจหมุนเวียน และการเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งการจัดระบบเกษตรผสมผสาน และการจัดตั้งสหกรณ์เพื่อให้ราษฎรมีการรวมกลุ่ม
- ส่งเสริมให้มีการประกอบอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัวจากผลผลิตในท้องถิ่น
- การพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต ส่งเสริมคุณภาพชีวิตทั้งในด้านความเป็นอยู่ การศึกษา และโภชนาการ โดยจัดให้มีกิจกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานและต่อเนื่อง การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์และบริการข่าวสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์

5. การคุ้มครองและพัฒนาทรัพยากร เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าภายหลังจากการกำหนดขอบเขตและจัดแบ่งที่ดินตามหลักเกณฑ์ของโครงการ ดจก. แล้ว พื้นที่อนุรักษ์และแหล่งต้นน้ำลำธารจะไม่ถูกบุกรุกทำลาย ราษฎรสามารถให้ประโยชน์จากที่ดินอย่างคุ้มค่าและถูกต้องตามหลักวิชาการ และยังสร้างจิตสำนึกให้ราษฎรเกิดความรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ

5.1 งานคุ้มครองราษฎรและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะคุ้มครองและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้จำนวน 353 ป่า อุทยานแห่งชาติ 14 แห่ง และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามิให้ถูกบุกรุกทำลาย พร้อมทั้งจะคุ้มครองราษฎรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าอยู่ในพื้นที่โครงการ คจก. ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายด้วยการตั้งหน่วยคุ้มครองและพัฒนาทรัพยากรโดยความร่วมมือระหว่างกองทัพบก กรมตำรวจ กรมการปกครอง และกรมป่าไม้

5.2 งานฝึกอบรมและจัดตั้งมวลชน เพื่อให้ราษฎรในพื้นที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ สามารถร่วมปฏิบัติกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

5.3 การควบคุมไฟป่า โดยใช้หน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการควบคุมไฟป่าที่เกิดขึ้นในพื้นที่

5.4 การขนส่งและตรวจพื้นที่ทางอากาศ โดยใช้หน่วยบินของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำการบินตรวจพื้นที่เพื่อให้ทราบถึงการบุกรุกทำลายป่า การเกิดไฟป่า ตลอดจนสนับสนุนการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ต่อประชาชนในพื้นที่

5.5 งานมวลชนสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ราษฎรในการร่วมคุ้มครอง อนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นระบบ

5.6 งานติดตามการปฏิบัติ เพื่อสร้างความต่อเนื่องของโครงการไปสู่ความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นทั้งในช่วงระหว่างดำเนินการและเมื่อสิ้นสุดแผน

6. การประชาสัมพันธ์โครงการ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องประชาชนทั่วไป ประชาชนเป้าหมาย และผู้ร่วมสนับสนุนโครงการให้เกิดความเข้าใจโครงการอย่างถูกต้อง และร่วมมือร่วมใจปฏิบัติอย่างเป็นระบบ โดยยุทธศาสตร์ในการประชาสัมพันธ์จะเป็นไปในเชิงรุกด้วยการเจาะกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นขั้นตอนโดยจะเริ่มในช่วงก่อนดำเนินการ ระหว่างการดำเนินการ และหลังการดำเนินการ โดยกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม คณะรัฐมนตรี และกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย กลุ่มการเมือง ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น กลุ่มธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น สื่อมวลชนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น กลุ่มผู้นำท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักวิชาการ นักศึกษา รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ และประชาชนทั่วไป

7. การติดตามและประเมินผล เพื่อติดตามความก้าวหน้าของโครงการรวมทั้งประเมินความสำเร็จและผลกระทบของโครงการ โดยกำหนดวิธีการดำเนินการไว้ดังนี้

7.1 ทำการศึกษาแผนงานโครงการทั้งระบบก่อนเริ่มปฏิบัติงาน 3 เดือนพร้อมทั้งรวบรวมข้อมูลให้ทันสมัยยิ่งขึ้น

7.2 กำหนดเครื่องชี้วัดโดยใช้มาตรฐานตามความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และระบบข้อมูลของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เป็นเครื่องมือในการประเมินผลในแต่ละขั้นตอน

7.3 จัดทำระบบการควบคุมและบริหารโครงการด้วยระบบ PERT/CPM และอื่นๆ กำหนดแบบสอบถาม แบบรายงาน และวิธีการประมวลผล

7.4 ดำเนินการสำรวจ ติดตาม รวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม การสังเกต การตรวจรายงานปฏิบัติการตามห้วงเวลาและการศึกษาเจาะลึกเฉพาะกรณี

7.5 ทำการประมวลผลและรายงานทุกระยะเวลา 4 เดือน และ 1 ปี

8. งานสนับสนุนการงบประมาณ ทำการรวบรวมและเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณพร้อมทั้งควบคุมบริหารการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ศูนย์อำนวยการโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (คจก. กอ.รมน.) จึงได้กำหนดแผนงานการสนับสนุนงบประมาณดังนี้

8.1 แหล่งที่มาของงบประมาณในการสนับสนุนโครงการ โดยแบ่งเป็น 3 ส่วนคือ

- ขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาล
- ขอรับการสนับสนุนจากเอกชน
- ขอรับการสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศ

8.2 แนวทางในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล

— ในปีงบประมาณ 2533 ซึ่งเป็นระยะเริ่มต้นโครงการ และ กอ.รมน. มิได้บรรจุแผนงานไว้ในงบประมาณประจำปี จึงได้เจียดงบประมาณของ กอ.รมน. หรืองบประมาณโครงการอีสานเขียว และงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ

— ในปีงบประมาณ 2534 จะได้นำแผนงานเสนอขอแปรญัตติในรัฐสภา หากได้รับการสนับสนุนไม่เพียงพอก็จะเสนอขอรับการสนับสนุนเพิ่มเติมจากงบกลางของรัฐบาล

— ในปีงบประมาณ 2535-2538 กอ.รมน. จะรวบรวมแผนงานและความต้องการงบประมาณเสนอต่อสำนักงบประมาณเพื่อขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามวงรอบการจัดทำงบประมาณต่อไป

3.4.4 โครงสร้างการบริหารโครงการ คจก.³⁴

เพื่อให้การดำเนินการตามโครงการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและจัดตั้งศูนย์อำนวยการโครงการดังนี้(แผนภูมิที่ 3-2)

1. คณะกรรมการ จำแนกออกเป็น 3 ระดับคือ

1.1 ระดับนโยบาย ประกอบด้วยคณะกรรมการดังนี้

— คณะกรรมการที่ปรึกษา ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาต่างๆ

³⁴ สมพันธ์ เตชะอธิก, เรื่องเดียวกัน, หน้า 70,71.

— คณะกรรมการอำนวยการฯ ชื่อย่อว่าคณะอำนวยการ คจก. มีผู้บัญชาการทหารบก(ผบ.ทบ.) /รอง ผบ.ปค. เป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ระดับปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรภาครัฐบาลและเอกชนเป็นกรรมการ

1.2 ระดับอำนวยการ ได้แก่คณะกรรมการศูนย์อำนวยการโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน มีชื่อย่อว่า คณะกรรมการ คจก.กอ.รณม. โดยมีรอง ผบ.ทบ. /ผช.ผอ.ปค.(ท) เป็นประธานและผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ

2. โครงสร้างศูนย์อำนวยการโครงการ แบ่งเป็น 4 ระดับคือ

2.1 ศูนย์อำนวยการโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในมีชื่อย่อว่า คจก.กอ.รณม. โดยมีรอง ผบ.ทบ. /ผช.ผอ.ปค.(ท) เป็นผู้อำนวยการศูนย์โดยตำแหน่ง และ คจก.กอ.รณม. มีฐานะเป็นหน่วยขึ้นตรงของ กอ.รณม.

2.2 คจก.กอ.รณม. ภาค 2 ทำหน้าที่อำนวยการประสานงาน กำกับดูแลการปฏิบัติในพื้นที่โดยมี แม่ทัพภาค 2 (มทภ.2) /ผอ.ปค. ภาค 2 เป็นผู้อำนวยการศูนย์โดยตำแหน่ง

2.3 คจก.กอ.รณม.จังหวัด และ คจก. จังหวัด มี ผอ.ปค. /ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์โดยตำแหน่ง รับผิดชอบกำกับดูแลการปฏิบัติในพื้นที่ของจังหวัด

2.4 คจก.อำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการศูนย์โดยตำแหน่ง การจัดตั้งคจก.อำเภอ ให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ กอ.รณม. ภาค 2

3.4.5 ขั้นตอนการปฏิบัติตามโครงการ คจก.³⁵

การปฏิบัติงานตามโครงการ คจก. นั้นมีอยู่หลายขั้นตอน ในการปฏิบัติมีความคลาดเคลื่อนไปอย่างมากระหว่างขั้นตอนการปฏิบัติกับการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ซึ่งแผนงานปฏิบัติงานที่โครงการ คจก. ได้วางไว้มีดังนี้

1. หน่วยประชาสัมพันธ์จะถูกส่งเข้าไปในพื้นที่เป้าหมายเพื่ออธิบายให้ราษฎรทราบถึงวัตถุประสงค์โครงการ และสิ่งที่จะเกิดขึ้นกับราษฎรในพื้นที่เหล่านั้นในอนาคต ตลอดจนผลประโยชน์ที่ราษฎรจะได้รับจากการเข้าร่วมโครงการ

2. หลังจากที่ราษฎรเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการและพร้อมที่จะเข้าร่วมโครงการแล้วก็จะขอมลงนามเพื่ออนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาสำรวจพื้นที่เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรที่ทำกินให้ราษฎรตามโครงการต่อไป

³⁵ อภิชาติ พันธเสน, นโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาจากประสพการณ์ของโครงการ คจก. หน้า 14,15.

3. หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำการตรวจสอบจำแนกผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ทำกินนอกจากผู้ไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรดังกล่าว ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรจะต้องเป็นผู้ที่มีถิ่นฐานถาวรในพื้นที่ดังกล่าวและไม่มีที่ทำกินอื่นก่อนหน้านั้น ผู้ที่อพยพมาอยู่ชั่วคราวจะต้องกลับไปยังถิ่นเดิมโดยเจ้าหน้าที่จะจัดการขนส่งให้ถึงที่

4. ในกรณีที่พื้นที่ในหมู่บ้านเป้าหมายทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โครงการ คจก. จะจัดเตรียมพื้นที่รองรับให้พร้อมก่อนที่จะมีการอพยพครอบครัวของราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ดังกล่าว

5. นอกจากจะมีการกำหนดบริเวณที่อยู่อาศัย ศูนย์กลางของชุมชนรวมทั้งที่ทำกินแล้ว โครงการ คจก. จะต้องจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานให้เรียบร้อยก่อนที่จะมีการเคลื่อนย้ายจริงเกิดขึ้น โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวได้แก่โรงเรียน สถานีอนามัย ถนนในหมู่บ้าน แหล่งน้ำกินน้ำใช้ ส้วม และไฟฟ้า อย่างน้อยที่สุดโรงเรียน ถนนในหมู่บ้านตลอดจนน้ำกินน้ำใช้จะต้องมีพร้อมก่อนที่จะมีการอพยพ

6. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้าไปช่วยจัดการรื้อถอนบ้านเรือนให้ราษฎรและขนย้ายตลอดจนปลูกสร้างใหม่ในบริเวณพื้นที่รองรับ

7. จะต้องมีการจัดเตรียมที่ทำกินให้ราษฎรพร้อมที่จะให้ราษฎรเข้าไปทำกินในที่จัดสรรใหม่ทันฤดูกาลเพาะปลูกที่จะมาถึง

8. หน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการฝึกฝนอาชีพจะต้องเข้าไปดำเนินการฝึกฝนอาชีพให้กับผู้อพยพเพื่อช่วยให้บุคคลเหล่านั้นมีรายได้ที่ดีขึ้นกว่าเดิม

9. ในที่สุดจะต้องมีเจ้าหน้าที่เข้าไปช่วยราษฎรจัดตั้งองค์กรชาวบ้านในรูปแบบต่างๆ เป็นต้นว่ากลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารข้าว ศูนย์สาธิตการตลาดหรือสหกรณ์ในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการตั้งกองทุนเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ในการพัฒนาหมู่บ้าน วัตถุประสงค์หลักก็เพื่อที่จะช่วยให้ชุมชนใหม่มีองค์กรประชาชนของตนเองในรูปแบบต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานอย่างเพียงพอ เพื่อที่จะช่วยให้ชุมชนสามารถดูแลตัวเองได้ในระยะยาว

3.4.6 พื้นที่การปฏิบัติงานภายใต้โครงการ คจก.

สำหรับพื้นที่ปฏิบัติงานภายใต้โครงการ คจก. อาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้³⁶ (ตั้งแผนภูมิที่ 3-3)

1. พื้นที่ (ก) คือพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่งประกอบด้วยวนอุทยาน เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า และบริเวณต้นน้ำลำธาร พื้นที่ (ก) ประกอบด้วยเนื้อที่ทั้งหมด 14.8 ล้านไร่ ชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ (ก) จะต้องถูกโยกย้ายจากพื้นที่ทั้งหมด

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

2. พื้นที่กันชน หรือป่าเศรษฐกิจ หรือพื้นที่ (ข) ซึ่งถือได้ว่าเป็นพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมซึ่งมีพื้นที่ติดกับพื้นที่ (ก) ถ้าหากมีความจำเป็นแต่ละครอบครัวจะได้รับอนุญาตให้เข้าไปใช้พื้นที่เหล่านั้นปลูกไม้ยืนต้นได้ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ โดยจะต้องปลูกไม้โตเร็วไม่ต่ำกว่า 50 ต้นต่อพื้นที่ 1 ไร่ ในบริเวณดังกล่าวที่ดินยังคงอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ ครอบครัวที่ดูแลและจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้นๆ นอกจากอนุญาตให้ใช้ทำประโยชน์แล้วสิทธิดังกล่าวสามารถโอนต่อไปให้ทายาทได้

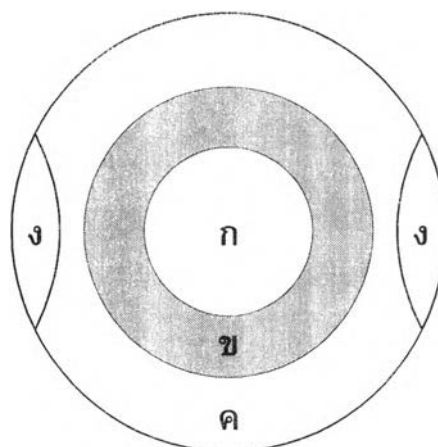
3. พื้นที่ (ค) เป็นพื้นที่ที่อนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานได้ หรือให้ผู้ที่อยู่พวยมาจากพื้นที่ (ก) ตั้งถิ่นฐานได้ ประชาชนจะได้รับการอนุญาตให้ปลูกพืชเศรษฐกิจและไม้ยืนต้น ส่วนเงื่อนไขอื่น ๆ นั้นเหมือนกับเงื่อนไขในข้อ 2 พื้นที่จัดสรรสำหรับพื้นที่ (ข) และ (ค) มีทั้งสิ้น 14.875 ล้านไร่

4. พื้นที่เหลืออีก 9 ล้านไร่ ในบริเวณพื้นที่ (ง) นั้นสงวนไว้ให้เอกชนเช่าปลูกป่า

บริเวณพื้นที่ (ง) นับว่าเป็นชนวนปัญหามากที่สุด การที่ทหารและเจ้าหน้าที่รัฐอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ถูกมองว่ามีเจตนาแอบแฝงที่จะแย่งที่ดินมาจากคนจนเพื่อเอาไปให้นายทุนปลูกป่า การที่ชาวบ้านจะใช้พื้นที่ (ข) ในการปลูกป่าจะมีสิทธิใช้ได้ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ ขณะที่ธุรกิจเอกชนสามารถเช่าที่ดินของรัฐได้ในอัตราไร่ละ 10 บาทต่อปีเพื่อทำการปลูกป่าโดยไม่จำกัดจำนวนพื้นที่³⁷

แผนภูมิที่ 3-3

แสดงแนวทางการจัดที่ดินภายใต้โครงการ คจก.



ที่มา : อภิชัย พันธเสน, นโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาจากประสิทธิภาพของโครงการ คจก (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2535), หน้า 12.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

ในปัจจุบันชาวบ้านในภาคอีสานได้ใช้พื้นที่เพื่อทำการเกษตรประมาณ 23.2 ล้านไร่ เมื่อหักพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินไปแล้ว 9.93 ล้านไร่ซึ่งไม่เกี่ยวพันกับการจัดสรรในโครงการ คจก. จะเหลือที่ดินประมาณ 14.27 ล้านไร่ซึ่งเป็นที่ดินทำกินในปัจจุบันของชาวบ้าน ในขณะที่โครงการ คจก. จะนำที่ดินมาจัดสรรภายหลังอพยพชาวบ้านเพียง 4,875,000 ไร่ในจำนวนนี้แบ่งเป็นพื้นที่ทำกิน 3,750,000 ไร่ พื้นที่สาธารณประโยชน์ 375,000 ไร่ และป่าชุมชน 750,000 ไร่ นั้นหมายถึงชาวบ้านในภาคอีสานจะสูญเสียที่ดินทำกินไปกว่า 9.3 ล้านไร่ซึ่งรัฐจะได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกป่าเศรษฐกิจต่อไป³⁸

3.4.7 ผลกระทบจากโครงการ คจก.

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งในการจัดโครงการ คจก. ก็คือเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และด้วยแนวความคิดที่ว่าชาวบ้านที่อาศัยในพื้นที่ป่าเป็นตัวละครสำคัญในการทำลายป่า ดังนั้นแนวทางการแก้ปัญหาของโครงการ คจก. จึงกระทำโดยอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าซึ่งชาวบ้านอาศัยทำกินมานาน เราจึงอาจกล่าวได้ว่าโครงการ คจก. เป็นการบังคับให้คนจนเข้ามาเป็นผู้รับภาระในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม³⁹

การพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดความไม่สมดุลในการพัฒนา นักธุรกิจและนักอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองต่างได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนามากยิ่งขึ้น ในขณะที่เกษตรกรผู้ยากไร้กลับยิ่งยากจนลงทำให้เกิดช่องว่างของรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้น และเมื่อมีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองแล้วก็จะนำไปสู่การมีอำนาจในการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าผู้มีฐานะดีจึงเป็นผู้ทำลายทรัพยากรในอัตราเร่งกว่าปกติ และควรเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น⁴⁰

การกำหนดแผนแม่บทของโครงการ คจก. โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในพื้นที่หรือการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นขององค์กรอื่นนอกเหนือจากหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ในทุกขั้นตอนการดำเนินงานจะถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่การสำรวจข้อมูล การอพยพโยกย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่ และการจัดที่ทำกินให้โดยที่ชาวบ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองทั้งที่โครงการ คจก. เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่จะส่งผลกระทบต่อชาวบ้านมากกว่า 970,000 ครอบครัวหรือกว่า 4.8 ล้านชีวิต

การอพยพชาวบ้านในโครงการ คจก. จะไม่คำนึงว่าหมู่บ้านได้มีการตั้งถิ่นฐานมาเป็นเวลานานเท่าใด ชาวบ้านที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่อนุรักษ์จะต้องถูกอพยพลงมายกเว้นใน

³⁸ คณะกรรมการป่า-ที่ดิน ภาคอีสาน, เรื่องเดียวกัน.

³⁹ อภิชาติ พันธเสน, นโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาจากประสบการณ์ของโครงการ คจก., หน้า 20.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

พื้นที่ที่หน่วยราชการได้เคยจัดสรรที่ดินแล้วโครงการ คจก. จึงเป็นโครงการที่มีได้ค้ำนึ่งถึงสิทธิการมาอยู่ก่อนของชาวบ้านในพื้นที่ จำนวนหมู่บ้านเป้าหมายจำแนกได้ดังนี้⁴¹

ภาคเหนือ 5,200 หมู่บ้านจำนวน 520,000 ครอบครัว

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2,500 หมู่บ้านจำนวน 250,000 ครอบครัว

ภาคใต้ 1,080 หมู่บ้านจำนวน 108,000 ครอบครัว

ภาคกลาง 920 หมู่บ้านจำนวน 92,000 ครอบครัว

การที่โครงการ คจก. ละเลยการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในพื้นที่ทำให้การปฏิบัติงานเพื่อให้บริการลูกค้าประสงค์ของโครงการมีแนวโน้มที่จะใช้กำลังอำนาจบังคับชาวบ้านให้กระทำในสิ่งที่รัฐกำหนดซึ่งเป็นแนวทางการแก้ปัญหาป่าไม้ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและยังสร้างปัญหาใหม่ๆ ให้ทวีมากยิ่งขึ้น

ภาระกิจหลักของโครงการ คจก. คือการอพยพราษฎรจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งถูกกำหนดโดยเงื่อนไขคือ ความจำกัดของเวลาในการใช้งบประมาณ เพราะหากไม่สามารถใช้งบประมาณได้ทันจะต้องนำเงินไปคืนเข้าคลัง และอีกประการคือการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่อนุรักษ์ในระยะเวลาที่กำหนด คือจะต้องกระทำภายหลังฤดูเก็บเกี่ยวคือภายในเดือนธันวาคม เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนโดยถือเอาวันที่ 28 ธันวาคม 2534 เป็นวันสุดท้ายของยุทธการอพยพชาวบ้าน ชาวบ้านทุกคนในพื้นที่เป้าหมายจะต้องได้รับการอพยพออกจากพื้นที่ก่อนวันปิดยุทธการอย่างไม่มีข้อยกเว้น⁴²

เพื่อให้เกิดผลตามยุทธการที่วางไว้ หน่วยงานที่รับแผนไปปฏิบัติจะใช้มาตรการใดก็ได้เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงวิธีการ มาตรฐานศีลธรรมและจริยธรรมที่มีอยู่ หน่วยประชาสัมพันธ์ที่ซึ่งประกอบด้วยหน่วยปฏิบัติการจิตวิทยาของฝ่ายทหารที่มีความเชี่ยวชาญในการทำสงครามจิตวิทยาต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในอดีตได้ถูกส่งเข้าไปในพื้นที่ หน่วยดังกล่าวมิได้เข้าไปประชาสัมพันธ์โครงการกับชาวบ้าน หากแต่เข้าไปทำการในลักษณะ “โฆษณาชวนเชื่อ” หลักการของโครงการ คจก. ที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริงเป็นส่วนใหญ่ แต่เมื่อชาวบ้านได้เรียนรู้ประสบการณ์การจัดการโครงการ คจก. ที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่นจึงมีการต่อต้าน หน่วยปฏิบัติการดังกล่าวได้ใช้มาตรการ “แบ่งแยกแล้วปกครอง” มีความพยายามแบ่งแยกประชาชนให้เป็นกลุ่มเป็นพวก ในพวกที่จัดอยู่ในประเภทหัวอ่อนก็จะได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษจากเจ้าหน้าที่ แต่บางกลุ่มที่พยายามจะคัดค้านโครงการ คจก. ก็จะถูกเจ้าหน้าที่ข่มขู่ด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อสลายกลุ่มพลังของชาวบ้าน⁴³

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ใช้ทั้งวิธีการหวานล่อม ไปจนถึงการข่มขู่ให้เกิดความเกรงกลัว ในบางพื้นที่ได้มีการนำกองกำลังทหารเข้ามาตั้งในหมู่บ้าน กลุ่มที่คัดค้านโครงการ

⁴¹ คณะกรรมการป่า-ที่ดิน, เรื่องเดียวกัน.

⁴² อภิชาติ พันธเสน(2535), นโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาจากประสบการณ์ของโครงการ คจก., หน้า 18.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

คจก. อาจโดนข่มขู่และมีการลอบทำร้าย การใส่ความในรูปแบบต่างๆ และเมื่อถึงกำหนดในการขนย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่ถ้าผู้ใดขัดขืนก็จะมีการใช้กำลังบังคับ ในหลายพื้นที่การรื้อถอนบ้านเรือนอาจกลายเป็นการทำลายบ้านเรือนของชาวบ้าน

การอพยพโยกย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่อย่างกะทันหันก่อนที่จะมีการเตรียมพื้นที่รองรับ เจ้าหน้าที่ต้องเข้าไปปรับถางพื้นที่ให้ชาวบ้านที่ถูกอพยพอย่างรีบเร่ง พืชผลของชาวบ้านในพื้นที่รองรับที่ยังไม่ทันเก็บเกี่ยวถูกทำลายได้รับความเสียหายทั้งนี้เพราะต้องนำพื้นที่ดังกล่าวมาปรับเป็นที่ตั้งชุมชนของชาวบ้านจากพื้นที่อพยพผู้เข้ามาอยู่ใหม่ การกระทำในลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความบาดหมางระหว่างชาวบ้านในพื้นที่รองรับและชาวบ้านจากพื้นที่อพยพ ในหลายกรณีชาวบ้านจากพื้นที่อพยพไม่เป็นที่ต้อนรับให้เข้าทำกินในพื้นที่จัดสรร และเนื่องจากความรีบร้อนในการจัดการทำให้ชาวบ้านหลายครอบครัวต้องได้รับความยากลำบากต้องเข้าพักอาศัยอยู่ในกระโจมที่ปักโดยที่ชาวบ้านไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้กับสิ่งที่เกิดขึ้น⁴⁴

ค่าชดเชยการขนย้าย แต่ละครอบครัวจะได้รับเงินชดเชยจำนวนหนึ่งประมาณครอบครัวละ 3,400 บาท พร้อมด้วยข่าวสารหนึ่งกระสอบ น้ำปลา 12 ขวดและปลากระป๋อง 300 กระป๋อง ซึ่งในจำนวนนี้มีของเสียปนอยู่⁴⁵

เงินชดเชยจำนวน 3,400 ที่ได้รับจากรัฐส่วนหนึ่งต้องนำมาจ่ายค่ามิเตอร์ไฟฟ้า น้ำประปาเข้าบ้าน ค่าปลูกสร้างบ้านเรือน ตลอดจนต้องส่งลูกหลานเข้าไปหางานทำในเมือง เงินชดเชยจำนวนดังกล่าวจึงไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย และในปีการผลิตชาวบ้านยังไม่สามารถลงมือเพาะปลูกได้ ทำให้ชาวบ้านหลายครอบครัวต้องตกอยู่ในสภาพเป็นหนี้สินเพิ่มขึ้นถึงเฉลี่ยครอบครัวละ 11,308 บาท⁴⁶

การจัดโครงการ คจก. ทำให้ชาวบ้านต้องประสบปัญหาความเดือดร้อนเนื่องจากที่ดินทำกินภายหลังการจัดสรรจะมีจำนวนลดลงกว่าครึ่งหนึ่ง ซึ่งทำให้ชาวบ้านไม่มีที่ดินเพียงพอต่อการทำการผลิตเพื่อยังชีพนอกจากนั้นชาวบ้านบางส่วนยังจะไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินตามที่รัฐได้ให้สัญญาไว้

การกำหนดให้แต่ละครอบครัวได้รับการจัดสรรที่ดินไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ก่อให้เกิดความไม่พอใจเป็นอย่างมากแก่ชาวบ้านที่เคยมีที่ทำกินอยู่มากกว่านี้เนื่องจากสภาพครอบครัวอีสานเป็นครอบครัวขยาย ลูกที่แต่งงานแล้วส่วนใหญ่จะไม่แยกทะเบียนออกไป นอกจากนั้นการกำหนดการถือครองที่ดินเพียง 15 ไร่ในที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ ประกอบกับการทำการเกษตรของชาวบ้านโดยทั่วไปที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อตลาดนั้นย่อมไม่สามารถหารายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงครอบครัวได้ และการที่ผู้อพยพสูญเสียแหล่งอาหารจากผืนป่าเป็นแรงกดดันให้ครอบครัว

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

⁴⁵ "คจก. โครงการปล้นจี้ที่ทำกินจากราษฎรผู้ยากไร้," ดีเค็ด : หมายเหตุแห่งทศวรรษ

⁴⁶ สมพันธ์ เตชะอธิก, เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.

ครัวต้องหารายได้ที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น ชาวบ้านบางส่วนโดยเฉพาะวัยฉกรรจ์และวัยรุ่นจึงต้องมุ่งเข้าสู่เมืองเพื่อชวนขายหางานทำ⁴⁷

หลักเกณฑ์การจัดรูปแบบหมู่บ้านที่ได้กำหนดพื้นที่รองรับในรูปแบบหมู่บ้านระบบวงแหวน หมู่บ้านระบบตารางเหลี่ยม และหมู่บ้านระบบเส้นตรง การจัดระบบนี้เป็นไปเพื่อความสะดวกของผู้ทำการจัดที่ดินโดยไม่มีการพิจารณาลักษณะความแตกต่างในรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของชาวบ้านในแต่ละภูมิภาค และความแตกต่างของสภาพทางภูมิศาสตร์ในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนความแตกต่างทางด้านสังคม วัฒนธรรม และระบบเครือญาติซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการตั้งถิ่นฐานของชาวบ้าน⁴⁸

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่พยายามเข้าใจความสลับซับซ้อนของวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในชุมชน การอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมโดยเฉียบพลัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ชาวบ้านนับถือผีมาช้านาน ผีปู่ย่าตายายที่ถูกทิ้งไว้ข้างหลังโดยไม่มีผู้ใดดูแล ทำให้พ่อแม่แม่หลายคนคร่ำครวญที่จะหาโอกาสกลับไปยังถิ่นฐานเดิมเพื่อจะได้มีโอกาสดูแลผีปู่ย่าตายายไม่ว่าจะยากลำบากเพียงใดก็ตาม⁴⁹

ด้วยวิธีการที่รุนแรงในการจัดการโครงการ คจก. กระแสคัดค้านจึงแพร่หลายอย่างรวดเร็ว แม้ว่าการจัดการโครงการ คจก. จะเป็นกลุ่มทหารที่ปกครองประเทศในขณะนั้นแต่ชาวบ้านทั่วไปหาได้ยอมจำนนปล่อยให้มีการใช้กำลังในการปฏิบัติการแย่งยึดที่ดินชาวบ้าน

กลุ่มชาวบ้านได้รวมตัวกันเป็น “คณะกรรมการป่า-ที่ดิน” เพื่อรณรงค์ให้มีการทบทวนโครงการ คจก. โดยคณะกรรมการได้ทำงานประสานกับองค์กรชาวบ้านร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์ สนับสนุนชี้แจงข้อมูลต่อสาธารณะ และร่วมรณรงค์ให้ผู้รับผิดชอบโครงการ คจก. อันได้แก่รัฐบาล และรัฐสภา ยกเลิกโครงการ คจก. และปรับเปลี่ยนหลักการตลอดจนแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหাপ่าไม้และที่ดินภายใต้หลักการ “คนอยู่กับป่า” การรณรงค์เริ่มต้นจากต้นปี 2534 การรณรงค์คืนถิ่น หยุดภัย คจก. การชุมนุมของชาวบ้านในหลายพื้นที่ ในที่สุดคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งให้ยกเลิกโครงการ คจก. เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2535 และให้ชาวบ้านอพยพกลับคืนไปทำกินยังถิ่นเดิมต่อไป⁵⁰

⁴⁷ อภิชัย พันธเสน, นโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาจาก ประสบการณ์ของโครงการ คจก. หน้า 19.

⁴⁸ คณะกรรมการป่า-ที่ดิน ภาคอีสาน, เรื่องเดียวกัน.

⁴⁹ อภิชัย พันธเสน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

⁵⁰ คณะกรรมการป่า-ที่ดิน ภาคอีสาน, เรื่องเดียวกัน.