



# การพัฒนา ต้องมาจากประชาชน: เวทีชาวบ้าน'๓๔



วิฑูรย์ ปัญญากุล บรรณาธิการ

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961104416

# เว ที ชาว บ้าน ๓๔



# การพัฒนาต้องมาจากประชาชน: เวทีชาวบ้าน ๓๔

---

วิฑูรย์ ปัญญากุล: บรรณาธิการ

ISBN : 974-88741-7-6



จัดพิมพ์โดย สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

ออกแบบปกโดย : วิวัฒน์ กิติธรรมนิตย์  
: มนตรี ชิม  
ภาพปกโดย : สรรเพชรญ สิบเรศ

---

พิมพ์ที่: พิมพ์ตุลา-โยทะกา ๖๗๐/๕๕๗ ซ.เจ้าพระยาสยาม ๑.จรัลสนิทวงศ์  
บางพลัด กรุงเทพฯ ๑๐๗๐๐

วันที่ 18 / 12.6 / 1397

เลขทะเบียน 14490

ราคา 700.00

.2906

1794 2535

# การพัฒนา ต้องมาจากประชาชน



## เวทีชาวบ้าน ๓๔

๘-๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๔, กรุงเทพฯ

วิฑูรย์ ปัญญากุล  
(บรรณาธิการ)

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

พิมพ์ครั้งที่ ๒  
จัดพิมพ์โดย  
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา  
๒๕๓๕

ISBN : 974-88741-7-6

# องค์กรเข้าร่วมจัดงานเวทีชาวบ้าน ๓๔

คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป.อพช.) ทุกภาค  
ชมรมศิษย์เก่าบูรณะชนบทและเพื่อน

คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา (ผสท.)

ศูนย์สื่อเพื่อการพัฒนา

มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม

สภาพัฒนาวัฒนธรรมแห่งประเทศไทย

โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

โครงการประสานและสนับสนุนเครือข่ายงานพัฒนาชาวเขา

มูลนิธิดวงประทีป

มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย

สถาบันการพัฒนาพื้นฐาน

สมาคมหยาดฝน

กลุ่มเกษตรทางเลือก

คณะกรรมการเครือข่ายหัตถกรรมและพัฒนาสตรีอีสาน

# คำนำ

การพัฒนาชนบทของประเทศไทยในช่วงกว่า ๓๐ ปีที่ผ่านมา ภายใต้การชี้นำของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการผลิต และวิถีชีวิตของชุมชนอย่างมาก โดยเป้าหมายหลักของการพัฒนาได้มุ่งเน้นการผนวกรวมเศรษฐกิจท้องถิ่น ให้เข้ามาอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด อันเป็นกระแสของเศรษฐกิจรวมของประเทศและเศรษฐกิจโลก วิถีผลผลิตเดิมของชุมชนจึงถูกแปรเปลี่ยนจากการพึ่งพาตนเอง มาสู่การผลิตเพื่อการค้า และในขณะเดียวกัน ชุมชนก็ถูกทำให้พึ่งพาต้องปัจจัยและสถาบันภายนอกมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นตลาดปัจจัยการผลิต ตลาดผลผลิตสินค้าเกษตร และตลาดแรงงาน ในขณะเดียวกันทรัพยากรธรรมชาติ (ไม่ว่าจะเป็นป่า ดิน หรือน้ำ) ถูกตีค่าให้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัจจัยในกระบวนการผลิต (โดยมิได้มีการคิดคำนึงถึงต้นทุนทางสังคมและสภาพแวดล้อม อันเกิดจากการเสื่อมโทรมของทรัพยากรดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ราคาสินค้ามีราคาต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้)

การจัดงานเวทีชาวบ้าน ๓๔ ในครั้งนี้ มิได้มุ่งหวังเพียงแต่การวิพากษ์-วิจารณ์กระแสความคิดหลักในการพัฒนาประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงการสรุปประมวลประสบการณ์การพัฒนา อันเกิดจากประชาชนในท้องถิ่นชนบท ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประยุกต์และสังเคราะห์ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรและการพัฒนาชุมชนของตน โดยแนวการพัฒนาดังกล่าว เป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นการพึ่งพาตนเอง การตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น

ทางคณะผู้จัดใคร่ขอขอบคุณ ทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการเวที-ชาวบ้าน ๓๔ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวบ้านที่มีส่วนร่วมในการจัดทำและการนำเสนอกรณีศึกษาต่าง ๆ

กองบรรณาธิการขอขอบคุณ ผู้มีส่วนช่วยเหลือในการผลิตเอกสาร โดยเฉพาะคุณเฉลิมศรี รอดแก้ว, คุณทัศนีย์ ชลธิศสุวรรณ, คุณทัศนีย์ วีระกันต์, คุณวิวัฒน์ คติธรรมนิษฐ์, คุณสุรณี โกศลสมบัติ, คุณวิมล คงสกุลถาวร, คุณจรัญญา แดงน้อย, คุณเรวดี ประเสริฐเจริญสุข และคุณพิกุล อิทธิหิรัญวงศ์

วิฑูรย์ ปัญญากุล

บรรณาธิการ

๑ ตุลาคม ๒๕๓๔

หน้าว่าง

# สารบัญ

คำกล่าวเปิดงานเวทีชาวบ้าน ๓๔-เวทีสากล	๙
สารสันจากชาวไทยถึงชาวโลก: มติจากเวทีชาวบ้าน ๓๔	๑๕
การพัฒนาต้องมาจากประชาชน: ภาพประมวลของการพัฒนาประเทศ	๒๓
ชาวไทยภูเขา: การพัฒนาและผลกระทบ	๓๗
การต่อสู้เพื่อที่อยู่อาศัยของชาวสลัม	๔๗
ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรของชาวนาข้าวและชาวนากุ้ง	๕๕
การจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล	๖๑
ความล้มเหลวจากการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า	๖๙
ป่าชุมชน: มิติหนึ่งของทางเลือกในการพัฒนา	๗๗
การทอผ้าพื้นเมืองอีสาน	๘๓
การจัดการทรัพยากรน้ำของท้องถิ่น	๘๙
วิกฤติการณ์ที่ดินเกษตรกรรมในยุคที่ดินมีราคา	๙๗
เกษตรกรรมทางเลือก: ทางรอดของเกษตรกรรายย่อย	๑๐๕



**DEVELOPMENT AS IF  
PEOPLE MATTERED**

**ORGANIZED BY  
THAI NGO-CORD  
IN COOPERATIVE WITH  
INTERNATIONAL NGO.**



## คำกล่าวเปิดงานเวทีชาวบ้าน - เวทีสากล โดย ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก

สวัสดิ์ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ

ในนามของคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป/อพช.) ร่วมกับศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ และศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะกรรมการอำนวยการ และคณะกรรมการดำเนินงาน ขอต้อนรับท่านผู้มีเกียรติทั้งหลายเข้าสู่วาระการประชุม “เวทีชาวบ้าน ๓๔” ด้วยความยินดี ขอแสดงความขอบคุณต่อทุก ๆ ท่าน ที่ให้ความสนใจและกรุณาสละเวลามาเข้าร่วมการประชุมในครั้งนี้ ซึ่งผมเชื่อว่าจะเป็นแรงสนับสนุนทางด้านกำลังใจ และการรวมพลังครั้งสำคัญที่จะช่วยให้เราสามารถฟันฝ่าวิกฤตการณ์ของมนุษยชาติในปัจจุบันได้

ขอให้เราทั้งหลายเข้าร่วมกิจกรรมการประชุมในครั้งนี้ด้วยการยืนหยัดในเจตนารมณ์ที่จะพยายามทำให้เสียงของชาวบ้านได้มีการรับรู้ในแวดวงที่กว้างขึ้น ทั้ง

---

คำแปลจากคำกล่าวเปิดงานเวทีชาวบ้าน-เวทีสากล โดยศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป/อพช.) วันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ใน “เวทีไทย” และ “เวทีสากล” เวทีทั้งสองนี้ เป็นภาพสะท้อนที่แสดงให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่น และปัญหาที่พวกเขาต้องประสบอยู่ ปัญหาของชาวบ้านทั้งหมดนี้มีสาเหตุมาจากต้นตอเดียวกันคือ แบบแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่รวมศูนย์และมีลักษณะทำลายล้าง สำหรับพวกเราทุกคนที่มีสติสำนึก ข้อเท็จจริงนี้เป็นปัจจัยสำคัญพอเพียงที่จะทำให้พวกเราต้องรวมตัวกันขึ้นเพื่อรับมือกับวิกฤติการณ์ในปัจจุบัน

ด้วยการกิจร่วมดังกล่าวของพวกเรา ก่อนที่จะเข้าสู่วาระการประชุมอื่น ๆ ผมใคร่ขอเรียกร้องให้พวกเราหวนกลับมาพิจารณาปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบันอีกครั้งหนึ่ง ผมอยากจะขอเริ่มต้นด้วยภาพการ์ตูนของ Dan Wasserman จากหนังสือพิมพ์ The Washington Star ซึ่งตีพิมพ์เมื่อหลายปีก่อน การ์ตูนนี้เป็นภาพของสุภาพสตรีซึ่งเป็นผู้แทนสหรัฐอเมริกาในองค์การสหประชาชาติที่พยายามตอบคำถามซึ่งถูกตั้งขึ้นว่า

คำถาม “อะไรคือข้อแตกต่าง ระหว่างระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ (totalitarian) กับระบบอำนาจนิยม (authoritarian)”

คำตอบคือ “ในระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จนั้น รัฐจะเป็นผู้จับกุมคุมขัง ทรมานและสังหารประชาชน ในทางตรงกันข้าม ในระบบอำนาจนิยมปล่อยให้หน้าที่เหล่านี้เป็นเรื่องธุระของภาคเอกชน

เนื้อหาของการ์ตูนนี้ เป็นภาพสะท้อนที่ดีของสิ่งที่เกิดขึ้นกับประชาชนในประเทศโลกที่สาม ภายใต้คำขวัญของการพัฒนาให้ทันสมัย และการพัฒนาอุตสาหกรรม ในภาษาของระบบราชการไทย คำว่า “ภาคเอกชน” นั้น หมายถึง กลุ่มคนในวงแคบ ๆ ที่มีความร่ำรวยในชอกกมุขของความทันสมัย กลุ่มคนเหล่านี้ก็คือ นักอุตสาหกรรม นักการค้า และนักการธนาคาร ซึ่งการพัฒนาในความคิดของกลุ่มคนเหล่านี้ มีเป้าหมายและกรอบการมองเพียงอย่างเดียว คือการขยายความจำเริญเติบโตออกไปอย่างไม่หยุดยั้ง โดยภาคเอกชนถูกมองดูว่าเป็นกลไกที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาและการขยายตัว หรือในภาษาแบบประชาธิปไตยก็คือ การพัฒนาที่จะมีขึ้น จะต้องเป็นการพัฒนาของ “ภาคเอกชน” โดย “ภาคเอกชน” และเพื่อ “ภาคเอกชน” ซึ่งจริง ๆ แล้วสิ่งเหล่านี้คือ วิธีของระบอบประชาธิปไตยในประเทศโลกที่สามเกือบทั้งหมด ภายใต้โครงสร้างที่กำหนดขึ้น “ภาคเอกชน” ได้กลายเป็นผู้อยู่

เหนือสุด ในขณะที่ประชาชนอื่น ๆ ถูกทำให้ต้องยอมรับและอยู่ภายใต้ “ภาคเอกชน” ผลได้จากการพัฒนา ในความเชื่อของนักวิชาการบางส่วน จำเป็นต้องรวมศูนย์อยู่กับกลุ่มคนกลุ่มเล็ก ๆ ผู้ซึ่งในระยะยาวจะช่วยแจกกระจายผลประโยชน์เหล่านั้นให้กับคนอื่น ๆ ทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ความคิดเรื่องการกระจายรายได้ลงสู่ประชาชน (trickle-down effect) นี้ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง ดังจะเห็นได้จากการขยายตัวของปัญหาความยากจน และช่องว่างระหว่างรายได้ของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสิ่งที่ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้พยายามบอกให้เราเชื่อ บัจฉัยหลักที่เป็นเหตุผลว่าทำไมการกระจายรายได้แบบ trickle-down effect จึงไม่มีวันจะเกิดขึ้นเป็นปัญหาที่เกิดจากระบบเหตุผลของวัฒนธรรมอุตสาหกรรมนั่นเอง กล่าวคือในระบบดังกล่าว มนุษย์และธรรมชาติถูกตีค่าเพียงเป็นสินค้าที่สามารถซื้อขายได้เหมือนสินค้าอื่น ๆ คุณค่าของมนุษย์มีเพียงแก่แรงงาน และคุณค่าของธรรมชาติก็คือ บัจฉัยวัตถุดิบการผลิต สิ่งทั้งสองนี้ต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของระบบการผลิตสมัยใหม่ ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพียงประการเดียวคือ ทำกำไรสูงสุด ภายใต้กรอบที่ใช้ตัวเองเป็นศูนย์กลางนี้เองที่เป็นฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจ ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศ จึงวัดจากดัชนีการพัฒนาเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ทั้ง ๆ ที่ระบบเศรษฐกิจมีฐานะเป็นเพียงส่วนย่อยหนึ่งของสังคมโดยรวม นอกจากนี้การกำเนิดขึ้นมาของกลุ่มที่ John H. Kautsky เรียกว่า กลุ่มอำมาตยาธิปไตยนักเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย (Modernizing Aristocracy) ทั้งในภาครัฐและเอกชน และกลไกของรัฐทั้งหมดได้ปรับเปลี่ยนตัวเองจากการทำหน้าที่ปกครองประเทศ เป็นการบริหารธุรกิจ และยอมจำนนต่อการเปลี่ยนแปลง (ซึ่งธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศพยายามเรียกว่า “การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ”) ซึ่งถูกกำหนดมาจากภายนอก และซึ่งเรียกขานกันอย่างหุหุรว่า ระเบียบทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่ (New International Economic Order)

สิ่งเหล่านี้ช่วยอธิบายให้เราเห็นว่า ทำไมรัฐบาลในประเทศโลกที่สามทั้งหลายถึงพยายามมองหาการสนับสนุนจากต่างประเทศ เพื่อขึ้นำการบริหารธุรกิจของตน แต่ในขณะที่เดียวกันกลับมองไม่เห็นถึงความทุกข์ยากของประชาชนของตนเอง

ผู้ซึ่งส่วนใหญ่ต้องประสบชะตากรรมอันมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นอกจากนี้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังได้อธิบายถึงสาเหตุความสับสนของนโยบายการพัฒนาของรัฐที่เน้นการเปิดเสรีสำหรับ “ภาคเอกชน” ในขณะที่ใช้ระบบอำนาจนิยมกับภาคอื่น ๆ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่า ทำไมกลไกของรัฐจึงเป็นลูกมือที่ดีที่สุดกับภาคธุรกิจในการจัดเตรียมแรงงานราคาถูก และเปิดช่องทางให้ได้เข้าถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างสะดวกคาย ตลอดจนบริการทางด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ และนี่ก็คือสาเหตุของการที่ความยากจนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับความรุ่งเรืองของภาคธุรกิจ ทั้งหมดนี้คือกลไกภายในของการแสวงหากำไรสูงสุดของภาคอุตสาหกรรม และการขยายตัวอย่างไม่มีที่สิ้นสุดของระบบเศรษฐกิจที่มี “เสถียรภาพที่มั่นคง” อันเป็นเรื่องราวทั้งหลายทั้งปวงของการวางแผนพัฒนาประเทศ

ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย ที่ผมต้องกล่าวถึงสิ่งต่าง ๆ มากมายเกี่ยวกับสภาพการณ์ของสังคมโลกก็เพื่อที่จะแสดงให้ท่านได้เห็นถึงเนื้อหาที่แท้จริงของระบบ “เศรษฐกิจเสรี” และ “ระบบตลาดเสรี” การกล่าวอย่างภาคภูมิใจถึง “การแข่งขันเสรี” และ “ความสามารถในการแข่งขัน” นั้นเป็นเพียงด้านของความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมปิด เช่นสังคมไทย ที่ “ภาคเอกชน” เป็นสถาบันสูงสุด โดยที่กลไกรัฐซึ่งถูก “แปรรูปให้เป็นเอกชน” (privatized) มีหน้าที่ในการรองรับความต้องการและข้อเรียกร้องของภาคเอกชนเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่ง “ความจำริญเดิบโตทางเศรษฐกิจ” จำเป็นต้องพึ่งระบบอำนาจนิยมที่ต้องใช้ความรุนแรงในบางกรณีเพื่อให้เศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง ความทุกข์ทรมานต่าง ๆ ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของประชาชนที่ยากจนทั่วโลก ดังที่เวทีไทยได้แสดงให้เห็น เราได้เห็นแล้ว โครงสร้าง “ระบบเศรษฐกิจการตลาด” ซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์นี้ เกิดขึ้นทั้งในระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภายในประเทศ และในระดับท้องถิ่น ส่งผลให้ระบบการเมืองในประเทศด้อยพัฒนา และกำลังพัฒนาทั้งหลายมีลักษณะที่ไม่สมบูรณ์ ระบบกฎหมายและระเบียบจึงต้องจัดตั้งขึ้น ในทางปฏิบัติ การเมืองเป็นเรื่องหวงห้ามและตั้งขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในทางเศรษฐกิจและทางเทคนิค และด้วยเหตุผลนี้เองที่นักเศรษฐศาสตร์ทั้งหลาย (รวมทั้งพวกที่อยู่ในธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ) พยายามหลีกเลี่ยงการตัดสินใจทางการเมืองและ

สังคม การตัดสินใจทั้งหมดกระทำกันก่อนหน้าการพิจารณาต่าง ๆ ดังเช่นโครงการที่ธนาคารโลกให้การสนับสนุน และข้อเสนอแนะทางเทคนิคต่าง ๆ มีการตัดสินใจล่วงหน้าตั้งนานแล้ว โดยการตัดสินใจเหล่านี้ อยู่ภายใต้ระบบความคิดของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่พยายามแยกเศรษฐศาสตร์และการเมืองออกจากกันให้อยู่คนละโลก และเรียกการแบ่งแยกดังกล่าวว่าเป็น ความเป็นกลาง (neutrality) และ สภาวะวิสัย (objectivity) จะเห็นว่าสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นและดำรงอยู่พร้อม ๆ กับระบบอำนาจนิยม ดังนั้น เราจะพบว่าในที่ต่าง ๆ “เสรีภาพทางเศรษฐกิจ” มักละเมิดสิทธิและเสรีภาพของชาวบ้าน และขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตย เสรีภาพทางเศรษฐกิจและระบบอำนาจนิยมมิใช่สิ่งที่ขัดแย้งกันเลย ในทางตรงข้าม สองสิ่งนี้ดูเหมือนจะเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน ภายใต้วัฒนธรรมอุตสาหกรรมเช่นในปัจจุบัน ที่ความสัมพันธ์แบบรวมศูนย์เป็นเรื่องปกติของประเทศที่กำลังพัฒนาและพัฒนาแล้ว

ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย ภายใต้สถานการณ์เช่นดังปัจจุบันดูเหมือนว่าภาระหน้าที่ของพวกเราในเวทีชาวบ้านแห่งนี้ จะมีความชัดเจนมาก กล่าวคือ นอกเหนือจากกรณีศึกษาต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาและศักยภาพของชุมชน เป้าหมาย ๒ ประการที่สำคัญของเวทีชาวบ้านก็คือการพยายามชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนวิถีการพัฒนาที่ยึดถือการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นศูนย์กลาง (ซึ่งเป็นระบบที่คนกลุ่มน้อยควบคุมคนกลุ่มใหญ่) มาเป็นวิถีการพัฒนาที่ชาวบ้านเป็นศูนย์กลาง ซึ่งมนุษย์และธรรมชาติได้รับการยอมรับ และสิทธิเสรีภาพเป็นบรรทัดฐานของการพัฒนา เวทีไทยได้แสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงนี้แล้ว ส่วนเวทีสากลก็น่าจะขยายความเพิ่มเติมในมิติของภูมิภาคและในระดับโลก นอกจากนี้แล้ว เราควรจะพยายามค้นหาวิธีการต่าง ๆ ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายชาวบ้าน เพื่อที่ว่าเวทีประชาชนนี้จะไต่ขยับขึ้นและสืบทอดต่อไป และความพยายามของพวกเราจะมีได้สูญเปล่า

และท้ายที่สุด นอกจากการพัฒนาที่ประชาชนจะต้องเป็นศูนย์กลางแล้ว เวทีชาวบ้านควรจะหมายถึงการจัดตั้งกลุ่มและการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงที่ประชาชนระดับล่างสามารถพึ่งพาตนเอง และมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างจริงจัง เพราะประชาธิปไตยก็คือ การที่ประชาชนมีสิทธิในความเป็นมนุษย์และในการพัฒนา ซึ่งสิทธิเหล่านี้ถูกปฏิเสธภายใต้ระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน

ทั้งในระดับชาติ และระดับสากล การพัฒนามิใช่เป็นเรื่องของการขจัดความยากจน และการอยู่รอดของประชาชน ดังเช่นที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมักกล่าวถึงเท่านั้น เพราะการพัฒนาที่มีมุมมองคับแคบนี้ เพียงแต่ทุเลาปัญหาบางส่วนโดยมิได้จัดการกับสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง การแก้ปัญหายังจริงจังจะต้องเริ่มต้นจากการพยายามที่จะยุติและปกป้องมนุษยและสิ่งแวดล้อมจากการถูกทำลาย และการครอบงำเพื่อผลประโยชน์ทางการค้าและทางอุตสาหกรรม โดยวิธีการในการแก้ปัญหานี้จะต้องเป็นวิถีทางประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วม

ในปัจจุบันนี้ ความเสื่อมทรามของสภาพแวดล้อมทั่วโลก เป็นวิกฤติการณ์ที่ทุกฝ่ายดูเหมือนจะต้องแสดงความห่วงใยต่อสภาพแวดล้อม เสมือนหนึ่งเป็นแพ่งชั้นของยุคสมัยนี้ แต่ในขณะที่เดียวกัน ปัญหาสภาพแวดล้อมกลับถูกมองว่าเป็นเรื่องทางเทคนิค ที่สามารถแก้ไขได้โดยเทคโนโลยี คำตอบเช่นนี้ทำให้ปัญหาสภาพแวดล้อมกลายเป็นแต่เพียงเรื่องของผู้มีอำนาจ และของนักเทคนิคที่จะจัดการแก้ไขปัญหาของประชาชน ซึ่งในอีกนัยหนึ่งก็คือ การมองมนุษยอย่างแบ่งแยกออกจากธรรมชาติที่เป็นพื้นฐานของการบูรณาการระหว่างมนุษยด้วยกันเอง และระหว่างมนุษยกับธรรมชาติ สังคมโลกในทุกวันนี้เรียกร้องให้พวกเราต้องรีบพิจารณาบททวนตัวเองใหม่ ในการค้นหาทางออกสำหรับโลกที่มีเสรีภาพ มีการริเริ่มสร้างสรรค์ และมีสมดุลระหว่างสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ที่จักต้องดำรงอยู่ด้วยกันอย่างสันติ



**สาส์นจากชาวบ้านถึงชาวไทยและชาวโลก  
การพัฒนาต้องมาจากประชาชน**

**เวทีชาวบ้าน**

**๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๔**

PEOPLE'S FORUM



1991

BANGKOK THAILAND

PEOPLE'S FORUM OF ENVIRONMENTAL  
AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

DEVELOPMENT AS IF PEOPLE MATTER

13-16 OCTOBER 1991

ORGANIZED BY

THAI NGO-CORD

IN COOPERATION WITH INTERNATIONAL NGO'S

### การพัฒนาที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง

๑. การพัฒนา คือ การแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าอย่างเหมาะสมกลมกลืนกับธรรมชาติ การพัฒนาเป็นสิทธิและหน้าที่ของทุกคน

๒. เท่าที่ผ่านมา รัฐเป็นผู้ดำเนินการพัฒนา ประชาชนเป็นผู้รับหรือถูกกระทำ จึงไม่น่าประหลาดใจเลยว่ แม้รัฐบาลจะเปลี่ยนไปชุดแล้วชุดเล่า แต่ทุกข์ยากของประชาชนยังดำรงอยู่ตลอดมา ในบรรดาผู้บริหารประเทศมักมีผู้ร่ำรวยผิดปกติในบรรดาประชาชนก็มีผู้ยากจนผิดปกติเช่นกัน

๓. วิธีที่จะแก้ไขความทุกข์ยากก็คือ ต้องให้ประชาชนและชุมชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา เมื่อมีประชาชนเป็นหลักแล้ว ฝ่ายอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ธุรกิจเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ จะเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ส่งเสริมและดูแลให้เกิดการพัฒนาที่หลากหลายแต่สมดุล มีการกระจายการใช้ทรัพยากรและการได้รับประโยชน์อย่างยุติธรรม โดยที่ทั้งชายและหญิงต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาดังกล่าวอย่างเคียงบ่าเคียงไหล่กัน

๔. ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ซึ่งมีพื้นฐานและการพัฒนาการอันยาวนานแต่รัฐมีนโยบายหันเหไปสู่อุตสาหกรรมและการส่งออก ซึ่งได้นำความ

เติบโตมาสู่ระบบเศรษฐกิจโดยรวม การเติบโตดังกล่าว แม้จะเป็นประโยชน์เพียงใด แต่ก็สร้างความทุกข์ยากแก่ประชาชนจำนวนมาก หลายคนสูญเสียความสามารถในการพึ่งตนเอง กลายเป็นหมากเบี้ยวของการพัฒนากระแสหลัก สูญเสียความภาคภูมิใจในวิถีชีวิตและศิลปวัฒนธรรมอันมีมาแต่โบราณ ทรัพยากรซึ่งแต่เดิมเป็นของชุมชนก็ถูกขูดรีดหรือชำรุดทรุดโทรมไป ความรุนแรงในสังคมเพิ่มมากขึ้น สุขภาพจิตเสื่อมลงกล่าวได้ว่า ในขณะที่เศรษฐกิจเติบโต ประเทศกลับเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางสังคม

๕. ประชาชนคือกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา ผลดีผลเสียของการพัฒนาจะวัดได้ก็แต่โดยรับฟังเสียงของประชาชน

**บทเรียนจากชาวบ้านในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ**

๖. ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างยิ่ง การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มุ่งการส่งออกทำให้มีการใช้ที่ดินมากขึ้นเพื่อการอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว เช่น ในระยะ 4 ปีที่ผ่านมามีการสร้างสนามกอล์ฟจำนวน ๑๘๒ สนาม (เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๐๐ จากช่วงก่อน) โดยใช้พื้นที่เฉลี่ยสนามละ ๑,๐๐๐-๒,๐๐๐ ไร่ มีการกว้านซื้อที่ดินในปิงปประมาณ ๒๕๓๓ เป็นมูลค่า ๓๔๗,๘๕๓ ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๕ จากปีก่อน) การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินดังกล่าวมีผลกระทบต่อชุมชน ทั้งในด้านการเปลี่ยนแปลงอาชีพ ความขัดแย้ง และคุณภาพของดินเพื่อการเกษตร รัฐจึงควรดำเนินการเพื่อจำกัดและกระจายการถือครองที่ดิน พร้อมทั้งฟื้นฟูคุณภาพของดินโดยรีบด่วน

๗. การจัดการแหล่งน้ำขนาดใหญ่ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ อาทิ การทำลายหน้าดิน การลดความอุดมสมบูรณ์ของสาหร่าย การถอนรากโคนจากดินที่อยู่เดิม ฯลฯ การจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กน่าจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนมากกว่า โดยเฉพาะเมื่อเป็นการพัฒนาจากรากฐานและวัฒนธรรมของชุมชน เช่น ระบบเหมืองฝายในภาคเหนือ ที่มีความเหมาะสมทั้งในด้านเทคโนโลยี ในด้านความอ่อนน้อมต่อธรรมชาติ ตลอดจนการลดความขัดแย้งในชุมชน และแหล่งน้ำที่ใช้ในไร่นาสวนผสม และในการเลี้ยงปลาที่มีความเหมาะสมกับภูมิประเทศและวิถีชีวิตในภาคอีสาน เป็นต้น เนื่องจากน้ำเป็นทรัพยากรที่จะมีความขาดแคลนมากยิ่งขึ้นในอนาคต รัฐจึงควรดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำโดยเน้นแหล่งน้ำขนาดเล็ก และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนิน

การ และการจัดสรรการใช้ประโยชน์

๘. เท่าที่ผ่านมาการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่มีผลกระทบในทางลบหลายประการ อาทิ ผลกระทบต่อภูมิอากาศและทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณอ่างเก็บน้ำ การแย่งชิงน้ำระหว่างการชลประทานและการผลิตกระแสไฟฟ้า การขูดเซาะแก้มือพยพโยกย้ายอย่างไม่เพียงพอ ฯลฯ อีกทั้งการสร้างเขื่อนเป็นการลงทุนที่สูง และมักจะไม่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ตามเป้าหมาย รัฐจึงควรทบทวนนโยบายการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า โดยพิจารณาใช้แหล่งพลังงานชนิดอื่นแทนพลังน้ำ พร้อมทั้งดำเนินการในด้านการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

๙. ป่าไม้ได้ถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก ทุกฝ่ายจึงเห็นพ้องต้องกันในการกำหนดเป้าหมายของป่าอนุรักษ์ไว้ร้อยละ ๒๐ ของพื้นที่ประเทศ แต่ข้อขัดแย้งอยู่ในเรื่องของป่าเศรษฐกิจ ซึ่งแท้ที่จริงเป็นการแอบอ้างคำว่า “ป่า” และความรู้สึกในเชิงอนุรักษ์ เพื่อนำที่ดินของรัฐไปจัดสรรให้เอกชนลงทุนปลูกสวนไม้โตเร็วเพื่อเป็นวัตถุดิบทางอุตสาหกรรม ในขณะที่ราษฎรขาดแคลนที่ดินทำกินและเข้าไปอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนเป็นจำนวนมาก รัฐได้พยายามแก้ไขปัญหานี้โดยจัดให้มีโครงการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ซึ่งดำเนินการโดยกองทัพบกอย่างไรก็ดี โครงการนี้ได้เริ่มต้นที่จังหวัดบุรีรัมย์ และได้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง โดยเฉพาะเมื่อมีการบังคับด้วยกำลังให้ประชาชนโยกย้ายที่ดินทำกิน เพื่อจะใช้ที่ดินที่ได้มานั้นสำหรับการปลูกไม้โตเร็วในภาคอีสาน คจก. มีเป้าหมายที่จะจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นสัมปทานปลูกไม้โตเร็วประมาณ ๘.๔ ล้านไร่ ซึ่งคาดว่าจะนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างกว้างขวาง รัฐจึงควรทบทวนโครงการ คจก. และหันมาให้ความสนใจแนวทางของป่าชุมชนอย่างจริงจัง ป่าชุมชนมีพื้นฐานจากวัฒนธรรมดั้งเดิม ที่ประชาชนได้พึ่งพาอาศัยป่า ในฐานะที่เป็นแหล่งของอาหารสมุนไพร วัสดุก่อสร้าง และเชื้อเพลิง และเป็นแหล่งรวมความหลากหลายทางชีวภาพ ป่าชุมชนเป็นป่าที่ชุมชนจะรับผิดชอบ ในการอนุรักษ์

๑๐. วิถีชีวิตของชาวเขากำลังเปลี่ยนไป ส่วนหนึ่งเพราะนโยบายด้านความมั่นคงและด้านการปราบปรามยาเสพติด อีกส่วนหนึ่งเพราะอิทธิพลของการพัฒนากระแสหลัก แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความแปลกแยกในชุมชนระหว่างคนรุ่นใหม่กับคนรุ่นเก่า การเสียดุลของระบบนิเวศวิทยาเพราะการปลูกพืช

เดี่ยว การสูญเสียความหลากหลายของสายพันธุ์พืชที่ชาวเขาเก็บรักษา ประเพณีดั้งเดิม ถูกกระทบโดยนักท่องเที่ยว มีการขายบริการทางเพศ เป็นต้น แต่ชาวเขาผู้มีวิถีชีวิต ใกล้ชิดกับธรรมชาติ จะสามารถพัฒนาจิตสำนึกใจการอนุรักษ์และจะช่วยพิทักษ์ป่า ชุมชนได้อย่างดี หากมีการจัดสรรพื้นที่ทำกินอย่างเหมาะสม การยอมรับฐานะของ ชาวเขาในฐานะพลเมืองของประเทศและการเคารพวัฒนธรรมดั้งเดิมของชาวเขา

๑๓. ชาวสลัมเป็นผู้ถูกมองในทางลบเช่นเดียวกับชาวเขามาโดยตลอด ทั้ง ๆ ที่ ชาวสลัมเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ของระบบเศรษฐกิจเมือง ชาวสลัมมีการพัฒนาตนเอง และพยายามแก้ไขปัญหาดัง ๆ ในชุมชนของตน ชาวสลัมมีจิตสำนึกของการเป็น ชุมชน และมีการพึ่งพาอาศัยกันสูงกว่าชาวเมืองโดยทั่วไป ชาวสลัมหว่นกลัวการถูก ไล่อ้อเพราะหมายถึงการถูกตัดขาดจากแหล่งทำมาหากิน และการไล่อ้อบางครั้งก็ใช้ ความรุนแรง สลัมเป็นผลพวงของการพัฒนากระแสหลักที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ และทำให้เกิดการย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมือง แต่การเติบโตดังกล่าวก็กำลังทำให้ที่ดิน มีราคาแพง อันเป็นสาเหตุหนึ่งของการถูกไล่อ้อ ชาวสลัมกำลังถูกผลักดันให้ย้าย ถิ่นฐานไปอยู่ชานเมืองอีกต่อหนึ่ง และอาจจะต้องมีการย้ายถิ่นกันเรื่อยไป หากไม่มีการพิจารณาปัญหาการพัฒนาที่ไม่สมดุล การแก้ไขปัญหาก็อยู่อาศัยในเมืองอย่าง จริงจัง รวมทั้งการออกพระราชบัญญัติชุมชนแออัดที่คำนึงถึงความคิดเห็นของชาวสลัม และการส่งเสริมการรวมกลุ่มของชาวสลัมในการพัฒนาชุมชนและเข้าร่วมแก้ไข ปัญหาที่อยู่อาศัย

๑๔. งานพัฒนาสตรีที่ใช้การทอผ้าพื้นเมืองเป็นกลวิธีหลัก เป็นตัวอย่างหนึ่ง ของแนวทางการพัฒนาที่เริ่มจากพื้นฐานดั้งเดิมของประชาชนและสอดคล้องกับวิถี ชีวิตของชาวบ้าน และเป็นโอกาสที่จะให้ชุมชนยืนหยัดอยู่ได้ในท่ามกลางการพัฒนา กระแสหลัก นอกจากประโยชน์ในด้านการเพิ่มรายได้แล้ว การทอผ้าพื้นเมืองเป็น โอกาสของสตรีที่จะพัฒนาตนเอง ในด้านทักษะและการปรับปรุงเทคนิคการทอผ้า ทั้งยังได้พัฒนาความสามารถในด้านการตลาดและเสริมความรู้ในส่วนของสังคม วงกว้าง เป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ในครอบครัวและชุมชน และลดปัญหา การอพยพแรงงานที่สำคัญ การทอผ้าพื้นเมืองคือความภาคภูมิใจของสตรีที่สามารถ พึ่งพาตนเองได้มากขึ้น และสามารถสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม



บทสรุป

3961104416

๑๕. ทรัพยากรธรรมชาติจะมีความขาดแคลนมากยิ่งขึ้น และจะมีการแข่งขันกันซึ่งหน้าและอย่างแยบยลมากยิ่งขึ้นทุกที ประเทศที่เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจจะทวีความพยายามที่จะรวมศูนย์อำนาจในการควบคุมทรัพยากร และจะใช้วิถีทางต่าง ๆ รวมตลอดถึงการอาศัยองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก เพื่อรักษาความได้เปรียบและปกป้องผลประโยชน์ของตน ในขณะที่ประเทศในโลกรี่สามก็พลอยตกเป็นเครื่องมือของขบวนการดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่มีอธิปไตยอย่างเต็มที่ที่จะเลือกแนวทางการพัฒนาของตน ผู้บริหารประเทศควรใช้ความรอบคอบในการพิจารณาคำแนะนำรวมทั้งใช้ความหนักแน่นต่อแรงบีบบังคับจากกลไกระหว่างประเทศ โดยไม่เห็นแต่ประโยชน์เฉพาะหน้า และต้องทำการวิเคราะห์ให้ถี่ถ้วนถึงผลกระทบต่อประชาชนและทรัพยากรของประเทศ และธนาคารโลกควรที่จะลำดับรับฟังเสียงของประชาชนในโลกรี่สาม และพิจารณาผลกระทบต่อนิเวศวิทยาในการวิเคราะห์และประเมินผลโครงการที่จะให้ความสนับสนุนด้วย

๑๖. ปัญหาในอนาคตจะทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น หากที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะแก้ไขได้โดยลำพัง การแก้ไขปัญหาก็ควรอาศัยการมีส่วนร่วมที่กว้างขวางที่สุด นั่นคือมีประชาชนเป็นพื้นฐานและศูนย์กลางของการพัฒนา มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร มีการยอมรับภูมิปัญญาและวัฒนธรรมเดิม พร้อมทั้งเทคโนโลยีใหม่ และมีการยอมรับฐานะทางนิติบุคคลขององค์กรชุมชน

๑๗. รัฐและองค์การระหว่างประเทศ ควรจะมีการลำดับรับฟังเสียงของประชาชนให้มากขึ้น การกระจายอำนาจ และการเปิดให้มีเวทีชาวบ้านอย่างกว้างขวางจะเป็นคำตอบต่อปัญหาที่ซับซ้อนและหลากหลายของยุคสมัย และจะนำประเทศไปสู่การพัฒนาที่ก้าวหน้าและยั่งยืน



หน้าว่าง

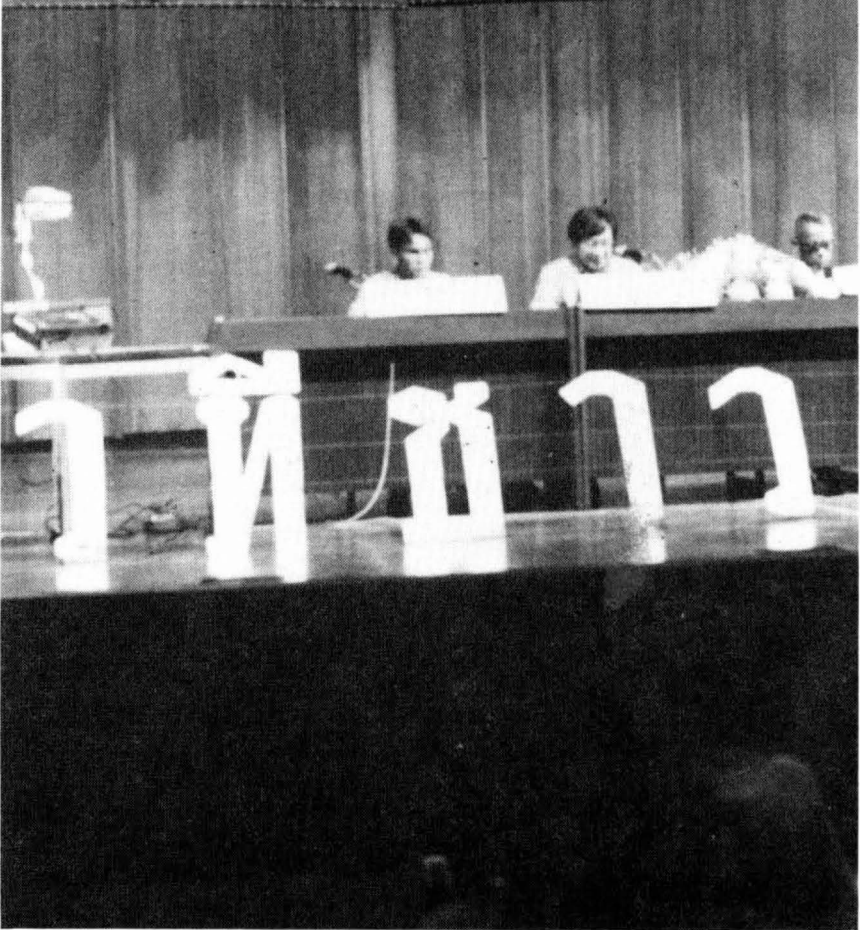
**การพัฒนาต้องมาจากประชาชน :**  
**ภาพประมวลของการพัฒนาประเทศ**  
**(บางบทสรุปจากงานเวทีชาวบ้าน ๓๔)**

**วิฑูรย์ ปัญญากุล**

๑๓ พ.ย. ๓๔



การประชุมเชิงปฏิบัติการประจำปี  
ของหน่วยงาน สังกัด ส.ค.ศ. และ  
ส.ค.ศ. การประชุมประจำปี  
โดย ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้อันเนื่องมาจาก  
ของ ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ ๑ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี



## ภาพรวมของการพัฒนาประเทศ

บทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยนั้นได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังเมื่อมีการจัดทำ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยแผนพัฒนาดังกล่าว ได้จัดวางแนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการขยายตัวของเศรษฐกิจมวลรวม ภายใต้กรอบของระบบเศรษฐกิจการตลาด โดยเชื่อว่าความจำเป็นของเศรษฐกิจมหภาค จะช่วยส่งผลให้เกิดการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนโดยทั่วไป ผ่านทางการเพิ่มของรายได้ จากการรับจ้างเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ (อันเกิดจากการลงทุนของธุรกิจเอกชน ทั้งจากภายในประเทศ และจากทุนต่างประเทศ) หรือจากการทำการผลิตสินค้าการเกษตรเพื่อการส่งออก โดยในแนวทางการพัฒนาดังกล่าว บทบาทของรัฐจะเน้นหนักในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติให้กับภาคธุรกิจต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ๓๐ ปีของการพัฒนาประเทศภายใต้กรอบแนวทางดังกล่าว จะเห็นว่าพัฒนาที่หลายฝ่ายกล่าวอ้างว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก

โดยมองจากบรรทัดฐานของดัชนีทางเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับรายได้ ประชาชาติและอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ โดยการกล่าวอย่างคั่งกล่าว ได้พยายามหลีกเลี่ยงที่จะพูดถึงผลพวงจากการพัฒนา ที่ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อมอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวของช่องว่างทางรายได้และทรัพย์สินระหว่างคนรวยและคนจนและระหว่างประชากรในเขตเมืองและภาคชนบท, การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็น ป่า ดิน น้ำ หรือแม้แต่ทรัพยากรทางชีวภาพทั้งหลาย, วิธีการดำรงชีพและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นในชนบทและของชนกลุ่มน้อยถูกบั่นทอนและคุกคามจนเกือบสูญสิ้น สภาพแวดล้อมโดยทั่วไปเสื่อมทรามจนอยู่ในสภาพวิกฤติ ความขัดแย้งในการจัดการและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติระหว่างกลุ่มประชาชนต่าง ๆ ในสังคมเกิดขึ้นในทุกท้องที่ อาทิเช่น ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ ป่าชายเลน ทรัพยากรชายฝั่ง ฯลฯ

ความล้มเหลวของการพัฒนาในแนวทางคั่งกล่าว นอกจากเกิดขึ้นจากการกำหนดแนวนโยบายที่ผิดพลาดแล้ว วิธีการดำเนินงานและการจัดรูปองค์กรของรัฐยังเป็นสาเหตุหลักในการทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้น ดังจะเห็นได้อยู่เสมอว่า หน่วยงานและกลไกของรัฐ นอกจากจะไร้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานแล้ว ยังมักขาดการประสานงานกันอย่างจริงจัง จนเกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานอยู่เสมอ หรือมีฉะนั้นหน่วยงานรัฐก็มักรวมศูนย์การบริหารงาน โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งทำให้การทำงานของรัฐบาลความยืดหยุ่น และ/หรือไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาและความต้องการของประชาชน อีกทั้งการรวมศูนย์การบริหารงานยังเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมากในหมู่ข้าราชการ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ ยังขาดความจริงจังและจริงจังในการแก้ปัญหาของประชาชน โดยเฉพาะของชาวบ้านที่ยากจนและบ่อยครั้งกลไกรัฐมักโยนหรือป่ายความผิดพลาดและข้อบกพร่องให้กับชาวบ้าน ทั้ง ๆ ที่ความล้มเหลวดังกล่าวเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐเอง

## บางบทเรียนจากการพัฒนาของรัฐ

กรณีศึกษาต่าง ๆ ที่นำเสนอใน เวทีชาวบ้าน '๓๔ ได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงรูปธรรมปัญหาอันเกิดจากความผิดพลาดของแนวทางการพัฒนาในช่วง

ที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับ

### (ก) การรวมศูนย์อำนาจในการจัดสรรทรัพยากร

พัฒนาการของประเทศไทยที่พยายามแผ่ขยายอำนาจการบริหารของรัฐสภา ส่วนกลางสู่พื้นที่ในบริเวณขอบนอกของอำนาจ โดยเฉพาะในชนบทที่ห่างไกลได้ก่อให้เกิดการรวมศูนย์ของการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่นโดยรัฐส่วนกลาง การรวมศูนย์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่รัฐใช้ในการถ่ายโอนทรัพยากรจากชนบทเพื่อหล่อเลี้ยงและสนับสนุนการพัฒนาของภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรม

ในอดีตชุมชนท้องถิ่นจะมีระบบการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน ป่า และแหล่งน้ำ ในบริเวณเขตพื้นที่ของตน การผนวกรวมการจัดสรรทรัพยากรให้เข้าอยู่ในอำนาจรัฐส่วนกลาง ในด้านหนึ่งจึงเป็นการแทรกแซงและละเมิดสิทธิธรรมชาติอันเป็นพื้นฐานดั้งเดิมของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว การกีดกันชุมชนท้องถิ่นออกจากทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนนั้นพึ่งพิงอยู่ในการดำรงชีพ ส่งผลคุกคามต่อวิถีชีวิตและการดำรงอยู่ของชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของบริษัทธุรกิจเอกชนที่รัฐให้การสนับสนุนเป็นไปในลักษณะของการผลาญใช้ โดยมีได้มีการคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดติดตามมา เนื่องจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดังกล่าว อีกทั้งภาครัฐและธุรกิจเอกชนยังละเลยไม่เอาใจใส่อย่างจริงจังในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืน สำหรับคนรุ่นต่อไปในอนาคต ดังนั้นแนวโน้มของปัญหาอันเกิดจากความขัดแย้งในการใช้ และการแย่งชิงทรัพยากร นับวันดูเหมือนจะยิ่งขยายวงและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

จากกรณีศึกษาต่าง ๆ ได้แสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนถึงปัญหาอันเกิดจากนโยบายการรวมศูนย์การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องป่าไม้ที่รัฐได้พยายามกีดกันชุมชนท้องถิ่นออกจากป่าของชุมชน และจัดสรรป่าดังกล่าวให้กับบริษัทเอกชนในรูปของการให้สัมปทานป่าไม้หรือในรูปแบบอื่น ๆ (เช่น สนามกอล์ฟ สวนป่าของไม้โตเร็ว) หรือให้กับหน่วยงานของรัฐ เพื่อโครงการขนาดใหญ่ต่าง ๆ (เช่น เขื่อน นิคมอุตสาหกรรม) ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่าง

รุนแรงในการใช้ทรัพยากรประหว่างชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการอนุรักษ์ป่าไว้เป็นแหล่งอาหารและยา กับธุรกิจเอกชนที่ต้องการใช้ประโยชน์จากไม้หรือที่ดินในเขตป่าเพื่อผลกำไรเชิงพาณิชย์ ในกรณีของทรัพยากรอื่นก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน อาทิเช่น รัฐพยายามรวมศูนย์การจัดการแหล่งน้ำโดยผลักดันให้มีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ เพื่อผลประโยชน์ด้านการผลิตพลังงาน และ/หรือ การชลประทานซึ่งก่อให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ เพื่อป้อนให้กับภาคเมือง ภาคอุตสาหกรรมและการเกษตรขนาดใหญ่ ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำอุปโภคในชุมชนหมู่บ้านและเกษตรกรรมขนาดเล็กย่อย หรือการที่รัฐให้สัมปทานการทำไม้โกงกางสำหรับธุรกิจโรงงานถ่านไม้ ก็เป็นขบวนการสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการสูญเสียแหล่งสัตว์น้ำ (เช่น ปลา ปู หอย และกุ้ง) ของชุมชนชายฝั่งทะเล

### (ข) การปฏิเสณสิทธิพื้นฐานดั้งเดิมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

การพัฒนาที่ผ่านมามีลักษณะของการบุขาคเทคโนโลยีต่างประเทศ แต่ขณะเดียวกันก็ถูกลงและปฏิเสณภูมิปัญญาท้องถิ่น เทคโนโลยีที่นำเข้ามาจากต่างประเทศนี้ ส่วนมากเป็นเทคโนโลยีสำหรับกิจกรรมขนาดใหญ่ และมักเป็นเทคโนโลยีที่ขาดความยืดหยุ่นไม่สอดคล้องกันกับสภาพเงื่อนไขการผลิตของชาวบ้าน เมื่อมีการนำเทคโนโลยีเหล่านี้มาใช้ในประเทศเป็นจำนวนมาก นอกจากจะก่อให้เกิดการพึ่งพาทางเทคโนโลยีแล้ว ความหลากหลายของภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงสูญสิ้นไป การรับเทคโนโลยีต่างประเทศมาใช้อย่างไม่พิจารณา ผนวกกับการรวมศูนย์ในการบริหารงานของกลไกรัฐ สิทธิดั้งเดิมของชุมชนจึงถูกกัดกร่อนและปฏิเสณ อาทิเช่น การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อการชลประทาน ทำให้ลำน้ำถูกปิดกั้น ทำให้ชาวบ้านที่ต้องพึ่งพาน้ำจากเหมืองฝาย ต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนน้ำ ชุมชนท้องถิ่นถูกกัดกร่อนมิให้ใช้ประโยชน์จากป่า เมื่อรัฐได้ประกาศจัดตั้งเขตป่าสงวน(ในขณะเดียวกัน รัฐกลับอนุญาตให้บริษัทเอกชนทำการปลูกสวนป่าไม้ไค้เร็วในพื้นที่ดังกล่าว) หรือแม้แต่ชุมชนชาวเขาก็กต้องประสบกับปัญหาจากการที่รัฐไม่รับรองสิทธิในสัญชาติ และสิทธิในการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น

ในอดีตชุมชนท้องถิ่นจะมีระบบการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีวิธีการผลิตแบบพึ่งพาตนเองและเพื่อการตอบสนองต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน

โดยระบบดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น อันเป็น ประสพการณ์ที่ชุมชนสั่งสมและพัฒนาจากการสังเกตและสังเคราะห์ความสัมพันธ์ ของชุมชนและสภาพแวดล้อม ดังนั้น ระบบการบริหารทรัพยากรของชุมชน จึง มีความสอดคล้องกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น นอกจากนี้ ระบบดังกล่าว ยังให้การยอมรับต่อสิทธิของสมาชิกทุกคนในชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ภายใต้งบเงื่อนไขของกฎระเบียบบางประการที่ชุมชนนั้นได้ตกลงร่วมกัน

ยกตัวอย่างเช่น ระบบการใช้ทรัพยากรน้ำ ในรูปแบบของเหมืองฝายของ ชุมชนในภาคเหนือตอนบน อันเป็นระบบการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรขนาดเล็ก ใน ระบบเหมืองฝาย สมาชิกของกลุ่มจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่วางไว้ร่วมกัน เช่น การกำหนดแรงงานที่สมาชิกแต่ละครอบครัวต้องจัดส่งมาทำงานก่อสร้างหรือซ่อม บำรุงหรือการกำหนดปริมาณน้ำที่แต่ละครอบครัวจะได้รับ ตลอดจนบทลงโทษ เมื่อมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎดังกล่าว ดังนั้น สมาชิกทุกคนจะมีหน้าที่และสิทธิใน การใช้ทรัพยากรน้ำจากเหมืองฝายที่เหมือนกัน นอกจากนี้ ระบบเหมืองฝายเกิดขึ้น จากการประยุกต์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตั้งแต่เทคนิคในการออกแบบ การเลือกใช้วัสดุ อุปกรณ์ รวมทั้งการดำเนินการ เช่น การกำหนดระดับความสูงของตัวฝาย การ คำนวณที่ตั้งและจำนวนฝายและการกำหนดขนาดของช่องน้ำผ่านในแต่ละลำเหมือง เป็นการกำหนดที่เกิดจากการสังเกตลักษณะการไหลของแม่น้ำและสภาพที่ดิน ระบบ เหมืองฝายที่มีรากฐานมาจากภูมิปัญญาท้องถิ่นนี้ มีประสิทธิภาพในการทดและ จัดสรรน้ำให้กับสมาชิกได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้ง ๆ ที่พื้นที่หลายแห่งมีความ ลุ่มดอนและความลาดชันที่แตกต่างกันมาก นอกจากนี้ระบบดังกล่าวยังมีความ สอดคล้องกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้ว่า ลักษณะของเหมืองฝายที่สร้างขึ้นนั้น เป็นฝายน้ำสั้นและฝายท่อน้ำขนาดเล็ก โดย ไม่มีความจำเป็นต้องสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ขึ้นทำให้ระบบดังกล่าวสามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอันอาจเกิดขึ้นจากการทำลายป่า น้ำเน่าเสีย การ สูญเสียน้ำ และดินเค็ม ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับการกักเก็บน้ำและการท่วมขัง ของน้ำในรูปของอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่หน้าเขื่อน ตลอดจนการเลือกใช้วัสดุใน การก่อสร้างจากวัสดุพื้นบ้าน เช่น ไม้และหิน ทำให้เหมืองฝายดังกล่าวสามารถ

หลีกเลี่ยงปัญหาของตะกอนดินสะสมหน้าเขื่อน เพราะตะกอนดินที่แขวนลอยอยู่ในกระแสน้ำ สามารถไหลผ่านเหมืองฝายดังกล่าวได้

### (ค) การผลกระทบปัญหาให้กับประชาชน

กลไกรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีแนวโน้มที่จะปิดความรับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาการพัฒนาให้กับชาวบ้าน ทั้ง ๆ ที่สาเหตุต้นตอของปัญหาเหล่านั้นในหลายกรณีเกิดจากนโยบายของรัฐ หรือเกิดจากความผิดพลาดบกพร่องในการดำเนินงานของกลไกรัฐเอง ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาการทำลายป่า รัฐมักกล่าวโทษว่าชาวบ้านเป็นตัวการที่ก่อให้เกิดการทำลายป่า โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรในภาคชนบท การทำไร่เลื่อนลอยของชาวเขา หรือการที่ชาวบ้านบุกรุกเข้าทำกินในเขตป่า การปิดภาวะความรับผิดชอบดังกล่าว นอกจากจะไม่ช่วยให้เกิดการพยายามแก้ปัญหาอย่างจริงจังแล้ว ยังอาจช่วยเกื้อหนุนให้การทำลายป่าสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง และอาจขยายความรุนแรงมากขึ้น

การทำลายพื้นที่ป่าต้นน้ำในเขตพื้นที่สูงของภาคเหนือ ซึ่งรัฐมักกล่าวหาชาวเขาว่าเป็นผู้ทำลายป่าบริเวณดังกล่าว ด้วยการทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียน แต่แท้จริงแล้วมีชาวเขาเพียงไม่กี่เผ่าที่ทำไร่ในลักษณะดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สักส่วนของประชากรชาวเขาเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในบริเวณป่าแหล่งต้นน้ำมีอยู่เพียงร้อยละ ๑๐ นอกจากนี้วิถีการผลิตดั้งเดิมของชุมชนชาวเขาเป็นวิถีการผลิตแบบยังชีพ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของครอบครัวและชุมชน การ “ทำลายป่า” โดยชาวเขา ถ้ามีก็เป็นเพียงบริเวณเล็ก ๆ อีกทั้งวิถีชีวิตชุมชนชาวเขาเป็นวิถีชีวิตที่พึ่งพิงกับธรรมชาติและความสำเร็จของระบบนิเวศน์ ดังจะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนชาวเขาส่วนใหญ่ มักมีกฎระเบียบและจารีตที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ต้นไม้ และป่าต้นน้ำเสมอ จากการศึกษาพบว่า แท้จริงแล้ว การทำลายป่าต้นน้ำมีสาเหตุหลักจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมทำไม้ที่รัฐเป็นผู้ออกสัมปทานให้ และการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชพาณิชย์อันเป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มในการเผยแพร่และให้การสนับสนุน

ในทำนองเดียวกันการทำลายป่าในเขตพื้นที่ราบทั่วไป ซึ่งรัฐมักผลกระทบปัญหาให้กับประชาชน ด้วยการกล่าวหาว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นอย่าง

รวดเร็วของประชากร ในขณะที่พื้นที่การเกษตรมีอยู่จำกัดชาวบ้านจึงมักขยายพื้นที่ทำกิน นุกรุกเข้าไปในเขตพื้นที่ป่า หรือการที่ชาวบ้านมักลักลอบเข้าไปตัดไม้ในเขตป่าสงวน เพื่อนำมาสร้างบ้านเรือนหรือทำฟืน แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐละเลยที่จะกล่าวถึงธุรกิจทำไม้ อันเป็นธุรกิจที่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริม และปกป้องคุ้มครองจากรัฐ (ภายใต้ระบบการให้สัมปทานการทำไม้) ซึ่งธุรกิจนี้ เป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดการทำลายทรัพยากรป่าของประเทศอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง นอกจากนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น เขื่อนและถนน) และการทำลายป่า ภายใต้อุดมการณ์ความมั่นคงของรัฐ ก็เป็นสาเหตุสำคัญอีกส่วนหนึ่ง ที่อยู่เบื้องหลังการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย

ส่วนชาวบ้านที่ยากจนที่ประสบปัญหาหนี้สินและการล้มละลาย อันเนื่องมาจากราคาที่ราคาผลผลิตการเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าราคาปัจจัยการผลิต จนเกษตรกรเหล่านี้ต้องสูญเสียที่ดินทำกินของตน ผนวกกับการที่รัฐไม่เคยให้ความสนใจอย่างจริงจังเกี่ยวกับปัญหาเรื่องสิทธิในการถือครองที่ดินของเกษตรกรรายย่อย รวมทั้งปัญหาการพัฒนาอาชีพของเกษตรกร ทางเลือกของเกษตรกรเหล่านี้ นอกจากการเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรมหรืออพยพเข้าเมืองเป็นกรรมกรในโรงงาน ก็คือการอพยพพหุที่ดินทำกินใหม่ ซึ่งเกษตรกรที่ยากจนเหล่านี้มักเข้าถากถางป่า ที่ถูกบุกเบิกโดยธุรกิจการทำไม้ ซึ่งได้ตัดฟัน และชักลากไม้ขนาดใหญ่จนหมดสิ้น การอพยพของชาวบ้านเหล่านี้ เกิดขึ้นได้อย่างสะดวกมากขึ้นก็ด้วยความช่วยเหลือของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะการสร้างถนน ดังนั้นการแผ้วถางป่าของชาวบ้านจึงเป็นแค่เพียงส่วนปลายของกระบวนการของการทำลายป่า ซึ่งชาวบ้านเป็นเพียงตัวจักรเพียงเล็ก ๆ ส่วนหนึ่งเท่านั้น

### (ง) การพัฒนาเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะสั้น

กรณีศึกษาเกือบทุกกรณีแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กรอบนโยบายการพัฒนาของรัฐเน้นเพียงแต่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะสั้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมทำไม้ การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงกุ้งชายฝั่ง การทำประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ในบริเวณชายฝั่งทะเล การส่งเสริมการขายตัวของเกษตรกรแผนใหม่ ฯลฯ

ด้วยกรอบการมองของรัฐว่า การพัฒนา คือการทำประโยชน์ทางเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ระยะสั้นให้มากที่สุด การพัฒนาที่ผ่านมาจึงมักก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ เสมอ โดยเฉพาะความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและชาวบ้าน ทั้งนี้เพราะการใช้ทรัพยากรของธุรกิจอุตสาหกรรมมักเป็นไปในลักษณะที่ไร้ความรับผิดชอบและไม่ยั่งยืน ทำให้ทรัพยากรส่วนใหญ่เสื่อมทรมและพังทลาย ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นพึ่งพาทรัพยากรเหล่านั้นในการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของคน ซึ่งในท่ามกลางความขัดแย้งดังกล่าว รัฐมักมีแนวโน้มที่จะให้การสนับสนุนและปกป้องธุรกิจเอกชนมากกว่าชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะรัฐสามารถจัดเก็บรายได้จากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของกลุ่มธุรกิจเอกชน ถึงแม้ว่าการใช้ประโยชน์ดังกล่าว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อด้านลบในระยะยาว

ยกตัวอย่างเช่นความขัดแย้งระหว่างธุรกิจอุตสาหกรรมทำไม้กับป่าเพื่อชุมชนท้องถิ่น ในกรณีนี้รัฐมักให้ความสำคัญกับธุรกิจดังกล่าวมากกว่าการดำรงชีพของชาวบ้านที่ต้องอาศัยผลิตภัณฑ์จากป่า เพราะธุรกิจการทำไม้ก่อให้เกิดรายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศจากการส่งออกผลิตภัณฑ์จากไม้ อีกทั้งรัฐยังได้ประโยชน์โดยตรงจากการเรียกเก็บค่าสัมปทานการทำไม้และภาษีรายได้ต่าง ๆ ในขณะที่ความจำเป็นต้องใช้สอยประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ของป่า โดยชุมชนท้องถิ่นเพื่อเป็นแหล่งอาหารและวัตถุดิบพื้นฐานในการดำรงชีพ กลับไม่ได้รับความสนใจจากรัฐ เพราะกิจกรรมดังกล่าวไม่ก่อประโยชน์ในรูปตัวเงินให้กับรัฐหรือการพัฒนาประเทศอย่างชัดเจน กรณีศึกษาอื่น ๆ ที่ได้กล่าวถึงความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร เช่น การใช้ประโยชน์จากที่ดินชายฝั่งทะเลภาคใต้เพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้น้ำจืดระหว่างเจ้าของนาุ้งและชาวบ้านอื่น ๆ หรือความขัดแย้งในการใช้น้ำเพื่อการเกษตรของชุมชนท้องถิ่นในภาคเหนือและภาคอีสาน กับการใช้น้ำเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือสนามกอล์ฟ รวมทั้งความขัดแย้งในการใช้ที่ดินในเขตเมืองใหญ่ เพื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กับชุมชนสลัม ที่ต้องการความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ในกรณีความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้น กลไกรัฐมักเอียงที่จะสนับสนุนธุรกิจเอกชนในการได้รับสิทธิ (ทางกฎหมาย) ในการใช้ประโยชน์

ทรัพยากรดังกล่าว และในขณะที่เดียวกันรัฐก็มักเพิกเฉยต่อการร้องเรียนของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของธุรกิจเอกชนเหล่านี้

ตราบไคที่รัฐยังคงยืนยันกรานที่จะสนับสนุนแนวทางการพัฒนาที่มุ่งหวังแต่เพียงเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะสั้น ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรจะขยายขอบเขตและทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น การหวังพึ่งกลไกตลาดในการจัดสรรทรัพยากรคงไม่ใช่เป็นทางออกที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาดังกล่าว เพราะกลไกตลาดเองไม่อาจสามารถที่จะสะท้อนต้นทุนทางสังคมและสภาพแวดล้อมในการใช้ทรัพยากรของแต่ละกลุ่มได้อย่างชัดเจนและถูกต้อง และบางในกรณี กลไกตลาดกลับเป็นตัวฉกฉวย และปิดบังต้นทุนทางสังคมและสภาพแวดล้อมอีกด้วย

### ทางเลือกของการพัฒนาที่มาจากประชาชน

บทเรียนที่สำคัญจากประสบการณ์ของแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมาในประเทศไทยก็คือ การพัฒนาไม่จำเป็นต้องมีลักษณะรูปแบบเพียงลักษณะเดียว หรือเป็นขั้นบันได การเลียนแบบการพัฒนาจากต่างประเทศ จะทำให้ชุมชนสูญเสียความเป็นตัวของตัวเอง การพัฒนาแบบยั่งยืนจะต้องมีลักษณะที่หลากหลายที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละชุมชนในแต่ละภูมิภาค โดยแนวทางสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน ๓ ประการคือ การมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และมีความยุติธรรมทางสังคม นอกจากนี้จากกรณีศึกษาต่าง ๆ ได้แสดงให้เห็นว่า การพึ่งพากลไกของระบบเศรษฐกิจการตลาด (ทั้งภายใน และภายนอกประเทศ) เป็นตัวจักรหลักในการขับเคลื่อนผลักดัน และกำหนดทิศทางการพัฒนานั้น เป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสม เพราะระบบกลไกการตลาดนั้น นอกจากจะไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้แล้ว ยังจะก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมทรามทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ติดตามมาอย่างมากมาย

จากหลักการของการพัฒนาแบบยั่งยืนดังกล่าว โครงการพัฒนาควรจะมีลักษณะที่สำคัญ ๓ ประการคือ (ก) เป็นโครงการขนาดเล็ก ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น (ข) มีความสอดคล้องกับระบบนิเวศน์ท้องถิ่น และ (ค) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา

### (ก) โครงการขนาดเล็ก ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวข้างต้น โครงการพัฒนาของรัฐมักมีขนาดใหญ่ (สะท้อนลักษณะการรวมศูนย์การบริหาร) ทำให้โครงการเหล่านี้มักไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน อีกทั้งยังมักก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อชุมชนและสภาพแวดล้อมอย่างมาก โครงการพัฒนาที่เหมาะสม จะต้องเป็นโครงการขนาดเล็ก ที่มีความยืดหยุ่นสูงสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของชุมชนนั้น ยกตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ในรูปของเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ นอกจากจะมีผลกระทบทางสังคมและสภาพแวดล้อมอย่างมาก เพราะก่อให้เกิดน้ำท่วมขังในบริเวณกว้าง ทำให้เกิดการอพยพชุมชนและการท่วมทำลายป่าและพื้นที่การเกษตร การจัดการแหล่งน้ำโดยวิธีนี้ มักไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน อีกทั้งยังมีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ (โดยเฉพาะ เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดการแหล่งน้ำแบบเหมืองฝาย หรือฝายประชาอาสาของชุมชนท้องถิ่น)

นอกจากนี้โครงการพัฒนาแบบยั่งยืนจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น อันเป็นภูมิปัญญาที่พัฒนาขึ้นจากประสบการณ์ของชุมชน ที่เน้นความสมดุลย์ของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง และระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ โดยการพัฒนาในแนวทางนี้จะช่วยลดการพึ่งพาของชุมชนต่อปัจจัยภายนอก (โดยเฉพาะระบบตลาด) เพราะในแนวทางการพัฒนาดังกล่าว ชุมชนสามารถกำหนดและควบคุมกระบวนการพัฒนาทั้งหมดได้ ดังจะเห็นว่า กิจกรรมการผลิต เช่น การทอผ้าพื้นเมืองย้อมสีธรรมชาติ และเกษตรทางเลือกในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบเกษตรผสมผสาน เกษตรกรรมอินทรีย์ หรือเกษตรกรรมธรรมชาติ หรือแม้แต่เทคนิคการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับไร่นาของเกษตรกรบางราย เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นจากภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งเป็นระบบดั้งเดิม มีรากฐานการพัฒนามานาน (แต่ก็อาจเสื่อมหายหรือถูกทำลายไปบ้าง โดยกระแสการพัฒนาให้ทันสมัย) การผลิตในรูปแบบดังกล่าวดูเหมือนจะมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่สูงพอเพียงที่จะทำให้ชุมชนสามารถอยู่รอดได้ และในหลายกรณีอาจสูงกว่าระบบการผลิตกระแสหลักเสียอีก

### (ข) สอดคล้องกับระบบนิเวศน์ท้องถิ่น

สิ่งที่เรียกกันว่า “ความสำเร็จ” ของการพัฒนาที่ผ่านมา นั้น เป็นการ

พัฒนาที่ตั้งอยู่บนฐานของการถ่ายโอนทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่น เพื่อรองรับกับการบริโภคในเขตเมืองใหญ่ หรือในต่างประเทศ ดังนั้น การพัฒนาในแนวทางนี้ จึงก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมอย่างมากมา การพัฒนาแบบยั่งยืนจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วนกับการฟื้นฟูการอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจากประสบการณ์ของชุมชนท้องถิ่นที่สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจน ในกรณีศึกษาต่าง ๆ ระบุตรงกันว่า การฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรนี้จะประสบความสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างจริงจังทุกขั้นตอน ซึ่งหมายความว่ารัฐจะต้องยอมรับต่อสิทธิดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ รัฐจะต้องยุติการรวมศูนย์การบริหารงาน และริเริ่มการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค และชุมชนท้องถิ่น และรัฐจะต้องยอมรับต่อการความหลากหลายของกระบวนการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ

### (ค) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนา

เป้าหมายของการพัฒนาในท้ายที่สุดก็คือ การพัฒนามนุษย์ ซึ่งมนุษย์นั้นมิใช่เป็นเพียงทรัพยากรหลักของประเทศ แต่มนุษย์คือแกนกลางของกระบวนการพัฒนา ที่เป็นทั้งวิถีทางและเป้าหมายของการพัฒนา ความสำเร็จของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ไม่อาจวัดได้ด้วยดัชนีตัวเลขของกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเลขการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนานั้นเป็นหลักประกันพื้นฐานของการพัฒนาแบบยั่งยืนได้ประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะประชาชน ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์ และ/หรือ ผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนา ย่อมมีสิทธิในการกำหนดทิศทางของการพัฒนาดังกล่าว อีกทั้ง การมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมเป็นหลักประกันได้อย่างดีที่จะทำให้โครงการพัฒนานั้น ๆ ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของชุมชน และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ การยอมรับให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ยังเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรของชุมชนพัฒนาและมีความเข้มแข็งขึ้นอีกด้วย

ถึงแม้ว่ากระแสความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาจะได้รับการยอมรับจากนักวิชาการ นักการเมือง นักวางแผน และ

ประชาชนจากทั่วโลก หรือแม้แต่ในประเทศไทย การยอมรับต่อ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ดูเหมือนจะเกิดขึ้นในสังคมทุกระดับ และในหลายกรณีแนวความคิดนี้ได้รับการบรรจุให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการดำเนินงานของหลายกลุ่มองค์กร แต่อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะในโครงการพัฒนาของรัฐ ยังคงเป็นเพียงแค่ตัวอักษรในหน้ากระดาษ เพราะความเป็นจริงในทางปฏิบัติ การทำงานของรัฐยังมีลักษณะที่รวมศูนย์การกำหนดและตัดสินใจต่าง ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของ “หน่วยเหนือ” จากส่วนกลาง โดยชุมชนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้รองรับคำสั่งการของรัฐเท่านั้น

เป็นที่น่าสังเกตว่ากรณีศึกษาต่าง ๆ ที่นำเสนอใน เวทีชาวบ้าน ๓๔ มีข้อสรุปที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับองค์กรชาวบ้านและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา กล่าวคือ การรวมกลุ่มของชาวบ้านเป็นหลักประกันที่สำคัญในการพัฒนา อีกทั้งองค์กรชาวบ้านก็ได้รับการพิสูจน์แล้วว่ามีความสามารถมากในการบริหารจัดการทรัพยากรและแก้ไขปัญหาของตน (ในบางกรณีอาจสูงกว่าการแก้ปัญหาโดยรัฐเสียอีก เช่น กรณีของสลัม ป่าชุมชน การจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล และกรณีเหมืองฝายฝายประชาอาสา) แต่การเฝ้ารอและหวังให้กลไกรัฐและสังคมวงกว้าง ยอมรับต่อบทบาทขององค์กรชาวบ้านนั้น คงเป็นความฝันที่อยากที่จะเป็นจริง จากประสบการณ์ที่ผ่านมาจะเห็นว่า รัฐจะยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ต่อเมื่อชาวบ้านได้รวมกันเป็นกลุ่มองค์กรที่เข้มแข็ง ดังเห็นได้จากกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ที่ดินของชุมชนสลัมคลองเตยและเสนาพัฒนา การอนุรักษ์ป่าชุมชนภูหลวง แสงภา บ้านแม่หาร และการอนุรักษ์ห้วยทะเลและป่าชายเลนของชุมชนอำเภอสิเกา เป็นต้น ดังนั้น การเสริมสร้างและการพัฒนากลุ่มองค์กรประชาชน ซึ่งรวมถึงการพัฒนาเครือข่ายขององค์กรชาวบ้าน เป็นหัวใจหลักของการพัฒนาชุมชนในแนวทางของการพัฒนาแบบยั่งยืน ซึ่งภาระหน้าที่ดังกล่าวมีความสำคัญที่เร่งด่วน ที่ทุกฝ่ายในสังคมควรให้การสนับสนุน



(บทคัดย่อ)

**ชาวไทยภูเขา :  
การพัฒนาและผลกระทบ**

โดย สมบัติ บุญคำเรือง และสมนึก เบนจิววิทยารรม



จากการประมาณการในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ พบว่าจำนวนประชากรชาวเขาในประเทศไทย มีประมาณ ๕๕๑,๑๔๔ คน หรือประมาณร้อยละ ๑ ของประชากรทั่วประเทศ ชาวเขาส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในจังหวัดทางภาคเหนือ โดยเฉพาะจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ และเชียงราย

กลุ่มชาติพันธุ์ของชาวเขาในประเทศไทย สามารถแบ่งตามระบบการใช้ภาษาได้เป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ๓ กลุ่ม คือ Sino-Tibetan, Austro-Thai และ Austro-siatic แต่ในกลุ่มเหล่านี้ ยังสามารถแยกย่อยลงไปอีก เช่น กลุ่ม Austro-siatic หรือ “ว้า” นั้นประกอบไปด้วยกลุ่มละว้า ถิ่น ลัวะ ขมุ และมาปรี เป็นต้น ความหลากหลายของภาษา วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของกลุ่มชาวเขาในประเทศไทยเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนของความแตกต่างในการปรับตัวของชุมชนท้องถิ่น อย่างสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพที่หลากหลายของสิ่งแวดล้อมที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่

แต่ทว่า ความแตกต่างของวิถีชีวิตของชุมชนชาวเขา ได้กลีบกลายเป็นเหตุผลหลักที่รัฐจากส่วนกลาง ถือเป็นข้ออ้างและเหตุผลในการแทรกแซงเข้าไปยังชุมชนดังกล่าวภายใต้อุดมการณ์คำขวัญของ “การพัฒนา” ในยุคต้นของการพัฒนา

(ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๐๒) นโยบายหลักของรัฐ คือการรวบรวมชุมชนที่กระจัดกระจาย ให้เข้ามาอยู่ในบริเวณพื้นที่เดียวกัน เพื่อความสะดวกของรัฐในการควบคุมและการพัฒนา นโยบายการสร้างนิคมของชาวเขาดังกล่าว ประสบกับความล้มเหลวอย่างชัดเจน เพราะรัฐมิได้มีการเตรียมการที่พร้อม ทั้งในแง่ของการทำความเข้าใจต่อลักษณะวิถีชีวิตของชุมชนชาวเขากลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันมาก หรือการเตรียมที่ดินทำกิน (ที่อุดมสมบูรณ์) อย่างพร้อมเพียงในการรองรับการอพยพของชุมชน การปรับนโยบายในช่วงต่อมา ส่งผลให้มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ในเขตพื้นที่ที่ชุมชนชาวเขาดังอยู่แล้ว และการจัดส่งเจ้าหน้าที่ชุดเคลื่อนที่เข้าไปตามชุมชน แทนที่จะเป็นการอพยพชุมชนเข้ามาอยู่ร่วมกัน นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ริเริ่มการสำรวจและศึกษาสภาพเศรษฐกิจและสังคมของชาวไทยภูเขาอย่างจริงจัง โดยเริ่มจากชุมชน ๖ กลุ่ม คือ แม้ว เข่า ลีซอ มูเซอ อีก้อ และกะเหรี่ยง

ในราวปี พ.ศ. ๒๕๑๑ เมื่อความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐและฝ่ายค้านได้ปะทุเป็นการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธ นโยบายของรัฐจึงได้ถูกปรับเปลี่ยนให้มาตั้งอยู่ในกรอบของ*ความมั่นคงแห่งชาติ* ซึ่งเน้นเป้าหมายการต่อต้านการแทรกซึมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ที่ทำการเคลื่อนไหวทางการเมืองและอาวุธในบริเวณพื้นที่ตั้งของชุมชนชาวไทยภูเขา นโยบายหลักของรัฐดูเหมือนจะเป็นนโยบายที่เน้นการประชาสัมพันธ์มวลชนกับชุมชนชาวไทยภูเขา พร้อมกันกับการพัฒนาเศรษฐกิจอื่น ๆ ในราวปี พ.ศ. ๒๕๑๖ของคักระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ ได้เริ่มให้ความสนใจกับปัญหาสุขภาพจิตและการพัฒนาชาวเขา และได้พยายามผลักดันรัฐไทยให้ความสนใจกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลได้ขานรับนโยบายจากองค์กรเหล่านี้ภายใต้มติดของ “ความมั่นคง” โดยการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เพื่อให้เป็นองค์กรหลักในการประสานงานการแก้ไขปัญหาการปลูกฝิ่น (ส่วนในเขตที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยไม่ได้มีอิทธิพลมาก ทางกรมประชาสัมพันธ์จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานการพัฒนาชาวเขา) แต่ทว่า ดูเหมือนว่าแนวความคิดของการ “พัฒนา” ยังคงเป็นการผนวกรวม (integration) เพื่อความมั่นคง มากกว่าการที่จะให้ความ

สำคัญกับการช่วยเหลือให้ชาวเขาสามารถยกระดับมาตรฐานการดำเนินชีวิต (ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ) นอกจากนั้น หน่วยงานรัฐทั้งหลายที่เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชาวเขา ดูเหมือนจะขาดแผนงานหลัก ทำให้แต่ละส่วนองค์กรทำงานเฉพาะด้านของตน โดยมีได้มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น (เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติก็เน้นแต่ปัญหาความมั่นคง หรือกรมป่าไม้ก็มุ่งแต่การป้องกันการทำลายป่า เป็นต้น)

ในช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ความพยายามทบทวนความล้มเหลวของการทำงานพัฒนาของรัฐที่ผ่านมา ซึ่งมีลักษณะซ้ำซ้อนและขาดการประสานงาน ได้นำมาสู่การจัดตั้ง คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติด โดยมีเป้าหมายหลัก ๓ ประการคือ

- (ก) การปลูกฝังจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองไทยในหมู่ชาวไทยภูเขา
- (ข) การปราบปรามการปลูกและเสพฝิ่น และ
- (ค) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ซึ่งเน้นการลดอัตราการเพิ่มของประชากรชาวเขาและการยกระดับมาตรฐานทางเศรษฐกิจ)

การดำเนินนโยบาย “พัฒนา” ของรัฐดังกล่าว ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ (เช่น ธนาคารโลก) และรัฐบาลต่างประเทศ (เช่น โครงการพัฒนาที่สูงไทย-เยอรมัน, โครงการพัฒนาที่สูงไทย-ออสเตรเลีย, โครงการพัฒนาที่สูงไทย-นอร์เวย์, โครงการร่วมพัฒนาลุ่มน้ำแม่แจ่ม ฯลฯ)

ล่าสุดในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้มีการนำแผนนโยบายหลัก ๓ ประการดังกล่าวข้างต้น มาจัดทำเป็นแผนแม่บทขึ้น เรียกว่า “แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนที่สูง” โดยมีคณะกรรมการอำนวยการฯ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานในระดับชาติ และมีคณะอนุกรรมการอีก ๓ ชุด (คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาฯ, คณะอนุกรรมการพิจารณาแผนและงบประมาณฯ, และคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนความช่วยเหลือ) แต่ในขณะเดียวกันในภาคเหนือได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการศูนย์อำนวยการประสานงาน แก้ไขปัญหาชาวเขา และกำจัดการปลูกพืชเสพติดกองทัพภาคที่ ๓ ขึ้น เพื่อรับผิดชอบ

โครงการเฉพาะกิจบางส่วน (เช่น โครงการสำรวจข้อมูลประชากรชาวเขา, โครงการจัดทำทะเบียนราษฎรชาวเขา และโครงการผลักดันอพยพชาวเขาออกนอกประเทศที่จังหวัดเชียงราย เป็นต้น)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ชาวเขามักจะถูกกล่าวหาว่า เป็นต้นเหตุของการตัดไม้ทำลายป่าในเขตต้นน้ำลำธาร และเป็นผู้ผลิตฝิ่นซึ่งเป็นยาเสพติดที่ร้ายแรง ปัญหาทั้งสองดังกล่าว ดูเหมือนจะเป็นสาเหตุหลักที่รัฐใช้เป็นฐานของกรอบคิดของนโยบาย “พัฒนา” ชาวเขา ซึ่งข้อกล่าวหาทั้งสองดูเหมือนจะมีใช้ความจริงทั้งหมดของปัญหาดังกล่าว เพราะ

- ก) ถึงแม้ว่าชุมชนชาวเขาจะมีวิธีการผลิตแบบไร่หมุนเวียน (shifting cultivation) หรือ ไร่เลื่อนลอย (plough swidden) ซึ่งจะมีการเปลี่ยนพื้นที่ทำกิน เมื่อที่ดินในพื้นที่เดิมเริ่มเสื่อมคุณภาพลง แต่ทว่าด้วยวิธีการผลิตแบบยังชีพ ที่เน้นการผลิตเพื่อตอบสนองต่อการบริโภคของครอบครัว การ “ทำลายป่า” ของชาวเขามักมิได้เกิดขึ้นในบริเวณกว้าง นอกจากนี้วิถีชีวิตของชุมชนชาวเขาที่พึ่งพากับธรรมชาติและระบบนิเวศน์ย่อมทำให้ความรู้สึกในการที่จะอนุรักษ์ระบบนิเวศน์ค่อนข้างสูง ดังนั้น “การทำลายป่า” ของชุมชนชาวเขาจึงมิได้อยู่ในระดับที่ระบบนิเวศน์จะไม่สามารถฟื้นฟูตัวเองได้

การทำลายป่าต้นน้ำในภาคเหนือ นั้น เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการริเริ่มจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยเฉพาะจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแปรเปลี่ยนวิธีการผลิตของชุมชนชาวเขาแบบยังชีพ มาเป็นการผลิตเพื่อการค้าตลอดจนการส่งเสริมพืชพาณิชย์ เช่น พริก งา กะหล่ำปลี มะเขือเทศ สตรอว์เบอร์รี่ หรือไม้ผลเมืองหนาวต่าง ๆ โครงการพัฒนาอาชีพเหล่านี้ ดูเหมือนจะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทำลายป่าอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้โครงการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและระบบสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งถนน เป็นปัจจัยที่สำคัญในการส่งเสริมการขยายตัวของอุตสาหกรรมการทำไม้ (ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย) ซึ่งทำให้ป่าถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว

ข) ในบริบทของสังคมดั้งเดิมของชุมชนชาวเขา มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และสาธารณสุขที่สำคัญ กล่าวคือมีหน้าที่เสมือนเป็นสื่อกลางของการแลกเปลี่ยนสินค้า, เป็นส่วนประกอบในพิธีกรรมบางอย่าง และเป็นยารักษาโรคพื้นฐานบางชนิด

การปลูกฝิ่นของชาวเขาแท้จริงแล้วเป็นเพียงส่วนเล็ก ๆ ส่วนหนึ่งของกระบวนการการผลิตอนุพันธ์ฝิ่น (เช่น มอร์ฟีน และเฮโรอีน) ซึ่งเป็นธุรกิจนอกกฎหมายที่นำรายได้มหาศาลให้แก่ขบวนการผู้มีอิทธิพลในระดับชาติและระดับโลก การปลูกฝิ่นจะไม่สามารถขยายตัวอย่างมากมาย ถ้าการขนส่ง การแปรรูป และการลักลอบขายยาเสพติด มิได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ดังนั้น การกล่าวโทษชาวเขาว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาเสพติดจึงไม่มีใครถูกต้องนัก เพราะชาวเขาเป็นเพียงกลไกเล็ก ๆ ของผู้มีอิทธิพลในสังคม ผู้ซึ่งได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จากการดำรงอยู่ของธุรกิจยาเสพติดดังกล่าว

ผลพวงจากนโยบายพัฒนาชาวเขา ในตลอดช่วงที่ผ่านมา ในด้านหนึ่งอาจมองว่าประสบความสำเร็จ ในด้านการเปิดโลกทัศน์ของชุมชนชาวเขาออกสู่สังคมที่กว้างขึ้น และการผนวกรวม (integration) ชาวไทยภูเขาเหล่านี้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ “สังคมไทย” ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม (ในบางแง่มุม) แต่ในภาพรวมดูเหมือนว่าชาวไทยภูเขาเหล่านี้ ใ้หวังจะมีโอกาสที่ทัดเทียมกับบุคคลส่วนอื่นในสังคมในการพัฒนาและยกระดับชีวิตตัวเอง (ทั้งนี้ด้วยเพราะความแตกต่างในด้านพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ของชุมชนชาวเขากับคนไทยในพื้นที่) การผนวกรวมชาวไทยภูเขา จึงเป็นแค่เพียงแต่รูปแบบเปลือกนอกของการดึงหนุ่มสาวชาวไทยภูเขาเหล่านี้ ให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มกรรมกรรับจ้าง ขยายแรงงานหรือบริการทางเพศ และในขณะที่เดียวกันนโยบายดังกล่าว ก็ก่อให้เกิดการทำลายศักยภาพของชุมชนชาวเขาในการพึ่งพาตนเองลงจนหมดสิ้น

นโยบายการศึกษาของรัฐ ที่มุ่งเน้นการผลักดันให้ชาวเขาปรับเอาแบบแผนการดำเนินชีวิตแบบสังคมกระแสหลัก ในขณะที่เดียวกันก็ดูถูกภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมพื้นบ้าน ได้ก่อให้เกิดความแปลกแยกในชุมชนระหว่างคนรุ่นใหม่และคนรุ่นเก่า ส่วนการส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่ นอกจากจะทำให้เกิดการทำลายป่าและ

การเสียดุลของระบบนิเวศน์(อันเกิดจากการปลูกพืชเดียวในพื้นที่ขนาดใหญ่) การเปลี่ยนจากการปลูกพืชอาหารมาเป็นพืชพาณิชย์ทำให้ชุมชนชาวเขาต้องสูญเสียศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง (ต้องพึ่งพาสถาปัตยกรรมนอกทั้งในด้านปัจจัยการผลิตและการขายผลผลิต) อีกทั้งยังทำให้ความหลากหลายของสายพันธุ์พืช ที่ชุมชนชาวเขาเก็บรักษา สูญหายไปอย่างรวดเร็ว

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะถนน ถึงแม้ว่าจะช่วยทำให้การคมนาคมสื่อสารระหว่างชุมชนชาวเขาและสังคมภายนอกสะดวกขึ้น แต่ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้เกิดการทำลายป่าและสิ่งแวดล้อม โดยกลุ่มธุรกิจทำไม้แปรรูป, กลุ่มนักค้าที่ดิน (ทำบ้านพักจัดสรร หรือ เพื่อธุรกิจท่องเที่ยว) และกลุ่มชาวบ้านจากพื้นราบ ที่ไร่ที่ดินทำกิน

ธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งอาศัยความเป็น "ชนกลุ่มน้อย" และความงดงามของธรรมชาติในเขตชุมชนชาวเขาเป็นจุดโฆษณาดึงดูดนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะชาวต่างชาติ ได้ก่อให้เกิดกิจการทัวร์ป่าชนิดต่าง ๆ จำนวนมากมาย กลุ่มทัวร์เหล่านี้ ถึงแม้จะทำรายได้ให้กับประเทศในรูปเงินตราต่างประเทศจำนวนมาก แต่ผลได้ทางเศรษฐกิจนั้นส่วนใหญ่จะตกอยู่กับเจ้าของทัวร์ มากกว่าจะเป็นของชุมชนชาวเขา นอกจากนี้ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนชาวเขานั้นมีมากมายมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นการที่ชาวเขาถูกเอารัดเอาเปรียบจากความไม่รู้เท่าทันของตน, การแปรเปลี่ยนวัฒนธรรมให้เป็นการค้า, และแม้แต่การฝ่าฝืนและทำลายจารีตประเพณีดั้งเดิมของชุมชน เป็นต้น

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของชุมชนชาวเขา อันเกิดจาก "การพัฒนา" ในช่วงที่ผ่านมาคือ การละเมิดและการสูญเสียสิทธิของชาวเขา ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในความเป็นมนุษย์, สิทธิในฐานะบุคคลตามกฎหมาย, สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา, สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขไปโลก, การเลือกปฏิบัติ, และสิทธิในการดำเนินชีวิต ตลอดจนเสรีภาพและความมั่นคงแห่งตน

ทางเลือกในการพัฒนาชาวเขาที่เป็นการพัฒนาแบบยั่งยืนนั้น จะต้องเริ่มจากการเปลี่ยนแปลงระบบคิดพื้นฐานของนโยบายการพัฒนา ที่ให้ความยอมรับต่อชาวเขาในฐานะเป็นพลเมือง (มิใช่แค่เพียงผู้อยู่อาศัย) ยอมรับสิทธิดั้งเดิมของชุมชนและยุติการกล่าวโทษชาวเขาว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาการทำลายป่า และขยายเสียด

ในด้านการปฏิรูปนโยบายความมั่นคงนั้น รัฐจักต้องกระจายอำนาจการปกครองลงสู่ท้องถิ่น, ยกฐานะหมู่บ้านชาวเขาให้เป็นหมู่บ้านที่ถูกต้องตามกฎหมาย, และพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขาอย่างเร่งด่วน

รัฐควรเปิดโอกาสให้ชุมชนชาวเขาได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ต่อทรัพยากรท้องถิ่น (อาทิเช่น การจัดทำโครงการป่าชุมชน) รวมทั้งจัดสรรที่ดินทำกินให้กับชาวไทยภูเขา โดยแยกออกจากพื้นที่ป่าสงวนอย่างชัดเจน ส่วนการอพยพชุมชนชาวเขาออกจากพื้นที่ต้นน้ำ ถ้าหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐจักต้องมีการเตรียมการที่พร้อม และต้องมีพื้นที่อพยพมารองรับชุมชนอย่างเหมาะสม ตลอดจนชาวบ้านที่ต้องอพยพจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย

ส่วนกฎระเบียบหรือนโยบายใด ที่มีผลในการลดทอนและจำกัดสิทธิ หรือเป็นสาเหตุให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อชาวไทยภูเขาจะต้องได้รับการทบทวนแก้ไขหรือยกเลิก เพื่อที่ว่าชาวไทยภูเขาจะได้มีหลักประกันที่มั่นคงในการเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์ของสังคมอย่างแท้จริง



หน้าว่าง

(บทคัดย่อ)

# การต่อสู้เพื่อที่อยู่อาศัยของชาวสลัม

โดย สมพงษ์ พัดบุษ และ วุฒิพันธ์ รัตนชารี



ภาพของสลัมในอดีต คือ แหล่งที่พักอาศัยของคนจน ที่อพยพจากต่างจังหวัดเข้ามาในเมืองใหญ่ แต่ในปัจจุบัน สลัมได้กลายมาเป็นที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง (urban poor) ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่เกิดและเติบโตขึ้นในเมือง เช่นเดียวกับกลุ่มคนอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะสลัมเป็นที่อยู่อาศัยราคาถูกที่สุดที่คนจนเมืองจะหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สลัมมักตั้งอยู่ในบริเวณใกล้ ๆ กับแหล่งอาชีพของคนจน

ในกรุงเทพฯ เมืองหลวงของประเทศไทย มีสลัมอยู่เป็นจำนวนมาก ถึงร้อยละ ๒๐-๒๕ หรือหนึ่งในห้าของประชากร ในชุมชนสลัมขนาดใหญ่ เช่น คลองเตย จะพบว่า มีระบบเศรษฐกิจภายในชุมชนเอง เช่น มีโรงงานขนาดเล็ก ซึ่งมูลค่าเกือบครึ่งหนึ่งของเงินหมุนเวียนภายในชุมชนนั้น ๆ นอกจากนี้ เศรษฐกิจของชุมชน ยังมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจภายนอก โดยเฉพาะการจ้างงาน ซึ่งแรงงานจากสลัมเป็นกลุ่มแรงงานกลุ่มใหญ่ของระบบเศรษฐกิจเมืองโดยรวม

สลัมในกรุงเทพฯ เกิดขึ้นเมื่อประมาณ ๓๐ ปี ที่ผ่านมา พร้อม ๆ กับการเริ่มต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งส่งผลให้ชาวบ้านในชนบทที่สูญเสียที่ดินทำกินต้องอพยพเข้ามาประกอบอาชีพรับจ้างในเมือง เมื่อมีการตั้ง

ถิ่นฐานขึ้นเป็นชุมชนชาวสลัม ชาวบ้านก็เริ่มพัฒนาตนเองด้วยการพยายามจัดการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น ทำสะพานเดินภายในชุมชน ขุดลอกทางระบายน้ำ และจัดระบบการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อเกิดไฟไหม้ ต่อมาหน่วยงานพัฒนาเอกชน ก็เริ่มเข้าช่วยเหลือ ทำให้การพัฒนาชุมชนเป็นรูปร่างที่ชัดเจนมากขึ้น ส่วนหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และการเคหะแห่งชาติ) เพิ่งเริ่มให้การยอมรับต่อการพัฒนาชุมชนสลัม และให้บริการและการสนับสนุนการพัฒนาต่อชุมชนเมื่อราวสิบกว่าปีที่ผ่านมานี้เอง

ปัญหาของชุมชนสลัมแท้จริงแล้วก็ไม่แตกต่างจากชุมชนขนาดใหญ่อื่น ๆ ยกเว้นแต่ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย ทางด้านสังคมชุมชนนั้น ดูเหมือนว่าชุมชนสลัมอาจดีกว่าชุมชนอื่น ๆ เพราะมีกลุ่มเพื่อนและญาติอยู่ร่วมกัน ทำให้สำนึกของความเป็นชุมชนในการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันค่อนข้างสูง คุณภาพชีวิตของชุมชนสลัม ดูเหมือนจะดีกว่ากลุ่มคนจนเมืองกลุ่มอื่น ที่อยู่กระจ่ายกันในห้องเช่า เสื่อมโทรม ที่ไม่ได้มีลักษณะอย่างสลัม อย่างไรก็ตามโดยภาพรวมปัญหาพื้นฐานของชุมชนสลัมได้แก่ ปัญหาที่อยู่อาศัย การพัฒนาเศรษฐกิจ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการพัฒนา

การไล่รื้อสลัม ในปัจจุบัน เป็นผลมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการลงทุนและการเก็งกำไรที่ดิน ส่งผลให้ราคาที่ดินในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นต้นมา มีอัตราค่าเช่าเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว เจ้าของที่ดินที่มีสลัมตั้งอยู่พยายามไล่รื้อชาวสลัมออก เพื่อนำพื้นที่ของตนมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

## สลัมคลองเตย

ชุมชนในสลัมคลองเตยมีประชากรรวมกันประมาณ ๖ พันครอบครัว โดยมีกำเนิดมานานกว่า ๓๐ ปี ชาวบ้านส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ สังคม และอาชีพ(เป็นกัลลีสรับจ้างของการท่าเรือ และแหล่งงานบริเวณใกล้เคียง) ความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นของคนภายในชุมชน กอปรกับการช่วยเหลือจากหน่วยงานพัฒนาเอกชน ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาชุมชนอย่างมาก จนกระทั่งมีการจัดตั้งระบบน้ำประปา ไฟฟ้า ตั้งศูนย์เด็กเล็ก กลุ่มเยาวชน การจัดระบบป้องกันเพลิงไหม้ และ

การเลือกตั้งกรรมการชุมชน จนกระทั่งพัฒนาเป็น สมาพันธ์ชุมชนแออัดคลองเตย  
เช่นในปัจจุบัน

การต่อสู้ของชาวบ้านกับการไล่รื้อที่ดินของการท่าเรือ เริ่มต้นราวปี พ.ศ.  
๒๕๑๖ เมื่อชาวบ้านบริเวณสลัมล๊อค ๑๒ ได้ก่อตั้งกรรมการเฉพาะกิจเพื่อต่อต้านการ  
ไล่รื้อขึ้น โดยร่วมกันคือแฟงคำสั่งของการท่าเรือ และออกแถลงรณรงค์คัดค้าน แต่โดย  
ทั่วไปภาพลักษณ์ของการต่อสู้ของชุมชน จะเป็นการต่อสู้ตามแนวสันติวิธี โดย  
ระดมชาวบ้านทั่วชุมชนเป็นอำนาจต่อรอง การเคลื่อนไหวจะพยายามหลีกเลี่ยงการ  
ใช้ความรุนแรง และเน้นการตอบโต้ด้วยเหตุผลกับการท่าเรือ พร้อม ๆ กับการ  
ประสานงานกับกลุ่มพลังทางสังคม/การเมืองภายนอก เพื่อให้ช่วยเหลือ ในขณะที่  
เดียวกันการเคลื่อนไหวในพื้นที่ จะเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อ  
ป้องกันการก่อกวม และแบ่งแยกชุมชนของเจ้าหน้าที่รัฐ จนกระทั่งในที่สุด มี  
การประนีประนอมกันได้ โดยชาวบ้านจะย้ายออกจากพื้นที่ที่การทำเรือต้องการใช้  
ไปยังส่วนที่ยังว่างอยู่ และการท่าเรือตกลงให้ชาวบ้านเช่าที่ดินส่วนดังกล่าวเป็นเวลา  
นาน ๒๐ ปี (ทำพิธีตกลงกัน เมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๖)

## สลัมเสนาพัฒนา

สลัมเสนาฯ ตั้งอยู่ในซอยเสนานิคม ๑ ถนนพหลโยธิน เขตบางเขน แต่เดิม  
ชื่อสลัมซอยกระสือ ในช่วงประวัติของสลัมนี้ เริ่มต้นเมื่อ ๑๔ ปีก่อน โดยเป็นที่พัก  
ชั่วคราวของกรรมกรราว ๑๐๐ ครอบครัว ที่ทำงานก่อสร้างในบริเวณหมู่บ้านเสนา-  
นิเวศน์ และบริเวณใกล้เคียง ต่อมาเมื่อชาวสลัมดินแดงที่ถูกไล่รื้อ และให้อพยพขึ้น  
แฟลตของการเคหะแต่สุดท้ายก็ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจ จนต้องขายแฟลตและ  
อพยพเข้ามาตั้งชุมชนในบริเวณดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีชาวสลัมที่ถูกไล่ที่จากที่อื่น  
เช่น สลัมเกาะลอย ในสวนลุมพินีอพยพเข้ามาเพิ่มเติม ในปัจจุบัน สลัมเสนาพัฒนา  
มีประชากรอาศัยอยู่ราว ๕๐๐ คน

การไล่รื้อสลัมเสนาพัฒนาเริ่มต้นในปลายปีพ.ศ. ๒๕๒๕ เมื่อกำนันและ  
ประธานคณะกรรมการชุมชนนำประกาศไล่ที่มาติด มีข้อความว่า "ห้ามปลูกสร้าง  
ใครฝ่าฝืนผิดกฎหมาย!" หลังจากนั้น ประธานคณะกรรมการชุมชน ซึ่งร่วมมือกับ

เจ้าของที่ดินเอกชน ได้พยายามเกลี้ยกล่อมและข่มขู่ให้ชาวบ้านย้ายออกจากพื้นที่โดยสัญญาว่าจะจ่ายเงินให้ครอบครัวละ ๓,๐๐๐-๕,๐๐๐ บาท ถึงแม้ว่าในช่วงแรกของการไล่อื้อ ชาวบ้านจะตื่นตระหนก และพยายามหาทางเอาตัวรอดเฉพาะคน ชาวบ้านบางส่วนได้คัดค้านใจรวมตัวกันต่อรองกับเจ้าของที่ดิน โดยทำการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนและผู้นำของชุมชน

ชาวบ้านได้จัดกิจกรรมการเคลื่อนไหวเป็นขั้นตอน ตามลำดับสถานการณ์ เช่น การแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เรื่องการที่เจ้าของที่ดินว่าจ้างอันธพาลเข้าทำร้ายชาวบ้าน, การประสานความร่วมมือกับกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มสลัมที่อื่น ๆ, การขอเจรจาประนีประนอมกับเจ้าของที่ และการประท้วงยึดเยื่อ (๒ วัน ๒ คืน) หน้าที่ทำการบริษัท เพื่อกดดันให้เจ้าของที่ยอมเจรจากับผู้นำชาวบ้าน

ในที่สุด เจ้าของที่ตกลงยินยอมที่จะจ่ายเงินจำนวนเกือบ ๓ ล้านบาท ให้กับชุมชนเพื่อนำไปซื้อที่ดินใหม่ โดยการเคหะแห่งชาติรับที่จะเข้าช่วยปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคในชุมชนแห่งใหม่ให้

## พัฒนาการการไร้ที่อยู่สลัม

ในช่วงเริ่มต้นของการไล่อื้อ เนื่องจากชุมชนสลัม มักไม่มีองค์กรชาวบ้านที่ชัดเจนและเข้มแข็ง และเรื่องของสลัมยังไม่ได้มีการรับรู้อย่างกว้างขวาง เจ้าของที่ดินมักใช้วิธีการรุนแรงเข้าทำลายทรัพย์สินและทำร้ายชาวบ้าน เพื่อคุกคามให้ชุมชนเกิดความหวาดกลัวจนย้ายหนีออกไป ในขณะที่เดียวกันเจ้าของที่ดินจะใช้อำนาจกฎหมายเข้าข่มขู่ชาวบ้าน โดยการใช้กำลังตำรวจเข้ารื้อถอนบ้านเรือนและจับกุมผู้นำชุมชน

เมื่อชาวบ้านเริ่มสามารถรวมตัวกัน สร้างอำนาจการต่อรองได้มากขึ้น กอปรกับการรับรู้ของสังคมกว้างต่อปัญหาของชาวสลัม (โดยมองในมิติของมนุษยธรรมมากกว่าความถูกต้องทางกฎหมายแบบเถรตรง) โดยเฉพาะการที่ชาวบ้านยึดหลักการอหิงสา ที่เผชิญหน้าแต่ไม่ใช้ความรุนแรง ปัจจัยเหล่านี้เมื่อรวมกันได้กลายเป็นพลังกดดันให้เจ้าของที่ (ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือบริษัทเอกชน) ต้องยินยอมเปิดการเจรจากับองค์กรของชาวบ้าน และตกลงประนีประนอมหาทางออก

ที่ยอมรับได้กับทั้งสองฝ่าย

หน่วยงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ก็มีบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนการต่อสู้เพื่อที่อยู่อาศัยของชุมชนสลัม ทั้งในด้านงบประมาณ ความรู้ และการประสานงานกับหน่วยงาน หรือกลุ่มพลังทางสังคมภายนอก ส่วนหน่วยงานของรัฐนั้น มีบทบาทที่แตกต่างกันในการไล่อีโสลัม ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของหน่วยงาน เช่น การทำเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ชุมชนสลัมตั้งอยู่ แสดงบทบาทการเป็นผู้ไล่ที่ ส่วนการเคหะแห่งชาติจะเข้ามาสนับสนุนการพัฒนาชุมชน หลังจากที่กรณีพิพาทได้ลงตัวสิ้นสุดแล้ว ที่ว่าการกรุงเทพมหานครและกองทัพบก ในบางกรณี ก็เข้ามาช่วยเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท ส่วนสถาบันการศึกษาก็จะเข้าช่วยสนับสนุนด้านวิชาการ และการทำการศึกษาวิจัย ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับสาธารณชนได้รับทราบ

โดยทั่วไป ขั้นตอนของการไล่อีโสลัม จะเริ่มจากการที่เจ้าของที่ส่งทนายความนำหมายมาปิดประกาศและข่มขู่ชาวบ้าน ในบางรายก็จ้างนักเลงอันธพาลเข้าก่อวุ่นชุมชน ในหลายครั้งพบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจมักให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าของที่ดินในการไล่อีโสลัม หลังจากนั้น เจ้าของที่จะเริ่มฟ้องร้องชาวบ้านและทำการจับกุมผู้นำเพื่อทำลายขวัญของชุมชน ในบางครั้ง อาจมีการใช้เงินซื้อตัวผู้นำชุมชนให้ช่วยเหลือยกล้อมชาวบ้านให้ย้ายออก

ถ้าชุมชนเริ่มระส่ำระสาย ชาวบ้านส่วนที่มีทางออกส่วนตัว ก็เริ่มย้ายหนี ส่วนผู้ที่ไม่มีทางไป ก็จะเริ่มรวมตัวกัน คัดเลือกผู้นำทำการต่อสู้ ผู้นำชุมชนในภาวะวิกฤตินี้จะต้องเป็นคนเด็ดขาด กล้าหาญ ฉลาด สามารถปลุกเร้าชาวบ้าน และประสานความร่วมมือกับกลุ่มพลังทางสังคมภายนอกได้ งานขั้นแรกของกลุ่มต่อต้านคือ การเร่งสร้างขวัญกำลังใจด้วยการจัดประชุมร่วมและทำกิจกรรมพัฒนาในลักษณะต่าง ๆ ต่อจากนั้น ก็จะเป็นการเตรียมวิธีการรณรงค์ภายในและภายนอกชุมชน โดยการประสานความร่วมมือ กับสื่อมวลชนและกลุ่มแนวร่วมอื่น ๆ

เมื่อประเด็นปัญหาการไล่อีโสลัมกลายเป็นประเด็นที่เปิดออกสู่สาธารณะ ชุมชนสลัมจะเริ่มติดต่อขอพบเจ้าของที่เพื่อขอความเห็นใจ แต่โดยทั่วไปเจ้าของที่มักจะปฏิเสธที่จะให้ชาวบ้านเข้าพบ แต่อาจส่งทนายหรือลูกน้องให้เข้าพบแทน ในขณะที่เดียวกัน เจ้าของที่ก็จะเร่งการดำเนินการตามกฎหมายกับชาวบ้าน ประสานกับการ

แยกสลายผู้นำชุมชน รวมทั้งการใช้กำลังเข้ารื้อถอนบ้านเรือน

การต่อสู้ของชาวบ้านก็จะต้องยกระดับขึ้น โดยการเปิดการประท้วงแบบสันติวิธีโดยยกขบวนเข้าร้องเรียนผู้มีอำนาจ เช่น อธิบดีกรมตำรวจ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ผู้บัญชาการกองทัพและนายกรัฐมนตรี เมื่อผู้บริหารระดับสูง เริ่มถูกกดดันให้เข้ามามีบทบาทในความขัดแย้ง เจ้าหน้าที่ระดับล่างก็จะเริ่มวางตัวเป็นกลางมากขึ้น ส่วนเจ้าของที่ เมื่อขาดการสนับสนุนจากรัฐ ก็เริ่มที่จะยอมรับที่จะหาข้อยุติด้วยการเจรจา ขณะเดียวกันองค์กรหรือหน่วยงาน ที่ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย จะเข้ามาประสานงานให้การเจรจาเกิดขึ้นและหาทางประนีประนอมโดยเร็วที่สุด

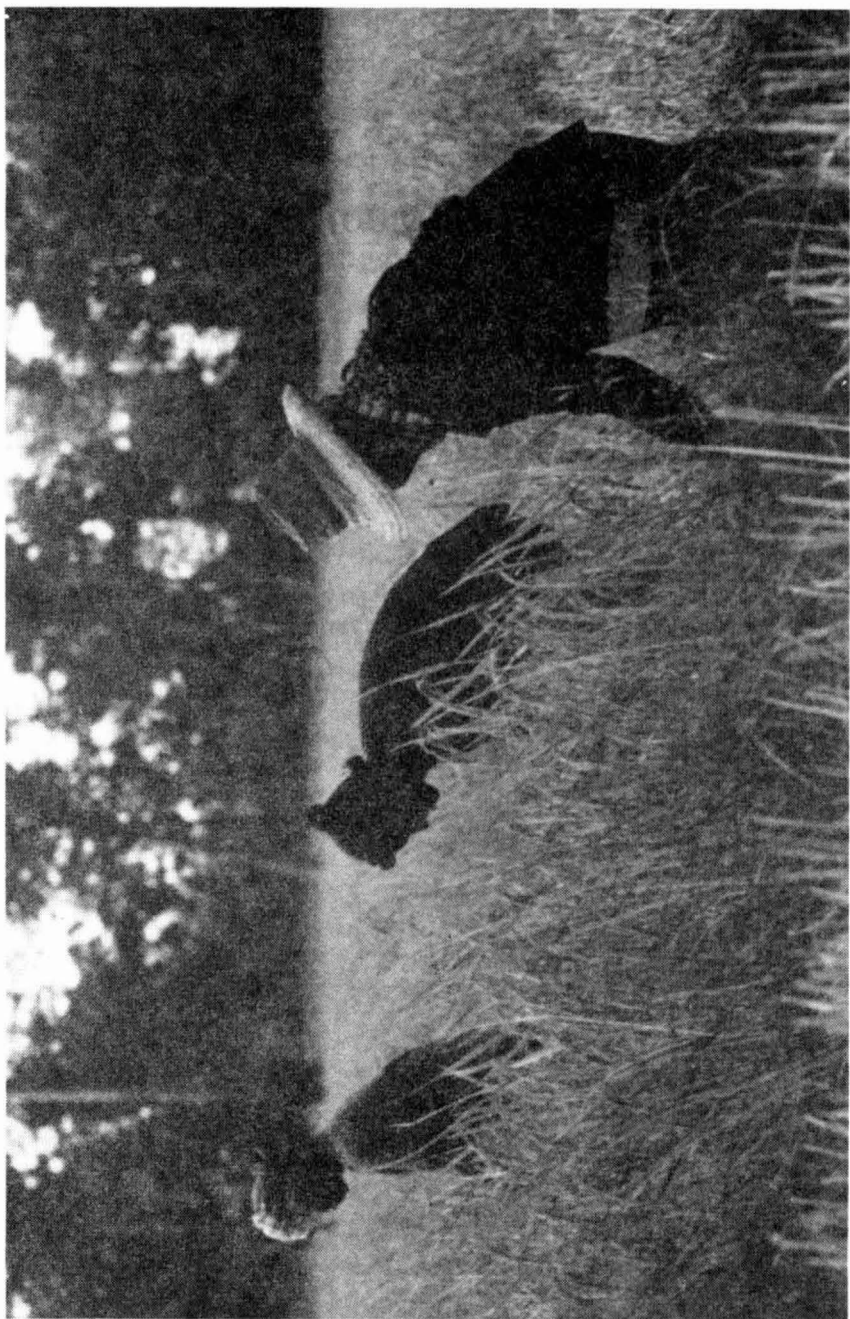
ข้อยุติของการไถ่รื้อ เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยเช่นเดียวกัน เมื่อสิบปีก่อนชาวบ้านมักจำต้องรื้อถอนออกไป โดยไม่ได้รับการชดเชยอะไรจากเจ้าของที่ แต่หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้หน่วยงานของรัฐ จัดหาที่อยู่ใหม่หรือให้การชดเชยต่อชาวบ้านที่ถูกไถ่รื้อจากสลัมในพื้นที่ของราชการ ทำให้ชาวบ้านมีอำนาจการต่อรองที่สูงขึ้น ในการเรียกร้องค่าชดเชยจากเจ้าของที่ (ทั้งภาครัฐและเอกชน) แต่ปัจจัยหลักที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยนั้น ดูเหมือนจะขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้านเป็นหลัก



(บทคัดย่อ)

**ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร  
ของชาวนาข้าวและชาวนากุ้ง**

โดย สามารถ สระแก้ว



การเลี้ยงกุ้งกุลาดำแบบพัฒนาเริ่มต้นในราวปี พ.ศ. ๒๕๑๖ เมื่อกรมประมง มีนโยบายส่งเสริมการเพาะเลี้ยงกุ้ง เพื่อการส่งออก แต่ว่าการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ของฟาร์มกุ้ง เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๓๐ เมื่อประเทศผู้เลี้ยงกุ้งขนาดใหญ่ (เช่น ไต้หวัน) ประสบปัญหาภาวะอย่างรุนแรงธุรกิจการเลี้ยงกุ้ง จึงย้าย แหล่งมาสู่ประเทศไทยโดยเริ่มต้นในเขตภาคกลางตอนใต้ คือ สมุทรสงคราม สมุทร- สากกร และสมุทรปราการ และต่อมาก็ขยายลงสู่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ โดยเฉพาะฝั่ง อ่าวไทย

การประเมินพื้นที่การเลี้ยงกุ้งกระทำได้ลำบาก เพราะมีการเปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็ว ตัวเลขล่าสุด (เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๔) นาุ้งในเขตภาคใต้มีอยู่ ราว ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ ซึ่งเพิ่มจาก ๕๐,๐๐๐ ไร่ ในช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน

การเลี้ยงกุ้งแบบพัฒนาได้ก่อให้เกิดผลกระทบกับสภาพแวดล้อมท้องถิ่น ตลอดจนภาวะความเป็นอยู่ของชุมชนค่อนข้างมาก เช่น

#### (ก) มลภาวะของน้ำ

การทำนาุ้ง นอกจากจะต้องสูบน้ำทะเลเข้านาแล้ว ยังต้องปล่อยทิ้ง น้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำด้วยความมักง่าย (เพื่อจะลดต้นทุน) เจ้าของนาุ้ง

มักใช้วิธีการที่ง่ายและถูกที่สุดในการสูบน้ำทะเลและปล่อยน้ำเสียทิ้ง ผลก็คือ น้ำทะเลซึ่งทั้งที่มีความเค็มและเป็นน้ำเสีย มักซึมหรือไหลเข้าสู่คลองน้ำจืดในแนวใกล้เคียง ส่งผลให้น้ำจืดในคลองเหล่านั้นเน่าเสีย และ/หรือ มีความเค็มจนไม่เหมาะสม หรืออาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค/อุปโภค

### (ข) การแย่งชิงน้ำจืด

นาุ้งจำเป็นต้องใช้น้ำจืดผสมกับน้ำเค็มที่สูบมาจากทะเล เพื่อเจือจางให้ความเค็มของน้ำให้เหมาะสมต่อความต้องการของกุ้ง ในขณะที่นาุ้งได้ก่อให้เกิดมลภาวะกับน้ำบนผิวดิน (ด้วยการปล่อยน้ำเสียทิ้งตามคูคลอง) เข้าของนาุ้งจึงต้องใช้น้ำจืดจากบ่อบาดาลเพื่อผสมน้ำทะเลแทน ซึ่งถ้ามีการทำนาุ้งเพียงไม่กี่แห่ง การใช้น้ำใต้ดินคงมีผลกระทบต่อระดับของน้ำบาดาลนัก แต่การทำนาุ้งในปัจจุบัน มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนในบางพื้นที่ เริ่มเกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ระหว่างธุรกิจนาุ้งกับชาวบ้านทั่วไป

## นาุ้งที่คลองแดน อำเภอรโนด

อำเภอลองแดน เป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของคาบสมุทรสทิงพระ ซึ่งเป็นแผ่นดินขนาบด้วยทะเลอ่าวไทยทางตะวันออกและทะเลสาบสงขลาทางตะวันตก พื้นที่บริเวณดังกล่าว เป็นที่ราบลุ่ม มีคลองเชื่อมระหว่างทะเลทั้งสอง ซึ่งจะระบายน้ำจืดจากทะเลสาบลงสู่อ่าวไทย ที่ราบลุ่มในอำเภอลองแดนเป็นอู่ข้าวที่สำคัญแห่งหนึ่งของภาคใต้ พื้นที่นาราว ๘๘.๗% (๑๕๔,๒๗๕ ไร่) ของพื้นที่ของอำเภอ นอกจากนี้ น้ำจากคลองแดนยังเป็นแหล่งน้ำจืดที่สำคัญสำหรับชุมชน ในการอุปโภคบริโภคและใช้ในการเกษตรอื่น ๆ เช่น ผัก ผลไม้ และประมง

ในราวต้นปี พ.ศ. ๒๕๓๑ การทำนาุ้งเริ่มขยายตัวมายังพื้นที่ของอำเภอลองแดน เพราะพื้นที่บริเวณดังกล่าวอยู่ติดทะเล อีกทั้งมีถนนและไฟฟ้าเข้าถึงพื้นที่ส่วนใหญ่ ที่ดินเกษตรกรรมในอำเภอลองแดน ซึ่งแต่เดิมเคยปลูกข้าว จึงถูกแปรเปลี่ยนมาเป็นนาุ้ง ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ตัวเลขประมาณการของนาุ้งในอำเภอรโนด

มีสูงถึง ๑๑,๒๔๕ ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๖.๕ ของพื้นที่เลี้ยงกุ้งของจังหวัดสงขลา จากการที่มีการทำนาุ้งอย่างกว้างขวาง ผลกระทบอันเกิดจากนาุ้งต่อสภาพของน้ำในคลองแดนจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงมิได้ ในราวกลางปี พ.ศ. ๒๕๓๒ น้ำในลำคลองเริ่มเสียและมีความเค็ม จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนในละแวก จากคลองน้ำจืด คลองแดนในปัจจุบันมีความเค็มสูงถึง ๐.๔๖-๕.๓๕ ส่วนในพันส่วน (ตัวเลขค่าความเค็มตรวจวัดโดยงานส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ ๒-ทุ่งระโนด เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๓) ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว มีจำนวนหลายหมื่นคน ทั้งในตำบลคลองแดน ตำบลท่าบอน ตำบลบ้านใหม่ ตำบลระโนด (เขตอำเภอรโนด) ตำบลแดนสงวน จังหวัดสงขลา คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ (ของผลผลิตการเกษตรที่เสียหายจากมลภาวะของน้ำ) กว่า ๖ ล้านบาท

ถึงแม้ว่าหน่วยงานราชการหลายแห่ง ได้ยอมรับที่จะดำเนินการช่วยเหลือชาวบ้าน (ภายหลังจากที่มีการร้องเรียน ยื่นหนังสือเรียกร้อง และชุมนุมประท้วงหลายครั้ง) แต่ดูเหมือนว่า รัฐยังมิได้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือชาวบ้านอย่างแท้จริง

ความขัดแย้งระหว่างชาวนาุ้ง และชาวบ้านในท้องถิ่น โดยเฉพาะชาวนาข้าว เป็นอุทาหรณ์ที่สำคัญของผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนากระแสหลัก ที่มุ่งเน้นการขายตัวของการผลิตเพื่อส่งออก โดยหวังเพียงแต่ผลประโยชน์เฉพาะหน้า (ระยะสั้น) แต่มิได้คำนึงถึงผลกระทบระยะยาว และต้นทุนทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ แต่อย่างใด

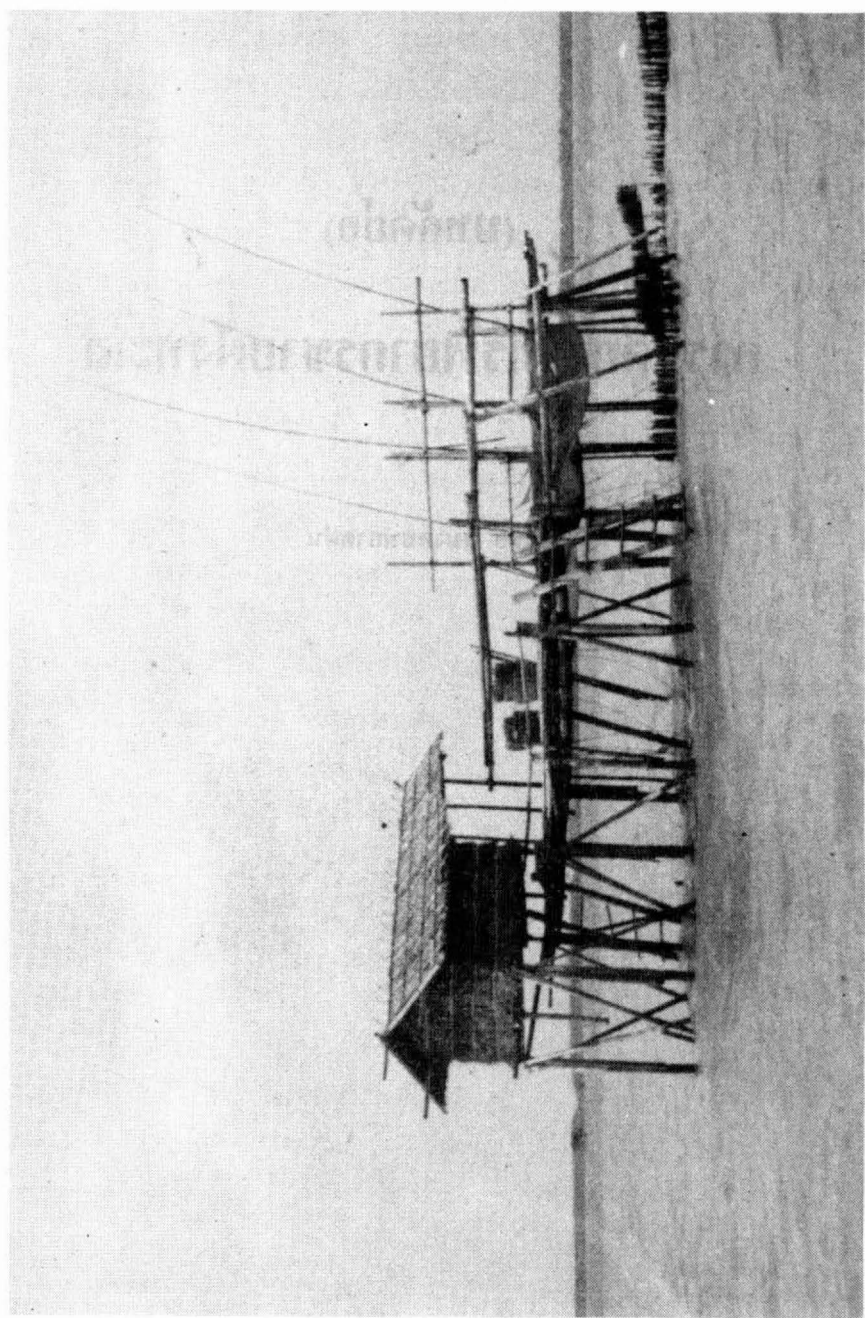


หน้าว่าง

(บทคัดย่อ)

# การจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล

โดย สมาคมทชาดฝน



พื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทย ได้ลดลงจาก ๒,๒๒๘,๓๗๕ ไร่ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เหลือราว ๑,๑๒๘,๔๘๔ ไร่ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยส่วนใหญ่จะกระจายอยู่ใน ๖ จังหวัดของชายฝั่งตะวันตกของภาคใต้ (๗๘.๖๔%) สัมปทานการทำไม้ในป่าชายเลน (โดยเฉพาะเพื่อการเผาถ่าน) ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ป่าชายเลนจำนวนมากมาถูกทำลาย ถึงแม้ว่ากรมป่าไม้จะได้กำหนดเงื่อนไขแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้รับสัมปทานทำไม้ ให้ใช้ระบบการทำไม้ที่ทำให้ป่าชายเลนสามารถฟื้นฟูตัวเองได้ เช่น การตัดไม้ที่ได้ขนาดเท่านั้น, เว้นแม่ไม้ไว้ ๓๐-๔๐ ต้น/ไร่, ตัดหมดคืนแนวสลับ โดยมีระบบหมุนเวียน ๑๕ ปี, และการปลูกป่าทดแทน ฯลฯ แต่ดูเหมือนว่าในทางปฏิบัติ ผู้รับสัมปทานมิได้ดำเนินการตามเงื่อนไขดังกล่าวอย่างจริงจัง

นอกจากการทำไม้แล้ว พื้นที่ป่าชายเลนยังถูกทำลายลงด้วยวัตถุประสงค์ด้านอื่น ๆ ดังจะเห็นได้ว่า พื้นที่ป่าชายเลนทั้งหมด ๑,๑๒๑,๗๐๑ ไร่ (ตัวเลขปี พ.ศ. ๒๕๒๔) ได้ถูกเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ไปในรูปธุรกิจต่าง ๆ เช่นการเพาะเลี้ยงกุ้งชายฝั่ง (จำนวน ๖๘๘,๑๒๐ ไร่ หรือ ๖๑.๔%) การทำนาเกลือ (๖๖,๐๐๐ ไร่หรือ ๕.๘%) การทำเหมืองแร่ (๘๔,๐๖๖ ไร่ หรือ ๗.๕%) และอื่น ๆ

ความพยายามล่าสุดของรัฐ ในการแก้ไขปัญหการทำลายป่าชายเลนคือ การกำหนดแบ่งเขตพื้นที่ป่าชายเลน ออกเป็น ๓ ส่วน (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๐) โดยแบ่งเป็นเขตอนุรักษ์ ๒๖๖,๗๓๗ ไร่, เขตเศรษฐกิจ ก ๑,๒๔๘,๐๕๖ ไร่ และเขตเศรษฐกิจ ข ๘๑๓,๐๐๖ ไร่ (ข้อแตรระหว่างเขตเศรษฐกิจ ก และ ข คือเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ของป่าชายเลนในเขตแรกจะได้เฉพาะกิจการป่า ส่วนเขตหลังรัฐยินยอมให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินและการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ได้)

ระบบทรัพยากรชายฝั่งทะเล นอกจากป่าชายเลนแล้ว หญ้าทะเลและปะการังคูเหมือนจะเป็นส่วนสำคัญในระบบนิเวศน์ชายฝั่งดังกล่าว บทบาทของป่าชายเลนโดยทั่วไปจะทำหน้าที่ช่วยยึดผืนดินชายฝั่งมิให้เกิดการพังทลาย จากการกัดเซาะของคลื่นและลม อีกทั้งเป็นแนวป้องกันตามธรรมชาติต่อवादภัย และอุทกภัยของพื้นที่ริมฝั่ง ส่วนหญ้าทะเลซึ่งเกาะยึดผืนดินและทรายใต้น้ำบริเวณชายฝั่งน้ำตื้น บริเวณถัดจากป่าชายเลนลงมา (ที่มีคลื่นลมค่อนข้างสงบ) จะทำหน้าที่เป็นแนวเสริมของแนวป้องกันธรรมชาติ อีกทั้งเป็นแหล่งอาหารของสัตว์น้ำทั้งขนาดเล็ก (เช่น กุ้ง ปลาเก๋า ปูม้า หอยแครง หอยลาย หอยแมลงภู่) และขนาดใหญ่ (เช่น เต่าทะเล และปลาพุน) ส่วนปะการังนั้นเป็นปราการด่านหน้าสุดของแนวป้องกันคลื่นและกระแสน้ำสำหรับชายฝั่งทะเล อีกทั้งเป็นแหล่งอาหารและที่พักของสัตว์ทะเลขนาดเล็กอีกจำนวนมาก

การทำลายทรัพยากรชายฝั่ง โดยเฉพาะป่าชายเลน จะส่งผลกระทบต่อลูกโซ่ต่อระบบนิเวศน์รวมอื่น ๆ เช่น เมื่อป่าชายเลนถูกทำลาย ตะกอนดินจากชายฝั่งจะไหลลงทับหญ้าทะเล ทำให้หญ้าเหล่านั้นตายและเกิดตะกอนขุ่นขึ้นในน้ำทะเล ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของปะการัง นอกจากนี้ หญ้าทะเลและปะการัง ยังได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม นาุ้ง และชุมชน, การทำประมงชายฝั่งโดยอวนลากและอวนรุน, การจับปลาโดยใช้ระเบิดและยาพิษ, และการเก็บปะการังขายเป็นของที่ระลึกสำหรับนักท่องเที่ยว

ชาวบ้านท้องถิ่นก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งและการเสียสมดุลย์ของระบบนิเวศน์ การที่แนวปราการป้องกันภัยธรรมชาติจะถูกทำลาย ทำให้ความรุนแรงของภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย และ

วาทภัย เพิ่มสูงขึ้นกว่าปกติ สัตว์น้ำ ซึ่งเป็นทั้งแหล่งอาหารและแหล่งรายได้ของชาวบ้านก็มีจำนวนลดลง เนื่องจากการเสื่อมโทรมของทรัพยากรด้วย

ในหมู่บ้าน ๑ แห่งของอำเภอติเตา จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่ง สมามคมทชาตผ่น ได้เข้าไปทำการศึกษาวิจัย หมู่บ้านทั้ง ๑ เป็นหมู่บ้านชาวประมงขนาดเล็ก แต่ก็ยังมีบางหมู่บ้านที่มีการทำสวนยางควบคู่ไปกับการประมงด้วย การตั้งถิ่นฐานของชุมชนนี้เกิดขึ้นเมื่อประมาณ ๒๐๐ ปีก่อน โดยกลุ่มชาวประมงขนาดเล็ก ที่อพยพมาจากปิ่นังดังภาวี่ และทางตอนเหนือของประเทศมาเลเซีย มาตั้งชุมชนที่แหลมไทย วิธีการผลิตของชุมชนเน้นการทำประมงขนาดเล็ก ส่วนการทำนาจะมีบ้างแต่ก็ไม่มาก คลื่นอพยพครั้งที่ ๒ เกิดขึ้นในสมัยรัชการที่ ๖ เมื่อชาวจีนจากปิ่นังอพยพเข้ามาก่อตั้งธุรกิจกะเพาะเปลือกไม้แสมและโกงกาง และการจับปลาโดยการทำปิ๊ะปลาในทะเล ชาวบ้านในหมู่บ้านเริ่มเปลี่ยนอาชีพมาเป็นแรงงานรับจ้างในธุรกิจใหม่ ๆ เหล่านี้ ในขณะที่เดียวกัน ชุมชนก็เริ่มขยายตัวขึ้น เมื่อมีผู้อพยพเข้ามาขายแรงงานและตั้งรกรากมากขึ้น

การขยายตัวของชุมชนเกิดขึ้นอย่างชัดเจน เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ นายทุนจากส่วนกลางได้รับสัมปทานจากรัฐให้เข้าทำไม้ในบริเวณป่าชายเลน และจัดตั้งโรงงานเผาถ่านขึ้นที่บ้านแหลมมะขาม แรงงานรับจ้างทำไม้เพิ่มขึ้น ทั้งจากชาวบ้านท้องถิ่นเอง ที่เปลี่ยนอาชีพจากการทำประมงขนาดเล็กมาเป็นกรรมกร และชาวบ้านที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานใหม่ นอกจากนี้ธุรกิจประมงเริ่มขยายตัวมากขึ้น เมื่อนายทุนเริ่มนำเรือยนต์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ (แช่ปลาสด) เข้ามาใช้ในราวปี พ.ศ. ๒๔๘๖ การขยายตัวของแปปลาต่าง ๆ ก่อให้เกิดการแข่งขันทางธุรกิจระหว่างกลุ่มนายทุน ทำให้รายได้ของชาวประมงและแรงงานรับจ้างเพิ่มสูงขึ้นบ้าง แต่การพึ่งพิงทางเศรษฐกิจระหว่างนายทุนเจ้าของแปปลา และชาวบ้านก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว นอกจากนี้ การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการประมงขนาดใหญ่ก็ก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในบริเวณชายฝั่งอย่างมากมาย

ในท่ามกลางกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจเช่นปัจจุบัน ซึ่งเน้นการผลิตเพื่อการค้า (โดยเฉพาะเพื่อการส่งออก) ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรชายฝั่งทะเล จังหวัดศรีสะเกษ อย่างมากมาย อาทิเช่น ดินชายฝั่งทะเลถูกคลื่นและลมกัดเซาะทำลาย เนื่องจากป่าชายเลนถูกทำลาย, น้ำจืดเพื่อการอุปโภคบริโภคเริ่มขาดแคลน

(โดยเฉพาะในหน้าแล้ง) และมีสารเคมีปนเปื้อนเป็นจำนวนมาก, ระบบนิเวศน์ป่าชายเลนถูกทำลายจากการตัดไม้, สัตว์ป่าหลายชนิดสูญพันธุ์, หญ้าทะเล สาหร่าย และปะการัง ได้รับความเสียหายจากการทำลายป่าชายเลน และการประมงที่ผิดกฎหมาย (โดยอวนลาก อวนรุน ระเบิด และยาเบื่อ), สัตว์น้ำลดลงเนื่องจากแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งเพาะพันธุ์และแหล่งอาหารเสื่อมโทรมเสียหาย, ชาวบ้าน (โดยเฉพาะชาวบ้านท้องถิ่น) ประสบปัญหาจากภัยธรรมชาติ และปัญหาเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพิงต่อปัจจัยภายนอกมากขึ้น

ดูเหมือนว่า ชาวบ้านท้องถิ่นจะเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรชายฝั่ง และผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ต่อวิถีชีวิตการดำรงอยู่ของตน ดังจะเห็นได้จากการริเริ่มของผู้นำชุมชนและผู้นำทางศาสนาในท้องถิ่น ในการรวมกลุ่มชาวบ้าน เพื่อปกป้องคุ้มครองและฟื้นฟูระบบนิเวศน์ชายฝั่ง โดยรูปแบบของการพิทักษ์ทรัพยากรชายฝั่งในระยะแรก มักจะเน้นการเผชิญหน้ากับกลุ่มผู้ทำลายทรัพยากร เช่น การห้ามลูกจ้างโรงถ่านเข้ามาตัดไม้และการเจรจากับเจ้าของโรงถ่าน เพื่อให้ยุติการลักลอบทำไม้ (ปี พ.ศ. ๒๕๒๗-๒๕๒๘) การปักหลักกันอวนรุนและอวนลากที่ลักลอบเข้ามาทำการประมงในเขตหญ้าทะเล (ปี พ.ศ.๒๕๒๕) การทำงานของชาวบ้านส่วนใหญ่จะได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (ไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือนายอำเภอ) แต่เนื่องจากขาดการรวมกลุ่มอย่างชัดเจน จึงทำให้มีอำนาจการต่อรองต่ำ อีกทั้ง ประเด็นเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมยังมิได้รับความสนใจจากหน่วยงานราชการ สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปเท่าที่ควร การต่อสู้ของชาวบ้านจึงถูกโคດเคี้ยวและถูกทำลายโดยง่าย (ผู้นำชาวบ้านคนหนึ่ง ที่ทำหนังสือร้องเรียนไปยังอำเภอและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ถูกลอบยิงเสียชีวิตในเดือนเมษายน พ.ศ.๒๕๒๘)

การสรุปบทเรียนของชาวบ้านเกี่ยวกับขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรท้องถิ่นในช่วงถัดมา ได้นำมาสู่การปรับปรุงพัฒนาการจัดรูปองค์กร และการขยายการมีส่วนร่วมขององค์กรภายนอก เพื่อให้เข้ามาหนุนเสริมการทำงานของ ตน เช่น การเชิญนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอ และจังหวัด และสื่อมวลชนท้องถิ่นให้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูล เป็นสักขีพยาน เป็นประธาน และเผยแพร่กิจกรรมของตน การขยายการมีส่วนร่วมดังกล่าว กอปรกับ

กระแสความตื่นตัวของสังคมวงกว้าง ต่อเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้ก่อให้เกิดการยอมรับของสาธารณะต่อบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม บนรากฐานของความชอบธรรมนี้เอง ที่ก่อให้เกิดการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนจากสังคมวงกว้าง จนประสบความสำเร็จอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นโครงการป่าชุมชนชายเลนที่บ้านทุ่งแหลมไทร (ซึ่งเริ่มต้นเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง เป็นประธานเปิดงาน การปลูกและสาขป่าชายเลน ร่วมกับหน่วยราชการอื่น ๆ และชาวบ้าน) ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว่า ๑๗๐-๑๘๐ ไร่ (จนถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๔) หรือโครงการป่าชุมชนเทิดพระเกียรติ ๘๐ พรรษาสมเด็จพระย่าที่บ้านหัวหิน (เริ่มต้นเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดตรังเป็นประธาน) ครอบคลุมพื้นที่ ๕๕๐ ไร่ ป่าชุมชนบ้านแหลมมะขาม (เริ่มต้นเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ร่วมกับทหารหน่วยสันตินิมิตรที่ ๔๒ ข้าราชการท้องถิ่นและชาวบ้าน) ในพื้นที่ ๘๐ ไร่ และการจัดทำป่าชุมชนบ้านปากคลองคูทูน (เริ่มเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง เป็นประธาน ร่วมกับชาวบ้านและส่วนราชการ) ในพื้นที่ราว ๘๐ ไร่ การติดตั้งหลักป้ายชี้แนวเขตหญ้าทะเล (ร่วมกับนายอำเภอสิเกาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๓) รวมทั้งการวางแผนวางปะการังเทียมในอ่าวสิเกา เพื่อป้องกันอวนลากและอวนรุน ฯลฯ

ความพยายามในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนในเขตอำเภอสิเกา จังหวัดตรัง เชื่อว่าจะราบรื่นทั้งหมด ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของชุมชนส่วนใหญ่ในปัจจุบัน มักเกี่ยวข้องกับปัญหา ซึ่งมีบริบทที่กว้างกว่าเพียงแค่ "ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม" โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นปัญหาระยะยาว ซึ่งต้องระดมความช่วยเหลืออย่างจริงจังของทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและนโยบายของการพัฒนาของรัฐ เช่น ความยากจนและปัญหาเศรษฐกิจของชาวบ้าน การรुकคิบของธุรกิจเอกชนที่พยายามเข้ามาครอบงำทรัพยากรท้องถิ่น, นโยบายของรัฐที่ขัดแย้งและขาดความชัดเจน (เช่น นโยบายส่งเสริมการเพาะเลี้ยงกุ้งชายฝั่ง และนโยบายอนุรักษ์ป่าชายเลน หรือนโยบายป่าชายเลนชุมชนที่ยังมิได้ให้การยอมรับทางกฎหมาย ต่อบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน), กลไกราชการ ที่ยังมิให้การยอมรับอย่างแท้จริง

ต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น, ตลอดจนการขาดความรู้และข้อมูลข่าวสารของชาวบ้าน เกี่ยวกับเทคนิควิธีการในการอนุรักษ์ทรัพยากร และเงินทุนที่จะสนับสนุนกิจกรรม

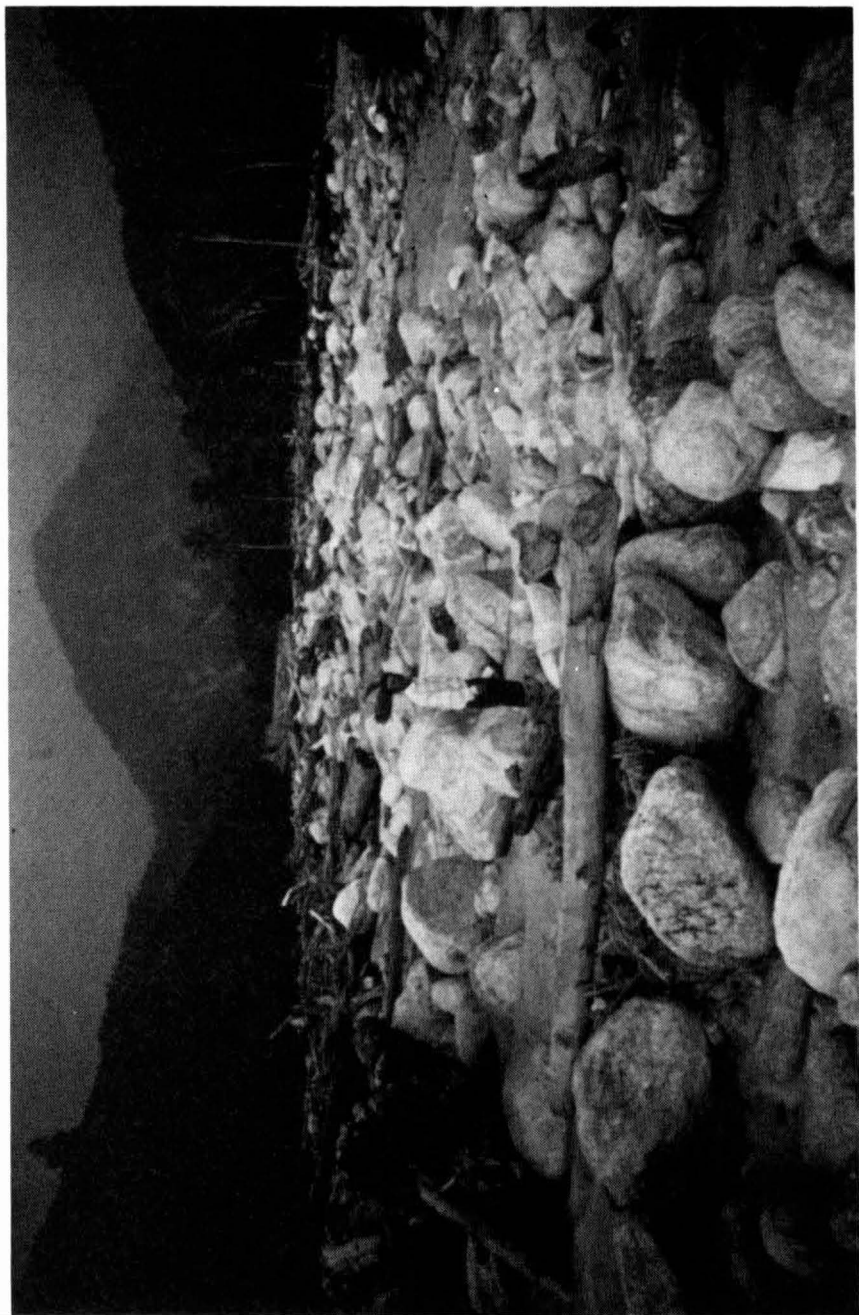
จากประสบการณ์ของชุมชนหมู่บ้านอำเภอสิเกาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คงเป็นตัวอย่างที่ชัดเจน ที่ยืนยันให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชนในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล ตลอดจนความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการกำหนดและลงมือปฏิบัติในกระบวนการพัฒนาชุมชนแบบยั่งยืน ซึ่งทิศทางของกระบวนการพัฒนา และผลพวงของการพัฒนา เป็นไปเพื่อการตอบสนองต่อผลประโยชน์ร่วมของชุมชนดังกล่าวนั่นเอง



(บทคัดย่อ)

ความล้มเหลวจากการสร้างเขื่อน  
ผลิตกระแสไฟฟ้า

โดย โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ



เขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าขนาดใหญ่ในประเทศไทยมีจำนวนเกือบ ๓๐ เขื่อนทั่วประเทศ ผลได้จากการสร้างเขื่อน ไม่ว่าจะเป็นกระแสไฟฟ้าหรือการชลประทานที่หลายฝายกล่าวอ้าง ดูเหมือนจะมีเคยได้บรรลุตามเป้าหมายเท่าใดนัก นอกจากนี้ผลกระทบต่อด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อชุมชนที่ถูกอพยพดูเหมือนกันจะเป็น “ต้นทุน” ที่ฝายสนับสนุนการสร้างเขื่อนมักละเลยที่จะให้ความสนใจอย่างจริงจัง

### ไฟฟ้าและชลประทาน : ความสำเร็จไม่ได้ตามเป้าหมายเขื่อน

จากตัวเลขสถิติในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๒ พบว่า เขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าส่วนใหญ่ผลิตกระแสไฟฟ้าได้เพียงร้อยละ ๖๖.๔๗ ของเป้าหมายที่วางไว้ จะมีก็เพียงเขื่อนบางลาง เพียงเขื่อนเดียว ที่ผลิตกระแสไฟฟ้าได้เกินเป้า การที่ประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าของเขื่อนต่ำกว่าเป้าหมายมาก อาจเป็นด้วยเหตุผลว่าการตั้งเป้าหมายของเขื่อนนั้นกระทำเกินความเป็นจริง และ/หรือ เป็นเพราะความล้มเหลวของการดำเนินการ ซึ่งเกิดจากความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบ (ในกรณีนี้คือ การไฟฟ้าฝายผลิตแห่งประเทศไทย) และ/หรือ การแปรปรวน

ของปริมาณน้ำที่กักในเขื่อน ซึ่งเป็นผลจากธรรมชาติ แต่ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม การผลิตกระแสไฟฟ้าจากเขื่อน (ที่มีประสิทธิภาพต่ำ) ย่อมทำให้ต้นทุนต่อหน่วยสูง เมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งพลังงานอื่น เช่น พลังงานไฟฟ้าจากเขื่อนเขาแหลม มีต้นทุนต่อหน่วยสูงถึง ๑๑,๗๒๕ บาท หรือเขื่อนศรีนครินทร์ มีต้นทุนการผลิตราว ๔,๔๘๕ บาท ต่อหน่วย ในขณะที่โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ขอนแก่น แม่เมาะ และบางปะกงมีต้นทุนการผลิต แค่เพียง ๓,๖๓๖ บาท, ๓,๓๒๕ บาท, และ ๑,๘๘๘ บาท ตามลำดับ

ส่วนผลประโยชน์ด้านชลประทานนั้นก็เช่นกัน ยังไม่มีเขื่อนอนกประสงค์ใดในประเทศไทยที่สามารถส่งน้ำเพื่อการชลประทานได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยเฉพาะในฤดูแล้งจากตัวเลขสถิติเฉลี่ยของปี พ.ศ.๒๕๒๓-๒๕๓๒ พบว่า มีการใช้น้ำชลประทานจากเขื่อนอนกประสงค์ได้เพียงร้อยละ ๔๒.๑๓ ของพื้นที่เป้าหมาย ในบางเขื่อน เช่น เขื่อนบางลางสามารถดำเนินการปล่อยน้ำของเขื่อนเพื่อการชลประทานได้ในปริมาณที่น้อยมาก คือเพียงร้อยละ ๐.๖๗ ของพื้นที่เป้าหมาย นอกจากนี้ การปล่อยน้ำเพื่อการชลประทานโดยตรงมีน้อยมาก จากสถิติที่ศึกษาพบว่า เขื่อนที่มีสัดส่วนการปล่อยน้ำเพื่อการชลประทานในสัดส่วนที่สูงที่สุดคือร้อยละ ๓๓.๕๒ คือ เขื่อนแม่จิด ส่วนเขื่อนอื่น ๆ อีก ๘ เขื่อน มีการปล่อยน้ำเพื่อการชลประทานเพียงร้อยละ ๐.๔๒ ของปริมาณน้ำที่ปล่อยทั้งหมด

### การชดเชยชาวบ้าน : ผลกระทบที่ถูกละเลย

พื้นที่สร้างเขื่อนโดยทั่วไปจะเป็นบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำระหว่างหุบเขา ซึ่งมีชาวบ้านทำการเพาะปลูกและตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อน ดังนั้นการสร้างเขื่อนจึงต้องอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่และจ่ายค่าชดเชยให้กับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ เท่าที่ผ่านมามาดูเหมือนการจ่ายค่าชดเชยจะขาดความเป็นธรรมค่อนข้างมาก (ไม่ว่าจะเป็นค่าชดเชยสำหรับทรัพย์สินที่เสียหาย, การจัดหาที่ทำกินใหม่, การจัดบริการสาธารณะให้กับชุมชนอพยพ และการชดเชยในปัจจัยที่ตลาดทางเศรษฐกิจ ไม่ได้ เช่น สถานที่ศักดิ์สิทธิ์ในท้องถิ่น ความขัดแย้งระหว่างชุมชนใหม่และชุมชนเก่า, ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นติดตามมาหลังการอพยพ ฯลฯ)

เหตุผลที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการจ่ายเงินชดเชย

สำหรับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน น่าจะเป็นเพราะ

- (ก) มิได้จัดเตรียมงบประมาณไว้สำหรับการนี้ตั้งแต่ต้น หรือตั้งไว้ แต่ไม่พอเพียง หรือ มีการคอร์ปชั่น
- (ข) การประเมินราคาทรัพย์สินของชาวบ้าน โดยเฉพาะที่ดินต่ำกว่าราคาที่เป็นจริง
- (ค) หลักเกณฑ์ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ยึดหลักความสะดวกของการปฏิบัติงาน โดยมียอมคำนึงถึงสภาพที่เป็นจริงของชาวบ้าน

## ต้นทุนแอบแฝง

การจ่ายค่าชดเชยที่ไม่เป็นธรรม โดยจ่ายให้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นหรือมิยอมจ่ายให้เลย ย่อมทำให้ต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้าที่คำนวณออกมา ต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งเท่ากับเป็นการผลักภาระดังกล่าวให้กับชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบ

นอกจากนี้ ที่ดินที่รัฐจัดสรรให้กับชาวบ้านส่วนใหญ่ เป็นที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ค้ำมีสภาพเป็นดินลูกทุ่ง และเนินเขา แหล่งน้ำเพื่อการบริโภค และเพื่อการเพาะปลูก ก็ขาดแคลน จำนวนที่ดินที่ชาวบ้านได้รับการจัดสรร ซึ่งได้เพียงครอบครัวละ ๑-๕ ไร่ (กรณีของเขื่อนภูมิพล) ย่อมไม่พอเพียงต่อการดำรงชีพ อีกทั้งเมื่อครอบครัวขยายตัวขึ้น การขาดแคลนที่ทำกินย่อมเป็นชะตากรรมที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของชาวบ้านหลังเขื่อน

## การละเลยผลกระทบด้านอื่น

ผลกระทบหรือความสูญเสียอีกหลายประการมิได้มีการนำมาพิจารณารวมใน “ต้นทุน” ของการสร้างเขื่อน ทำให้ต้นทุนที่ประเมินต่ำกว่าความเป็นจริง อาทิเช่น การเน่าเสียของน้ำ, การสูญเสียของป่าและสัตว์ป่า, การสูญเสียแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ฯลฯ

ยกตัวอย่างเช่น กรณีการสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานปิดกั้นลำน้ำพุมดวง-ดาบี ได้ก่อให้เกิดการเน่าเสียของลำน้ำ เนื่องจากมิได้มีการนำไม้ออกจากพื้นที่อ่างเก็บน้ำอย่างหมดสิ้น เมื่อทำการกั้นเขื่อนเก็บกักน้ำ จึงเกิดการหมักหมม และการเน่าของพืช

จนน้ำเน่า เป็นอันตรายต่อคน สัตว์และพืช โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเริ่มทำการปล่อยน้ำจากเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า น้ำเน่าเสียได้ไหลลงสู่ลำน้ำขนาดเล็กได้เขื่อน ก่อปัญหาสภาพแวดล้อมกับชุมชนอย่างมากมาย

นอกจากนี้ป่าสงวนบริเวณเขตอุทยานแห่งชาติเขาสก จำนวน ๑๐,๕๐๐ ไร่ก็ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานด้วย ในป่าดังกล่าวมีพืชพรรณต่าง ๆ ขึ้นอยู่อย่างคึกคัก อีกทั้งสัตว์ป่าอีกกว่า ๓๐๐ ชนิด ต้องได้รับผลกระทบ ซึ่งสัตว์ป่าเหล่านี้หลายชนิดเป็นสัตว์ป่าสงวน ซึ่งกำลังจะสูญพันธุ์ และอีกหลายชนิดเป็นสัตว์ป่าที่ถูกคุกคาม

ปลาในลำน้ำนี้ที่มีการสร้างเขื่อนปิดกั้น มีแนวโน้มที่จะสูญพันธุ์อยู่หลายชนิด เพราะปลาส่วนใหญ่จะมีธรรมชาติของการว่ายทวนน้ำไปวางไข่ในบริเวณต้นน้ำ หรือย้ายที่อยู่ตามสภาพนิเวศน์ในแต่ละฤดูกาล เขื่อนถึงแม้จะมีบันไดปลาโจนย่อมลดโอกาสในการขยายพันธุ์ของปลาประเภทนี้ ส่งผลให้ปลาหลายชนิดสูญพันธุ์ เช่น การสร้างเขื่อนเขาแหลมทำให้พันธุ์ปลาในแม่น้ำลดลงเหลือเพียง ๕๕ พันธุ์ จากเดิมที่เคยมีอยู่ ๘๒ พันธุ์ หรือการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ ทำให้จำนวนพันธุ์ปลาลดลงจาก ๔๒ พันธุ์เหลือเพียง ๒๐ พันธุ์

## สถานการณ์พลังงานไฟฟ้า

ตัวเลขประมาณการของปีพ.ศ. ๒๕๓๓ พบว่าพลังงานไฟฟ้ารวมที่ผลิตได้ทั่วประเทศมีประมาณ ๔๓,๑๘๘ ล้านหน่วย โดย ๑๑.๒๕% มาจากเขื่อนพลังงานไฟฟ้า, ๑๒.๓๘% จากโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน, ๑๑.๕๖% จากโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม, ๓.๑๕% จากโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซและดีเซล และ ๑.๖๖% จากการซื้อพลังงานจากต่างประเทศ

การผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงงานไฟฟ้าพลังน้ำ (เขื่อน) นั้น มีลักษณะเฉพาะที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ เป็นแหล่งผลิตไฟฟ้าที่สามารถเปิดทำการได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงเหมาะสำหรับการผลิตไฟฟ้าเสริม ในช่วงที่ความต้องการไฟฟ้าขึ้นสูงสุด (๑๘.๓๐-๒๐.๓๐ น.) หรือในกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากที่เป็นแหล่งพลังงานสำรอง การใช้เขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า จึงมีปริมาณการใช้รวมกันค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ มีปริมาณการใช้ทั้งปีเพียง ๒,๑๕๕.๕ ชั่วโมง เมื่อเปรียบเทียบ

กับโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ซึ่งจะต้องเปิดดำเนินการปีละ ๗,๒๕๘.๘๖ ชั่วโมง ส่วนปริมาณความต้องการไฟฟ้า มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยในปัจจุบัน (ตัวเลขปี พ.ศ. ๒๕๓๓) พบว่ามีความต้องการไฟฟ้าทั้งสิ้น ๓๖,๘๖๖ ล้านหน่วย ซึ่งเพิ่มจากปีก่อน ๑๐.๕๓% ส่วนความต้องการกำลังไฟฟ้าสูงสุดในรอบปีพ.ศ. ๒๕๓๓ นั้น สูงถึง ๗,๐๕๓.๗ เมกะวัตต์ ซึ่งเพิ่มจากปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ถึง ๑๓.๘๑%

แต่เมื่อเราพิจารณาความต้องการไฟฟ้าแยกตามสาขาเศรษฐกิจ จะพบว่าภาคอุตสาหกรรมจะมีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดคือ ๔๗.๕% (ตัวเลขปี พ.ศ. ๒๕๓๓) ในขณะที่ภาคธุรกิจการค้าใช้ ๒๔.๓% และภาคบ้านพักอาศัยมีความต้องการเพียง ๒๑.๒% ส่วนอัตราการเพิ่มของความต้องการใช้ไฟฟ้าช่วงระหว่างปีพ.ศ. ๒๕๒๘-๒๕๓๒ โดยเฉลี่ยภาคธุรกิจการค้า จะมีอัตราการเพิ่มสูงสุด คือ ๑๑.๗๘% ต่อปี ส่วนภาคอุตสาหกรรม และบ้านพักอาศัย มีอัตราเพิ่มปีละ ๘.๘๔% และ ๖.๖๒ ตามลำดับ นอกจากนี้ การใช้ไฟฟ้ายังมีการกระจุกตัวที่ค่อนข้างสูง อาทิ เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ เขตนครหลวงมีการใช้ไฟฟ้าสูงที่สุด คือ ๔๘.๒๑% อันดับสองคือ ภาคกลาง ๓๐.๖๕% ส่วนภาคเหนือ อีสาน และได้ ใช้ไฟฟ้าเพียง ๗.๒๕% และ ๖.๖๒% ตามลำดับ การกระจุกตัวของการใช้ไฟฟ้าของนครหลวงและภาคกลาง (กว่า ๗๘%) แสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลของการใช้ไฟฟ้าของประชากร ที่มีจำนวนเพียง ๑ ใน ๓ ของประเทศ แต่มีการบริโภคไฟฟ้ากว่า ๓ ใน ๔ ของพลังงานทั่วประเทศ

ทางออกเกี่ยวกับปัญหาพลังงานไฟฟ้าของประเทศ คงไม่สามารถที่จะพึ่งพาการเพิ่มการผลิต และการเสาะแสวงหาแหล่งพลังงานใหม่เพิ่มเติมแต่เพียงเท่านั้น การหันกลับมาทบทวนแบบแผนการบริโภคพลังงาน โดยเฉพาะการอนุรักษ์พลังงาน (ในแง่ของการเพิ่มประสิทธิภาพพลังงาน มิใช่แค่เพียงการลดการบริโภคในส่วนที่ไม่จำเป็น) ดูเหมือนจะเป็นความจำเป็นที่เร่งด่วนสำหรับการแก้ปัญหาพลังงานระยะยาวของประเทศไทย จากการศึกษาวิจัยของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ ได้พบว่าศักยภาพในการประหยัดไฟฟ้า และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานโดยรวม มีอยู่ถึง ๑,๔๕๓.๘๘ ล้านหน่วยต่อปี (ตัวเลขปี พ.ศ. ๒๕๓๐) และจะเพิ่มขึ้นเป็น ๒,๔๕๔,๔๐๗ ล้านหน่วย ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และ ๓,๐๒๒,๑๐๘ ล้านหน่วย ในปี

พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยการลงทุนดังกล่าวจะใช้เงินราว ๓,๗๕๐.๓๘ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ และเพิ่มเป็น ๖,๕๗๒.๕๕ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และ ๘,๔๕๖.๔๑ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖

ในช่วงที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๓๓ โครงการอนุรักษ์พลังงานของรัฐได้ผลเพียงร้อยละ ๓๘ ของเป้าหมาย โดยประหยัดพลังงานได้เพียงร้อยละ ๑.๔๕ ของศักยภาพรวมของประเทศ การพิจารณาทบทวนการแก้ปัญหาเพื่อให้มีการเร่งอนุรักษ์พลังงานควรจะทำอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

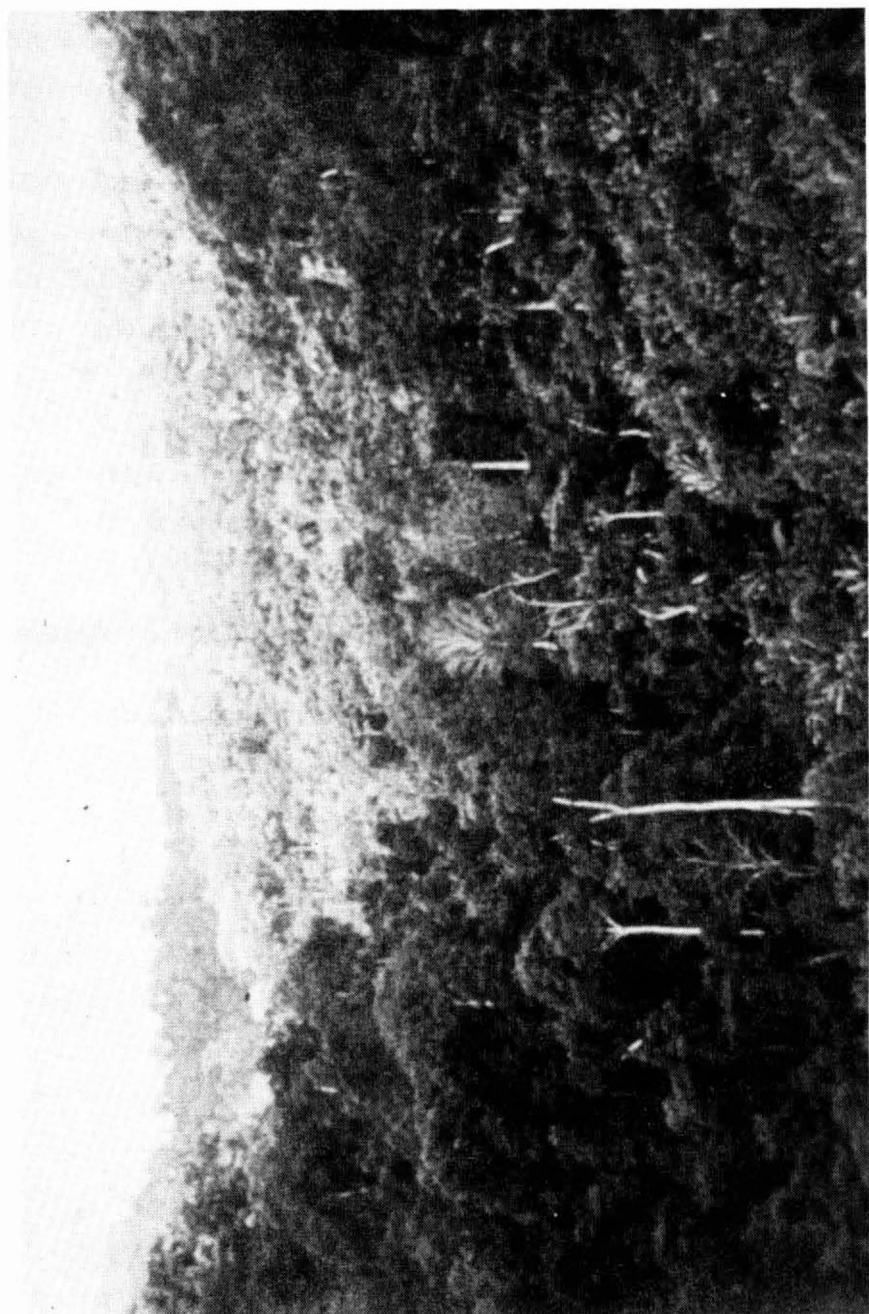
- (ก) ควรพิจารณาขยายมาตรการอนุรักษ์พลังงานไปยังภาคธุรกิจการค้า ซึ่งมีการใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย และมีศักยภาพในการประหยัดพลังงานอยู่สูง
- (ข) ควรพิจารณาใช้มาตรการราคามาซื้อขายอย่างจริงจัง
- (ค) ควรเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและแจกจ่ายพลังงานไฟฟ้า เพื่อลดการสูญเสียในกระบวนการผลิตและสายส่ง
- (ง) ควรเพิ่มมาตรการจูงใจสำหรับผู้ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และ
- (จ) ควรเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ เรื่องการอนุรักษ์พลังงานอย่างจริงจัง ต่อสาธารณชน โดยเฉพาะภาคธุรกิจ



(บทคัดย่อ)

**ป่าชุมชน : มิติหนึ่ง  
ของทางเลือกในการพัฒนา**

โดย รศ.ดร. ชศ. สันตสมบัติ, นายวิเชียร แสงโชติ, นายธีรพล สุวรรณรุ่งเรือง



วิกฤติการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยเป็นปัญหาที่ได้รับการยอมรับจากทุกส่วนของสังคมทั้งภาครัฐและประชาชนว่ามีนัยสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และการดำรงอยู่ของสภาพแวดล้อมอื่น ๆ โดยวิกฤติการณ์ดังกล่าวเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาประเทศที่เน้นการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมบนพื้นฐานของการถ่ายโอนผลผลิตส่วนเกินจากภาคเกษตรกรรม และการผลาญใช้ทรัพยากรธรรมชาติในชนบท

การลดลงของพื้นที่ป่าจาก ๑๗๑ ล้านไร่ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ (ร้อยละ ๕๓.๓๓ ของพื้นที่ประเทศ) เหลือเพียง ๘๘ ล้านไร่ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ (ร้อยละ ๒๘.๐๓) มักถูกอธิบายว่ามีสาเหตุมาจากชาวบ้านในท้องถิ่นที่ขยายพื้นที่ทำกินบุกรุกเข้าไปในป่า การทำไร่เลื่อนลอย การลักลอบตัดไม้ของชาวบ้าน และการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยมีได้กล่าวถึงสาเหตุสำคัญที่เกิดจากรัฐ และ/หรือ นโยบายของรัฐแต่อย่างใด อาทิ เช่น การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การทำลายป่าภายใต้อุดมการณ์ความมั่นคงของรัฐ และความล้มเหลวของนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการผูกขาดและรวมศูนย์ของนโยบายจากส่วนกลาง

ในปัจจุบันปัญหาที่เกิดจากความสับสนและลักลั่นของนโยบายป่าไม้ของรัฐได้สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงข้อบกพร่องในการมองทรัพยากรป่าไม้ของรัฐ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

### (ก) การมองป่าในแง่ของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะสั้น

นับแต่อดีตการให้สัมปทานป่าโดยรัฐแก่เอกชนเพื่อตัดไม้ นั้นเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงกรอบการมองทรัพยากรป่าว่ามีเพียงการตัดไม้เพื่อผลประโยชน์อุตสาหกรรมการส่งออกไม้แปรรูปเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันรัฐกลับละเลยและมองข้ามผลประโยชน์จากการดำรงอยู่ของป่าในฐานะที่เป็นส่วนแกนหลักของความสมดุลในระบบนิเวศน์ แหล่งพันธุกรรม และการพึ่งพาของชุมชนท้องถิ่นต่อป่า ในปัจจุบัน การจำแนกป่าเป็น ป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ ก็มีพื้นฐานจากการมองป่าในลักษณะเดิม ดังจะเห็นได้จาก ป่าเศรษฐกิจ ที่รัฐกำหนดขึ้นให้มีประมาณ ๒๕% ของพื้นที่ประเทศ ก็คืออีกรูปแบบหนึ่งของการจัดสรรสัมปทานการทำไม้ให้แก่เอกชน โดยมีข้อแตกต่างเพียงว่าป่าสัมปทานใหม่นี้ เอกชนจะสามารถปลุกไม้ที่ตนต้องการได้ โดยมีต้องคำนึงถึงผลกระทบอันอาจเกิดต่อชุมชนท้องถิ่นและสภาพแวดล้อม (เช่น การบุกรุกที่ทำกินของชาวบ้าน หรือการปลุกยุงลายปีศาจ ในลักษณะพืชเดี่ยวในพื้นที่ขนาดใหญ่)

### (ข) การมองคนแยกจากป่า

ตั้งแต่อดีต การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวกับป่าของรัฐนั้นมักตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ชุมชนท้องถิ่นมิได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศน์ และชาวบ้านเป็นสาเหตุหลักของการทำลายป่า ดังนั้นในการอนุรักษ์พื้นที่ป่า จำต้องอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าให้หมด นโยบายดังกล่าว นอกจากจะประสบปัญหาความขัดแย้งกับชุมชนท้องถิ่น ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ ที่รัฐได้ประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแล้ว ยังเป็นการละเลยต่อศักยภาพของชุมชนท้องถิ่น ในการจัดสรรและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

การดำเนินนโยบายของรัฐในอนาคต ถ้าหวังจะให้ประสบความสำเร็จในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าของประเทศอย่างแท้จริง รัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการทบทวน และปรับเปลี่ยนกรอบการมองปัญหาในสองประการข้างต้น เสียก่อน

## ป่าชุมชนกับการพัฒนาท้องถิ่นชนบท

หัวใจของป่าชุมชนมิใช่อยู่ที่การปลูกต้นไม้หรือการฟื้นฟูสภาพป่าแต่เพียงอย่างเดียว หากอยู่ที่การพัฒนาความสัมพันธ์ของชุมชนและป่าให้สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น การดำเนินงานของป่าชุมชนจึงต้องเกิดขึ้นพร้อมกันกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้สามารถยกระดับประสิทธิภาพการผลิต, การปรับปรุงคุณภาพชีวิต, และการพึ่งพาตนเองได้ ในระยะยาว

การเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างป่าชุมชน, การพัฒนาชนบท และการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมจะต้องครอบคลุมด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ๓ ด้านคือ

- (ก) การพัฒนาศักยภาพชุมชนท้องถิ่นเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยเน้นการสร้างจิตสำนึกของความเป็นชุมชน, การมีส่วนร่วมของชาวบ้าน, และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่สอดคล้องกลมกลืนกับสภาพแวดล้อม
- (ข) การสร้างความสมดุล ระหว่างการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าของชุมชนท้องถิ่น และการธำรงรักษาความสมดุลย์ของสภาพแวดล้อม
- (ค) การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยชุมชนท้องถิ่น

จากการศึกษาเกี่ยวกับศักยภาพของป่าชุมชนในภาคอีสานและภาคเหนือ คือ ป่าชุมชนภูหลวง (บ้านคาครินทอง อำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ), ป่าชุมชนบ้านแสงภา (ตำบลแสงภา อำเภอนาแห้ว จังหวัดเลย) และป่าชุมชนบ้านแม่หาร (อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน) พบว่าศักยภาพของชุมชนในการอนุรักษ์ป่าชุมชนท้องถิ่น มักตั้งอยู่บนพื้นฐานของภูมิปัญญาดั้งเดิมและจารีตประเพณีของชุมชน อาทิเช่น การกำหนดการใช้ทรัพยากรป่าและที่ดินของชุมชนบ้านคาครินทอง โดยแบ่งเป็นที่ทำกิน, พื้นที่สาธารณะ, ที่พักอาศัย, ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สาธารณะ และการกำหนดคบทลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนการห้ามล่าสัตว์และตัดต้นไม้

นอกจากนี้ หลายชุมชนยังสามารถใช้ประโยชน์จากการดำรงอยู่ของป่าชุมชน ในการเพิ่มพูนรายได้และการลดรายจ่าย เช่น การใช้พื้นที่ป่าเป็นพื้นที่เลี้ยงสัตว์, การใช้ผลิตภัณฑ์จากป่า เพื่อการค้าหรือใช้ เช่น ทำรั้วสร้างบ้าน, หรือการเก็บเห็ดและผักจากป่า เพื่อการบริโภคของครอบครัว

และท้ายสุด โครงการป่าชุมชนได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมกลุ่มชาวบ้านในชุมชน ในการประสานความร่วมมือและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการพัฒนาชุมชนและการยกระดับฐานะการดำรงชีพของครอบครัว เริ่มต้นจากกลุ่มอนุรักษ์ป่า กลุ่มองค์กรของชุมชนที่หลากหลายได้เกิดขึ้นติดตาม ไม่ว่าจะเป็กลุ่มแม่บ้าน กองทุนหมู่บ้าน และอื่น ๆ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการเพิ่มอำนาจการต่อรองของชุมชนกับสังคมภายนอก

อย่างไรก็ดี ปัญหาหลักที่สำคัญของป่าชุมชน ในปัจจุบันคือ การที่รัฐยังไม่มึนโยบายที่ชัดเจนในการให้ความยอมรับต่อการจัดการทรัพยากรของชาวบ้าน ในรูปของป่าชุมชน, การพยายามของรัฐที่จะอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่า โดยเฉพาะโครงการจัดสรรที่ทำกินเพื่อราษฎรผู้ยากไร้ ในเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.), การดำรงอยู่ของอิทธิพลท้องถิ่นในการลักลอบตัดไม้ (ด้วยการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่น) และการขาดความเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนความพยายามของชาวบ้านท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่า



(บทคัดย่อ)

# การทอผ้าพื้นเมืองอีสาน

โดย พูลทรัพย์ สวนเมือง วิภาดา ชัยเวชสกุล



หัตถกรรม มิใช่แค่เพียงงานฝีมือที่มนุษย์ประดิษฐ์ขึ้น เพื่อการประดับ-  
 ประดาที่สวยงามเท่านั้น แต่หัตถกรรมของชุมชนท้องถิ่น มักมีวัตถุประสงค์ที่เฉพาะ  
 เจาะจง ในฐานะของส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิต หรือเป็นสัญลักษณ์ของความเชื่อ  
 ในวิถีการดำรงชีวิตของชาวบ้านอีกด้วย คุณค่าของงานหัตถกรรมจึงมีทั้งในส่วนของ  
 อรรถประโยชน์ใช้สอย และคุณค่าของงานศิลปะ ที่สะท้อนถึงขนบธรรมเนียมและ  
 ความเชื่อของชุมชนนั้น ๆ

การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม จึงมีผลกระทบต่องาน  
 หัตถกรรมในท้องถิ่น โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงของวิถีการผลิต จากการทำตน  
 เองมาเป็นการค้าและการขยายตัวของวัฒนธรรมบริโภคนิยม ทำให้งานหัตถ-  
 กรรมเริ่มลดบทบาทและคุณค่าลง หรือมีฉะนั้นก็จะถูกแปรเปลี่ยนเป็นการค้าเป็น  
 สำคัญ

งานหัตถกรรม โดยเฉพาะการทอผ้า ในอดีตเคยเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต  
 ของผู้หญิงอีสาน ถึงแม้ว่าในปัจจุบันอาจหายไบบ้าง แต่ก็ยังสามารถเห็นร่องรอย  
 ของงานหัตถกรรมนี้อยู่ โดยเฉพาะในหมู่บ้านกลางคนขึ้นไป ภาพสะท้อนของการ  
 ทอผ้าในวัฒนธรรมท้องถิ่น มีให้เห็นได้อย่างชัดเจนในภาษาการเกี่ยวพาราสีของ

หนุ่มสาวในอดีต ที่มักเปรียบเทียบ ความสามารถของผู้หญิงในการทอผ้าว่าคู่ควรแก่การยกย่อง

ในสังคมที่ผู้ชายเป็นใหญ่ เช่นสังคมไทย ฐานะและโอกาสของผู้หญิงในการพัฒนาตนเองมักถูกจำกัดให้อยู่ในแวดวงของการเป็น “แม่ศรีเรือน” การผลิตหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มักอยู่นอกขอบเขตบทบาท ที่สังคมขีดวงให้กับสตรีในภาคชนบทในขณะเดียวกัน ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการเป็นแม่บ้านนั้น ทำให้ผู้หญิงขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตน จึงมักพบว่า ผู้หญิงในชนบทโดยทั่วไปจะขาดความมั่นใจในตัวเอง และไม่กล้าแสดงออก แม้แต่การตัดสินใจกระบวนการผลิตหลักของครอบครัว (ไม่ว่าจะเป็นการทำนา หรือการทำไร่พืชเศรษฐกิจ) ผู้หญิงก็ยังมีได้มีบทบาทหลักในการตัดสินใจ ทั้งที่ผู้หญิงอาจเป็นแรงงานหลักที่สำคัญในการผลิตดังกล่าว

นอกจากนี้บทบาทของสตรีในภาคชนบท ก็ได้แปรเปลี่ยนไปในท่ามกลางกระแสการพัฒนาที่เกิดขึ้น ผู้หญิงอีสานต้องรับภาระหนักในการเลี้ยงดูครอบครัวและทำมาหากิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในครอบครัวที่ผู้ชายต้องไปขายแรงงานในเมืองใหญ่หรือในต่างประเทศ ผู้หญิงที่มีอายุน้อยก็อาจมีโอกาที่จะไปในเมืองเพื่อขายแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม หรือในภาคบริการต่าง ๆ รวมทั้งการขายบริการทางเพศ

การส่งเสริมงานทอผ้าพื้นเมือง โดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนในภาคอีสาน มิใช่มุ่งหวังเพียงแต่การเพิ่มรายได้ให้กับสตรีและครอบครัวของพวกเขาเหล่านั้น หรือเพียงหวังที่จะอนุรักษ์เอกลักษณ์วัฒนธรรมชุมชนแต่เพียงอย่างเดียว แต่ทว่าโดยเป้าหมายแล้ว การทอผ้าเป็นกลไกที่สำคัญอันหนึ่งในการพัฒนาสตรีชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาบุคลิกภาพและการรวมกลุ่ม

เนื่องจากการทอผ้าโดยวัฒนธรรมท้องถิ่น ถือว่าเป็นงานของสตรี ผู้หญิงจึงมีบทบาทที่สำคัญในการตัดสินใจในกระบวนการผลิตทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาปัจจัยการผลิต (เส้นไหม ผ้าฝ้าย สีย้อม), การกำหนดตลาดขาย และการทอ ซึ่งแตกต่างจากการผลิตอื่น ๆ เช่น ทำนาข้าว ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ ที่ผู้ชายมักจะมียุทธศาสตร์หลักในการตัดสินใจในกระบวนการผลิต

นอกจากนี้ รายได้จากการขายผ้าทอมือพื้นเมืองนี้ ได้กลายเป็นรายได้เสริมสำหรับครอบครัวที่สำคัญ (ในหลายกรณี พบว่า รายได้จากการทอผ้าได้กลายมาเป็น

รายได้หลักของครอบครัวอีกด้วย) โดยเฉลี่ยรายได้สุทธิจากการทอดผ้าตบประมาณปีละ ๒,๕๐๐ บาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้เฉลี่ยต่อคน ของประชากรในจังหวัดร้อยเอ็ด (ประมาณปีละ ๗,๘๘๑ บาท) รายได้จากการทอดผ้า นับว่าสูงมากทีเดียว

จากการสัมภาษณ์ผู้หญิงที่เข้าร่วมกลุ่มทอดผ้าพื้นเมืองพบว่าเงินรายได้จากการทอดผ้าชาวบ้านได้นำไปใช้ในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริโภค (ในช่วงหน้าแล้ง ซึ่งทำการผลิตอะไรไม่ได้ และครอบครัวมักจะขาดรายได้), ค่าใช้จ่ายฉุกเฉิน (ค่ารักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย) และการลงทุนในการผลิต (ซื้อปัจจัยการผลิต สร้างนางข้าว) หรือซดใช้หนี้สินเก่า

การที่ผู้หญิงสามารถควบคุมกระบวนการผลิตของการทอดผ้า และเป็นผู้เพิ่มรายได้ให้กับครอบครัว ส่งผลให้เกิดการยกระดับของฐานะของสตรีเหล่านี้ในครอบครัวของตนและในชุมชน ซึ่งลดการพึ่งพาของผู้หญิงในครอบครัว และเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับผู้หญิงใกล้ชุมชนอีกด้วย สตรีที่เข้าร่วมในกลุ่มทอดผ้าของหมู่บ้านยังได้มีการพัฒนาบุคลิกภาพโดยเฉพาะ การพัฒนาทักษะในการทำงานรวมกลุ่ม การแสดงออก และเป็นผู้นำอีกด้วย

จากประสบการณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชน ที่ได้เข้าไปให้การสนับสนุนการรวมตัวของกลุ่มสตรีทอดผ้าพื้นเมืองในภาคอีสาน พบว่า ผลจากการทำงานในช่วง ๖-๗ ปีที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการยกระดับฐานะและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสตรีเหล่านั้นในหลาย ๆ ด้าน อาทิเช่น

- (ก) การลดแรงกดดันจากปัญหาเศรษฐกิจในบางส่วน ทั้งนี้เพราะรายได้จากการทอดผ้า สามารถช่วยแบ่งเบาภาระรายจ่ายของครอบครัวลงได้บ้าง
- (ข) เกิดความภาคภูมิใจและความมั่นใจในตัวเองเพิ่มขึ้น
- (ค) เกิดกระบวนการเรียนรู้ เกี่ยวกับการทำงานร่วมเป็นกลุ่มองค์กร
- (ง) การแลกเปลี่ยนกับสตรีอื่นในและนอกหมู่บ้าน ทำให้ได้เกิดการตระหนักว่าปัญหาของคนมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับคนอื่น
- (จ) การเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มองค์กร ที่ไม่จำกัดเฉพาะเรื่องการทอดผ้าในหมู่บ้านของคน แต่จะต้องประสานกับกลุ่มองค์กรอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาในบริบทที่กว้างกว่า เช่น การ

## ระดมทุน การจัดการด้านการตลาด ฯลฯ

อุปสรรคปัญหาที่สำคัญของกลุ่มทอผ้าพื้นเมืองในปัจจุบัน ดูเหมือนจะเป็นเรื่องการตลาด ซึ่งการจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว คงต้องประสานความร่วมมือจากกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม ในอันที่จะพัฒนาศักยภาพของกลุ่มสตรีในชนบทเหล่านี้ เพื่อให้สามารถจัดฝากขายผลผลิตของตนได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น

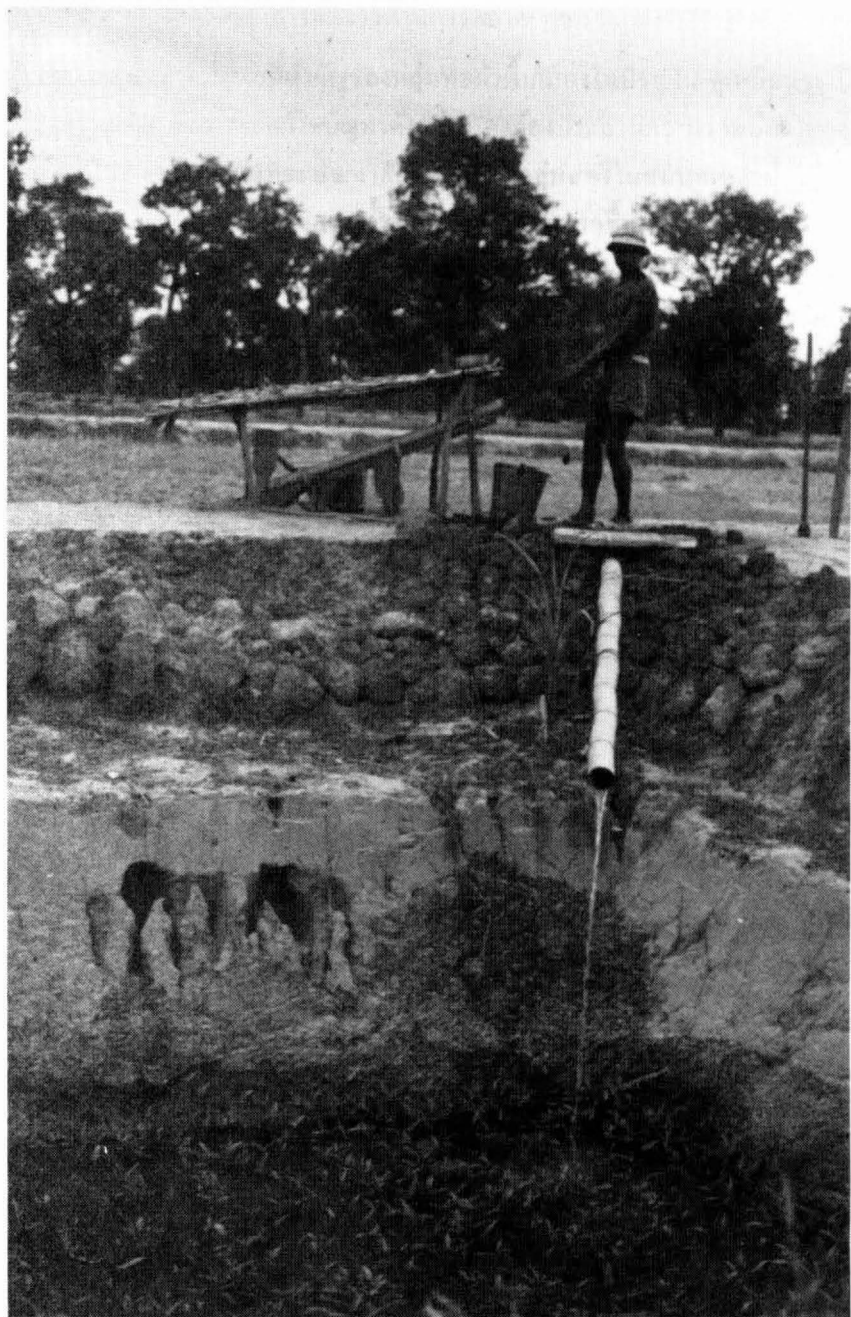
งานหัตถกรรมถึงแม้จะเป็นส่วนเล็ก ๆ ส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาชนบท ที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าไปสนับสนุน แต่ผลพวงของโครงการหัตถกรรม ดูเหมือนจะมีนัยที่กว้างไกลกว่าการขายฐานะอาชีพ และการเพิ่มพูนรายได้ให้กับครอบครัวเกษตรกร เพราะการทอผ้าแท้จริงแล้วเป็นการพัฒนาชาวบ้านในท้องถิ่น (โดยเฉพาะสตรี) อันเป็นทั้งทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ และเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอีกด้วย



(บทคัดย่อ)

# การจัดทรัพยากรน้ำของท้องถิ่น

โดย พรทิพย์ บุญครอบ ประเทือง นริทรานุกร ณ อยุธา  
ัชชาลัย ทองดีเลิศ อรวรรณ ศรีพิมพ์



ประวัติศาสตร์ของการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อการผลิตในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยสามารถนับย้อนหลังไปได้ ตั้งแต่สมัยพระเจ้ามังรายมหาราช แห่งอาณาจักรล้านนาเมื่อราว ๗๐๐ ปีก่อน ดั้งมีหลักฐานปรากฏในกฎหมายมังรายศาสตร์ พ.ศ. ๑๘๕๓ เกี่ยวกับกฎระเบียบในการลงโทษผู้กระทำความผิดในกิจกรรมเหมืองฝายของชุมชนในภาคเหนือ พัฒนาการของการจัดการทรัพยากรน้ำในรูปแบบคลองชลประทานและเขื่อนทดน้ำขนาดใหญ่ เริ่มต้นในรัชกาลที่ ๕ เมื่อมีการตั้งกรมคลองซึ่งขึ้นกับกระทรวงเกษตราธิการ เพื่อรับผิดชอบการขุดคลองและกุนาในบริเวณทุ่งรังสิต ส่วนการสร้างเขื่อนทดน้ำแห่งแรก เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๗ โดยการว่าจ้างวิศวกรชาวอังกฤษให้ก่อสร้างเขื่อนพระรามหกปิดกั้นแม่น้ำป่าสัก เพื่อทดน้ำเข้าสู่พื้นที่เพาะปลูกในจังหวัดสระบุรีและอยุธยา

นับแต่นั้นมา บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรน้ำได้ขยายตัวรวดเร็ว การก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ ฝาย ผุดขึ้นราวดอกเห็ด ภายใต้แผนการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ที่มุ่งส่งเสริมการแผ่ขยายของพื้นที่ชลประทาน เพื่อรองรับการปลูกพืชเศรษฐกิจส่งออก ในเงื่อนไขการเกษตรแผนใหม่อันเชื่อกันว่ามีประสิทธิภาพสูง และสามารถเป็นฐานให้กับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย นอกจากนี้

การจัดการทรัพยากรน้ำยังมีเป้าหมายที่จะทศน้ำบางส่วนมาใช้สำหรับการอุปโภค-บริโภคของเมืองที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อตอบสนองต่อโรงงานอุตสาหกรรม ธุรกิจ และที่อยู่อาศัย (ทั้งนี้โดยเชื่อว่าไฟฟ้าพลังน้ำมีต้นทุนค่าน้อยกว่าไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าอื่น)

ในปัจจุบันการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลางแล้วเสร็จจำนวน ๘๗๒ โครงการ ครอบคลุมพื้นที่ราว ๒๐ ล้านไร่ ซึ่งคิดเป็นพื้นที่ราว ๑๓% ของพื้นที่การเกษตรทั่วประเทศ ส่วนการผลิตกระแสไฟฟ้านั้นมีการสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำ (หรือเขื่อนนั่นเอง) จำนวน ๓๕ โครงการ ผลิตกระแสไฟฟ้าได้ราว ๒,๒๘๕ เมกะวัตต์ ซึ่งคิดเป็นอัตราส่วนราว ๑๑% ของพลังงานที่ผลิตได้ทั่วประเทศ

ผลกระทบอันเกิดจากการจัดการแหล่งน้ำขนาดใหญ่ของรัฐนั้น ได้มีผู้กล่าวถึงในหลายแห่งแล้ว ในที่นี้จะขอประมวลสรุปประเด็นสำคัญ ๆ ซึ่งได้แก่

### (ก) การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ป่า

เนื่องจากเขื่อน/อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ มักตั้งอยู่ในบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำ ซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมอันอุดมสมบูรณ์ของชาวบ้านท้องถิ่น และ/หรือ เป็นพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นแหล่งพันธุกรรมและที่อยู่อาศัยของสัตว์ ตลอดจนเป็นห่วงโซ่ที่สำคัญของระบบนิเวศน์ท้องถิ่น การสร้างเขื่อน/อ่างเก็บน้ำจึงทำให้ชาวบ้านต้องสูญเสียที่ทำกินและต้องอพยพไปหาที่อยู่ใหม่ และพื้นที่ป่าถูกทำลาย พร้อมกับพันธุ์ไม้และสัตว์ที่สูญพันธุ์ตามไปด้วย

### (ข) ความอุดมสมบูรณ์ของน้ำและที่ดินใต้เขื่อนลดลง

จากการที่สายน้ำธรรมชาติ มักพัดพาเอาตะกอนแร่ธาตุจากพื้นที่ต้นน้ำไหลมาพร้อมกับกระแส น้ำ ก่อให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ของพื้นดินตามแนวฝั่งแม่น้ำ การสร้างเขื่อนปิดกั้นทางไหลของกระแสน้ำย่อมกักตะกอนเหล่านั้นไว้ ทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินใต้เขื่อนลดลง และในขณะเดียวกัน ก็ทำให้เกิดตะกอนสะสมหน้าเขื่อน จนเขื่อนดินเงินในที่สุด

### (ค) อ่างเก็บน้ำเป็นตัวการทำลายน้ำ

จากการที่อ่างเก็บน้ำเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทำลายป่าต้นน้ำ ซึ่งจะทำให้ปริมาณฝนลดลงและปริมาณน้ำในแหล่งน้ำดังกล่าวลดลงตามไปด้วย นอกจากนี้การสะสมของตะกอนและการกักขังน้ำให้อยู่นิ่ง ๆ ในพื้นที่ขนาดใหญ่จะก่อให้เกิดการเน่าเสียของน้ำ (โดยเฉพาะจากซากวัชพืชและต้นไม้) ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์โดยรวมได้

### (ง) การล่มสลายของชุมชนท้องถิ่นที่ด้อยอพยพ

การล่มสลายของชุมชนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากกระบวนการอพยพที่ขาดความพร้อมและไม่ธรรม เพราะกลไกของรัฐมิได้จัดเตรียมและดำเนินการช่วยเหลือชาวบ้านอย่างจริงจังเพียงพอ

### (จ) การแย่งชิงทรัพยากรน้ำ

โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและเมือง (รวมทั้งการเกษตรขนาดใหญ่) ซึ่งใช้ทรัพยากรน้ำมาก และรัฐมักให้ความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจเหล่านี้สูงกว่าชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคในกลุ่มชาวบ้านและเกษตรรายย่อย

นอกจากนี้ โครงการชลประทานหรือเขื่อนขนาดใหญ่ที่รัฐเข้ามาจัดการ มักมิได้ก่อประโยชน์ทั้งในแง่การชลประทานและการผลิตกระแสไฟฟ้าได้มากเท่ากับที่ได้ประเมินไว้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ ซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์ มีขนาดใหญ่และไม่สอดคล้องกับสภาพของชาวบ้านท้องถิ่น

## ทางเลือกในการจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชนท้องถิ่น

ดังจะเห็นว่า แท้จริงแล้วชุมชนท้องถิ่นได้มีการจัดการทรัพยากรน้ำ ตั้งแต่ก่อนหน้าที่รัฐจะเริ่มเข้ามาบีบบังคับ โดยการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชนท้องถิ่นนั้นมักเป็นการจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กมีความยืดหยุ่นสูง ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและสอดคล้องกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมท้องถิ่นมากกว่า ซึ่งพอสรุปจากกรณีศึกษาได้เป็นหัวข้อ ดังต่อไปนี้

### (ก) การจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กภายในชุมชน

ไม่ว่าจะเป็นเหมืองฝายในภาคเหนือตอนบน และฝายประชาอาสาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน จะเน้นการจัดการสรรทรัพยากรน้ำธรรมชาติให้กับสมาชิกของกลุ่มเพื่อการผลิตที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนนั้น ๆ ดังนั้นการจัดการแหล่งน้ำจึงมีขนาดเล็กและกระจายตามลุ่มน้ำขนาดเล็กต่าง ๆ ในเหมืองฝายขนาดเล็ก อาจจัดส่งน้ำให้แก่ชาวบ้านไม่กี่ครอบครัว ขนาดเหมืองฝายใหญ่ที่สุด คือ ฝายพญาคำ ซึ่งทดน้ำให้กับชาวบ้าน ๔ หมู่บ้าน ครอบคลุมพื้นที่กว่า ๑๗,๐๐๐ ไร่ (ในภาคเหนือ มีระบบเหมืองฝายอยู่ราว ๔,๐๐๐ ระบบ กระจายตัวตามลุ่มน้ำขนาดเล็กและครอบคลุมพื้นที่ราว ๕ ล้านไร่ หรือประมาณ ๘๐% ของพื้นที่การเกษตรกรรมของภาค)

### (ข) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร

ความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างการจัดการทรัพยากรน้ำโดยรัฐและโดยชุมชน คือการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน ในระบบของรัฐ ชาวบ้านมีบทบาทเพียงผู้ให้ประโยชน์จากการชลประทานในขณะที่ การก่อสร้างและการบริหารจัดการทั้งหมด เป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ราชการ ผลที่ติดตามมาคือ ความรู้สึกมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อดูแลบำรุงรักษา ถึงแม้ว่าในระยะหลัง จะได้พยายามริเริ่มให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำและคณะกรรมการผู้ใช้น้ำ สำหรับโครงการชลประทานของรัฐ แต่เนื่องจากวิธีการทำงานและระบบการบริหาร ซึ่งยังมีลักษณะรวมศูนย์และมีได้ยอมรับต่อศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นอย่างเพียงพอและจริงจัง องค์กรดังกล่าวจึงมีหน้าที่เป็นเพียง “ตรายาง” ภายใต้อำนาจรัฐ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เท่านั้น

ศักยภาพขององค์กรท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรน้ำนั้น ได้พัฒนาเนื้อหาและรูปแบบต่าง ๆ อย่างมากมาย เช่น คณะกรรมการเหมืองฝาย ซึ่งประกอบด้วย แก่ฝาย, แก่เหมือง, และล่ามน้ำ หรือคณะกรรมการฝายประชาอาสา จะมีบทบาทที่สำคัญในการจัดสร้างและจัดสรรน้ำให้แก่สมาชิก อย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ อาทิเช่น การกำหนดแรงงานที่สมาชิกแต่ละครอบครัว จะต้องจัดส่งมาเป็นแรงงานในการก่อสร้าง หรือดูแลซ่อมบำรุงฝาย โดยคิดคำนวณเป็นอัตราส่วนตามโครงสร้าง

ของครอบครัว และจำนวนพื้นที่การเกษตร ตลอดจนการกำหนดบทลงโทษ และการปรับเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎ

### (ก) สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น

เนื่องจากระบบเหมืองฝายและฝายประชาอาสา เป็นระบบการจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมคงที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ เทคโนโลยีพื้นบ้านที่ชาวบ้านประยุกต์ใช้ในการสร้างฝายมักกลมกลืนกับสภาพแวดล้อม เช่น การใช้วัสดุจากท้องถิ่นเพื่อสร้างเป็นตัวฝาย ซึ่งจะช่วยให้ตะกอนดินไหลผ่านไปกับกระแส น้ำได้ หรือลักษณะฝายที่เป็นฝายน้ำล้นและฝายทดน้ำ โดยมีได้ขยายเก็บกักน้ำเป็นอ่างขนาดใหญ่ ทำให้สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาเกี่ยวกับการทำลายป่าและพื้นที่การเกษตร ตลอดจนการสูญเสียของน้ำได้

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคปัญหาของการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชนท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันคือ (ก) การลดลงของปริมาณน้ำในแหล่งน้ำ อันเป็นผลจากการสูญสิ้นไปของป่าและการที่รัฐได้จัดสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำในบริเวณต้นน้ำเหนือฝายของชาวบ้าน และทำการเก็บกักน้ำ ทำให้น้ำในฝายลดลง (ข) การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำของรัฐ ในลักษณะที่เป็นโครงกรอบต่อองค์กรท้องถิ่นที่มีอยู่ก่อน แต่ในขณะเดียวกัน รัฐมิได้ยอมรับศักยภาพของชุมชนในการบริหารทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง และ (ค) การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ไม่เหมาะสม (เช่น การใช้คอนกรีตทำเหมืองฝาย) ในโครงการฝายชุมชนที่รัฐเข้าไปแทรกแซง อาจก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ของชุมชนในระยะยาวได้

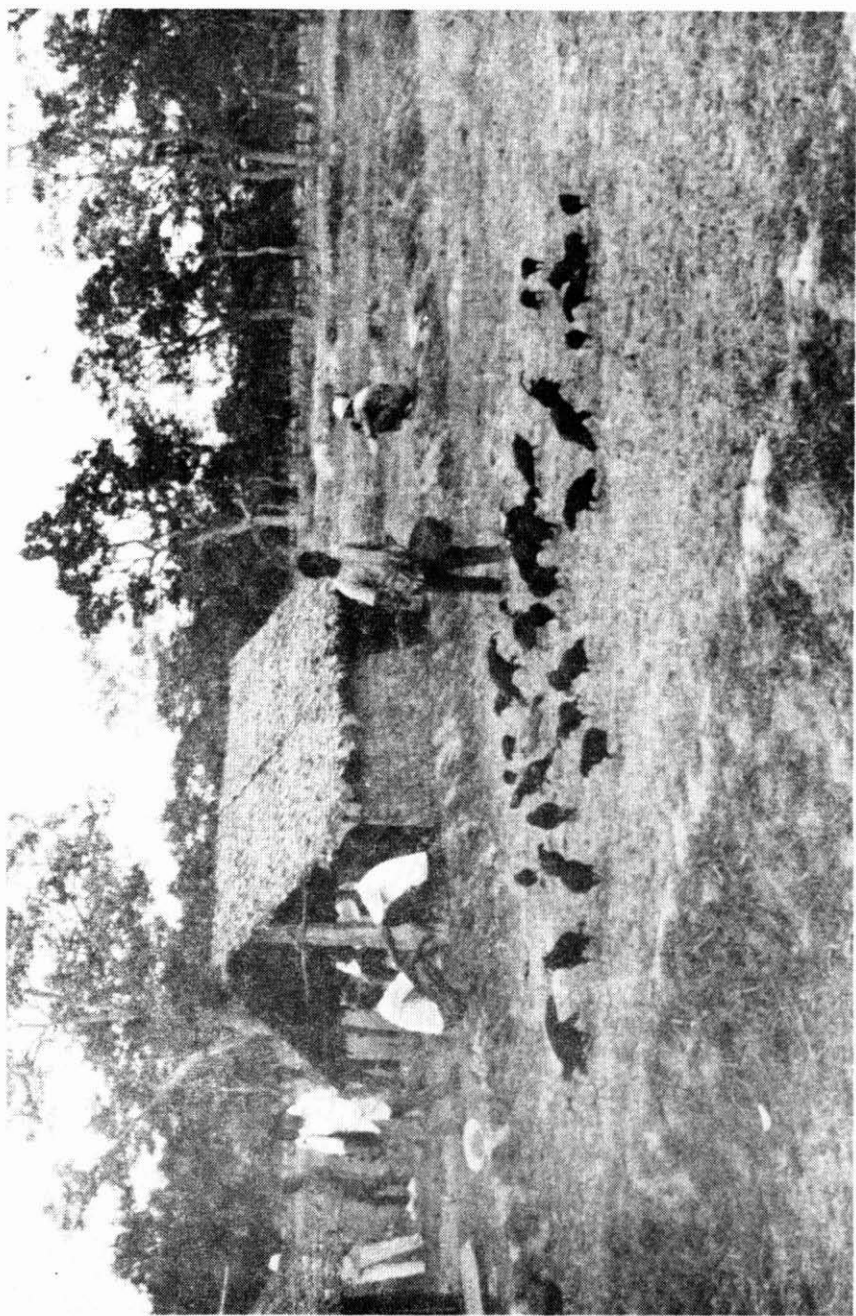


หน้าว่าง

(บทคัดย่อ)

วิกฤติการณ์ที่ดินเกษตรกรรม  
ในยุคที่ดินมีราคา

โดย พรใจ เดิมวารี



ในช่วงประมาณตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นต้นมา การขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยมีอัตราการจำเริญเติบโตที่สูงกว่า ๑๐% ต่อปี ส่งผลให้เกิดการขยายตัวในธุรกิจภาคอุตสาหกรรมและบริการอย่างมากมาย การลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินอย่างมหาศาล ดังจะเห็นว่ามูลค่าการซื้อขายที่ดิน ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๓๓ เพิ่มขึ้นเกือบ ๗ เท่าทั่วประเทศ (โดยภาคตะวันออก มีอัตราการเพิ่มสูงสุดคือ ๑๗ เท่า ส่วนภาคกลาง-รวมกรุงเทพฯ-และภาคเหนือเพิ่มขึ้น ๗ เท่า ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นราว ๔ เท่า) นอกจากนี้ จำนวนครั้งของการซื้อขาย ในช่วงเวลาดังกล่าว ก็เพิ่มอย่างมาก (ราว ๒๔๕.๓๓%) ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนการถือครองที่ดินนั้น เกิดขึ้นในทุกภาคทั่วประเทศ โดยจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงมากกว่า ๑๐ เท่า อยู่ ๑๓ จังหวัด คือ ระยอง ฉะเชิงเทรา ชลบุรี เพชรบุรี ปราจีนบุรี อุรุษยา นครนายก ประจวบคีรีขันธ์ พังงา ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ และลำพูน

จากการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลังการเปลี่ยนแปลงการถือครองพบว่าที่ดินส่วนใหญ่มักมิได้มีการทำประโยชน์ใด ๆ (ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งการสะสมที่ดิน

ในฐานะทรัพย์สินสำหรับการลงทุนระยะยาว หรือการเก็งกำไรระยะสั้นก็ได้) ส่วนที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่ จะเป็นธุรกิจการผลิตที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงสั้น ๆ ที่ผ่านมา เช่น สนามกอล์ฟ สวนเกษตร นิคมอุตสาหกรรม และนาุ้ง เป็นต้น

ภาพประมวลธุรกิจเหล่านี้ต่อการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน พอจะสรุปได้ ดังนี้

### (ก) สนามกอล์ฟ

ในปัจจุบัน มีสนามกอล์ฟที่เปิดดำเนินการ หรืออยู่ในระหว่างการก่อสร้างประมาณ ๑๘๒ แห่ง ซึ่งเพิ่มจากเดิม ๖๐ สนามในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ การขยายตัวของสนามกอล์ฟโครงการใหม่นั้น นอกจากจะมีพื้นที่สนามมากขึ้น (คือ จำนวนหลุมกอล์ฟเพิ่มขึ้นจาก ๕ หลุมเป็น ๒๗ หรือ ๓๖ หรือแม้กระทั่ง ๕๔ หลุม) สนามกอล์ฟส่วนใหญ่จะมีการใช้ที่ดินเพื่อบริการอื่น ๆ เช่น โรงแรม ศูนย์กีฬา และสวนเกษตรรวมเข้าไปด้วย ทำให้พื้นที่ของสนามกอล์ฟโดยเฉลี่ยสูงประมาณ ๑,๐๐๐-๒,๐๐๐ ไร่ (สนามกอล์ฟที่ใหญ่ที่สุด คือ แก่งกระจานคันทรี่คลับ ในจังหวัดเพชรบุรี มีพื้นที่ราว ๓๕,๐๐๐ ไร่)

สนามกอล์ฟเหล่านี้มี ๒๖ แห่งที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ที่เหลือกระจายอยู่ในเขตภูมิภาค ที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวที่สำคัญ โดยราว ๖๕-๗๕% ของพื้นที่เหล่านี้จะอยู่ในพื้นที่เกษตรกรรม ๑๓.๕-๒๖% อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ป่าถาวร ป่าเศรษฐกิจ และป่าจำแนก ส่วนที่เหลือตั้งอยู่ในบริเวณที่รกร้าง

### (ข) การเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ

การเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกและภาคใต้ เป็นธุรกิจอีกสาขาหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการครอบครอง และใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่บริษัทเอกชนทำการกว้านซื้อที่ดินในบริเวณชายฝั่งทะเล เพื่อจัดทำการเพาะเลี้ยงกุ้งในจำนวน ๕๐๐-๕,๐๐๐ ไร่/บริษัท เช่น บริษัท ยูนิคอร์นอะควาเทค ได้กว้านซื้อที่ดิน ที่จังหวัดยะลาจำนวน ๕,๐๐๐ ไร่ บริษัท ในเครือเจริญโภคภัณฑ์ ซื้อที่ดินในจังหวัดเพชรบุรี (๓๐๐ ไร่) ชุมพร (๘๕๐ ไร่)

สุราษฎร์ธานี (๓๕๐ ไร่) นครศรีธรรมราช (๓,๒๐๐ ไร่) ปัตตานี (๒๕๗ ไร่) และ สงขลา (๕๐๐ ไร่) รวมกันทั้งสิ้น ๕,๐๕๗ ไร่

### (ค) นิคมอุตสาหกรรม

โครงการนิคมอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นอย่างมากมายในช่วงปัจจุบัน มีทั้งที่เกิดจากการริเริ่มของการนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) หรือ เอกชน หรือ การลงทุนร่วม การขยายตัวอย่างรวดเร็วของนิคมอุตสาหกรรม (ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ มีโครงการนิคมเกิดขึ้นราว ๑๑ โครงการ) เป็นผลมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก และการสนับสนุนของรัฐบาล ผ่านทางการให้การคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ด้านภาษีต่าง ๆ นิคมอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล ภาคตะวันออก และภาคกลาง โดยนิคมอุตสาหกรรมโดยเฉลี่ย จะใช้พื้นที่กว่า ๑,๐๐๐ ไร่ในแต่ละแห่ง นิคมอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุด คือ ที่มาบตาพุด ซึ่งมีพื้นที่รอบกว่า ๖,๐๐๐ ไร่

จากการศึกษาหมู่บ้าน ๓ แห่ง คือ หมู่บ้านคลองกุล อำเภอปากช่อง นครราชสีมา, หมู่บ้านแม่สบ อำเภอวังเหนือ ลำปาง และหมู่บ้านปากแคว อำเภอระโนด สงขลา ซึ่งมีปัญหาอันเกิดจากการกว้านซื้อที่ดินโดยเอกชนเพื่อธุรกิจบริการ, การจัดสรรที่ทำกินโดยรัฐ, และการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ตามลำดับ พบว่า การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินอันเกิดจากการกว้านซื้อที่ดินของธุรกิจ หรือโครงการดังกล่าว ผนวกกับความล้มเหลวของภาคการเกษตรที่ผ่านมาโดยตลอด ทำให้ชาวบ้านตัดสินใจขายที่ดินของตน โดยเฉพาะชาวบ้านที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีนัก มักขายที่ดินก่อนหน้ากลุ่มอื่น ๆ แต่ทว่าชาวบ้านที่ร่ำรวยขึ้นจากการขายที่ดินนั้น จำกัดอยู่เพียงไม่กี่ราย เพราะชาวบ้านส่วนใหญ่มักขายที่ดินในช่วงแรกของการกว้านซื้อ ซึ่งราคาที่ดินค่อนข้างไม่สูงนัก อีกทั้งชาวบ้านส่วนใหญ่ครอบครองที่ดินเพียงผืนเล็ก ๆ เท่านั้น

ในกระบวนการกว้านซื้อที่ดินนั้น พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ทั้งฝ่ายปกครองและที่ดิน) มักมีส่วนเกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกให้กับนักธุรกิจที่ดิน หรือในหลายกรณีก็อาจเป็นนายหน้าเองด้วยซ้ำ นายหน้าค้าที่ดินมักจะใช้ชื่ออ้างต่าง ๆ หลอกให้ชาวบ้านขายที่ดินเช่น การที่ที่ดินอาจถูกเวนคืน, การยึดคืนที่ดิน, หรือ คำสัญญาว่าจะจ้างเป็นกรรมกรในโรงงาน

ชาวบ้านส่วนใหญ่มักมิได้นำเงินจากการขายที่ดินไปใช้อย่างฟุ่มเฟือย ดังที่เข้าใจกัน จากการศึกษาพบว่า ชาวบ้านโดยเฉพาะที่ฐานะยากจนจะนำเงินดังกล่าวไปซื้อที่ดินแปลงใหม่, ซ่อมแซมบ้าน, ชาติใช้หนี้สิน เป็นต้น

ผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินดังกล่าว คือ ความแตกต่างระหว่างกลุ่มและชนชั้นภายในชุมชนมีความชัดเจนมากขึ้น ทำให้การรวมตัวขององค์กรท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ยาก อำนาจการต่อรองของชาวบ้านจึงลดลงและชาวบ้านต้องพึ่งพิงต่อสังคมภายนอกมากขึ้น นอกจากนี้ครอบครัวที่ยากจนจะต้องเปลี่ยนอาชีพเป็นรับจ้าง (ทั้งภายในและภายนอกหมู่บ้าน) หรือมิฉะนั้น ก็เข้าบุกรุกป่าสงวนก่อให้เกิดผลกระทบตามมาอีกมากมาย

## วิกฤตการณ์ที่ดินเกษตรกรรมในเขตป่า

โครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือภายใต้การดำเนินงานของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ซึ่งเริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ อันมีวัตถุประสงค์ในการอพยพชาวบ้านในเขตป่าอนุรักษ์ และจัดสรรที่ทำกินให้ในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนต่าง ๆ มากมาย อาทิเช่น

### (ก) การแย่งชิงทรัพยากรที่ดินในป่าเสื่อมโทรม

โครงการ คจก. นั้น มีแผนที่จะจัดสรรที่ดินให้แก่ชาวบ้านครอบครัวละไม่เกิน ๑๕ ไร่ โดยภายหลังการจัดสรร จะเหลือที่ในป่าเสื่อมโทรม (ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ) จำนวนราว ๘.๒ ล้านไร่ ที่ดินที่เหลือดังกล่าว มีแนวโน้มว่าจะถูกเปลี่ยนให้เป็นพื้นที่ปลูกไม้โตเร็ว (เช่น ยูคาลิปตัส) เพื่อเป็นแหล่งวัตถุดิบให้กับโรงงานเยื่อกระดาษ

### (ข) ลักษณะพื้นที่และการจำแนกจัดสรร

เนื่องจากการจำแนกพื้นที่ป่าของรัฐยังขาดความชัดเจน โดยรัฐเพียงใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศในการจำแนก ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาติดตามาคือ มีการประกาศเขตป่าซ้อนทับที่ดินของชุมชนในหลายพื้นที่ การกล่าวอ้างกฎหมายโดยมิได้คำนึง

ถึงสภาพความเป็นจริงในท้องถิ่น ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างชาวบ้าน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

### (ค) ขนาดและลักษณะพื้นที่จัดสรร

แม้ว่าเป้าหมายของโครงการ คจก. ที่ได้ระบุขึ้นว่าจะแก้ปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องที่ดินทำกินของชาวบ้าน แต่ดูเหมือนว่าการดำเนินงานของโครงการ กลับยิ่งก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

- ลักษณะการจัดสรรที่ดินที่ยืนอยู่บนฐานของเอกสารสิทธิ์และทะเบียนบ้าน โดยมีได้คำนึงถึงความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ทำให้ชาวบ้านสูญเสียสิทธิในการได้รับการจัดสรรที่ดินถึง ๕๐% ของผู้แจ้งสิทธิ
- ขนาดของที่ดินที่ชาวบ้านได้รับการจัดสรรมีเพียง ๘-๑๐ ไร่ อีกทั้งคุณภาพของดินค่อนข้างต่ำ ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถทำกินในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรได้
- ไม่มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ทำให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดินขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ ซึ่งอาจมีความแปรปรวน อาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา
- ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านอันเกิดจากการรังวัดที่ดินซ้อนทับที่ทำกินของชาวบ้านอื่น

จะเห็นว่าภายใต้วัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินเพื่อแก้ปัญหาของชาวบ้าน โครงการ คจก. กลับยิ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และปัญหาที่ทำกินสำหรับชาวบ้าน มากยิ่งกว่าก่อนที่โครงการดังกล่าวจะเกิดขึ้นเสียอีก

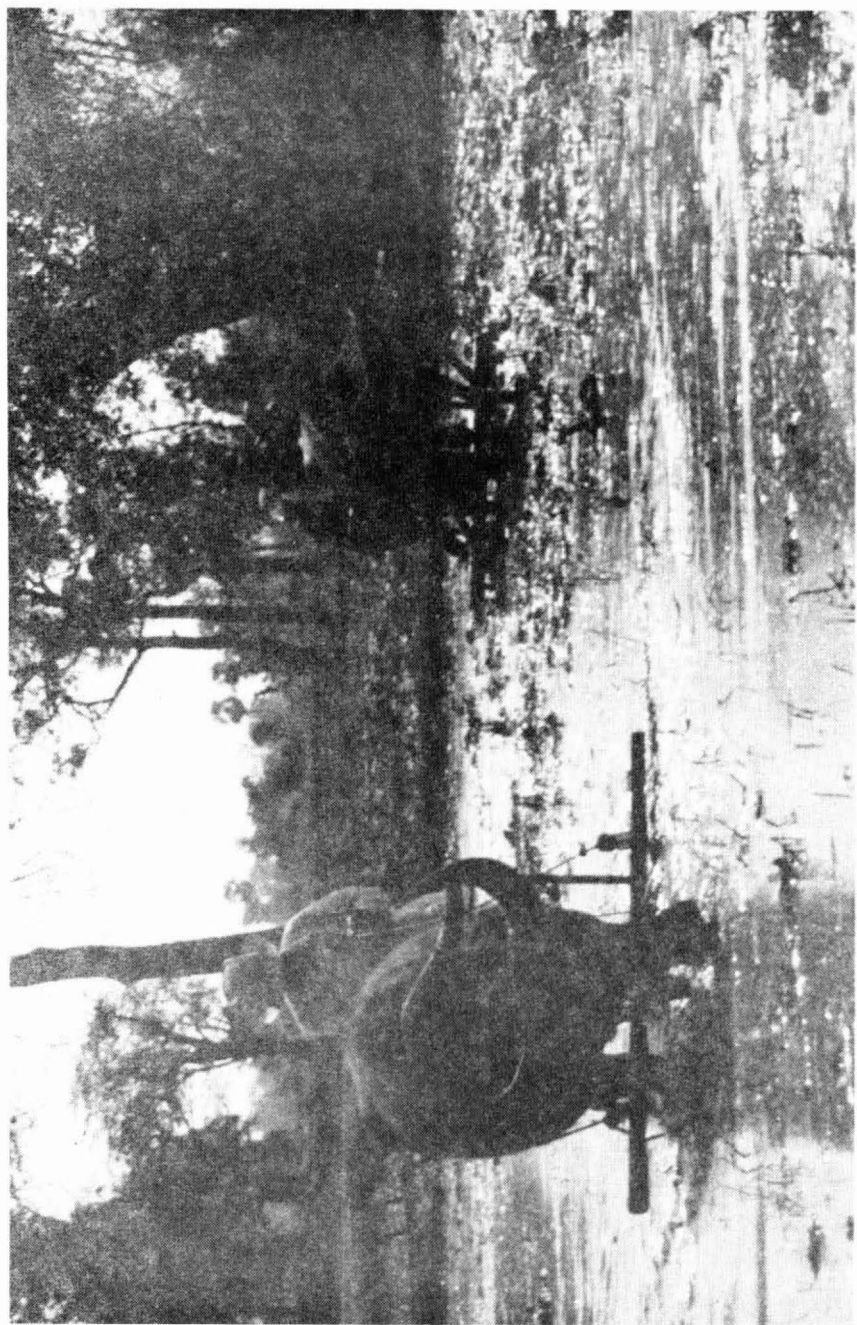


หน้าว่าง

(บทคัดย่อ)

**เกษตรกรรมทางเลือก :  
ทางรอดของเกษตรกรรายย่อย**

โดย กลุ่มเกษตรทางเลือก



นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๓๘๘ ที่ประเทศไทยทำสนธิสัญญาเบาว์ริง เพื่อส่งข้าวออกนอกประเทศ ระบบการเกษตรของไทยได้เปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิต มีเป้าหมายเพื่อการขาย แนวการเกษตรดังกล่าวได้ขยายตัว และมีทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเป็นฉบับแรก นับเป็นจุดเริ่มต้นที่รัฐได้มีการส่งเสริม และสนับสนุนการขยายตัวในภาคการเกษตร ได้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ไว้รองรับระบบการเกษตรแผนใหม่ เช่น การสร้างเขื่อน การสร้างอ่างเก็บน้ำ รวมทั้งการสร้างทางในชนบท ทั้งนี้เป็นไปโดยการรับข้อเสนอแนะจาก FAO และธนาคารโลก นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังได้ให้ทุนสนับสนุน การดำเนินการโครงการต่าง ๆ ในอันที่จะขยายปริมาณการผลิตในการเกษตร โดยใช้วิชาการเทคนิคอันทันสมัย

นโยบายดังกล่าวดำเนินต่อเนื่องสืบมา โดยรัฐให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องในอันที่จะพัฒนาระบบการเกษตรให้เป็นแผนใหม่ ได้จัดให้มีเกษตรตำบลประจำ เพื่อทำให้ที่ส่งเสริมในพื้นที่ จัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ให้เป็นสถาบันสนับสนุนด้านการเงินแก่เกษตรกร จากแนวนโยบายและการดำเนินงานที่ผ่านมา

ได้ส่งผลต่อเกษตรกรและสังคมชนบท กล่าวคือ

### (ก) ผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และทรัพยากร

๑. การลดลงของป่าไม้ การพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร้การควบคุม นอกจากการให้สัมปทานป่าไม้ นโยบายป่าไม้ของรัฐ ทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว นโยบายการส่งเสริมการปลูกพืชเพื่อการส่งออก ซึ่งต้องใช้ปริมาณที่ดินในการผลิตเป็นจำนวนมาก เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการบุกเบิกที่ดินทำกินออกไปอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะการบุกเบิกเข้าไปในพื้นที่ป่าไม้ อันส่งผลให้ปริมาณพื้นที่ป่าลดลง ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ สถิติแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าถึง ๑๗๑,๐๑๗,๘๑๒ ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๘ ของพื้นที่ทั้งหมด พอถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๕ พื้นที่ป่าลดลงเหลือเพียง ๘๗,๘๗๕,๐๐๐ ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๐ ของพื้นที่ทั้งหมด

การลดลงของพื้นที่ป่า ไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นถึงต้นไม้ที่ลดลงอย่างมหาศาล แต่ยังหมายถึงการพังทลายของทรัพยากรชีวภาพในเขตป่าเขาและความหายนะของระบบนิเวศน์วิทยา และการสูญสิ้นไปของแหล่งพันธุกรรมของพันธุ์ไม้จำนวนมาก

จากการทำลายฐานทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ของการผลิตทางการเกษตรได้ส่งผลให้เกิดการแปรปรวนของธรรมชาติ เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม ซึ่งปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดการพังทลายของดิน ซึ่งหมายถึงการทำลายความอุดมสมบูรณ์ของดิน และธาตุอาหารในดิน

### ๒. การเสื่อมโทรมของทรัพยากรพันธุกรรม อันเนื่องมาจากการส่งเสริมการปลูกพืชพันธุ์ใหม่

การส่งเสริมพืชพันธุ์ใหม่ ส่งผลให้พืชพันธุ์พื้นบ้านสูญหายไปจากท้องถิ่น การใช้พืชพันธุ์ใหม่ยังทำให้เกิดโรคระบาด และแมลงอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ที่เห็นตัวอย่างได้ชัดเช่น ฝ้าย และยางพารา เป็นต้น

### ๓. การให้ปุ๋ยและสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

การส่งเสริมที่ควบคู่ไปกับพืชพันธุ์ใหม่คือ ปุ๋ย และสารเคมีกำจัดศัตรูพืช การใช้ปุ๋ยสามารถช่วยเพิ่มผลผลิตได้เพียงระยะแรก แต่ในปีต่อ ๆ มา ชาวบ้านจะต้อง

ใช้ปุ๋ยในปริมาณที่เพิ่มขึ้น ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง นอกจากนี้ยังส่งผลให้ดินแข็ง อีกด้วย

สำหรับสารเคมีก็เช่นกัน การระบาดของแมลงศัตรูพืช ทำให้เกษตรกรต้องหันมาใช้สารเคมีเพิ่มขึ้น ในอัตราการใช้ที่สูง และส่งผลกระทบต่อตัวผู้ใช้เองอีกด้วย

### (ข) ด้านเศรษฐกิจ

รายได้ของเกษตรกรลดต่ำลง เปรียบเทียบกับรายได้ประชาชนนอกการเกษตร ในขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นทุกปี ผลที่ตามมาคือการมีหนี้สินซึ่งนับวันจะมีความทวีรุนแรงมากขึ้น โดยเฉลี่ยเกษตรกรจะมีหนี้ครัวเรือนละ ๑๖,๘๑๕.๔๕ บาท ความสามารถที่เกษตรกรในการชำระหนี้ลดลง สาเหตุที่เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยสูง ราคาผลผลิตตกต่ำ รายจ่ายสูงกว่ารายได้ เงินที่กู้ยืมมาสำหรับการลงทุน ไม่สามารถใช้ไปเพื่อการลงทุนเพียงอย่างเดียว แต่ต้องนำมาใช้หมุนเวียน เพื่อการดำรงชีวิตประจำวันด้วย ผลผลิตทางการเกษตรส่วนใหญ่มีราคาไม่แน่นอน ตกต่ำในบางปี แม้ว่าราคาสูงจะสูงขึ้น แต่ก็ยังน้อยกว่าต้นทุนการผลิต

### (ค) ด้านสังคมและวัฒนธรรม

#### ๑. การลดการพึ่งตนเองได้ของเกษตรกร

ในระบบการเกษตรดั้งเดิม เกษตรกรสามารถพึ่งพิงตนเองได้ อย่างน้อยในเรื่องปัจจัย ๔ ในการผลิตเป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานความต้องการภายในครัวเรือนและชุมชนเป็นหลัก ในขณะที่เกษตรกรรมแผนใหม่ได้ย้ายฐานการตัดสินใจไปที่คนนอกชุมชน เกษตรกรต้องการทุนเพื่อการผลิต แต่ในขณะที่เดียวกันกลับไม่สามารถกำหนดราคาขายได้ ราคาขายถูกกำหนดโดยคนภายนอก จะเห็นว่าในระบบดังกล่าว เกษตรกรต้องพึ่งพิงระบบนอกชุมชนมากขึ้นทำให้ขาดอิสระในการตัดสินใจ ความสามารถกำหนดวิถีชีวิตและวิธีการผลิตของตนเองได้น้อยลง การพัฒนาแบบแผนใหม่ได้ทำลายเกษตรกรรายย่อย และชีวิตอิสระของเกษตรกรลงไปทุกที ที่เห็นเป็นรูปธรรม เช่น ระบบเกษตรกรรมแบบครบวงจร ได้ผลักดันให้เกษตรกรต้องขึ้นต่อบริษัท ในรูปแบบและวิธีการผลิต เกษตรกรเปรียบเหมือนคนงานของบริษัท เพียงแต่ทำการผลิตในไร่นาตัวเอง อีกทั้งตนเองเป็นผู้ลงทุนและเป็นผู้รับความเสี่ยงทั้งหมด

ในวิธีการผลิตแผนใหม่ ชีวิตเกษตรกรได้เปลี่ยนจากการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน มาเป็นทำของตัวเอง เวลาที่เคยมีหายไป เนื่องจากเวลาส่วนใหญ่ใช้รับเร่งทำการผลิตทางการผลิต สังคมที่เคยไปมาหาสู่กันน้อยลงทุกที ขาดโอกาสในการพัฒนาทัศนคติทำกิจกรรมของชุมชนร่วมกัน

## ๒. การอพยพแรงงาน

ความไม่แน่นอนของรายได้ของเกษตรกร ทำให้ต้องดิ้นรนไปหางานภายนอกหมู่บ้าน จำนวนคนที่อพยพออกหางานทำ มีเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี ลักษณะงานที่ทำไม่สอดคล้องกับทักษะและความรู้ที่ตนเองมี ทำให้ได้รับค่าจ้างค่อนข้างต่ำ มีปัญหาความกดดันทางจิตใจและร่างกาย ผลกระทบที่เกิดจากการอพยพแรงงานยังมีผลให้เกิดปัญหาสังคมในเมือง

การอพยพทำให้สังคมชนบทแตกสลาย พ่อแม่ลูกไม่ได้อยู่พร้อมเพรียงกัน เช่นดังอดีต ในหมู่บ้านเหลือเพียงคนแก่และเด็ก นอกจากนี้ก่อให้เกิดค่านิยมใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นการบริโภคเพิ่มมากขึ้น

## ๓. ผลกระทบต่อสตรี

บทบาทของสตรีได้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากภาระที่ต้องแบกรับปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัวในระบบการผลิตสมัยใหม่ ในขณะที่ภาระในครัวเรือนยังเป็นของสตรีอยู่เช่นเดิม จากภาระที่แบกรับอยู่ก่อให้เกิดความวิตกกังวล นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อการอพยพแรงงานหญิงเพื่อหารายได้เพิ่ม พบว่าผู้หญิงอพยพมาทำงานทำในเมืองมากกว่าผู้ชาย รายได้จากการทำงานค่อนข้างต่ำ เนื่องจากการขาดทักษะและความรู้ นอกจากนี้ การอพยพแรงงานหญิง พบว่ามีส่วนผลักดันให้สตรีต้องขายบริการทางเพศอีกด้วย

## เกษตรกรรมทางเลือก

เกษตรกรรมทางเลือก เป็นระบบเกษตรกรรมที่เกษตรกรผู้ผลิตทำการเกษตรกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านอาหารของครอบครัวไม่ใช่ตลาดระบบการผลิตให้ความสำคัญในการบำรุงรักษาดิน ป้องกันการใช้ประโยชน์จากดินเกินความสามารถของดินเอง และเกินความสามารถของเกษตรกรที่จะสามารถฟื้นความอุดมสมบูรณ์ขึ้นมาใหม่ได้ นอกจากนี้ยังเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในไร่นา

อย่างมีประสิทธิภาพ มีรูปแบบการผลิตและการจัดการหมุนเวียนทรัพยากรได้อย่างสมดุล การสร้างความสมดุล โดยปลูกพืชหลายชนิด มีการเลี้ยงสัตว์ ใช้ประโยชน์จากมูลสัตว์ การเลือกใช้ทรัพยากรที่มีแต่เดิมในท้องถิ่น รวมทั้งการใช้พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ การเลี้ยงสัตว์ไม่ได้มุ่งหวังแต่เพียงเนื้อ แต่เพื่อให้ผลหลายด้าน เช่น เพื่อข่อยเศษพืชให้กลายเป็นปุ๋ย เป็นแหล่งวัตถุดิบ แก๊สชีวภาพ ใช้เป็นแรงงาน ตลอดจนใช้เพื่อผลิตอาหารนมและไข่ เกษตรทางเลือกให้ความสำคัญต่อการรักษาสมดุลทางธรรมชาติ ลดการใช้ปุ๋ยเคมี ยาควบคุมวัชพืชและแมลง และเลิกใช้ไนโตรเจนส่วน การใช้ฮอร์โมนกระตุ้นในการเจริญเติบโต และสารเคมีอื่นก็ต้องปรับเปลี่ยนมาใช้พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ ที่มีความต้านทาน และใช้สมุนไพรควบคุมแมลง การควบคุมศัตรูพืช ใช้ชีววิธี เนื่องจากเชื่อว่า การระบาดของแมลงและวัชพืช เป็นอาการที่ขาดสมดุลของระบบนิเวศน์ การขาดความสมดุลของอาหารและความอ่อนแอของพืชและสัตว์ เกษตรทางเลือกให้ความสำคัญต่อการใช้แรงงานทดแทนเครื่องจักรกลเช่นเดียวกัน

## พัฒนาการเกษตรทางเลือกในประเทศไทย

รูปแบบพัฒนาการเกษตรทางเลือกในประเทศไทยมีพื้นฐานจากระบบเกษตรกรรมของไทยแต่เดิม เป็นการผลิตเพื่อการยังชีพเป็นหลัก รูปแบบการเกษตรมีลักษณะของไร่นาสวนผสม เป็นการเกษตรแบบยกร่องในเขตที่น้ำท่วมไม่ถึง ต่อมาได้พัฒนารูปแบบเป็นการจัดระบบในไร่นาที่สำคัญคือมีการเลี้ยงปลาควบคู่กับการปลูกข้าวและไม้ผล

ในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมา บุคคลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันแนวคิดเกษตรผสมผสาน คือ หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ และอาจารย์เสรีฐ บุญเกิด แต่แนวความคิดไม่ได้รับความสนใจแพร่หลายมากนัก เนื่องจากการครอบงำของเกษตรกรรมแผนใหม่ แนวคิดเกษตรกรรมทางเลือกในประเทศไทยชัดเจนมากขึ้นโดยการส่งเสริมโดยองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท การถ่ายทอดระหว่างเกษตรกรกับเกษตรกรเป็นหลัก ทำให้มีเกษตรกรสนใจทำและขยายตัวเพิ่มมากขึ้น พัฒนาการของเกษตรกรรมทางเลือกในเวลาต่อมา มีรูปแบบหลากหลายภายใต้ชื่อที่แตกต่างกันไป เช่น เกษตรกรรมถาวร ไร่นาป่าผสม เกษตรกรรมเพื่อพึ่งตัวเอง เกษตรกรรมธรรมชาติ เกษตรนิเวศน์

เกษตรป่าไม้ ชื่อต่าง ๆ นี้ถูกเรียกตามลักษณะกิจกรรมที่ส่งเสริม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสภาพทางกายภาพที่แตกต่างกันในท้องถิ่น และปัญหาของชุมชนที่แตกต่างกันไป แต่ไม่ว่าจะมีชื่อเรียกอย่างไรก็ตาม ทั้งหมดมีพื้นฐานแนวคิดร่วมกันดังกล่าวข้างต้น

ปัจจุบัน เกษตรกรรมทางเลือกได้รับความสนใจจากทั้งภาครัฐและเอกชน ในระหว่างกลุ่มเอกชนพัฒนาชนบท จากกระแสความคิดที่ให้คุณค่าต่อภูมิปัญญาชาวบ้าน มีส่วนทำให้เกษตรกรรมทางเลือกได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ การทำงานในพื้นที่และเอกสารเผยแพร่ ส่งผลให้ชาวบ้านที่ทำกิจกรรมทางเลือกที่สามารถแก้ปัญหาครอบครัว ลดหนี้สิน อีกทั้งทำให้ไม่เกิดการขาดแคลนอาหารในครอบครัว อีกทั้งสร้างเสริมปรับปรุงระบบนิเวศน์

การค้นคิดทางเลือกของการเกษตรมีอย่างต่อเนื่องและได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ไม่เพียงแต่เกษตรกร และหน่วยงานเอกชนพัฒนาชนบทเอง หน่วยงานวิชาการหลายหน่วย ก็ให้ความสนใจและศึกษาค้นคว้า

รูปแบบเกษตรกรรมทางเลือกในประเทศไทย มีความแตกต่าง เช่น

๑. ระบบเกษตรผสมผสาน คือ การทำกิจกรรมเกษตรในทีเดียวกันตั้งแต่ ๒ อย่างขึ้นไป แต่ละกิจกรรมจะเชื่อมโยงสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องอย่างเป็นระบบ เน้นการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบการเกษตรผสมผสานได้มีการพัฒนาไปหลายรูป เช่น ไร่นาสวนผสม ซึ่งเป็นการปลูกพืชไร่ในสวนผลไม้ การปลูกผักสวนครัว ซึ่งเป็นการเกษตรแบบดั้งเดิม หรือไร่นาป่าผสมซึ่งใช้ในเขตที่สูงซึ่งคำนึงการชะล้างพังทลายของดิน การฟื้นฟูดินโดยมีระบบการปลูกพืชเกษตรไม้ผลและไม้ป่าร่วมกันในป่า ในระหว่างแถวไม้ รูปแบบนี้บางครั้งเรียกว่า เกษตรป่าไม้

๒. ระบบเกษตรกรรมอินทรีย์ เป็นระบบเกษตรที่ปรับปรุงดินให้มีความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติด้วยอินทรีย์วัตถุและสิ่งมีชีวิตในดิน การบำรุงดินทำให้ดินพืชมีความแข็งแรงอันเป็นพื้นฐานสำคัญในการต้านทานโรคและแมลงได้ด้วยตัวเอง หลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีทุกชนิดในการกำจัดศัตรูพืชจะนิยมใช้วิถีทางชีววิทยา เช่น การใช้ศัตรูพืชธรรมชาติของศัตรูพืช ที่เรียกว่า ตัวห้ำ และตัวเบียน หรือการใช้สารที่ได้จากธรรมชาติ เช่น สะเดา บอระเพ็ด หรือยาสูบ เป็นต้น บางแห่งใช้มุ้งคลุมเพื่อป้องกันแมลง อันทำให้ลดต้นทุนในการผลิตได้มาก และยังทำให้สภาพดินฟื้นคืนมา

อีกครั้งอย่างค่อยเป็นค่อยไป แนวทางของระบบเกษตรอินทรีย์ได้รับการงานรับจากกลุ่มผู้บริโภคในเมือง ซึ่งตระหนักพิษภัยจากการบริโภคผลผลิตที่เต็มไปด้วยสารพิษ ได้มีความพยายามสร้างเครือข่ายระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคขึ้นด้วย

๓. เกษตรกรรมธรรมชาติ เป็นเกษตรกรรมที่พัฒนาภายใต้หลักการของการไม่ไถพรวนดิน ไม่ใส่ปุ๋ย ไม่กำจัดวัชพืชและไม่กำจัดโรคและแมลงศัตรูพืช ระบบเกษตรธรรมชาติอาศัยความสมดุลของธรรมชาติ ทำให้การเกษตรในไร่นานั้น ดำรงอยู่และเจริญงอกงามให้ผลผลิตที่อุดมสมบูรณ์ ฟูกูโอกะ เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่แนวคิดนี้ในประเทศไทย ขณะนี้มีเกษตรกรนำมาปฏิบัติที่เป็นที่รู้จักดี คือ ดุงคำเคื่อง ภาณี เกษตรกรในจังหวัดบุรีรัมย์ และมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วภายในระยะเวลา ๒-๓ ปีที่ผ่านมา

เกษตรกรรมทางเลือกอีกรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงคือ เกษตรกรรมธรรมชาติ แบบธาตุสี่ของ ป๊ะหรน หมัดหลี

### เกษตรกรรมทางเลือก : ทางรอดของเกษตรกรรายย่อย

กรณีศึกษาในเอกสารชิ้นนี้ได้ทำการศึกษาระบบเกษตรกรรมทางเลือกในรูปแบบต่าง ๆ และผลที่เกิดขึ้นโดยมีการศึกษาครอบคลุม ๔ ภาค ในระบบที่แตกต่างกัน คือ

๑. ภาคใต้ เป็นกรณีศึกษา เรื่องปายาง หรือเกษตรธรรมชาติแบบธาตุ ๔ ของป๊ะหรน หมัดหลี
๒. ภาคเหนือ เป็นกรณีศึกษา เรื่องเกษตรป่าไม้ ของนายพรม เตชา และนายสัมฤทธิ์ ยอดสร้อย
๓. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นกรณีศึกษา เรื่องเกษตรธรรมชาติ ของนายคำเคื่อง ภาณี และนางสุมณฑา เหล่าชัย
๔. ภาคกลาง เป็นกรณีศึกษา เรื่อง
  - การใช้สมุนไพร ควบคุมศัตรูพืชทดแทนการใช้สารเคมีในข้าวของนายประยงค์ โพธิ์ไพจิตร
  - การใช้สมุนไพรทดแทนในสวนผักของนางปิ่น ดิษฐ์ทิพย์
  - ไร่นาสวนผสมของ นายน้อย เอี่ยมสอาด

- กรณีศึกษา เกษตรผสมผสานของนายฉลวย แก้วคง

## ผลจากการทำเกษตรกรรมทางเลือก

จากกรณีศึกษาทั้ง ๘ กรณี เกษตรกรประสบความสำเร็จจากการทำเกษตรกรรมทางเลือกในรูปแบบที่แตกต่างกัน แต่ทุกคนมีความเชื่อมั่นว่า แนวทางเกษตรทางเลือกที่พวกเขากระทำอยู่นั้นน่าจะเป็นทางออกสำหรับเกษตรกรรายย่อยอื่น ๆ ได้ โดยภาพรวมแล้ว ผลของการทำเกษตรกรรมทางเลือกมีผลในเรื่องดังต่อไปนี้คือ

### ๑. ด้านเศรษฐกิจ

๑.๑ ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ เกษตรกรรมทางเลือกสามารถลดรายจ่ายในครัวเรือน ในด้านอาหารไปได้อย่างมาก และทำให้อาหารเพียงพอต่อการบริโภคในครอบครัวตลอดปี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนหน้าที่จะทำเกษตรทางเลือกนั้น เกษตรกรต้องเสียเงินซื้ออาหารอย่างต่ำไม่น้อยกว่าปีละ ๔,๐๐๐ บาท (ในรายที่มีครอบครัว ๓ คน)

นอกจากนี้ผลิตผลที่มีสามารถขายเป็นรายได้แก่ครอบครัวได้ รายได้จากกิจกรรมมีต่อเนื่องตลอดปี ไม่ใช่เพียงฤดูใดฤดูหนึ่งเท่านั้น

๑.๒ ลดต้นทุนการผลิต เนื่องจากไม่ต้องเสียเงินซื้อปุ๋ย ยาเคมี และค่าจ้างแรงงาน เป็นต้น

๑.๓ สามารถลดแก้ไขปัญหานี้สินได้ รวมทั้งสามารถสะสมเงินออม เป็นทุนสำรองของครอบครัวได้อีกด้วย

๑.๔ ความมั่นคงในอาชีพเกษตรกรรม จากกิจการเกษตรที่ทำแล้ว ผู้นำประสบความสำเร็จแก้ไขปัญหาคือ ทำให้เกิดความมั่นใจในตนเอง ชีวิตมีความสุขมากขึ้น ทำให้อาชีพเกษตรกรได้รับการยอมรับ

### ๒. การรักษา ปรับปรุง และพัฒนาระบบนิเวศน์

๒.๑ พัฒนาและดำรงไว้ซึ่งพืชพันธุ์พื้นบ้าน ซึ่งมีความทนทาน สอดคล้องกับส่วนท้องถิ่นเดิม

๒.๒ การปลูกพืชหลายชนิดคละกันไปทำให้เป็นการควบคุมโรคแทรกโดย

## ธรรมชาติ

๒.๓ พื้นฟูความสมบูรณ์ของธรรมชาติ รักษา ปรับปรุง และฟื้นฟูระบบนิเวศน์ วิทยาการธรรมชาติ

๒.๔ แก้ไขปัญหาการชะล้างทำลายดิน ซึ่งทำให้เกิดการสูญเสียธาตุอาหารในดินมาเป็นการปรับปรุง บำรุง รักษา สภาพดินให้ดีขึ้น ซึ่งช่วยทำให้พืชมีความแข็งแรง สามารถต้านทานโรคได้ดี

## ๓. ด้านสังคมและวัฒนธรรม

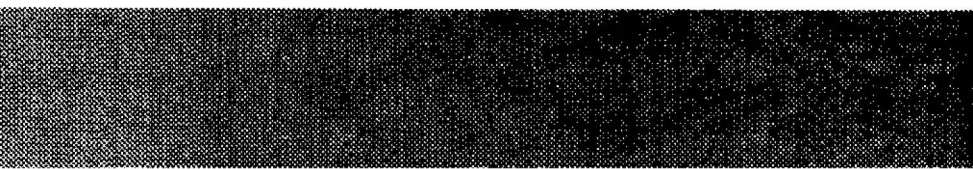
๓.๑ การพึ่งตนเองของครอบครัวและชุมชน เนื่องจากเกษตรกรทางเลือก เกื้อหนุนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่นและใช้เทคโนโลยีที่ง่ายต่อชาวบ้านที่จะควบคุมและจัดการเองได้ ทำให้ลดการพึ่งพิงสังคมภายนอก ทั้งการผลิตและการตลาด ลดความเสี่ยง ซึ่งการที่เกษตรกรสามารถควบคุมการผลิตและการตลาดได้ด้วยตัวเอง ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในตนเอง และความภาคภูมิใจในตนเอง สร้างเสริมอำนาจการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการเสริมและพัฒนาสัมพันธภาพของคนในชุมชนให้กระชับแน่นมากยิ่งขึ้นด้วย

๓.๒ ความสงบสุขของครอบครัวเกษตรกรรวมทางเลือกมีส่วนในการสร้างรากฐานที่มั่นคงและสงบสุขให้กับครอบครัว เนื่องจากสมาชิกของครอบครัวได้มีโอกาสทำงานร่วมกันในไร่นาทำให้ได้ใช้เวลาร่วมกัน นอกจากนี้ยังเป็นการเสริมบทบาทสตรีพัฒนาทักษะ ความรู้ และบทบาทสตรี ในการส่งเสริมกิจกรรมการเกษตรให้แก่เพื่อนบ้าน

๓.๓ เกษตรกรรมทางเลือกเป็นรากฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาจิตใจอันดีงามของมนุษย์ เกษตรกรมีเวลาว่างมากขึ้น มีเวลาสำหรับการปฏิบัติศาสนกิจ ซึ่งเป็นพื้นฐานที่ดีในการดำรงชีวิต

๓.๔ การทำเกษตรกรรมทางเลือก ยังก่อผลดีต่อเกษตรกรและผู้บริโภคเอง เพราะไม่ต้องกังวลต่อสารพิษตกค้าง ทำให้สุขภาพอนามัยดีขึ้น





PEOPLE'S FORUM



**PEOPLE CENTERED DEVELOPMENT**

**THE PEOPLE FORUM 1991**



Vitoon Panyakul Editor

People  
Centered  
Development

---

**THE  
PEOPLE  
FORUM**

**1991**

PEOPLE'S FORUM



# **People Centered Development**

## **THE PEOPLE FORUM 1991**

**SECOND EDITION**

**VITON PANYAKUL : EDITOR**

**ISBN : 974-88741-7-6**



**PUBLISHED BY**  
**LOCAL DEVELOPMENT INSTITUTE**

**COVER DESIGN : WIWAT CATITHAMMANIT**  
**: MONTRI SIM**  
**COVER ILLUSTRATION : SANPETCH SIKHARES**

---

**PRINTED AT : YOTAKA PRINTING HOUSE, 760/557 Soi Chao Phraya Siam**  
**Charansanitwongs Rd., Bangplad, Bangkok 10700**

# People Centered Development



## THE PEOPLE FORUM 1991

**Ultoon Panyakul**  
(Editor)

Second Edition  
Published by

**Local Development Institute**

1992

ISBN: 974-88741-7-6

## **ACKNOWLEDGMENTS**

The success of the 1991 Peoples' Forum was made possible by the co-operation of:

NGO Co-ordinating Committee on Rural Development in all regions

Rural Reconstruction Alumni and Friends Association

Thai Development Support Committee

Development Media Center

Thai Volunteer Foundation

Asian Cultural Forum on Development

Project for Ecological Recovery

Local Development Institute

Duang Prateep Foundation

Human Settlement Foundation

Grassroot Development Institute

Raindrop Association

Alternative Agricultural Network

Network for Esan Handicraft and Women Development

## FOREWORD

For the last 3 decades of rural development in Thailand under the auspices of the state's economic development programmes, we have witnessed structural changes in local production and communities' livelihood. The basic aim of this development has been to promote an integration of local economies into the market economy of the national and international systems. Local production was transformed from a subsistent to a commercial orientation. Communities become dependent on external institutions for production inputs, the sale of agricultural products, and even for the labour market. At the same time, natural resources (either forest, land, or water) are reduced to mere inputs in the production process. The use of resources is all for profit maximization with no consideration given to the associated social and environmental costs.

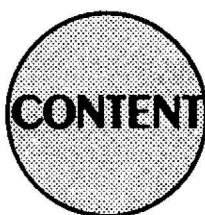
The 1991 People's Forum does not simply aim at criticizing "mainstream" development and its impact on local communities and the environment. We indeed hope that this will be an opportunity to synthesize the experiences of local communities in their grass-roots oriented development. This alternative development are based on the adoption and application of local wisdom in managing local resources and community development. It must respond to the needs of local communities and be in harmony with the local environment so as to ensure community self-reliance.

The organizers wish to express their sincere thanks to all the people who have made this 1991 People's Forum a possibility and a success, especially the local people who have been involved in documentation and presentation. The editor wishes to thank all those who have helped in the production of this document, especially Wimon Kongsakulthawon, Chalerm Sri Rodkal, Tussanee Cholatisuwan, Tasanee Weerakun, Wiwat Catithammanit, Surapee Kolsonsombat, Jaranya Dangnoi, Surapee Kosonsombat, Raywadee Prasertcharoensuk, Pikul Ithihirunwong, Emma Baulch and Alec Bamford, and Sanithsuda Ekachai for the cover photograph.

Vitoon Panyakul

Bangkok, October 1991

หน้าว่าง



# CONTENT

<b>Opening Remark : Prof. Saneh Chamarik</b>	<b>9</b>
<b>Declaration the 1991 Thai People's Forum</b>	<b>15</b>
<b>Declaration the 1991 International People's Forum</b>	<b>25</b>
<b>People Centered Development : An Overview</b>	
<b>From Development Experience in Thailand</b>	<b>33</b>
<b>Hill Tribe People : Development and Impacts</b>	<b>47</b>
<b>Slum Dwellers' Fight for a Home</b>	<b>55</b>
<b>Conflict Between Rice Farmers and Prawn Farmers</b>	
<b>Over Natural Resource</b>	<b>63</b>
<b>Coastal Resource Management</b>	<b>69</b>
<b>The Failures of Hydroelectric Dams</b>	<b>77</b>
<b>Community Forestry: A Dimension of</b>	
<b>Alternative Development</b>	<b>85</b>
<b>Local Handicraft in Isan</b>	<b>91</b>
<b>Water Management by Local Communities</b>	<b>97</b>
<b>Agricultural Land Crisis in the Period of</b>	
<b>High Land Price</b>	<b>105</b>
<b>Alternative Agriculture :</b>	
<b>The Survival of Small Peasants</b>	<b>113</b>



**DEVELOPMENT AS IF  
PEOPLE MATTERED**

**ORGANIZED BY  
THAI NGO-CORD  
IN COOPERATION WITH  
INTERNATIONAL NGO.**



## ***OPENING REMARKS***

**- Saneh Chamarik -**

**Chairman, NGO-Coordinating Committee on Rural Development  
13 October, 1991 Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand**

Friends, Ladies and Gentlemen,

It is indeed a great pleasure and honour for me, on behalf of the Thai NGO-Coordinating Committee on Rural Development (NGO-CORD), Centre for Social Development Studies of the Faculty of Political Science, and Political Economy Centre of the Faculty of Economics, Chulalongkorn University, to extend a very warm welcome to you all in this "People's Forum'91". May I also express my deep appreciation of your keen interest and participation which, I am sure, is to greatly instil in all of us moral strength and solidarity to cope with human crisis of our time.

Now that the "Thai Forum" has been concluded, let us go on with the "International Forum" in the very same spirit of making the voices of common people effectively heard. As we are all aware, the two fora are closely interrelated. What have been articulated in the "Thai Forum" are to be even more stressed in this

“International Forum”, but on a much larger scale and with much broader perspective. This is certainly not a mere redundancy. It only reflects the fact and reality of life that common people everywhere are being confronted with basically the same problems and fates, be it local, national or global. All of which come practically from the same source of hegemonic and disruptive style of industrial development. To anyone in the right mind, this fact by itself should naturally bring forth a sense of togetherness in dealing with the matter.

So with this common task in mind, Ladies and Gentlemen, before getting on with our discussion on specific topics as scheduled for the next four days, it may well be in order here to take a hard look once again at what has actually been going on around us in today's world of hectic change and development. Let me just begin with a humorous, but ominous, side of the story. I beg to refer to a cartoon by Dan Wasserman in The Washington Star some years ago, caricaturing a US lady representative at the UN. She was portrayed as being quizzed and offering a poignant reply as follows:

**Question :** “What is the difference between totalitarian and authoritarian?”.

**Answer :** “Well, a totalitarian government arrests, tortures and murders. An authoritarian government, on the other hand, leaves many of these functions to the private sector.”

This indeed has particular relevance to what has been happening to the Third World's common people - all in the name of modernization and industrialization. Quite instructively, in Thai official vocabulary, “private sector” simply means those tiny and prosperous minorities in the modern conclave: namely, industry, commerce, and banking, all of which revolving around the concept and sole objective of unlimited industrial growth. It is this exclusive “private sector” that is to be looked upon, willy-nilly, as the engine of growth and progress. Translated into democratic jargon, if there is to be any development at all, it would read something like development of the “private sector”, by the “private sector”, and for “the private sector”.

Actually, this is also the way the so-called democracy in most, if not all, developing countries has been operating. Somehow in a predetermined way, the "private sector" has to be on top with the rest being put aside and subordinated. The "development" gains, according to one celebrated academic ruling, may have to be so concentrated in a few hands, but nevertheless would presumably be trickled down to the satisfaction of all.

Unfortunately, as we all know, the idea of trickling-down has been proved not to be the case. And it will never be, as witnessed by the widespread and chronic poverty and widening income disparities the world over. All of which, by the way, is in stark contrast to economic promise as acclaimed by the World Bank/IMF. In any case, the self-proclaimed trickle-down effects will never materialize, simply because of the economic logic inherent in the current industrial culture itself. Why? Because, in its scheme of things, man and nature is to count as nothing much more than commodities to be put on sale like any other commodities. That is how man is being equated with labour, and nature with raw materials. And both need to be at the service of the modern production system for the sole purpose of the "private sector" 's profit maximization. It is within such a self-centred frame of mind that industrial growth and development is to be carried out. That is consequently how the so-called economic growth is being measured for the whole nation when in fact it is only sectoral. And finally, with the rise of what John H. Kautsky calls "modernizing aristocracy", both governmental and non-governmental, the whole state machinery transforms itself from the function of governing into business administration, accommodating changes, or "structural adjustments" in the World Bank/IMF's terminology, as dictated from outside, aptly called international economic order!

All this should help explain why and how the Third World's seemingly national governments look to the external forces for guidance in their business transactions, while increasingly turning blind eyes to their own people, particularly those overwhelming majority who cannot quite keep up with the wind of changes.

It obviously explains how the two-pronged development policy has come about: liberalism for the “private sector” in contrast with authoritarianism toward the rest. It is no wonder that the state machinery has always been a great and forceful helping hand in facilitating cheap and trainable labour and convenient access to natural resources, as well as other infrastructural services. That is why poverty and natural degradation inevitably goes hand in hand with sectoral prosperity. They all constitute the built-in mechanism for the industry’s profit maximization and thus accelerated and continuing growth, with of course “stability”. Hence all the fuss about planning on and on, ad nauseum!

Friends, I have dwelt a bit long-winded on the current state of affairs just to bring into relief the true nature of the so-called “free economy” and “free market” system. So much talked about with so much pride is “free competition” and “competitiveness”. Only that it is all one-sided. And this very brand of economic sectarianism and one-sidedness is all the more accentuated in *close* societies, like ours, where the “private sector” reigns supreme with the state machinery being somehow “privatized” in conformity with its needs and demands. In a large sense, then, “economic” growth needs to be implemented through authoritarian means, and by force and violence if need be. And this suffering and hardship has become daily life for the poor people everywhere, as the Thai Forum has succinctly demonstrated. All this has been a well-established order under the current “market economy” hierarchy from the global down to national and local levels. As a result, politics in underdeveloped and developing countries alike have to be taken care of and law and order established. In actuality, it means politics is something prohibitive and submerged into purely economic and technical decisions. That is why professional economists, including those of the World Bank/IMF’s, are quite happy to do away with any social and political judgments and decisions. For they are all predetermined, the same way those Bank-supported projects and technical advice have been predetermined in accordance with the mainstream economic order. It looks to them like politics and economics becoming worlds apart. But they only call it professional neutrality and objectivity.

Obviously, all this fits in very well with all the authoritarian regimes. So everywhere, one witnesses "economic liberalism" turning against common people's rights and freedom, and thus against democracy itself. This is, mind you, not ironical or contradictory at all. It is only perfectly logical and rational under the current industrial culture, where domination-subordination relationships are the norm, both within and without developing nations.

Now, Ladies and Gentlemen, in light of the above analysis, the common task before us in this People's Forum is quite clear. Beyond case studies in which the common people's predicaments and potentiality are being brought up for further discussion, it means at least two most important and inter-related things. One is to point to the real need for shifting away from current growth-centred development, whereby the great many come under domination of the few, to people-centred one with due respect to man and nature as focus of development and where human rights and freedom constitute the norm. The point has already been extensively discussed and emphasized in the Thai Forum. Hopefully, this International Forum would further elucidate the theme in terms of regional and global common front. Ways and means should then be found to bring about people's networking, so that the People's Forum could be effectively sustained. It needs indeed to be sustained if our efforts are to mean anything at all.

And finally, Ladies and Gentlemen, along with the people-centred development, the People's Forum would further mean a groping and progress towards true democracy, where people at the grassroots are enabled to attain self-reliance and actively participate in the decision-making process. As everyone knows, it is simply a matter of basic right to human dignity and development, but only arbitrarily being denied to people under the current economic order, national and international. And this is not just a question of poverty reduction and people's survival either, as claimed by professional economists and of course by the World Bank/IMF. That would only help prolong the current hegemonic relationships that are the root cause of all the troubles. Significantly, it means stopping and safeguarding man and nature from

further encroachment and destruction for mere commercial and industrial purposes. And it must be done *by democratic means*, that is to say, by the people themselves.

Now that, natural degradation has become so globally threatening that it becomes fashionable to express concern about environmental problems. But, then, it tends to be regarded as just technical matters to be answered by technological solutions. It is so conceived of within powerful and professional quarters, and popularized among the public at large. That also implies separation between man and nature, which has been underlying exploitative relationships all along between man and man and between man and nature. The world of today is indeed in bad need for a hard rethinking, in order that ways and means could be found for all to join together in freedom, creativity, and harmonious way of life and peaceful coexistence.



## **DECLARATION**

**the 1991 Thai People's Forum  
October 8-10, 1991, Bangkok**

## **DEVELOPMENT AS IF PEOPLE MATTERED**

**Peoples' Forum  
October 10, 1991.**

PEOPLE'S FORUM



1991  
BANGKOK THAILAND

TECHNOLOGY, SCIENCE & ENVIRONMENT AND  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT

DEVELOPMENT AS IF PEOPLE MATTERED

13-16 OCTOBER 1991

ORGANIZED BY

THAI NCO-CORD

IN COOPERATION WITH INTERNATIONAL NCO's



## **People-Centered Development**

1. Development essentially involves a search for a better life in harmony with nature. It is both the right and the obligation of every human being.
2. So far it is the state that has undertaken this task ; the people are mere recipients of state development efforts. It is thus not surprising that despite the many changes of government, the people's hardship and suffering have never been alleviated. Insofar as there exist within the ruling elite the so-called unusually rich, there are among the ordinary people those who are unusually poor.
3. One way of lessening widespread hardship and suffering is to make the people and their communities the center for all development initiatives. With the people assuming this pivotal role, other interested agencies in the public or private sector, as well as international and non-governmental organizations, can take responsibility for the necessary back-up activities. In particular, they can see to it that the various development projects and undertakings are well orchestrated

and all resources fairly and beneficially distributed. Both men and women must participate, on equal terms, in such development processes.

4. Thailand is an agricultural country and the foundations for development in this sector are deep-rooted. Government policy nevertheless places an increasing emphasis upon export-oriented industrialization, which has brought about an over-all growth of the economy. But for all its positive effects, this impressive economic growth has made even poorer a large number of people -- those who have lost the opportunity to be self-reliant and have become pawns in the main current of development policy. They have lost pride in their traditional way of life--in their age-old artistic and cultural heritage. Resources which originally belong to the community have either been usurped or rapidly depleted; and with deteriorating mental health, social violence has been on the increase. While the economy continues to expand, the country is facing a growing social crisis.
5. People must be the target of development efforts. The positive and negative consequences of these undertakings can be measured only through their responses.

## **Lessons from the People in Resource Management**

6. Land is a crucial factor of production. Export-oriented economic expansion has led to a greater demand for land for industrial and tourist-trade purposes. For instance, during the past four years, 182 golf courses (an increase of 300 per cent) have been constructed, each covering approximately 1,000-2,000 rai of land. In fiscal year 1990, the reported value of land purchases amounted to 347,853 million baht -- a 75 percent increase over the previous year. Changes in land tenure have had an extensive impact on rural communities in terms of occupational change, social conflict and quality of land for agricultural use. The state should urgently take appropriate measures to limit and redistribute land tenure, as well as to improve soil quality.
7. Management of large water sources has created a lot of problems, including top-

soil erosion, water pollution and displacement. Management of smaller water sources would be more beneficial to rural communities, particularly if the systems are locally initiated and managed in accordance with local cultural traditions. The weir systems of northern Thailand, for example, are appropriate in terms of both their use of simple technology, their respect for and reliance on natural harmony, and their social-conflict avoidance mechanisms. Other examples include the use of small water sources for integrated farming and fish raising in paddy fields in northeastern Thailand, which is appropriate for both the topographical and the cultural conditions of the area. Since water is likely to become an increasingly scarce resource in the future, the government should urgently develop more water sources and properly allocate their use. The priority should be the development of small water sources with popular participation in both their operation and the allocation of benefits.

8. The construction of large dams has had a large number of negative effects, especially on the climatic conditions and natural resources in the neighbourhood of the reservoirs. Disputes over the use of water--for agricultural purposes as against generation of electricity--and problems relating to inadequate compensation for those evacuated from flooded areas and resettled in other places are becoming increasingly severe. Moreover, the construction of large dams requires high investment costs, and the generation of electricity normally does not meet the targets. The state should therefore review this policy, seeking alternative sources of energy, together with the implementation of a proper energy conservation policy and efficient management of energy use.
9. Deforestation has become critical with the country's forest areas shrinking.

All concerned parties unanimously agree on keeping no less than 20 percent of the total land area as protected forests. However, conflicts exist over the use of so-called economic forest land. This is in fact a misuse of the word 'forest' with its conservationist connotations: the actual aim is to allocate state land for private-sector investment in fast-growing plants as industrial raw-material

inputs. The result is that a large number of people lack land for agricultural cultivation and further encroach upon forest reserves. The government has tried to solve this problem by resettling poor people in degraded forest reserves. The principal agency responsible for this resettlement project is the Royal Thai Army. Starting off in Buriram, a province in the northeast, the project has instigated violent conflict, particularly following the forced eviction of people from their land by government authorities in order to reallocate the land for fast-growing crops. The project aims to appropriate approximately 8.4 million rai of land for this and it is therefore expected to result in widespread conflict.

The resettlement project needs to be totally reviewed and attention should now be directed to the "community-forest" concept. This concept is rooted in traditional culture whereby the people depend upon their community forest as a source of food, medicinal herbs, building- construction materials and fuel. The forest is also notable for its biological diversity. The community will be responsible for conserving, developing and making use of its own forest. A survey has been made of 146 community forests in northern Thailand, and more studies should be conducted with a view to determining a pattern of efficient and smooth management of community forests.

10. Mangrove forests, seagrass and coral reefs are natural resources essential to the maintenance of the coastal ecological balance. More than half mangrove forests have already been destroyed, in particular for shrimp farming, starting from the central and spreading to the eastern regions, and then to the east coast of southern Thailand. Extensive environmental damage has been incurred, and conflict between shrimp and rice farmers has also arisen. Shrimp farming is spreading to the west coast of southern Thailand -- now the last resource of mangrove forests. In addition, carelessly and illegally undertaken off-shore fishing has destroyed marine resources including fish, sea-grass and coral reefs, with an overall adverse effect on the very livelihood of small fisher-folks inhabiting coastal areas. However, several fishing communities are beginning to restore their mangrove forests and coastal resources of seagrass and coral reefs. The state should

encourage such conservationist efforts and review its promotion of shrimp farming, which, with no concern for pollution control, tends to exploit nature for the benefit of industrialized countries. The absence of environmental concern is partly due to the desire to lower production costs. The problems which arise are left to the local communities to solve on their own. There should also be a review of the promotion of large-scale fisheries, while the rights and obligations of the local communities in maintaining and benefiting from their coastal resources should be more widely recognized. In any event, environment problems are now reaching a critical point, for which the government must urgently find practical solutions.

11. Under the present world market situation, Thai farmers are facing a dead end in modern agriculture. Production costs are soaring but prices of agricultural products are falling. Heavy use of chemicals damages health and the ecological balance. In addition, modern agriculture with its emphasis on mono-cropping depends on non-local factors of production that continually fluctuate. Hence, many farmers are already turning to mixed cropping with the primary aim of ensuring their subsistence food supply. Only when they have a surplus do they sell their produce. Farmers are also able to reduce production costs by using appropriate biotechnologies such as botanical pesticides to replace chemicals. This new direction also takes into account long-term productivity of the land by encouraging cultivation of fruit trees, perennial and maintenance of soil and water resources. Another alternative for small farmers is cattle raising. What is important is that this new direction is conducive to family harmony by reducing addiction to vices and by encouraging family cooperation. These alternatives also increase their pride and confidence in their ability to analyze problems and make their own decisions. Thus the state should encourage these alternatives which confirm local wisdom and potentials. Indeed sustainable development must be based on agricultural alternatives that stress the security of food production and factors of production such as soil and water.
12. The hilltribes' mode of living is changing, partly because of the government's

security and drug policies, and partly as a consequence of the mainstream direction of national development. Such changes are generating alienation between the old and the young within the community; loss of ecological balance due to monocropping; loss of local varieties of many plants; changes in local traditions due to tourism, prostitution, etc. However, the hill-people who have always lived close to nature can develop conservation awareness and help protect community forests if they are allocated suitable land, and if their citizenship is granted and their traditions respected.

13. Like hill-people, slum dwellers have always been negatively regarded even though they make up the majority of the urban labour force. They have their own ways of developing themselves and solving community problems. They have a stronger community awareness and interdependence than most urban dwellers. Their main fear is eviction which implies a deprivation of their sources of income. Some cases of eviction also involve violence. Slums are a consequence of the mainstream development that emphasizes economic growth which in turn leads to urban migration. Such growth also leads to soaring prices of land which, in its turn, leads to eviction. Slum dwellers are being forced to move to suburbs. This uprooting may be never-ending unless problems of unbalanced development and housing are given serious consideration. Furthermore, legislation concerning slums must take into account the opinions of slum dwellers, and their collective efforts in community development, as well as in solving housing problems, must be promoted.
14. Women's development that uses local weaving as its main strategy is an example of a development direction that is based on local traditions. It is therefore in accord with the ways of life of the people and gives them an opportunity for self-reliance within the mainstream of development. Beside augmenting income, weaving gives women opportunities for self-development, with regard to improving their weaving skills, techniques and marketing ability, and to encouraging a broader understanding of society. Local weaving also promotes family and community relationships, and reduces problems of labour migration.

Above all, weaving expresses women's pride in self-reliance and in their ability to continue cultural heritage.

## SUMMARY

15. Natural resources will become more scarce, while the competition for them, both direct and indirect, will intensify. Economically powerful countries will increase their efforts to centralize resource control, and to use every means including international organizations such as the World Bank to safeguard their advantageous positions and interests. In the meantime, third-world countries have become instruments of these processes despite their full right to develop their own directions. Regardless of immediate interests, the authorities must exercise great care in considering the advice of powerful countries, and firmness in meeting pressures imposed by them. Thorough consideration must be given to effects on people and natural resources. Similarly, the World Bank should listen to Third World people's voices and pay proper attention to ecological effects when they analyze and evaluate projects that have been forwarded for their financial support.
  
16. These problems will become more complicated in the future and it will be impossible for any one party to solve them alone. Solving problems should involve participation on the widest scale. The people themselves must be the foundation and center for all development strategies. Decentralization of power over resource management is essential, together with an acceptance of the value of local wisdom and culture as well as that of modern technologies. Community organizations should hold the status of juristic persons.
  
17. The government and international organizations should listen more carefully to the voice of the people. Distribution of power and more peoples' forums are the answer to the increasingly complicated and heterogeneous problems of this day and age, and will lead the country towards a progressive and sustainable development.



หน้าว่าง

## **DECLARATION**

**the 1991 International People's Forum  
October 13-17, 1991, Bangkok**



PEOPLE'S PARTICIPATION IN  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT


DEVELOPMENT AS IF PEOPLE MATTERED

15-16 OCTOBER 1991

ORGANIZED BY

THAI NGO-CORD

IN COOPERATION WITH INTERNATIONAL NGO'S



We, the participants in the International People's forum 1991 held on the occasion of the annual meeting of the World Bank and The International Monetary Fund, met from 13-17 October 1991 and exchanged experiences of a wide range of communities whose cause development has presumed to served.

We found that the parent model of development imposed by bilateral and multilateral arrangement -- and particularly by institutions like the World Bank, the IMF and the General Agreement on Trade and Tariffs -- has failed. The increasing emphasis of this model on export- led growth, foreign investment and loans, trade liberalization and privatization has destroyed of significantly degraded the diversity and integrity of the local economies, social organizations an knowledge systems which have sustained the majority of people in developing countries. This so-called "development" transfers resources from the control and use of these people to feed the continuous growth of industrial countries, through the activities of transnational companies. These TNCs have emerged as the motive force behind national and international policies, and yet they are not accountable to the public. This new

“superstate” denies local people access to their resources and control over the fate of their communities. The world Bank and IMF, similarly, are not accountable to people.

The current development model cannot be restructured within the existing undemocratic or authoritarian social frameworks. The forum therefore rejects this model and the institutions which promote it, including the World Bank and IMF. We call for a reduction in the financing of these institutions.

Any alternative must be based on the principle of self-determination and effective people's participation. At the national level, we feel that institutions that govern people's lives and determine the destinies of entire communities and peoples must abide by decision-making processes which acknowledge the rights of local communities. At the international level, the decision-making processes that have led to the present inequities between the industrialized countries and the Third World in terms of trade and the flow of financial, natural and human resources have to be delegitimized and replaced.

## IMPACTS

The cases examined during the Forum revealed the failure of the development model in the Third World, as well as in newly-industrialized countries (NICs) and in the industrialized countries.

In Third World countries we saw people displaced from their homes, deprived of control over their land, water and other natural resources as a consequence of the introduction of projects including large-scale dams, export-processing zones, monoculture tree plantation, large-scale commercial fishing, export-oriented agriculture (cassava, coffee, oil palm, rubber, cotton, etc.) and mining -- all promoted by the rampant flow of international capital. The result is ever-increasing poverty, widening social inequities and massive international debt. Unprecedented depletion

of natural resources and the deterioration of the environment is taking place and in many cases cannot be reversed. Desertification in sub-Saharan Africa and the increasing water crisis in many other countries, as well as toxic pollution, are two instances.

Ironically, the approach to environmental protection promoted by the institutions creating this crisis in the first place is only adding to the destruction. Protected reserves have been created from which the people are excluded, yet which TNCs are allowed to exploit or their genetic materials for patented products subsequently sold back to the Third World. Intellectual property rights are used to create market monopolies so that Third World countries have to pay exorbitant prices for the finished products. The ultimate burden is on the peoples of these countries.

The Green Revolution was promoted in the name of meeting the food needs of the Third World but in effect undermined food security and imposed a model which was dependent on external inputs of chemical fertilizers and pesticides, apparently high-yield variety seeds, machinery, and hence capital. The results have been dramatic: erosion of seed diversity; declining soil fertility; chemical poisoning of soil and water, farmers and rural workers; declining yields; and increasing pest resistance. Farmers are increasingly going into debt as a result of the multiple difficulties of this approach. Many have been forced to migrate to the cities, only to become slum dwellers. The Green Revolution promoted by the World Bank through research, finance, subsidies and training of extension workers has led to agribusiness expansion throughout the Third World. Land is also increasingly concentrated in the hands of agribusiness, dispossessing and marginalizing small farmers. Most severely affected are the more vulnerable members of society: children, the aged, the disabled, the landless, but most particularly women, who must bear the burden of ensuring family survival. For many women in urban areas, prostitution has become the only way to survive. Together with children, women are also exploited as cheap labor in industry. The aged are marginalized, depriving local people of wisdom and knowledge built up over generations.

Yet even as the Green Revolution proves to be a failure, the World Bank has started to promote biotechnology as the "ecological" alternative to failing chemical agriculture. However, the social, political and ecological assessment of biotechnology has not been carried out. By its very nature, and by virtue of World Bank involvement and financing, biotechnology further removes production of food -- humanity's most basic and necessary product -- from necessary local control.

Together with the dispossession of the world's peoples from their communities and control over their land and resources comes the erosion of cultural and spiritual values and of human rights, including the rights to health, shelter, education, assembly, and expression. In pursuit of international capital flows, governments have ignored laws crafted over time for people's protection. As governments collude more and more closely with international development and financial institutions on behalf of local elites and transnational companies, they institute increasingly repressive measures against their own people.

Although institutions like the World Bank promote the model of the "newly industrializing countries" (NICs), industrialization of the NICs has been accompanied by the concentration of wealth among select industrialists, participatory democracy has not been realized, labor is being repressed, vital rural communities are being destroyed, and the industrial structure increasingly relies on harmful energy sources like nuclear power. The cases of Japan, Korea and Taiwan reveal that these nations have set an example of destroying their own and other nations' environment to achieve high growth. The commercialization of society in these countries has created vast numbers of victims among their people.

Thailand, in the process of becoming the next NIC to be developed for the benefit of international industrial elites, is placing increasing pressure on the resources of neighboring countries, replicating the process of exploitation of weaker countries on which the dominant model depends.

The parent model for all these failures originated in the industrial countries, where the model is also failing, increasing homelessness, drug use, unemployment, deteriorating educational systems, family breakdown, militarism, environmental pollution, control of land by agribusiness at the expense of small farmers, and increasing concentration of wealth and incidence of poverty are demonstration of this failure. An ever-increasing consumerism has resulted in increasingly wasteful consumption that can be continued only so long as cheap resources and labor can be extracted from the Third World.

Global economic activity has reached the limits of the Earth's ecosystem. A radical change in production and consumption patterns and in the process of development is required.

## ALTERNATIVES

The participants in this Forum, however, were not demoralized by this general picture of destitution of people and devastation of nature which global ante-people institutions such as the World Bank have brought about.

For, during the Forum, participants were invited to witness an equally impressive demonstration of survival strategies resorted to by people and communities to stall and where possible reverse the overwhelming and encroaching power of the present world system. From the defense of their living spaces in slums to the protection of their lands from large dams, the revolts, rebellions and demonstrations of countervailing power by local communities was awesome in its variety and strength. The Forum admired examples of successful agriculture in which farmers have greater power of decision-making and earning as a result of traditional systems of water-management and the use of organic fertilizers and natural methods of pest and disease control. The Forum demonstrated beyond any doubt that where people control their own resources and are able to make their own decisions, they are capable of developing their own sustainable alternatives.

The forum not only applauded the efforts of farmers, women's groups, indigenous people and others to protect their ecological spaces from the growing tentacles of powerful global economic actors. It also endorsed the multiplication of these efforts as the principal way of building a countervailing global force to save the planet from irreversible degradation.



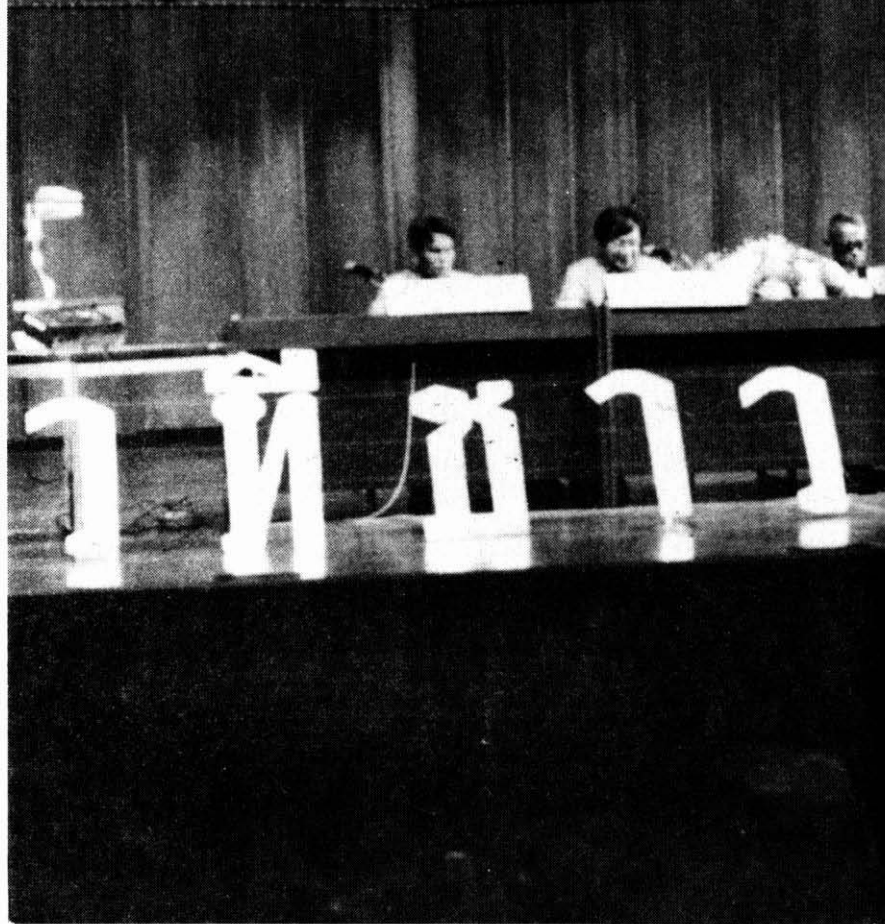
**PEOPLE CENTERED DEVELOPMENT**  
**AN OVERVIEW FROM DEVELOPMENT EXPERIENCE**  
**IN THAILAND**

(Lessons from the 1991 People's Forum)

Vitoon Panyakul  
November 13, 1991



THE NATIONAL COUNCIL FOR WOMEN AND CHILD WELFARE  
HOLDING AN ANNUAL MEETING AT THE  
HOTEL SHANGHAI, HONG KONG  
ON THE 15TH AND 16TH OF SEPTEMBER 1964





## **Overview of development in Thailand**

The drive towards modernization in Thailand began at around 1961 with the introduction of the First National Economic Development Plan. According to the government plan, development could be accomplished only by the promotion of economic growth, under the guidance of the market system. It was believed this would help generate income and raise the living standards of the people by expanding employment opportunities in the manufacturing and service sectors (as a result of private investment from within and without the country) and by increasing agricultural production for export. With this growth-oriented approach, the role of the state was confined to providing basic infrastructure, maintaining public order, and allocating natural resources for various business sectors.

From over 30 years experience of such “development”, we have witnessed what many claim to be an “economic success”, at least in terms of a rapid increase in national income and growth rate. However, such a miracle has its costs, many

of them often avoided by policy-makers. Environmental crises and socio-economic imbalance are the well-known casualties of this state-led development. Indeed, throughout the development process, we have witnessed ever-increasing income disparities between the rich and the poor, and between urban and rural dwellers. Natural resources, including forests, soil, water and biogenetic resources, have rapidly deteriorated and been depleted. Local communities, their traditions and livelihoods, especially of minority groups, have been undermined and have thus disintegrated. Conflicts over the management and use of natural resources have intensified.

The failures of such development are not merely the results of the inappropriate development strategy adopted by the government. The state's administrative structure and its mechanisms must bear certain responsibilities for the crisis as well. The inefficiency and ineffectiveness of the bureaucracy and the lack of coordination among public agencies are some of the main causes of the present developmental crisis in Thailand. In particular, the centralization of decision-making, especially with regards to resource management, which has led to the adoption of inappropriate resource management policies and widespread corruption among all levels of the bureaucracy, has further aggravated the problems and their complexity. A lack of genuine commitment among public agencies to the well-being of the rural poor has often led the bureaucracy to make local communities the scapegoats for the failure of development.

### ***Lessons from State-Led Development***

All the Thai case-studies presented at the 1991 People's Forum pointed out several concrete problems associated with state-led development. These include:

#### **(a) Centralization of resource management**

The development of the Thai modern state emphasizing the extension of

the central administration to peripheral rural areas is the basis for the centralization of resource management and allocation. This centralization serves as the main mechanism for the state to transfer resources from the rural areas to sustain the growth of the urban and industrial sectors.

Not very long ago in almost every local community in Thailand, there existed a local resource management system which provided rural dwellers with a secure source of the resources required for their subsistence agriculture. The expansion of the central state administration took away the control local communities had resource management, thus violating their basic rights. The separation of communities from their resource bases, on which their livelihood depended, has undermined the very existence of these communities. In particular, business exploitation of natural resources, which has received so much support and protection from the state, has brought about a rapid depletion of natural resources as well as a deterioration of their quality. Legal measures to prevent excessive resource exploitation by such businesses, such as a requirement to reforest concession areas, exist only in the files of some central bureaucrats and contribute very little to the attempts to maintain natural resources for future generations.

Case studies presented in the 1991 People's Forum provide an insight into understanding the problems of the centralized resource management, especially with regard to forestry issues. The state has restricted the access of local communities to the forests, but at the same time has channeled forest resources to the business sector. The state granted concessions to logging companies of thousands of million rai of forest. It gave permission to the private sector to use forest land for golf-courses, tourist resorts, and fast-growing tree plantations. It reclaimed millions of rai of forest and fertile farm-lands for mega public-utility projects (eg. dams, industrial estates, road network), which serve mainly the interests of the commercial corporate sector. The channeling of natural resources, especially land and forest, from local communities to business sectors has further aggravated intense local conflicts over resources; local communities need to rely on the natural forest for their food and

medicine while private business wants to exploit forest resources for commercial profit. This kind of conflict is the source of the social and political crises which have become a common phenomenon in contemporary Thai society. The trend of these crises has gets worsen every week.

Similar accounts are found with other resources. For instance, the centralization of water resource management by the state through large-scale water resource development programmes, which claimed the need to produce a cheap power supply and/or irrigation for urban and industrial uses as well as for large-scale plantations, is the main cause of the water shortage among local communities and small farmers downstream. The granting of logging concessions in mangrove forests to charcoal businesses is responsible for the reduction of food sources (eg. fish, prawn, crabs, and shells) in fishing villages.

### **(b) Denial of customary rights and local wisdom**

Development as pursued so far has a strong tendency to praise foreign technology and, at the saem time, look down upon local wisdom and knowledge. This imported technology is likely to be for large-scale production, inappropriate to local needs and conditions. The blind adoption of this technology not only makes the country more dependent on foreign expertise it also reduces the diversity of local know-how. In addition, the adoption of large-scale technology in resource management inevitably excludes participation of local communities in such resource planning. Compounded by the centralization policy mentioned earlier, customary rights of local communities over local resources are thus restricted. For example, the construction of a large dam which blocks the natural water flow reduces the availability of water for *muang faai*, a local weir system in northern Thailand. The replacement of community forests by national forest reserves has restricted the rights and access of local communities to forest resources and products (while the government continues to give permission to private companies for fast-growing tree plantations in such areas). Even the rights of hill-tribe communities, which have been

living in northern Thailand for generations, to nationality are not recognized by the state nor their customary rights to local resources accepted.

Local communities in the past had their own system of resource management. The system was oriented towards meeting the needs for self-reliant production and a secure livelihood. This resource management system was based upon local wisdom and knowledge which is evolved from the long-accumulated experience and is derived from the synthesis of observation of the dependent relation between communities and the surrounding ecology. Such wisdom is, therefore, much more appropriate to local conditions. In particular, this system recognizes the right of all community members to have access to and to utilize local resources, under certain regulations set up and agreed upon by the community.

One interesting example is community water management in northern Thailand, known locally as *muang faai*. *Muang faai* are small irrigation weir systems which have existed for over 600 years. They were developed from local knowledge and wisdom, based on observation of the natural flow of the river and local surrounding environmental conditions. Therefore, the design of the weir system (eg. the height of the weir, location, number of weirs, holes for water flow) is environmentally appropriate. The system is highly efficient and effective; it can distribute water to all farms despite the hilly topography. As it is a water-flow weir, *muang faai* does not create the environmental problems caused by large-scale reservoirs and large dams, such as flooding forest areas, water logging, water loss, and salination. Furthermore, the materials used to construct the weir are those found in local areas (eg. rock, wood), which helps to avoid the problems of siltation encountered by concrete dams. In addition, the social organization of *muang faai* is socially just. Each member is expected to comply with the rules and regulations set up by the group. The rules ensures that each member equal rights to and responsibility for the water resource. For instance, each members family is required to contribute to weir construction and maintenance and is entitled to receive sufficient water for their crops. The key of the success of *muang faai* is the effective system of non-legal but socially binding rule enforcement for those members who violate the rules.

### **(c) Blaming the people**

The state apparatus, both in the central and regional administration, tends to avoid taking any responsibility for the failures of development. It sidesteps issues by putting the blame on local people, even though such failures are the result of public policies and/or, their implementation. For instance, local communities are often made the state's scapegoat for rapid deforestation through accusations of slash – and – burn cultivation by hill tribes, rural population growth, and forest encroachment by landless farmers. The refusal of the state to recognize its mistakes and responsibilities allows deforestation to continue unchecked; in some cases, in is intensified.

Despite the myth created by the state of the role of hilltribe communities in the deforestation of watershed areas, insight studies have found that such accusations are not very accurate. Firstly, not all hilltribes are swidden cultivators. Second, hill tribes constitute around only 10% of the total population residing in the northern watershed areas. Third, most of their cultivation is geared toward meeting their subsistence needs and employing local tools, forest land clearance by hilltribes is therefore confined to a limited areas. Fourth, the hilltribes' tradition has incorporated environmental conservation in its approach and orientation as their livelihood and survival depend on the existence of a local ecology. Indeed, case studies have illustrated that hilltribe communities are not only capable of maintaining the local environment, but have done so for a long time. The main causes of deforestation in the watershed areas are timber concessions grated by the government and the expansion of commercial crops which have been promoted by the state.

Similarly, lowland deforestation can not be simply attributed to population pressure. Forest encroachment by landless farmers is by far the real cause of deforestation, in comparison with the expansion of cash crop agriculture and logging activities which receive support and protection from the state. It is the failure of the state's centralization policy of resource management that has destroyed the forest on a large scale. Also, a large-scale infrastructure development programme (eg. dams

and roads) under the slogan of “development” and “national security” must bear some responsibility for rapid deforestation.

The situation of the rural poor, who have been made worse-off by the negligence of the state to implement agricultural development programmes and undertake serious land reform, has been further aggravated by the dual squeeze of shrinking prices of agricultural products and the continuous increase of production costs. As an increasing number of small farmers become landless, the only available alternatives are either to sell their labour, in large-scale modern plantations or manufacturing factories, or to move further into new forest land, from where big trees have already been logged and removed. Forest encroachment by these rural poor is made possible by the development of infrastructure, especially the road network. Therefore, forest land clearance by these poor farmers constitute only a small part of the overall deforestation process. They are small soldiers in the world environmental war, who are asked to bear full responsibility for its consequences.

### **(e) Pursuing short-term economic gains**

All the case studies illustrate that the basic framework of policy-makers is based on the pursuit of short-term economic benefits, such as logging concessions, hydroelectric dam construction, prawn farming, large-scale commercial fishing along the sea shore, and modernization of agriculture. Within this framework, development is equivalent to maximization of short-term financial gains. The adoption of this development approach has often led to intense conflicts, especially over natural resources, between local communities and private business. Such conflicts are structural as the former need to make their living on local natural resources while the later attempt to make as much as financial gain from resource exploitation, thus causing rapid resource degradation and depletion. In the midst of these conflicts, the state tends to side with business because it can extract financial benefits out of local resources, although there are serious long-term implications from such unsustainable resource exploitation.

For example, in the conflict between the timber industries and local communities over the exploitation of the forest, the state gives higher priority to timber-mining companies than to rural dwellers who rely on forest products for their living. This is simply because the state can collect large revenue not only from concession royalties and income tax, but also from foreign exchange earned from timber exports, while the utilization of forest products by local communities provides almost no direct financial value to the state or national development. Other studies confirm this belief; conflicts over fresh water between prawn and rice formers in the South, of the country, conflicts over the construction of hydroelectric dams between local residents and government officials, conflicts over land use between farmers and golf-course developers, conflicts over urban land between slum dwellers and real estate developers in big cities. In all these cases, we have been repeatedly told about the bias of state intervention in conflict resolution. Government officials at all levels are not at all hesitant to support commercial business to extract natural resources, but ignore the plight of affected local communities.

As long as the government continue to pursue development through short-term financial maximization, conflicts over natural resources will be inevitable. It is an illusion to hang our hopes on the market mechanism to allocate resources efficiently and justly as it has been proven that such a mechanism is incapable of reflecting accurate the environmental and social costs of development, if it does not itself distort these costs.

## **Development Alternatives: A Bottom – Up**

An important lesson drawn from the development experience in Thailand is that development cannot be viewed as a linear process. Blind imitation of overseas experience has proven impossible and disastrous. Sustainable development is diversified and must be drawn from particular conditions and circumstance of each locality. However, three basic principles have been identified as the cornerstone of sustainable development : being economically efficient, environmentally sound, and

socially just. In this light, it is naive to rely on market system (within and without the country) to serve as the vehicle for development. Market mechanisms, not only fail to guide the development onto a sustainable path, but have been a main factor responsible for the widening of economic gap between rich and poor, social disintegration, and the present environmental crisis.

Nonetheless, from our experience, development alternatives can be characterized by three basic features:

- (i) small-scale scheme based on indigenous wisdom,
- (ii) in harmony with the local environment,
- (iii) people participating in the development process.

### **(i) Small-scale scheme based on indigenous wisdom**

As described above, state-sponsored development projects which tend to be large-scale (reflecting the nature of resource-centralization) not only are inappropriate to the need of local communities, but may also have adverse effects on them and their environment. Appropriate development must be small-scale, flexible and sensitive to communities' needs and conditions. For example, a large-scale water resource development project, focusing exclusively on the construction of a dam and reservoir, is disastrous as it requires relocation of villages and flooding of vast areas of fertile farm and forest land. Such a dam is often inappropriate to the needs of local communities and inefficient as it channels water away from small farmers to urban and/or industrial users.

Indigenous knowledge can serve as a cornerstone of sustainable development as it is developed from the experience of local communities which emphasizes harmonious co-existence between human and nature and is oriented toward self-reliance, thus requiring little input from external sources. Indigenous-based development ensures that local communities can exert control over the development process and determine its direction. Concrete examples of indigenous-based development include

natural-dying and local weaving activities, alternative agriculture (eg. integrated farming, organic farming, eco-agriculture), and local water management techniques. Although some of this knowledge has disappeared and been eroded in the process of development, its potential economic viability has been illustrated, which in some case has proven to be more efficient than those of mainstream productions.

### **(ii) In harmony with local ecology**

The so-called "success" of development in Thailand has been made possible by a massive transfer of resources from the rural areas to support consumption in cities and overseas. This kind of development has inevitably led to a rapid depletion of natural resources and environmental deterioration. Alternative developments therefore, must pay more attention and give higher priority to the rehabilitation of local ecology and natural resources. Experience so far has provided a useful lesson for environmental conservation that it can be sustained only if local communities are given the opportunity to be involve in the development process. This means that customary rights of local communities over natural resources must be recognized and granted. The state also needs to undertake a serious decentralization programme, empowering local communities to determine the allocation and utilization of local resources.

### **(iii) People's participation in the development process**

People are not mere human resources to development. They are both the ultimate goal of and central to the process. Sustainable development requires the active participation of local communities in all stages of the development process. Such participation would ensure that the development is beneficial to local people and/or its costs are minimized. Indeed, as local people are the direct beneficiaries or victims of development, they naturally have rights to determine the project which would have profound implications for their future.

The concept of “people’s participation” has been accepted by a wide range of people, including academics, politicians, and policy-makers. Even in Thailand, people participation has become a common phase among public policy circles. However, such participation is confined only to the discussion tables. The government’s development projects continue to be very centralized and local people continue to be just followers of the top-down bureaucratic system.

It is important to note that strikingly similar conclusions emerged from the case studies presented at the 1991 People’s Forum: the solid organization of local groups is a necessary pre-condition to sustainable development; local communities are capable of managing their local resources and carrying out development, if they are given the chance to do so. In some projects, such as slum development, community forestry, and coastal resource management and local irrigation weir system, local capacity has proven to be much more effective than projects undertaken by central government. However, it is too optimistic to hope that the government and the general public will suddenly and by themselves realize the capacity of local communities. Experience shows that participation can really occur only if peoples’ organizations begin to exert influence on the government, as has been demonstrated in cases like the struggle of Klong Toey and Senapathana slum residents in Bangkok, community forestry in Pulong and Seang-pha northern Thailand, and sea – grass rehabilitation in Sikaew in the south. Therefore, an urgent task for those who are genuinely concerned, with sustainable development is to provide supports to strengthening local peoples’ organizations and their networking activities.




หน้าว่าง

**HILL TRIBE PEOPLE :  
Development and Impacts**

by Sombat Boonkamrueng and Somneg Benjavitayatham





According to a 1988 estimate, the population of the hilltribes is 551,444 people, equivalent to 1% Thailand's total population. Most of the hilltribe people live in the northern region of Thailand, in particular Maehongson, Chiang Mai and Chiang Rai provinces.

Hill tribes in Thailand can be divided into 3 main categories, according to language group: Sino-Tichlan, Austro-Thai and Austro-siatic. These three categories can be further divided into three small groups, for instance the Austro-siatic group consists of the Wa, Tin, Lua Kanuig and Ma Phrae. The divergence of language, livelihood and culture of Thai hilltribes reflects the way in which the various local communities have adapted to the different environments where they are located.

The differences between the various Thai hill tribes has formed the main justification for the Thai government's intervention in hill tribe communities in the name of development. In the early period, the state development programme was more concerned with resettlement scheme whereby previously scattered hill tribe communities were brought together and relocated in certain camps. This may have

facilitated the administration of the state's development efforts, but was detrimental to the livelihood of these hill tribe communities.

However, the resettlement camps were soon proven to be a failure. Two reasons underpinned the scheme was firstly, lack of preparation on the part of the state in finding fertile land for the resettlement, and secondly, the lack of understanding of the diversity in the livelihood of the different hill tribes. The policy reform of the next period saw the setting up of the Hill Tribes Assistance and Development Center in the areas where hill tribe communities had previously settled, and a mobile unit was sent into the communities rather than moving the different communities into one centralized location. In addition, the Ministry of the Interior began a survey and study of the social and economic aspects of hill tribe communities, beginning with the 6 main groups of Maew, Yao, Lisaw, Museu, Ego, An, and Geleaeng.

Around 1968, at the height of political conflicts between the government and the Communist Party of Thailand, policies of hill tribe development were reformulated within the framework of the National Security Policy. This National Security Policy was aimed at blocking the spreading of the Communist Party of Thailand, at that time waging armed struggle in the area of the hill tribe communities. Hill tribe development policies of this period stressed public relations with local communities, and improving their economic situation.

In 1973, international organizations, like the United Nations, became interested in the drug problems in Thailand. It then persuaded the Thai government to take the issue up seriously. The following period thus witnessed the setting up of a Drug Suppression and Prevention Office in 1977 to co-ordinate the state's efforts in the suppression of opium production. In those areas where the influence of the Communist Party was weak, the Public Affairs Department was the main agency involved in developmental activities in hill tribe areas. However, underlying the state's development efforts during this period was the unstated aim of integrating hill tribe communities into the larger Thai society, rather than raising their living standards. Another stumbling block in the success of state development efforts of this period was that the public agencies involved in hill tribe development programs appeared

to lack overall planning. Each organization carried out development work only relating to their own realms of responsibility without co-ordinating with other departments. For instance, the National Security Council was only concerned with security issues, while the Forestry Department was only concerned with the prevention of deforestation.

Only after 1982 that the government began to realize its mistake. It then attempted to correct the lack of co-ordination and the consequent duplication of work that had characterized the previous development period, by establishing a Steering Committee on Drug and Security Problems among Hill Tribes. The Steering Committee had three objectives, as follows:

1. to promote the feeling of citizenship among the hilltribe communities;
2. to eradicate opium production and use; and
3. economic and social development with an emphasis on the reduction of population growth and raising standards of living.

The implementation of these projects was supported by international agencies such as the World Bank and foreign governments. For instance, various Highland Projects have received the financial backing of the German, Australian and Norwegian governments.

In 1989, the government took more interest in the three point policy mentioned above and attempted to spell out into the Master Plan for Highland and Community Development, Environment and Drug Control in 1989. A Steering Committee oversees the national implementation of the Master Plan and three sub-committees review finance and budget, fund administration and assistance programs respectively. At the same time, in the northern region the military has set up a Committee for the Solution of Hill Tribe problems and the Eradication of Drug Plants of the Third Army. This committee has been responsible for certain programs including a survey on the hill tribe population, registration and forced relocation.

It also be mentioned that hill tribe people are often accused of causing deforestation in watershed areas and of being opium producers. These two accusations underlying the policy framework of the state's development programmes in the area, are in fact an inaccurate depiction of reality, for the following reasons.

Firstly, hill tribe communities still practise shifting cultivation and swidden production, a system which is based on the rotational use of the land to prevent leaching of the soils nutrients through over-cultivation. And the subsistence orientation of hill tribe agriculture, which emphasizes agricultural production to fulfil household consumption needs of the family, means that deforestation caused by the hill tribe communities is limited to a small area. In addition, since the livelihood of the hill tribe communities rely on the local ecological system, deforestation by hill tribe communities is thus based on their awareness of the importance of regeneration, and therefore not unsustainable. In fact, widespread deforestation of the watershed area began to occur only when government agencies initiated development programs in the region. Included in these development projects has been the transformation of the agricultural production of hill tribes from a subsistence to a commercial orientation. The promotion of the cultivation of cash crops such as chili, sesame seed, cabbage, tomato, strawberries and other temperate fruits have in fact been responsible for large scale deforestation. Furthermore, infrastructure projects, such as public utility projects, especially the construction of roads, have played an important role in promoting the expansion of logging (both legal and illegal), also responsible for the destruction of large areas of forest.

Secondly, in the social context of the hill tribe communities, opium has specific, social, economic and medicinal uses. Traditionally, opium has been a media for commodity exchange, a part of rituals, and used to cure basic illnesses. Further, the poppy plantations of the hill tribe communities is but one component in the process of morphine and heroine derivation, a business which rakes in huge profits for influential people on the national and international level. Opium plantations cannot expand unless the processing, transportation and sale of the drug is occurring on a

large scale. Therefore, to put the blame on hill tribe communities as those responsible for drug problems is an inaccurate accusation, because the hill tribes are but a single component in the process of the cultivation, processing, transportation and sale of narcotics that has been masterminded and is manipulated by those influential people who benefit from the existence of the drug business.

The states development efforts among the hill tribe communities can be seen to have been successful in one aspect -that is in presenting the world view of the hill tribe communities to the larger Thai society, and in encouraging their integration into that society. However, the hill tribe people haven't really had the same opportunities as other Thai people. This could be due to the differences in economic and social backgrounds of Thai and hill tribe people. Such differences have meant that in the process of their "integration" into Thai society, the self-reliant nature of hill tribe communities has been undermined. For example, the "integration" process has been characterized by many hill tribe women becoming prostitutes.

Educational policies of the state which emphasize the assimilation of hill tribes into mainstream society, and at the same time downgraded local wisdom and local culture, have caused the alienation of the new generation of hill tribe people from the old. Modern agricultural promotion programs, which advocate the cultivation of mono-crops for export, have been responsible for deforestation thus causing ecological imbalance. In addition, the change from food-crop to cash-crop production has reduced the capacity of the hill tribe communities to maintain self-reliant nature as they must rely on the supplies and demands of an external market for both procuring inputs as well as for the sale of their produce. It has also caused the disappearance of genetic diversity, which has traditionally been maintained by hill tribe communities through a process of selection and storage.

Infrastructure development programs, especially road systems, although facilitating communication between hill tribe communities and external society, at the same time also cause deforestation and environmental degradation by logging

companies, the timber industry, real estate developers, the tourism industry, and lowland migrant settlers in the highlands. The tourism industry is exploiting the "minorities" and the beauty of the hill tribe communities' natural environment to attract tourists, especially foreigners. "Jungle Tour" businesses are mushrooming and bring in large amounts of foreign exchange. But most of the benefits have been kept by the tour operators, rather than accruing to the hill tribe communities themselves. For example, in the process of the promotion of hill tribes for and by the tourism industry, hill tribe cultures have been commercialized and sacred rituals intruded upon.

It is clear that the development of the state have violated the basic rights of hill tribe people, including their rights to participate in the development process, their rights to receive social services, and their rights to live. An alternative to the development of the hill tribe communities must begin with the alteration of the basic concept underlying development policies. The policies must accept hill tribe people as citizens, not just residents. It must accept the traditional rights of the communities and it must cease blaming the hill tribes for deforestation and drug problems.

Also, security policies need to be reformed. The government should decentralize its administration to hill tribe communities. Hill tribe villages now deemed illegal settlements, must be accepted as legal administrative units. Also the hill tribe people must be urgently granted Thai citizenship. The government should allow the communities to participate in the conservation and utilization of local resources (for instance the social forestry program). More land outside of the conserved forest area must be allocated to hill tribes. If it wishes to shift them from the watershed areas, the government must prepare appropriate areas to resettle the communities. People to be transmigrated also should have an input into the decision making process.


Rules and regulations which violate the rights of the hill tribes or discriminate against them must be reviewed or abolished so that hill tribe people can become full members of Thai society in the future.



## **SLUM DWELLERS' FIGHT FOR A HOME**

by **Sompong Patpoy** and **Woodthipan Ratantharee**





In the past the slum has been known as the living place for poor rural migrants to the city. But recently it has become the home of the urban poor- people who were born and grew up in the city, like other city people. For these people, slums are the cheapest place to live, especially since they tend to be located near to places where they can find employment.

In Bangkok, the capital of Thailand, between 20 and 25% ; or around one fifth of the population are slum dwellers. In big slums like Klong Toey, there exists an economic system which most of the people are dependent upon. For instance, half the money circulating in this community derives from several small factories in the nearby areas. This community economy is however closely related to the outside economy. In particular, labour from the slum makes up a large part of the workforce of the overall urban economy.

Slums appeared in Bangkok about 30 years ago at the same time as the inauguration of the National Economic and Social Development Plan. At that time,

many rural dwellers who had lost their land migrated to the city. After settling in slum communities, these people started organizing themselves in order to manage their immediate problems. They carried out community work such as constructing footpaths and bridges, clearing the sewage, and establishing fire warning systems. NGOs then began to enter the communities, making community development much more visible. For public agencies, in particular the Bangkok Administration and the Housing Authority, they just began to recognize the importance of slum development about 10 years ago. Their main concerns were to provide service and support to the communities.

Problems of slum dwellers are indeed not different to those of other large urban communities, except for the fact that they have no rights of tenure over the land and houses where they live. Clearly, the main problem faced by slum dwelling communities is related to their insecurity over the tenure of their land and houses. Nevertheless, slum dwellers' quality of life may in many ways be better than other groups of urban poor who live scattered over the city in rented rooms. That is, the slum community tends to be more supportive than other communities in that it is socially very close-knit, and there is a high degree of community solidarity, especially evident in the mutually reliant nature of the slum dwellers. By and large, the basic problems of the slum communities include housing, economic development and people's participation in the developmental process.

Evictions in the present time are a result of the economic boom, investment expansion and land speculation which has caused an escalation in the price of land over the past five years. Land owners want to evict slum dwellers to maximize their profits by allowing higher economic users to utilize the land.

### **Slum Klong Toey**

Slum Klong Toey, with a population of 6000 families, has a history that dated back 30 years. The members of Klong Toey community all have close family,

work or social ties with each other. Many of them work together in the nearby port area or other places. Such close ties between members of the community, together with some NGO assistance, was the basis for the early development programs carried out within the slum community. Such programs included the establishment of community services and facilities such as tap water, electricity, youth group, a kindergarten and a fire prevention system. A community committee was then elected, known as the Federation of Klong Toey Slum Residents.

The people's struggle against their eviction by the Port Authority began in 1973 when the residents of Lock 12 established a temporary committee to fight the eviction. The people refused the Port Authority's order to move out, and launched a public campaign. The campaign, for which a non-violent approach was adopted, aimed at mobilizing a large section of the community. It emphasized the need for reasoning with the Port Authority as to co-ordinate with other social and political groups outside the communities, and stressed the need to strengthen community solidarity in order to prevent interference from outsiders who attempted to divide the communities. In the end, a compromise was struck between the two parties. The Port Authority agreed to relocate the people to another area, which would be leased to them for a period of 20 years. This agreement was reached on 6 April 1983.

### **Slum Senar Pattana**

Slum Senar, formerly known as Slum Soi Kraseu, is located on Soi Senar Nikhom 1, Phaholayothin Road, Bangkhaen District. Fourteen years ago, Slum Senar housed around 100 families, many of which were families of construction workers in the nearby Senar Niwet housing complex. But when slum dwellers from Dindaeng, who had been evicted by the Housing Authority and relocated in flats, subsequently sold their flats due to their inability to keep up with the rent payments, they also moved to the nearby Slum Senar. In addition, people evicted from other slums, such as Slum Got Lawy in Lumpini Park, moved to Slum Senar as well, bringing its population up to around 500 families.

The eviction of Slum Senar Pattana began at the end of 1986 when the Gamnan (Tambol officer) and the chair of the community committee declared the further construction of slums illegal. After that, the chair of the community committee, who was collaborating with the landowners, tried to convince and threaten the slum dwellers to move out, saying each family would be paid Baht 3000-5000 in compensation. In the beginning, people were frightened, and tried to look for somewhere else to live. Those who did not have anywhere to move were forced to establish an ad hoc committee to represent their interests in negotiation with the landowners

The campaign of this committee was organized step by step according to the general situation. This included filing charges with the local police concerning the landowners use of thugs to physically intimidate members of the community, coordinating with other slum communities and NGOs, negotiating with landowners, staging a protest in front of the building of the company that owned the land, for 2 days and 2 nights in order to pressure the landowners into entering into a discussion with the slum dwellers.

Finally, the landowners agreed to pay approximately 3 million Baht for the slum dwellers to buy a new piece of land and the Housing Authority agreed to help improve the infrastructure of the new community.

## **Eviction Process and the People's Struggle**

At the beginning of the eviction process, slum communities generally have no solid or strong people organizations, and there is no public awareness of the case. Landowners tend to use violence to destroy property and to intimidate the people, hoping to frighten them into moving out. At the same time, landowners usually employ legal means to threaten the people, and in some cases the police force will be used to demolish houses and arrest community leaders.

When people begin to organize, and as a result gain more bargaining power, public awareness about the case is raised. It should be noted, however, that public awareness has changed from considering the slum question in terms of legality, of right or wrong according to the law, to one of more sympathy towards the non-violent approach adopted by the slum dwellers, based on humanitarian concerns. Landowners (be they public or private enterprise) are thus pressured into enter into negotiation and to agree on a solution that is acceptable to both parties. NGOs also play a vital role in supporting the struggle of the slum dwellers. Their support may be either financial, informational, or to assist in the coordination with outside groups. Governmental agencies play varying roles in the evictions, depending on their realm of responsibility. For example, the Port Authority of Thailand, which owns land where slums are located, plays a role as evictor. The National Housing Authority provides support in the form of community development after the dispute has settled. Bangkok Administration and the Army in some cases are involved as mediators between the two parties. Educational institutions provide analytical support as well as disseminate information to the general public.

In general the eviction process will start with the landowners sending their lawyers into the communities to disseminate eviction notices. In some cases, gangsters will be employed to intimidate the communities. Police officers tend to side with the landowners in evictions of slum dwellers. As landowners file charges against slum dwellers, police officers arrest community leaders.

If community solidarity is destroyed by such above means, then the community will break up and some members will move out. Those who have nowhere to go will elect new leaders. In this kind of crisis situation, a new leader must be determined, brave, smart, and have the skill to arouse people's spirit, as well as to coordinate with outside groups. The first priority of the (resistance) groups is to arouse the community spirit by organizing meetings and other community activities. Then they have to organize a campaign within and without the community by liaising with the media and other support groups.

Once the eviction problem is publicized, the group will then seek a meeting with the landowners. In general, at this stage, the landowners refuse to discuss with the people but may send their lawyers or staff to meet the group instead. Meanwhile, the landowners will step up their legal action against the people, dividing the leaders and demolishing the houses. The people then begin non-violent protest by holding meetings with high-ranking officials, such as the Head of the Police Department, the responsible ministry, the Army in Chief of the Prime Minister.

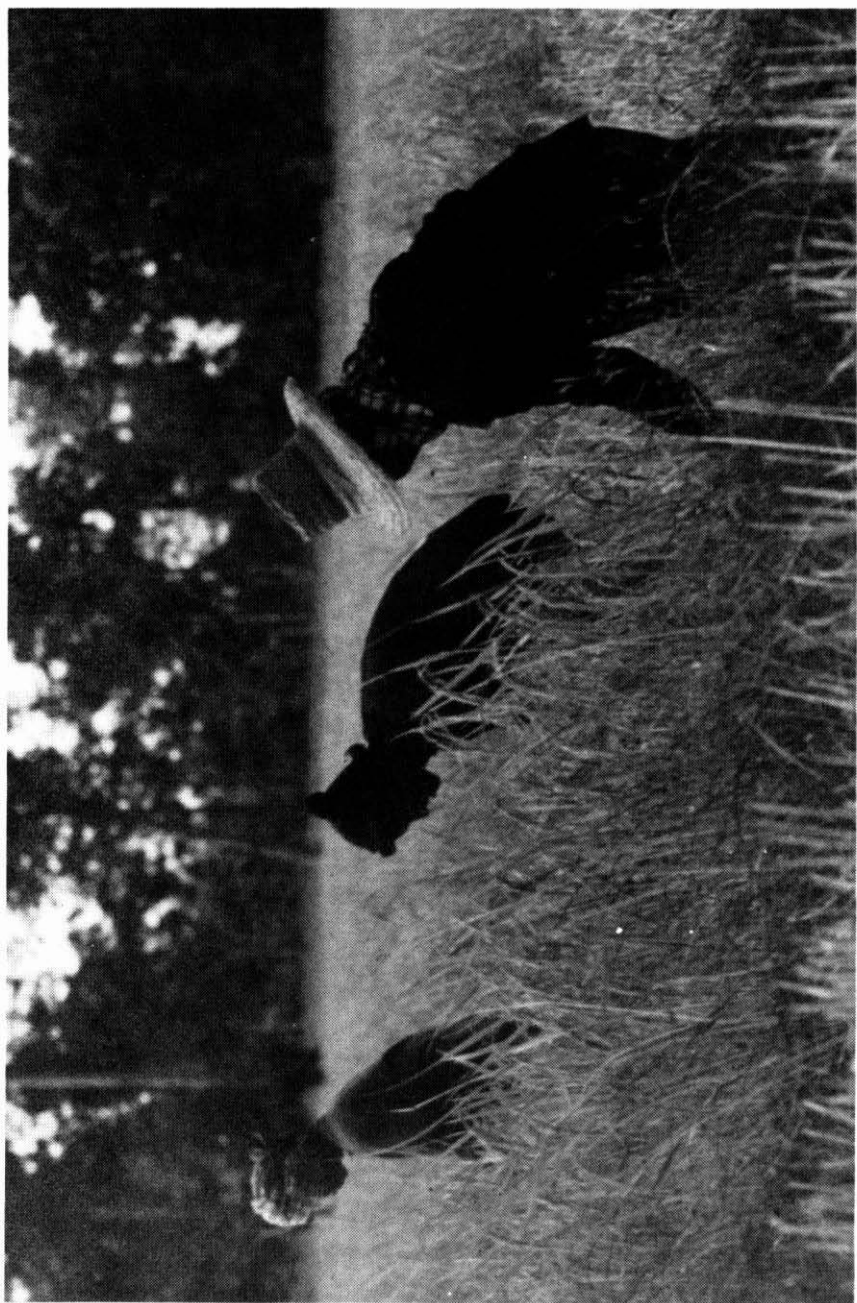
Once high ranking officials know about the eviction problem, then lower level staff will tend to take a more neutral stance toward the issue, rather than siding with the landowners outright. When the landowners lose the support from the local authorities, then they have to agree a resolution through negotiation. An organization or agency which is accepted by both parties will then mediate the negotiation and a compromising solution will then be sought.


The manner in which eviction disputes are resolved changes with the times. Ten years ago, the people would have to move out with no compensation from the landowners. But in 1986 Cabinet passed a resolution that stipulated that public agencies must pay compensation or file a settlement for slum dwellers evicted from public land. This allowed for slum dwellers to increase their bargaining power, because the resolution set a precedent for other evictions. But overall the main factor for ensuring compensation is the strength of the people's organizations.



**CONFLICTS BETWEEN RICE FARMERS  
AND PRAWN FARMERS OVER NATURAL  
RESOURCES**

By Sarmart Sakawee





Intensive king prawn farming began at around 1973 after the Fishery Department adopted an aquaculture promotion policy. However, the rapid expansion of prawn farming occurred later, around 1986-87, when major prawn producing countries (eg. Taiwan) experienced environmental degradation as the result of the farming. Prawn farms were then relocated to Thailand, in particular to the south coast of the Central Plain (Samut Songkharm, Samut Sakhon and Samut Prakan provinces). After the coastal areas of these 3 provinces were degraded, prawn farming industries moved further down south, to the east coast of the Southern region.

Estimation of the actual area under prawn cultivation is rather difficult, as prawn farms expand rapidly. However, it is believed that in the Southern region alone, there was at least 100,000 rais of prawn farms in May 1991, indicating an increase of 50,000 rais from the same time last year.

Intensive prawn farming has caused extensive environmental impacts as well as serious implications for the livelihood of local communities, especially in regards to:

### **(a) Water Pollution**

As prawn farming requires regular fresh sea water replacement in order to keep the water hygienic for prawns, sea water then needs to be pumped in and waste water to be drained away. To keep the cost low, prawn farmers tend to discharge waste water into public water ways. The result is the local fresh water and nearby land are contaminated with salt and pollution, making them unsuitable for use for any purpose.

### **(b) Competition for Fresh Water**

Prawn farming also needs to mix sea water with fresh water in order to make the water suitable for prawn raising. As surface fresh water is polluted by the farms, another source of fresh water comes from underground. If there was only a few prawn farms, effects on underground water would be un-noticeable. However, the intensified prawn culture has greatly reduced fresh water available for other local residents, hence causing conflicts over the use of local fresh water.

## **Prawn Farming At Khlong Dan of Ranod District**

Khlong Dan is part of the Satingpra coastal strip, surrounded by the South China Sea (Gulf of Thailand) on the east, and Songkhla lake on the west. Khlong Dan is a flood plain area, with several canals running across it. These canals drain fresh water from the lake to the open sea during the rainy period. With plenty of fresh water, Khlong Dan has been an important rice production area for the region. At present, there are around 154,275 rais of rice farms in the district (around 88.7% of the total district area). Apart from irrigating rice farms, Khlong Dan also provides local communities with fresh water for consumption and other agricultural activities.

In the early 1988, prawn farming began to expand to Khlong Dan as it has an idle environment, being a coastal area, is accessible by highway, and has an

electricity supply. Rice farms were rapidly converted to prawn farms. By the end of 1990, there were about 11,245 rais of prawn farms in Ranod district, amounting to 86.5% of the prawn farms in Songkhla province.

With extensive prawn farming in the area, negative environmental effects are inevitable. By mid 1989, fresh water in the canals became polluted and salinated. Water Maintenance Unit 2-Tung Ranod tested the water in the canals on July 30, 1990 and found a high degree of salt contamination in the water (around 0.46-9.39 PPT). Over ten thousand locals, of communities from tambon Khlong Danwere, tambon Taborn, tambon Banmai, tambon Ranod (in Ranod district) and tambon Dansa-ngon Songkhla province, were greatly affected by the pollution. At least 6 million baht of agricultural products were damaged.

Although the local administration has promised to provide assistance to local communities (after public meetings and rallies and the presentation of a petition), so far it does not seem to have come up with any effective measures to alleviate the situation.

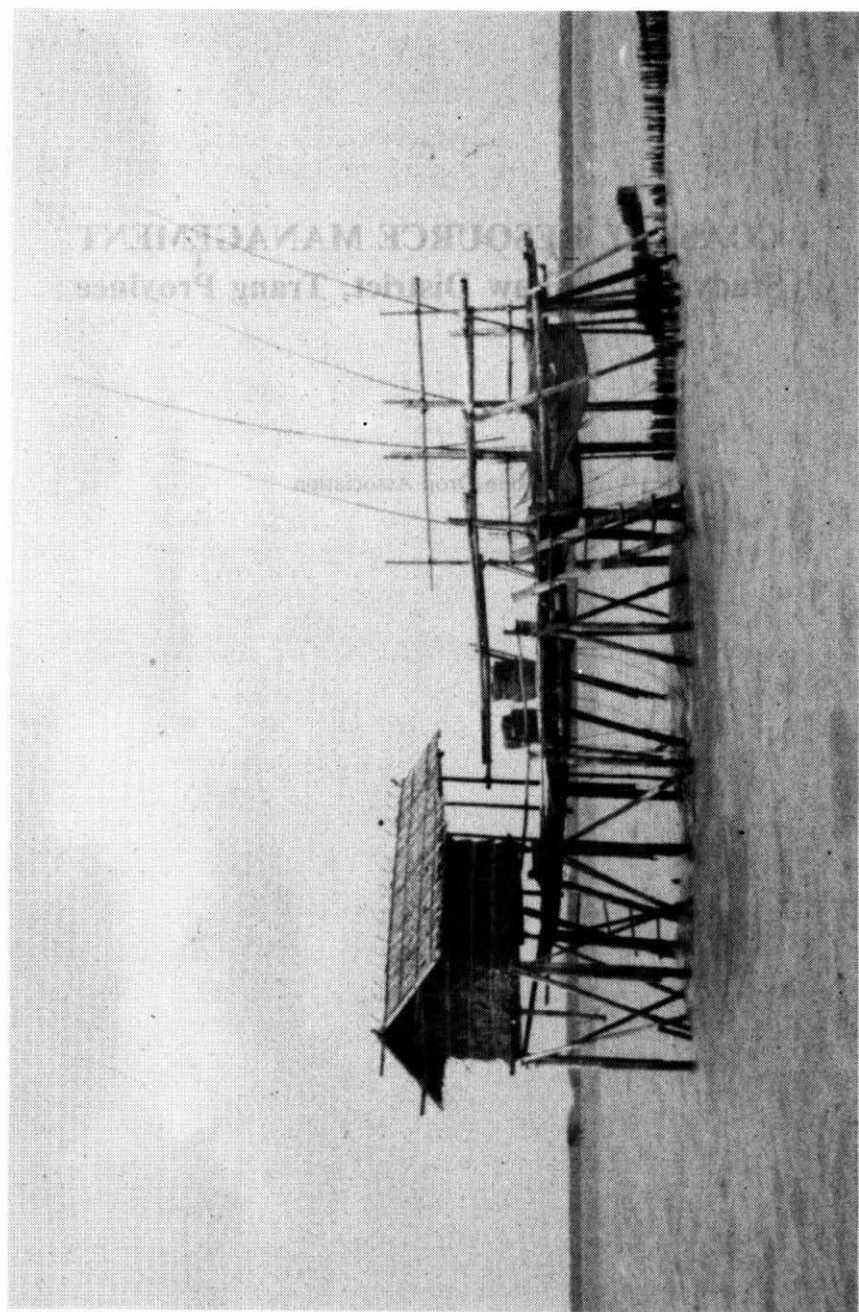
The conflict between prawn farmers and local residents provides a good example of local impacts of mainstream development which place an undue emphasis on export promotion. This kind of development concerns itself only with short-term gain while long-term implications and external costs (ie. economic, social and environment) are ignored.




หน้าว่าง

**. COASTAL RESOURCE MANAGEMENT**  
**Study from Sikaw District, Trang Province**

By Rain Drop Association





Most of the mangrove forests in Thailand are located in the 6 provinces on the western coast of Thailand. Between 1969 and 1989, the area of mangrove forest has decreased from 2,229,375 rai to 1,128,494 rai. Logging of the mangrove forest for firewood, which began in 1941, has been the main cause of mangrove deforestation. The Forestry Department has recently laid down conditions to endure that sustainable logging off the mangrove forest, such as selective logging, a 15-year rotational logging cycle and reforestation.

But the timber industry is not the only industry that has caused destruction of the mangrove forest. According to 1981 figures, a total of 1,121,701 rai of rai of mangroves have been destroyed for shrimp culture (689,120 rai or 61.4% of total area destroyed), salt farming (66,000 rai or 5.9%) and mining (84,166 rai or 7.5%).

The latest attempt by the government to prevent mangrove deforestation was to divide the mangrove forest area into 3 zones (Cabinet Resolution of Dec 15, 1987) as follows:

1. Conservation Zone (266,737 rai)
2. Economic A zone (1,248,056 rai)
3. Economic B zone (813,006 rai)

**\*N.B:** The difference between Economic A and Economic B zone is the conditions of utilization of the forest. The first can only be used for forestry purposes. In the second zone the land can be used for other purposes including development projects.

Apart from the mangrove forest, coral and sea grasses also play important roles in the coastal ecological system. The mangrove forests help prevent wind and wave erosion of coastal soil. Sea grass, which grows in the calm shallow waters by the mangrove forest, prevents the washing away of the sand thus helps to prevent flooding. Sea grasses also provides a vital food source for sea life such as shrimp, shells, crabs, turtles and dugongs. And coral acts to break the strength of the big tide, and provides food and shelter for many small sea animals.

Destruction of coastal resources, especially mangrove forests, thus has a chain reaction impact on the whole coastal ecology. For instance, soil erosion caused by mangrove deforestation would cause silting up of sand over the sea grasses. The sea grasses then dies, and breaks into small sediments which in turn affects the coral ecology. Further, coral and seaweed are affected by waste water from factories, from shrimp farming and household waste, blast fishing and by collection of coral by tourists.

Local communities are also being affected by the deterioration of the coastal ecology. For example, the destruction of coastal plant resources intensifies the severity and frequency of flooding, and also has an adverse effect on marine life, a food and income source for local people.

Raindrop Association conducted a survey of small fisher-people, some of

whom also have rubber plantations, in 7 villages of Si-kaw District, Trang Province. The settlement of these communities occurred some 200 years ago, when fishing communities migrated from Penang to settle in Ban Lan Thai. Their early livelihood was based on small scale fishing and some rice farming. A second wave of migration occurred during the period of King Rama VI, when Chinese communists migrated from Penang and established mangrove bark collection and fish trapping enterprises. Labour for these new industries derived from the existing local communities, which at that time were beginning to expand with the arrival of new job-seeking migrants.

But much of the community settlement occurred after the Second World War when business-persons from the centre were granted concessions for mangrove forest logging. Firewood factories were set up at Ban Lan Makhan, the labour for which derived from the local villages which were undergoing renewed expansion. Large scale fishing enterprises also sprang up after the introduction of power boats and new processing technologies, such as the preservation of fish by freezing, in 1953. The expansion of the fishing business gave rise to new competition between different local business groups, provoking an increase in wages and consequently in the income of the villagers. However, at the same time the economic dependence of local capital owners and village labour have also increased. The intensification of large-scale, modern fishing methods have been responsible for the destruction of modern coastal resources.

In the present economic context, commercial-oriented production, especially for export, has serious implications for the coastal resources of Trang province. For instance, the industrialization of the area has brought the following results: soil erosion due to mangrove deforestation, lack of fresh water for human consumption especially in the dry season, toxic contamination of the water, degradation of the coastal ecology as a whole including the extinction of marine wildlife and the destruction of sea grasses and coral by deforestation and illegal fishing.

Recently, the local communities have begun to recognize the importance

of coastal resources and the impacts their livelihood. But serious attempts to organize the community to help conserve and restore the local ecology were initiated by religious and local leaders. In the early period, the conservation movement took the form of confrontation. For instance, between 1984 and 1986, the group made attempts to negotiate with factory owners to stop illegal logging by factory workers in the mangrove forest area. To prevent trawling shallow areas in the sea were fenced off in 1982.

Most of the activities of the local conservation movement were supported by local authorities, either village headpersons or the district officer. However, due to the lack of solid organization and awareness on the part of the local communities, and lack of recognition by regional bureaucrats, the local conservation movement was isolated and vulnerable. In 1986 one of the local leaders who had lodged a complaint with the local administration was gunned down.

The reassessment of the community's conservation movement in the following period led to the reorganization of their group and its expansion to incorporate external participation to support their work. For instance, staff from various educational institutions were invited to help provide information to the movement. Local authorities and mass media were invited to take part in their activities. The increased awareness among the public on environmental conservation has become the basis for public acceptance of local community's conservation efforts. All this has helped to broaden support from the larger community making local conservation efforts more successful. Some of the success stories include the following:

1. a community mangrove forest project, covering 170-180 rai, at Ban Toong Lam Sai, which commence in 1989
2. a community forest project at Ban Huoy Ying, covering 150 rai, inaugurated on the King mother's 90th birthday in July 1990
3. a community forest project at Ban Lan Makhan covering 90 rai, which

began in July 1990 which has received the cooperation of the Army Unit 42 and local officials.

4. a community forestry project at Ban Lakhlon Dukhum, covering 80 rai, which commenced in July 1991

However, the locals of Si-kaw district face many problems in their efforts to ensure ecological conservation of their areas. The problems that need to be tackled now are wider than merely environmental issues. They are related to the economic and public developmental policies, including poverty, the expansion of capitalism and the contradictions of public policy (such as those between policies on shrimp farming and mangrove forest conservation). These problems are by and large linked to bureaucratic failures to recognize the role of local communities in local conservation efforts, and the lack of funding and knowledge on the part of local conservation activists. All these problems need to be addressed and tackled by stepping up co-operation between private and public sector groups.

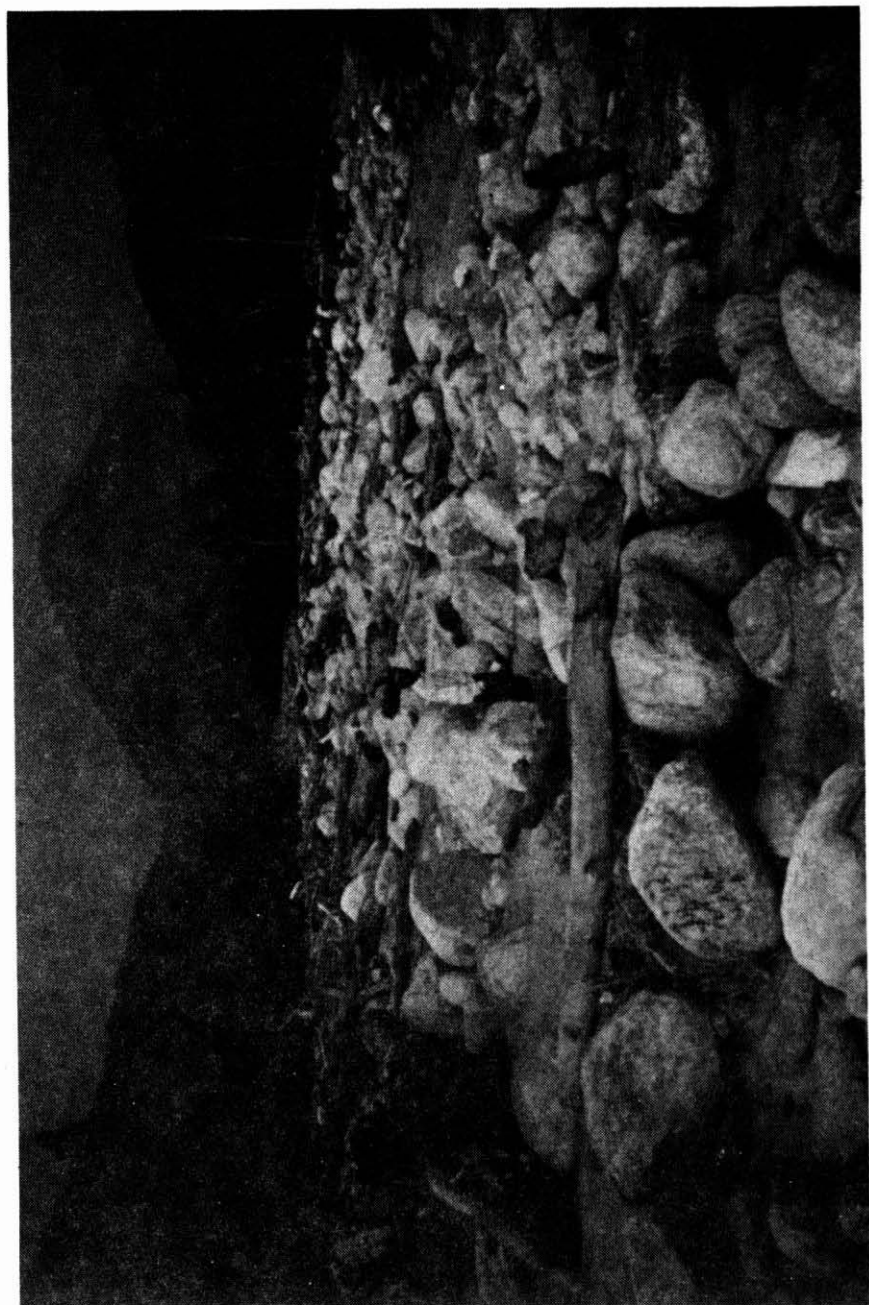
The above experience from the committee in Sikaw District can provide a good example of the capacities of local communities in environmental conservation and management as well as the participation in decision making and implementation of the sustainable development programme. In the end, the direction of sustainable development must be determined by the needs of the communities as its impact are first and most felt by these local communities.




หน้าว่าง

# FAILURES OF HYDROELECTRIC DAMS

by Project For Ecological Recovery





There are around 30 large-scale hydro-electric dams in Thailand. Expected benefits from these dams, either in terms of electricity or irrigation, have rarely achieved their target levels. In particular, environmental and social costs (associated with local community resettlement) are often not included as 'costs' of dam construction.

### **Electricity and Irrigation: Unfulfilled Targets**

1980-1989 statistics reveal that most of the dams in fact produce much less electricity than their target level. On average, dams managed to provide around 66.47% of their power generating plans, except Bang Lang Dam which exceeded its target. The low productivity of these dams can be attributed to either the unrealistic target level set by the planner and/or the failures of the EGAT (Electricity Generating Authority of Thailand), and/or the decline of the water level in the reservoir. Whatever the reason, the low productivity has caused the actual cost of hydro-electric plants to be much higher than those of other types of plants. For example, unit cost

of energy power from Kaw Leam Dam was as high as 11.725 baht and Sri Nakarin Dam was about 4.495 baht/unit whereas the unit costs of thermo-electric plants at Kanom, Mae Maw, and Bang Pakong were 3.636 baht, 3.325 baht, and 1.888 baht, respectively.

For irrigation also, there have been no dams in Thailand that achieved their target plans, especially in the dry season when irrigation is mostly needed. The 1980-89 figures indicate that multi-purposes dams could provide only 42.13% of their planned irrigation areas. Some of them was as low as 0.97% as in the case of Bang Lang Dam. Furthermore, the proportion of water released by these dams for irrigation purposes has been substantially lower than was intended. The dam with the highest proportion of water released for irrigation was Mae Ngad Dam. The other 8 dams have on average released only 0.42% of water for irrigation purposes.

### **Compensation for Local Residents: Another Ignored Costs**

As dams are often constructed on flood plains in valleys where communities have settled, relocation of local villages and compensation payment should theoretically be organized before the dam begins operation. But the experience so far shows that payment of compensation by responsible state agencies (for damaged properties, new land allocation, and provision of basic infrastructure in the new settlement areas), has been grossly unfair. Other non-economic costs associated with village displacement were rarely, if at all, compensated. These costs include the flooding of sacred sites, the conflicts that tend to arise between new and old communities upon relocation, and certain social problems connected with readjustment following resettlement.

### **Other Impacts**

There are many other effects of dams which are never included in the cost calculation, making the cost of hydro-electric power plants unrealistically low. These effects include water pollution, losses of forest lands and wildlife, and the loss of

local tourist attractions.

Concrete evidence found in the consequences of previous dam constructions. For instance, during the construction of Cheaw Larn dam, many trees and plants left unclear for the area to be flooded, as they were considered non-economical. But once the area was flooded, the remains of the uncleared plants polluted the reservoir making it unsuitable for human and animal consumption and for other plant life. And once the dam began to operate, it released polluted water, affecting the rivers and canals downstream. Moreover, 10,000 rai of forest in the Kaw Sok National Park were destroyed by the flood, damaging many native plants and 300 species of wildlife, many of which are threatened or endangered species.

Moreover, fisheries in rivers blocked by dams are threatened as these fish must return to the watershed areas to lay egg. Dams, even when installed with fish ladders, inevitably reduce the survival chance of these fish. After the construction of Kaw Laen Dam, the number of fish species was reduced from 92 to 59. Likewise, the construction of Sri Nakarin Dam caused reduction in fish species from 42 to 20.

By and large, officials tend to pay little attention to compensating relocated communities affected by dam construction. This neglect stems from:

- (a) the lack of funds allocated to resettlement, or the loss of such funds due to corruption:
- (b) the underestimated monetary value of damaged property, in particular of land; and
- (c) the procedures for compensation payments being based on administrative convenience, rather than actual conditions.

### **Other Hidden Costs**

Unfair compensation makes the actual costs of electricity generation lower than it should be. Therefore, electricity generation is in fact subsidized by the communities affected by dam construction.

In addition, lands provided for the relocation of local communities are often infertile, stony and inadequately irrigated such that they are unsuitable for cultivation. Generally 1-5 rai is allocated per household (in the case of Yan-Hee Dam), which is not enough to make a living. And when the household expands, problems of insufficient land become even more severe.

## **Electric Power Situation**

The estimation of electric power generation in Thailand is around 43,188 million units, of which 11.25% derived from hydro-electric dams, 72.38 from thermo-plants, 3.15% from combine gas and diesel, and 1.66% from imports.

A special characteristic of hydro-electric dams is that they can begin operations within a very short period after construction. This makes them suitable for use as a back-up generator during the peak period (6:30 - 8:30 pm) or in an emergency situation. As back-up generators, the actual operation of dams all year round are much lower (2,195.5 hours) than thermo plants (7,258.96 hours).

Demand for electric power has increased substantially since 1985. The demand for 1990 was around 36,866 million units, an increase of 10.93 % from the previous year. The peak load was as high as 7,093.7 megawatts, an increase of 13.81 from the previous year.

When we consider the sectoral demand for electric power, we find that the industrial sector had the highest power demand (87.5% of the total in 1990) while the business sector required 24.3% and the household sector used 21.2%. However, the average increase of demand between 1985-9 was highest in the business sector (11.78 annually) while the industrial and household sector increased by 9.94% and 6.62% respectively. Further, 1989 figures indicates that Bangkok Metropolitan had the highest demand for electricity (48.21%), second was the Central Plain region (30.65%), whilst the northern, Isan and southern region required only 7.25, 7.27 and

6.62% of power respectively. The concentration of power use in Bangkok and the Central Plain (over 78% of the total) highlights the inequality of the power consumption pattern in Thailand, as one third of the population consumes over three quarters of the total electricity produced.

The solution to the country's energy problem cannot be found in increasing power production or seeking new energy sources. We need to review the consumption pattern, and to look into energy conservation (i.e. how to increase efficiency without reducing consumption). Energy conservation is the only solution to the present pressing problem. Surveys conducted by the National Energy Office showed that there was substantial potential for Thailand to conserve energy and increase efficiency. The estimated figures were 1,493.88 million unit/ year (1987 figures) and would be as high as 2,494.404 million units in 1991 and 3,022.108 million units in 1993 either an investment of 3,790.38 million baht in 1987 and increased to 6,972.59 and 8,457.41 million baht in 1991 and 1993 respectively.

For the governments energy conservation scheme in the last years (1982-90), it achieved only 38% of the plan, conserving only 7.45 of the total capacity. There is an urgent need to review the implementation of the scheme, especially

- (a) to extend its operation to the business sector which has the highest conservation capacity and inefficiency use
- (b) to consider implementing price policy
- (c) to provide most incentive to people participating in energy efficiency schemes
- (d) to promote awareness among the public on energy conservation issues, especially among the business community



หน้าว่าง

**COMMUNITY FORESTRY :  
A DIMENSION OF ALTERNATIVE  
DEVELOPMENT**

By Yos Santasombat, Dr. Wichean Saengchot

Therapon Sawanruengrang



---

Deforestation in Thailand and its implications for national development and the environment have been recognized by both the Thai people and the government. The current environmental crisis is the consequence of national development which emphasizes industrial expansion and growth, based on the transfer of surplus product from the agricultural sector, and the wasteful use of natural resources in rural areas.

The decline of forest lands from 171 million rai in 1961 (53.33% of total land) to 89 million rai in 1988 (28.03% of the total land) has been attributed to local communities' encroachment on forest land, shifting cultivation, illegal logging and population growth. Placing the blame on local communities' for deforestation fails to recognize that it is in fact government policies that are the major cause of the decline in forest lands. Such policies have included deforestation for purposes of "national security", and infrastructure development programs. It should also be noted that the government's attempts at forest management through its forest resource management policy have failed, due to centralization.

At present, the failures of government forestry policy, reflecting conflict and confusion in policy formulation, is evident in:

### **(a) The Short Term Economic Benefits**

The logging concession granted by the state to private business clearly indicates the governments perception of forest as mere wood lots to be logged for export purposes. The state has failed to understand the significance of forestry as the core of the local ecological system, the source of genetic resources and local communities' reliance on forests. The classification of forest land into "conserved" forest and "economic" forest is based on this unchanged perception. The economic forest (25% of total forest land) is merely another form of logging concession under the guise of a new system. The only difference is that in this newly concessioned forest, private business must be responsible for reforestation following logging operations. But the concessionaires may reforest the land with trees of their choosing, without having to be concerned with needs of local communities or the environment. So often, area is reforested with eucalyptus trees.

### **(b) Separation of People and Forest**

Forestry policy so far has been based on a belief that local communities were not a part of the ecological system and that local residents are the main cause of deforestation. This belief justified moving local communities away from conserved forest lands. Relocation of local communities from area the government has declared conserved forest land not only cause conflict between locals and the state but also overlook the role of the local communities in forest conservation and management. The success of any forest policies therefore require the review and alteration of these two perceptions.

### **Community Forestry and Local Community Development**

The central thrust of community forestry is not reforestation or forest restoration alone, but rather the harmonious relations between community and forest.

Community Forestry projects must be implemented together with community development to improve the productivity, livelihood and self-reliance of local residents.

The relationship between community forestry, rural development and conservation incorporates the three aspects of:

- (a) improving local capacity to handle community problems through strengthening their community spirit, increasing people participation, and the appropriate application of local wisdom and technology
- (b) striking a balance between the utilization of forest resources and its conservation
- (c) forestry conservation by local communities

From local studies on community forestry in Isan and the northern region, Paloung community forestry (Ban Tandrinthag, Pukhel District, Chaiyaphrum), Ban Saengpa community forestry (Tambon Saengpa, Na-Haew District, Loei) and Mae-harn community forestry (Mae Sa Reang District, Mae Hang Son) it was found that the existence of community forestry was based on local wisdom and tradition. These include land classification into compound and housing areas, communal grazing land, and imposing fines on people violating the ban on the hunting of wildlife and logging. Many of the local communities derive some benefit from their local forest. Some can increase their income, or reduce expenditure, by utilizing forest products. For example, local communities may use the forest area for grazing livestock, mushroom and vegetable collection for household consumption, and collecting wood for fencing.

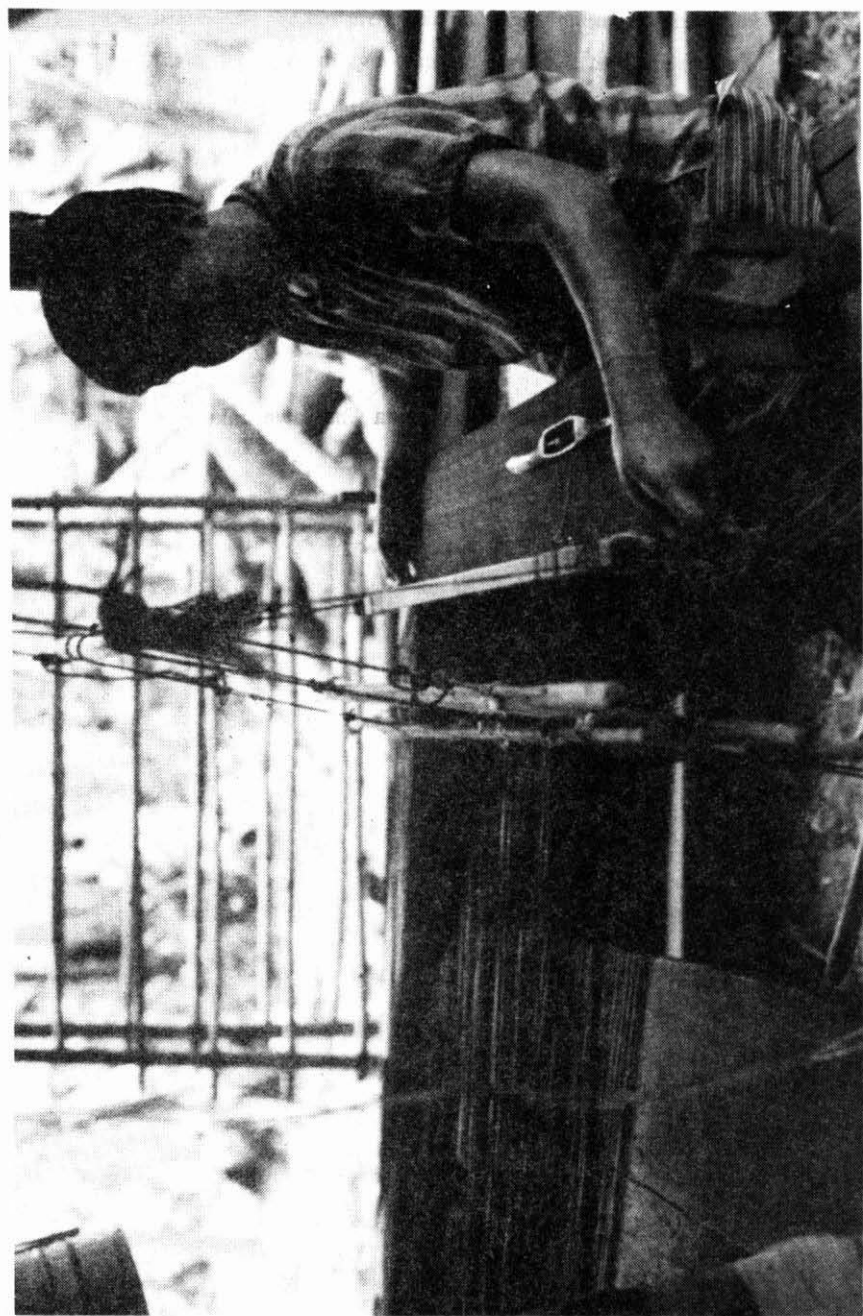
Community forestry is a breeding ground for local people organizations. From forest conservation groups, local residents latter formed other organizations such as housewife groups, village funds, etc. These groupings became the basis for co-operation and self-help within the community, crucial to the increasing their bargaining power vis-a-vis external forces, and to the success of their community development.


Nonetheless, the present problems facing community forestry are the lack of official position on the community forestry programme, the state policy to relocate communities in conserved forest areas, the existence of local logging groups (with support from local authorities), and the lack of support from local officials in local community forestry efforts.



# **LOCAL HANDICRAFT IN ISAN**

by Poonsab Suanmuang    Wipada Chaiyawachakul





Handicraft is not merely an art made for decoration. Local handicraft have a unique purpose in local social context as a part of the production process or as a symbol of the traditional beliefs. Handicrafts therefore hold both practical and spiritual value as well as aesthetic quality.

The changes in rural social and economic conditions, in particular the transfer of production from subsistence to a commercial orientation, and the expansion of consumerism, have profound implications for local handicrafts. All these factors are threatening the value and the role of handicrafts in local communities with commercialization.

Handicrafts, especially weaving, was once an integral part of women's traditional life in Isan. Although local handicrafts are less visible nowadays, we still can see their traces in the activities of middle and upper aged women. Weaving is reflected in the local traditions, especially in the language spoken by young men and women.

In a patriarchal society like Thailand, opportunities available to women for self-development are restricted, and their position has often been confined to being a housewife. Women are not included in decision-making concerning production or economic activity. But at the same time the burden of housework, women have little chance to develop themselves. It is often found that women in rural areas have little confidence to express themselves. Even in family production (not only rice farming but also cash-cropping), women are not given much of a role in the decision making process despite the fact that they may be the main contributors of labour.

The role of women in rural areas has changed in the light of the present development process. Isan women must bear heavier responsibility in feeding the family and earning income. In a family where men become wage labourers in big cities or overseas, young women are likely to migrate to urban areas to labour in factories or in the service sector, including the sex industry.

The promotion of local weaving by NGOs in Isan do not just aim at raising income for these women and her family only, nor only to conserve the local tradition. Indeed the aim of this scheme is to promote rural women development, especially in personal growth and grouping.

Because it is regarded as women's work, women have full control over the weaving production process, including the selection of inputs (cotton, silk, colour of the dye, etc), determining the pattern and the weaving itself. This is in contrast to other activities like rice farming, plantation of cash crops and livestock raising, where men assert more control over the production process.

The revenue from the sale of locally woven cloth has become a major supplementary source of family income. In many cases the revenue is the major source of family income. The revenue from cloth is on average 2,500 baht per annum. Of the average income of the population in Roi-et Province (around 7,981 baht per annum), income from weaving was significantly important.

From interviews with women participants in local weaving groups it was found that income from the sale of locally woven cloth was used for all kinds of purposes, including household consumption purposes (during the dry season when stocks of agricultural produce for household consumption are low and no income from the sale of agricultural produce is forthcoming), expenditure on health care and on production inputs or building materials for rice storage), or even paying previous debts.

As women gain control over the production process, and increase family income, their position in the household and the community improves. They become less dependent on their male counterparts and community attitudes towards them change. Women participants in local weaving groups developed their personalities and their skills in working as a group, as well as their confidence in expressing themselves and as group leaders.

NGOs working in this field for 6-7 years have observed an improvement and development in the quality of life of the women participants in local weaving groups. Such improvement include:

- (a) reduction of economic pressure on women;
- (b) the gaining of self-confidence and self-esteem;
- (c) learning how to work as a group;
- (d) through discussion with other women within and without the village, women come to realize that their problems are similar.
- (e) recognition of the need for local organizations, which are not confined to weaving issues, but which must tackle broader problems such as mobilization of capital and marketing management.

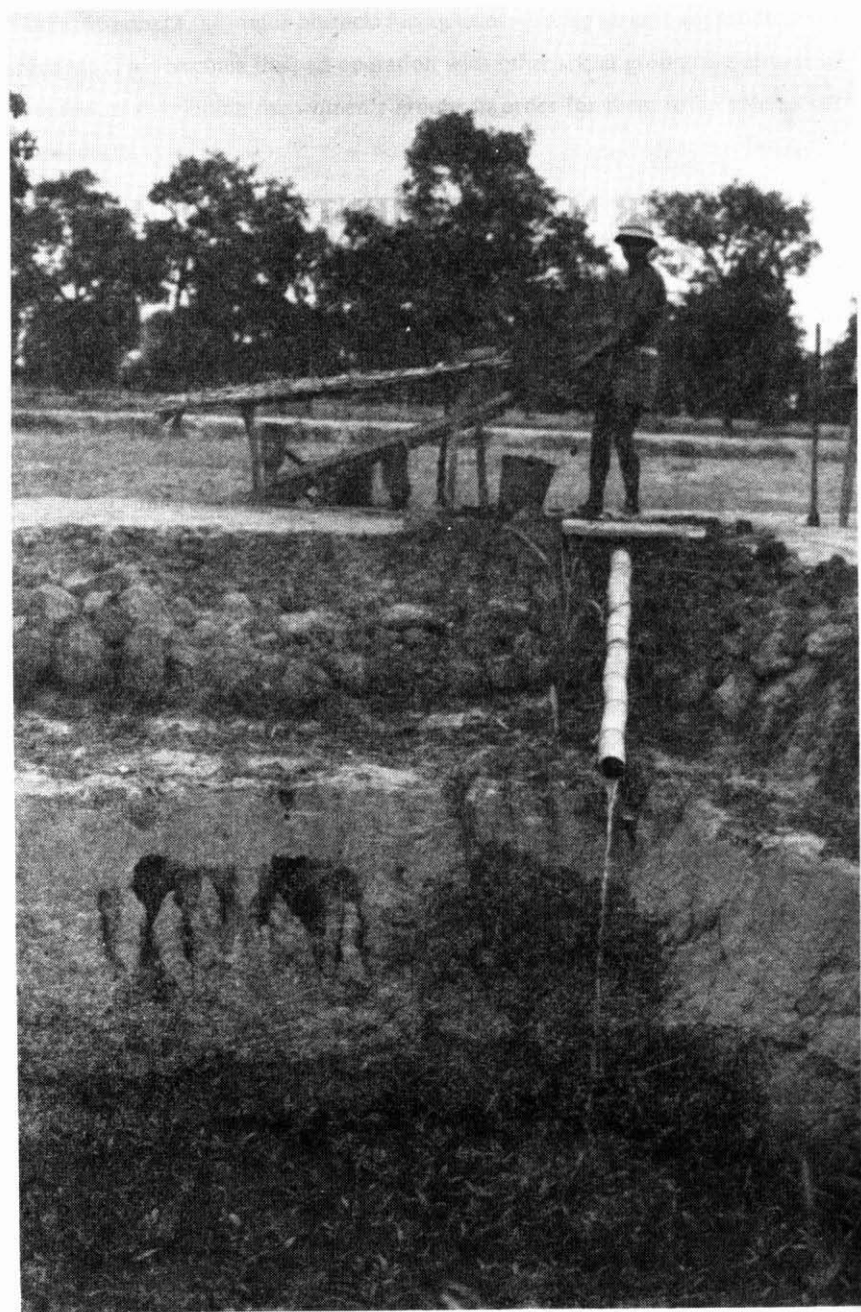
At present the major obstacle facing local weaving groups are problems of marketing. To overcome this, co-operation with other social groups are crucial to the success of developing the women's groups in order for them to be able to sell their products.


Handicrafts, although a small part in the rural development programs undertaken by NGOs, could have a significant and profound effects on local communities. Handicraft production not only provides an alternative source of income to the families but also provides a basis for human development, in particular women's development, of central importance in the developmental process.



# **WATER MANAGEMENT BY LOCAL COMMUNITIES**

by Pornthip Booncroup Chatcahvarn Thongdeelerd  
Pratheng Narittharangkul n Ayuthaya Orawan Sripim





The history of water management for agricultural production by local communities in Thailand can be traced back as far as 700 years. In the Mengrayana Maharaja period of B.E. 1853 (A.D. 1310), a law existed regulating small irrigation weirs, locally known as *muang faai* in the Northern region. Modern forms of water resource management, like large-scale dams and reservoirs, began in the reign of King Rama V, after the Department of Canals was set up under the Agriculture Ministry. The Department was instructed to look after canal digging in Rangsit. The first dam (Rama VI Dam) was built during the reign of King Rama VII, by English engineers, to provide irrigation to Saraburi and Ayuthaya provinces.

Since then, the role of the state in water resource management has expanded substantially. Large-scale dams, reservoirs, and weirs sprang up in many places, to provide irrigation for modern agriculture. Under the national economic development programme, agricultural modernization was believed to be the source/basis of the country's industrialization. In addition, many of these water resource management projects were also aimed at diverting water for urban uses, as well as at producing

electricity for industrial factories (as it is believed that hydroelectricity has the lowest costs in comparison to other forms of electricity generation.)

At present, the government has so far completed 872 large- and medium-scale irrigation dams nationwide. These dams can irrigate up to 20 million rai, equivalent to 13% of total agricultural land. Electricity generated by the 39 large dams totals 2,285 megawatts, equivalent to 11% of the total power produced.

The impacts of large-scale water projects are of well-known. Important issues needed to be highlighted include:

### **(a) Loss of Agricultural and Forest Land**

Dams and reservoirs are often built on flood plains where lands are fertile and tropical forests exist. The forest is not only crucial to the local ecology, but also is the source of genetic resources and a wildlife sanctuary. Construction of dams/reservoirs would inevitably involve relocation of local communities and destruction of forests.

### **(b) Decline in Downstream Soil Fertility**

Natural water flow normally carries with it silt from upstream. This silt is a source of soil fertility for all downstream flood plains. Dams however obstruct this flow of silt, making downstream areas less fertile. At the same time, the accumulation of silt eventually lowers the height of the dam.

### **(c) Reservoir and Water Losses**

Deforestation associated with dams is the main cause of the decline of rainfall in recent times. This in turn reduces the amount of water in the streams, and hence that collected by the reservoir.

Furthermore, keeping a large volume of water stagnant, as in a large-scale reservoir, is likely to cause water pollution (from the degeneration of plants buried underneath the reservoir).

#### **(d) Collapse of Relocated Local Communities**

This is mainly due to the lack of preparation by responsible state agencies.

#### **(e) Competition for Water Uses**

The urban and industrial sectors, as well as large-scale modern farms, all require large volumes of water. As these groups are "economically" important (at least in the governments point of view), they are thus given higher priority in water use than small farmers and local communities.

Furthermore, the benefits of large-scale dams managed by the state, either in terms of irrigation or power generation, have not been as great as planned. This reflects failures of the state's water management programme which stem from over-centralization, excessively large scale, and inappropriate to local conditions.

### **Alternative Water Management System by Local Communities**

As we have seen, local communities had their own water management systems before the state's programmes. The local systems characterized by their small scale, flexibility, popular participation, and harmony with the local environment and conditions.

#### **(a) Small-scale Water Management by Local Communities**

For both *muang faai* in the Northern region and *faai pracha asa* (another kind of local weir) in the Northeastern region, the basic aim is to allocate water for

participating members, through small-scale weirs. Irrigation is geared towards providing water for subsistent agriculture for communities' needs. There exist many weir systems, scattered throughout rural areas. For instance, in the Northern region alone, there are around 4,000 weirs, providing irrigation for over 5 million rai (equivalent to 80% of the agricultural land of the region). The weir system can provide water for a few families or up to thousand. The largest system is *faai paya dum* which provides water for 4 village communities, covering 17,000 rai.

### **(b) People's Participation in Resource Management**

A sharp distinction between water management by the state and local communities concerns the issue of local people's participation. In the state sponsored system, local communities are merely receivers. All work, either construction or management, is done by responsible state agencies. This results in a lack of local identification with the project. People do not feel that it is their responsibility to look after and help out with the programme. Although in recent times, attempts have been made by the state to involve local communities in resource management through the setting up of **Water User Associations or Water User Committees**. But due to an unchanged centralized administration and a lack of recognition of local communities' capacity, these organizations are merely just "rubber stamps" under the slogan of "people participation".

Local groups involved in water resource management have developed and improved their organizations. For example, *muang faai* or *faai pracha asa* committees, elected by their communities, play an important role in weir construction and water allocation. From our study, these committees' operations are efficient, just, and with true people participation. For instance, the labour required from each household (for construction and maintenance of weirs) is in proportion to each household's demography and the size of their land holding. There also exist regulations, sanctions, and punishment for those not complying with the rules.

### **(c) Harmony with the Local Environment**

As both weir systems are small-scale water management systems, the environmental impact, if any, would be minimal. In particular, the local technology employed by communities is in harmony with the local environment. For instance, in local weir construction, local materials such as bamboo or wood, rather than concrete, are used for the weir structure. This structure allows silt and sand to pass through. Or the dyke is built in such a way that excess water can flow over it, preventing flood damage to forest and farm lands.

Nonetheless, there are several obstacles to the development of local water resource management system. These problems need to be addressed and overcome urgently. They include (i) the decline of rain water upstream, as a result of deforestation and the construction of large upstream dams, which prevent natural water flow; (ii) the imposition of Water User Associations (by the state) on existing local organizations while refusing to recognize the capability of local communities to undertake their own water management; and (iii) the imposition of inappropriate technology (especially the use of concrete in weir construction) in state-sponsored projects. All these problems have serious impacts and implications for local communities in the short and long term, unless the government begins to pay urgent attention to these problems now.




หน้าว่าง

**AGRICULTURAL LAND CRISIS  
IN THE PERIOD OF HIGH LAND PRICES**

by Ponchai Termwaree





Since 1987, the Thai economy has been expanding rapidly, with an annual growth of over 10%. This has included the expansion of the manufacturing and service sectors. Investment in real estate has also increased substantially, causing massive transfer of land ownership, as is evident in the 7 fold increase in the value of land transaction over the period 1986-1990 nationwide, with the eastern region experiencing a 17 fold increase, the central region -including Bangkok - and the northern region a 7 fold, and the northeastern region a 4 fold increase. Also, the number of transactions over the same period have risen by 249.33%. According to our study, changes in land ownership have occurred in all regions of the country, with the number of land transactions occurring in 13 provinces (i.e. in Royong, Chachengsau, Chonburi, Phetburi, Prachinburi, Ayutiya, Nakhon Nayok, Prachu Kirikan, Panga, Phuket, Mae Hong Son, Chiang Mai and Lamphun), increasing by 10 fold.

Moreover, it was found that land undergoing changes in ownership was mainly left idle after the transaction. This could be because the buyers wanted to accumulate land as assets for long term or short term investment. Land that was utilized after undergoing changes in ownership was found mainly transformed for

the purposes of golf courses, garden resorts, industrial estates, and prawn farming, as detailed below:

### **(a) golf courses**

At present there are 182 golf courses either in operation or still under construction in Thailand. This is an increase of 122 course over the 6 existing in 1987. As well as demanding a larger area than previously existing courses (the number of holes has increased from 9 to 27 or 36, or even 54), most of the new golf resorts also offer additional services which requiring large areas of land, such as hotels, port complexes, and garden resorts. This brings the total land taken up by each golf course up to as much as 1000-2000 rai. The largest golf course in Thailand is Gang Grajarn Country Club in Phetburi, with 35,000 rai.

There are around 26 golf courses in Bangkok Metropolitan, whilst the rest are scattered over the countryside, particularly in industrial or tourist areas. 65-75% of these are located on agricultural land, 13.5 to 26% on forest areas (either "conserved", "economic" or "classified"), the rest is on "empty" land.

### **(b) prawn farming**

King prawn farming in the southern and eastern coast is another business that causes changes in land ownership and land utilization. Private companies have bought up large areas of coastal land for prawn culture, averaging between 500-5,000 rai per company. For example, Unicorn Aquatic Co. Ltd. has bought 5,000 rai in Yala Province. Chalern Pokapan Group a total of 5,057 rai, including in Phetburi (300 rai) Chumporn (850 rai), Surathani (750 rai), Nakhon Sithammarat (3,200 rai), Pattani (257 rai) and Songkhla (500 rai).

### **(c) Industrial Estate**

The present boom in industrial estate projects saw 11 new projects initiated this year. The projects include those that have been initiated by the Industrial

Estate Authority, private business or joint ventures. This is the result of the expansion in the world economy and government support through the granting of tax privileges. Most of the estates are concentrated in the Bangkok Metropolitan area, the eastern and central regions. Each estate requires on average 1,000 rai. The largest real estate is at Mab Tapoot, covering 6,000 rai.

From the study of three villages (Klong Kun Village, Bak Chon District, Nakhon Lasimmar Province; Mae Sob Village, Wang Nua District, Lamphan Province; and Pak Trea Village, Ranod District, Songkhla Province, in which problems have arisen due to land buying by the private sector, land redistribution by the state and prawn farming respectively), it was found that increases in land prices due to land buying and failures of agricultural production were the main reasons causing people to sell their land. Poor people are likely to be the first people to sell. Few become rich from land transactions are, because most people sell their land early in the peace when the price of land still low, or because they only have small plots of land to sell.

Further, it was found that local authorities (either administration officials or those from the Land Department) often facilitate the land transaction in favour of the buyers. In many cases, they acted as middlemen, taking a commission in the transaction. They often misled the people by leading them to believe that their land could be reclaimed by the government or that they were guaranteed jobs in the factory.

Most of the people did not spend their money wastefully as generally believed, but poor people especially would spend the money buying a new piece of land, to repair their houses or to pay off their debts.

Changes of land ownership caused the differentiation of groups within the village. This made it difficult to set up local organizations, thus reducing the bargaining power of the community and rendering it more dependent on external forces. People from poor households have had to turn into wage labour both within

and without the village, or else encroach into forest area to find land for cultivation.

## **Agricultural Land Crisis in the Forest**

The Land Redistribution Project for the Poor in Denuded Forest Areas, North Eastern Region, under the administration of the Internal Security Operation Command, began in 1990. The project aims at relocating people from the conserved forest areas to resettlement areas in the denuded forest. However, many problems were associated with this project, including :

### **(a) competition for land in the denuded forest area**

The project planned to redistribute to each family not more than 15 rai. And after the relocation there was to be around 9.2 million rai left. As all this land is in the economic forest area, it is quite likely that it will be changed into fast growing plantation, like eucalyptus plantation, for paper mill factories.

### **(b) land and its classification**

Forest land classification by the government was very unclear, using only aerial maps to draw the boundary for conserved forest area. This inevitably led to the overlapping of community lands and conserved forest land. The blind enforcement of law in these cases has caused serious conflicts between the communities and the officials involved.

### **(c) size and redistribution**

Although one of the aim of the projects is to help the villagers with land problems, the implementation of the project has in fact further aggravated their problems, because:

- the redistribution was based on the legal documents on proving land ownership and household registration, without considering the plight of local communities. This meant that 50% of the people

were excluded from the land redistribution scheme.

- the actual land allocated to the people was about 7-10 rai, and was infertile and generally of poor quality, meaning that people have been unable to make a living from it.

- No land title has been provided making the security of land tenure dependent upon the policy of the state, which could be changed at any time.

- conflicts arose among the relocated communities, stemming from the fact that much of the land they were allocated under the redistribution scheme already belonged to other farming families

From this we can see that the project, under the name of redistribution of land for the poor, has in fact caused more problems than existed before its implementation.




หน้าว่าง

**ALTERNATIVE AGRICULTURE:  
THE SURVIVAL OF SMALL PEASANTS**

by **Alternative Agriculture Group**





Since the Bowring Treaty in 1855, rural development in Thailand has been geared towards producing rice for export. Traditional subsistence production was therefore transformed into rice production for the market. Agricultural changes were directed towards this aim, especially after the first Economic and Social Development Plan was launched in 1957, under the Field Marshal Sarit Thanarit government. Since then, the state became an important promoter of agricultural development. Infrastructure projects have been initiated and undertaken to support such expansion, including dams, reservoirs, and irrigation and road networks. These efforts were supported by the FAO and the World Bank. The World Bank in particular has provided funds and technical assistance for projects to increase agricultural output.

Agricultural development programmes continue up to now, and the state has been consistent in its support of them. Tambon agricultural officials have been recruited by the state to promote agricultural modernization. The Bank for Agriculture and Agricultural Co-operatives (BAAC) was established to provide funding for peasants. This kind of development has had profound impacts on the agricultural sector and rural communities. Some of these impacts include:

## **(a) Impacts on the Environment and Natural Resources**

### **1. Deforestation**

Development so far has been based on intensive exploitation of natural resources. The government forestry policy, especially the granting of logging concessions, has led to a rapid decline in forest land. Export crop promotion programmes, another main cause of deforestation as they require large tracts of land, were initiated and supported by the state. By 1982, forested areas had declined to about 97,875,000 rai (or 30% of the total land area) from the 1961 figure of 171,017,812 rai (or 58% of the total land area).

The decrease in forests does not just mean a massive reduction in trees. It also implies a loss of genetic resources, the destruction of rural ecology and the extinction of thousands of plant species.

The ecological imbalance caused by deforestation has led to extreme changes in weather, flooding and drought. It also contributes to soil erosion and the depletion of soil nutrition resulting in the decline of soil fertility.

### **2. The Depletion of Genetic Resources**

Many genetic resources, many of which are still unknown to scientists, are disappearing at a rapid rate as a result of hybrid plant promotion. Moreover, the cultivation of hybrid species also aggravates the spread of plant diseases and insects. This is clearly evident in rubber and rice cultivation.

### **3. The Use of Chemical Fertilizers and Pesticides**

Concomitant to the promotion of hybrid plant species was the use of chemical fertilizers and pesticides. Fertilizer application may

help to increase yields initially. But soon increasing amounts of fertilizer need to be applied. As well as making the soil hard, increasing application of fertilizer means that the farmer needs to spend more and more on fertilizer.

Similarly, the use of pesticides only helps reduce pests in the initial period. In the long term, farmers need to apply increasing amounts of pesticide to deter pests, either by increasing the volume or increasing the concentration.

## **(b) Economic Impacts**

Farmers' incomes, in comparison to incomes outside the agricultural sector, have experienced a decline. With a continuous increase in the cost of living, many farmers get caught in debt. On average, farmers have debts of around 16,819.49 baht. The capacity of these farmers to repay their debts have decreased, together with decreases in agricultural prices and the increase in interest rates. Borrowing is needed not only for investment in production, but also to cover living costs. Fluctuations in agricultural prices increase the chance of indebtedness, especially when prices fall substantially. Price increases have always been lower than increases in production costs.

## **(c) Social Aspects**

### **1. Loss of Self-reliance**

In the traditional agricultural system, peasants were very much self-reliant for their basic needs. Their decisions about production were based on the needs of the household and the community. Modern agriculture has removed decisions about production out of the hands of the community. Farmers now must rely on external sources and

at the same time control over output prices is also out of the farmers' hands. External dependency makes farmers unable to control their production and livelihood. Modern agriculture destroys small scale farmers (peasantry) and their independence. Agribusiness, in particular, reduces farmers to mere wage labourers of the agribusiness companies working in their own fields. They must also bear the costs of investment and carry the production risks.

In modern agriculture, mutual help within the community is transformed to the pursuit of self-interest. Most of their time is spent on intensifying production. Community spirit and community activities have disappeared.

## **2. Migration of Labour**

Uncertainty of income has forced farmers to search for employment outside their community. The amount of migrant labour increases every year. But the jobs they find do not match their skills or knowledge, and their income is thus low. Psychological pressures have serious implications for their health and well-being. Labour migration also aggravates slum problems in urban areas.

Migration undermines local communities. Family members are separated from one another. In villages nowadays there are only children and old people. Returnees often bring with them the consumerist culture of the big cities.

## **3. Impacts on Women**

The role of women has changed in the light of these developments. On top of household work, women must bear an

additional burden - the economic well-being of the family. This increase in their responsibilities adds to these worries. It also may contribute to female labour migration trends. Indeed, more women have migrated to the city than men. But due to their lack of skills, their income is inevitably low. Many migrant women end up in the sex industry.

## **Alternative Agriculture**

Alternative agriculture is a system whereby farmers gear their production towards family consumption needs, rather towards the demands of the market. This kind of production emphasizes soil conservation. The cultivation capacity of the land is not overextended. Efficient use of local resources is also central to alternative agriculture where the environment is in harmony with production. A balance of plant cultivation and animal raising is not so much for meat as for other purposes. Benefits from animals include organic fertilizers from animal manure, bio-gas, animal power, and milk or eggs. Alternative agriculture must maintain an ecological balance avoiding the use of chemical fertilizers as well as other plant hormones. Resistant plant and animal species are used as well as herbal insecticides and biological control. In the belief that the spread of insects and weeds is the result of ecological imbalance and a lack of nutrition for plants and animals, alternative agriculture also emphasizes the use of labour over machines.

## **The Development of Alternative Agriculture in Thailand**

The development of alternative agriculture in Thailand has its origins in traditional subsistence agriculture. It involves a mixture of crops, perennial and annual plants. Perennials and annual are planted in shallow ponds, created by the construction of dykes. Fish are later raised in these shallow ponds.

Over the last 30 years, several people have been behind the concept of integrated agriculture in Thailand. Two of these people were *Louan Sert Luang Wa*

**Jok Kasaket** and **Ajarn Sert Boonkert**. But the concept was not well received because of the successful promotion methods of modern agriculture. Now, the concept of alternative agriculture has become more widely known due to the support of NGOs. The spread of information by farmers has helped to expand the adoption of this concept. The present stage of alternative agriculture (see various forms) goes under different names such as permaculture, agro-forestry, self-reliant agriculture, organic farming, ecological agriculture, forestry agriculture, etc. All these names refer to the special characteristics of each activity, which change with the physical conditions of each location, but in fact they are all based on the same concept. At present, alternative agriculture is well received by both the public and private sector. Within NGOs this concept places an importance on local wisdom. From field experience and documentation it was found that villagers who adopted alternative agriculture had fewer family problems of indebtedness, more food for the family and improved environmental conditions. The development of alternative agriculture continues as more and more groups of people take an interest in it, even academics. The basic features of alternative agriculture in Thailand are:

### **1. Integrated Agricultural Systems**

Two or more agricultural activities are undertaken within the same plot of land but each is related and mutually-supporting. Emphasizing the efficient use of local resources, integrated agriculture has developed into various forms, including integrated farming, with the planting of annual crops, fruit trees and vegetable gardens (this is a traditional agricultural system), and agro-forestry employed in highland areas to prevent soil erosion and to restore the fertility of the soil. In this system, sometimes called forestry agriculture, fruit trees are planted in between other forest trees.

### **2. Organic Agricultural Systems**

This system aims to improve soil fertility in a natural way by utilization of organic substances and sub-soil fauna. Soil fertility helps prevent resistance to pests, thus reducing the need to apply chemical pesticides. Biological control can be employed or herbal substances used instead of insecticides, e.g. plants like tobacco

and neem. In some places, mosquito nets are used to prevent insects and this helps to reduce costs. Organic agriculture is also well received by urban consumers who are aware of the risk of consuming pesticide-treated agricultural products. An attempt to set up a network between consumers and producers has been initiated.

### 3. 'Natural' Agriculture

This system is based on the concept of no ploughing, no use of fertilizer, no weeding, and no plant and disease control. Natural agricultural systems rely on the ecological balance which allows plants to grow and produces maximum yields. *Fukuoka* is a well-known person who has promoted this concept in Thailand. A well-known farmer who has adopted this concept is *Kam Deuang Ko Si* from Buriram Province. This system has quickly expanded over the last couple of years. Another well-known form of natural agriculture is the 4-element system of *Paklon Matli*.

### Alternative Agriculture: the Survival of Small-scale Peasants

The present research undertook studies of alternative agriculture in 4 regions - southern region on rubber forestry and 4-element natural agriculture; northern region on forestry agriculture; northeastern region on natural agriculture; central region on herbal insecticides in rice farming and vegetable gardening, and integrated agriculture.

### Consequences of Alternative Agriculture

In the nine case studies mentioned above, farmers have been successful in pursuing their alternative agriculture systems. Each of them believed that alternative agriculture could provide a solution for other small-scale farmers. In general, the consequences of alternative agriculture are as follows:

#### (a) Economics

Alternative agriculture helps reduce household expenditure on food, allowing the family to consume sufficient food all year round. In comparison to

before, farmer households of three persons would need at least 4,000 baht per year for food. In addition, the sale of produce is an important source of family income.

The revenue from these activities is all year round, not just a particular season or period. Costs are reduced as there is no need to buy fertilizer or pesticides or to hire wage labour. Indebtedness is reduced and some farmers have been able to save for future investment. Successful cases have overcome many of their previous problems which has helped to boost their self-confidence as they are accepted by the larger community.

### **(b) Environment**

Indigenous plant species resistant to disease and well-adapted to local conditions are maintained. Intercropping helps prevent plant disease. The local environment and local wisdom on ecological conservation is restored. Soil erosion and loss of fertility is prevented.

### **(c) Social and Cultural Aspects**

Alternative agriculture encourages self-reliance of households and communities by relying on the use of agricultural resources and simple technology that farmers can control and manage. It helps reduce dependency on external forces in the form of market demand and provision of production inputs as well as the risk of uncertainty. The ability of farmers to control the production process and marketing helps promote self-confidence and self-esteem and also promotes a positive community spirit. Alternative agriculture can contribute to a firm basis for the family as household members can work together on their plot, spending time together. This also promotes women's role and position, and develops their skills and knowledge. Alternative agriculture is important for moral and spiritual development as farmers have more free time to devote to religious activities which makes their lives more fulfilling. Alternative agriculture is good for the consumer as they do not have to worry about toxic residues in fruit and vegetables.



