

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในแหล่งท่องเที่ยวประเภทอุทยานแห่งชาติ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติ ที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 1 และที่จะกล่าวต่อไปในบทนี้ จะเห็นได้ว่ามีทฤษฎี หลักการและแนวความคิดที่จะทำการศึกษาและทำความเข้าใจ เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้ คือ

แนวความคิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คำว่าทรัพยากรธรรมชาติและคำว่าสิ่งแวดล้อมนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรืออาจจะใช้แทนกันได้ในบางกรณี เพราะทรัพยากรธรรมชาติก็คือส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม เมื่อมองจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน ทรัพยากรธรรมชาติมักจะถูกมองหรือพิจารณาในเชิงปริมาณ ในขณะที่สิ่งแวดล้อมจะถูกมองหรือพิจารณาในเชิงคุณภาพ¹ ดังนั้น ในการนำคำนี้ไปใช้ จึงขึ้นอยู่กับผู้ใช้ต้องการกล่าวถึงประเด็นหรือพิจารณาในแง่มุมใดเป็นสำคัญ

¹ นาท ตัณฑวิรุณี และพลทรัพย์ สมุทรสาคร , วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2528), หน้า 1 - 2.



ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources)

มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน แต่ส่วนใหญ่อยู่ในความหมายเดียวกัน

นิวัติ เรืองพานิช อธิบายว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีประโยชน์สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ หรือมนุษย์สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ²

เกษม จันทรแก้ว ได้อธิบายว่าหมายถึง สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ³

จากความหมายดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติจะต้องมีการนำมาใช้ประโยชน์หรือมีศักยภาพที่จะใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งคุณค่าการใช้ประโยชน์จะเปลี่ยนแปลงตามเวลา สถานที่และสภาพทางเศรษฐกิจสังคม ⁴ สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติประเภทป่าไม้ ที่ดินและแหล่งน้ำ ซึ่งสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์โดยตรงในระยะเวลานานสั้นได้มากกว่า ทรัพยากรธรรมชาติประเภทพลังงาน พลังลม และแสงอาทิตย์ ที่แม้จะมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์แต่ก็ต้องใช้เวลา

² นิวัติ เรืองพานิช, การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : อักษรสยามการพิมพ์, 2533), หน้า 40

³ เกשמ จันทรแก้ว, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา สาขาวิชาศาสตร์สิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2527) หน้า 1 - 2.

⁴ Daniel H. Henning, Environmental policy and administration (New York : Elsevier, 1988), p.2.

นักอนุรักษ์วิทยาได้แบ่งทรัพยากรธรรมชาติ ออกเป็น 3 ประเภท^๕ คือ

1. ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมดสิ้น (Non - Exhausting Natural Resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เช่น อากาศ น้ำ แสงอาทิตย์ เป็นต้น
2. ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วทดแทนได้ (Renewable Natural Resources) หมายถึง ทรัพยากรธรรมชาติที่มนุษย์นำมาใช้แล้วสามารถทดแทนได้ ซึ่งการทดแทนนี้อาจต้องใช้เวลาสั้นหรือยาวนานก็ได้ เช่น ป่าไม้ พืช สัตว์ เป็นต้น
3. ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้น (Exhausting Natural Resources) เป็น ทรัพยากรธรรมชาติที่ให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ในแง่ความสะดวกสบายและช่วยผ่อนคลายของมนุษย์ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ แร่ธาตุ เป็นต้น

สิ่งแวดล้อม (Environment)

เกษม จันทรแก้ว ได้อธิบายว่าสิ่งแวดล้อม หมายถึงสิ่งต่าง ๆ ทั้งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต เห็นได้ด้วยตาเปล่าหรือมองไม่เห็นด้วยตาเปล่า สิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น อาจเป็นรูปธรรมหรือนามธรรม^๖

^๕ เกษม จันทรแก้ว, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : อักษรสยามการพิมพ์, 2529), หน้า 7 - 8.

^๖ เกษม จันทรแก้ว, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 1-2.

มีทษา จารุพันธ์ ได้ให้ความหมายคำว่าสิ่งแวดล้อมหรือสภาวะแวดล้อมว่า หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ซึ่งอยู่รอบตัวมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็่สิ่งมีชีวิตหรือไม่มีชีวิต มองเห็นได้หรือไม่อาจมองเห็น ได้ก็ตาม ⁷

โดยทั่วไป ได้มีการแบ่งสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภท ⁸ คือ

1. สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ (Natural Environment)
2. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man - Made Environment)

จากความหมายและประเภทของสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าสิ่งแวดล้อมมีความหมายที่ กว้างมาก เพราะหมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างในโลก ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับและมีอิทธิพลต่อมนุษย์ ซึ่งถ้าหาก ไม่มีการควบคุมหรืออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างได้ผลแล้ว ก็จะเป็นผลเสียแก่มนุษย์ทั้งทางตรงและ ทางอ้อม ผลทางตรงก็คือ ผลที่เกิดขึ้นต่อสุขภาพ อนามัย ร่างกายและชีวิตของมนุษย์ ส่วนผล ทางอ้อมก็คือ ผลอันเกิดต่อจิตใจ ความรู้สึกนึกคิดและอารมณ์ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ มีทษา จารุพันธ์, "กฎหมายกับการอนุรักษ์สภาวะแวดล้อม," วารสารกฎหมาย 3 (มกราคม - เมษายน 2520) : 17.

⁸ นิวัติ เรืองพานิช, การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 6.

2. ลักษณะและสาเหตุของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน อุทยานแห่งชาติ

อุทยานแห่งชาติ เป็นพื้นที่อนุรักษ์ (conservation areas) หรือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (conservation forests) ° ประเภทหนึ่งที่มีรัฐต้องการรักษาระบบนิเวศดั้งเดิม มิให้มีการเปลี่ยนแปลง เพื่อป้องกันและอนุรักษ์สภาพธรรมชาติ ถิ่นกำเนิดของทรัพยากรธรรมชาติที่ประมาณค่ามิได้ของประเทศ แต่ในปัจจุบันพบว่าอุทยานแห่งชาติหลายแห่งในประเทศไทยเริ่มเสื่อมโทรมลง ซึ่งจะเห็นได้จากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติใน 2 ลักษณะ คือ

1. ความเสื่อมโทรมในเชิงปริมาณ ซึ่งหมายถึง การร่อยหรอหรือลดจำนวนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ การสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์บางชนิด เป็นต้น

2. ความเสื่อมโทรมในเชิงคุณภาพ หมายถึงการที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้ลดลงในเชิงปริมาณ แต่คุณภาพได้ลดลงจนไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์เช่นเคย ซึ่งรวมถึงการเสื่อมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นด้วย เช่น อาคาร บ้านพัก และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เป็นต้น

ส่วนสาเหตุของความเสื่อมโทรมของอุทยานแห่งชาติ เกิดจากปัญหาต่าง ๆ ที่ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

° สุรเชษฐ์ เชษฐมาศ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องป่าอนุรักษ์ : ขนาดเนื้อที่และมาตรการในการจัดการ (กรุงเทพฯ : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2534), หน้า 2.

- 1) ปัญหาจากการบุกรุกและใช้ประโยชน์จากพื้นที่
- 2) ปัญหาจากไฟฟ้า
- 3) ปัญหาจากการท่องเที่ยว
- 4) ปัญหาจากภัยธรรมชาติ

และจากการสอบถามความคิดเห็นของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติและหัวหน้าวนอุทยาน ที่มีต่อปัญหาที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติและวนอุทยานเสื่อมโทรมมากที่สุด โดยเรียงตามลำดับความรุนแรงของปัญหา พบว่าปัญหาจากการบุกรุกและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่มีผู้ตอบเป็นอันดับ 1 มากที่สุด คือ จำนวน 41 ราย หรือคิดเป็น 89.1% ปัญหาจากไฟฟ้า มีผู้ตอบเป็นอันดับ 2 มากที่สุด คือ จำนวน 30 ราย หรือคิดเป็น 65.2% ปัญหาจากการท่องเที่ยว มีผู้ตอบเป็นอันดับ 3 มากที่สุด คือ จำนวน 22 ราย หรือคิดเป็น 47.8% ปัญหาจากภัยธรรมชาติ มีผู้ตอบเป็นอันดับ 4 มากที่สุด คือ จำนวน 32 ราย หรือคิดเป็น 69.6% (ตารางที่ 1)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 ปัญหาที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติและวนอุทยานเสื่อมโทรม

ปัญหา	อันดับ 1 %	อันดับ 2 %	อันดับ 3 %	อันดับ 4 %
การบุกรุกและใช้ประโยชน์	41(89.1%)	3 (6.5%)	2 (4.3%)	-
ไฟฟ้า	2 (4.4%)	30(65.2%)	9(19.6%)	5(10.8%)
ท่องเที่ยว	2 (4.4%)	13(28.3%)	22(47.3%)	9(19.6%)
ภัยธรรมชาติ	1 (2.1%)	-	13(28.3%)	32(69.6%)
รวม	46 (100%)	46 (100%)	46 (100%)	46 (100%)

1) ปัญหาจากการบุกรุกและการใช้ประโยชน์จากพื้นที่

เป็นสภาพการณ์อย่างหนึ่งที่พบได้โดยทั่วไปในเขตอุทยานแห่งชาติ และเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน ก็คือ การบุกรุกเพื่ออยู่อาศัยและทำกินของราษฎรในพื้นที่ จากข้อมูลการสำรวจพื้นที่ถือครองของราษฎรในอุทยานแห่งชาติ จำนวน 56 แห่ง ของส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ ในปี พ.ศ.2537 พบว่า มีอุทยานแห่งชาติเพียง 5 แห่ง เท่านั้นที่ไม่มีราษฎรเข้าไปถือครอง ส่วนอุทยานแห่งชาติอีก 51 แห่ง มีราษฎรถือครองพื้นที่ โดยเป็นกรณีที่ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินในอุทยานแห่งชาติ จำนวน 16,507 ครัวเรือน มีเนื้อที่จำนวน 445,801 ไร่ เป็นกรณีราษฎรที่อาศัยอยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ แต่มีพื้นที่ทำกินในอุทยานแห่งชาติ จำนวน 233,261ไร่ และเป็นกรณีพื้นที่ถือครองแต่ถูกราษฎรทิ้งร้าง จำนวน 332,714 ไร่¹⁰

¹⁰ ส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้, "ข้อมูลการสำรวจพื้นที่ถือครองของราษฎรในอุทยานแห่งชาติ จำนวน 56 แห่ง," เอกสารของส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้, 2537. (พิมพ์คัด)

สำหรับอุทยานแห่งชาติ ที่มีจำนวนชุมชนของราษฎรอยู่อาศัยและทำกินมากที่สุด (5 อันดับแรก) ได้แสดงในตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 อุทยานแห่งชาติที่มีจำนวนชุมชนของราษฎรอยู่อาศัยและทำกินมากที่สุด (5 อันดับแรก) ในปี พ.ศ.2537

ชื่ออุทยานแห่งชาติ	จังหวัด	พื้นที่ ทั้งหมด (ไร่)	การบุกรุกเพื่ออยู่อาศัยและทำกิน		
			จำนวน ชุมชน	จำนวน ครัวเรือน	พื้นที่ (ไร่)
1. ศรีลานนา	เชียงใหม่	878,710	56	880	8,150
2. ดอยสุเทพ-ปุย	เชียงใหม่	163,162	46	1,956	24,528
3. ดอยอินทนนท์	เชียงใหม่	301,500	31	760	10,260
รามคำแหง	สุโขทัย	213,215	31	89	1,615
4. ดอยหลวง	เชียงราย	731,250	21	450	13,000
5. น้ำตกโยง	พะเยา ลำปาง นครศรีธรรมราช	128,125	20	328	14,320

ที่มา : เรียบเรียงจากเอกสารของส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักงานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ การเรียงลำดับอุทยานแห่งชาติในตารางที่ 2 ได้พิจารณาจากความหนาแน่นของชุมชนเป็นเกณฑ์

จากตารางที่ 2 เป็นที่แน่นอนว่าอุทยานแห่งชาติเหล่านี้ จะต้องประสบกับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ อุทยานแห่งชาติคอสอินทนนท์ ซึ่งมีพื้นที่มากกว่าร้อยละ 60 ที่เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 (watershed class1) * มีราษฎรที่เป็นชาวเผ่าม้งและกระเหรี่ยงอาศัยอยู่ในพื้นที่ถึง 31 หมู่บ้าน จำนวน 780 ครัวเรือน ส่งผลให้มีการทำลายพื้นที่ป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอยถึงร้อยละ 40 ของเนื้อที่อุทยานแห่งชาติ และกิจกรรมการใช้ประโยชน์เพื่อการยังชีพในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเลี้ยงสัตว์ การเพาะปลูกที่ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชได้รับกวนการดำรงชีวิตของสัตว์ป่าและส่งผลต่อคุณภาพน้ำที่หล่อเลี้ยงการเกษตรกรรมของราษฎรตอนล่าง นอกจากนี้ยังพบที่มีการลักลอบเก็บพืช ของป่าและล่าสัตว์ตัดไม้ ภายในอุทยานแห่งชาติเพื่ออุปโภคบริโภคในครัวเรือนและนำไปขายเป็นรายได้เสริม ¹¹

อุทยานแห่งชาติคอสสุเทพ - ปุย ก็เป็นอุทยานแห่งชาติอีกแห่งหนึ่งที่ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน คือ มีราษฎรที่เป็นชาวเขาและชาวไทยพื้นราบอาศัยอยู่ในพื้นที่ถึง 46 หมู่บ้าน จำนวน 1,956 ครัวเรือน ทำให้เกิดข้อขัดแย้งในเรื่องสิทธิที่ดิน มีการลักลอบตัดไม้ทั้งเพื่อการค้าและใช้สอยส่วนตัว มีการบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อถือครองเป็นที่อยู่อาศัยและทำกิน ตลอดจนมีการพัฒนาเป็นรีสอร์ทและบ้านพักขนาดต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติเป็นอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ สัตว์ป่า ดินน้ำลำธาร สภาพธรรมชาติ และระบบนิเวศ

* หมายถึง พื้นที่อนุรักษ์ประเภทหนึ่ง ที่เป็นต้นน้ำลำธารและเป็นแหล่งให้น้ำแก่พื้นที่
ในตอนล่าง

¹¹ สุรเชษฐ์ เชษฐมาลี และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องป่าอนุรักษ์ : ขนาดเนื้อที่และมาตรการในการจัดการ, หน้า 78 - 79.

นอกจากนี้ จากการตอบแบบสอบถามของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติและหัวหน้าวนอุทยาน ต่อคำถามที่ว่าอุทยานแห่งชาติหรือวนอุทยานแห่งชาติที่รับผิดชอบ มีปัญหาจากการบุกรุกและใช้ประโยชน์จากพื้นที่หรือไม่ พบว่าส่วนใหญ่คือ 50 ราย หรือคิดเป็น 86.2% ตอบว่า มีปัญหาจากการบุกรุกและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ และมีเพียง 8 ราย หรือคิดเป็น 13.8% เท่านั้น ที่ตอบว่า ไม่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าว (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 ปัญหาจากการบุกรุกและใช้ประโยชน์จากพื้นที่

ปัญหาจากการบุกรุกและใช้ประโยชน์	พื้นที่		รวม	%
	อุทยานแห่งชาติ	วนอุทยาน		
มีปัญหา	32	18	50	86.2
ไม่มีปัญหา	5	3	8	13.8
รวม	37	21	58	100.0

ลักษณะของการบุกรุกและใช้ประโยชน์จากพื้นที่จะมีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การครองครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ทำการเพาะปลูก ทำไร่ ก่อสร้าง แผ้วถาง และเผาป่า ตัดไม้ทิ้งเพื่อการค้าและใช้สอยส่วนตัว หาของป่าและล่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการบุกรุกและใช้ประโยชน์ดังกล่าว เป็นไปในลักษณะของการใช้แบบหมดเปลือง (consumptive use)¹² อันมีผลต่อการทำลายทั้งปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เป็นอย่างมาก

¹² เรื่องเดียวกัน.

2) ปัญหาจากไฟป่า

ไฟป่า (forest fire / wild fire) หมายถึง ไฟที่เกิดขึ้นขณะที่มีสภาวะอากาศแห้งแล้ง และรวมถึงไฟที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ไฟป่าส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นบริเวณที่เป็นภูเขาทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในช่วงปลายเดือนมกราคมถึงต้นเดือนพฤษภาคม ซึ่งเป็นช่วงที่อากาศแห้งแล้งและต้นไม้กำลังผลัดใบ ทำให้ไฟป่าลุกลามได้ง่ายและรวดเร็ว

จากการสำรวจข้อมูลไฟป่าของส่วนป้องกันไฟป่าและภัยธรรมชาติ สำนักป้องกันและปราบปราม กรมป่าไม้ ในระหว่างปี พ.ศ. 2527 - 2529 พบว่าพื้นที่ป่าไม้ถูกไฟไหม้โดยเฉลี่ยถึงปีละ 19.48 ล้านไร่ หรือ 20.92% ของพื้นที่ป่าทั่วประเทศ และจากการสำรวจในปี พ.ศ. 2535 พบว่าพื้นที่ป่าไม้ถูกไฟไหม้เสียหาย เป็นเนื้อที่ 12.13 ล้านไร่ หรือ 14.85% ของพื้นที่ป่าทั่วประเทศ¹³ ซึ่งรวมถึงการเกิดไฟไหม้ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติด้วย อุทยานแห่งชาติที่เกิดไฟป่าเป็นประจำทุกปี เช่น อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ - ปุย อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ อุทยานแห่งชาติภูผานและอุทยานแห่งชาติแม่ปิง เป็นต้น

ในการตอบแบบสอบถามของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติและหัวหน้าวนอุทยาน ต่อคำถามในเรื่องไฟป่า พบว่าส่วนใหญ่คือ 41 ราย หรือคิดเป็น 70.7% ตอบว่า มีปัญหาในเรื่องไฟป่า และมีเพียง 17 ราย หรือคิดเป็น 29.3% เท่านั้น ที่ตอบว่าไม่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าว (ตารางที่ 4) และเป็นที่น่าสนใจที่ คำตอบของหัวหน้าวนอุทยานในเรื่องนี้จะมีจำนวนใกล้เคียงกันมากกว่าของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า เป็นเพราะวนอุทยานมีพื้นที่ขนาดเล็กและสภาพของพื้นที่ไม่เอื้อต่อการลุกลามของไฟป่าได้มากเท่ากับอุทยานแห่งชาติก็เป็นได้

¹³ อภินันท์ ปลอดเปลือว, บพิตร มณีรัตน์, วันชัย ปานนาคะพิทักษ์, ศิริ อัคระอัคร และนพดล ทรงพร, แนวทางการควบคุมไฟป่าในประเทศไทย (เชียงใหม่ : อรทัยการพิมพ์, 2536), หน้า 19 - 20.

ตารางที่ 4 ปัญหาจากไฟฟ้า

ปัญหาจากไฟฟ้า	พื้นที่		รวม	%
	อุทยานแห่งชาติ	วนอุทยาน		
มีปัญหา	29	12	41	70.7
ไม่มีปัญหา	8	9	17	29.3
รวม	37	21	58	100.0

สำหรับสาเหตุที่ทำให้เกิดไฟฟ้า จากรายงานผลการปฏิบัติงานดับไฟฟ้าของหน่วยควบคุมไฟฟ้า ส่วนจัดการไฟฟ้าและรักษารวมชาติ สำนักป้องกันและปราบปราม กรมป่าไม้ ในช่วงปี พ.ศ. 2534 - 2536 ได้จำแนกสัดส่วนความถี่ของการเกิดไฟฟ้าตามสาเหตุต่าง ๆ พบว่าปัญหาไฟฟ้าในประเทศไทย ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากมนุษย์เป็นผู้กระทำ โดยเกิดจากผู้ที่เกี่ยวข้องและใช้ประโยชน์จากพื้นที่เกือบทั้งสิ้น ซึ่งในตารางที่ 5 จะเห็นได้ว่า 3 อันดับแรกของสาเหตุที่ทำให้เกิดไฟฟ้ามามากที่สุด คือ การหาของป่า การเผาไร่และการก่ถังจุกของราษฎรในพื้นที่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 สัดส่วนความถี่ของการเกิดไฟฟ้าตามสาเหตุต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ
ในปีงบประมาณ พ.ศ.2534 - 2536

สาเหตุ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2534 (%)	2535 (%)	2536 (%)
1. นกทองเทียว	5.82	2.65	2.93
2. หางของป่า	24.92	26.81	25.19
3. ล่าสัตว์	10.11	12.51	11.75
4. ทำไม้	4.31	4.50	6.24
5. เพาไร่	20.40	16.76	16.37
6. แก่งจุด	17.46	17.93	15.93
7. เลียงสัตว์	3.22	5.00	6.69
8. หน่วยราชการ	2.42	1.75	1.85
9. บุหรี่	2.33	2.11	1.55
10. จุดเล่น	3.90	2.58	3.19
11. อื่น ๆ	2.49	1.94	2.49
12. ไม่ทราบสาเหตุ	2.62	5.44	5.82

ที่มา : ส่วนจัดการไฟฟ้าและภัยธรรมชาติ สำนักป้องกันและปราบปราม กรมป่าไม้

ไฟฟ้านับว่าเป็นปัญหาประการหนึ่งที่ทำให้อุทยานแห่งชาติเกิดความเสื่อมโทรม เพราะความเสียหายที่เกิดจากไฟฟ้า ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้านอกจากทำให้ต้นไม้ได้รับอันตรายหรือถูกทำลายโดยตรงแล้ว ยังทำให้ต้นไม้ลัดตระ

การเจริญเติบโต คุณภาพของเนื้อไม้ลดลง ขาดช่วงการสืบพันธุ์ทดแทนตามธรรมชาติ และจากการศึกษาเปรียบเทียบลักษณะโครงสร้างของป่าในพื้นที่ที่ไม่ถูกไฟไหม้กับพื้นที่ที่ถูกไฟไหม้ทุกปีบริเวณอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ - ปุย พบว่าไฟป่าทำให้โครงสร้างของป่าเปลี่ยนไป และทำให้จำนวนต้นไม้ในป่าลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยในพื้นที่ที่ไม่ถูกไฟไหม้จะมีความหนาแน่นของต้นไม้ถึง 5,222 ต้น/เฮกเตอร์ ในขณะที่พื้นที่ที่ถูกไฟไหม้ทุกปีมีความหนาแน่นของต้นไม้เพียง 4,325 ต้น/เฮกเตอร์¹⁴

นอกจากนี้ ไฟป่ายังได้ทำลายชีวิตของสัตว์ป่าที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ทำให้จำนวนประชากรสัตว์ป่าลดลง และยังทำลายแหล่งอยู่อาศัย แหล่งอาหารและแหล่งน้ำของสัตว์ป่า ส่วนผลกระทบที่เกิดกับสภาพแวดล้อมนั้น ไฟป่าก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ อุณหภูมิและความชื้น และที่เห็นได้ชัดคือ ไฟป่าได้ทำลายสภาพธรรมชาติอันงดงามของป่าไม้ที่หนาแน่นและอุดมสมบูรณ์ เป็นป่าเสื่อมโทรมที่เต็มไปด้วยควันไฟและเถ้าถ่านในช่วงฤดูแล้งอีกด้วย

3. ปัญหาจากการท่องเที่ยว

การใช้อุทยานแห่งชาติเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ เริ่มมีความสำคัญและได้รับความนิยมจากประชาชนมากขึ้นในช่วงเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา จากสถิติรายงานจำนวนนักท่องเที่ยวของส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ ปี พ.ศ. 2520-2535 ที่แสดงในตารางที่ 6 พบว่าจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้าไปเที่ยวในอุทยานแห่งชาติสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจาก 1.22 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2520 เป็น 10.88 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2535 หรือเพิ่มขึ้น 88.7% ในช่วงเวลา 15 ปี

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ตารางที่ 6 จำนวนของนักท่องเที่ยวที่เข้าไปเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2520 - 2535

ปี พ.ศ.	จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	อัตราการเพิ่ม (%)
2520	1,229,430	-
2521	1,689,578	37.42
2522	2,120,299	25.49
2523	1,982,082	-6.51
2524	2,494,831	24.87
2525	3,723,694	49.26
2526	4,199,788	12.79
2527	3,979,494	-5.25
2528	4,050,313	1.78
2529	4,445,413	9.75
2530	5,846,202	31.51
2531	6,747,940	15.42
2532	8,117,394	20.29
2533	9,513,240	17.20
2534	11,173,901	17.46
2535	10,880,374	-2.60

ที่มา : ส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้

ส่วนสถิติรายงานจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเที่ยวอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ของส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 พบว่าอุทยานแห่งชาติที่มีนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวมากที่สุด 5 อันดับแรกนั้น เป็นอุทยานแห่งชาติทางบกทั้งสิ้น ซึ่งแต่ละแห่งมีจำนวนนักท่องเที่ยวมากกว่า 5 แสนคนขึ้นไป (ตารางที่ 7) และจากสถิติรายงานเงินรายได้ของอุทยานแห่งชาติในปีเดียวกัน พบว่าอุทยานแห่งชาติที่มีเงินรายได้จากนักท่องเที่ยว 5 อันดับแรกนั้น แต่ละแห่งมีเงินรายได้มากกว่า 1 ล้านบาทขึ้นไปทั้งสิ้น (ตารางที่ 8) หากพิจารณาตารางที่ 7 และตารางที่ 8 แล้ว จะพบว่าอันดับของอุทยานแห่งชาติที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวมากที่สุด กับอันดับของอุทยานแห่งชาติที่มีจำนวนเงินรายได้จากนักท่องเที่ยวมากที่สุด จะไม่สอดคล้องกันเสมอไป เช่น อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ - ปุยที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวมากเป็นอันดับที่ 3 แต่กลับมีจำนวนเงินรายได้จากนักท่องเที่ยวมากเป็นอันดับที่ 4 หรือที่เห็นได้ชัดคืออุทยานเขาน้ำตกพลิวที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวมากเป็นอันดับที่ 5 แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเงินรายได้จากนักท่องเที่ยวแล้ว กลับไม่ติด 5 อันดับแรกของอุทยานแห่งชาติที่มีเงินรายได้จากนักท่องเที่ยวมากที่สุด ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการเข้าไปใช้ จำนวนและปริมาณของที่พัก อัตราค่าเช่าที่พัก ตลอดจนค่าปรับที่ได้จากการกระทำความผิดของนักท่องเที่ยว ที่แตกต่างกันในแต่ละอุทยานนั่นเอง ตารางที่ 7 อุทยานแห่งชาติที่มีนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวมากที่สุด (5 อันดับแรก) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2535

อันดับ	ชื่ออุทยานแห่งชาติ	จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)
1	เขาใหญ่	944,940
2	ดอยอินทนนท์	867,179
3	ดอยสุเทพ - ปุย	613,257
4	เอราวัณ	600,250
5	น้ำตกพลิว	570,613

ที่มา: เรียบเรียงจากเอกสารของส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้

ตารางที่ 8 อุทยานแห่งชาติที่มีเงินรายได้จากนักท่องเที่ยวมากที่สุด (5 อันดับแรก)
ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2535

อันดับที่	ชื่ออุทยานแห่งชาติ	จำนวนเงินรายได้ (บาท)
1	เขาใหญ่	4,508,758
2	ดอยอินทนนท์	2,822,501
3	เอราวัณ	2,614,340
4	ดอยสุเทพ - ปุย	2,000,230
5	ภูกระดึง	1,961,061

ที่มา: เรียบเรียงจากเอกสารของส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าอุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สำคัญของประเทศและมีนักท่องเที่ยวเข้าไปเยือนเป็นจำนวนมาก โดยกิจกรรมของนักท่องเที่ยว ส่วนใหญ่ คือ การพักผ่อน ชมธรรมชาติ เดินป่า เล่นน้ำตก ล่องแพ เทียวดำ และแคมป์ไฟ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ล้วนมีส่วนทำให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการกระจายรายได้และสร้างงานให้กับราษฎรท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น รายได้จากค่าบริการที่พัก อาหาร ยานพาหนะรับส่ง นำเที่ยว จำหน่ายของที่ระลึก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติจะส่งผลกระทบในเชิงบวกหลายประการก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในทางกลับกัน การเป็นแหล่งท่องเที่ยวดังกล่าวได้ส่งผลกระทบ

ในเชิงลบต่ออุทยานแห่งชาติเช่นกัน ซึ่งผลกระทบในเชิงลบในที่¹⁵ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของประเภท ปริมาณ จำนวน และคุณภาพ ที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งได้แก่ ความเสื่อมโทรม (degradation) ที่เกิดกับพืชพรรณ สัตว์ป่า ดิน น้ำ และสภาพแวดล้อม เป็นต้น

จากการตอบแบบสอบถามของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติและหัวหน้าวนอุทยาน ต่อคำถามในเรื่องปัญหาจากการท่องเที่ยว พบว่าส่วนใหญ่คือ 35 ราย หรือคิดเป็น 60.3% ตอบว่ามีปัญหา และมีเพียง 23 ราย หรือคิดเป็น 39.7 เท่านั้น ที่ตอบว่าไม่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าว(ตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 ปัญหาจากการท่องเที่ยว

ปัญหาจากการท่องเที่ยว	พื้นที่		รวม	%
	อุทยานแห่งชาติ	วนอุทยาน		
มีปัญหา	22	13	35	60.3
ไม่มีปัญหา	15	8	23	39.7
รวม	37	21	58	100.0

¹⁵ Hammitt Willam E. and David N. Cole, Wildland recreation-ecology and management (New York : John Wiley and Sons, 1987), p.20.



เมื่อถามถึงความคิดเห็นในเรื่องนักท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยว มีส่วนทำให้อุทยานแห่งชาติและวนอุทยานแห่งชาติเสื่อมโทรมหรือไม่ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติและหัวหน้าวนอุทยาน ส่วนใหญ่คือ 35 ราย หรือคิดเป็น 60.3% ตอบว่าเห็นด้วย และ 15 ราย หรือคิดเป็น 25.9% ตอบว่าไม่เห็นด้วย ส่วนอีก 8 ราย หรือคิดเป็น 13.8% ตอบว่าไม่แน่ใจ (ตารางที่ 10)

ตารางที่ 10 ความคิดเห็นเรื่องนักท่องเที่ยวและกิจกรรมทางการท่องเที่ยว มีส่วนทำให้อุทยานแห่งชาติและวนอุทยานเสื่อมโทรม

ความคิดเห็นเรื่อง นักท่องเที่ยวและกิจกรรมของ ของการท่องเที่ยวที่มีส่วนทำให้อุทยานแห่งชาติและวนอุทยานเสื่อมโทรม	หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ	หัวหน้าวนอุทยาน	รวม	%
เห็นด้วย	22	13	35	60.3
ไม่แน่ใจ	5	3	8	13.8
ไม่เห็นด้วย	10	5	15	25.9
รวม	37	21	58	100.0

นอกจากนี้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติและหัวหน้าวนอุทยานยังเห็นว่าปัญหาจากการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติและวนอุทยาน ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากกลุ่มนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะกลุ่มเพื่อนที่มากันหลายคนหรือที่เรียกว่าทัวร์จิงจอบ รองลงมาคือกลุ่มราษฎรที่ประกอบอาชีพ หรือมีรายได้จากการท่องเที่ยว และกลุ่มผู้ประกอบการ นายทุน นักธุรกิจ

สำหรับปัญหาจากการท่องเที่ยวที่ทำให้อุทยานแห่งชาติและวนอุทยานเสื่อมโทรม จะมีหลายลักษณะ ตั้งแต่ปัญหาความสกปรก ชยะ น้ำเสีย มลพิษทางอากาศและเสียง การทำลายธรรมชาติ พืชพรรณ ดอกไม้ป่า การส่งเสียงดังรบกวนผู้อื่นและสัตว์ป่า การเก็บและนำทรัพยากรธรรมชาติออกไปจากอุทยานแห่งชาติ การทำลายและขีดเขียนทรัพย์สินส่วนรวม การบุกรุกพื้นที่เพื่อสร้างที่พัก ร้านค้า และร้านอาหาร เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะปรากฏชัดในอุทยานแห่งชาติและวนอุทยานที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับของนักท่องเที่ยว จึงเป็นที่คาดหมายว่า ปัญหาเหล่านี้จะมีมากขึ้นในอนาคต จึงควรที่จะหาทางแก้ไขอย่างจริงจังต่อไป

4) ปัญหาจากภัยธรรมชาติ

ภัยธรรมชาติ (natural disaster) หมายถึง ภัยที่เกิดจากธรรมชาติ เช่น อุทกภัย वादภัย แผ่นดินไหว แผ่นดินถล่มและความแห้งแล้ง เป็นต้น ซึ่งภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติ ส่วนใหญ่ ได้แก่

อุทกภัย (Flood) เป็นภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี ในช่วงเดือนพฤษภาคม ถึงต้นเดือนมกราคม ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากการที่ฝนตกหนักต่อเนื่องเป็นเวลานาน น้ำหลากจากภูเขาที่เป็นต้นน้ำลำธารและน้ำทะเลหนุน โดยทั่วไป อุทกภัยในประเทศไทย เกิดขึ้นใน 2 ลักษณะ¹⁶ คือ น้ำท่วมขัง (drainage flood) ซึ่งเป็นสภาวะน้ำท่วมที่เกิดจากระบบระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ มักเกิดที่ราบลุ่มแม่น้ำและชุมชนเมือง ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่รุนแรงมากนัก ส่วนอีกลักษณะหนึ่ง คือ น้ำท่วมฉับพลันหรือน้ำป่า (flash flood) ซึ่งเป็นสภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน เนื่องจากการเคลื่อนตัวอย่างรวดเร็วของปริมาณน้ำจำนวนมากจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ ส่วนใหญ่จะ

¹⁶ สมิต ธรรมสโรช, "ภัยธรรมชาติในประเทศไทย," เอกสารการวิจัยเสนอ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พ.ศ.2533 - 2534. (อัคราเนา)

เกิดบริเวณที่ราบระหว่างหุบเขาและเกิดขึ้นหลังจากฝนตกหนักไม่เกิน 6 ชั่วโมง น้ำท่วมลักษณะนี้มี ความรุนแรงและยากแก่การป้องกันและหลบหนี ดังนั้น จึงก่อให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนส่งผลกระทบต่อป่าไม้ พืชพรรณ สัตว์ป่า และทรัพยากรอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นใน อุทยานแห่งชาติทางภาคเหนือและภาคใต้ของประเทศ

वादภัย (windstorm) หมายถึง อันตรายที่เกิดจากพายุ ซึ่งได้แก่ พายุฟ้าคะนองใน ฤดูร้อนและฤดูฝน และพายุหมุนเขตร้อน เช่น พายุไต้ฝุ่น ไชนร็อน และดีเปรสชัน ความเสียหาย ส่วนใหญ่เกิดจากการที่มีลมกรรโชกแรง มีฝนตกหนักและฟ้าผ่า ทำให้ต้นไม้ กิ่งไม้ โคนล้มและหัก ดินถล่ม และเกิดอุทกภัยตามมา

ความแห้งแล้งหรือภัยแล้ง (drought) เป็นภัยธรรมชาติที่เกิดจากการที่มีฝนตกน้อยกว่าปกติ หรือฝนไม่ตกตามฤดูกาล ในปัจจุบัน ภัยแล้งได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นและครอบคลุมพื้นที่ เกือบทั้งประเทศ ทำให้เกิดความแห้งแล้งและขาดแคลนน้ำโดยทั่วไป และได้ส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของมนุษย์ พืชพันธุ์ ป่าไม้ สัตว์ป่าและสภาพแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุทยานแห่งชาติทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของประเทศ

นอกจากนี้ ยังมีอุทยานแห่งชาติบางแห่งเกิดดินถล่มและพังทลาย แต่ไม่มีความเสียหาย และความรุนแรงมากนัก เมื่อเทียบกับภัยธรรมชาติที่กล่าวมาข้างต้น

จากการตอบแบบสอบถามของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติและหัวหน้าอุทยาน ต่อคำถาม ในเรื่องภัยธรรมชาติ พบว่าส่วนใหญ่คือ 34 ราย หรือคิดเป็น 58.6% ตอบว่าปัญหาในเรื่องภัย ธรรมชาติ และมีเพียง 24 ราย หรือคิดเป็น 41.4% เท่านั้น ที่ตอบว่าไม่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าว (ตารางที่ 11)

ตารางที่ 11 ปัญหาจากภัยธรรมชาติ

ปัญหาจากภัยธรรมชาติ	พื้นที่		รวม	%
	อุทยานแห่งชาติ	วนอุทยาน		
มีปัญหา	22	12	34	58.6
ไม่มีปัญหา	15	9	24	41.4
รวม	37	21	58	100.0

สำหรับปัญหาจากภัยธรรมชาติ แม้ว่าจะไม่เห็นชัดเจนเท่ากับปัญหาอื่น ๆ ที่กล่าวมา ก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่าภัยธรรมชาติล้วนแต่เป็นผลที่ต่อเนื่องมาจากการกระทำของมนุษย์ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งโดยจงใจและรู้เท่าไม่ถึงการณ์นั่นเอง

3. แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาความเสื่อมโทรมของอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อยังชีพและดำรงชีวิต การแสวงหาประโยชน์ในทางการค้า การใช้และทำลายทั้งโดยจงใจหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์จากการท่องเที่ยว ตลอดจนการขาดความสนใจและละเลยต่อความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นับวันจะกลายเป็นปัญหามากขึ้นและจะนำไปสู่ความเสียหายที่ประเมินค่าไม่ได้แก่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งอาจต้องใช้เวลามากกว่าจะทำให้อุทยานแห่งชาติกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ ดังนั้น ในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น หรือให้บรรเทาเบาบางลง จึงจำเป็นที่จะต้องนำแนวทางของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ในอุทยานแห่งชาติ

ตามหลักนิเวศวิทยา การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ถูกกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ ¹⁷ คือ

1. เพื่อการรักษาคุ้มครองกระบวนการนิเวศที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ตลอดเวลา
2. เพื่อการสงวนความหลากหลายหลายทางพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตตามธรรมชาติ
3. เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืนนานจากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหมายถึง การใช้ประโยชน์ที่ไม่เกินศักยภาพการผลิตสูงสุดที่ออกเงยจากฐานทรัพยากรนั้น

การอนุรักษ์ (conservation) ในที่นี้จึงหมายถึง การเก็บ รักษา สงวน ซ่อมแซม ปรับปรุงและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อจะได้ให้ประโยชน์ตอบสนองต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ตลอดไป ¹⁸ นอกจากนี้ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจะต้องทำความเข้าใจถึงคุณสมบัติของทรัพยากรประเภทนั้นด้วย เพื่อให้เกิดประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและสูงสุด เช่น ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ไม่หมดสิ้น จะต้องมุ่งที่การรักษาคุณภาพไม่ให้เกิดภาวะมลพิษต่อทรัพยากรนั้น ส่วนทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนได้ จะต้องใช้ในปริมาณที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการฟื้นฟูสภาพสมดุลกับปริมาณที่นำมาใช้ และสำหรับทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้น จะต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการใช้ประโยชน์ควบคู่ไปกับการพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องนำมาใช้ในแต่ละช่วงเวลา

¹⁷ พันธุ์ ทศนิยานนท์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะเวลาที่ 1 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 13.

¹⁸ เกษม จันทรแก้ว, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : อักษรสยามการพิมพ์, 2529), หน้า 99.

โดยทั่วไปแล้ว การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทำได้ 2 วิธีการใหญ่ ๆ คือ มาตรการอนุรักษ์โดยตรง (Direct Conservation Measures) และมาตรการทางสังคม (Social Measures) ¹⁰

มาตรการอนุรักษ์โดยตรง ทำได้หลายวิธี เช่น

1. การอนุรักษ์ (conservation) หมายถึง การรักษาทรัพยากรไว้ให้คงสภาพเดิมตามธรรมชาติ วิธีนี้ส่วนมากจะใช้กับทรัพยากรที่หายากหรือเกิดขึ้นยาก เช่น สัตว์ที่หายาก วิถีชีวิตที่สวองาม ป่าเขา เป็นต้น ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จำเป็นต้องมีการจำกัดการใช้และป้องกันไม่ให้ถูกทำลาย เพื่อรักษาให้คงอยู่ทั้งปริมาณและคุณภาพ แต่วิธีการนี้ไม่ได้หมายความว่าห้ามมิให้ใช้ทรัพยากรนั้น แต่หมายถึง การใช้นั้นจะต้องไม่ทำให้ทรัพยากรเสียหายหรือหมดไป
2. การบำรุงรักษาฟื้นฟูให้กลับอยู่ในสภาพที่ดี (restoration) วิธีการนี้ใช้ได้กับทรัพยากรเกือบทุกชนิด เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า โดยการบำรุงรักษานั้น มีหลักอยู่ว่าจะต้องคำนึงถึงความสมดุลทางธรรมชาติด้วย
3. การปรับปรุงให้ใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น (benefication) หมายถึง การรู้จักปรับปรุงทรัพยากรที่มีอยู่แล้วให้สามารถใช้ประโยชน์ได้เพิ่มมากขึ้น หรือมีคุณสมบัติที่จะใช้ได้อย่างเหมาะสม
4. การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (wise use) หมายถึง การใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์มากที่สุดและสูญเสียน้อยที่สุด
5. การนำกลับมาใช้ประโยชน์อีก (re - cycling) เป็นการนำเอาทรัพยากรทั้งหมดสภาพแล้วมาตัดแปลงแก้ไขหรือนำมาทำใหม่

¹⁰ สาคร กือเจริญ , การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (มหาสารคาม : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2523), หน้า 7 - 9.

6. การนำสิ่งอื่นมาใช้แทน (substitution) หมายถึง การนำทรัพยากรที่มีอยู่จำนวนมากหรือที่เกิดขึ้นใหม่มาใช้ประโยชน์แทนทรัพยากรที่หาได้ยาก

มาตรการทางสังคม เป็นวิธีการที่ปฏิบัติต่อทรัพยากรธรรมชาติโดยทางอ้อม กล่าวคือ เป็นการให้ประชาชนและสังคมได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบและร่วมมือในการอนุรักษ์ ซึ่งประกอบด้วยวิธีที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยการสร้างและปลูกฝังทัศนคติที่ดีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
2. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน โดยการให้ทุนหรือดำเนินการในรูปของสมาคม หรือชมรมส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
3. การใช้กฎหมายควบคุม เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีประสิทธิภาพ ถ้ามีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง การใช้กฎหมายควบคุมนี้ อาจทำได้โดยออกกฎหมายใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิมให้เหมาะสมและทันกับเหตุการณ์มากขึ้นก็ได้

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์เป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล เอกชน ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่จะต้องตระหนักถึงความสำคัญ ให้ความสนใจและร่วมมือกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เพื่อไม่ให้ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดลอมเกิดความเสื่อมโทรม (deterioration) เกิดความเสียหาย (spoilage) หรือ ถูกทำลาย (destruction) ²⁰ แต่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอม ได้ตลอดไป (sustained yield)

แนวความคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

1. ความหมายของการท่องเที่ยวและทรัพยากรการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยว (Tourism) ในความหมายของนักวิชาการ หมายถึง การเดินทาง จากที่อยู่อาศัยปกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราว (temporary) ด้วยความสมัครใจ (voluntary) โดยมีวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่เพื่อการประกอบอาชีพหรือหารายได้ ²¹ และส่วนประกอบที่สำคัญ ที่สุดของการท่องเที่ยว ก็คือ ทรัพยากรการท่องเที่ยว (tourism resource) อันหมายถึง สิ่งดึงดูดใจที่ก่อให้เกิดการเดินทางท่องเที่ยว ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ²² คือ

²⁰ สมิทท์ สระอุบล, มนุษย์กับสิ่งแวดลอม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2532), หน้า 31.

²¹ สุธีร์ ศุภนิษฐ์ และคณะ, กฎหมายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการท่องเที่ยว (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 11.

²² บุษบง กฤษณะโยธิน, "ศักยภาพของการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ไม่ต่อเนื่อง," ใน การส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ไม่ต่อเนื่องต่อสภาวะเศรษฐกิจและสังคม (กรุงเทพฯ : โครงการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดลอม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2532), หน้า 3(2).

1. ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติ หมายถึง สภาพทางกายภาพของธรรมชาติที่มีความสวยงามหรือน่าสนใจ ได้แก่ ภูเขา น้ำตก ทะเล เกาะ อุทยานแห่งชาติวนอุทยาน เป็นต้น
2. ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทประวัติศาสตร์ โบราณวัตถุสถานและศาสนา หมายถึง สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์และเพื่อประโยชน์ของมนุษย์เอง ซึ่งอาจจะเป็นการสร้างในอดีตหรือปัจจุบันก็ได้ เช่น พระราชวัง วัด เป็นต้น
3. ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และกิจกรรม หมายถึง รูปแบบการดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคมที่ประพฤติปฏิบัติที่ได้ยึดถือและสืบทอดกันมา ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อการดึงดูดให้มาท่องเที่ยว เช่น สภาพการดำรงชีวิตของประชาชน ริมคลอง ตลาดน้ำ เป็นต้น

2. ผลกระทบของการท่องเที่ยวที่มีต่อแหล่งท่องเที่ยวประเภทอุทยานแห่งชาติ

การเจริญเติบโตและการขยายตัวของการท่องเที่ยวในปัจจุบัน ทำให้ทรัพยากรการท่องเที่ยวซึ่งรวมถึงแหล่งท่องเที่ยวประเภทอุทยานแห่งชาติ เกิดความเสื่อมโทรมจากการกระทำของนักท่องเที่ยว ราษฎรที่ประกอบอาชีพหรือมีรายได้จากการท่องเที่ยว ตลอดจนการกระทำที่มุ่งหวังแต่ประโยชน์ของผู้ประกอบการ นายทุน นักธุรกิจ โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับส่วนรวม สภาพที่ปรากฏในปัจจุบัน คือ อุทยานแห่งชาติหลายแห่งถูกทำลายจนลดความสวยงามลงไป เช่น มีการทำลายป่าไม้ ตันน้ำลำธารของน้ำตก มีการขีดเขียนตามผนัง หรือทาบทำลายหินงอกหินย้อยภายในถ้ำ มีการเปลี่ยนแปลงหรือทำลายสภาพธรรมชาติให้เสื่อมโทรม ด้วยการบุกรุกพื้นที่ทิ้งขยะ สิ่งปฏิกูล กุ้งพลาสติก เป็นต้น ซึ่งการกระทำเหล่านี้ มีผลให้อุทยานแห่งชาติต้องถูกทำลายโดยตรง และเท่ากับเป็นการเร่งให้เกิดความเสื่อมโทรมเร็วขึ้นจากสภาพที่ควรจะเป็นไปตาม

ธรรมชาติ ผลกระทบที่เกิดจากการท่องเที่ยวเหล่านี้ ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการท่องเที่ยว กับแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นใน 3 ลักษณะ ²³ คือ

1. ความสัมพันธ์ในทางขัดแย้งกัน โดยการท่องเที่ยวเป็นตัวทำให้เกิดความเสียหายต่อ แหล่งท่องเที่ยว ในลักษณะนี้หมายถึง ยิ่งมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อแหล่งท่องเที่ยวมากขึ้นเท่านั้น

2. ความสัมพันธ์โดยสันติ เกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะ คือ

2.1 แหล่งท่องเที่ยวที่ไม่สามารถดึงดูดใจหรือได้รับความนิยมนักท่องเที่ยว เป็น เพราะแหล่งท่องเที่ยวนั้นยังไม่ได้มีการพัฒนาเท่าที่ควร ทำให้คนไปเที่ยวน้อย ผลกระทบทางลบ จึงมีน้อยตามไปด้วย

2.2 แหล่งท่องเที่ยวที่ มีสิ่งดึงดูดใจให้นักท่องเที่ยวไปเที่ยว โดยที่ทั้งฝ่ายนัก ท่องเที่ยว องค์กรบริหารและจัดการท่องเที่ยว ชุมชนและราษฎรในแหล่งท่องเที่ยว ได้ให้ความ ร่วมมือและประสานงานกันเป็นอย่างดี จึงไม่มีปัญหาเกิดขึ้น

3. ความสัมพันธ์ที่ต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ กล่าวคือ ถ้าแหล่งท่องเที่ยวนี้ได้รับการอนุรักษ์และพัฒนาให้อยู่ในสภาพที่ดีแล้ว ก็จะทำให้ให้นักท่องเที่ยวได้รับประโยชน์ในด้านต่าง ๆ จากแหล่งท่องเที่ยว นั้น เช่น ได้รับความสนุกเพลิดเพลิน ความประทับใจ ในขณะที่เดียวกัน ค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อแหล่งท่องเที่ยวเช่นกัน เช่นกัน ในการที่จะนำมาใช้ในการ ดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ราษฎร ชุมชนและสังคมในท้องถิ่น ก็ได้รับ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากนักท่องเที่ยวตามไปด้วย

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3(20) - 3(21).

ในความสัมพันธ์ทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว มีให้เห็นในอุทยานแห่งชาติต่าง ๆ แต่ที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ ความสัมพันธ์ในลักษณะขัดแย้ง เพราะอุทยานแห่งชาตินั้นนอกจากจะเป็นแหล่งท่องเที่ยวแล้ว อีกด้านหนึ่งยังเป็นแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พืชพรรณ สัตว์ป่า ดินน้ำลำธาร ระบบนิเวศ ตลอดจนรักษาสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงอีกด้วย ดังนั้นหากบทบาททั้งสองด้านของอุทยานแห่งชาติถูกจัดอย่างไม่สมดุลและสอดคล้องกันแล้ว ย่อมจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น กรณีของอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมอย่างหนัก จากการที่มีนักท่องเที่ยวเข้าไปจำนวนมาก และมีการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยไม่พิจารณาถึงความจำกัดของสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ

จากกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแหล่งท่องเที่ยวประเภทอุทยานแห่งชาติ มีแนวโน้มที่จะเกิดความสัมพันธ์ในทางขัดแย้งได้ง่าย หากมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก และไม่มี การควบคุมและจัดการอย่างถูกต้อง ดังนั้นการใช้ประโยชน์ทางด้านการท่องเที่ยวจะต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้ประโยชน์มากที่สุด และก่อให้เกิดผลกระทบต่ออุทยานแห่งชาติน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย

3. แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว

ความเสื่อมโทรมของอุทยานแห่งชาติซึ่งกำลังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน เป็นสิ่งที่ควรจะได้ รับการแก้ไข ด้วยการพยายามทำให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนากับการอนุรักษ์ เพราะโดย แท้จริงแล้ว ทั้งสองสิ่งนี้จะต้องดำเนินไปพร้อมกันจึงจะได้ประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ ในการพัฒนา การท่องเที่ยว นั้น จำเป็นที่ต้องอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวด้วย รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวเอาไว้ เพราะสิ่งเหล่านี้ก็คือสิ่งที่ดึงดูดใจนักท่องเที่ยว ให้เข้ามาท่องเที่ยวนั่นเอง

การอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป จำเป็นที่จะต้องอาศัย
แนวทางและหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)

โดยทั่วไปการพัฒนาในระยะเริ่มแรก ประเทศต่าง ๆ มักจะมุ่งเน้นถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยการเร่งเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้นและเน้นถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก ซึ่งในระยะแรกจะยังไม่เห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา แต่ในระยะต่อมา ผลกระทบจากการเร่งเพิ่มผลผลิตปรากฏชัดขึ้น นั่นคือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และความเสียหายจากสภาวะแวดล้อมตามธรรมชาติ จึงได้มีแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศว่า การพัฒนาเศรษฐกิจที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริงจะต้องเป็นการพัฒนาแบบยั่งยืนสำหรับปัจจุบัน และยังคงรักษาสภาพสำหรับการใช้ประโยชน์ของลูกหลานต่อไปในอนาคต ²⁴

การพัฒนาแบบยั่งยืน จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกับความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการใช้งานในอนาคต กล่าวคือ นำทรัพยากรมาใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุดและนานที่สุด โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของธรรมชาติ เพื่อให้ประชากรรุ่นหลังได้มีโอกาสใช้ต่อไป

²⁴ พันธุ์ ทศนิยานนท์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 21.



แนวความคิดนี้ มีพื้นฐานมาจากความรู้ในทางนิเวศวิทยาที่ว่า ต้นทุนในการผลิตหรือการพัฒนาของมนุษย์นั้นมีต้นทุนของธรรมชาติรวมอยู่ด้วย เพราะการพัฒนาต้องใช้ธรรมชาติอยู่ตลอดเวลา แต่ในขณะเดียวกัน มนุษย์ได้ใช้ธรรมชาติเป็นที่รองรับของเสียต่าง ๆ รวมถึงการใช้สิ่งประกอบเป็นระบบนิเวศด้วย เช่น ป่าไม้ พืชพรรณ สัตว์ป่า ซึ่งหากเกินขีดจำกัดที่ธรรมชาติจะรองรับไว้ได้หรือไม่สามารถรักษาสมดุลของระบบนิเวศได้แล้ว ก็จะเป็นการทำลายต้นทุนทางธรรมชาติ เมื่อมนุษย์ต้องใช้ธรรมชาติและธรรมชาติมีขีดจำกัดเช่นนี้ จึงได้มีการปรับแนวทางในการพัฒนา ให้มุ่งถึงการใช้ธรรมชาติอย่างรู้จักธรรมชาติและอนุรักษ์ธรรมชาติในที่สุด โดยแนวทางในการพัฒนาดังกล่าว ได้ยึดหลักเกณฑ์ ดังนี้ คือ ²⁵

1. ใช้ธรรมชาติโดยไม่เป็นการทำลายต้นทุน เป็นการกำหนดต้นทุนที่ห้ามการใช้ประโยชน์ที่ก่อให้เกิดธรรมชาติ เช่น การจำกัดจำนวนหรือวิธีการหาประโยชน์ ไม่ให้ล่วงล้ำทำลายฐานทรัพยากรทางป่าไม้ ประมง เกษตรกรรม ไม่ให้เกิดภาวะทำลายระบบนิเวศ พร้อมทั้งให้มีการบำรุงรักษาฐานทรัพยากรอยู่ตลอดเวลาด้วย

2. ใช้ธรรมชาติโดยคุ้มค่า มุ่งถึงความต้องการพื้นฐานในสังคม เช่น หลังจากกำหนดพื้นที่อนุรักษ์เป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว ที่ดินที่เหลือก็ควรที่จะกำหนดให้แก่เกษตร ป่าไม้ ที่อยู่อาศัย ให้ครบถ้วนโดยพิจารณาถึงคุณค่าของที่ดินควบคู่ไปด้วย เช่น ถ้าเป็นที่ดินเหมาะสำหรับภาคเกษตรกรรม ก็ไม่ควรให้เป็นเมืองหรือเป็นนิคมอุตสาหกรรม และถ้าเป็นที่เกษตรกรรม ก็ควรมุ่งปลูกพืชเพื่อบริโภคก่อนพืชฟุ่มเฟือย เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการกำหนดการใช้ทรัพยากรเพื่อสนองความต้องการพื้นฐานก่อนทั้งสิ้น

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22 - 23.

3. การจำกัดการผลิตหรือการบริโภค ภาษีได้ข้อจำกัดที่จะต้องรักษาต้นทุนธรรมชาติ และต้องสนองตอบความต้องการพื้นฐานก่อน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าการผลิตหรือการบริโภคใน หลายกรณีจะต้องถูกจำกัดลง เช่น การจำกัดระยะเวลาการใช้ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติ โดยอนุญาตให้มีการใช้พื้นที่หรือบางบริเวณในเฉพาะเวลากลางวัน หรือการกำหนดจำนวนโรงแรม ในแต่ละชายหาด โดยข้อจำกัดเหล่านี้อาจเกิดขึ้นได้ตามสภาพนิเวศของแต่ละสังคม ซึ่งถ้าหาก เป็นข้อจำกัดที่กระทบถึงความต้องการพื้นฐานแล้ว ก็เป็นข้อที่จะต้องหาทางทดแทนทำประโยชน์ใน ส่วนอื่น ๆ ต่อไป

4. การกระจายโอกาสในสังคม เมื่อมีข้อจำกัดในทางธรรมชาติขึ้นมาเช่นนี้ ปัญหา การกระจายโอกาสและผลประโยชน์ก็จะเกิดตามมา ซึ่งก็เป็นภารกิจที่จะต้องกระทำเพื่อการพัฒนา แบบยั่งยืนเช่นกัน เพราะหากการกระจายโอกาสและประโยชน์ในสังคมไม่เป็นธรรมแล้ว มาตรการอนุรักษ์ต่าง ๆ ก็ไม่อาจจะต้านทานการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของผู้ด้อยโอกาส เช่น ถ้าพื้นที่ เกษตรกรรม ยังไม่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายที่ดินและส่งเสริมการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แล้ว ราษฎรผู้ที่ไร้โอกาสก็ต้องบุกรุกทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ความ เสมอภาค จึงเป็นหลักการสำคัญของการอนุรักษ์ด้วย

จากแนวทางทั้ง 4 ประการข้างต้นนี้ สามารถนำมาปรับใช้ในการพัฒนาและอนุรักษ์ แหล่งท่องเที่ยวได้ โดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ประสานกลมกลืนกับธรรมชาติ และเปิดโอกาส ให้กลไกของธรรมชาติดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง นั่นคือการท่องเที่ยวแนวอนุรักษ์ (Ecotourism)²⁶ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวที่ช่วยส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และพยายามลดผลกระทบ

²⁶ ศรีพร สมบุญธรรม, "Ecotourism การท่องเที่ยวแนวอนุรักษ์ สัญลักษณ์ใหม่แห่ง ทศวรรษ," จุลสารการท่องเที่ยว 12(มกราคม - มีนาคม 2536) : 29 - 30.

จากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่มีต่อสภาพแวดล้อมให้น้อยที่สุด ลักษณะที่สำคัญของการท่องเที่ยวแนวอนุรักษ์ คือ ²⁷

1. เป็นรูปแบบของการท่องเที่ยวที่มีจุดหลักอยู่ที่สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติหรือวัฒนธรรมดั้งเดิมและบริสุทธิ์ห่างไกลความเจริญแบบสังคมเมือง
2. เป็นการท่องเที่ยวที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสัตว์ป่า
3. เป็นการท่องเที่ยวที่มีการควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวให้มีความสมดุลกับความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อต่อไป
4. เป็นการท่องเที่ยวที่มุ่งให้ราษฎรในพื้นที่ ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ และได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจให้มากที่สุด

ประเภทของการท่องเที่ยวแนวอนุรักษ์ ที่ได้รับความนิยมและสนับสนุนในขณะนี้ คือ ทัวร์เดินป่า (trekking tours) การล่องแพ (rattng) เป็นต้น ซึ่งการท่องเที่ยวในรูปแบบเหล่านี้เป็นการช่วยสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้กับราษฎรในพื้นที่ นักท่องเที่ยวรวมทั้งผู้ประกอบการด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างกระแสอนุรักษ์และกระแสการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง การนำการท่องเที่ยวในรูปแบบนี้มาใช้กับแหล่งท่องเที่ยวประเภทอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีความเปราะบางและถูกกระทบกระเทือนได้ง่าย นับว่ามีความเหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะจะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดผลเสียหายหรือให้เกิดผลเสียหายน้อยที่สุด เพื่อให้ได้ประโยชน์ที่ยั่งยืนจากแหล่งท่องเที่ยวนั้นได้ตลอดไปในอนาคต

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

3.2 แนวความคิดเรื่องความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity)

ความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity) เป็นแนวความคิดในทางนิเวศวิทยา ที่มีข้อสมมุติว่าในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งความสามารถในการรองรับของพื้นที่จะมีขีดจำกัดในตัวเอง กล่าวคือมนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ผืนนั้น ๆ ได้จนถึงระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งหากมีการใช้ประโยชน์เลยขีดจำกัดนี้ไปแล้ว จะทำให้สภาพและความสมดุลของพื้นที่สูญเสียไปจนเกิดปัญหาต่อเนื้ออื่น ๆ ตามมา ²⁸ นอกจากนี้ ยังมีผู้นำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้กับแหล่งท่องเที่ยว โดยอธิบายว่า หมายถึง ความสามารถของแหล่งท่องเที่ยวในอันที่จะรองรับและตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว โดยไม่ทำให้แหล่งท่องเที่ยวนั้นชำรุดเสียหายหรือสูญเสียความสมดุลตามธรรมชาติ

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า แหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่งจะมีความสามารถในการรองรับที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับสภาพธรรมชาติของพื้นที่ ลักษณะการใช้ประโยชน์ กลุ่ม ประเภท และพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ได้มีการแบ่งความสามารถในการรองรับของพื้นที่ออกเป็น 3 ด้าน ²⁹ คือ

²⁸ ลันตี ชุติณธรา, "ความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity) : เพื่อดำเนินการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่ต้องให้ความสำคัญในปัจจุบัน," จุลสารสภาวะแวดล้อม 11 (มกราคม - เมษายน 2535) : 37 - 40.

²⁹ Senge T., "Park facilities for the future," Paper presented at the 2nd conference on national park, Yellowstone and Grand Teton National Park, 18 - 27 September 1972. (Mimeographed).

1. ความสามารถในการรองรับทางกายภาพ (Physical Carrying Capacity) ในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับผลของการใช้ประโยชน์ของนักท่องเที่ยวที่มีต่อลักษณะหรือสภาพทางกายภาพของแหล่งท่องเที่ยว เช่น ผลกระทบต่อดิน น้ำ อากาศและสภาพทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น
2. ความสามารถในการรองรับทางชีวภาพ (Biological Carrying Capacity) เป็นการพิจารณาถึงการพักอาศัยหรือกิจกรรมของนักท่องเที่ยว ซึ่งมีผลต่อการทำลายพืชพรรณ สัตว์ป่า หรือความสมดุลในทางนิเวศของพื้นที่
3. ความสามารถในการรองรับทางจิตวิทยา (Psychological Carrying Capacity) เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกของนักท่องเที่ยวที่มีต่อสิ่งที่ได้พบเห็น ซึ่งเป็นส่วนที่มีความสำคัญ เพราะเป็นการประเมินว่าแหล่งท่องเที่ยวนั้นสามารถตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวได้มากน้อยเพียงใด

เกณฑ์ที่ใช้วัดความสามารถในการรองรับของพื้นที่ มีอยู่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่วัดค่าได้ทางสถิติ (Measurable Statistically) เช่น ที่พัก สิ่งอำนวยความสะดวก หรือผลกำไรทางเศรษฐกิจ ส่วนอีกกลุ่ม คือ กลุ่มที่วัดค่าแน่นอนไม่ได้ เช่น ผลกระทบต่อประเพณีวัฒนธรรม ผลทางจิตวิทยาของนักท่องเที่ยว เป็นต้น การกำหนดความสามารถในการรองรับของพื้นที่สำหรับแหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่งนั้น หากสามารถทำได้ จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการพัฒนาการท่องเที่ยว เพราะจะเป็นกรณีศึกษาที่ช่วยในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวสูงสุดของแหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่ง กล่าวคือ จะทำให้ได้กรอบหรือแนวทางในการพัฒนาว่าควรส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวมาเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวนั้น จำนวนเท่าใด ทำให้ทราบว่าควรจะมีที่พัก สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ มากน้อยเท่าใด จึงจะเหมาะสมกับสภาพของแหล่งท่องเที่ยว

ในประเทศไทย แนวความคิดเรื่องความสามารถในการรองรับของพื้นที่ นับว่าเป็นเรื่องใหม่และยังมิได้รับความสนใจหรือเห็นความจำเป็นมากเท่ากับในต่างประเทศ เนื่องจากที่ผ่านมา ปัญหาจากการท่องเที่ยวมีไม่มากพอที่จะก่อให้เกิดผลต่อพื้นที่รุนแรงเหมือนในปัจจุบัน การพิจารณาถึงความสามารถในการรองรับของพื้นที่จึงเป็นเรื่องไกลตัวและเกินความจำเป็นในขณะนั้น แต่ในปัจจุบันนี้ แนวความคิดนี้เป็นสิ่งที่ควรจะได้รับ ความสนใจและให้ความสำคัญมากขึ้น เพราะสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวที่กำลังเป็นปัญหาได้เป็นอย่างดี

3.3 แนวทางการอนุรักษ์และจัดการอุทยานแห่งชาติ

ในการจัดการอุทยานแห่งชาตินั้น ได้ยึดหลักการสงวนรักษาไว้ซึ่งธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของพื้นที่ให้คงอยู่เป็นประการแรก และจะต้องมีการจัดการให้เกิดประโยชน์แก่สังคมในเรื่องต่าง ๆ เช่น นันทนาการและการท่องเที่ยว การศึกษาวิจัยและการพัฒนาชนบทเป็นประการที่สอง³⁰

แนวความคิดนี้ ถือเป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการบริหารและการจัดการอุทยานแห่งชาติตลอดมา แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งถึงแนวความคิดดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าอาจขัดแย้งกันเองหรือดำเนินการไปพร้อมกันไปได้ยาก หากขาดการวางแผนในการจัดการที่เหมาะสม เพราะการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกและเปิดโอกาสผู้มาใช้ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่นั้น จำเป็นที่ต้องมีการพัฒนาสิ่งต่าง ๆ เช่น สาธารณูปการ อาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับกิจกรรมนันทนาการแต่ละชนิด ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและนิเวศวิทยาของพื้นที่ แต่ถ้าหากเน้นการสงวนและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสภาวะแวดล้อมธรรมชาติมากเกินไป การบริการและการให้ความสะดวกแก่ผู้มาเยือนก็อาจทำได้อย่างเต็มที่ หรือไม่เป็นที่ต้องการของผู้ใช้ประโยชน์โดยทั่วไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰ สุรเชษฐ์ เศรษฐมาส, "อุทยานแห่งชาติกับการอนุรักษ์," ใน เอกสารประกอบการฝึกอบรมการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรสำหรับเยาวชนครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2536), หน้า 118.

แนวทางการอนุรักษ์และจัดการอุทยานแห่งชาติ จึงต้องประกอบด้วย

1. การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ (Preservation)

ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติจะต้องมีการดำเนินการ เพื่อให้มีการป้องกันและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยนำเทคนิคทางด้านนิเวศวิทยาประยุกต์ใช้และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น เกี่ยวกับการพังทลายของดินตามไหล่เขา การบุกรุกแผ้วถางป่า การลักลอบล่าสัตว์ป่า การข่มข่มทรัพยากรที่เสื่อมโทรม ตลอดจนปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผู้ใช้ประโยชน์ และจากพฤติกรรมทำลายของนักท่องเที่ยวในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

2. การบำรุงรักษา (Maintenance)

เมื่อมีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก และเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มาใช้ประโยชน์อุทยานแห่งชาติ ผลที่ตามมาคือการทรุดโทรมของทรัพยากรต่าง ๆ จึงต้องมีบำรุงรักษาหรือฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม

3. การกำหนดตำแหน่งแห่งที่ของสิ่งต่าง ๆ (Overall Layout)

ตำแหน่งแห่งที่ของสิ่งต่าง ๆ ภายในอุทยานแห่งชาติ จะต้องกำหนดให้เหมาะสมกับหลักการทางภูมิสถาปัตยกรรมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญได้แก่ ความหนาแน่นของสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ที่พัก แหล่งน้ำ ที่รวบรวมขยะและกำจัดขยะ ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ตลอดจนอาคารที่ทำงานและที่พักของเจ้าหน้าที่ ร้านค้า ร้านอาหาร เป็นต้น

4. การกำหนดความสำคัญก่อนหลัง (Prioritization)

เนื่องจากการดำเนินงานหรือการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ครอบคลุมถึงภารกิจต่าง ๆ มากมาย จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดความสำคัญของภารกิจ ภารกิจที่มีความสำคัญมากก็ควรดำเนินการก่อน ภารกิจที่สำคัญรองลงมาก็ควรดำเนินการภายหลัง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณและบุคลากรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด



จากแนวทางทั้ง 4 ประการข้างต้นนี้ ประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ได้นำไปใช้เป็นหลักในการอนุรักษ์และจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยจะกำหนดไว้ใน แผนงาน (Plan) ที่เรียกว่าแผนการจัดการ (Management Plan) หรือแผนแม่บท (Master Plan) ซึ่งจะมีรายละเอียดแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่มีหลักการใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ

การแบ่งเขตการจัดการ (Management Zoning)

เป็นการจัดแบ่งพื้นที่อุทยานแห่งชาติออกเป็นเขตต่าง ๆ เพื่อความสะดวกในการบริหาร และการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การแบ่งเขตการจัดการจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติกับกิจกรรมการใช้ประโยชน์ของมนุษย์³¹ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกทำลายและฟื้นฟูรักษาพื้นที่ที่เสื่อมโทรมให้กลับ มาคงสภาพธรรมชาติเช่นเดิม ดังนั้นการจัดแบ่งเขตพื้นที่จึงเป็นการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ อุทยานแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับสถานภาพและศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม และใช้เป็นแนวทางในการควบคุมกิจกรรมการใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

เขตการจัดการของอุทยานแห่งชาติ³² โดยทั่วไปจะมีอยู่ 3 เขต คือ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³¹ ณรงค์ มหรรณพ, "การจัดการอุทยานแห่งชาติ," ในเอกสารการสอนพิเศษวิชา นิเวศวิทยาและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ หน่วยที่ 1 - 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), หน้า 373.

³² สุรเชษฐ์ เชษฐมาศ, "อุทยานแห่งชาติกับการอนุรักษ์," ในเอกสารประกอบการฝึกอบรมการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับเยาวชน ครั้งที่ 6, หน้า 120.

1. เขตบริการ (Service Zone) หรือเขตการใช้ประโยชน์อย่างเข้มข้น (Intensive Use Zone) หมายถึง เขตที่แบ่งไว้เพื่อการพัฒนาสิ่งก่อสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น ที่พัก ที่ทำการ ร้านค้า ร้านอาหาร เป็นต้น พื้นที่หรือบริเวณที่เหมาะสมกับเขตบริการจะเป็นบริเวณที่ใกล้กับเส้นทางคมนาคมหลัก เข้าออกได้สะดวก และเป็นบริเวณที่สภาพธรรมชาติเสื่อมโทรมหรือถูกทำลายไปแล้ว โดยทั่วไปเขตนี้จะมีเนื้อที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับเนื้อที่ทั้งหมดของอุทยานแห่งชาติ

2. เขตนันทนาการ (Recreation Zone) หมายถึง เขตที่รวมเอาสิ่งที่น่าสนใจหรือจุดสนใจต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน เช่น น้ำตก ถ้ำ ที่ชมวิว เขตนี้เป็นเขตกันชนระหว่างเขตบริการ เขตสงวนสภาพธรรมชาติ การก่อสร้างหรือการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก จึงทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

3. เขตป่าเปลี่ยว (Primitive Zone) หรือ เขตสงวนสภาพธรรมชาติ (Environmental Preservation Zone) หมายถึง บริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสมบูรณ์ มีความเปราะบางหรือเกิดผลกระทบได้ง่าย โดยปกติจึงห้ามมิให้มีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกใด ๆ ทั้งสิ้น เขตป่าเปลี่ยวนี้โดยมากจะมีเนื้อที่มาก บางแห่งจะมีเนื้อที่ถึงร้อยละ 90 - 95 ของเนื้อที่ทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม นอกจากเขตหลัก ๆ 3 เขตนี้แล้ว อาจจะมีการแบ่งเขตเพิ่มขึ้นได้อีกตามความเหมาะสมและจำเป็นในแต่ละพื้นที่ เช่น เขตฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ (Recovery Zone) ซึ่งหมายถึงพื้นที่บริเวณที่สภาพธรรมชาติเสื่อมโทรมหรือถูกทำลาย แล้วต้องการให้มีการฟื้นฟูขึ้นใหม่ เขตการใช้ประโยชน์ในกรณีพิเศษ (Special Use Zone) ซึ่งหมายถึง บริเวณที่มีการใช้ประโยชน์มาก่อนแล้วแต่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดการ เช่น เป็นที่ตั้งของหมู่บ้านที่ตั้งของสถานที่ราชการ เป็นต้น

การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก (Facility Development)

ในการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกภายในอุทยานแห่งชาติ ต้องสอดคล้องกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าทางความสวยงามของอุทยานแห่งชาติ³³ เช่น การเลือกที่ตั้งของสิ่งอำนวยความสะดวก ต้องไม่อยู่ในพื้นที่ธรรมชาติจะถูกทำลายหรือถูกทำลายน้อยที่สุด นอกจากนี้การก่อสร้างจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ไม่ให้เกิดมลพิษทางดิน น้ำ อากาศ เสียงและทางสายตา จึงควรมีการก่อสร้างเฉพาะสิ่งที่จำเป็นและให้กลมกลืนกับสภาพแวดล้อมมากที่สุด

การจัดการผู้มาเยือน (Visitor Management)

เป็นการนำเอากฎระเบียบ ข้อมูลและการให้การศึกษา มาใช้เป็นตัวควบคุม จำนวนประเภทและพฤติกรรมของผู้มาเยือน เพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของอุทยานแห่งชาติ³⁴ โดยมีรูปแบบต่าง ๆ เช่น

1. การจำกัดปริมาณการใช้ประโยชน์ (Limits on Amount of Use) เป็นวิธีที่ง่ายโดยไม่คำนึงถึงสาเหตุของปัญหา เช่น การกำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวไม่ให้เกินความสามารถที่จะรับได้ แต่วิธีนี้อาจขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการจัดการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งต้องการเปิดโอกาสให้ผู้มาเยือนได้ใช้ประโยชน์ แต่อย่างไรก็ดี วิธีนี้จะนำมาใช้ได้ดีในกรณีที่ความต้องการของนักท่องเที่ยวมีมากเกินไป และฝ่ายจัดการพื้นที่ไม่มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า

³³ Hammitt William E. and David N. Cole, Wildland recreation - ecology and management, P.56.

³⁴ สุรเชษฐ์ เชนธูมาส, "อุทยานแห่งชาติกับการอนุรักษ์," ใน เอกสารประกอบการฝึกอบรมการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติสำหรับเยาวชน ครั้งที่ 6, หน้า 123 -

2. การกระจายการใช้ประโยชน์ (Dispersal of Use) เนื่องจากการหนาแน่นของนักท่องเที่ยวที่มารวมตัวกันอยู่ในที่หนึ่งมากเกินไป อาจทำให้เกิดความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) ของพื้นที่ ซึ่งเป็นที่มาของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น วิธีการนี้คือ การกระจายนักท่องเที่ยวออกไปตามบริเวณต่าง ๆ ของพื้นที่ให้มากที่สุด เช่น กรณีการตั้งเต็นท์อาจกระจายให้ระยะห่างระหว่างกลุ่มที่ตั้งเต็นท์มากขึ้น

3. การรวมการใช้ประโยชน์ (Concentration of Use) วิธีการนี้เหมาะสำหรับอุทยานแห่งชาติที่มีขนาดเล็กและมีการใช้ประโยชน์เป็นปริมาณมาก ซึ่งอาจมีการสร้างกฎเกณฑ์หรือระเบียบ เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้ปฏิบัติตามโดยวิธีการชักชวนหรือโน้มน้าว³⁵ เช่น การให้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้รวมตัวกันอยู่ในบางบริเวณ

4. การจำกัดระยะเวลาการใช้ (Limits on Length of Stay) เป็นการลดปริมาณและระดับการใช้ประโยชน์โดยการจำกัดช่วงเวลาการใช้ประโยชน์พื้นที่ เช่น อนุญาตให้มีการใช้บางพื้นที่เฉพาะเวลากลางวัน

5. การจำกัดฤดูกาลในการใช้ประโยชน์ (Seasonal Limits on Use) อาจมีความเปราะบางหรือง่ายต่อการสูญเสียสภาพในบางฤดูกาลของปี เช่น ฤดูกาลผสมพันธุ์ของสัตว์หรือฤดูกาลที่ดินง่ายต่อการถูกรบกวนทำลาย ดังนั้น การปิดหรือไม่อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์จึงควรทำในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อเปิดโอกาสให้ธรรมชาติได้ฟื้นตัวกลับสู่สภาพปกติและพร้อมจะสามารรองรับการใช้ประโยชน์ในเวลาถัดไป

³⁵ David N. Cole, "Controlling the spread of campsites at popular Wilderness destinations," Journal of Soil and Water Conservation 37 (1982) : 291.

6. การจำกัดขนาดของกลุ่มผู้ใช้ (Party Size Limits) เนื่องจากกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ที่มีขนาดใหญ่ มักจะก่อปัญหาต่าง ๆ ได้มากกว่าและเร็วกว่าผู้ใช้ประโยชน์ที่มีขนาดเล็ก วิธีการนี้จึงเหมาะสมที่จะนำไปใช้กับอุทยานแห่งชาติที่มีความเป็นธรรมชาติมาก ๆ โดยเฉพาะในเขตป่าเปลี่ยว (Primitive Zone) หรือเขตสงวนสภาพธรรมชาติ

7. การสื่อความหมายธรรมชาติ (Nature Interpretation) หรือ การให้การศึกษารื่องผลกระทบ (Low Impact Education) เป็นการให้ความรู้และความเข้าใจแก่ผู้มาเยือนโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การมีศูนย์บริการนักท่องเที่ยว การสร้างสื่อในรูปแบบของแผ่นพับ ป้าย หรือโปสเตอร์ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการอนุรักษ์และจัดการอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าจะ มีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ก็ตาม จำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบ เพื่อที่จะนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร การจัดการและการพัฒนาสิ่งต่าง ๆ อย่างมีระบบ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงศักยภาพและข้อจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ รวมทั้งรูปแบบการใช้ประโยชน์และความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory) ³⁶

เกิดจากแนวความคิดในเรื่องทฤษฎีสัญญาประชาคม (Theory of Social Contract) ซึ่งอธิบายไว้ว่าการที่มนุษย์เข้ามาอยู่ร่วมกันในสังคม มนุษย์แต่ละคนได้สละอำนาจและสิทธิของตนที่อยู่ตามธรรมชาติให้กับผู้ปกครอง การมอบอำนาจในลักษณะนี้เรียกว่า "Pactum Subjection"

³⁶ Edward S. Cowin, The constitution and what it means today.

อันหมายถึงสัญญาหรือข้อตกลงที่ประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่ผู้ปกครอง แต่การใช้อำนาจของผู้ปกครองนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก และจะต้องปกครองรัฐโดยหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งคำนึงถึงความถูกต้องและเป็นธรรมของสังคมเป็นส่วนใหญ่ รัฐหรือผู้ปกครองจึงมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงของสังคม เพื่อแก้ไขความไม่ยุติธรรมและไม่เท่าเทียมกันในสังคม การป้องกันและปราบปราม การออกกฎหมายต่างๆ มาบังคับใช้เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็คือการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมสังคมอันเป็นที่มาของทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (police power theory)

การใช้อำนาจของรัฐในช่วงแรก ถูกจำกัดแต่เพียงเพื่อความสงบเรียบร้อยภายในสังคม การรักษาความปลอดภัย ความมั่นคงของรัฐ และการอำนวยความยุติธรรมให้แก่สมาชิกภายในรัฐ เท่านั้น แต่เมื่อสภาพสังคมเริ่มมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงจากเดิม ภารกิจของรัฐมีมากขึ้น ทำให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงวิถีชีวิตของประชาชนในด้านสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมมากขึ้น รูปแบบการแทรกแซงของรัฐจึงเป็นไปในลักษณะของรัฐสวัสดิการ (welfare state) เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม³⁷ จึงกลายเป็นข้ออ้างให้รัฐใช้อำนาจบังคับและควบคุมประชาชนให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดๆ อันเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการที่รัฐออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อควบคุมสังคม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

³⁷ โทเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 48.

อำนาจของรัฐในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมสังคม อาจจะทำได้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ โดยปกติการเสนอร่างกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนนั้น จะเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน แต่ในบางสถานการณ์ก็ยอมให้ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้ เช่น เมื่อ พ.ศ. 2531 เกิดอุทกภัยที่ภาคใต้ซึ่งสร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นอย่างมาก โดยมีสาเหตุมาจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ฝ่ายบริหารได้ออกพระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานป่าไม้ เพื่อแก้ไขและควบคุมการตัดไม้ทำลายป่าที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายได้ในกรณีฉุกเฉิน และต้องการแก้ไขเป็นกรณีเร่งด่วน นอกจากนี้แล้วฝ่ายบริหารยังมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหารประเทศ ในกรณีนี้ กฎหมายจึงให้อำนาจฝ่ายบริหารมีมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองตามความเหมาะสม ในแต่ละสถานการณ์ เพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้อง หรือความต้องการของประโยชน์สาธารณะ (public interest) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การใช้อำนาจของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตเพียงเท่าที่จำเป็น เท่านั้น เพื่อไม่ให้รัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือบิดเบือนอำนาจ (abuse of power)

อำนาจรัฐ หรือ police power นั้น คำว่า police มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า poli หรือ polis ซึ่งหมายถึงเมืองหรือนคร ดังนั้น อำนาจรัฐในที่นี้จึงหมายถึง อำนาจในการดูแลรักษาบ้านเมือง อำนาจนี้เกิดขึ้นจากสภาพความเป็นรัฐและการที่รัฐต้องทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม ³⁸

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

ในกรณีของกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้ จัดว่าเป็นกฎหมายมหาชน (public law) ประเภทหนึ่ง ที่รัฐตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แม้ว่าในบางเรื่องจะเป็นการล่วงล้ำเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่รัฐก็จำเป็นต้องทำเพื่อรักษาความสงบและดูแลรักษาบ้านเมืองให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งถือเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐตามหลักการของทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory) นั้นเอง

หลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Principle)

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้เปรียบเทียบสิ่งที่มองเห็นด้วยตาว่ามีสามมิติ คือ ส่วนกลาง ส่วนขาว และความลึก ซึ่งมีมิติที่ 3 คือ ความลึกนั่นเอง เมื่อนำบทกฎหมายมาเปรียบเทียบกับวัตถุที่เรามองเห็นด้วยตา มิติที่ 3 ของกฎหมายก็คือ สภาพการบังคับใช้กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) คือ การนำเอาตัวบทกฎหมายที่เป็นถ้อยคำที่อยู่ในหนังสือหรือราชกิจจานุเบกษา มาใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคม ให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐได้ตราออกมานั้น ๆ ขึ้น³⁰ และเมื่อกฎหมายแต่ละสาขามีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน รัฐจึงได้สร้างสภาพบังคับหรือกำหนดกลไกในการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละสาขาให้แตกต่างกันออกไป เช่น กฎหมายแพ่ง เจตนารมณ์คือการทำรัฐต้องการให้มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน โดยมีรัฐควบคุมไม่ให้ระเบียบ

³⁰ ออมร จันทรสมบูรณ์, "LAW ENFORCEMENT : มิติที่ 3 ของกฎหมาย," วารสารกฎหมายปกครอง 9 (เมษายน 2533) : 11 - 16.

หรือกฎหมายเหล่านั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อย รัฐจึงได้สร้างสภาพบังคับทางแพ่ง (civil sanctions) เพื่อชดเชยเสียหายหรือทดแทนความเสียหาย (restitutive sanctions) ³⁰ ที่เกิดขึ้นเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายแพ่งจะไม่ค่อยมีปัญหาในการบังคับใช้มากนักเพราะเมื่อมีปัญหาขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน สิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะพิจารณาก็คือการแสวงหาเจตนาที่แท้จริงของคู่สัญญา และเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะบังคับให้เป็นไปตามเจตนาที่แท้จริงของคู่สัญญา

ส่วนกฎหมายอาญา มีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมและให้สมาชิกในสังคมพ้นจากอันตรายจากการขู่ขู่คุกคามต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ดังนั้น รัฐจึงกำหนดสภาพบังคับทางอาญา (criminal sanctions) เป็นการตอบโต้ผู้กระทำโดยตรง เพื่อให้เช็ดหลาบ ด้วยเหตุนี้ การบังคับใช้กฎหมายอาญาจึงเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฝ่ายด้วยกัน ตั้งแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นจะต้องใช้ "ดุลพินิจ" ที่จะเลือกตัดสินใจระหว่างความปลอดภัยของสังคมกับสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำที่จะต้องถูกจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาได้ผลหรือไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในด้านของกฎหมายมหาชน มีเจตนารมณ์เพื่อจะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยส่วนรวม สภาพบังคับใช้ทางกฎหมายมหาชน (public - law sanctions) จึงมีทั้งการปราบ (Offend) ความผิดที่เกิดขึ้นแล้วและการปราบ (defend) ไม่ให้ความผิดหรือความเสียหายเกิดขึ้นต่อไป ⁴⁰ เช่น การอนุญาต (licensing) การออกคำสั่ง (order) ของเจ้าหน้าที่ของ

⁴⁰ วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายกับสภาพบังคับ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 1 - 7 (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 182 - 197.

รัฐ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายมหาชนค่อนข้างจะมีความสลับซับซ้อน เนื่องจากการเป็นการให้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรักษาประโยชน์และรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ทำให้มีผลกระทบต่อหลายฝ่ายและมีปัจจัยอย่างอื่น เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม ปัญหาทางการเมือง นโยบายของรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมหาชนจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างมีเหตุผลและเหมาะสมกับกรณีด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคกันในสังคม

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าในการที่รัฐได้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยและแก้ไขปัญหาดังกล่าวของสังคมนั้น การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญ เพราะหากมีแต่ตัวบทกฎหมายแต่ไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายก็เหมือนไม่มีกฎหมายและไม่อาจบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ สิ่งที่ต้องพิจารณาก็คือการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะแตกต่างกันไปในกฎหมายแต่ละเรื่องซึ่งขึ้นอยู่กับสิ่งที่รัฐต้องการจะคุ้มครอง เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 รัฐต้องการจะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพธรรมชาติไม่ให้เกิดทำลาย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงต้องรู้และเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย รู้ถึงอำนาจและหน้าที่ที่ให้แก่องค์กรและเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน แล้วดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจังโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็จะทำให้กฎหมายนั้นมีการบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (People Participation)

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชนหรือของประชาชนนี้ เป็นแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ในเรื่องของการปกครองตนเอง (self government) เป็นการปกครองที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย⁴¹ เริ่มจากการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร กระบวนการออกกฎหมายโดยผ่านตัวแทนของประชาชน เป็นต้น ต่อมาได้ขยายครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ การจัดการ การปกครองท้องถิ่น และกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย ดังนั้น การมีส่วนร่วมของสาธารณชนที่จะกล่าวในที่นี้ จึงเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (authentic participation) ของประชาชนโดยไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรหรือสถาบันการเมือง

การที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ อาจแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ เป็นการมองจากเบื้องบนหรือมาจากรัฐบาล (Top - down approach) กล่าวคือ ความคิดริเริ่ม ความเต็มใจที่จะทำกิจกรรมต่าง ๆ จะเกิดจากการสั่งการ การชักชวนและการขอความร่วมมือจากรัฐ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้นำ ผู้ผลักดันและผู้กำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนยุทธวิธีในการควบคุมการใช้ทรัพยากรและสิ่งต่าง ๆ โดยมีประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติตามการมีส่วนร่วมในระดับต่ำนี้ ได้นำมาใช้กับแผนงานหรือโครงการที่มาจากส่วนกลาง เช่น แผนพัฒนาจังหวัด โดยกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดประเภทกิจกรรมการพัฒนา

⁴¹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อมราวดี อังศุวรรณ และวิภา เรืองกุล, รายงานผลการวิจัยเรื่องตุลาการหมู่บ้าน (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528),

แล้วส่งการไปยังหน่วยงานที่สังกัดในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนร่วมมือและปฏิบัติตาม⁴²

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง และประชาชน สัมผัสใจที่จะดำเนินกิจกรรมโดยมีรัฐคอยช่วยเหลือ (Bottom - up Approach) ซึ่งอาจจะเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ความต้องการ การตัดสินใจที่จะร่วมดำเนินการ การรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น การควบคุมตรวจสอบ ตลอดไปจนถึงการเข้าไปแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นก็ได้ โดยรัฐเข้ามามีบทบาทแต่เพียงการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาระบบสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ต้องขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของรัฐบาลว่าจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงใด เมื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อตน เพราะฉะนั้น ประชาชนอาจเกิดความหวาดกลัวต่อผลที่จะเกิดขึ้น ประกอบกับการขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องแท้จริง ซึ่งยิ่งจะมีส่วนทำให้การตัดสินใจของประชาชนผิดพลาดและก่อผลเสียได้⁴³ ดังนั้น เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดประโยชน์ได้ จึงควร



⁴² N.T. Uphoff, "Farmer's participation in project formulation design and operation" Paper presented at second annual agricultural Sector Seminar (Washington D.C. : The World Bank, 1981), pp. 10 - 21.

⁴³ เรณี ศิลปาณี, "การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 69

ที่จะต้องประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ 4 รูปแบบ ด้วยกัน คือ การตัดสินใจร่วมกัน (collective decision - making) การเจรจาต่อรอง (negotiation) การปรึกษาหารือร่วมกัน (consultation) และการให้ข่าวสารข้อมูล (information) *

สำหรับเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อประชาชน ทั้งในด้านชีวิตความเป็นอยู่ การดำรงชีวิตโดยทั่วไป ตลอดจนความต้องการคุณภาพของชีวิตที่ดีขึ้น จึงทำให้ประชาชนเพิ่มความสนใจและตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งยังเกิดความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศก็ได้เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Information and Participation) ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อประชาชน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการตราบัญญัติเรื่องเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information Act 1966 หรือ FOIA) สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เน้นถึงการให้ข้อมูลข่าวสาร (information) กล่าวคือ ให้ประชาชนมีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยมีข้อยกเว้นบางประการ ส่วนประเทศเนเธอร์แลนด์ มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันสิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection Law, General Provision) ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมในเรื่องสิ่งแวดล้อม

สำหรับประเทศไทย ได้มีบทบัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรก ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีสาระสำคัญ 2 เรื่อง คือ

* เป็นการเสนอแนะจากคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย (House of Common Committee)

1. การรับรองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้จากมาตรา 6 ที่ให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การรับทราบข้อมูลและข่าวสารจากราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทน ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายที่เกิดจากการภาวะมลพิษ การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงาน และการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

2. การสนับสนุนการดำเนินกิจการขององค์กรเอกชน ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญและส่งเสริมภาคเอกชนและประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกัน ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมาตรา 7 และมาตรา 8 ให้สิทธิแก่องค์กรเอกชน ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว ในการมาขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้และเมื่อจดทะเบียนแล้ว ก็มีสิทธิขอรับความช่วยเหลือด้านการเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด นอกจากนี้ยังมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า การรับรองแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของสาธารณชนไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายนั้น เป็นเพียงจุดเริ่มต้นที่จะทำให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีความตื่นตัวและตระหนักถึงการร่วมมือกับรัฐในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่การดำเนินการตามแนวความคิดดังกล่าวจะประสบความสำเร็จเพียงใด รัฐจะต้องเข้ามามีส่วนในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรเอกชนด้วย เช่น การสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในรูปแบบของการให้การศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ การประชาสัมพันธ์โดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ การเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องและสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรเอกชน กลุ่มหรือชมรมของประชาชนในท้องถิ่น ที่เกี่ยวเนื่องกับการ

อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการพัฒนาชนบท เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่และเศรษฐกิจให้ประชาชนในท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตัวเองได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของสาธารณชนสามารถดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง และเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง อันจะทำให้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันลดความรุนแรงลง

ทฤษฎี หลักการและแนวความคิดที่ได้กล่าวมาข้างต้นเหล่านี้ เป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการศึกษามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ที่จะใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติต่อไป ซึ่งจะได้นำมาวิเคราะห์และเสนอแนะต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย