



### ปัญหาการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า

กระบวนการจัดการที่ดินในเขตป่าของรัฐเริ่มมาตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางการพัฒนาของรัฐแต่ละยุคสมัย อันมีผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมาโดยตลอด ทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนกฎหมายและนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรด้วยเช่นกัน ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาของรัฐไทยนั้น มิได้เกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยว แต่ได้รับอิทธิพลต่อการเมืองระหว่างประเทศมาโดยตลอด ตั้งแต่การสร้างรัฐให้รวมอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อใช้ระบบกฎหมายเดียวกัน ซึ่งมีผลให้รัฐส่วนกลางเริ่มแทรกแซงการจัดการทรัพยากรในส่วนภูมิภาค และชี้แนะให้มีการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต้อพึ่งพากับเศรษฐกิจภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยสหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนดังกล่าวผ่านนักวิชาการที่เป็นข้าราชการประจำซึ่งมีบทบาทในการวางแผนการพัฒนาประเทศ รวมทั้งในกลุ่มของนักการเมืองที่มีบทบาทในการบริหารประเทศ ก็ยอมรับข้อเสนอของกลุ่มข้าราชการประจำ ซึ่งเห็นว่าการจัดการที่ดินในเขตป่า อยู่ในทิศทางของการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด ด้วยการส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ตั้งแต่บุกเบิกที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมเพื่อส่งออก ใช้ทรัพยากรป่าไม้ แร่ธาตุ เป็นต้น เพื่อนำไปขายต่างประเทศและป้อนเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม และถึงแม้ว่าจะมีกระแสของสาธารณชนสนับสนุนให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 การจัดการทรัพยากรยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากกว่าการอนุรักษ์ทรัพยากร โดยที่ยังขาดการมองพื้นฐานทางสังคม ทางด้านวัฒนธรรม ประเพณี ของชุมชนเกษตรกรรม ที่สั่งสมถ่ายทอดมาช้านานหรือมาจากการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ การเมือง สังคมในระดับประเทศ ในบทนี้จะชี้ให้เห็นถึงการจัดการที่ดินในเขตป่าบนทิศทางการพัฒนาประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาอย่างไร โดยวิเคราะห์ผ่านทางกฎหมายและนโยบายที่ควบคุม กำกับ การใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่า

## การจัดการที่ดินและออกเอกสารสิทธิ

ในสมัยก่อนยัง ไม่มีการแบ่งแยกพื้นที่ดินออกจากพื้นที่ป่า เมื่อกล่าวถึงการบุกเบิกที่ดิน นั้นหมายถึง การบุกเบิกที่ดินซึ่งเต็มไปด้วยป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ในสมัยกรุงสุโขทัยถือว่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนทุกคน ดังนั้นประชาชนทุกคนมีสิทธิในการทำประโยชน์ที่ดินได้อย่างเสรี พระมหากษัตริย์จะไม่เข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ และสังคมของชุมชน กล่าวได้ว่าแต่ละชุมชนอยู่กันอย่างอิสระ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ถึงแม้ว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเปลี่ยนมาเป็นของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้อำนาจการปกครองประเทศรวมศูนย์มาอยู่ที่พระมหากษัตริย์ อันเป็นการป้องกันการแยกเป็นอิสระของแต่ละชุมชน แต่ในทางเศรษฐกิจ และสังคมพระมหากษัตริย์ไม่ได้เข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน เช่นเดียวกับสมัยกรุงสุโขทัย พระมหากษัตริย์จึงควบคุมเฉพาะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน พัฒนาการของการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเริ่มจากการแจ้งให้รัฐทราบ การขออนุญาตจากรัฐ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นรัฐ ((State) ยังถือว่าเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐแม้ว่ามีการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ดังนั้นการจัดการที่ดินจึงใช้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีเงื่อนไข ทั้งในที่ดินที่ทำการเกษตร และที่ดินในเขตป่า โดยกระบวนการดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจ ว่ามีความต้องการที่ดินมากน้อยขนาดไหน เมื่อเทียบกับจำนวนประชากร และสภาพของทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในขณะนั้น ซึ่งจะกล่าวถึงพัฒนาการการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินและวิเคราะห์ให้เห็นปัญหาดังต่อไปนี้

### 1. ส่งเสริมให้บุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดิน

ในทางการปกครองความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับที่ดิน หมายถึง การแสดงถึงการขยายอำนาจไปสู่อาณาจักรอื่น ให้รับรู้ร่วมกันว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ขณะเดียวกันพระมหากษัตริย์ยังต้องพึงพาราษฎรในการทำประโยชน์

ในที่ดิน เพื่อส่งเสียบียงอาหารไว้ใช้ในยามสงคราม และเป็นประโยชน์ในการเก็บภาษี  
 ที่ดิน พระมหากษัตริย์จึงมุ่งประสงค์ให้ราษฎรบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดิน โดยใช้มาตรการ  
 2 ประการดังนี้

### 1.1 พระราชทานที่ดิน

พระมหากษัตริย์มีสิทธิพระราชทานที่ดินให้แก่บุคคลใดก็ได้ตามพระราช  
 ประสงค์และที่ดินที่ได้รับพระราชทานสามารถตกทอดเป็นมรดกได้ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาและ  
 กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น กฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 65 ได้รับรองไว้ว่าการพระ  
 ราชทานที่ดินมีจุดมุ่งหมายให้แก่ราษฎร เพื่อตอบแทนคุณความดีที่ทำประโยชน์ให้แก่แผ่นดิน  
 เพื่อเป็นกำลังใจให้เจ้าขุนมูลนายที่สวามิภักดิ์ต่อพระมหากษัตริย์ อันเป็นกุศโลบายมิ  
 ให้เจ้าขุนมูลนายรู้สึกว่าคุณควบคุมในทางเศรษฐกิจและสังคม ขณะเดียวกันก็รู้สึกว่าเป็น  
 บุญคุณที่ต้องจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ อันเป็นระบบอุปถัมภ์ภายใต้อำนาจของพระ  
 มหากษัตริย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ใช้หลักทศพิธราชธรรมในการปกครอง ดังปรากฏในสมัย  
 พระบรมไตรโลกนาถ ได้พระราชทานที่ดินตามตำแหน่งพระโอยการนาพลเรือน และพระ  
 โอยการนาทหารหัวเมือง ถือว่าเป็นการพระราชทานที่ดินตามบรรดาศักดิ์ ขณะเดียวกันก็  
 เป็นการควบคุมมิให้เจ้าขุนมูลนายถือครองที่ดินจำนวนมาก ซึ่งพระมหากษัตริย์มีสิทธิเปลี่ยน  
 แปลงจำนวนที่ดินที่ครอบครอง และยึดคืนได้ เพื่อมิให้เป็นปฏิปักษ์ต่อพระมหากษัตริย์  
 ในภายหลัง นอกจากนี้ราษฎรสามารถขอรับพระราชทานที่ดินเพื่อมาทำการเกษตรกรรมได้  
 เนื่องจากในสมัยนั้นมีที่ดินจำนวนมาก พระมหากษัตริย์จึงไม่มีนโยบายควบคุมการครอบ  
 ครองที่ดิน เพราะเห็นว่าการทำประโยชน์ในที่ดินจะนำเงินเข้าพระคลังได้เป็นอย่างดี  
 โดยการเก็บเป็นภาษีที่ดิน

ในปัจจุบันนี้ เมื่อเปลี่ยนการปกครองแบบรัฐสมัยใหม่ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของ  
 พระมหากษัตริย์ถูกลดทอนลงมาเป็นส่วนที่เป็นของพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตามไม่สามารถ  
 แยกขาดจากกันได้กับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ เพราะหน่วยงานของรัฐได้นำที่ดินของ

รัฐ และที่ดินที่พระมหากษัตริย์พระราชทานที่ดินให้แก่ราษฎรไปจัดทำโครงการที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ภายใต้การอุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์ เช่น การพระราชทานที่ดินให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรพร้อมทั้งให้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบมีเงื่อนไข เช่น นิคมสร้างตนเอง อยู่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ การปฏิรูปที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปฏิรูปเพื่อการเกษตรกรรม หรือการเข้าดำเนินการจัดสรรทรัพยากร และพัฒนาทางการเกษตรบนพื้นที่สูง เช่น โครงการพระราชดำริ ซึ่งเป็นนโยบายการคุ้มครองการทำประโยชน์ในที่ดินของราษฎรให้มั่นคงพร้อมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

## 1.2 การจับจองที่ดิน

การได้มาซึ่งที่ดินของราษฎรที่สะดวกและง่ายที่สุด คือการจับจองที่ดินด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานทราบ ได้แก่ เสนา นายระวาง นายอากอร์ และเสนา นายระวาง นายอากอร์จะเขียน "โฉนด" ให้ เพื่อจะได้ทราบว่าบุคคลใดจับจองที่ดินจำนวนเท่าไร ที่ไหน ปีไหน สาเหตุที่การจับจองที่ดินต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานทราบ เพื่อเป็นประโยชน์ในการเก็บภาษี แต่ไม่ได้ควบคุมว่าต้องจับจองที่ดินที่พระมหากษัตริย์จัดทำให้ราษฎรสามารถจับจองที่ดินบริเวณใดก็ได้ เนื่องจากรัฐมีนโยบายส่งเสริมให้ทำประโยชน์อย่างเต็มที่โดยไม่ปล่อยให้ที่ดินว่างเปล่า และนโยบายนี้ยังได้รับการปฏิบัติต่อเนื่องมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ตอนต้น

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายเป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาที่ดิน และทำประโยชน์ในที่ดินด้วยความสามารถของราษฎรเอง โดยที่พระมหากษัตริย์ไม่ได้เข้าไปช่วยเหลือแต่อย่างใด หากแต่กำหนดมาตรการให้ราษฎรแจ้งให้ทราบเท่านั้น เพื่อที่พระมหากษัตริย์จะรู้ว่าที่ดินบริเวณไหนมี หรือไม่มีการทำประโยชน์ที่ดินที่พระมหากษัตริย์จะนำไปให้ผู้อื่นทำประโยชน์ที่ดินต่อไป และใช้มาตรการทางสังคมผ่านระบบศักดินา ให้เจ้าขุนมูลนายควบคุมไพร่และทาสในการทำประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่เพื่อส่งส่วย และ

อากรให้แก่พระมหากษัตริย์ ในกรณีของชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานห่างไกลจากพระนคร ชุมชนควบคุมโดยชุมชนเอง ซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ ก็ใช้มาตรการการเก็บภาษีด้วยการเกณฑ์แรงงาน และเก็บส่วย อากรเป็นผลผลิตที่ได้จากการทำประโยชน์ในที่ดิน กล่าวได้ว่าประเทศไทยพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และมีการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนมาแต่อดีตกาลแล้ว แต่ให้ความสำคัญกับการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมิใช่หนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินเหมือน เช่นปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามการปล่อยให้มีการจับจองที่ดินอย่างเสรี ได้ก่อให้เกิดปัญหาการครอบครองที่ดินลักลั่นกัน เพราะโดยระบบของสังคมไทยเป็นระบบศักดินา ซึ่งเจ้าขุนมูลนายจะได้รับพระราชทานการครอบครองที่ดินตามบรรดาศักดิ์ของตน หรือสามารถขอพระราชทานที่ดินจากพระมหากษัตริย์ได้ง่าย โดยเฉพาะคนที่ใกล้ชิด และเจ้าขุนมูลนายจะมีบ่าวไพร่เป็นทาส รวมทั้งบริวารจำนวนมาก จึงมีกำลังคนที่จะบุกเบิกป่าให้กลายเป็นที่นาที่ไร่มากกว่าราษฎรธรรมดาในขณะที่ราษฎรธรรมดาครอบครองที่ดินจำนวนน้อย ตามกำลังความสามารถของบุคคลในครอบครัว ปรากฏการณ์นี้เห็นได้ชัดเจนเมื่อที่ดินมีราคาสูงจากการที่รัฐส่งเสริมให้มีการขุดคลอง เช่น การขุดคลองนครเนื่องเขต เริ่มตั้งแต่คลองแสนแสบถึงปลายคลองท่าไข่ แขวงเมืองจะเชิงเทรา,<sup>1</sup> คลองรังสิตประยูรศักดิ์ ซึ่งเป็นคลองรังสิตในปัจจุบัน เป็นต้น เพื่อการคมนาคมและการทำการเกษตรปลูกข้าวเพื่อส่งออกไปขายต่างประเทศ ผลปรากฏว่าจากเจตนารมณ์เดิมของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องการให้เตรียมที่ดินให้แก่ทาสที่เป็นไทซึ่งไม่มีที่ดินทำกินไม่บรรลุลูก

---

<sup>1</sup> เสถียร ลายลักษณ์, กฎหมายประจำศก เล่ม 9, ประกาศขุดคลองเนื่องเขต พ.ศ.2420, หน้า 202.

ทั้งนี้เพราะว่ากลุ่มบุคคลที่ครอบครองที่ดินบริเวณนี้ได้มาก ได้แก่ เจ้าขุนมูลนายผู้มีบรรดาศักดิ์ซึ่งอยู่ในเมืองหลวงและใกล้เขตพระมหากษัตริย์ซึ่งมีโอกาสรู้ข่าวก่อนราษฎร เมื่อทราบว่ามีบริษัทที่ได้รับสัมปทานในการขุดคลอง ผ่านบริเวณตำบลใด ก็จะใช้วิธีให้บริวารของตนไปจับจองที่ดินก่อนที่บริษัทขุดคลองจะผ่านมาถึง เพื่อจะได้ไม่ต้องชำระเงินช่วยบริษัทในการขุดคลอง ดังปรากฏในรายงานลักษณะการจับจองที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินแถบคลองรังสิตไว้ว่า

"...ในระหว่างคลองที่ 8-9 ผู้มีบรรดาศักดิ์ให้ทาสและราษฎรเช่าทำทั้งสิ้น ราษฎรที่ซื้อที่ของบริษัทแต่ที่เคยทำอยู่หาได้ทำไม่...ไม่ว่าราษฎรที่จับจองหรือซื้อที่นาของบริษัทฝ่ายใด มีกำลังแลเพื่อนฝูงพวกพ้องมาก แลอำนาจมากก็บุกกรุกที่นาขึ้นไป ราษฎรผู้ที่มีกำลังน้อยก็มาร้อง เช่นนี้แทบทุกไศตทุกทราย ประมวลที่นาที่ราษฎรวิวาทซึ่งกันแลกันประมาณ 3 ส่วน ที่เป็นการเรียบริ้อย 1 ส่วน โดยในการรุกที่นาซึ่งกันแลกันนั้น ราษฎรที่มีกำลังน้อยไม่มีที่นาจะทำมากมาย..."<sup>2</sup>

นอกจากราษฎรไม่ได้จับจองที่ดินบริเวณที่ขุดคลองแล้ว ราษฎรยังต้องเช่านาทำนาโดยเสียค่าเช่าตามเนื้อที่ที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาเช่าทำนา ถ้าหากปีใดการทำนาไม่ได้ผลเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ เจ้าขุนมูลนายผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ยอมลดหย่อนค่าเช่านา บางรายมีการทุบตีทำร้ายร่างกายเพื่อต้องการค่าเช่านา บางรายฉ้อโกงขายที่ดินที่บริษัท

---

<sup>2</sup> นพรัตน์ นุสสรธรรม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 56, อ้างถึงใน หจข., เอกสารกระทรวงเกษตรธิการ (ใหม่) แผนกหนังสือเก่าเล่มที่ 86 เรื่องที่ 3839 หนังสือของหลวงเขตตานุรักษ์ ถึง คุณพระประชาชีพบริหาร บลิตุผลลงกระทรวงเกษตรธิการ ลงวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2438.

กำหนดจะขุดโดยที่เจ้าพนักงานในกระทรวงเกษตรพินิจการ และเจ้าเมืองกรมการให้ความร่วมมือ บางรายเมื่อเกิดกรณีวิวาทแย่งชิงที่ดินกับราษฎรก็ไม่ได้นำหนังสือสำคัญมาแสดง โดยข้าหลวงไม่สามารถจัดการแก้ปัญหาได้ และเมื่อมีเรื่องฟ้องร้องถึงศาล เจ้าขุนมูลนายจะปล่อยให้คดียืดเยื้อใช้เวลานาน จนกระทั่งราษฎรไม่สามารถถอนรื้อได้ จึงต้องปล่อยให้เจ้าขุนมูลนายครอบครองที่ดินของตน

จากการเปลี่ยนวิถีชีวิตในการทำการเกษตรเพื่อยังชีพ มาเป็นการทำการเกษตร เพื่อส่งออกตามแนวนโยบายของรัฐที่ต้องการให้ประเทศไทยส่งข้าวออกไปขายต่างประเทศ ทำให้ที่ดินจากเดิมที่ไม่มีราคาลายเป็นที่ดินมีมูลค่าเพื่อผลิตข้าวให้ได้จำนวนมาก โดยเฉพาะที่ดินบริเวณเขตคลอง และบริเวณริมแม่น้ำซึ่งปลูกข้าวได้ดี ปัญหาการแย่งชิงที่ดินจึงได้เกิดขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่ที่ดินบริเวณดังกล่าวจะเป็นของเจ้าขุนมูลนาย ราษฎรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินของตนเองต้องกลายเป็นผู้เช่ามา ในขณะที่ระบบการจัดการที่ดินของรัฐยังหละหลวม ไม่ได้มีการตรวจสอบการปักเขตที่ดินว่าบริเวณไหนเป็นของใคร หรือมีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงอาณาเขตที่ดินของผู้ที่จับจองที่ดิน ทำให้การจับจองที่ดินไม่มีหลักฐานปรากฏชัดเจนแน่นอนว่าเป็นของใคร

ปรากฏการณ์ของปัญหาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า มาตรการทางกฎหมายที่ไม่มีระบบของการจัดการที่ดินที่ดีพอ ไม่สามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจยังชีพไปสู่เศรษฐกิจทุนนิยมได้ เพราะหัวใจของเศรษฐกิจทุนนิยมคือการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด ซึ่งมีผลต่อการขยายพื้นที่ทำกินให้มากเพื่อเร่งผลิตข้าวในการส่งออกและส่งออกทรัพยากรธรรมชาติเช่น ป่าไม้ เป็นต้น ขณะเดียวกันเศรษฐกิจทุนนิยมได้ก่อให้เกิดชนชั้นทางสังคมขึ้นมาใหม่ ซึ่งพัฒนามาจากเจ้าขุนมูลนาย และคนจีนที่เป็นไพร่และทาสมาก่อน กลุ่มคนเหล่านี้เป็นชนกลางที่คอยกระตุ้นให้ผู้ผลิตเร่งผลิตสินค้าเพื่อส่งผ่านไปสู่มือซื้อโดยเร็ว โดยที่ไม่ต้องใช้แรงงานทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งทำให้มีการทำประโยชน์ที่ดินเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมการจัดการที่ดินได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งการใช้มาตรการทางสังคมดังกล่าวกลับเอื้ออำนวยให้ประโยชน์

ตกอยู่กับเจ้าขุนมูลนายและพ่อค้าคนจีน ซึ่งมีความได้เปรียบในเรื่องของข้อมูล เพราะใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และมีทรัพยากรที่ดินอยู่ในมือ ประกอบกับระบบการจัดเก็บภาษีให้อำนาจแก่เจ้าขุนมูลนายในการดำเนินการ ซึ่งยังไม่มีมาตรการการตรวจสอบที่ดีพอ<sup>3</sup> จึงเป็นการง่ายที่เจ้าขุนมูลนายคอร์รัปชั่น

ปัญหานี้เป็นที่ตระหนักดีต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) จึงได้มีการออกกฎหมายเปลี่ยนแปลงให้การจับจองที่ดินรัดกุมยิ่งขึ้น ในข้อบังคับการหวงห้ามที่ดินร.ศ. 117 กำหนดให้มีการออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ขอจับจองก่อน โดยผู้ถือใบเหยียบย่ำต้องต่ออายุโดยการชำระค่าภาษีที่ดินทุกปี จนกว่าจะมีการออกตราแดงให้ ถ้าขาดชำระ 2 ปี เป็นอันหมดสิทธิขอต่ออายุใบเหยียบย่ำ ผู้ถือใบเหยียบย่ำจึงมีแต่สิทธิครอบครอง แต่ยังไม่มีการมสิทธิ์ที่ดิน การออกใบเหยียบย่ำเป็นหนังสือแสดงหลักฐานการเสียภาษีที่ดิน เพื่อควบคุมการเสียภาษีที่ดินให้รัดกุมยิ่งขึ้น จนกระทั่งมีการออกกฎหมายฉบับที่กระทรวงเกษตรธิการ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) อาศัยอำนาจตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ได้บัญญัติให้ผู้ใดที่จะขอจองที่ดินที่อยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดอย่างใหม่ให้ผู้นั้นปักไม้แก่นแสดงเขตที่จะขอจองไว้ทุกมุม และเชิญกำนันผู้ปกครองตำบลท้องที่ซึ่งจะขอจอง พร้อมด้วยผู้ปกครองที่ดินที่อยู่ใกล้ที่ดินซึ่งขอจองไม่ต่ำกว่า 2 คน เป็นพยานขึ้นสูธรที่ดิน แล้วจึงทำเรื่องขอจองที่ดินยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ให้กำนันและพยานรับรอง เมื่อกรมการตรวจดูแล้วจึงออกใบเหยียบย่ำ ซึ่งมีกำหนด 1 ปี<sup>4</sup> ใบ

<sup>3</sup> นพรัตน์ นุสธรรม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

<sup>4</sup> รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ รัตน-โกสินทร์ศก 120 ว่าด้วยวิธีแก้ทะเลเบียนโฉนดซึ่งได้ออกโฉนดที่ดินอย่างใหม่ และวิธีจองที่ดินในท้องที่ วันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2444, หน้า 58 - 59.



เหยียบย่ำนี้ถือว่าเป็นสิทธิครอบครอง ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงไม่สามารถโอนให้แก่ผู้ใดได้ ขณะเดียวกันรัฐบาลสามารถเวนคืนที่ดินได้ถ้ารัฐบาลยังไม่ประสงค์ให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ แต่ภายหลังที่เจ้าพนักงานเกษตรราธิการประจำเมืองแต่งตั้งเจ้าพนักงานออกไปรังวัดทำแผนที่ที่ดินที่ขอยอม และไต่สวนว่าจะออกโฉนดให้หรือไม่ โดยมีการปิดประกาศที่ดินแปลงนั้นไว้ที่ว่าการกำนันและที่ว่าการอำเภอ เมื่อครบกำหนด 30 วัน ไม่มีผู้ใดโต้แย้ง ผู้ขอจับจองที่ดินมีสิทธิได้โฉนดแผนที่หากมีผู้โต้แย้งเจ้าพนักงานจะรอฟังคำสั่งศาล จึงจะออกโฉนดแผนที่ให้ ซึ่งวิธีการจองที่ดินแบบนี้ใช้เฉพาะที่ดินที่ออกโฉนดอย่างใหม่ คือ มณฑลกรุงเก่าและมณฑลกรุงเก่า ส่วนบริเวณที่ยังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ ใช้วิธีการจับจองที่ดินแบบเก่า

การนำมาตรการออกโฉนดแผนที่ตามแบบระบบทอเรนส์ และการมีพยานชั้นสูตรที่ดิน ตลอดจนรังวัดทำแผนที่ที่ดิน เป็นมาตรการป้องกันที่จะไม่ให้มีปัญหาข้อพิพาทที่ดิน และแสดงถึงอาณาเขตของแต่ละบุคคลที่ครอบครองที่ดินอย่างชัดเจน ซึ่งมีข้อผิดพลาดการรังวัดทำแผนที่น้อยที่สุด เพราะได้อาศัยเพื่อนบ้านและชุมชนเป็นผู้ตรวจสอบการกำหนดเขตที่ดินและการออกโฉนดแผนที่ ตลอดจนเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านจากประชาชนในชุมชนถ้ามีการออกโฉนดแผนที่ผิดพลาด แต่กระบวนการนี้จะล่าช้าไม่ทันกับสถานการณ์การเร่งรัดการทำประโยชน์ที่ดิน เพราะยังต้องพัวพันกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐในทุกกระบวนการ ในขณะที่มีการขยายที่ดินทำกินตลอดเวลา ซึ่งมีผลให้ไม่สามารถออกโฉนดแผนที่ดังกล่าวได้ทั่วถึง ในสมัยนั้นได้มีการแก้ปัญหากการออกโฉนดแผนที่โดยไม่ต้องรังวัดที่ดิน ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 (พ.ศ.2449) เรียกกันว่าโฉนดตราจอง เพื่อให้มีการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินได้รวดเร็วและทั่วถึง แต่ปรากฏว่ากลับสร้างปัญหากการออกโฉนดตราจองซ้อนทับกัน และเมื่อมีข้อพิพาทที่ดินศาลรับฟังเฉพาะบุคคลที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งทำให้ผู้ที่ทำประโยชน์ที่ดินจริงต้องเสียประโยชน์ให้กับผู้ที่มีหนังสือ ที่สามารถร่วมกับเจ้าหน้าที่ออกโฉนดตราจองได้โดยง่าย

ทำให้ได้ข้อสรุปว่า มาตรการในการจับจองที่ดินที่สอดคล้องกับการเร่งรัดทำประโยชน์ที่ดิน ต้องคำนึงถึงกระบวนการจับจองที่ดินทุกขั้นตอนต้องอยู่ในการตรวจสอบของประชาชนในชุมชนนั้น และประชาชนเป็นผู้ดำเนินการโดยได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้มีการออกโฉนดแผนที่ได้ทั่วถึง ทั้งนี้ประชาชนในชุมชนจะรู้ว่าที่ดินบริเวณไหนเป็นของใคร และตรวจสอบได้ว่าจะมีการออกโฉนดแผนที่ผิดพลาดหรือไม่ จึงจะทำให้การควบคุมการจับจองที่ดินได้ผล

## 2. การดำเนินการของรัฐต่อการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร

จากการที่ไม่มีมาตรการกำหนดจำนวนที่ดินที่จะขอจับจอง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือมีราษฎรจำนวนมากเข้าบุกเบิกที่ดินในบริเวณหลายแห่ง ที่ทางราชการไม่ประสงค์จะให้จับจองที่ดิน หรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ รัฐจึงใช้มาตรการยึดหลักว่าที่ดินเป็นของรัฐ โดยถือว่าราษฎรได้บุกรุกที่ดินของรัฐ ทำให้รัฐออกกฎหมายในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน แทนที่จะปล่อยให้มีการจับจองซึ่งควบคุมได้ยาก อันมีพัฒนาการของการจัดที่ดินทำกินตามกฎหมายหลายฉบับ ที่เป็นการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ และส่งเสริมให้บุกเบิกที่ดินทำกินและออกเอกสารสิทธิ์ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479
- (2) พระราชบัญญัติสหกรณ์ค.ศ. 2483
- (3) พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485
- (4) การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
- (5) พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (6) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

## 2.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

การจัดที่ดินทำกินแต่ละรูปแบบมีการเปลี่ยนแปลงไปตามพลวัตรของเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในแต่ละสมัย วัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนแต่ดั้งเดิม มาจากการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยรัฐมีมาตรการควบคุมประเภทของที่ดินที่จะจัดให้แก่ประชาชน ต่อมาเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินไม่พอเพียง และเพื่อป้องกันการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าว โดยมีการกั้นร่องคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิก และนำไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เนื่องจากปัญหาการถือครองที่ดินเริ่มจำกัดมากยิ่งขึ้น และความต้องการที่ดินเพิ่มสูงขึ้น ในการขยายการบุกเบิกที่ดิน เพื่อทำการเกษตรกรรมเพื่อส่งออก ขณะเดียวกันก็มีการหวงห้ามที่ดินในเขตป่า เพื่อกันไว้เป็นป่าสงวนและป่าคุ้มครอง และขยายให้มีการสงวนป่าถาวรไว้เป็นสมบัติของชาติภายหลังการจำแนกประเภทที่ดินออกจากเขตป่า ตามนโยบายของกรมป่าไม้ที่ต้องการควบคุมการทำไม้ทั้งหมดไว้ที่รัฐแต่ผู้เดียว ตลอดจนนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในทางราชการของหลายหน่วยงาน

ดังนั้นจึงต้องมีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่ดินให้กระจายไปสู่กลุ่มคนที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งวัตถุประสงค์เดิมมุ่งแก้ปัญหาการถือครองที่ดิน เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างจำกัด โดยกำหนดจำนวนเนื้อที่การถือครองที่ดิน ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่ที่ได้รับการจัดที่ดิน และกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการทำประโยชน์ให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะได้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ต่อมาได้มีการพิจารณาการวางแผนการใช้ที่ดิน หรือลักษณะการใช้ประโยชน์ เช่น การพัฒนาการเกษตรแบบโคกหรือสนับสนุนส่งเสริมงานพัฒนาด้านต่างๆ ได้แก่ นิคมสร้างตนเอง สหกรณ์นิคม การจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตามการจัดสรรการใช้ทรัพยากรจึงมุ่งกระจายการถือครองที่ดินเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งปรากฏดังนี้

(1) พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 กำหนดจำนวนเนื้อที่ดินที่จับจอง ไม่เกิน 50 - 100 ไร่ และควบคุมระยะเวลาการทำประโยชน์

3 ปี สำหรับใบเหี้ยบย่ำ 2 ปีสำหรับตราจอง ภายหลังจากนั้นจึงขอออกตราจองที่ตราว่า  
ได้ทำประโยชน์

(2) พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคมในเขตที่ดินหวงห้ามในท้องที่  
จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2480 โดยรัฐหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิให้ผู้ใดจับจอง และมี  
โครงการขุดคลองและจัดทำที่ดินให้เหมาะสมก่อน จึงจะอนุญาตให้ประชาชนเข้าครอบ  
ครองทำประโยชน์ เมื่อสมาชิกทำประโยชน์แล้วอธิบดีกรมสหกรณ์และที่ดินจะออกหนังสือ  
สำคัญสำหรับที่ดินตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการจังหวัดสั่งให้คณะกรรมการอำเภอกำหนด  
เขตที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นเขตฯตามความเหมาะสมของ  
ท้องที่ โดยมีคณะกรรมการพิจารณาด้วยกัน ประกอบด้วยนายอำเภอ ที่ดินอำเภอและ  
ป่าไม้อำเภอ หรือในเขตชลประทานจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่กรมชลประทานเป็นกรรมการร่วม

(3) การจัดที่ดินตาม บ.ที่ดิน กำหนดจำนวนเนื้อที่ดิน 1,000 ไร่  
ขึ้นไป ในการได้รับการจัดที่ดินแปลงใหญ่ ตามมาตรา 27 ตรี และ จัดที่ดินแปลงเล็ก  
แปลงน้อย จำนวนเนื้อที่ดินต่ำกว่า 1,000 ไร่ลงมา นอกจากนี้ยังควบคุมการใช้ประโยชน์  
ที่ดิน เช่นการพิสูจน์การทำประโยชน์และสภาพกิจการที่ทำประโยชน์ ตามระเบียบของคณะ  
กรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2498\*

(4) การจัดที่ดินแบบนิคมสร้างตนเอง ตามพ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อ  
การครองชีพ พ.ศ. 2485 ซึ่งควบคุมการจัดสรรที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ต่อครอบครัว  
เมื่อได้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินห้ามโอนภายใน 5 ปีนับแต่วันที่ได้นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์  
ที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติ หรือแก้ไขปัญหาทางการเมือง บำรุงขวัญ

---

\* ได้มีการแก้ไขระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.  
2521 และฉบับที่ 6 พ.ศ. 2521 ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน

แก่ประชาชนที่อยู่ตามแนวชายแดน หรืออยู่ในเขตปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เช่น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2501 ให้กรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่จังหวัดชายแดนกัมพูชา มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2501 จัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่ 4 จังหวัดภาคใต้ นิคมสร้างตนเองเพื่อรองรับการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่นั้นๆ ตามโครงการก่อสร้างเขื่อนชลประทาน เขื่อนพลังงานไฟฟ้า ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 ตุลาคม 2506 มีจำนวน 11 นิคม ในท้องที่ 10 จังหวัด

การจัดที่ดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการเกษตรเพื่อส่งออกอย่างชัดเจน ปรากฏในการจัดที่ดินแบบสหกรณ์นิคม ตาม พ.ร.บ.สหกรณ์นิคม พ.ศ.2483 และ พ.ร.บ.นิคมสร้างตนเอง พ.ศ.2485\* พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511\*\* และ พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 โดยเป็นการจัดที่ดินเพื่อทำการเกษตร

---

\* ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504 เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ถูกยกเลิกตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่จัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใดๆ มีอำนาจจัดตั้งนิคมในที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามตามกฎหมาย ส่วนหลักการเหมือนกับ พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 และนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมมาไว้ในฉบับเดียวกัน

\*\* กฎหมายฉบับนี้มีผลยกเลิก พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504

กรรมเพื่อส่งออก อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำรายได้เข้าประเทศที่มีการสนับสนุนโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และธนาคารโลก โดยเน้นไปที่การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ปรับปรุงชลประทาน สร้างถนนหนทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดรูปที่ดินต้องการให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทาน และสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึง เพื่อส่งเสริมการเกษตรโดยเน้นที่การปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ชนิดเดียว และเร่งให้ผลผลิตจำนวนมากต่อหน่วยพื้นที่ ซึ่งต้องมีการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีในการทำการเกษตร ได้แก่ การใช้เครื่องจักร รถไถบดและสารเคมี เป็นต้น ในขณะที่แต่เดิมทำการเกษตรของไทยเป็นฟาร์มขนาดเล็ก ปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์หลายชนิด เพื่อการค้ารายชีพ ซึ่งไม่ต้องลงทุนทางด้านเทคโนโลยี การจัดที่ดินทำกินที่ผ่านมาจึงเป็นการจัดเฉพาะที่ดินให้แก่เกษตรกรเท่านั้น

มีข้อน่าสังเกตว่า การจัดที่ดินเพื่อส่งเสริมการเกษตรกรรมเพื่อส่งออกไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องมาจากการทำการเกษตรดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาราคาตลาดที่ไม่แน่นอนแก่เกษตรกรได้ ประกอบกับการพัฒนาและส่งเสริมด้านการเกษตร และสาธารณูปโภค อันเนื่องมาจากปัญหาความมั่นคงทางชายแดน ปัญหาทางการเมือง และปัญหาที่มาจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และในช่วงระยะเวลาตอนต้นของการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ เป็นการจัดที่ดินทำกินนอกเขตป่า ซึ่งมีการแบ่งเขตที่ดินทั่วไปออกจากที่ดินในเขตป่าอย่างชัดเจน โดยนโยบายของรัฐแล้วการจัดที่ดินทำกินนอกเขตป่า เพื่อให้ราษฎรมีที่ดินทำกินที่แน่นอนและมีเอกสารสิทธิ์แสดงหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคล

## 2.2 การจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

มาตรการในการควบคุมจำนวนที่ดินที่ประชาชนครอบครอง ได้มีการกำหนดไว้ครั้งแรกในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 เพื่อจัดสรร

ที่ดินให้ เฉพาะในส่วนที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนที่ดิน จะอยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาความมุ่งหมาย และกำลังความสามารถของผู้ขอจัดจอง รวมทั้งประโยชน์สาธารณะ โดยใช้หลักเกณฑ์ตามอำนาจของฝ่ายปกครองในท้องที่ หรือผู้บริหารของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนั้น เช่น พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) ให้นายอำเภออนุญาตจัดจองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ ข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน 100 ไร่ หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้นำมาในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินต่อมา ซึ่งที่ดินที่นำมาจัดที่ดินได้ เฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ยกเว้นว่ามีการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 8 แห่ง บ.ที่ดิน) หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ โดยมีการปรับเปลี่ยนจำนวนที่ดินตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน เช่น พ.ร.บ. สหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483 ให้ดุลยพินิจแก่อธิบดีกรมสหกรณ์กำหนดจำนวนที่ดินที่จัดไว้ให้แก่ประชาชน เท่าที่เห็นสมควรแก่กำลังครอบครัวของสมาชิกนั้นไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา 6) ในการจัดที่ดินต่อมาให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตาม บ.ที่ดินเป็นผู้กำหนด การสำรวจ การจำแนกสมรรถนะที่ดิน วางแผนการใช้ที่ดิน และประสานงานกับหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในการจัดที่ดิน

กรณีของ พ.ร.บ. การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2483 และ พ.ศ. 2511 ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์อนุญาตให้สมาชิกนิคมทำประโยชน์ ตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ (มาตรา 8) และรูปแบบการจัดที่ดินทำกินในลักษณะดังกล่าว ได้นำมาใช้บังคับในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในเรื่องการจัดที่ดินแปลงใหญ่ มาตรา 27 และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยในมาตรา 33 โดยประชาชนจะขออนุญาตจัดจองที่ดินได้ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้วางระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2498 ไว้ดังนี้ ให้อธิบดีกรมที่ดินจัดสรรให้ไม่เกิน 1,000 ไร่ ในกรณีแปลงเล็กแปลงน้อย ถ้าเป็นแปลงใหญ่จำนวนที่ดิน 1,000 ไร่

ขึ้นไป แต่กรณีของการจัดรูปที่ดินเป็นการเวนคืนที่ดินของเอกชนที่มีสิทธิอยู่แล้ว โดยจัดที่ดินที่มีฝั่งต่อเนื้ออย่างเหมาะสมในเขตชลประทาน ซึ่งจะมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เปลี่ยนสภาพไป เนื่องจากการจัดรูปที่ดิน แต่ไม่มีผลต่อการกระจายการถือครองที่ดิน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมเกินครึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมด คณะกรรมการจัดรูปที่ดินก็ไม่สามารถประกาศเขตจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม การจัดรูปที่ดินเป็นการจัดสรรที่ดินในพื้นที่ที่จำกัด เพราะต้องพิจารณาว่าพื้นที่นั้นมีความเหมาะสมในเรื่องแหล่งน้ำ ที่จะดำเนินการจัดการชลประทานได้หรือไม่เป็นองค์ประกอบสำคัญ

ต่อมาในระยะที่ที่ดินมีจำกัด การจัดที่ดินให้เฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่อาจกระทำได้ และในความเป็นจริงมีประชาชนเข้าไปบุกเบิกที่ดินในเขตป่าเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากสาเหตุหลายปัจจัยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และจากการเรียกร้องของประชาชนต่อรัฐบาลในทางการเมือง ให้แก้ปัญหาการจัดที่ดินทำกินในเขตป่าอย่างเร่งด่วน จึงส่งผลให้รัฐบาลหลายสมัยต้องดำเนินการให้สิทธิในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แก่ประชาชนที่ทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่า โดยนำโครงการจัดที่ดินตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วมาจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในระยะแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 3 และภายหลังการประกาศใช้นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525

การจัดที่ดินในรูปแบบของการให้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ภายหลังจากการทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายกำหนดไว้ได้หยุดชะงักลง และนำนโยบายการให้สิทธิทำกินแทน เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดิน ดังเช่น นิคมสหกรณ์ รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2517 ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ประสานงานกับคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน เพื่อขอรับพื้นที่ที่คณะกรรมการฯ จำแนกออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไว้เป็นที่จัดสรรเพื่อการเกษตร ซึ่งได้แก่ ป่าสงวนที่เสื่อมโทรม หรือป่าเตรียมการสงวนที่มีสภาพเสื่อมโทรม มาจัดสรรให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.



2507 โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์จะทำหน้าที่จัดหาที่ดินแปลงใหญ่หรือ แปลงเล็กแปลงน้อยแต่ติดต่อกันเป็นผืนเดียว นำมาให้สหกรณ์เช่าหรือเช่าซื้อตามกำลังความสามารถของสมาชิกผู้ได้รับจัดสรร และให้หยุดการขยายนิคมสหกรณ์และให้ดำเนินการในพื้นที่ที่เหลืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และนอกเขตป่าสงวนฯ รวม 15 ล้านไร่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี เมื่อมีการประกาศนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง 5 ประเภท ได้แก่นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือประชาชนทั่วไป ประชาชนที่ถูกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประชาชนจากแหล่งเสื่อมโทรม ประชาชนที่ถูกขับไล่จากการใช้ที่ดินของทางราชการ หรือที่ประสบภัยธรรมชาติ นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือประชาชนเพื่อเป้าหมายทางการเมือง และเศรษฐกิจ นิคมสร้างตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาในทางการปกครอง เช่นนิคมอุตสาหกรรม นิคมฯ เลี้ยงโคนม และนิคมฯ เลี้ยงไหม เป็นต้น นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือประชาชนในเขตจังหวัดชายแดน และเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และนิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลืออพยพประชาชนจากเขตน้ท่วมในกรณีการสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้า หรือเขื่อนชลประทาน ซึ่งผลการดำเนินการของนิคมสร้างตนเองทั้งหมด 5 ประเภท ส่วนใหญ่เป็นการจัดที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเนื่องมาจากในความเป็นจริงไม่ได้มีที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนมากที่สามารถจัดที่ดินให้แก่ประชาชนได้ ซึ่งกรมประมงสงเคราะห์จัดขึ้นรวม 59 นิคม แต่นิคมที่คงสภาพอยู่ทั้งหมด 47 นิคม

จะเห็นได้ว่าการจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในด้านการคัดเลือกที่ดิน จัดสรรที่ดิน และกันพื้นที่ในส่วนที่เป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่ในหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดให้ และให้เป็นดุลยพินิจของผู้บริหารที่รับผิดชอบโครงการนั้น เช่น อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประมงสงเคราะห์ หรืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ให้มีอำนาจในการควบคุมการจัดที่ดินทำกิน ตั้งแต่รับบุคคลเข้าอยู่อาศัยกำหนดเงื่อนไขการทำประโยชน์ในที่ดิน ปฏิบัติการในที่ดินภายในเขตของนิคมเกี่ยวกับการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เป็นประโยชน์ หรือคุ้มครองป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นอันตรายและเสื่อมสภาพ

การให้ตุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่เป็นผู้ควบคุมการจัดที่ดินเช่นว่านี้ ในระยะที่ปัญหาที่ดินยังไม่วิกฤต จำนวนที่ดินที่รัฐจัดสรรให้กำหนดไว้อย่างต่ำ 50 ไร่เป็นที่ดินจำนวนมากเพียงพอแก่กำลังของสมาชิกครอบครัว และหลักเกณฑ์ในการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ว่าในท้องที่ หรือส่วนกลางกำหนดจำนวนที่ดิน ถึงแม้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่รู้ว่าแปลงที่ดินดังกล่าวอยู่บริเวณไหน บุคคลนั้นครอบครองจริงหรือไม่ ก็ยังไม่เป็นปัญหาต่อจำนวนที่ดินไม่เพียงพอแก่สมาชิกในครอบครัว แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่สามารถใช้ได้กับสถานการณ์ปัจจุบันที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด และที่ดินมีราคาซึ่งเป็นช่องว่างให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทุจริตได้ง่ายต่อการเรียกผลประโยชน์กับประชาชนถ้าต้องการได้รับการจัดสรรที่ดิน

การวางมาตรการการจัดที่ดินดังกล่าว รัฐได้ใช้อำนาจการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ด้วยการวางแผนการใช้ที่ดินแบ่งที่ดินเป็นแปลงๆ ที่เรียกว่า Land Settlement และปรับปรุงที่ดิน ส่งเสริมทางด้านเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ชนิดเดียวให้ได้ผลผลิตสูง และให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทันทีเพื่อให้ความมั่นใจแก่เกษตรกรในการทำการเกษตร แต่ห้ามโอน 5 ปี เพื่อมิให้มีเปลี่ยนมือง่ายโดยที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน

มีข้อสังเกตว่าการจัดที่ดินทำกินในลักษณะ Land Settlement ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ซึ่งพัฒนามาจากพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 เป็นต้นมา มีแนวความคิดว่ารัฐมีอำนาจในการจัดที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินให้ที่มีที่ดินอยู่อาศัย โดยมีหลักคิดในเบื้องต้นคือการจัดหาที่ดินให้อยู่อาศัยและทำกินเป็นแปลงๆ อยู่ในระเบียบและกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนเนื้อที่ดิน ระยะเวลาการทำประโยชน์ในที่ดิน เงื่อนไขการให้เอกสารสิทธิ์ การส่งเสริมการเกษตร และคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นการพิจารณาจากการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในลักษณะทางกายภาพ ด้วยการวางแผนการใช้ที่ดินและการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ เพื่อตอบสนองนโยบายด้านการเกษตร เพื่อส่งออกของประเทศในทางมหภาค มากกว่าการให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจจุลภาคของเกษตรกรราย

ย่อย โดยขาดการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน และความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติ

ในทางวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนแล้วมีลักษณะความสัมพันธ์ทางเครือญาติอยู่กันเป็นกลุ่มก้อน การเคลื่อนย้ายอพยพของชุมชนจะเคลื่อนย้ายตามกันไปเป็นชุมชน การจัดที่ดินเป็นแปลงๆ ไม่สอดคล้องกับการตั้งถิ่นฐานเป็นกลุ่มเครือญาติ และก่อให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างเครือญาติ เพราะมีบุคคลหลายกลุ่มมาอยู่อาศัยและทำกินในผืนดินบริเวณเดียวกัน ซึ่งมีปัญหาความไม่เข้าใจ และยากที่จะประนีประนอมในการอยู่ร่วมกันได้ โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรร่วมกันจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากชุมชนนั้นขาดความสัมพันธ์การเคารพซึ่งกันและกัน ซึ่งสิ่งสมสืบทอดจารีตประเพณีและวัฒนธรรมมาช้านาน การที่รัฐมีอำนาจในการจัดที่ดินและควบคุมการใช้ที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ์ ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมและมีความรู้สึกว่ารรัฐต้องจัดทำให้ รวมทั้งแก้ปัญหาให้แก่ประชาชน ประชาชนจึงไม่ได้ตระหนักเห็นความสำคัญต่อกระบวนการแก้ปัญหาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ดำรงอยู่

### 2.3 เร่งรัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การเร่งรัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสิ่งสำคัญต่อการถือครองที่ดิน เพื่อไม่ให้ที่ดินนั้นว่างเปล่าและก่อให้เกิดผลผลิตที่จะนำมาพัฒนาประเทศ ในแต่ละยุคสมัยมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อป้องกันการเกิดข้อพิพาทแย่งชิงที่ดิน ให้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการครอบครองที่ดิน และมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และเพื่อป้องกันการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินโดยที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยกำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้มีการทำประโยชน์ในที่ดิน และจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อไม่ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งครอบครองที่ดินจำนวนมากในสภาวะที่ดินเริ่มมีจำกัด ในช่วงที่การพัฒนาเศรษฐกิจส่งออกยังไม่ขยายมากนัก กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินได้ให้เงื่อนไขระยะเวลาในการทำประโยชน์ หลังจากนั้นจึงให้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแล้วจึงโอนซื้อขายได้ ซึ่งเป็นการทำให้ที่ดินมีราคา

และผู้รับโอนจะทำประโยชน์ที่ดินต่อไป เช่น พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6 กำหนดให้ ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองต้องทำประโยชน์ที่ดินให้เสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันได้รับใบเหยียบย่ำ หรือภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับตราจอง ซึ่งไม่สามารถนำใบเหยียบย่ำ หรือตราจองไป จำหน่ายจ่ายโอนได้ เว้นแต่ตกทอดทางมรดก จะจำหน่ายได้ต่อเมื่อใบเหยียบย่ำ หรือตราจอง ได้รับการรับรองว่าทำประโยชน์แล้วภายหลังจากครบกำหนดเวลาการทำประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด

ในพ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 ได้กำหนดมาตรการเร่งรัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาให้ทำประโยชน์ที่ดินและไม่ให้ขายที่ดินภายใน 5 ปี นับแต่มีการจัดรูปที่ดิน (มาตรา 26) เพื่อไม่ให้ราคาประเมินที่ดินสูงขึ้น เช่นเดียวกับ พ.ร.บ.การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 และ พ.ศ.2511 และพ.ร.บ.สหกรณ์นิคม พ.ศ.2483 มีหลักเกณฑ์ที่เหมือนกันคือ ต้องทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่ได้กรรมสิทธิ์จากการจัดที่ดินของรัฐจึงจะโอนได้ นอกจากการตกทอดทางมรดก และเรียกเงินช่วยเหลือจากสมาชิก (มาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511) เนื่องจากรัฐได้ลงทุนทางด้านเทคโนโลยีให้แก่เกษตรกร โดยรัฐให้กู้ยืมเงินในการลงทุนกำหนดเวลาไม่เกิน 15 ปี เพื่อส่งเสริมให้มีการทำการเกษตรเพื่อส่งออก ดังเช่น ในข้อ 19. แห่งระเบียบของการจัดที่ดินตาม พ.ร.บ.การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 ระบุไว้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะพยายามส่งเสริมให้นิคม ซึ่งมีพื้นที่เป็นป่าที่จะต้องบุกเบิกมาก ได้มีรถแทรกเตอร์ไว้ทันแรง เพื่อปรับปรุงพื้นที่ให้เป็นประโยชน์ในการเกษตรเท่าที่จะมีงบประมาณลงทุน

นอกจากนี้ได้มีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินในลักษณะของการทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมาตรา 9) จึงจะได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องเป็นสมาชิกนิคมเป็นเวลาเกินกว่า 5 ปี โดยมีเงื่อนไขว่าภายในปีแรกต้องทำประโยชน์ให้ได้ 1 ใน 10 ส่วนของที่ดินที่ได้รับมอบหมาย ถ้าทำประโยชน์ไม่ได้ขาดสิทธิทันที และถ้าภายใน 4 ปี ยังทำประโยชน์ไม่ได้เต็มที่ ให้ได้รับ

หนังสือแสดงการทำประโยชน์เฉพาะส่วนที่ทำประโยชน์แล้ว เว้นแต่อธิบดีกรมประชา-  
สงเคราะห์ผ่อนผันขยายเวลาทำประโยชน์อีกคราวละ 1 ปี แต่ต้องไม่เกิน 3 ปี เพื่อให้  
ความมั่นใจแก่สมาชิกนิคมที่ตั้งใจเข้าไปอยู่ประจำ จะได้มีหนังสือแสดงสิทธิครอบครองเป็น  
หลักฐานแก่บุคคลอื่นที่อ้างว่าตนเป็นเจ้าของที่ดิน และชำระเงินช่วยทุนรัฐบาล ชำระหนี้กิจ  
การนิคม ตลอดจนได้รับความเห็นชอบจากสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิก หนังสือแสดงการทำ  
ประโยชน์นี้ถ้าทำประโยชน์ในนิคมสร้างตนเองจะได้รับ น.ค.3 หรือถ้าทำประโยชน์ใน  
นิคมสหกรณ์จะได้รับ กสน.5(มาตรา 11,26 และ 40)

จากผลของรายงานวิจัยและศึกษาหลายเล่ม<sup>5</sup> ได้ให้ข้อสรุปของปัญหาในการ  
ดำเนินการนิคมสหกรณ์ หรือนิคมสร้างตนเอง ปัญหาที่พบคือการจัดตั้งนิคมส่วนใหญ่  
อยู่ในเขตที่ดินที่มีสภาพไม่สมบูรณ์ หรือมีสภาพสมบูรณ์บางส่วนที่ อย่างเช่น สมาชิกนิคม  
สหกรณ์หรือนิคมสร้างตนเองมักเป็นผู้ที่เคยอาศัยอยู่ในบริเวณรอบนิคมฯ ซึ่งมีขนาดครอบ  
ครว้เฉลี่ยประมาณ 6 - 7 คน และจะได้รับการจัดสรรที่ดินที่มีคุณภาพดีก่อน ในขณะที่  
ผู้ที่อพยพมาภายหลัง ซึ่งมาจากที่อื่นมีโอกาสได้ที่ดินที่มีคุณภาพด้อยกว่า และได้รับผลผลิตต่ำ  
กว่าผู้ที่อยู่ก่อน หรือเป็นเพราะที่ดินดังกล่าว ถูกครอบครองและใช้ประโยชน์มากจนขาด  
ความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งทำให้สมาชิกนิคมฯทำการเกษตรไม่ได้ผล ต้องมีหนี้สินเป็นจำนวนมาก  
รวมทั้งเจ้าหน้าที่ปกครองในการปล่อยสินเชื่อกู้ มีผลให้ไม่สามารถชำระหนี้สินได้ และ

---

<sup>5</sup> วรเนาวิ ไชยติยะ, "การเปลี่ยนแปลงสิทธิและการใช้ประโยชน์ที่ดินใน  
เขตนิคมสหกรณ์พร้าว เชียงใหม่ นโยบายและปัญหา," (วิทยานิพนธ์เทคโนโลยีการ  
เกษตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์สหกรณ์ , สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้,  
2524), หน้า 16 - 27.

ไม่ได้ เอกสารสิทธิ์ ประกอบกับพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับการสร้าง  
สาธารณูปโภค เพราะเห็นผลงานได้ชัดเจนมากกว่าการส่งเสริมการเกษตรที่สอดคล้อง  
กับสภาพของดิน นอกจากนี้สมาชิกริมนิคมฯขาดความรู้ด้านการจัดการแบบธุรกิจ ซึ่งทำให้  
สมาชิกริมนิคมถูกพนักงานเจ้าหน้าที่หลอกลวงในการขายผลผลิตไปเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ประสบปัญหาขาดแคลนเงินทุนในการลงทุน ประกอบกับขาดเจ้าหน้าที่  
ที่มาส่งเสริมแนะนำการทำกรเกษตร การทำกรเกษตรไม่ได้ผล เนื่องจากขาดแคลนน้ำ  
การรบกวนจากศัตรูพืช เกษตรกรประมาณ 1 ใน 3 ต้องเปลี่ยนอาชีพเพราะรายได้ไม่  
เพียงพอ ในท้ายที่สุดเกษตรกรต้องตัดสินใจขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรให้แก่ผู้อื่น ด้วย  
เหตุผลหลายประการ เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ถูกบังคับซื้อทางอ้อม สภาพ  
แวดล้อมไม่เหมาะสม ขายตามเพื่อนบ้าน ข้าราชการสินเดมิ และสาเหตุอื่นๆ ผลกระทบที่  
จะตามมาจากการขายที่ดิน ก็คือ เกษตรกรที่ยังดำเนินอาชีพเกษตรกรรมบางราย  
กลับไปหาพื้นที่ทำกรเกษตรโดยการบุกรุกพื้นที่ป่าที่นิคมกันไว้ หรือการซื้อขายกันเอง  
ระหว่างสมาชิกในนิคม ทำให้พื้นที่จัดสรรที่วางไว้ผิดรูปแบบ เพราะสมาชิกบางรายมีที่ทำ  
กรมาก บางรายมีที่ทำกรลดลง ในกรณีที่มีผู้ซื้อที่ดินไม่ใช่เกษตรกร แต่เป็นบุคคลภายนอก  
ที่ประกอบอาชีพอื่น ย่อมเกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น ปล่อยให้ที่  
ดินรกร้างว่างเปล่า หรือให้เกษตรกรอื่นเช่า ทำให้ผู้เช่าทำกรมีความรู้สึกไม่มีความเป็น  
เจ้าของผืนดิน การผลิตก็จะขาดประสิทธิภาพ

ขณะเดียวกันในเรื่องของการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ พ.ร.บ.การ  
จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ได้ให้อำนาจแก่อธิบดีในการนำทรัพยากรธรรมชาติ  
ในเขตของนิคม ได้แก่ ไม้หวงห้าม แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งราย  
ได้ หรือสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อนิคม (มาตรา 14 ) หรือในบางกรณี  
อธิบดีผ่อนผันให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง ร้อยละ 20 มาจัดนิคมเพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดิน  
โดยขออนุมัติต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ แต่มีข้อห้ามสำหรับผู้ที่ เป็นสมาชิกนิคม และ  
บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลุกสร้าง แ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วย

ประการใดอันเป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี (มาตรา 15) ซึ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐส่งเสริมให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตนิคมมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนานิคม และเป็นรายได้เข้ารัฐ ขณะเดียวกันก็ผูกขาดอำนาจไม่ให้ประชาชนที่เป็นสมาชิกนิคมมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรนั้น

สำหรับระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. 2498 ตาม บ.ที่ดิน ให้ผู้ถือใบจอง\* ต้องทำประโยชน์ภายในหกเดือน ถ้าไม่ทำประโยชน์ภายในหกเดือน อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจพิจารณาสั่งให้ผู้ยื่นออกไปจากที่ดินตามมาตรา 32 แห่ง บ.ที่ดิน และผู้ถือใบจองต้องทำประโยชน์ภายใน 3 ปีนับแต่วันที่ได้รับใบจอง ถ้ามีความจำเป็นไม่สามารถทำได้ ให้เสนอเหตุผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณากำหนดอายุการทำประโยชน์เกินกว่า 3 ปีได้ ทั้งนี้การทำประโยชน์ดังกล่าวต้องทำประมาณ 3 ใน 4 ส่วน และถ้าผู้ถือใบจองทำประโยชน์ไม่เสร็จภายใน 3 ปีนับแต่วันที่ได้รับใบจอง หรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนเสนอไปยังอธิบดีกรมที่ดินสั่งให้ขาดสิทธิ เฉพาะในส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควรแก่เนื้อที่ และเมื่อผู้ถือใบจองได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และได้ใช้จ่ายเงินค่าบริการในการจัดที่ดินด้วยวิธีผ่อนส่งเสร็จสิ้นแล้ว ให้ยื่นคำขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามกฎกระทรวงมหาด

---

\* "ใบจอง" มีคำนิยามใน บ.ที่ดิน มาตรา 1 ว่า "ใบจองหมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว" ซึ่งเป็นหนังสือให้ครอบครองที่ดินชั่วคราวเช่นเดียวกับ "ใบเหี้ยบย่ำ" "ตราจองที่เป็นใบอนุญาต" ตาม พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6

ไทย ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) โดยได้โฉนดที่ดินแต่มีข้อกำหนดห้ามโอนภายใน 5 ปีนับแต่วันที่  
ที่ได้รับโฉนดที่ดินเฉพาะการจัดที่ดินผืนใหญ่ แต่ได้มีการแก้ไขตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่  
334 พ.ศ.2515 - 2516 มีข้อกำหนดห้ามโอน 10 ปีนับแต่ได้รับโฉนดที่ดินทั้งสิ้น ยกเว้น  
ตกทอดทางมรดก ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินแปลงใหญ่ หรือแปลงเล็กแปลงน้อย

จะเห็นได้ว่าการสอบสวนการทำประโยชน์ไม่เคร่งครัด กลับมีข้อยกเว้นให้  
พนักงานเจ้าหน้าที่ผ่อนปรน ในกรณีที่มีความจำเป็นก็สามารถกำหนดอายุการทำประโยชน์  
เกินกว่า 3 ปีได้ การสอบสวนการทำประโยชน์ให้อำนาจแก่อธิบดีสอบสวนอย่างเต็มที่  
จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของอธิบดี และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ ที่จะเป็นช่องว่างให้  
พนักงานเจ้าหน้าที่คอร์รัปชัน ถ้าบุคคลใดต้องการหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่าง  
รวดเร็ว โดยขาดกลไกการตรวจสอบในกรณีดังกล่าว การจัดที่ดินลักษณะนี้ถึงแม้ว่าคณะ  
กรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะมีอำนาจควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้วยการมีเงื่อนไขใน  
การออกเอกสารสิทธิ์ แต่เป็นการจัดที่ดินตามการครอบครองที่ดินของผู้ครอบครองเดิมให้  
ได้รับสิทธิในที่ดินคืนมา ซึ่งไม่ได้มีการแบ่งแปลงที่ดิน การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินก็เพื่อให้  
ได้รับสิทธิโดยชอบธรรมกลับคืนมาเท่านั้น

ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามการจัดที่ดิน ตาม บ.ที่ดิน มีระเบียบ  
ของประกาศกระทรวงมหาดไทย กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9 (2) ลงวันที่ 21  
พฤษภาคม 2523 แห่ง บ.ที่ดิน ข้อ 2 ให้ทุกแห่งทุกจังหวัดเป็นบริเวณที่หวงห้ามมิให้บุคคล  
ใดทำด้วยประการใด ที่เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่  
ทราย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดิน  
แห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2521) ข้อ 5 ให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการสำรวจดิน วินิจฉัย  
คุณภาพที่ดิน วางแผนการใช้ที่ดิน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม  
ตามมาตรการป้องกันไม่ให้บุกรุกเข้าไปในที่หวงห้ามดังกล่าว เป็นข้อห้ามโดยหลักการ แต่  
ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งมีการปฏิบัติอยู่  
เสมอ



#### 2.4 ควบคุมคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน

มาตรการการควบคุมการจัดการที่ดิน อีกมาตรการหนึ่งคือควบคุมคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน เพื่อป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามามีสิทธิในที่ดิน และรัฐไม่สามารถที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชนทุกคนได้ หลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลจึงพิจารณาจากการมีสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ เป็นหัวหน้าครอบครัว มีร่างกายแข็งแรง มีความขยันขันแข็ง มีความประพฤติดี ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ และไม่มีอาชีพอื่นที่จะมีรายได้เพียงพอ ในกรณีที่ดินจัดให้ไม่พอกับจำนวนบุคคลซึ่งคณะกรรมการได้คัดเลือกไว้แล้ว ก็มีหลักเกณฑ์พิจารณาบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้นก่อน เมื่อที่ดินเหลือจึงจัดให้บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่อื่น ถ้าที่ดินจัดแบ่งมีน้อย ไม่เพียงพอ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลจัดให้มีการจับสลาก เพื่อให้ได้จำนวนบุคคลพอดีกับจำนวนที่ดินที่จะแบ่ง

วิธีการดังกล่าวยังไม่ก่อให้เกิดปัญหามากนัก เนื่องจากจำนวนที่ดินที่จัดสรรให้มีมากพอ กับการแบ่งการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกในครอบครัวขนาดใหญ่ แต่จะใช้ไม่ได้ถ้าที่ดินที่จัดสรรให้มีเพียง 15 ไร่เหมือนการจัดที่ดินในเขตป่าในปัจจุบัน เนื่องจากการคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับการจัดที่ดิน จึงต้องมีกฎเกณฑ์ที่จะควบคุมความประพฤติและกำหนดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐ และกฎระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งถ้าไม่ปฏิบัติตาม และสอบสวนแล้วเป็นความจริง ผู้บริหารของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ มีอำนาจสั่งให้ออกจากที่ดินภายในกำหนดเวลาตามคำสั่ง เช่น ไม่ใช่ที่ดินทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบที่กำหนดไว้ ละทิ้งไม่ทำประโยชน์เกินหกเดือน ขาดคุณสมบัติ ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ เงื่อนไขต่างๆ โดยที่บุคคลนั้นไม่ได้รับค่าทดแทนใดๆ ใดๆ ก็ตามกฎหมายได้เปิดให้มีการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้

ได้มีปัญหาในกรณีที่บุคคลใดครอบครองโดยพลการไม่ขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีสิทธิครอบครอง มีสิทธิดีกว่าผู้ที่ขออนุญาตจับจองที่ดินตามกฎหมายหรือไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1045/2485 วินิจฉัยว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีผู้เข้าครอบครองโดย  
 พละการ ไม่ขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่กล่าวแล้วนั้น ไม่เป็นที่  
 รกร้างว่างเปล่าและรับรองสิทธิของผู้ที่ได้เข้าครอบครองโดยพละการ ซึ่งไม่ขออนุญาตจาก  
 พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าดีกว่าผู้ที่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับคณะกรรมการ  
 กฤษฎีกาเห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีผู้เข้าครอบครองทำประโยชน์แล้ว ไม่ถือว่าเป็น  
 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และผู้นั้นย่อมได้สิทธิครอบครองตาม มาตรา 1367 แห่งประมวล  
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีสิทธิดีกว่าผู้เข้าครอบครองที่ดินในภายหลัง แต่ในพระ  
 ราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 มาตรา 15 ได้บัญญัติว่าผู้ใดเข้าครอบ  
 ครองที่ดินโดยมิได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากที่ดินได้ จะ  
 เห็นได้ว่าผู้ที่มีสิทธิครอบครองสามารถตกอยู่ในฐานะที่ถูกสั่งให้ออกไปจากที่ดินได้ และที่ดิน  
 นั้นกลับมาเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเหมือนเดิม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าวิธี  
 การเกี่ยวกับการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้อย่างรัดกุม  
 และได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้อย่างเพียงพอที่จะดำเนินการตามนโยบาย โดยไม่  
 จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใหม่<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตาม มีปัญหาต่อไปว่า บุคคลที่ครอบครองที่ดินมาก่อนแต่ไม่ได้ดำเนินการ  
 ขออนุญาตด้วยสาเหตุว่าไม่รู้ขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือมีปัญหาในทางปฏิบัติของ  
 พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือระยะเวลาในการโต้แย้งพ้นกำหนดแล้ว ซึ่งมีใช้ความผิดของผู้ที่  
 ครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเขตที่ดิน ผลปรากฏว่าสิทธิครอบครองโดยสุจริตและตาม

---

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ร่างบันทึก เรื่อง นโยบายในส่วนที่  
 เกี่ยวกับจับจอง, 13 สิงหาคม 2486.

กฎหมายแพ่งๆ ไม่สามารถยืนยันสิทธิได้กับผู้ที่ได้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในภายหลังตามกฎหมายใหม่ ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ครอบครองโดยสุจริตมาก่อน เพราะการยึดถือเอาหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินมาก่อนการครอบครองโดยสุจริตเป็นการขัดต่อสิทธิทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นจริง และมีใช้ความผิดของผู้ที่มีสิทธิครอบครอง ซึ่งควรมีสิทธิดีกว่าผู้ที่มาภายหลัง

## 2.5 ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

กฎหมายได้มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึง ตั้งแต่การประกาศที่ดินที่จะจัดสรรในกรณีของนิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ให้บัญญัติเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือการกำหนดรับสมัครบุคคลเข้าอยู่อาศัย ซึ่งไม่ได้ระบุให้มีการประกาศไว้ในที่เปิดเผย เช่นเดียวกับการจัดที่ดินตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยมีขั้นตอนให้ประกาศกำหนดเขตและที่ตั้งของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัย หรือประกอบทำมาหาเลี้ยงชีพ ตลอดจนประกาศรับสมัครบุคคลเข้าอยู่อาศัยไม่น้อยกว่า 1 เดือน และประกาศในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่บ้านกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวยังมีปัญหาว่าการประกาศในที่เปิดเผยไม่สามารถทำให้ประชาชนทั่วไปทราบได้อย่างทั่วถึง เพราะไม่มีการให้ข้อมูลข่าวสารที่เข้าถึงประชาชนอย่างจริงจัง จึงทำให้มีประชาชนตกหล่นไม่ได้รับการจัดที่ดินดังกล่าว

ข้อกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอนการออกเอกสารสิทธิ์ล่าช้า เช่น ตามระเบียบของนิคมสหกรณ์ นิคมสร้างตนเอง สมาชิกที่มีคุณสมบัติจะได้รับเอกสารสิทธิ์ ต่อเมื่อได้ปลดหนี้ระยะยาวจากสหกรณ์แล้ว และชำระเงินค่าลงทุนของรัฐครบถ้วน ดังนั้นสมาชิกเป็นจำนวนมากยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ เนื่องจากชำระหนี้สหกรณ์ไม่ครบถ้วน

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยใช้แผนที่รูปถ่ายทางอากาศในพื้นที่นิคมสร้างตนเองไม่ได้ ซึ่งต้องเป็นไปตามขั้นตอนตามหนังสือที่มหาดไทย 0712 /

ว.28515 วันที่ 30 พฤษภาคม 2520 ให้สิทธิแก่ผู้ทำประโยชน์ก่อนประกาศใช้ บ.ที่ดิน พ.ศ.2497 และแจ้งสิทธิการครอบครอง ก่อนจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ซึ่งเป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ในเขตที่มีการจัดนิคมสร้างตนเอง การดำเนินการตามหนังสือของกรมที่ดินที่ 8550 / 2502 ตามข้อตกลงของกรมที่ดินกับกรมประชาสงเคราะห์ ต้องให้นายอำเภอแจ้งผู้ปกครองนิคมร่วมตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ถ้ามีสิทธิได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 การให้นายอำเภอกับผู้ปกครองตรวจสอบ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจมีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐหวงห้ามไว้ เนื่องจากไม่รู้ข้อมูลในพื้นที่ ภายหลังจึงได้แก้ไขให้มีการตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยนายอำเภอท้องถิ่น เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง พิจารณาสอบสวนหลักฐานการแจ้งการครอบครอง เป็นกระบวนการที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ที่เข้าช้อนกับการจัดการตั้งนิคมฯ แต่เมื่อสอบสวนแล้วก็ออก น.ส.3 ได้ก่อนในเขตนิคมฯ เพราะถือว่าการออก น.ค.3 ก็สามารถได้น.ส.3 ในภายหลังเช่นกัน ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องตกลงระหว่างหน่วยงานราชการก่อน จึงจะลงมือปฏิบัติ แต่ไม่ค่อยได้ทำ และระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินให้ยึดหยุ่นสามารถระเบียบก่อนในทางปฏิบัติ ผลกระทบก็คือ มีการขอรรมสิทธิในที่ดินที่ครอบครองทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย เพื่อให้กรมประชาสงเคราะห์เร่งดำเนินการออก น.ค.3 และ น.ส.3 ด่วน ในกรณีที่มีการออกเอกสารสิทธิเกินกว่า 50 ไร่ ตามกฎหมายส่วนที่เกินต้องตัดออกให้ญาติพี่น้องตามมาตรา 8 แห่งพ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และบันทึกข้อหารือกรมอัยการที่มหาดไทย 1002/2509 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2523 นอกจากนี้การกำหนดแนวเขตนิคมฯได้รวมหมู่บ้านเดิม หรือที่ดินซึ่งประชาชนครอบครองอยู่เดิมเข้าไปไว้ในแผนที่ ทำให้ราษฎรไม่สามารถได้รับ น.ส.3 ได้ เพราะขัดกับ พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และเป็นการละเมิดสิทธิผู้ที่อยู่มาก่อนถูกตัดทอนที่ดินลงไปเหลือ 50 ไร่

นอกจากนี้เป็นปัญหาการปฏิบัติในทางเทคนิค ได้แก่การรังวัดที่ดินที่จัดสรรคลาดเคลื่อน และเป็นปัญหาในทางนโยบายที่ได้รับงบประมาณจำกัด จัดที่ดินได้ปีละประมาณ

200 - 300 ครอบครัว ไม่ทันกับความต้องการของประชาชน เป็นเหตุให้ประชาชนเข้าไปบุกเบิกที่ดินในเขตนิคมโดยพลการ แต่ละนิคมจึงมีที่ดินเหลือพอจัดสรรได้ร้อยละ 40 - 60 ปัญหาในการประสานงานการปฏิบัติร่วมระหว่างหน่วยราชการด้วยกัน เช่น การใช้ประโยชน์ในเขตนิคมฯต้องขออนุญาตผู้ปกครองนิคม ไม่ต้องปฏิบัติตาม บ.ที่ดิน มาตรา 9 และ 12 ในกรณีย้อยหิน ขุดลูกรัง เว้นแต่กฎหมายแย้งบังคับไว้ เพราะฉะนั้นผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอนุญาตหรือไม่ก็ได้ และมีสิทธินำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ ได้มีระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการทำแร่ในนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. 2529 และปฏิบัติตามกฎหมายแร่ มาตรา 43 ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อการทำแร่ดำเนินการภายใน 60 วัน นับแต่ได้รับอนุญาตสำรวจแร่ อนุญาตขุดเจาะสำรวจแร่ อนุญาตพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตร หรือใบอนุญาต

ในกรณีของการทำไม้ในเขตนิคมมีข้อสังเกตว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ไม่มีสิทธิทำไม้สัก และไม้ยางได้แต่เพียงผู้เดียว ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 เมษายน 2503 ซึ่งมีปัญหาการทำไม้นอกเขตป่า ภายหลังจึงได้ออกคำสั่งใหม่ ซึ่งก่อนหน้านั้นไม่ได้มีการพิจารณาการจัดที่ดินควบคู่กับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้มีการออกกฎหมายที่ไม่ครอบคลุม ไม่ได้มองภาพรวมการจัดการทรัพยากรก่อนออกกฎหมาย จึงมีการออกคำสั่งและระเบียบตามมามาภายหลังในการรักษาทรัพยากร ซึ่งมีปัญหาสำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตแล้วและไม่แน่นอนว่าจะถูกยกเลิกเมื่อไร ถ้ากฎหมายออกมาโดยที่บุคคลนั้นไม่ได้กระทำความผิด ดังนั้นจึงได้มีข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ กรมประชาสงเคราะห์ กรมสหกรณ์ที่ดิน และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2511 ให้มีการทำไม้ในเขตนิคมจนหมดอายุ ถ้าขอต่อใบอนุญาตใหม่ต้องดำเนินการตามระเบียบหลักเกณฑ์ นอกนั้นให้กรมประชาสงเคราะห์ หรือกรมสหกรณ์ที่ดินขอทำไม้เอง และตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 มิถุนายน 2519 เรื่องการทำไม้ในเขตนิคมฯ เพื่อสนองต่อการรักษาทรัพยากร ทั้งการทำไม้ในพื้นที่ที่ถูกล้ำท่วม การทำไม้หมดอายุ อายุการทำไม้ ในแต่ละเงื่อนไข เช่น สัณฐานไม่เกิน 1 ปี ทำไม้เฉพาะที่ได้รับอนุญาต และไม่ให้ทำไม้เพิ่มเติม การทำโรงเลื่อย หรือแปรรูปไม้

จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายมีข้อยกเว้นให้มีการใช้ทรัพยากรในเขตนิคมโดยอำนาจของอธิบดี ซึ่งรัฐบาลจะมีข้อยกเว้นเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลให้หน่วยงานราชการอื่นใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จัดสรรได้ โดยไม่คำนึงถึงว่าประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแล้ว เพราะรัฐถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ ตัวอย่างเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น คือตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 มิถุนายน 2534 เรื่อง แนวทางการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ และพื้นที่เขตนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์ หากพบแหล่งแร่ ต้องดำเนินการจัดทำแร่ ในกรณีที่ยังมิได้จัดสรรและสามารถใช้พื้นที่ให้เพิกถอนออกจากการเป็นนิคม แล้วให้ส่วนราชการรับผิดชอบไปควบคุมดูแล ในกรณีที่จะต้องอพยพโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินดังกล่าวเพื่อไปทำแร่ สมควรชดเชยแก่ประชาชนให้เหมาะสม โดยจ่ายค่าชดเชยพิเศษ ค่าขนย้าย และค่าทดแทนอื่นๆ โดยคำนึงถึงรายได้ของท้องถิ่นด้วย ซึ่งเป็นการชี้ชัดว่านโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนไปมาจากการให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อตอบแทนการทำประโยชน์ในที่ดิน มาเปลี่ยนเป็นยึดที่ดินคืนเมื่อต้องการทรัพยากรธรรมชาติ โดยที่รัฐไม่ได้คำนึงถึงการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่มีมานานซึ่งการชดเชยนั้นจำนวนน้อยนิด เมื่อเทียบกับการทำประโยชน์ในที่ดินมาโดยตลอด และแสดงให้เห็นว่า รัฐมีอำนาจในการจัดที่ดินอย่างเต็มที่ตั้งแต่การประกาศเขตพื้นที่ที่จัดสรร การคัดเลือกคุณสมบัติของบุคคล ควบคุมความประพฤติ กำหนดกฎเกณฑ์การทำประโยชน์ที่ดิน และการอนุญาตให้ใช้พื้นที่แก่ส่วนราชการอื่น ซึ่งภายหลังเมื่อที่ดินจำกัดปัญหาที่เกิดขึ้นคือการแย่งชิงที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนนั่นเอง

นอกจากนี้จากการที่มีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกาจัดการที่ดินนอกเขตป่าตามกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว ได้แก่กรมที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร กรมชลประทาน และยังมีหน่วยงานราชการ และองค์การของรัฐอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน มีผลให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการที่ดินทั้งต่อการประสานงาน การวางแผน และการสนับสนุน อย่างเช่น การขาดงบประมาณสนับสนุน ทำให้โครงการไม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แผนการดำเนินงานไม่ชัดเจน แต่ละหน่วยงานได้รับงบประมาณเฉพาะบางงาน เช่น การสร้างแหล่งน้ำ เส้น

ทางคมนาคม โดยที่ไม่ได้เป็นการให้งบประมาณทั้งโครงการซึ่งประกอบไปด้วยการจัดที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การพัฒนาและส่งเสริมการเกษตร การพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นต้น การขาดบุคคลากรที่มีประสิทธิภาพ และมีความเข้าใจในการพัฒนาชุมชนที่ควบคู่ไปกับการจัดที่ดิน วิธีการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน ไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงาน อีกทั้งยังขาดการประสานงานที่รวดเร็วจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ และหน่วยงานที่สนับสนุน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายให้ความสำคัญ แต่เนื่องจากนโยบายการบริหารที่ดินของรัฐบาลขาดเอกภาพ ไม่มีความชัดเจนในแผนงานและแผนปฏิบัติการ มีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ทางการเมืองและสังคม ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่

## 2.6 กระบวนการควบคุมของรัฐในการจัดที่ดิน

การจัดที่ดินในรูปแบบสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ มีคณะกรรมการประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นไม่น้อยกว่าสองคน แต่ไม่เกิน 8 คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง และมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดิน จัดสมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ตามแผนผังที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์กำหนด ส่งเสริมการเกษตร และกิจกรรมอื่น (มาตรา 20 ,21 และ 34 แห่ง พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511) จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยข้าราชการในระดับท้องที่ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และกรรมการอื่นที่เป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องได้ กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมสหกรณ์ที่ดิน ส่วนคณะกรรมการอื่นอยู่ในอำนาจที่รัฐมนตรีแต่งตั้งซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ โดยที่ไม่มีประชาชนที่เป็นสมาชิกของนิคมเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณา จึงทำให้การจัดนิคมฯที่ผ่านมาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐทั้งหมด ทำให้เกิดปัญหาว่าการจัดที่ดินแบบนิคมฯนั้นแก้ปัญหาไม่ตรงตรงตามความต้องการของประชาชน เพราะคณะกรรมการจะอยู่ในกรอบความคิดที่รัฐเป็นผู้จัดการตามกฎหมายแต่ขาดการพิจารณาสภาพความเป็นจริง

ในส่วนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา 14 แห่ง บ.ที่ดินประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ซึ่งปัญหาที่พบคือ กรรมการส่วนอื่นคิด

ว่าเป็นกรรมการของกระทรวงมหาดไทย ความกระตือรือร้นจากส่วนราชการภายนอกจึงไม่ค่อยดีพอ ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ การตั้งคณะกรรมการระดับชาติลักษณะนี้ แม้ว่าจะ เป็นกลางและทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานราชการต่างๆ ในการจัดที่ดิน โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน ปฏิบัติตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นปฏิบัติ แต่งตั้งอนุกรรมการในการจัดที่ดิน ตลอดจนวางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดิน (มาตรา 20 แห่ง พ.ที่ดิน) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (เดือนมกราคม 2526) ได้ตีความไว้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ครอบคลุมถึงการ จัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นตามกฎหมายที่มีอยู่ แต่ไม่ครอบคลุม การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี ยกเว้นคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ไปดำเนินการตาม ข้อ 7 มาตรา 20

ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินั้น คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2527<sup>7</sup> ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เป็นศูนย์รวมในการกำหนดนโยบายที่ดินระดับชาติ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์และกรอบให้กฎหมายและคณะกรรมการอื่นยึดถือ เพื่อให้การจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน และการพัฒนาที่ดินของทุกหน่วยราชการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจัดตั้งอนุกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ปรับ

---

<sup>7</sup> รายงานการประชุม คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 16/2527 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2527 ณ ห้องประชุมคณะรัฐมนตรี ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล



ปรับปรุงกฎหมายและระบบการจัดที่ดินแห่งชาติให้สอดคล้อง และแก้ไขปัญหาการประสานงาน นอกจากนี้ ยังได้เสนอปรับปรุงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 7 คนใหม่ โดยเลือกจากผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น โดยเฉพาะจากบุคคลที่เป็นกรรมการพัฒนาที่ดิน และกำหนดให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นคณะกรรมการหลัก ส่วนคณะกรรมการพัฒนาที่ดินและคณะกรรมการอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่เรื่องที่ดินให้เป็นคณะกรรมการในระดับรอง

อย่างไรก็ตามได้มีความคิดเห็นแย้งจากหน่วยงานราชการอื่นๆ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่าผลการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว จะทำให้เพิ่มขึ้นตอน การปฏิบัติงานจะเกิดความล่าช้าและซ้ำซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้เองข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นหมันไป อีกทั้งมีการยกเลิกอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะวางแผนการใช้ที่ดิน การจัดที่ดิน การพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การจัดการที่ดินของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นคณะกรรมการต่างๆ ตามกฎหมายอื่นจึงมีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน และไม่ประสานงานกัน ดังเช่น

ในการจัดรูปที่ดินจะมีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกลาง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด และอำเภอ ซึ่งประกอบไปด้วยประธานกรรมการเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรรมการที่มาจากอธิบดีของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 5 คนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง (มาตรา 6) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลวางโครงการ ให้ความเห็นและกำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเป็นต้น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั้งในการวางแผนและกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ ตลอดจนมีดุลยพินิจในการพิจารณาที่จะไม่อยู่ในเงื่อนไขของกฎหมายได้ ส่วนคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดและอำเภอมีอำนาจ

หน้าที่ดูแลทั่วไปในกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติงาน

ในด้านการพัฒนาที่ดิน จะมีคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526<sup>8</sup> ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ และตัวแทนจากหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องในระดับอธิบดี และเลขาธิการ จำนวน 10 คนตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 4) โดยมีอำนาจหน้าที่จำแนกประเภทที่ดิน วางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน (มาตรา 5 (1)) ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินถือเป็นหน่วยงานราชการที่ปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ที่จะวางแผนการพัฒนาที่ดิน การใช้ที่ดิน โดยประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ที่มีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดิน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ทั้งนั้นคณะกรรมการชุดต่างๆที่กล่าวมาจะ กำหนดนโยบายตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ โดยที่ขาด การพิจารณาการวางแผนการจัดการที่ดินทั้งหมดที่สัมพันธ์กับการจัดการป่าไม้ และทรัพยากร ธรรมชาติ ซึ่งยังขาดกลไกที่เป็นศูนย์รวมในการกำหนดทิศทางให้สอดคล้องกัน การจัดการที่ดินป่าไม้จึงยังเป็นปัญหาขัดแย้งทั้งทางนโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติงานระหว่าง หน่วยงานราชการด้วยกัน

<sup>8</sup> คุรายละเอียดในพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

สำหรับการกำหนดนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การพัฒนาที่ดินก็เป็นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการที่ดินไม่ได้เปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย และวางแผนในการปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งได้สร้างปัญหาการจัดการที่ดินที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ ไม่เข้าใจนโยบาย และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการชี้แจงให้เกิดความเข้าใจ แต่จะสั่งการให้มีการปฏิบัติ เพราะกฎหมายได้ให้อำนาจไว้อย่างเต็มที่ และการส่งเสริมสนับสนุนยังไม่เต็มที่ทั้งงบประมาณและการปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้มีนโยบายให้งบประมาณในการแก้ปัญหาหนี้สิน และทำการเกษตร ที่เกษตรกรดำรงชีวิตอยู่ได้ ซึ่งนับวันมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้น

โดยสรุปปัญหาของการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดิน ยังเป็นเรื่องของรัฐมีอำนาจเข้าไปจัดการแม้ว่าสถานการณ์การถือครองที่ดินได้เปลี่ยนไปตกอยู่กับการครอบครองของเอกชนมากขึ้น แต่รัฐพยายามที่จะควบคุมการจัดการที่ดินของรัฐเพื่อป้องกันไม่ให้บุกเบิกที่ดินในเขตป่าเพิ่มขึ้น แต่เนื่องด้วยทั้งปัญหาของกระบวนการของกฎหมายในการดำเนินการจัดที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน และองค์กร ตลอดจนปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้การจัดการที่ดินแก้ปัญหาผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินได้จำนวนน้อย อีกทั้งเป็นแรงผลักดันให้มีการบุกเบิกป่าเพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐไม่ได้สรุปบทเรียนของปัญหาดังกล่าว จนกระทั่งปัจจุบันนี้การจัดที่ดินในรูปแบบเดิมๆยังคงดำเนินการอยู่ แต่ขยายไปสู่ที่ดินในเขตป่าเพิ่มขึ้น และเป็นแรงกระตุ้นให้บุกเบิกป่าเพิ่มมากขึ้น ก็เนื่องมาจากรัฐมีนโยบายใช้ทรัพยากรในที่ดินที่ประชาชนได้กรรมสิทธิ์ที่ดินที่รัฐมอบให้ ทำให้ประชาชนต้องอพยพโยกย้ายไปบุกเบิกป่าใหม่ กลายเป็นวัฏจักรของปัญหานั้นเอง

### การจัดการที่ดินในเขตป่าภายหลังการจำแนกประเภทที่ดิน

แต่เดิมการแบ่งเขตป่าตาม พ.ร.บ.คุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481<sup>9</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนพื้นที่ป่าคุ้มครอง (อนุญาตให้เก็บของป่าได้) และป่าสงวนไว้สำหรับการทำไม้ และเก็บของป่าตามที่ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 อนุญาตให้ทำไม้ได้ โดยการประกาศเขตป่าจะอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีหลักเกณฑ์การกำหนดเขตป่าอย่างกว้างขวางครอบคลุมที่ดินที่ไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตามคำนิยาม ของพ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 โดยมีได้มีการจำแนกเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่พิจารณาให้ที่ดินเป็นของรัฐและแบ่งแยกจากที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน เนื่องจากในสมัยนั้นที่ดินจำนวนมากมีลักษณะที่เป็นป่าอุดมสมบูรณ์ แต่ในทางปฏิบัติเป็นการสำรวจสอบสวนรังวัดในพื้นที่เขตป่า โดยมีการทำแผนที่ป่าไม้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2450 ร่วมมือกับกรมแผนที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ป่าไม้ เพื่อประโยชน์ต่อการวางโครงการทำป่าไม้อย่างรวดเร็ว ซึ่งรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจังหวัด กรรมการอำเภอ เจ้าของท้องที่ และพนักงานป่าไม้ เป็นผู้สอบสวนพิจารณาเขตป่านั้น ทำให้การจำแนกเขตป่าสงวน และป่าคุ้มครองไม่ได้มากนัก ต่อมาในปีพ.ศ.2498 จึงร่วมกับกรมแผนที่ทหารใช้รูปถ่ายทางอากาศทำแผนที่ป่าไม้ และภายหลังพัฒนามาใช้ดาวเทียมในการถ่ายภาพป่าไม้ เพื่อทำแผนที่ป่าไม้ในปี พ.ศ.2515<sup>10</sup>

<sup>9</sup> ต่อมามีการแก้ไข พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2497

<sup>10</sup> ศุภชัย เชื้อสมบูรณ์, แนวทางการแปลรูปถ่ายทางอากาศเพื่อทำแผนที่ป่าไม้, (กรุงเทพฯ: กองจัดการป่าไม้ กรมป่าไม้, 2517), หน้า 1-2.

ต่อมาพ.ร.บ. นี้ได้ถูกยกเลิกโดยพ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยให้ป่าคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสงวนป่าก่อนวันที่ พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จนกว่าจะมีกฎกระทรวงออกตามมาตรา 6 วรรคสอง หรือมาตรา 7 ซึ่งต้องออกภายใน 5 ปีนับแต่วันที่ พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับ (มาตรา 36) ถ้าพ้น 5 ปีไปแล้วป่าสงวนประเภทนี้จะมีสภาพเป็นป่าธรรมดา หรือป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่บัญญัติ เช่นนี้ เพื่อเร่งรัดให้ดำเนินการกับป่าคุ้มครองให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติภายในกำหนด 5 ปี ให้เหลือแต่ป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น ปัญหาที่คือ กรมป่าไม้ไม่มีงบประมาณ อัตรากำลัง และกรรมวิธีในการออกกฎกระทรวง เป็นเหตุให้การออกกฎกระทรวงแต่ละป่าล่าช้า เมื่อครบ 5 ปีสามารถออกกฎกระทรวงได้ครึ่งหนึ่งของป่าคุ้มครอง ผลที่ตามมาคือ ป่าคุ้มครองที่ยังไม่ได้ถูกประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติกลายเป็นป่าธรรมดา ขณะเดียวกันประชาชนได้บุกเบิกป่าจนกลายเป็นชุมชน ซึ่งต้องกันพื้นที่เหล่านี้ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ความจริงแล้วปัญหาที่ประชาชนเข้าไปอยู่ในเขตป่า (โดยยึดถือการประกาศเขตป่าสงวน และป่าคุ้มครองตามกฎหมาย) มีมาตั้งแต่เริ่มแรกของการกำหนดเขตป่าอันเนื่องมาจากปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ

## 1. หลักเกณฑ์การจำแนกประเภทที่ดิน

### 1.1 การจำแนกประเภทที่ดินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 1

ภายหลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

มาตรา 71<sup>11</sup> ได้ให้อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่สำรวจ จำแนก และสำมะโนที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ และความเหมาะสมแก่การทำประโยชน์เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน ซึ่งเป็นการหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้สาธารณประโยชน์ และนำที่ดินมาจัดสรรให้แก่ประชาชนโดยยังไม่มีวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่อมาการจำแนกประเภทที่ดิน เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ เริ่มขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2503 อนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินแต่ละประเภท พร้อมกับให้กระทรวงเกษตรเร่งรัดกรมป่าไม้จัดทำแผนที่แสดงเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครอง หลักเกณฑ์การจำแนกประเภทที่ดินได้พิจารณาถึงแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นคุ้มครองเขตป่าต้นน้ำลำธารมากที่สุด พื้นที่ป่าที่ถูกแผ้วถางกันสร้าง และพิจารณาพันธุ์ไม้และของป่าที่จะเป็นสินค้าเพื่อใช้ประโยชน์ในท้องที่ให้เพียงพอ และที่สำคัญต้องไม่อยู่ในพื้นที่ที่ตั้งของทบวงการเมือง

และหลักเกณฑ์นี้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เห็นชอบให้ดำเนินการตามที่เสนอเป็นแนวทางการแก้ไขทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ให้ปรับปรุงและเร่งรัดการสงวนป่าไม้ เพื่อเป็นพื้นที่ป่าไม้ของชาติร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ กล่าวคือสงวนป่าไว้เป็นสมบัติของชาติ 161 ล้านไร่ และจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชน ซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเองจำนวนไม่ต่ำกว่า 11 ล้านคน ในจำนวนเนื้อที่ 161 ล้านไร่ ในช่วงแรกจัดสรรให้ 30 ล้านไร่ เมื่อพลเมืองเพิ่มขึ้นอีก 125

---

11 มาตรานี้ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526

ล้านไร่แยกเป็นป่าต้นน้ำลำธาร 100,000 ตารางกิโลเมตร และป่าไม้ผลัดผล 100,000 ตารางกิโลเมตร

ผลการจำแนกประเภทที่ดินที่มีการจำแนกพื้นที่ป่าสงวน ป่าคุ้มครองในท้องที่ 60 จังหวัดประมาณ 1,300 แปลง เนื้อที่ 279,689.76 คิดเป็นร้อยละ 54.63 ของเนื้อที่ประเทศไทย และเป็นที่ดินที่จัดสรรเพื่อการเกษตรและใช้ประโยชน์อย่างอื่น 51,196.32 ตารางกิโลเมตร และให้เขตพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เป็นพื้นที่ป่าที่รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ซึ่งเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการรองรับ เพื่อให้มีกฎหมายใช้บังคับในพื้นที่ป่าไม้ถาวร เช่น กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และถ้ามีการเพิกถอนสภาพจากการเป็นป่าประเภทใดก็ตาม แต่สภาพของป่าที่ถูกเพิกถอนยังถือว่าเป็นป่าไม้ถาวรเหมือนเดิม เว้นแต่จะมีคำสั่งของรัฐบาลให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขสภาพของป่าไม้ถาวร<sup>12</sup> โดยสภาพของป่าไม้ถาวร มีฐานะเป็นป่าได้ตามพ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 ซึ่งการที่กฎหมายให้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกจากกัน เมื่อมีการประกาศพื้นที่ป่าไม้ตามอำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติซ้อนทับกัน เพื่อจุดประสงค์ของการรักษาพื้นที่ป่าให้มากที่สุด จึงทำให้ประชาชนสับสนว่าพื้นที่ที่ดินอยู่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่าประเภทใด และเมื่อเพิกถอนป่าประเภทใดประเภทหนึ่งออก ที่ทำกินและที่อยู่อาศัยก็ยังอยู่ในเขตป่า ทั้งๆที่ตนเองครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าทั้งสองประเภท

---

<sup>12</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือที่ นร. 0601/936 "เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ," 25 พฤศจิกายน 2531.

จะเห็นได้ว่า มีการเร่งรัดการจำแนกประเภทที่ดินอย่างเร่งด่วน เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินในเขตป่าที่นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการทำแผนที่ โดยมีได้มีการสำรวจสอบสวนในระดับพื้นที่ จึงทำให้เกิดปัญหาการประกาศเขตป่าสงวน และป่าคุ้มครองทับพื้นที่ทำกินของประชาชนทั้งที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีสิทธิครอบครอง ตลอดจนที่ตั้งของทวงการเมือง เนื่องมาจากการใช้ภาพถ่ายทางอากาศรู้ได้เฉพาะพื้นที่ที่เป็นป่า และพื้นที่ทำการเกษตร ซึ่งไม่สามารถครอบคลุมในรายละเอียดของการครอบครองที่ดินของแต่ละบุคคล จึงต้องมีการสำรวจสิทธิในที่ดินของแต่ละบุคคลควบคู่ไปด้วย ปัญหานี้ได้เกิดขึ้นระหว่างกรมการปกครอง กับกรมป่าไม้ และกรมที่ดินกับกรมป่าไม้มาโดยตลอด ดังในกรณีตัวอย่างของข้อหารื้อ กรณีท้องที่การปกครองภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลงและ/ตกหล่น หนังสือที่ นร. 06017/802 วันที่ 18 กรกฎาคม 2534 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า พื้นที่ในบริเวณที่เกิดการกระทำผิดนั้นถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยสมบูรณ์ และถูกต้องตามพ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาแล้วตั้งแต่ต้น ภายหลังเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองอันเป็นการดำเนินการตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ การเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องที่ หรือกำหนดชื่อตำบลอำเภอขึ้นใหม่ในบริเวณเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น เป็นเรื่องของการบริหารงานด้านการปกครองเท่านั้น จึงไม่มีผลทำให้ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งได้กำหนดขึ้นโดยถูกต้องแล้วต้องเปลี่ยนแปลงไปตามเขตการปกครองท้องที่ขึ้นใหม่ พื้นที่ดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และเมื่อมีการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เกิดขึ้นในบริเวณดังกล่าว จึงต้องถือว่าเป็นการกระทำผิด

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ปัญหาความบกพร่องของกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ได้เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 790/2498 พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ว่า กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติฉบับใดมีความบกพร่องเกี่ยวกับการระบุท้องที่ หรือมีความบกพร่องด้วยประการใด และความบกพร่องมีผลกระทบถึงสิทธิหรือมีส่วนที่เป็นคนหรือเป็นโทษแก่ราษฎรทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่มีผลเกี่ยวเนื่อง ไปถึงการกระทำความผิดตามพ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งกำหนด



โทษในทางอาญาไว้ สมควรที่กรมป่าไม้จะได้เร่งรัดแก้ไขข้อบกพร่องให้หมดสิ้นโดยเร็ว อันจะทำให้ปัญหาต่างๆในลักษณะที่ได้หารือใหม่นี้ไม่เกิดขึ้นอีก

ผู้เขียนมีความเห็น เช่นเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครองทองที่เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากมีจำนวนประชากรมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และโดยธรรมชาติของมนุษย์จะมีการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานซึ่งไม่สามารถควบคุมประชากรได้อย่างสมบูรณ์ หากแต่จะควบคุมอย่างไรให้มีการเพิ่มประชากรน้อยที่สุด หรือมีหลักประกันในคุณภาพชีวิต และแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ จึงจะสามารถทำให้ประชากรไม่อพยพโยกย้ายมากนัก ดังนั้นถึงแม้จะมีการกำหนดประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ มาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองทองที่ ก็ควรที่กรมป่าไม้จะเปลี่ยนแปลงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติตามสภาพของการตั้งถิ่นฐานที่เป็นจริง และส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน เพื่อป้องกันไม่ให้มีการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานไปบุกเบิกป่าใหม่

อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวเนื่องมาจาก พ.ร.บ.ลักษณะปกครองทองที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้มีแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาค เข้าไปปกครองในทองถิ่นที่มีการตั้งถิ่นฐานชุมชนเป็นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ เพื่อความสะดวกในการปกครอง ดังปรากฏในมาตรา 22 ว่า "ทองที่ใดมีราษฎรไปตั้งชุมชน ทำการหาเลี้ยงชีพแต่ในบางฤดู ถ้าและจำนวนราษฎรซึ่งไปตั้งทำการอยู่มากพอสมควร จะจัดเป็นหมู่บ้านได้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองทองที่ เพื่อความสะดวกแก่การปกครอง ให้นายอำเภอประชุมราษฎรในหมู่บ้านนั้น เลือกว่าที่ผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งหรือหลายคนตามควรแก่กำหนดที่ว่าในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองทองที่นี้"

กฎหมายฉบับนี้ยังมีการบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน ทำให้การเข้าไปบุกเบิกในที่ป่าและตั้งเป็นชุมชนสามารถจัดตั้งเป็นหมู่บ้านตามกฎหมายได้ เมื่อนายอำเภอเห็นว่าได้มี

ชุมชนเกิดขึ้นอยู่พอสมควรก็ประกาศตั้งเป็นหมู่บ้าน และมีการจัดตั้งสถานที่ราชการ ซึ่งหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบได้รับรู้มาโดยตลอด ในขณะที่นโยบายของรัฐต้องการขยายเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้น จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการทำงานของหน่วยงานรัฐตามกฎหมายที่แตกต่างกัน ในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นต้องควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมการตั้งชุมชนเป็นเรื่องจำเป็นเช่นเดียวกัน ซึ่งต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเช่นเดียวกัน เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน

ถึงแม้ว่าขั้นตอนการจำแนกประเภทที่ดิน กระทรวงมหาดไทยต้องเสนอต่อคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ให้ออกกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด พิจารณากำหนดเขตป่าสงวน ป่าคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติ ซึ่งต้องมีการสำรวจสัมมนาในประชากรก่อนที่จะอพยพประชาชนออกจากเขตป่า และมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างกรมป่าไม้ กรมที่ดิน โดยให้กรมที่ดินขีดแนวเขตป่าไม้ และกรมป่าไม้ดำเนินการ แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่พนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจตรวจหล่นทำให้มีประชาชนจำนวนมากที่ขาดสิทธิดังกล่าว และที่สำคัญเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถชี้แจงให้ประชาชนทราบว่ามีบริเวณใดเป็นป่าสงวนและป่าคุ้มครอง

นอกจากนี้การจำแนกประเภทที่ดิน ไม่มีมาตรการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินให้ถูกต้องโดยเคร่งครัด ไม่มีการจำแนกประเภทที่ดินตามความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่นแยกเป็นพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่อยู่อาศัย และอื่นๆให้ชัดเจน และมีมาตรการในการอนุรักษ์ และพัฒนา น้ำ และดิน สภาพแวดล้อมไปพร้อมกัน ทั้งนี้ทั้งนั้นรัฐบาลไม่มีนโยบายร่วมกัน ที่ให้หน่วยงานราชการทุกส่วนนำไปปฏิบัติในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน

## 1.2 การจำแนกป่าตามประเภทของป่า

และเพื่อให้การควบคุมพื้นที่ป่าไม้ไม่ให้ถูกทำลายมีผลอย่างจริงจัง จึงมีการออกกฎหมายกำหนดป่าแต่ละประเภทออกมารองรับการประกาศจำแนกประเภทที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรี 14 พฤศจิกายน 2504 ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ ตามพ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 , เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503<sup>13</sup>, เขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ตามพ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ<sup>14</sup> ซึ่งให้คำนิยามของ "ป่า" ที่สอดคล้องกับคำนิยามของ "ที่ดิน" ตาม บ.ที่ดิน ซึ่งมีความหมายเหมือนกัน คือหมายถึง "ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย" ทำให้การประกาศเขตพื้นที่ป่ารวมทั้งที่ดินที่มีป่า และไม่มีป่า และมติ ค.ร.ม.วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ให้พื้นที่ป่าเหล่านั้นถือเป็นป่าไม้ถาวร หลังจากนั้นมีการจำแนกเขตป่าตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีการแบ่งเขตป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจ ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

หลักเกณฑ์การประกาศเขตป่าดังกล่าว เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสัตว์ป่า ควบคู่ไปกับการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเช่นกัน แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์การประกาศเขตป่าแต่ละประเภทต้องการครอบคลุมพื้นที่ป่าให้กว้างขวางมากที่สุด จึงทำให้ มีการประกาศเขตป่าแต่ละประเภทซ้อนทับกัน และมี

13 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

14 ต่อมาได้มีการแก้ไข พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522

และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528

มาตรการคุ้มครองตามความเข้มงวดแตกต่างกันไป แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อให้รัฐมีอำนาจเข้าไปจัดการเขตป่าดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ มีข้อน่าสังเกตว่า หลักเกณฑ์การประกาศเขตป่าแต่ละประเภทใช้เกณฑ์อะไรเป็นมาตรฐานในการแบ่งพื้นที่ สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่ และมีผลให้รัฐจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งสรุปข้อสังเกตได้ดังนี้

1.2.1 หลักเกณฑ์การประกาศเขตป่าแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และให้มีผลบังคับทางกฎหมาย ตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้มีการจำแนกประเภทที่ดินตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จำแนกประเภทที่ดินในเขตป่าไว้ร้อยละ 50 และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ลดลงเหลือร้อยละ 40 มาจนถึงปัจจุบัน แต่มีวัตถุประสงค์เฉพาะตามการใช้ประโยชน์ในเขตป่า เช่น เขตอุทยานแห่งชาติคุ้มครองป่าไม้กับสัตว์ป่าไว้เพื่อการท่องเที่ยว และความรื่นรมย์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครองสัตว์ป่า เขตป่าไม้ถาวรคุ้มครองป่าไม้ เขตป่าสงวนคุ้มครองป่าไม้ และไว้ใช้ประโยชน์ในการทำไม้ เก็บของป่า และทรัพยากรประเภทอื่น รวมไปถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เป็นการจัดที่ดิน และสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ

การแบ่งประเภทป่าจะคำนึงถึงการประกาศเขตป่า ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีเขตหวงการเมือง 15 หรือป่านั้นมีประโยชน์ต่อการคุ้มครองทรัพยากรประเภทใด ที่มีคุณค่าในการใช้ทรัพยากรใน

---

15 อนุมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 , มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503

ระยะยาว การบัญญัติกฎหมายเฉพาะแต่ละวัตถุประสงค์ จึงทำให้นักกฎหมายและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามกฎหมายมุ่งเน้นการใช้กฎหมาย ที่แบ่งแยกการใช้ประโยชน์ในเขตป่าตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยไม่ได้พิจารณาลักษณะของป่าผืนเมืองร้อนในความเป็นจริง อันก่อให้เกิดปัญหาการจัดการป่าแต่ละประเภทที่ขาดตอนจากกัน และแบ่งกันชัดเจนว่าเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้ามคนอาศัยอยู่ในป่า แต่เขตป่าสงวนแห่งชาติใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งความจริงแล้วลักษณะของป่าผืนเมืองร้อนในประเทศไทยในป่าผืนเดียวกันมีองค์ประกอบของธรรมชาติอย่างหลากหลาย นักวิทยาศาสตร์ได้กล่าวไว้ว่าป่าผืนเมืองร้อนมีความหลากหลายในเรื่องของสิ่งมีชีวิต ความหลากหลายของพันธุกรรมและความหลากหลายของระบบนิเวศ<sup>16</sup> ซึ่งมีทั้งมนุษย์ที่อาศัยอยู่ในป่า สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธาร ป่าอุดมสมบูรณ์ ป่ารุ่นที่สองหรือป่าที่กำลังฟื้นฟูใหม่ เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นป่าประเภทใดจะมีองค์ประกอบของความหลากหลายที่กล่าวมาข้างต้นเช่นเดียวกัน ซึ่งไม่สามารถแยกกันได้ชัดเจนตามกฎหมาย เว้นแต่ที่จะแก้ไขกฎหมายให้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า ตามลักษณะและระดับของความอุดมสมบูรณ์ของป่าในพื้นที่นั้นๆ

1.2.2 หลักเกณฑ์การประกาศเขตป่าอยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวางที่จะประกาศเขตพื้นที่ป่าได้ เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์อย่างชัดเจนเจาะจง แต่กำหนดไว้ว่า เพื่อวัตถุประสงค์ที่คุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ สัตว์ป่า หรือเป็นที่ที่ศึกษาวิจัย และเป็นสถานที่ท่องเที่ยว โดยไม่

---

<sup>16</sup> สมศักดิ์ สุขวงศ์, "การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพด้านป่าไม้," ใน ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535), หน้า 61.

ได้ระบุดังคุณสมบัติของความอุดมสมบูรณ์ทางระบบนิเวศน์ และความสำคัญของป่าที่ต้องรักษาไว้ แต่สะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ในการรักษาพื้นที่ป่าให้มากที่สุด เช่น พื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแต่เดิม พิจารณาจากพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลซึ่งไม่ใช่พื้นที่ที่ได้รับสัมปทานซึ่งผู้ได้รับสัมปทานเห็นว่าไม่คุ้มค่ากับการทำไม้ เมื่อเทียบกับระยะทางที่ต้องลำเลียงไม้ออกมา

ดังนั้นการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจึงไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน นอกจากพิจารณาว่าเป็นป่าสมบูรณ์และน่าจะมีสัตว์ป่าอาศัยอยู่มาก โดยพิจารณาจากทางเดินของสัตว์ สำหรับการประกาศเขตกุทยานแห่งชาติ ยึดถือหลักเกณฑ์พื้นที่ที่เป็นธรรมชาติเพื่อการศึกษาและความรื่นรมย์ เพื่อการท่องเที่ยวซึ่งจะเป็นพื้นที่ที่มีทั้งป่าไม้อุดมสมบูรณ์และไม่ค่อยมีป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันเมื่อรัฐมีนโยบายประกาศเขตกุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้นถึง 40 แห่ง ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขีดแผนที่อุทยานแห่งชาติครอบคลุมชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศเขตป่า โดยไม่ได้พิจารณาว่าชุมชนดังกล่าวมีการจำแนกการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตป่า โดยเฉพาะการรักษาป่าต้นน้ำลำธารให้เป็นเขตอนุรักษ์ป่าใช้สอย ป่าตามวัฒนธรรมประเพณีที่รักษาไว้ ซึ่งป่าทั้ง 3 ประเภทอยู่ในเขตกุทยานทั้งหมด แต่เวลาประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติจะครอบคลุมพื้นที่การใช้ประโยชน์ของชาวบ้านทั้งหมด ในขณะที่เดียวกันเมื่อมีการชี้เขตป่ากับเขตที่อยู่อาศัย ที่ทำกินของชุมชน พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่ายุทยานแห่งชาติอยู่บริเวณใด เพราะใช้วิธีการขีดวงในแผนที่ โดยไม่ได้ลงไปสำรวจในแผนที่ซึ่งทำให้คลาดเคลื่อนได้มาก

1.2.3 สถานะของป่าแต่ละประเภทที่จะถูกประกาศขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เพื่อออกเป็นพระราชกฤษฎีกาในกรณีที่เขตกุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งต้องรักษาเพื่อความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ไว้ ในส่วนป่าที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ เช่น เขตป่าสงวนแห่งชาติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศเป็นกฎกระทรวง จะเห็นได้ว่าอำนาจการตัดสินใจในการประกาศเขตป่าอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง จากการนำเสนอของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ

หรือคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ เช่นผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน และกรมการอื่น เป็นต้น โดยที่องค์ประกอบของคนในท้องถิ่นโดยเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ เข้าร่วมพิจารณาในคณะกรรมการเป็นไปได้อย่างยาก จะมีเฉพาะนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการแต่งตั้งเข้าร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งในทางการเมืองแล้ว คณะรัฐมนตรีไม่เข้าใจข้อมูลอย่างเพียงพอ และจะรับข้อเสนอของข้าราชการเป็นหลักมากกว่าคำนึงประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับ จึงทำให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่ข้าราชการเสนอเป็นหลัก และมีแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรตามแบบอย่างตะวันตกควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มากที่สุด

การรู้ข้อมูลว่ามีปัญหาในพื้นที่หรือไม่จากการนำเสนอของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน เป็นหลัก ทำให้เกิดปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เช่น ในกรณีที่ไม่มีการสำรวจจำนวนครอบครัวที่ตั้งถิ่นฐานในเขตป่ามาก่อน ก็จะทำให้การนำเสนอข้อมูลของเจ้าหน้าที่ป่าไม้คลาดเคลื่อน และจากการที่ให้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อความรวดเร็วในการประกาศพื้นที่กลับเป็นช่องว่างให้การประกาศเขตป่าสงวนเป็นไปอย่างไม่รอบคอบ ประกอบกับการใช้ภาพถ่ายดาวเทียมซึ่งมีข้อจำกัดในการสำรวจรายละเอียดของพื้นที่ จึงเกิดปัญหาการประกาศเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ของชุมชนที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และชุมชนที่มีสิทธิครอบครองที่ดินตั้งถิ่นฐานมานานก่อนการประกาศเขตป่า แต่เมื่อดูจากภาพถ่ายดาวเทียมแล้วยังมีป่าอุดมสมบูรณ์จึงทำให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดแผนที่ป่าทับลงไป

#### 1.2.4 ขั้นตอนการประกาศเขตป่าให้ประชาชนได้รับทราบตาม

กฎหมายได้ระบุให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมายแสดงเขตอุทยานแห่งชาติไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนได้เห็นว่าเป็นป่าประเภทอะไร ในกรณีของเขตป่าอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้คุลยพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะทำเครื่องหมายเพื่อให้ประชาชนทราบตามสมควร ทำให้การปฏิบัติไม่ว่าด้วยวิธีใดที่จะทำ

ให้ประชาชนทราบไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง และการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถึงแม้ว่าตามกฎหมายจะถือว่าเป็นการประกาศให้ประชาชนทราบ แต่ในความเป็นจริงไม่มีประชาชนรับรู้ ทั้งที่เป็นหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยหรือเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้ อีกทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้โต้แย้ง เช่นเดียวกับการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงทำให้มีการประกาศเขตป่าดังกล่าวทับพื้นที่ของชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อน โดยที่ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะโต้แย้งหรือได้รับค่าเสียหายใดๆทั้งสิ้น

ในขณะที่ขั้นตอนของการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติจะระบุไว้ชัดเจนว่าต้องปิดประกาศสำเนากฎกระทรวง และแผนที่ ณ ที่ทำการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ ที่เปิดเผยในหมู่บ้านนั้น (มาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507) ก็ยังเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าประชาชนไม่ได้รับทราบเขตป่าดังกล่าวอย่างทั่วถึง หรือแม้แต่การกำหนดระยะเวลา 90 วันนับแต่กฎกระทรวงใช้บังคับในการประชาชนโต้แย้ง สิทธิว่าได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนก่อนกำหนดกฎกระทรวง (มาตรา 12) ในทางปฏิบัติระยะเวลา 90 วันน้อยเกินไปโดยเฉพาะสำหรับชุมชนที่อยู่ห่างไกลจากอำเภอ และขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐ ดังนั้นจึงไม่ค่อยมีบุคคลใดแสดงความจำนงยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ เพื่อรักษาสงวนสิทธิที่ตนเคยมีอยู่

นอกจากนี้การได้รับสิทธิที่จะอยู่ในเขตป่าสงวน ต้องมีเอกสารสิทธิ์เป็นหลักฐาน ซึ่งในทางกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 เจ้าหน้าที่ต้องไม่ออกหนังสือสำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินถือว่าออกโดยผิดคำสั่ง และข้อตกลงของกรมป่าไม้ และกรมที่ดิน ซึ่งต้องเพิกถอนหนังสือสำคัญที่ออกในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเอกชนจะขอออกเป็นการเฉพาะรายก็ทำได้ด้วยความยากลำบาก เพราะเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงของกรมป่าไม้และกรมที่ดิน การพิจารณาขั้นตอนต่างๆที่จะทำ ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการประกาศเขตพื้นที่ป่าขึ้นอยู่กับการบวนการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่จะทำให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารมากที่สุดเพื่อจะได้ใช้สิทธิในการโต้แย้งการประกาศพื้นที่ป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของตนได้



### 1.3 นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525<sup>17</sup> แก้ไขเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2526 โดยคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเป็นผู้จัดทำ ในพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติอีกประมาณ 45.9 ล้านไร่ เรียกว่าป่าเตรียมการสงวน ส่วนในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกรมป่าไม้ 116 ล้านไร่ มีราษฎรบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมประมาณ 30 ล้านไร่ นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ทำการเกษตรกรรมอีก 161 ล้านไร่ ที่ยังคงค้างการออกเอกสารสิทธิ์ภายหลังการบุกเบิกทุกพื้นที่ประมาณ 30 ล้านไร่<sup>18</sup> ซึ่งเป็นการจำแนกประเภทที่ดินระหว่างที่ดินเพื่อการเกษตร และที่ดินในเขตป่าครั้งที่สอง ภายหลังจากการจำแนกประเภทที่ดินในช่วงของแผนพัฒนาฯฉบับที่ 1 โดยมีมาตรการในการดำเนินการดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ 1)

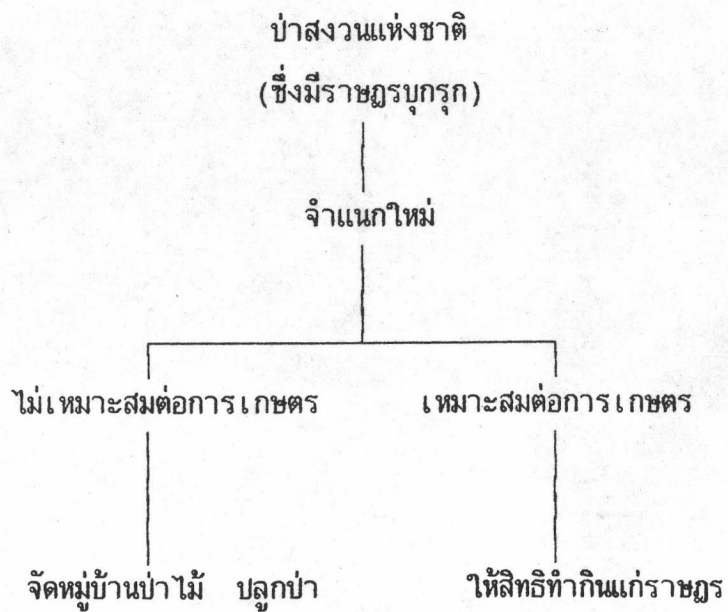
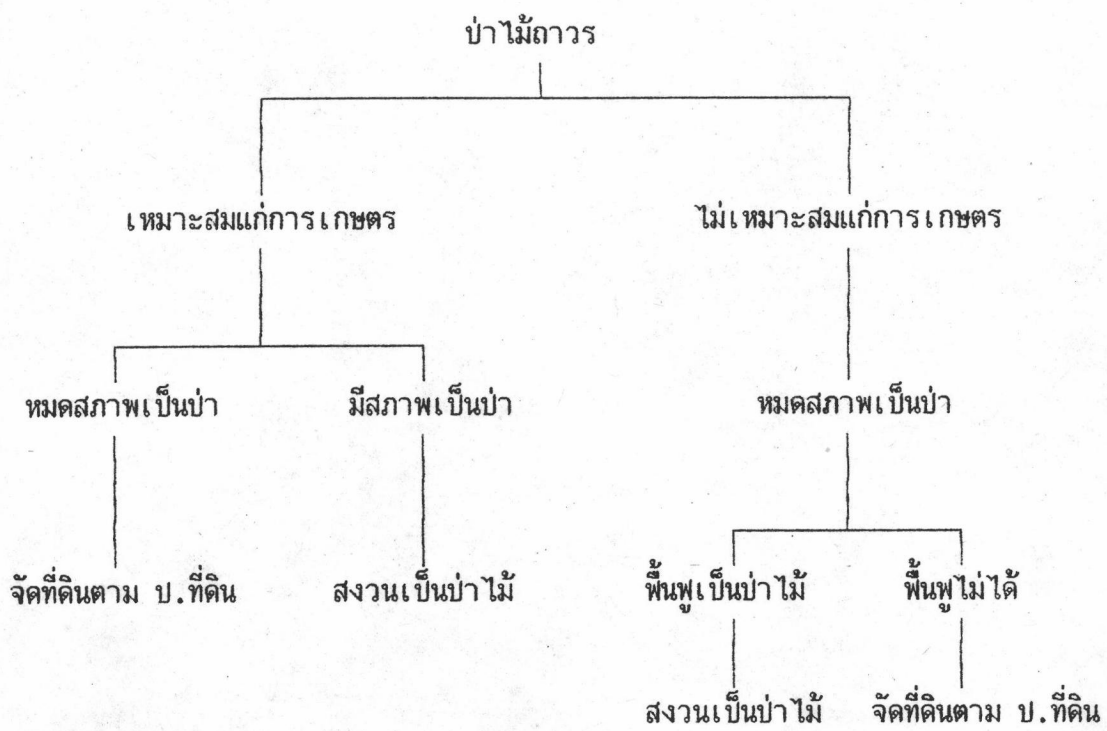
1.3.1 พื้นที่ป่าไม้ถาวร 161 ล้านไร่ได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวน แต่เป็นป่าเตรียมการสงวน 45.9 ล้านไร่ โดยสำรวจจำแนกประเภทที่ดินให้เสร็จภายในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 สำหรับพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรให้จำแนกออกเป็นที่ทำกิน พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่าไม้ให้กรมป่าไม้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

<sup>17</sup> แก้ไขเพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2526 และวันที่ 12 กรกฎาคม 2526 และวันที่ 18 ธันวาคม 2527

<sup>18</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0202/9939," 18 มิถุนายน 2525.

(แผนภูมิที่ 1)

แนวทางการดำเนินงานตามนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน



1.3.2 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ให้จำแนกประเภทที่ดินที่ประชาชน บุกรุกแล้ว 30 ล้านไร่ ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน 30 ล้านไร่ให้เสร็จ ภายในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 สำหรับพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตร ให้กรมป่าไม้ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้และปลูกป่า ส่วนพื้นที่ที่เหมาะสมกับการ เกษตร ให้กรมป่าไม้ , ส.ป.ก. ทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินให้เสร็จภายใน 5 ปี ได้แก่ สิทธิทำกิน เป็นต้น

และผลการจำแนกประเภทที่ดินให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ อยู่ใน ความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ร่วมกับ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ควบคุม และดำเนินการจัดสรร ต่อมาจึงมีกรมพัฒนาที่ดินเข้ามาร่วมตรวจสอบ เพื่อนำป่าจำแนก ไว้สำหรับที่ดินเพื่อการเกษตรไปพัฒนาที่ดิน โดยการขีดแนวเขตป่าไม้ถาวรให้กรมที่ดินเป็นผู้ ดำเนินการ กรมพัฒนาที่ดินตรวจสอบ และลงนามรับรอง แล้วให้กรมที่ดินส่งให้กรมป่าไม้ รับทราบ และนำไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยให้กรมป่าไม้รับรองใน ส่วนของแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ แนวเขตอุทยานแห่งชาติ และแนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ สงวนหวงห้ามไว้ใหญ่กว่าแนวเขตป่าไม้ถาวรของชาติ

ข้อนำสังเกตุว่าการจำแนกประเภทที่ดินตามนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ เพื่อ แก้ไขปัญหาที่หน่วยราชการมีความประสงค์ขอใช้พื้นที่ป่าไม้อยู่เสมอ โดยมีให้หน่วยราชการ ที่มีหน้าที่จัดที่ดินขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดิน เพื่อยุติ ความสับสนในการจัดที่ดินโดยเฉพาะกระบวนการดำเนินงาน จึงให้มีการจำแนกการใช้ ประโยชน์ในที่ดินใหม่อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตร และ ที่ดินที่หมดสภาพเป็นป่า ให้มีการจัดที่ดินตาม ป.ที่ดิน และได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ถ้า เป็นที่ดินที่พื้นป่าไม้ได้ก็สงวนไว้เป็นป่า แต่ถ้าเป็นป่าสงวนแห่งชาติยัง ไม่มีการเพิกถอน เขตป่า ให้จัดที่ดินในลักษณะของหมู่บ้านป่าไม้ สำหรับพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ให้สิทธิทำกินสำหรับพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร ซึ่งเป็นมาตรการที่รองรับการอพยพ ราษฎรออกจากพื้นที่ ปัจจุบันนโยบายดังกล่าวยังบังคับใช้อยู่ และกรมพัฒนาที่ดินได้

สำรวจหมดแล้วในป่าเตรียมการสงวนทั้งหมด

จะเห็นได้ว่าการจำแนกประเภทที่ดินดังกล่าวมีความชัดเจนมากขึ้น ภายหลังจากการจำแนกประเภทที่ดินในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงขณะเดียวกันให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ประชาชนให้มั่นคงยิ่งขึ้น โดยไม่ละเลยที่จะฟื้นฟูป่าขึ้นมาใหม่ แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงตามมาคือ มาตรการในการดำเนินการยังอยู่ในกรอบของการดำเนินการจัดที่ดินรูปแบบเดิมที่ใช้บังคับอยู่ คือการจัดที่ดินตาม ป.ที่ดิน ซึ่งเน้นให้เอกสารสิทธิแต่ขาดการส่งเสริมการพัฒนาเพื่อป้องกันการขายที่ดิน (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 ตอน 1) ในกรณีของหมู่บ้านป่าไม้ และส.ท.ก. ถึงแม้ว่าให้เอกสารสิทธิที่จำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ แต่มาตรการส่งเสริมการพัฒนาป้องกันการขายสิทธิในที่ดินไม่ได้ผล (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 ตอน 4) ประกอบกับการออกเอกสารสิทธิไม่สามารถทำได้ทั่วถึงภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 อันเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ จึงทำให้การจำแนกประเภทที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล ไม่ศักดิ์สิทธิ์ และมีการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ

#### 1.4 นโยบายที่ดิน

นโยบายที่ดินเกิดขึ้นมาจากนโยบายของรัฐบาล ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 เพื่อให้การจัดสรรและการใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม พร้อมๆกับการอนุรักษ์และป้องกันแก้ไขความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดิน อย่างเป็นเอกภาพ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 กันยายน 2530 อนุมัตินโยบายที่ดินตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้ถูกตัดออกมาเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 และได้ถอนนโยบายที่ดินคืนจากเลขานุการคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนกันยายน 2529 เพื่อให้เป็นแนวทางแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในการปฏิบัติงาน มีหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทที่ดินเป็นนโยบายเฉพาะด้าน ซึ่งแตกต่างจากการจำแนกประเภทที่ดินที่ผ่านมาจะเน้นการใช้ประโยชน์ที่ดินเหมือนกันหมด และการใช้

ประโยชน์ในเขตป่าเหมือนกันหมด โดยไม่แยกแยะการจำแนกประเภทที่ดินตามความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันคือ<sup>19</sup>

- (1) นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ
- (2) นโยบายที่ดินเพื่อสังคม
- (3) นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์
- (4) นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง
- (5) นโยบายพิเศษสำหรับปัญหาชาวเขา

มีข้อสังเกตต่อนโยบายที่ดินว่าทิศทางที่กำหนดการวางแผนนโยบายที่ดิน มาจากแผนพัฒนาฉบับที่ 6 กล่าวคือ มีการปรับระบบการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวได้สูงกว่าในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 โดยการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะไม่ก่อให้เกิดการสูญเสียความมั่นคง และเสถียรภาพเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง และต้องแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า การคลัง การจ้างงาน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสภาวะตกต่ำทางฐานะของเกษตรกร ฉะนั้นในแผนพัฒนาฉบับนี้ จึงมีแนวทางการพัฒนาประเทศที่ครบวงจร โดยร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีความเชื่อว่าการพัฒนาจะสำเร็จตามเป้าหมาย ถ้าให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาจัดทำ โดยไม่ผูกขาดอยู่ที่รัฐเท่านั้น ดังนั้นนโยบายที่ดินในแต่ละประเภทโดยเฉพาะนโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ที่เอกชนถือครอง ให้มีสิทธิครอบครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้เอกชนได้ทำประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่

---

<sup>19</sup> ทรัพยากรที่ดิน : ผลการดำเนินการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร), หน้า 12 - 16.

อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้มีการขยายพื้นที่ทำการเกษตรออกไปอย่างกว้างขวาง อันมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน จึงต้องมีมาตรการออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และพัฒนาการเกษตรในพื้นที่การเกษตรในเขตชลประทานประมาณ 21 ล้านไร่ และพื้นที่เกษตรอาศัยน้ำฝน นอกจากนี้ต้องใช้โครงการปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน เพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน ตลอดจนการวางผังเมือง และมีมาตรการเสริมโดยมีโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งโดยแนวทางแล้วมีความเหมาะสมถ้ามาตรการดังกล่าวปฏิบัติได้จริง

ในด้านที่ดินในเขตป่าไม้ ให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าเศรษฐกิจ จำนวน 80 ล้านไร่ เพื่อเป้าหมายการปลูกพืชเชิงเดี่ยว และเน้นปลูกเพื่อการค้าในรูปของสวนป่า ทั้งนี้ทั้งนี้ก็นำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากรายได้จากป่าเศรษฐกิจนับเป็นรายได้มหาศาลที่บ่อนตลาดให้กับอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมกระดาษและเยื่อกระดาษ ปัญหาคือ 80 ล้านไร่มีจำนวนที่ดินมากพอหรือไม่ และถ้าประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกรจะได้ประโยชน์มากนักน้อยเพียงใด จากการทำธุรกิจในลักษณะเช่นนี้

นอกจากนี้ให้มีการเพิกถอนสภาพป่าไม้ถาวร และป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นที่ตั้งชุมชนขนาดใหญ่ หรือเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ และให้กรรมสิทธิ์ตามขั้นตอนที่เหมาะสม และตามสภาพของพื้นที่ ตลอดจนแบ่งพื้นที่ป่าชายเลนจำนวน 1.67 ล้านไร่ ออกเป็นเขตสงวน เขตอนุรักษ์ และเขตพัฒนาอย่างชัดเจน ในด้านการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังคงใช้รูปแบบสิทธิทำกิน(ส.ท.ก.) (ซึ่งประเมินผลแล้วว่าใช้ไม่ได้ผล) การปฏิรูปที่ดิน โดยยังไม่ให้เอกสารสิทธิ์ที่ทันใด ต้องทำประโยชน์ 10 ปีก่อนจึงให้กรรมสิทธิ์ และมีการพัฒนาที่ดิน จัดตั้งสถาบันการเงิน ในรูปของธนาคารที่ดินตามแนวทางแล้วเป็นหลักการที่ดี แต่ในทางปฏิบัติถ้าให้รัฐจัดการและกำหนดแต่ผู้เดียวจะเป็นปัญหา ถ้ารัฐพิจารณาเพื่อเศรษฐกิจประการเดียวเท่านั้น โดยขาดการพิจารณาวัฒนธรรมของชุมชน

ในด้านการอนุรักษ์ ถ้ายังคงมีวัตถุประสงค์ให้อุทยานแห่งชาติเป็นสถานที่ท่องเที่ยว และให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งสวนทางกันอย่างมาก เพราะเอกชนไม่ได้มีการดำเนินการอนุรักษ์อย่างจริงจัง แต่กลับทำลายทรัพยากรป่าไม้และน้ำ การปลูกป่าทดแทนก็ทำให้ถูกบิดเบือนเป็นปลูกพืชเชิงเดี่ยว ไม่ใช่ป่าธรรมชาติ ในด้านนโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคงและชาวเขา ถ้ายังคงยึดหลักการว่าต้องย้ายออก และรัฐจัดที่ดินเท่านั้นด้วยรูปแบบของรัฐ ปัญหาจะเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนแน่นอน เพราะไม่มีที่ดินเพียงพอที่จะย้ายออก และการจัดการก็ไม่ได้คำนึงถึงวัฒนธรรมของชุมชนแต่ดั้งเดิม

กล่าวโดยสรุป นโยบายที่ดินซึ่งเป็นกลไกการทำงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของชนบทนั้น ความสำคัญอยู่ที่การคุ้มครองให้ความเป็นธรรมในเรื่องกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินของชาวบ้าน ซึ่งเน้นว่ากรรมสิทธิ์ของชาวบ้านต้องมีความถาวรและยั่งยืน โดยไม่มีบุคคลใดย้ายแย่งได้ และกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการถือครองเกิดขึ้น ชาวบ้านต้องได้รับหลักประกันว่าจะได้รับการชดเชยอย่างเหมาะสมกับมูลค่าของที่ดินตามกลไกราคาตลาดขนาดนั้น<sup>20</sup>

## 2. มาตรการในการจัดการที่ดินในเขตป่า

ภายหลังจากการจำแนกประเภทที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการจำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีให้รักษาป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติ นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

---

<sup>20</sup> อัมมาร์ สยามวาลา , ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และธีระ พันธมวนิช, นโยบายที่ดินกับผลกระทบต่อการพัฒนาชนบท, บทความสรุปและเรียบเรียงจากเสวนาเวทีทิศทางไทย ครั้งที่ 14 วันเสาร์ที่ 19 พฤษภาคม 2533, หน้า 2.

หรือนโยบายที่ดิน การจำแนกประเภทที่ดินให้เป็นเขตป่าไม้ ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ มีการออกกฎหมายมารองรับในทางปฏิบัติซึ่งอยู่ในอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ตามกฎหมายป่าไม้ กฎหมายอุทยานแห่งชาติ กฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายทั้ง 4 ฉบับเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับด้านป่าไม้ ที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการควบคุมการจัดการที่ดินในเขตป่า ซึ่งมีปัญหาดังต่อไปนี้

## 2.1 มาตรการควบคุมและรักษาป่า

กฎหมายแม่บทเกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ได้บัญญัติมาตรการควบคุมและรักษาป่ารองรับการจำแนกประเภทที่ดิน ตามนโยบายของรัฐบาลที่จะสงวนและรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ การแบ่งประเภทของป่าแต่ละประเภทจะมีกฎหมายบัญญัติการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายแต่ละประเภท ซึ่งมีปัญหาดังต่อไปนี้

### 2.1.1 รัฐมีอำนาจหน้าที่อย่างเด็ดขาดในการควบคุมและรักษาป่า

ตลอดจนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า ในฐานะที่ดินในเขตป่าดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยมีข้อห้ามมิให้ประชาชน และหน่วยงานราชการเข้ามายึดถือ ครอบครองปลูกสร้าง ก่อสร้าง เก็บของป่า เผาป่า เปลี่ยนแปลงเส้นทางน้ำทางบก นำเอาทรัพยากรใดมาใช้ประโยชน์ หรือกระทำด้วยประการใดที่เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพทรัพยากรและสัตว์ป่าเป็นมาตรการหลัก ตามแนวความคิดที่ให้การจัดการป่าเป็นของรัฐทั้งหมด จะสามารถควบคุมการใช้ทรัพยากรทั้งหมดในเขตป่าได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นลักษณะรวมอำนาจในการจัดการ

อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อยกเว้นกำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบได้แก่ การปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้อำนาจแก่อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือตามที่กำหนดไว้ในระเบียบโดยอนุมัติของรัฐมนตรี หรือกำหนดไว้ในกฎกระทรวง



ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อให้การปฏิบัติยึดหยุ่น แต่ยังคงอยู่ในอำนาจของอธิบดี ซึ่งจะกำหนดระเบียบที่ให้มีอำนาจเข้าไปควบคุมการจัดการที่ดินในเขตป่า และมีดุลยพินิจพิจารณาว่าเหมาะสมหรือไม่ เช่น พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และ พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 โดยได้เปิดข้อยกเว้นตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ถ้าเป็นไปเพื่อการคุ้มครองดูแลรักษา การศึกษาการวิจัย เพื่อการท่องเที่ยว อำนาจความปลอดภัยในการพักอาศัย และมีระเบียบกำหนดไว้ เช่น ระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ และพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ อาศัยอำนาจ ในมาตรา 16 (13) มาตรา 18 และมาตรา 23 และระเบียบตาม พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้บุคคลภายนอกเข้ามาใช้ประโยชน์ในเขตป่าได้ ในกรณีเพื่อการท่องเที่ยว เพื่อการศึกษา ทักษนาจร ซึ่งมีการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมจากบุคคลภายนอก นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าการเก็บค่าบริการให้แพง จะทำให้บุคคลที่เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ช่วยกันคุ้มครองดูแลรักษาเขตอุทยานแห่งชาติได้เป็นอย่างดี ประกอบกับการได้เงินเข้ามาบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ และอยู่ในความควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่

แต่ความเชื่อเช่นนี้ไม่ประสบผลสำเร็จในตรรกะที่ประชาชนยังไม่มีความพร้อมในการตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ควรรักษาไว้ นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวได้กันไม่ให้ชาวบ้านที่อยู่เขตป่ามาแต่ดั้งเดิมก่อนการประกาศเขตป่า อันมีบทบาทรักษาป่าได้อยู่อาศัยและทำกิน อีกทั้งการใช้เงินเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดให้บุคคลใดเข้าไปได้ เป็นการกีดกันชาวบ้านที่อยู่อาศัยมานานซึ่งไม่ได้พึ่งพาการใช้เงินมากนัก การเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการจึงเหมาะสมสำหรับบุคคลภายนอกที่ไม่ได้อาศัยและทำกินในเขตป่า ที่ต้องรับภาระจากการใช้ทรัพยากรนั้นด้วยเช่นกัน แต่ในกรณีของชุมชนที่อาศัยและทำกินในป่า ควรจะมีบทบาทสำคัญในการรักษาป่า และมีอำนาจในการจัดการป่าโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเสริม รวมทั้งการได้รับประโยชน์จากบุคคลภายนอกที่จ่ายค่าธรรมเนียม เพื่อนำมา เป็นกองทุนในการควบคุมและรักษาป่า

การที่รัฐให้อำนาจแก่อธิบดี และพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมและรักษาเขตอุทยานแห่งชาติที่ผ่านมานั้นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากบุคคลากรมีจำกัดเมื่อเทียบกับอาณาเขตของพื้นที่ ประกอบกับมีตัวแปรหลายประการที่เป็นสาเหตุของการทำลายป่าทั้งจากนโยบายรัฐ และการบุกเบิกป่าของชาวบ้าน แต่ที่ผ่านมามีทัศนคติของรัฐมองว่าชาวบ้านเป็นผู้ทำลายป่าและมีมาตรการที่ต่อต้านชาวบ้าน ซึ่งมีผลให้ชาวบ้านมีปฏิริยาที่ได้กลับยิ่งบุกเบิกป่ามากขึ้น ประกอบกับมีแรงผลักดันเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจในครอบครัว

ในกรณีของเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎหมายถือว่าเป็นเขตป่าสงวน และป่าคุ้มครอง ซึ่งเคยมีการอนุญาตให้สัมปทานทำไม้มาก่อน และเป็นเขตป่าเสื่อมโทรมที่มีป่าไม้อุดมสมบูรณ์ไม่มากนัก โดยมีข้อยกเว้นให้ทำไม้ตามพ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 หรือเก็บหาของป่า การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ตามมาตรา 16 (1)\* และการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คร่าวละไม่เกินสิบปี โดยไม่ต้องขอใบอนุญาตเก็บหาของป่า และไม่เสียค่าภาคหลวงของป่า ในกรณีดินขาว หรือหิน ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจแก่อธิบดีในการออกกระเบียนหรือสั่งเป็นหนังสือเพื่อการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ตลอดจนการเข้าไป การผ่าน การใช้ทาง การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป การควบคุมดูแล บำรุงรักษาป่าสงวน หรือมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

---

\* มาตรา 16 เดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528

มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่อธิบดีและพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้มากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะที่เป็นประโยชน์ ซึ่งประชาชนได้รับไม่ครบที่จะขึ้นต่ออำนาจของข้าราชการประจำเท่านั้น หรือแม้แต่ให้รัฐมนตรีอนุมัติแต่รัฐมนตรีไม่มีข้อมูลมากซึ่งจะอนุมัติตามข้อเสนอของอธิบดีเป็นสำคัญ โดยที่กลไกของรัฐมนตรีที่เข้ามาตรวจสอบอธิบดีจึงไม่มีผลแต่อย่างใด เพราะวัฒนธรรมของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ได้พึ่งพากันมานานแล้ว โดยระบบของโครงสร้างราชการไทย

ดังนั้นจึงต้องมาทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ของอธิบดีและพนักงานเจ้าหน้าที่ ควรจะถูกลดทอนลง ให้ชาวบ้านในพื้นที่และประชาชนทั่วไป เข้ามามีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการที่จะกำหนดระเบียบการปฏิบัติและให้ความเห็นชอบก่อนที่อธิบดีจะอนุมัติ และมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยต้องมีการแก้ไขกฎหมายกำหนดให้ชุมชนในเขตป่าอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาป่า เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่

### 2.1.2 อำนาจหน้าที่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

กฎหมายได้ให้ดุลยพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างมาก ในกรณีของเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งแต่เดิมกระบวนการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอธิบดี และรัฐมนตรี ตามลำดับ และถ้าไม่เห็นด้วยก็ใช้วิธีอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ แต่สำหรับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า กฎหมายไม่ค่อยได้กำหนดให้ดุลยพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรืออธิบดีกรมป่าไม้ ตาม พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 แต่ตามกฎหมายใหม่ปี 2535 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการให้ความเห็นชอบก่อน อธิบดีจึงจะอนุมัติระเบียบ หรือมีคำสั่งเป็นหนังสือ ซึ่งเป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบพนักงานเจ้าหน้าที่ และผู้บริหารได้โดยไม่ให้อำนาจอยู่ที่ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองเท่านั้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการมาจากองค์ประกอบของบุคคลที่หลากหลาย มีความรู้ และเป็นกลางหรือไม่

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของการให้อำนาจแก่รัฐตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ เช่น มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรือดเว้นกระทำการใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลาย หรือรื้อถอนสิ่งก่อสร้างให้พ้นอุทยานแห่งชาติและกลับคืนสู่สภาพเดิม กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามสมควรแก่กรณี หรือในกรณีของเขตป่าสงวนแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่มีดุลยพินิจ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด หรือสั่งเป็นหนังสือให้รื้อถอน แก่ไขหรือทำด้วยประการใดที่เป็นอันตราย ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

จะเห็นได้ว่าทั้งกฎหมายอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติให้ดุลยพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างมากโดยขาดกลไกการควบคุมจากบุคคลภายนอก และไม่มีการตรวจสอบใดที่จะชี้ว่าขนาดไหนคือ "เหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด" หรือ "ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร" ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจและก่อให้เกิดผลดีและผลเสีย ซึ่งขึ้นอยู่กับความประพฤติของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละบุคคลเป็นสำคัญ

### 2.1.3 ได้รับอนุญาตหรือจดทะเบียนตามกฎหมาย

ข้อยกเว้นของกฎหมายส่วนใหญ่จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบก่อนจึงจะดำเนินการได้ ในกรณีของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตก้ามล่าสัตว์ป่า หากเป็นการล่าสัตว์ป่าเพื่อศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีตามกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 แต่ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า แก้ไขพ.ศ. 2535 การได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการด้วย นอกจากนี้ยังมีมาตรการอื่นที่บัญญัติเพิ่มเติมจากกฎหมายเก่า เช่น กรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแลรักษา หรือบำรุงเขตรักษาเพื่อการเพาะพันธุ์

การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษา หรือการพักอาศัย หรืออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ให้อธิบดีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ (มาตรา 38) และพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเช่นกัน การจัดการกับไม้หรือพฤษชาติ (มาตรา 39) หรือกำหนดสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า (มาตรา 42) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้อำนาจแก่คณะกรรมการเพิ่มขึ้น นอกจากการเป็นที่ปรึกษาเท่านั้นตามกฎหมายเก่า และสร้างเงื่อนไขให้บุคคลภายนอกเข้ามาควบคุมการอนุญาตของเจ้าหน้าที่รัฐอีกชั้นหนึ่ง

แต่สำหรับกฎหมายอุทยานแห่งชาติยังคงให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการให้อนุญาต และควบคุมการยื่นขอใบอนุญาตหรือจดทะเบียน รวมไปถึงการโอนหรือต่อใบอนุญาตต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน ซึ่งต้องปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น ตามประเภทของกิจการที่มีผลต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากน้อยต่างกัน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจลดหลั่นกันมาก ได้แก่ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ผู้อำนวยการกองอุทยานแห่งชาติ อธิบดีกรมป่าไม้ และรัฐมนตรี ดังเช่น กิจการขายอาหาร เครื่องดื่ม โรงแรมหรือกิจการอื่นใด ต้องยื่นขอใบอนุญาตหรือจดทะเบียนต่อหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ และนำเสนอให้อธิบดีอนุมัติ ทั้งนี้มีมาตรการควบคุมวางผังการใช้พื้นที่ ประเภทของกิจการ ได้แก่ กิจการอาหาร เครื่องดื่ม โรงแรม ที่พักเพื่อการศึกษาท่องเที่ยวขนาดเล็กและกลาง มีคณะกรรมการซึ่งอธิบดีแต่งตั้ง 3-5 คน ให้ความเห็นก่อนนำเสนอต่อผู้อำนวยการกองมีอำนาจอนุญาต สำหรับกิจการท่องเที่ยว และกิจการโรงแรม ที่พักขนาดใหญ่ อธิบดีโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาต ถ้าไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งผู้รับอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 30 วันนับแต่ทราบคำสั่ง

จะเห็นได้ว่า การอนุญาตให้มีกิจการโรงแรม ที่พักอาศัย หรือเพื่อการท่องเที่ยว แม้ว่า จะอยู่ในอำนาจการควบคุมของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นหน้าที่ของอธิบดี หรืออธิบดีโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในสถานการณ์ที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด และมีราคา การให้อำนาจเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายข้าราชการประจำ ได้แก่ อธิบดี ผู้อำนวยการกองอุทยานแห่งชาติ และข้าราชการการเมือง รัฐมนตรี ไม่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะทั้ง 3 ส่วนอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ซึ่งมีการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งสาธารณชนก็ไม่สามารถตรวจสอบรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้อย่างแท้จริง ทำให้กลไกนี้ควบคุมรัฐบาลไม่ได้ และถึงแม้ว่าตั้งคณะกรรมการก็มาจากข้าราชการ ไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลย์กันอย่างแท้จริง ในขณะที่กฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าดังกล่าวหรือบริเวณใกล้เคียง ซึ่งรู้สภาพเป็นอย่างดี เข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจสอบ หรือมีอำนาจแต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาว่าการสร้างรีสอร์ต สนามกอล์ฟ โรงแรมเพื่อการท่องเที่ยว ล้วนแล้วแต่เป็นการทำลายทรัพยากรและสัตว์ป่าจำนวนมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ โดยที่กลไกของรัฐสนับสนุนให้ดำเนินการเช่นนั้น ดังนั้นหากยังดำรงวัตถุประสงค์เพื่อความริเริ่ม ศึกษาวิจัย ท่องเที่ยว ควรให้ประชาชนทั่วไปและชาวบ้านมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการและพิจารณาว่าเหมาะสมกับพื้นที่หรือไม่ ซึ่งเป็นการให้ความเห็นชอบโดยผ่านทางข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองอนุมัติ

ในกรณีของเขตป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าเป็นการทำไม้หรือเก็บหาของป่า (มิใช่ไม้หวงห้ามและของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้) อธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้อนุมัติในการอนุญาตเป็นคราวๆไป แต่ในกรณีที่เป็นการทำไม้เพื่อจะเปิดใช้ที่ดินทำประโยชน์เท่านั้น ได้มีระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการสำรวจและการทำไม้ในบริเวณป่าที่เปิดใช้ที่ดินเพื่อทำประโยชน์ พ.ศ. 2525 กำหนดรายละเอียดการมอบให้ ออก ทำออก โดยวิธีออกใบอนุญาตธรรมดา การอนุญาตเพื่อการใช้สอยส่วนตัว หรือเพื่อการกุศล สาธารณประโยชน์ในพื้นที่ที่ยังไม่ได้สำรวจ การอนุญาตทำไม้พื้น หรือทำไม้เผาถ่าน การอนุญาตทำไม้ที่ผ่านประมวลแล้ว การอนุญาตทำไม้ในเขตนคร การอนุญาตทำไม้ในที่ประทาน

บัตรเหมืองแร่ การอนุญาตทำไม้ในแนวทาง และการอนุญาตทำไม้ในที่ดินที่เปิดใช้ประโยชน์  
ในกรณีอื่น ๆ ให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตตามระเบียบดังกล่าว โดยในรายละเอียด  
ของการทำไม้และการเก็บของป่าระบุไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ออก

สำหรับการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตปรับปรุง  
ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นป่าเสื่อมโทรม กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐ  
มนตรี และอธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี กำหนดตามจำนวนที่ดินที่อนุญาต ซึ่งอธิบดีต้องอนุญาต  
ไม่เกินยี่สิบไร่ ต่อหนึ่งครอบครัว คราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี การปลูกป่า  
หรือไม้ยืนต้นไม่เกิน 35 ไร่ต่อหนึ่งครอบครัว กำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่  
เกินสามสิบปี หรือการอนุญาตให้บำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อม  
โทรม ไม่เกิน 2,000 ไร่ อนุมัติโดยอธิบดี ถ้าเกิน 2,000 ไร่อนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี  
ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่ง เป็นหนังสือให้พักใช้ใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต มีกำหนด  
ไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่ง ถ้าผู้รับใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตกระทำผิดตาม  
กฎหมาย รัฐมีมาตรการควบคุม โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือเพิก  
ถอนใบอนุญาตและจ่ายค่าทดแทน เมื่อปรากฏว่าอนุญาตไปโดยมิชอบ<sup>21</sup> การอนุญาตให้ใช้  
ประโยชน์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนได้อยู่อาศัย และปลูกป่าไปพร้อมกัน ซึ่ง  
จะเน้นการปลูกแบบไม้โตเร็ว เพื่อการใช้สอยในครัวเรือนและจำหน่าย ขณะเดียวกัน  
รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน และต้องการลดขั้นตอนการให้อุญาต  
โดยไม่ต้องขออนุมัติกับรัฐมนตรีทุกกรณี ทำให้การปลูกสร้างสวนป่าไม่ทันกับฤดูกาลปลูกป่า

<sup>21</sup> ดูในระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่า  
สงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2528

ประกอบกับในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ได้มีเป้าหมายการปลูกป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเป็นละ 300,000 ไร่ จึงได้มีการเตรียมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2522 เพื่อแบ่งอำนาจการอนุญาตไปสู่พนักงานเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น\*

อย่างไรก็ตามลดขั้นตอนการอนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และอธิบดีกรมป่าไม้ ยังเป็นการแบ่งอำนาจการอนุญาตให้แก่บุคคลคนเดียว เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการให้อนุญาต โดยเฉพาะกรณีการปลูกป่าภาคเอกชนตามนโยบายของรัฐบาล ผลดีที่เกิดขึ้นคือนโยบายการปลูกป่าภาคเอกชนเป็นไปตามเป้าหมายเร็วขึ้น ขณะเดียวกันผลเสียที่ได้รับมีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน โดยที่ไม่มีการตรวจสอบควบคุมการอนุญาตของบุคคลคนเดียวซึ่งเสี่ยงต่อการใช้ดุลยพินิจมิชอบได้โดยง่าย สาเหตุที่กล่าวว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า ที่มีความเสี่ยงต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาตินั้น เนื่องมาจากการปลูกป่าแบบไม้โตเร็วเป็นการทำลายป่ารุ่นที่สอง (secondary forest) เพราะต้องมีการถางป่าให้โล่งเตียน และปลูกไม้เป็นแถวชนิดเดียว ซึ่งนักวิทยาศาสตร์ได้กล่าวว่าการเกิดป่ารุ่นที่สอง (ป่าเสื่อมโทรม หรือป่าเหล่า หรือไร่ทราง) ช่วยทำให้ป่า

---

\* ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่โดยความเห็นชอบจากป่าไม้เขตท้องที่สั่งอนุญาตได้ไม่เกินรายละ 1,000 ไร่

อธิบดีกรมป่าไม้สั่งอนุญาตได้ไม่เกินรายละ 10,000 ไร่

ในขนาดเนื้อที่เกิน 10,000 ไร่ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 30,000 ไร่ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์



ดิงเคิม (virgin forest) กลับคืนมา<sup>22</sup> การให้อำนาจแก่อธิบดีกำหนดระเบียบในการใช้ประโยชน์ในเขตป่า หรือแบ่งอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่คนเดียว จึงไม่เหมาะสมต่อสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน เพราะในสถานการณ์การเมืองที่ยังขาดกลไกการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชนที่แท้จริง มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว

#### 2.1.4 ได้รับสัมปทาน

ในกรณีของอุทยานแห่งชาติมีการให้สัมปทานทำไม้สัมปทานเหมืองแร่ อาชญาบัตร ประทานบัตร เท่ากำหนดอายุสำหรับกิจการที่ดำเนินการก่อนประกาศพระราชกฤษฎีกาเขตอุทยานแห่งชาติ สำหรับในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีข้อยกเว้นอนุญาตให้สัมปทานทำไม้และเก็บของป่าได้ (มาตรา 15) ในกรณีที่เป็นป่าที่เปิดสำหรับการปลูกสร้างสวนป่า อนุญาตให้แก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ทำไม้ออกภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับทราบ ส่วนป่าที่เปิดเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นเอกชนยื่นคำขอสัมปทานทำไม้ได้<sup>23</sup> ในกรณีนี้อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีเป็นผู้อนุญาตเป็นคราวๆไป ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งต้องสำรวจปริมาณไม้ในป่าสงวนแห่งชาติก่อนแล้วจึงให้ยื่นคำขอสัมปทาน ทั้งนี้รัฐมนตรียังมีอำนาจสั่งอนุมัติให้ผูกขาดทำไม้หรือเก็บหาของป่าได้ ที่ไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้

22 สมศักดิ์ สุขวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

23 คู่มือระเบียบว่าด้วยการอนุญาตทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2523

จะเห็นได้ว่าการให้สัมปทานทำไม้หรือเก็บหาของป่า เป็นอนุญาติให้เอกชนหรือรัฐวิสาหกิจใช้ทรัพยากรในเขตป่าระยะยาว ซึ่งแนวความคิดของกฎหมายป่าไม้ต้องการให้รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมและได้ประโยชน์จากการสัมปทานทำไม้ และเก็บหาของป่า ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุน เห็นด้วยต่อโครงการดังกล่าว ฉะนั้นการมีหลักเกณฑ์การอนุญาต การควบคุม การเก็บค่าภาคหลวง ค่าภาษี อยู่ในอำนาจของรัฐทั้งหมด ซึ่งผู้ที่รับผิดชอบโดยตรง คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้อนุญาตแต่ผู้เดียว โดยที่ไม่มีมาตรการใดๆควบคุมการสูญเสียของรัฐมนตรี ในสถานการณ์ก่อนการกำหนดนโยบายปิดป่า การปล่อยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีเป็นผู้อนุญาตได้ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการทำลายป่าเป็นจำนวนมาก โดยที่ประชาชนไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ ประกอบกับรัฐบาลที่ผ่านมามีเห็นด้วยกับนโยบายนี้ จนกระทั่งเกิดอุทกภัยครั้งยิ่งใหญ่ที่ภาคใต้ ซึ่งมีผลต่อการตื่นตัวของประชาชนที่ต้องการให้รัฐบาลยกเลิกสัมปทานทำไม้ ในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในสมัยนั้นได้ออกพระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานทำไม้ในปี พ.ศ. 2532 ตั้งแต่นั้นมา

## 2.2 ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

ตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ จะเป็นผู้ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในกรณีของการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายหรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตรเป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นไม่เกิน 11 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ถึงแม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการอื่น ซึ่งอาจจะเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ แต่บุคคลดังกล่าวจะมาจากกลุ่มบุคคลที่เป็นข้าราชการเป็นส่วนใหญ่แต่ไม่ได้มาจากบุคคลในท้องถิ่น ที่รู้ข้อมูลในพื้นที่ และตรวจสอบข้อมูลที่นอกเหนือจากการนำเสนอของเจ้าหน้าที่ป่าไม้เป็นหลัก จึงทำให้การรวมศูนย์การนำเสนอข้อมูลอยู่ที่คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติทุกพื้นที่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็น

จริง และอำนาจการตัดสินใจจะอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่อนุมัติให้มีการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยที่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจตัดสินใจประกาศพื้นที่ในระดับจังหวัดได้

การกำหนดระเบียบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ การให้อินญาต์ ให้สัมปทาน เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกำหนดกฎกระทรวง อธิบดีกำหนดระเบียบ และนำเสนอให้รัฐมนตรีอนุมัติ ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ในกฎหมายให้ดุลยพินิจแก่อธิบดีกำหนดระเบียบ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการกำหนดระเบียบเป็นไปเพื่อเพิ่มอำนาจให้อธิบดี โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ถึงแม้ว่าจะเป็นการยืดหยุ่นให้มีช่องว่างในการปฏิบัติได้นั้นเป็นสิ่งที่ดี แต่การให้อำนาจอธิบดีกำหนดแต่ผู้เดียว ไม่สอดคล้องเหมาะสมกับความเป็นจริง ไม่มีกลไกตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หากเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการระดับพื้นที่ที่มาจากชุมชนที่รักษาป่าร่วมกัน กำหนดระเบียบในการควบคุมดูแลรักษาป่า หรือการนำกฎระเบียบของชุมชนเข้ามาบัญญัติไว้ในระเบียบอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จะทำให้ไม่เกิดปัญหาระหว่างประชาชนกับรัฐ

สำหรับกรรมการตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบด้วยผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นอีกสองคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง กรรมการดังกล่าว ไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการจัดการป่าสงวน มีแต่หน้าที่กำหนดเขตป่าสงวนและควบคุมการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่แต่งตั้งอนุกรรมการสอบสวนวินิจฉัยคำร้อง โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากข้าราชการประจำ ในส่วนที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมาจากป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัด จึงทำให้การจัดการป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์ในเขตป่า หรือการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เมื่อรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการใช้ประโยชน์ในเขตป่า การดำเนินการจะเป็นไปในทิศทางนั้น ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการใช้ที่ดินในเขตป่าอย่างจำกัด

นอกจากนี้ปัญหาความไม่ชัดเจนของการปฏิบัติของหน่วยงานราชการ ว่าพื้นที่ที่ทางราชการได้อนุญาตให้สัมปทานทำไม้ หรือเก็บของป่าตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 หรือได้รับอนุญาตเข้าทำไม้ตามมาตรา 15 หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 16 หรือทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า ตามมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 หรือประทานบัตรทำเหมืองแร่ตาม พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510 จะกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้หรือไม่ ตามหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร.0601/6379 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2530 เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 ตามความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8 เห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่สามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

แต่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการพิจารณาว่าพื้นที่ใดที่ทางราชการอนุญาตจะต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือไม่ ต้องพิจารณาลักษณะของกิจการที่ได้รับอนุญาตในกฎหมายแต่ละฉบับ เพราะเป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพราะหากมีการปฏิบัติราชการตามคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8 จะทำให้ทางราชการไม่สามารถตรา พ.ร.ฎ กำหนดพื้นที่ที่ทางราชการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินกิจการตามกฎหมายเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ เพราะจากค่านิยมของมาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503

"ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง"

ตีความได้ว่า ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การครอบครองที่มีลักษณะแน่นอนและต่อเนื่องระยะยาวเทียบเคียงได้กับกรรมสิทธิ์ มิใช่ครอบครองประจำวัน ขณะเดียวกันทบวงการเมืองสามารถใช้สิทธิตามกรรมสิทธิ์หรือครอบครองได้อยู่ ซึ่งต้องประกอบด้วยแดนแห่งกรรมสิทธิ์ กับความต่อเนื่องสิทธิ ระยะเวลาที่รัฐยอมรับให้เอกชนมีสิทธิ์ แต่การให้อนุญาต หรือสัมปทานไม่ถือว่าเป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

เพราะสิทธิของผู้รับอนุญาต หรือของผู้รับสัมปทานย่อมแตกต่างกัน และย่อมก่อให้เกิดสิทธิในการเข้าครอบครองที่ดิน เพื่อใช้ประโยชน์ และดำเนินการในกิจการที่ตนได้รับอนุญาตจากทางราชการแตกต่างกันทั้งในด้านขอบเขตของสิทธิ และระยะเวลาของการมีสิทธิ และไม่ขัดต่อมาตรา 24 แห่งพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพราะว่าถ้าผู้ที่ดำเนินการดังกล่าวเป็นบุคคลที่อ้างอำนาจตามกฎหมายได้ จึงไม่ฝ่าฝืนตามมาตรา 24

ตามความเห็นของผู้เขียน การให้สัมปทานแก่เอกชน หรือให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ไม่ควรจำกัดสิทธิที่รัฐประกาศเขตป่าได้ เพราะยังถือว่าพื้นที่ที่เอกชนใช้ประโยชน์ยังเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ การให้เอกชนใช้ประโยชน์เป็นการครอบครองชั่วคราว ไม่ใช่ถาวรเช่นเดียวกับกรรมสิทธิ์ การดำเนินการดังกล่าวมีระยะเวลาหมดอายุ ซึ่งรัฐอาจกำหนดเงื่อนไขจำกัดการใช้สิทธิของผู้รับอนุญาตได้ ประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งประสงค์อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชั่วคราวเท่านั้น และเมื่อมีการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ที่เอกชนทำประโยชน์ สิทธิของเอกชนยังดำเนินการได้จนหมดอายุ

### 2.3 ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการ และนโยบายของรัฐ

ตามหลักการของกฎหมายควบคุมอย่างเด็ดขาด ไม่ให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่า แต่กฎหมายมีข้อยกเว้นให้ส่วนราชการและองค์การของรัฐใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าได้ ในกรณีของเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า กฎหมายไม่ได้มีข้อยกเว้นให้ดำเนินการได้ แต่ถ้ารัฐบาลมีนโยบายให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐใช้ประโยชน์รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ โดยอนุมัติเป็นมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติรับรองในแนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา 74 ว่า

"รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม"

ผลปรากฏว่ามีคณะกรรมการหลายฉบับที่อนุมัติให้มีการดำเนินโครงการต่างๆในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เช่น การสร้างเขื่อน ซึ่งมีเหตุผลตามมาตรา 19 แห่งพ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ว่าเป็นการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาหรือการพักผ่อน เป็นต้น แต่ตามพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 ไม่ได้เปิดข้อยกเว้นให้รัฐบาลใช้ดุลยพินิจดำเนินการได้ เช่นเดียวกับเขตอุทยานแห่งชาติ อย่างไรก็ตามรัฐบาลมีอำนาจทำได้โดยรัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขในมาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กลายเป็นว่ามติคณะรัฐมนตรีมีฐานะที่เหนือกว่ากฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติอำนาจของฝ่ายบริหารมีสูงกว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่มีหลักเกณฑ์ควบคุมการใช้เหตุผลของคณะรัฐมนตรีจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาว่าการให้เหตุผลของรัฐบาลในการอนุมัติการดำเนินโครงการต่างๆในเขตป่าดังกล่าว เพื่อคุ้มครองดูแลรักษาเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายจริงหรือไม่ ซึ่งมีปรากฏการณ์ให้เห็นดังนี้

- กรณีของจังหวัดเพชรบุรีขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยป่าแดง ตามพระราชดำริ<sup>24</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการที่ทางราชการจะอนุญาตให้มีการใช้พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ต้องมีการเพิกถอนพื้นที่นั้น ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องราวไป หากข้อเท็จจริงเป็นกรณีที่ทางราชการเข้าไปปฏิบัติการ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแล

<sup>24</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือที่ นร.0601/801, เรื่อง "จังหวัดเพชรบุรีขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน เพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยป่าแดง ตามพระราชดำริ," 2 กรกฎาคม 2533.

รักษาอุทยานแห่งชาติหรือเพื่อการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ ตามมาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ก็สามารถกระทำได้ แต่ในกรณีการใช้พื้นที่เขต อุทยานแห่งชาติเป็นอ่างเก็บน้ำนั้น มีลักษณะเป็นการทำลายสภาพของการเป็นเขตอุทยาน แห่งชาติ และไม่เข้าข่ายที่จะอนุญาตให้กระทำได้ตามมาตรา 19 ซึ่งไม่จำเป็นต้อง ตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนพื้นที่ แต่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

เพราะฉะนั้นกรณีของการสร้างอ่างเก็บน้ำ หรือสร้างเขื่อนในพื้นที่อุทยาน แห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องมีการเพิกถอนเขตดังกล่าว หน่วยงานราชการอื่นจึง จะดำเนินการได้ ซึ่งต้องอาศัยอำนาจของรัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรีออก พ.ร.ฎ.เพิกถอน เขตป่าดังกล่าว ซึ่งได้กลายเป็นข้อยกเว้นของกฎหมาย และถ้ามีการแก้ไขกฎหมายเปิด ช่องว่างให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์โดยได้รับการอนุญาตของรัฐมนตรี ก็ต้อง พิจารณาว่าจะเป็นปัญหาให้มีการทำลายทรัพยากรมากยิ่งขึ้นหรือไม่ หรือถ้าโอนอำนาจจาก คณะรัฐมนตรีมาให้คณะกรรมการของป่าแต่ละประเภท แต่ต้องมีองค์ประกอบที่คนในท้องถิ่น เข้าร่วมเป็นกรรมการที่สามารถตรวจสอบและข้อมูลในพื้นที่ ตลอดจนมีอำนาจในการตัดสินใจ จึงจะสามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าได้

- กรณีของการก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ<sup>25</sup> คณะกรรมการ กฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ตีความตามมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ว่าอธิบดีกรมป่าไม้ไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา

<sup>25</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือที่ สร.0601/930 เรื่อง "การก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ," 5 สิงหาคม 2524.

16 ดังกล่าวอนุญาตให้กรมทางหลวงสร้างทางในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ จะต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติเสียก่อน กรมทางหลวงจึงจะเข้าไปดำเนินการตามพ.ร.ฎ.กำหนดแนวทางหลวงได้ เพราะไม่ได้เป็นไปตามการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่มีข้อสรุปในการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันที่เป็นบรรทัดฐาน คือ เมื่อได้มีการกำหนดแนวเขตทางหลวงขึ้นโดยชอบตามกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวง (หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจหน้าที่) ย่อมมีอำนาจเข้าดำเนินการสร้างทางหลวงได้ตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยไม่ต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้ แต่เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงจะต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ คือต้องประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น มติคณะรัฐมนตรีที่ สร.0203/ว. ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2523 หรือข้อตกลงเกี่ยวกับการสงวนการตัดฟันไม้ในแนวเขตทางฯ พ.ศ.2511 (ระหว่างกรมป่าไม้กับกรมทางหลวง) เป็นต้น

ซึ่งความเห็นดังกล่าว ได้มีผลให้การปฏิบัติระหว่างหน่วยงานราชการดำเนินการได้ ถ้าเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานราชการนั้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องเพิกถอนเขตป่า ก็สามารถเข้าไปดำเนินการได้โดยไม่ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้ด้วยซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

จากกรณีดังกล่าวทำให้พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติมีการแก้ไข (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ดังปรากฏในมาตรา 13 ทวิ<sup>26</sup> อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนด

<sup>26</sup> แก้ไขมาตรา 13 เดิม ตามพ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.



บริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ซึ่ง  
เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ป่า เช่นกรณีของที่ดินวัดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ<sup>27</sup>  
คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นว่าวัดตะเคียนงามได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์  
ในที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2485 จนถึงปัจจุบัน ย่อมถือได้ว่าได้สิทธิครอบครองในที่ดิน  
ดังกล่าวตาม ป.พ.พ. ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ธรณีสงฆ์ ซึ่งกรมป่าไม้จะออกกฎกระทรวง  
กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติมิได้ จึงไม่ต้องมีการเพิกถอนเขตป่าสงวน และแม้ว่าไม่  
ได้แจ้งการครอบครองตามกฎหมายที่ดิน ก็ไม่ทำให้พ้นจากสภาพการเป็นที่ธรณีสงฆ์ วัด  
ย่อมดำเนินการขออนุญาตหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินต่อไปได้ และไม่ต้องยื่นคำขอใช้ที่ดิน  
ดังกล่าวตามมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

ในกรณีของการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) และการแจ้งการ  
ครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล มีความเห็นว่าถ้า  
ราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนใช้ พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6)  
พ.ศ.2479 แม้ว่าจะไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามมาตรา 13 แห่ง  
พ.ร.บ.ดังกล่าว การออก พ.ร.ฎ.กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินภายหลัง พ.ศ.2482 ทับ  
ที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครอง ไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครอง ซึ่งมีสิทธิครอบครองตลอด  
มาจนใช้ บ.ที่ดิน โดยอาจขออนุญาตโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 ก ได้ แต่ถ้าครอบครองภายหลัง

---

<sup>27</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือที่ สร.0601/642, เรื่อง  
"หารือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินวัดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ," 29 เมษายน 2526.

การใช้บังคับ พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 โดยมีได้ขออนุญาตจอง ผู้ครอบครองไม่ได้ที่ดินนั้นตามกฎหมายที่ดิน คงถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และกลายเป็นที่หวงห้ามเมื่อประกาศใช้ พ.ร.ฎ.กำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.2482 การครอบครองที่หวงห้ามต่อมาไม่ทำให้เกิดสิทธิแต่ประการใดเมื่อใช้ บ.ที่ดินแล้ว แม้ว่าจะได้แจ้งการครอบครองไว้ ก็ไม่อาจขออนุญาตโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) ได้ เพราะที่ดินที่ครอบครองนั้นเป็นที่ดินของอุทยานแห่งชาติไปแล้ว

จาก 2 กรณี ผู้เขียนเห็นด้วยกับบุคคลที่ครอบครองมาก่อนการประกาศใช้ พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) เนื่องจากเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงควรมีสิทธิได้รับโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 ก กรณีแบบนี้ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ กล่าวคือกรมที่ดินต้องการที่จะออกเอกสารสิทธิ์ แต่กรมป่าไม้ต้องการประกาศเขตป่าเพิ่ม จึงทำให้มีปัญหาต้องตีความว่าบุคคลที่ครอบครองมาก่อนการประกาศเขตป่า มีสิทธิได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือไม่ โดยเฉพาะในกรณีของบุคคลที่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง ส.ค.1 มาก่อน

### 3. นโยบายการจัดการที่ดินในเขตป่า

ปัญหาที่ทำให้มาตรการการจัดการที่ดินในเขตป่าไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎระเบียบ มาจากนโยบายของรัฐซึ่งใช้อำนาจของรัฐบาลออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า และนโยบายนี้มาโดยตลอดแม้ว่าจะมีการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน หรือมีการกำหนดนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน นโยบายที่ดินเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าเป็นเอกภาพไม่ซ้ำซ้อนขัดแย้งกันเอง ในช่วงที่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาฯฉบับที่ 1 จนถึงการประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ในปี พ.ศ.2528 มีพัฒนาการของการออกมติคณะรัฐมนตรีที่ชี้ให้เห็นว่ามีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรจากที่ดินในเขตป่าอยู่เสมอ ตามความต้องการของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และการส่งเสริมให้เอกชนใช้ประโยชน์ ซึ่งควบคู่ไป

กับนโยบายอนุรักษ์ป่าดังนี้

1.มติ ค.ร.ม.วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 นโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน ให้จำแนกประเภทที่ดินออกเป็น 2 ส่วน จากพื้นที่ประเทศ 322 ล้านไร่ คือ พื้นที่ป่าไม้จำนวนร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ หรือเท่ากับ 161 ล้านไร่ และพื้นที่เพื่อการเกษตรร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ หรือเท่ากับ 161 ล้านไร่

2.มติ ค.ร.ม.วันที่ 19 ธันวาคม 2504 การป้องกันการทำลายป่าไม้ โดยกำหนดให้ป่าแห่งใดที่ถูกทำลายโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว ไม่อนุญาตให้ผู้กระทำความผิดตลอดจนบุคคลอื่นได้รับอนุญาตให้จับจองที่นั้นเป็นอันขาด

3.มติ ค.ร.ม.วันที่ 14 มกราคม 2507 นโยบายการทำเหมืองแร่กับการสงวนคุ้มครองป่า โดยในเขตป่าสงวนและป่าคุ้มครอง อนุญาตให้ทำเหมืองแร่ได้ถ้าผู้ถือประทานบัตรปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า ในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร การขออนุญาตต้อง ไม่เป็นการทำลายต้นน้ำลำธารในลุ่มน้ำ การกำหนดเขตที่จะเป็นอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ควรให้กรมโลหกิจ (ปัจจุบันเป็นกรมทรัพยากรธรณี) ร่วมพิจารณาด้วย ทั้งนี้หลักการว่าไม่ควรจำกัดชนิดหรือปริมาณของแร่ที่จะผลิตหรือจำกัดท้องที่การผลิตแร่โดยถือภาคภูมิศาสตร์เพิ่มขึ้น

4.มติ ค.ร.ม.วันที่ 4 มกราคม 2509 นโยบายการอนุญาตทำไม้ป่าเลน โดยให้สัมปทานระยะยาวเต็มตามรอบตัดฟันตามโครงการ และกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับสัมปทานตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484

5.มติ ค.ร.ม.วันที่ 3 ตุลาคม 2510 ป่าโครงการบางป่าที่ล่อแหลมต่อการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าอยู่เสมอ เช่นป่าต้นน้ำลำธาร และป่าสาธิต สมควรมอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) เป็นผู้ทำไม้ และป่าโครงการไม้กระยาเลย ให้ออป.รับอนุญาตทำไม้โดยวิธีผูกขาดไม่ต้องเปิดประมูล

6.มติ ค.ร.ม.วันที่ 26 มกราคม 2511 การขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ โดยบริเวณป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้เป็นป่าที่รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ หากทบวงการเมืองใดจะเข้าใช้ประโยชน์

ที่ไม่ตัดพื้นที่ที่ขอใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่าที่จำแนกไว้ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาอนุมัติโดยไม่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่ถ้าจำเป็นต้องกันพื้นที่ส่วนที่ขอใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่า ต้องตกลงกับกระทรวงเกษตรฯ และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เป็นรายๆ ไป

7.มติ ค.ร.ม.วันที่ 22 เมษายน 2512 อนุญาตให้บุคคล หรือนิติบุคคลใช้ประโยชน์ในเขตป่าเป็นการชั่วคราว โดยไม่ตัดพื้นที่ออก และประสานกับกระทรวงเกษตรฯ ที่พิจารณาได้เอง

8.มติ ค.ร.ม.วันที่ 8 กรกฎาคม 2512 และ 9 ธันวาคม 2512 โครงการเร่งรัดจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน และที่บุกรุกเข้าไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม ถ้าเป็นที่ป่า ไม้มอบให้กรมป่าไม้ดำเนินการ ถ้าเป็นที่สงวนหวงห้ามมอบให้กรมที่ดินดำเนินการ ที่นอกเขตป่าถาวร เร่งรัดสำรวจออก น.ส.3 เพิ่มงบประมาณจัดดินถมและที่ดินให้ประชาชนมากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันบุกรุกป่าและที่ดินของรัฐ

9.มติ ค.ร.ม.วันที่ 9 กันยายน 2512 การทำไม้ในบริเวณที่ดินที่จะเปิดเป็นนิคมของทางราชการ ให้กรมประชาสัมพันธ์และกรมสหกรณ์ที่ดินที่เป็นเจ้าของนิคม เป็นผู้ทำ ไม้ในเขตนิคมทุกชนิด

10.มติ ค.ร.ม.วันที่ 17 สิงหาคม 2517 นโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวร ด้วยการเร่งรัดจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนโดยรวดเร็ว และจัดการกับป่าถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมโดยการบุกรุกของราษฎร ด้วยการจำแนกพื้นที่ป่าเป็น 2 ส่วนคือ พื้นที่ป่าที่ต้องรักษาไว้ ได้แก่พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ป่าที่ผ่อนผันให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกิน ได้แก่พื้นที่ป่าที่อยู่ในโครงการปลูกสร้างสวนป่าของกรมป่าไม้

11.มติ ค.ร.ม.วันที่ 14 มกราคม 2518 กำหนดเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่ควรห้ามเปิดการทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลุ่มแม่น้ำปิงบริเวณเหนือเขื่อนภูมิพลทั้งหมด โดยให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ห้ามใช้พื้นที่ทำเหมืองแร่อย่างเด็ดขาด แต่พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 2 อนุญาตให้ทำเหมืองแร่ได้ แต่ต้องมีมาตรการพิเศษควบคุม พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 3 อนุญาตให้ทำเหมืองแร่ได้ตามปกติ

12. คำสั่งนายกรัฐมนตรีวันที่ 4 เมษายน 2518 ให้ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติโดยชอบด้วยกฎหมาย ราษฎรคนใดที่ถูกจับกุมให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวไป และตั้งแต่บัดนี้ห้ามบุกรุกป่าสงวนเด็ดขาด หากบุกรุกถือว่าผิดกฎหมาย

13. มติ ค.ร.ม. วันที่ 29 เมษายน 2518 การจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ โดยมีให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่ตกทอดเป็นมรดกได้

14. มติ ค.ร.ม. วันที่ 8 มิถุนายน 2519 และ 14 กันยายน 2519 ทบทวนมติ ค.ร.ม. และคำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้ ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี เรื่องราษฎรเข้าทำกินและออกเอกสารสิทธิ์ในป่าสงวนแห่งชาติ

15. มติ ค.ร.ม. วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2520 การป้องกันแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติ ค.ร.ม. แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติ ให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมายทั้งในส่วนของพนักงานเจ้าหน้าที่และประชาชน

16. มติ ค.ร.ม. วันที่ 19 ตุลาคม 2520 เห็นด้วยตามมาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติในระยะยาว และเพิ่มมาตรการลดโรงงานแปรรูปไม้ป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าไม้เนื่องจากการยึดครองของผู้ก่อการร้าย การลักลอบตัดไม้

17. มติ ค.ร.ม. วันที่ 28 สิงหาคม 2522 ช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวรของชาติ ให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่ง

18. มติ ค.ร.ม. วันที่ 8 กรกฎาคม 2523 การเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ของส่วนราชการทั้งหมดที่ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว หรือกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ตามระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ซึ่งต้องแจ้งกรมป่าไม้ทราบโดยด่วน โดยได้รับอนุมัติให้ใช้พื้นที่จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ และคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อน

19. มติ ค.ร.ม. วันที่ 7 กรกฎาคม 2524 อนุมัติโครงการนิคมสร้างตนเองพัฒนาภาคใต้

20.มติ ค.ร.ม.วันที่ 22 กันยายน 2524 ทบพวณมติ ค.ร.ม.ซึ่งอนุมัติให้ ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรีวันที่ 4 เมษายน 2518 ลดจำนวนที่ทำกินไม่ควรเกิน 10 ไร่ต่อครอบครัว หากมีการกระทำผิดบุกรุกป่าให้ดำเนินการจับกุม

21.มติ ค.ร.ม.วันที่ 8 ธันวาคม 2524 แนวทางปฏิบัติการเข้าใช้พื้นที่ใน เขตป่าสงวนแห่งชาติในลักษณะเป็นการถาวรของส่วนราชการ ซึ่งต้องได้รับความยินยอม จากอธิบดีกรมป่าไม้ โดยอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯก่อนจึงจะดำเนินการได้ และเพิกถอนสภาพบริเวณนั้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

22.มติ ค.ร.ม.วันที่ 14 เมษายน 2525 การป้องกันแก้ไขการบุกรุก ทำลายป่าไม้ของชาติให้กองทัพภาคสนับสนุนช่วยเหลือการป้องกันและปราบปรามการบุกรุก ทำลายป่า

23.มติ ค.ร.ม.วันที่ 27 กรกฎาคม 2525 กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญ ของประเทศไทย ด้วยการศึกษาวิจัยลุ่มน้ำทางภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ แบ่งชั้นลุ่มน้ำ 5 ชั้น

24.มติ ค.ร.ม.วันที่ 26 ตุลาคม 2525 และ 8 กุมภาพันธ์ 2526 การ พิจารณาการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าปิด ซึ่งจะไม่อพยพราษฎรที่ตั้งหลักแหล่งทำกินอยู่ใน บริเวณพื้นที่โครงการโดยที่ราษฎรไม่สมัครใจ และจัดที่ทำกินให้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ โดยไม่ออกเอกสารสิทธิ์ให้

25.มติ ค.ร.ม.วันที่ 30 สิงหาคม 2526 การขอเข้าทำประโยชน์ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นการปลูกสร้างสวนป่าในเขต ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม

26.มติ ค.ร.ม.วันที่ 31 มกราคม 2527 องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ขอเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าขุนแม่สี เพื่อก่อสร้างสถานีวิจัยวิทยุ และถนนเข้าสู่สถาน ซึ่งอยู่ในเขตป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 และเขตรายชื่อป่าปิด

27.มติ ค.ร.ม.วันที่ 31 มกราคม 2527 การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ปิดป่า เพื่อลดการทำไม้ เพื่อการต่ออายุใบอนุญาตที่เคยได้รับไว้ก่อน

28.มติ ค.ร.ม.วันที่ 27 มีนาคม 2527 การขอเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าที่คณะกรรมการมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ เพื่อดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดเล็ก โดยผ่อนผันยกเว้นไม่อยู่ในเขตป่าปิดตามมติ ค.ร.ม. 9 มกราคม 2522

29.มติ ค.ร.ม.วันที่ 16 ตุลาคม 2527 การแก้ไขปัญหาการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ให้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเพื่อกำหนดแนวทางการจัดการป่าไม้ในระยะยาว

30.มติ ค.ร.ม.วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ซึ่งแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวรของชาติ ให้ได้รับเอกสารสิทธิ์

กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2510 - 2518 ภายหลังจากกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ให้ได้สิทธิทำกิน (สทก.)

กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ.2518 จนถึงปัจจุบัน อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว

31.มติ ค.ร.ม.วันที่ 28 พฤษภาคม 2528 กระทรวงอุตสาหกรรมขอทบทุนมติ ค.ร.ม.เกี่ยวกับการกำหนดชั้นของป่าต้นน้ำลำธาร ให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ถ้ามีความจำเป็นอนุญาตให้ประทอนบัตร หรือต่ออายุประทอนบัตรทำเหมืองแร่ได้ โดยกระทรวงอุตสาหกรรมเสนอคณะกรรมการอำนวยการเป็นรายๆ ไป

การนำเสนอมติคณะกรรมการดังกล่าวเป็นตัวอย่างเท่านั้น ไม่ใช่การรวบรวมมติ ค.ร.ม.ทั้งหมด ที่ชี้ให้เห็นถึงนโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนแปลง ไม่นั่นนอนอยู่เสมอซึ่งมีทั้งนโยบายที่เปิดให้ประชาชนใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าดังกล่าว และนโยบายการอนุรักษ์ป่าไปพร้อมกัน มติคณะกรรมการทั้งหมด จากตัวอย่างดังกล่าวสามารถจำแนกการใช้ประโยชน์ได้ดังนี้

(1) การใช้ประโยชน์ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐ เพื่อสาธารณูปโภคพื้นฐาน สาธารณูปการต่างๆ จัดตั้งหน่วยงานราชการตามแผนพัฒนาฯ เศรษฐกิจของชาติ

(2) การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่อยู่ในเขตป่า ได้แก่ สัมปทานทำไม้ ทำเหมืองแร่ ในเขตป่าปิด และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าที่รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ โดย รัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ออป. และหน่วยงานราชการที่ทำไม้ก่อนการดำเนินการที่ได้รับมอบพื้นที่จาก กรมป่าไม้ เช่น การจัดที่ดินในรูปของนิคมสร้างตนเอง

(3) การเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า โดยที่รัฐบาลอนุมัติให้ดำเนินการเพื่อ แก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า ซึ่งมีหลายรูปแบบในการจัดที่ดิน

นอกจากนี้รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐ และประชาชนใช้ประโยชน์ได้ และมีผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมต่อการทำลาย ป่า ถึงแม้ว่าจะมีการจำแนกประเภทที่ดินแบ่งพื้นที่ป่าออกจากที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม และสร้างกลไกของรัฐในการปฏิบัติงานควบคุมมิให้มีผลกระทบต่อการทำลายป่า ซึ่ง บริหารโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนกระทรวงหลักอื่นๆทำหน้าที่ประสานงาน ในระดับการประชุมเท่าที่จำเป็น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีบทบาทอย่างสูง แต่ดำเนินการตามวิถีทางที่กรม กอง ของกระทรวงที่เห็นว่าเหมาะสมในแนวทางของตนเอง อันไม่สอดคล้องและไม่ประสานกับแนวนโยบายหลัก เช่นกรณีของกรมป่าไม้ กรม ที่ดิน มีการกล่าวหาว่าการออก น.ส.3ก ในเขตป่าไม้ ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนทำให้ ประชาชนเกิดความสับสนไม่มั่นใจในการทำประโยชน์ในที่ดิน เพราะเกรงว่าจะเป็นที่ดิน ในเขตป่าทั้งในปัจจุบันและในอนาคต นอกจากนี้รัฐบาลยังขาดความสนใจที่จะปรับปรุง นโยบายให้ทันสมัยและเป็นเอกภาพ

และเมื่อมาเปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลในการอนุรักษ์ป่า รัฐบาลก็ให้ความสำคัญ สำคัญเช่นเดียวกัน ได้แก่ สืบสวนและจำแนกประเภทที่ดิน การตั้งคณะกรรมการป้องกัน การบุกรุกทำลายป่า กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และกำหนดการใช้ทรัพยากรในเขตป่า



ขายเลน แต่มาตรการดังกล่าวไม่ได้ผลเนื่องจาก รัฐบาลกลับมีนโยบายที่ทบทวนหรือยกเลิกการอนุรักษ์ป่า เพื่อเปิดช่องให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้โดยไม่ผิดกฎหมาย ในท้ายที่สุดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นนโยบายอันดับแรกที่รัฐบาลตัดสินใจ เนื่องมาจากสภาพภาพของพรรคการเมือง ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจเอกชน และ ส.ส.ส่วนใหญ่มาจากนักธุรกิจซึ่งมีรายได้จากการขายทรัพยากร และมีอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาล ความไม่เียงที่รัฐบาลพิจารณาจึงหนีไม่พ้นที่ต้องสนองตอบต่อกลุ่มธุรกิจเอกชน

### การจัดการที่ดินในเขตป่าตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

#### 1. แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ในปี 2528 ซึ่งเป็นช่วงของการปรับเปลี่ยนแผนและแนวทางในการพัฒนาประเทศ (จากแผนพัฒนาฉบับที่ 5 เป็น ฉบับที่ 6) นั้น ได้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้น เพื่อให้การจัดการทรัพยากรป่าไม้สามารถกระทำต่อเนื่องในระยะยาว และประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เพื่อให้ส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องได้มีความเข้าใจร่วมกัน และถือเป็นแนวทางปฏิบัติ อันจะทำให้การพัฒนาป่าไม้เป็นไปอย่างราบรื่น ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการวางแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 อย่างชัดเจน (ซึ่งไม่เคยมีการกำหนดในแผนพัฒนาฉบับก่อน)

นโยบายป่าไม้ได้กำหนดสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในสาระสำคัญดังนี้

(1) เปลี่ยนแนวความคิดการพัฒนาป่าไม้จากเดิม ที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรแต่ผู้เดียว ไปสู่แนวความคิดที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของ และสร้างระบบการประสานแผนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรประชาชนในท้องถิ่น

(2) เปลี่ยนจากการควบคุมป้องกัน เป็นแผนชัดเจนในการพัฒนาศักยภาพของ

ทรัพยากรป่าไม้ ในทางเศรษฐกิจ เช่น พัฒนาศักยภาพผลผลิตจากไม้ใช้สอยมากขึ้น โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน ปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ ตามหัวไร่ปลายนา ปลูกป่ารายย่อย เพื่อใช้สอยในครัวเรือน และปูพื้นฐานไปสู่การส่งออก และพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนเพิ่มการจ้างงานและรายได้ของประชาชน โดยปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้มีแผนนโยบายพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ระยะยาวที่ชัดเจน

(3) กำหนดพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการคือ

(3.1) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และการป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วม และการพังทลายของดิน รวมทั้งประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และการนันทนาการขอประชาชน ในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

(3.2) ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

ซึ่งการจำแนกประเภทที่ดินดังกล่าวมาจากการจำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี 14 พฤศจิกายน 2504 ให้จำแนกพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 50 และต่อมามีจำแนกประเภทที่ดินตามแผนพัฒนาฯฉบับที่ 3 ให้จำแนกประเภทที่ดินให้มป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 จำนวนพื้นที่ประมาณร้อยละ 38.2ของเนื้อที่ประเทศ

ดูเหมือนว่านโยบายป่าไม้แห่งชาติ จะเป็นทางออกในการแก้ปัญหาทรัพยากรป่าไม้ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีการเปลี่ยนแนวความคิด การปฏิรูประบบการประสานงานร่วมระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชนในท้องถิ่น และเสริมสร้างการพัฒนาศักยภาพป่าไม้ คำถามก็คือใครได้ประโยชน์จากนโยบายนี้ จากการที่การวิเคราะห์นโยบายอยู่บนพื้นฐานการผลิตไม้ให้เพียงพอต่อความต้องการใช้สอยในครัวเรือน และอุตสาหกรรมในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งคำนวณจากความต้องการใช้ไม้แปรรูป พบว่าการนำต้นไม้จากป่าต้นหนึ่ง

มาทำไม้แปรรูป สามารถนำมาใช้ประโยชน์จริงๆ ประมาณร้อยละ 25 ของไม้ทั้งต้นในป่า เพราะฉะนั้นคนไทยคนหนึ่งใช้ไม้ปีหนึ่งประมาณ 13.31 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยผลิตจากพื้นที่ป่าผลิตผลประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ<sup>28</sup> ทำให้วัตถุประสงค์หลักของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ต้องการพัฒนาศักยภาพป่าไม้ไว้ใช้ในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการปลูกไม้โตเร็วและส่งเสริมภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่า การปลูกป่าชุมชนของชาวบ้านเน้นปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อใช้สอยและขายในการบ่อนตลาดอุตสาหกรรม

แต่ในความเป็นจริง ข้อจำกัดของประชาชนในท้องถิ่นทั้งในด้านเงินทุน ความสามารถในการบริหารจัดการ การต่อรองราคาในตลาด และจำนวนที่ดิน ซึ่งไม่อาจสู้กับบริษัทใหญ่ที่มีเงินทุน และที่ดินจำนวนมากในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันกันอย่างเสรี และในที่สุดต้องขายที่ดินเพื่อปลดหนี้สิน กลายเป็นลูกจ้างปลูกป่าของบริษัทใหญ่ นอกจากนี้แนวความคิดการปลูกป่าชุมชนของชาวบ้าน เป็นการปลูกป่าใช้สอยในครัวเรือน และเป็นพันธมิตรธรรมชาติที่หลากหลายเพื่อรักษาระบบนิเวศให้ดำรงอยู่ ไม่ได้เน้นเพื่อการปลูกไม้โตเร็วและตัดไปขาย จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ กับประชาชนในเรื่องของการแย่งชิงพื้นที่ปลูกป่าให้ได้ครบ ร้อยละ 25 แต่ต่อมาแผนพัฒนาฯฉบับที่ 7 ได้เปลี่ยนจากตัวเลขร้อยละ 25 มาเป็นร้อยละ 15 เพื่อตอบรับกับกระแสการอนุรักษ์ป่าไม้ที่เพิ่มมากขึ้น

---

<sup>28</sup> สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ, แนวทางการแบ่งประเภทพื้นที่ป่าและการจัดการแต่ละประเภท เล่ม 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ, 2532), หน้า 3.

ในการคำนวณว่าป่าอนุรักษ์ควรจะมี ร้อยละ 15 โดยวิเคราะห์จากปริมาณพื้นที่ต้นน้ำลำธารรวมไปถึงป่าอนุรักษ์ ซึ่งปริมาณน้ำที่ไหลจากลำห้วยเป็นน้ำที่เกิดเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำลำธารของแต่ละท้องที่เท่านั้น ซึ่งพื้นที่ป่าควรมีอย่างน้อย ร้อยละ 38.2<sup>29</sup> ทำให้ผลการจำแนกการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ทั่วประเทศ ให้มีการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ป่าไม้ เป็นพื้นที่อนุรักษ์ และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ โดยให้พื้นที่อนุรักษ์ให้ชาวบ้านอพยพโยกย้ายไปอยู่ในเขตกันชน ซึ่งการกำหนดเขตอนุรักษ์ครอบคลุมพื้นที่ป่าธรรมชาติที่เหลืออยู่รักษาไว้เพื่อการป่าไม้ พื้นที่ที่มีคุณค่าทางชีวภาพ พื้นที่นั้นเป็นเขตต้นน้ำลำธาร เป็นต้น ซึ่งสามารถขยายไปถึงพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินอกพื้นที่อนุรักษ์ได้

ในความเป็นจริงนั้นการประกาศให้พื้นที่อนุรักษ์ครบร้อยละ 15 ได้รวมถึงพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งมีทั้งชาวเขาและชาวบ้านอาศัยทำกินอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์จำนวนมากถึง 1,253 ป่า 32,000 หมู่บ้าน 970,000 ครอบครัว<sup>30</sup> โดยมีการตั้งถิ่นฐานนาน 100 กว่าปี มีระบบวิถีชีวิตทำการเกษตรกรรมแบบยั่งยืน และทางอำเภอได้รับรองเป็นหมู่บ้านที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงส่วนการกำหนดเขตอนุรักษ์จาก ร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 25 ยิ่งทำให้มีการขยายเขตอนุรักษ์เพิ่มขึ้น มีการอพยพหมู่บ้านเหล่านี้มาไว้ในเขตกันชนรอบพื้นที่อนุรักษ์หรือในเขตอื่นที่เหมาะสม อันเป็นการละเมิดสิทธิที่ทำกินและที่อยู่อาศัย อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษยชาติ สำหรับการใช้ที่ดินที่มีการแบ่งสมรรถที่ดิน โดยแยกพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 ไว้ประมาณ 100 ล้านไร่หรือร้อยละ 31 ของพื้นที่ประเทศ ให้เป็นพื้นที่

29 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

30 สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ป่า-ที่ดิน และ คน. ทางออกที่เป็นธรรม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ตุลา, 2535), หน้า 32.

ป่าไม้ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ไม่อนุญาตให้มีการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน หากมีความจำเป็นนำที่ดินมาให้เช่า หรือขอสัมปทาน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป เว้นแต่ประชาชนมีการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน มีสิทธิได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทั้งนี้ต้องป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จะเห็นได้ว่า การจัดทำนโยบายป่าไม้ไม่ได้พิจารณาจากสภาพความเป็นจริงของปัญหา โดยเฉพาะคนที่อาศัยอยู่ในป่า การอยู่รอดทางเศรษฐกิจของชาวบ้าน และสาเหตุของปัญหาที่มาจากนโยบายของรัฐ และกลุ่มต่างๆที่เป็นปัจจัยสำคัญให้มีการทำลายป่า และทำอย่างไรให้ระบบนิเวศดำรงอยู่ซึ่งเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ แต่พิจารณาจากตัวไม้เป็นหลัก และจะทำอย่างไรให้มีการผลิตไม้เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนระบบการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาศักยภาพของการผลิตไม้ การใช้ที่ดินกลุ่มคนที่เข้าร่วม เป็นมาตรการที่เข้ามาส่งเสริมให้ป่าไม้ให้ครบร้อยละ 40 ตามเป้าหมาย และสนองตอบต่ออุตสาหกรรมได้

ผลจากการที่รัฐกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อให้มีป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 40 โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของกรอบที่จะทำให้ป่าอนุรักษ์ขยายเพิ่มขึ้นเข้าไปในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ให้ได้ร้อยละ 25 ตามแผนพัฒนาฉบับที่ 7 เพื่อให้มีผลทางกฎหมายที่จะป้องกันไม่ให้มนุษย์เข้าไปทำลายหรือรบกวน ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้ปลูกป่าเศรษฐกิจในรูปของสวนป่า ในการตอบสนองความต้องการไม้ที่เพิ่มสูงขึ้น ภายหลังจากยกเลิกสัมปทานทำไม้ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ตามคำสั่งของคณะรัฐมนตรีที่ 32/2532 ลงวันที่ 17 มกราคม 2532

กรอบการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้ดำเนินการตามแผนของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2532 ให้กรมป่าไม้ดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ออกเป็น 3 พื้นที่คือ

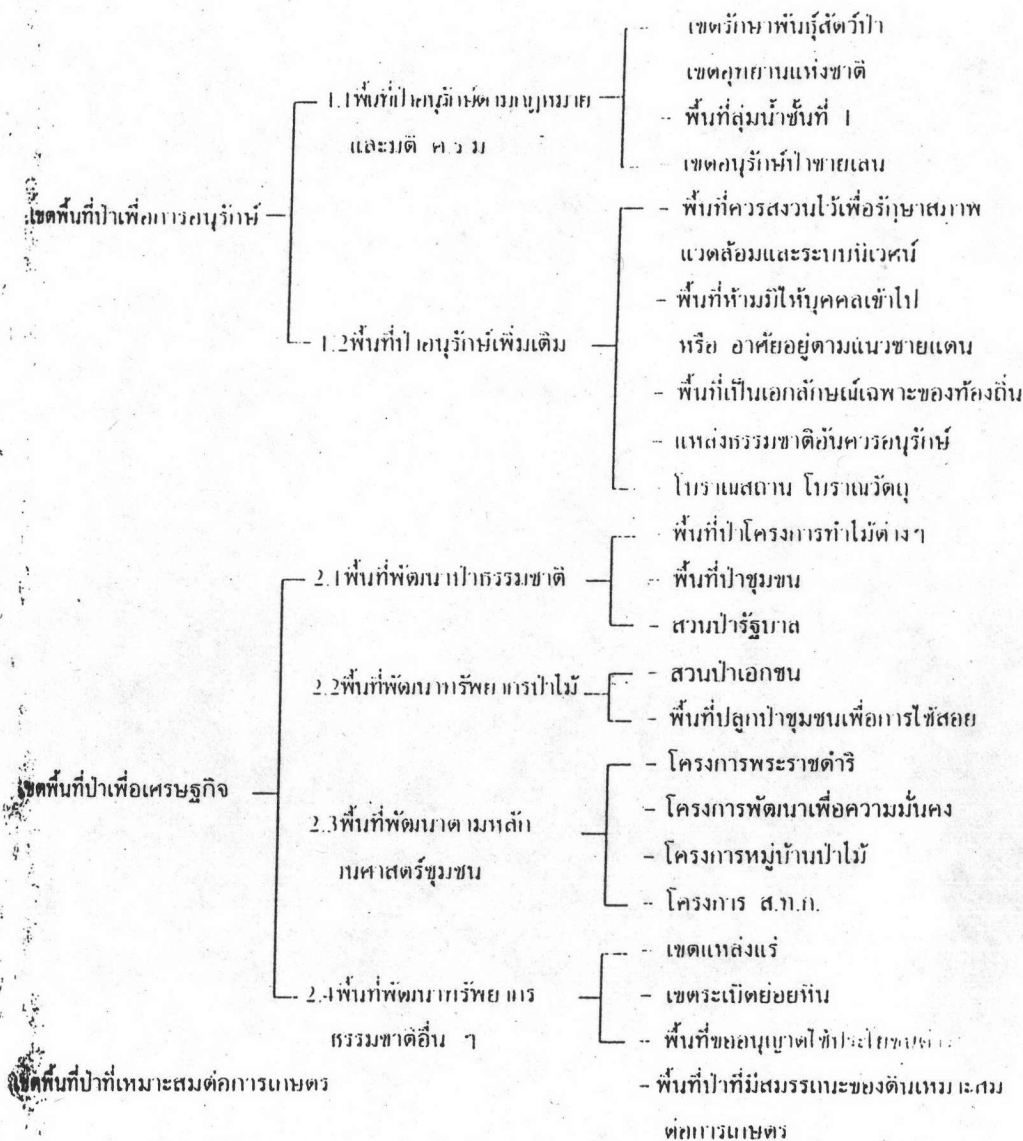
- (1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย โดยกำหนดแนวเขตให้ชัดเจน และห้ามมิให้ผู้ใดเข้าทำประโยชน์โดยเด็ดขาด
- (2) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ประเภทที่ 1 มอบให้ ส.ป.ก.นำไปจัดสรรเป็นที่ทำกินของประชาชน
- (3) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ประเภทที่ 2 กำหนดขึ้นเพื่อให้เอกชนเช่าปลูกป่าตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยห้ามตัดไม้ใหญ่ในพื้นที่ที่เช่าโดยเด็ดขาด

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2537 จำแนกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศจำนวน 1,220 ป่า แบ่งเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ป่าเพื่อเศรษฐกิจ และเขตป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (ดูตัวเลขได้ในตารางที่ 1) ซึ่งมีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ (ดูในแผนภูมิที่ 2) โดยกรอบการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ดังกล่าวอาศัยบทบัญญัติของกฎหมาย และ มติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่แล้ว มิได้เป็นการปรับปรุงใหม่ ได้แก่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 , เขตอุทยานแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504, พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ตามผลการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ตามมติคณะรัฐมนตรี และพื้นที่เขตอนุรักษ์ตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการขยายเขตพื้นที่ดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้น

ตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนก่อนแล้วว่า หลักเกณฑ์การประกาศเขตพื้นที่ป่าแต่ละประเภทกำหนดไว้กว้างมาก โดยไม่ได้พิจารณาจากสภาพความเป็นจริงของชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานและรักษาป่ามาเป็นเวลานาน แต่มุ่งประสงค์จะให้พื้นที่ป่าต่างๆตามแนวคิดที่จะปลูกป่าเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม โดยพิจารณาจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่าสมบูรณ์ หรือมีศักยภาพเหมาะสมต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กว้างมาก สามารถตีความครอบคลุมที่ดินได้ทุกประเภท เช่น พื้นที่ป่าที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้ เพื่อเป็นสถานที่ศึกษาวิจัย พื้นที่ป่าที่ห้ามมิให้บุคคลเข้าไป หรืออยู่อาศัยตามแนวชายแดน เป็นต้น จะเห็นได้ว่า จะ

แผนภูมิที่ 2

โครงสร้างสังเขป  
การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้  
ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ



สภาพพื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทิวกระเทียม

ท้องที่	ป่าสงวนแห่งชาติ		เขตป่าเพื่อการอนุรักษ์			เขตป่าเพื่อเศรษฐกิจ			เขตป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร		
	จำนวน (ไร่)	พื้นที่ตามการจำแนก (ล้านไร่)	คงสภาพ (ล้านไร่)	หมดสภาพ (ล้านไร่)	รวม (ล้านไร่)	คงสภาพ (ล้านไร่)	หมดสภาพ (ล้านไร่)	รวม (ล้านไร่)	คงสภาพ (ล้านไร่)	หมดสภาพ (ล้านไร่)	รวม (ล้านไร่)
ภาคเหนือ	233	65.93	43.89	7.17	51.06	5.01	8.72	13.73	0.14	1.00	1.14
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	352	34.45	7.86	4.25	12.11	2.03	18.45	20.48	0.02	1.84	1.86
ภาคกลางและตะวันออก	167	29.59	13.25	2.21	15.46	2.18	9.42	11.60	0.03	2.50	2.53
ภาคใต้	468	17.37	5.89	3.71	9.60	0.92	5.16	6.08	0.02	1.67	1.69
รวม	1,220	147.34	70.89	17.34	88.23	10.14	41.75	51.89	0.21	7.01	7.22

หมายเหตุ 1. สภาพพื้นที่ป่าไม้ ได้จากการแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศเทียม LANDSAT-5 ที่บันทึกเมื่อ ปี พ.ศ. 2534 โดยสำนักงานรังวัดและแผนที่

2. รวบรวมข้อมูล โดยกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรกฎาคม 2535



มีหลักเกณฑ์อะไรที่จะเป็นบรรทัดฐานว่าพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการสงวนไว้ เพื่อเป็นสถานที่ศึกษาวิจัย ทำให้การกำหนดป่าอนุรักษ์ตกอยู่ในดุลยพินิจของกรมป่าไม้ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการป่าไม้เป็นส่วนใหญ่ ประเด็นที่สำคัญคือการพิจารณาเฉพาะสภาพภูมิประเทศและระบบนิเวศ โดยขาดการพิจารณาองค์ประกอบทางสังคมที่มีประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานอย่างต่อเนื่อง กับการจัดการป่าโดยชุมชนตามความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี ที่ทำให้พื้นที่ป่าดำรงอยู่ได้บางส่วน

การกำหนดพื้นที่ป่าเศรษฐกิจยิ่งเห็นได้ชัดว่า กำหนดขึ้นมาเพื่อผลิตไม้ และของป่า ตลอดจนเอื้ออำนวยให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ เช่น แร่ธาตุ พลังงาน จะเห็นได้ว่า พื้นที่ป่าเศรษฐกิจครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งที่เสื่อมโทรม และไม่เสื่อมโทรม การแบ่งพื้นที่ให้มีการปลูกป่าทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน และเพื่อการใช้สอยในครัวเรือน โดยแนวความคิดของป่าชุมชนนั้นมุ่งปลูกต้นไม้เพื่อขาย ซึ่งต่างจากการปลูกป่าธรรมชาติของชาวบ้านที่ปลูกป่าเพื่อใช้สอยในครัวเรือน นอกจากนี้การแบ่งพื้นที่พัฒนาตามหลักวิทยาศาสตร์ชุมชน เช่น โครงการหมู่บ้านป่าไม้ โครงการสิทธิทำกิน จุดประสงค์เพื่อจัดที่ดินทำกิน และปลูกป่าให้รัฐ มิได้ให้ประชาชนเป็นเจ้าของซึ่งยังมีข้อบกพร่องอยู่ โดยจะกล่าวในตอนต่อไป

ปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัดว่า พื้นที่ป่าเศรษฐกิจให้ความสำคัญกับการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ มากกว่าการให้ประชาชนได้ประโยชน์จากป่า และมีส่วนร่วมในการรักษาป่า กล่าวคือมีการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่ พื้นที่เขตระเบิด และย่อยหิน พื้นที่อนุญาตให้ส่วนราชการ และเอกชนใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ และแบ่งพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร

สำหรับวิธีการ และองค์การในการจำแนกการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้มาจากสำนักงานป่าไม้เขตท้องที่ และกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเป็นผู้เสนอข้อมูลไปที่คณะกรรมการ เพื่อจำแนกเขตและประมวลผล ภายหลังจากนั้นเสนอคณะกรรมการ

กรมป่าไม้และเข้าคณะรัฐมนตรี มีข้อสงสัย เกิดว่าผู้มีบทบาทต่อการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ คือ กรมป่าไม้ จะมีการพิจารณาร่วมกับหน่วยงานอื่นคือ กรมทรัพยากรธรณี และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ก่อนนำเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เนื่องจาก 2 หน่วยงานได้รับผลกระทบโดยตรงคือ เป็นแหล่งสัมปทานทำแร่ และเป็นเขตต้นน้ำลำธาร ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ของแหล่งแร่ที่ได้รับประทานบัตร ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารชั้น 1 เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้จำแนกออก และกำหนดลุ่มน้ำชั้น 1 ป่า ที่อนุญาตให้ประทานบัตรแร่ได้ ในขณะที่การกำหนดให้เป็นป่าชุมชนที่ให้ชาวบ้านดูแลในเขตนุรักษ์ ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ ทำให้ชี้ชัดว่าในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่รัฐต้องการ ได้รายได้จากการขายทรัพยากร แนวโน้มของนโยบายรัฐต่อการให้ทรัพยากรกลายเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายได้ง่ายยิ่งขึ้น

ผลกระทบของการประกาศเขตจำแนกประเภทที่ดินโดยใช้กรอบดังกล่าว ในนโยบายกล่าวว่า เป็นการสนับสนุนและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ที่ช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรีต่างๆ โดยจำแนกพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นเขตพื้นที่พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสอดคล้องต่อการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากร และควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตลอดจนลดความขัดแย้งการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่มีข้อเสียดังกล่าว

แต่ในความเป็นจริงการจำแนกพื้นที่ดังกล่าว ไม่ได้แยกแยะรายละเอียดของชุมชนที่ตั้งถิ่นฐาน และให้ความสำคัญแก่ชุมชนว่ามีชุมชนใดมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างดี ที่รัฐควรสนับสนุนส่งเสริมแม้ว่าจะอยู่ในเขตนุรักษ์ก็ตาม ควรจำแนกพื้นที่ดังกล่าวออกและรับรองให้อำนาจแก่ชุมชนดูแลทั้งโดยกฎหมาย และนโยบาย แต่ในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามนโยบายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่เป็นการรวมอำนาจการจัดการโดยรัฐ โดยมีการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชนภาคธุรกิจ ซึ่งรัฐกระจายให้เอกชนจัดการโดยรัฐควบคุมด้วย

## 2. การจัดการที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์

นักวิชาการป่าไม้ ได้ให้ความหมายของ "เขตป่าอนุรักษ์" ไว้ว่า พื้นที่ที่เก็บรักษาไว้ให้เป็นพื้นที่ป่าที่มีพืชป่าไม้ปกคลุม ทั้งนี้เพื่อเก็บรักษาไว้ในการใช้ประโยชน์เพื่อเป็นสภาพธรรมชาติดั้งเดิม ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นป่าที่ไม่มีการอนุญาตให้ทำไม้ ออกโดยสัมปทาน หรือนำทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นออกมาใช้ เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วม และการพังทลายของดินตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชน ฉะนั้นป่าอนุรักษ์จึงได้แก่ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 และเขตอนุรักษ์อื่น ๆ ทางด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อม<sup>31</sup>

จะเห็นได้ว่าความหมายของป่าอนุรักษ์ ครอบคลุมถึงการจัดการสัตว์ป่า การเลี้ยงสัตว์การจัดการป่าไม้ การจัดการไฟป่า การควบคุมโรคและแมลง และการจัดการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งหมายถึงรัฐเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ ในการควบคุมกิจกรรมในพื้นที่อนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ การป้องกันและการบำรุงรักษา ซึ่งปัญหาในการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์แต่ละประเภท มีหลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่โดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาระบบนิเวศน์ของพื้นที่ป่าใดป่าหนึ่งจะประกอบไปด้วยองค์ประกอบของพื้นที่ป่า อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเขตต้นน้ำลำธาร และเขตป่าชายเลน ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อกัน ดังนั้นการวิเคราะห์ปัญหาการจัดการที่ดินในเขตป่า

31 สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

อนุรักษ์จะวิเคราะห์ในขอบเขตของป่าทั้ง 4 ประเภทดังนี้

## 2.1 มุมมองต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าอนุรักษ์

ถ้าพิจารณาจากแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ปีที่ 1 - 5 มีเป้าหมายของการเพิ่มเขตอุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยที่รัฐมีอำนาจ

การจัดการป่าดังกล่าว ซึ่งวัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตป่าดังกล่าวครอบคลุมตามความหมายของป่าอนุรักษ์ โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมแต่อย่างใด มาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7 เมื่อมีการจำแนกประเภทที่ดินแบ่งพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ที่ครอบคลุมประเภทของป่า 4 ประเภทซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ของป่าแต่ละประเภทและจำนวนพื้นที่ป่าที่ขยายกว้างขึ้นตามกฎหมายและตามมติ ค.ร.ม. (คูตารางที่ 2 และ 3) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐได้มีมาตรการที่นอกจากการควบคุมป้องกันเป็นพื้นฐานมานานแล้ว ยังได้เพิ่มการบริหารจัดการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในบางพื้นที่ โดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อการอนุรักษ์ป่า

การกำหนดแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้เปลี่ยนมาเป็นการวางโครงการเพื่อการจัดสร้าง ปรับปรุง การบำรุง การรักษา การควบคุม และการให้บริการอย่างไม่มีที่สิ้นสุด มีการวางแผนในระยะยาว โดยพิจารณาทั้งในด้านอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ในด้านการอนุรักษ์ให้ความสำคัญกับการจัดการในพื้นที่ที่เป็นแกนกลางของป่าอนุรักษ์ และเขตป่ากันชนรอบนอกแกนกลางของป่าอนุรักษ์ ซึ่งมีความสำคัญต่อระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร เขตพื้นที่ที่เป็นทางเดินของสัตว์ และเป็นที่อยู่อาศัยและที่หลบภัยของสัตว์ป่าซึ่งปราศจากมนุษย์รบกวน ในเขตพื้นที่ที่มีป่าหลายประเภทอยู่รวมกัน (Diversity) สูงกว่า กล่าวคือมีป่าหลายชนิดรวมอยู่ในป่าผืนเดียวกัน เป็นต้นว่ามีทั้งป่าดงดิบ ป่าไผ่ ป่าไร่ ป่าพรุ พืชทุกชนิด เป็นต้น รวมอยู่ในป่าเดียวกัน เพราะป่าที่มีลักษณะดังกล่าวจะ

## ตารางที่ 2

\* ตารางที่ 5 การอนุรักษ์ธรรมชาติและนันทนาการ  
TABLE 5 NATURAL CONSERVATION AND RECREATION

รายการ ITEM	2530 1987		2531 1988		2532 1989		2533 1990		2534 1991		2535 1992	
	หน่วย UNIT	ตร.กม. KM. <sup>2</sup>	หน่วย UNIT	ตร.กม. KM. <sup>2</sup>	หน่วย UNIT	ตร.กม. KM. <sup>2</sup>	หน่วย UNIT	ตร.กม. KM. <sup>2</sup>	หน่วย UNIT	ตร.กม. KM. <sup>2</sup>	หน่วย UNIT	ตร.กม. KM. <sup>2</sup>
อุทยานแห่งชาติ NATIONAL PARK	54	28,156.25	58	30,365.89	60	31,816.18	63	33,867.18	74	38,695.50	77	39,283.50
วนอุทยาน FOREST PARK	56	761.91	50	502.21	50	502.21	36	319.99	44	610.24	44	610.24
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า WILDLIFE CONSERVATION AREA	29	21,736.60	30	22,184.89	31	24,683.97	33	25,313.97	34	26,061.45	15	27,867.24
เขตกินสัตว์ป่า NO HUNTING AREA	42	3,148.47	46	4,023.56	47	4,145.50	48	4,170.90	48	4,170.90	49	4,187.91
อุทยานสัตว์ป่า WILDLIFE PARK	2	24.55	2	24.55	2	24.55	2	24.55	2	24.55	2	24.55
สวนพฤกษศาสตร์ BOTANICAL GARDEN	5	10.00	5	10.00	5	10.00	5	13.92	5	14.00	5	15.38
สวนรุกขชาติ ARBORETUM	42	31.27	42	31.27	42	31.27	40	31.87	42	28.70	44	31.88

## สภาพพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศ

ท้องที่	ป่าสงวนแห่งชาติ						นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ		
	จำนวน (ป่า)	พื้นที่ตามการจำแนก (ล้านไร่)	เขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย		เขตป่าอนุรักษ์ตามมติกรม.		เขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย		พื้นที่ คงสภาพป่าที่เหลือ (ล้านไร่)
			เนื้อที่ (ล้านไร่)	คงสภาพป่า (ล้านไร่)	เนื้อที่ (ล้านไร่)	คงสภาพป่า (ล้านไร่)	เนื้อที่ (ล้านไร่)	คงสภาพป่า (ล้านไร่)	
ภาคเหนือ	233	65.93	10.68	10.04	40.38	33.85	3.40	3.16	1.16
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	352	34.45	3.64	3.10	8.47	4.76	2.89	2.65	3.11
ภาคกลางและตะวันออก	167	29.59	8.89	8.35	6.57	4.90	2.50	1.92	0.01
ภาคใต้	468	17.37	3.27	2.64	6.33	3.25	1.98	1.46	1.06
รวม	1,220	147.34	26.48	24.13	61.75	46.76	10.77	9.19	5.34

## หมายเหตุ

1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ คือตามหลักฐานการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ราชการและที่ดินป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535
2. สภาพพื้นที่ป่าไม้ ได้จากการแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ LANDSAT - 5 ที่บันทึก เมื่อปี พ.ศ. 2534 โดยสำนักงานรังวัดและแผนที่
3. เขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย หมายถึง เขตอุทยานแห่งชาติ (74 แห่ง) และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (34 แห่ง) ที่ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา
4. เขตป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีศักยภาพควรค่าแก่การอนุรักษ์ รวมถึงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 1 ที่อยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และพื้นที่ที่อยู่ในระหว่างเตรียมการประกาศเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย (อุทยานแห่งชาติ 40 แห่งและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 4 แห่ง)
5. พื้นที่คงสภาพป่าที่เหลือ หมายถึง พื้นที่สาธารณประโยชน์ พื้นที่สวนพวงม้วนส่วนราชการอื่น ๆ ฯลฯ
6. รวบรวมข้อมูลโดย ฝ่ายจัดการป่าสงวนแห่งชาติ กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

เป็นแหล่งที่มีชนิดของสัตว์ป่ามากกว่าป่าที่มีชนิดของป่าอยู่เพียงไม่กี่ชนิด<sup>32</sup> ดังนั้นแกนกลางของป่าอนุรักษ์จึงไม่สามารถให้มนุษย์เข้าไปอยู่อาศัยได้ เพราะจะเข้าไปทำลายทรัพยากรธรรมชาติและล่าสัตว์ได้ รัฐจึงมีมาตรการในทางกฎหมายที่ไม่ให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครอง หรือใช้ประโยชน์ในเขตป่าอนุรักษ์อย่างเด็ดขาด ส่วนในเขตพื้นที่กันชนรอบนอกแกนกลางของป่าอนุรักษ์มีการแบ่งเขตพื้นที่ไว้สำหรับในด้านการใช้ประโยชน์ มีการแบ่งพื้นที่เป็นเขต เช่น เขตบริการนักท่องเที่ยว และเขตที่อยู่อาศัยที่ทำกินของชุมชน ซึ่งอยู่ขอบนอกของเขตอุทยานแห่งชาติ

มาตรการในการควบคุมการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์เข้มงวดกว่าเดิม เช่น หากภายหลังสำรวจพบว่าไม้ธรรมชาติในพื้นที่ถูกบุกรุกทำลายให้ปลูกป่าทดแทนโดยเร็ว กำหนดแนวทางป้องกันและปราบปรามการทำลายทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ภายในเขตอุทยานห้ามทำเหมืองแร่ ยกเว้นว่าขุดแร่เพื่อการวิจัย หรือเพื่อสาธิต เป็นต้น และถ้าต้องใช้พื้นที่ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ให้เจ้าของโครงการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ และการขยายเส้นทางใหม่ผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆไป แต่ยังคงให้มีการสำรวจแหล่งแร่ การทำเหมืองแร่ และอุตสาหกรรมระเบิดย่อยหิน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในด้านการจัดระเบียบชุมชน ให้อพยพราษฎรออกจากพื้นที่โดยเร็ว โดยจัดทำแผนรองรับประชาชนที่ต้องอพยพมาอยู่ในเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร หรือพื้นที่ป่าเศรษฐกิจตามความเหมาะสม และทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมทันที

<sup>32</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เรื่องเดียวกัน, หน้า

ถ้าอพยพไม่ได้ให้ควบคุมมิให้ขยายชุมชน<sup>33</sup>

มีข้อน่าสังเกตว่า แนวทางการจัดการดังกล่าวเป็นไปตามการบริหารการจัดการป่าไม้ในเขตอบอุ่นแบบตะวันตก ซึ่งไม่ได้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างคนที่อยู่ร่วมกับป่า โดยเฉพาะในป่าฝนเขตร้อนเช่นประเทศไทย มีชาวเขาและชาวบ้านที่อาศัยอยู่กับป่าได้ทำการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน (shifting cultivation) ซึ่งเป็นระบบการเกษตรที่เก่าแก่ดั้งเดิม และมีการพัฒนาและใช้สืบทอดมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยอาศัยการหมุนเวียน "ที่ดิน" แทนการปลูก "พืช" หมุนเวียน ซึ่งเหมาะสมกับระบบการใช้ที่ดินสมัยก่อน เมื่อใช้ที่ดินแปลงใดจนเสื่อมสภาพ ก็สามารถหาที่ดินแปลงอื่นมาสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนใช้ได้อย่างพอเพียง<sup>34</sup> การทำไร่หมุนเวียนจึงเป็นระบบนิเวศน์เกษตรกรรมที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เพราะมีการควบคุมกันเองตามธรรมชาติ เช่น เมื่อที่ดินแปลงใดเสื่อมสภาพและไม่ได้ทำประโยชน์จะมีการฟื้นฟูขึ้นเป็นป่าใหม่ อย่างไรก็ตามการทำไร่หมุนเวียนจะไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ถ้าเป็นการทำการเกษตรเพื่อการดำรงชีพมิใช่เพื่อการค้า แต่ปรากฏการณ์ที่เห็นคือชาวเขาและชาวบ้านทำไร่เลื่อนลอย (slash-and-burn cultivation) ซึ่งเป็นวิธีโค่นเผาป่าเพื่อทำไร่ (slash-and-burn agriculture) นั้น เนื่องจากรัฐได้มีนโยบายส่งเสริมการเกษตร เพื่อส่งออกซึ่งต้อง

---

<sup>33</sup> กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้, การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ : กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535), หน้า 41 - 42.

<sup>34</sup> อรวรรณ คุณเจริญ, ป่าเขตร้อน (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2535), หน้า 143, อ้างถึงใน Catherine Caufield, in the forest.



ใช้ที่ดินจำนวนมาก ทำให้คนเหล่านี้ต้องใช้วิธีทำไร่เลื่อนลอยเพราะคุ้นเคยกับการเกษตรแบบดั้งเดิม ที่ใช้เพียงแรงงานโดยไม่มีเทคนิคหรือเทคโนโลยีการเกษตรด้านอื่น จึงใช้วิธีไถ่นางและเผาป่าทิ้งไปเรื่อยๆ การเกษตรแบบนี้จึงต่างจากการเกษตรแบบทำไร่หมุนเวียนมาก ในเนื้อหาสาระและแบบแผนการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าอนุรักษ์อย่างเหมาะสมในสถานการณ์ที่ทรัพยากรธรรมชาติกำลังวิกฤต จำเป็นต้องพิจารณาสาเหตุของปัญหาอย่างถ่องแท้มากกว่าการพิจารณาแค่ผลิตและรักษาไม้เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจเท่านั้น เพราะปัญหานี้ได้กลายเป็นปัญหาสังคมที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น หากมีการอพยพชุมชนออกจากเขตป่าเพิ่มมากขึ้น โดยที่ไม่มีมาตรการในการจัดหาพื้นที่รองรับอย่างเพียงพอ และส่งเสริมการเกษตรอย่างยั่งยืนเพื่อความอยู่รอดและการรักษาทรัพยากรไปพร้อมกัน ผลก็คือมีการตั้งชุมชนในเขตป่าขึ้นใหม่อยู่เสมอ เนื่องจากต้องดิ้นรนบุกเบิกป่าใหม่ต่อไป ขณะเดียวกันปัจจุบันพื้นที่นอกเขตป่าส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่มีเจ้าของ และหน่วยงานราชการครอบครองแทบทั้งสิ้น ตัวอย่างนี้เห็นได้ชัด ในกรณีการอพยพชาวเขามาไว้ที่ อ.คลองลาน จ. กำแพงเพชร เมื่อปี พ.ศ. 2527 ซึ่งมาตรการหาพื้นที่รองรับไม่เพียงพอ จึงได้มีชาวเขาจำนวนหนึ่งบุกเบิกป่าใหม่

## 2.2 นโยบายของรัฐต่อการจัดการเขตป่าอนุรักษ์

มาตรการในการอนุรักษ์ป่าถึงแม้จะมีกฎหมายกำหนดไว้ แต่รัฐบาลมีนโยบายออกมาอยู่เสมอเพื่อป้องกันการทำลายป่าอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ยังไม่ได้กำหนดเป็นกฎหมาย ฉะนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดเป็นนโยบายของรัฐในการจัดการพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 28 พฤษภาคม 2528 , วันที่ 21 ตุลาคม 2529 , วันที่ 12 กรกฎาคม 2531 , วันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 , วันที่ 19 พฤศจิกายน 2534 เรื่องกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ปิง-วัง, ยม-น่าน, มูล-ชี, ภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 - 5 และ

ลักษณะการใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 A เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ห้ามทำประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้น ส่วนพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 B สภาพป่าส่วนใหญ่ถูกทำลาย อนุญาตให้มีการทำเหมืองแร่ได้ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 2 เป็นพื้นที่อยู่บนที่สูง มีการพังทลายน้อยกว่าชั้น 1 สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 3 - 5 ใช้สำหรับเป็นป่าเศรษฐกิจ พืชไร่ ทุ่งหญ้า และทำนา ตามลำดับ<sup>35</sup>

ด้วยเหตุที่พื้นที่ต้นน้ำลำธารเป็นเพียงมติ ค.ร.ม. การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวจึงทำได้ง่าย โดยเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งรวมถึงเขตต้นน้ำลำธารไว้ด้วย เป็นป่าเศรษฐกิจที่เสี่ยงต่อการถูกทำลายจากการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ได้ ปัจจุบันนี้ได้มีการกำหนดเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ตามแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม (มาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535) และกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือกิจกรรมใดๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่ ตลอดจนโครงการต่างๆ ที่จะสร้างขึ้นในเขตป่าอนุรักษ์ ต้องมีการทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย (มาตรา 45) การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม นับว่าเป็นเป็นมติใหม่ของมาตรการในการจัดการเขตป่าอนุรักษ์ที่เกิดปัญหา และมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องรีบแก้ไข โดยให้อำนาจแก่รัฐในการเข้าควบคุมได้ทันทีเมื่อเกิดปัญหา ในปัจจุบันนี้ได้มีการกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตป่าอนุรักษ์ 2 พื้นที่ คือ เขตอุทยานแห่งชาติ นพรัตน์ธารา จังหวัดภูเก็ต และเขตอุทยานแห่งชาติเกาะพีพี จ.กระบี่

35 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 133 - 135.

ที่ผ่านมาไม่มีกฎหมายระบุให้ต้องทำมาก่อน ทำให้มีหลายโครงการที่เกิดขึ้นแล้ว และมีผลกระทบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่มาจากโครงการที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐ ได้แก่ สัมปทานทำไม้ ทำเหมืองแร่ ทำถนน สร้างเขื่อน เป็นต้น ในกรณีที่ยังอนุญาตให้มีการทำเหมืองแร่ ระเบิดหิน หรือย่อยหิน ตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ โดยเฉพาะในเขตต้นน้ำลำธารพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ซึ่งมีการแก้ไขภายหลังเมื่อมีการร้องเรียนจากกรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค.ร.ม. เกี่ยวกับการกำหนดชั้นของป่าต้นน้ำลำธาร ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 28 พฤษภาคม 2528 ได้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐยังคงผ่อนปรนให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตป่าอนุรักษ์ได้ ถ้าเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐ ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่กลุ่มธุรกิจที่ได้ประโยชน์และการเพิ่มรายได้ประชาชาติ แต่การกระจายรายได้จากทรัพยากรไม่ได้แก่ทุกคนส่วนใหญ่ที่เป็นชาวบ้าน อีกทั้งยังถูกเลือกปฏิบัติให้ต้องรับภาระแต่ผู้เดียวในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติด้วยการถูกอพยพออกมาจากป่า

นอกจากนี้รัฐบาลได้มีนโยบายออกมาเป็นมติ ค.ร.ม. หลายฉบับ ภายหลังจากนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งจะขอยกตัวอย่างให้เห็นว่ามีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องใดบ้างดังนี้

1. มติ ค.ร.ม. วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2530 การจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดต่างๆ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งสืบเนื่องมาจากคณะรัฐมนตรีมีมติให้การจัดที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อป้องกันมิให้มีการโอนที่ดินไปให้นายทุนภายหลัง และเพื่อให้การจัดที่ดินให้แก่ราษฎรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเดียวกัน

2. มติ ค.ร.ม. วันที่ 12 เมษายน 2531 การขีดแนวเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ถ้าเป็นแนวเขตป่าไม้ถาวรให้กรมที่ดินดำเนินการ โดยกรมป่าไม้รับรองในส่วนของแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ แนวเขตอุทยานแห่งชาติ และแนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

3.มติ ค.ร.ม.วันที่ 24 มกราคม 2532 แผนการป้องกันและอนุรักษ์ป่า สัมปทาน จำนวน 276 ป่า เนื้อที่ 96,328,981 ไร่ มอบให้กองทัพภาคทั้ง 4 ภาคเป็น แกนนำป้องกันรักษาป่า

4.มติ ค.ร.ม.วันที่ 2 เมษายน 2534 อนุมัติให้ปรับปรุงคณะกรรมการ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ต้องอาศัยความร่วมมือ และประสานงานหลาย หน่วยงานกำหนดแนวทางและเป้าหมายการจัดการพัฒนาป่าไม้และอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ใน ระยะยาว พื้นที่ที่มีความลาดชันเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไปอนุรักษ์ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้

5.มติ ค.ร.ม.วันที่ 18 มิถุนายน 2534 พิจารณาร่าง พ.ร.บ.อุทยานแห่ง ชาติ มีมติให้บทวนนโยบายเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ทำประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น ไม่อนุญาตให้เอกชนเข้าไปปลูกสร้างสิ่งใดในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวหรือพักอาศัยอันเป็นการทำลายสภาพการเป็นอุทยานแห่งชาติ

6.มติ ค.ร.ม.วันที่ 20 สิงหาคม 2534 แผนการป้องกันอนุรักษ์และพัฒนา ป่าอนุรักษ์ภาคตะวันตกซึ่งมีเนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 16 ล้านไร่ อยู่ในท้องที่ 7 จังหวัด ประกอบด้วยเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 4 แห่ง เขตอุทยานแห่งชาติจำนวน 9 แห่ง และป่าสงวน แห่งชาติจำนวน 4 แห่ง

7.มติ ค.ร.ม.วันที่ 19 พฤศจิกายน 2534 กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาค ตะวันออก และข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ โดยแบ่งพื้นที่ในเขตลุ่มน้ำ ออกเป็น 5 พื้นที่ คือพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอและบี พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ,3, 4 และ 5 และเพิ่ม มาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำนั้น

8.มติ ค.ร.ม.วันที่ 28 มกราคม 2535 การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ของรัฐ โดยเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ของรัฐ โดยตั้งคณะกรรมการ (กปร.) และจัดตั้งสำนักงานขึ้นที่สำนักงานปลัดสำนักนายก รัฐมนตรี

9.มติ ค.ร.ม.วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2535 โครงการปกป้องป่าไม้เมือง ไทยเพื่อเร่งรัดฟื้นฟูต้นน้ำลำธาร (รพต.) ในพื้นที่ 60 แห่ง ประมาณ 6 ล้านไร่ของพื้นที่ ต้นน้ำลำธารปิง วัง ยม น่าน ระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี

10.มติ ค.ร.ม.วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ และพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร

จะเห็นได้ว่า นโยบายการจัดการเขตป่าอนุรักษ์มีการดำเนินการทั้งในส่วนการจำแนกประเภทที่ดินให้ชัดเจน และกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตน้้ำล้าธาร ตลอดจน การวางแผนป้องกันการอนุรักษ์และการพัฒนาป่าไม้ แต่เนื่องจากมีนโยบายออกมาหลายครั้งสำหรับการจัดการที่ดินในเขตป่าแต่ละประเภท ทำให้เกิดความสับสนว่าจะใช้นโยบายล่าสุดหรือนโยบายที่ผ่านมา เนื่องจากมติค.ร.ม.ไม่ได้ระบุชัดให้ยกเลิก มติ ค.ร.ม.ที่ผ่านมา จึงกลายเป็นว่าต้องปฏิบัติตามนโยบายเก่าและนโยบายใหม่ ด้วยเหตุนี้เองการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานราชการจึงขัดกันเอง ขึ้นอยู่กับนโยบายใดที่หน่วยงานนั้นนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ

นอกจากนี้ รัฐบาลมีอำนาจในการอนุมัติการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์โดยออกมาเป็นมติค.ร.ม. มีผลดีก็คือ การกำหนดเป็นข้อยกเว้นของกฎหมาย จะกลายเป็นช่องว่างให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหาผลประโยชน์ และมีผลกระทบต่อประเทศชาติ เพราะฉะนั้นควรเป็นอำนาจของรัฐบาลในการตัดสินใจ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แต่เป็นข้อเสียถ้ารัฐบาลไม่มีหลักเกณฑ์และข้อมูลที่ดีพอต่อการพิจารณา การอนุมัติแต่ละครั้งขึ้นอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใด หน่วยงานราชการมีอิทธิพลต่อรัฐบาล ซึ่งที่ผ่านมาเห็นได้ชัดว่า ตามแผนพัฒนาแล้วรัฐบาลเห็นความสำคัญต่อการนำพื้นที่ป่าอนุรักษ์มาใช้ประโยชน์ โดยมีหลักเกณฑ์เพื่อเศรษฐกิจและความมั่นคงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเป็นการตีความได้อย่างกว้างขวางขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลเป็นสำคัญ และมีแนวโน้มว่ามีการใช้พื้นที่ป่าอนุรักษ์ไปในทางเศรษฐกิจได้ง่าย โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่กลไกการควบคุมรัฐบาลจากภายใน และ ภายนอก ได้แก่อ้อมวอลชน รัฐสภาและประชาชนยังไม่เพียงพอ

### 2.3 มาตรการควบคุมของรัฐต่อการจัดการที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์

เมื่อมาพิจารณากฎหมายที่บังคับใช้ที่ เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์ในปัจจุบัน มี 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ในการควบคุมจัดการเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมด นับตั้งแต่มีการจำแนกประเภทที่ดินและออกกฎหมายฉบับนี้มาบังคับใช้จนถึงนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งรัฐมีอำนาจการจัดการทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมด โดยมีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมาย การใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาในกรณีที่เหมาะสม การอนุญาตโดยมีการควบคุมการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ ระดับหัวหน้าฝ่ายจนถึง อธิบดี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเข้ามาเกี่ยวข้องในการควบคุม เช่น การสร้างโครงการต่างๆที่เกิดขึ้นในเขตป่าอนุรักษ์ การใช้อำนาจกฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนของกรมป่าไม้ และของส่วนราชการอื่นที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ ตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2536 ซึ่งมีอำนาจปฏิบัติการได้อย่างกว้างขวาง โดยมีต้องขอรับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้เป็นการเฉพาะราย (ข้อ 4) เช่น การฟื้นฟูบำรุง ความสะอาด ดูแลรักษาเพาะพันธุ์สัตว์ป่า สัตว์น้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ

สำหรับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 9 ได้แก้ไขให้คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 11 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยผู้ทรงคุณวุฒิมาจากผู้แทนของสมาคมหรือมูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่าไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ การให้คณะกรรมการมีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครอง สัตว์ป่าเพาะพันธุ์ (มาตรา17) ให้ความเห็นชอบในกรณีการล่าสัตว์ป่า หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ (มาตรา 36) การยึดถือครอบครอง ก่อสร้าง ตัดโค่น ขุดหาแร่ เป็นต้น เพื่อการศึกษาหรือวิจัย

ทางวิชาการ (มาตรา 38) หรือการจัดการกับไม้หรือพฤษชาติอื่น (มาตรา 39) หรือกำหนดสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์กำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า (มาตรา 42) นับเป็นมติใหม่ที่ผู้แทนจากองค์กรเอกชนเข้ามาร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบซึ่งยังจำกัดเฉพาะงานทางวิชาการ แต่ยังไม่มียอำนาจในการให้อนุญาตในการล่าสัตว์ การครอบครอง และการค้าซึ่งสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า รวมทั้งกรณีที่เป็นการนำเข้าหรือส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่สัตว์ป่า ซึ่งอยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในกระทรวง

มาตรการการควบคุมดังกล่าวมีความเข้มงวดเหมาะสม สำหรับการจัดการป่าอนุรักษ์ ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศน์ แต่ปัญหา ก็คือ การปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ เป็นไปตามกฎหมาย ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบได้ง่าย อันเนื่องมาจากกฎหมายบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ ได้ภายใต้วัตถุประสงค์ของกฎหมาย ถ้าหากไม่มีการควบคุมจากผู้บังคับบัญชาที่ดีพอ ก็จะมีแนวโน้มที่จะมีผลเสียตามมา การควบคุมโดยคณะกรรมการซึ่งกฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ได้แก้ไขให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น ในการให้ความเห็นชอบ ซึ่งทำให้บุคคลภายนอกได้เข้ามาร่วมตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่ง แต่แนวความคิดนี้ยังไม่ได้ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

มีข้อน่าสังเกตว่าการควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยบุคคลคน เดียวจะไม่ได้ผลในระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่จะอย่างไร ที่จะให้เกิดการควบคุมระหว่างหน่วยงานราชการมีประสิทธิภาพ เช่น มติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการอนุมัติการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ในทุกๆโครงการ ไม่ใช่เฉพาะโครงการที่ต้องผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เท่านั้น สำหรับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ไม่ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมเป็นกฎหมาย แต่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีซึ่งแบ่งการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตามชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ทำให้มาตรการการควบคุมไม่เข้มงวดเพียงพอ และมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงได้ง่ายโดย

ฝ่ายบริหาร

#### 2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์

ดูเหมือนว่าแนวทางและมาตรการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าอนุรักษ์ได้มีการปรับเปลี่ยนมาตรการ ที่ควบคุมการใช้ทรัพยากรในเขตป่าอนุรักษ์มากขึ้น และมีการจัดทำแผนแบ่งเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวมาข้างต้น แต่ยังคงให้รัฐมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ตามกฎหมาย ถึงแม้ว่ารัฐจะประกาศนโยบายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่มีส่วนร่วมเฉพาะการรับภาระในการจ่ายค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าตอบแทน ที่เข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ตามแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมเชื่อว่า เมื่อประชาชนต้องรับภาระในการจ่ายค่าเข้าชมในเขตป่าอนุรักษ์ และมีมาตรการในการลงโทษในการจ่ายค่าปรับเมื่อทำให้ทรัพยากรเสียหาย จะเป็นการป้องกันไม่ให้ประชาชนทำลายทรัพยากรได้ ซึ่งภาระนี้ผู้มีอำนาจการจ่ายเงินสูงจะเป็นผู้ที่ได้โอกาสในการเข้าชมได้มากกว่าผู้มีอำนาจการจ่ายเงินน้อย อย่างไรก็ตาม อำนาจเงินย่อมอยู่เหนือกว่าสำนึกความรับผิดชอบ เพราะถ้าผู้มีอำนาจการจ่ายเงินไม่ตระหนักหรือเห็นความสำคัญของคุณค่าทรัพยากรเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัว แม้จะมีการอำนาจการจ่ายเงินมากก็ยังสามารถทำลายทรัพยากรมากเช่นกัน ปรากฏการณ์นี้เห็นได้ชัดว่าที่ผ่านมากการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาทำโครงการสัมปทานทำไม้ การทำเหมืองแร่ เป็นต้น เอกชนไม่ได้รับผิดชอบที่จะบำรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้คงเดิมหรือดีกว่าเดิมเท่าที่ควร

การใช้เกณฑ์ดังกล่าวในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมไม่ได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่าได้เข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง เนื่องจากชาวบ้านมีฐานะยากจนและทำการเกษตรพอเพียง อีกทั้งต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือการถูกอพยพออกมานอกเขตป่า ในเขตป่ากันชนรอบนอกแกนกลางของป่าอนุรักษ์ และมีการจัดระเบียบชุมชนให้ใหม่ ซึ่งรัฐได้อ้างว่ามีการปรับเปลี่ยนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ



ทรัพยากร แต่การให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเขตอุทยานแห่งชาติต้องอยู่ในเงื่อนไขการควบคุมของรัฐ มีหน้าที่ช่วยดูแลรักษา และรับภาระในการใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตามแนวทางการจัดการที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือที่เรียกว่า การจัดการป่าในเขตกันชน (buffer zone) ดังกล่าว ได้มีการวางแผนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 แต่การดำเนินการยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐบาลยังไม่มั่งบประมาณอย่างเพียงพอในการจัดทำโครงสร้างการจัดการเขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนอพยพประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์และหาพื้นที่รองรับ ประกอบกับไม่สามารถหาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรรองรับการอพยพได้ เว้นแต่การบุกเบิกป่าสงวนแห่งชาติใหม่ เพราะพื้นที่นอกเขตป่ามีการตั้งชุมชนอยู่แล้วแทบทั้งสิ้น

การพิจารณาว่า ศักยภาพของชาวบ้านสามารถมีส่วนร่วมของประชาชนได้ โดยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ทำมาแต่ดั้งเดิม คือการทำไร่หมุนเวียนไปพร้อมกับการรักษาป่าของชุมชน ซึ่งชาวบ้านมีมาตรการในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเหมาะสมที่ไม่เป็นการทำลายธรรมชาติ ไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดแนวทางการจัดการทรัพยากร เพราะรัฐเชื่อว่าเป็นไปไม่ได้เลยในความเป็นจริง โดยไม่ได้วิเคราะห์ถึงประวัติศาสตร์ของสังคมไทยและสาเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง การที่รัฐ พัฒนาเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก ทำให้การทำไร่เลื่อนลอยได้ทำลายภูมิปัญญาดั้งเดิมของชาวบ้านสูญหายไป การสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อทรัพยากรร่วมกันจึงต้องเกิดขึ้นกับประชาชนทุกคน ทั้งนี้ทั้งนั้นรัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และพิจารณาในบทบาทหน้าที่ของแต่ละกลุ่ม โดยเฉพาะเกษตรกรต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตและทำการเกษตรอย่างยั่งยืนในสภาวะที่ทรัพยากรมีจำกัด และจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียม ซึ่งชาวบ้านสามารถช่วยรัฐในการรักษาทรัพยากร ได้มากกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้เขียนพบว่าชุมชนใดที่มีวัฒนธรรมเข้มแข็งมีการรักษาทรัพยากรได้อย่างดี และมีกลไกของชุมชนในการควบคุมตรวจสอบการตัดไม้ทำลายป่า ดังปรากฏเป็นรูปธรรมในหลายพื้นที่ เช่น ป่าชุมชนศรีถ้อย จ.น่าน ป่าชุมชน ที่สุราษฎร์ธานี ป่าชุมชน อ.แม่ทา

จ. เชียงใหม่ อีกทั้งเป็นผู้รู้ข้อมูลในพื้นที่มากกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ การที่บุคคลของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด ภาระเช่นนี้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องเกิดกับชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่า ส่วนชุมชนที่อาศัยอยู่ในเมืองไม่ต้องพึ่งพาป่ารับภาระด้วยการจ่ายเงินในการใช้ประโยชน์ เพื่อเป็นกองทุนให้แก่ชาวบ้านในการรักษาทรัพยากรต่อไป ซึ่งเป็นการเกื้อกูลระหว่างคนในเมือง คนในชนบท และคนในป่า ที่ไม่ต้องผ่านตัวกลางของรัฐบาล

### 3. การจัดการที่ดินในเขตป่าเศรษฐกิจ

คำนิยามของ ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หมายถึง พื้นที่ป่าที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ หรือเป็นป่าที่มีการอนุญาตให้นำไม้ออกโดยสัมปทาน หรืออนุญาตให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นออกมาใช้ประโยชน์ได้<sup>36</sup> ลักษณะของป่าเพื่อเศรษฐกิจ จึงมุ่งประสงค์ให้มีการผลิตไม้เพื่อการใช้สอยและตอบสนองอุตสาหกรรมการทำไม้ ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ได้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่เป็นป่าเศรษฐกิจ ประมาณร้อยละ 16.18 และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรร้อยละ 2.25 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าถาวรที่รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ พื้นที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และอื่นๆ ซึ่งส่วนราชการมิได้แจ้งให้กรมป่าไม้กันออกในขั้นตอนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ที่มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งผู้ครอบครองมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 12 วรรคท้าย แห่ง พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเคยมีการอนุญาตให้มีการสัมปทานทำไม้มาก่อน และมีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทำเหมืองแร่ เก็บของป่า

<sup>36</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

และใช้ประโยชน์ตามความต้องการของหน่วยงานราชการ ฉะนั้นพื้นที่เหล่านั้นจึงมีลักษณะ  
เสื่อมโทรมยกเว้นพื้นที่ที่อยู่ในเขตต้นน้ำลำธารและอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้ถูก  
ประกาศให้เป็นเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

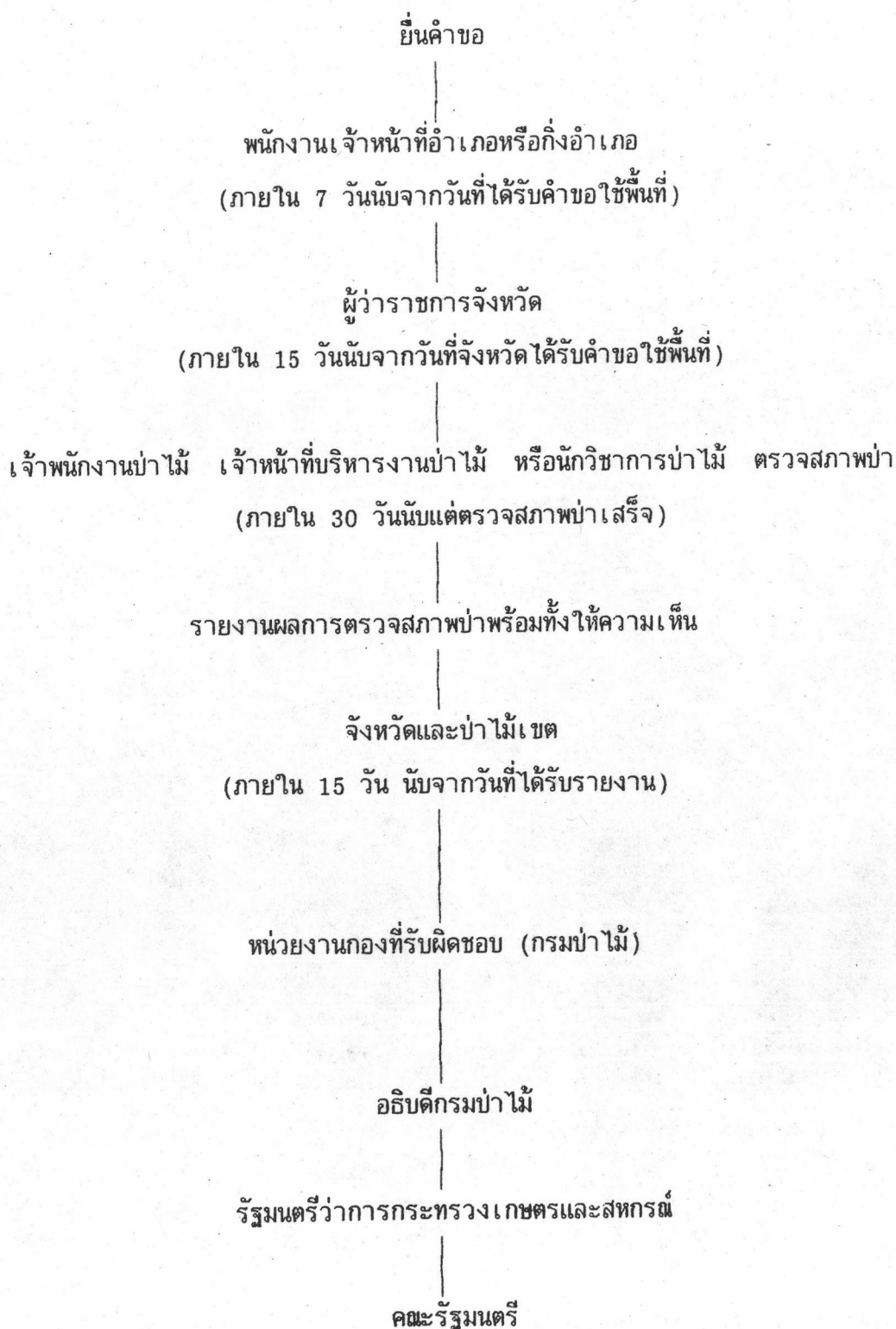
ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ไม่ได้มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากร  
และที่ดินป่าไม้ที่ชัดเจน ต่อมาได้มีการกำหนดมาตรการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าเศรษฐกิจ  
ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 จึงทำให้การใช้ประโยชน์ดังกล่าว  
พิจารณาตามหลักเกณฑ์ของมติ ค.ร.ม. และปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.  
2507 รวมทั้งระเบียบของกรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ ระเบียบ  
กรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตเก็บหาของป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2529 การ  
ปลูกสร้างสวนป่า หรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 และระเบียบ  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการจ้างทำการปลูกและบำรุงรักษาสวนป่า พ.ศ.2530  
ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่า  
สงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 และระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ  
และเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราช  
การ หรือองค์การของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 สำหรับการปลูกสร้าง  
สวนป่าตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ และปลูกสร้างสวนป่าในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ได้ถูกยก  
เลิกการอนุญาตนำไม้ออกโดยสัมปทาน ตาม พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ป่าไม้  
พ.ศ.2484 , พ.ศ.2530 เพิ่มเติมหมวด 6 ทวิ สั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัมปทานและการ  
สิ้นสุดของสัมปทาน ปัจจุบันนี้ได้มีการออก พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 เพื่อให้เกิดความ  
สะดวกในการทำสวนป่าอย่างรวดเร็ว และเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนปลูกป่าในบริเวณ  
ป่าเสื่อมโทรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ร่างกฎหมายป่าชุมชนเพื่อให้ประชาชน  
ได้มีป่าชุมชนไว้ใช้สอย ซึ่งเป็นไม้ที่มีค่าสูงทางเศรษฐกิจเน้นเพื่อการขาย และการใช้  
ประโยชน์ในกรณีของการเก็บหาของป่า ทั้งนี้มาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน  
ป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจเป็นไปตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

### 3.1 ควบคุมโดยกระบวนการของรัฐ

กระบวนการของรัฐที่เข้ามาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นการเก็บหาของป่า ปลูกสร้างสวนป่าและไม้ยืนต้น ปลูกและบำรุงรักษาสวนป่า การเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยของประชาชน หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การอื่นๆ เป็นต้น โดยให้มีหน่วยงานราชการ 3 หน่วยงาน ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตทุกขั้นตอน ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมการปกครอง ในส่วนข้าราชการในภูมิภาค ได้แก่ นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในโครงการหรือกิจการอื่นที่เข้ามาขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า อำนาจการอนุญาตลดหลั่นกันไปตั้งแต่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีอนุญาตโดยใช้อำนาจฝ่ายบริหาร และอธิบดีไปจนถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ กระบวนการของ การยื่นคำขอจนถึงการอนุญาตขั้นตอนดังต่อไปนี้ (ดูแผนภูมิที่ 3)

ในกระบวนการดังกล่าวมีเงื่อนไขของระยะเวลาที่กำหนดไว้ทุกๆ ขั้นตอน ซึ่งโดยทั่วไประยะเวลาเป็นไปตามข้างต้น เพื่อให้การดำเนินการและการอนุมัติเป็นไปโดยซักช้า (ยกเว้นร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนยังไม่ได้ออกมาเป็นกฎหมาย แต่ในฉบับร่างฯ ได้ระบุให้อธิบดีเป็นผู้กำหนดระเบียบต่างๆ ในการยื่นคำขอใช้ประโยชน์ในเขตป่าชุมชน) ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้กำหนดระเบียบ และอธิบดีมีอำนาจอนุญาตโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและสหกรณ์เป็นการอนุมัติล่วงหน้า โดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะในกรณีนี้เป็นการกำหนดขอบเขตของการอนุญาต หลักเกณฑ์ตลอดจนขั้นตอนสำหรับพิจารณา เรื่องตามลำดับขั้นและมีการรายงานผล เพื่อส่งวนอำนาจการใช้ดุลยพินิจในการอนุมัติเรื่องนั้นๆ จึงถือว่ารัฐมนตรีมี

## แผนภูมิที่ 3



เจตนา "อนุมัติล่วงหน้า" ไม่ต้องมีคำสั่งมอบอำนาจ<sup>37</sup>

เนื่องจากเขตป่าสงวนแห่งชาติที่จัดให้เป็นเขตป่าเศรษฐกิจ มีความสำคัญรองลงมาจากเขตป่าอนุรักษ์ เมื่อการประกาศเขตป่าเป็นกฎกระทรวงอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรี การอนุมัติการใช้ประโยชน์รัฐมนตรีจะเป็นผู้อนุมัติ และเพื่อไม่ให้ภาระตหนักที่รัฐมนตรี การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จึงเป็นการอนุมัติล่วงหน้า เพราะถือว่ามีขั้นตอนของกฎหมาย ควบคุมการใช้ดุลพินิจของอธิบดีโดยระเบียบอยู่แล้ว แต่ในความเป็นจริงนั้นรายละเอียดของระเบียบนั้น อธิบดีเป็นผู้กำหนดซึ่งมีแนวโน้มที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกับอธิบดี และการมีคำสั่งโดยอธิบดีแต่ผู้เดียว จึงเป็นช่องว่างให้ภาคเอกชนเข้าหาอธิบดีและจ่ายผลประโยชน์ เพื่ออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการขออนุญาตระเบิด ย่อยหิน ประทานบัตรทำเหมืองแร่ หรือทำนาถักในพื้นที่ป่าชายเลน หรือการปลูกสวนป่าแบบไม้โตเร็ว หรือการขอใช้ประโยชน์ของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรอื่นฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ในสถานการณ์การเมืองในปัจจุบันข้าราชการประจำมีอิทธิพลต่อข้าราชการการเมือง ในการกำหนดแผนพัฒนาประเทศไปจนถึงรายละเอียดในการปฏิบัติงานที่จะใช้ทรัพยากรเพื่อตอบสนองการพัฒนาประเทศ และข้าราชการการเมืองมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ยังทำให้ขาดกลไกตรวจสอบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในที่ดินใน

---

37 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , หนังสือที่ นร.0501/008 เรื่อง "หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามมาตรา 16 และมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507".

เขตป่า ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพราะอำนาจผูกขาดอยู่ที่คนาเดียว และหน่วยงานกรมป่าไม้กรมเดียวโดยไม่มีการคานอำนาจจากหน่วยงานราชการส่วนอื่น อีกทั้งไม่ต้องทำรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในกรณีโครงการและกิจการที่จะทำในเขตป่าเศรษฐกิจ เพราะเป็นป่าเศรษฐกิจที่กรมป่าไม้มองเห็นว่า ไม่มีความสำคัญเท่ากับเขตป่าอนุรักษ์ จึงทำให้ละเลยถึงคุณค่าของป่าเสื่อมโทรม (ตามความหมายของกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ) ซึ่งในทางระบบนิเวศน์แล้วมีความสำคัญต่อการฟื้นฟูป่าดั้งเดิมให้เกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยเฉพาะเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นป่าต้นน้ำลำธาร เขตป่าชุมชนที่ชาวบ้านรักษาไว้ เขตป่าชายเลนในเขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. ซึ่งป่าจำพวกนี้มีความสำคัญในทางระบบนิเวศน์ และมีผลต่อการเกิดความหลากหลายทางชีวภาพ การปล่อยให้อำนาจอยู่ที่คณะรัฐมนตรีจึงต้องมีการทบทวนว่ากลไกดังกล่าวมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่ ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้มีการใช้ประโยชน์ในเขตป่าเศรษฐกิจภายหลังการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติดังนี้

1. มติ ค.ร.ม.วันที่ 15 พฤษภาคม 2533 อนุญาตให้เอกชนและส่วนราชการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการทำเหมืองแร่ ระเบิดและย่อยหิน ขุดดินลูกรัง รวมทั้งกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชน
2. มติ ค.ร.ม.วันที่ 22 มกราคม 2534 เรื่องโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนที่เสื่อมโทรม (คจก.) มีกำหนดระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (พ.ศ.2534-2538) ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 12,000 ล้านบาทเศษ
3. มติ ค.ร.ม.วันที่ 11 มิถุนายน 2534 แนวทางการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เขตนิคมสร้างตนเอง ด้วยการกันพื้นที่ในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายของรัฐบาลและข้อผูกพันที่รัฐมีต่อภาคเอกชน โดยไม่รวมพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ

4. มติ ค.ร.ม.วันที่ 27 สิงหาคม 2534 ทบทวนนโยบายการพิจารณา การอนุญาตระเบิดและย่อยหินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าสำหรับ ความเดือดร้อนของผู้ประกอบกิจการระเบิดและย่อยหินที่ไม่สามารถต่ออายุใบอนุญาตในพื้นที่ เดิมซึ่งเป็นลุ่มน้ำชั้น 1 เอ

5. มติ ค.ร.ม.วันที่ 3 ธันวาคม 2534 ทบทวนมติ ค.ร.ม.โครงการ จัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) โดยยกเลิกให้กอง อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในดำเนินการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดทำรายละเอียดของแผนที่ใช้วิธีการจูงใจมากกว่าบังคับ

6. มติ ค.ร.ม.วันที่ 8 กันยายน 2535 เรื่องปรับปรุงภารกิจและโครงสร้างของกรมป่าไม้ และร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวง เกษตรฯ พ.ศ.... เสนอให้เอกชนเข้าไปปลูกป่าในป่าสงวนได้โดยมีคุณสมบัติ 5 ประการ

7. มติ ค.ร.ม.วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 พิจารณาแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับ ที่ดินในเขตป่าไม้ (มอบป่าเสื่อมโทรม ให้ ส.ป.ก.ปฏิรูปที่ดิน) ในกรณีที่ราษฎรครอบ ครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้ กระทรวงเกษตรฯจะเพิก ถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้ และให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ให้ ถ้าประกาศเขต ป่าไว้แล้วราษฎรบุกรุกภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิโดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดิน

8. มติ ค.ร.ม.วันที่ 21 กันยายน 2536 แก้ไขคำว่า "สวนป่า" และ คำว่า "ไม้"ให้ครอบคลุมไม้ที่มีไม้หวงห้ามซึ่งสามารถขึ้นทะเบียนสวนป่าได้

9. มติ ค.ร.ม.วันที่ 13 กันยายน 2537 เรื่องการอนุญาตให้เข้าทำประ โยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 ตอน 4)

จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ (ดู ตัวเลขได้ในตารางที่ 4) ทั้งป่าบก และป่าชายเลน มาใช้ประโยชน์ในการทำสวนป่าแบบ ไม้โตเร็วเพื่อตอบสนองต่ออุตสาหกรรมทำไม้ การทำเหมืองแร่ ระเบิด ย่อยหินที่จะเป็น รายได้เข้าประเทศได้เป็นอย่างดี หรือการทำนาถ้ำ ทำเทียบเรือ การประมง การทำ นาเกลือ การทำเหมืองแร่ในเขตป่าชายเลน และแก้ไขปัญหามลพิษที่ดินในเขตป่าโดยจัด



สถิติการอุปฐาคีให้เจ้าหน่วยประโยชน์ในเขตกรุงเทพมหานคร (เพียงรายการอุปฐาคี)  
 รวมรวมจนถึง ท.ศ. 2507 - วันที่ 30 มิถุนายน 2537  
 ของจังหวัด.....  
 ของจังหวัด..... (เฉพาะเพียงรายการอุปฐาคี)

ลำดับที่	วัตถุประสงค์	จำนวนราย		จำนวนเงิน บาท	จำนวนเงิน บาท		หมายเหตุ
		ส่วนราชการ	เอกชน		งาน	ครว.	
1.	กิจการเหมืองแร่ (ม.16) (ม.17)	15	1,034	176,934	2	8.11	อุปฐาคีแปลง 1,156-0-68ไร่ อุปฐาคีแปลง 999-2-5 ไร่
2.	กิจการระเบิดและขยหิน โรงโม่หิน ฟังวงกอนหิน กุดทราย ขุดดินขุดกรัง (ม.16)	-	259	2,298	-	52.40	อุปฐาคีแปลง 3-3-24 ไร่
3.	การก่อสร้างทาง (ม.13 ทวี)	632	-	498,281	1	18.85	-
4.	กิจการไฟฟ้า (ม.13 ทวี)	287	-	136,557	3	79.25	อุปฐาคีแปลง 547-2-0 ไร่
5.	กิจการชลประทาน (ม.13 ทวี)	1,065	-	465,252	-	94.30	อุปฐาคีแปลง 425-2-0 ไร่
6.	กิจการศาสนา (ม.16)	386	-	23,403	1	11.775	อุปฐาคีแปลง 15 ไร่
7.	การก่อสร้างสถานพธการ (ม.13 ทวี)	1,348	-	675,361	1	18.16	อุปฐาคีแปลง 44,758-1-67ไร่
8.	จัดตั้งโรงเรียนและการศึกษา (ม.13 ทวี)	119	-	4,577	1	42.25	-
9.	การปลูกสร้างสวนป่าและไม้ยืนต้น (ม.20)	44	285	208,064	1	23.40	-
10.	การเกษตรกรรม (ม.16)	-	1,342	333,483	1	45.375	-
11.	ความราชการจัดตั้งใหม่ประชาคมญาติและทำกิน	48	-	1,436,654	2	48.79	-
12.	อื่น ๆ (ม.13 ทวี) (ม.16) (ม.17) (ม.19)	35	93	50,747	-	77.49	อุปฐาคีแปลง 307-0-22 ไร่
	(เฉพาะเพียงรายการช.) รวม	3,979	3,013	3,547,080	2	20.15	

ที่ดินทำกินซึ่งล่าสุ่มมอบให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่เงื่อนไขตามกฎหมายมีผลให้เกิดอุตสาหกรรมเกษตร และที่ดินเป็นของเกษตรกรรายใหญ่ (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 ตอนที่ 4) หลักเกณฑ์การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยมติ ค.ร.ม. นั้นไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับฝ่ายค้านไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลย์การบริหาร การดำเนินงานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้ที่ผ่านมาเห็นปรากฏการณ์ได้ชัดเจนว่า รัฐบาลมีอำนาจในการบริหารการจัดการทรัพยากรได้อย่างเต็มที่ โดยผ่านกลไกของคณะรัฐมนตรีซึ่งไม่ขัดกับกฎหมาย เพราะกฎหมายป่าสงวนได้เปิดช่องว่างไว้ ในขณะที่เดียวกันประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าเศรษฐกิจ เพราะกลไกของกฎหมายไม่ได้เปิดให้ตัวแทนของประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติในการพิจารณาการจัดการดังกล่าว หรือแม้แต่ในร่างกฎหมายป่าชุมชนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นอยู่ในระดับของการช่วยเหลือและร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุม ดูแล ป้องกัน บลุกและบำรุงรักษาป่าชุมชน (มาตรา 15) และใช้ประโยชน์จากป่า หรือในกฎหมายสวนป่าสามารถขจัดทะเลเป็นสวนป่าได้ แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ได้มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจ ทั้งนี้ต้องอยู่ในความควบคุมดูแล และการอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ และอธิบดีกรมป่าไม้ในที่สุด

### 3.2 ควบคุมโดยใช้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขออนุญาตใช้ประโยชน์

การพิจารณาว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขออนุญาตใช้ประโยชน์ มีผลเสียต่อทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศน์ หรือไม่ ตลอดจนประโยชน์ตกอยู่กับใคร พิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ 3 ประการดังนี้

#### 3.2.1 พื้นที่ที่ใช้ประโยชน์

ในกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 20 ) บัญญัติไว้ว่า

"...ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้..."

ในระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ. 2530 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ป่าเสื่อมโทรม ให้หมายความว่า

"พื้นที่ป่าในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนที่ไม่มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านี้ยากที่จะฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติ โดยมีลูกไม้ขนาดความสูงเกิน 2 เมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 20 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 ซม. ตั้งแต่ 50-100 ซม. ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิน 100 ซม.ขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น หรือ พื้นที่ป่าที่มีไม้เข้าหลักเกณฑ์ 3 ลักษณะดังกล่าว เมื่อรวมแล้วมีจำนวนไม่เกินไร่ละ 16 ต้น"

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 พฤษภาคม 2532 แก้ไขมติ ค.ร.ม.วันที่ 2 กันยายน 2529 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของป่าเสื่อมโทรมเพิ่มเติม ในส่วนของการสำรวจพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในกรณีพื้นที่ที่ขออนุญาตมีเนื้อที่มากกว่า 500 ไร่ ควรมีการตรวจสอบโดยภาพถ่ายทางอากาศ หรือภาพถ่ายดาวเทียมในมาตราส่วนที่เหมาะสม ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ เพื่อประเมินคุณภาพป่าโดยทั่วไป หากมีพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์ให้กันออก และให้สำรวจโดยวิธีทำแปลงตัวอย่าง แบบ Line Plot ให้กระจายทั่วพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ เพื่อหาปริมาณของ ไม้ขนาดต่างๆ ในการประเมินไม่ควรใช้ค่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ป่าผืนใหญ่ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ควรใช้ค่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ป่าในแต่ละแปลงที่สำรวจ

สมศักดิ์ สุขวงศ์ นักวิทยาศาสตร์ท่านหนึ่ง ได้ให้ความเห็นต่อศักยภาพการฟื้นตัวเองของป่าโดยการสืบพันธุ์ตามธรรมชาติ ในกรณีศึกษาของป่าผลัดใบ คือป่าเบญจพรรณและป่าเต็งรังซึ่งสรุปได้ว่า ป่าผลัดใบมี 2 ประเภท คือป่าเบญจพรรณและป่าเต็งรัง สำหรับป่าผลัดใบมีพรรณไม้ที่สำคัญมากมายจึงถูกตัดฟันไปใช้ประโยชน์เป็นประจำ และเนื่องจากขึ้นอยู่ในท้องที่แห้งแล้งจึงถูกไฟไหม้ซ้ำซาก ทำให้ลูกไม้ ไม้วัยรุ่น และไม้ชั้นรองลงมาขาดหายไป แต่ไม้ในป่าผลัดใบส่วนใหญ่ทนทานต่อการรบกวนของมนุษย์ โดยจะแพร่พันธุ์ได้ดี

โดยไม่อาศัยเพศ เช่นสามารถแตกหน่อได้ดี ทนทานต่อไฟป่าและสัตว์แทะเล็ม ในการศึกษาป่าเบญจพรรณที่มีไม้สักหลายพื้นที่พบว่าต้นไม้จะแตกหน่อใหม่ภายในเวลา 1 ปี และภายในเวลา 3 ปี จะเจริญเป็นไม้วัยรุ่นอย่างหนาแน่นภายในเวลา 6 ปีจะโตขึ้นเป็นไม้ใหญ่ได้<sup>38</sup>

ความเห็นต่อการฟื้นตัวของของป่าโดยการสืบพันธุ์ตามธรรมชาติ ของนักวิทยาศาสตร์ท่านนี้ทำให้ผู้เขียนได้ข้อคิดว่า ลักษณะของป่าเสื่อมโทรมซึ่งมาจากป่าเบญจพรรณและป่าเต็งรัง ถึงแม้ว่าจะมีการบุกรุกทำลายอย่างซ้ำซาก จากการใช้ประโยชน์ทุกรูปแบบได้มีผลต่อการสะกิดกั้นการฟื้นตัวของป่าอย่างสิ้นเชิง ทั้งๆที่โดยธรรมชาติของป่าเหล่านี้สามารถฟื้นตัวได้ตามธรรมชาติภายในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้นไม่ว่าป่าผืนนั้นจะมีจำนวนไม้ ขนาดและความสูงของไม้เข้าหลักเกณฑ์การกำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรม ก็ไม่ได้หมายความว่าป่าจะฟื้นตัวเป็นป่าสมบูรณ์ไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันการทำกรเกษตรแบบไร่หมุนเวียนของชาวเขาที่อาศัยอยู่กับป่า ไม่ได้มีผลต่อการทำลายป่าแต่อย่างใด เพราะการทำไร่หมุนเวียนใช้ทำกับป่ารุ่นที่สอง หรือป่าเสื่อมโทรม ซึ่งเป็นป่ารุ่นสองในระยะต้นๆที่มีต้นไม้ขนาดเล็กกว่าป่ารุ่นที่สองในระยะปลาย ซึ่งมีต้นไม้อายุยืนนานกว่า กล่าวคือหลังจากปลูกพืช 1-3 ปี ก็ปล่อยให้ที่ดินมีพืชป่าปกคลุมอีกครั้ง ทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของดินกลับคืน เป็นที่รวมของต้นไม้เนื้ออ่อน ปลูกสร้างสวนป่าได้ดี<sup>39</sup>

38 เพิ่มศักดิ์ มกราริรมย์ และทัศนีย์ อนมาน, รายงานการสัมมนา การฟื้นป่าโดยวิธีช่วยต้นไม้ให้สืบพันธุ์ตามธรรมชาติ, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชน แห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2537), หน้า 8.

39 สมศักดิ์ สุขวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ของป่าเสื่อมโทรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร ถึงแม้จะมีหลักเกณฑ์การสำรวจพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ละเอียดมากขึ้น และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ตามมติคณะรัฐมนตรี ป่าดังกล่าวซึ่งรวมเป็นป่าเศรษฐกิจดังกล่าวได้มีผลโดยตรงต่อการทำลายป่า จากการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์โดยกรมป่าไม้ และรวมไปถึงการจัดที่ดินในเขตป่าให้ประชาชนทำกินและอยู่อาศัย ซึ่งรัฐส่งเสริมให้มีการทำการเกษตรแบบส่งออก หรือการทำสวนป่าแบบไม้โตเร็ว ที่เป็นการปลูกพืชหรือไม้ชนิดเดียว แปลงเดี่ยวที่เรียกว่า plantation ซึ่งมีใช้การฟื้นตัวของป่าแบบธรรมชาติ แต่เป็นการถางป่าให้โล่งเตียน และไม่มีผลต่อการเกิดความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากลักษณะของป่าไม่ได้มีความหลากหลายของพันธุกรรม ความหลากหลายของสิ่งมีชีวิต และความหลากหลายของระบบนิเวศน์ โดยที่ทำการเกษตรในที่สูงแบบไร่नाป่าผสม หรือวนเกษตร หรือทำการเกษตรในที่ราบที่ปลูกพืชหลายชนิดในแปลงเดียวกัน เรียกว่าการเกษตรแบบยั่งยืน ไม่ได้รับความสนใจจากกรมป่าไม้เท่าไรนักในการนำมาปฏิบัติในการจัดที่ดินในเขตป่า ไม่ว่าจะเป็นหมู่บ้านป่าไม้ หรือปฏิรูปที่ดิน จะมีบางโครงการ เช่นโครงการวนศาสตร์ชุมชนที่ได้ส่งเสริมทำการเกษตรดังกล่าว

### 3.2.2 ลักษณะและเงื่อนไขของการใช้ประโยชน์

ลักษณะและเงื่อนไขของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์แต่ละประเภทซึ่งแบ่งเป็น 3 ลักษณะคือ

#### (1) การใช้ประโยชน์จากที่ดิน

การใช้ประโยชน์จากที่ดิน มี 2 ลักษณะคือ

(1.1) การใช้ประโยชน์โดยบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลให้เข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัย ซึ่งเป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยโดยการจัดให้อยู่อาศัยเพื่อการครองชีพ โดยอธิบดีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์ และอยู่อาศัยแต่ต้องไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมคราวแรก (มาตรา 16 ทวิ

แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507) ซึ่งได้มีการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในรูปของโครงการต่างๆ โดยอาศัยข้อยกเว้นของกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าได้ส่วนหนึ่ง แต่ขณะเดียวกันเพิ่มการบุกรุกทำลายป่าเช่นกัน (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 ตอน 4) นอกจากนี้อนุญาตให้สำนักสงฆ์ สำนักปฏิบัติธรรมหรือวัดก่อสร้างได้ ในจำนวนพื้นที่แต่ละคำขอไม่เกิน 15 ไร่ มีกำหนดระยะเวลาครวละ ไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปี และใช้พื้นที่เฉพาะการก่อสร้างเท่าที่จำเป็น ซึ่งการอนุญาตให้สถาบันสงฆ์ร่วมใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เป็นการสอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณีของไทย เพราะพระเป็นศูนย์รวมจิตใจของชาวบ้าน ที่จะใฝ่หน้าวจิตใจให้ชาวบ้านร่วมกันรักษาป่าในบริเวณในร่มรื่นได้เป็นอย่างดี

(1.2) การใช้ประโยชน์โดยส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐ เพื่อเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีทั้งความต้องการของหน่วยงานราชการ และมาจากนโยบายของรัฐอันมีหลายโครงการ เช่น ทำถนน สร้างเขื่อน สร้างโรงไฟฟ้า สถานที่ราชการ ทำเทียบเรือ เป็นต้น ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญทางวัตถุมากยิ่งขึ้น การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อสาธารณูปโภคและการพัฒนาอุตสาหกรรมมีมากขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง ถึงแม้ว่าในระยะเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 ข้อ 9 ได้กำหนดข้อยกเว้นห้ามใช้พื้นที่ป่าซึ่งใช้ในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการป่าไม้ หรือเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ชั้นที่ 1 A และเงื่อนไขการทำไม้ ก่อนใช้พื้นที่ต้องมอบให้ออบ.เป็นผู้ทำไม้ พร้อมทั้งจำหน่ายไม้ให้ออบ. (ข้อ 11) แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวมักจะถูกละเลยโดยนโยบายของรัฐเอง ซึ่งทำให้การมีกฎหมายคุ้มครองทรัพยากรไม้ศักดิ์สิทธิ์

## (2) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้

แต่เดิมก่อนที่จะมีการออก พระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานทำไม้ ในปีพ.ศ.2532 อนุญาตให้มีการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และมีระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตทำไม้ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2529 เพื่อทำไม้ที่มีใช้ไม้

หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และมีเงื่อนไขการปลูกสร้างสวนป่าภายหลังสัมปทานทำไม้ ตามระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยวิธีปฏิบัติ และการดำเนินงานปลูกสร้างสวนป่าตามเงื่อนไข สัมปทานทำไม้ พ.ศ. 2531 โดยพนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจไม้ก่อนสัมปทานทำไม้ และ ขปลูกสร้างสวนป่า นอกจากนี้ให้ปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นครั้งละไม่เกิน 2,000 ไร่ มีกำหนดระยะเวลาครวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี หรือเป็นการจ้าง บุคคลใดทำการปลูกและบำรุงรักษาป่าครั้งละไม่เกิน 1,000 ไร่ (ระเบียบกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการจ้างทำการปลูกและบำรุงรักษาสวนป่า พ.ศ. 2530 ครว ละไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปี

ต่อมาได้มีการออกกฎหมายสวนป่า พ.ศ. 2535 เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิการทำไม้ หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า ซึ่งตามพ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีข้อห้ามมิให้ การทำไม้หวงห้าม และถ้าได้รับสัมปทานทำไม้ก็มีขั้นตอนยุ่งยาก ทำให้ธุรกิจการค้าไม้หวง ห้ามประสบปัญหาโดยตลอด การทำสวนป่าตามกฎหมายนี้จึงมิได้กระทำเพื่อรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ แต่เน้นการค้าไม้จากการทำสวนป่า การอ้างว่าป่าไม้กำลังจะหมด ไปต้องปลูกป่าทดแทน แต่ความเป็นจริงได้รับการผลักดันจากกลุ่มธุรกิจให้ออกกฎหมาย เพื่อ ให้มีขั้นตอนสะดวกยิ่งขึ้นในการปลูกป่า โดยเฉพาะการผลิตไม้เพื่อทำอุตสาหกรรมกระดาษ นอกจากนี้ ในร่างของกฎหมายป่าชุมชนมีวัตถุประสงค์ให้ปลูกป่าเศรษฐกิจที่นำไปจำหน่ายได้ ในพื้นที่ป่าชุมชนประเภทที่สอง ซึ่งเหมาะสมใช้ปลูกและบำรุงรักษาป่า โดยการปลูกป่า เศรษฐกิจในเขตป่าชุมชนสามารถจดทะเบียนตามกฎหมายสวนป่าได้ ซึ่งถือว่าไม้ที่ปลูกเป็น กรรมสิทธิ์ของบุคคลนั้นและการทำไม้ อยู่ในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบที่ควบคุมโดย อธิบดีและรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายสวนป่ายังมีข้อบกพร่องที่อนุญาตให้ทำสวนป่าได้เฉพาะ ไม้ หวงห้ามเท่านั้น มีทั้งหมด 230 ชนิด แต่ไม้ประเภทอื่นไม่ได้รับอนุญาตแต่เนื่องจาก การแก้ไขกฎหมายต้องใช้ระยะเวลา รัฐบาลจึงได้ออกมติ ค.ร.ม. วันที่ 21 กันยายน 2536 แก้ไขนิยามคำว่า "สวนป่า" ให้ครอบคลุมที่ดินที่ปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่มีไม้

หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และคำนิยามว่า "ไม้" ให้รวมถึงไม้และของป่าที่ไม่ได้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ขยายพื้นที่ทำการปลูกสวนป่าให้อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ นอกเขตอุทยานแห่งชาติ และนอกเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้ไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าไม่ต้องเสียค่าภาคหลวง ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

(3) การใช้ประโยชน์จากของป่า และการทำเหมืองแร่ ระเบิดหิน ย่อยหิน

กฎหมายได้กำหนด "ของป่า" ที่อนุญาตให้มีการเก็บได้ต้องไม่ใช่ของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ซึ่งต้องยื่นคำขอและมีใบอนุญาต โดยกฎหมายกำหนดสถานที่รวมของป่า เก็บค่าภาคหลวงของป่า ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ส่วนการทำเหมืองแร่ ต้องยื่นคำขอประทานบัตรเหมืองแร่ไม่เกิน 300 ไร่ และมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกิน 10 ปี ซึ่งรวมถึงการสร้างทางขนแร่ กิจการเกี่ยวกับเหมืองแร่ การอนุญาตเพื่อทำระเบิด ย่อยขุด หิน กรวด ทราย ลูกรังหรือดิน อนุญาตในจำนวนพื้นที่แต่ละคำขอไม่เกิน 5 ไร่ กำหนดเวลาคราวละ 5 ปี คณะกรรมการที่พิจารณาเป็นไปตาม บ.ที่ดิน อย่างไรก็ตามการเข้าทำประโยชน์ในกรณีดังกล่าว ต้องไม่ดำเนินการในพื้นที่ที่ใช้ศึกษาค้นคว้าทางวิชาการป่าไม้ พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 A แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ไม่เป็นบริเวณที่มีทัศนียภาพอันควรรักษาไว้ ไม่เป็นบริเวณชุมชน สถานที่ราชการ โบราณสถาน และห่างจากทางหลวงไม่น้อยกว่า 500 เมตร

ถึงกระนั้นก็ตามการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว เป็นการป้องกันไม่ให้การทำลายทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อชุมชน สถานที่ที่สำคัญ พื้นที่ป่าที่สำคัญ แต่การทำเหมืองแร่ หรือระเบิดย่อย หิน ก็ก่อให้เกิดผลเสียต่อแหล่งน้ำ และพื้นที่ป่าไม้บริเวณนั้น ซึ่งได้รับผลกระทบจากตะกอนของแร่ และหน้าดินพังทลาย อันมีคุณค่ามหาศาลต่อการป้องกัน การไหลบ่าของน้ำอย่างรวดเร็ว



### 3.2.3 ใครได้ประโยชน์

การเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าเศรษฐกิจตามกฎหมายและนโยบายของรัฐได้เปิดโอกาสให้ทั้งส่วนราชการ องค์การของรัฐ เอกชน (นิติบุคคล และบุคคลธรรมดา) และชาวบ้านในพื้นที่ แต่ในความเป็นจริงชาวบ้านในพื้นที่ได้ประโยชน์เฉพาะในส่วนของการได้รับการจัดที่ดินทำกิน และอยู่อาศัย หรือการเช่าที่ป่าปลูกป่า ซึ่งมีจำนวนพื้นที่ ไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว การได้รับประโยชน์จากการทำสวนป่าเป็นไปได้อย่างยากเพราะชาวบ้านจะไม่มีเงินทุน ไม่มีเครื่องมือหรือความสามารถที่จะปลูกป่าเพื่อขายตลอดจนหาตลาดเองได้ ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับบริษัทของเอกชนที่จะรับซื้อ เป็นลักษณะการทำ การเกษตรครบวงจร หรือสวนป่าครบวงจร ในที่สุดชาวบ้านเป็นลูกจ้างที่ได้รับค่าแรงเป็นรายวัน ซึ่งน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ที่เอกชนได้รับจากการทำสวนป่าในพื้นที่ขนาดใหญ่ ประกอบกับกฎหมายได้สนับสนุนให้เอกชนเข้ามาปลูกป่า ในระบบเศรษฐกิจที่แข่งขันกัน ผู้ที่มีเงินทุนย่อมสามารถใช้ทรัพยากรเร็วกว่าและมากกว่าชาวบ้านที่ไม่มีเงินทุน เพราะฉะนั้นวัตถุประสงค์ของกฎหมายสวนป่า ที่ต้องการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เป็นสินค้า ตลอดจนให้ความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากการปลูกสร้างสวนป่า เช่นการยกเว้นค่าภาคหลวง การให้เช่าพื้นที่ป่าไร่ละ 10 บาท เป็นต้น สิทธิประโยชน์ทั้งหมดนี้จะตกอยู่กับเอกชนเป็นส่วนใหญ่ออย่างแน่นอน

นอกจากนี้การเก็บของป่า การทำเหมืองแร่ การระเบิดหรือย่อยหิน กลุ่มคนที่ทำได้คือกลุ่มธุรกิจเอกชนที่มีเงินทุน ซึ่งสามารถขอสัมปทานได้ ในขณะที่เดียวกันชาวบ้านที่เคยเก็บของป่าเพื่อการดำรงชีพในครอบครัว ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งๆที่การเก็บของป่าอยู่ในเขตป่าชุมชนที่ชาวบ้านรักษาไว้ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรธรรมชาติอยู่ที่รัฐ และกลุ่มเอกชนที่มีเงินทุน โดยที่ประโยชน์ดังกล่าว ไม่ได้ตกอยู่กับชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ ยิ่งไปกว่านั้นป่าชุมชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งชาวบ้านรักษาไว้ถือว่าเป็นป่าของรัฐ ถึงแม้ว่ามีร่างกฎหมายป่าชุมชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่า แต่ประชาชนไม่ได้มีอำนาจในการจัดการเหมือนเดิมที่เคยปฏิบัติกันมา

### การจัดการที่ดินในเขตป่าภายหลังการเพิกถอนเขตป่า

ที่ผ่านมารัฐมีนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ด้วยการเพิกถอนเขตป่า และจัดที่ดินให้แก่ประชาชน และใช้มาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าในทางกฎหมายไปพร้อมกัน แต่ผลปรากฏว่าการใช้มาตรการดังกล่าว ไม่ประสบผลสำเร็จตลอดระยะเวลาของการจัดที่ดิน ตั้งแต่การประกาศใช้พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 จนถึงปัจจุบัน สาเหตุสำคัญที่การแก้ไขปัญหาค่าไม่ได้ผลมาจากการมองปัญหาว่า สาเหตุของการทำลายป่ามาจาก การเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็ว ค่านิยมของคนไทยบางกลุ่มไม่มีระเบียบวินัยหรือเกรงกลัวต่อกฎหมาย นักการเมืองสนับสนุนให้ประชาชนบุกรุกทำลายและครอบครองป่าไม้ ความต้องการที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม และความขัดแย้งในนโยบายของรัฐ ซึ่งมีข้อสรุปว่ามาจากกลุ่มของประชาชน กลุ่มนายทุนที่ทำลายป่าจำนวนมากเพื่อทำการเกษตรและจากผลประโยชน์ของตนเอง ดังนั้นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าต้องมีการจัดที่ดินในเขตป่าให้แก่ประชาชนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยขาดการพิจารณาปัจจัยตัวแปรอื่น ๆ ในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในชุมชน โดยเฉพาะประเด็นของการพัฒนาชนบทที่สัมพันธ์กับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการเพิกถอนเขตป่าและจัดที่ดินให้ จึงเป็นมาตรการที่ไม่ได้พิจารณาแก้ไขปัญหารอบด้านและเป็นระบบ ในการวิเคราะห์การจัดการที่ดินในเขตป่าภายหลังการเพิกถอนเขตป่า จะวิเคราะห์ใน 3 มิติ คือมิติปัญหาทางกฎหมาย มิติปัญหาทางนโยบาย และมิติปัญหาทางการเมืองที่สัมพันธ์ในส่วนโครงสร้างส่วนบน และในสังคมของชุมชนที่สัมพันธ์กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

#### 1. การให้เข้าใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวในเขตป่า

การกำหนดนโยบายในการใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวในเขตป่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐบาลที่จะกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการวางแผนพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับกฎหมาย

เกี่ยวกับป่าไม้ที่บังคับใช้ ซึ่งได้มีการออกมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับ แต่ในที่นี้จะยกมาเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีบางมติที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรที่ดินป่าไม้ ได้แก่

(1) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 มกราคม 2511 และ 22 เมษายน 2512 เรื่อง การขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ

(2) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 กรกฎาคม 2512 และ 9 ธันวาคม 2512 เรื่องโครงการเร่งรัดจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน และที่บุกรุกเข้าไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม

(3) คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สร.0203/4391 วันที่ 4 เมษายน 2518

(4) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 13 กันยายน 2537 เรื่อง การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ซึ่งข้อพิจารณาต่อปัญหาการให้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เข้ามาจัดการที่ดินในเขตป่ามีดังนี้

1.1 การแก้ไขปัญหาตั้งอยู่บนพื้นฐานการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ได้มองภาพรวมของการแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าที่สัมพันธ์กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การวางแผนการใช้ที่ดิน มาตรการในการจัดการอย่างเป็นระบบ และการพัฒนาเศรษฐกิจของประชาชน ในเรื่องของการกระจายรายได้ที่ควบคู่กับความเสมอภาคในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลย์ แต่กลับพิจารณาเฉพาะการอนุญาตให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ และแก้ปัญหการบุกรุกทำลายป่าของประชาชนอย่างรวดเร็วในขณะนั้น ซึ่งทำให้ขาดการพิจารณาผลกระทบที่จะก่อให้เกิดการทำลายป่าในอนาคตอย่างรวดเร็วเช่นกัน โดยที่ไม่ได้แก้ปัญหการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ลุล่วงไปแต่กลับกลายเป็นปัญหาที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้เพื่อพัฒนาประเทศ

และการตั้งคณะกรรมการเร่งรัดการจัดที่ดินในส่วนกลาง หรือในจังหวัดตามมติ ค.ร.ม.วันที่ 9 ธันวาคม 2512 ซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดการจัดที่ดินได้ทันกับสถานการณ์การ

บุกรุกทำลายป่า เพราะองค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ที่ขาดการประสานงานในการจัดที่ดินได้อย่างทั่วถึง ดังเช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่หน่วยงานราชการต่างๆรับผิดชอบ ตามวัตถุประสงค์ของมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 26 มกราคม 2511 หรือการจัดที่ดินในรูปของนิคมสร้างตนเองและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิรวมทั้งการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเร่งรัดการจัดที่ดินในที่สงวนหวงห้ามให้แก่ราษฎรทำกิน และอยู่อาศัยโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 9 ธันวาคม 2512 และคำสั่งของนายกรัฐมนตรี วันที่ 4 เมษายน 2518 จนกระทั่งมาถึงปัจจุบันรัฐบาลชุดปัจจุบันตามมติค.ร.ม. วันที่ 13 กันยายน 2537 พิจารณาเฉพาะประโยชน์ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การของรัฐ ดำเนินการโครงการต่างๆ เช่น การก่อสร้างทาง เขื่อน อ่างเก็บน้ำ สถานที่ราชการ

1.2 การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยขาดกลไกการตรวจสอบและมีส่วนร่วมจากฝ่ายนิติบัญญัติและสาธารณชน ทำให้มีผลกระทบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยกลไกของรัฐเอง ฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะผู้ชำนาญการที่กำหนดทิศทางวางแผนพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้มากที่สุด ซึ่งปราศจากการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติและสาธารณชน ซึ่งฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทสำคัญ ในการขึ้นนำการวางแผนการพัฒนาประเทศผ่านรัฐบาล และเมื่อหน่วยงานราชการมีการขยายอำนาจของแต่ละส่วนตามกฎหมายของหน่วยงานนั้น มีผลให้เกิดอำนาจร่วมระหว่างข้าราชการประจำกับรัฐบาล ในการต่อรองเพื่อกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานนั้น ซึ่งพิจารณาเฉพาะปัญหาที่หน่วยงานนั้น ประสบมากกว่าการมองปัญหาแบบภาพรวม ดังเช่นมติ ค.ร.ม. วันที่ 26 มกราคม 2511 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการขอใช้ประโยชน์ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ให้ทบวงการเมืองใดที่ต้องการใช้ประโยชน์ต้องตกลงกับกระทรวงเกษตรเป็นรายๆ ไป ในพื้นที่ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้เป็นป่าที่รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ อันเนื่องมาจากมีหน่วยงานราชการยื่นเรื่องราวต่อกรมป่าไม้ขอใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว หรือถาวรหรือกันพื้นที่ ซึ่งจำเป็นต้องมีพื้นที่ป่าเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ หรือ มติ ค.ร.ม.

วันที่ 9 ธันวาคม 2512 ตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน และกรม  
 ประชาสงเคราะห์ ให้จัดทำโครงการเร่งรัดการจัดที่ดินในที่สงวนหวงห้าม หรือ มติ  
 ค.ร.ม.วันที่ 13 กันยายน 2537 มาจากแรงผลักดันของหน่วยงานราชการที่จัดทำ  
 โครงการต่างๆ เช่น สร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ สถานที่ราชการ เป็นต้น ที่อนุญาตให้เข้า  
 ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ติดอยู่ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์

1.3 การให้อำนาจรวมศูนย์แก่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐ  
 มন্ত্রী ในการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยขาดกลไกการมีส่วนร่วม  
 ร่วมและตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และสาธารณชน ทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ  
 ตกอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยระบบการเมืองแล้วรัฐบาลนั้นมาจากพรรคการเมืองหลาย  
 พรรค ซึ่งไม่มีนโยบายที่ชัดเจนและเป็นเอกลักษณ์ของพรรคนั้น อันเนื่องมาจากการเลือก  
 ตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของกลุ่มทุนที่เป็นนักธุรกิจในท้องถิ่น  
 และในเมือง ซึ่งไม่ได้เป็นการเลือกตั้งที่พิจารณานโยบายของพรรคการเมือง ดังนั้น  
 เมื่อเป็นรัฐบาลผสมการกำหนดนโยบาย จึงอยู่ที่การต่อรองทางการเมืองระหว่างพรรค  
 ร่วมรัฐบาล และระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลกับข้าราชการประจำ ประกอบกับระบบ  
 การเมือง-การบริหารเน้นความสำคัญที่ตัวนายกรัฐมนตรี มีผลทำให้เกิดการสร้างระบบ  
 บริหารช่วยอำนาจการของตัวหัวหน้ารัฐบาล แทนที่จะเป็นการปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรี  
 ทำให้นำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง-การบริหารไว้ที่ตัวบุคคล หรือตำแหน่งนาย  
 กรัฐมนตรีเพียงตำแหน่งเดียว โดยตัวระบบคณะรัฐมนตรีมีความอ่อนแอตลอดมา<sup>40</sup>

<sup>40</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ : วิวัฒนาการ  
 ของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ:โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 163 - 164.

จึงทำให้นายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากมีบทบาทและอำนาจในการที่  
นำการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

โดยที่กลไกของคณะรัฐมนตรีไม่ได้สามารถคาน และถ่วงดุลย์ในหลักการการ  
ดำเนินงานของรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง หากอยู่บนหลักการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างรัฐ  
มนตรีในแต่ละกระทรวง ซึ่งสามารถพิจารณาจากปรากฏการณ์ที่นายกรัฐมนตรี และรัฐมน  
ตรีของกระทรวงนั้นมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน การปฏิบัติตามนโยบายของพรรคการเมือง  
ที่มีเสียงข้างมากเป็นไปได้อย่างที่สุด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ มติ ค.ร.ม. วันที่ 13  
กันยายน 2537 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่พรรคเดียวกันกับนายรัฐ  
มนตรี ซึ่ง เป็นไปได้อย่างง่ายในการผลักดันให้มติคณะรัฐมนตรีออกมาให้อำนาจแก่รัฐมนตรี  
พิจารณาอนุมัติ ได้โดยไม่ต้องผ่านมติคณะรัฐมนตรี เพื่ออนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ได้อย่างรวด  
เร็ว โดยเฉพาะในกรณีของการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ ซึ่งพรรคการเมืองดังกล่าวมีผล  
ประโยชน์อยู่เบื้องหลังการใช้ทรัพยากรป่า ไม้ภายหลังการสร้างเขื่อน หรืออ่างเก็บน้ำ

นอกจากนี้การกำหนดมติคณะรัฐมนตรีอยู่ในดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรี ที่จะ  
กำหนดสาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรีอย่างไรก็ได้ โดยเฉพาะการกำหนดให้รัฐมนตรีมี  
อำนาจในการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง ในการพิจารณาว่าโครงการประเภทใดที่มี  
ความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่าง เลี่ยงไม่ได้ เป็นการรวมศูนย์  
อำนาจของบุคคลคนเดียวพิจารณา ซึ่งเสี่ยงต่อการจัดการทรัพยากรที่ไม่สมคูลย์ ใน  
ขณะที่ยังขาดกลไกทางกฎหมาย และทางสังคม ที่จะมีส่วนร่วมหรือตรวจสอบในการจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติ และที่ดินป่า ไม้ ซึ่งกรณีเช่นนี้ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในมติ ค.ร.ม  
วันที่ 26 มกราคม 2511 ในกรณีที่ทบวงการเมืองไคจะเข้าใช้ประโยชน์โดยไม่ตัดพื้นที่ที่ขอ  
ใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่าที่ได้จำแนก ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรพิจารณา  
อนุมัติโดยไม่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

จะเห็นได้ว่าไม่ว่าให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ขาดการมีส่วนร่วมหรือตรวจสอบจากสาธารณชน เพียงแต่เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากกลุ่มบุคคลในรูปของคณะรัฐมนตรี มาที่บุคคลคนเดียวให้มีการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นอันตรายมากยิ่งขึ้น เพราะถ้ารัฐมนตรีคนนั้นใช้อำนาจการอนุมัติการใช้ประโยชน์ในเขตป่า เพื่อผลประโยชน์ของตนเองก็ จะทำได้ทันทีโดยที่ไม่มีกลไกในการตรวจสอบหรือถ่วงดุลย่ำไต่

1.4 มติคณะรัฐมนตรีที่มาจากอำนาจของฝ่ายบริหารมีผลในทางปฏิบัติและเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายที่มาจากการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีมีความไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัย ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีก็กลับมีความขัดแย้งกันเองระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากร กับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในนโยบายของรัฐ และเสียสิทธิโดยชอบธรรมจากนโยบายของรัฐที่ละเมิดสิทธิของประชาชน ซึ่งนโยบายการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่า ถึงแม้จะมีการอนุญาตให้ทำประโยชน์นอกเขตป่าที่รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ หรือเขตป่าอนุรักษ์ แต่โดยสาระสำคัญเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตามวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานราชการ อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาการทำลายป่ามากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นมติ ค.ร.ม. วันที่ 26 มกราคม 2511 และวันที่ 22 เมษายน 2512 ให้ทบวงการเมือง นิติบุคคล หรือบุคคลธรรมดาเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่กันส่วนที่ขอใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่าและที่ไม่ต้องกันออก ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงมาตรการในการจัดการพื้นที่ป่าที่รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 หรือการใช้คำสั่งของนายกรัฐมนตรีวันที่ 4 เมษายน 2518 อนุญาตให้ราษฎรทำกินในเขตป่าสงวนทั้งหมดสภาพป่าโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยราษฎรที่ถูกจับกุมให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวไปซึ่งกลายเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

แต่ภายหลังจากนั้นได้มีมติ ค.ร.ม. วันที่ 8 มิถุนายน 2519 ได้ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้ ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี สมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์

ปราโมชเป็นนายกรัฐมนตรี เรื่องราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ และให้เพิกถอนการออกเอกสารสิทธิ์ และยกเลิกโครงการเดินสำรวจออก น.ส.3 โดยรูปถ่ายทางอากาศ สาเหตุที่เปลี่ยนแปลงมติ ค.ร.ม. เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลชุดใหม่หรือมติ ค.ร.ม. วันที่ 13 กันยายน 2537 ที่ไม่ให้นำมติ ค.ร.ม. วันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาใช้บังคับ แก่การขอใช้พื้นที่ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การของรัฐ ขอใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างทาง เขื่อน อ่างเก็บน้ำ สถานที่ราชการ หรือมีความจำเป็นต้องนำพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์มาดำเนินการตามโครงการพระราชดำริ หรือโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างเลี่ยงไม่ได้ จะเห็นได้ว่ามติ ค.ร.ม. วันที่ 13 กันยายน 2537 กลายเป็นข้อยกเว้นของมติ ค.ร.ม. วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งทำให้การปฏิบัติตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 เป็นหมันไป

## 2. การจัดที่ดินทำกินในเขตป่า

การจัดการที่ดินในเขตป่าภายหลังการเพิกถอนเขตป่า จะดำเนินการในเขตป่าสงวนแห่งชาติตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 โดยอาศัยข้อยกเว้นของกฎหมาย ในมาตรา 16 และ 16 ทวิ ซึ่งอธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ทั้งในเขตป่าสงวนป่าสงวนที่เสื่อมโทรม และเขตปรับปรุงป่าสงวน<sup>41</sup> ซึ่งรัฐบาลได้มีนโยบายการจัดการ

<sup>41</sup> ดู เสถียร วิชัยลักษณ์ และ สืบวงศ์ วิชัยลักษณ์, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติเวช, 2534), หน้า 7 - 9.



ที่ดินในเขตป่า เพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่ามาหลายรูปแบบ โดยออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้อยู่ในความรับผิดชอบอำนาจและหน้าที่ของกรมป่าไม้ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในเขตป่า ที่นอกเหนือจากการพิจารณาเรื่องไม้เท่านั้น

รูปแบบการจัดที่ดินในเขตป่าที่กรมป่าไม้รับผิดชอบมี 4 รูปแบบ ดังนี้

- (1) การจัดที่ดินในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 29 เมษายน 2518
- (2) การจัดที่ดินตามโครงการสิทธิทำกิน(ส.ท.ก.) ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 28 สิงหาคม 2522
- (3) การจัดที่ดินตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528
- (4) การจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ค.จ.ก.) ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 27 สิงหาคม 2534 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในรับผิดชอบและประสานงานร่วมกับกรมป่าไม้

ซึ่งมีข้อพิจารณาต่อปัญหาการจัดการที่ดินในเขตป่าทั้ง 4 รูปแบบดังนี้

### 2.1 วัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินเหมือนกัน

กล่าวคือรับรองให้ประชาชนตั้งถิ่นฐานถาวรในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม และกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนหนึ่งไว้สำหรับการปลูกสวนป่าของรัฐ หรือให้เอกชนเช่าทำสวนป่า ส่วนในเขตป่าอนุรักษ์ต้องดำเนินการอพยพออกมาตั้งถิ่นฐานนอกเขตป่าอนุรักษ์ โดยกรมป่าไม้เข้าไปดำเนินการจัดสรรที่ดิน แบ่งแปลง และวางแผนการใช้ที่ดินระหว่างที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย ที่ปลูกป่า โดยมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดไว้ จึงจะเด็ดขาดทำกิน ซึ่งเป็นหลักฐานที่แสดงถึงหลักประกันในการทำกินและอยู่อาศัยในที่ดินที่รัฐจัดไว้ให้อย่างถาวร แต่ห้ามจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินดังกล่าว ซึ่งการจัดสรรที่ดินดังกล่าวมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันในการพัฒนาชุมชน ประสานอำนาจประโยชน์การใช้และบริหารที่ดิน ควบคุมการใช้ที่ดิน

ตามประเภทของที่ดินที่กำหนดไว้ รวมทั้งจัดการที่ดินให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและ  
ทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสม

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวความคิดการ  
จัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร เป็นแนวความคิดเดียวกันกับการจัดที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ซึ่งมองว่า  
ราษฎรเป็นสาเหตุสำคัญของการทำลายป่า และเป็นผู้บุกรุกอย่างผิดกฎหมาย โดยยึดเอา  
แนวเขตป่าสงวนที่รัฐได้ขีดแผนที่ไว้เป็นเกณฑ์ในการดำเนินการจัดที่ดิน ดังนั้นจึงมีวิธีเดียว  
เท่านั้นที่จะสกัดกั้นการบุกรุกทำลายป่าได้ด้วยการควบคุมการจัดที่ดินครอบครัวละ 15 ไร่  
และสร้างเงื่อนไขให้มีการปลูกป่า รวมทั้งการนำที่ดินส่วนหนึ่งให้เอกชนเช่า

จะเห็นได้ว่าด้วยแนวความคิดที่มองว่าคนบุกรุกเข้าไปทำลายป่า โดยละเลยว่ามี  
การตั้งถิ่นฐานของชุมชนมาก่อน หรือสาเหตุของการทำลายป่ามาจากปัจจัยอื่น จึงทำให้  
การแก้ไขปัญหาผู้ใช้วิธีการการอพยพคนออกจากเขตป่าอนุรักษ์และจัดที่ทำกินและที่อยู่อาศัย  
ให้ใหม่ และพิจารณาการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ตลอดจนการควบคุมให้อยู่  
ภายใต้การปกครองของรัฐ ซึ่งขาดการพิจารณาองค์ประกอบของคนอันเป็นส่วนหนึ่งของ  
ธรรมชาติเช่นกัน นอกจากนี้ขาดการเตรียมพร้อมการจัดสรรที่ดินให้แก่ชุมชนที่ถูกอพยพ  
ออกมาอย่างเพียงพอ ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐขาดความเข้าใจและตระหนักในความสำคัญ  
ของการตั้งถิ่นฐานของชุมชนชนบทซึ่งมีประวัติศาสตร์ ความเป็นมา และวัฒนธรรมที่สืบทอด  
มานาน การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตจึงเป็นเรื่องยากที่จะปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการบุกเบิกทำประ  
โยชน์ใหม่ในสภาวะที่ไม่มีความพร้อมทั้งที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย  
และทรัพยากรธรรมชาติที่เกื้อกูลชุมชน รวมทั้งการไม่ได้อยู่ร่วมกันเป็นเครือญาติที่ร้อยรัด  
ความเป็นชุมชนให้ดำรงอยู่

จึงทำให้วัตถุประสงค์เบื้องต้นของการอพยพคนออกจากเขตป่าอนุรักษ์ อยู่  
บนพื้นฐานความไม่สมัครใจของชุมชนซึ่งรัฐใช้วิธีบังคับให้อพยพออกมา และมาปล่อยให้  
ที่ดินที่จัดสรรให้ หรือไม่จัดสรรที่ดินให้เลย ดังเช่น กรณีโครงการ ค.จ.ก. กรณีการ

อพยพชาวเขาจากอุทยานแห่งชาติคลองลาน มาไว้ที่ อ.คลองลาน จ.กำแพงเพชร และกรณีการอพยพชาวเขาจากคอยหลวง รอยต่อจังหวัดพะเยา น่าน มาไว้ที่บ้านผาซ้อ อ.วังเหนือ จ.ลำปาง เป็นต้น

## 2.2 มองปัญหาบนพื้นฐานเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน

ต่อกรณีการแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกทำลายป่า มีการนำเสนอหลายรูปแบบจากคณะกรรมการวิสามัญ รัฐสภา จากพรรคการเมือง จากฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งมีข้อสังเกตได้ว่าการมองปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาคาแตกต่างกันจากแนวความคิดของแต่ละหน่วยงาน ในส่วนของกรมป่าไม้มีเป้าหมายว่าต้องสกัดกั้นไม่ให้มีการบุกรุกทำลายป่าอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะจากกลุ่มนายทุนที่อยู่เบื้องหลังชาวบ้าน ในการชี้ป่าขายและให้ชาวบ้านเป็นเครื่องมือในการตัดไม้ขาย จะแก้ปัญหาคาได้ต้องย้ายชุมชนออกจากเขตป่าอนุรักษ์โดยเร็ว จากแนวความคิดนี้กลายเป็นที่มาของโครงการหมู่บ้านป่าไม้และโครงการค.จ.ก. ซึ่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ร่วมกับกรมป่าไม้ในการดำเนินการ โดยที่ผลสำเร็จอยู่ที่การอพยพออก แต่การเตรียมการการจัดสรรที่ดินเป็นเรื่องของหน่วยงานราชการอื่นที่ต้องเข้ามารับผิดชอบ และกรมป่าไม้ประสานงาน ซึ่งกลายเป็นการมองปัญหาเฉพาะเป้าหมายของหน่วยงานของกรมป่าไม้ที่ต้องรักษาป่าไม้ไว้ โดยไม่ได้มองปัจจัยอื่นๆที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ากรมป่าไม้ได้ข้อสรุปว่าการให้ ส.ท.ก.\* ซึ่งมุ่งเน้น การให้สิทธิทำกิน โดยไม่ได้มีการโครงการ เข้าไปส่งเสริมการพัฒนาให้ชุมชนอยู่ได้ทั้งทาง เศรษฐกิจ และชีวิตความเป็นอยู่ ซึ่งไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาแต่กลับยิ่งส่งเสริมให้มีการ บุกรุกป่ามากยิ่งขึ้น ในเรื่องของการให้สิทธิทำกินยังต้องมีอยู่เพราะถือว่าที่ดินในเขตป่า เป็นของรัฐ โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ แต่ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัด ที่ดินที่ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการปลูกป่าของชุมชน การพัฒนาชุมชน ที่นอกเหนือจาก การให้สิทธิทำกินเท่านั้น ในรูปของโครงการหมู่บ้านป่าไม้

ส่วนทางด้านพรรคการเมือง มีความเห็นให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ชุมชนที่ อยู่มาก่อนการประกาศเขตป่า ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่าการให้เอกสารสิทธิในที่ดินเป็นการแก้ ปัญหาที่ง่ายเกินไปอีกทั้งจะทำให้มีการบุกรุกป่ามากยิ่งขึ้น เพราะมีการบุกเบิกทำ ประโยชน์ไปล่วงหน้า เพื่อรอการออกเอกสารสิทธิตามเงื่อนไขของการพิสูจน์การทำ ประโยชน์ในการออก น.ส.3 , น.ส.3 ก หรือ โฉนด ซึ่งเป็นปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 3 และที่ดินส่วนใหญ่จะตกเป็นของนายทุน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในขณะที่ที่ดินมี

---

\* หลักการของโครงการสิทธิทำกิน แบ่งพื้นที่ป่าสงวนออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือทิวทัศน์สวยงามเหมาะแก่การท่องเที่ยว หากมีราษฎร บุกรุกเข้าอยู่อาศัย ให้จัดพื้นที่อื่นที่เหมาะสมกับการเกษตร หากพื้นที่เสื่อมโทรมต้องปลูก ป่าทดแทน และส่วนที่สองเป็นพื้นที่เหมาะสำหรับการเกษตร เมื่อได้สำรวจจำนวน ราษฎรที่บุกรุก จะให้สิทธิทำกินเท่าจำนวนที่ทำกินจริงไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ โดย ให้ สทก.1 ถ้าทำประโยชน์เกินกว่า 2 ปีติดต่อกัน ได้ สทก.2 ห้ามนำไปแบ่งแยก หรือโอนสิทธิ หรือให้เช่าช่วงทำกิน แต่ให้ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม

จำนวนจำกัด และมีการขยายเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้น แต่มีกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมากที่ต้องการที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในหลายรูปแบบ ที่เป็นตามกลไกของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรจึงไม่อาจพิจารณาแต่เพียงการจัดสรรที่ดิน และออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น เพราะปัญหาของสังคมไทยมีความซับซ้อนทั้งในด้านความซับซ้อนของสังคม ในเชิงอำนาจซ้อนอำนาจระหว่างนายทุนในท้องถิ่น ข้าราชการประจำ และนายทุนส่วนกลาง ที่สัมพันธ์กับพรรคการเมือง ซึ่งเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงไม่น่าแปลกใจที่พรรคการเมืองต้องการให้ออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน เพราะมีกลุ่มทุนในพรรคการเมืองที่มีผลประโยชน์จากบุกเบิกที่ดินในเขตป่า และความซับซ้อนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลระหว่างจำนวนประชากรที่มากกว่าทรัพยากรธรรมชาติที่หลงเหลืออยู่ จึงต้องเร่งฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ท่ามกลางความต้องการการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีขีดจำกัด และไม่มีกลไกในการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติที่เข้ามาแก้ไขปัญหา ได้มีการนำเสนอของคณะกรรมการวิสามัญ รัฐสภา เสนอให้มีโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน

และช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนโดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม\* ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ประนีประนอมระหว่างความต้องการของราษฎรที่อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร อันควรจะได้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งสถานที่ราชการ วัด สำนักสงฆ์ และอื่นๆที่เป็นหลักแหล่งมั่นคงตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ แต่ในกรณีที่ตั้งชุมชนเกิดขึ้นภายหลังการประกาศเขตป่าควรจะได้สิทธิทำกิน หรือเข้าทำประโยชน์ตามรูปแบบที่กรมป่าไม้ดำเนิน

\* กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าไม้ถาวรของชาติ โดยอาศัยภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ VAP - 61 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร เป็นหลักฐานบ่งชี้กันพื้นที่ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิ

กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 - 2518 ภายหลังจากกำหนดพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติ และเขตป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าพื้นที่ถือครองมิใช่ต้นน้ำลำธาร หรือบริเวณที่สงวนไว้เพื่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งปรากฏตามหลักฐานในภาพถ่ายทางอากาศโครงการ น.ส. 3 กับแผนที่ภูมิประเทศเป็นหลักฐานให้สิทธิอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติในรูปแบบโครงการ ส.ท.ก.

กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นภายหลังปี 2518 - 2524 หากมิใช่ชุมชนในเขตต้นน้ำลำธาร จะอนุญาตให้อยู่อาศัย หรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 16 แห่งพ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ดูรายละเอียดการพิจารณาของโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนได้ที่เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง โครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ครั้งที่ 1/36 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2536 ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้

การ โดยมีเงื่อนไขการปลูกต้นไม้ยืนต้นตามจำนวนที่กำหนดไว้ จึงจะได้เอกสารสิทธิ เพื่อผ่อนคลายการเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลกับราษฎร ขณะเดียวกันป้องกันไม่ให้มีการขยายชุมชนมากยิ่งขึ้น โดยชลอการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามขั้นตอนของการตั้งชุมชน แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวใช้หลักเกณฑ์ของการทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งยากต่อการพิสูจน์ว่าชุมชนใดเกิดขึ้นในช่วงปีไหน อยู่มาก่อนหรืออยู่มาภายหลังการประกาศเขตป่า อีกทั้งมองการแก้ปัญหาเฉพาะสิทธิในที่ทำกิน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเท่านั้น ซึ่งปัญหาจะวนเวียนอยู่ที่ใครอยู่ก่อนอยู่หลัง แทนที่จะเป็นการร่วมกันแก้ไขปัญหาการอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวไม่ได้มีการดำเนินการในทางปฏิบัติ เนื่องจากความไม่พร้อมของหน่วยงานราชการในการดำเนินการในระดับพื้นที่ และมีการชลอโครงการ จนกระทั่งมาถึงมติ ค.ร.ม. วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ได้ยกเลิกการดำเนินการ โดยนำมาตรการปฏิรูปที่ดินมาใช้แทน

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของแต่ละกลุ่มยังอยู่บนพื้นฐานการนำทรัพยากรมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไม่หยุดยั้ง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ความสำคัญการปลูกป่าเศรษฐกิจ และทำการเกษตรเพื่อส่งออก โดยที่ผลกระทบให้เกษตรกรรายย่อยถือครองที่ดินอย่างจำกัด และเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินจากเกษตรกรรายย่อยไปสู่กลุ่มเกษตรกรรายใหญ่ หรือภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ซึ่งไม่ได้ให้คำตอบในการใช้ทรัพยากรอย่างเสมอภาค และจัดสรรทรัพยากรอย่างสมดุลที่แท้จริง

### 2.3 ขาดการประสานในกระบวนการทำงานของรัฐ

ผลจากการแบ่งส่วนราชการเป็นกระทรวง ทบวง กรม และแต่ละหน่วยงานแบ่งบทบาทหน้าที่รับผิดชอบไปตามอำนาจหน้าที่ของกฎหมาย ที่บังคับใช้แต่ละฉบับ ซึ่งการออกกฎหมายมาจากแนวความคิดการออกกฎหมายแบบแยกส่วน เฉพาะความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ทำให้เกิดปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่จะนำไปสู่นโยบายของรัฐบาล ซึ่งปัญหาของการขาดการประสานงานนโยบายนี้มีรากเหง้ามาจาก

พัฒนาการทางการเมืองของไทย ขาดแหล่งที่มาด้านนโยบายอันมาจากฝ่ายการเมืองที่เป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

แต่สำหรับประเทศไทย นโยบายมิใช่มาจากแหล่งอำนาจอันชอบธรรมทางการเมืองเพียงแหล่งเดียว โดยระบบราชการเป็นกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแตกกระจายของอำนาจจึงเกิดขึ้นในหมู่กรม กระทรวงต่างๆในระบบราชการ ซึ่งแต่ละส่วนต่างกำหนดพัฒนานโยบายขึ้นเอง แล้วเสนอขึ้นไปให้หัวหน้าคณะรัฐบาลเป็นผู้อนุมัติ โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ประทับตราความชอบธรรมและมีหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาศ เป็นผู้กลั่นกรอง<sup>42</sup>

จะเห็นได้ว่าการจัดการที่ดินในเขตป่าซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ในการอพยพลงมาประสบผลสำเร็จ แต่การพัฒนาชุมชน การพัฒนาสาธารณสุขภาค การพัฒนาการเกษตร เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจาก หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมประชาสัมพันธ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น ขาดงบประมาณในการดำเนินการ ประกอบกับไม่มีการประสานงานการดำเนินการในพื้นที่ เนื่องจากไม่ใช่เป้าหมายหลักในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริม ดังนั้นในกรณีที่มีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งต้องประสานงานหลายหน่วยงานในการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ รัฐบาลได้ใช้วิธีให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการจากส่วนกลางโดยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อใช้

51 ชัยอนันต์ สมทวณิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.



อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งการตัวแทนของแต่ละหน่วยงาน ที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการนำไปปฏิบัติในหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 มีหน้าที่จัดทำนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญหา และประสานงานการแก้ไขปัญหาและป้องกันบุกรุกที่ดินของรัฐของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และพิจารณาสนับสนุนงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งคาดหวังว่าการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจะมองภาพรวมในการแก้ไขปัญหา และประสานงานหน่วยงานราชการในการดำเนินการได้ เพื่อปฏิบัติตามนโยบายที่ออกมา แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานราชการยังคงปฏิบัติตามกรอบของหน่วยงานตน อันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน และมีบทบาทสำคัญต่อการนำเสนอข้อมูลต่อรัฐบาลที่ขึ้นำการกำหนดนโยบาย ซึ่งสามารถต่อรองกับรัฐบาล หรือรัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ขัดแย้งกันเอง

#### 2.4 ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรที่ดินในเขตป่า

ปัญหาในการจัดสรรที่ดินในเขตป่าให้แก่ชุมชนที่อพยพเข้ามา รัฐจะใช้วิธีแบบอำนาจนิยมในการกดดันให้ประชาชนยินยอมในการอพยพออกจากพื้นที่ ด้วยการจู่ใจและขู่บังคับ หรือการให้ความรุนแรงในกรณีที่ประชาชนไม่ยินยอม ซึ่งเป็นหน่วยงานทหารที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกรณีของโครงการ คจก. โดยรัฐคิดว่าเป็นความถูกต้องในการดำเนินการเพราะเป็นที่ดินของรัฐ ที่รัฐจะมีมาตรการในการจัดการที่ดินในเขตป่าได้ด้วยการอ้างความชอบธรรมจากสาธารณชนว่าเป็นการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ แต่จากการขาดการเตรียมพร้อมในพื้นที่รองรับการอพยพ วิธีการดำเนินการที่ไม่ละเอียดอ่อน ขาดการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับราษฎร จึงทำให้การคัดเลือกครอบครัวที่จะถูกจัดที่ดินใช้วิธีการจับสลาก ซึ่งการสำรวจยึดถือตามทะเบียนบ้าน ทำให้ครอบครัวเล็กที่อยู่ ในครอบครัวใหญ่ตกหล่นการสำรวจไม่ได้ที่ทำกินและที่อยู่อาศัย อันมีผลให้จำนวนเนื้อที่ดินทำกินไม่เพียงพอแก่ทุกครอบครัว และแต่ละครอบครัวมีที่ทำกินไม่ถึง 15 ไร่ตามที่ตกลงไว้ เนื่องจากที่ดินบางส่วนถูกแบ่งไว้เป็นพื้นที่ปลูกป่าของโครงการ โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ

ยังทำให้ราษฎรนั้นประสบปัญหาการผลิตพืชผลไม่พอ เพียง ประกอบกับที่ดินไม่อุดมสมบูรณ์ และขาดการพัฒนาชุมชนทั้งทางเศรษฐกิจ การพัฒนาการเกษตร การพัฒนาคุณภาพชีวิต และจิตใจ การไม่ได้อยู่ร่วมกันในกลุ่มของเครือญาติ มีความขัดแย้งในชุมชน ไม่สามารถรวมกลุ่มเป็นองค์กรในการร่วมกันพัฒนาชุมชน บัจจุบันเหล่านี้อันแล้วเป็นแรงผลักดันให้ราษฎร ต้องขายสิทธิทำกิน และ ไปบุกเบิกป่าใหม่

จะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าการจัดที่ดินในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ โครงการ คจก. หรือ โครงการพัฒนาชุมชนเพื่อการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่พยายามแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าด้วยการจัดที่ดินไปพร้อมกับการฟื้นฟูป่าไม้ และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมการเกษตร และพัฒนาชุมชน ที่มีการเปลี่ยนแปลงการจัดที่ดินที่ให้แต่สิทธิทำกิน (สทก.) เท่านั้น แต่การดำเนินการของรัฐไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร กลับยังเป็นปัจจัยให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาด้วยการจัดที่ดินให้ชน มองปัญหาแบบแยกส่วนไม่ได้มองในหลายมิติร่วมกัน ได้แก่ มิติทางด้านนิเวศน์วิทยาของป่าที่เป็นผืนเดียวกัน มิใช่แยกเป็นป่าอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ มิติทางด้านชุมชน ที่มีความหลากหลาย การตั้งถิ่นฐานของชุมชน และเมืองค้กรของชุมชนที่แตกต่างกันตามลักษณะทางวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน ที่สัมพันธ์กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละพื้นที่ มิติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้ ทั้งนี้ต้องพิจารณาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนในแต่ละระดับ และความสำคัญทางนิเวศน์วิทยาของแต่ละพื้นที่ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายต้องแยกแยะการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันตามข้อเท็จจริง

### 3. การปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิ์

การปฏิรูปที่ดินดำเนินการในที่ดินของเอกชน และของรัฐ ซึ่งได้แก่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินในเขตป่าเตรียมการสงวน และที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ความจริงแล้วโดยแนวความคิดของการปฏิรูปที่ดิน เพื่อกระจายการถือครองที่ดิน หากทางให้ผู้เช่าที่ดินมีโอกาสเป็นเจ้าของทั้งโดยตรงและโดยอ้อม รัฐเข้าควบคุม

การถือครองของเอกชนโดยจำกัด จัดตั้งกลไกการนิคม โดยจัดแบ่งที่ดินแปลงใหญ่ให้แก่เกษตรกร เพาะปลูกในเนื้อที่จำกัด และจัดหางาน ผลิตหรือประดิษฐ์กรรมให้แก่ผู้ที่ว่างงาน ซึ่งร่วมกันแบบสหกรณ์ ไร่ปุ๋ยและเครื่องทุ่นแรง หรือเครื่องจักร เพราะฉะนั้น ต้องตั้งสถาบันแห่งการปฏิรูปที่ดิน จัดตั้งสหกรณ์ชนบท แนวความคิดนี้มาจาก องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้เผยแพร่เอกสารเรื่อง Land Reform โดยนายโรมัส เอ. คาร์รอล ผู้เชี่ยวชาญขององค์การ FAO ซึ่งมีอิทธิพลต่อนักเศรษฐศาสตร์ในเมืองไทย<sup>43</sup> และมีส่วนอย่างมากในการกำหนดแนวทางการปฏิรูปที่ดินในเมืองไทย ซึ่งได้มีการออก พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไข พ.ศ. 2532

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะไทยได้นำกระบวนการในส่วนของกำหนดขนาดที่ดิน แต่ไม่ใช้การเปลี่ยนโครงสร้างการถือครองที่ดิน ในลักษณะของการกระจายการถือครองที่ดินให้เพียงพอต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้จริงจังต่อการแก้ไขปัญหาค่าการถือครองที่ดิน และการเวนคืนที่ดินของเอกชนมาจัดที่ดินเป็นไปได้อย่างยากในทางปฏิบัติ ที่ต้องอาศัยมาตรการจากรัฐอย่างเด็ดขาดในการดำเนินการ ประกอบกับรัฐบาลไม่ได้ทุ่มเทงบประมาณที่จะซื้อที่ดินจากเอกชน และขาดงบประมาณในการส่งเสริมการพัฒนาการเกษตร สหกรณ์ กองทุนปฏิรูปที่ดิน เทคโนโลยี ประกอบกับเกษตรกรขาดความเข้าใจและความถนัดในการบริหารการจัดองค์กรที่ซับซ้อน ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของชุมชนไทย ตลอดจนถูกควบคุมจากรัฐ

---

<sup>52</sup> จงเจริญ อนันตริยกูล, "นวนโยบายในการจัดที่ดินของรัฐ," ใน การปฏิรูปที่ดิน, บุณณะ สุทธิประภา, บรรณาธิการ (ม.ป.ท., 2530), หน้า 118.

การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นเพียงรูปแบบมากกว่าการเข้าใจแก่นกลางของการจายสิทธิ การถือครองที่ดิน การปฏิรูปที่ดินจึงดำเนินการได้ในส่วนของที่ดินของรัฐเป็นส่วนใหญ่ และรัฐบาลหลายสมัยได้นำการปฏิรูปที่ดินมาแก้ปัญหาเกษตรกรที่มีที่ดินไม่เพียงพอ หรือไร้ที่ทำกิน หรือเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม รวมทั้งเกษตรกรที่ทำกินและอาศัยในเขตป่า เพิ่มมากขึ้น เพื่อลดการเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลกับประชาชน แต่ในที่นี้จะพิจารณา ประเด็นของการปฏิรูปที่ดินในเขตป่ามีปัญหาทางกฎหมายและนโยบายอย่างไร

### 3.1 ข้อพิจารณาทางการเมืองต่อการปฏิรูปที่ดินในเขตป่า

ความเข้าใจของข้าราชการ และนักการเมืองที่เข้ามาบริหาร ประเทศ ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ซึ่งการปฏิรูปที่ดินได้กลายเป็นเครื่องมือของ นักการเมืองในการแก้ปัญหาให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเพียงพอ หรือไร้ที่ทำกิน และ เกษตรกรที่ทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่า การปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนด้วยการออกมติ ค.ร.ม. มารองรับอนุญาตให้มีการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวน โดยนำกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อ การเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาบังคับใช้เป็นการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้า เร่งแก้ไขปัญห ที่ดินทำกินตามการชุมนุมเรียกร้องของประชาชน โดยขาดการพิจารณาสาเหตุของปัญหาที่ แท้จริง และกำหนดมาตรการการจัดการที่ดินในเขตป่าอย่างรัดกุม จึงกลายเป็นการแจก ที่ดินในเขตป่าให้แก่ประชาชนเหมือนเช่นที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปที่ดิน ได้ถูกบิดเบือนเจตนารมณ์อย่างสิ้นเชิง

การให้อำนาจในทางการเมืองด้วยการอนุมัติการใช้ที่ดินในเขตป่าสงวน ผ่าน ทางมติ ค.ร.ม. ซึ่งโดยกลไกของคณะรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าจะประกอบไปด้วยรัฐมนตรี แต่ก็ไม่สามารถคานอำนาจได้ เพราะในคณะรัฐมนตรีนั้นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้า พรรครัฐบาล ที่มีเสียงข้างมากมีอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งมีใช้จากคณะรัฐมนตรีที่แท้จริง และในกรณีที่พรรคร่วมรัฐบาล มีการแบ่งสรรจำนวนของรัฐมนตรี ไม่ต่างจากการแบ่ง สรรผลประโยชน์ตามพรรคการเมืองที่รับผิดชอบแต่ละกระทรวง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ

ถ้าพรรคการเมืองที่นายกรัฐมนตรียินยอมขยายการปฏิรูปที่ดิน และพรรคการเมืองนั้นรับผิดชอบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การปฏิรูปที่ดินมีความเป็นไปได้มากที่สุด ที่ผ่านมากการปฏิรูปที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จเพราะรัฐบาลไม่มีนโยบายสนับสนุนอย่างจริงจัง

การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีแม้ว่าจะจะเป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ แต่การกำหนดข้อยกเว้นของกฎหมายโดยนโยบายของรัฐมีอยู่เสมอ ตัวอย่างคือ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มีนาคม 2536 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ข้อ 3 อนุมัติให้ยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่า โดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ในที่ดินของรัฐที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นการเร่งรัดให้มีการปฏิรูปที่ดินโดยเร็ว ไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันก็ชี้ให้เห็นว่าการกำหนดเนื้อหาในมติ.ร.ม. ไม่มีบรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์ใดๆ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจกำหนดข้อยกเว้นของกฎหมายได้ทุกเมื่อ ถ้ากฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในทางปฏิบัติอำนาจฝ่ายบริหารมีมากกว่าอำนาจนิติบัญญัติ โดยที่อำนาจนิติบัญญัติควบคุมอำนาจบริหารไม่ได้ทั้งในการออกกฎหมาย หรือการใช้กลไกอื่นก็ตาม

### 3.2 ปัญหาทางกฎหมายต่อกระบวนการปฏิรูปที่ดิน

พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดิน การไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินแต่ไม่พอเพียงให้แก่เกษตรกร แต่ภายหลังการปฏิรูปที่ดินได้นำมาใช้ในการแก้ปัญหาคูกรุกทำลายป่า ตลอดจนการส่งเสริมการเกษตรแบบส่งออก ไม่ว่าจะเป็นการเกษตรครบวงจร หรือการปลูกป่าเศรษฐกิจ ซึ่งการทำการเกษตรลักษณะเช่นนี้จะได้ผลต้องเป็นเกษตรกรที่มีเงินทุน และฟาร์มขนาดใหญ่ หรือที่เรียกว่าอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งเป็นแนวความคิดดั้งเดิมที่ FAO สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อทำการเกษตรแบบส่งออก แต่ด้วยข้อจำกัดทั้งด้านเงินทุนความถนัด การบริหาร ของเกษตรกรรายย่อยที่ไม่สามารถทำการเกษตรขนาดใหญ่ จึงมีการแก้ไข

พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 3) ในปี พ.ศ. 2532 ซึ่งเพิ่มขอบเขตการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้น และสามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้โดยมีการปฏิรูปที่ดินให้แก่บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกร แต่ประสงค์จะทำกิจการใดซึ่งเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน เพื่อส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรม และปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน และบัญญัติหลักการให้ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานระหว่าง ส.ป.ก. กับหน่วยราชการต่างๆ โดยให้ส่วนราชการต่างๆมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดินมากขึ้น เรียกได้ว่าการปฏิรูปที่ดินได้เป็นรูปแบบการจัดที่ดินที่กลายเป็นคำตอบของรัฐในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่า และบุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่พอเพียง

การขยายเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ภายใต้โครงการของกฎหมายแบบเดิม แต่มีการแก้ไขเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของกฎหมายเฉพาะบางมาตรา จะแก้ปัญหการบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนได้หรือไม่ ซึ่งจะขอยกปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากการเปิดช่องว่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการจัดที่ดินทำกินในเขตป่าดังนี้

### 3.2.1 นายทุนและเกษตรกรรายใหญ่ได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

การให้คำนิยามของคำว่า "เกษตรกร" (มาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532) ที่นอกเหนือจากผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยขยายรวมถึงบุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง ไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพ และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2535 ประกอบกับตามมาตรา 30 วรรคหนึ่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรโดยมีคุณสมบัติตามเงื่อนไขของมาตรา 4 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ

และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 6 (8) ซึ่งจะเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และผู้ที่ไม่มียาไรได้ ไม่มีที่ดินทำกิน ผู้ที่ยากจน หรือผู้ที่จบการศึกษาทางเกษตรกรรมและประสงค์จะเป็นเกษตรกร แต่เนื่องจาก สปก. เข้าใจคำว่า "สปก. มีอำนาจจัด" จะจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ใดหรือไม่ก็ได้ จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้นายทุนและบุคคลภายนอกที่ต้องการที่ดินไม่ว่าจะเป็นการนำที่ดินมาทำการเกษตร หรือไม่ได้ทำการเกษตรได้ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน โดยอ้างว่าประสงค์จะเป็นเกษตรกร ถึงแม้ว่าจะมีกระบวนการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน บุคคลดังกล่าวสามารถจ้างเกษตรกรรายย่อยเป็นลูกจ้างในการบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดินไว้ก่อนเพื่อรอการปฏิรูปที่ดิน

### 3.2.2 การปฏิรูปที่ดินไม่ได้เป็นการกระจายการถือครองที่ดิน

ตามมาตรา 30 วรรค 3 เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่ในปี พ.ศ. 2532 ใช้คำว่า "ที่ดินของรัฐ" ที่บุคคลใดครอบครองอยู่ก่อนแล้วนำมาปฏิรูปที่ดินได้ จึงทำให้ สปก. เข้าใจว่าเมื่อเกษตรกรยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินแล้ว (ในบางกรณีไม่ต้องชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินก็ได้ โดยชำระเพียงค่าธรรมเนียมและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินเท่านั้น ตามมาตรา 30 วรรค 4) ก็ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณี จึงทำให้มีบุคคลจำนวนมากที่บุกรุกเข้าไปในเขตป่า หรือว่าจ้างชาวบ้านถางป่าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อมีการปฏิรูปที่ดิน จึงได้ขอยื่นคำร้องและชำระค่าเช่า ในท้ายที่สุดก็จะได้ที่ดินที่ปฏิรูปที่ดินไปอย่างง่ายดาย และเป็นสาเหตุสำคัญของการบุกรุกทำลายป่า จากปัญหาดังกล่าวได้มีการนำเสนอเข้าสู่คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ตีความ มาตรา 30 วรรค 3 โดยเสนอที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายวันพฤหัสบดีที่ 23 มีนาคม 2528<sup>44</sup> มีใจความสรุปว่า

<sup>44</sup> บันทึกความเห็นเจ้าหน้าที่เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, สยามโพสต์วันที่ 26 มีนาคม 2538, หน้า 3.

"แม้จะมีข้อความว่า "โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง" ก็ตาม แต่มิได้หมายความว่ารัฐจะนำที่ดินในเขตป่าสงวนในส่วนที่ยัง ไม่ได้โอนุมัติ ให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ประโยชน์ไม่ได้ เพราะการจะนำที่ดินใดมาใช้ประโยชน์ได้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 26 ซึ่งถ้ามีการเพิกถอนเขตป่าสงวนก่อนแล้ว ที่ดินนั้นก็มีใช้ที่ป่าสงวนอีกต่อไป และคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามปกติ และถ้าอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน สปก.สามารถนำมาจัดให้แก่เกษตรกรได้ตามมาตรา 26(3)"

ดังนั้น เมื่อมีการตีความที่ชัดเจนมากขึ้น เช่นนี้ ก็จะเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้บุกรุกที่ป่าสงวนจะขอที่ดินเพิ่มขึ้นได้ตามมาตรา 30 วรรคสาม แต่จะปฏิรูปที่ดินได้เฉพาะผู้ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติแล้วเท่านั้น

อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาในส่วนของข้อกำหนดขนาดการถือครองที่ดินตามมาตรา 30 ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกร และบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ถ้าเป็นการเลี้ยงสัตว์ถือครองที่ดินไม่เกิน 100 ไร่ และจำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร อีกทั้งยังให้โอกาสแก่เกษตรกรที่ต้องการมีสิทธิในที่ดิน หรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้จำนวน 50 - 100 ไร่ และยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชย มีความสามารถและเงินทุนที่จะทำได้ ก็ให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ได้ไม่เกิน 100 ไร่ (มาตรา 30 วรรค 3 และมาตรา 31)

นอกจากนี้ถ้าเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา คณะกรรมการมีอำนาจอนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 30 วรรค 5) ซึ่งเป็นการกำหนดกิจการไว้อย่างกว้างขวางในการดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินได้ และให้ดุลยพินิจแก่คณะกรรมการกำหนดจำนวนที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกร และการกำหนดจำนวนที่ดินที่มีจำนวนมากเกินไป เพราะเกษตรกรรายย่อยจะถือครองที่ได้ไม่เกิน 30 ไร่ การที่กำหนดจำนวน



ที่ดินไว้มาก ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่กับเกษตรกรที่มีเงินทุนกลุ่มหนึ่ง ทั้งที่เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมีจำนวนจำกัดที่จะปฏิรูปที่ดินได้ ทำให้บุคคลที่ถือครองที่ดินจำนวนมากในเขตปฏิรูปที่ดิน ได้รับความชอบธรรมในการได้ที่ดินในเขตป่าไปโดยปริยาย ซึ่งเป็นการสร้างปัญหาการทำลายป่าไม้ และเป็นแรงกดดันให้เกษตรกรรายย่อยซึ่งมีที่ดินไม่เพียงพอกรุกป่าต่อไป

### 3.2.3 การปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเปิดช่องว่างให้การทำลายป่ามากยิ่งขึ้น

ตามพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 26 ไม่ได้บัญญัติผลของการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จะบัญญัติเฉพาะการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเฉพาะ และที่ดินที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือนอกเขตที่จำแนกให้เป็นเขตป่า ไม้ถาวร เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ไม่ให้มีการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะมีผลต่อการทำลายป่า แต่การแก้ไขกฎหมายในปี 2532 เพิ่มมาตรา 26 (4) ให้มีการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำมาจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้กรุกป่าสงวนแห่งชาติ ไม่กำหนดระยะเวลาในการกรุก ได้สิทธิในที่ดินลักษณะเดียวกันทุกประการ และมีนโยบายให้ฟื้นฟูสภาพที่ดินเป็นป่าขึ้นมาใหม่

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิรูปที่ดิน จึงบัญญัติให้พระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายอื่น เช่น การปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ส.บ.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ต้องจัดทำแผนที่ขอบเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่เพื่อประกอบกับกฎกระทรวงเพิกถอน และมีขั้นตอนเสนอกฎกระทรวงล่าช้าใช้เวลา 9 เดือน จึงจะเพิกถอนตามกฎหมายกระทรวงได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดินอย่างรวดเร็วเพื่อแก้ปัญหากการกรุกทำลายป่า แต่ในทางปฏิบัติ

นายทุนและบุคคลภายนอกได้อาศัยช่องว่างที่มีการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และ เพิกถอนได้รวดเร็ว โดยเข้าไปทำประโยชน์บุกเบิกถางป่าให้เป็นป่าเสื่อมโทรมเข้า หลักเกณฑ์ของกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้เห็นว่าเป็นเขตป่าเสื่อมโทรมจึงมอบ ที่ดินดังกล่าวให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดิน และอ้างว่าประสงค์จะเป็นเกษตรกร ครอบตามคุณสมบัติของกฎหมายที่จะได้รับการปฏิรูปที่ดิน

#### 3.2.4) เกษตรกรรายย่อยไม่มีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดิน

ถึงแม้ว่ามีการแก้ไขกฎหมายให้ส่วนราชการและสถาบันที่ เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดินมากขึ้น โดยเพิ่มส่วนราชการที่มีความ สำคัญในการพัฒนาและกระจายรายได้ให้แก่เกษตรกร เช่น อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ประธานคณะกรรมการกลาง กลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย และประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย เป็นต้น และเพิ่มผู้แทนเกษตรกรจาก 3 คน เป็น 6 คน (มาตรา 12) และในส่วนของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา 13) ประกอบด้วยข้าราชการประจำเป็นหลักเช่น เดียวกัน สำหรับผู้แทนเกษตรกรมีจำนวน 4 คน

จากองค์ประกอบดังกล่าว คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้แทนเกษตรกรสำหรับคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม และรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้แทนเกษตรกรสำหรับคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่มาจากผู้แทนเกษตรกรรายใหญ่ที่มีฟาร์มเกษตรกรรมขนาดใหญ่ ตามที่ข้าราชการประจำเสนอและรู้จักเป็นอย่างดีซึ่งไม่ใช่ตัวแทนเกษตรกรรายย่อย ประกอบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินประกอบด้วยบุคคลระดับสูง คือ ปลัดกระทรวง อธิบดี มาเป็นคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน โดยที่ไม่มีเวลาในการทำงานในด้านนี้อย่างเต็มที่ เนื่องจากส่วนใหญ่มีงานประจำอยู่แล้ว อีกทั้งไม่รู้ปัญหาในระดับพื้นที่ นอกจากการรับข้อมูลจากข้าราชการที่ดำเนินการในระดับพื้นที่ และจำนวนของผู้แทนเกษตรกร 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน อันเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนกรรมการทั้งหมด ที่มาจากส่วนราชการทั้งหมด 22 คน ทำให้ผลของการประชุม

ของคณะกรรมการจะเป็นไปตามเสียงของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ จะเน้นการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอยู่ในอำนาจการจัดการของรัฐ

3.2.5) การปฏิรูปที่ดินเป็นช่องทางในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การที่เจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งแก้ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินอย่างถูกต้อง ถ้าปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายปฏิรูปที่ดิน นับว่าเป็นผลดีแก่เกษตรกรในการปรับปรุงเกษตรกรรมในที่ดินของตนอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำไปค้าประกันสินเชื่อ เพื่อการลงทุนกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) และธนาคารกรุงไทย เพื่อให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้น มีการตั้งข้อสังเกตว่าในมาตรา 30 วรรค 4 มีการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่เข้าครอบครองที่ดินก่อนพ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัดเฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 50 ไร่ โดยไม่คิดค่าตอบแทน เป็นการสวนต่อทิศทางการพัฒนาประเทศและไม่สอดคล้องกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทย เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายต้องการให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม โดยให้เกษตรกรต้องรับภาระในการจ่ายค่าที่ดินหรือสหกรณ์ทรัพย์แก่ ส.ป.ก. (มาตรา 36) และนโยบายของรัฐเองในระยะที่ที่ดินมีจำนวนจำกัด การจัดที่ดินมีเงื่อนไขในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีเงื่อนไขห้ามโอนเว้นแต่ตกทอดทางมรดก หรือถ้าได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินต้องจ่ายเงินช่วยเหลือของรัฐบาล เช่น การจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์

แต่อีกฝ่ายหนึ่งที่เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายอ้างว่า วิธีการดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาราษฎรบุกรุกเข้าไปครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้ดีกว่าหลักการบันได 3 ชั้น (ดูรายละเอียดข้างต้น) ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 มิถุนายน 2525 เนื่องจากการจัดที่ดินในเขตป่าให้แก่ราษฎรตามหลักการบันได 3 ชั้น ทั้ง 3 กลุ่มได้ ในระยะเวลาเดียวกันทั้งหมด และได้รับการจัดที่ดินอย่างยุติธรรม และราษฎรอาจเลือกเช่า หรือเช่าซื้อได้ เมื่อจ่ายค่าเช่าซื้อครบทั้งหมด ก็จะได้รับกรรมสิทธิในที่ดิน โดย ส.ป.ก. ร้องขอต่อกรมที่ดินให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อีกทั้งที่ดิน

ดังกล่าวสามารถนำไปค้าประกันเงินกู้ หรือจำนองกับสถาบันการเงินที่ตกลงกับส.ป.ก.ได้

อย่างไรก็ตามการปฏิรูปที่ดินได้เปิดช่องให้มีเงื่อนไขการได้เอกสารสิทธิที่ดินตามมาตรา 36 ทวิ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่ ส.ป.ก.ร้องขอ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบตามกฎหมาย เนื่องจากเป็นช่องทางที่ติดต่อกับพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตาม บ.ที่ดิน มาตรา 59 ทวิ นอกจากนี้ในพื้นที่ที่ ส.ป.ก.ยังไม่ดำเนินการ ราษฎรมีความประสงค์โอนที่ดินให้แก่ทางราชการ มีความจำเป็นต้องออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพื่อทราบขอบเขตที่แน่ชัด หากได้รับความเห็นชอบจาก ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกโฉนดที่ดิน และ  
น.ส. 3

3.2.6 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมแก้ปัญหาหรือสร้างหนี้สินให้แก่เกษตรกร

การจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรในการจัดหาที่ดินและลงทุนการเกษตรในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินและลงทุนประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเอง (มาตรา 10) แต่ปัญหาที่พบคือ ต้องอาศัยเงินเป็นจำนวนมากในการซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเอกชนหรือขอเช่าให้กับผู้ถือครองที่ดินของรัฐ ประกอบกับมีข้อจำกัดด้านแหล่งเงินทุนซึ่งส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน และอีกส่วนหนึ่งเป็นรายได้ที่มาจาก การปฏิรูปที่ดิน เช่น ค่าเช่า ค่าเช่าซื้อที่ดิน และดอกเบี้ยที่เกิดจากการกักขัง การกำหนดให้ ส.ป.ก.ทำหน้าที่ด้านพัฒนาแต่ต้องทำหน้าที่เก็บหนี้จากเกษตรกรด้วย ในความเป็นจริงเป็นไปได้ยากและมีอุปสรรคตลอดมา ที่เกษตรกรไม่สามารถขอใช้หนี้สินให้แก่กองทุนได้ ขณะเดียวกันการพัฒนาที่ดินต้องใช้เงินจำนวนมาก โดยเฉพาะที่ดินในเขตป่าที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรซึ่งต้องฟื้นฟูสภาพที่ดินให้อุดมสมบูรณ์ อีกทั้งการที่เกษตรกรต้องรอราคาผลผลิตไม่ได้ ทำให้เกษตรกรประสบปัญหาขาดทุนเสมอมา และมีผลสืบเนื่องให้เกษตรกรขายสิทธิในที่ดินทั้ง

ก่อนได้รับเอกสารสิทธิ์ในที่ดินและภายหลังได้รับเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติอนุมัตินโยบายการพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดินเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2534 มอบหมายให้จัดตั้ง "กองทุนที่ดิน" ขึ้นใน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ให้จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นเอกเทศ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ดินและเสริมสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร และรวมถึงบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการอันเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรม แต่จนถึงปัจจุบันนี้ธนาคารที่ดินยังไม่ได้รับการจัดตั้ง เนื่องจากประสบปัญหาขบประมาณ และรัฐบาลไม่ได้มีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้แก่เกษตรกรอย่างจริงจัง จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการแก้ปัญหาการแจกที่ดินในเขตป่าให้แก่เกษตรกรรายย่อยซึ่งไม่พอเพียง และเป็นการเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินจากเกษตรกรรายย่อยไปสู่เกษตรกรรายใหญ่ และนายทุนกลุ่มหนึ่ง เท่านั้น

### 3.3 ปัญหาทางนโยบายปฏิรูปที่ดิน และออกเอกสารสิทธิ์

การเร่งรัดให้มีการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนเป็นไปตามกฎหมายให้มีการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ ซึ่งรวมถึงที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมีมาโดยตลอด เช่น มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 สิงหาคม 2520 ปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติรวม 6 ป่า เนื้อที่ 740,000 ไร่ เพื่อให้ ส.ป.ก.เข้าดำเนินการ นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ในกรณีของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกออกมาแล้วเหมาะสมกับการเกษตร ให้ ส.ป.ก.จัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน นโยบายให้มีการตรวจสอบว่ามีสภาพป่าหลงเหลือหรือไม่สำหรับที่ดินที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร แล้วจึงส่งพื้นที่นั้นให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2532 ให้กรมป่าไม้สำรวจแล้วจัดให้เข้าไปก่อน สำหรับการปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการตามไปในแต่ละพื้นที่

อย่างไรก็ตามการปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 - 2535 ในระยะเวลา 17 ปี ผลปรากฏว่ามีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว 44 จังหวัด รวมทั้งหมด 12.8 ล้านไร่<sup>45</sup> เนื่องจากในระยะแรกมุ่งเน้นการจัดซื้อที่ดินของเอกชน แต่ได้งบประมาณจำกัด ในระยะ 5 ปีแรก (พ.ศ.2519 - 2523) ได้งบประมาณเฉลี่ยปีละ 200 ล้านบาท ซึ่งไม่อาจจัดซื้อที่ดินได้ นอกจากนี้ด้านการพัฒนาได้รับงบประมาณจำกัด ประกอบกับประสบปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่ไม่ได้ให้ความสำคัญ อีกทั้งการปฏิรูปที่ดินได้กลายเป็นการยอมรับว่าผู้ที่บุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นผู้ที่ทำกินและอยู่อาศัยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดินที่ต้องการกระจายการถือครองที่ดิน ถึงกระนั้นก็ตามการปฏิรูปที่ดินเป็นรูปแบบการจัดที่ดินที่ดีกว่าการจัดที่ดินรูปแบบอื่นและเหมาะสมกับการแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า เพราะไม่ได้มีการให้เอกสารสิทธิ์ทันทีแต่มีเงื่อนไขการทำงานในระยะยาว ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินจึงยังคงมีการนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติในสมัยนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัยซึ่งได้แถลงนโยบายต่อสภา ให้มีนโยบายเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ์ครอบคลุมพื้นที่โดยเฉลี่ย ปีละประมาณ 4 ล้านไร่ ดังเช่น มติ ค.ร.ม.วันที่ 30 มีนาคม 2536 กำหนดพื้นที่เพิ่มเติม 4 ประการ<sup>46</sup> และกำหนดขั้นตอนให้รวดเร็วขึ้นในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ด้วยการยกเว้น การตรวจสอบสภาพป่า ทำให้มีการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ตามมาตรการมติ ค.ร.ม. วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ซึ่งได้แก่

---

<sup>45</sup> ไพโรจน์ โลกนิยม, 17 ปีของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (อัครสำเนาะ), หน้า 7.

<sup>46</sup> สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, ถาม-ตอบ การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, (กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, พ.ศ.2536), หน้า 33-34.

- (1) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งได้กำหนดไว้เป็นพื้นที่รองรับตามโครงการ คจก. เดิมทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- (2) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งได้ผ่านการตรวจสอบสภาพป่าของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน
- (3) พื้นที่ที่อยู่ในโครงการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.)
- (4) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีการจำแนกเขตทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ไว้เป็นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร ซึ่งได้ผ่านการตรวจสอบพื้นที่จากกรมป่าไม้แล้ว

จากผลของมติคณะรัฐมนตรี ได้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีก่อนหน้านั้น ที่ขัดหรือแย้งกับมตินี้ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแทน ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน การช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 13 มิถุนายน 2532 โครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และเขตที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 และวันที่ 17 มีนาคม 2535<sup>47</sup> ทำให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกรมป่าไม้ กรมที่ดินและ ส.ป.ก. ต้องถือปฏิบัติกรร่วมกัน จึงมีผลให้ในปี 2536 สามารถจัดสรรพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ได้ 4.53 ล้านไร่ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่ที่ผ่านมาการปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี 2518 - 2535 ปฏิรูปที่ดินไม่ถึง 4 ล้านไร่ และในปี 2537 วางเป้า

<sup>47</sup> สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

หมายไว้ 6 ล้านไร่ ส่วนในปี 2538 และ 2539 ปฏิรูปที่ดินปีละ 8 ล้านไร่<sup>48</sup> ก็  
ดำเนินการจัดสรรครบ 30 ล้านไร่ ได้ตามเป้าหมายของการจำแนกที่ดินตั้งแต่แผนพัฒนา  
ฉบับที่ 1

โดยที่การปฏิรูปที่ดินจะ ได้ผลในการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า ต้องมีมาตรการ  
ในแบ่งพื้นที่ให้ชัดเจนระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กับป่าสงวนแห่งชาติที่จัดให้มีการปฏิรูปที่ดิน  
ดังนั้นตามมติ ค.ร.ม. 4 พฤษภาคม 2536 จึงกำหนดไว้ชัดเจนห้ามปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่า  
อนุรักษ์ตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี และเปิดโอกาสให้ประชาชนยื่นขอพิสูจน์สิทธิใน  
กรรมสิทธิ์ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน)  
ครอบครองก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวร และถ้าพิสูจน์สิทธิได้  
ว่าครอบครองมาก กรรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องได้  
ถ้าพิสูจน์ไม่ได้ว่าครอบครองมาก่อนกำหนดเป็นเขตป่า ราษฎรจะได้สิทธิในที่ดินโดยผ่าน  
กระบวนการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอยู่ในเงื่อนไขตามมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อ  
เกษตรกรรม ที่ห้ามแบ่งแยกหรือโอน เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ  
โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ส่วนที่ดินในเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร  
ชุมชนพาณิชยกรรม สถานที่ราชการ ศาสนสถาน สาธารณูปโภคต่างๆ ให้ ส.ป.ก.  
ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 และส่งเอกสารให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตาม  
ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะมีที่ดินดังกล่าวที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก.ดำเนินการ  
ประมาณ 37 ล้านไร่

---

48 "แกะรอย "ผลงาน" รัฐบาล "ปฏิรูปที่ดิน" สูตรสำเร็จประชาธิปไตย,"  
ฐานเศรษฐกิจ (10 - 16 พฤษภาคม 2537).



จะเห็นได้ว่า การเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน มุ่งเน้นการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่า เพื่อสกัดกั้นไม่ให้มีการขยายชุมชนเข้าไปในเขตป่าอนุรักษ์ จึงให้ความสำคัญกับการเพิกถอนเขตป่าและให้เอกสารสิทธิอย่างมีขั้นตอน โดยเฉพาะผู้ที่ครอบครองมาก่อนประกาศเขตป่า ชุมชน สถานที่ราชการ เป็นต้น ซึ่งต้องพิสูจน์สิทธิก่อน แต่การพิสูจน์สิทธิดังกล่าวอาศัยหลักฐานทางราชการ ซึ่งยังมีข้อบกพร่องในการออกเอกสารสิทธิที่เป็นหลักฐานการครอบครองที่ดิน มาตั้งแต่การให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่การดำเนินการไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ ตกหล่นการแจ้งการครอบครอง เป็นต้น ทำให้เงื่อนไขของการพิสูจน์สิทธิดังกล่าว จำกัดการได้เอกสารสิทธิของบุคคลบางคนที่ไม่มีหลักฐานทางราชการที่จะนำมาพิสูจน์สิทธิ ทั้งๆที่ในความเป็นจริงมีการครอบครองมาก่อนการประกาศเขตป่า และการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินโดยขาดแผนการปฏิรูปที่ดินอย่างรอบด้าน อาจก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินที่เร่งให้มีการทำลายป่าก็เป็นได้

นอกจากนี้ดูเหมือนว่าการปฏิรูปที่ดินจะเป็นวิธีการจัดที่ดินที่แก้ปัญหาไม่ให้ประชาชนบุกรุกป่าอีกต่อไป เนื่องจากมีแนวโน้มขยายในการส่งเสริมการเกษตร เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจให้แก่ผู้ที่ได้รับการปฏิรูปที่ดิน ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการปลูกป่าไม่มีค่าทางเศรษฐกิจในเขตปฏิรูปที่ดิน 500,000 ไร่ โดยให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกรที่ต้องการจะปลูกป่ารายละ 3,000 บาทต่อไร่ ในเวลา 5 ปี และจำกัดการปลูกรายละไม่เกิน 50 ไร่ แต่การปลูกป่าดังกล่าวเป็นการส่งเสริมการปลูกป่าในรูปของสวนป่าเพื่อตัดไม้ขายเป็นรายได้ทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่เป็นการปลูกป่าธรรมชาติที่จะฟื้นฟูป่าธรรมชาติขึ้นมา และการส่งเสริมการเกษตรแบบส่งออก ไม่ว่าจะเป็นการเกษตรครบวงจร การเกษตรขนาดใหญ่ซึ่งส่วนใหญ่ตกเป็นของนายทุน และบุคคลภายนอก ไม่ใช่เกษตรกรรายย่อยที่อยู่ในพื้นที่ มีผลให้เกษตรกรรายย่อยไม่ต่างจากการเป็นลูกจ้างทำการผลิตให้แก่บริษัทซึ่งหาตลาดมาให้แก่เกษตรกรในรูปของสัญญาทำการเกษตร และเป็นผู้กำหนดราคาตลาด โดยที่เกษตรกรรายย่อยต้องรองราคาไม่ได้ ปัญหาก็คือ เกษตรกรรายย่อยทำการผลิตเป็นไปตามเงื่อนไขของบริษัททุกประการ ถ้าเกษตรกรไม่สามารถผลิตพืชผลได้พอเพียงจากการกั๊ยมเงินของบริษัท สุดท้ายเกษตรกรเป็นหนี้บริษัท และต้องขายสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคล

ภายนอกเพื่อปลดหนี้สิน

### 3.4 ปัญหาของการดำเนินการของรัฐในการปฏิรูปที่ดิน

สืบเนื่องจากการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนเป็นไปได้อย่าง เนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมไม่ยอมขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. และการเจรจาซื้อที่ดินต้องใช้เวลา มาก ประกอบกับประสบปัญหาการต่อต้านจากเจ้าของที่ดินเดิม เกษตรกรไม่มีรายได้มากพอที่จะเข้าซื้อ นอกจากเช่า หรือไม่จ่ายค่าตอบแทน ทำให้การปฏิรูปที่ดินที่เป็นไปได้คือ ดำเนินการในที่ดินของรัฐ และผ่อนผันให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน ซึ่งเป็นการจัดที่ดินในที่ดินของรัฐ ที่ไม่คำนึงถึงการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม นอกจากการเร่งผลิตพืชผลให้ได้จำนวนมากเพื่อส่งออก เช่น ส.ป.ก.มีการประสานงานกับบริษัทเอกชน และกรมส่งเสริมการเกษตร ให้มีการจัดทำโครงการส่งเสริมปลูกพืชส่งออก ได้แก่ ข้าวบาสมชาติ ข้าวบาร์เลย์ ละหุ่ง ถั่วเขียว มะม่วงหิมพานต์ หรือ สวนป่ายูคาลิปตัส ล้วนแล้วแต่ต้องใช้เงินทุน ที่ผูกขาดการตลาดโดยบริษัทของเอกชน ซึ่งเป็นไปตามนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐ ยิ่งทำให้เกษตรกรมีหนี้สินเพิ่มขึ้น และกลายเป็นลูกจ้างมากกว่าเป็นเกษตรกรโดยอิสระ เพราะต้องพึ่งเงินทุนและราคาตลาดที่กำหนดโดยบริษัทของเอกชน เรียกได้ว่าการปฏิรูปที่ดินไม่ได้ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ไปสู่เกษตรกรรายย่อย

กระบวนการจัดที่ดินต้องการให้มีการจัดที่ดินอย่างเร่งรัดเพื่อเร่งแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายตามนโยบายของรัฐบาล จึงทำให้ขั้นตอนการจัดที่ดินเป็นไปอย่างหละหลวม เช่น ไร่หวัดที่ดินสามารถเร่งรัดใช้เวลาเพียง 60 วัน การจัดที่ดินถือตามขนาดของที่ดินที่ราษฎรทำกินอยู่เดิมซึ่งไม่เกิน 50 ไร่ หรือมีบุคคลภายนอกซื้อสิทธิจากราษฎรในพื้นที่ว่างล่วงหน้าเมื่อรู้ว่าการปฏิรูปที่ดิน โดยราษฎรในพื้นที่เข้าไปทำประโยชน์ที่ดินไว้ก่อน เมื่อมีการปฏิรูปที่ดินที่ดินดังกล่าวจึงตกไปเป็นของบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่เกษตรกร ประกอบกับการแก้ไขกฎหมายส่งเสริมให้บุคคลที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกร จึงเป็นช่องว่างให้นายทุน

หรือธุรกิจการเกษตรได้พื้นที่ปฏิรูปที่ดินไปโดยปริยาย โดยที่ไม่ได้แก้ปัญหาคารขาดแคลนที่ดินให้แก่เกษตรกรรายย่อยโดยแท้จริง ซึ่งมีใช้การกระจายที่เป็นธรรมอย่างแท้จริง และไม่ได้แก้ปัญหามาให้แก่ครอบครัวที่มีที่ดินจำนวนน้อยหรือไม่เพียงพอที่ต้องไปบุกรุกป่าต่อไป นอกจากนี้การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินแม้ว่ากำหนดไว้ไม่เกิน 50 ไร่ แต่ในทางปฏิบัติมีผู้ถือครองที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ และจะแบ่งแยกให้แก่ทายาทเป็นส่วนใหญ่

ขาดการประสานปัจจัยหรือทรัพยากรเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่มีการปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะปัญหาระหว่างหน่วยงานราชการที่ไม่ประสานงาน เพราะถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก.และงบประมาณที่สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ พัฒนาคุณภาพชีวิตมีจำนวนจำกัด ทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่สามารถแก้ไขปัญหาของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง