

บทที่ 5

พลวัตของความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน ภายใต้ความผันผวนของนโยบาย รัฐและระบบตลาด

ในช่วงเวลาเดียวกันกับการก่อตั้งป่าชุมชนในปี พ.ศ. 2533 และการช่วงชิงอำนาจการจัดการป่าระหว่างชุมชนกับรัฐ ในกระแสการอนุรักษ์ในทศวรรษ 2530 ยังมีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นพร้อมกันในอีกมิติหนึ่ง เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน คือเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เกิดขึ้นจากภายนอก และได้ส่งผลเชื่อมต่อมาสู่ภายในชุมชน ได้ให้ชาวบ้านคงเกิดความต้องการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกัน ซึ่งมีทั้งด้านที่สร้างความกดดันต่อการจัดการป่าชุมชน และด้านที่หนุนเสริมศักยภาพในการจัดการป่าชุมชน ในสถานการณ์เช่นนี้จึงเกิดปัญหาว่า ป่าชุมชนจะสามารถดำเนินการต่อไปเพื่อตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันของชาวบ้าน และรักษาเป้าหมายการอนุรักษ์ป่าที่ได้กล่าวอ้างเป็นนโยบายสำคัญของป่าชุมชนได้อย่างไร

ดังนั้นในบทนี้จะศึกษา พลวัตของความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน ในบริบทความผันผวนของนโยบายรัฐและระบบตลาด ซึ่งในด้านหนึ่งนโยบายรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการป่าและที่ดิน ที่มีทั้งความผันผวน และลักลั่นขัดแย้งกันเอง ได้เป็น “สัญญาณ” (signal) ที่ทำให้ชาวบ้านเกิดความคาดหวังในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่แตกต่างกัน ในประเด็นนี้จะชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของความกดดันและความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน ในอีกด้านหนึ่ง เป็นผลสืบเนื่องจากการขยายตัวของระบบตลาดสู่ชุมชน ที่กระตุ้นให้ชาวบ้านมีความต้องการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าที่แตกต่างกัน ทั้งด้านที่เป็นแรงกดดันต่อการจัดการป่า และด้านของความพยายามในการปรับตัวของป่าชุมชน ซึ่งจะช่วยในการวิเคราะห์ให้เห็นถึงศักยภาพ ข้อจำกัด และวิธีคิดบางประการ ในการปรับตัวเพื่อความมั่นคงของชุมชน

5.1 ผลกระทบจากความผันผวนของนโยบายรัฐต่อการจัดการป่าชุมชน

การจัดการทรัพยากรในประเทศไทยถูกควบคุมอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ เมื่อพิจารณาจากมุมมองของชุมชนท้องถิ่น นโยบายรัฐภายใต้การรวมศูนย์อำนาจการจัดการ มักเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อชุมชนท้องถิ่น นับตั้งแต่ในการกำหนดเนื้อหา นโยบาย ที่ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เมื่อนำนโยบายมาปฏิบัติจึงทำให้เกิดปัญหา บางครั้งนโยบายแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ หรือบางครั้งนโยบายขัดแย้งกันเอง ในบางกรณีปัญหาเกิดจากหน่วยงานรัฐเลือกปฏิบัติตามนโยบายโดยแตกต่างกัน ทำให้ชาวบ้านสับสน บางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้าน

ในช่วงนี้จะพิจารณาความผันผวนของนโยบายรัฐ ในทศวรรษที่ 2530 ประเด็นที่จะอภิปรายในที่นี้คือ นโยบายการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้าน

ในปี พ.ศ. 2528 หลังจากมีการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีคำสั่งให้กรมป่าไม้ ดำเนินการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จนในที่สุดการจำแนกพื้นที่ป่าสงวนฯ ได้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2535 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับรองผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และให้ถือเป็นแนวทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ร่วมกัน (กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ 2535)

ผลจากการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ได้จำแนกพื้นที่ป่าออกเป็นสามประเภทคือ พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ หรือพื้นที่โซน C (conservation) มีเนื้อที่ร้อยละ 27.50 ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หรือพื้นที่โซน E (economy) มีเนื้อที่ร้อยละ 16.18 ของพื้นที่ประเทศ และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร หรือพื้นที่โซน A (agriculture) มีเนื้อที่ร้อยละ 2.25 ของพื้นที่ประเทศ

พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่าหายาก พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์แบ่งออกเป็น 2 ประเภทประเภทแรกได้แก่ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และพื้นที่เขตอนุรักษ์ป่าชายเลน ประเภทที่สอง ได้แก่ พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม คือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่าสมบูรณ์ที่สมควรรักษาไว้ และยกระดับให้เป็น พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีในโอกาสต่อไป พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้และของปารวมถึงพื้นที่เศรษฐกิจตามนโยบายมติคณะรัฐมนตรีในประเภทอื่นๆ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจยังจำแนกได้อีกหลายประเภท ดังจะแสดงให้เห็นในแผนภูมิข้างหน้า และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร หมายถึงพื้นที่ที่มีสมรรถนะที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรหรือมีศักยภาพสูงในการพัฒนาการเกษตร ตามผลการจำแนกที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งสามารถพัฒนาการเกษตรของราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อาจกำหนดเป็นแผนภาพโครงสร้างโดยสังเขปได้แผนภูมิที่ 5.1 (ดูหน้าถัดไป)

ภายใต้การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนของรัฐ ได้ทำให้พื้นที่ป่าชุมชนบ้านดง ถูกจัดจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ โดยในพื้นที่ป่าหลังครุฑ (ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ) ได้ตกอยู่ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม (โซน C) และพื้นที่ป่าน้ำครุฑ ซึ่งอยู่นอกเขตป่า

แผนภูมิที่ 5.1 โครงสร้างสังเขปการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ



ที่มา : กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ (2535 : 23)

สงวนแห่งชาติ แต่เป็นพื้นที่ที่ไม่มีการออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดิน¹ ได้ตกอยู่ในพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซน E) การที่พื้นที่ป่าชุมชน ได้ถูกจัดจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ตามนโยบายของรัฐ ได้สร้างแรงกดดันต่อการจัดการป่าชุมชนของบ้านดง โดยเฉพาะความกดดันที่เกิดขึ้นในพื้นที่หน้าครุฑ ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่อยู่ในเงื่อนไขที่อาจมีการใช้ประโยชน์ตามนโยบายของรัฐได้หลายประการ (ดูเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจจากแผนภูมิที่ 5.1)

แรงกดดันและความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน ที่เกิดขึ้นในพื้นที่หน้าครุฑ ซึ่งกลายเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจตามการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ของรัฐในปี พ.ศ. 2535 เกิดขึ้นใน 2 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

ลักษณะแรก แรงกดดันต่อชาวบ้านในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชุมชน ซึ่งเกิดจากความพยายามของกลุ่มคนภายนอกชุมชนที่พยายามเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากพื้นที่เดียวกัน ถือเป็น การขวยโอกาสในเงื่อนไขที่รัฐส่งสัญญาณในการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ แรงกดดันในประการนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีที่มีนายทุนจากภายนอกชุมชนเข้ามากว้านซื้อที่ดินในพื้นที่ป่า ในช่วงก่อนการก่อตั้งป่าชุมชน แต่ในช่วงนี้มีแรงกดดันที่เกิดจากความต้องการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าของคนภายนอกชุมชนเกิดขึ้นอีก 2 ครั้ง คือจากความพยายามของนายทุนที่ต้องการเช่าที่ทำเหมืองถ่านหิน และจากนายทุนที่ต้องการเช่าที่ทำสวนป่า ซึ่งเกิดขึ้นคาบเกี่ยวกันในช่วงปี พ.ศ. 2535-36

แรงกดดันต่อการใช้พื้นที่ป่าของชาวบ้านจากการทำเหมืองถ่านหิน เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมานาน หลังจากมีการสำรวจพบว่า ในพื้นที่ป่าบ้านดงมีสายแร่ถ่านหิน ที่มีปริมาณคุ้มค่าต่อการลงทุน ในทำนองเดียวกันหมู่บ้านใกล้เคียงกับบ้านดง ซึ่งได้มีการสัมปทานแร่ถ่านหินมาก่อน ทำให้หมู่บ้านในพื้นที่นั้นถูกโยกย้ายออก และหลังจากมีการทำเหมืองแร่ โรงงานก็ได้ปล่อยน้ำเสียลงในแหล่งน้ำลำธารทำให้ชาวบ้านเดือดร้อนมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ เมื่อพื้นที่ป่าบ้านดงกลายเป็นพื้นที่อยู่ในความสนใจในการสัมปทานแร่ โดยมีข่าวว่าทางโรงงานที่ตั้งอยู่ในหมู่บ้านใกล้เคียงดังกล่าวมาได้พยายามขอสัมปทานเพื่อขยายพื้นที่การทำเหมืองแร่มาในเขตป่าบ้านดง จึงได้จุดชนวนการคัดค้านของชาวบ้านขึ้น และเมื่อตกอยู่ในช่วงหลังการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์² ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้แก่เจ้าของโรงงานเข้ามาใช้ประโยชน์ได้ แรงกดดันจากการสัมปทานเหมืองแร่ก็เพิ่มสูงขึ้นอีก

ความพยายามของนายทุนที่ต้องการทำสวนป่า ก็เป็นปัญหาที่สร้างแรงกดดันต่อชาวบ้านมายาวนาน และได้สร้างแรงกดดันสูงขึ้นอีกในช่วงนี้ การทำสวนป่า หรือเรียกอย่างเป็นทางการตามกรมป่าไม้ว่า “การปลูกสร้างสวนป่า” (reforestation) เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ นับจากปี พ.ศ. 2449 ที่มีการทดลองปลูกสวนสักครั้งแรก และได้เริ่มอย่างเป็นทางการจริงจังขึ้น ในปี พ.ศ. 2453 ที่สวนสักแม่พวก อ.เด่นชัย จ.แพร่ การปลูกสร้างสวนป่าแต่เดิมเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ ต่อมาก็

¹ ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พื้นที่ที่ยังไม่มีผู้ได้มาตามกฎหมายที่ดิน ถือว่า เป็นพื้นที่ป่าของรัฐ

ได้เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเช่าที่ป่าเพื่อลงทุนปลูกสร้างสวนป่าได้ และหลังจากมีการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติปี พ.ศ. 2528 ก็มีการสนับสนุนให้เอกชนเช่าที่ป่าเพื่อปลูกสร้างสวนป่ามากขึ้นอีก โดยมีการตรากฎหมาย พ.ร.บ. สวนป่า พ.ศ. 2535 เพื่อรองรับสิทธิและอำนาจตามกฎหมายแก่ผู้ทำสวนป่า การปลูกสร้างสวนป่า อาจจำแนกได้เป็นสองประเภท คือ การปลูกสร้างสวนป่าเพื่อเศรษฐกิจ เป็นการปลูกป่าเพื่อหวังผลตอบแทนในลักษณะนำผลตอบแทนจากสวนป่า ออกมาจำหน่ายเป็นรายได้ในรูปแบบต่างๆ เช่น ไม้ซุง ไม้แปรรูป เสาค้ำ และ การปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการอนุรักษ์ เป็นการสร้างสวนป่าที่ไม่หวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ แต่เพื่อมุ่งอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร ป้องกันดินพังทลาย และเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ในการปลูกสร้างสวนป่ารัฐอาจเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้เช่าดำเนินการ หรืออาจสนับสนุนให้ชาวบ้านในพื้นที่ป่าเป็นผู้ดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าก็ได้ (มณฑิ 2532) อย่างไรก็ตาม ในบ้านดง แรงกดดันต่อป่าชุมชนมาจากการที่มีนายทุนต้องการขอเช่าที่ป่าของบ้านดงทำสวนป่า

ลักษณะที่สอง ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านด้วยกันเอง ที่เกิดจากการประเมิณสถานการณ์ และมีความคาดหวังในการมีสิทธิในที่ป่าแตกต่างกัน ซึ่งได้ปรากฏออกมาในหลายลักษณะ

สำหรับความขัดแย้งที่เกิดจากการประเมิณสถานการณ์ที่แตกต่างกันนั้น แสดงให้เห็นได้ชัดเจน เมื่อชาวบ้านส่วนหนึ่งเห็นว่าการอนุรักษ์ป่าชุมชนเป็นแนวทางที่เสียเปล่า ดังเช่นในพื้นที่หลังครุฑ ซึ่งเป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และชาวบ้านได้เคยร่วมกันรักษาป่าให้มีความสมบูรณ์มาก่อน กลับถูกประกาศให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มเติม และมีแนวโน้มที่รัฐจะยกระดับจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีการควบคุมพื้นที่ที่เข้มงวดไปอีก จึงเท่ากับว่าการรักษาป่าไม่ได้ช่วยให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการป่าแต่อย่างใด

ในส่วนของพื้นที่หน้าครุฑ ซึ่งอยู่นอกเขตป่าสงวนฯ เมื่อชาวบ้านพยายามอนุรักษ์ป่าจนกระทั่งป่ามีความสมบูรณ์มากขึ้น เจ้าหน้าที่กลับห้ามตัดไม้ ห้ามใช้ไม้เพราะอ้างว่าพื้นที่ได้คืนสภาพป่า และในอนาคตเจ้าหน้าที่รัฐก็อาจจะดำเนินโครงการใดโครงการหนึ่ง เช่นเป็นพื้นที่ป่าชุมชนของรัฐ ซึ่งก็เท่ากับว่า การรักษาป่าไม่ได้ทำให้ชาวบ้านมีสิทธิในพื้นที่ป่า แต่กลับเข้าสู่เงื่อนไขการจัดการของรัฐอีกเช่นกัน

ในสถานการณ์เช่นนี้ ได้มีชาวบ้านส่วนหนึ่งเสนอว่า ควรยุติการจัดการป่าชุมชนเสีย และเสนอให้ชาวบ้านหันมาทำกินในบริเวณหน้าครุฑให้เป็นที่ทำกินอย่างเด่นชัด โดยการ (ลักลอบ) เข้าไปปลูกไม้ยืนต้นให้เป็นที่ทำสวน ซึ่งถือว่าการทำกินแบบถาวร ที่นับว่าอยู่ในข่ายที่กรมที่ดินจะออกเอกสารสิทธิให้ได้ และในวันข้างหน้าอาจร้องเรียนให้ทางการประกาศเพิกถอนสภาพป่า ด้วยการยื่นเรื่องต่อกรมที่ดิน ให้ออกเอกสารสิทธิ ในกรณีนี้ ได้มีชาวบ้านที่เป็นผู้มีฐานะและมีบทบาทสูงในชุมชนบางท่านได้ออกชักชวนชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านจำนวนมากคล้อยตาม และเกิดสถานการณ์ที่บ้านปวนกลับสนใจแก่การจัดการป่าชุมชนอย่างมาก

การจัดการป่าชุมชนยังมีความปั่นป่วนมากขึ้นอีก เมื่อมีนโยบายที่จะออกเอกสารสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) และ การออกเอกสารการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ตลอดจนการประกาศมติคณะรัฐมนตรีว่า ด้วยการให้สิทธิทำกินแก่ราษฎรในพื้นที่ป่าสงวนฯ

กรณีการออก ส.ท.ก. เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2536 หลังจากที่มีการจัดจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนฯ และพื้นที่หน้าครุฑตกอยู่ในพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ ที่ชาวบ้านคิดว่าอาจจะอยู่ในเงื่อนไขที่จะ ส.ท.ก. ให้แก่ชาวบ้านที่ทำกินอยู่ในเขตป่าได้ ส.ท.ก. เป็นโครงการรับรองสิทธิการทำกินให้แก่ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งริเริ่มขึ้นภายใต้มติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2522 โดยให้มีการรับรองสิทธิการทำกินแก่ราษฎรที่ทำกินในพื้นที่ป่าที่มีความลาดชันไม่เกิน 35 องศา เพื่อบรรเทาปัญหาเรื่องที่ทำกินและการบุกรุกป่าของราษฎร ส.ท.ก. เป็นการรับรองสิทธิการทำกินชั่วคราว ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ในที่ดิน สามารถตกทอดสู่ลูกหลานได้ แต่ห้ามจำหน่าย จ่าย โอน ไม่ว่าด้วยวิธีใด ส.ท.ก. มีอายุ 5 ปี โดยให้ครอบครัวหนึ่งมีที่ทำกินได้ไม่เกิน 15 ไร่ หากราษฎรปฏิบัติตามเงื่อนไข คือไม่ทิ้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า ก็จะได้รับสิทธิให้มีการทำกินต่อไป (สำนักงานช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน 2535)

กระแสที่เกิดจากนโยบายในการออก ส.ท.ก. ทำให้ชาวบ้านเกิดความคิดที่แตกต่างกันที่มีผลกระทบต่อการจัดการป่าชุมชน ชาวบ้านส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าควรจะให้มีการออก ส.ท.ก. ในพื้นที่ป่าชุมชน ซึ่งจะทำให้ชาวบ้านมีสิทธิในที่ดิน แทนที่จะจัดการป่าชุมชน ซึ่งรัฐไม่ให้การรับรอง และเป็นวิธีการที่ไม่สามารถสร้างความมั่นคงต่อการถือครอง แต่สำหรับชาวบ้านอีกส่วนหนึ่งกลับยืนยันว่า การให้ทางการมาออก ส.ท.ก. ก็เท่ากับเป็นการยอมรับอำนาจการจัดการของรัฐ การต่อสู้เรื่องป่าชุมชนที่ผ่านมาก็เป็นอันล้มเหลว และเมื่อการจัดการอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ ก็ยิ่งทำให้การถือครองที่ดินไม่มีความมั่นคง เพราะภายใต้การจัดการของรัฐ รัฐอาจยกเลิก ส.ท.ก. เมื่อไรก็ได้ หรืออาจนำไปใช้ในกิจการอื่นๆก็ได้ เมื่อมีความเห็นที่แย้งกัน ทางฝ่ายผู้สนับสนุน ส.ท.ก. ได้กดดันให้ผู้ใหญ่บ้าน (ซึ่งเป็นคนเดียวกับประธานกลุ่มป่าชุมชน) รับผิดชอบกับทางการให้มีการออก ส.ท.ก. เมื่อผู้ใหญ่บ้านไม่ดำเนินการ ก็มี การวิ่งเต้นไปทางกำนัน และติดต่อไปยังเจ้าหน้าที่ป่าไม้โดยตรง ซึ่งนับเป็นอีกช่วงเวลาหนึ่งที่มีการจัดการป่าชุมชนปั่นป่วนอย่างมาก

เมื่อพิจารณาจากมุมมองของชุมชน จะเห็นว่าการออก ส.ท.ก. เป็นวิธีคิดที่ตอกย้ำการจัดการของรัฐ ที่มองว่าป่าเป็นทรัพย์สินของรัฐ และราษฎรเป็นผู้บุกรุกป่า นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาที่พบว่า ส.ท.ก. ในฐานะโครงการที่ต้องการแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ทำกินและการบุกรุกป่าของราษฎร เป็นนโยบายที่ล้มเหลว เพราะจากการสำรวจพบว่าราษฎรที่ได้ ส.ท.ก. มักจะขายสิทธิให้แก่ผู้อื่น ในที่สุดที่ดินก็ไปอยู่กับผู้มีอันจะกิน แต่ครั้นชาวบ้านยากจนจะเก็บไว้ทำกิน ก็ไม่สามารถจำนองที่ดิน เพื่อนำมาพัฒนาการผลิตได้ จึงนับว่าโครงการนี้เป็นโครงการที่ทั้งไร้ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม (ดูอานันท์ และ มิ่งสรรพ 2538 : 115-121)

หลังจาก กรณี ส.ท.ก. ประมาณปีเศษ ได้เกิดความขัดแย้งขึ้นในทำนองเดียวกัน เมื่อมีกระแสข่าวว่ารัฐมนนโยบายที่จะ ส.ป.ก. 4-01 ในเขตบ้านดง นอกจากส่งผลกระทบต่อการจัดการป่าชุมชนแล้ว กรณี ส.ป.ก. 4-01 ยังแสดงให้เห็นการผันแปรของนโยบายภายใต้บริบททางการเมือง และการแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายของผู้มีอำนาจ ซึ่งได้สร้างผลกระทบทั้งต่อทรัพยากรและคนยากจน

การปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นที่มาของการออกเอกสาร ส.ป.ก. เพื่อรับรองสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกร อาจกล่าวได้ว่า เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัย นายปรีดี พนมยงค์ ในช่วง พ.ศ. 2475 โดยแนวคิดดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดิน มีเจตนารมณ์ที่จะลดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงของสังคม ที่เกิดจากคนกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจในการได้มาซึ่งที่ดินด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ทำกิน หรือต้องเช่าที่ทำกินในการผลิตในราคาแพง การปฏิรูปที่ดินในช่วงแรก จึงมีลักษณะการให้อำนาจรัฐบาลในการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนที่มีมากเพื่อนำมาปฏิรูปให้คนยากจน หลังจากปี พ.ศ. 2475 มีกฎหมายหลายฉบับที่ตราออกมาบนฐานคิดที่จะปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกร เช่น พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 โดยมีเจตนาที่จะหาที่ทำกินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินของตนเอง พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมค่าเช่าที่นา โดยให้เก็บค่าเช่าโดยเฉลี่ยสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต ในปี พ.ศ. 2497 ได้มี พ.ร.บ. ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งถือว่ามีความก้าวหน้าและสะท้อนเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินมากที่สุด โดยให้มีการจำกัดการถือครองที่ดิน ให้นบุคคลมีสิทธิถือครองที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่ เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ เพื่อพาณิชย์กรรมไม่เกิน 5 ไร่ เพื่อที่อยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ อย่างไรก็ตามแนวคิดและกฎหมายเหล่านี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติเนื่องจากแรงต่อต้านของผู้สูญเสียผลประโยชน์และความผันผวนทางการเมือง พ.ร.บ. ที่ดินที่มีการจำกัดการถือครองที่ดิน ถูกยกเลิกไปในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ. 2503 โดยให้เหตุผลว่าเป็นการทำลายความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ (โกสุมภ์ และคณะ 2531 : 115-150)

ต่อมาในช่วงประชาธิปไตยแบ่งบาน หลังการต่อสู้ขับไล่เผด็จการของขบวนการนักศึกษาและประชาชน ในปี พ.ศ. 2516 ได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลจึงตอบสนองโดยการยกร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ภายใต้กฎหมายนี้ได้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นหน่วยงานระดับกรม ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อรับผิดชอบดำเนินการนี้โดยเฉพาะ ในแง่เนื้อหา จากเดิมที่การปฏิรูปที่ดินถือหลักการจำกัดการถือครองที่ดิน และจัดซื้อที่ดินของผู้มีที่ดินมากมาจัดสรรแก่ผู้ไร้ที่ดิน การปฏิรูปได้หลีกเลี่ยงความขัดแย้ง โดยนอกจากจะกำหนดให้ที่ดินที่นำมาปฏิรูปมาจากการซื้อจากเอกชนที่มีที่ดินมาก ได้เปิดช่องทางให้สามารถนำที่ดินที่ดินของรัฐ อันได้แก่บรรดาที่ดินทั้งหลายที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเช่าอยู่อาศัยหรือ มาดำเนินการปฏิรูปได้ แต่แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดินบ้าง กฎหมายฉบับนี้ก็ยังคง

มีความก้าวหน้าอยู่มาก คือการปฏิรูปที่ดินในกฎหมายนี้ไม่ได้มีความหมายเพียงการจัดสรรที่ดิน แต่ยังมีกำหนดให้มีหน่วยงานและแผนงาน ที่จะยกระดับความสามารถในการผลิตเนื้อที่ดินอย่างครบวงจร ได้แก่การส่งเสริมศักยภาพการผลิต การจำหน่าย การสหกรณ์ และการสนับสนุนสินเชื่อในการผลิตอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะถูกกำหนดมาอย่างดี ในทางปฏิบัติ หลังจากปี พ.ศ. 2519 เมื่อขบวนการประชาธิปไตยภาคประชาชนเริ่มอ่อนแอ และมีความผันผวนทางการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุด การปฏิรูปที่ดินตาม พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินฉบับนี้ก็ดำเนินไปอย่างล่าช้ามาก (เพ็งอึ้ง : 115-150)

ในช่วงต่อมานับจากต้นทศวรรษที่ 2530 การปฏิรูปที่ดินได้ถูกปลุกกระแสขึ้นมาใหม่ แต่แทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อคนยากจนตามเจตนารมณ์เดิม กลับเป็นนโยบายที่ถูกนำมาเป็นข้ออ้างในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจทางการเมืองและกลุ่มคนร่ำรวยบางกลุ่ม โดยจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคที่มีโอกาสดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยาวนานและหลายสมัยที่สุดในช่วงนี้ การเคลื่อนไหวเกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกันในสองช่วง ช่วงแรกเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2532 ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งในขณะนั้น พล.ท. สนั่น ขจรประศาสน์ แห่งพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ได้ผลักดันให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การแก้ไขครั้งนี้มีสาระสำคัญคือ มีการแก้ไขให้ผู้มีที่ดินในพื้นที่ป่า สงวนที่ได้รับ ส.ป.ก. สามารถร้องขอให้มีการออกเอกสารสิทธิที่ดิน(น.ส. 3 หรือ โฉนด) ตามกฎหมายได้ (ส.ป.ก. เป็นสิทธิในการใช้ที่ดินโดยถือว่ากรรมสิทธิ์ยังเป็นของรัฐ ผู้ถือ ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจจำหน่าย จ่าย โอน ที่ดิน แต่เมื่อสามารถเปลี่ยน ส.ป.ก. เป็นเอกสารสิทธิตามกฎหมาย ถือว่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลผู้นั้น สามารถจำหน่าย จ่าย โอน ได้ถูกต้องตามกฎหมาย) ทั้งนี้ รมต. ได้แถลงว่าเพื่อเป็นหนทางในการแก้ไขการบุกรุกป่า เพราะเชื่อว่าหากราษฎรที่บุกรุกป่ามีสิทธิในที่ดินอย่างมั่นคง ก็จะไม่มีการบุกรุกป่าเพิ่มอีก (“กาแฟดำ” : 2538) (การแก้ไขกฎหมายนี้เกิดขึ้นพร้อมๆกับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2532) อย่างไรก็ตามการแก้ไขกฎหมายครั้งนี้ยังไม่มีผลทางปฏิบัติเพราะไม่นานหลังจากนั้น รัฐบาลพลเอกชาติชายก็ถูกยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.)

การเคลื่อนไหวทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ในช่วงที่สอง เริ่มขึ้นหลังการหมดอำนาจของ ร.ส.ช. โดยในปี พ.ศ. 2535 พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมาก และได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี นายสุเทพ เทือกสุบรรณ จากพรรคเดียวกัน ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิรูปที่ดินโดยตรง ในการบริหารงานรัฐบาลได้กำหนดให้การปฏิรูปที่ดินเป็นภารกิจเร่งรัดสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาล โดยได้กำหนดว่าจะปฏิรูปที่ดินให้ได้ปีละ 4 ล้านไร่ ดังนั้น เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดิน

ดินฯ พ.ศ. 2518 ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2532 เพื่อให้ผู้มีที่ดินในเขตป่าสงวนฯ ที่ทำกินมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนฯ ที่ได้รับ ส.ป.ก. ให้สามารถขอร้องเรียนให้ยกกระดบ ส.ป.ก. เป็นเอกสารสิทธิได้ (กระทรวงเกษตรฯ ไปแจกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่ราษฎรที่จังหวัดภูเก็ต ซึ่งปรากฏว่ามีคนบดผู้มิฐานะร่ำรวยของภูเก็ตเข้ารับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ด้วยกว่า 10 ราย จนเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ทางสื่อมวลชนอย่างกว้างขวางว่า “พรรคประชาธิปัตย์ทำผิดกฎหมาย เอาที่ป่าไปแจกหัวคะแนนซึ่งเป็นคนรวย” ประเด็นนี้ได้กลายเป็นประเด็นทางการเมือง ซึ่งนำมาสู่การอภิปรายไม่ไว้วางใจ และนายชวน หลีกภัย ต้องตัดสินใจยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่ในที่สุด²

เมื่อพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในนโยบาย ที่อ้างว่าเมื่อเปิดช่องทางให้ผู้ถือ ส.ป.ก. ที่ทำกินในพื้นที่ป่ามาก่อนการประกาศเขตป่าสงวน สามารถร้องขอให้ออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินได้ โดยให้เหตุผลว่า การมีเอกสารสิทธิที่มั่นคงจะทำให้การบุกรุกทำลายป่าของชาวบ้านลดลง จนได้มีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ในปี พ.ศ. 2532 และ พ.ศ. 2536 ดังที่กล่าวมา จะพบว่านโยบายได้สะท้อนให้เห็นปัญหาในเชิงวิธีคิดที่คับแคบและบิดเบือนรัฐ เบื้องหลังความคิดของนโยบายดังกล่าวก็คือ สมมุติฐานที่ว่าชาวบ้านยากจนเป็นผู้บุกรุกป่า ซึ่งเป็นการคิดเหมารวมเอาอย่างง่าย ๆ ทั้งที่ในความเป็นจริงปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่า มีสาเหตุที่สลับซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรของรัฐ และไม่ใช่คนจนเท่านั้นที่เข้าใช้พื้นที่ป่า คนรวยและคนในเมืองต่างก็มีส่วนในการใช้ทรัพยากรจากป่าไม่น้อยไปกว่ากัน นอกจากนั้นความเชื่อที่ว่าทำให้มีเอกสารสิทธิจะทำให้ชาวบ้านไม่บุกรุกป่า ก็เป็นความคิดที่บิดเบือนความเป็นจริง ในเมื่อมีตัวอย่างอยู่จำนวนมากแล้วว่า มีชาวบ้านจำนวนมากที่เป็นเกษตรกร ที่มีเอกสารสิทธิที่ดิน แต่ในกระบวนการตลาดทางการเกษตรที่ชาวบ้านค้าขายขาดทุน ก็ทำให้ชาวบ้านต้องจำนองเอกสารสิทธิ และในที่สุดก็ต้องสูญเสียที่ดิน และกลายเป็นคนยากจนในที่สุด ดังนั้นการเปิดช่องทางออกเอกสารสิทธิที่ดินในพื้นที่ป่า จึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนรวยสามารถเข้ามามีสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าได้โดยแท้ ซึ่งในที่สุดก็จะเห็นว่า ข้ออ้างของนโยบายว่าจะแก้

² ประเด็นโต้แย้งที่สำคัญทั้งในรัฐสภาและในสังคมคือ ประเด็นที่ว่า รัฐบาลกระทำผิดกฎหมาย โดยมอบ ส.ป.ก. ให้แก่ผู้มีฐานะร่ำรวย ทั้งที่ใน พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 แก้ไขปี พ.ศ. 2532 ได้ระบุไว้ว่า ส.ป.ก. จะมอบให้แก่เกษตรกรที่มีฐานะยากจน แต่รัฐบาลกลับตีความคำจำกัดความเกษตรกรว่า กินความรวมถึงผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร (ซึ่งอาจมีฐานะร่ำรวย) ด้วย และหลังจากที่รัฐบาลไม่สามารถตอบข้อสงสัยจากสังคมได้กระทรวงเกษตรฯ จำต้องยุบสภา รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ในสมัยต่อมา ได้มีการยกเลิกมติ ค.ร.ม. 4 พฤษภาคม 2536 และ มีการสั่งฟ้องผู้กระทำผิดในกรณี ส.ป.ก. 4-01 ในเหตุการณ์ที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม สำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งมีนายคณิต ณ นคร เป็นอัยการสูงสุดในเวลานั้น ได้สั่งยกฟ้องคดีทั้งหมด โดยให้เหตุผลว่า นายชวน หลีกภัย และจำเลยทุกคน ไม่มีเจตนากระทำผิดกฎหมาย ผลทางกฎหมายมีเพียงการเพิกถอน ส.ป.ก. ของผู้มีฐานะร่ำรวย (ดู น.ส.พ. รายวันในช่วงปี 2539)

ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าก็แก้ไม่ได้ ชาวไร่จะยังมีการทำลายป่าหนักขึ้นไปอีก เพราะก็จะมี การบุกรุก ป่าเข้าไปจับจองเพื่อรอออก ส.ป.ก. และ รอออกเอกสารสิทธิ ซึ่งก็มักจะพบว่า มีนายทุนเป็นผู้หนุนหลัง ให้ชาวบ้านเป็นผู้บุกรุกป่าเพื่อรอซื้อสิทธิในภายหลัง เมื่อเป็นเช่นนี้ ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงทางสังคมก็จะ ยิ่งสูงขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่สวนทางกับเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดินโดยสิ้นเชิง

กรณีการออก ส.ป.ก. 4-01 ในบ้านดงได้ทำให้เกิดความปั่นป่วนในการจัดการป่าชุมชนกว่าครึ่ง โดতিকล่าวมา ทั้งนี้เพราะชาวบ้านทราบดีว่า ส.ป.ก. 4-01 เป็นการรับรองสิทธิที่มีความมั่นคงมากกว่า ส.ท.ก. ที่ผ่านมา และทราบว่า มีช่องทางที่จะเรียกร้องให้ออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายได้ภายหลัง (เนื่องจากที่ทำกินของชาวบ้านดงทำกินมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนฯ ซึ่งสามารถร้องขอให้ออก เอกสารสิทธิได้ ตาม พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินฯ พ.ศ. 2518 แก้ไขปี พ.ศ. 2532) ความกดดันยิ่งเพิ่มขึ้นอีกเมื่อ มีนายทุนบางกลุ่ม ได้เป็นผู้สนับสนุนให้ชาวบ้านเข้าไปเปลี่ยนแปลงที่ทำกินให้เป็นที่ทำกินถาวร โดย คาดหวังว่าเมื่อออก ส.ป.ก. แล้วจะขอซื้อที่ดินจากชาวบ้าน เพื่อจะมีการขอเรียกร้องให้ออกเอกสาร สิทธิในโอกาสต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ความปั่นป่วนในการจัดการป่าชุมชนได้เกิดขึ้นอีก โดยเกิดขึ้นในบริบท การเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหารอยพยายบ้านออกจากเขตป่าอนุรักษ์ ของเครือข่ายเกษตรกร ภาคเหนือ (คกน.) ซึ่งสืบเนื่องมาจากนโยบายอนุรักษ์ที่รัฐได้ประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่ อนุรักษ์ตามกฎหมายประเภทอื่นๆมากขึ้น และมีความต้องการจะอพยพชุมชนในพื้นที่ดังกล่าวออก จนทำให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบรวมตัวกันคัดค้าน ดังได้กล่าวมาในบทที่แล้ว ผลจากการรวมตัว กัดดันต่อรัฐบาล ทำให้มีมติรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้าออกมา ในวันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 ในมติคณะรัฐมนตรี ได้เห็นชอบในหลักการให้มีการพิสูจน์สิทธิว่าราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ภาคเหนือ ได้ทำกินมาก่อนการประกาศป่าอนุรักษ์หรือไม่ หากอยู่มาก่อนให้รับรองสิทธิการทำกิน ในการพิสูจน์ สิทธิให้ใช้หลักเกณฑ์หลายๆอย่างประกอบกัน ได้แก่การใช้เอกสารราชการเช่น ส.ค. 1 ภ.บ.ท. 5 สำเนา ทะเบียนบ้าน ร่องรอยการทำประโยชน์ สิ่งปลูกสร้าง ไม้ผล ไม้ยืนต้น รวมทั้งคำให้การของพยายบุคคล ในชุมชน ซึ่งมตินี้เป็นที่พอใจแก่ชาวบ้าน เพราะถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความเป็นธรรมแก่ชาวบ้าน

แต่ในช่วงเดียวกันที่มีการประกาศใช้มติ ค.ร.ม. 17 และ 29 เมษายน กลับมีการประชุมของ คณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดมาตรการและแนวทางเพื่อแก้ไขปัญห การบุกรุกทำลายป่าสงวนและ อุทยานแห่งชาติ และได้ประกาศมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 (ซึ่งเรียกว่า “มติวงน้ำเขียว” เนื่องจากประชุมในอำเภอดวงน้ำเขียว จ.นครราชสีมา) มติวงน้ำเขียวกับมีหลักการที่ขัดแย้งกับมติคณะ รัฐมนตรีที่ทำกับชาวบ้าน โดยหันกลับไปยึดแนวทางที่จะไม่อนุญาตให้มีการทำกินในพื้นที่อนุรักษ์โดย สิ้นเชิง การยอมรับสิทธิจะยอมรับในพื้นที่ป่าสงวนฯ และป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี (ป่าจำแนก) เท่านั้น การออกเอกสารรับรองสิทธิจะกระทำผ่านกลไกกฎหมายดังที่ผ่านมา ได้แก่การให้ ส.ท.ก. หรือ ส.ป.ก. ส่วนแนวทางการพิสูจน์สิทธิไม่มีการระบุที่แน่ชัด

เมื่อมีการออกมดิวังน้ำเขียว พร้อมกับ มติรัฐมนตรีที่ตกลงกับชาวบ้านได้ทำให้เกิดความสับสนในสังคม โดยเป็นที่เข้าใจว่าข้อเรียกร้องของชาวบ้านได้นำไปสู่การออกกฎหมาย ให้เกิดการบุกรุกทำลายป่า เหมือนกับที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายชวย หลีกภัย ประกอบกับความกดดันจากกลุ่มอนุรักษ์ ที่ไม่เห็นด้วยกับการรับรองสิทธิของชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ (ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกับที่ได้กล่าวในบทที่ผ่านมา) จึงทำให้เกิดกระแสสังคมในการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมาทั้งหมด

ในกระแสนี้ได้มีการประชุมของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติหลายครั้ง เพื่อทบทวนมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา ซึ่งในที่สุดคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้แถลงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 โดยนโยบายที่กำหนดขึ้นใหม่ปรากฏว่ามีแนวทางที่สวนทางกับ มติรัฐมนตรี วันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 ที่รัฐกระทำต่อชาวบ้าน แต่กลับมีหลักการที่ยังสอดคล้องกับมดิวังน้ำเขียวที่ผ่านมา โดยยืนยันที่จะไม่มีการรับรองสิทธิให้แก่ชาวบ้านในเขตป่าอนุรักษ์โดยเด็ดขาด จะมีเพียงการรับรองสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนฯ และพื้นที่ป่าไม้ถาวร โดยมีการรับรองสิทธิผ่านกลไกรัฐและกฎหมายดังที่เคยระบุมาแล้วในมดิวังน้ำเขียว ในนโยบายนี้ยังได้แถลงไว้อีกว่าการพิสูจน์สิทธิการทำกิน จะใช้หลักฐานจากภาพถ่ายทางอากาศเพียงอย่างเดียว โดยตัดหลักฐานที่เกี่ยวข้องเอกสารราชการ หลักฐานการทำกิน และหลักฐานพยานบุคคลออกไป

ผลจากนโยบายดังกล่าว ทำให้ความกดดันในการจัดการป่าชุมชนบ้านดง วนเวียนกลับมาที่เดิมอีก เมื่อมีกระแสการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่า ก็มีชาวบ้านที่พยายามวิ่งเต้นให้ทำกินของตนได้รับเอกสารสิทธิ และโดยเฉพาะเมื่อชาวบ้านทราบว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิจากภาพถ่ายทางอากาศ และแม้จะทราบด้วยว่าภาพถ่ายทางอากาศจะยึดภาพถ่ายที่ทางการได้ถ่ายไว้เมื่อหลายปีแล้วก็ตาม แต่ชาวบ้านก็มีความเชื่อว่า จะต้องไปบุกเบิกที่ทำกินให้เป็นที่ทำกินที่เด่นชัด ให้ตรงกับการทำกินที่ผ่านมา เพื่อให้สอดคล้องกับภาพถ่ายทางอากาศที่บันทึกไว้ในอดีต จึงจะมีได้รับสิทธิในที่ทำกิน ภายใต้ความเชื่อเช่นนี้ จึงมีชาวบ้านบางส่วนได้ชักชวนกันเข้าไปบุกเบิกที่ทำกินในพื้นที่ป่าชุมชน ซึ่งกำลังคืนสภาพป่าเพื่อให้เป็นที่ทำกินที่เด่นชัด ทำให้เกิดความปั่นป่วนอย่างมากในชุมชน

โดยสรุป ที่กล่าวมาได้แสดงให้เห็นความผันผวนของนโยบายรัฐภายใต้การรวมศูนย์อำนาจการจัดการ หรืออีกนัยหนึ่งนโยบายจากเบื้องบน ที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อการจัดการป่าชุมชน โดยนโยบายจากเบื้องบน ซึ่งเป็นกรอบกำหนดความเปลี่ยนแปลงในการใช้และเข้าถึงทรัพยากร ได้เป็นเสมือน “สัญญาณ” (signal) ที่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากความคาดหวังที่แตกต่างกันของคนในท้องถิ่นและในชุมชน ซึ่งนำไปสู่ความแปรปรวนอันไหวต่อความขัดแย้ง หรืออาจเรียกว่าภาวะ “ความไม่มั่นคง” ในการจัดการป่าชุมชน โดยด้านหนึ่งความไม่มั่นคงเกิดจากความต้องการเข้ามาใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าของคนภายนอกชุมชน ภายใต้เงื่อนไขทางกฎหมาย ดังเช่นกรณีความต้องการใช้พื้นที่ป่าทำเหมืองถ่านหิน และการทำสวนป่า ในอีกด้านหนึ่งความไม่มั่นคงเกิดจากความเห็นที่แตกต่างของชาว

บ้านด้วยตนเอง ที่บางส่วนต้องการให้ชุมชนเป็นผู้จัดการป่าชุมชนต่อไป แต่อีกส่วนหนึ่งต้องการให้มีการรับรองสิทธิของเอกชนในรูปเอกสารสิทธิที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์

การวิเคราะห์ที่กล่าวมาได้ให้ความสำคัญกับ การวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาในเชิงนโยบายของรัฐ ที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ โดยหยิบยกประเด็นการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มาแสดงให้เห็นถึงการกำหนดนโยบายที่สะท้อนแนวทางในการพัฒนาของรัฐ โดยชุมชนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ขณะที่นโยบายที่กำหนดมานั้นก็เป็นสิ่งที่ลงมำก้ากับหรือสร้างเงื่อนไขในการดำรงชีวิตทำให้ชีวิตชาวบ้านต้องปั่นป่วนปรวนแปร จากนั้นภายใต้กรอบใหญ่ของนโยบายดังกล่าว ก็มีนโยบายย่อยที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น ในกรณีการออก ส.ท.ก. และ ส.ป.ก. 4-01 การวิเคราะห์ยังแสดงให้เห็นถึงกระบวนการและกลไกในการใช้นโยบายของรัฐ ที่ปราศจากการมีอำนาจตรวจสอบของชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกิดการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจทางการเมือง ดังที่เห็นได้ชัดในกรณี ส.ป.ก. 4-01 รวมไปถึงกรณีที่นโยบายมีความแปรเปลี่ยนไปมาภายใต้เกมส่การเมือง ดังเช่นการออกมติ คร.ม. 17, 22, 29 เมษายน 2540 และนโยบายของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 10 มิถุนายน 2541 ทั้งนี้ยังไม่รวมถึง กรณีปัญหาจากนโยบายของรัฐในลักษณะอื่นๆ ซึ่งได้มีผู้ศึกษาไว้จำนวนหนึ่งแต่อยู่นอกเหนือขอบเขตการวิเคราะห์ในที่นี้ ดังเช่นความลักลั่นขัดแย้งกันเองของนโยบายรัฐ ดังเช่นนโยบายการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ บ.บ.ก. 5 และการจัดตั้งหมู่บ้าน ซึ่งเป็นเสมือนการรับรองสิทธิการทำกิน แต่กลับไม่ให้สิทธิการทำกินในพื้นที่ป่าของชุมชน (อานันท์ และมิ่งสรรพ 2538: 114) ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐ เช่นระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ ที่ต้องการมีพื้นที่ในความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นที่มาของบทบาทและงบประมาณ ที่มีผลต่อการรับรอง/ไม่รับรองสิทธิการทำกินแก่ชาวบ้าน (Vandergeest and Peluso 1995 : 272-277) ดังนั้น การรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรของรัฐ โดยปราศจากการมีส่วนร่วมและตรวจสอบจากชุมชนท้องถิ่น จึงเป็นเงื่อนไขที่สร้างความสับสนปั่นป่วนต่อชุมชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการจัดการป่าชุมชน อย่างไม่รู้จบ

ในขณะที่ความผันผวนของนโยบายรัฐ ได้สร้างความคาดหวังที่แตกต่างกันให้แก่ชาวบ้านในการมีสิทธิในพื้นที่ป่า และทำให้เกิดความขัดแย้งในการเข้าถึงพื้นที่ป่าสูงขึ้น ยังมีการขยายตัวของปัจจัยจากภายนอกในอีกมิติหนึ่งเข้าสู่ชุมชนในเวลาเดียวกัน คือการขยายตัวของระบบตลาด ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์จากป่า และการถกเถียงในเรื่องทิศทางการพัฒนาของชุมชน

5.2 การขยายตัวของระบบตลาดและความขัดแย้งในทิศทางการพัฒนา

การขยายตัวของระบบตลาดสู่ชุมชน ได้ทำให้ชาวบ้านเกิดความต้องการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าในลักษณะที่แตกต่างกัน ในภาวะเช่นนี้ กลุ่มชาวบ้านที่มีความต้องการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าแตกต่างกัน ได้โน้มน้าวกรรมการป่าชุมชนให้ปรับนโยบายการจัดการพื้นที่ป่า เพื่อให้ตอบสนองความ

ต้องการแก่ฝ่ายตน จึงเกิดการโต้แย้งเพื่อให้เหตุผลในเรื่องทิศทางการพัฒนาในอนาคตของชุมชนว่าสมควรจะใช้ประโยชน์จากป่าในลักษณะใด

“ระบบตลาด” หรือกล่าวอย่างเต็มรูปว่า “เศรษฐกิจในระบบตลาด” ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการผลิตสินค้าเพื่อค้าขายตามความต้องการของตลาด ให้ได้มาซึ่งกำไรสำหรับจับจ่ายใช้สอย หรือลงทุนในกิจการต่อไปนั้น ได้เผยแพร่หรือขยายตัวมาสู่ชุมชนบ้านดง นับจากยุคการพัฒนาของรัฐ ที่ด้านหนึ่งการขยายตัวของตลาดเกิดขึ้นจากการสนับสนุนของรัฐให้ชาวบ้านหันมาปลูกพืชเพื่อค้าขายในท้องตลาด ในขณะที่อีกด้านหนึ่งเกิดจากการขยายตัวของตลาด ที่แผ่ขยายออกไปแสวงหาสินค้ามาสนองความต้องการของผู้บริโภค โดยมีตัวกระตุ้นคือบรรดาพ่อค้าคนกลางพืชผลการเกษตร ที่เติบโตติดตามไปกับถนนที่ตัดไปสู่ชนบทป่าเขาห่างไกล

การขยายตัวของระบบตลาด ได้เป็นเงื่อนไขของความสัมพันธ์ทางการผลิตรูปแบบใหม่ในชุมชน และทำให้ความแตกต่างของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูงขึ้น กล่าวคือ เมื่อชาวบ้านที่มีที่นาน้อย ไม่สามารถยังชีพจากป่า ได้หันมาผลิตพืชพาณิชย์ในภาวะที่ขาดแคลนทั้งที่ดินและเงินทุนในการผลิต ชาวบ้านกลุ่มนี้ได้กลายเป็นผู้เช่าและผู้กู้ โดยไปเช่าที่นาจากผู้มีที่นามาก พร้อมกับไปกู้เงินจากสถาบันการเงิน และเมื่อถึงคราวต้องขายพืชผล ที่มักมีราคาต่ำ เมื่อหักค่าเช่าและดอกเบี้ยทั้งหมดแล้วก็มักขาดทุนหรือได้กำไรน้อย ครั้นถึงฤดูกาลผลิตใหม่ก็ต้องเช่าและกู้มาผลิตใหม่ ทำให้เกิดวัฏจักรหนี้สินมากขึ้น ในวัฏจักรนี้ ผู้มีที่นามากจึงอยู่ในฐานะได้เปรียบ ไม่ต้องทำการผลิตเอง หันมาให้เช่าที่นา ก็ทำให้สามารถสะสมทุนได้มากขึ้น ร่ำรวยขึ้น และสำหรับสถาบันการเงิน และพ่อค้าคนกลาง ก็ใช้ความได้เปรียบเก็บดอกเบี้ยและกดราคาสินค้า ทำกำไรโดยไม่ต้องลงแรงและไม่ต้องรับความเสี่ยงในการผลิต ผลจากกระบวนการนี้ได้ทำให้ชาวบ้านที่มีที่ทำกินน้อย ตกอยู่ในฐานะยากจนและเป็นหนี้สินมากขึ้น ดังปรากฏว่าชาวบ้านดงเกือบครึ่งหมู่บ้านอยู่ในฐานะยากจนอย่างรุนแรง คือมีข้าวไม่พอกิน คຸ້ມປີພ້ອມກັບມີເນີນສິນຈຳນວນຫລາກ ໃນເວລາທີ່ມີເຟຢື່ນ 6 ຄຣອບຄຣັວ ທີ່ຈັດວ່າເປັນກຸ່ມຄົນຮວຍ ຄືສາມາດມີຂ້າວພອກິນແລະມີເນີນສິນໄມ່ຫລາກນັກ

อาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวของระบบตลาด ได้สร้างความกดดันต่อการดำรงชีวิตของชาวบ้าน โดยเฉพาะกลุ่มฐานะยากจนและปานกลาง ภายใต้อิทธิพลของตลาด ชาวบ้านยังเป็นหนี้สินมากขึ้น แม้จะพยายามหารายได้จากทางอื่น ไม่ว่าจะเป็นการรับจ้างในท้องถิ่นหรือต่างถิ่น ชาวบ้านมักจะได้รับจ้างงานแบบชั่วคราว ค่าแรงที่ได้เทียบเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่พอเลี้ยงครอบครัว พร้อมกับเงื่อนไขการจ้างที่ไม่มีความมั่นคง ไม่มีสวัสดิการ ไม่มีหลักประกันสุขภาพและความปลอดภัย ในการประกอบตนเองก็อับจนในการผลิตนับตั้งแต่เงินทุน ตลาด การแข่งขันทางธุรกิจ ฯลฯ เมื่อเป็นหนี้สินและไปทำกินนอกพื้นที่ป่าไม่เพียงพอ หนทางสุดท้ายก็คือการหันหน้าเข้าพึ่งพาป่า และความต้องการเข้าพึ่งพาป่าที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ได้สร้างความกดดันต่อป่าชุมชนที่มีศักยภาพในการรองรับจำกัด

การเข้าพึ่งพาป่าของชาวบ้าน ฐานะยากจนและปานกลางกลุ่มนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการพึ่งพาตามวิถีแบบยังชีพ คือชาวบ้านมีความต้องการใช้พื้นที่เพื่อทำไร่ เลี้ยงสัตว์ และเก็บหาปัจจัยยังชีพต่างๆ ทั้งบริโภคในครอบครัวและขายหารายได้ ความกดดันในป่าชุมชนได้เกิดขึ้นเหนือพื้นที่หน้าครุฑเป็นพิเศษ เพราะมีชาวบ้านจำนวนมากต้องการใช้พื้นที่ทำไร่ปลูกข้าวกิน (ชาวบ้านเหล่านี้ส่วนใหญ่เคยมีที่ไร่อยู่ที่แม่ทาน หรือในพื้นที่หลังครุฑ ซึ่งในปัจจุบันไม่สามารถทำกินได้อีกแล้ว) และได้ขออนุญาตกรรมการป่าชุมชนใช้พื้นที่ทำไร่ในบริเวณหน้าครุฑ ซึ่งได้กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าใช้สอย ทำให้กรรมการต้องจัดหาพื้นที่ให้ชาวบ้านใช้ทำไร่อย่างพอเพียง และกระจายโอกาสให้เท่าๆกันอย่างเป็นธรรม สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 พร้อมๆกับการก่อตั้งป่าชุมชน และได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อชาวบ้านยากจนและเป็นหนี้สินมากขึ้นเรื่อยๆ

ในปี พ.ศ. 2537 อิทธิพลของระบบตลาดได้ขยายตัวเข้ามาในบ้านดงในอีกรูปแบบหนึ่ง คือการขยายตัวของการทำสวนลำไยเพื่อขายอย่างเป็นล่ำเป็นสันมากขึ้น “ลำไย” นั้นถือเป็นพืชเศรษฐกิจของจังหวัดลำพูน เพราะสามารถเป็นแหล่งผลิตลำไยขนาดใหญ่ของประเทศ ลำไยเป็นพืชที่ต้องการอากาศหนาวเย็นและความชุ่มชื้นสูง ซึ่งเหมาะกับภูมิอากาศในภาคเหนือ ลำไยเริ่มปลูกในเขตอำเภอฮ้างเมือง ซึ่งมีการคมนาคมสะดวกมาเป็นเวลานานแล้ว หลังจากนั้นจึงได้ขยายออกไปสู่อำเภอรอบนอกตามลำดับ จนกระทั่งในปี 237 ชาวบ้านตำบลบ้านหลวง รวมทั้งบ้านดง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่สามารถปลูกลำไยได้ดี จึงเริ่มต้นตัวเข้ามาในการทำสวนลำไย เพื่อเป็นอาชีพใหม่ ที่คาดว่าจะสร้างรายได้ให้แก่เจ้าของสวนได้ดี

การทำสวนลำไย เป็นระบบเกษตรที่แตกต่างจากวิธีทำสวนที่ชาวบ้านเคยทำกันมาแต่เดิม ซึ่งเป็นการปลูกไม้ยืนต้นหลายชนิด เช่นมะม่วง ขนุน มะขาม รวมทั้งพืชพื้นเมืองอีกหลายชนิด และปล่อยให้ต้นไม้เติบโตตามธรรมชาติ เมื่อมีผลผลิตก็เก็บกินเองหรืออาจขายในตลาดเป็นครั้งคราว แต่การทำสวนลำไย เป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ที่มีเป้าหมายเพื่อขายผลผลิตโดยเฉพาะ ดังนั้นในการทำสวนลำไยอย่างเป็นล่ำเป็นสันครั้งนี้ จะต้องดูแลรักษาซึ่งต้องอาศัยทั้งเงินทุนและแรงงานในการดูแล เริ่มตั้งแต่การซื้อกิ่งลำไยพันธุ์ที่ตลาดต้องการมาปลูก ลำไยต้องการน้ำในปริมาณที่พอเหมาะ จึงต้องมีการขุดบ่อหรือสระเก็บกักน้ำ วางระบบส่งน้ำเพื่อรดน้ำ นอกจากน้ำยังต้องใส่ปุ๋ย ทั้งปุ๋ยที่มาจากธรรมชาติเช่นมูลสัตว์ และปุ๋ยวิทยาศาสตร์ที่ต้องซื้อมาจากร้านค้า สวนลำไยยังต้องกำจัดวัชพืชไม่ให้รบกวนเกินไป ในช่วงใกล้ออกดอกต้องให้ฮอร์โมนบำรุงดอกและผล ลำไยต้องใช้เวลาประมาณ 5 ปี จึงจะเริ่มติดลูก และเนื่องจากในฐานะที่สวนลำไยเป็นทรัพย์สินที่มีราคา จึงมักมีการลงทุนล้อมรั้วอย่างมิดชิด ซึ่งก็ต้องการใช้เงินและแรงงานอีกจำนวนหนึ่ง

เมื่อการทำสวนลำไยต้องใช้เงินทุนและแรงงานจำนวนมาก คนในชุมชนที่มีความสามารถจะทำการสวนลำไยได้ก็คือ กลุ่มฐานะร่ำรวย และปานกลาง ที่มีที่ทำกินมากพอจะตัดแปลงที่ดินเป็นที่สวนได้ ดังนั้นจึงเกิดปรากฏการณ์ที่มีกลุ่มคนร่ำรวยและปานกลางจำนวนหนึ่ง ได้หันมาเป็นผู้ลงทุนทำสวน

ลำไย คนเหล่านี้บางส่วนได้ใช้เงินเก็บที่มีมาลงทุน แต่ส่วนมากก็ไปกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน โดยเฉพาะ ธ.ก.ส. มาเป็นทุนในการผลิต ซึ่งทางฝ่าย ธ.ก.ส. ก็ยินดีที่จะให้สินเชื่อเนื่องจากกลุ่มคนมีฐานะเหล่านี้มีความน่าเชื่อถือทางการเงิน หรือเครดิตสูง และมีหลักทรัพย์พอเพียงที่จะค้ำประกันเงินกู้ได้เป็นอย่างดี นอกจากการทำสวนลำไยจะเป็นการลงทุนทำการผลิตของเจ้าของที่ดินเองแล้ว ยังมีการทำสวนลำไยในรูปแบบที่มีนายทุนจากนอกหมู่บ้าน มาติดต่อให้ชาวบ้านทำการผลิต โดยจะให้ทั้งพันธุ์และช่วยลงทุนในการผลิตให้ โดยให้ชาวบ้านใช้ที่ดินและแรงงานของตนในการดูแล แต่เมื่อได้ผลผลิตต้องขายให้แก่ผู้สนับสนุนในราคาที่กำหนด ซึ่งนับเป็นการทำเกษตรแบบพันธสัญญา (contract farming) รูปแบบหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีนายทุนที่มาขอติดต่อขอเช่าหรือซื้อที่ดินเพื่อทำสวนลำไยอีกด้วย การทำสวนลำไยในสองรูปแบบหลังนี้ไม่จำกัดอยู่ที่ผู้มีฐานะเท่านั้น ผู้ไม่มีฐานะ แต่มีที่ทำกินก็สามารถเข้าร่วมในธุรกิจนี้ได้ อย่างไรก็ตามการทำสวนลำไยในสองรูปแบบหลังมีจุดที่ไม่แจ่มใสนัก เพราะในการทำพันธสัญญา การลงทุนมีระยะยาวนานเกินไป นายทุนรู้สึกไม่คุ้มค่ากับการเสียโอกาสที่เป็นระยะเวลานานเกินไป ส่วนการเช่าหรือซื้อที่ดินก็ยังไม่น่าเสี่ยง เพราะที่ดินของชาวบ้านไม่มีเอกสารสิทธิ เสี่ยงต่อการถูกยึดไปเป็นของหลวง

นับจากปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา ชาวบ้านดงที่มีฐานะรวยและปานกลางจำนวนหนึ่งจึงมีความต้องการขยายพื้นที่ทำกินในพื้นที่ป่าเพื่อปลูกลำไยเพิ่มขึ้น โดยคนเหล่านี้มักจะขอใช้สิทธิทำสวนลำไยในที่ทำกินที่อยู่ในพื้นที่หน้าครุฑ ซึ่งเคยถือครองมาในอดีตก่อนที่จะก่อตั้งป่าชุมชน นอกจากนั้นชาวบ้านส่วนนี้ยังมีเรียกร้องให้รัฐบาลออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่า เพื่อให้เป็นหลักฐานให้นายทุนที่สนใจมาเช่าที่หรือซื้อที่ดินทำสวนลำไย ซึ่งจะเป็นช่องทางหารายได้ของชาวบ้าน รวมทั้งการมีเอกสารสิทธิยังเป็นหลักประกันว่า การทำสวนลำไย ที่มีการลงทุนลงแรงมาเป็นเวลานาน จะมีหลักประกัน ไม่ถูกรัฐยึดไปเป็นที่ป่าสงวน หรือนำไปใช้ในกิจการต่างๆ อีก

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การขยายตัวของระบบการผลิตเชิงพาณิชย์ ได้สร้างแรงกดดันต่อป่าชุมชนสองด้านด้วยกัน ด้านหนึ่งเป็นเงื่อนไขให้กลุ่มคนยากจนและปานกลาง ขยายตัวจากกลุ่มคนที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวและอับจนต่อการหารายได้ในระบบตลาด มาสู่การหันหน้าเข้าพึ่งพาป่า ในลักษณะเศรษฐกิจแบบยังชีพมากขึ้น โดยเฉพาะต้องการใช้พื้นที่หน้าครุฑทำไร่ปลูกข้าวเพื่อบริโภคในครอบครัว ในอีกด้านหนึ่ง เป็นเงื่อนไขผลักดันให้เกิดผู้ต้องการทำสวนลำไยเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะรวยและผู้มีฐานะปานกลางจำนวนหนึ่ง ต้องการใช้พื้นที่ป่าในพื้นที่หน้าครุฑซึ่งเคยถือครองมาก่อนเพื่อทำสวนลำไย ตามนัยดังกล่าว การขยายตัวของระบบตลาดจึงทำให้เกิดความต้องการใช้พื้นที่ป่าสูงขึ้น ในขณะที่กรรมการป่าชุมชนก็มีนโยบายหลักที่ต้องการอนุรักษ์ป่า ซึ่งจะเป็นการพิสูจน์ต่อรัฐและสังคมว่าชาวบ้านก็เป็นผู้รักษาป่า ในภาวะแยกแยะนี้ได้เกิดข้อถกเถียงระหว่างชาวบ้านสองฝ่าย ที่ต้องการจูงใจให้กรรมการป่าชุมชนปรับนโยบายให้สอดคล้องกับแนวทางของตน ข้อถกเถียงของทั้งสองฝ่ายมีดังนี้

กลุ่มผู้ทำสวนลำไย : การใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ จะนำไปสู่การอนุรักษ์ป่า

การทำสวนลำไยเป็นการผลิตในเศรษฐกิจระบบตลาด มีการลงทุนทั้งในด้านที่เป็นเงินและแรงงานในการผลิตเป็นปริมาณสูง หวังผลในผลผลิตเพื่อนำไปขายเป็นรายได้ กลุ่มที่มีศักยภาพในการทำสวนลำไยส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านฐานะรวย รวมด้วยฐานะปานกลางจำนวนหนึ่ง อย่างไรก็ตามผู้มีฐานะยากจนก็อาจทำสวนลำไยได้ ในเงื่อนไขของการทำสวนลำไยแบบพันธสัญญา หรือ การให้เช่าหรือขายที่ดิน การให้เหตุผลเชิงหลักต่อปทุมชนของกลุ่มนี้ คือการทำสวนลำไยเป็นการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง เป็นการผลิตที่ใช้พื้นที่ไม่มาก (เมื่อเปรียบเทียบกับการทำไร่) แต่ให้ผลตอบแทนที่เป็นรายได้สูง ซึ่งเป็นแนวทางที่เหมาะสมในเมื่อพื้นที่ป่าบ้านดงมีปริมาณจำกัด

การอ้างถึงประสิทธิภาพในการใช้พื้นที่ กลุ่มผู้ทำสวนลำไยได้เปรียบเทียบกับการทำนา ซึ่งแต่เดิมก่อนบุกเบิกที่นา ชาวบ้านใช้พื้นที่ในการทำไร่ ทำให้ได้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ และต้องใช้พื้นที่มาก จึงจะผลิตพอกิน แต่เมื่อหันมาบุกเบิกพื้นที่ที่เป็นที่นา ก็ทำให้ปลูกข้าวได้ปริมาณมากขึ้น ในพื้นที่เท่าเดิม รวมทั้งยังใช้เวลา และใช้แรงงานในการผลิตน้อยลง การทำสวนลำไย ก็เช่นเดียวกัน แทนที่จะใช้ที่ป่าในการทำไร่ ซึ่งให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ใช้ในการเลี้ยงวัว เกือบปัจจัยยังชีพ ซึ่งไม่สร้างรายได้ การใช้พื้นที่ในการทำสวนลำไย นอกจากใช้พื้นที่ในจำนวนน้อยลง (พื้นที่ทำสวนลำไยของรายหนึ่ง ตกเฉลี่ยประมาณ 5 ไร่) ยังจะทำให้เกิดรายได้อย่างเป็นกอบเป็นกำอีกด้วย

เมื่อมีการใช้พื้นที่ในจำนวนที่น้อยลง ก็ย่อมหมายความว่า มีพื้นที่ที่สามารถปล่อยไว้เป็นพื้นที่ป่าตามธรรมชาติได้จำนวนมากขึ้น ในทางกลับกัน หากใช้พื้นที่ในการทำไร่ดังเคยเป็นมา ก็จะต้องมีการใช้พื้นที่ขยายตัวไปเรื่อยๆ เพราะการทำไร่ จะทำให้ดินหมดความสมบูรณ์และต้องขยายพื้นที่ไปไม่สิ้นสุด นอกจากนั้น ในด้านที่ทำสวนลำไย ทำให้เกิดรายได้ ก็ย่อมหมายความว่า การมีรายได้ทำให้ ความจำเป็นในการเข้าเลี้ยงวัว การเก็บหาปัจจัยยังชีพ และเก็บหาอาหารต่างๆ ไปขายก็จะลดลง ซึ่งก็จะทำให้แรงกดดันต่อป่าลดลง ดังนั้น การใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพจึงนำไปสู่การอนุรักษ์ป่าในที่สุด

กลุ่มผู้ทำสวนลำไยยังมีเหตุผลประกอบการจูงใจอีก ได้แก่การเสนอภาพอนาคตของชุมชน โดยอ้างว่า เมื่อพิจารณาในปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่า ชาวบ้านต้องทำการผลิตเพื่อขาย ต้องใช้เงินในการเลี้ยงชีพ และไม่ว่าจะหลีกเลี่ยงอย่างไรก็หนีไม่พ้นที่จะต้องสัมพันธ์กับระบบตลาด สังคมชาวบ้านไม่อาจยังชีพกับป่าตามแบบเดิม และในความเป็นจริงก็จะพบว่า ชาวบ้านได้เก็บหาของป่าเพื่อนำไปขายเป็นรายได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างผลกระทบต่อป่า และก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าถ้าหากแก้ปัญหาเศรษฐกิจไม่ได้ ก็จะต้องมีการลักลอบใช้ป่าในแบบที่ผิดระเบียบป่าชุมชน และหากมีมากขึ้นป่าชุมชนก็จะไม่อาจต้านทานความต้องการนี้ได้ไหว หนทางที่ถูกต้อง ก็คือต้องพยายามใช้พื้นที่ป่าให้มีประสิทธิภาพ ให้ใช้พื้นที่จำนวนน้อย แต่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง สิ่งที่ต้องทำไม่เพียงแต่เปิดโอกาสให้มีการทำสวนลำไยเท่านั้น แต่กรรมการป่าชุมชน ต้องสนับสนุนให้ชาวบ้านยากจน สามารถทำสวนลำไยได้ด้วย และ

จากนั้นต้องมีระบบสหกรณ์ หรือระบบที่สร้างอำนาจต่อรองในการผลิตและการจำหน่ายให้แก่ชาวบ้าน เพื่อให้สามารถทำรายได้อย่างแท้จริง และในช่วงที่ธุรกิจการทำสวนลำไยกำลังทำรายได้ ก็ยิ่งสมควรจะเร่งรีบในการส่งเสริมกิจกรรมนี้ (ดังเช่นในหมู่บ้านใกล้เคียงมีการทำสวนลำไยประสบความสำเร็จกันจำนวนมาก การทำสวนลำไยยังทำให้เกิดการจ้างงานในสวนลำไย ที่มีการจ้างแรงงานทั้งหญิงและชาย ที่มีค่าจ้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับงานประเภทอื่นๆ ซึ่งนับเป็นการสร้างอาชีพให้ชาวบ้านอีกทางหนึ่ง)

นอกจากการสร้างแรงจูงใจต่อป่าชุมชนให้มีการปรับนโยบายดังกล่าวนี้แล้ว ยังมีการเคลื่อนไหวในอีกทางหนึ่ง ที่นับเป็นการเคลื่อนไหวที่ไม่ยอมรับอำนาจการจัดการป่าชุมชน โดยมีคนจำนวนหนึ่งได้วิ่งเต้นให้มีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่า เพื่อว่าเมื่อมีเอกสารสิทธิ จะสามารถให้เช่าหรือขายพื้นที่ป่าแก่นายทุนจากนอกหมู่บ้านได้โดยตรง การเคลื่อนไหวนี้ส่งผลสะท้อนต่ออำนาจการจัดการป่าชุมชนมากพอสมควร อย่างไรก็ตามประเด็นนี้จะไม่กล่าวในที่นี้ เพราะจะซ้ำซ้อนกับการวิเคราะห์ในประเด็น “การอ้างสิทธิในพื้นที่ป่า” ในบทที่ 3 และซ้ำซ้อนกับหัวข้อที่ 1 ที่กล่าวมาแล้วในบทนี้

กลุ่มผู้ยังชีพจากป่า : ต้องมีความเป็นธรรมก่อน ความยั่งยืนของธรรมชาติจะตามมา

กลุ่มผู้ยังชีพจากป่า ส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านที่ยากจน แต่ก็ประกอบด้วยชาวบ้านฐานะปานกลางบางส่วน ชาวบ้านกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีหนี้สินจากการผลิตมาก ในขณะเดียวกันก็เป็นครอบครัวที่ปลูกข้าวไม่พอกินค้ำปีด้วย ซึ่งเป็นผลจากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ไม่สามารถไปทำไร่ในพื้นที่ที่ทำกินมาก่อนได้ ชาวบ้านกลุ่มนี้ต้องการใช้พื้นที่ป่าในบริเวณที่หน้าครุฑในการทำไร่ เพื่อให้มีข้าวพอเพียง หรือมีมากขึ้น เพื่อลดภาระรายจ่ายของครอบครัว พร้อมทั้งต้องการใช้ป่าในการเก็บหาปัจจัยยังชีพ เนื่องจากการใช้ป่า มีลักษณะที่ไม่ได้ลงทุนในการผลิตสินค้าเพื่อขาย จึงนับว่าเป็นการผลิตเพื่อยังชีพ (แม้จะมีการเก็บของป่าเพื่อไปขายเป็นรายได้ด้วย แต่ก็ถือว่าไม่ได้ลงทุนในการผลิต ในที่นี้จึงนับว่าเป็นการผลิตแบบยังชีพ)

กลุ่มผู้ยังชีพจากป่า ไม่เห็นด้วยกับการทำสวนลำไย แม้จะมีความเห็นว่า การทำสวนลำไยเป็นการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ และจะทำให้เกิดรายได้ที่เป็นกอบเป็นกำ แต่ปัญหาก็คือ การทำสวนลำไย สามารถทำได้เฉพาะคนที่มีฐานะดี และมีที่ทำกินมาก ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยของชุมชน ในขณะที่คนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านเป็นคนยากจนที่ไม่สามารถทำได้ การใช้พื้นที่ป่าเพื่อทำสวนลำไย หรือปล่อยให้มีการขยายตัวของสวนลำไย จะเป็นการเบียดบังพื้นที่ทำไร่ หรือพื้นที่ป่าธรรมชาติอันมีจำกัด จึงเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อคนส่วนใหญ่

กลุ่มผู้ยังชีพจากป่า ยังอ้างถึงประวัติศาสตร์การก่อตั้งป่าชุมชน ที่เกิดจากการต่อสู้ร่วมกันของชาวบ้านทั้งชุมชน กลุ่มคนยากจนซึ่งมีจำนวนมาก นับเป็นกำลังสำคัญในการผลักดันให้เกิดป่าชุมชน และเป็นกลุ่มที่สำคัญที่เผชิญหน้ากับบรรดานายทุน (ชาวบ้านยากจนมักจะอ้างถึงเหตุการณ์ในวันที่

เข้าล้อมทำลายรถของนายทุนที่เข้ามาซื้อถ่านป่าชุมชน จนถูกจับกุมไปโรงพัก และเป็นวันที่ป่าชุมชนถือกำเนิดขึ้น ซึ่งนับเป็นการตอกย้ำบทบาทในการต่อสู้ของคนจน ที่ทำให้พวกเขาเกิดความรู้สึกร่วม ในการเรียกร้องมากขึ้น) นอกจากนั้น การก่อตั้งป่าชุมชน ยังมีเจตนาที่จะคัดค้านการใช้ประโยชน์จากป่าของคนกลุ่มน้อย ที่ส่งผลกระทบต่อคนกลุ่มใหญ่ ป่าชุมชนจึงมีเจตนาที่จะรักษาป่าไว้เป็นสมบัติของส่วนรวม ให้ชาวบ้านทุกคนไม่ร่ำรวยหรือจน มีสิทธิในการเข้าถึงได้เท่าเทียมกัน เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์ในแง่มุมนี้ การทำสวนลำไยจึงนับว่าเป็นกิจกรรมที่ไม่เป็นธรรมต่อชาวบ้านส่วนใหญ่ในอีกทางหนึ่ง

กลุ่มผู้ยังชีพจากป่า ยังชี้อีกว่า หากปล่อยให้มีการทำสวนลำไย ที่สามารถทำได้เฉพาะกลุ่มคนรวย ในขณะที่ชาวบ้านยากจนไม่มีที่ทำอะไร และเก็บหาปัจจัยยังชีพ หรือถูกจำกัดให้การใช้พื้นที่ลดลง ก็เท่ากับว่าเป็นการสร้างความกดดันในการดำรงชีวิตต่อคนจนมากขึ้นไปอีก ซึ่งเมื่อไม่มีทางออกคนจนก็ต้องฝ่าฝืนระเบียบป่าชุมชน เข้าไปบุกเบิกทำกินในพื้นที่หลังครุฑ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ป่าชุมชนกำหนดให้เป็นเขตป่าอนุรักษ์ หรือไม่เช่นนั้นก็อพยพไปอยู่ที่อื่น และต้องบุกเบิกป่าทำกิน ซึ่งก็มีผลให้ผืนป่าในที่แห่งอื่นถูกทำลายอีกต่อไปเรื่อยๆ

กลุ่มผู้ยังชีพจากป่ายังมีความเชื่ออีกว่า แม้การทำสวนลำไยซึ่งดูเหมือนจะเป็นอาชีพใหม่ที่ทำรายได้ดี แต่ในที่สุดการทำสวนลำไยก็จะไม่สามารถทำเงินได้ หรือน้อยหนึ่ง ในที่สุดการทำสวนลำไยก็จะไปไม่รอด และทำให้เกิดหนี้สินขึ้นในที่สุด ซึ่งเห็นได้จากการผลิตพืชพาณิชย์ชนิดต่างๆ ที่ผ่านมา ที่ต้องเริ่มจากการลงทุนในการผลิต ต้องไปกู้เงินสถาบันการเงินมา แต่เมื่อผลิตก็ขายไม่ได้ราคา ก็ทำให้เป็นหนี้สิน ในทำนองเดียวกัน การทำสวนลำไยต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก และราคาของลำไยในท้องตลาดก็ถูกกำหนดโดยผู้รับซื้อ ทั้งผู้ปลูกลำไยขายก็มีเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ในที่สุดก็จะแข่งกันขายทำให้ราคาตกต่ำลงมาอีก และเมื่อผู้ทำสวนลำไยเป็นหนี้สิน ผู้ทำสวนลำไยนั้นเอง ก็จะต้องหาทางออกโดยการหารายได้จากป่า ซึ่งก็ไม่พ้นที่ป่าถูกทำลายอีกในที่สุด

ด้วยเหตุเดียวกันนี้ จินตนาการถึงอนาคตที่ว่า ชาวบ้านจะต้องใช้พื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ ต้องทำการผลิตที่มีรายได้ ให้มีเงิน เพื่อมีชีวิตที่ดีขึ้น ทนสมัยขึ้น ก็เป็นฝันลมๆแล้งๆ ที่ชาวบ้านไม่เคยไปถึง เหมือนความฝันที่เกิดขึ้นในการปลูกพืชพาณิชย์ทุกครั้ง ที่จบลงด้วยการเป็นหนี้สิน และยิ่งลำบากยากจน จนต้องไปขายแรงงาน หรืออพยพไปตายดาบหน้าในที่สุด ดังนั้นจึงหมายความว่า ข้ออ้างที่ว่า การทำสวนลำไย เป็นการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ และจะทำให้เกิดการอนุรักษ์ป่า จึงเป็นข้ออ้างที่ไม่อาจเกิดขึ้นจริง นอกจากเป็นการใช้พื้นที่ของคนรวยจำนวนเล็กน้อย และปิดกั้นสิทธิในการใช้พื้นที่ของคนจน

ในที่สุดกลุ่มผู้ยังชีพจากป่า จึงสรุปว่า การใช้พื้นที่บนพื้นฐานความเป็นธรรม โดยการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข แม้จะไม่ทำให้มีเงินทองมากขึ้น แต่ก็เป็หนทางที่สร้างความสามัคคี การเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เหมือนกับที่ชุมชนเป็นมาในอดีต ในภาวะเช่นนี้ จะนำมาซึ่งการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน คนจน

ช่วยคนรวย คนรวยช่วยคนจน ทำให้เกิดความสงบ การทำกิจกรรมร่วมกัน เช่นการจัดการป่าชุมชน ก็เกิดขึ้นได้ ซึ่งจะทำให้ข้อตกลง และระเบียบป่าชุมชนยังคงอยู่ และในที่สุดก็จะสามารถรักษาความยั่งยืนของป่าไว้ได้ แต่หากไม่มีความร่วมมือกัน ต่างคนต่างทำ ไม่เห็นใจกันและกัน ก็เกิดการใช้ป่าตามอำเภอใจ ในที่สุดป่าก็จะเสียหาย โดยไม่สามารถหยุดยั้งไว้ได้

ในขณะที่มีความขัดแย้งในผลประโยชน์จากการใช้ป่า ระหว่างกลุ่มชาวบ้านฐานะยากจน ท่ามกลางสถานการณ์ที่ผันผวนแปรปรวน ชุมชนก็ได้เรียนรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และได้เกิดความพยายามในการแก้ไขความขัดแย้งเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่ร่วมกัน จนเกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ค่อยๆชัดเจนขึ้นเป็นลำดับ

5.3 การจัดการความขัดแย้งในการเข้าถึงพื้นที่ป่า บนพื้นฐานของกลุ่มคนที่แตกต่างหลากหลายในชุมชน

การโต้แย้งเพื่อปรับนโยบายการจัดการป่าชุมชน ระหว่างสองฝ่ายดำเนินอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง จนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2538 ก็เริ่มปรากฏแนวทางในการจัดการป่าชุมชน ซึ่งสะท้อนผลการต่อรองของทั้งสองฝ่าย โดยในปัดังกล่าว ภายใต้การตกลงร่วมกันของชุมชน ได้มีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าใช้สอย ซึ่งอยู่ในพื้นที่หน้าครุฑชั้นใหม่ จากพื้นที่ป่าใช้สอยทั้งหมดประมาณ 1,500 ไร่ ได้แบ่งพื้นที่เป็นสามส่วน ได้แก่ พื้นที่ป่าสำหรับการทำสวนลำไยหรือสำหรับทำประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นเนื้อที่ประมาณ 200 ไร่ กำหนดให้อยู่ในพื้นที่ทางทิศตะวันออกติดกับตัวหมู่บ้าน พื้นที่ป่าสำหรับการทำไร่ มีเนื้อที่ประมาณ 600 ไร่ อยู่ติดกับพื้นที่ป่าเศรษฐกิจมาทางตะวันตก และพื้นที่ป่าพื้นตัว เป็นพื้นที่ที่จะปล่อยให้ป่าฟื้นตัวตามธรรมชาติ ให้ใช้เลี้ยงสัตว์ และเก็บหาอาหาร แต่ห้ามใช้พื้นที่ในการเพาะปลูก มีจำนวนประมาณ 700 ไร่ เป็นพื้นที่ทางตะวันตกของป่าใช้สอย (ดูแผนที่ 5.1)

○ การจำแนกเขตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าใช้สอย เกิดขึ้นได้จากการตกลงร่วมกัน ในการจัดสรรพื้นที่ในป่าใช้สอย กล่าวคือ จากการตั้งป่าชุมชนที่ผ่านมาในอดีต ซึ่งได้มีฉันทานุมัติให้พื้นที่หน้าครุฑเป็นพื้นที่ป่าใช้สอย โดยให้ชาวบ้านทุกคนมีสิทธิใช้พื้นที่ในการ ทำไร่ เก็บหาอาหาร เลี้ยงสัตว์ รวมกันนั้น ไม่ได้หมายความว่าพื้นที่หน้าครุฑเป็นสมบัติส่วนรวมโดยสิ้นเชิง แต่การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวก็ยังอยู่บนพื้นฐานการรับรองสิทธิการครอบครองที่มีมาแต่เดิม ดังเช่น นาย ก. มีที่ไร่ ในพื้นที่หน้าครุฑมาก่อน แต่เมื่อก่อตั้งป่าชุมชน พื้นที่ไร่ของนาย ก. ได้ตกอยู่ในพื้นที่ป่าใช้สอยของชุมชน นาย ก. มีสิทธิในการทำไร่และใช้ประโยชน์ต่อไป แต่ทั้งนี้การทำไร่หรือใช้ประโยชน์ต้องอยู่ในการควบคุมของกรรมการป่าชุมชนด้วย และในบางครั้งหาก นาย ก. ไม่ใช้พื้นที่ กรรมการป่าชุมชนอาจขอใช้เป็นที่ทำไร่ให้แก่คนที่มีความจำเป็นก็ได้

การจัดสรรพื้นที่ในที่นี้จึงหมายถึง การสร้างข้อตกลงกันใหม่ โดยถือสิทธิการถือครองที่ดินดั้งเดิมเป็นฐานในการจัดสรรพื้นที่ เช่นถ้า นาย ก. มีที่ทำกินในพื้นที่หน้าครุฑ จำนวน 20 ไร่ ซึ่งอาจจะ

กระจัดกระจาย หรืออยู่ในส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่ใช้สอย เมื่อจัดสรรพื้นที่ใหม่ โดยแบ่งเขตการใช้ประโยชน์เป็น 3 ส่วน (คือพื้นที่ปลูกลำไย พื้นที่ทำไร่ และพื้นที่ป่าพื้นตัว) นาย ก. ก็มีสิทธิขอใช้พื้นที่ได้ 20 ไร่ ซึ่งอาจจะขอใช้ในการทำสวนลำไย 5 ไร่ และขอใช้ทำไร่ 15 ไร่ (รวมเป็น 20 ไร่) หรืออาจขอใช้พื้นที่ในสัดส่วนอื่นๆ แต่มีเนื้อที่รวมกันไม่เกิน 20 ไร่ โดยให้มาใช้พื้นที่ในเขตที่กำหนดไว้

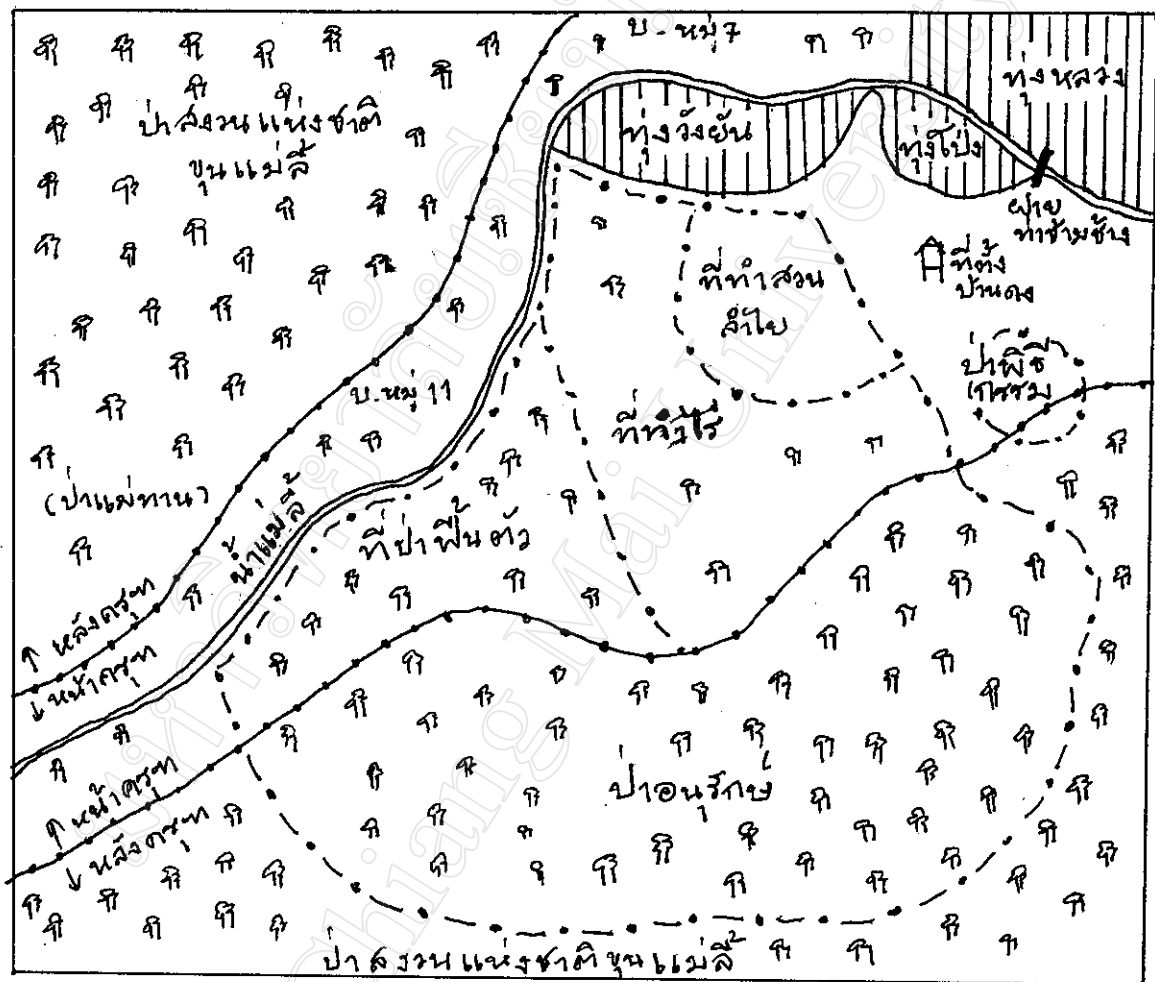
ภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ ทุกฝ่ายพอใจและยอมรับร่วมกัน เพราะต่างเห็นว่าอยู่บนหลักการที่เป็นธรรม คือมีการยอมรับสิทธิบนพื้นฐานการถือครองดั้งเดิม ในขณะที่ก็เปิดโอกาสให้ใช้พื้นที่ในกิจกรรมต่างๆ ได้เท่าๆ กัน คนรวยอยากจะทำสวนลำไย ก็ได้ทำ คนจนอยากทำไร่ ก็ได้ทำ รวมทั้งคนจนที่อยากทำสวนลำไย ก็มีสิทธิขอทำสวนลำไยได้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ การจัดสรรพื้นที่ไม่ได้ยึดหลักการถือครองที่ดินอย่างตายตัว ดังเช่น เมื่อมีการจัดสรรพื้นที่จริง นาย ก. (ซึ่งพื้นที่ถือครอง 20 ไร่) อาจได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ได้ 15 ไร่ เพราะในการจัดสรรพื้นที่ ป่าชุมชนยังถือหลักการกำหนดสัดส่วนพื้นที่เป็นหลักด้วย คือต้องการให้มีพื้นที่ป่าพื้นตัว และพื้นที่ทำไร่ เป็นสัดส่วนค่อนข้างสูง ดังนั้นจึงหมายความว่า การจัดสรรสิทธิในการใช้ประโยชน์ จึงอยู่บนฐานสิทธิการถือครองดั้งเดิม โดยคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ถ้ามีพื้นที่ถือครองมาก ก็มีโอกาสขอใช้พื้นที่ได้ในสัดส่วนที่สูง เมื่อมีน้อยก็ขอใช้ได้ในสัดส่วนที่ต่ำ³

การจัดการป่าชุมชนตามแนวทางดังกล่าวนี้ ดำเนินในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป มีผู้ขอใช้สิทธิทำสวนลำไยเพิ่มขึ้น พร้อมกับขอใช้สิทธิทำไร่มากขึ้น แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2540-41 ได้เกิดความกดดันจากปัญหาที่มาจากภายนอก คือในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศลดค่าเงินบาท เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจระดับประเทศ (ที่เรียกกันว่า “วิกฤตฟองสบู่แตก”) ชาวบ้านที่ไปทำงานต่างถิ่นถูกเลิกจ้างงาน ต้องกลับมาหาทางทำกินที่บ้าน จึงเกิดความต้องการใช้ประโยชน์จากป่ามากขึ้น ทั้งในการทำไร่ และยังชีพจากป่า (อย่างไรก็ตาม ความต้องการทำไร่ ไม่ได้เกิดขึ้นในลักษณะเป็นเส้นกราฟเส้นตรง เพราะการทำไร่ ในพื้นที่จำกัด ไม่มีพื้นที่หมุนเวียน ให้ผลตอบแทนน้อย และใช้แรงงานมาก ชาวบ้านจึงลังเลที่จะทำไร่อยู่มาก รวมทั้งมีบางรายที่อาจจะเลิกทำ และหันไปหารายได้ทางอื่น หากมีโอกาสที่ดีกว่า) ในขณะที่ในปี พ.ศ. 2541 ได้เกิดภาวะอากาศแปรปรวน เกิดภาวะฝนแล้ง ฤดูหนาวมีช่วงสั้น และอากาศไม่หนาวเย็นเท่าที่ควร ซึ่งได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อชาวสวนลำไยทั่วภาคเหนือ ปีนี้ ลำไยไม่ติด

³ ในทางปฏิบัติ การจัดสรรพื้นที่ตามหลักการนี้ มีปัญหาค่อนข้างมาก นับจากการพิสูจน์สิทธิการถือครอง ว่ามีพื้นที่ถือครองจำนวนที่แน่นอนเท่าใด การคำนวณอัตราส่วนร้อยละในการใช้ที่ดิน ว่าควรจะอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในปริมาณเท่าใด การติดตามกำกับ การใช้ที่ดิน ว่าผู้ขอใช้ได้ใช้พื้นที่ตามข้อตกลงหรือไม่อย่างไร นอกจากนั้นที่ดินในเชิงกายภาพ ยังมีความเหมาะสมต่อความเพาะปลูกไม่เท่ากัน ทำให้เกิดการอยากเลือกที่ดินที่ดีกว่า ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาในเชิงปฏิบัติ ที่ชาวบ้านพยายามเรียนรู้ฝึกฝนพัฒนาความเชี่ยวชาญทางเทคนิคให้มากขึ้น ซึ่งต้องการความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกอย่างมาก

ดอก ไม่ติดลูก มีลำไยออกสู่ท้องตลาดน้อยมาก ในบ้านดง สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ เกิดการชะงักตัวของการทำสวนลำไย ชาวบ้านเริ่มมีความไม่มั่นใจในอาชีพนี้มากขึ้น

แผนที่ 5.1 การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าใช้สอย



สัญลักษณ์

- | | | | |
|---|---------|---------|-----------------------|
| □ | ที่บ้าน | ▨ | ที่สวน |
| ▨ | ที่นา | ≈ | แม่น้ำ |
| □ | ที่ไร่ | —●— | แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ |
| □ | ที่ป่า | - - - - | แนวเขตป่าชุมชน |



ในสถานการณ์เช่นนี้ ได้เกิดการพูดคุยปรับทุกข์ระหว่างชาวบ้าน เพื่อแสวงหาหนทางในการดำรงชีวิตที่มั่นคงมากขึ้น การปรึกษาหารือ ได้นำไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องเนื่องกับการจัดการป่าชุมชนสองประการ

ประการแรก เป็นข้อเสนอของชาวบ้านฐานะร่ำรวย โดยผู้ริเริ่ม คือลุงชัย ได้เสนอให้มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าใช้สอยเป็นที่นา ในลักษณะนาขั้นบันได โดยจะเริ่มจากการทำอ่างเก็บน้ำขนาดกลาง ในที่สูง บริเวณห้วยดงสัก และก็จะจัดทำระบบส่งน้ำลงมาสู่ที่นา ลุงชัยได้เสนอว่าตนจะอุทิศที่ทำกินทั้งหมดในที่หน้าครุฑ (ซึ่งมีจำนวนเกือบ 100 ไร่) ให้เป็นของส่วนรวม และจะจัดสรรที่ทำกินนี้ให้แก่ชาวบ้านที่ร่วมกันบุกเบิกที่นา (อย่างไรก็ตามมีการตกลงว่าจะต้องมีพื้นที่ส่วนหนึ่งที่กันไว้เป็นพื้นที่ป่าใช้สอย) ข้อเสนอนี้ได้รับการสนับสนุนจากชาวบ้าน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มฐานะยากจน และปานกลาง และการสนับสนุนของชาวบ้านส่วนใหญ่ ทำให้กลุ่มที่มีที่ดินจำนวนมาก ได้หันมาอุทิศที่ดินในพื้นที่ป่า ให้แก่ส่วนรวมด้วย ชาวบ้านคาดว่าโครงการนี้จะทำให้มีที่นาปลูกข้าวมากขึ้น จะทำให้ลดแรงกดดันจากภาวะขาดแคลนข้าวลงได้มาก

ภายใต้ความเห็นชอบร่วมกัน คณะกรรมการป่าชุมชน ในนามตัวแทนของชุมชน ได้พยายามติดต่อประสานงานกับทางการ เพื่อให้สนับสนุนการสร้างอ่างเก็บน้ำและการบุกเบิกที่นา ในการสร้างอ่างเก็บน้ำ ชาวบ้านได้ติดต่อไปยัง กรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ในขอบเขตที่จะจัดการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำได้ อย่างไรก็ตาม การประสานงานที่ผ่านมา กรมพัฒนาที่ดิน มีท่าทีแบ่งรับแบ่งสู้ คือยินดีจะสนับสนุนงบประมาณและการก่อสร้าง แต่กรมพัฒนาที่ดินได้อ้างว่า พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (พื้นที่ห้วยดงสักเป็นพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างที่หน้าครุฑกับหลังครุฑ) ที่ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ นอกจากนี้หนังสืออนุมัติอย่างเป็นทางการจากกรมป่าไม้ กรมการป่าชุมชน จึงประสานงานไปยังกรมป่าไม้ เพื่อขอความเห็นชอบต่อการใช้พื้นที่ในโครงการของชาวบ้าน และทางกรมป่าไม้ก็ได้ให้คำแนะนำว่า ต้องยื่นเรื่องเสนอขอเพิกถอนสภาพป่า แล้วจากนั้นกรมป่าไม้จะพิจารณาว่า จะเพิกถอนสภาพป่าและอนุญาตให้ดำเนินโครงการได้หรือไม่ ด้วยอุปสรรคดังกล่าว ในปัจจุบัน การสร้างอ่างเก็บน้ำและบุกเบิกที่นาของชาวบ้าน ยังอยู่ในขั้นของการวิ่งเต้นขออนุญาตจากหน่วยงานรัฐ โดยยังไม่ได้มีการเริ่มดำเนินการจริงๆ

ประการที่สอง เป็นผลจากการวิเคราะห์ปัญหาร่วมกัน โดยชาวบ้านเห็นว่า หากชาวบ้านอยู่ในภาวะข้าวไม่พอกิน เป็นหนี้สิน ไม่มีรายได้ที่มั่นคง และไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ มีแต่จะต้องหัน

⁴ ลุงชัย นับเป็นชาวบ้านฐานะร่ำรวยคนหนึ่งของหมู่บ้าน (เป็นหนึ่งในหกของครอบครัวรวย) ลุงชัย เป็นคนบ้านอื่น ที่แต่งงานและเข้ามาอยู่ในบ้านดงเมื่อเป็นหนุ่ม ภรรยาลุงชัย มาจากครอบครัวที่มีที่นามาก ลุงชัยเองได้บุกเบิกจับจองที่ไร้อย่างจำนวนมาก และเนื่องจากความรู้ที่สืบทอดจากพ่อ ลุงชัยได้รับเลือกให้เป็น แก่ฝ่าย (หัวหน้าในการจัดการเหมืองฝาย) นับตั้งแต่หนุ่มๆ และได้สืบทอดมาหลายสมัยจนถึงปัจจุบัน ในตำแหน่งนี้ลุงชัยจึงนับเป็นผู้มีบทบาทมากคนหนึ่งของหมู่บ้าน

หน้ามายังชีพจากป่ามากขึ้นๆ หากเป็นอย่างนี้ไปเรื่อยๆ ความต้องการใช้ป่า ก็จะเกินความสามารถในการตอบสนองของป่า จะทำให้ป่าถูกทำลายไปในที่สุด ดังนั้นเพื่อลดแรงกดดันที่จะมีต่อป่า การมีข้าวพอกิน การมีความมั่นคงของรายได้และอาชีพนอกพื้นที่ป่าจึงเป็นสิ่งสำคัญ จากการพูดคุยชาวบ้านเห็นว่า ป่าชุมชน ต้องทำหน้าที่อื่นๆนอกเหนือจากการจัดการป่า คือต้องแก้ไขปัญหาการมีข้าวไม่พอกิน และส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้แก่ชาวบ้านอย่างมั่นคง

การพูดคุยได้นำไปสู่ การคิดค้นกิจกรรมกิจกรรมหลายๆประการที่ผ่านมา มีการสรุปบทเรียนกิจกรรมที่เคยดำเนินการมาก่อน แต่ได้ล้มเลิกไป เช่น การทำธนาคารข้าว ซึ่งเป็นการสร้างถังฉางของส่วนรวม ให้ชาวบ้าน นำข้าวที่ปลูกได้มาฝากไว้ โดยจะได้ดอกเบี้ยจากการฝาก หรือให้คนไม่มีข้าวยืมไปกิน แล้วเสียดอกเบี้ย ซึ่งเป็นการดำเนินการทำนองเดียวกับธนาคาร แต่ทั้งนี้ อาจมีการระดมทุนจากภายนอกเพื่อซื้อข้าวมาเป็นกองกลางของธนาคาร โครงการนี้จะช่วยแก้ไขภาวะขาดแคลนข้าวได้บ้าง โครงการกลุ่มออมทรัพย์หมู่บ้าน ซึ่งเป็นการสร้างระบบการระดมเงินฝากในหมู่บ้าน ให้ชาวบ้านกันเองในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อลดภาระการไปกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนภายนอกหมู่บ้าน นอกจากนั้นมีการริเริ่มทำกิจกรรมใหม่ๆ ในลักษณะที่เป็นกองทุนส่งเสริมอาชีพ เช่นส่งเสริมอาชีพเย็บผ้า เลี้ยงสัตว์ เช่นโครงการสหกรณ์ผู้ผลิตลำไย ที่จะเข้ามาดำเนินการช่วยส่งเสริมทั้งในการผลิต การแสวงหาตลาด และเพิ่มอำนาจต่อรองในตลาด เป็นต้น ชาวบ้านได้มีการปรึกษาหารือ พยายามคิดค้นว่าสิ่งที่เคยทำมาในอดีต มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร จะปรับปรุงแก้ไขอย่างไร รวมทั้งกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในรูปแบบใหม่จะมีอนาคตอย่างไรจะไปรอดไหม

กิจกรรมเหล่านี้ ชาวบ้านมีความเห็นร่วมกันในอันที่จะจัดทำขึ้น เพราะเห็นถึงความสำคัญของการทำกิจกรรมที่จะมีส่วนช่วยให้มีชีวิตมั่นคงขึ้น และลดความกดดันในการใช้พื้นที่ป่า จนถึงปัจจุบันนี้ กิจกรรมทั้งหมด อยู่ในขั้นการเตรียมการ การแสวงหาความมั่นใจในการดำเนินงาน เช่นการไปศึกษาดูงาน การขอคำปรึกษาจากผู้มีประสบการณ์ การแสวงหาเงินทุนเริ่มต้น การฝึกทักษะในการดำเนินงาน รวมทั้งยังมีอุปสรรคอื่นๆเช่นการจัดสรรเวลามาทำงานของส่วนรวม ในขณะที่แต่ละคนก็มีภาระสูงในการดูแลครอบครัวของตนเอง อย่างไรก็ตาม กิจกรรมเหล่านี้เป็นความหวังที่ชาวบ้านคิดว่าจะต้องทำให้เกิดขึ้นเพื่ออนาคตที่มั่นคงของชุมชนต่อไป

การปรับตัวของการจัดการป่าชุมชนบ้านดงที่กล่าวมานี้ แม้เกือบทั้งหมดยังอยู่ในขั้นดำเนินการ และยังมีปัญหาและอุปสรรคอีกมาก แต่เมื่อพิจารณาจะพบว่า การปรับตัวดังกล่าววางอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การจัดการป่าชุมชนมีลักษณะเชิงพลวัตสูง กล่าวคือ ภายใต้อาณัติความสัมพันธ์กับระบบตลาด ที่ขยายตัวเข้าสู่ชุมชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ได้ทำให้เกิดกลุ่มคนที่มีความต้องการใช้พื้นที่ป่าแตกต่างกัน ในลักษณะที่สร้างความกดดันต่อการอนุรักษ์ป่า หรือมีลักษณะที่ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่ม ภายใต้อาณัติความกดดันและความขัดแย้งนี้ จึงทำให้เกิดการปรับตัวของป่าชุมชน เพื่อรักษา

ความมั่นคงในการอยู่ร่วมกัน ซึ่งในที่นี้ความมั่นคงในการอยู่ร่วมกัน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการรักษาความยั่งยืนของป่า และรักษาความเป็นธรรมในสังคม อีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า การจัดการป่าชุมชนเป็นความสัมพันธ์ที่มีพลวัตสูง ที่มีการปรับตัวภายใต้การต่อรองของกลุ่มต่างๆ ในบริบทความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

จากลักษณะดังกล่าวนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า กรณีศึกษานี้อาจเป็นกรอบคิดในการศึกษาการจัดการป่าชุมชนในโอกาสต่อไป ในแง่ที่ การจัดการป่าชุมชนไม่ใช่สิ่งที่หยุดนิ่งตายตัว แต่เป็นความสัมพันธ์ที่มีพลวัตสูง ซึ่งในที่นี้พบว่า การจัดการป่าชุมชน มีลักษณะสองด้านประกอบกัน ด้านหนึ่งคือลักษณะเชิง **สถาบัน** (institute) ซึ่งหมายถึง การตกลงลึกของระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่เกิดจากการตกลงของสมาชิกในชุมชน และได้กลายเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน สถาบันนี้อาจปรากฏเป็นองค์กรในการจัดการ ระบบ-ระเบียบในการจัดการป่า บทลงโทษ การจัดตั้งเวรยาม เป็นต้น ในขณะที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน มีลักษณะเชิง **กระบวนการ** (process) ควบคู่ไปด้วย ลักษณะเชิงกระบวนการ หมายถึง การต่อรองของกลุ่มคน หรือสมาชิก ที่มีความต้องการแตกต่างกันไป ที่กระทำต่อกฎเกณฑ์เชิงสถาบันที่มีอยู่ ทำให้เป็นกระบวนการปรับเปลี่ยนไปของสถาบัน ในอันที่จะตอบสนองการอยู่ร่วมกันของส่วนรวมได้ดีที่สุดในช่วงเวลาหนึ่งๆ ซึ่งในประเด็นนี้ ได้มีงานศึกษามากมายแล้ว ดังเช่นงานศึกษา “การปรับตัวของการจัดการไร่หมุนเวียน” ของเจษฎา (2541) ที่แสดงให้เห็น ลักษณะเชิงสถาบันของไร่หมุนเวียน และกระบวนการที่ทำให้เกิดการปรับตัวของไร่หมุนเวียน ในบริบทความสัมพันธ์กับรัฐและระบบตลาด

โดยสืบเนื่องกัน กรณีศึกษานี้ ได้ความเข้าใจต่อความหมายของ “ความเป็นชุมชน” อย่างมากขึ้น ในเรื่องที่ว่า ความเป็นชุมชน ไม่ได้เป็นหน่วยทางสังคมที่หยุดนิ่ง ไม่ได้ประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกัน หรือมีผลประโยชน์เหมือนกันไปหมด แต่ในทางตรงกันข้าม ในชุมชนกลับมีกลุ่มคนที่แตกต่างหลากหลาย ที่มีความขัดแย้งกัน มีการต่อรอง กดดัน แลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน ซึ่งทำให้เราเห็นว่า ความเป็นชุมชน นั้นสาระสำคัญไม่ได้อยู่ที่การมีความเป็นเอกภาพ หากแต่เป็นสังคมที่มีกระบวนการใกล้เคียง ต่อรอง จัดการความขัดแย้ง บนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ ก็ได้มีผู้ทำการศึกษามากแล้ว ดังเช่นในงานศึกษาของ อริยา เศรษฐมรร (2542) ในเรื่อง การสร้างความหมายเกี่ยวกับชุมชนในกระบวนการผ้าป่าข้าว

ประการที่สอง หลักการพื้นฐานของป่าชุมชน ในการปรับตัวของการจัดการป่าชุมชน ได้สะท้อนให้เห็นหลักการพื้นฐาน 3 ประการคือ ความยั่งยืนของธรรมชาติ ความเป็นธรรม และประสิทธิภาพในการผลิต และจะเห็นว่าหลักการทั้งสามถูกนำมาปรับใช้ร่วมกัน เพื่อหาดุลยภาพที่จะทำให้เกิดความมั่นคงต่อชุมชนมากที่สุด นี่คือนัยสำคัญอีกประการหนึ่งของความเป็นชุมชน ที่แตกต่างจากระบบตลาดในเศรษฐกิจทุนนิยม ที่คำนึงถึงแต่ประสิทธิภาพทางการผลิตแต่อย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืนของธรรมชาติ และความยั่งยืนของธรรมชาติ (ดู อานันท์ 2541 : 6-16) อันเป็นต้นตอของปัญหาความเหลื่อมล้ำต่ำสูง และปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม เป็นวิกฤตการณ์ของโลกในปัจจุบัน

หลักการพื้นฐานของป่าชุมชนนี้ควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติม ว่าดำรงอยู่ได้ในเงื่อนไขอย่างไร เพื่อนำมาปรับใช้ในสังคมปัจจุบันต่อไป

5.4 สรุป

การศึกษาในบทนี้ได้แสดงให้เห็น พลวัตของความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน ในบริบทความผันผวนของนโยบายรัฐและระบบตลาด

ในระดับแรกได้แสดงให้เห็น ผลกระทบจากความผันผวนของนโยบายรัฐที่มีต่อการจัดการป่าชุมชน โดยได้นำกรณีการจัดจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งได้พบว่าการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์จากเบ้องบนเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการอนุรักษ์ของป่าชุมชน เพราะในขณะที่ชาวบ้านต้องการอนุรักษ์ แต่นโยบายของรัฐกลับสร้างเงื่อนไขการใช้พื้นที่แบบต่างๆ ที่ทำให้กลุ่มคนจากภายนอกมีช่องทางและมีความชอบธรรมที่จะเข้ามาใช้ทรัพยากรจากป่ามากขึ้น ในขณะที่ทำให้เกิดความคาดหวังในการใช้ทรัพยากรจากป่าที่แตกต่างกัน จนชาวบ้านขัดแย้งกันเอง นอกจากนี้ ในระดับการปฏิบัติการ การนำนโยบายของรัฐมาใช้ ยังมีความแตกต่างกันไปตามวาระโอกาส ตามการตีความของหน่วยงาน และตามกระแสการเมือง ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ล้วนเป็นสื่อสัญญาณ ที่ทำให้ชาวบ้านเกิดความคาดหวังในสิทธิประโยชน์จากป่าแตกต่างกัน เกิดความเห็นและความต้องการแตกต่างกัน ซึ่งสร้างความอ่อนไหวแปรปรวนต่อการจัดการป่าชุมชนมาโดยตลอด

ในอีกระดับหนึ่ง ได้แสดงให้เห็น การขยายตัวของระบบตลาดและความขัดแย้งในทิศทางการพัฒนา โดยการขยายตัวของระบบตลาดได้สร้างแรงกดดันต่อการใช้ป่าสูงขึ้น ด้านหนึ่งทำให้คนรวยและปานกลาง ต้องการพื้นที่ทำสวนลำไยในลักษณะการผลิตเชิงพาณิชย์ อีกด้านหนึ่งทำให้คนจนและปานกลางอีกจำนวนหนึ่ง จำเป็นต้องหันหน้าไปยังชีพจากป่ามากขึ้น ทั้งสองฝ่ายได้มีข้อโต้แย้งและให้เหตุผลเพื่อให้ป่าชุมชนปรับนโยบายที่จะเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายตน ในฝ่ายแรกเห็นว่า การใช้พื้นที่ป่าเพื่อทำสวนลำไยขาย นับเป็นการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวทางนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพราะชุมชนต้องปรับตัวเพื่อหารายได้ให้มากขึ้น โดยการสัมพันธ์กับสังคมภายนอกให้มากขึ้น เมื่อใช้พื้นที่ป่าอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อสร้างรายได้ จะเป็นการลดแรงกดดันต่อป่า อันจะนำไปสู่การอนุรักษ์ป่าไว้ได้ ส่วนฝ่ายคนจนเห็นว่า การใช้พื้นที่ป่าเพื่อการทำสวนลำไย เป็นการใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ของคนส่วนน้อย ในขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่มีความสามารถในการลงทุน จึงนับเป็นการกีดกันคนส่วนใหญ่ ซึ่งเท่ากับเป็นการใช้พื้นที่ป่าโดยไม่เป็นธรรมกับคนเหล่านี้ ฝ่ายนี้ยังเชื่อว่าการทำสวนลำไยเพื่อขาย จะทำให้เกิดหนี้สินในที่สุด เหมือนกับการปลูกพืชพาณิชย์ชนิดต่างๆ เพื่อขายและทำให้ชาวบ้านเป็นหนี้สินมาก่อนหน้านี้ และจากนั้นผู้เป็นหนี้สินที่ไม่มีทางเลือก ก็ต้องหาทางรอดโดยเข้าทำกินในพื้นที่ป่ามากขึ้น ทำให้ไม่สามารถอนุรักษ์ป่าได้ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางความผันผวนของสถานการณ์ภายนอกและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวบ้าน ชาวบ้านดงก็มีความพยายามในการจัดการความขัดแย้ง โดยการจัดจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าใช้สอยของหมู่บ้านเสียใหม่ การจัดการเช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นการแก้ไขความขัดแย้งบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน และสะท้อนให้เห็นการสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ทางสังคมเพื่อแก้ปัญหา โดยการให้ความสำคัญกับหลักการรักษาความยั่งยืนของธรรมชาติ ความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้ และประสิทธิภาพในการผลิต นอกจากนี้กระบวนการนี้ ยังนำไปสู่ความพยายามในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เช่นการพยายามบุกเบิกที่นาใหม่ การสร้างความมั่นคงในการยังชีพ เช่นการสร้างธนาคารข้าว กลุ่มออมทรัพย์ การสร้างความมั่นคงในการเข้าสู่ระบบตลาด เช่นสร้างระบบสหกรณ์แก่ผู้ปลูกลำไย ซึ่งแสดงให้เห็นวิถีคิดของการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของชุมชน ท่ามกลางความขัดแย้งและปัญหานานาชนิดได้เป็นอย่างดี.