



## บทที่ 2

### แนวความคิดของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า

ปัญหาการจัดการที่ดินในเขตป่าในขณะนี้มีส่วนสาเหตุที่สั่งสมมานาน อันมีพัฒนาการของการจัดการที่ดินและการจัดการป่า ที่เป็นไปตามนโยบายของรัฐซึ่งปรับเปลี่ยนตามสภาพของเศรษฐกิจ การเมืองในแต่ละสมัย ขณะเดียวกันกลไกของรัฐในการจัดการที่ดินและป่าไม้ ไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการแก้ไขปัญหาวิกฤตของการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งประชาชนเรียกร้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความจริงแล้วปัญหาการจัดการที่ดินในเขตป่ามีข้อถกเถียงโต้แย้ง และข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาโดยตลอด แต่อุปสรรคสำคัญที่ทำให้แก้ไขปัญหาไม่ได้มาจนถึงปัจจุบันนี้ เนื่องมาจากการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่ายังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ความแข็งตัวของแนวความคิดการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่า เป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและโครงสร้างการบริหารราชการของรัฐมีลักษณะแบบอำนาจนิยม ซึ่งสวนทางกับสถานการณ์เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การเมืองแบบประชาธิปไตย และสังคมที่ยังมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน

ดังนั้น การศึกษาพัฒนาแนวความคิดของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า โดยการวิเคราะห์กฎหมายและนโยบาย จะสะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่าได้เป็นอย่างดี เพื่อให้เห็นภาพรวมนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่าในแต่ละสมัย แล้วจึงนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาต่อไป

### แนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายไทยแบ่งเป็น 2 ระบบ คือระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐหรือที่เรียกว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ได้ให้ความหมายไว้ว่า

"สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สิ่งทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน..."

ในกรณีของที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า

"ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ"

ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ หมายถึงที่ดินทุกประเภท ที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด รวมไปถึงที่ดินมือเปล่าที่เป็นสิทธิครอบครองของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

แนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด และพระมหากษัตริย์มีสิทธิและอำนาจเด็ดขาดในการจัดการที่ดิน ถึงแม้ว่าต่อมาาระบบการปกครองเปลี่ยนแปลงเป็นการปกครองโดยรัฐ แนวความคิดดังกล่าวได้สืบทอดมา แต่มีการแบ่งเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน โดยอำนาจการจัดการที่ดินของรัฐ เป็นของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้การปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการรับรองสิทธิในที่ดินของเอกชน ได้มีมาตั้งแต่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ยังไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการจัดการที่ดินได้ทั้งหมด และทรงเห็นว่าการส่งเสริมให้ราษฎรทำประโยชน์ในที่ดิน โดยรับรองสิทธิในที่ดินเป็นประโยชน์ต่อพระ



มหากษัตริย์ทั้งทางด้านการเก็บภาษีที่ดิน และการได้รายได้จากการขายผลผลิตที่ราษฎรทำ  
ประโยชน์ ต่อมาจึงมีการเปลี่ยนแปลงให้หลักฐานเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็น  
หลักประกันการถือครองที่ดิน

สำหรับแนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ในระบบกฎหมายไทยสิทธิ  
การถือครองที่ดินได้รับการคุ้มครองตามหลักกฎหมายทรัพย์สิน โดยมีความคิดให้  
กลไกการตลาดเป็นตัวกำหนดจัดการด้านเศรษฐกิจ โดยผู้ทรงกรรมสิทธิ์ต้องมีอำนาจในการ  
หวงกั้นทรัพย์สินไว้แต่ผู้เดียว มีสิทธิ์จำหน่ายจ่ายโอน และมีเอกสิทธิ์ที่จะใช้ทรัพย์สินนั้น เพื่อให้  
เจ้าของมีสิทธิเด็ดขาด ซึ่งจะกลายเป็นสินค้าที่ถูกกำหนดใช้สอย และการถือครองเป็น  
ไปตามกลไกของตลาดในที่สุด ตามที่นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความหมายของกรรมสิทธิ์ว่า

"กรรมสิทธิ์มีสิทธิ์จำหน่ายได้ตามชอบใจ และกรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวร"

ดังนั้น เมื่อฐานของทรัพยากรที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการก่อให้เกิดประโยชน์ใน  
ทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองให้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของเอกชน เพื่อ  
ผลักดันให้เกิดการนำทรัพยากรมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อกลไกตลาดมากที่สุด ซึ่งระบบ  
กฎหมายไทยได้รับแนวความคิดนี้มาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา  
1336 ว่าด้วยเรื่องการใช้กรรมสิทธิ์ บัญญัติไว้ว่า

"ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย และจำหน่ายทรัพย์สินของ  
ตน และได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้นกับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืน ซึ่งทรัพย์สินของตน  
จากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน  
นั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย"

ในสภาวะปัจจุบันจากปรากฏการณ์ที่รัฐได้คุ้มครองระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน  
ได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ตามแนวความคิดของเศรษฐกิจเสรีนิยม ในขณะที่  
ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐถูกลดทอนลงไปตามสถานการณ์ การจัดการทรัพยากร  
ธรรมชาติจึงถูกนำพา ไปสู่การจัดการทรัพยากรของแต่ละบุคคล ของแต่ละหน่วยงานรัฐที่มี

กรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยไม่ได้พิจารณาถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ และไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรโดยองค์การอิสระ หรือในรูปของชุมชน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์ความเสื่อมโทรมและร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติ

ดังนั้นการวิเคราะห์ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในการจัดการที่ดินในเขตป่า จึงต้องพิจารณาจากปัญหาของกฎหมายและนโยบาย ที่มีผลให้การจัดการที่ดินในเขตป่าเผชิญกับปัญหาของวิกฤตการณ์ทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาของกลไกรัฐต่อการจัดการที่ดินในเขตป่าที่ผ่านมา

#### 1. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระมหากษัตริย์

แนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ได้ปรากฏมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ดังปรากฏหลักฐานในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 ว่า

"...ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เบนที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เบนเข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหา มิได้..."<sup>1</sup>

ดังนั้นจึงถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของผืนแผ่นดินทั้งหมดในราชอาณาจักร ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในทางการปกครอง ที่จะเรียกภาษีอากรที่ดินจากการทำประโยชน์

---

<sup>1</sup> กฎหมายตราสามดวง พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 (พระนคร: กรมศิลปากร, 2521), หน้า 388.

ของประชาชน และควบคุมการถือครองที่ดินด้วยการมีสิทธิขังไว้ผู้ครอบครองที่ดินได้เมื่อพระมหากษัตริย์ต้องการ เพื่อแสดงให้เห็นว่าราษฎรเป็นเพียงผู้อยู่อาศัยในที่ดินของพระมหากษัตริย์ ซึ่งต้องเสียค่าเช่าและต้องคืนที่ดินให้แก่พระมหากษัตริย์ได้ทันที นอกจากนี้เป็นการป้องกันมิให้บุคคลใดครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมาก อันจะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในภายหลัง ถ้าหากมีบุคคลใดครอบครองที่ดินจำนวนมากก็จะมีอำนาจในการล้มล้างอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ เพราะฉะนั้นราษฎรจึงมีแต่สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่พระมหากษัตริย์มอบให้ แต่ไร้ซึ่งกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล จึงทำให้ราษฎรมีความสัมพันธ์ผูกพันกับผลผลิตที่ได้จากการเพาะปลูกมากกว่าความต้องการในกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ด้วยเหตุนี้อำนาจการจัดการที่ดินจึงเป็นของพระมหากษัตริย์ ซึ่งในทางกฎหมายกำหนดไว้ว่าห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กันในระยะแรกๆ<sup>2</sup> แต่ราษฎรจะได้เฉพาะที่ดินที่พระมหากษัตริย์พระราชทาน เพื่อกันมิให้ราษฎรหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้ ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการพระราชทานที่ดินให้แก่เจ้าขุนมูลนาย โดยทำการจัดสรรที่ดินและจำกัดขนาดที่ดิน ดังปรากฏหลักฐานในพระอัยการตำแหน่งนาทหารและพลเรือน ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 1998 เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดการกบฏ จลาจล ของเจ้าขุนมูลนายที่ต่างหวังจะได้ประโยชน์จากที่ดิน การแบ่งปันที่ดินให้แก่เจ้าขุนมูลนายจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยผู้ที่ได้รับที่ดินต้องส่งส่วยสาอากรตอบแทน ขณะเดียวกันพระมหากษัตริย์ก็สามารถจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อป้องกันความยุ่งยากในการแก่งแย่งที่ดินและมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ยังทรงมีสิทธิเรียกที่ดินคืน ซึ่งปัจจุบันก็คือการบังคับซื้อได้ทุกเมื่อ ไม่ว่าจะ เป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ก็ตาม

<sup>2</sup> กฎหมายตราสามดวง พระอัยการเบ็ดเสร็จฉบับที่ 52 และ 54, หน้า 389.



ฉะนั้นหน่วยงานราชการต่างๆ หรือราษฎร ไม่มีอำนาจครอบครองที่ดินโดยพลการได้ ต้องทูลขอพระบรมราชานุญาตก่อนทุกครั้งไป และผู้ถือครองที่ดินไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้ค่าชดเชย แต่ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราโชบายตอบแทนสิ่งที่ราษฎรได้ทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อพระมหากษัตริย์มีพระประสงค์จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ ราษฎรจะได้ค่าตอบแทนสิ่งที่ตนได้ทำประโยชน์ที่ดินที่เคยครอบครองเสมอ<sup>3</sup> ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อที่ดินมีราคาสูงขึ้น ประกอบกับมีการสร้างเพื่อสาธารณประโยชน์หลายครั้ง และมีการออกกฎหมายมาบังคับซื้อหลายฉบับตามสภาพการณ์ และตามกระทรวงทบวงกรมที่มีหน้าที่จัดการ พระมหากษัตริย์ทรงมีนโยบายชดเชยค่าที่ดินให้<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ทรงมีนโยบายส่งเสริมให้ราษฎรบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อจะได้เสียด่างอาหารไว้เป็นกำลังในการทำศึกสงคราม และได้รายได้จากภาษีอากรที่ดิน ด้วยการให้ราษฎรเข้าไปจับจองที่ดินว่างเปล่า เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินมากที่สุด ซึ่งไม่ปล่อยให้ที่ดินว่างเปล่า ไร้ประโยชน์ และส่งเสริมการทำประโยชน์ด้วยการไม่เก็บอากรที่ดินในปีแรก<sup>5</sup> และให้หลักฐานเป็นหนังสือสำคัญจากเดิม

<sup>3</sup> กฎหมายตราสามดวง พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52, หน้า 389.

<sup>4</sup> ดูประกาศต่างๆในสมัยรัชกาลที่ 5 เช่น ประกาศจัดที่สร้างถนนราชดำเนิน ลงวันที่ 30 มกราคม ร.ศ.118, ประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ 30 มกราคม ร.ศ. 110 (พ.ศ.2434) เป็นต้น

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 54, หน้า 389.

เปลี่ยนจาก "ตัวฎีกา" เพื่อเป็นหลักฐานการเก็บภาษีเข้าพระคลัง มาเป็น "ใบจอง" ต่อมาเรียกว่าตราจอง หรือโฉนดนำตราจอง เพื่อรับรองสิทธิในที่ดินของราษฎร และเป็น การป้องกันกาเกิดข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกัน นอกจากนี้การรับรองสิทธิในที่ดินของ ราษฎรได้กำหนดไว้ในพระอัยการเบ็ดเสร็จ เช่น การให้ราษฎรมีสิทธิในการสืบทอดมรดก ได้<sup>6</sup> อนุญาตให้ราษฎรซื้อขายที่ดินได้<sup>7</sup> ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการยืนยันถึงระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นของพระมหากษัตริย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อการปกครอง ที่แสดงถึงอำนาจของพระมหา กษัตริย์ในการจัดการที่ดินไว้ทั้งหมด แต่การรับรองสิทธิในที่ดินของราษฎรเป็นประโยชน์ต่อ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเป็นกลุโลบายไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับ พระมหากษัตริย์ โดยไม่ได้พิจารณาถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะมีการใช้ที่ดิน อย่างไรให้เหมาะสม หากแต่พิจารณาเฉพาะความคุมให้ราษฎรใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่าง านที่ดิน<sup>8</sup>

จะเห็นได้ว่า ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระมหากษัตริย์ได้คุ้มครองสิทธิในที่ดินของ ราษฎรมาโดยตลอด ถึงแม้ว่าหลักฐานการออกหนังสือสำคัญไม่ใช้การแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่เป็นที่รับรู้กันในหมู่ราษฎรว่าที่ดินแปลงใดเป็นของใคร และพระมหากษัตริย์ก็ไม่ได้ แทรกแซงหรือควบคุมการถือครองที่ดินอย่าง คร่งครัด ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระ เติ้มที่ โดยกำหนดว่าบุคคลใดละทิ้งที่ดินในระยะเวลา 9 - 10 ปี บุคคลนั้นจะขาดสิทธิ

6 กฎหมายตราสามดวง พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 44, หน้า 376.

7 เรื่องเดียวกัน เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินมี บทที่ 62, 63, 66, 67, 69 และ 70, หน้า 391 - 393.

8 เรื่องเดียวกัน พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52, หน้า 389.

มหากษัตริย์จึง ไม่ได้มีผลต่อการ เข้าควบคุมการจัดการที่ดินในความเป็นจริง หากแต่  
 ปล่อยให้มีการถือครองที่ดินและทำประโยชน์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล และพระ  
 มหากษัตริย์มีบทบาทควบคุมไม่ปล่อยให้ที่ดินว่างเปล่าโดยขาดการทำประโยชน์ และออก  
 หลักฐานแสดงการ เสียภาษีพร้อมทั้งให้รู้ว่าใครเป็นเจ้าของ และชำระความในข้อพิพาทที่  
 เกิดขึ้นระหว่างราษฎรด้วยกัน

## 2. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

แนวความคิดของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ เริ่มต้นเมื่อประเทศไทยมีการ  
 เปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองระบอบ  
 ประชาธิปไตย ในรูปของรัฐ (State) ซึ่งมีการเลือกตั้งผู้แทนมาเป็นรัฐบาลในการ  
 ปกครองประเทศ อย่างไรก็ตามแนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระมหากษัตริย์  
 ได้ตกทอดมาสู่แนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ แต่มีการแบ่งแยกระหว่างระบบ  
 กรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ กับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน โดยให้ที่ดินทุกประเภทที่มีได้มี  
 บุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตกเป็นของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวล  
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ดังที่ได้  
 กล่าวมาแล้ว เพราะฉะนั้นตามกฎหมายไทยฐานของทรัพยากรที่ดินทุกประเภทจึงถือเป็นวัตถุ  
 แห่งทรัพย์สินที่ ซึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ

การที่รัฐมีวัตถุประสงค์ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ มีพัฒนาการของแนว  
 ความคิดและวัตถุประสงค์ตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง  
 แต่ละยุคสมัย ซึ่งแบ่งเป็น 4 แนวความคิดดังนี้

1. แนวความคิดในการปกครอง แนวความคิดดั้งเดิมเห็นว่าการให้  
 กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ เป็นประโยชน์ต่อการปกครอง เพื่อสร้างอำนาจในการขยาย  
 อำนาจเขตของประเทศ และให้ชนกลุ่มต่างๆ สวมักัดต่อรัฐไทย กับความต้องการในเรื่อง  
 ของภาษีที่ดิน และส่วยสาอากรที่จะเป็นเสถียรในศึกสงคราม และเป็นรายได้แก่พระ



## มหากษัตริย์

2. แนวความคิดในการพัฒนา เพื่อขยายผลทางเศรษฐกิจไปสู่ความเจริญทางวัตถุที่จะสร้างรายได้จากการทำการเกษตรเพื่อการส่งออก และนำรายได้เข้าประเทศให้มากที่สุด ควบคู่ไปกับการใช้เป็นเครื่องมือในความมั่นคง เพื่อต่อสู้สงครามทางการเมืองระหว่าง 2 แนวความคิด คือคอมมิวนิสต์ กับทุนนิยม ดังเช่น การหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้สำหรับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน และส่งเสริมการเกษตรส่งออก ไม่ว่าจะ เป็นนิคมสร้างตนเอง สหกรณ์นิคม หรือการจัดที่ดินให้แก่หมู่บ้านผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย การหวงห้ามที่ดินไว้สำหรับการใช้ประโยชน์ของทหาร หรือของหน่วยงานราชการที่จะต้องมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น การสร้างถนน สร้างหน่วยงานราชการต่างๆ เป็นต้น ดังปรากฏในกฎหมายเฉพาะที่หวงห้ามที่ดินให้เป็นของรัฐตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ต่อมา ฎกยกเลิกโดยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และบัญญัติให้กฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติเป็นหลักการว่า ที่ดินของรัฐที่มีได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และถ้าหน่วยงานราชการใดจะใช้ประโยชน์ ก็มีกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511, พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไข 2532 เป็นต้น แนวความคิดนี้ เริ่มก่อตัวมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ที่ประเทศไทยเริ่มมีการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศ มาจนถึงการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจมุ่ง ไปสู่ เศรษฐกิจแบบทุนนิยม

3. แนวความคิดการหวงกันทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ เริ่มต้นมาจากความต้องการทรัพยากรทั้งบนดินและใต้ดินมาใช้ประโยชน์ และทรัพยากรเหล่านั้นมีค่าทางเศรษฐกิจที่ตอบสนองตลาดต่างประเทศได้ดี และเป็นปัจจัยสำคัญในการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนเป็นสินค้าที่มีค่ามหาศาล เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า แร่ธาตุ

เป็นต้น การที่กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ มีผลให้ทรัพยากรทั้งบนดินและใต้ดินตกเป็นของรัฐด้วยเช่นกัน ด้วยการมีกฎหมายเฉพาะออกมารองรับสิทธิความเป็นเจ้าของของรัฐ ซึ่งมีพัฒนาการที่ชี้ให้เห็นว่าการที่รัฐหวงห้ามที่ดินไว้ เพื่อหวงกันทรัพยากรไว้ใช้ประโยชน์ และรัฐมีอำนาจการจัดการเท่านั้น โดยเฉพาะการหวงห้ามที่ดินในเขตป่า ทำให้รัฐได้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็น ป่าไม้ สัตว์ป่า แร่ธาตุ ทรัพยากรทางพันธุกรรม เป็นต้น

แนวความคิดการหวงห้ามที่ดินในเขตป่า เป็นปรากฏการณ์ที่ชี้ให้เห็นชัดเจนถึงแนวความคิดของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำทรัพยากรในเขตป่ามาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด มากกว่าการพิจารณาถึงการวางแผนการอนุรักษ์ทรัพยากร ทั้งนี้เพราะว่าแนวความคิดดั้งเดิมของการรวบอำนาจการจัดการป่าไม้ให้มาเป็นของรัฐส่วนกลางในสมัยรัชกาลที่ 5 ด้วยสาเหตุที่ว่าการเกิดปัญหาการแก่งแย่งตัดฟันไม้สัก ซึ่งมีบุคคลในบังคับของอังกฤษเป็นผู้ทำไม้สักร่วมด้วย อันจะมีผลกระทบต่อสัมพันธไมตรีต่างประเทศ รัฐส่วนกลางจึงเข้ามาควบคุมการทำไม้สัก ด้วยการอนุญาตให้เจ้าผู้ครองนครทำสัญญากับชาวต่างประเทศในการอนุญาตให้ทำไม้สัก ซึ่งรัฐส่วนกลางจะต้องเห็นชอบก่อนการจัดเก็บภาษีไม้สัก เพื่อรักษาผลประโยชน์ให้แก่รัฐส่วนกลาง เพื่อแทรกแซงการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ซึ่งถือว่าเป็นของเจ้าผู้ครองนครด้วยการเก็บภาษีในขั้นแรก

ภายหลังจากนั้น รัฐส่วนกลางได้เข้าควบคุมการทำไม้ โดยแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ขึ้นไปประจำทางมณฑลพายัพ และให้อยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย โดยแบ่งค่าภาษีออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งแบ่งเข้าพระคลังมหาสมบัติ อีกส่วนหนึ่งแบ่งให้เจ้านายฝ่ายเหนือ ซึ่งรัฐส่วนกลางใช้วิธีการอย่างค่อยเป็นค่อยไปในการแทรกแซงอำนาจรัฐส่วนท้องถิ่น ด้วยการใช้อำนาจให้เจ้าผู้ครองนครยินยอม และเปลี่ยนแนวความคิดจากการถือว่าทรัพยากรป่าไม้เป็นของเจ้าผู้ครองนคร มาเป็นของรัฐส่วนกลาง และอำนาจการควบคุมต้องเป็นของรัฐส่วนกลาง เหตุผลที่สำคัญทำให้มีการเปลี่ยนอำนาจดังกล่าว มาจากการทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ และการเห็นผลประโยชน์อย่าง

มหาศาลจากการเก็บค่าภาษีไม้สัก ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่หละหลวม และอำนาจการแบ่งป่าเป็นมรดกตกทอดไปสู่ทายาทของเจ้าผู้ครองนคร

นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของข้าราชการชาวอังกฤษ Mr. H Slade ซึ่งปฏิบัติงานอยู่กับกรมป่าไม้ในประเทศพม่า มีความเห็นว่าข้อเสียหายของกิจการป่าไม้ของเมืองไทยมีสาเหตุมาจากการทำป่าไม้สัก ไม่มีระเบียบแบบแผนในการควบคุมและคุ้มครองป่าตามหลักการวางโครงการป่าไม้ เพื่อผลระยะยาว เป็นเหตุให้ป่าเสื่อมโทรมลง และป่าไม้สักทางภาคเหนือเป็นป่าไม้ที่เจ้านายฝ่ายเหนือยึดครองเป็นกรรมสิทธิ์ แทนที่จะเป็นสมบัติของชาติ และอยู่ภายใต้การควบคุมคุ้มครองบำรุงรักษาป่าของรัฐบาลกลาง

มีข้อสังเกตว่าแนวความคิดการจัดการป่าของอังกฤษ ตั้งอยู่บนพื้นฐานการจัดการป่าในประเทศอินเดียและพม่า ที่เน้นการทำไม้และการทำสวนสักแบบชาวไร่ ซึ่งเป็นการจัดการในประเทศที่เป็นอาณานิคม โดยกันไม่ให้คนท้องถิ่นได้ประโยชน์จากการทำไม้ ประกอบกับต้องการรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่ามาเป็นของรัฐบาลอังกฤษ โดยไม่ให้นักอินเดียได้ครอบครองหรือเข้าไปอยู่อาศัยในเขตป่าได้ ดังนั้น แนวความคิดนี้จึงสอดคล้องกับแนวความคิดของรัฐไทยในสมัยนั้น ที่ต้องการยึดทรัพยากรป่าไม้จากเจ้าผู้ครองนครและประชาชนที่ทำไม้อยู่เดิมแล้ว โดยให้ป่าไม้สักมาเป็นของรัฐบาลกลาง เพื่อง่ายต่อการควบคุมบำรุงรักษาป่าตามหลักวิชาการป่าไม้ และเป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บภาษี ทั้งนี้ให้จ้างชาวต่างประเทศที่ชำนาญการมาปฏิบัติงานและเป็นครูฝึกหัด เพื่อให้กิจการป่าไม้บริหารโดยคนไทย จึงมาจากคำแนะนำของ Mr. H Slade มีผลให้ในปี พ.ศ. 2439 ได้จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นโดยอยู่ภายใต้การปกครองของกระทรวงมหาดไทย และเจรจาโอนกรรมสิทธิ์พื้นที่ป่าไม้ให้เป็นสมบัติของรัฐส่วนกลาง และอำนาจในการควบคุมคุ้มครองป่าตลอดจนตรวจเก็บค่าตอบแทนและค่าภาษีอยู่กับรัฐบาลกลาง ตั้งแต่นั้นมารัฐบาลได้ออก



กฎหมายควบคุมการทำไม้สักมาหลายฉบับ และออกกฎกระทรวงมหาดไทยที่ 1 - 4<sup>9</sup>

แต่ปรากฏว่าการใช้ไม้และบุกรุกที่ป่าขยายวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ การรักษาป่ายังไม่เพียงพอ เพราะกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับหวงห้ามเฉพาะต้นไม้และของป่าบางชนิดในป่าเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจบังคับและคุ้มครองไปถึงสิทธิเหนือที่ดิน ด้วยเหตุนี้เองกรมป่าไม้จึงได้ร่างพระราชบัญญัติสงวนป่าเสนอต่อรัฐบาล จนกระทั่งพ.ศ.2481 จึงมีพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 ออกใช้บังคับ ตามที่ Mr. H Slade ได้เคยเสนอให้หวงห้ามที่ดินในเขตป่าเพื่อประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรป่าไม้ไว้ที่รัฐส่วนกลาง

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ.2481 จึงเป็นกฎหมายฉบับแรกที่หวงห้ามที่ดินในเขตป่าให้เป็นของรัฐ โดยกำหนดแนวเขตป่าคุ้มครอง เพื่อรักษาพื้นที่ป่าไว้ให้เป็นป่าถาวรตลอดไป ส่วนการทำไม้หรือเก็บหาของป่ากระทำได้ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ และป่าสงวน เพื่อยกฐานะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือ จับจอง ก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่าเช่นเดียวกับป่าคุ้มครอง ซึ่งครอบคลุมไปถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า นับว่าเป็นการเริ่มต้นของการสงวนที่ดินในเขตป่า เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ป่า ซึ่งเป็นการเข้าไปจัดการที่ดินในเขตป่าเป็นครั้งแรก

---

<sup>9</sup> ดูประวัติกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, (พิมพ์เพื่อเป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาครุพันธ์พิทักษ์ 30 ธันวาคม 2511), หน้า 15.

ต่อมาในปีพ.ศ. 2484 กรมป่าไม้ได้ตราพระราชบัญญัติป่าไม้ ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้โดยยกเลิกกฎหมายฉบับเก่าทั้งหมด ได้ให้คำนิยามว่า "ป่า" คือ "ที่ดินที่มีต้นไม้บุคคลใดได้กรรมสิทธิ์" ทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพื้นที่ป่าครอบคลุมที่ดินทุกประเภทที่ไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ ซึ่งเป็นประเภทที่ดินหวงห้ามของรัฐ ได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) และ (2) จากการกำหนดคำนิยามเช่นนี้เองที่มีผลให้การประกาศเขตป่าแต่ละประเภทที่กรมป่าไม้มีอำนาจรับผิดชอบ ครอบคลุมไปถึงที่ดินทุกประเภทที่ไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์

แสดงให้เห็นว่า พัฒนาการแนวความคิดการกำหนดที่ดินในเขตป่าให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ มาจากความต้องการควบคุมทรัพยากรป่าไม้ไว้ที่รัฐส่วนกลางให้มากที่สุด โดยไม่ปล่อยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของบุคคล เพราะรัฐบาลเองได้ส่งเสริมให้มีการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีเข้ารัฐ ขณะเดียวกันก็ต้องการได้ประโยชน์จากการเก็บภาษีค่าต่อไม้ โดยที่ยังไม่มีแนวความคิดในการอนุรักษ์ป่าเพื่อรักษาความสมดุลย์ทางนิเวศวิทยา เนื่องจากยังมีทรัพยากรป่าไม้และที่ดินเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้บุกเบิกทำประโยชน์หรือตัดฟันไม้มาได้

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเฉพาะที่ให้รัฐมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรนั้น เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503\* ที่กำหนดห้ามล่าสัตว์ป่า หรือทำอันตราย

\* ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

โคตต่อสัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครองที่อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แสดงให้เห็นถึงการกำหนดให้สัตว์ป่าดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ หรือกรรมของทรัพยากรบนดินและใต้ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9\* ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าห้ามทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน และยังอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยเหมืองแร่ โดยมีพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้บัญญัติรับรองไว้ว่าบุคคลใดที่จะทำการขุดเหมืองแร่ ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีก่อนจึงจะดำเนินการได้ ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากฎหมายแร่คุ้มครองให้กรรมสิทธิ์ของแร่ธาตุตกเป็นของรัฐ เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลในการนำรายได้เข้าประเทศ นอกจากนี้จะมีกฎหมายที่ดินคุ้มครองแล้วจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะมาคุ้มครองและกำหนดขั้นตอนการในการจัดการทรัพยากรแร่โดยรัฐอย่างชัดเจน

สำหรับทรัพยากรใต้ดินประเภทอื่นมีประโยชน์ต่อทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นหิน กรวด ทราย ล้วนแล้วแต่มีรายได้ทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น กฎหมายที่ดินจึงต้องบัญญัติขึ้นมาควบคุมการจัดการทรัพยากรดังกล่าว โดยให้ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเพื่อรัฐ

---

\* มาตรา 9 บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน เช่น ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณรัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน



สามารถเข้าไปจัดการและควบคุมการใช้ประโยชน์ โดยมีข้อห้ามไว้เป็นหลักการ และมีการอนุญาต หรือให้สัมปทานได้ถ้ารัฐอนุญาต ซึ่งอยู่ในความดูแลของอธิบดีกรมที่ดิน เนื่องจากทรัพยากรที่ดินดังกล่าวถ้าเป็นทรัพยากรที่อยู่ใต้ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งถือว่าเป็นของรัฐ ทรัพยากรใต้ดินจึงถือว่าเป็นของรัฐด้วย

4. แนวความคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ผลสืบเนื่องมาจากการทำให้ทรัพยากรเป็นสินค้าที่เข้าไปสู่กลไกตลาด ให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม จึงทำให้มีการนำทรัพยากรมาใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุด และก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากร จนกระทั่งเกิดวิกฤตความเสื่อมโทรมและสูญสลายของทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรบางประเภทที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของยิ่งก่อให้เกิดการทำลายมากยิ่งขึ้น เช่น ปลาในแม่น้ำลำธาร หรือทะเล หรือ สัตว์ป่าทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างการใช้ประโยชน์ของเอกชนด้วยกัน หรือการใช้ประโยชน์สาธารณะของรัฐกับเอกชน ด้วยการใช้อำนาจแห่งทรัพย์สินเข้ามามีอำนาจจัดการได้ จะดำเนินการได้แต่เพียงกฎหมายแพ่งว่าด้วยการจัดความเดือดร้อนรำคาญ หรือว่าด้วยสิทธิการใช้น้ำ เป็นต้น

แนวความคิดให้รัฐหวงกันทรัพยากรไว้ เพื่อวางแผนการใช้ทรัพยากรนั้น นักชีววิทยาชาวอเมริกันที่ชื่อว่า Garrett Hardin ได้เสนอแนวความคิดไว้ในบทความเรื่อง "The Tragedy of the Common" ซึ่งสรุปได้ดังนี้ "รัฐต้องมีความเข้มแข็งที่จะป้องกันบรรดาการบุกรุกของเอกชนทั้งในการบุกรุกเข้าทำกินในที่รกร้างว่างเปล่า หรือการอนุรักษ์โดยพลการ มิเช่นนั้นราษฎรจะกลายเป็นผู้จัดการทรัพยากร ทำลายทรัพยากรเป็นหลัก ดังนั้นรัฐจึงต้องมีอำนาจในการหวงกันทรัพยากร การตัดสินใจมอบทรัพย์สินให้แก่เอกชน หรือรัฐได้อำนาจในทรัพย์สิน จะต้องมีการวางแผนการใช้ทรัพยากร สาเหตุที่เกิดสภาพ The Tragedy of the Common ในระบบการจัดการของรัฐอยู่ที่การขาดไร่ซึ่ง

แนวทางนี้" และ Hardin ยังมีความเชื่อว่า<sup>10</sup> "พื้นฐานของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม  
 เชื่อมั่นในการตัดสินใจของเอกชนที่มุ่งเพียงแสวงหาประโยชน์ส่วนตนนั้น เมื่ออยู่ในกลไก  
 การตลาดที่สมบูรณ์แล้ว ย่อมนำมาซึ่งความเจริญคือประโยชน์ส่วนรวมที่สุด จะไม่เป็นจริง  
 เมื่อนำมาใช้กับฐานทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของ"

แนวความคิดของ Hardin ซึ่งเชื่อว่าการให้ฐานทรัพยากรมีเจ้าของไม่ว่าจะ  
 เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ หรือของเอกชน จะทำให้มีการวางแผนและมีระบบจัดการการใช้  
 ทรัพยากรนั้น ตามกฎหมายไทยได้มีการกำหนดให้ทรัพยากรบางประเภทที่อยู่บนดินและใต้  
 ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐด้วย และรัฐมีอำนาจการจัดการ  
 ทรัพยากรนั้น เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่าหรือทรัพยากรใต้ดิน โดยมีกฎหมายเฉพาะของการหวง  
 ห้ามทรัพยากรแต่ละประเภทรองรับให้ถือว่าเป็นของรัฐ แต่มีข้อน่าสังเกตว่าแนวความคิด  
 ของรัฐไทยที่ต้องการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรนั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อวางแผนการใช้  
 ทรัพยากร แต่เพื่อมีอำนาจในการนำทรัพยากรมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่รัฐเป็นหลัก  
 ส่วนแนวความคิดการอนุรักษ์ป้องกันการทำลายทรัพยากร เป็นวัตถุประสงค์อันดับรองลง

---

<sup>10</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาวิจัยกฎหมาย  
สิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 (เสนอ  
 ต่อ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ  
 การพลังงาน, กันยายน 2532 - 2534), หน้า 27 อ้างถึงใน บทความประกอบการ  
 ประชุมของ The Pacific Division of the American Association for the  
 Advancement of Science at Utah State University, Logan, 25 June  
 1968.

มาที่ถูกผลักดันมาจากต่างประเทศให้ต้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อมวลมนุษยชาติ ซึ่งมี การตั้งคำถามว่าและประโยชน์จากการรักษาทรัพยากรตกอยู่ที่ใคร ระหว่างบริษัทต่างชาติ รัฐบาลไทย ภาคเอกชน หรือ ประชาชนในท้องถิ่น

ซึ่งแนวความคิดของ Hardin เป็นไปตามนั้นไม่ได้เลย ถ้าไม่ได้พิจารณา ถึงแนวความคิดของรัฐในแต่ละสมัย และกลไกของกลุ่มต่างๆที่มีบทบาทสัมพันธ์ เชื่อมโยง ในการประสาน ผลประโยชน์ทั้งภายในประเทศและกลุ่มทุนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกของรัฐที่จะมีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร เพราะถ้าปล่อยให้ รัฐมีกรรมสิทธิ์ในฐานทรัพยากรทุกประเภท ในขณะที่รัฐมีแนวความคิดที่จะนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุดตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และกลไกการจัดการของรัฐไม่มี ประสิทธิภาพที่จะควบคุมการจัดการหรือตรวจสอบได้ อีกทั้งการทำให้ทรัพยากรตกอยู่ใน กลไกการตลาดตามระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมนั้น มีผลให้ใครที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรมากที่สุด บุคคลนั้นได้ประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรมากที่สุด ซึ่งไม่ได้เป็นการกระจาย ประโยชน์จากการใช้ทรัพยากร ไปสู่ประชาชนทุกคนอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม

แนวความคิดที่จะให้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพย์สินมีเจ้าของ ได้เกิดขึ้นใน กระแสของการอนุรักษ์ทรัพยากร ดังเช่น นักคิดชาวอเมริกันชื่อ Joseph Sax ได้เสนอ แนวความคิดทฤษฎีมหาชน ได้เกิดขึ้นท่ามกลางสถานการณ์การใช้ทรัพยากรอย่างเสรีตาม ความสามารถของแต่ละบุคคล ซึ่งมีผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ การถือว่าทรัพยากรเป็นของมหาชน และประชาชนทุกคนมอบให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจจัดการดูแลแทนประชาชน ฉะนั้นการให้ทรัพยากร เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเป็นการให้อำนาจการจัดการแทนประชาชนนั่นเอง แต่ดูเหมือนว่าการมอบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติให้แก่รัฐ ได้มีการตั้งคำถามว่ารัฐจะจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพได้หรือไม่ โดยเฉพาะโครงสร้างการจัดการของหน่วยงานราชการไทย ยังไม่สามารถปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงให้ทัน กับสถานการณ์ปัจจุบันได้ ตลอดจนยังขาดกลไกการตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการ ของรัฐที่มีประสิทธิภาพ



จะเห็นได้จากแนวความคิดการอนุรักษ์ป่าได้ปรากฏขึ้นอย่างจริงจัง เมื่อองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) มาสำรวจสถานการณ์เกษตรสาขาต่างๆ Mr. G.N. Danhof สัญชาติเนเธอร์แลนด์ ผู้เชี่ยวชาญการป่าไม้ได้ชี้ข้อบกพร่องต่างๆ และแนะนำว่าควรสงวนป่าไว้ราว 200,000 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 40% ของเนื้อที่ประเทศทั้งหมด และจัดให้มีแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเพื่อประโยชน์ในกิจการป่าไม้ ซึ่งแต่เดิมใช้วิธีเดินสำรวจจริงวัด แนวความคิดว่าด้วยอุทยานแห่งชาติเข้ามามีอิทธิพล เนื่องจากมีข้าราชการกรมป่าไม้ที่ไปศึกษาต่อต่างประเทศได้กลับมาบริหารงานป่าไม้ ให้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีนโยบายป้องกันการทำลายป่าไม้อย่างเด็ดขาดเนื่องจากการทำลายป่าไม้เป็นจำนวนมาก มาตรการที่ชี้ชัดในการดำเนินการคือ แก๊ซพ.ร.บ.ป่าไม้ โดยแก๊ซกำหนดโทษแก่ผู้ทำลายป่าไม้ให้สูงขึ้น สั่งให้เจ้าหน้าที่ปลุกต้นไม้ที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ไม่อนุญาตให้ประชาชนเข้าไปจับจองที่ดินในเขตป่า และอพยพชาวเขาเข้าไปอยู่ในนิคมซึ่งทางราชการจัดที่ดินทำกินให้ เพื่อป้องกันมิให้มีการทำไร่เลื่อนลอย เนื่องจากแนวทางการป้องกันการทำลายป่าไม้รัฐบาลมีแนวคิดที่ชาวเขาเป็นสาเหตุให้มีการทำลายป่า และโทษของผู้กระทำผิดต่ำเกินไป ทำให้ผู้ทำลายป่าไม้เบียดเบียน เพราะฉะนั้นจึงต้องกระทำด้วยการประกาศเขตป่าเพิ่ม และให้คนที่อยู่ในป่า เช่นชาวเขาอพยพออกมาจากเขตป่า

มีข้อนำสังเกตุว่าการหวงห้ามที่ดินในเขตป่า ถึงแม้ว่าจะมีเป้าหมายเพื่ออนุรักษ์และการประกาศเขตพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตก เช่น ประเทศอังกฤษ หรือเนเธอร์แลนด์ซึ่งมีผลประโยชน์จากการเป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาลไทย ในการวางแผนการจัดการป่าไม้ โดยได้รับประโยชน์จากสัมปทานทำไม้ การปลูกสวนป่า และพันธุ์กรรมในป่าเขตร้อน โดยระบบการทำไม้แบบ clear cut ที่ง่ายต่อการนำพันธุ์กรรมออกจากป่า และการบำรุงป่าจะเป็นแบบอย่างจากประเทศตะวันตก ซึ่งมีลักษณะของการทำไม้และบำรุงป่าแบบ Plantation คือปลูกพืชชนิดเดียวทั้งแปลงซึ่งต่างจากลักษณะของป่าผืนเมืองร้อนของไทย ที่มีหลายพันธุ์ในแปลงเดียวกัน และมีความหลากหลายทางชีวภาพมากกว่าป่าเมืองหนาวในประเทศตะวันตก นอกจากนี้แนวความคิดการประกาศเขต

ป่า เช่นป่าอุทยานแห่งชาติ ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเอล โกลด์โตน และอีกหลายแห่งในสหรัฐอเมริกา และแคนาดา<sup>11</sup> ทั้งนี้กวนศาสตร์ได้ไปศึกษาต่อในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีแนวความคิดว่าการปกป้องป่าธรรมชาติให้สมบูรณ์ ต้องไม่มีมนุษย์เข้าไปอยู่อาศัย เพื่อไม่ให้ชนพื้นเมืองเข้าไปอยู่ในป่า และแนวความคิดนี้ก็ตกทอดมาถึงประเทศไทยที่จะกันเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อไม่ให้ชาวเขาอาศัยอยู่ในเขตป่าได้ ทุกวันนี้จึงกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างการประกาศเขตป่าเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันรัฐก็ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปทำประโยชน์ที่ดินในเขตป่ามาโดยตลอด ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากการผลักดันจากประเทศตะวันตกมาแต่เริ่มแรก โดยไม่ได้พิจารณาความเป็นจริงของสังคมไทย และประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับ

### 3. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของ เอกชน

จุดเริ่มต้นของการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนในยุคเริ่มแรก สมัยรัชกาลที่ 5 เกิดมาจากปัจจัยจากภายนอกที่เข้ามามีผลกระทบ และปัจจัยภายในที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนกลไกของรัฐในการบริหารงานที่ดิน

---

<sup>11</sup> คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, การประเมินสถานภาพอุทยานแห่งชาติ พื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่าและพื้นที่คุ้มครองอื่นๆในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2530), หน้า 9.

ปัจจัยภายนอก มาจากแรงผลักดันของการเติบโตทางเศรษฐกิจในยุคจักรวรรดินิยม ที่ต่างประเทศมีความต้องการสินค้าจากประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยได้ทำสัญญาเบาว์ริงกับชาติตะวันตกในปี พ.ศ. 2398 นับว่ามีผลต่อการเปลี่ยนเศรษฐกิจของไทย จากยังชีพมาสู่เศรษฐกิจเพื่อส่งออก โดยเฉพาะข้าว และป่าไม้ เป็นผลผลิตหลักที่นำรายได้เข้าประเทศได้เป็นอย่างดี ดังที่พระองค์เจ้าดิถนพรรัตน์ พระโอรสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระนิพนธ์เมื่อ พ.ศ. 2450 ว่า

"ในครั้งก่อน การทำนาข้าวไม่ค่อยจะเป็นไปโดยกว้างขวาง ดังเช่นในปัจจุบัน ด้วยเหตุที่ว่าในครั้งนั้นๆ พระเจ้าแผ่นดินได้ทรงห้ามมิให้ข้าวถูกส่งออกไปขายยังประเทศนอกได้... การค้าขายเริ่มจะมีความสำคัญจริงๆ ในศตวรรษที่ 19 นี้เอง อันเนื่องมาจากพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงทำสนธิสัญญาการค้ากับประเทศต่างๆ หลายประเทศ จากสนธิสัญญานี้จึงเหมือนเป็นการเปิดประตูสินค้า การเกษตรและการป่าไม้ทั้งหลายก็หลั่งไหลจากประเทศไปยังตลาดโลก"<sup>12</sup>

การขยายพื้นที่การเพาะปลูกจึงเป็นสิ่งจำเป็น ประกอบกับมีการขุดคลองเพื่อเป็นเส้นทางคมนาคมในการลำเลียงผลผลิตไปขาย และมีน้ำไว้ใช้สำหรับการเพาะปลูก จึงเป็นเหตุให้ที่ดินมีราคา และประชาชนมีความต้องการที่ดินเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะที่ดินบริเวณที่มีการขุดคลอง

ปัจจัยภายในที่ได้รับผลกระทบ คือ มีข้อพิพาทที่ดินสูงขึ้น โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ที่มีการขุดคลอง ซึ่งจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกลุ่มผู้มีบรรดาศักดิ์ที่มีความใกล้ชิดกับพระ

---

<sup>12</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2533), หน้า 37.



มหากษัตริย์ เนื่องจากเป็นผู้รู้ข้อมูลได้ดีกว่าราษฎรธรรมดา จึงให้บริวารไปบุกเบิกทำ  
ประโยชน์ที่ดินก่อน เพื่อรอการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งใช้วิธีทุกทางทั้งทาง  
กำลังและทางกฎหมาย

ปัจจัยภายในที่มาจากการบริหารงานที่ดินของรัฐ เนื่องด้วยการบริหารงานที่ดิน  
ยังไม่เป็นระบบ ไม่มีระบบการรักษาทะเบียนหนังสือสำคัญ ทำให้เจ้าพนักงานได้สวนขาด  
หลักฐานทางราชการที่จะใช้ในการพิจารณาคดี ส่วนข้าหลวงกรมนาเป็นผู้มีหน้าที่เก็บภาษี  
ที่ดินมากกว่าเป็นผู้ออกหนังสือสำคัญ เพราะว่าหลังจากข้าหลวงกรมนาทำการประเมินนา  
และเก็บอากรค่านาจากราษฎรแล้ว ข้าหลวงกรมนาไม่เกี่ยวข้องกับที่ดินอีกต่อไป การ  
ออกหนังสือสำคัญทำกันอย่างหละหลวม กล่าวคือ หนังสือสำคัญจะถูกตั้งตามกฎหมาย  
เพียงแต่ข้าหลวงกรมนา กรมการ และกำนันประทับตราในหนังสือสำคัญเท่านั้น เมื่อ  
เปลี่ยนตัวข้าหลวงกรมนา รัฐบาลมิได้เรียกดวงตราคืน ข้าหลวงกรมนามีโอกาสประทับ  
ตรามอบที่ดินแก่ผู้ใดผู้หนึ่งก็ได้<sup>13</sup>

กล่าวได้ว่า สาเหตุทั้งสามปัจจัยที่กล่าวมามีผลกระทบต่อระบบการถือครองที่ดิน  
ที่ต้องเปลี่ยนแปลงจากการให้ความสำคัญกับการทำประโยชน์ มาให้ความสำคัญต่อหลักฐาน  
การแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อไม่ให้มีปัญหาการพิพาทแย่งชิงที่ดิน ตลอดจนกลไกการ  
บริหารงานที่ดินของรัฐต้องปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้เอง

---

<sup>13</sup> นพรัตน์ นุสธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิต  
วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2520), หน้า 234.

แนวความคิดการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน เริ่มปรากฏเป็นครั้งแรกในกฎหมายประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ซึ่งเป็น การออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ เพื่อเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินและหมายเหตุที่ดินให้มั่นคงยิ่งขึ้น และใช้ยืนยันกับราษฎรด้วยกันในการแก้ปัญหาคดีพิพาทที่ดินจำนวนมาก โดยนำระบบทะเบียนที่ดินแบบระบบทอเรนส์ ของเซอร์ โรเบิร์ต ทอเรนส์ ในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งถือเอาโฉนดเป็นหลักของทะเบียน\* มาบังคับใช้ในประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 ลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ.120 เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดิน และสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินสมัยใหม่ ซึ่งถือว่าโฉนดเป็นหนังสือสำคัญแสดงถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน ดังเช่น ในข้อ 7 ได้บัญญัติว่า "ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาคู่โค คือต้องเสียค่าที่ หรือค่านาแก่รัฐบาลทุกปี" ซึ่งเป็น

\* มีหลักใหญ่ 4 ประการคือ

- (1) ง่าย หมายถึงวิธีการโอนทะเบียนที่ดิน เป็นวิธีง่ายๆ ผู้โอนกับผู้รับโฉนดนำสัญญามาแสดง เจ้าหน้าที่จะสลักหลังโฉนดและแก้ทะเบียน ไม่จำเป็นต้องมีการสอบสวนหรือรังวัดแผนที่ใหม่
- (2) รวดเร็ว หมายถึง วิธีการโอนทะเบียนที่ดิน เป็นวิธีการที่สามารถทำให้เสร็จเรียบร้อยโดยใช้เวลาเพียงเล็กน้อย
- (3) ถูก หมายถึง ราษฎรชำระเงินค่าโอนทะเบียนและค่าธรรมเนียมในจำนวนที่เหมาะสมกับค่าแรงงานของเจ้าพนักงานที่ดิน
- (4) หลักประกัน รัฐต้องรับประกันความผิดพลาดในการโอนทะเบียนที่ดิน นอกจากนี้งานทะเบียนที่ดินต้องเป็นงานที่เปิดเผย ประชาชนอาจขอตรวจดูหลักฐานเอกสารแผนที่จากโฉนดได้อย่างเสรี,

การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ เอกชนให้มั่นคงมากกว่าแต่ก่อน โดยที่แต่เดิมนั้นรัฐออกโฉนดให้โดยมุ่งประสงค์ที่จะให้เป็นหลักฐานในการจัดเก็บภาษี และป้องกันการพิพาทเท่านั้น

อย่างไรก็ตามแม้ว่า เอกชนจะมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่แนวความคิดกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐยังคงดำรงอยู่ โดยมีระเบียบบริหารราชการการออกโฉนดในข้อ 2 ซึ่งต้องให้ผู้บัญชาการเมือง เจ้าพนักงานเกษตรธิการเมือง และนายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ที่ดินแปลงนั้นเซ็นชื่อและประทับตรา เพื่อควบคุมการออกโฉนด และเจ้าพนักงานสามารถรับรู้ได้ว่าที่ดินที่มีโฉนดมีจำนวนเท่าไร และที่ดินที่ยังไม่มีโฉนดจำนวนเท่าไร ตลอดจนควบคุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ต้องเสียภาษีอากรที่ดิน หรือรัฐสามารถนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ในทางราชการเพื่อสาธารณประโยชน์ได้

กฎหมายที่ดินฉบับต่อมา ได้มีการแก้ไขและยึดหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน อย่างเช่น ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว พ.ศ.2445 ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ซึ่งรวบรวมกฎหมายที่ดินทั้งหมดมาไว้ในกฎหมายฉบับเดียว เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับ และแนวความคิดกรรมสิทธิ์ที่ดินเหมือนกับประกาศโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 ดังปรากฏในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ได้บัญญัติว่า "ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย"

ในปีพ.ศ.2497 ได้มีการบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทที่ว่าด้วยเรื่องที่ดิน และรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ดินซึ่งมีอยู่เดิมที่กระจัดกระจายเอาไว้ด้วยกัน โดยแนวความคิดของกฎหมายยังมีหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน แก่ปัญหาการระงับข้อพิพาทที่ดิน และมุ่งประโยชน์ในการเก็บภาษี ขณะเดียวกันก็รับรองสิทธิที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายเก่า และให้หลักประกันในกรรมสิทธิ์ที่ดินมั่นคงมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินดังนี้ "ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่



ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>14</sup> การรับรองสิทธิของผู้ที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว เนื่องจากมีปัญหาในทางปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถดำเนินการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ได้ทั่วถึง นอกจากนี้ยังรับรองสิทธิของผู้ที่ดำเนินการตามกฎหมายเก่า และให้หลักประกันความมั่นคงแก่บุคคลเหล่านั้น ด้วยการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามเงื่อนไขระยะเวลาที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม การรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนมิได้หมายความว่ากรรมสิทธิ์เหนือที่ดินของรัฐจะถูกลดทอนลงไป แต่แนวความคิดที่ดินของรัฐยังคงมีอยู่ ดังปรากฏในมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ว่า "ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ" ซึ่งเป็นแนวความคิดที่คุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนในกรณีที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้แก่ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือ โฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินมือเปล่า ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินซึ่งบุคคลนั้นมีเจตนายึดถือครอบครองเพื่อตนตามหลัก "สิทธิครอบครอง" แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์(พพ.) มาตรา 1367 บัญญัติว่า "บุคคลใดยึดถือทรัพย์สิน

---

<sup>14</sup> ศิริ เกวลินสถิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2537), หน้า 3.

โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง" ได้แก่บุคคลที่ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น ที่ดินที่มี ส.ค.1, ใบจอง, ใบเหี้ยบย่ำ, น.ส.3, น.ส.3 ก หรือที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองที่ดินของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายถือว่าเป็นของบุคคลนั้น เพราะคำว่า"ตกเป็นกรรมสิทธิ์" หมายถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่รัฐดำเนินการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินให้

นอกจากนี้รัฐยังคงมีอำนาจในการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ด้วยการที่เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจพิจารณาว่าที่ดินนั้นทำประโยชน์แล้วหรือไม่ โดยพิจารณาจากผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตราจอง , ใบเหี้ยบย่ำ , หนังสือรับรองว่าได้ทำประโยชน์แล้ว มีมาตรการป้องกันมิให้ที่ดินเปลี่ยนมือง่าย รัฐมีสิทธิเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐ และเข้มงวดกับการทำประโยชน์ ถ้าไม่ทำประโยชน์ภายในเวลาที่กำหนดที่ดินนั้นต้องตกเป็นของรัฐ โดยอธิบดีเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดจากแต่เดิมรัฐเป็นเจ้าของที่ดินแต่ผู้เดียว เริ่มเปลี่ยนแปลงให้มีการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนมากขึ้น ก็เนื่องมาจากการติดต่อกับประเทศตะวันตกมากยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐส่งเสริมให้มีการเพาะปลูกข้าวเพื่อส่งออก ทำให้ความต้องการที่ดินในการเพาะปลูกขยายเพิ่มขึ้น มีผลให้เกิดปัญหาข้อพิพาทที่ดินเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีหนังสือเพื่อแสดงหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในการยืนยันความเป็นเจ้าของกับราษฎรด้วยตนเอง เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้น ประกอบกับการได้รับแรงกดดันจากประเทศตะวันตกให้มีการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งนี้เพราะว่าได้มีชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนทำการค้าในประเทศ เมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างชาวต่างชาติกับคนไทย ชาวต่างชาติจึงมีสิทธิพิเศษทางศาลโดยไม่ต้องขึ้นศาลไทย

ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประกาศใช้ ในปี พ.ศ. 2475\* ซึ่งมีแนวความคิดคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน และกฎหมายที่ดินได้ยึดถือแนวความคิดดังกล่าว โดยยึดถือโฉนดเป็นหนังสือสำคัญในการแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ในขณะที่ความเป็นจริงกรรมที่ดินประสบปัญหาไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะออกโฉนดที่ดินได้อย่างทั่วถึง ในสภาวะที่ราษฎรบุกเบิกที่ดินทำกินเพิ่มมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะรับรองสิทธิครอบครองดังกล่าว แต่เมื่อรัฐต้องการหวงห้ามที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ป่าสงวนหรือที่ป่าประเภทต่างๆ หรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการและประโยชน์สาธารณะ ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานจะกันพื้นที่เฉพาะที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ประกอบกับการตกหล่นที่ราษฎรไม่ได้แจ้งการครอบครองเป็นจำนวนมาก จึงทำให้มีที่สงวนหวงห้ามของรัฐทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่

มีข้อน่าสังเกตว่าในระบบกฎหมายไทย สิทธิการถือครองที่ดินได้รับการคุ้มครองตามหลักกฎหมายทรัพย์สิน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมฝ่ายตะวันตก มีลักษณะเป็นสิทธิเด็ดขาด และสูงสุดของเอกชน การจำกัดสิทธิดังกล่าวโดยรัฐไม่มีวัตถุประสงค์

---

\* แนวความคิดของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน มีรากฐานมาจากสกุลกฎหมายโรมานอ-เยอรมันนิค ซึ่งยอมรับการแบ่งทรัพย์สินออกเป็นสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ เป็นการตอบรับการแบ่งแยกตามกฎหมายคอมมอนลอว์ ที่แยกบุคคล สิทธิ และทรัพย์สิน เพราะในประวัติศาสตร์ของประเทศทางยุโรป ถือว่าที่ดินมีความสำคัญมากกว่าทรัพย์สินที่เคลื่อนย้าย การปกป้องทรัพย์สินของเอกชนถือว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ ทรัพย์สินต่างๆจะถือว่ามีเจ้าของได้คนเดียว หรืออย่างน้อยมีเจ้าของร่วมกัน และดอกผลหรือประโยชน์อื่นที่เกิดจากทรัพย์สิน ถือว่าเจ้าของทรัพย์สินนั้นมีกรรมสิทธิ์



ประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะมักทำได้ยาก เพราะเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือความพยายามในการจำกัดการถือครองที่ดินเป็นไปได้อย่างยาก ภายหลังจากที่พลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินตั้งแต่มาตรา 34 - 49 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ซึ่งได้ตราขึ้นในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เนื่องจากนักนิติศาสตร์และประชาชนทั่วไปถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของเอกชนและขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันแนวความคิดของ Hardin ที่ว่า "ให้เลิกความเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ โดยมอบฐานทรัพยากรนั้นให้เป็นทรัพย์สินให้แก่เอกชนต่อไป โดยเชื่อว่าเมื่อได้กรรมสิทธิ์แล้ว เอกชนก็จะรับผิดชอบดูแลทำประโยชน์โดยอนุรักษ์ได้ในที่สุด"<sup>15</sup> ได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทย ในการวางแผนให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการทำสวนป่าสัมปทานทำไม้ ทำเหมืองแร่ ทั้งในที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือของรัฐในรูปของการอนุญาต หรือให้สัมปทาน แต่ทว่าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อปล่อยให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของเอกชน ก็จะมีการขายที่ดินต่อไปยังบุคคลอื่นโดยไม่ได้ทำประโยชน์ หรือการทำประโยชน์ในที่ดินที่มุ่งแต่การได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด มากกว่าการพิจารณาว่าจะอนุรักษ์ดิน และป่าไม้ไว้ได้อย่างไร เช่น การใช้ที่ดินสำหรับทำการเกษตรมาทำเป็นสนามกอล์ฟ หรือก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรร หรือการปลูกไม้โตเร็วในพื้นที่ที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร เพราะทรัพยากรที่ดินมีราคาซึ่งเอกชนเห็นความจำเป็นในการนำมาลงทุนเป็นสำคัญ

ดังนั้นการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าให้แก่เอกชน โดยคิดว่าเอกชนจะช่วยรักษาทรัพยากร ตามแนวความคิดของ Hardin ต้องมีการวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมของมนุษย์ในแต่ละสังคม ซึ่งมีความแตกต่างกันไป ในกลุ่มชนที่มีการหล่อหลอมด้วยวัฒนธรรม

<sup>15</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

ประเพณีของชุมชน และมีวิถีการผลิตเพื่ออยู่ซึ่งต้องพึ่งพาธรรมชาติ จะเห็นคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ไปและต้องรักษาไว้ ในขณะที่กลุ่มชนที่ไม่ต้องพึ่งพาธรรมชาติและวิถีวัฒนธรรมการบริโภคตามกระแสของ เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งมีแนวความคิดว่าจะใช้ทรัพยากรเพื่อสร้างผลกำไรให้มากที่สุด กลุ่มชนเหล่านี้จะรักษาทรัพยากรไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ในการสร้างกำไรในวันข้างหน้า มากกว่าการรักษาทรัพยากร นอกจากนี้ต้องวิเคราะห์ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ ไปในทิศทางไหน และกลุ่มคนที่มีบทบาททางการเมืองการปกครองมีแนวความคิดต่อการจัดการทรัพยากรอย่างไร และกลไกของรัฐเอื้อประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากร ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และสังคมในแต่ละชุมชนมีวิถีชีวิต และวัฒนธรรมในการจัดการทรัพยากรอย่างไร ซึ่งทางออกของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินต่อการจัดการที่ดินในเขตป่าอาจจะเป็นไปได้ทั้งการมอบกรรมสิทธิ์ให้รัฐ หรือเอกชน หรือให้ชุมชน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของกลุ่มใดที่จะมีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรได้ดีกว่า

#### 4. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน

แนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนได้มีมานานแล้ว ก่อนสมัยกรุงสุโขทัย ซึ่งถือว่าที่ดินเป็นของชุมชน และมีการแบ่งปันที่ดินในการทำการเกษตร เช่น พวกไทยขาว มาถึงสมัยกรุงสุโขทัย ผู้ปกครองในรูปของพ่อขุนไม่ได้ใช้อำนาจในการเข้ามาแทรกแซงการใช้ประโยชน์ในที่ดินของราษฎร หากแต่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ราษฎรในการเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ตามกำลังความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะบุกเบิกทำประโยชน์ และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั้งหมดรวมทั้งที่ดินก็ตกทอดเป็นมรดกแก่ลูกหลาน ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า

"...สร้างป่าหมากป่าพลู ทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก้มัน...ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อเสื่อค้ำมันข้างขอ ลูกเมีย เยีย

ข้าว ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูกมันลั่น"<sup>16</sup>

แสดงให้เห็นว่า ทรัพยากรที่ดินถือเป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชน ราษฎรทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมในการถือครองที่ดินและการครอบครองทรัพย์สิน รวมทั้งได้รับการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินส่วนบุคคล ตลอดจนถึงตกทอดเป็นมรดกไปถึงลูกหลาน ถึงแม้ว่าในสมัยนั้นจะไม่มีเอกสารของทางราชการเป็นลายลักษณ์อักษรที่แสดงถึงหลักฐานความเป็นเจ้าของที่ดิน แต่ผู้ปกครองได้คุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของราษฎรอย่างศักดิ์สิทธิ์ โดยไม่เข้าไปแทรกแซงหรือยึดไว้เป็นของผู้ปกครองแต่ผู้เดียว ซึ่งเป็นการแบ่งปันการกระจายการถือครองที่ดินอย่างทั่วหน้า โดยไม่ถูกผูกขาดเป็นของผู้ปกครอง หรือเจ้าขุนมูลนายเท่านั้น จิตร ภูมิศักดิ์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ "โฉมหน้าศักดินาไทย" ว่า

"ในสมัยสุโขทัยนั้น ได้มีการแบ่งปันที่นากันอย่างมีระเบียบเรียบร้อยตามศักดิ์ของแต่ละคน คือพวกเจ้าที่ดินเป็นลูกหลานพ่อขุนก็ได้มาก ที่เป็นเพียงลูกขุนข้าราชการก็ได้น้อย แต่จะมีอัตรากำหนดอย่างไรหาทราบไม่ ในกฎหมายลักษณะโจรของกรุงสุโขทัยซึ่งตราขึ้นในราวปี 1916 นั้นได้มีที่กล่าวถึงการปรับโทษว่า ปรับกันตาม "ศักดิ์" นั่นคือปรับกันตามศักดินาของแต่ละคน อย่างเดียวกับการปรับโทษของสมัยอยุธยาที่มีวิธีคำนวณปรากฏอยู่ในกฎหมาย "กรมศักดิ์" (หรือพระอัยการพรมศักดิ์)<sup>17</sup>

<sup>16</sup> กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน อนุสรณ์ในพิธีเปิดอาคารใหม่ในกรมที่ดิน (พระนคร: โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย, 2511), หน้า 8.

<sup>17</sup> เคิร์ก เจ.เรย์โนลด์ส์, ความคิดแหวกแนวของไทยจิตร ภูมิศักดิ์ และโฉมหน้าของศักดินาไทยในปัจจุบัน แปลโดย อัญชลี สุธายัฒห์ (พระนคร : สำนักพิมพ์อักษรสาส์น, 2534), หน้า 162 - 163.



ถึงแม้ว่าการแบ่งปันที่ดินเป็นค่าใช้จ่ายของศักดินาที่ปรากฏในสมัยกรุงสุโขทัย แต่  
ก็ไม่มีหลักฐานปรากฏว่า ราษฎรต้องเสียภาษีหรือแบ่งผลประโยชน์จากผลผลิตที่ได้ให้กับผู้  
ปกครอง ทั้งนี้เพราะว่าแนวความคิดที่ผู้ปกครองเป็นเจ้าของที่ดิน เพื่อหวังประโยชน์ที่ได้  
จากการเก็บภาษีจากราษฎร ยังไม่เกิดขึ้นในสมัยนี้ และการปกครองในสมัยนั้นเป็นแบบพ่อ  
ปกครองลูก ซึ่งยังไม่ได้รับอิทธิพลจากขอมที่ราษฎรต้องอยู่ภายใต้การปกครองของพระ  
มหากษัตริย์ ประกอบกับการรวบรวมเป็นอาณาจักรใหญ่ยังไม่มาก ในสังคมแต่ละชุมชน  
จึงมีอิสระในการใช้และจัดการทรัพยากรที่ดิน ตามความเชื่อและวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน  
ซึ่งชุมชนที่ทำการเกษตรกรรมมีลักษณะการบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดิน ที่จำเป็นต้องอาศัย  
แรงงานรวมหมู่เพื่อดำรงชีวิตให้อยู่รอด และมีที่ดินจำนวนมากที่ยังเป็นป่าสมบูรณ์ การ  
มีกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคลจึงไม่จำเป็นเท่ากับแรงงาน ดังนั้นระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวมจึง  
เป็นหนึ่งในเดียวกับวิถีการผลิต ประเพณี วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ของเครือญาติ

ในสภาวะการณปัจจุบัน แนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เหมาะสมกับการจัด  
การที่ดินในเขตป่า มีการเสนอไว้ 2 แนวความคิด คือ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ และ  
ของเอกชน ซึ่ง มีอิทธิพลครอบงำต่อรัฐและประชาชนทั่วไป ฝ่ายข้าราชการประจำ  
และนักอนุรักษ์นิยมได้เสนอระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐโดยอ้างว่า จำนวนประชากรเพิ่ม  
มากขึ้น ทำให้มีการบุกรุกทำลายป่า ซึ่งมีผู้ที่อยู่มาก่อนและบุกรุกเข้าไปในเขตป่าภาย  
หลังการประกาศเขตป่า การให้รัฐมีอำนาจเข้าไปจัดการทรัพยากรด้วยการประกาศ  
เขตป่าเพิ่มขึ้นเพื่อให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และสามารถป้องกันการบุกรุกทำลายป่าด้วย  
การอพยพคนออกจากป่า เหตุผลที่กลุ่มนี้ได้เสนอเป็นเพียงการมองปรากฏการณ์ที่เห็น โดย  
ไม่ได้แยกแยะถึงปัจจัยหลายประการ ที่ส่งผลให้ประชาชนต้องบุกรุกป่าเพื่อทำการเกษตร  
อาทิเช่นปัจจัยของกลุ่มผู้มีอิทธิพล กลุ่มทุน กลุ่มของรัฐ ที่มีประโยชน์ร่วมกันในการผลักดัน  
ให้เกิดการทำลายป่า หรือแม้แต่นโยบายของรัฐเอง และโครงสร้างของราชการที่ไม่  
สามารถจัดการที่ดินในเขตป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่า เป็น  
ของรัฐมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ปัจจัยประการอื่นยังไม่ได้รับการแก้ไข ประชาชนยังบุกรุกป่า  
เหมือนเดิมเพื่อความอยู่รอด และตกเป็นเครื่องมือของนายทุนที่รัฐสนับสนุนอยู่เบื้องหลังทั้ง

## ทางนโยบาย และการปฏิบัติ

ฝ่ายกลุ่มทุนและนักเศรษฐศาสตร์ มีความเห็นว่า เมื่อไม่สามารถป้องกันการขายที่ดินของประชาชนได้ การให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ที่ดินจะทำให้มีการลงทุนทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ และถ้ามีความจำเป็นต้องขายที่ดินก็จะทำให้มีเงินทุนเพิ่มมากขึ้นในการลงทุน เนื่องจากที่ดินมีราคา เหตุผลของกลุ่มนี้ เป็นเพียงการมองว่าจะทำอย่างไรให้ที่ดินมีราคา และมีการลงทุนทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้เกิดผลกำไรมากที่สุด หรือถ้ามีการทำการเกษตรเพื่ออยู่เป็นหลัก แต่ถ้ามีความจำเป็นในการใช้จ่าย จะทำให้สามารถขายที่ดินเป็นเงินก้อนมาใช้จ่ายในครอบครัวได้ โดยไม่ได้พิจารณาว่าการให้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลทำให้แต่ละบุคคลต่างคนต่างทำประโยชน์ และใช้ประโยชน์ที่ไม่ได้พิจารณาถึงการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นระบบ ที่เอื้อประโยชน์ต่อส่วนรวม และมีแนวโน้มว่าเอกชนจะขายที่ดินโดยไม่ได้ทำประโยชน์ เพราะถ้าหากยังมีการทำการเกษตรที่ต้องพึ่งตลาด การมีหนี้สินย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้น สุดท้ายต้องขายที่ดินในที่สุดดังที่ได้เกิดขึ้นในยุคสมัยพลเอกชาติชาย ซึ่งมีการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน<sup>18</sup> ทำให้เกษตรกรจำนวนมากขายที่ดินเพื่อปลดหนี้สิน นอกจากนี้ต้องให้รัฐเข้ามาจัดการทรัพยากร เพราะไม่มีกลไกใดที่ประชาชนสามารถตรวจสอบกันเองได้ ในขณะที่รัฐเองไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเข้ามาจัดการได้

---

<sup>18</sup> คูสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท, "วิกฤตการณ์ที่ดินเกษตรกรรม" ใน เอกสารประกอบการสัมมนานโยบายที่ดินกับการพัฒนาชนบท ครั้งที่ 2 เรื่อง "วิกฤตการณ์ที่ดินเกษตรกรรมและทางเลือกในการแก้ไขปัญหา วันที่ 31 ส.ค. - 1 ก.ย. 2534 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ

แนวความคิดอีกกระแสหนึ่ง ในส่วนของชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการบางกลุ่ม มองเห็นว่ามีหลายชุมชนที่ชาวบ้านจัดการทรัพยากรในเขตป่าได้เป็นอย่างดี ในรูปของป่าชุมชน โดยที่ชุมชนใดที่รัฐไม่ได้แทรกแซงการจัดการทรัพยากร

และปล่อยให้ชุมชนจำแนกที่ดินในการใช้ประโยชน์ มีกฎระเบียบรักษาป่าของชุมชน เช่น ที่ป่าใช้สอย ที่ป่าต้นน้ำ ที่ดินเพื่อทำการเกษตร ที่ป่าที่ทำพิธีกรรม เป็นต้น ซึ่งทำให้ทรัพยากรป่าไม้ยังอุดมสมบูรณ์ และไม่ถูกทำลายไปมาก แต่การจัดการทรัพยากรของชุมชนเกิดขึ้นได้ยากในปัจจุบัน เพราะมีการขยายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมไปอย่างรวดเร็ว และรัฐเข้าไปแทรกแซงการจัดการทรัพยากรทั้งหมด โดยที่ชุมชนไม่มีอำนาจในการจัดการกับบุคคลภายนอก หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เข้ามาทำลายป่าในเขตป่าชุมชน เนื่องจากในกฎหมายไทยไม่รับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน

ดังนั้นการพิจารณาว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบไหนจึงจะเหมาะสมกับการจัดการที่ดินในเขตป่า และมีประสิทธิภาพ ต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการดังที่กล่าวมา ซึ่งจะมีทางออกที่แตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละชุมชน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ชุมชนอาจจะทำได้ในกรณีที่ชุมชนนั้นมีลักษณะของการรวมกลุ่มจัดการทรัพยากรได้อย่างเข้มแข็ง แต่อาจใช้ไม่ได้ในกรณีที่ชุมชนอพยพมาจากหลายที่และรวมตัวไม่ได้ ทั้งนี้ทั้งนั้นควรพิจารณาไปพร้อมกับการหากลไกในการจัดการที่ดินในเขตป่าอย่างมีประสิทธิภาพไปพร้อมกัน

#### แนวความคิดการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่า

การที่รัฐจะใช้อำนาจในการจัดการที่ดินในเขตป่าได้นั้น มีที่มาสองประการคือ ประการแรกเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้รัฐเป็นผู้ทรงทรัพย์สินในที่สาธารณประโยชน์ ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตลอดจนที่ดินที่มีการเวนคืนหรือได้มาตามกฎหมายที่ดินซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือถ้าจะมอบอำนาจให้เอกชน



จัดการ ก็ต้องมีกฎหมายอนุญาตไว้ ตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power) เพื่อควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือใช้อำนาจโดยมิชอบ ด้วยการกำหนดกรอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ หรือองค์กรของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ที่ตราโดยความเห็นชอบของรัฐสภา ประการที่สอง เป็นอำนาจทั่วไปที่จะควบคุมการใช้ที่ดินโดยเหตุสาธารณะ ซึ่งมีผลผูกพันไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐ หรือเอกชน เช่นกฎหมายป่าสงวน เป็นต้น

ขอบเขตอำนาจและกระบวนการใช้อำนาจในการจัดการที่ดินในเขตป่า ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เข้าไปล่วงล้ำสิทธิของเอกชน ซึ่งว่าด้วยหลักประกันสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน มาตรา 35 บัญญัติว่า

"สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

และมาตรา 36 วรรคแรก บัญญัติว่า "การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย"

ตามบทบัญญัติข้างต้น วิเคราะห์ให้เห็นถึงขอบเขตอำนาจรัฐ และกระบวนการใช้อำนาจรัฐในการจัดที่ดินในเขตป่าได้ดังนี้

(1) การเร่งรัดทำประโยชน์ ตามแนวนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยการพัฒนา และ หลักกฎหมายที่สนับสนุนให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ<sup>19</sup> ตลอดจนมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิ ในที่ดิน ผู้ถือครองที่ดินมีหน้าที่ต้องทำประโยชน์ ซึ่งเป็นหลักที่ปรากฏในประมวลกฎหมาย ที่ดิน ว่าด้วยอำนาจเรียกคืนที่ดินจากผู้ไม่ทำประโยชน์ หรือ ในกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ที่เอา จากเจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้การเรียกที่ดินคืนตามประมวล กฎหมายที่ดินจึงเป็นมาตรการเร่งรัดทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

(2) การจัดสรรทรัพยากร กฎหมายให้ทำได้โดยจำกัดการถือครองที่ดินใน ฐานะผู้ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชน โดยกำหนดขนาดการถือครองที่ดินต่อครอบครัว หรือ กำหนดการจำแนกที่ดินในการใช้ประโยชน์ ควบคุมการใช้ที่ดิน เช่น การจัดที่ดินในรูป ของการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เช่น นิคมสร้างตนเอง หรือปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร กรรม หรือการจัดที่ดินในรูปของหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งก็เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่ ต้องวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจ และ สังคม และความเจริญในทางวิทยาการ (มาตรา 78 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2534) เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ทรัพยากรที่ขัดแย้ง

(3) การชดเชยค่าทดแทน ซึ่งเป็นการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชนตามที่รัฐ ธรรมนูญได้กำหนดไว้ ในมาตรา 36 เพราะการจำกัดสิทธิของเอกชนเพื่อให้ได้ประโยชน์ สูงสุดแก่สังคม เช่น กำหนดให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม หรือพื้นที่ป่าไม้ หรือนำมาใช้ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้เอกชนกลุ่มหนึ่งต้องสละเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รัฐจึง ควรชดเชยค่าทดแทนให้แก่เอกชนกลุ่มนั้น

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 76 และ 77

(4) การควบคุม และการใช้ทรัพยากร ตามหลักบริการสาธารณะด้านปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ในการกำหนดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรรัฐ ในการโอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิของประชาชน เช่น กฎหมายการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ในทางปฏิบัติรัฐมีนโยบายแห่งรัฐควบคุมให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐได้วางไว้ เช่น ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 74 บัญญัติว่า

"รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม"

โดยแนวทางการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่า ได้มีมาตรการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งมีพัฒนาการตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ที่ชี้ให้เห็นว่ามาตรการ ขั้นตอนของเจ้าหน้าที่ รัฐ มีแนวความคิดต่อการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่าอย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรที่ทำให้มาตรการดังกล่าว ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการที่ดินในเขตป่า

#### 1. การรวมศูนย์อำนาจการจัดการที่ดินของรัฐในช่วงการปฏิรูปกฎหมายที่ดิน

ถึงแม้ว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์สามารถใช้อำนาจการควบคุมการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้มีมาตรการเข้มงวดต่อการควบคุมการถือครองที่ดิน เพียงแต่แจ้งให้เสนา นายระวาง หรือนายอากรทราบเท่านั้น<sup>20</sup> เนื่องจากยังมีที่ดินเป็นจำนวนมาก จึงไม่ได้มี

<sup>20</sup> กฎหมายตราสามดวง พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 45, หน้า 376.



นโยบายในการจัดการที่ดินให้ใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมตามคุณภาพของดิน หรือตาม  
ภูมิประเทศ จะควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะมิให้ปล่อยที่ดินรกร้างว่างเปล่า  
และส่งเสริมให้ทำประโยชน์มากที่สุด การออกหนังสือสำคัญก็เพื่อเป็นหลักฐานการครอบ  
ครองที่ดินของแต่ละบุคคล ป้องกันมิให้มีการแย่งชิงที่ดิน และระงับข้อพิพาทเมื่อเกิดปัญหา  
การตรวจสอบของรัฐดำเนินการเฉพาะการเก็บภาษี มิได้ตรวจสอบในการจัดการที่ดิน แนว  
ความคิดนี้ได้สืบต่อมา จนกระทั่งรัฐไทยได้รับการกดดันจากประเทศตะวันตกให้เปลี่ยนแปลง  
กฎหมายและการปกครอง ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งภายหลังจากนั้น มีผลให้เกิดการ  
เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่มีการติดต่อค้าขายกับประเทศตะวันตก และขยายพื้นที่ทำกินเพื่อ  
การเพาะปลูกข้าวเพื่อส่งออก และกระทบต่อระบบการถือครองที่ดินในรูปของปัจเจกชน  
โดยมีการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนให้มั่นคงยิ่งขึ้น

การจัดทำหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และทำระบบทะเบียนที่ดิน ได้ทำ  
ให้รัฐสามารถตรวจสอบการถือครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินได้รัดกุมยิ่งขึ้น ตาม  
ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ณ วันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ.120 และกฎเสนาบดี  
กระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ.120 ว่าด้วยวิธีแก้ทะเบียนโฉนด ได้ออกโฉนดที่ดินอย่าง  
ใหม่ และวิธีจองที่ดินในท้องที่ ซึ่งเจ้าของที่ดินต้องปักไม้แก่นไว้ทุกมุม แล้วเชิญกำนัน  
ผู้ปกครองตำบลท้องที่ที่จะขอจอง ผู้ซึ่งปกครองที่ดินอยู่ใกล้ที่ซึ่งจะขอจองไม่ต่ำกว่า 2 นาย  
เป็นพยานชั้นสูตร เพื่อแก้ปัญหากการจับจองที่ดินทับกัน แต่ภายหลังจากที่ดินมีราคา และ  
มีปัญหากการแย่งชิงที่ดินในหมู่ราษฎรด้วยกัน จึงมีมาตรการจัดการที่ดินที่ควบคุมมากขึ้นกว่า  
เดิม ดังเช่น การจับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 มี  
การควบคุมการอนุญาตจำนวนที่ดินที่จับจอง ควบคุมระยะเวลาการทำประโยชน์ที่ดิน จึง  
จะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินและซื้อขายได้ ตลอดจนมีการบังคับปราบปรามผู้จับจองที่ดินโดยพลการ  
โดยให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ขับไล่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐออกไปได้

แนวความคิดที่รัฐเข้ามาควบคุมการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรดังกล่าว สืบเนื่อง  
มาจากมีชาวต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยอาศัยสิทธิตาม

สัญญาทางพระราชไมตรีซึ่งระบุให้คนต่างด้าวถือได้ ตลอดจนเมื่อการตั้งบริษัทซื้อขายที่ดิน โดยอาศัยทุนของคนต่างด้าว มีหลักการให้กู้เงินไปปรับปรุงที่ดินโดยยึดที่ดินไว้เป็นประกัน แต่ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่าได้มีการเอาเงินไปปรับปรุงให้ที่ดินดีขึ้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) จึงโปรดเกล้าฯ ให้เสนาศรีกระทรวงเกษตรเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ พิจารณาวางโครงการเรื่องที่ดิน โดยทำโครงการควบคุมวิธีการจับจองที่ดินว่างเปล่าก่อน มีเป้าหมายที่จะให้คนไทยได้เป็นเจ้าของที่ดินแปลงขนาดย่อมตามความเหมาะสมแก่ครอบครัวที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัย และทำมาหาเลี้ยงชีพแบบ Home State ของฝรั่ง และควบคุมพวกบุกกรุกมือเปล่าที่เข้าไปตัดไม้ทำลายป่า ซึ่งได้มีการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 ใช้บังคับในทางปฏิบัติ

แนวความคิดดังกล่าวได้นำมาใช้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินทำกินต่อมา ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคมในเขตที่ดินหวงห้าม จ. เชียงใหม่ พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483 ซึ่งมีการเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาล พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ไม่มีการเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาล แต่ห้ามโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเวลา 5 ปี ต่อมาประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นตามมาตรา 27 ให้อธิบดีมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ จะโอนไปยังบุคคลอื่นภายใน 5 ปีนับแต่ได้รับโฉนดที่ดินไม่ได้ เว้นแต่ตกทอดทางมรดก และมาตรา 33 จัดที่ดินให้แก่ราษฎรในกรณีที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย (หัวไร่ปลายนา) การจัดที่ดินดังกล่าวมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าอยู่อาศัยและทำกิน มีการควบคุมขั้นตอนการรับสมัครบุคคล ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยกำหนดอายุการทำประโยชน์ภายใน 3 ปีนับแต่วันได้รับใบจอง เมื่อทำประโยชน์ในที่ดินครบกำหนดระยะเวลา มีสิทธิที่จะขอให้ทางราชการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินต่อไป

มีข้อสังเกตว่า ในช่วงที่มีการควบคุมการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร เข้มงวดยิ่งขึ้น นับตั้งแต่การบังคับใช้พระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) เป็นต้นมา อยู่ในช่วงเดียวกับที่รัฐมีแนวความคิดทรัพยากรป่าไม้เป็นของรัฐ และได้รับอิทธิพลจาก Mr. H Slade ให้มีการสงวนและคุ้มครองป่า จึงทำให้มีการเข้มงวดการห้ามจับจองที่ดินโดยพลการ ไร่อ่างป่า เหว หรือเข้าครอบครอง มีความผิดทันที ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ขณะเดียวกันก็เริ่มมีการควบคุมการจับจองที่ดิน และควบคุมการทำไม้ไปพร้อมกับการประกาศเขตป่าสงวน และป่าคุ้มครอง ด้วยการออกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจการจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งหมายถึงการจัดให้มีกลไกของรัฐในการใช้อำนาจและสละยพจนการพิจารณาให้เอกสารสิทธิ์ และจัดที่ดินทำกิน โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ระบบการถือครองที่ดินเริ่มเปลี่ยนมือจากพระมหากษัตริย์ และเจ้าขุนมูลนาย มาสู่เอกชน คนต่างด้าว รัฐได้ใช้อำนาจจัดการที่ดินที่รวมศูนย์มากยิ่งขึ้น

## 2. การหวงห้ามที่ดินในเขตป่าเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

### 2.1 แนวความคิดการพัฒนาประเทศมุ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2418 กรมป่าไม้ได้มีการประกาศเขตป่าสงวน และป่าคุ้มครองมากขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 - 7 (พ.ศ. 2510 - 2539) ให้เป็นแผนแม่บทของการพัฒนาประเทศ และกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม หรือทุนนิยม โดยให้เอกชน หรือบุคคลทั่วไปเป็นเจ้าของและควบคุมปัจจัยการผลิตซึ่งสามารถทำการผลิตแจกจ่ายสินค้า บริการและแลกเปลี่ยน รวมทั้งจัดการเศรษฐกิจได้ โดยให้ระบบตลาดเป็นผู้กำหนดการแบ่งรายได้อันเกิดจากการผลิตสินค้า และการบริการ



แข่งขัน อย่างไรก็ตามรัฐบาลสามารถเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจของประเทศโดยผ่านทางสถาบัน และกฎหมาย หรือเข้ามาประกอบกิจการ<sup>21</sup>

ซึ่งทำให้ทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 - 3 (พ.ศ. 2510 - 2519) ให้ความสำคัญกับการขยายการผลิตด้านเกษตรกรรม เพราะถือว่าเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดทรัพย์สินและเงินทุน ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมและกิจการอื่นในทางเศรษฐกิจ รวมทั้งปริมาณผลผลิตที่เหลือใช้ส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศเป็นแหล่งที่ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ<sup>22</sup> ระดมทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจให้ได้ผลถึงมือประชาชนโดยทั่วกัน โดยยึดถือหลักการจัดสรรทรัพยากรส่วนของรัฐให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มากที่สุด (วัตถุประสงค์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514))<sup>23</sup> ตลอดจนดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจรัดตัว เพื่อให้ระดับรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น โดยวิธีระดมทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการผลิตให้สอดคล้องกันกับภาวะการตลาด<sup>24</sup>

21 ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, เศรษฐศาสตร์เกษตร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2530), หน้า 6.

22 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2504), หน้า 45-89.

23 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2515), หน้า 37.

24 เรื่องเดียวกัน, หน้า 91 - 92.

ดังนั้นนโยบายการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 1 และ 2 จึงให้ความสำคัญกับการจำแนกประเภทที่ดินโดยมีนโยบายปรับปรุงและเร่งรัดการสงวนป่าไม้โดยเฉพาะป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธาร และให้กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และกรมอื่น ๆ จำแนกที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้มีการสงวนป่าไว้เป็นสมบัติของชาติ 156 ล้านไร่ และจัดสรรให้แก่เกษตรกรประมาณ 30 ล้านไร่ จุดมุ่งหมายของการสำรวจและจำแนกที่ดินนั้น เพื่อคุ้มครองทรัพยากรในเขตป่ามาใช้ประโยชน์ เช่นการทำเหมืองแร่ การส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่าในรูปแบบโครงการสัมปทาน เพื่อกิจการอุตสาหกรรมกระดาษและเครื่องใช้ต่างๆ การส่งเสริมให้สัมปทานทำไม้เพื่อให้ได้ผลผลิตจากป่าเช่นไม้สัก และไม้อื่นๆ การขยายพันธุ์ไม้สนเพื่อนำไปใช้วัตถุดิบในอุตสาหกรรมผลิตกระดาษ รวมทั้งการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนที่ประสงค์จะทำการเพาะปลูก แต่ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือการจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา นอกจากนี้ในแผนพัฒนาฯยังได้ส่งเสริมการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อช่วยให้งานพัฒนาด้านเศรษฐกิจขยายไปอย่างกว้างขวาง อาทิเช่น โครงการทางหลวงจังหวัด โครงการชลประทาน โครงการพลังงานไฟฟ้า โครงการสาธารณสุข เป็นต้น และในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 2 ก็เน้นหนักการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร และการเพิ่มผลผลิต ในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 3 เน้นหนักด้านกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรเพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เร่งรัดการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด สำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินก็เพื่อให้การเกษตรมีประสิทธิภาพต่อการผลิตนั่นเอง

แต่ปรากฏว่า ในช่วงการพัฒนาประเทศ 15 ปีที่ผ่านมา ทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อันเนื่องมาจากการเพิ่มของประชากรและการขยายถิ่นฐานที่ทำกิน ซึ่งเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์มาจากการขยายฐานการผลิตเพื่อส่งออกตลอดจนการขาดแผนนโยบายและมาตรการการบริหารทรัพยากรหลัก และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบชัดเจน ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักตลอดจนทั้ง

สิ่งแวดล้อมของชาติ โดยเฉพาะการพัฒนาบูรณะและการบริการจัดสรรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ และแหล่งแร่ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด ทั้งนี้รวมถึงการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว มาพัฒนาในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติ โดยเน้นหนักการปฏิรูปที่ดิน และการพัฒนาที่ดินเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาการเกษตร<sup>25</sup> ภายหลังจากการสิ้นสุดของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ประเมินผลได้ว่า มีปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาการถือครองที่ดิน ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดิน และน้ำ

ดังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525 - 2529) กำหนดแผนพัฒนาชนบท โดยเร่งรัดการจำแนกพื้นที่ที่เหมาะสมทางการเกษตรออกจากพื้นที่ป่าไม้ เร่งรัดออกเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั่วประเทศให้แก่เกษตรกร เพื่อเกษตรกรจะได้ไม่บุกรุกเข้าไปทำกินในพื้นที่ป่าไม้ และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน โดยการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน และพัฒนาทรัพยากรที่ดิน ตลอดจนมีนโยบายเร่งรัดการจัดที่ดินทำกิน ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530 - 2534) ดำเนินการจัดที่ดินนอกเขตที่กำหนดเป็นป่าไม้ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน และปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ได้กำหนดให้มีการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ให้แล้วเสร็จภายใน 7 ปี เร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินปีละ 810,000 แปลง หรือคิดเป็นพื้นที่ประมาณ 4 ล้านไร่ และอนุรักษ์พื้นที่ป่าให้ได้ ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ปรับปรุงระบบการบริหาร การจัดการด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เร่งรัดแผนการ

---

<sup>25</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2519), หน้า 36 - 37.



ใช้ที่ดิน เพื่อลดความขัดแย้งการใช้ทรัพยากร แต่มีข้อน่าสังเกตว่า ในแผนพัฒนาฉบับที่ 6-7 ในการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

จะเห็นได้ว่าทิศทางการพัฒนาประเทศไทย ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทาง เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเป็นหลัก ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เกษตรเห็นว่าทรัพยากรที่ดินมีมูลค่า ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะที่ดินมีจำนวนจำกัด ที่ดินแต่ละแห่งมีคุณสมบัติแตกต่างกัน เมื่อมี การใช้ประโยชน์จะได้ผลตอบแทนน้อยลง ถ้าไม่มีการอนุรักษ์และการพัฒนาด้วยการใช้ เทคโนโลยี ฉะนั้นควรจะมีแรงจูงใจที่จะให้เกษตรกรทำการผลิตในที่ดินของตนเองอย่าง มีประสิทธิภาพ มีการโยกย้ายแรงงานที่เหลือเพื่อจากภาคเกษตรกรรมมาสู่ภาคอุตสาหกรรม และเพิ่มทุนโดยสาขาการเกษตรจะเป็นแหล่งสะสมทุนเพื่อพัฒนาสาขาอื่นๆ จนกระทั่งแปร เปลี่ยนเป็นการนำที่ดิน แรงงาน และทุน มารวมเข้าด้วยกันเพื่อผลิตสินค้า หรือการบริการ ในภาคอุตสาหกรรม และภาคธุรกิจบริการ<sup>26</sup>

ในการกำหนดนโยบายการเกษตรเพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกร มีการ ประสานงานผลิตสินค้าเกษตรกรรมให้อยู่ในระดับเพียงพอ กับความต้องการภายในประเทศ และส่งออก ซึ่งจะทำให้การผลิตเพิ่มรายได้ของประชากรนอกภาคเกษตร ด้วยการ ขายสินค้าที่เป็นปัจจัยการผลิตในทางการเกษตร ได้แก่ ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และเครื่องมือ เครื่องใช้ในการเกษตร ฉะนั้นมาตรการต่างๆที่รัฐส่งเสริม และสนับสนุนให้แก่เกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ส่งเสริมให้ใช้เทคโนโลยีทางการเกษตร

---

26 คูใน ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, เรื่องเดียวกัน,

พัฒนาที่ดิน การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ก็เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ตอบสนองต่อการทำไม้เพื่อส่งออกโดยรัฐและเอกชน ซึ่งล้วนแต่ให้ความสำคัญกับการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น และผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว ได้ทำให้เกิดทุนนิยมค่าเช่า ซึ่งเจ้าของทุนได้กำไรจากค่าเช่าทุน การซื้อขายผลผลิต การออกเงินกู้ ให้เช่าที่ดิน ตลอดจนการผลิตแบบมีพันธสัญญา เพื่อสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และลดความเสี่ยง โดยไม่ต้องใช้แรงงาน แต่ให้ผู้ผลิตรายย่อยรับภาระความเสี่ยงเอง และมีหนี้สินเพิ่มขึ้น<sup>27</sup> และมีผลกระทบให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

## 2.2 มาตรการทางกฎหมายและนโยบายในการสนับสนุนให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของแผนพัฒนาแล้ว ไม่ได้มีการกล่าวถึงแผนงานที่จะก่อให้เกิดการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางพันธุกรรมตามหลักของระบบนิเวศน์หากแต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการใช้ทรัพยากรจากเขตป่า ไม่ว่าจะเป็นที่ดิม น้ำ ป่า อันจะนำไปสู่การขยายฐานการผลิตทางการเกษตรกรรมมากกว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้อย่างแท้จริง

---

<sup>27</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, การเปลี่ยนแปลงสังคมกับศักยภาพของชุมชนไทย (บทความประกอบการสัมมนาของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2537), หน้า 2.

ตามหลักนิเวศวิทยา ซึ่งมีหลักสำคัญ 3 ประการคือ

- (1) การรักษาคุ่มครองกระบวนการณ์วนที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อระบบการดำรงชีวิตของทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ตลอดไป
- (2) การสงวนความหลากหลายทางพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตตามธรรมชาติ
- (3) การใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืนจากทรัพยากรธรรมชาติคือการใช้ประโยชน์ไม่เกินศักยภาพการผลิตสูงสุดที่ออกเงยจากฐานทรัพยากรนั้น<sup>28</sup>

ในทางปฏิบัติของหน่วยงานราชการที่ต้องปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯ แต่เดิมนั้นการจำแนกประเภทที่ดินเป็นอำนาจตามกฎหมายของอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 7 ว่า "ให้อธิบดีมีหน้าที่สำรวจความเหมาะสมแก่การทำประโยชน์เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน" ต่อมาปี พ.ศ.2500 รัฐบาลได้มอบหมายนโยบายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน และแต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน โดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ดำเนินการตามแผนพัฒนาที่กำหนดไว้

นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายส่งเสริมให้มีการนำทรัพยากรในเขตป่าออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เพียงเพื่อหวังว่าเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับคนไทย โดยเฉพาะต้องอนุญาตให้คนไทยเป็นอันดับแรก ในการให้สัมปทานป่าไม้โดยให้คณะรัฐมนตรีอนุญาตเป็นรายๆไป และให้สัมปทานแก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) โดยไม่ต้องเปิดประมูล

---

<sup>28</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 13, อ้างถึงใน IUCN, WORLD CONSERVATION STRATEGY, 1980.



ส่ง เสริมให้มีการทำเหมืองแร่ในเขตป่าคุ้มครอง ป่าสงวน เพื่อให้เอกชนสำรวจและผลิตเองและทำเหมืองแร่ได้เมื่อผู้ถือมีประทานบัตร

อย่างไรก็ตามการปฏิบัติตามนโยบายและแผนพัฒนาของรัฐบาลดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลไม่ได้เลย ถ้ากฎหมายไม่เปิดข้อยกเว้นให้กระทำได้ เพราะในพระราชบัญญัติป่าไม่มีสาระสำคัญมุ่งที่จะคุ้มครองการให้สัมปทานทำไม้ การเก็บหาของป่าแก่เอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยรัฐได้ประโยชน์จากการเก็บค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่า หรือในกรณีของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่มีข้อยกเว้น อนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ตามมาตรา 16 และมาตรา 20 อนุญาตให้ทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าเสื่อมโทรมตามที่กำหนดในหนังสืออนุญาต ซึ่งเป็นการเปิดช่องว่างให้มีการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีที่อธิบดีกรมป่าไม้มีความเห็นว่าเป็นไปตามข้อยกเว้นนั้น แล้วส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุมัติให้ใช้ประโยชน์ได้ การที่กฎหมายมีข้อยกเว้นเช่นนั้น ประกอบกับแนวนโยบายแห่งรัฐก็ส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอย่างเต็มที่เพื่อพัฒนาทางเศรษฐกิจ ยิ่งทำให้มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อขยายที่ทำกินอย่างรวดเร็ว

ถึงแม้ว่ารัฐจะพยายามให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตมากกว่าการขยายพื้นที่เพื่อการผลิต แต่ที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้มีมาตรการที่จะคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม หรือควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ดิน อีกทั้งยังได้รับการกดดันจากสถานการณ์ทางการเมือง ให้แก้ไขปัญหาที่ดินทำกินแก่ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง รัฐบาลจึงต้องออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน เช่น พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 , พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือการประกาศเป็นนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีให้เข้าไปใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวในเขตป่า ที่คณะรัฐมนตรีรักษาไว้ เป็นสมบัติของชาติ หรือเร่งรัดจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือจัดในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ก็ตาม

กลับยิ่งทำให้มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อใช้ประโยชน์รวดเร็วยิ่งขึ้น

ดังนั้น เมื่อรัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ โดยกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อเป็นแนวทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว ซึ่งแบ่งเป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศและป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ แต่ขณะเดียวกันก็มีวัตถุประสงค์ให้นำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ ได้แก่ การส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจในรูปของสวนป่า โดยให้ภาคเอกชนเข้าร่วม การขยายภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการสู่ภูมิภาค เพื่อให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจ

กล่าวได้ว่ายุคนี้เป็นยุคเริ่มต้นของการบุกเบิกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ สร้างรีสอร์ทเพื่อการท่องเที่ยว หรือ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ยังคงมีทิศทางการพัฒนาประเทศให้ไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม เร่งขยายการลงทุนด้านบริการพื้นฐานให้มีคุณภาพ และปริมาณเพียงพอ และสนับสนุนการลงทุนจากภาคธุรกิจเอกชน และประชาชน ในรูปของการผนึกกำลังเป็นระบบและครบวงจร ทั้งในด้านการผลิต เทคโนโลยี และการตลาด<sup>29</sup> เพื่อรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

---

29 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อินไซด์แผนฯ 6 อะไรอยู่ในตะกร้า (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530), หน้า 23.

เพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ได้กลายเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการบุกเบิกพื้นที่ป่ามากยิ่งขึ้นทั้งในส่วนของภาคธุรกิจเอกชน และประชาชน ฉะนั้นเมื่อรัฐบาลปรับเปลี่ยนทิศทางมาหวงห้ามที่ดินในเขตป่าเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ป่าตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน เพราะเป็นไปไม่ได้เลยที่รัฐจะสามารถสกัดกั้นการเจริญเติบโตของประชากร และการบุกเบิกพื้นที่ป่า เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้มีมาตรการเข้มงวดต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง แต่จะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเต็มที่ตลอดมา

กล่าวได้ว่า การหวงห้ามที่ดินในเขตป่าของรัฐตามแผนพัฒนามีผลสืบเนื่องมาจากความขยายตัวของกลุ่มทุน ทุนชาติ ทุนท้องถิ่นของรัฐมุ่งเพื่อการใช้ทรัพยากรในเขตป่าตอบสนองการเปิดเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งทำให้เห็นว่าการพัฒนาต้องควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ แต่การพัฒนาที่ผ่านมาเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่าเกินศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างไม่มีขีดจำกัด หรือควบคุมการใช้ประโยชน์และพิจารณาถึงต้นทุนของทรัพยากรมีมาน้อยเพียงใด ตลอดจนการสร้างหรือผลิตขึ้นมาใหม่ เพื่อทดแทนทรัพยากรที่สูญเสียไป

นอกจากนี้ยังไม่ได้พิจารณาถึงผลเสียหายที่จะตามมา โดยเฉพาะระบบนิเวศน์และความหลากหลายทางพันธุกรรมที่ถูกทำลายไป ประกอบกับการจัดการทรัพยากรเป็นลักษณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปส่งเสริมให้หน่วยงานราชการ ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชน ใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เพื่อให้ผลผลิตที่ได้ตอบสนองต่อการเพิ่มรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น แต่ขาดการกระจายรายได้และผลประโยชน์ตกอยู่กับประชาชนในท้องถิ่น การจัดการทรัพยากรในเขตป่ารวมทั้งการจัดการที่ดินในเขตป่าจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐแต่ผู้เดียวที่จะจัดสรร และแบ่งปันทรัพยากรให้แก่ผู้ใดโดยที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรแต่อย่างใด การกำหนดให้ภาคเอกชนหรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรตามแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ยังคงอยู่ใน



กรอบของอำนาจรัฐที่จะวางเงื่อนไขให้เอกชน หรือประชาชนต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อน จึงจะดำเนินการได้ และประชาชนที่จะเข้าร่วมต้องอยู่ในระบบที่รัฐเป็นผู้กำหนดที่จะให้อำนาจ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรมีการแก้ไขให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำสวนป่า แต่การกำหนดหลักเกณฑ์การทำสวนป่า หรือการอนุญาต ยังคงอยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะควบคุมอย่างไร มากกว่าการมีบทบาทกำกับ ดูแลเท่านั้น

แนวความคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งมีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 7 เป็นครั้งแรก ก็ยังไม่ชัดเจนในนโยบายของรัฐ ที่จะสะท้อนว่าเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน (SUSTAINABLE DEVELOPMENT) อย่างแท้จริง เพราะนั่นหมายถึง ต้องเป็นการพัฒนาที่ใช้ธรรมชาติไม่เป็นการทำลายล้างต้นทุนของทรัพยากร ใช้ธรรมชาติให้คุ้มค่ายั่งยืนโดยมุ่งถึงความต้องการพื้นฐานของสังคมก่อน การจำกัดการผลิตหรือการบริโภค และการกระจายโอกาสในสังคม<sup>30</sup> เพราะเมื่อพิจารณาจากแผนพัฒนาฯแล้ว ยังให้ความสำคัญที่ให้ความสำคัญแก่การลงทุนทำเหมืองแร่ หรือปลูกป่าเศรษฐกิจ มากกว่าการพิจารณาถึงการรักษาระบบนิเวศน์ และความหลากหลายทางพันธุกรรม ตลอดจนไม่ได้คำนึงถึงการให้อำนาจและผลประโยชน์สู่ประชาชนในท้องถิ่น ฉะนั้นการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงยังคงเป็นแนวความคิดที่ควรจะเป็น แต่ทว่าในทางปฏิบัติรัฐยังคงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด ซึ่งเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรงมากกว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาในแนวความคิดของรัฐจึงยังคงสวนทางกับการอนุรักษ์ มิใช่ควบคู่กันไปได้กับการอนุรักษ์ตามที่รัฐได้กล่าวอ้างเสมอมา

30 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

### 3. แนวความคิดรวมศูนย์อำนาจในการอนุรักษ์ป่า

#### 3.1 การหวงห้ามที่ดินในเขตป่า จุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่า

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 มาจนถึงปัจจุบัน มีแนวความคิดรวมศูนย์อำนาจในการอนุรักษ์ป่ามาโดยตลอด สืบเนื่องมาตั้งแต่การได้รับอิทธิพลทางความคิดจากชาวอังกฤษเพื่อให้มีการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่า เพื่อให้รัฐมีอำนาจควบคุมทรัพยากรป่าไม้เป็นหลัก และจากคำแนะนำขององค์การระหว่างประเทศ FAO ให้มีการสำรวจสภาพและสถานการณ์ป่าไม้โดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียม เพื่อให้มีการสงวนป่าร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ และกันพื้นที่ทำการเกษตรกรรม เพื่อมิให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นที่มาของการจำแนกที่ดินทั่วประเทศเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ในปี 2504 และได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ออกมาเป็นนโยบายปฏิบัติตามแผนพัฒนาดังกล่าว โดยให้บริเวณป่าที่สมควรกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครองเป็นป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ซึ่งนักอนุรักษ์และนักวิชาการสิ่งแวดล้อมเห็นว่าเพื่อให้กระบวนการทางนิเวศน์ และระบบต่างๆในชีวิตรังอยู่ การรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรม และมีการใช้ประโยชน์อย่างยาวนาน จะต้องมีการอนุรักษ์ป่าให้บริสุทธิ์ปราศจากการให้มนุษย์เข้าไปอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่า แต่การออกกฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดการป่าแต่ละประเภทนั้นไม่ได้พิจารณาระบบนิเวศน์แบบองค์รวม ที่ครอบคลุมไปถึงความหลากหลายทางพันธุกรรมที่มีอยู่ในป่า ตลอดจนการจัดการทรัพยากรป่าที่สัมพันธ์ทั้งที่ดิน น้ำ และทรัพยากรอื่นๆ รวมไปถึงความสัมพันธ์ของชุมชนในท้องถิ่นกับการใช้ทรัพยากรในเขตป่า

#### 3.2 แนวความคิดการอนุรักษ์ป่าตามบริบทประเภทของป่า

แนวความคิดการอนุรักษ์ป่าตามบริบทประเภทของป่า เริ่มปรากฏขึ้นในปี พ.ศ. 2502 คณะรัฐมนตรีมีมติตั้งคณะกรรมการขึ้นสองชุดคือ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ และคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อพิจารณาเสนอพื้นที่คุ้มครอง

และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ได้รับความช่วยเหลือจาก IUCN โดยส่งผู้เชี่ยวชาญด้านอุทยานแห่งชาติชาวอเมริกัน มาสำรวจพื้นที่ต่างๆร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไทย ดังนั้นการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และพ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นไปตามแนวความคิดที่พัฒนามาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการกล่าวถึงการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

1. เพื่อสงวนพื้นที่พร้อมทั้งพืชและสัตว์ซึ่งงดงามน่าสนใจเป็นพิเศษ ให้ประชาชนได้ชื่นชม โดยไม่มีกิจกรรมของมนุษย์เข้าไปรบกวน
2. เพื่อรักษาพื้นที่ (ที่สงวนธรรมชาติอย่างเข้มงวดหรือที่รักษา) ที่ยังไม่ถูกรบกวนไว้เพื่อการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และเพื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่มีอิทธิพลของมนุษย์เข้าไปแล้ว จะช่วยให้อุทยานแห่งชาติบรรลุวัตถุประสงค์<sup>31</sup>

ด้วยเหตุนี้หลักการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติจึงกำหนดตามแนวความคิดดังกล่าว ซึ่งห้ามมนุษย์เข้าไปอยู่อาศัยอย่างเด็ดขาด หรือให้มนุษย์มีกิจกรรมใดที่เป็นการรบกวนธรรมชาติ แต่จะสงวนให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม และเป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน<sup>32</sup> แนวความคิดดังกล่าวยังได้รับการสนับสนุนจากสหประชาชาติ โดยมีการประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 10 ของสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์

<sup>31</sup> Kai Curry-Lindahl, บทบาทอุทยานแห่งชาติในอนาคต, แปลโดย สกิต ไชยเพชร (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2525), หน้า 22.

<sup>32</sup> ดูพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6.



ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) ณ กรุงนิวยอร์ก เมื่อปี 2512 ที่ประชุมได้ลงมติยอมรับคำนิยามของอุทยานแห่งชาติเป็นเอกลักษณ์ดังต่อไปนี้

1. เป็นที่ซึ่งระบบนิเวศหนึ่งระบบ หรือหลายระบบไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ เนื่องจากการเข้าไปแสวงหาประโยชน์และการยึดครองของมนุษย์ เป็นที่ซึ่งพันธุ์พืชและสัตว์ พันธุ์ถิ่นฐาน และถิ่นที่อยู่ของพืชและสัตว์น่าสนใจเป็นพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษา และนันทนาการ หรือเป็นที่ซึ่งมีภูมิภาพธรรมชาติอันงดงามตระการตา
2. เป็นที่ซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดของประเทศได้เข้าคุ้มครองหรือจัดการเข้าแสวงหาประโยชน์ หรือการยึดครองพื้นที่ทั้งหมดโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และปกป้องพื้นฐานทางนิเวศวิทยา ธรณีสัณฐาน หรือสุนทรีย์ลักษณะไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นรากฐานการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ
3. เป็นที่ซึ่งอนุญาตให้คนเข้าชมได้ ตามเงื่อนไขพิเศษเพื่อวัตถุประสงค์ทางความจรรโลงใจ การศึกษา วัฒนธรรม และนันทนาการ<sup>33</sup>

ซึ่งเบื้องหลังของแนวความคิดการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติของอเมริกา นั้นมาจากความคิดของชนชั้นกลางที่เป็นนักอนุรักษ์ เห็นว่าการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรม มีผลให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เพราะฉะนั้นชนชั้นกลางที่เป็นนักอนุรักษ์ จึงไม่ต้องการให้มีการทำลายป่าเพื่ออุตสาหกรรมในยุคนั้น ประกอบกับต้องการกันไม่ให้อินเดียแดงเข้าไปอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ YELLOW STONE

---

<sup>33</sup> Kai Curry-Lindahl, เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ต่อมาจึงได้มีการขยายแนวความคิดนี้ไปสู่ประเทศต่างๆ จนกระทั่งสหประชาชาติเห็นความสำคัญ เพราะในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางตะวันตกถึงเห็นถึงการได้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่า ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตที่ได้จากป่า หรือพันธุกรรมที่มีอย่างหลากหลายในป่าเขตร้อน ซึ่งในป่าเขตนานมีความหลากหลายทางพันธุกรรมน้อยกว่ามาก

และเมื่อประเทศไทยรับแนวความคิดนี้ จึงทำให้นโยบายการคุ้มครองรักษาป่ามีแนวความคิดเช่นเดียวกับการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งให้รัฐมีอำนาจในการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรในเขตป่าอนุรักษ์ทั้งหมด โดยกันไม่ให้มนุษย์เข้าไปอยู่อาศัย เพื่อจะได้คุ้มครองเขตป่าอนุรักษ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐก็จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่าอนุรักษ์เท่านั้น โดยที่รัฐไม่ได้เห็นความสำคัญของชุมชนในท้องถิ่นที่ใช้ประโยชน์ในเขตป่า และมีการรักษาระบบนิเวศ ด้วยวัฒนธรรมของชุมชนที่สืบทอดมาแต่ครั้งบรรพบุรุษ แต่รัฐมีความเชื่อว่าชาวบ้านที่อาศัยในชุมชนเป็นผู้บุกรุกทำลายป่า โดยที่ไม่ได้พิจารณาจากพื้นฐานความเป็นจริงว่าการที่ชาวบ้านบุกรุกพื้นที่ป่า นั้น ก็เนื่องมาจากการที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมให้ใช้ประโยชน์ และผลจากการพัฒนาประเทศได้ก่อให้เกิดกลุ่มของสังคมที่ซับซ้อนได้แก่ กลุ่มของนายทุนท้องถิ่น ร่วมกับนักการเมืองท้องถิ่น และนักการเมือง ในส่วนรัฐบาลได้ใช้ชาวบ้านเป็นเครื่องมือในการบุกรุกทำลายป่าทั้งในทางการเกษตร อุตสาหกรรมและภาคบริการ

แนวความคิดการรวมศูนย์อำนาจในการอนุรักษ์ป่า นอกจากการปรากฏในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ว่าด้วยเขตป่าอนุรักษ์แล้ว ยังได้ปรากฏในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสม ต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงจะประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนและป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้มีการฉวยโอกาสทำลายป่าอย่างกว้างขวาง ประกอบกับกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไม่เหมาะสม

รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย แต่แนวความคิดการสงวนป่าไว้เพื่อรวมศูนย์อำนาจรัฐในการทำไม้ และได้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่า โดยที่ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมหรือได้ประโยชน์ด้วย ยังคงเหมือนเช่นพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481

### 3.3 แนวความคิดการจัดการพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร

ต่อมาแนวความคิดด้านอนุรักษ์ได้รับการสนใจจากประชาชนทั่วไป เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ และพันธุ์ปลาน้ำจืดอยู่ในลักษณะเสื่อมโทรมสูญหายลงแทบทั้งสิ้น กฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ก็ไม่ได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์โดยเคร่งครัด ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้มีการประกาศแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ว่าการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต้องไม่ขัดกับหลักอนุรักษ์กรรม จึงมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ในช่วงนี้เองที่เป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตัวแนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ<sup>34</sup> ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (วล.) และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.) มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุม กำกับ ดูแล ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในด้านการจัดการที่ดินในเขตป่า รัฐบาลได้มีนโยบายออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้น และอาณาเขตของป่าไม้ต้นน้ำลำธารบริเวณลุ่มน้ำปิง และวัง ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 มกราคม 2518 และวันที่

<sup>34</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.



13 กรกฎาคม 2520 ซึ่งประกาศโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นับว่าเป็นการเริ่มต้นที่ให้หน่วยงานด้านการอนุรักษ์เช่นสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเข้ามาควบคุม กำกับดูแล พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร โดยเฉพาะพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ห้ามใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว โดยเด็ดขาดเพื่อการรักษาระบบนิเวศวิทยาในบริเวณป่าต้นน้ำลำธารซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์โดยตรง

อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวไม่ได้เข้มงวดเด็ดขาด แต่รัฐบาลกลับผ่อนปรนให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ลุ่มน้ำใหม่ เนื่องจากเห็นทรัพยากรแร่เป็นทรัพยากรที่นำรายได้เข้าประเทศได้เป็นจำนวนมาก และทรัพยากรแร่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ตามข้อเสนอของกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม รัฐบาลจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 เห็นด้วยตามมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1เอ ไม่ให้มีการใช้พื้นที่ในทุกกรณีโดยเด็ดขาด ส่วนการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บี มีความจำเป็นต้องขออนุญาตให้ประทานบัตรหรือต่ออายุประทานบัตรทำเหมืองแร่ ให้กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆไป

### 3.4 แนวความคิดการจัดการที่ดินในเขตป่าตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำข้อเสนอของคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ เรื่อง "การแก้ไขปัญหาการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้" เสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และเห็นชอบกับข้อเสนอ โดยเฉพาะที่ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อกำหนดว่าด้วยการป่าไม้ของชาติ แนวทางการจัดการป่าไม้ในระยะยาว จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ประสานหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 ธันวาคม 2528 โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวเลขพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40

ของพื้นที่ประเทศ และกำหนดเขตป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 15 ของเนื้อที่ประเทศ และเขตป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ ซึ่งเป็นการกำหนดจากประเทศตะวันตกที่มีอิทธิพลต่อการให้เงินทุนแก่ธนาคารโลก โดยเล็งเห็นว่าต้องเพิ่มการลงทุนด้านป่าไม้เขตร้อนให้มากขึ้น เพราะมีความสำคัญต่อระบบนิเวศของโลก และมีความหลากหลายทางชีวภาพที่จะเป็นประโยชน์อย่างมหาศาลต่อการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และการแพทย์ เพราะฉะนั้นถ้าหากจำนวนพื้นที่ป่าเขตร้อนถูกทำลายลดลงไป จะมีผลกระทบต่อประเทศตะวันตกที่จะได้รับประโยชน์จากการทำไม้ธรรมชาติ เช่น ไม้สัก ไม้กระยาเลย เป็นต้น การปลูกสร้างสวนป่า เช่น ไม้ยูคาลิปตัส ไม้สน เพื่อมาทำอุตสาหกรรมกระดาษ และเยื่อกระดาษ ตลอดจนของป่า และพันธุกรรมที่ได้จากป่าเขตร้อน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่มีจำนวนมหาศาล โดยมีการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหา 5 ประการคือ ที่ดินในเขตป่า, การพัฒนาอุตสาหกรรมมีฐานการใช้ทรัพยากรจากป่าไม้ เชื้อพื้น และพลังงาน, การอนุรักษ์และระบบนิเวศของป่าเขตร้อน และการพัฒนาสถาบัน

รัฐบาลได้นำแนวความคิดนี้และตัวเลขของการกำหนดพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยไม่ได้พิจารณาถึงความเป็นจริงว่าปัจจุบันพื้นที่ป่ามีเพียงร้อยละ 28 หรือน้อยกว่านั้น นอกนั้นเป็นพื้นที่ทำกินของประชาชนทั้งสิ้น ทำให้การประกาศเขตป่าอนุรักษ์หรือป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนอันเนื่องมาจากการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับที่ทำกินของประชาชน และมีการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งได้กลายเป็นที่ทำกินของประชาชน โดยอาศัยข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 20 และระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2530 ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตทำไม้ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเก็บหาของป่า พ.ศ. 252 และระเบียบกรมป่าไม้ วิธีปฏิบัติและการดำเนินงานปลูกสร้างสวนป่าตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ พ.ศ. 2531

### 3.5 แนวความคิดการจัดการที่ดินในเขตป่าชุมชน

ในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7 จึงได้เปลี่ยนแปลงแนวความคิดการพัฒนาป่าไม้ จากแนวความคิดดั้งเดิมที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้แต่เพียงผู้เดียว มาสู่แนวความคิดที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ โดยรัฐสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการส่งเสริมองค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการกำหนด โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการติดตาม ดูแล และการประเมินผลความสำเร็จของโครงการ<sup>35</sup> โดยมีการแบ่งป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในบางพื้นที่ โดยไม่ให้มีผลกระทบกระเทือนต่อการอนุรักษ์ป่าไม้ ส่วนป่าเศรษฐกิจรัฐจะดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่ถูกบุกรุก และมีสภาพเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีความเหมาะสมในการทำการเกษตร ให้เอกชนทำการเกษตรต่อไป ส่วนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมให้เอกชนปลูกป่า นอกจากนี้ยังมีการกันเป็นพื้นที่ป่าชุมชนร้อยละ 6 ของเนื้อที่ประเทศ<sup>36</sup> ดังนั้นจึงได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร

<sup>35</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535 - 2539

(กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535), หน้า 25.

<sup>36</sup> ปกรณ์ อุทัยทอง, "นโยบายและแผนพัฒนาการป่าไม้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และ 6," ใน นโยบายและแผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2529), หน้า 148.



ธรรมชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 , พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 , พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน และร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มีข้อสังเกตว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว เพื่อเสริมสร้างทรัพยากรทดแทนขึ้นมาใหม่ในการส่งออกเพื่อนำรายได้เข้าประเทศ เช่น การปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจเพื่อส่งขายต่อภาคอุตสาหกรรม การเพาะเลี้ยงสัตว์ป่า และสัตว์น้ำขายออกนอกประเทศได้ หรือการปลูกป่าชุมชนก็สามารถเป็นป่าเศรษฐกิจส่งขายได้เช่นกัน มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการสร้างทรัพยากรขึ้นมา เพื่อรักษาระบบนิเวศวิทยาและความหลากหลายทางพันธุกรรม จะมีก็แต่กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่มีมาตรการคุ้มครองเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ให้เข้มงวดมากขึ้น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร

อย่างไรก็ตามโดยหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น แต่ในสาระสำคัญของกฎหมายแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่บนเงื่อนไขของอำนาจของรัฐที่จะมีดุลยพินิจในกำหนดเขตป่าชุมชน หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ประชาชนได้รับสัมปทานในการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจ หรือปลูกป่าชุมชน (ยกเว้นการอำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกสร้างสวนป่าง่ายมากขึ้น) ซึ่งเน้นที่ป่าเศรษฐกิจที่เป็นพืชเชิงเดี่ยวตลอดจนอำนาจหน้าที่การจัดการทรัพยากรยังอยู่ในความควบคุมของรัฐ และสิ่งที่สำคัญคือรัฐยังมีแนวความคิดไม่ให้คนอยู่ในเขตป่า โดยพยายามที่จะเสนอแนวความคิดให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าย้ายออกมาอยู่ในเขตกันชนของป่าอนุรักษ์ ไปพร้อมมากับการขยายเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้น โดยละเลยการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิง

#### 4. การเพิกถอนเขตป่าและรับรองสิทธิทำกิน

มาตรการการเพิกถอนเขตป่าและรับรองสิทธิทำกิน มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย และสถานการณ์การเมือง เศรษฐกิจ สังคมในขณะนั้น มีผลกระทบให้รัฐบาลต้องใช้มาตรการในการจัดการที่ดินในเขตป่าอย่างไร

จึงจะเหมาะสม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงมาตรการเหล่านี้ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ให้รัฐบาลมีสถานะภาพที่มั่นคง มากกว่าพิจารณาว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่สาเหตุโดยตรงหรือไม่ และแนวความคิดยังคงให้ประชาชนได้ทำประโยชน์ที่ดินในเขตป่า เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการอนุรักษ์ป่า จะเห็นได้จากวิวัฒนาการการแก้ไขปัญหาและแนวความคิดของรัฐบาลแต่ละสมัย

ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งมีการจำแนกพื้นที่ป่าที่นำมาจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรม 30 ล้านไร่ ให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินไม่น้อยกว่า 1 ล้านคน การจัดสรรที่ดินในยุคนั้นดำเนินการจัดการที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยนโยบายในช่วงแรกยังไม่เพิกถอนเขตป่า แต่เป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตป่าได้ เช่น การอนุญาตให้บุคคลหรือนิติบุคคลใช้ประโยชน์ในเขตป่าเป็นการชั่วคราวโดยไม่กันพื้นที่ป่าออก และให้กระทรวงเกษตรพิจารณาเป็นรายๆ ไป (มติ ครม. 22 เม.ย. 2512) แต่ที่ป่ายังคงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้เหมือนเดิม สำหรับการรับรองสิทธิทำกิน กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่วนกลางขึ้นเรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาเร่งรัดการจัดที่ดิน" และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการส่วนจังหวัดขึ้นคณะหนึ่ง ดำเนินการสอบสวนสิทธิของประชาชน ในเขตที่มีกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยมีหลักเกณฑ์พิจารณาเรื่องการบุกรุกป่าสงวน หรือสิทธิของประชาชนในเขตป่าสงวน โดยให้สิทธิแก่ผู้ที่ทำประโยชน์ก่อนประกาศเขตป่าสงวนยื่นคำร้องต่อนายอำเภอภายใน 90 วัน ส่วนผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินหรือมีสิทธิตาม น.ส. 3 ก่อนประกาศเป็นป่าสงวนให้กันเขตออกจากที่ป่าสงวนได้ การรับรองสิทธิทำกินจึงให้โอกาสแก่ผู้ที่มีเอกสารสิทธิ์ และผู้ที่ทำประโยชน์มาก่อน แต่ต้องยื่นคำร้องภายใน 90 วัน (มติ ครม. 9 ธ.ค. 2512)

ต่อมาในสมัยของนายกรัฐมนตรีม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีวันที่ 4 เมษายน 2518 ผ่อนผันให้ประชาชนเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่หมดสภาพป่าแล้ว และรับรองสิทธิทำกินของประชาชนให้ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในสมัยนั้นมีประชาชนร้องเรียนขอความเป็นธรรมกรณีที่ถูกเจ้าหน้าที่จับกุม เพราะบุกรุกเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และประชาชนที่ถูกจับกุมก็ให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัว และให้เข้าทำกินได้ แต่ต่อไปห้ามประชาชนบุกรุกป่าสงวนโดยเด็ดขาด ถือเป็นกาณ์ฝ่าฝืนกฎหมาย สาเหตุที่ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ต้องใช้คำสั่งนายกรัฐมนตรีเพราะต้องการเอาใจประชาชนที่กำลังเดือดร้อนในขณะนั้น อย่างไรก็ตามก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้

ปรากฏว่า ได้มีประชาชนบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติทั้งที่เสื่อมสภาพแล้ว และที่ยังเป็นป่าต้นน้ำลำธารทั่วประเทศ บางกรณีมีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้จึงได้เสนอแผนงานจัดหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรม และไม่เป็นป่าต้นน้ำลำธาร ซึ่งมีแนวความคิดว่าการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้ประชาชนอยู่กันเป็นกลุ่มก้อนนอกเขตป่า จำกัดการถือครองที่ดินครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์เพื่อป้องกันการซื้อขายที่ดิน แต่มีสิทธิครอบครองตกทอดถึงทายาทโดยธรรมได้ เพื่อป้องกันไม่ให้นายทุนเข้ามาครอบครองกวนซื้อที่ดิน และส่งเสริมให้มีการปลูกป่า ตลอดจนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและส่งเสริมรายได้ จะเป็นการแก้ปัญหาให้ประชาชนมีรายได้เพียงพอ และไม่ต้องบุกรุกป่าต่อไป ทั้งนี้ได้จัดตั้งกองจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนขึ้นในกรมป่าไม้ และตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรในเขตป่าสงวนซึ่งเสื่อมสภาพ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน มีหน้าที่กำหนดนโยบายสั่งการ กำกับ การและประสานงาน (มติ ครม. 29 เม.ย. 2518)

รัฐบาลได้มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 ให้กรมป่าไม้จัดทำโครงการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรของชาติ หรือที่เรียกว่าโครงการสิทธิทำกิน ให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่ง โดยมีหลักเกณฑ์การช่วยเหลือแก่ประชาชนได้



เข้าทำกินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นที่ราบ และเหมาะสมต่อการกสิกรรม ครอบ  
ครวละไม่เกิน 15 ไร่ พร้อมกับปลูกไม้ยืนต้น ปลูกป่าชุมชน และห้ามจำหน่าย ได้แต่สิทธิ  
ครอบครอง ซึ่งยึดถือหลักเกณฑ์เหมือนกับหมู่บ้านป่าไม้ อย่างไรก็ตามก.ร.มน. ได้  
เสนอให้มีการทบทวนหรือยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี วันที่ 4 เม.ย. 2518 เรื่องให้ราษฎร  
เข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ และ 14 มิ.ย. 19 และ 22 ก.ย. 19 ทบทวนมติ ครม. และ  
คำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้ โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฝ่ายป่าไม้ สำนวจำนวนราษฎร  
ที่บุกรุกเข้าไปทำไร่ เลื่อนลอย หรืออาศัยอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติ รายใดเริ่มบุกรุกให้  
อพยพออกไปอยู่ในที่ทำกินซึ่งรัฐจัดสรรให้ ลดจำนวนที่ทำกินไม่เกิน 10 ไร่ต่อ 1 ครอบครัว  
ฝ่ายปกครองควบคุมราษฎรที่อยู่ในความรับผิดชอบมิให้โยกย้ายถิ่นที่อยู่ โดยปฏิบัติตาม  
พ.ร.บ. ทะเบียนราษฎร

อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2527 ให้กระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์ไปดำเนินการตั้งคณะกรรมการศึกษา พิจารณาหาวิธีการแก้ปัญหาป่าสงวน  
แห่งชาติ โดยคณะกรรมการมีความเห็นว่า มีราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวน  
แห่งชาติเป็นจำนวนมากทั้งก่อนและภายหลังการประกาศกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ การ  
ประกาศกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้ถือแนวเขตตามผลการจำแนกประเภทที่ดินเป็น  
หลัก แต่มิได้กันพื้นที่ชุมชน หมู่บ้าน ตำบลที่มีอยู่ก่อนออกตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบ  
กับราษฎรบางรายไม่ได้ยื่นคำร้องอ้างสิทธิได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้  
บังคับ ตามพ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงทำให้เสียสิทธิและได้รับความ  
เดือดร้อน

นอกจากนี้หลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้าน ตำบล กิ่งอำเภอ และอำเภอ มิได้คำนึง  
ว่าจะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ แต่คำนึงถึงความพร้อมในด้านความสะดวกใน  
การปกครอง รายได้ของชุมชน จำนวนพลเมือง การให้บริการสาธารณสุข โภค การจัด  
ตั้งหมู่บ้าน ตำบลโดยขอด้วยกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่หรือไม่ ขาดการประสานงาน  
ระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย และมีการเรียกเก็บภาษี

บำรุงท้องที่ ทำให้ราษฎรสำคัญคิดว่าทางราชการยอมรับรองสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครอง มีการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยสำคัญผิด และมีการเพิกถอนหนังสือสำคัญนั้นๆ เป็นเหตุให้ราษฎรเกิดความสับสนในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความประสงค์ให้ทางราชการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติบริเวณที่มีราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยหรือทำกินเป็นหลักแหล่ง แล้วออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินนั้นๆ ในขณะที่รัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ และมีแนวโน้มที่จะไม่ให้กรรมสิทธิในที่ดินแก่ราษฎรโดยการออกโฉนด หรือ น.ส.3 แต่จะให้เป็นรูปแบบของสิทธิทำกิน ป่าสงวนแห่งชาติได้เคยประกาศมาแล้ว ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 ซึ่งในการประกาศพระราชกฤษฎีกาจะต้องมีแผนที่ประกอบซึ่งสามารถใช้เป็นหลักฐานทางกฎหมายได้

คณะกรรมการจึงได้เสนอแนวทางปฏิบัติ 2 วิธี คือ ไม่เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ แต่ช่วยเหลือโดยให้ราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ยื่นขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ภายในระยะเวลาที่กำหนด วิธีการที่ 2 ช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 โดยแบ่งการช่วยเหลือเป็น 3 กลุ่ม แล้วออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อลดการเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>37</sup>

<sup>37</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, หนังสือลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2527,

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 ม.ค. 2534 รับหลักการของโครงการ จัดทำทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มี กำหนดระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (พ.ศ. 2534-2538) ที่เสนอโดย กอ.รมน. ต่อมา กอ.รมน. ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาปรับแผนงาน และกิจกรรม ให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับ โดยลดพื้นที่เป้าหมายที่จะดำเนินการในปี 2534 จากเดิม 21 ป่า ลง เหลือ 5 ป่า สำหรับ 16 ป่าที่เหลือจัดลำดับความเร่งด่วนในการดำเนินการ ในแผนแม่บท คจก. ตอ./น. ต้องดำเนินการทุกพื้นที่ป่าจำนวน 352 ป่า ในเขตพื้นที่ 17 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยกำหนดเป็นนโยบายของชาติเพื่อป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกทำลายป่ามากยิ่งขึ้นและแก้ไขปัญหาค่าทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎรผู้ยากไร้ที่บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ นอกจากนี้ยังให้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย ต่อมา ครม. ได้มีมติวันที่ 3 ธันวาคม 2534 เห็นชอบในหลักการ ให้ กอ.รมน. และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการ พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของแผน ให้ กอ.รมน. ดำเนินการใน ลักษณะการจูงใจมากกว่าการบังคับ โดยเตรียมที่อยู่ที่ทำกินในสมบุรณ์ก่อนอพยพราษฎร และให้กระทรวงเกษตรฯ กำหนดเขตพื้นที่ป่าในเขต 19 จังหวัดคิดเป็นร้อยละ 30 ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด และเร่งรัดกำหนดแนวเขตพื้นที่ให้บรรลุภายใน 1 ปี

อย่างไรก็ตามการดำเนินการตาม โครงการ คจก. ได้เกิดปัญหามากมายตามมา มีผลให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต้องเดินขบวนร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุนให้ยกเลิกโครงการ คจก. ผลสุดท้ายคณะรัฐมนตรีจึงมีมติวันที่ 23 มิถุนายน 2535 เห็นว่า คจก. เป็นโครงการที่ดี แต่จากการปฏิบัติตามโครงการ ได้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งขึ้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขยกเลิกเป้าหมายของการดำเนินการ ให้ยับยั้งการดำเนินงานในพื้นที่ที่ยังไม่มีการดำเนินงาน ส่วนโครงการใดที่เริ่มดำเนินการแล้วแต่ยังไม่มีการอพยพประชาชนก็ให้ยับยั้งการอพยพไว้ก่อน และแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงการจัดทำทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและกรรมการ 15 คน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาทบทวนหลักการและแผนงานตามโครงการที่ได้รับอนุมัติจาก ครม. ตลอดจนวิธี



## ปฏิบัติและการจัดองค์กรของโครงการ

ต่อมาวันที่ 15 ธันวาคม 2535 ครม.มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือราษฎร อันเนื่องมาจากการยกเลิก โครงการ คจก. พิจารณาแก้ไขปัญหา กำหนดมาตรการช่วยเหลือราษฎร และตั้งโครงการพัฒนาชุมชนเพื่อฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรกที่ดินของรัฐ (กปร.) พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการ ที่มีองค์ประกอบระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และองค์กรเอกชนในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรนำในการประสานแผนปฏิบัติ แต่ผลปรากฏว่าย่างดำเนินการปฏิบัติได้บางส่วน ก็มีกการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลนายชวน หลีกภัย นโยบายของรัฐจึงได้เปลี่ยนมาเป็นนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาคกรกที่ดินของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 โดยเร่งรัดให้มีการออกเอกสารสิทธิ์แก่ราษฎร ที่ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐก่อนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ หรือเป็นหมู่บ้านเก่าที่พิสูจน์ได้ว่าอยู่มาแต่ดั้งเดิม ส่วนกรณีราษฎรที่ครอบครองภายหลังการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ ไม่ให้ออกเอกสารสิทธิ์แต่จะช่วยเหลือด้วยการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไข พ.ศ. 2532 (ซึ่งเปิดโอกาสให้คุณสมบัติของเกษตรกรกว้างขึ้นนอกเหนือจากการช่วยเหลือเกษตรกรโดยครอบคลุมถึงผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม) ในที่ดินนอกเขตป่าอนุรักษ์

จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาประเทศ มีทั้งการอนุรักษ์ป่า และการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินเร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 3 เป็นต้นมา แต่การกระจายการถือครองที่ดินของรัฐ ไม่ได้ใช้นโยบายปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริงด้วยการเวนคืนที่ดินของเอกชนที่ถือครองที่ดินจำนวนมาก มาสู่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินหรือมีน้อยไม่พอเพียง ซึ่งแนวความคิดนี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย ทั้งนี้เพราะมีการโต้เถียงว่าเป็นการรุกรอนสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งนโยบายของรัฐทางเศรษฐกิจเป็นแบบเสรีนิยม ทุกคนมีสิทธิครอบครองทรัพย์สินได้ตามกำลังความสามารถของแต่ละบุคคล รัฐจะแทรกแซงได้เมื่อมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

และเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ

นอกจากนี้ในทางการเมืองแล้วในระดับท้องถิ่นผู้ถือสิทธิพลในท้องถิ่นมีสถานภาพที่สูงกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องด้วยการปกครองแบบระบบอุปถัมภ์ที่เปลี่ยนจากเจ้าขุนมูลนายกับไพร่มาเป็นนายทุนกับผู้ยากไร้ ทำให้ผู้ยากไร้ต้องพึ่งพาทางเศรษฐกิจจากนายทุน ซึ่งรวมไปถึงการถูกกดขี่ทั้งทางการเมือง (ถูกครอบงำทางการเมืองปกครองท้องถิ่นด้วยนายทุนในรูปแบบของการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น) และทางเศรษฐกิจ (ถูกเอาเปรียบยึดที่ดินจากหนี้สินที่สั่งสมมาตั้งแต่บรรพบุรุษ ถูกบังคับให้ขายที่ดินด้วยอำนาจของอิทธิพลถูกกลไกตลาดปั่นราคาที่ดินและล่อกิเลสด้วยเงิน) ดังนั้นการกระจายการถือครองที่ดินจึงเป็นไปได้ยากนอกจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง ให้กระจายอำนาจอย่างแท้จริง และเปลี่ยนเป็นระบบเศรษฐกิจใหม่ ที่สอดคล้องกับสังคมไทย ที่ผ่านมารัฐบาลจึงแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐเป็นส่วนใหญ่ และแก้ไขปัญหาลิทธิทำกินในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมด้วยมาตรการต่าง ๆ กันขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละชุด

แต่แนวความคิดในการจัดที่ดินยังคงยึดถือเหมือนเดิมกล่าวคือ รัฐมีอำนาจในการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ประชาชน และควบคุมทั้งคุณสมบัติ การถือครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ควบคุมเงื่อนไขก่อนที่จะได้เอกสารสิทธิเพื่อไม่ให้ที่ดินเปลี่ยนมือได้ง่าย มีการพัฒนาทางการเกษตร สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ แต่ผลปรากฏว่าการจัดสรรที่ทำกินของรัฐไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากแนวความคิดดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานการเคารพความเป็นมนุษย์และวัฒนธรรมประเพณีที่สัมพันธ์กันในชุมชน ตลอดจนการมองความเป็นจริงว่า ไม่มีที่ดินผืนใดที่ไม่มีบุคคลครอบครอง โดยเฉพาะพื้นที่ดินที่สามารถทำการเกษตรกรรมได้ และถ้าหากยังมีการส่งเสริมการเกษตรแบบส่งออก โดยไม่ได้พัฒนาประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน ปัญหาการบุกรุกที่ป่าจะขยายเพิ่มมากขึ้น โดยที่มาตรการห้ามโอบนที่ไม้สามารถป้องกันได้

ฉะนั้นแนวความคิดการจัดการที่ดินในเขตป่าจึงไม่สามารถพิจารณาปัญหาที่ดินและปัญหาป่าไม้เท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการใช้ทรัพยากร ซึ่งทั้งในทางนโยบายและกฎหมายจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดใหม่มากกว่าการแก้ปัญหาเพิกถอนเขตป่าและรับรองสิทธิทำกินเท่านั้น

#### แนวความคิดการบริหารงานในการจัดการที่ดินในเขตป่า

หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการที่ดินในเขตป่า คือ กรมป่าไม้ ซึ่งถือว่าขอบเขตอำนาจเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ ซึ่งมีความหมายครอบคลุมที่ดินทุกประเภทที่ไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามคำนิยามคำว่า "ป่า" ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ปัญหาป่าไม้กำลังวิกฤตอย่างหนัก กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานราชการที่ถูกกล่าวหาว่าไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการป่าไม้ บราจกฏการณที่เห็นได้ชัดคือกรมป่าไม้ไม่มีอำนาจในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า ซึ่งการอนุญาตดังกล่าวให้กลไกทางการเมืองโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการที่ดินในเขตป่า เช่นปัญหาการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม มีทั้งความขัดแย้งระหว่างความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตร การทำไร่เลื่อนลอย และการอนุรักษ์สภาพสิ่งแวดล้อมในการปรับปรุงคุณภาพของดิน รักษาสภาพต้นน้ำลำธารและป่าไม้ และมีกฎหมายบังคับใช้แต่ละฉบับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ โดยไม่ได้พิจารณาภาพรวมในการวางแผนการใช้ที่ดิน ทำให้การดำเนินการจัดการที่ดินในเขตป่ามีทั้งการใช้อำนาจรัฐของข้าราชการประจำ กับการใช้อำนาจรัฐทางการเมืองผ่านมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นปัญหาว่าการใช้อำนาจรัฐทั้ง 2 ทางมีประสิทธิภาพหรือเป็นอุปสรรค

เป็นที่ประจักษ์ชัดดีว่าถึงแม้กฎหมายและนโยบายจะดีอย่างไรก็ตาม แต่ถ้ากลไกรัฐไม่ได้มีการปรับตัวให้สอดคล้อง การดำเนินการจะไร้ประสิทธิภาพ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เช่นกัน แนวความคิดการบริหารราชการในการจัดการที่ดินในเขตป่า ได้สะท้อน



ให้เห็นว่ากลไกรัฐมีการปรับตัวไปตามสถานการณ์ของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หากแต่จะช้าหรือเร็วขึ้นอยู่กับกลไกทางสังคมในขณะนั้น มีการกระตุ้นและตอบสนองอย่างไร ซึ่งจะชี้ให้เห็นปัจจัยสำคัญ และแนวความคิดดังกล่าวที่ทำให้กลไกรัฐมีการปรับตัวถึง 3 ครั้ง ดังนี้

### 1. กลไกรัฐในการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง

ผลจากการถูกเร่งรัดจากชาติตะวันตกให้แก่ปัญหาการจัดการไม้ อย่างไม่มีระเบียบแบบแผน และไม่สม่ำเสมอของเจ้านายฝ่ายเหนือ ประกอบกับการทำสนธิสัญญาระหว่างอังกฤษกับไทย พ.ศ. 2436 ได้ก่อให้เกิดการสร้างกลไกของรัฐส่วนกลางที่จะเข้ามาควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศทั้งหมด เพื่อควบคุมการทำไม้ และจัดเก็บรายได้เข้ารัฐส่วนกลาง การตั้งกรมป่าไม้ในปีพ.ศ. 2439 จึงเป็นเครื่องมือที่รับใช้การปฏิรูปการปกครองในการสร้างรัฐ (state building) เพื่อไม่ให้อังกฤษเข้าแทรกแซงกิจการป่าไม้ภายในอาณาเขต ขณะเดียวกันก็ควบคุมอาณาเขตของประเทศให้มั่นคง และสร้างความแข็งแกร่งให้กับศูนย์อำนาจทางการเมืองของรัฐส่วนกลาง ซึ่งมีผลให้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มีประสิทธิภาพในการควบคุมทรัพยากรไว้ทั้งหมด และควบคุมการเก็บภาษีนำรายได้เข้ารัฐ เนื่องจากมีกลไกรัฐที่เข้มแข็ง

การก่อเกิดกลไกรัฐที่เข้มแข็งโดยเฉพาะกรมป่าไม้ ได้รับอิทธิพลการจัดราชการจากพม่าซึ่ง Mr. H. Slade ที่ปรึกษาชาวอังกฤษได้ให้คำแนะนำตั้งกรมป่าไม้ อันประกอบด้วยผู้ชำนาญ ให้มีหน้าที่รับผิดชอบป่าไม้ทั้งสิ้นทั้งปวง และวางแผนป้องกันรักษาและพัฒนาป่าไม้ และควบคุมการนำไม้เคลื่อนที่ และจัดเก็บรายได้ทุกชนิดทุกประเภททาง

ด้านนี้<sup>38</sup> ดังนั้นการตั้งกรมป่าไม้ทำให้เกิดกลไกรัฐที่เข้าไปบริหารการจัดการป่าไม้ และสร้างความรู้ทางวิชาการการจัดการป่าไม้แบบตะวันตก เช่นเดียวกับที่พม่าและอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมของอังกฤษ

หลักการสำคัญของแนวความคิดการบริหารจัดการป่าไม้ คือการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยให้สิทธิถือครองพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดเป็นของรัฐ เพื่อให้รัฐครอบครองป่าไม้สักที่มีค่าทั้งหมด และกันไม่ให้ราษฎรใช้ไม้สักโดยเสรี ควบคุมการทำไม้โดยให้สัมปทานภายใต้การอนุญาตของรัฐส่วนกลาง และเก็บภาษีไม้ขนอสัก ค่าภาคหลวง ให้มาอยู่ในอำนาจของพระคลังมหาสมบัติ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ฉะนั้นการแบ่งส่วนราชการของกรมป่าไม้จึงให้ความสำคัญกับการตั้งหน่วยงานราชการในภูมิภาค ได้มีการจัดตั้งป่าไม้ภาคหรือกอง (Forest division) ขยายไปสู่จังหวัดต่างๆในภาคเหนือ และมีป่าไม้บริเวณ ป่าไม้แขวง ประจำป่า โดยให้กำนันป่า ผู้ใหญ่ป่าซึ่งเป็นคนในพื้นที่ เป็นผู้ช่วยข้าราชการที่ส่งมาจากส่วนกลางได้แก่ ปลัดกรมป่าไม้ ผู้ช่วยเจ้ากรมป่าไม้ เพื่อสะดวกในการควบคุมการทำไม้สักและเก็บค่าภาคหลวง ภาษีไม้ขนอสักให้เข้มงวดและมีประสิทธิภาพ

พัฒนาการของการแบ่งส่วนราชการของกรมป่าไม้ ตั้งแต่เริ่มตั้งกรมป่าไม้จนถึงปัจจุบัน ยังคงมีแนวความคิดรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้มาไว้ที่ส่วนกลาง

---

<sup>38</sup> กรมป่าไม้, "สถานการณ์ป่าไม้ก่อนการสถาปนากกรมป่าไม้" ใน ประวัติและผลงานของกรมป่าไม้ครบรอบ 84 ปี พ.ศ. 2439 - 2523 (กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้, 2523), หน้า 12.

และมีการขยายส่วนราชการกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากขั้วอำนาจกลุ่มคนที่มาจากทหาร มาสู่การเลือกตั้งที่มีตัวแทนมาจากประชาชน ซึ่งไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกลไกรัฐแต่อย่างใด การปรับเปลี่ยนกลไกภายในของกรมป่าไม้ ตั้งแต่การเปลี่ยนจากกองทำไม้มาเป็นกองจัดการป่าไม้ ขยายการตั้งกองตำรวจป่าไม้ กองอุทยาน กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กองอนุรักษ์ต้นน้ำ เปลี่ยนจากป่าไม้ภาคมาเป็นป่าไม้เขต และขยายการตั้งสำนักส่งเสริมการปลูกป่า สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สำนักป้องกันและปราบปรามซึ่งมีกรอบของแนวความคิดทั้งการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในทางเศรษฐกิจ และการอนุรักษ์ทรัพยากร ยังอยู่ในอำนาจการจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้ของฝ่ายข้าราชการประจำ โดยที่กลไกของฝ่ายการเมือง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่รับผิดชอบกรมป่าไม้โดยตรง ไม่ได้ใช้อำนาจในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของฝ่ายข้าราชการ แต่ประนีประนอม และร่วมกับฝ่ายข้าราชการประจำกระทำการภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ ที่การบริหารงานด้านการทำไม้ อุตสาหกรรมป่าไม้ งานด้านป่าไม้ งานป้องกันรักษาป่า การจัดการป่าไม้เขตอนุรักษ์ และการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตป่า รวมศูนย์อำนาจที่กรม และกระทรวง ไม่ได้มีการกระจายอำนาจให้ป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัดในการพิจารณาตัดสิน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญให้การจัดการป่าไม้เป็นไปอย่างล่าช้า เพราะการตัดสินใจขึ้นอยู่กับบุคคลคนเดียว คือ อธิบดีกรมป่าไม้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและสหกรณ์ ยกเว้นในกรณีระดับนโยบายที่ต้องใช้พื้นที่ในเขตป่าดำเนินการตามนโยบายของรัฐ จึงให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจ

ทางด้านการพัฒนาความรู้ทางวิชาการการจัดการป่าไม้ ได้มีการพัฒนาบุคลากรส่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไปศึกษาที่โรงเรียนป่าไม้ในอินเดีย พม่า และอังกฤษ ซึ่งเป็นความรู้ในการจัดการไม้แบบตะวันตก เช่น การวางโครงการป่าไม้และอุตสาหกรรมป่าไม้ การวิจัยพันธุ์ไม้และเมล็ดพันธุ์ การบำรุงรักษาป่า เป็นต้น ต่อมามีการตั้งโรงเรียนป่าไม้แพร่ และคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพื่อเสริมสร้างความรู้ให้กับ



เจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการนำไปบริหารและปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ของไทยมีความรู้ความชำนาญเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับป่าไม้ โดยเฉพาะความรู้ที่ให้ความสำคัญกับการที่รัฐเข้าไปจัดการทำไม้และการบำรุงรักษาป่าไม้เท่านั้น ด้วยเหตุที่ยังมีทรัพยากรป่าไม้เป็นจำนวนมาก ที่รัฐจะนำมาใช้ประโยชน์และยังไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร ดังนั้นการพัฒนาความรู้เรื่องป่าไม้จึงเป็นความรู้เชิงเทคนิคที่พัฒนาเจ้าหน้าที่ป่าไม้ตอบสนองต่อการจัดการราชการในกลไกของรัฐ ที่เข้าไปบริหารจัดการป่าไม้ตามแนวความคิดดังกล่าว ซึ่งแนวความคิดนี้ได้มีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้มาจนถึงปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่า การแบ่งส่วนราชการในการบริหารการจัดการป่าไม้ได้จัดอย่างเป็นระบบ เพื่อให้กลไกของรัฐเข้มแข็งและขยายฐานอำนาจจากรัฐส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ด้วยการประกาศพื้นที่สงวนป่าควบคุมทรัพยากรป่าไม้ และนำไปสู่การควบคุมแหล่งอำนาจดั้งเดิมในหัวเมืองต่างๆ โดยให้อำนาจการจัดการป่าไม้ทั้งในการให้อนุญาตตัดไม้ ให้สัมปทานทำไม้ การเก็บภาษีตลอดจนการคุ้มครองรักษาป่า ขึ้นอยู่กับเจ้ากรมป่าไม้ในส่วนกลาง การมีป่าไม้ภาคเป็นเครื่องมือที่ทำให้การจัดการป่าไม้ในภูมิภาคดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการแทรกแซงอำนาจรัฐตามหัวเมืองต่างๆให้มาขึ้นตรงต่อรัฐส่วนกลางอย่างค่อยเป็นค่อยไป ขณะเดียวกันกลไกของรัฐได้ควบคุมการทำประโยชน์ในพื้นที่ของราษฎร และจัดที่ดินทำกินให้พร้อมๆกับการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน จากการตั้งหอทะเบียนที่ดิน และเปลี่ยนมาเป็นกรมที่ดินควบคู่กันไป แต่เนื่องจากแนวความคิดการบริหารจัดการป่าไม้ให้ความสำคัญกับการทำไม้ การใช้ทรัพยากรในเขตป่า ได้แก่ เหมืองแร่ การทำเกษตรกรรม โดยไม่ได้พิจารณาในส่วนของการวางแผนการใช้ที่ดิน ทำให้การควบคุมทรัพยากรป่าไม้ไม่ได้ผล อันเนื่องมาจากนโยบายรัฐสนับสนุนให้มีการบุกเบิกป่า และกลไกของรัฐดำเนินการได้เฉพาะในพื้นที่ที่มีการติดต่อสะดวก แต่พื้นที่ที่ห่างไกลยังปราศจากการแทรกแซงจากรัฐส่วนกลาง และมีการลักลอบทำไม้ไปพร้อมกับการบุกเบิกป่าทำการเกษตรกรรม

## 2. กลไกรัฐในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

การตั้งกรมป่าไม้มีวัตถุประสงค์ในการทำไม้ขายต่างประเทศ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจมาแต่เริ่มแรก และได้มีการปรับตัวตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจมาโดยตลอดที่จะนำทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรอื่นในป่า เช่น เหมืองแร่ ของป่า เป็นต้น มาใช้ประโยชน์ แต่การปรับตัวนั้นเป็นไปตามสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในขณะนั้น การทำไม้ และการขายของป่าเป็นเป้าหมายสำคัญที่ทำให้เกิดการแบ่งส่วนราชการในกรมป่าไม้ตามวัตถุประสงค์ของรัฐในสมัยนั้น ซึ่งมีกองทำไม้ กองค้นคว้าของป่า กองกานไม้ เพื่อจัดการการทำไม้ และประสานกับการดำเนินงานของป่าไม้ภาคที่ควบคุมการทำไม้ในภาคต่างๆ ต่อมามีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในด้านการปลูกสร้างสวนสัก ทำไม้ยาง ปลูกไม้โตเร็ว ซึ่งการปลูกไม้ประเภทดังกล่าวเป็นลักษณะ Plantation ปลูกไม้ประเภทเดียวในแปลงเดียวกัน เพื่อให้ได้ผลผลิตของไม้จำนวนมากในการเข้าโรงงานอุตสาหกรรมไม้แปรรูป อุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ เป็นต้น ซึ่งต่างจากการปลูกไม้พันธุ์ธรรมชาติที่เน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ทั่วโลกมีความต้องการในการใช้ไม้จำนวนมาก ในขณะที่หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายยกเลิกการทำไม้ ทำให้ต้องมีการปลูกป่าขึ้นทดแทน ประกอบกับมีการผลักดันจากสหประชาชาติ และธนาคารโลก เสนอแผนปฏิบัติการป่าไม้เขตร้อน เพื่อแก้ปัญหาการทำลายป่าไม้เขตร้อน ซึ่งนโยบายแห่งชาติได้รับแนวความคิดการปลูกป่าเศรษฐกิจเพื่อผลิตไม้มาใช้ประโยชน์จากแผนดังกล่าว

ปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัดคือ มีการปรับตัวของกลไกรัฐในการสร้างรายได้เข้ารัฐให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดคือการตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ในรูปของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์กรธุรกิจที่รัฐมีหุ้นเป็นส่วนใหญ่ และได้สิทธิพิเศษในการทำไม้ โดยเฉพาะในพื้นที่ของหน่วยงานราชการที่มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและมีการทำไม้ เช่น การสร้างเขื่อน การจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเองการสร้างทางรถไฟ การตัดถนน เป็นต้น จัดตั้งบริษัทไม้อัดไทยในองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เพิกถอนสัมปทานทำไม้ของอังกฤษ และ

ตั้งบริษัททำไม้ในจังหวัด นอกจากนี้มีการเปลี่ยนจากป่าไม้ภาคเป็นป่าไม้เขต เพื่อให้มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาป่าไม้จังหวัด ยางจังหวัด และป่าไม้อำเภอโดยตรง มีการเปลี่ยนจากกองงานไม้มาเป็นกองบำรุงรักษาป่าเพื่อส่งเสริมการปลูกป่า แต่ที่ผ่านมาเป็นการส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจแบบ Plantation เช่น สวนสัก สวนยาง สวนสน ยูคาลิปตัส เป็นต้น โดยที่รัฐมีอำนาจในการบำรุงรักษาป่าเท่านั้น ซึ่งการให้บริษัททำไม้ปลูกป่าทดแทนกลับไม่ได้ผล เนื่องจากไม่มีมาตรการที่เข้มงวดเพียงพอต่อการทำให้บริษัทเอกชนต้องปลูกป่าทดแทน เพราะบริษัทเอกชนสามารถจ่ายค่าปรับได้ถ้าไม่เป็นไปตามสัญญาการปลูกป่าทดแทนจึงตกอยู่ที่รัฐต้องรับภาระดังกล่าว ซึ่งไม่สามารถปลูกทดแทนได้ทันกับจำนวนของป่าไม้ที่ถูกทำลายไป รัฐจึงได้มีมาตรการในการส่งเสริมปลูกป่าภาคเอกชนตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และเป็นไปตามแผนพัฒนาฉบับที่ 6 เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่า

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลไกรัฐมีการปรับตัวตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจ ในการนำและสร้างทรัพยากรป่าไม้มาใช้ ได้แก่

(1) รัฐได้มีนโยบายชัดเจนในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่จะต้องนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ อันเนื่องมาจากการได้รับแรงกดดันจากชาติตะวันตก ตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นเศรษฐกิจแบบเมืองขึ้นที่ให้สัมปทานทำไม้แก่อังกฤษ มาจนถึงการเปิดประเทศเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากยังชีพมาเป็นส่งออก โดยเฉพาะการทำไม้เป็นรายได้หลักที่ตอบสนองตลาดต่างประเทศ มาจนถึงการปลูกป่าเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองตลาดโลก

(2) สถานการณ์การใช้ทรัพยากรป่าไม้ได้เปลี่ยนแปลงจากการทำไม้ มาเป็นการปลูกป่า กลไกล้อยของรัฐได้ปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ จากการมีกองทำไม้มาเป็นกองบำรุงรักษาป่า และมาเป็นสำนักส่งเสริมการปลูกป่า ซึ่งแรงผลักดันนี้มีมาจากแรงผลักดันในส่วนของภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐที่เห็นถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไม้ที่จะนำไปขายได้เป็นอย่างดี ทำให้กลไกล้อยของรัฐปรับตัวได้ง่ายขึ้น

(3) การเรียกร้องของสาธารณชนต่อรัฐให้มีการเร่งรัดส่งเสริมการปลูกป่าได้ถูกแปรเปลี่ยนจากเจตนาปลูกป่าเพื่อรักษาระบบนิเวศมาเป็นการปลูกป่าเศรษฐกิจ โดย



รัฐใช้กลไกล้อยู่ในการครอบงำทางความคิด เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการใช้ไม้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการอย่างเพียงพอ และการปลูกไม้โตเร็วไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศ อีกทั้งยังเสริมสร้างทรัพยากรธรรมชาติได้เป็นอย่างดี กลไกล้อยู่ของรัฐจึงเป็นเครื่องมือที่ผลักดันให้นโยบายของรัฐเป็นไปตามทิศทางที่ต้องการของกลุ่มคนบางกลุ่มในภาคเอกชน ซึ่งร่วมกับข้าราชการประจำ และนักการเมืองในส่วนของภาครัฐบาล ที่มีบทบาทการเปลี่ยนแปลงกลไกล้อยู่ของรัฐและนโยบายดังกล่าวให้สัมฤทธิ์ผลได้

จะเห็นได้ว่า การปรับเปลี่ยนกลไกล้อยู่รัฐในการการนำทรัพยากรที่ดินป่าไม้มาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนที่ชัดเจน โดยใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองในการตัดสินใจผ่านมติคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้หน่วยงานราชการอื่นมาใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจรูปแบบ ร่วมกับอำนาจของข้าราชการประจำในส่วนของอธิบดีกรมป่าไม้ และข้าราชการในส่วนป่าไม้จังหวัด ป่าไม้เขต นำเสนอการขอเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า และการทำไม้ เสนอให้รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เน้นการทำไม้เป็นหลัก พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 เพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่า โดยให้ความสะดวกแก่เอกชนมากขึ้นในการทำสวนป่า นอกจากนั้นกฎหมายอื่นได้สนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรในที่ดินในเขตป่า ได้แก่ พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510 บ.ที่ดิน อนุญาตให้มีการทำเหมืองเป็นไปตาม พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510 ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้

### 3. กลไกรัฐในการอนุรักษ์ป่า

การปรับตัวของกลไกรัฐในการอนุรักษ์ป่า เกิดขึ้นหลังจากการปรับตัวของกลไกรัฐในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่การปรับตัวดังกล่าวมาจากแรงผลักดันของชาติตะวันตก เมื่อองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ในปีพ.ศ.2491

ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจสถานการณ์การเกษตรในสาขาต่างๆ ซึ่งตั้งข้อสังเกตว่า การดำเนินกิจการป่าไม้ไม่เป็นไปตามหลักวิชาการที่แท้จริง จึงเสนอแนะให้สงวนพื้นที่ป่าไว้ ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ และใช้แผนที่ทางอากาศในกิจการป่าไม้ เพื่อให้มีการสงวนป่าอย่างรวดเร็วในการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า การสร้างกลไกรัฐในการอนุรักษ์ป่าจึงได้เกิดขึ้นจากการได้รับอิทธิพลจากชาติตะวันตก ที่ไทยได้ลงนามข้อตกลงทางวิชาการระหว่างองค์การสหประชาชาติกับรัฐบาลไทย เพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และเป็นสมาชิก International Union for Conservation of Nature and National Resources (IUCN)

ผลจากการเป็นสมาชิกและบุคคลากรในกรมป่าไม้ได้ไปศึกษาที่ต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศทางยุโรป ทำให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้มีแนวความคิดการจัดการเขตอุทยาน และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแบบตะวันตก ที่ต้องมีการป้องกันและปราบปรามไม่ให้มนุษย์เข้าไปรบกวนธรรมชาติในเขตดังกล่าว ซึ่งมีผลให้กลไกย่อยของรัฐในกรมป่าไม้มี 2 กลไกย่อยหลัก ได้แก่ กลไกในการคุ้มครองรักษาป่า เช่นการจัดตั้งป่าไม้แห่งชาติต่อมาเปลี่ยนเป็นหน่วยป้องกันรักษาป่า ตั้งกองตำรวจป่าไม้เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 ตั้งข้าหลวงตรวจการป่าไม้ภาค ทำหน้าที่ควบคุมกิจการป่าไม้ซึ่งป้องกันการบุกรุกทำลายป่า และกลไกในการป้องกันและปราบปราม ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เช่น การตั้งหมวดสวนพฤกษศาสตร์และวนอุทยาน ต่อมาเปลี่ยนเป็นกองอุทยานแห่งชาติ ตามพ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และหมวดคุ้มครองสัตว์ป่า ต่อมาเปลี่ยนเป็นกองอนุรักษ์สัตว์ป่า ตามพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503

จากการที่พิจารณาเฉพาะเนื้อไม้และหวงห้ามที่ดินในเขตป่าที่ต้องป้องกันรักษาไว้ การสร้างกลไกรัฐดังกล่าวไม่สามารถป้องกันการบุกรุกทำลายป่าได้ เนื่องจากนโยบายของรัฐไม่ได้มีการสนับสนุนให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้อย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ 4 ฉบับ เป็นมาตรการคุ้มครองรักษาป่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แต่การอนุรักษ์ดังกล่าวควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินป่าไม้ด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้มีการสร้าง โครงสร้างพื้นฐานในเขตป่าอนุรักษ์ เช่น การสร้างเขื่อน การทำเหมืองแร่ การทำถนน เป็นต้น ขณะเดียวกันการประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพื่อ กันไม่ให้ชุมชนอยู่อาศัยเป็นไปอย่างเข้มงวด ทำให้กลไกรัฐมีการปรับตัวเป็นไปตามนโยบายดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจในการตัดสินใจใช้ช่องว่างของกฎหมาย ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งปัจจัยสำคัญของการวางนโยบายนั้นมาจาก ฝ่ายข้าราชการประจำ ที่มีแนวความคิดว่าการจัดการป่าอนุรักษ์อยู่ในอำนาจของรัฐเท่านั้น โดยเฉพาะที่ดินในเขตป่ากรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ ในขณะที่การดำเนินงานของรัฐไม่สามารถประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ในการใช้ที่ดินในเขตป่า จนกระทั่งรัฐบาลต้องใช้นโยบายทางการเมืองในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ด้วยการตั้งคณะกรรมการ เพื่อให้เกิดกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกัน โดยมีสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกลไกประสานงาน เช่น คณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำ คณะกรรมการป้องกันบุกรุกการทำลายป่า หรือคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว ไม่ได้มีอำนาจที่แท้จริง หากแต่ขึ้นอยู่กับอำนาจของแต่ละกรมซึ่งปฏิบัติตามกฎหมายที่แยกขาดจากกัน ดังนั้นกลไกรัฐในการอนุรักษ์ป่าจึงจึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ และมีแนวความคิดรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าไม้ เนื่องจากมีความคิดว่าการจัดการของรัฐมีประสิทธิภาพและป้องกันการรักษาป่าได้เป็นอย่างดี