

การเมืองเรื่องป่าชุมชน: ปัญหาเชิงนโยบายและระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในสังคมไทย¹

บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ

บัณฑิตสาขาวิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

nak.bundit@gmail.com

DOI: 10.14456/tujournal.2018.15

บทคัดย่อ

ป่าชุมชนเป็นหนึ่งในฐานทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ปัจจุบันการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นประเด็นที่ได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ ในกรณีของประเทศไทย เกิดการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเพื่อเข้าไปจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่รวมศูนย์จากรัฐมาเป็นการจัดการที่ให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม บทความนี้ผู้เขียนพยายามวิเคราะห์ถึงแนวคิดและพัฒนาการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และทำความเข้าใจปัญหาการเมืองอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการทางนโยบายโดยเฉพาะนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย ผู้เขียนพบว่าปัญหาที่สำคัญสองประการ ได้แก่ ที่มาของฐานความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันระหว่างชุมชนและรัฐ รวมทั้งขาดความต่อเนื่องในการกำหนดนโยบายภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ในท้ายที่สุดได้นำมาสู่ข้อเสนอมติให้ใช้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมที่เน้นการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและอนุรักษ์ป่าไม้รวมทั้งขยายไปสู่ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ต่อไป

[วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 37 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2561]

คำสำคัญ: การเมืองเรื่องนโยบายสาธารณะ, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, สิทธิ, ป่าชุมชน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายวิชา 2401491 การศึกษาเฉพาะบุคคล (Individual Studies) หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) รหัส RTA5880010 ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. แก้วคำ ไกรสรพงษ์ และผู้ประเมินบทความของวารสารธรรมศาสตร์ทั้ง 2 ท่าน ที่มอบคำวิจารณ์อันมีคุณค่า.

The Politics of Community Forestry in Thailand

Bundit Siriraksophon

*Undergraduate Student in the Department of Government,
The Faculty of Political Science, Chulalongkorn University*

nak.bundit@gmail.com

DOI: 10.14456/tujournal.2018.15

Abstract

Community forestry is one of the most important natural resources. The concept of community participation has gained popularity as one way of ensuring sustainable forest managements. Especially in Thailand, people have been struggling for their rights to access to forests over predominant ideology of state-centralized forestry control. This paper argues that conflicts in the community forestry in Thailand are a clear case of the politics of environmental policy. Two main theses are proposed: First, state agencies have played a major role in constructing legitimacy to communities. This is problematic when the state has significant control over the ownership of the forestry. Second, Thailand has switched back and forth between parliamentary democracy to military junta for decades, which slows down the process of public participation in policy decision. Finally, this study argues that environmental resources will be successfully implemented by decentralized natural resource governance, and allow local dwellers to share the rights, access and ownership to the community forestry.

[Thammasat Journal, Volume 37 No. 2, 2018]

Keyword: Politics and Public Policy, Natural Resource Management, Rights, Community Forestry

บทนำ

ป่าชุมชนถือได้ว่าเป็นหนึ่งในฐานทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ โดยเฉพาะการเป็นที่มาของทรัพยากรอาหารให้แก่ผู้คน ประเทศไทยเริ่มเห็นความสำคัญของความมั่นคงทางอาหารซึ่งเป็นหนึ่งในการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ จึงได้บรรจุแนวคิดนี้ไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 – 2554) คำว่า “ป่าชุมชน” มักได้รับการใช้ใน 2 แนวทาง แนวทางแรกใช้ในความหมายในเชิงนโยบายและรูปแบบของการจัดการทรัพยากรป่า โดยมีคนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม แนวทางที่สองเป็นนิยามในเชิงอุดมคติที่ให้ชุมชนจัดการทรัพยากรป่าได้เพื่อการใช้ประโยชน์ได้เอง ซึ่งอยู่บนฐานคิดว่าชุมชนมีอิสระที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์/ข้อบังคับเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้บริบทของเอเชียอาคเนย์ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาในการกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ (Fisher, 1999) อินเดียนเป็นตัวอย่างของประเทศที่ใช้ระบบรัฐจัดป่าร่วมกับชุมชนในหลายพื้นที่ โดยคนในชุมชนเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าพร้อมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องป่า (Joint Forest Management: JFM) หรือประเทศฟิลิปปินส์ที่ใช้วิธีจัดการทรัพยากรป่าบนฐานคิดของชุมชน (Community-Based Forest Management: CBFM)

ปัจจุบันการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่กล่าวถึงมาก และได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ จนกระทั่งสมัชชาสหประชาชาติได้รับรอง *ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของปวงชนท้องถิ่นดั้งเดิม* เนื้อหาปฏิญญานี้กล่าวว่าผู้คนในชุมชนทั้งหลายที่อิงอาศัยฐานทรัพยากรต้องประสบและลุกขึ้นมาเรียกร้องจากผู้มีอำนาจในสังคม (ที่มงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2545) สำหรับประเทศไทย การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเพื่อเข้าไปจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งขบวนการป่าชุมชนของประชาชน ที่ได้เรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่รวมศูนย์โดยรัฐ มาเป็นการจัดการที่ให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แนวคิดเรื่องป่าชุมชนมีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Community Rights and Natural Resource) ที่เริ่มปรากฏให้เห็นภาพชัดเจนในปี พ.ศ.2532 (สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2545) และขยายไปสู่ทรัพยากรด้านอื่น ๆ อย่างไรก็ดีตามการที่ประชาชนจะได้มาซึ่งสิทธิที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อมีการออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิดังกล่าว งานวิจัยเรื่องป่าชุมชนส่วนใหญ่ได้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมและชีวิตทางเศรษฐกิจของผู้คนที่ผูกพันกับป่ามาเป็นเวลายาวนาน ก่อนที่รัฐ/ราชการจะเข้ามาสนับสนุน ทั้งนี้ การทำความเข้าใจป่าชุมชนในเชิงประเด็นปัญหาทางนโยบายสาธารณะยังมีอยู่อย่างจำกัด (ไพลิน ภูจินาพันธุ์, 2543; จามะรี เชียงทอง, 2543; สุรินทร์ อ้นพรม 2554)

ในบทความนี้ ผู้เขียนพยายามศึกษาถึงแนวคิดและพัฒนาการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ สู่การวิเคราะห์ปัญหาการเมืองอันเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อกระบวนการทางนโยบาย (policy

process) โดยเฉพาะนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย พบว่ามีปัญหาที่สำคัญสองประการ ได้แก่ ที่มาของฐานความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันระหว่างชุมชนและรัฐ และการขาดความต่อเนื่องในการกำหนดนโยบายภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ในท้ายที่สุดได้นำมาสู่ข้อเสนอให้มีการระบบกรรมสิทธิ์ร่วมที่เน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและอนุรักษ์ป่าไม้และขยายไปสู่ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ต่อไป

แนวคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทย

แนวความคิดเรื่องการจัดการป่าไม้ก่อนการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 พิจารณาชุมชนในฐานะที่อยู่เหนือการควบคุมจากรัฐ การจัดการทรัพยากรป่าไม้แต่ละชุมชนเป็นไปในลักษณะที่มีการวางกฎระเบียบและกฎเกณฑ์ไว้ในรูปแบบของจารีตประเพณี ตลอดจนวิธีการดำเนินชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นโดยมีอำนาจรวมศูนย์ที่กระจุกตัวอยู่ในเขตพระนคร ทำให้เมืองลูกหลวงและเมืองประเทศราชต่างมีอิสระในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่องฐานทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นในระยะแรกมีลักษณะที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันอย่างรุนแรง กระทั่งหลังการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นช่วงผ่านที่สำคัญในโครงสร้างอำนาจในการบริหารจัดการที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ทันสมัย ผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ.2439 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติและกฎหมายต่าง ๆ เพื่อควบคุมกิจการป่าไม้และที่ดิน (เสนห์ จามริก และ ยศ สันติสมบัติ, 2538, น. 68-74) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างอำนาจเหนือดินแดนของรัฐ (territorialization) ด้วยการกำหนดขอบเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และสร้างข้อห้ามบังคับใช้กับผู้อยู่ในพื้นที่ (Vandergeest, 1996)

หลังจากนั้น มีการออกกฎหมายเพื่อโอนอำนาจการทำไม้ที่มีคุณค่าทั้งหมดคืนสู่รัฐบาลกลาง เช่น การประกาศออกโฉนดที่ดิน ถือเป็นกรนำเอาแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนแบบตะวันตกมาใช้อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ.2456 ตามมาด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2473 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ.2481 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยเฉพาะการออก พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ที่ให้ความหมายของ “ป่า” เป็นครั้งแรก โดยได้ให้นิยามว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” (สุนทร มณีสวัสดิ์, 2539, น. 36-38) ส่งผลให้รัฐสามารถขยายอำนาจเข้าไปจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา โดยเฉพาะรัฐที่พยายามใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่ผู้คนในชุมชนได้อาศัยและพึ่งพิงป่ามาเป็นระยะเวลายาวนาน หลายชุมชนก่อตั้งขึ้นมาก่อนที่จะมีกฎหมายหลายฉบับออกมา ผู้คนเหล่านั้นต่างสำนึกและเกิดความเป็นเจ้าของผืนป่า (traditional rights) แต่พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2532) กลับอนุญาตให้เอกชนสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์จากพื้นที่

ป่าโดยไม่คำนึงถึงคนพื้นถิ่นที่ตั้งอยู่มาก่อน ส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ก่อนแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ กลายเป็นผู้กระทำผิดและต้องออกจากพื้นที่นั้น แม้ว่าหน่วยงานรัฐจะสร้างโครงการพัฒนา โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง แต่รัฐกลับไม่แสดงท่าทีที่จะให้ที่จะมอบสิทธิทางกฎหมายที่จะให้คนอาศัยอยู่กับป่าได้อย่างเสรี (Ganjanapan, 1992)

รัฐเป็นตัวแสดงทางนโยบายสำคัญในฐานะผู้ออกกฎหมายและถือสิทธิ์ผูกขาดการจัดการ ดิน น้ำ ป่า เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งมีการออกแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 ซึ่งถือเป็น แนวทางจัดการป่าไม้ที่มุ่งผลประโยชน์ในเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการให้สัมปทานปลูกป่า เพื่อทำเหมืองแร่แก๊ซกริกจอกซอน ขณะที่ชุมชนถือว่าทรัพยากรธรรมชาติอยู่ภายใต้ระบบคุณค่าจารีต ประเพณีและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมภายในชุมชน ส่วนประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรและการ จัดการ รัฐเป็นผู้กำหนดระบบกรรมสิทธิ์โดยแบ่งออกเป็นสองระบบ ได้แก่ ระบบกรรมสิทธิ์โดยรัฐ (state property) และระบบกรรมสิทธิ์โดยเอกชน (private property) มีระบบการจัดการ ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ที่ถูกจัดประเภทตามความรู้ทางวิทยาศาสตร์กายภาพ เช่น ป่าที่เน้นปลูกไม้ที่ ไม่โตเร็วและแบ่งป่าตามเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ ในขณะที่ชุมชน พยายามโต้แย้งว่าสิทธิและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติควรเป็นของชุมชน โดยดำเนินการร่วมกันผ่านกฎเกณฑ์ของชุมชน อีกทั้งรูปแบบการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า มุ่ง ตอบสนองชุมชน ภายใต้ความเชื่อทางจารีตประเพณีและวิถีแห่งการเกษตรสอดคล้องกับแนวคิด ของ โทมัส ดาย (Thomas R. Dye) (1981, p. 243-244) ที่วิเคราะห์กระบวนการทางการเมืองใน การกำหนดนโยบาย ในกรณีอาจแบ่งพัฒนาการของนโยบายป่าชุมชนได้เป็นสองขั้นตอน ขั้นตอน แรกคือ การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (public policy formation) และขั้นตอนต่อมาคือ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy decision – making) เริ่มตั้งแต่การทำให้ ความเข้าใจปัญหาทางสังคม อันเป็นที่มาของอันเป็นที่มาของการก่อตัวและกำหนดนโยบายป่า ชุมชน จนกระทั่งการบรรจุทางเลือกให้นโยบายป่าชุมชนเป็นข้อข้อเสนอหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาป่าไม้

ปัญหาการเมืองและพัฒนาการทางนโยบายของป่าชุมชน

การก่อตัวของประเด็นเรื่องป่าชุมชนเริ่มต้นขึ้นจากเหตุการณ์ในปี พ.ศ.2532 ประชาชนที่ บ้านห้วยแก้ว กิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ (เครือข่ายป่าชุมชนประเทศไทย, 2545, น. 25-39; สุรินทร์ อ้นพรม, 2554) ได้ออกมาต่อต้านการเช่าป่าของนายทุน โดยที่ประชาชนได้ เรียกร้องให้กรมป่าไม้เพิกถอนการให้เช่าพื้นที่ป่าและมอบให้ประชาชนเป็นผู้ดูแลป่านั้นใน รูปแบบของ “ป่าชุมชน” จากกรณีดังกล่าวได้แพร่หลายไปสู่วงกว้าง จนเกิดเป็นกระแสตื่นตัวของ ประชาชนในภาคเหนือที่ต้องการมีส่วนร่วมจัดการป่ามากยิ่งขึ้น กระทั่งระหว่างปี พ.ศ.2532 ถึง 2536 การรณรงค์เรื่องป่าชุมชนได้เข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อปรากฏความล้มเหลวจากการอพยพคน

ออกจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในหลายเหตุการณ์² บวกกับความสนใจของสังคมไทยต่อกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ความล้มเหลวของกรมป่าไม้ในการจัดการพื้นที่ป่า ต่อมาในช่วงการกำหนดนโยบายเป็นเหตุการณ์ที่มีการผลักดันการออกกฎหมายป่าชุมชน โดยมีเหตุการณ์สำคัญในแต่ละช่วงเวลาดังต่อไปนี้ (ดู-ภาคผนวก)

แนวคิดป่าชุมชนได้เริ่มปรากฏในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ.2525 – 2529 ตรงกับรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ความคิดเรื่องป่าชุมชนของรัฐบาลในขณะนั้นหมายถึงการจัดสรรที่ดินทำกิน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ที่นำมาเป็นป่าชุมชนกับพื้นที่ป่าไม้ที่รัฐจะมอบให้แก่เอกชน รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2528 เรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กลายเป็นแผนแม่บทของนโยบายป่าไม้ในเวลาต่อมาซึ่งมุ่งกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้เหลือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แบ่งเป็นป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ป่าคุ้มครองร้อยละ 15 และส่งเสริมอุตสาหกรรมกระดาษให้เอกชนดำเนินการควบคุมไปด้วย โดยรัฐบาลมอบอำนาจให้กรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการยกเลิกพื้นที่มากกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่ป่าสงวนที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และโอนอำนาจทางกฎหมายในการจำแนกพื้นที่ไปให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อออกเอกสารสิทธิ์แก่ผู้ครอบครองจริงหรือชาวนาที่ไ้ที่ดินทำกิน (กอบกุล ราษฎร์, 2545)

ในปี พ.ศ. 2531 ช่วงรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี บรรยายภาคทางการเมืองขณะนั้นมีความเป็นเสรีมากขึ้น ภาคประชาชนที่รวมตัวกันต่อสู้การสร้างเขื่อนน้ำโจน ประสบความสำเร็จ (มูลนิธิสืบนาคะเสถียร, 2545) เหตุการณ์อุทกภัยในภาคใต้จนทำให้ผู้เสียชีวิตจำนวนมากเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เผยให้เห็นถึงความล้มเหลวของรัฐในการให้สัมปทานป่าไม้แก่เอกชน รวมทั้งเหตุการณ์ป่าห้วยแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ ที่เอกชนได้สัมปทานป่าโดยเป็นพื้นที่ป่าที่ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ แต่ท้ายที่สุดเอกชนกลับรุกล้ำพื้นที่ป่า ลักลอบตัดไม้และท่อนซุงจำนวนมากไหลบ่ามาพร้อมกระแสน้ำทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน มีผลทำให้รัฐบาลประกาศยกเลิกสัมปทานหรือปิดป่าทั่วประเทศในปี พ.ศ.2532 ความพยายามของประชาชนเป็นผลเมื่อกรมป่าไม้ได้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมาฉบับแรกในปี พ.ศ.2533 แต่กระบวนการร่างต้องสะดุดลงเมื่อมีการรัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ได้โค่นอำนาจ พลเอกชาติชายฯ แล้วตั้งรัฐบาลรักษาการขึ้นมาแทน โดยแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนี้หันกลับมาอนุมัติให้มีการปลูกสวนป่าของเอกชนได้อีกและไม่สนใจต่อการดำเนินการร่างกฎหมายป่าชุมชนจากภาคประชาชน เมื่อรัฐบาลดำเนินมาถึงในช่วงที่รัฐบาล พลเอกสุจินดา คราประยูร ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกฎหมายป่าชุมชนไม่ได้รับการพูดถึง ในขณะที่ได้มีการตรา พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 สะท้อนให้เห็นแนวคิดของรัฐที่

² เช่น การอพยพชาวบ้านในอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร ในปี พ.ศ.2528 การอพยพชาวบ้านจากอุทยานแห่งชาติดอยหลวงไปสู่อำเภอวังปาย จังหวัดลำปางในปี พ.ศ.2537 โครงการจัดสรรที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ (คจก.) ในปี พ.ศ.2535 เป็นต้น.

พยายามเน้นการสร้างพื้นที่ป่าเศรษฐกิจและเอื้อประโยชน์ต่อนายทุน ในช่วงที่ นายอานันท์ฯ ได้กลับเข้ามาเป็นรัฐบาลรักษาการอีกครั้ง ประเด็นเรื่องป่าชุมชนกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่เผด็จการ เมื่อองค์กรอิสระและขบวนการเกษตรกรที่สนับสนุนให้มีกฎหมายป่าชุมชนได้รวมตัวกันจนเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง ข้อเสนอประการหนึ่งที่ทำให้แนวคิดเรื่องป่าชุมชนได้รับการกล่าวถึงในช่วงนี้อันเนื่องมาจากกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยที่ต้องเกิดขึ้น ภายหลังจากที่รัฐบาลสุจินดาฯ ป่าชุมชนจึงกลายเป็นประเด็นในการหาเสียงของพรรคการเมืองหลายพรรค

ผลการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ.2535 ปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเสียงข้างมากในสภาฯ มีผลให้นายชวน หลีกภัย ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี นับเป็นช่วงเวลาที่มีโอกาสการกำหนดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนจะเกิดขึ้นอีกครั้ง กรมป่าไม้จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของตน แต่กลับได้รับการโต้แย้งจากภาคประชาชน ดังนั้นในปีเดียวกันประชาชนจึงได้ร่วมกันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้นมาด้วย ทำให้ในช่วงยุครัฐบาลนายชวนฯ การเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนรวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ ได้แก่ ร่างกรมป่าไม้ ร่างประชาชน ร่างพรรคพลังธรรม ร่างพรรคประชาธิปัตย์ และร่างกฎหมายของพรรคความหวังใหม่ แต่กระบวนการทั้งหมดต้องสะดุดลงอีกครั้งเมื่อนายชวนฯ ประกาศยุบสภาในปี พ.ศ.2537 อันเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตให้เอกสารสิทธิ (สปก. 4-01) ความล่าช้าในกระบวนการร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนดำเนินมาถึงปี พ.ศ.2539 เป็นช่วงของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เรียกร้องให้มีร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนด้วยการมอบหมายให้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อเร่งรัดปัญหาป่าชุมชน ได้แก่ คณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) โดยได้รับมอบหมายมาจากสภาพัฒน์ ให้ดำเนินการยกร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่เกิดจากการจัดสัมมนาาระดมความเห็นระหว่างตัวแทนชุมชนและตัวแทนฝ่ายรัฐ จนได้ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับ กนภ. ขึ้นมา และคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการในร่างฯ ดังกล่าวปลายเดือนเมษายน พ.ศ.2539 นับเป็นร่างกฎหมายที่ชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชนยอมรับมากที่สุด เพราะยึดหลักการกระจายอำนาจที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ตั้งแต่การแถลงนโยบายของรัฐบาล แต่แล้วปัญหาของระบบการเมืองไทยที่มักเกิดขึ้น โดยเฉพาะความขัดแย้งของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งผลต่อกระบวนการทางนโยบายที่ต้องล่าช้าออกไป

ในช่วงที่รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เข้ามาบริหารประเทศในปี พ.ศ.2540 สมัชชาคนจนได้เข้ามาประท้วงที่หน้าทำเนียบรัฐบาลสร้าง โดยได้กดดันรัฐในการแก้ไขปัญหาคความยากจนและแก้ไขปัญหาป่าไม้ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เป็นที่ยอมรับของชุมชน รัฐบาลตัดสินใจนำร่าง กนภ. มาพิจารณาด้วยกระบวนการพิจารณา ช่วงนี้ถือได้ว่าเป็นช่วงที่มีการรณรงค์เรื่องป่าชุมชนมากที่สุดส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและมีการระบุนิติชุมชนที่รัฐควรพิจารณาจากสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรม³ แต่รัฐบาลใน

³ หากพิจารณาในหลักการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมสามารถพิจารณาได้ใน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านประชาชน โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เช่น มาตรา 46 มาตรา

ขณะนั้นยังไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงของอำนาจและผลประโยชน์ที่มีต่อทรัพยากรป่าไม้ ส่งผลให้เกิดการนำร่างกฎหมายที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์มาเปลี่ยนแปลงแก้ไขกันเอง แล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในเดือนกันยายน พ.ศ.2540 เกิดการคัดค้านจากกลุ่มประชาองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ ต่อมาในช่วงที่นายชวนฯ ได้กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้งหมด 6 ร่าง ได้แก่ 1) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่คณะรัฐมนตรี (กรมป่าไม้) เป็นผู้เสนอ 2) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ 3) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่พรรคความหวังใหม่เป็นผู้เสนอ 4) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่พรรคชาติพัฒนาเป็นผู้เสนอ 5) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้เสนอ และ 6) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่พรรคชาติไทยเป็นผู้เสนอ ร่างกฎหมายทั้ง 6 ฉบับผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมาเพื่อพิจารณาในขั้นการแปรญัตติ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญทั้งทางภาครัฐและประชาชนเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาในสาระถ้อยคำโดยเป็นร่างที่เกิดจากการประนีประนอมจากทุกฝ่าย แต่ในภายหลังกระบวนการทุกอย่างต้องหยุดลงเมื่อนายชวนฯ นายกรัฐมนตรีในเวลานั้นประกาศยุบสภาก่อนรัฐบาลจะครบวาระไม่นานในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2543

ที่สำคัญนับตั้งแต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ได้รัฐประหารในปี พ.ศ.2557 พร้อมทั้งจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ขึ้น จนถึงปี พ.ศ.2561 ได้ผ่านกฎหมายออกมาอย่างน้อย 292 ฉบับหรือเฉลี่ยปีละ 73 ฉบับ (ไอลอร์, 2561) พ.ร.บ.ป่าชุมชนเป็นร่างกฎหมายฉบับหนึ่งที่ผ่านความเห็นชอบ ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่ากฎหมายดังกล่าวมอบให้อำนาจให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าควบคุมป่าชุมชนได้อย่างเข้มข้น เช่น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้งป่าชุมชน พร้อมทั้งออกกฎระเบียบงบประมาณ มาตรการ และให้มี “คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด” โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจขอ เพิ่ม ลด รวมทั้งเพิกถอนป่าชุมชน สอดคล้องกับตัวแบบนโยบายชนชั้นนำ (Elite Model of Public Policy) ซึ่งประกอบด้วยชนชั้นนำเพียงไม่กี่คนที่มียอำนาจเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือกฎหมาย ชนชั้นนำเหล่านี้ยังคงรักษาคุณค่า/ผลประโยชน์ในกลุ่มของพวกเขา รวมทั้งสถานภาพทางการเมืองไว้ (Hofferbert, 1970) โดยประชาชนทั้งประเทศซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไม่มีส่วนเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายนี้

56 และมาตรา 59 และด้านรัฐ โดยบัญญัติไว้ในหมวด 5 เรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น มาตรา 76 มาตรา 79 และมาตรา 290 (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2544, น. 137).

ทิศทางและความท้าทายในนโยบายป่าชุมชน

จากลำดับเหตุการณ์ผลักดันการออกกฎหมายป่าชุมชน ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนต้องชะงักงันหลายครั้ง สะท้อนให้เห็นถึงการขาดความต่อเนื่องของสถาบันนิติบัญญัติและแนวนโยบายด้านป่าไม้ที่ไม่แน่นอนของฝ่ายบริหาร แนวคิดป่าชุมชนทั้งช่วงการก่อตัวและช่วงการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการได้ถูกดึงมาเป็นประเด็นการเมืองถึง 9 รัฐบาลระหว่างปี พ.ศ.2528 ถึง 2538 แต่ทว่ายังไม่สามารถผ่านขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบายในการกำหนดจนสามารถไปสู่ขั้นตอนการปฏิบัติใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม และแม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายสมัย การร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนยังคงมีอุปสรรคในลักษณะเดิม เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ยังคงรักษาลักษณะแนวคิดเชิงเช่นเดียวกับกฎหมายป่าไม้ที่ผ่านมา คือการรวมอำนาจรัฐไว้ที่ศูนย์กลางโดยกรมป่าไม้

นอกจากนั้น ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจและการหวงอำนาจของรัฐที่ปรากฏในสาระของกฎหมายป่าไม้แต่ละฉบับและกฎหมายป่าชุมชนนับเป็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญ โดยเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือและความต่อเนื่องของกระบวนการทางนโยบาย ถึงแม้รัฐจะมีการกระจายอำนาจการปกครองมากขึ้นกว่าในอดีต หากแต่แนวคิดทางอำนาจที่มีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์โดยครอบคลุมถึงอำนาจเหนือทรัพยากร ยังคงเปลี่ยนแปลงไปอย่างช้า ๆ ไม่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติที่ขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจรัฐมากเกินไปได้ทำให้รูปแบบนโยบายของประเทศไทยยังคงเป็นการสั่งการจากรัฐโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือจากบนลงล่าง ช่วงระยะเวลาของการต่อสู้ในนโยบายป่าชุมชนและสถานการณ์ความขัดแย้ง การเปลี่ยนผ่านทางการเมือง สรุปลงให้เห็นปรากฏการณ์ในเชิงผลสะท้อนทางนโยบายได้สองประการ

ประการแรก นโยบายที่ขัดกันเอง (public policy conflicts) จากตัวแสดงภาครัฐเห็นได้จากการมีนโยบายการอนุรักษ์ป่าไม้โดยใช้กลไกของกฎหมายปราบปราม/ลงโทษผู้ที่บุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันรัฐกลับมีนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจและให้สัมปทานพื้นที่ป่าแก่เอกชน ดังที่ปรากฏชัดเจนในสมัยของพลเอกเปรมฯ และในสมัยที่นายอานันท์ฯ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการตราพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 โดยสาระสำคัญคือการอนุญาตให้ผู้มีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินต่าง ๆ ตามที่กำหนด และผู้ที่มีความประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อทำสวนป่าเพื่อการค้า แต่ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 กลับมิได้มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสวนป่า ดังนั้นกฎหมายสวนป่าจึงเป็นกฎหมายที่มารองรับสิทธิของรัฐกับเอกชนในการทำการค้าไม้ ทั้งที่ยังมิได้ระบุในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484

ประการที่สอง ความเกี่ยวเนื่องของนโยบาย (public policy continuity) เนื่องจากปัญหาทรัพยากรป่าไม้มีความซับซ้อนและเกี่ยวโยงกับปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ฯลฯ ดังนั้นมาตรการของรัฐในการจัดการปัญหาที่เหมาะสม คือ

การออกแบบนโยบายสาธารณะอื่น ๆ ขึ้นมาควบคู่ไปด้วย เช่น นโยบายด้านสังคม การพัฒนาชนบท ที่มีความสอดคล้องและไปด้วยกันได้กับการจัดการเรื่องป่าชุมชน กล่าวได้ว่าป่าชุมชนเป็นประเด็นที่มีตัวละครหรือตัวแสดงทางนโยบาย (policy actor) ทั้งผู้มีส่วนร่วมในนโยบายไม่ว่าจะเป็นการผลักดัน ต่อต้าน สนับสนุน โน้มน้าว ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอยู่หลายตัวแสดง (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2548, น. 46-47)

บทบาทของประชาชนเป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการป่า จนกระทั่งสามารถรวมตัวกันในนามกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) ที่พยายามผลักดันให้รัฐมีนโยบายยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2545, น. 241-291) ในฐานะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่พยายามผลักดันนโยบาย ตั้งแต่ระดับของการเรียกร้องและเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายกับภาครัฐ จากเหตุการณ์ในปี พ.ศ.2542 ประชาชนได้รวบรวมรายชื่อ 50,000 ชื่อ เสนอต่อประธานรัฐสภา จนกระทั่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้มีการพิจารณารับหลักการของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนและได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมาสะท้อนให้เห็นบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (decision making) ทั้งการออกกฎหมาย การยับยั้ง หรือแก้ไขกฎหมายก่อนที่จะผ่านไปให้สภาลงมติ

การขาดความต่อเนื่องในการกำหนดนโยบายผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอ พ.ร.บ.ป่าชุมชน ได้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการทางการเมืองของไทยที่ยังขาดเสถียรภาพ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง เห็นได้ว่าแนวคิดป่าชุมชนปรากฏขึ้นในสังคมไทย ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2528 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2542 รวมระยะเวลากว่า 14 ปี ผ่านกระบวนการร่างกฎหมายถึง 9 รัฐบาล (ลิขิต ธีรเวคิน, 2546, น. 308-312) และได้ปรากฏหลายเหตุการณ์ที่รัฐบาลเลือกจะไม่ตัดสินใจ (non - decision making) ด้วยการทำให้ประเด็นปัญหาเชิงนโยบายหรือการกำหนดกฎหมายดังกล่าวยืดเยื้อออกไป ความล่าช้าในการนำเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมและการอภิปรายที่ยาวนาน การไม่ตัดสินใจนี้อาจแฝงไว้ด้วยผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มนายทุน ภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายจึงถือเป็นอุปสรรคสำคัญของกระบวนการทางนโยบาย บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) โดยเฉพาะหลังจากปี พ.ศ. 2536 คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช.เหนือ) ได้เข้ามามีบทบาทผลักดันกฎหมายป่าชุมชนร่วมกับประชาชนโดยเชื่อว่าคนสามารถอยู่กับป่าได้แต่ต้องควบคุม ทำให้ในเวลานั้นมีการเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนทั้งหมด 3 ร่างได้แก่ ร่างของประชาชน ร่างของเอ็น จี โอ และร่างของกรมป่าไม้

ตัวแบบเชิงอุดมคติของการกระจายอำนาจคือการกระทำใดก็ตามโดยรัฐบาลกลางที่ถ่ายโอนอำนาจไปสู่ตัวแสดงและสถาบันทางสังคมอื่น ให้เข้ามามีส่วนบริหารงานสาธารณะหรือการตัดสินใจทางนโยบายได้ ซึ่งเกิดขึ้นคู่ขนานไปกับ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็น

ประชาธิปไตย” (Ribot, 2002, p. 4) การเมืองของการกระจายอำนาจซึ่งไม่ได้เป็นแค่เพียงอุปสรรคของการสรรสร้างให้สถาบันการเมืองพัฒนาขึ้น แต่ยังสถาปนาอำนาจและผลประโยชน์ที่กำหนดว่าการกระจายอำนาจควรเกิดขึ้นอย่างไร ร่างกฎหมายป่าชุมชนจึงเป็นตัวอย่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการกระจายอำนาจซึ่งยึดโยงกับพัฒนาการประชาธิปไตยของไทย ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (property right) จึงเป็นแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงในฐานะเครื่องมือที่สามารถกำหนดพฤติกรรมของบุคคล ในบทความเรื่อง *โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม* (The Tragedy of the Commons) โดย การ์เร็ตต์ ฮาร์ดิน (Garrett Hardin) (1998, p. 682) ได้กล่าวไว้ว่าโศกนาฏกรรมของระบบกรรมสิทธิ์แบบส่วนรวมมักเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรนั้นได้อย่างอิสระ ด้วยเหตุนี้ฮาร์ดินจึงเสนอแนวทางการจัดการจัดการไว้สองรูปแบบ ได้แก่ ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยให้อำนาจจัดการและกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดอยู่ภายใต้รัฐ และระบบที่สองคือระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล

ในกรณีของประเทศไทย ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐในทรัพยากรธรรมชาติได้ขยายมากขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้และที่ดินที่เคยเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี ภายหลังจากวิวัฒนาการทางการปกครองไทยได้ทำให้การมีสิทธิอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ กลไกการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐคือการออกกฎหมายรองรับอำนาจรัฐอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายป่าไม้และที่ดินที่ผ่านมา เช่น พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เป็นต้น ในขณะที่สิทธิชุมชนเป็นมโนทัศน์ที่ได้ตอบระบอบอำนาจนิยมของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐ (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2552) สิทธิชุมชนถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพยากรที่อยู่นอกเหนือจากระบบกรรมสิทธิ์รัฐและระบบกรรมสิทธิ์เอกชนโดยที่ผ่านมาระบบกรรมสิทธิ์ร่วมยังไม่ปรากฏในกฎหมายป่าไม้ฉบับใด ด้วยเหตุนี้ข้อโต้แย้งของประชาชนในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์โดยรัฐจึงเกิดขึ้นท่ามกลางความสับสนในการรักษาพื้นที่ป่าของรัฐ เห็นได้จากข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2504 – 2538 ส่วนหนึ่งพิจารณาได้จากนโยบายการพัฒนาโดยอาศัยแนวทางภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 5 (พ.ศ.2504 – 2529) ที่เป็นช่วงเวลาที่อัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ปรากฏอย่างชัดเจนเห็นได้จากการเร่งพัฒนาภาคเกษตรกรรมโดยการเร่งผลผลิตทางการเกษตรเพื่อการค้าเติบโตสวนทางกับอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผนในการเร่งสร้างรายได้ให้รัฐในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 1 – 2 (พ.ศ.2504 – 2514)

บทส่งท้าย

หลังจากที่ชุมชนหลายแห่งได้ออกมาผลักดันแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ร่วม โดยประชาชนมีส่วนในการจัดการดูแลป่าไม้ร่วมกับรัฐควบคู่กับหน้าที่ในการดูแลรักษาและอาศัยภูมิลำเนาพื้นฐานในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมาแต่เดิม การรับรองสิทธิชุมชนจึงเป็นการเปิดโอกาสและการ

กระจายอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถกำหนดทางเลือก นำไปสู่การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากร แต่การจัดการทรัพยากรแต่ละประเภทมีเงื่อนไขและแนวคิดที่ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ในกรณีการจัดการป่า สัดส่วนความนิยมในกระแสดูแลการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมีมากกว่ากระแสการจัดการโดยรัฐ ซึ่งประเมินจากการเคลื่อนไหวในวงกว้างของเครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศ นักวิชาการและนักพัฒนาจำนวนมากสนับสนุนนโยบายป่าชุมชน และลดบทบาทรัฐจากที่รวมศูนย์อำนาจการดูแลป่าไว้แต่เพียงองค์กรเดียวสู่การกระจายไปยังชุมชนมากยิ่งขึ้น

นโยบายการใช้ป่าชุมชนเป็นทางออกของการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ สมควรนำมาพิจารณาต่อไปว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะเรื่องแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ (economic incentive) โดยที่ชุมชนคาดหวังจากการอนุรักษ์ผืนป่าเอาไว้ ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปคือ มนุษย์มักให้ความสำคัญแก่ประโยชน์และต้นทุนในอนาคตน้อยกว่าประโยชน์และต้นทุนทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน (economic benefit) (ชล บุนนาค, 2545) ป่าไม้เป็นทุนที่สามารถก่อประโยชน์ได้ยืนยาว แม้ว่าการอนุรักษ์ผืนป่าอาจหมายถึงการเกิดต้นทุนในปัจจุบัน แต่ในอีกด้านหนึ่งย่อมหมายถึงการที่ประชาชนทั้งหมดบ้านสามารถใช้ระบบบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันได้ เช่น ถ้านาย ก ตัดไม้ไปทำฟืน แล้วไม้ที่ถูกตัดไปนั้นถูกใช้ไปแล้ว นาย ข ย่อมไม่สามารถตัดไม้ต้นนั้นมาทำฟืนได้อีก เพื่อประโยชน์ในปัจจุบันและอนาคต การลดต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) โดยการให้แรงจูงใจแก่ชุมชนโดยให้ได้รับประโยชน์จากการดูแลบริหารจัดการผืนป่าจึงถือเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ในรูปแบบผลประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมทั้งการเป็นแหล่งอาหารและแหล่งวัฒนธรรมประเพณีของชุมชน

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับป่าไม้ การบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นมาจาก หลักปรัชญาที่ว่า “ป่าไม้มีอยู่เพื่อประชาชน” อันหมายถึงชุมชนท้องถิ่นคือเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในผืนป่าที่รัฐเป็นผู้ครอบครอง และกำหนดให้ชุมชนแต่ละแห่งเป็นผู้ดูแล โดยเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นยังได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนป่าไม้ขึ้นในระดับต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการ จะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นส่งเสริมให้ประชาชนอยู่ร่วมกับป่าดำรงชีพด้วยการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างถูกต้อง จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีพื้นที่ป่าไม้ถึงกว่าร้อยละ 65 ของพื้นที่ (Forestry Agency, 2014) และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นอีกทุก ๆ ปี สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งระหว่างรัฐและชุมชนในการปกป้องดูแลรักษาผืนป่า ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

ในท้ายที่สุด การเลือกใช้นโยบายเป็นเครื่องมือควรพิจารณาเงื่อนไขต่าง ๆ เข้าด้วยกันให้มีความเหมาะสมกับบริบทเชิงนิเวศและสังคมของแต่ละพื้นที่ แม้ว่าในบางครั้งการให้ชุมชนจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะไม่ประสบผลสำเร็จ แต่การให้ชุมชนได้เป็นผู้ออกแบบกติกา ผสานแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น สิทธิชุมชน การมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนน่าจะเป็นหนทางที่ดีกว่าในการแก้ไขปัญหาป่าไม้ สอดคล้องกับที่ เอลินอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom)

(Agrawal & Ostrom, 2001; Hess & Ostrom, 2003) เสนอว่าการมอบกรรมสิทธิ์ให้กับชุมชนที่จะตัดสินใจในทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสร้างกฎเกณฑ์ที่จะจัดการทรัพยากรนั้นด้วยตัวพวกเขาเอง โดยผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้หนดกติกาในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ใช่เฉพาะชุมชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงตัวแสดงอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ข้าราชการ การจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากร

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กอบกุล ราชะนาคร. รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 18 เดือนตุลาคม 2540 เรื่อง กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย. สืบค้นจาก <http://info.tdri.or.th/library/quarterly/white-pp/wb19.htm> แก้วคำ ไกรสรพงษ์. (2548). *หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2544). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่อง สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

เครือข่ายป่าชุมชนประเทศไทย. (2545). *พ.ร.บ.ป่าชุมชน: ชาวบ้านคือคนรักษาป่า*. กรุงเทพฯ: เครือข่ายป่าชุมชนประเทศไทย.

จามะรี เชียงทอง. (2543). ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ: ศักยภาพและการต่อสู้ของท้องถิ่น. ใน จามะรี เชียงทอง และคนอื่น ๆ, *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: สถานการณ์ในประเทศไทย*. (น. 1-52). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ชล บุนนาค. *แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย*. สืบค้นจาก <http://www.thaireform.in.th/downloads/category/8environmentenergy.html?download=1038%3A2011-04-09-11-02-10>

ทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย และ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. *ศักดิ์ศรีและความยุติธรรมสำหรับทุกคนเสียงของเราที่ได้ยินบนแผ่นดินไทย*. สืบค้นจาก

http://www.un.or.th/documents/UND_UDHR_TH_031208_V10_Final.pdf

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2552). บทความปริทัศน์ อำนาจนิยม ท้องถิ่นนิยม และเสรีนิยมใหม่กับบทพรรณนาว่าด้วยสิทธิชุมชน. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 21(2), 277-304.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2545). ขบวนการเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ เพื่อพิทักษ์สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการอ้างอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์. ใน ปราณี ขัติยศ (บรรณาธิการ), *วิถีชีวิต วิถีสู้: ขบวนการประชาชนร่วมสมัย*. (น. 241-291). เชียงใหม่: ตรีสวี.

- ไพลิน ภูจินาพันธ์. (2543). ปัญหาการเมืองเรื่องนโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย: ศึกษากรณี ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิชาการปกครอง.
- มูลนิธิสืบนาคะเสถียร. ความสำคัญของป่าทุ่งใหญ่นเรศวรกับการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจน. สืบค้นจาก http://www.seub.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=94:2009-11-04-09-32-05&catid=24:2009-11-02-06-29-34&Itemid=40
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2546). วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP). ป่าชุมชนของคนรากหญ้า (Community Forests in Thailand). สืบค้นจาก <http://www.undp.or.th/thai/download/communityforestinThailand.zip>
- สุนทร มณีสวัสดิ์. (2539). บทบาทของกฎหมายในฐานะเครื่องมือของรัฐที่มีต่อการป่าไม้. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์.
- สุรินทร์ อ้นพรม. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2554). ป่าชุมชน: เทคโนโลยีอำนาจควบคุมชุมชนในเขตป่าขึ้นใหม่? กรณีศึกษาป่าชุมชนห้วยแก้ว ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่. วารสารสังคมวิทยามานุษยวิทยา, 30(2), 155-177.
- เสนห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ. (2538). ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนาเล่ม 1. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ไอลอว์ (iLaw). ก้าวพ้น คสช. 9 เรื่องที่อาจเกิดขึ้นหลัง คสช. ลงจากอำนาจ. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <https://law.or.th/node/4826>

ภาษาอังกฤษ

- Agrawal, Arun & Ostrom, Elinor. (2001). Collective Action, Property Rights and Decentralization in Resource Use in India and Nepal. *Politics and Society*, 29(4), 485-514. doi: 10.1177/0032329201029004002
- Dye, T. R. (1975). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Fisher, R. J. (1999). Devolution and decentralization of forest management in Asia and the Pacific. *Unasylva*, 50(4), 3-5.
- Fisher, R. J. (2010). Devolution or Persistence of State Control?. In Wittayapak, C. and Vandergeest, P., (Eds.), *The Politics of Decentralization: Natural Resource Management in Asia*. (pp. 21-37). Thailand: Mekong Press.

- Forestry Agency, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Japan. Annual Report on Forest and Forestry in Japan Fiscal Year 2014 (Summary). Retrieved from http://www.maff.go.jp/e/pdf/2014_summary.pdf
- Ganjanapan, A. (1998). The Politics of Conservation and the Complexity of Local Control of Forests in the Northern Thai Highlands. *Mountain Research and Development*, 18(1), 71-82. doi: 10.2307/3673869
- Hardin, G. (1998). Extensions of “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 280(5364), 682. doi: 10.1126/science.280.5364.682
- Hess, C., & Ostrom, E. (2003). Ideas, Artifacts, and Facilities: Information as a Common-Pool Resource. *Law and Contemporary Problems*, 66(1/2), 111-145. doi: 10.2307/20059174
- Hofferbert, R. (1970). Elite Influence in State Policy Formation: A Model for Comparative Inquiry. *Polity*, 2(3), 316-344. doi: 10.2307/3234128
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Japan. *Annual Report on Forest and Forestry in Japan*. Retrieved from http://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/hakusyo/22hakusho/pdf/22_e.pdf
- Ribot, J.C. (2002), *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington, DC: World Resources Institute.
- Vandergeest, P. (1996). Mapping Nature: Territorialization of Forest Rights in Thailand. *Society & Natural Resources*, 9(2), 159-175, doi: 10.1080/08941929609380962

ภาคผนวก

ตาราง - การผลักดันการออกกฎหมายป่าชุมชน มีเหตุการณ์สำคัญแต่ละช่วงเวลา

เวลา	เหตุการณ์
ยุคสัมปทาน	รัฐเป็นผู้จัดให้มีการทำสัมปทานป่าไม้ ธุรกิจเอกชนทั้งในและต่างประเทศต่างเข้ามาเช่าผืนป่าเพื่อประกอบธุรกิจต่าง ๆ เช่น รีสอร์ท อุตสาหกรรมไม้ เป็นต้น
2521 – 2525	เกิดการตื่นตัวในประเด็นสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะจากบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และ ธนาคารโลก (World Bank) เป็นต้น
2528	รัฐบาลสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ – ได้ริเริ่มนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี พ.ศ.2528 เป็นปรากฏการณ์แรกของการจัดการป่าไม้โดยการวางกรอบที่ชัดเจนจากภาครัฐและเริ่มมีแนวคิดป่าชุมชนปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของการอภิสิทธิ์ทำกินแก่ประชาชน
2531	รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ – แนวคิดป่าชุมชนที่ปรากฏในรัฐบาลนี้เกิดมาจากปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในหลายพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการมอบสัมปทานรัฐให้เอกชน แรงกดดันทำให้กรมป่าไม้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้นมาฉบับแรก
2532	ประชาชนที่บ้านห้วยแก้ว กิ่งอำเภอแม่ออน ร่วมตัวกันต่อต้านบรรดานายทุนที่เข้ามาเช่าพื้นที่ป่าสาธารณะในการปลูกสวนป่าเศรษฐกิจ ทำให้เกิดกระแสการเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชนจากภาคประชาชนขึ้นเป็นครั้งแรก
2534	รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน – ไม่มีความคืบหน้าใด ๆ ในกระบวนการของพระราชบัญญัติป่าชุมชน จะมีก็เพียงการดำเนินการจัดการป่าในรูปแบบของสวนป่าเพื่อการพาณิชย์
2535	รัฐบาลพลเอก สุจินดา คราประยูร – กรมป่าไม้ร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้น แต่กลับไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเนื่องจากเอื้อแต่เฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน – เกิดเหตุการณ์ประท้วงขับไล่เหตุการณ์การประท้วงขับไล่ พลเอกสุจินดา คราประยูร

	<p>รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน – เกิดเหตุการณ์ประท้วงขับไล่เหตุการณ์การประท้วงขับไล่ พลเอกสุจินดา คราประยูร</p> <p>รัฐบาลนายชวน หลีกภัย – รัฐบาลได้ยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของกรมป่าไม้ขึ้น มา ในรัฐบาลนี้มีการเสนอร่างเพื่อพิจารณาทั้งสิ้น 5 ร่าง รวมทั้งร่างที่ประชาชนร่วมกันร่างด้วย แต่รัฐบาลต้องประกาศยุบสภาในปลายปี พ.ศ.2537 จากประเด็นการแจกเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีการทุจริตเกิดขึ้น</p>
2536	ประชาชนได้ร่วมกันร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้น
2537	ประชาชนเริ่มรณรงค์ให้รัฐบาลนาร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับป่าชุมชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาของผู้แทนราษฎร
2538	รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา – ให้มีมติมีมติจัดตั้งคณะกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (กนภ.) เพื่อดำเนินการประสานความร่วมมือในการแก้ปัญหาหระหว่างรับกับประชาชนในปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป่าชุมชน
2539	วันที่ 30 เมษายน คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการในร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับกนภ. แต่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับ กนภ. แต่ได้ถูกคัดค้านจากองค์กรอนุรักษ์ 4 แห่งที่ต่อต้านการเข้าไปทำป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ได้แก่ มูลนิธิสืบนาคะเสถียร มูลนิธิโลกสีเขียว มูลนิธิธรรมนาถ และสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม เพราะไม่เห็นด้วยที่จะอนุญาตให้มีพื้นที่ป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายทำให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนดำเนินการต่อไปไม่ได้
2540	รัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ – การคัดค้านขององค์กรอนุรักษ์ส่งผลให้มีการทำประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับ กนภ. หลังจากการทำประชาพิจารณ์ นายโกคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการแก้ไขร่างตามผลการประชาพิจารณ์ แต่ผลการแก้ไขไม่สอดคล้องกับผลการประชาพิจารณ์ ประชาชนจึงพากันคัดค้านร่างฉบับนายโกคินฯ
2541	นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย – ได้แต่งตั้ง นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ เป็นประธานในการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน (ฉบับนายโกคิน) ให้สอดคล้องกับผลการประชาพิจารณ์ แต่ยังคงห้ามไม่ให้มีการจัดทำป่าชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์ จากนั้นนายกฯ ได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน เสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับลดาวัลย์) เข้าสู่การ

	พิจารณาของคณะรัฐมนตรีและกระทรวงเกษตรส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณาประกอบ
2542	รัฐบาลนายชวน หลีกภัย – สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือ ประกาศเจตนารมณ์ร่วมผลักดันกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน ระดม 50,000 รายชื่อ เสนอกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน ในเดือนพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่กรมป่าไม้เสนอผ่านความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีร่างดังกล่าวจึงเป็นร่างที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอเข้าการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันก็มีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอโดยการให้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดนั้นมิตีเสนอ ทำให้เกิดร่างกฎหมายป่าชุมชนที่มาจากพรรคการเมืองอีก 4 พรรค ได้แก่ ร่างของพรรคประชาธิปัตย์ ร่างของพรรคชาติไทย ร่างของพรรคความหวังใหม่ และร่างของพรรคชาติพัฒนา รวมมีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทั้งสิ้น 6 ฉบับ
2543	ในเดือนมีนาคม ประชาชนมีการเสนอกฎหมายป่าชุมชนยื่นต่อประธานสภาในเดือนกรกฎาคม รัฐบาลมีการรับหลักการในร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน วาระที่ 1 ทั้งยังแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา เดือนพฤศจิกายนมีการยุบสภา ร่างกฎหมายจึงตกไป
2544	รัฐบาลพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร – ในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนธันวาคม ครม. พรรคไทยรักไทยยืนยันร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ค้างให้รัฐสภาพิจารณาต่อ จนกระทั่งมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายป่าชุมชน
2545	เดือนมีนาคม ส.ว. มีมติเสียงข้างมากมาผ่านมาตราที่ให้มีการตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และมีการแก้ไขกฎหมายบางส่วน
2546	เครือข่ายป่าชุมชนระดมรายชื่อ 1,000 นักวิชาการสนับสนุน พ.ร.บ.ป่าชุมชน
2547	เดือนพฤศจิกายน สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนของวุฒิสภาจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมจำนวน 12 คน เพื่อพิจารณาประเด็นที่ยังเป็นข้อถกเถียงกันโดยเฉพาะประเด็นการขอจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หลังจากนั้นวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 12 คนเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน ร่วมกับกรรมการจากสภาผู้แทนราษฎร การประชุมของคณะกรรมการร่วมยังไม่แล้วเสร็จ ก่อนการปิดสภา ทำให้ผลการพิจารณาดกไป

2548	ภายใต้รัฐบาลของพรรคไทยรักไทย 2 – มีการเสนอเรื่องการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ยังคงค้างสภาในรัฐบาลชุดก่อนแก่คณะรัฐมนตรีโดย คณะรัฐมนตรีรับทราบและเสนอเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อ จนกระทั่งในเดือนเมษายนสภาผู้แทนราษฎรมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม พิจารณาร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน จำนวนทั้งสิ้น 12 คน
2550	รัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ – เดือนเมษายน เครือข่ายป่าชุมชน 4 ภาค ออกมาเรียกร้องโดยกล่าวว่าร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน ฉบับรัฐบาลสุรยุทธ์ ปิดกั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน เดือนพฤศจิกายนสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติ ผ่าน พ.ร.บ.ป่าชุมชน (พ.ร.บ.ป่าชุมชน ฉบับ สนช.) ด้วยคะแนนเสียง 57 ต่อ 2 เสียง โดยมีมาตราสำคัญที่ถือเป็นหัวใจของกฎหมายคือ มาตรา 25 กำหนดการ จัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ทำได้เฉพาะชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อนการ ประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และได้จัดการดูแลรักษาไม่น้อยกว่า 10 ปี และ มาตรา 34 กำหนดห้ามไม่ให้มีการทำไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์
2554	รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ – คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) มีข้อเสนอ เกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดย (1) ใช้ “หลักการอยู่ ร่วมกันอย่างเกื้อกูลระหว่างคนกับป่า” (2) มุ่งอนุรักษ์ความหลากหลายทาง ชีวภาพและวัฒนธรรม (3) ลดอำนาจบริหารจัดการป่าของรัฐ
2558	ยุคของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) – คณะอนุกรรมการปฏิรูป การจัดการป่าไม้และที่ดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้จัดทำ ร่าง พ.ร.บ.ป่า ชุมชน พ.ศ. ... ต่อมาเครือข่ายติดตาม พ.ร.บ.ป่าชุมชน 6 ภาค ได้เดินทางเข้า ยื่นจดหมายเปิดผนึกคัดค้านร่างกฎหมายนี้ โดยภาคประชาสังคมส่วนหนึ่งเห็น ตรงกันว่าร่างกฎหมายขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเชิงนโยบาย ลิดรอนสิทธิชุมชนที่อยู่อาศัยกับป่าและทำป่าชุมชนมาแต่ดั้งเดิม
2561	ยุคของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) – ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติอนุมัติร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. ...