

ปรากฏการณ์ “ข้าวโพดรุกป่า” กับข้อเสนอการจัดการที่ดินทำกิน บนพื้นที่สูงในเขตป่าภาคเหนือ¹

The Phenomenon of Corn Invasion into Forest
Areas and the Proposal for Land Management in
the Northern Highland Forest

สุรพจน์ มงคลเจริญสกุล

Surapot Mongkoljarernsakul

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอให้เห็นถึงความซับซ้อนของปัญหาการจัดการทรัพยากรบนพื้นที่สูงของภาคเหนือภายใต้บริบทของปรากฏการณ์ “ข้าวโพดรุกป่า” และบริบทการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่อาศัยแนวคิดสิทธิชุมชนเป็นเครื่องมือต่อการจัดการที่ดินในแนวเขตป่า ผ่านกรณีศึกษาชุมชนปกากะญอบนพื้นที่สูงในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของวิถีการผลิตวิถีการบริโภคในระบบเศรษฐกิจ เงินตราที่สัมพันธ์กับสิทธิในที่ดินทำกินบนพื้นที่สูงที่นำมาสู่ข้อเสนอการจัดการทรัพยากรร่วมอันเกิดจากการผลักดันของชาวบ้านเพื่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชาวบ้านผู้ปลูกข้าวโพดในที่ดินไร้เอกสารสิทธิ์กับหน่วยงานรัฐ และแสดงให้เห็นเงื่อนไขสำคัญว่ามีการขยายตัวการปลูกข้าวโพดเข้าไปในพื้นที่ป่าได้อย่างไร โดยใช้แนวคิดสำคัญในการวิเคราะห์ ได้แก่ เครือข่ายการผลิตในระบบปลูกไร่แบบไม่เป็นทางการ และแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมบนพื้นที่สูง

คำสำคัญ: ข้าวโพดรุกป่า, การจัดการทรัพยากรร่วม, ที่ดินทำกินบนพื้นที่สูง

Abstract

This paper is an attempt to portray the complexity of resource management problem in Northern highland where the phenomenon of corn invasion into forest takes place; and the people's movement basing on community rights approach as their tool for negotiation on land management in the forest areas. This was drawn by the case study of a Pgaz K' Nyau community in the highland of Mae Chaem District, Chiang Mai Province in order to reflect the change of modes of production and consumption into cash economy which is closely related to land rights in the highland. This leads to the proposal for joint resource management being driven by the local people in order to adjust relationship in terms of power structure between the people who grow corn on land with no land title and the government agencies. In addition, it also aims to illustrate the expansion of corn fields into forest areas through the analysis of the informal clientele of farmers to corporate patron and the concept of highland resource management.

Keywords: Corn invasion, Joint resource management, Highland land use

บทนำ

ปรากฏการณ์ “ข้าวโพดรูกป่า” ในภาคเหนือ เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา แต่ความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์นี้ ยังคงจำกัดอยู่ 2 ประการหลัก ๆ คือ (1) งานศึกษาอันเกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ ข้าวโพดรูกป่าให้ความเข้าใจว่าการปลูกข้าวโพดบนพื้นที่สูงในภาคเหนือเป็นระบบ เกษตรพันธสัญญาที่เกิดขึ้นได้ทั่วไป โดยมีตัวละครหลักคือนายทุนกับเกษตรกร ซึ่งมักถูกมองในเชิงเศรษฐศาสตร์ว่าตกเป็นเบี้ยล่างให้กับนายทุนคือเกษตรกรต้อง เสียเปรียบทั้งแรงงานและผลตอบแทนที่แทบไม่คุ้มกับแรงงานที่ลงทุนในระบบ การผลิตแบบพันธสัญญา มุมมองดังกล่าวนี้เกิดจากข้อจำกัดด้านแนวคิดเกษตร พันธสัญญาที่เน้นเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก โดยขาดการประยุกต์แนวคิดเชิงสังคม เข้ามาเกี่ยวข้อง (2) ปรากฏการณ์ข้าวโพดรูกป่าที่ถูกนำเสนอโดยสื่อกระแสหลัก มักให้ร้ายกับเกษตรกรหรือชาวบ้าน เช่น เป็นต้นเหตุของปัญหาหมอกควัน การลดลงของพื้นที่ป่า โดยไม่เข้าใจความซับซ้อนของปัญหาการจัดการทรัพยากร บนพื้นที่สูงของภาคเหนือที่มีการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนมากกว่า 30 ปี (เริ่มประมาณกลางทศวรรษ 2520) ด้วยข้อจำกัดเชิงแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาและความเข้าใจอันคับแคบของสื่อกระแสหลัก ผู้เขียนจึงประยุกต์แนวคิดเกษตร พันธสัญญามาเป็นแนวคิดเครือข่ายการผลิตในระบบลูกไร่แบบไม่เป็นทางการ เพื่อแสดงให้เห็นเงื่อนไขสำคัญว่ามีการขยายตัวของ การปลูกข้าวโพดบนพื้นที่สูง รุกเข้าไปในเขตพื้นที่ป่าได้อย่างไร มีกลุ่ม “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” ไต่บัง และใช้แนวคิด การจัดการทรัพยากรร่วมบนพื้นที่สูง สะท้อนให้เห็นความซับซ้อนของแนวคิด การจัดการทรัพยากรบนพื้นที่สูงซึ่งไม่อาจใช้อำนาจรัฐอย่างเดียวหรือละเลย การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในพื้นที่ได้ โดยเรียบเรียงข้อมูลจากวิทยานิพนธ์ของ ผู้เขียนซึ่งได้ศึกษาชุมชนปกากะญอบนพื้นที่สูง อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่² และวิเคราะห์ประกอบกับสถานการณ์ “ป่าไม้” ในบริบทปัจจุบัน

บทความชิ้นนี้แบ่งลำดับการนำเสนอเนื้อหาออกเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่ (1) เงื่อนไขการขยายตัวของ “ปรากฏการณ์ข้าวโพดรูกป่า” บนพื้นที่สูงในภาคเหนือ (2) การจัดการที่ดินทำกินบนพื้นที่สูง: อำนาจผูกขาด ความลึกลับและความขัดแย้ง

ภายในรัฐ (3) ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรบนพื้นที่สูงในแนวเขตป่า และ (4) บทวิเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรบนพื้นที่สูงในแนวเขตป่า

เงื่อนไขการขยายตัวของ “ปรากฏการณ์ข้าวโพดรุกป่า” บนพื้นที่สูงในภาคเหนือ

ข้าวโพดเป็นสินค้าเกษตรที่ถูกนำไปใช้ในธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการเลี้ยงไก่ได้แก่ การเลี้ยงไก่เนื้อ ไก่ไข่ และในกิจการเลี้ยงสุกรกับโคนม กิจการเหล่านี้ใช้วัตถุดิบหลักมาจากข้าวโพด ทั้งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และข้าวโพดเมล็ดพันธุ์ (ข้าวโพดเมล็ดพันธุ์ถูกนำไปใช้เป็นข้าวโพดเลี้ยงสัตว์อีกทอดหนึ่ง) กิจการเหล่านี้สัมพันธ์กับการขยายตัวของปรากฏการณ์ข้าวโพดรุกป่าในภาคเหนือที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายนับตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตป่าบนพื้นที่สูงในภาคเหนือ ซึ่งจากการเก็บข้อมูลตัวอย่างครัวเรือนเกษตรกรบนพื้นที่สูงในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ 72 ครัวเรือน พบว่ามีการใช้ที่ดินทำกินเพื่อปลูกข้าวโพดเฉลี่ยครัวเรือนละ 21.70 ไร่ นั่นหมายความว่ามีการปลูกข้าวโพดต้องใช้ที่ดินมากกว่าการปลูกพืชชนิดอื่น ๆ ที่ครัวเรือนตัวอย่างเคยปลูก ซึ่งเฉลี่ยประมาณครัวเรือนละ 8 ไร่ (ปลูกพืชตระกูลถั่วก่อนที่จะมีการเปลี่ยนมาปลูกข้าวโพด)

การขยายตัวปรากฏการณ์ข้าวโพดรุกป่าที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายบนพื้นที่สูง นับตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา กลายเป็น “ภาพภูเขาหัวโล้น” ที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ นั้น สามารถวิเคราะห์ผ่านเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ปรากฏการณ์ข้าวโพดรุกป่าบนพื้นที่สูงในภาคเหนือเกิดจากอุปสงค์อุปทานของข้าวโพดที่เพิ่มขึ้นในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ.2530/31-2552/53) ธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารในประเทศไทยได้พัฒนาและเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ไปใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์ในประเทศหลักถึง 93.1% ของผลผลิตทั้งหมดภายในประเทศ และมีความต้องการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด เนื่องจากประเทศไทยได้มีการพัฒนาการผลิต

ปลูกสัตว์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อตอบสนองกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ และการส่งออกในแต่ละปี ในขณะที่ความต้องการข้าวโพดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง มาโดยตลอด แต่กลับพบว่าขนาดพื้นที่ปลูกมีแนวโน้มที่ลดลงในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากการเข้ามาแข่งขันในการใช้ที่ดินของพืชแข่งขัน³ ซึ่งให้ผลตอบแทนที่สูงกว่า โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบตั้งแต่ปีเพาะปลูก 2532/2533 ถึงปีเพาะปลูก 2553/2554 พบว่า พื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มีอัตราการขยายตัวลดลงเฉลี่ย 1.92% ต่อปี ขณะที่พืชแข่งขันอื่น เช่น ยางพารามีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้น 5.52% ต่อปี และอ้อยมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้น 2.23% ต่อปี (เอมอร และคณะ, 2555: 1-2)

การที่อุปสงค์กับอุปทานของข้าวโพดในประเทศสวนทางกันเช่นนี้ ทำให้กลุ่มทุนธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร โดยเฉพาะข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แสวงหาแหล่งผลิตใหม่ๆ เพื่อทดแทนแหล่งผลิตเดิมที่ลดลงพร้อมๆ กับการเพิ่มแหล่งผลิตตามความต้องการที่มีมากขึ้น ซึ่งพื้นที่สูงในภาคเหนือได้กลายเป็นเป้าหมายหนึ่งเพื่อใช้เป็นแหล่งผลิตข้าวโพด⁴ เนื่องจากที่ดินเพื่อใช้สำหรับทำเกษตรกรรมในพื้นที่ราบตั้งแต่ภาคเหนือตอนล่างจรดขึ้นมาถึงภาคเหนือตอนบนเดิมถูกใช้เพื่อการปลูกพืชแข่งขันชนิดอื่นมาก่อนแล้ว เช่น อ้อย มันสำปะหลัง กระเทียม หอมแดง รวมทั้งข้าวโพดด้วย แต่ในช่วงประมาณไม่น้อยกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ที่ดินเพื่อใช้สำหรับทำเกษตรกรรมในพื้นที่ราบเหล่านี้ได้ถูกใช้เพื่อการปลูกพืชแข่งขันชนิดอื่น ๆ มากกว่าการปลูกข้าวโพด ทำให้กลุ่มทุนธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารที่ใช้ข้าวโพดเป็นวัตถุดิบหลักในการแปรรูปเป็นอาหารสัตว์ได้รุกคืบสู่ชุมชนพื้นที่สูง เพื่อทดแทนแหล่งเพาะปลูกพื้นราบ โดยการหันมาส่งเสริมการลงทุนข้าวโพดรุกขึ้นสู่ชุมชนบนพื้นที่สูง ผ่านการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการค้ากับกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นที่ชาวบ้านเรียกว่า “พ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยง” (พ่อค้า/แม่ค้าคนกลาง) และ “นายหน้า” (โบรกเกอร์) รวมทั้งผ่านการส่งเสริมการตลาดกับสหกรณ์การเกษตรท้องถิ่นอีกด้วย ทำให้การปลูกข้าวโพดบนพื้นที่สูงเกิดขึ้นทั้งในลักษณะสัญญาปากเปล่าแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์กับข้าวโพดเมล็ดพันธุ์เถื่อน (ตามที่ชาวบ้านเรียก) และสัญญาแบบเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับการปลูกข้าวโพดเมล็ดพันธุ์แท้

การเพาะปลูกข้าวโพดทั้งในลักษณะสัญญาปากเปล่าแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและสัญญาแบบทางการเป็นลายลักษณ์อักษรที่ต่างก็มีตัวกลางที่เข้ามาเชื่อมต่อกับเกษตรกรนั้น จามะรี เชียงทอง (2555) ได้อภิปรายการทำงาน ของระบบเกษตรพันธสัญญาในลักษณะที่มีตัวกลางเข้ามาเชื่อมนี้ว่า เป็นระบบพันธสัญญาแบบวาจาที่ผูกมากับระบบการจัดการเครือข่ายการผลิตแบบลูกไร่ ซึ่งกลายเป็นเครือข่ายการผลิตที่มีความสัมพันธ์ต่อกันมากขึ้น และโบรกเกอร์หรือคนกลางกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อระหว่างผู้ผลิตกับพ่อค้า

การมีตัวกลางในระบบการผลิตข้าวโพดที่เชื่อมต่อเป็นเครือข่ายการผลิตในระบบลูกไร่แบบไม่เป็นทางการนี้ ทำให้การปลูกข้าวโพดบนพื้นที่สูงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย จากข้อได้เปรียบ คือ (1) ชาวบ้านผู้ปลูกข้าวโพดมั่นใจได้ว่ามีแหล่งรับซื้อผลผลิตข้าวโพดชัดเจน (2) กลุ่มทุนธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารไม่ต้องติดต่อกับชาวบ้านผู้ปลูกข้าวโพดโดยตรง จึงหลีกเลี่ยงประเด็นปัญหาที่ว่านายทุนส่งเสริมชาวบ้านรุกป่า และ (3) ตัวกลางสามารถได้ผลประโยชน์จากการทำหน้าที่เชื่อมต่อนั้นในรูปของส่วนแบ่งหรือเปอร์เซ็นต์และได้รับการอุปถัมภ์จากกลุ่มทุนธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารที่ตนสังกัด (ดูเพิ่มเติม จามะรี, 2557) การปลูกข้าวโพดบนพื้นที่สูงจึงเกี่ยวข้องกับ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” ตั้งแต่ชาวบ้านผู้ปลูกข้าวโพด (เกษตรกร) นายหน้า (โบรกเกอร์) พ่อเลี้ยงแม่เลี้ยง (พ่อค้า/แม่ค้าคนกลาง) กลุ่มทุนธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร รวมทั้งผู้บริโภคสินค้าเกษตรและอาหารที่หล่อเลี้ยงด้วยข้าวโพด

ประการที่สอง “ปรากฏการณ์ข้าวโพดรุกป่าบนพื้นที่สูง” เกิดจากการส่งเสริมทางอ้อมโดยนโยบายรัฐ เพื่อให้เศรษฐกิจชุมชนมีการขยายตัว ซึ่งจะส่งผลบวกต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจภายในประเทศโดยรวม จะเห็นได้ว่าตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ.2504 เป็นกรอบกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ รัฐได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมต่อระหว่างชุมชนบนพื้นที่สูงเข้ากับชุมชนพื้นราบอย่างมีนัยสำคัญ (วิทยากร, 2526; ฉัตรทิพย์, 2553) ดังนั้น ในระยะประมาณแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4 จึงมีการตัดถนนรถยนต์เข้าสู่ชุมชนบนพื้นที่สูง

ขยายไปทั่วและมีการปรับไถเป็นถนนลาดยางในภายหลังเพื่อรองรับการเติบโตของภาคเกษตรกรรมซึ่งเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในระยะของแผนพัฒนาฉบับต่อ ๆ มา สำหรับนโยบายส่งเสริมการปลูกข้าวโพดโดยทางอ้อมที่เกิดขึ้นบนพื้นที่สูงนั้นปรากฏชัดเจนหลังปี พ.ศ.2540 ตามแนวคิดส่งเสริมการขยายตัวเศรษฐกิจชุมชนที่รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่หมู่บ้านหรือชุมชนที่ชาวบ้านเรียกว่า “เงินล้าน” (กองทุนหมู่บ้าน) เพื่อนำไปลงทุนในด้านต่าง ๆ ตามศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชนแต่ละแห่ง สำหรับชุมชนบนพื้นที่สูงในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ มีการนำไปลงทุนปลูกข้าวโพดจนแพร่หลายไปทั่วและครองเป็นพืชเศรษฐกิจอันดับหนึ่งในอำเภอแม่แจ่ม คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 80 ของอาชีพ ซึ่งมีทั้งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และข้าวโพดเมล็ดพันธุ์ (อนุภาพ, 2551) และยังมีพื้นที่ปลูกมากที่สุดในบรรดาอำเภอของจังหวัดเชียงใหม่

นอกจากนั้นแล้ว บางฤดูกาลผลิตรัฐบาลยังมีนโยบายประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้กับเกษตรกรด้วยมาตรการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ทำให้ราคาซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในแต่ละปีอยู่ในค่าเฉลี่ยที่เกษตรกรยังถือว่า “ขายได้กำไร” คือราคาเฉลี่ยต่อปีประมาณไม่ต่ำกว่า 5.46 บาท/กิโลกรัม มาตรการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จึงมีส่วน “สร้างแรงจูงใจ” ให้การปลูกข้าวโพดบนพื้นที่สูงเพิ่มขึ้นและขยายพื้นที่การปลูกข้าวโพดออกไปอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา

ประการที่สาม ข้าวโพดเป็นพืชพาณิชย์ที่เข้ามาตอบสนองความต้องการและความคาดหวังในชีวิตของชาวบ้าน หากเทียบกับพืชพาณิชย์ประเภทอื่น ๆ ที่ชาวบ้านเคยปลูกในช่วงโครงการพัฒนาลุ่มน้ำแม่แจ่ม เช่น ถั่วเหลือง ถั่วเขียว ซึ่งเป็นพืชคลุมดินดูแลเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ยาก (โดยเฉพาะบนพื้นที่สูง) ทำให้ปลูกได้น้อย เมื่อปลูกได้น้อยย่อมขายได้ราคาเป็นจำนวนน้อย (ไม่ใช่สินค้าเกษตรอินทรีย์) โอกาสที่จะทำให้เกิดการสะสม-ลงทุนจึงแทบจะไม่ได้เกิดขึ้นได้เลย (ดูเพิ่มเติม สุรพล และคณะ, 2532; เบ็ญจา และคณะ, 2530) แต่สำหรับข้าวโพดสามารถปลูกได้สะดวกบนพื้นที่สูง การดูแลและเก็บเกี่ยวผลผลิตก็ไม่ได้มีความลำบากเท่ากับพืชชนิดคลุมดิน นอกจากนี้ข้าวโพดยังทนต่อสภาพอากาศที่แปรปรวนได้เป็นอย่างดี

เช่น ฝนหลงฤดู ฝนทิ้งช่วง ชาวบ้านจึงสามารถปลูกได้เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ 10 ไร่ 20 ไร่ 30 ไร่ หรือมากกว่านั้น ทำให้ได้ผลผลิตมากตามขนาดการเพาะปลูก เมื่อนำผลผลิตขายคืนให้กับพ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยง หรือบริษัทเมล็ดพันธุ์ ชาวบ้านจึงพอเหลือ “เงินก้อน” จำนวนหนึ่ง เพื่อนำไปใช้สอยหรือลงทุนอย่างอื่น ตามความคาดหวัง และการรอคอยที่สุดแล้วแต่จะเอื่อมได้ถึง เช่น หลายครัวเรือนคาดหวังที่จะมีบ้านหลังใหม่หรือต่อเติมให้ใหญ่โตมากขึ้น มีสิ่งอำนวยความสะดวกมากขึ้น อันได้แก่ เครื่องซักผ้า หม้อหุงข้าวไฟฟ้า โทรทัศน์ ก็จะทำเงินไปสร้างหรือต่อเติมบ้านหรือหาซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านั้น พ่อแม่หลายคนเริ่มไล่ใจ “ควักเงิน” ลงทุนการศึกษาให้กับบุตรหลานมากขึ้น หาซื้ออุปกรณ์เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าช่วย เช่น แท็บเล็ต โน้ตบุ๊ก หลายครัวเรือนมองไปถึงสุขภาพและการเงินในระยะยาว เริ่มลงทุนซื้อประกันสะสมทรัพย์ ประเภทมีเงินปันผล เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ทุกคน ทุกครัวเรือนจะสามารถมีเงินก้อนมากพอกับความ ต้องการ และไม่ใช่ว่าจะได้ตามความต้องการทันที การสะสม-ลงทุนตามความต้องการและความคาดหวังของชาวบ้านจึงมีการก่อ “หนี้สิน” รวมอยู่ด้วย หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “การหมุนเงิน” เช่น ชาวบ้านกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านมาลงทุนปลูกข้าวโพด เมื่อขายผลผลิตได้เงินสด จะมีการใช้คืนกองทุนหมู่บ้าน และกู้ยืมอีกครั้งในฤดูกาลผลิตถัดไป หรือชาวบ้านบางรายนำเงินสดจำนวนหนึ่งที่ได้จากการขายข้าวโพดไปซื้อรถยนต์และให้บริษัทสินเชื่อเป็นผู้ออกส่วนหนึ่ง โดยตกลงจะผ่อนส่งคืนแก่บริษัทสินเชื่อเป็นรายเดือนหรือรายปี (ส่วนมากมีการตกลงผ่อนส่งคืนเป็นรายปี) การก่อหนี้ที่ว่าเป็นผลพวงมาจากการลงทุนปลูกข้าวโพดนั่นเอง เพราะหากไม่มีข้าวโพดเป็นหลักประกันได้ว่าชาวบ้านจะมีเงินก้อนหมุนทันผ่อนส่งคืนแก่บริษัทสินเชื่อหรือกองทุนหมู่บ้านประเภทต่าง ๆ ก็อาจจะไม่มีครัวเรือนใดกล้าที่จะก่อหนี้หรืออาจมีเป็นเพียงจำนวนน้อยไม่กี่ครัวเรือนเท่านั้น แต่เนื่องจากมีการปลูกข้าวโพดอย่างแพร่หลาย การหมุนเงินที่ว่าเป็นจึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายเช่นกัน การปลูกข้าวโพดจึงเปิดโอกาสให้ชาวบ้านเข้าถึงการบริโภคสินค้าสมัยใหม่ได้หลากหลายและง่ายขึ้น ผ่านการสะสม-ลงทุน ในลักษณะที่ชาวบ้านเรียกว่าการหมุนเงิน ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรเพื่อหวังผลตอบแทนที่ดีงาม ทวีคูณยิ่งขึ้น ระบบการหมุนเงินจึงเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้การปลูกข้าวโพดเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย

และคงอยู่ เพราะหากเลิกปลูกข้าวโพดย่อมหมายความว่าไม่มีเงินหมุนเพื่อไปใช้หนี้หรือใช้จ่ายอย่างอื่น การก่อกวนของชาวบ้านไม่ว่าในรูปแบบของกองทุนหมู่บ้าน ลินเชื่อต่าง ๆ จึงเป็นการผูกมัดให้ชาวบ้านไม่สามารถเลิกการปลูกข้าวโพดได้ トラบที่ยังไม่มีทางเลือกอื่น ๆ ที่ให้ผลตอบแทนได้ดีกว่า ฉะนั้นเงื่อนไขประการที่สามเกี่ยวกับปรากฏการณ์ข้าวโพดรุกป่าบนพื้นที่สูง จึงเป็นเรื่องของ “ความจำเป็นในชีวิตที่ต้องอยู่ต่อกิน” ซึ่งข้าวโพดก็ได้เข้าตอบสนองการทำมาหากินเลี้ยงชีพของชาวบ้านได้ดีกว่าพืชชนิดอื่น ๆ จึงกลายเป็นที่นิยมปลูกมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม แม้ข้าวโพดจะเป็นพืชเงินสดที่เข้ามาตอบสนองความต้องการและความคาดหวังในชีวิตของชาวบ้าน จนกลายเป็นที่นิยมปลูกมากที่สุด และรัฐก็มีนโยบายส่งเสริมโดยทางอ้อมผ่านกองทุนหมู่บ้านและมาตรการแทรกแซงราคาข้าวโพด แต่ก็มีได้หมายความว่า รัฐมีนโยบายส่งเสริมโดยตรงให้มีการปลูกข้าวโพดบนพื้นที่สูงอย่างเป็นทางการเช่นเดียวกับที่เคยมีการส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกพืชตระกูลถั่วทดแทนการปลูกฝิ่น ในช่วงของการดำเนินงานภายใต้โครงการพัฒนาลุ่มน้ำแม่แจ่มเมื่อปี พ.ศ.2523-2530⁵ และในทำนองเดียวกัน ผู้ศึกษาไม่ได้หมายความว่ารัฐได้ยกเลิกการบังคับใช้อำนาจเหนือฝิ่นป่า (de-territorialization) ออกจากแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่แจ่มแต่อย่างใด การใช้ที่ดินทำกินบนพื้นที่สูงของชาวบ้านจึงยังคงเผชิญกับความไม่มั่นคงและถูกจับจ้องจากหน่วยงานป่าไม้เพื่อทำการบุกจับผู้เข้าไปใช้ประโยชน์และยึดคืนที่ดินแก่รัฐ

การจัดการที่ดินทำกินบนพื้นที่สูง:

อำนาจผูกขาด ความลึกลับและความขัดแย้งภายในรัฐ

ความขัดแย้งการจัดการที่ดินทำกินพื้นที่สูงมีมาอย่างยาวนาน ย้อนกลับไปได้ตั้งแต่เริ่มมีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ.2439 เพื่อทำหน้าที่ให้สัมปทานป่าไม้ ต่อเนื่องมาด้วยประกาศพระราชบัญญัติและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าไม้ฉบับต่าง ๆ ที่ให้อำนาจการจัดการทรัพยากรเบ็ดเสร็จไว้กับรัฐส่วนกลาง ฉะนั้นการกำหนดกฎเกณฑ์ กติกาการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ จึงมาจากอำนาจรัฐส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมอื่น ๆ อยู่ด้วย โดยเฉพาะชาวบ้านผู้อยู่กิน

ในแนวเขตป่าประเภทต่าง ๆ ก่อนการประกาศแนวเขตป่าประเภทต่าง ๆ จะมีขึ้นเป็นเวลาหลายสิบปี หรือมากกว่านั้น

ปัญหาการจัดการที่ดินทำกินที่รบกวนอำนาจไว้กับรัฐศูนย์กลางอย่างเบ็ดเสร็จ ได้รับการถกเถียงในกลุ่มนักพัฒนา (ภาคเหนือ) มาอย่างน้อยตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ที่เริ่มปรากฏกระแสสิ่งแวดล้อมนิยม มีข้อเสนอออกมามากมาย หลากหลายแนวทาง แต่แลดูยังไม่ได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือรัฐบาลแต่ละชุดอย่างตระหนักกว่านี้ มีหน้าซ้ำหลายกรณีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกลับสร้างช่องว่างแสวงหาผลประโยชน์จากแนวเขตป่าซึ่งชาวบ้านใช้ทำกิน ตอกย้ำให้เห็นว่า “รัฐ” ในฐานะที่เป็นองค์กรเพียงหนึ่งเดียวกุมอำนาจการจัดการทรัพยากร “ดิน น้ำ ป่า” เป็นเพียงมายาคติเท่านั้น เพราะรัฐเองก็ไม่ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากแต่มีการแตกแยกภายในหน่วยงานรัฐมากมาย เช่น เฉพาะการจัดการที่ดินทำกินในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ กลับมีความไม่ลงรอยกันเอง ระหว่างสองหน่วยงานหลักของรัฐคือ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับหน่วยป้องกันและรักษาป่าไม้ กรมป่าไม้ ต่างก็ยึดถือสายงานเป็นหลัก การจัดการที่ดินทำกินให้แก่ชาวบ้านในแนวเขตป่าจึงดำเนินไปอย่างติด ๆ ขัด ๆ และไม่ทั่วถึง

ปัญหาการจัดการที่ดินทำกินของชุมชนในแนวเขตป่า ที่ละเลยการมีส่วนร่วมของภาคสังคมอื่น ๆ และปัญหาความไม่แน่นอนของหน่วยงานรัฐ จำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาสังคม และนำหลักของการจัดการอย่างมีส่วนร่วม (co-management) เข้ามาใช้ เพื่อให้เกิดการจัดการที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ดังเช่นที่เคยมีการผลักดันอย่างแพร่หลายตั้งแต่กลางทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา หรือที่เรียกว่าขบวนการป่าชุมชน ก่อนจะแผ่ลงไปหลังปี พ.ศ.2540 แต่นับได้ว่าผลจากการผลักดันของขบวนการภาคประชาชน ได้ทำให้มีการบัญญัติ “สิทธิชุมชน” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ที่มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ.2540

อย่างไรก็ตาม “สิทธิชุมชน” ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 มาตราที่ 46 ระบุไว้เป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ ว่า

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล และยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สิทธิชุมชนที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงไม่มีรูปธรรม การจัดการที่ดินทำกินอย่างชัดเจน อำนาจการจัดการยังคงผูกกับรัฐส่วนกลาง เช่นเดิม ทำให้ปัญหาที่ดินทำกินของชุมชนบนพื้นที่สูงยังคงเป็นโจทย์ใหญ่ที่ชาวบ้านบนพื้นที่สูงในแนวเขตป่าเผชิญร่วมกัน

กรณีชุมชนปกากะญอพื้นที่สูงในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งตกอยู่ในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่แจ่มไม่น้อยกว่า 40 ปี ได้เผชิญกับ มาตรการสงวนป่าที่กีดกันการใช้ที่ดินทำกินของชาวบ้านทั้งเข้มงวดและผ่อนปรน สลับปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา บางช่วงรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมทางอ้อมให้เกิด การบุกรุกป่า เช่น นโยบายประกันราคาข้าวโพด การใช้ที่ดินทำกินของชาวบ้าน จึงแลดูเหมือนจะมีความชอบธรรม เพราะรัฐได้ยอมรับผลผลิตในที่ดินทำกิน ซึ่งไม่ได้มีเอกสารสิทธิ์ แต่บางช่วงรัฐบาลเข้มงวดการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกิน เช่น การประกาศแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้การใช้ที่ดินทำกิน ของชาวบ้านแลดูเป็นผู้บุกรุกไป ในขณะที่หน่วยงานรัฐเองก็ไม่มี ความชัดเจนพอ ๆ กับ นโยบายรัฐ เช่น การปฏิบัติงานของหน่วยป้องกันและรักษาไม้ กรมป่าไม้ บางชุดผ่อนปรนการใช้ที่ดินทำกินของชาวบ้านตามที่เคยมีมา แต่เมื่อมีการโยกย้าย ชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติงานแทนที่ กลับเข้มงวดกับการใช้ที่ดินทำกินของชาวบ้าน ซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ์

ความไม่แน่นอนของนโยบายรัฐและหน่วยงานรัฐที่มีลักษณะปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา ทำให้การใช้ที่ดินทำกินของชาวบ้านไม่มีความมั่นคง เสี่ยงต่อการถูกบุกจับในที่ดินทำกินและถูกยึดคืนที่ดินแก่รัฐได้ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ จึงมีความพยายามของชาวบ้านเพื่อจัดการสิทธิ์ทำกินให้มีความมั่นคงมากขึ้นและไม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์จากแนวเขตป่ามากเกินไปจนทำลายทรัพยากรอื่น ๆ หมดจากชุมชน เช่น การสงวนป่าบริเวณต้นน้ำ ป่าใช้สอย เป็นต้น

จากการศึกษาชุมชนปกากะญอบนพื้นที่สูงในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าความพยายามของชาวบ้านเพื่อจัดการที่ดินทำกินในแนวเขตป่าเริ่มจากการต่อรองกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานป่าไม้แต่ละชุดที่เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ให้ผ่อนปรนการใช้ที่ดินทำกินแก่ชาวบ้าน ซึ่งได้รับการผ่อนปรนบ้างและเข้มงวดบ้างสุดแล้วแต่จะเจรจาต่อรองกันได้ และผลจากการเจรจาต่อรองแต่ละครั้งไม่สามารถยึดถือได้ว่าการได้รับผ่อนปรนจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในระดับพื้นที่นั้นจะมีความมั่นคงในที่ดินทำกินเกิดขึ้น เนื่องจากสถานการณ์ป่าไม้ปรับเปลี่ยนตามนโยบายรัฐและหน่วยงานรัฐที่ไม่มีความชัดเจน การได้รับการผ่อนปรนจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ชุดหนึ่งจึงไม่สามารถไปอ้างกับอีกชุดหนึ่งได้หรืออาจจะอ้างกับอีกชุดหนึ่งได้เช่นกันหากการเจรจาสามารถตกลงกันได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผลสรุปก็คือไม่มีหลักประกันใดๆ ยืนยันได้ว่าชาวบ้านมีความมั่นคงในที่ดินทำกิน ปัญหาลักษณะดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างไม่ได้เกิดขึ้นอย่างจริงจังหรือต่อเนื่อง

ดังนั้น ชาวบ้านจึงมีการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานป่าไม้อย่างต่อเนื่องเพื่อจัดการกับความเสี่ยงและความไม่มั่นคงในที่ดินทำกิน ปรากฏทั้งในระดับปัจเจกและระดับชุมชน ในด้านหนึ่งเป็นการเจรจาต่อรองที่มีกฎเกณฑ์เป็นที่ยอมรับเฉพาะ (ในลักษณะจ่ายค่าสินไหมน้ำใจ) เพื่อให้หน่วยงานป่าไม้ผ่อนปรนการใช้ที่ดินทำกิน แต่อีกด้านเป็นความพยายามเพื่อปรับเปลี่ยนกติกา โครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรชุมชน (โดยเฉพาะที่ดินทำกิน) มากขึ้น

ข้อเสนอเชิงนโยบายกับการจัดการทรัพยากรบนพื้นที่สูงในแนวเขตป่า

การที่ชาวบ้านเจรจาต่อรองเพื่อเข้าถึงที่ดินทำกินกับหน่วยงานป่าไม้ในระดับพื้นที่มานาน (โดยเฉพาะหลังปี 2540 ที่มีการปลูกข้าวโพดแพร่หลายบนพื้นที่สูง) ทำให้ชาวบ้านเห็นว่าต้องมีการเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้าง ที่กว้างกว่าขอบข่ายของการต่อรองกับหน่วยป้องกันและรักษาไม้ในท้องถิ่น จึงมีความพยายามของชาวบ้านเรียกร้องให้กรมป่าไม้เข้ามาทำการจับพิกัด GPS อย่างเช่นที่หน่วยจัดการต้นน้ำสวนป่าสิริกิติ์ได้เคยจัดทำแนวเขตสวนป่าสิริกิติ์ เพื่อกันที่ทำกินออกจากแนวเขตป่า และเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการดูแลการใช้ที่ดินทำกินเพื่อผลักดันไปสู่ระดับโครงสร้าง โดยมีประเด็นสำคัญที่ชาวบ้านมีมติร่วมกัน ดังนี้

1. ปัญหาที่ดินทำกินของชาวบ้านซึ่งอยู่ในแนวเขตป่า เป็นความขัดแย้งด้านวิถีจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่สะสมมาตั้งแต่การขีดเส้นบนแผนที่ให้ชุมชนตกอยู่ในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่แจ่ม เมื่อ 40 กว่าปีที่แล้ว ตามประกาศกฎกระทรวงเมื่อปี พ.ศ.2517 แต่ครั้งนั้น ไม่มีการพิสูจน์สิทธิ์ กันที่ดินทำกินของชาวบ้านออกจากแนวเขตป่า ทำให้ที่ดินทำกินทั้งหมดของชาวบ้านจึงตกอยู่ในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ กลัปกลายเป็น “ผู้บุกรุก” แนวเขตป่าตามความหมายของรัฐ

2. กระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ที่เกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ.2520 ที่ดำเนินงานโดยโครงการพัฒนาระหว่างประเทศภายใต้ชื่อ “โครงการพัฒนาลุ่มน้ำแม่แจ่ม” ขณะนั้นมีกรมป่าไม้ดำเนินงานร่วมอยู่ด้วย ไม่ได้ให้การยอมรับสิทธิ์ทำกินในไร่มุขเวียนของชาวบ้านให้มีสถานะเป็น “ไร่” ที่ใช้ประโยชน์ทำกิน จึงไม่มีการออกเอกสารสิทธิ์แสดงการใช้ทำกินที่เรียกว่า สทก. แก่ที่ดินทำกินในไร่มุขเวียน มีเพียงที่ดินทำกินใน “ที่นา” เท่านั้นได้รับการออกเอกสารสิทธิ์แสดงการทำกิน สทก. ซึ่งไม่สอดคล้องกับการใช้ที่ดินทำกินของชาวบ้าน ดังนั้นชาวบ้านจึงมีการระดมความคิดเห็นผ่านที่ประชุมหมู่บ้านและระหว่างหมู่บ้าน (ชุมชน) โดยเริ่มมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2540 ที่ปัญหาการใช้ที่ดินทำกินของชาวบ้านมีความรุนแรงมากขึ้น และได้มีมติของชุมชนเสนอให้กรมป่าไม้ผ่านหน่วยป้องกันและรักษาป่าไม้ท้องถิ่นอำเภอแม่แจ่มดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินทำกินประเภท “ที่ไร่” โดยยึดหลักและวิธีการ ดังนี้

2.1 ให้กรมป่าไม้ทำการจับพิกัด GPS แยกระหว่างแนวเขตทำกินกับแนวเขตป่าออกจากกันอย่างชัดเจน ระบุพิกัดเป็นรายแปลงตามการใช้ประโยชน์ทำกินจริง

2.2 เมื่อมีการจับพิกัด GPS แยกระหว่างแนวเขตทำกินกับแนวเขตป่าออกจากกันอย่างชัดเจน ระบุพิกัดเป็นรายแปลงตามการใช้ทำกินจริงได้ครอบคลุมทั้งชุมชนแล้ว ให้มีการเลือกคณะกรรมการดูแลการใช้ที่ดินทำกินขึ้นมาเป็นจำนวนหนึ่งชุด โดยอาศัยวิธีการดังนี้

2.2.1 สมาชิกชุมชนคัดเลือกตัวแทนจากแต่ละหย่อมบ้านขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็น “คณะกรรมการดูแลการใช้ที่ดินทำกิน” ของชุมชน

2.2.2 กรมป่าไม้โดยตำแหน่งหัวหน้าชุดหน่วยป้องกันและรักษาป่าไม้เขตหรือคัดเลือกจากตัวแทนป่าไม้เขต ร่วมเป็น “คณะกรรมการดูแลการใช้ที่ดินทำกิน” ของชุมชน

2.3 สมาชิกชุมชนร่วมกับกรมป่าไม้ร่างกฎระเบียบการใช้ที่ดินทำกิน โดยมีเนื้อหาหลักสองส่วน คือ ข้อตกลงการใช้ที่ดินทำกินและบทลงโทษ เช่น ห้ามมีการขายให้กับบุคคลภายนอกชุมชน หากมีการละเมิดกฎเกณฑ์ที่วางไว้ร่วมกัน จะต้องให้คณะกรรมการดูแลการใช้ที่ดินทำกินเป็นผู้พิจารณาปรับโทษ แต่หากการพิจารณาปรับโทษไม่สามารถตกลงกันได้ภายในชุมชน จะต้องให้คณะกรรมการดูแลการใช้ที่ดินทำกินแจ้งต่อกรมป่าไม้เพื่อดำเนินการตามความผิดพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติต่อไป

2.4 ทำประชาคมตีร่างกฎระเบียบการใช้ที่ดินทำกิน หากไม่ผ่านเสียงส่วนใหญ่ ให้มีการแก้ไขจนกว่าจะแล้วเสร็จและผ่านเสียงส่วนใหญ่

2.5 คณะกรรมการดูแลการใช้ที่ดินทำกิน นำเสนอกฎระเบียบการใช้ที่ดินทำกินและรายชื่อคณะกรรมการดูแลการใช้ที่ดินทำกินให้แต่งตั้งโดยทางการท้องถิ่น เช่น นายอำเภอแม่แจ่ม ป่าไม้เขตจังหวัดเชียงใหม่

2.6 คณะกรรมการดูแลการใช้ที่ดินทำกิน นำประกาศแต่งตั้งและกฎระเบียบการใช้ที่ดินทำกินมาจัดทำเป็นแผ่นป้ายติดไว้ในแต่ละหย่อมบ้าน

ข้อเสนอข้างต้นนี้ ชาวบ้านได้ผลักดันมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2550 โดยเสนอผ่านหน่วยป้องกันและรักษาป่าไม้ ประจำท้องถิ่นอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งปรากฏว่าในช่วงหลายปีที่ชาวบ้านพยายามผลักดันนั้นยังไม่บรรลุผลตามข้อเสนอ มีเพียงการจับพิกัดแนวเขตระหว่างหมู่บ้าน เพื่อป้องกันการบุกรุกแนวเขตป่าระหว่างหมู่บ้าน

อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านก็คาดหวังว่าการผลักดันอย่างต่อเนื่องจะนำไปสู่ทางออกการจัดการที่ดินทำกินบนพื้นที่สูงที่เป็นมติยอมรับของทั้งสองฝ่ายระหว่างชาวบ้านกับกรมป่าไม้มากขึ้น เนื่องจากมีแนวโน้มที่เข้าใจกันมากขึ้น ดังที่มีการจับพิกัด GPS กันแนวหมู่บ้าน แม้จะไม่ใช้การจับพิกัด GPS ที่ทำกินเป็นรายแปลงดังข้อเสนอของชาวบ้าน

บทวิเคราะห์และสรุป

ข้อเสนอข้างต้นของชุมชน ผู้เขียนบทความได้เสนอเพิ่มเติมไว้แล้วในวิทยานิพนธ์ของตนเอง ซึ่งถือเป็นโอกาสดีที่จะมีการร่วมเสนออีกครั้งในบริบทของการผลักดันให้มีโฉนดชุมชน คือ เพื่อให้การจับพิกัด GPS กันแนวเขตทำกินของชาวบ้านออกจากแนวเขตป่า มีความสอดคล้องกับการดำเนินงานของกรมป่าไม้ จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างโดยคำสั่งของอธิบดีกรมป่าไม้ให้มีการนำมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 เรื่องให้มีการผ่อนปรนการใช้ที่ดินทำกินในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติแก่ชาวบ้านผู้อาศัยทำกินในทะเบียนราษฎรของหมู่บ้านตนเองได้ โดยกำหนดให้มีสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ออกเป็นหนังสือแสดงการใช้ทำกินที่เรียกว่า สทก. และให้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่อยู่ในแนวเขตป่านั้น ๆ

จากข้อเสนอของชาวบ้านและที่ผู้เขียนบทความร่วมเสนอเพิ่มเติม มีประเด็นสำคัญต่อการจัดการที่ดินทำกินบนพื้นที่สูงในแนวเขตป่าประเภทป่าสงวนแห่งชาติ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ข้อเสนอให้มีการจับพิกัด GPS กันที่ทำกินออกจากแนวเขตป่า ไม่ใช่ข้อเสนอใหม่ กรมป่าไม้ได้เคยดำเนินการลักษณะเช่นนี้มาแล้วทำการรังวัดแนวเขตทำกินใน “ที่นา” ให้แก่ชาวบ้าน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 เมื่อครั้งการดำเนินภายใต้โครงการพัฒนาระหว่างประเทศชื่อ “โครงการพัฒนาลุ่มน้ำแม่แจ่ม” ได้มีการดำเนินการมอบเอกสารแสดงการใช้พื้นที่ทำกินในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติออกเป็น สทก. แก่ชาวบ้านบ้างแล้ว แต่จำกัดเฉพาะใน “ที่นา” ในแง่นี้ ข้อเสนอให้มีการจับพิกัด GPS กันที่ทำกินออกจากแนวเขตป่า จึงไม่ได้ขัดกับมาตรการจำแนกแนวเขตป่ารัฐ แต่ในทางตรงกันข้าม การจับพิกัดกันที่ทำกินให้แก่ชาวบ้านออกเป็น สทก. เช่นเดียวกับที่เคยดำเนินการมาแล้วในที่นาก็ยังเป็นการช่วยรักษาการใช้ประโยชน์จากแนวเขตป่าไม่ให้ผิดกับวัตถุประสงค์ของรัฐ เพราะชาวบ้านใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินในแนวเขตป่าเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่ได้มีความประสงค์ที่จะนำที่ดินทำกินไปขายแล้วไปบุกเบิกแนวเขตป่าใหม่ หรือนำที่ดินไปทำอย่างอื่นที่ขัดกับพระราชบัญญัติป่าสงวนระบุการใช้ประโยชน์ไว้

ประการที่สอง ข้อเสนอให้มีการจับพิกัด GPS กันที่ทำกินออกจากแนวเขตป่า ยังเกื้อหนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับชาวบ้านในลักษณะของคณะกรรมการดูแลการใช้ที่ดินทำกิน ซึ่งถือเป็นการนำหลักของการจัดการอย่างมีส่วนร่วม (co-management) มาใช้ นับเป็นหัวใจสำคัญยิ่งของการจัดการทรัพยากรอื่นๆ ในชุมชน ให้เกิดการดูแลป้องกันร่วมกัน เช่น ป่าต้นน้ำ ป่าใช้สอย ที่เสี่ยงต่อการบุกรุกเพิ่มขึ้นทั้งจากคนภายนอกและชาวบ้านเอง นอกจากนั้น การนำหลักของการจัดการอย่างมีส่วนร่วมมาใช้ จะช่วยถ่วงดุลการใช้ทรัพยากรและการใช้อำนาจในทางมิชอบ เช่น ชาวบ้านถ่วงดุลอำนาจกรมป่าไม้ไม่ให้เกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบแสวงหาผลประโยชน์จากแนวเขตป่า ในขณะที่กรมป่าไม้สอดส่องดูแลการใช้ทรัพยากรของชาวบ้านได้ทั่วถึงมากขึ้นผ่านการมีคณะกรรมการดูแลการใช้ที่ดินทำกิน

ประการที่สาม ข้อเสนอให้มีการจับพิกัด GPS กันที่ทำกินออกจากแนวเขตป่า (โดยแยกแนวเขตทำกินเป็นรายแปลงตามการใช้ประโยชน์ทำกินจริงออกจากแนวเขตป่า) ไม่ใช่เป็นการรื้อถอนอำนาจรัฐออกจากแนวเขตป่า (de-territorialization) ให้เปลี่ยนเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเหนือที่ดินของปัจเจก เพราะเอกสารแสดงสิทธิ์การใช้ทำกินหรือ สทก. ที่ชาวบ้านเรียกร้องนั้นเป็นเพียงการให้สิทธิ์ทำกินในแนวเขตป่าเท่านั้น ตัวแทนอำนาจรัฐอย่างกรมป่าไม้ยังคงมีอำนาจในแนวเขตป่าตราบเท่าที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ไปเป็นอย่างอื่น ชาวบ้านเองก็เห็นชอบให้คงอำนาจของกรมป่าไม้ไว้ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุล การใช้ที่ดินทำกินของชุมชนไม่ให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ตามข้อเสนอข้างต้นและป้องกันการบุกรุกแนวเขตป่าทั้งจากคนภายในชุมชนเองและภายนอก

ปรากฏการณ์ “ข้าวโพดรุกป่า” บนพื้นที่สูงซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ์ สามารถวิเคราะห์ได้ 3 มุมมอง ได้แก่ (1) มุมมองเกี่ยวกับเครือข่ายการผลิตในระบบลูกไร่แบบไม่เป็นทางการบนพื้นที่สูง ที่เกี่ยวข้อง “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” อันได้แก่ ชาวบ้าน ผู้ปลูกข้าวโพด (เกษตรกร) นายหน้า (โบรกเกอร์) พ่อเลี้ยงแม่เลี้ยง (พ่อค้า/แม่ค้าคนกลาง) กลุ่มทุนธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร รวมทั้งผู้บริหารโคกคินค้าเกษตรและอาหารที่หล่อเลี้ยงด้วยข้าวโพด (2) มุมมองว่าด้วยขบวนการเคลื่อนไหวภายใต้บริบทสิทธิชุมชน เพื่อช่วงชิงการจัดการทรัพยากรจากอำนาจรัฐ และ (3) มุมมองว่าด้วยข้อจำกัดของขบวนการเคลื่อนไหวเชิงสิทธิชุมชนและข้อเสนอเพื่อการจัดการทรัพยากรร่วมอันเป็นข้อเสนอของทางออกสำหรับชุมชนในแนวเขตป่า

เชิงอรรถท้ายบท

- 1 บทความชิ้นนี้ ปรับปรุงแก้ไขมาจากส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ปริญญาโทของผู้เขียน เรื่อง “การปรับเปลี่ยนเข้าสู่การเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ประเภท “ข้าวโพด”: กรณีศึกษาชุมชนปกากะญอบนพื้นที่สูง อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ด้านมนุษยศาสตร์-สังคมศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2557 ในกลุ่มหัวข้อวิจัย “การเปลี่ยนแปลงเข้าสู่วัฒนธรรมระบบเงินตราในชนบทอีสานและชนบทพื้นที่สูงในภาคเหนือ”
- 2 บทความชิ้นนี้ไม่ระบุชื่อชุมชน เพื่อปกป้องผู้ให้ข้อมูลตามหลักวิชาการ และในวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนบทความเองไม่มีการระบุชื่อชุมชนเช่นเดียวกัน
- 3 ในงานวิจัยของเอมอร์ และคณะ (2555) ใช้คำว่า “พืชแข่งขัน” ซึ่งหากจะอธิบายในมุมมองของผู้เขียนบทความ สามารถเรียกได้ในคำอื่น ๆ เช่น พืชเศรษฐกิจ พืชเงินสด ที่ครอบคลุมพืชหลายชนิด แต่ละชนิดต้องใช้ที่ดินเกษตรกร จึงเรียกว่าเป็นพืชแข่งขัน (ใช้ที่ดิน)
- 4 กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารได้ขยายแหล่งผลิตข้าวโพดไปยังประเทศเพื่อนบ้านด้วย ได้แก่ กัมพูชา พม่า และลาว ภายใต้ความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ
- 5 โครงการพัฒนาลุ่มน้ำแม่แจ่ม (พ.ศ.2523-2533) ได้เข้ามาดำเนินงานพัฒนา โดยเฉพาะการปลูกพืชทดแทนการปลูกฝิ่นและการหยุดยั้งลัทธิคอมมิวนิสต์ ในเขตลุ่มน้ำแม่แจ่ม ที่นำไปสู่การออกเอกสารสิทธิ์ทำกินประเภท สทก. ใน “ที่นา” ให้แก่ชุมชนบนพื้นที่สูง
- 6 หน่วยจัดการต้นน้ำสวนป่าสิริกิติ์ (มีบทบาทหลักในการส่งเสริมอาชีพที่เป็นมิตรกับป่าให้ชาวบ้านในพื้นที่) เข้ามาในชุมชนบนพื้นที่สูงของอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อต้นทศวรรษ 2520 และภายหลังได้ใช้ระบบ GPS เพื่อจัดทำแนวเขต “สวนป่าสิริกิติ์” ทำให้ชาวบ้านได้เรียนรู้การใช้ระบบ GPS ด้วย ซึ่งชุมชนปกากะญอที่อ้างถึงในบทความชิ้นนี้ ได้พยายามต่อรองกับหน่วยป้องกันและรักษาป่าไม้ (มีบทบาทหลักในการจัดการที่ดินในแนวเขตป่า) เพื่อให้หน่วยระบบ GPS มาใช้สำหรับการจับพิกัดที่ดินทำกินให้แก่ชาวบ้าน

บรรณานุกรม

- จามะรี เชียงทอง. 2555. *สินค้าเกษตรข้ามพรมแดน: ศึกษากรณีข้าวโพดข้ามพรมแดนที่ เชียงของ-ห้วยทราย (บทวิเคราะห์ความสัมพันธ์รัฐ-ทุน พ่อค้าชายแดนและ เกษตรกร)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จามะรี เชียงทอง. 2557. “ทบทวนกรอบคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์และความสำคัญของ คนกลางทางการเมืองและเศรษฐกิจในการศึกษาชนบท,” *สังคมศาสตร์* 26(2): 59-92.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2553. *การเป็นสมัยใหม่ กับแนวคิดชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สร้างสรรค์.
- เบ็ญญา จิรภัทรพิมล และสารณีย์ ไทโยนันท์. 2530. *ผลกระทบของการพัฒนาต่อสังคม ชาวเขา: รายงานการวิจัย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาพัฒนาสังคม จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- วิทยากร เชียงกูล. 2526. *การพัฒนาทุนนิยมในประเทศไทย ศึกษาในกรณีสังคม เกษตรกรรมภาคกลาง พ.ศ.2503-2523*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ต้นหมาก.
- สุรพล นิศาทกรเกรียงเดช และณรงค์ เจษฎาพันธ์. 2532. *โครงการพัฒนาลุ่มน้ำแม่แจ่ม: การเร่งรัดเพิ่มผลผลิตพืชไร่-พืชสวน 2525-2530*. เชียงใหม่: สำนักงานเกษตร ภาคเหนือ.
- อนุภาพ นุ่นสง. 2557. *5 ทศวรรษความเปลี่ยนแปลงในชนบทภาคเหนือ ศึกษาการจัดการ สมบัติชุมชนและห้วยอมบ้าน อำเภอมแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2500-2550*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- เอมอร อังสุรัตน์ และคณะ. 2555. *สถานการณ์และแนวโน้มการผลิตข้าวโพดไทยกับ ความมั่นคงด้านอาหารสัตว์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.