



### บทที่ 3

## นโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และป่าสงวนแห่งชาติคงใหญ่

เนื่องจากในอดีตทรัพยากรป่าคงใหญ่ดำรงอยู่ด้วยการหมุนเวียนของระบบนิเวศอย่างมีความสมดุล เมื่อนโยบายของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายความมั่นคงและการปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์ นโยบายการปลูกป่าเศรษฐกิจซึ่งส่งผ่านมาทางการพัฒนาเข้าไปเกี่ยวข้องกับวิถีการดำรงชีวิตของชุมชน เราจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงประวัติความสัมพันธ์ของคนป่าและการอนุรักษ์ที่ผ่านมามีรายละเอียดต่อไปนี้คือ

### ความเป็นมาของการอนุรักษ์ป่าไม้ เชนนโยบาย

การอนุรักษ์ป่าไม้สามารถมองผ่านการจัดการทางนโยบายที่เป็นรูปธรรมที่ทางราช การจัดการทรัพยากรป่า โดยการแบ่งยุคของการอนุรักษ์ป่าไม้ออกได้เป็นยุค ๆ ซึ่งนโยบายของรัฐจะส่งผลกระทบต่อชุมชนชนบทที่ต้องอาศัยป่าเป็นแหล่งปัจจัย 4 เช่น ป่าคงใหญ่ ฯลฯ ดังนั้นจึงขอกล่าวถึงการจัดการของรัฐดังนี้

### 3.1 นโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (ก่อน พ.ศ. 2475)

ในสมัยสุโขทัยเราไม่รู้จักคำว่า การอนุรักษ์ป่าไม้และธรรมชาติ เนื่องจากวิถีชีวิตของคนเราพึ่งพาและเป็นส่วนเดียวกับธรรมชาติ ความคิดของมนุษย์ไม่ได้แยกออกจากธรรมชาติอาศัยพึ่งพาและยำเกรงธรรมชาติคือการอยู่รวมนิเวศเดียวกัน และเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติสามารถรองรับและสนองความต้องการของมนุษย์ในสมัยนั้นได้ ป่าไม้จึงเป็นสมบัติของส่วนรวมที่อำนวยความสะดวกแก่ระบบนิเวศ

การจัดการป่าในยุคสุโขทัยและอยุธยาซึ่งมีการปกครองแบบทวารวดี อำนาจการปกครองรวมศูนย์อยู่ที่รัฐ อาจจะสามารถกล่าวได้ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพยากรเป็นของกษัตริย์ การกระจายผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับพระเจ้าแผ่นดิน แต่เนื่องจากข้อจำกัดในการบริหารทางราชการแผ่นดินไม่สามารถดูแลทั่วถึงพื้นที่ห่างไกลดูเหมือนประชาชนจะมีสิทธิ์ในการครอบครองสิ่งใด ๆ

ดังนั้นการใช้ประโยชน์จากป่าในยุคนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระเสรีในระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาธรรมชาติปราศจากการหวงกั้น ดังปรากฏหลักฐานยืนยันในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้ระบุไว้ตอนหนึ่งว่า

"ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล ล้มตายหายกว่าเข้าเรือนพ่อเชื้อ เลื้อยค้ำมัน ช้าง  
ข(อ) ลูกเมียเบียดข้าว ไพร่ฟ้าข้าไท ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้แต่ลูกมันสิ้น...สร้าง  
ป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ปาลางก็หลายในเมืองนี้  
ใครสร้างได้ไว้แก่มัน"<sup>2</sup>

จากข้อความข้างต้นจะเห็นว่าผู้มีอำนาจปกครองเปิดโอกาสให้ประชาชนในสมัยกรุงสุโขทัยสามารถบุกเบิกป่าเอาที่ดินทำกินมาทำประโยชน์ได้โดยพระเจ้าแผ่นดินยอมยกสิทธิที่ดินให้แก่ผู้ที่ได้ทำประโยชน์ในที่นั้น ๆ และสิทธิในที่ดินนั้นจะตกเป็นมรดกได้ด้วย แม้แต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ก็เช่นกันดังระบุไว้ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จในมาตรา 36<sup>3</sup> ประชาชนชาวอยุธยาสามารถบุกเบิกป่าเข้าทำประโยชน์ที่ดินที่หาไร่นาทำสวนได้โดยแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะเขียน"โฉนด"ระบุชื่อผู้เข้าทำประโยชน์บริเวณที่ดิน วันเดือนปี ที่ทำประโยชน์ให้แก่ผู้บุกเบิกก่อสร้างไว้เป็นหลักฐานเมื่อได้แจ้งการเข้ากันสร้าง เลิกร้างต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

<sup>1</sup> อ่านเพิ่มในวิฑูรย์ เฟื่องพงศาเจริญ"ข้อจำกัดและความขัดแย้งระหว่างแนวคิดกระแสหลักในการจัดการทรัพยากรและความรู้ทางนิเวศวิทยาของคนในท้องถิ่น" สิ่งแวดล้อม '36 ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพ : องค์พัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม '36, 2536), หน้า 281-298.

<sup>2</sup> อ่างใน อนุวัช ยาวิชัย. กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้, 2534, หน้า 20.

<sup>3</sup> 36 มาตรา หนึ่ง ถ้าผู้ใดกันสร้างเล็กร้างที่ไร่นาเรือนสวนนั้น ให้บอกแก่เสนา นายระวางนายอากรไปคูที่ไร่นาเรือกสวน ที่กันสร้างให้รู้มาแลน้อย ให้เสนา นายระวาง นายอากรเขียนโฉนดไว้แก่ผู้เล็กร้างกันสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น กันสร้างเล็กร้างตำบล นั้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอกกันสร้างเล็กร้างทำตามอำเภอใจเองไม่บอกเสนา นายระวาง นายอากรจับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นลัจใช้ให้ลงโทษ 6 สدان" เฟื่องอ่าง, หน้า 21.

ผู้นั้นได้รับสิทธิในที่ดินไปทันที ถ้าไม่แจ้งก็โดยการวางเอาเองจะมีโทษ แสดงถึงการรวมอำนาจในการจัดการทรัพยากรไว้ที่พระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครอง

นอกจากนั้นในกฎหมายพระเจ้าเมืองรายในบทว่าด้วยไพร่สร้างไร่นา มาตรา 1 บัญญัติว่า "ไพร่อุตสาหกรรมป่าคันทาร้างให้เป็นสวนเป็นบ้านเมืองให้กินข้าวไปก่อนสามปี ต่อจากนั้นจึงเก็บค่านาค่าสวนเพื่อให้ไพร่ผู้อุตสาหกรรมสร้างบ้านเมือง ฯลฯ"<sup>4</sup> จะเห็นว่าในสมัยพระเจ้าเมืองรายมหाराช การที่ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในป่าก็ยังได้รับการรับรองและส่งเสริมจากบ้านเมือง โดยได้รับการยกเว้นการเสียภาษี 3 ปี

ในยุคนี้การเข้ากันสร้างหักร้างถางพงหรือการเข้าประโยชน์ในป่าของประชาชนถือเป็นการรับรองจากรัฐ โดยให้มีบำเหน็จรางวัลแก่ผู้ที่กันสร้างอันเสมือนเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนบุกเบิกเพื่อการส่งเสริมการเพาะปลูกและการใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ กล่าวโดยสรุปคือการกันถือเป็นการพัฒนาที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐ แม้ในขณะนั้นกฎหมายจะถือว่าที่ดินทุกรายอาณาจักรเป็นของ "พระเจ้าแผ่นดิน" ตามกฎหมายแต่ในความเป็นจริงได้ทรงพระราชทานให้แก่ประชาชนที่จับจองทำประโยชน์ได้ใช้อยู่อาศัยและทำกิน<sup>5</sup>

อาจสรุปในที่นี้ว่า ในสมัยสุโขทัยและอยุธยาประชาชนมีส่วนร่วมผูกพันกับป่า การร่วมใช้ประโยชน์จากป่า ทำให้ชาวบ้านผูกพันกับป่า ไม่มีความคิดแปลกแยกจากป่า พึ่งพาป่า ในยุคนี้ถือว่าคนอยู่ร่วมกับป่า มีส่วนร่วมอาศัยซึ่งกันและกัน มีสิทธิในทรัพยากรป่า

<sup>4</sup> ประเสริฐ ฉ นคร(เรียบเรียง)"กฎหมายพระเจ้าเมืองราย" อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ อุตสา สรรพศรี 30 กรกฎาคม 2526, (กรุงเทพฯ : อักษรสยามการพิมพ์, 2527).

<sup>5</sup> เจริญ คัมภีรภาพ. "มิติทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินทำกินและป่าไม้จากอดีตสู่ปัจจุบัน" นโยบายของรัฐในอดีตกับการบุกรุกที่ดินทำกินและสภาพปัญหาปัจจุบัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2533; หน้า 57/1.

ในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นยุคที่ไทยต้องเปลี่ยนสภาพแวดล้อมอันเนื่องมาจากการขยายตัวของจักรวรรดินิยมตะวันตกเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองและเศรษฐกิจ การเมืองของไทยจึงต้องดำเนินนโยบายการเมืองการทูตตามประเทศตะวันตก เมื่อไทยต้องทำสนธิสัญญาเบาริงในปี พ.ศ. 2398 ประเทศไทยต้องรับระบบการค้าเสรีเข้ามาแทนระบบการแลกเปลี่ยนสินค้าทรัพยากรธรรมชาติถูกแปรเปลี่ยนเป็นสินค้าเช่น ข้าว ไม้สัก ของป่า ขณะที่คนไทยต้องรับสินค้าฟุ่มเฟือยจากตะวันตก การลงทุนทำไม้ได้เริ่มเข้ามาตามการลงทุนของประเทศทุนนิยมศูนย์กลางโดยส่วนใหญ่ การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทย ข้าวกลายเป็นผลผลิตส่งออกที่ขายได้ราคาสูงเพราะความต้องการของตลาดโลกมีมากขณะเดียวกันทรัพยากรป่าไม้ก็โดยเฉพาะไม้สักได้กลายเป็นสินค้าที่มีความต้องการมากดังได้เกิดมีการค้าไม้สักขึ้นในดินแดนล้านนาไทย<sup>6</sup>

ในสมัยรัชกาลที่ 5 การเมืองยังรวมศูนย์จากส่วนกลางเมื่อเศรษฐกิจไทยได้เปิดประตูสู่ระบบการค้าเสรีมากขึ้นทำให้บริษัทต่างชาติเข้ามาในรูปแบบบริษัทค้าไม้ นโยบายการให้สัมปทานได้เริ่มในรัชกาลนี้ โดยการทำไม้โดยบริษัทต่างชาติ เช่น บริษัทบอร์เนียวของอังกฤษ โดยได้นำไม้ออกจากป่าสัมปทานจำนวนมหาศาลในแต่ละปีและทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก การที่รัฐให้สัมปทานป่าไม้แสดงถึงทรัพยากรป่าได้ถูกตีราคาเป็นสินค้าให้แก่เจ้าของประเทศและให้ความสำคัญประโยชน์ในรูปตัวเงินมากกว่าคุณค่าและประโยชน์ทางนิเวศวิทยาและสังคม<sup>7</sup> ซึ่งถือเป็นแนวคิดที่ใช้จัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยตลอดมา นั่นคือระบบราคาในตลาดได้เข้ามาครอบงำการจัดการทรัพยากรและเศรษฐกิจไทย นโยบายการให้สัมปทานได้ดำเนินไปในยุคนี้เป็นหลักสำคัญจะมีนโยบายการปลูกป่าเข้ามาบ้างในปี พ.ศ. 2449 โดยพระยาพญาพิภราวัณ นำวิธีการปลูกสร้าง

<sup>6</sup> ดูรายละเอียดในอัจฉราพร กุมพิตส์มัย, ประวัติสังคมและการเมืองไทย. หน่วยที่ 7 เศรษฐกิจสังคมกับการเมืองไทยสมัยรัชกาลที่ 4, หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพมหานคร, 2531. หน้า 371,

<sup>7</sup> ชัยมโยม สุนทรสวัสดิ์, การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับป่าไม้ทางภาคเหนือของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2439-2475, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

<sup>8</sup> อนวัช ยาวิชัย. กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า, หน้า 45.

สวนป่าแบบอาศัยชาวไร่ (Taungya System) ของพม่ามาใช้<sup>9</sup> แต่เป็นการปลูกป่าแบบชาวไร่

เมื่อพิจารณาถึงนโยบายการมีส่วนร่วม จะสามารถทราบได้ว่าในยุคนี้จะไม่ปรากฏในกฎระเบียบ แต่ถ้าวิเคราะห์จากความเป็นจริงจะถือว่ายุคนี้ชาวบ้านอยู่ร่วมกับป่าธรรมชาติ และมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ การสัมปทานได้แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรด้วยอำนาจการจัดการของรัฐ แต่ชาวบ้านก็ยังมีส่วนร่วมและมีวิถีชีวิตอยู่กับทรัพยากรป่ามีส่วนร่วมในระดับจิตสำนึกที่ตระหนักและพึงพาธรรมชาติ อยู่ร่วมธรรมชาติอย่างสอดคล้องกับวิถีชีวิต

### 3.2 นโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

พ.ศ. 2475-2503

จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยทางรัฐสภา ในพ.ศ. 2475 ปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการขาดแคลนและการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสมยังไม่ก่อตัวให้เห็นอย่างชัดเจน ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากสัดส่วนของจำนวนประชากรของประเทศน้อยเกินไป เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวนทรัพยากรตามธรรมชาติที่มีอยู่ จะเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลยุคจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม พยายามให้มีจำนวนประชากรเพิ่มโดยการประกวดแม่ที่มีลูกมากได้รับการเชิดชู จนสามารถเพิ่มประชากรได้ถึง 18 ล้านคน ในด้านเศรษฐกิจประเทศในยุคนี้ยังไม่ได้รับการเร่งรัดพัฒนาด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังไม่เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการเมืองและการทหารของโลกอย่างชัดเจน นอกจากนั้นการจัดระบบอำนาจระหว่างชนชั้นนำใหม่ (คณะราษฎร) กับชนชั้นนำเก่ายังไม่ลงตัว ทางด้านผู้นำเก่ายังพอใจในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้รับจากค่าเช่าที่นา ส่วนกลุ่มชนชั้นนำใหม่ยังไม่คิดขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อมาหนุนทางการเมือง ซึ่งในยุคนี้วางอยู่บนการควบคุมของกองทัพก็เพียงพอแล้ว ด้วยเหตุนี้ทรัพยากรป่าและสิ่งแวดล้อมยังไม่ถูกใช้อย่างเกินขอบเขตธรรมชาติมีความสามารถในการปรับสมดุลมีแต่การสัมปทานซึ่งความสามารถรองรับของธรรมชาติยังคงสมดุล เนื่องจากการขนส่งและเทคโนโลยียังไม่เจริญมากเช่นในปัจจุบัน

<sup>9</sup> เฟิ่งอ่าง, หน้า 45.

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ ประมาณ พ.ศ. 2490 เป็นช่วงที่กลุ่มอำนาจใหม่สามารถรวมกลุ่มอำนาจได้อย่างเด็ดขาดมากขึ้น ทั้งจากกลุ่มอำนาจเก่าและทั้งจากกลุ่มที่มีความคิดทางเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่าง(คือกลุ่มปรีดี พนมยงค์) กลุ่มอำนาจใหม่ เช่น กลุ่มจอมพล ป.พิบูลย์สงครามและกลุ่มชวยราชครู ผู้เป็นต้นกำเนิดของพรรคชาติไทยเห็นความจำเป็นของทุนที่มีต่อการค้าเงินและขยายฐานอำนาจทางการเมืองก็เริ่มการสะสมทุนและขยายทุนโดยใช้อำนาจทางการเมืองที่มีอยู่เข้าแทรกแซงรัฐวิสาหกิจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ในกรณีป่าไม้อันเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบนิเวศของประเทศ แต่ในขณะที่เดียวกันเป็นสิ่งที่สามารถตัดมาสร้างควมร่ำรวย จะเห็นได้จากกรมป่าไม้ด้านหนึ่งก็พยายามจะบริหารงานในเชิงป้องกันรักษาป่าเอาไว้โดยการออกกฎหมายในที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ฉบับแรก คือพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เน้นการวางมาตรการเป็นส่วนใหญ่ หลังสงครามโลกครั้งที่สองได้วางระเบียบให้รัดกุมขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งได้นำไม้ออกจากป่าอย่างมากช่วงหนึ่ง ในช่วงปลายของยุคนี้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็วจากประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของพื้นที่ประเทศเมื่อ พ.ศ. 2475 ลดเหลือเพียงร้อยละ 55 ของพื้นที่ป่าไม้เมื่อปี พ.ศ. 2503-2504 แม้ว่าจะออกระเบียบกฎหมายเพิ่ม เช่น กฎกระทรวงว่าด้วยการสงวนพื้นที่ป่าประกาศเมื่อ 8 มกราคม พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 เป็นต้นก็ตาม

การใช้ข้อบังคับทางกฎหมายมากำหนดการรักษาทรัพยากรป่าไม้ การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้มิยังไม่ปรากฏ ชนชั้นผู้ปกครองยังคงผูกขาดอำนาจการจัดการไว้แต่เพียงผู้เดียว และในยุคนี้การตรากฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศพื้นที่ป่าสงวนในบางพื้นที่คือการใช้นโยบายในการแยกวิถีชีวิตชุมชนออกจากป่า นับว่านโยบายของรัฐแปลกแยกจากชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้าน ถือเป็นยุคที่แยกการมีส่วนร่วมของชาวบ้านออกจากป่าอย่างเป็นระบบ

ในยุคนี้พอจะสรุปได้ว่า นโยบายการใช้กฎหมายในการบริหารป่าไม้ในช่วงนี้ถือว่าล้มเหลวเพราะอำนาจการจัดการป่ารวมศูนย์ตามแนวทางพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจ กล่าวคือเป็นลักษณะที่ชนชั้นผู้นำซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยผูกขาดอำนาจไว้ในมือแต่เพียงผู้เดียวและนำทรัพยากรป่ามาสร้างมูลค่าเศรษฐกิจแก่พวกตน

อย่างไรก็ตามในช่วงนี้ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากปัญหายังไม่เกิดชัดเจน ความวิตกกังวลเรื่องสิ่งแวดล้อมหากมีอยู่ก็อยู่ในระดับปัจเจกชน ดังนั้นนโยบายที่ชัดเจนที่เป็นรูปธรรมต่อจากยุคแรกคือ นโยบายการให้สัมปทานป่าไม้ของรัฐ โดยการจัดการโดยกฎหมายของกรมป่าไม้

### 3.3 นโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ยุคแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2504 - 2534

ในช่วง 30 ปี ของการพัฒนาเราสามารถสรุปลักษณะที่ชัดเจนของการเปลี่ยนแปลงทาง สังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง การทหาร และผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมได้ เรามีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีแผนมีระบบในกรอบแผนพัฒนาฯ 6 ฉบับ (2504-2534) ปัจจุบันอยู่ในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 (2535-2539) มีการทุ่มลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างมากมาเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเราถูกผนวกรวมและถูกเปลี่ยนแปลงให้ กลายเป็นบริวารของกลุ่มประเทศในโลกลุทธินิยมมากขึ้นเป็นลำดับ เราพัฒนาโดยการพึ่งพาต่างประเทศและสถาบันการเงินเช่น ธนาคารโลก(World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

ในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ได้ระบุให้มีการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ไว้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของ เนื้อที่ประเทศ หรือ ประมาณ 160.5 ล้านไร่ ซึ่งในขณะนั้นมีป่าไม้เหลืออยู่ประมาณร้อยละ 53 หรือประมาณ 171 ล้านไร่<sup>10</sup> อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาดังกล่าวเนื้อที่ป่าไม้ลดลงเหลือประมาณ ร้อยละ 40 หรือประมาณ 120 ล้านไร่ เนื่องจากจำนวนประชาชนเพิ่มขึ้นและมีความจำเป็นที่จะ ใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับนโยบายในการจัดการป่าไม้โดยรัฐส่วนกลางนั้นสามารถสรุปได้ ดังนี้คือ<sup>11</sup>

#### 3.3.1 นโยบายการให้สัมปทานการทำไม้

สืบเนื่องจากในยุคเปิดประเทศการให้สัมปทานป่าไม้เป็นนโยบายของรัฐตลอดมา ดังจะ เห็นได้จากการกำหนดนโยบายตามมติของคณะรัฐมนตรีที่ให้บริษัททำไม้ประจำจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด ทว่าราชอาณาจักร ให้เป็นผู้รับสัมปทานป่าไม้ในป่าโครงการที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ โดยกำหนด อายุสัมปทานไว้ 30 ปี และป่าชายเลนมีกำหนด 15 ปี จนกระทั่งวิกฤตการณ์อุทกภัยในภาคใต้ เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2531 รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อาศัยอำนาจตามความใน

<sup>10</sup> พื้นที่ป่าไม้ก่อนที่จะรับการพัฒนาที่เร่งรัดด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

<sup>11</sup> เฟิงอ้าง, หน้า 45.

มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม(ฉบับที่2) พ.ศ. 2521 มีคำสั่งให้ผู้รับสัมปทานป่าไม้ที่ได้รับสัมปทานทำไม้ทุกชนิด(ยกเว้นป่าชายเลน) ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ในเขตพื้นที่ 12 จังหวัดภาคใต้ให้หยุดทำไม้ดังกล่าวและตัดสินใจออกพระราชกำหนดปิดป่าสัมปทานทั่วประเทศเมื่อวันที่ 13 มกราคมพ.ศ. 2532<sup>12</sup> เป็นผลให้สัมปทานทำไม้สิ้นสุดลงตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา อาจตั้งเป็นข้อสังเกตเชิงสรุปในที่นี้ได้ว่า การให้สัมปทานป่าไม้นั้นภาครัฐมองว่าเป็นจัดการการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์นั่นคือ การทำลายป่าไม้และระบบนิเวศอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วยการยอมรับของหน่วยงานรัฐ

### 3.3.2 นโยบายการปลูกป่า

รัฐได้ตระหนักถึงการลดลงของพื้นที่ป่าไม้และการทำลายป่าไม้อันรวดเร็วทำให้รัฐริเริ่มการจัดการป่าไม้ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกป่าตามแนวความคิดของนักวิชาการกรมป่าไม้ที่ศึกษามาจากประเทศในโลกลตะวันตก การเพิ่มเนื้อที่ป่าไม้โดยการดำเนินการปลูกป่าของเอกชนและป่าชุมชนโดยนโยบายของรัฐให้ความสำคัญแก่ภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่าซึ่งในแผนฉบับที่ 6 ได้กำหนดเป็นมาตรการเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศโดยจำแนกเป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ดังจะเห็นได้จากนโยบายการปลูกป่าในนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้ให้ความสำคัญแก่การปลูกป่าเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไว้

ข้อ 4 กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ

4.1 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดให้อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษาการวิจัยและนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

<sup>12</sup> กิตติ ประทุมแก้ว. รายงานการศึกษาเรื่องการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ศึกษากรณีป่าแดงระบม-สียัด อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา (กรุงเทพฯ 2532), หน้า 14.

<sup>13</sup> อนวัช ยาวิชัย. กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า, หน้า 46..



4.2 ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์  
ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

ข้อ 12 ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาล  
เพื่อใช้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมและสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่าย  
ในต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐและปลูกป่าตามหัว  
ไร่ปลายนา หรือปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน

ข้อ 13 สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่องและโรงงานแปรรูปกระดาษ เพื่อ  
นำทุกส่วนของไม้มาทำประโยชน์และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นแทนไม้

ข้อ 14 ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษาและเพิ่มทรัพยากร  
และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ 16 เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงจึงให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงานโดยให้มีการ  
ปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

ข้อ 19 กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน

ภาครัฐได้อำนวยความสะดวกในการปลูกแก่ภาคเอกชนโดยจัดตั้งสำนักงานปลูกป่าภาค  
เอกชนขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่าเพื่อใช้สอย และ เชิงพาณิชย์  
และกำหนดนโยบายให้สำนักงานป่าไม้จัดตั้ง "ศูนย์ส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน" ขึ้นอีกด้วย

การปลูกป่าแม้ว่าจะเป็นการอนุรักษ์ที่ปลายเหตุก็ตาม แต่ถ้าการปลูกป่าโดยชุมชน เพื่อ  
การใช้ประโยชน์ในชุมชน มีใช้เป้าหมายทางธุรกิจการค้าการปลูกป่าอาจจะสนองเจตนารมณ์ของ  
การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและความต้องการใช้ไม้ของชุมชนในอนาคต แต่ถ้าการปลูกป่าเพื่ออุตสาหกรรม  
แปรรูปกระดาษเพื่อการส่งออกการปลูกป่านั้นจะเป็นการทำลายระบบนิเวศทั้งระบบ ซึ่งจะ  
กล่าวต่อไปในบทวิเคราะห์ว่าชาวบ้านพยายามมีส่วนร่วมในการปลูกป่าแต่รัฐได้ตีความภาคเอกชน  
ไม่เท่ากับชุมชนคือคนละส่วนกัน การปลูกป่าของรัฐเน้นภาคเอกชนที่เป็นธุรกิจโดยเฉพาะ

การปลูกป่าโดยภาคเอกชนมีปัญหา 2 ประการ คือ ต้องการปลูกบุคลากรที่สละและต้อง  
การที่ดินแปลงใหญ่เพื่อความคุ้มทุนในเชิงพาณิชย์ ปัญหาคือ พื้นที่ป่าสงวนที่บริษัทเอกชนเข้ามาเช่า  
โดยแท้จริงมีเกษตรกรเข้าทำกินอยู่แทบทุกพื้นที่ แม้จะมีการจ่ายค่าชดเชยส่วนหนึ่งเป็นค่าหักล้าง  
ทางพงและรับราษฎรเข้าเป็นลูกจ้าง

### 3.3.3 นโยบายการช่วยเหลือนโยบายที่ไม่ดีที่ทำได้

นโยบายป่าไม้และการจัดการเรื่องที่ดินมีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง การลดลงของพื้นที่ป่าไม้สาเหตุหนึ่งมาจากการเพิ่มของจำนวนประชากร ปัญหาการบุกรุกที่ดินที่รัฐคิดว่าเป็นป่าไม้ของรัฐ ในส่วนนี้มีนโยบายและมาตรการที่สำคัญ<sup>14</sup> ได้แก่

#### 3.3.3.1 การเพิกถอนสภาพป่า

การเพิกถอนสภาพป่าแล้วจัดสรรให้ราษฎรเป็นที่ทำกิน เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินทำกินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 การดำเนินการตามวิธีนี้กรมส่งเสริมสหกรณ์จะเข้าดำเนินการในป่าสงวนแห่งชาติและป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้เป็นที่ทำกินของราษฎร ซึ่งเมื่อจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรแล้วก็จะออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ให้ไว้ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินทำกินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แยกการดำเนินการออกเป็น 2 ประเภท คือ นิคมสร้างตนเองอยู่ในความรับผิดชอบของ กรมประชาสงเคราะห์และนิคมสหกรณ์อยู่ในความรับผิดชอบในการนำป่าสงวนมาจัดให้ราษฎรนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมป่าไม้ โดยออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนนั้นก่อน แล้วนำมาจัดให้กับราษฎรได้ ซึ่งในทางปฏิบัติเกิดปัญหาในการที่เจ้าหน้าที่จะจำแนกพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ซึ่งในความเป็นจริงเป็นป่าสมบูรณ์และมีการปรับสภาพตามธรรมชาติด้วย กรณีที่เกิดความบกพร่องของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การจัดสรร สปก.4-01 ที่จังหวัดภูเก็ตในรัฐบาลชวน หลีกภัย(ชวน 3 พ.ศ 2537)

#### 3.3.3.2 การจัดหมู่บ้านป่าไม้<sup>15</sup>

การจัดหมู่บ้านป่าไม้ หรือโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ เป็นการจัดการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) รักษาสภาพป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นแหล่งผลิตไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งป้องกันสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของประเทศในระยะยาวและสม่ำเสมอตลอดไป

<sup>14</sup> เฟิงอ๋าง, หน้า 47.

<sup>15</sup> เฟิงอ๋าง, หน้า 48.

2) พื้นฟูสภาพป่าในบริเวณต้นน้ำลำธารและบริเวณที่ไม่เหมาะกับการเกษตรกรรม บริเวณป่าสงวนแห่งชาติ

3) จัดที่ดินให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ทำกินและผู้ที่ย้ายมาทำกินกระจัดกระจายอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ได้ที่อยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่ง โดยช่วยเหลือราษฎรในด้านที่อยู่อาศัย การพัฒนาอาชีพที่เหมาะสม จัดหาและสร้างสาธารณูปโภค เช่น แหล่งน้ำ ไฟฟ้า ถนนเข้าหมู่บ้านและถนนในหมู่บ้าน โรงเรียน สถานีอนามัย สินเชื่อเพื่อการเกษตร ตลอดจนให้ด้านการตลาดหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์

การจัดหมู่บ้านป่าไม้แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

- 1) จัดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้แก่ราษฎรเป็นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินรวมกันแล้วไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่
- 2) จัดที่ดินให้ราษฎรเฉพาะที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ เพราะมีที่อยู่อาศัยอยู่นานแล้วในเขตป่าสงวน
- 3) จัดเฉพาะที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้เพียงอย่างเดียว เพราะสภาพที่ดินไม่เหมาะกับการกสิกรรมแต่เหมาะสมจะปลูกป่ามากกว่า ส่วนราษฎรที่มีอาชีพเป็นคณงานปลูกป่า การจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้เป็นการจัดการที่ดินให้เกษตรกรอีกรูปแบบหนึ่งเท่านั้นเอง

### 3.3.3.3 การช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิ์ทำกิน(สทก.)<sup>16</sup>

การช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิ์ทำกินเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสำรวจและช่วยเหลือราษฎรที่เข้าทำกินและอยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรของชาติทั้งหมด ดังนี้

- 1). เพื่อเป็นการช่วยเหลือราษฎรที่ได้อยู่อาศัยทำกินมาก่อนในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้สิทธิ์ทำกิน ซึ่งก่อให้เกิดความมั่นใจและหวงแหนในที่ดินของตน อันจะมีผลให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินเป็นหลักแหล่ง ไม่เคลื่อนย้ายไปบุกรุกแผ้วถางป่าที่อื่นอีกต่อไป
- 2). เพื่อส่งเสริมราษฎรให้ปลูกต้นไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม นอกเหนือจากพื้นที่ที่ได้รับ สทก. ผลผลิตจากต้นไม้ที่ปลูกให้ราษฎรผู้ปลูกเป็นผู้ขอรับอนุญาต เมื่อได้ดูแลต้นไม้

<sup>16</sup> เฟื่องอ้าง, หน้า 49.

รักษาจนมีขนาดโตแล้วนำไปใช้ประโยชน์ได้ โดยกรมป่าไม้จะแจกจ่ายกล้าไม้และแนะนำทางด้านวิชาการ

3). เพื่อสร้างทัศนคติที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กับราษฎรที่จะได้รับการผ่อนผันให้สิทธิทำกินในพื้นที่ราษฎรได้ทำกิน ให้ยินยอมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด

4). เพื่อเป็นพื้นฐานในการนำหน่วยงานอื่น ๆ เข้าไปพัฒนาอาชีพให้ราษฎร

5). เพื่อต้องการทราบว่ามีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่ราษฎรได้บุกเบิกเข้าอยู่อาศัยทำกิน มีอยู่น้อยมากเพียงใด และพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าที่จะต้องรักษา และป้องกันมิให้ถูกทำลายต่อไปอีกมีเหลืออีกเท่าใด สภาพข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านี้เจ้าหน้าที่จะต้องชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในท้องที่ทราบถึงคุณประโยชน์ของการรักษาป่าและโทษของการทำลายป่า เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่ในการรักษาป่าอย่างจริงจัง

6). เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปรามสามารถตรวจสอบพื้นที่ป่าให้มีการแผ้วถางป่าอีกต่อไป หากมีการกระทำผิดต้องเฝ้ามาตรการป้องกันรักษาป่าที่เฉียบขาดยิ่งขึ้น

7). เพื่อกรมป่าไม้จะได้วางแผนปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกทำลายในเรื่องของการปลูกป่า การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหลืออยู่ การปรับปรุงดินให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น

8). เพื่อปรับปรุงโครงการทางด้านป่าไม้ที่ได้ปฏิบัติอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ

ในทางปฏิบัติได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือไว้ดังนี้<sup>17</sup> คือ

1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นพื้นที่ราบและเหมาะสมกับพื้นที่กสิกรรม เมื่อได้สำรวจจำนวนราษฎรที่บุกเบิกป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่แน่นอนแล้ว รัฐจะจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำกินครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่

2. ให้ราษฎรปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินที่บุกเบิกอยู่หรือปลูกป่าในลักษณะป่าชุมชน โดยให้ไม้ นั้นเป็นของราษฎรที่ปลูก

3. ที่ดินที่ใช้ทำกินนั้น ไม้ให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และห้ามนำไปจำหน่าย แต่ให้สามารถใช้เป็นหลักฐานแสดงต่อสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ในการกู้เงินได้

<sup>17</sup> เฟื่องอ้วน, หน้า 50.

### 3.3.3.4 การเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน

ตามมติรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2528 ให้ดำเนินการช่วยเหลือราษฎรโดยเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนโดยกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการช่วยเหลือ โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2510 ซึ่งปรากฏตามภาพถ่ายทางอากาศโครงการ VAP 61 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมพื้นที่ทหารระหว่างชุด L 708 เป็นหลักฐานในการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510-2518 ซึ่งปรากฏตามหลักฐานในภาพถ่ายทางอากาศโครงการ น.ส.3 ก. กับแผนที่ภูมิประเทศเป็นหลักฐานที่ให้สิทธิ์อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติในรูปแบบโครงการ ส.ท.ก.

กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปีพ.ศ. 2518 ถึงปีพ.ศ. 2524 จะอนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การช่วยเหลือราษฎรโดยการให้สิทธิ์ที่ดินซึ่งตั้งชุมชนนี้มุ่งเฉพาะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น โดยเฉพาะมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการดังนี้

1. เพื่อให้ราษฎรที่ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ได้ตั้งถิ่นฐานเป็นแหล่งชุมชนถาวรมีหลักประกันในการถือครองที่ดิน
2. เพื่อให้ผู้ถือครองที่ดินอยู่ในเขตป่าก่อนการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ได้รับความเป็นธรรมในการได้รับหนังสือสำคัญที่ดิน
3. เพื่อให้หน่วยราชการอื่นที่มีส่วนในการพัฒนาประเทศได้เข้าไปดำเนินการส่วนนั้น แนะนำให้การศึกษาและพัฒนาชุมชนในท้องถิ่น ให้ประสานอำนวยความสะดวกในการใช้และบริหารที่ดินและป่าไม้ให้ได้ผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น
4. เพื่อเป็นการจัดการทรัพยากรที่ดินให้สอดคล้องและสนองนโยบายที่ดินของชาติในการต้องการกระจายการถือครองที่ดิน การออกหนังสือที่ดินให้ทั่วถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้คุ้มค่า และควบคุมการใช้ที่ดินตามประเภทที่กำหนด ตลอดจนการจัดการที่ดินให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสมด้วย

### 3.3.4 นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน<sup>18</sup>

นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินนี้ เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2523 22 มิถุนายน 2525 และ 12 เมษายน 2526 สำคัญสำคัญของนโยบายมีดังนี้

ข้อ ก. พื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ได้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกรมพัฒนาที่ดิน กรมแผนที่ทหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จใน พ.ศ. 2530 (ขยายเป็นพ.ศ. 2534) ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ 1 กันยายน 2530 นโยบายที่ดิน ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน(มติ 18 ธันวาคม 2527)

(2) พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรแต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาเป็นป่าต่อไป ไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน(มติ 18 ธันวาคม 2527)

(3) พื้นที่จำแนกเป็นพื้นที่ป่า ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้ปฏิบัติต่อไป(มติ 18 ธันวาคม 2527)

ข้อ ข. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุก รวมแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการต่อไปนี้

(1) ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ให้เสร็จภายในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (2534) โดยให้เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมพัฒนาที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน(มติ 18 ธันวาคม 2527)

(2) พื้นที่ที่ไม่เหมาะแก่การเกษตรกรรม ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการป่าไม้และดำเนินการปลูกป่าต่อไป(มติคณะรัฐมนตรี 12 ธันวาคม 2526)

(3) พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินโดยให้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำโครงการ(มติคณะรัฐมนตรี 12 ธันวาคม 2526)

<sup>18</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 51.

ข้อ ง. ผลการจำแนกที่ดินตาม ข้อ ก.(1) และ ข้อ ข.(1) ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

### 3.3.5 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528<sup>19</sup>

การดำเนินการด้านป่าไม้ที่ผ่านมาในอดีตประสบปัญหาข้อบกพร่องหลายประการ เพื่อความสอดคล้องในการพัฒนา ความคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และการพัฒนาป่าไม้ โดยจะสามารถกระทำได้อีกต่อไปในระยะยาวและประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น ดังนั้นกรมป่าไม้จึงได้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2528 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว อันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง และสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น

2) ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ และภาคเอกชนที่มีส่วนในการรับผิดชอบในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน

3) ปรับปรุงระบบบริหารงานป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพและทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป

4) กำหนดพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการ ดังนี้

ก. ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดให้อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดินตลอดจนถึงเพื่อประโยชน์ ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

ข. ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

5) รัฐและภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และ จะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป

6) ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร เพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

<sup>19</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 52.

- 7) เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำและทรัพยากรธรณี รวมทั้งก่อให้เกิดการประสานงานของหน่วยงานของภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น รัฐจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 8) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้วยการจัดการป่าไม้ทั้งในระบบวนวัฒนแบบเลือกตัดและระบบวนวัฒนแบบตัดหมดตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะในระบบตัดหมดนี้ เมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที
- 9) เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และป้องกันภัยอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมรัฐต้องเร่งรัดปรับปรุงวางผังเมือง และกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอนเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบทและพื้นที่เกษตรกรรมให้แก่แต่ละจังหวัดที่แน่นอนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้
- 10) ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการถาวร ให้มีหน้าที่วางนโยบาย กำกับ ดูแล การบริหารทรัพยากรป่าไม้ของชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะ
- 11) เพื่อการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหน รัฐจักใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด รัฐต้องให้ความรู้ ทักษะคติ ความสำนึก ความรู้สึกและทักษะแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้ และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่างฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม
- 12) ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาคีรัฐบาลเพื่อใช้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมและสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐและการปลูกป่าตามหัวไร่ปลายนา หรือปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน
- 13) สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องและโรงงานเยื่อกระดาษ เพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์ และส่งเสริมให้มีการนำวัสดุอื่นมาทดแทนไม้
- 14) ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษาและเพิ่มทรัพยากรและการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 15) ให้มีการตั้งสถาบันวิจัยป่าระดับชาติ เพื่อดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้แล้วนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์
- 16) เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงจึงให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงานโดยให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน



17) กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

18) กำหนดแนวปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทำลายป่าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกล้ำพื้นที่จากเชิงเขา โดยการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์รวมการปราบปรามในแต่ละภาค และให้มีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพลและผู้กระทำความผิดไว้เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการและภาคเอกชน

19) กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน

20) กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นที่สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

นโยบายหลักของนโยบายป่าไม้แห่งชาติเน้นการใช้ป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพในแง่การจัดการ และการรองรับการใช้ไม้ในระยะยาวของอุตสาหกรรมมากกว่าการคำนึงถึงความหลากหลายทางทรัพยากรทางชีวภาพ และการให้ความสำคัญกับภาคเอกชนในการเข้ามาใช้ทรัพยากรป่าไม้ในรูปอุตสาหกรรมโดยไม่ได้มองความยั่งยืนของชุมชนและทรัพยากร

วันที่ 28 พฤษภาคม 2528 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องการกำหนดเขตคุณภาพลุ่มน้ำ และมีมติให้ลุ่มน้ำชั้นที่ 1A เป็นบริเวณที่ต้องอนุรักษ์ไว้ และห้ามมิให้กระทำการหรือดำเนินการใด ๆ

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ถูกกำหนดเป็นแนวทาง และมาตรการในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (2530-2534)<sup>25</sup> ไว้ดังนี้คือ

#### แนวทาง

1. สนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด

<sup>25</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 54-57..

2. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง

3. ปรับปรุงการบริหารและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการทำให้เครื่องมือพื้นฐานให้สมบูรณ์

#### มาตรการ

ความชัดเจนในการกำหนดขอบเขตได้ปรากฏในมาตรการ คือ การกำหนดขอบเขตบทบาท ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับเอกชน และประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการทำแผนงานและโครงการการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องกับลักษณะปัญหาของพื้นที่ป่าไม้แต่ละประเภท จึงแบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็น 2 ลักษณะ

1. ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่ วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้นที่ 1 เพื่อให้เหมาะสมกับหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ จึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ โดยรัฐจะดำเนินการป้องกัน รักษา พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ดังกล่าวอย่างจริงจัง และรัฐบาลจะบริหารและจัดการให้ภาค เอกชน เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในบางพื้นที่โดยไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการอนุรักษ์ป่าไม้

2. ป่าเศรษฐกิจ คือพื้นที่ป่าที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้และพื้นที่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ เพื่อให้มีปริมาณไม้ใช้สอยเพียงพอในประเทศจึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

2.1 โดยรัฐจะดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้เศรษฐกิจที่ถูกบุกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีความเหมาะสมในการทำเกษตร สนับสนุนให้เอกชนทำการเกษตรควบคู่กับการปลูกป่า สำหรับพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร สนับสนุนให้เอกชนปลูกป่า ทั้งนี้เพื่อการปรับสภาพคืนทดแทนป่าไม้เสื่อมโทรมและเพื่อเสริมรายได้

2.2 สนับสนุนและส่งเสริมบทบาท เอกชนและประชาชนให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการ และพัฒนาทรัพยากรป่า เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพและประหยัด โดยเน้นให้มีการสนับสนุนการปลูกป่า 3 ประเภท คือ

ก) การปลูกป่าไม้โตเร็วและสวนผลไม้ มีหลักเกณฑ์การสนับสนุนโดยพิจารณาความเหมาะสม 2 ประการคือ พันธุ์ไม้และพื้นที่ปลูก กล่าวคือ จะต้องเป็นพันธุ์ไม้ที่มีโอกาสเป็นพืชเศรษฐกิจ สอดคล้องกับความต้องการตลาดอย่างแท้จริงและเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ

สำหรับพื้นที่ปลูกจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของดิน และการนำไปใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่

ข) การปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ สนับสนุนให้มีการปลูกไม้สักทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อให้ประเทศรักษาสภาพความเป็นผู้นำในการส่งออกไม้สักคุณภาพดีได้ต่อไป

ค) การปลูกป่าสงวน สนับสนุนองค์การประชาชนในระดับท้องถิ่นให้ร่วมมือกันปลูกป่าและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปลูกป่าโดยเน้นพันธุ์ไม้เอนกประสงค์ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จากไม้อย่างประหยัด

จากนโยบายสู่การปฏิบัติ การดำเนินการโดย กรมป่าไม้โดยนายไพโรจน์ สุวรรณกร อธิบดีกรมป่าไม้ จึงได้ทำนโยบายกรมป่าไม้ พ.ศ. 2532-2534 ขึ้น เพื่อสนองรับนโยบายป่าไม้ พ.ศ. 2528 และแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ให้สามารถนำมาปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ โดยกำหนดแนวปฏิบัติไว้ดังนี้

1. จะยึดถือแนวนโยบายและเป้าหมายของบัญญัติ 10 ประการ ซึ่ง ๗๗๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์) และนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดไว้แล้วเป็นหลักในการบริหารราชการ

2. ประสานงานและผนึกกำลังกับกองทัพภาคและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำการป้องกันรักษาป่า โดยจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เป้าหมาย และดำเนินการตามแผนอพยพราษฎรที่บุกรุกพื้นที่ป่าสมบูรณ์และแผนการจัดการที่ดินทำกินอย่างเคร่งครัด

3. เร่งรัดจัดทำแนวเขตป่าไม้ในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจและป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้ชัดเจน

4. จัดให้มีการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับราษฎรที่เข้าบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าไม้ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่จะต้องดำเนินการตามลำดับความสำคัญดังนี้

4.1 อุทยานแห่งชาติ

4.2 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

4.3 ป่าสงวนแห่งชาติ

4.3.1 ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1

4.3.2 ป่าโครงการ

5. พื้นที่ตามข้อ 4 จะจัดการตามสภาพปัจจุบันดังนี้

5.1 พื้นที่ป่าที่ราษฎรอาศัยอยู่อย่างถาวรไม่มีสภาพป่าไม้ และเป็นแหล่งชุมชนขนาดใหญ่ จะกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อเพิกถอนสภาพป่าเฉพาะส่วนนั้นโดยเร็ว

5.2 พื้นที่ป่าที่ถูกราษฎรบุกรุกเป็นหย่อม ๆ มีราษฎรอาศัยอยู่เป็นชุมชนขนาดเล็ก จะจัดที่ดินให้แก่ราษฎรเหล่านั้นในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ส่วนพื้นที่ป่าที่ราษฎรบุกรุกกระจัดกระจาย จะ

เปิดโอกาสให้ราษฎรเหล่านั้นขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยจะกำหนดเงื่อนไขให้ราษฎรผู้ยื่นคำขอปลูกต้นไม้พื้นที่ที่ขอรับอนุญาต

6. ส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนอย่างจริงจัง โดยจะร่วมมือกับฝ่ายปกครองอย่างใกล้ชิด
7. จะประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเร่งรัดแก้ไขปรับปรุงกฎหมายป่าสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถเพาะพันธุ์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง นำเข้าส่งออก นำผ่านเพื่อการค้าได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มจากการค้าสัตว์ป่า และเป็นการเพิ่มปริมาณสัตว์ป่าให้มากยิ่งขึ้นทางหนึ่ง
8. ปรับปรุงระบบการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และทันต่อความต้องการของประชาชน
9. จะจัดให้มีแผนแม่บทการประชาสัมพันธ์ด้านป่าไม้ที่สมบูรณ์ โดยเน้นบทความของภาคเอกชนและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพ การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

ต่อมาในวันที่ 22 มกราคม 2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในการจัดการที่ดินให้แก่ราษฎรแก่ผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ(คจก.) โดยให้กองกำลังรักษาความมั่นคงภายในเป็นหน่วยประสาน

ในกรอบนโยบายในช่วงนี้ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าอย่างรุนแรงและต่อเนื่องภัยธรรมชาติอุทกภัยภาคใต้ ปี พ.ศ. 2531 รัฐบาลได้ออกกฎหมายยกเลิกการสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2532 เป็นก้าวสำคัญในการถึงการแสดงออกถึงความกังวลด้านสิ่งแวดล้อม และกรมป่าไม้จึงได้ทำการสำรวจและประเมินพื้นที่ป่าไม้ปีพ.ศ. 2532 เป็นการสร้างข้อมูลใน "โครงการจำแนกพื้นที่ป่าไม้(Zoning Project)" และได้จำแนกพื้นที่ป่าไม้ออกเป็นพื้นที่อนุรักษ์(เพื่อประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์) ป่าเศรษฐกิจ(พื้นที่ป่าสำหรับการปลูกป่าของเอกชน) และพื้นที่เกษตรกรรม(เพื่อการเฟื่องฟูสภาพป่าสงวนและโอนให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

---

<sup>21</sup> อุทกภัยน้ำท่วมภาคใต้แสดงถึงการที่มนุษย์ตัดไม้การทำลายระบบธรรมชาติมากเกินไปที่ธรรมชาติจะช่วยรักษาระบบการดูดซับน้ำได้ ปรากฏการณ์ธรรมชาติได้ลงโทษมนุษย์

### 3.4 นโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ยุคแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539

ในแผนฉบับที่ 7 เริ่มใช้ในเดือนตุลาคม 2534 มีวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาข้อหนึ่ง คือ การเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ หลักการใหญ่ คือ การพยายามระดมทุนเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการตื่นตัวและการตระหนักของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม และการปลูกฝังจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่เยาวชนในช่วงที่ผ่านมา ทำให้เกิดพลังประชาชนในการร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจังและเพิ่มมากขึ้นและยอมรับขีดจำกัดการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมว่า "ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาที่ผ่านมาได้ระดมใช้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง และแร่ธาตุอย่างสิ้นเปลืองและไม่ประหยัด ซึ่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบต่อการทำมาหากินของประชาชนในชนบท ซึ่งต้องพึ่งพาทรัพยากรเหล่านี้เป็นหลักในการอยู่ยังชีพอยู่แล้ว ผลกระทบดังกล่าวทำให้การแก้ปัญหาความยากจนในชนบทยืดยาวและลำบากมากขึ้น นอกจากนี้การบุกรุกทำลายป่ายังส่งผลให้เกิดการสูญเสียพันธุ์สัตว์ ที่มีค่าของประเทศ"

จากประสบการณ์พัฒนาที่ผ่านมา ในแผนฉบับที่ 7 ได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังนี้

- 1) กำหนดเป้าหมายพื้นที่อนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด
- 2) เร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินพื้นที่ 30 ล้านไร่ให้แล้วเสร็จภายใน 7 ปี
- 3) เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน เพื่อให้ราษฎรมีที่ดินทำกินถูกต้องตามกฎหมาย โดยเร่งดำเนินการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศภายในระยะเวลา 20 ปี
- 4) อนุรักษ์แหล่งปะการัง ในอุทยานแห่งชาติทางทะเลทุกแห่งให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์

ทั้งนี้ก่อนหน้าแผนฉบับที่ 7 ในการวางแผนทางเพื่อจัดการพื้นที่ป่าที่เหลืออยู่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการจัดทำแผนแม่บทป่าไม้ของประเทศไทยขึ้นเพื่อเป็นกรอบหลักในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในอนาคตของรัฐ ดังจะได้อธิบายต่อไป

การเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อมความพยายามที่จะฟื้นฟูและจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะกระแสน้ำเขตร้อนที่ผ่านมารวมป่าไม้ได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ โดยกำหนดนโยบายในด้านกฎหมาย และนโยบายที่กล่าวมาข้างต้น และความพยายามที่จะผลักดันชาวบ้านให้ออกนอกเขตป่า ด้านความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่น เช่น การเฟิกถอนสภาพป่า การจัดการหมู่บ้านป่าไม้ การช่วยเหลือราษฎรในการให้สิทธิทำกิน โครงการจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎร (คจก.)

ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าระหว่างรัฐและประชาชนจึงปะทุขึ้นจากเดิมที่รัฐสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกป่าเพื่อขยายพื้นที่การปลูกพืชเศรษฐกิจและนโยบายความมั่นคง แต่รัฐในปัจจุบันดำเนินการกวาดล้างจับกุมชาวบ้านที่อาศัยในเขตป่า ทั้งที่ชาวบ้านตั้งรกรากในเขตป่าสงวนก่อนที่จะมีการประกาศเป็นป่าสงวนหรือป่าอนุรักษ์หรือบางหมู่บ้านตั้งรกรากก่อนกรมป่าไม้ตั้งเสียอีก<sup>21</sup>

ภายใต้ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้กลับมาเป็นกระแสสังคมที่สำคัญ<sup>22</sup> แต่แผนการบริโภคเรายังมีพฤติกรรมในการบริโภคนิยมและการทบทวนแนวทางของการพัฒนาเศรษฐกิจยังเป็นการผลิตธุรกิจอุตสาหกรรมที่ต้องการผลิตภัณฑ์จากป่ายังต้องปลูกป่าเพื่อธุรกิจเป็นนโยบายหลัก ความขัดแย้งในการอนุรักษ์กับการพัฒนาที่ไม่สมดุลทำให้เกิดแรงกดดันให้รัฐคลี่คลายกฎระเบียบ การอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อแสวงหาแหล่งคุณค่าที่จำเป็นในการผลิตตามกระแสคิดแบบนิโคลาสสิคที่ว่าเมื่อประชาชนมีความต้องการใช้ไม้มากใน อนาคตจะต้องเตรียมไม้ไว้เท่าไรเพื่อการบริโภคที่เพียงพอในอนาคต โดยไม่พยายามแก้ความต้องการที่ไม่มีที่สิ้นสุดของภาวะจิตใจมนุษย์

อนึ่งภายใต้ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากร องค์การต่างประเทศหลายประเทศได้ริเริ่มจัดทำแผนปฏิบัติการป่าไม้ เขตร้อนและแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติโลกที่ 3 เพื่อวางแผนการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าเขตร้อน ซึ่งเป็นทิศทางที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีและการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการประสานแผนการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ

<sup>21</sup> ดูเพิ่มเติมใน เสน่ห์ จามริกและยศ สันตสมบัติ(บรรณาธิการ), ป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536).

<sup>22</sup> วิฑูรย์ ปัญญากุล(แปลและเรียบเรียง) วิพากษ์แผนแม่บทป่าไม้ความล้มเหลวในการอนุรักษ์ป่าไม้ของรัฐ. (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535), หน้า 106.

กิจกรรมระหว่างประเทศเข้ากับแผนการบริหารจัดการทรัพยากรป่าใน "The Tropical Forestry Action Plan What Program" ได้ศึกษาแผนแม่บทป่าไม้ของประเทศต่างๆ 6 ประเทศในภูมิภาค ออฟริกา ละติน เอเชีย (เปรู กานา แทนซาเนีย เนปาล คาเมรูน ฟิลิปปินส์)

เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการพัฒนาป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยการปฏิบัติตามแผนแม่บทคณะทำงานโครงการจัดทำแผนแม่บทป่าไม้ของไทยได้ เสนอให้มีการปรับปรุงนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 แผนแม่บทป่าไม้โดยเสนอนโยบายหลัก 4 ด้านดังนี้<sup>23</sup>

### 1. นโยบายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อการป่าไม้

1.1 รัฐจะจัดการที่ดินป่าไม้ โดยยึดความสำคัญตามศักยภาพของพื้นที่ดังนี้

- ป่าธรรมชาติที่เหลืออยู่ จะต้องป้องกันรักษาไว้เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพป้องกันรักษาต้นน้ำลำธารและเป็นป่า เนกประสงค์

- พื้นที่ป่าเสื่อมสภาพนอกเขตอนุรักษ์ ให้จัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ทำการเกษตรควบคู่กับการปลูกสร้างสวนป่าไม้และ ไม้ยืนต้นอื่น ๆ

เขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้อยู่ภายใต้การจัดการและดูแลโดยรัฐ ด้วยความร่วมมือของชุมชนซึ่งได้ทำการอนุรักษ์บางส่วนของผืนป่าไว้แล้ว พื้นที่ป่าเนกประสงค์ให้อยู่ภายใต้การจัดการและดูแลโดยชุมชนท้องถิ่น พื้นที่ป่าเสื่อมสภาพนอกเขตปฏิรูปที่ดินให้จัดการและดูแลโดยชาวบ้านในท้องถิ่นและเกษตรกรรายย่อย หรือผู้ถือครองพื้นที่รายอื่น ๆ

1.2 รัฐยกเลิกการให้สัมปทานการทำไม้ในป่าชายเลนและจะยกเลิกการให้สัมปทานการทำไม้เป็นการถาวรในทุกพื้นที่

1.3 รัฐจะส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พื้นที่กรรมสิทธิ์ของเอกชนเพื่อประกอบกิจการป่าไม้

<sup>23</sup> กรมป่าไม้, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. แผนแม่บทพัฒนาป่าไม้ของประเทศไทย บทคัดย่อสำหรับผู้บริหารและข้อเสนอแนะนโยบายพัฒนาการป่าไม้, (กรุงเทพฯ : 2536).

## 2. นโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมป่าไม้

- 2.1 รัฐจะสนับสนุนอุตสาหกรรมขนบทและผลิตภัณฑ์ที่ใช้ของป่าเป็นวัตถุดิบ
- 2.2 รัฐจะมุ่งพึ่งตนเองโดยการผลิตไม้ให้เพียงพอกับความต้องการใช้ไม้ภายในประเทศ พ.ศ. 2553
- 2.3 รัฐจะควบคุมการนำเข้าไม้ที่ยังไม่แปรรูปโดยจะต้องได้รับอนุญาตก่อนและผลิตภัณฑ์ไม้ภายในประเทศ
- 2.4 รัฐจะยกเลิกระเบียบการแปรรูป และการนำเคลื่อนที่วัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ไม้ภายในประเทศ
- 2.5 รัฐจะให้ มีระบบป้องกันที่มีประสิทธิภาพ โดยให้อุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้ว และที่จะเกิดขึ้นใหม่พิทักษ์สิ่งแวดล้อม

## 3. นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาสถาบันการป่าไม้

- 3.1 นโยบายการป่าไม้จะได้รับการพิจารณาทบทวนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อใช้เป็นหลักในการจัดทำแผนพัฒนาป่าไม้และบรรจุเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา
- 3.2 กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจะได้รับการปรับปรุงและร่างให้สอดคล้องกับนโยบายป่าไม้
- 3.3 การบริหารและการจัดการป่าไม้จะเน้นการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยอาศัยกลไกการตัดสินใจจากล่างไปสู่นบน
- 3.4 รัฐจะสนับสนุนองค์กรในระดับท้องถิ่นที่นำทรัพยากรป่าไม้ไปส่งเสริมและพัฒนาชนบทอย่างเป็นธรรมชาติ
- 3.5 ส่งเสริมสนับสนุนสถาบันการศึกษาและวิจัยให้ปรับทิศทางและวิจัยให้สอดคล้องกับนโยบายป่าไม้ของชาติ

## 4. นโยบายเกี่ยวกับภาคอื่น ๆ

- 4.1 รัฐจะพิจารณานโยบายเกี่ยวกับภาคอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับภาคป่าไม้ตามความเป็นจริงและลดผลกระทบจากนโยบายการใช้ที่ดิน การเกษตรและนโยบายต่าง ๆ ที่มีส่วนส่งเสริมการทำลายป่า
- 4.2 สนับสนุนให้มีการผลิตสินค้าทดแทนและลดความสูญเสียในการผลิตจาก



การใช้วัตถุดิบที่หายากจากป่า

4.3 ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์จะได้รับการช่วยเหลือในการหาที่อยู่ใหม่อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมหากจำเป็นต้องมีการเคลื่อนย้าย

4.4 สนับสนุนให้มีพื้นที่สีเขียวในเมืองโดยมีการจัดทำแผนที่แน่นอน ขณะเดียวกันจะยับยั้งไม่ให้เปลี่ยนพื้นที่ของรัฐในเมืองไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า

เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนของประชาชนก็นับว่าจะประสบความสำเร็จในการทำงาน เนื่องจากรัฐบาลได้เลือกประเทศฟินแลนด์ในการทำแผนแม่บทโดยบริษัท Jaakko Poyry เป็นที่ปรึกษา<sup>24</sup> แทนคนไทยที่รู้จักทรัพยากรป่าของไทยเป็นอย่างดี เหตุผลที่เลือกฟินแลนด์เนื่องจากเป็นประเทศที่มีประสบการณ์การจัดการป่าไม้เป็นอย่างดีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารกรมป่าไม้ส่วนใหญ่จบจากประเทศนี้<sup>25</sup> ดูเหมือนว่าจะประสบความสำเร็จจะเป็นการวางแผน

---

<sup>24</sup> กระบวนการจัดทำแผนแม่บทป่าไม้ไทยเริ่มจากเมื่อนายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เดินทางไปประเทศฟินแลนด์เมื่อต้นปี พ.ศ. 2531 และได้ตกลงทำสัญญาความช่วยเหลือจากรัฐบาลประเทศฟินแลนด์สำหรับโครงการทำแผนแม่บท โดยทบวงเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งฟินแลนด์(Finnish International Development Agency - FINNIDA) อันเป็นหน่วยงานช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในต่างประเทศของรัฐบาลฟินแลนด์ ซึ่งตกลงอนุมัติเงินทุนอุดหนุนจำนวน 85 ล้านบาท ผ่านทางสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ(United Nations Development Programme - UNDP) เพื่อสนับสนุนให้กรมป่าไม้จัดทำแผนแม่บทขึ้น โดยมีบริษัท Jaakko Poyry ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาโดยเริ่มเป็นทางการเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2534 โดยมีสำนักงานอยู่ที่กรมป่าไม้

<sup>25</sup> จากการสัมภาษณ์ของนายอึ้ง ชาโลวาราเหตุผลที่ไทยเลือกประเทศฟินแลนด์ อังงาน จดหมายข่าว "ป่าไม้กับการพัฒนา"(ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 หน้า 5-7)ได้ระบุเหตุผล 3 ประการที่รัฐบาลไทยเลือกประเทศฟินแลนด์คือ 1). เพราะประเทศฟินแลนด์ได้รับการขอร้องจากการประเศไทยเมื่อคราวที่นายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เดินทางไปประเทศฟินแลนด์เมื่อ พ.ศ.2531 2). เพราะนักวิชาการป่าไม้ไทยมีความสัมพันธ์กับประเทศฟินแลนด์มาช้านาน โดยผู้ได้รับทุนไปศึกษาวิชาการป่าไม้ที่ประเทศฟินแลนด์จำนวนหนึ่ง 3). ประเทศฟินแลนด์"มีความรู้ในด้านจัดการป่าไม้เป็นอย่างดี"

จัดการป่าเพื่อด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรมเท่านั้นบริษัทไม่มีประสบการณ์กับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าที่ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างจริงจังแต่อย่างใด<sup>26</sup> ขณะเดียวกันกระบวนการทำแผนมีลักษณะจากบนลงสู่ล่างปราศจากการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาในชนบท การมีส่วนร่วมองค์กรพัฒนาเอกชนบางองค์กรก็เป็นการมีส่วนร่วมเบื้องต้นในลักษณะการฟังความคิดเห็นเท่านั้น แต่มิได้ยอมรับทัศนคติขององค์กรพัฒนาเอกชนแต่อย่างใด<sup>27</sup>

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดหลักที่ควรเปลี่ยนแปลงจากการแยกคนออกจากป่า โดยมองเป็นองค์รวม แต่กรอบคิดของแผนแม่บทยังมีทัศนคติการมองที่แยกคนออกจากป่าดังจะเห็นนโยบายที่กำหนดว่า "...การจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์จะต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ให้จงได้ ส่วนในระยะสั้นควรมีการทำความเข้าใจเพื่อประสานการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กำลังดำเนินการอยู่ และการใช้ที่ดินอย่างมีการควบคุมภายในพื้นที่อนุรักษ์เข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าสามารถดำรงชีพอยู่ได้ เป็นการชั่วคราวและกำหนดไว้ว่าจะมีการยกเลิกข้อตกลงดังกล่าวในเวลาอันสมควรหรือมีสภาพสังคมที่อำนวย" สุดท้ายชาวบ้านต้องออกจากป่า

เมื่อพิจารณาถึงหัวใจสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนคือสิทธิชุมชน<sup>28</sup> ในการจัดการทรัพยากรป่าในแผนแม่บทยังคงมีทัศนคติแบบตะวันตกที่มองกรรมสิทธิ์ในการจัดการของรัฐ หรือปัจเจกชนอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากภาพสะท้อนของการยอมรับการจัดการทรัพยากรป่าของชาวบ้านได้ก็ต่อเมื่อ ชาวบ้านได้อยู่ในฐานะ "ผู้จัดการป่าไม้" ที่ได้รับอนุญาตให้จัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในนามของรัฐเท่านั้น อดีตที่ผ่านมาเราล้มเหลวเพราะการรวมอำนาจการจัดการอยู่ที่รัฐ แต่แผนแม่บทยังคงเดินตามรอยประวัติศาสตร์ที่เรียกว่าเก่าตรงที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนมาบุกรุกทรัพยากรป่าในระยะยาวมากขึ้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในแผนแม่บทยังคงก่อให้เกิดความขัดแย้งในระยะยาว การพัฒนาป่าไม้แบบยั่งยืนก็ยังไม่เกิดเช่นกัน

<sup>26</sup> วิฑูรย์ ปัญญากุล, (แปลและเรียบเรียง) วิพากษ์แผนแม่บทป่าไม้ความล้มเหลวในการอนุรักษ์ป่าไม้ของรัฐ. (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา 2536), หน้า 106.

<sup>27</sup> เฟิงอ้าง, หน้า 109.

<sup>28</sup> สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิร่วมเหนือทรัพยากรในท้องถิ่น โดยสิทธินี้จะให้ความหมายสำคัญกับการจัดการทรัพยากรเพื่อส่วนรวม

โดยสรุปแผนแม่บทก็เน้นอุตสาหกรรมนำที่ดินไปทำสวนป่าหรือป่าเศรษฐกิจ การวางแผนชุมชนไม่มีส่วนในการวางแผน สร้างกรอบ การวางแผนยังคงมาจากส่วนกลางมีเข้ามาจากส่วนล่าง นโยบายในแผนแม่บทก็ยังคงไม่สอดคล้องกับความเป็นอยู่ที่แท้จริงของชุมชนและวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นและนโยบายนำไปสู่การจัดการที่ไม่ยั่งยืนของทรัพยากรป่า

นอกจากแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดร่างแผนปฏิบัติการด้านความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติขึ้น เพื่อดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพที่กำหนดในแผนแม่บท ในโครงการเพื่อเตรียมการการลงทุนใน "โครงการป้องกัน จัดการและพัฒนาเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์" ซึ่งเป็นโครงการแรกที่เสนอขึ้นที่ดินที่เกี่ยวข้องกันโดยตรงกับการป้องกัน การจัดการและการพัฒนาพื้นที่เขตอนุรักษ์ ซึ่งเป็นแนวทางใหม่สำหรับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์สำหรับประเทศไทยเป้าหมายสำคัญ คือ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (biodiversity conservation) และเป็นแนวทางใหม่โดยการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ เชื่อมโยงเข้ากับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในท้องถิ่น<sup>29</sup> และสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

โครงการนี้ให้ความสำคัญรูปแบบการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินซึ่งเหมาะสมสำหรับชาวบ้านในพื้นที่กันชนและพื้นที่ที่ติดกับเขตป่าอนุรักษ์ทั่วประเทศไทย ในการศึกษาโครงการนี้จะนำไปสู่การจำแนกพื้นที่ป่าที่เหมาะสมสำหรับที่ดินเอกชนที่อยู่ในพื้นที่กันชนและพื้นที่ที่ติดกับป่าอนุรักษ์ตลอดจนวิธีการในการบังคับใช้ระเบียบเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน<sup>30</sup> กิจกรรมที่ทางโครงการเสนอโดยสรุป คือ

- เน้นกิจกรรมด้านการอนุรักษ์และส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพ (biodiversity conservation and enhancement activities)

<sup>29</sup> ดูเพิ่มเติมจากประมวลจากรายงานฉบับสมบูรณ์. สำหรับผู้บริหารธนาคารโลก/  
เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกโครงการเพื่อเตรียมลงทุนใน โครงการป้องกัน จัดการและพัฒนา  
เขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ วันที่ 31 ตุลาคม 2536.

<sup>30</sup> เฟิงอ้าง, หน้า 5.

- แผนงานด้านการปักหมยแนวเขตที่มีการแบ่งระยะเวลาทำงานเป็นขั้นตอน(phased demarcation program)
  - แผนงานเกี่ยวกับการป้องกันและการจัดการ(protect and management)
  - แผนงานการจัดการพื้นที่กันชน( conservation buffer zone management program)
  - แผนงานพัฒนาสถาบัน(institute develoment program)
- หรืออีกแง่คือการนำที่ดินเพื่อให้ธุรกิจเอกชนเข้าดำเนินการทาง

ในเรื่องการมีส่วนร่วมและความร่วมมือกับชุมชน(participation collaboration with local communities) ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดรูปแบบโครงการ รวมทั้งการดำเนินงาน และทบทวน การปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ จากบทเรียนต่าง ๆ ที่เรียนรู้ในปัจจุบัน สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ในอนาคต ในช่วงที่มีการจัดทำโครงการกิจกรรมที่เสนอเกิดจากการเข้าศึกษาพื้นที่ การปรึกษาหา การศึกษา กิจกรรมส่งเสริมและกิจกรรมที่เกี่ยวกับทางเลือกในการพัฒนาและการสร้างรายได้<sup>31</sup> ร่วมกับผู้นำชุมชน และโดยวิธีการประเมินผลความต้องการของชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น (participatory rural appraisal methods) ซึ่งโครงการคาดว่าผู้นำชุมชนจะเป็นผู้รับผิดชอบโครงการต่างๆ โดยได้รับการเห็นชอบจากชาวบ้าน นอกจากนี้โครงการต้องการความยั่งยืน เป็นสำคัญ ต้องการในชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ คือการติดตามงานด้านด้านนิเวศกิจกรรม

อย่างไรก็ตาม แม้จะสนับสนุนให้การทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ แต่โครงการมีการทำงานร่วมกัน 3 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงวิทย์ฯ โดยเน้นยุทธศาสตร์การประสานงานหลักอยู่ที่ส่วนกลางจะขัดแย้งกันอยู่ในตัว แม้จะมีหน่วยงานสำนักงานตั้งอยู่ที่สนามในพื้นที่ก็ตาม และยิ่งการจะใช้แนวทางการปรึกษาจากล่าง สู่บน(bottom-up) ยิ่งเป็นไปได้ยากในเรื่องความช่วยเหลือจะประสานระดับจังหวัดและหมู่บ้าน ด้วยสำนักงานภาคสนาม เนื่องจากในทางปฏิบัติราชการไทยมีปัญหาในการประสานงานในการทำ งานสำหรับโครงการและการที่เจ้าหน้าที่ไม่อยู่ประจำสำนักงานโครงการเพื่อประสานกับชาวบ้าน วัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการไทยทำงานในลักษณะถูกสั่งให้ทำมากกว่า

<sup>31</sup> เฟิงอู๋อัง, หน้า 26.

นโยบายป่าไม้ยังคงเป็นกรอบที่จะจัดการทรัพยากรป่าไม้มาเพื่อเป้าหมายอุตสาหกรรมของประเทศ การจัดการยังคงรวมศูนย์อยู่ที่รัฐ แม้ความพยายามขององค์กรพัฒนาเอกชนเช่นสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาและองค์กรอื่น ๆ จะมีส่วนในการเข้าร่วมประชุมวิพากษ์แผนแม่บท แต่คงเป็นไปตามกระแสที่กรมป่าไม้พยายามปรับเปลี่ยนตามกระแสการเรียกร้องขององค์กรพัฒนาเอกชน แต่ในทางปฏิบัติยังคงเป็นตามระบบกระแสการจัดการแบบรวมศูนย์ กรอบใหญ่ของการอนุรักษ์ทรัพยากรต้องเพิ่มเนื้อที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศโดยเน้นการปลูกป่าและอุตสาหกรรมป่าไม้ท้ายสุด หรือ แผนแม่บทจะเป็นเพียงการกำหนดการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้คลุมถึงความหลากหลายทางชีวภาพตามกระแสของกลุ่มวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้น ในทางปฏิบัติโครงสร้างอำนาจในการจัดการทรัพยากรยังคงผูกขาดอยู่ที่รัฐ

### 3.5 นโยบายการอนุรักษ์ป่าสงวนแห่งชาติคงใหญ่

การจัดการทรัพยากรป่าสงวนแห่งชาติคงใหญ่รัฐได้มีนโยบายและโครงการด้านการอนุรักษ์ป่าคงใหญ่ตลอดจนนโยบายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งทางตรงและทางอ้อมในการทำลายป่าไม้และการอนุรักษ์เพื่อรักษาและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ ดังแสดงไว้ในแผนภูมิ 3-1 ดังนี้



### 3.5.1 นโยบายการกำหนดเขตอนุรักษ์ป่าดงใหญ่

การอนุรักษ์ป่าดงใหญ่ด้วยกฎหมายของราชการโดยการกำหนดเขตพื้นที่ป่าดงใหญ่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 58 พ.ศ.2502<sup>32</sup> อาศัยอำนาจในมาตรา 10 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพ.ศ. 2481 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนสัตว์ป่า(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2497 ใช้ชื่อเรียกว่า "ป่าสงวนแห่งชาติดงใหญ่" โดยอยู่ในพื้นที่อำเภอปะคำและอำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ มีเนื้อที่ 631,250 ไร่ มีพื้นที่ติดต่อกับ 3 จังหวัดบุรีรัมย์ นครราชสีมาและปราจีนบุรี เป็นแหล่งกำเนิดของน้ำซับ 6 สาย คือ หินเพลิง น้ำผุด ชับใหญ่ชับน้อย โป่งลิงและชับหวาย มีพื้นที่ป่าที่อุดมสมบูรณ์ประมาณ 212,000 ไร่<sup>33</sup>

### 3.5.2 นโยบายการให้สัมปทาน

การแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรของภาครัฐโดยการให้สัมปทานป่าดงใหญ่แก่บริษัทธุรกิจเอกชนหลังจากรัฐดำเนินการประกาศป่าดงใหญ่เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในพ.ศ. 2502 ต่อมาในปี 2509 รัฐได้ประกาศให้สัมปทานพื้นที่ 77,900 ไร่ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดงใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในอำเภอปะคำและอำเภอละหานทราย ทางด้านตะวันตกและตะวันตกเฉียงใต้ต่อเขตอุทยานแห่งชาติทับลานในปัจจุบัน เส้นทางในการเข้าตัดไม้ของการสัมปทานเป็นการนำชุมชนเข้ามาสู่พื้นที่ป่าทั้งลูกจ้างบริษัทสัมปทานและชาวบ้านที่แสวงหาที่ทำกินที่สมบูรณ์ และด้วยวัฒนธรรมทางภาคอีสานนิยมอยู่กันฉันท์ญาติพี่น้องจึงชักชวนกันเข้ามาทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดงใหญ่นโยบายสัมปทานคือที่มาของการเปิดป่าให้นายทุนเข้าทำประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ และนำชาวบ้านเข้าอาศัยร่วมกับป่า ซึ่งต่อมาระบบเศรษฐกิจแบบนายทุนได้ขูดรีดทรัพยากรผ่านกระบวนการความต้องการทางเศรษฐกิจ เกิดการตัดไม้ทำลายทรัพยากรป่ามากขึ้น

<sup>32</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76 ตอนที่ 112 วันที่ 8 ธันวาคม 2502.

<sup>33</sup> ดูเพิ่มใน กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ โครงการพัฒนาความมั่นคงพื้นที่ อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์แนวทางพระราชดำริ โครงการพัฒนาป่าดงใหญ่, 2532 (อัครสำเน้า).

### 3.5.3 นโยบายความมั่นคง

การลดลงของพื้นที่ป่าไม้เนื่องจากพรรคคอมมิวนิสต์ตั้งมั่นสู้รบอยู่ในเขตป่าดงใหญ่ ในช่วงแรก ๆ รัฐใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามความเป็นคอมมิวนิสต์ โดยการพยายามเปิดพื้นที่ป่าที่เป็นแหล่งหลบซ่อนของฝ่ายตรงกันข้ามและขณะเดียวกันปี พ.ศ. 2508 ได้ชักชวนชาวบ้านเข้าอาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดงใหญ่และในปีพ.ศ. 2509 ตามนโยบายความมั่นคงกองกำลังทหารได้เข้าดำเนินการในพื้นที่(เช่นหมู่บ้านโคมะม่วงเป็นที่ตั้งของตำรวจ) และจัดสรรที่ดินทำกินให้ชาวบ้านครอบครัวละ 7-8 ไร่ หน่วยราชการ เช่น ตำรวจตระเวนชายแดนเข้าอยู่ในพื้นที่ป่าสงวน การบุกเบิกขยายพื้นที่ป่าดงใหญ่มากขึ้น

การขยายพื้นที่เพื่อการปลูกพืชมีมากขึ้นเนื่องจากในปี พ.ศ. 2516-20 เป็นช่วงที่เปิดป่าให้ทำกินหากช่วยให้รัฐในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ ผลก็คือชาวบ้านเข้ามาสู่พื้นที่มากขึ้น

จาก "นโยบายในการปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์" สู่ "นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์" ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 การดำเนินชักชวนชาวบ้านออกมามอบตัวกับทางราชการทางราชการ โดยเงื่อนไขการให้ที่ดินทำกินในเขตป่า<sup>34</sup>

โดยอำนาจของรัฐมนตรีได้กำหนดให้ป่าดงใหญ่เป็นพื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคงตาม *โครงการพัฒนาพื้นที่ความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาประชาธิปไตย* (20 มีนาคม 2522) โดยกองทัพภาคที่ 2 และกองกำลังรักษาความมั่นคงภายในภาคที่ 2 (กอ.รมน.) ได้ร่วมกับกรมป่าไม้จัดทำโครงการป่าดงใหญ่ 1, 2, 3, 4 ขึ้นโดยมีเหตุผลให้แบ่งโซน(zone) พื้นที่ทำกินในส่วนที่เป็นที่ราบ ส่วนโซนปลูกป่าเป็นควนเขา(เนิน, เขาเล็ก, เขาที่เป็นดิน)และต้นน้ำลำธาร ปลูกไม้ยูคาลิปตัส กระจินณรงค์ ฯลฯ โดยกรมป่าไม้ได้จัดตั้งโครงการหมู่บ้านสหกรณ์ป่าไม้โดยโครงการป่าดงใหญ่ 2 ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ. 2524 จัดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรจำนวน 248 ครอบครัวต่อแปลง ปลูกป่าในจำนวน 5,970 ไร่ ส่วนโครงการป่าดงใหญ่ 4 จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2528 จัดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินแก่ราษฎร 2,000 คน จำนวน 375 ครอบครัว ปลูกป่าได้

<sup>34</sup> กรมป่าไม้. สถิติกรมป่าไม้ 2530-2531. (จัดสำเนา).



2,250 ไร่ ซึ่งโครงการป่าดงใหญ่ 2 และ 4 ถูกต่อต้านโดยชาวบ้านในปี 2531<sup>35</sup> (จะกล่าวในบทต่อไป)

นอกจากโครงการพัฒนาพื้นที่ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาแล้ว ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป(ผอ.ปค.) เป็นประธานดำเนินการอนุมัติงบประมาณตามแผนงานของกองทัพที่ขอมมา 12,080.68<sup>36</sup> ล้านบาทผูกพันงบประมาณทั้งสิ้น 5 ปี ในช่วงปีพ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2538 เพื่อดำเนินการตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวน<sup>35</sup> ด้วยมติของคณะรัฐมนตรีในวาระรับทราบ ซึ่งมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในหรือกอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ซึ่งในส่วนปฏิบัติมีพลเอกสุจินดา คราประยูรในฐานะรองผอ.ปค. และพลเอก อิสระพงษ์ หนุนภักดี ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกเป็นผู้อำนวยการศูนย์ช่วยเหลือประชาชนตามแนวพระราชดำริเพื่อการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

เมื่อเกิดการรัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้แต่งตั้งรัฐบาลใหม่ โดยในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ในมติรัฐบาลอานันท์ 1 ให้กองกำลังรักษาความมั่นคงภายในกองทัพภาคที่ 2 (กร.อมน.ภ.2) เริ่มดำเนินโครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือโครงการคจก.ตอ./น.<sup>37</sup> ให้แล้วเสร็จก่อนที่จะดำเนินในภาคอื่น ๆ ต่อไป

<sup>35</sup> สัมภาษณ์ นายคำกาย กองพร, ผู้นำกลุ่มอนุรักษ์ป่าดงใหญ่คนปัจจุบัน ตำบลโลกมะม่วง, 2 สิงหาคม 2537.

<sup>36</sup> พิทยา ว่องกุล(บรรณาธิการ) สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทยแนวโน้มสู่วิกฤตรอบด้าน 2537 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโลกสีเขียว 2537), หน้า 72.

<sup>37</sup> โครงการคจก. ได้ปฏิบัติการอย่างรวดเร็วภายหลังการรัฐประหารของคณะรสช. ในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 โดยการผลักดันของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน(กร.อมน.) กระทรวงกลาโหมร่วมมืออย่างใกล้ชิดกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีก 64 หน่วยงาน เพื่อแก้ไขปัญหาชาวบ้านกว่า 12 ล้านคนในป่าสงวนฯ

ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 532 ป่า เป็นพื้นที่เป้าหมาย ให้ดำเนินการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม โดยจัดที่อยู่อาศัยให้เป็นสัดส่วนและ จัดที่ทำกินให้ใหม่ครอบครัวละ 15 ไร่ ให้ปลูกไม้ยืนต้นอย่างน้อยไร่ละ 50 ต้นห้ามขายที่ดินและ ให้ที่ดินตกทอดทางมรดกได้ ฯลฯ ซึ่งแนวความคิดนี้กรมป่าไม้เห็นว่า ราษฎรไม่สามารถรักษาป่าไม้ ได้และ เป็นตัวการสำคัญในการบุกรุกทำลายป่า ประกอบกับป่าไม้ในภาคอีสานเหลืออยู่เป็นจำนวน น้อยมาก ซึ่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์วิทยาโดยเฉพาะอย่างการบุกรุกป่าซึ่งต้นน้ำลำธาร แต่กรม ป่าไม้ไม่สามารถเข้าควบคุมพื้นที่ป่าได้ทั้งหมด จึงได้ขอร้องให้ทางทหารเข้ามาดูแลจัดสรรที่ทำกิน ให้กับราษฎรทั่วภาคอีสานจำนวน 250,000 ครอบครัว ตามโครงการนี้ 3,750,000 ไร่ ภายใน ระยะเวลา 5 ปี โดยการเฉลี่ยให้ครอบครัวละ 15 ไร่ และยังมีพื้นที่ป่าชุมชนหมู่บ้านละ 300 ไร่ รวมพื้นที่ 750,000 ไร่ และพื้นที่สาธารณะประโยชน์หมู่บ้านละ 150 ไร่ รวม 375,000 ไร่ พื้นที่รวมทั้งหมด 4,875,000 ไร่ จำนวน 2,500 หมู่บ้าน (100 ครอบครัว ต่อ 1 หมู่บ้าน) และ 250,000 ครอบครัว ซึ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ป่าทั้งสิ้น 38 ล้านไร่

ความชอบธรรมของหน่วยงานราชการที่ได้รับมอบหมายตามโครงการ คจก.ตอ./น. เป็นการประจวบเหมาะแก่แผนปฏิบัติงานในด้านกว้างในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดงใหญ่ ซึ่งมีป่าเสื่อมโทรมกว่า 40,000 ไร่

พันโท นิ้ม หลาวทอง นายทหารจากกองทัพอากาศที่ 2 ที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่จังหวัด บุรีรัมย์ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจป่าไม้ในนามหน่วยเฉพาะกิจ เข้าทำการไล่รื้อถอนบ้านเรือนของ ราษฎรบ้านซับหวายจำนวน 30 หลังคาเรือนให้ออกจากพื้นที่ป่าดงใหญ่ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม การจัดการโครงการนำสู่ปัญหา

การจัดสรรที่ดินตามโครงการคจก. ได้เข้ามาสร้างปัญหาเพิ่มจากการจัดสรรที่ดินโดย โครงการพัฒนาโครงการป่าดงใหญ่ 4 สร้างปัญหาทับที่ดินของชาวบ้าน เมื่อชาวบ้านร้องเรียนทาง ราชการได้ยุติโครงการชั่วคราว เมื่อโครงการคจก. เข้ามาอพยพชาวบ้านออกจากแหล่งอาศัยเดิม เพื่อจัดสรรที่ดินครอบครัวละ 15 ไร่ การจัดสรรตามโครงการคจก. ทำให้เกิดปัญหาการต่อต้าน ของชาวบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชนจนทำให้รัฐบาลนายถนอม ปันยารชุนประกาศยกเลิกโครงการ

การคจก.ไปเมื่อ 23 มิถุนายน 2535<sup>29</sup> อย่างไรก็ตามแม้จะประกาศยกเลิกโครงการคจก. แล้วก็ตามแต่ปัญหาไม่ได้ยุติลงไป เนื่องจากชาวบ้านที่อพยพออกจากพื้นที่ไม่สามารถกลับเข้าถิ่นฐานเดิมได้เกิดความเดือดร้อน ขณะที่รัฐได้แก้ไขปัญหโดยกรมป่าไม้ได้ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเข้ามาดำเนินการเร่งรัดเอกสารสิทธิ(สปก. 4-01)<sup>30</sup> ให้แก่ชาวบ้านภายใน 1 เดือนและกรมป่าไม้ได้แจ้งดำเนินคดีกับชาวบ้านที่บุกรุกทำลายทรัพย์สินทางราชการ

#### 3.5.4 นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ในการวางแผนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศหรือการดึงดูดทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ สาธารณูปโภคถูกสร้างขึ้นทั้ง ถนน เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ฯลฯ สร้างความเสียหายแก่ประมามป่าไม้และระบบนิเวศและเป็นการเปิดเส้นทางไปสู่การบุกรุกทำลายป่าและกระทบต่อที่ทำกินของชาวบ้าน ข้อมูลในปี พ.ศ. 2531 หน่วยราชการยื่นขออนุมัติเงินที่ป่าไปก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น อ่างเก็บน้ำ ถนน เขื่อน (ไม่รวมพื้นที่สัมปทานและพื้นที่ปลูกข้าว) ไปแล้วประมาณร้อยละ 10 ของพื้นที่<sup>31</sup>

#### 3.3.5 นโยบายการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก

การพัฒนาเศรษฐกิจรัฐบาลได้สนับสนุนการส่งเสริมปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก ในปีพ.ศ. 2518 การประกอบอาชีพเกษตรกรรมราษฎรภาคอีสานส่วนใหญ่ปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น มันสำปะหลังและ ข้าวโพด นโยบายการปลูกพืชเศรษฐกิจมีผลโดยตรงต่อการบุกรุกทำลายป่า และนโยบายด้านราคาโดยการเพิ่มขึ้นของราคามันสำปะหลังเป็นเหตุจูงใจที่ดีในการขยายพื้นที่เพาะปลูก จะเห็นได้จากการเพิ่มพื้นที่การปลูกพืชไร่เพิ่มขึ้นตามการพัฒนาของรัฐ โดยพื้นที่พืชไร่เพิ่มจาก 1,722,000 ไร่ ในปี 2504/2505 เป็น 10,467,000 ไร่ ในปี 2531/2532 โดยเฉพาะพื้นที่

<sup>28</sup> พิทยา ว่องกุล(บรรณาธิการ). สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทยแนวโน้มสู่วิกฤตรอบ  
ด้าน 2537, หน้า 100.

<sup>39</sup> เฟิงอ้าง, หน้า 100.

<sup>40</sup> เฟิงอ้าง, หน้า 6.

ปลูกมันสำปะหลังเพิ่มจาก 32,000 ไร่ ในปี 2504/2505 เป็น 5,926,000 ไร่ ในปี 2531/2532<sup>42</sup> จะเห็นได้ว่าพื้นที่ป่าดงใหญ่มีลักษณะ เป็นเขาเป็นเนินเหมาะสำหรับการบุกเบิกป่าเพื่อการปลูกพืชไร่

### 3.3.6 นโยบายการปลูกป่าเศรษฐกิจ

นโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ป่าไม้ในแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ ในปี 2527 รัฐบาลได้เลือกต้นยูคาลิปตัสปลูกในพื้นที่โครงการป่าสงวนดงใหญ่ 4 นโยบายรัฐต้องการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ด้วยการปลูกป่าและการฟื้นฟูระบบนิเวศด้วยการและไม้อื่นปลูกต้นยูคาลิปตัสโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนร่วมกับกรมป่าไม้อุณหภูมิผ่านโครงการ "สนับสนุนภาคเอกชนในการลงทุนสร้างสวนป่าไม้โตเร็วและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เขตอีสาน" โดยอุณหภูมิให้สัมปทานการปลูกป่าแก่เอกชนจนนำไปสู่ความขัดแย้งในลักษณะต่าง ๆ มากมาย บริษัทเอกชนที่ได้รับการอนุมัติ คือ

1. บริษัทบุรีรัมย์ทำไม้ ปลูกยูคาลิปตัส ในพื้นที่ 50,000 ไร่ ในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติดงใหญ่(ในปี 2531)
2. บริษัทสวนเกษตรไทย ปลูกไม้ยูคาลิปตัส ในพื้นที่ 12,317 ไร่ ในบริเวณป่าสงวนดงใหญ่ และก่อตั้งอุตสาหกรรมต่อเนื่องโรงงานขึ้นไม้สับ
3. บริษัททางรองอุตสาหกรรม ปลูกไม้ยูคาลิปตัส ในพื้นที่ 4,835 ไร่ ในบริเวณป่าสงวนดงใหญ่ พร้อมกับตั้งโรงงานขึ้นไม้สับ

นโยบายจำแนกพื้นที่ป่าและฟื้นฟูสภาพป่าดงใหญ่ถูกกำหนดขึ้น โดยกองทัพภาคที่สอง ในรูปโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ(คจก.) ดำเนินการโดย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน(กอ.รมน.) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การอพยพราษฎรที่ทำกินในเขตป่าสงวนออกมาอยู่ที่ทำกินที่จัดสรรให้ใหม่ โดยการจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้<sup>43</sup>

<sup>41</sup> ดูเพิ่มเติมในประยงค์ เนตยารักษ์. วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. (เอกสารรายงานผลการวิจัยหมายเลข 70 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534)

<sup>42</sup> "สิ่งแวดล้อม" มติชน. 15 กันยายน 2534, หน้า 6.



### 3.3.7 นโยบายการแบ่ง เขตพื้นที่ป่า

เนื่องมาจากพื้นที่ป่าดงใหญ่ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติในปี พ.ศ. 2507 และเมื่อ พ.ศ. 2532 รัฐบาลโดยความเห็นของคณะรัฐมนตรีมีความเห็นได้มีคำสั่ง 32/2532 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2532 ให้งดการให้สัมปทานการทำไม้ทุกชนิด และรัฐมนตรีกระทรวงและสหกรณ์(พันโทสนั่น ขจรประศาสน์ ยศในขณะนั้น) ได้โปรดมีบัญชาเมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2532 สั่งการให้กรมป่าไม้ดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ของชาติออกเป็น 3 ลักษณะ คือ ป่าที่อนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ ประเภทที่ 1 (พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมอนุญาตให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินนำไปจัดสรรให้ประชาชน) และ ป่าเศรษฐกิจ ประเภทที่ 2 (พื้นที่ป่าที่อนุญาตให้เอกชนเข้าเช่าทำประโยชน์ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ห้ามตัดไม้โดยเด็ดขาด) แต่ถูกกระทรวงอุตสาหกรรมทักท้วงว่าไม่ได้นำข้อมูลทางทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นเข้ามาพิจารณาประกอบ ดังนั้นในพ.ศ. 2534 คณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติได้อนุมัติในการประชุม 1/2534 ให้กรมป่าไม้ดำเนินการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้เฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก่อน

ผลการจำแนกพื้นที่ตามกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำให้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดงใหญ่ในพื้นที่ศึกษาเป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์โดยในพื้นที่ป่าดงใหญ่บริเวณเขาน้ำผุดและพื้นที่อนุรักษ์อยู่ในเขต 4A และ 5A สำหรับพื้นที่ชาวบ้านตำบลโคกมะม่วงพื้นที่ศึกษาอยู่ในเขตพื้นที่ 4B และ 5A (ตาราง 3-1) สามารถวิเคราะห์การอนุรักษ์จากการแบ่งเขตในพื้นที่ศึกษาได้ 2 ประการ คือ กรณีป่าดงใหญ่ เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 อยู่ในเขต 4A ซึ่งหมายถึงต้องอพยพราษฎรออกจากพื้นที่และดำเนินการจัดสรรที่ดินเพื่อไม่ให้ชาวบ้านเข้าอยู่อาศัยและ ดำเนินการปลูกป่าทดแทน ส่วนป่าสงวนในเขต 5A ถ้าหากสำรวจพบว่า พื้นที่ใดมีชาวบ้านบุกรุกเข้าตั้งถิ่นฐานหลัง พ.ศ. 2525 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาอพยพออกจากพื้นที่ หมายความว่าในป่าดงใหญ่รัฐบาลไม่ยินยอมให้ชาวบ้านอาศัยทุกกรณี สำหรับหมู่บ้านในตำบลโคกมะม่วงในการกำหนดเป็นพื้นที่เขตอนุรักษ์ชั้น 1 ซึ่งตามหลักเกณฑ์ต้องอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ แต่ชาวบ้านเข้าอาศัยตั้งแต่ พ.ศ. 2496 ตามการเข้ามาสัมปทานป่าไม้ และ เข้ามาอยู่อาศัยเป็นชุมชนในช่วง พ.ศ. 2509-2510 เมื่อพิจารณาในแง่ นโยบายจำเป็นต้องพิจารณาเฉพาะพื้นที่โดยคำนึงถึงประวัติความเป็นมาของพื้นที่และชุมชนด้วย เจ้าหน้าที่ภาคปฏิบัติจำเป็นต้องกล่าวนำเสนอแนวทางในการปฏิบัติ และ การจัดการเพื่อความสอดคล้องของชุมชนต่อผู้บริหารเพื่อให้การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ยั่งยืนในที่สุด

<sup>43</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ, 2535.