



บทที่ 2

แนวความคิดและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงความหมายและความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ ความจำเป็นในการอนุรักษ์และสาเหตุในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบยั่งยืน แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ และ ประเภทของพื้นที่ป่าไม้ ตามลำดับ

2.1 ความหมาย และความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้

ในเบื้องต้นจะได้กล่าวถึงความหมายของคำว่าป่าไม้ ตามความหมายและความเข้าใจของบุคคลทั่วไปเสียก่อน เนื่องจากมีความหมายแตกต่างจากความหมายของคำว่าป่าที่กำหนดนิยามศัพท์ไว้ตามกฎหมายต่างๆ

ศาสตราจารย์ ดร.นิวัติ เรืองพาณิชย์ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าป่าไม่ว่า “ป่าไม้ คือ สังคมของต้นไม้และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ อันมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และปกคลุมเนื้อที่กว้างใหญ่ มีการใช้ประโยชน์จากอากาศ น้ำ และวัตถุธาตุต่างๆ ในดิน เพื่อการเจริญเติบโตจนถึงอายุขัย และมีการสืบพันธุ์ของตนเอง ทั้งให้ผลผลิตและบริการที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้แก่มนุษย์”¹³

ศาสตราจารย์ ดร.คุสิต พานิชพัฒน์ ได้ให้ความหมายของคำว่าป่าไม้ มีความหมายอยู่ 2 ทาง คือ¹⁴

1) ตามความนิยมโดยทั่วไป หมายความว่า การเจริญเติบโตของต้นไม้ที่ขึ้นอยู่อย่างหนาแน่น และไม้ชั้นรองลงมาที่ขึ้นปกคลุมอยู่บนพื้นที่อันกว้างใหญ่ของแผ่นดิน ซึ่งตามหลักวิชาการแล้วก็ได้แก่การขึ้นอยู่ร่วมกันอย่างมากมายของพืชจำพวกไม้พุ่มและไม้ยืนต้นที่มีเรือนยอด

¹³ นิวัติ เรืองพาณิชย์. (2546). การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 167.

¹⁴ คุสิต พานิชพัฒน์. (2542, กรกฎาคม-กันยายน). “ความหมายของคำว่า “ป่าไม้”.” วารสารสักทอง.

แผ่ออกไปจนชิดกัน และมีคุณลักษณะประจำของตัวเองอยู่ตลอดไปจนชั่วกาลปาวสาน หรือมี เช่นนั้นก็เจริญเติบโตออกไปจนถึงที่สุด

2) ทางด้านการค้า หมายความว่า ทั้งพื้นดิน ต้นไม้และพืชอื่นๆ ที่ขึ้นปกคลุมอยู่

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้นิยามศัพท์คำว่า ป่าไม้ หมายความว่า ผืนแผ่นดินทั้งหมดที่พฤษชาติขึ้นรวมกันอยู่ โดยมีไม้ยืนต้นทุกขนาดเป็นส่วนประกอบที่สำคัญไม่ว่าในทีนั้นจะมีการทำไม้หรือไม่ พื้นที่เช่นนี้สามารถที่จะทำการผลิตไม้ได้หรือไม่ก็มีอิทธิพลต่อลมฟ้าอากาศในท้องถิ่นหรือในการควบคุมรักษาดินน้ำลำธาร ทั้งนี้รวมถึงพื้นที่ที่ป่าไม้ได้ถูกแผ้วถางตัดฟันลงหมด (Clearcut) หรือได้ถูกเผาไปใหม่ๆ เพื่อจะทำการปลูกสร้างป่าขึ้นใหม่ในไม่ช้า แต่ไม่หมายความรวมถึงป่าละเมาะ หนูดินไม้ที่ขึ้นอยู่นอกบริเวณป่า เช่น ตามหัวไร่ปลายนา หรือต้นไม้ที่ปลูกไว้ตามข้างถนน ที่ดินทางเกษตรกรรม (สวนผลไม้ สวนยางพารา) และในสวนสาธารณะ (Park)¹⁵

ความหมายของป่าไม้นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นที่รวมของสิ่งมีชีวิต อันมีต้นไม้เป็นพืชสำคัญทางเศรษฐกิจและชีววิทยา สิ่งที่จะกำหนดลงไปว่าบริเวณใดเป็นที่ป่าไม้นั้น ก็ต้องมีปริมาณต้นไม้หนาแน่นเพียงพอ และมีพื้นที่กว้างขวางพอที่จะมีอิทธิพลต่อดินฟ้าอากาศในท้องถิ่น และทางนิเวศวิทยาแตกต่างจากพื้นที่ดินภายนอกโดยทั่วไป พื้นที่ที่เป็นป่าไม้อาจจะจัดเพื่อสำหรับผลิตไม้ หรือการรักษาดินน้ำลำธาร หรือเป็นสถานที่พักผ่อนตามธรรมชาติก็ได้¹⁶

จากที่ได้ทราบถึงความหมายของคำว่า “ป่าไม้” แล้ว สามารถสรุปถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานในการที่พื้นที่ใดจะเป็นพื้นที่ป่าไม้นั้น จะต้องประกอบไปด้วยต้นไม้ขึ้นอยู่จำนวนหนึ่ง ดังนั้นพื้นที่ซึ่งไม่มีต้นไม้ขึ้นอยู่เลยและไม่ได้มีแผนการที่จะทำการปลูกสร้างป่าขึ้นใหม่ในไม่ช้า พื้นที่นั้นย่อมไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ป่าไม้” ซึ่งแตกต่างจากนิยามศัพท์ตามกฎหมายที่แม้ไม่มีต้นไม้ขึ้นอยู่เลยก็เป็น “ป่า” ได้ ทำให้การอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าอันเป็นความผิดและมีโทษตามกฎหมาย โดยจะได้ศึกษาต่อไปในบทที่ 3

¹⁵ แหล่งเดิม. หน้า 3.

¹⁶ วรรณวลัย ไพสงค์ศรีลักษณ์ และ พิทักษ์พนาลี วนศรีเสริมสยาม. (2524). ป่าไม้จะอยู่ยั่งยืน.

ป่าไม้ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ มีผลต่อการดำรงชีพของมนุษย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพราะป่าไม้เป็นแหล่งกำเนิดของสายน้ำลำธารและสายฝน ซึ่งสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ทุกชีวิต และป่าไม้นั้นมีผลต่อการดำรงชีพของมนุษย์ทั้งโดยตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ในทางตรงนั้น ป่าไม้เป็นแหล่งที่ให้ได้มาซึ่งปัจจัย 4 ประการได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรค เช่น ไม้เป็นวัสดุก่อสร้างที่อยู่อาศัย เชื้อเพลิง ไม้ฟืนหรือสัตว์เป็นอาหาร ไม้เป็นวัตถุดิบในโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนในทางอ้อม การที่ประเทศมีพื้นที่ป่าไม้ที่สมบูรณ์ยังเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ ช่วยปรับสภาพภูมิอากาศ ลดความรุนแรงของน้ำท่วม เป็นแนวป้องกันลมพายุ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เห็นได้ว่าผลประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ย่อมสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชนแต่ในทางกลับกันเมื่อพื้นที่ป่าไม้มีคุณค่ามากก็ย่อมมีการตัดทวงทรัพยากรจากป่ามากขึ้น พื้นที่ป่าไม้ก็ถูกบุกรุกเพื่อเข้าใช้ทรัพยากรรวดเร็วขึ้นด้วย¹⁷

2.2 ความจำเป็นในการอนุรักษ์และสาเหตุในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

เมื่อป่าไม้มีคุณอนันต์ และมีความสำคัญมากที่ได้ให้ประโยชน์แก่มนุษย์ชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดการพื้นที่ป่าไม้ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ตลอดจนทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างยืนยาวตลอดไป โดยมีการประมาณการไว้ว่าโดยเฉลี่ยทุกๆ ปีแล้ว พลโลก 1 คน ควรใช้ไม้ราว 1 ลูกบาศก์เมตรต่อปี จึงจะจัดว่ามีมาตรฐานการครองชีพอยู่ในระดับอยู่ดีกินดี และสำหรับประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาควรจะมีป่า 2.5 ไร่ ต่อพลเมือง 1 คน ถ้าต่อไปได้มีการจัดการป่าไม้ให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้นก็อาจลดเนื้อที่ป่าดังกล่าวลงประมาณครึ่งหนึ่ง หากคิดตามอัตรานี้ ประเทศไทยซึ่งมีพลเมือง 62 ล้านคน ก็ต้องสงวนป่าเศรษฐกิจไว้ให้พลเมืองใช้สอยถึง 140 ล้านไร่ และอาจลดลงครึ่งหนึ่ง คือ 70 ล้านไร่ หากจัดการให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ไม่รวมถึงพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่จะต้องสงวนไว้เพื่อป้องกันต้นน้ำลำธารและเพื่อการอื่นๆ ด้วย¹⁸ หากแต่ตามข้อมูลของกรมป่าไม้ ในปี 2549 ประเทศไทยมีเนื้อที่ป่าทั้งหมดเหลืออยู่เพียง 99 ล้านไร่ เท่านั้น

¹⁷ กิตติ ประทุมแก้ว. (2532). เรื่อง การบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ศึกษาเฉพาะกรณี: ป่าแควระบบ-สียัด อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา (รายงานการศึกษา). หน้า 8-9. และ สุภาภรณ์ รัตนเลิศนุสรณ์. (2550). หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน. หน้า 83-85.

¹⁸ นิวัติ เรืองพาณิชย์. เล่มเดิม. หน้า 168-169.

สภาพปัญหาในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ตลอดจนสาเหตุในการบุกรุกอันทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า¹⁹ ตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ชุมชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยรัฐสนับสนุนให้มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำที่ดินมาทำกิน สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและรัฐก็จะเข้าไปเก็บภาษี คัดสินข้อพิพาท หรือบังคับเวนคืนเพื่อนำที่ดินมาทำสาธารณประโยชน์อื่น จะเห็นได้ว่าในช่วงนี้ชาวบ้านสามารถเข้าไปจับจองพื้นที่ในเขตป่าไม้ได้อย่างเสรี

ในเวลาต่อมา ก็ได้เริ่มจัดตั้งกรมป่าไม้ มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 กำหนดเขตป่าคุ้มครองและเขตป่าสงวน เพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดการเอง ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โอนพื้นที่หรือที่ดินมาเป็นของส่วนกลาง โดยบัญญัติกฎหมายแบบไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์ว่า “ป่า” หมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ผลคือถ้ายังไม่มีโฉนดยอมเป็นป่าทั้งสิ้น ต่อมาก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เนื่องจากรัฐต้องการนำที่ดินไปจัดการเอง จึงเขียนกฎหมายให้อำนาจประกาศเขตป่าสงวนโดยไม่ต้องเดินสำรวจด้วยเท้า แต่ใช้การขีดแนวเขตบนแผนที่และประกาศเป็นกฎกระทรวงได้เลย กฎหมายเหล่านี้เมื่อกำหนดเขตพื้นที่แล้วหากเข้าไปบุกรุกโดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมได้รับโทษทางอาญา จึงเกิดการจับกุมฟ้องร้องว่าราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่า

สภาวะดังกล่าวนั้นเห็นได้ว่าเมื่อได้รวมพื้นที่ป่าไม้เข้ามาจัดการ รัฐก็บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับราษฎรที่ตัดไม้ในป่า ล่าสัตว์ และการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งเหตุผลที่ราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อยู่หลายประการเป็นต้นว่า ต้องการที่ดินเพื่อทำการเกษตรเนื่องจากรัฐสนับสนุนการส่งออกพืชเศรษฐกิจ การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง การปลูกไม้โตเร็วเพื่อตัดขายป้อนโรงงาน และเหตุผลที่

¹⁹ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2534). วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า. หน้า ก-ง., ประมูลเพชรสว่าง. (2534). ป่าไม้กับที่ดินทำกิน : ข้อเท็จจริง ปัญหา และข้อเสนอแนะ, (สมุดปกขาว ฉบับที่ 4 ส่วนหนึ่งของชุดเอกสารสำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของรัฐบาล). หน้า 14-29, วิวัฒน์ คดิธรรมนิตย์. (2542). สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. หน้า 491-496. และอภิชัย พันธเสน. (2542). ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา. หน้า 18,60.

สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ รัฐยังมีได้จัดทำระบบข้อมูลที่ดิน-ป่าไม้ หรือการดำเนินการจำแนกพื้นที่ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเรื่องการเมืองการมีอยู่ของประชาชนในเขตป่าไม้ การไม่มีข้อมูลทำให้การใช้พื้นที่ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ มีคนจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิประเภทใดเลย โดยเฉพาะ ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมแล้วแต่ยังไม่มีการเพิกถอนสภาพ นอกจากนั้นเมื่อ มีการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วความต้องการที่ดินทำกินจึงเพิ่มขึ้น ในขณะที่ที่ดินมีอยู่อย่าง จำกัดและรัฐไม่มีที่ดินรองรับ ทำให้ราษฎรต้องบุกรุกเข้าไปอาศัยทำกินในเขตพื้นที่ป่า

ปัญหาดังกล่าวได้รับการสะสมมาเป็นเวลานานจึงต้องใช้ความเข้าใจและความต่อเนื่อง ในการแก้ไขปัญหา แต่นโยบายตลอดจนการแก้ไขปัญหา²⁰ กลับมีความลักลั่นและขัดแย้งกันเอง เพราะรัฐบาลมักใช้อำนาจ โดยคำนึงถึงคะแนนเสียงและพวกพ้องของตนจนมากเกินไป เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยๆ จึงทำให้เห็นนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหการบุกรุกพื้นที่ป่ามีความแตกต่างกันจนกระทั่งขัดแย้งกันเองในที่สุด ผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนไม่แน่นอนจากนโยบายก็ย่อมเป็น ราษฎรทั่วไป กล่าวคือ หลังจากที่มีการกำหนดเขตป่าไม้แล้ว ในช่วงพ.ศ. 2518 นายกรัฐมนตรี(ม. ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช) ได้มีคำสั่งให้ราษฎรที่อาศัยทำกินอยู่ในเขตป่าสงวน ให้อยู่ในพื้นที่ได้ต่อไป แต่ห้ามบุกรุกต่อและให้มีการปล่อยตัวผู้ที่ถูกจับกุมไป ส่งผลให้พื้นที่ป่าถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว ขึ้นอีก รัฐบาลต้องแก้ปัญหาโดยจัดให้มีโครงการหรือมาตรการต่างๆ ได้แก่ โครงการหมู่บ้านป่าไม้, โครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) ในเขตป่าไม้, การให้ราษฎรขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว หรือการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นที่ตั้งของ ชุมชน แล้วออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน, โครงการจัดที่ดินให้กับ ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือโครงการ คจก. , การ ปฏิรูปที่ดินโดยให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วซึ่ง มีราษฎรถือครองทำกิน ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อออกเอกสาร ส.ป.ก.4-01, การ ให้มีการพิสูจน์สิทธิว่าอยู่ก่อนประกาศเขตป่าอนุรักษ์หรือไม่ ถ้าพิสูจน์ได้ให้ทำการรับรองสิทธิที่ มั่นคงในการอยู่อาศัยและในระหว่างการพิสูจน์สิทธิให้ยุติการอพยพราษฎร จะเห็นได้ว่ายังคงมี ปัญหาในเรื่องที่ดินทำกินซึ่งบุกรุกเข้าไปในเขตป่าไม้เรื้อรังตลอดมาและรัฐบาลก็ยังไม่มีความชัดเจน

²⁰ สรรเสริญ อัจจุตมานัส. (2544). ปัญหาการบุกรุกทำลายป่ากับการแก้ไขโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน. หน้า 105-121.



ในการแก้ไขปัญหา ในบางรัฐบลก็มีการผ่อนปรนแต่ในบางรัฐบลกลับมีการดำเนินการอย่างจริงจัง ทำให้การดำเนินการเกิดความสับสนและขัดแย้งกันเอง ประชาชนขาดความเชื่อมั่น

2.3 แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบยั่งยืน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดแนวทางการจัดการพื้นที่ป่าไม้ไว้ในหมวดที่ 5 ส่วนที่ 8 แผนนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

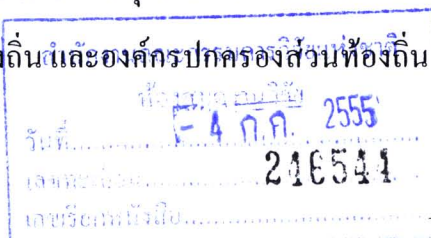
(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน



จะเห็นได้ว่าการจัดการที่ดินรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงป่าไม้ด้วยนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้จัดการอย่างยั่งยืนและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย การจัดการอย่างยั่งยืนนั้น มีรากฐานมาจากหลัก “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development) ซึ่งหมายถึง การดำเนินการใดๆ ที่ทำให้เกิดความเจริญหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นและมีลักษณะคงทนถาวร เพราะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้หากนำไปใช้ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมใดก็จะหมายถึง การทำให้กิจกรรมนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่จะส่งผลดีทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยเมื่อนำมาใช้ในมิติของสิ่งแวดล้อมแล้วสามารถพิจารณาได้จากความหมายที่คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) ได้ให้ไว้คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอม เพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขาลงไป” ซึ่งเป็นการยอมรับว่า การพัฒนาเป็นสิ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อสนองความต้องการของคนในปัจจุบัน แต่การพัฒนานี้ต้องไม่เป็นการทำลายโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิในสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นอนาคต²¹ ซึ่งแนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนนั้นต้องยึดหลักเกณฑ์ ดังนี้คือ²²

1) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยที่ไม่เป็นการทำลายต้นทุน มีการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ป่าไม้ให้มีความอุดมสมบูรณ์ เมื่อพื้นที่ป่าไม้มีความอุดมสมบูรณ์ชุมชนก็สามารถดำรงชีพหาอาหารเก็บหาสมุนไพรได้ ตลอดจนได้อยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี

2) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า หมายถึง การใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เป็นการทำลายล้างแล้ว ยังเป็นการใช้ประโยชน์ทางธรรมชาติที่ได้มาอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน ผู้ประกอบการสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้อย่างต่อเนื่อง ชุมชนโดยรอบก็จะได้ใช้สอย

²¹ สุณีษ์ มัลลิกมาลย์. (2545). รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 5.

²² พันธ์ ทศนียานนท์ และ คณะ. (2532). กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 (รายงานการวิจัย). หน้า 22-23. และวิรัตน์ เรืองไชยศรี. (2551, มิถุนายน). “การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน.” วารสารการจัดการป่าไม้, ปีที่ 2, 3. หน้า 81.

ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าไม้ได้อย่างต่อเนื่องและมีอาชีพมีงานทำตลอดทั้งปี นอกจากนั้นยังทำให้มั่นใจได้ว่าพื้นที่ป่าไม้จะคงอยู่และมีความอุดมสมบูรณ์ตลอดไป

3) การจำกัดการผลิตหรือการบริโภค ภายใต้ข้อจำกัดที่จะต้องรักษาต้นทุนทางธรรมชาติและตอบสนองความต้องการพื้นฐานก่อน ซึ่งก็เป็นที่แน่นอนว่าการผลิตหรือการบริโภคในหลายกรณีที่จะต้องถูกจำกัดลง เช่น การจำกัดจำนวนพื้นที่ในการทำไม้ในแต่ละเขตโดยต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์แต่ต้องไม่กระทบต่อความต้องการพื้นฐานของสังคม แต่ในกรณีจำเป็นที่การจำกัดนั้นจะส่งผลกระทบถึงความต้องการพื้นฐานก็มีความจำเป็นที่รัฐต้องหาทางทดแทนการทำให้ประโยชน์นั้น โดยอาศัยส่วนอื่นต่อไป เช่น ส่งเสริมให้มีการปลูกไม้โตเร็วเพื่อสนองต่อความต้องการของตลาดแทน

4) มีการกระจายโอกาสในสังคม โดยชุมชนรอบพื้นที่ป่าไม้หรือในพื้นที่ป่าไม้มีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี มีการจ้างงานและได้รับสวัสดิการและความปลอดภัยตามที่กฎหมายกำหนด และผู้ประกอบการด้านป่าไม้หรือสวนป่าสามารถดำเนินกิจกรรมและอยู่ร่วมกับสังคมและชุมชนในท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องดำเนินการให้มีผลกระทบต่อชุมชนน้อยที่สุด

กล่าวโดยสรุป²³ ในรายละเอียดของการจัดการป่าไม้นั้นก็คือ ทำอย่างไรจึงจะให้ป่าที่จัดการนั้นอำนวยผลผลิตได้ดีที่สม่ำเสมอตลอดไป คือปริมาณไม้ที่จะตัดออกจะต้องเท่ากับปริมาณไม้ที่เติบโตขึ้นมาแทนที่ในป่า ทำให้ป่าสามารถให้ผลผลิตติดต่อกันไปไม่หยุดยั้ง และขณะเดียวกันป่าก็จะมีสภาพเป็นอยู่อย่างเดิมตลอดไป โดยมีวัตถุประสงค์พื้นฐาน คือ เพื่อให้มีสภาพป่าอุดมสมบูรณ์หรือใกล้เคียงป่าสมบูรณ์มากที่สุด และให้อำนวยประโยชน์ทั้งด้านการเพิ่มปริมาณและคุณภาพไม้เพื่อนำมาซึ่งรายได้และรักษาต้นน้ำลำธารหรือป้องกันการพังทลายของดิน นอกจากนั้นยังมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมกับความต้องการเพื่อให้เป็นไปตามโครงการนั้น ๆ ด้วย โดยจะต้องมี การสำรวจป่าที่จะวางโครงการจัดการ โดยการสำรวจให้ทราบว่าไม้ในป่านั้นมีอะไร อยู่ที่ใด อย่างไร และมีอยู่เท่าใด ซึ่งถ้าจะให้สะดวกจะต้องมีแผนที่ของป่านั้นๆ แล้วแบ่งป่าเป็นตอนเนื้อที่ 200-400 เฮกตาร์²⁴ และหากต้องการความละเอียดเนื้อ

²³ เกษม จันทรแก้ว. (2529). การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 4-8 ถึง 4-20.

²⁴ 1 เฮกตาร์ = 6.1775 ไร่



ที่ของตอนอาจมีเพียง 4-5 เฮกตาร์ ก็ได้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดการป่าไม้นั้น โดยตอนนี้จะเป็นหน่วยในการจัดการและมักกำหนดให้มีขอบเขตที่ค้นหาได้ง่าย เช่น สันเขา ถนน ลำห้วย การสำรวจป่าก็จะทำเป็นตอนๆ ซึ่งอาจใช้รูปถ่ายทางอากาศช่วยเพื่อประหยัดเวลาและได้ข้อมูลที่ถูกต้องมากขึ้น โดยเริ่มทำการสำรวจ สภาพภูมิประเทศ ชนิดดิน หิน พันธุ์ไม้สำคัญ ขนาด ปริมาณ และสภาพการณ์ต่างๆ เช่น การอาศัยผลผลิตจากป่าของราษฎร หรืออิทธิพลของราษฎรในป่า การจัดเจ้าหน้าที่แรงงาน เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลและสถิติจากการสำรวจนี้เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการ

ในการวางแผนโครงการ นอกจากการกำหนดในเรื่องของการตัดฟันไม้แล้ว จะต้องกำหนดกิจกรรมอันจำเป็นเพื่อที่จะทำให้มีสภาพป่าสมบูรณ์ด้วย เช่น การปลูกพันธุ์ไม้ การปราบปราม ป้องกันการลักลอบตัดไม้ การแผ้วถางทำลายป่า การป้องกันไฟป่า โรคแมลง การทำถนน การก่อสร้างบ้านเรือน การหมายและซ่อมแซมแนวเขตป่าเมื่อได้จัดทำโครงการแล้วต้องมีการควบคุมตรวจสอบโดยจัดให้มีแผนประวัติของป่า เพื่อทราบประวัติและการดำเนินการทุกอย่างในป่าหนึ่งๆ ได้อย่างละเอียด นำมาใช้เป็นหลักในการจัดการป่านั้นในเวลาต่อมา

2.4 แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม

นอกจากรัฐธรรมนูญจะได้กำหนดแนวนโยบายในการใช้ที่ดินตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ทุกฝ่ายของสังคมได้ร่วมกันในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งแต่เดิมนั้นอำนาจในการจัดการเป็นอำนาจโดยตรงขององค์กรของรัฐเท่านั้น แต่เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชนในการบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ประกอบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอันแสดงถึงความล้มเหลวในการป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและการสะสมของมลพิษในสิ่งแวดล้อม ย่อมชี้ชัดถึงปัญหา ความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐควร

รับรองและคุ้มครองด้วย²⁵ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชน 5 กลุ่ม ในการร่วมดูแลเพื่อให้ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีเอกภาพ มีพลัง และมีความยั่งยืน ซึ่งได้แก่²⁶

1) รัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐจะต้องส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน นอกจากนั้นรัฐยังมีหน้าที่ในการกระจาย อำนาจโดยการตรากฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการ จัดการสิ่งแวดล้อมด้วย

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายนั้นจะต้องมี สารสำคัญเกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่และที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3) ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสิทธิที่จะมี ส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

4) องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และ สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ องค์กรอิสระจะต้องได้ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ

5) ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วน ร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ

²⁵ สุนีย์ มัลลิกมาลัย, เล่มเดิม, หน้า 49.

²⁶ วีรวัฒน์ ปุสสโร และ วัฒน าทาบังกาพ. (ม.ป.ป.). “รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ จัดการสิ่งแวดล้อมและ บทบาทของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม.” สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลง แนวคิดสู่ปฏิบัติ (เอกสารประกอบการ สัมมนา กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม). หน้า 6.

ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

โดยระดับของการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 6 ระดับ ดังนี้²⁷

1) ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชนเมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มจะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น นับเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมด้วย เพราะข้อมูลเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมจะบอกถึงความจำเป็นและความสำคัญ ตลอดจนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ

2) ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น เพื่อให้เจ้าของโครงการ หน่วยงาน ผู้มีอำนาจตัดสินใจนำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

3) ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการหรือกิจกรรม การมีส่วนร่วมในระดับนี้มีความสำคัญมากเพราะประชาชนที่จะมีส่วนร่วม นั้นเป็นเจ้าของพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงมากกว่าประชาชนอื่นๆ

4) ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน หรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ในทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ความรู้เฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูง แล้วบางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่า ลุ่มน้ำ หรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็ร่วมดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นก็ย่อมถือว่ามีร่วมดำเนินการได้

²⁷ สุนีย์ มัลลิกมาลัย. เล่มเดิม. หน้า 57-62.

5) ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย (watch dog) การดำเนินการ เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาได้ทันทั่วทั้งก่อนจะมีผลร้ายเกิดขึ้น

6) ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบ ทั้งต่อประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยการมีส่วนร่วมทั้ง 6 ระดับนั้นหาก ประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้วย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ ตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมต้อง คำนึงถึงประเภทโครงการหรือกิจกรรม กระบวนการดำเนินงาน ช่วงเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วม ระดับของการมีส่วนร่วม องค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนร่วม และกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วม ของประชาชน

2.5 นโยบายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

แต่เดิมการทำไม้ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับป่าไม้ไม่ได้อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แต่เป็นของเจ้าผู้ครองนครต่างๆ โดยเฉพาะป่าในทางภาคเหนือ เช่น เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ โดยผู้ที่ต้องการทำไม้ต้องขออนุญาตกับเจ้าผู้ครองนครเหล่านั้น ซึ่งต่อมาได้ประสบปัญหาการออก ใบอนุญาตช้าซ้อน บริษัทต่างชาติที่ได้รับอนุญาตเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงได้ร้องทุกข์มายังรัฐบาล ในปี 2438 รัฐบาลจึงได้ส่ง Mr.H.Slade ผู้เชี่ยวชาญด้านป่าไม้ชาวอังกฤษ ศึกษา แนวทางการจัดการป่าไม้ หลังจากได้ศึกษาแล้วจึงได้มีความเห็นเสนอว่า รัฐบาลควรเข้าจัดการป่า

ไม้เองไม่ควรปล่อยให้เป็นอำนาจของเจ้าผู้ครองนครอีกต่อไป และจำเป็นที่จะต้องตั้งหน่วยงานเพื่อควบคุมการทำไม้ ซึ่งได้แก่ กรมป่าไม้ โดย Mr.H.Slade เป็นอธิบดีกรมป่าไม้คนแรก²⁸

นับตั้งแต่เริ่มสถาปนากรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2439 จนถึง พ.ศ. 2502 ผู้บริหารประเทศไม่เคยได้ประกาศนโยบายในเรื่องป่าไม้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด นโยบายที่ใช้ในการบริหารงานป่าไม้ส่วนใหญ่จึงไปจากกรมป่าไม้ทำให้การดำเนินการในเรื่องป่าไม้ของประเทศขาดทิศทางที่แน่นอน และไม่มีความต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2503 จึงได้มีการพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509 ขึ้นเป็นฉบับแรก ซึ่งได้มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย นโยบาย และแนวทางการดำเนินการในเรื่องป่าไม้ไว้ด้วย นับว่านโยบายการป่าไม้ของประเทศได้มีการประกาศให้เห็นโดยชัดแจ้งและมีผลผูกพันที่รัฐบาลจะต้องถือปฏิบัติ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2504 เป็นต้นมาและได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นการต่อเนื่องมาโดยลำดับ²⁹ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่า สามารถสรุปได้ตามช่วงเวลา ดังนี้

2.5.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-5 (พ.ศ. 2504-2529)³⁰ ในช่วงแรกได้มีการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินอย่างกว้างๆ โดยมีเป้าหมายในการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด หรือประมาณ 160 ล้านไร่ จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 การตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ทำให้เกิดเขตพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าขึ้น ต่อมาได้มีปัญหาลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเป็นอย่างมากทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 38 ของพื้นที่ประเทศหรือประมาณ 122 ล้านไร่ ดังนั้นในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 จึงต้องลดพื้นที่ป่าไม้ที่ต้องการสงวนรักษาไว้เหลือ

²⁸ ดวงฤทัย เอสนาชาติ. (2542, มกราคม-กุมภาพันธ์). “กรมป่าไม้ ความผิดพลาดจากการรวมศูนย์ในเบื้องต้น.” วารสารโลกสีเขียว. หน้า 23-24.

²⁹ มัลลิกา มนต์เสถียร. (2536). การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ. หน้า 34-35.

³⁰ พันธ ทัศนียานนท์ และ จามวลย์ ทัศนียานนท์. (2539). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน่วยที่ 15. หน้า 856-858.

ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีนโยบายในการเร่งสำรวจพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกแล้วโดยมอบหมายให้ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้รู้ชัดว่าป่าใดจะเปิดเป็นที่ทำกินแน่นอนและเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญให้ต่อไป และสำรวจป่าที่จะทำการสงวนเพื่อทำการปลูกป่าทดแทนโดยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเป็นรายโครงการและรายพื้นที่ ทั้งในพื้นที่ป่าใหม่ที่จะให้สัมปทานและป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้ว นอกจากนั้นในป่าที่ได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วให้จัดเจ้าหน้าที่เข้าไปคุ้มครองอย่างเพียงพอและจริงจังเพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกได้

อย่างไรก็ตามการบุกรุกพื้นที่ป่าก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่การบุกเบิกป่าเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินก็เข้าใกล้จุดอิ่มตัวเนื่องจากที่ดินที่เหลืออยู่ไม่เหมาะสมที่จะทำการเกษตรอีกต่อไป ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 จึงได้กำหนดมาตรการการใช้ที่ดินและป่าไม้โดยให้เร่งรัดการสำรวจที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร การแบ่งแยกเขตพื้นที่ป่าไม้ที่เสื่อมโทรมเหมาะกับการเกษตรให้จัดทำเป็นหมู่บ้านป่าไม้ ส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจ ไม้โตเร็ว ปลูกป่าไม้ขายเลน รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถป้องกันการบุกรุกทำลายป่าได้อย่างทั่วถึง

2.5.2 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ³¹ ในช่วงปี พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาและลงมติแสดงเจตนารมณ์ของชาติด้านป่าไม้ เพื่อให้การจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ สามารถกระทำได้โดยต่อเนื่องในระยะยาวและประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น จึงกำหนดนโยบายการป่าไม้แห่งชาติไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อให้ส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องได้มีความเข้าใจร่วมกันและถือเป็นแนวทางปฏิบัติ อันจะทำให้การพัฒนาป่าไม้เป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้นโยบายดังนี้

³¹ กรมป่าไม้. (2553). นโยบายป่าไม้แห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2553, จาก http://www.forest.go.th/forestfarm1/farm/web/index.php?option=com_content&view=article&id=304&Itemid=413&lang=th.



1) กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยใน อัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยเป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศและป่าเพื่อเศรษฐกิจร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

2) รัฐจะต้องเร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมืองและกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอนเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบทและพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละจังหวัดที่แน่นอนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

3) กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

4) กำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการทำลายป่าในรูปแบบต่างๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกรานพื้นที่ป่าจากเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอน ที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำความผิด

2.5.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)³² แม้จะได้มีนโยบายป่าไม้แห่งชาติในช่วงปีพ.ศ. 2528 แล้วก็ตาม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ก็ได้กำหนดนโยบายให้มีการเร่งรัดการการจำแนกพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรออกจากพื้นที่ป่าไม้ และเร่งรัดการจัดที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ราษฎรใช้ทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในส่วนของพื้นที่ป่าไม้ได้มีการแบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่ วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 เพื่อให้เหมาะสมกับหลักเกณฑ์การอนุรักษ์จึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

2) ป่าเศรษฐกิจ คือพื้นที่ป่าไม้ที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้และเป็นพื้นที่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ เพื่อให้มีปริมาณไม้ใช้สอยเพียงพอในประเทศ จึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

³² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.

2.5.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)³³ พื้นที่ป่าไม้ มีความเสื่อมโทรมและถูกบุกรุกทำลายไปเป็นจำนวนมาก พื้นที่ป่าของประเทศลดลงเหลือน้อยกว่า 90 ล้านไร่ หรือต่ำกว่าร้อยละ 28 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการใช้พื้นที่ดินเพื่อการเพาะปลูกและอื่น ๆ เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้น แต่การบริหารและจัดการยังตามไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงกำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้มีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่สำคัญดังนี้

1) ต้องมีการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน โดยกำหนดและทำเครื่องหมายแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่านอกเขตอนุรักษ์ในแต่ละแห่งให้ชัดเจนมีการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินชายทะเล เพื่อพัฒนาทรัพยากรประมงควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ป่าชายเลนและแหล่งปะการัง

2) เร่งรัดการออกกฎหมายรองรับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร

3) ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วมในการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยเร่งรัดการออกกฎหมายรองรับป่าชุมชนเพื่อสนับสนุนประชาชนและองค์กรป่าชุมชนให้มีอำนาจตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมปลูก ป้องกัน รักษา และใช้ประโยชน์ป่าชุมชน

4) เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติสวนป่า เพื่อให้เอกชนที่ดำเนินการปลูกป่ามีความมั่นใจในการลงทุนและได้รับสิทธิประโยชน์ที่จะพึงได้รับ

5) ให้มีการตรวจสอบสถานการณ์ป่าไม้ได้อย่างรวดเร็ว โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ภาพถ่ายดาวเทียมและระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับอื่นทรัพยากรอื่นๆ

2.5.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)³⁴ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้กำหนดเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 คือ สงวนพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศและจัดทำ

³³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.

เครื่องหมายแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้แล้วเสร็จในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และรักษาพื้นที่ป่าชายเลนให้คงไว้ไม่น้อยกว่า 1 ล้านไร่ ในที่สุดท้ายของแผน นอกจากนั้นยังมีการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบของป่าชุมชนเพื่อการอนุรักษ์พัฒนาสภาวะแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชน โดยในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้มีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ คือ จัดทำและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินอกเขตป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรดิน เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งทะเลให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชายฝั่ง รักษาพื้นที่ชลประทานไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งพิจารณาด้านกฎหมาย กฎระเบียบและมาตรการจูงใจ เพื่อให้การกำหนดเขตบรรลุผลในทางปฏิบัติ การออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายเพื่อให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน การปรับระบบการจัดการด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สามารถแก้ไขปัญหเกษตรกรไว้ที่ทำกิน

2.5.6 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ³⁵ โดยที่ป่าไม้ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่ดำรงคุณภาพของธรรมชาติและเป็นปัจจัยสำคัญของชีวิตได้เคยมีอยู่ในประเทศรวมทั้งสิ้น 171 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศในปี 2504 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 แต่จากข้อมูลล่าสุด ปี 2536 ปรากฏว่า พื้นที่ป่าไม้รวมทั้งประเทศเหลืออยู่เพียง 83.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ 26 ของพื้นที่ประเทศ การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวและความเสื่อมโทรมในด้านต่างๆ ของสิ่งแวดล้อมในช่วงที่ผ่านมา แม้จะเป็นผลจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็ตามแต่ ก็มีใจว่าการพัฒนาเศรษฐกิจย่อมจะยังให้เกิดการใช้ทรัพยากรในลักษณะทำลายและเกิดความเสื่อมโทรมอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เพียงแต่ว่านโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้นควรจะต้องมีนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วยเท่านั้น การพัฒนาเศรษฐกิจก็จะดำเนินไปได้โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมดังที่ได้เป็นมานโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดเป็นนโยบายและแนวทางการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระยะยาว 20 ปี จาก พ.ศ.2540 ถึง 2559 โดยให้มี

³⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2553). นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=79&Itemid=64.

การใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสมอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และสภาพแวดล้อมครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศและมีพื้นที่ป่าไม้เป็นร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ โดยเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 พื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 20 พื้นที่ป่าชายเลนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ ให้มีการใช้พื้นที่ป่าไม้ตามวิถีทางในเชิงอนุรักษ์คุณภาพของระบบนิเวศเพื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตลอดจนอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

2.5.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)³⁶ ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากปราศจากการจัดการดูแลอย่างเหมาะสมได้ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมและไม่ยั่งยืนอย่างรุนแรง ทรัพยากรดิน ป่าไม้ ป่าชายเลน ประมง และชายฝั่งถูกนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยไม่มีการฟื้นฟูอย่างจริงจัง การบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มงวด และไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในภาวะเสื่อมโทรม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 จึงมีเป้าหมายอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการใช้ประโยชน์ โดยให้มีพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนให้ได้ไม่ต่ำกว่า 1.25 ล้านไร่ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ได้กำหนดแนวทางให้มีบทบาทกฎหมายป่าไม้ เพื่อให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างสมดุลตลอดจนปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมืองให้สอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งระบบ ให้มีการตรวจสอบความเหมาะสมของพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ให้แล้วเสร็จ และประกาศให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ทั้งหมดเป็นเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครอง จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าชายเลนอนุรักษ์ให้เสร็จสมบูรณ์ ให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนในการฟื้นฟูและปลูกป่าตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ ให้จัดทำระบบพื้นที่คุ้มครองแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์ รวมทั้งกำหนดมาตรการคุ้มครองระบบนิเวศที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผืนป่าขนาดใหญ่และระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.

2.5.8 นโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ³⁷ เนื่องจากที่ดินของรัฐมีหลายประเภท อยู่ภายใต้การดูแลรักษาของส่วนราชการต่างๆ เช่น ที่ป่าไม่อยู่ในการดูแลรักษาของกรมป่าไม้ ที่ราชพัสดุ อยู่ในการดูแลรักษาของกรมธนารักษ์ เป็นต้น แต่การกำหนดเขตที่ดินของรัฐเกิดปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง หรือทับซ้อนกับการถือครองที่ดินของราษฎร หรือกรณีที่ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงเกิดปัญหาว่าที่ดินนั้นอยู่ในการดูแลรักษาของส่วนราชการใด หรือใครควรมีสติธิดีกว่าระหว่างรัฐกับราษฎร อันเป็นประเด็นนำไปสู่การร้องเรียนขอความเป็นธรรมเป็นการเฉพาะรายหรือเป็นกลุ่มมวลชน ตลอดจนการใช้สิทธิทางศาล รัฐบาลจึงได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ขึ้นเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศและต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการซึ่งอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวและประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 แทน ซึ่งถือหลักการว่า ถ้าราษฎรทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (เดิม) จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ถ้าราษฎรบุกรุกในภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้มีสิทธิโดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น และได้กำหนดมาตรการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐโดยต้องมีหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงว่าได้ทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนเป็นที่ดินของรัฐ³⁸

³⁷ สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. (2552). แนวทางและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ(เอกสารเผยแพร่). หน้า 17-18.

³⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ข้อ 4 ที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณะประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น.

2.5.9 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)³⁹ พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายไปถึง 67,000,000 ไร่ในช่วง 40 ปี ปัจจุบันเหลือพื้นที่ป่าร้อยละ 33 ของพื้นที่ประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้งและภัยธรรมชาติที่บ่อยครั้งและรุนแรง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งลดความอุดมสมบูรณ์ลงโดยป่าชายเลนลดลงจาก 2,000,000 ไร่ เหลือ 1,500,000 ไร่ แหล่งปะการังและหญ้าทะเลสภาพเสื่อมโทรม สำหรับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพก็กำลังถูกทำลายอย่างรวดเร็ว ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 จึงมีเป้าหมายรักษาความอุดมสมบูรณ์ของฐานทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพโดยให้มีพื้นที่ป่าไม้ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 33 และต้องเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 18 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีแนวทางในส่วนที่สำคัญ ดังนี้

1) พัฒนาระบบฐานข้อมูลและสร้างองค์ความรู้ พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ ภูมิศาสตร์และข้อมูลแผนที่ 1:4,000 เพื่อใช้กำหนดแนวเขตอนุรักษ์ที่ชัดเจนโดยชุมชนมีส่วนร่วม และจัดทำระบบฐานข้อมูลและทะเบียนการบุกรุกใช้ประโยชน์เพื่อวางระบบกระจายการถือครองให้คนยากจนมีปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง มีการติดตามการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศน์ที่สำคัญ เช่น ป่าต้นน้ำ กลุ่มน้ำ ระบบนิเวศน์ชายฝั่ง แหล่งกำเนิดความหลากหลายทางชีวภาพจัดทำเป็นระบบฐานข้อมูลที่ต้องเป็นเอกภาพ นำไปเผยแพร่ต่อชุมชนและภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างฐานองค์ความรู้และใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรรวมทั้งเผยแพร่รู้ปธรรมตัวอย่างในการอนุรักษ์และจัดการฐานทรัพยากรที่มีความสมดุลและยั่งยืน

2) ส่งเสริมสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ในการจัดตั้งป่าชุมชน

3) พัฒนาระบบการจัดการร่วมเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

(1) ให้ความสำคัญกับการกำหนดเขตและการจัดการเชิงพื้นที่โดยคำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศน์ สร้างแนวกันเขตพื้นที่อนุรักษ์โดยจัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่นเพื่อป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่ในอนาคต กำหนดเขตการใช้

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อวันที่ กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.



ประโยชน์และกระจายการถือครองที่ดิน โดยร่วมกับท้องถิ่นกำหนดเขตการใช้ที่ดินและวางผังเมือง แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องการทับซ้อนของแนวเขตที่ดินและจัดระเบียบการบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดมาตรการเพื่อรักษาที่ดินที่เหมาะสมซึ่งรัฐได้ลงทุนพัฒนาระบบชลประทานไว้แล้ว ให้เป็นที่ดินสำหรับการเกษตรตลอดไป

(2) มีมาตรการประกาศภาวะฉุกเฉินหยุดใช้ชั่วคราว สำหรับทรัพยากรที่อยู่ในภาวะถูกทำลายสูง เพื่อให้ทรัพยากรนั้นได้สร้างตัวใหม่ และเกิดความยั่งยืน ในบางพื้นที่ที่มีความสำคัญสูงโดยประกาศเป็นพื้นที่ควบคุมอย่างชัดเจน

(3) สร้างกลไกแก้ไขปัญหาคัดแย้งอย่างสันติวิธี ยุติธรรมอยู่บนหลักเกณฑ์ที่ทุกภาคส่วนยอมรับและบูรณาการให้เกิดความสมดุลในการปรับเปลี่ยนเป้าประสงค์และกระบวนการผลิตที่ไม่ยั่งยืนไปสู่ความสมดุลที่ได้จากการพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพในอนาคต

(4) ฟื้นฟูสภาพป่าให้เกิดความอุดมสมบูรณ์และคงความหลากหลายทางชีวภาพ โดยปฏิบัติตามมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์อย่างเข้มงวดและปลูกป่าเสริม กำหนดมาตรการ “คนอยู่ร่วมกับป่า” โดยให้ทำกิจกรรมสนับสนุนการฟื้นฟูรักษาระบบนิเวศน์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยยังคงรักษาระบบนิเวศน์ไว้ตลอดไป

(5) ส่งเสริมการจัดการพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งอย่างผสมผสานภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นให้มีการกำหนดเขตพื้นที่และหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์โดยการตกลงร่วมกันของภาคีการพัฒนาในการจัดการป่าชายเลนชุมชน การคุ้มครองปะการัง หาดทราย พื้นที่จับสัตว์น้ำ พื้นที่เพาะเลี้ยง และการทำประมงชายฝั่ง

2.5.10 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554⁴⁰ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554 เป็นแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 35 – 36 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มุ่งให้เกิดการแปลง

⁴⁰ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2553). แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=78:-2550-2554&catid=46:-2550-2554&Itemid=63.

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 ไปสู่การปฏิบัติโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นใช้เป็นกรอบในการแปลงไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งเป็นกรอบในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาคและแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตลอดจนเป็นแนวทางการปฏิบัติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ในส่วนพื้นที่ป่าไม้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554 มีเป้าหมาย อนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ (ป่าบกและป่าชายเลน) ไม่ให้ลดลงและควรเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า ร้อยละ 0.5 ใน 5 ปี ซึ่งได้กำหนดแนวทางสรุปได้ดังนี้

- 1) กำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ให้ชัดเจนโดยนำเทคโนโลยีมาช่วยในการประเมินสภาพป่าไม้และติดตามการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องและกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ (เช่น แนวเขตป่าต้นน้ำ แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ แนวเขตอุทยานแห่งชาติ แนวเขตพื้นที่คุ้มครองและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ราชพัสดุ เป็นต้น) ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งจัดทำกฎหมายรับรองแนวเขตใหม่ และกำหนดค่าชดเชยแก่เอกชนและประชาชนผู้เสียผลประโยชน์จากการปรับแนวเขต
- 2) กำหนดพิกัดตำแหน่งและขอบเขตของหมู่บ้านที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินทั้งหมดในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนและจัดทำทะเบียนราษฎรของชุมชนในพื้นที่เพื่อควบคุมมิให้มีการขยายตัวของประชากรเพิ่มขึ้นและเพื่อใช้ประกอบการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ของชุมชน
- 3) สำรวจการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าโดยใช้หลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิที่ยอมรับร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อให้ครัวเรือนยากจนได้รับการจัดสรรที่ดินอย่างเป็นธรรม
- 4) ยกเลิก แก้ไขและปรับปรุง กฎ ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้โดยให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชน รวมทั้งแก้ไขและปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่เป็นช่องว่างของกฎหมายที่เอื้อให้เกิดการถ่ายโอนสิทธิการครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ไปยังนายทุน กำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ให้ชัดเจนโดยนำเทคโนโลยีมาช่วยในการประเมินสภาพป่าไม้และติดตามการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง
- 5) ให้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษผู้บุกรุกพื้นที่ป่ารายได้จริงจังโดยเป็นการดำเนินการเชิงบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารจัดการ

ทรัพยากรป่าไม้มีประสิทธิภาพ กำหนดพิกัดตำแหน่งและขอบเขตของหมู่บ้านที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินทั้งหมดในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนและจัดทำทะเบียนราษฎรของชุมชนในพื้นที่เพื่อควบคุมมิให้มีการขยายตัวของประชากรเพิ่มขึ้นและเพื่อใช้ประกอบการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ของชุมชน

6) อนุญาตและสร้างระบบการให้สิทธิหรือหลักประกันในการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมโดยมีเงื่อนไขและหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์พื้นที่ร่วมกันโดยไม่ให้เกิดความเสียหายและผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งป้องกันมิให้มีการให้สิทธิแก่ผู้อพยพ เข้ามาอยู่ใหม่และผู้มีอิทธิพล

7) จัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศสวนป่าเศรษฐกิจโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสมเพื่อวางแผนการทำไม้อย่างเป็นระบบและติดตามเพื่อป้องกันการสวมตอ การตัดและขนย้ายไม้ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

8) สำรวจที่ดินสาธารณะของทุกหมู่บ้านทุกแปลงที่อาจฟื้นฟูให้เป็นป่าธรรมชาติได้ โดยมีการกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนและสนับสนุนให้มีการดูแลและฟื้นฟูให้เป็นป่าชุมชนของหมู่บ้านนั้น

2.6 ประเภทของพื้นที่ป่าไม้

ในการแบ่งประเภทพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยนั้น มีชื่อเรียกอยู่จำนวนมากมายขึ้นอยู่กับการใช้หลักเกณฑ์ใดในการแบ่งแยก ซึ่งพื้นที่ป่าไม้นั้นตามสภาพพื้นที่ก็เป็นพื้นที่เดียวกันหรืออยู่ในสภาพใกล้เคียงกันมาก แต่การบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ อาจแตกต่างกันออกไปตามประเภทของพื้นที่นั้น การกำหนดแนวเขตพื้นที่ไม่ชัดเจนย่อมก่อให้เกิดความสับสนต่อประชาชนเป็นอย่างมาก โดยในหัวข้อนี้จะได้แบ่งประเภทของเขตพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายและพื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้นตามนโยบายหรือการบริหารจัดการ ดังนี้

2.6.1 พื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมาย ได้แก่ พื้นที่ “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พื้นที่ “ป่าสงวนแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พื้นที่ “อุทยานแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” และ

“เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพื้นที่ “สวนป่า” ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 3

2.6.2 พื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้นตามนโยบายหรือการบริหารจัดการ โดยพื้นที่เหล่านี้หากต้องการดำเนินการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ต้องพิจารณาว่าพื้นที่นั้นอยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายฉบับใด ได้แก่

1) พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 หรือที่เรียกว่า ป่าจำแนก ป่าไม้ถาวร ป่าไม้ถาวรของชาติ ป่าเตรียมการ โดยเป็นพื้นที่ป่าที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ คณะรัฐมนตรีจำแนกประเภทที่ดินในเขตจังหวัดต่างๆ ออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวนคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป (ป่าไม้ถาวร) และที่ดินบริเวณใดที่จะไม่สงวนไว้เป็นป่าก็กำหนดให้เป็นเขตที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น เมื่อต่อมาได้มีการสำรวจจำแนกที่ดินในจังหวัดใดเสร็จแล้วก็ให้ถือเขตที่ดินตามที่ได้จำแนกนั้น เมื่อเขตป่าไม้ถาวรนี้เกิดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีการยกเลิกเขตป่าไม้ถาวรก็ต้องทำโดยมติคณะรัฐมนตรีเช่นกัน⁴¹

2) พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนก (ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535) เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (เพิ่มเติม) ซึ่งได้แก่ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, พื้นที่อุทยานแห่งชาติ ที่ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ตามผลการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมติ

⁴¹ หนังสือกรมป่าไม้ ที่ กษ 0705(2)/13345 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2531 เรื่องชี้แจงความหมายของคำว่า “ป่าจำแนก” “ป่าไม้ชั่วคราว” “ป่าไม้ถาวร” “ป่าไม้ถาวรของชาติ” และ “ป่าเตรียมการ.” อ้างถึงใน วนิดา พรไพบูลย์. (2552). คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน. หน้า 66-70.

คณะรัฐมนตรี, พื้นที่อนุรักษ์ป่าชายเลนตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรี⁴²

3) สวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ⁴³ โดยสวนอุทยานเป็นพื้นที่ที่มีทัศนียภาพสวยงามมีความเด่นในระดับท้องถิ่นซึ่งจัดไว้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและเที่ยวเตร่ของประชาชน โดยมีการปรับปรุงตกแต่งสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้เหมาะสมตามธรรมชาติ

สวนพฤกษศาสตร์ เป็นสถานที่ที่ราชการได้รวบรวมพันธุ์ไม้ไว้ทุกชนิดทั้งในและนอกประเทศ ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ด้านความสวยงามและหายาก มาปลูกไว้โดยแยกเป็นหมวดหมู่เพื่อการศึกษา วิจัยและการเผยแพร่เพื่อขยายพันธุ์ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติสืบไป

สวนรุกขชาติ เป็นสวนเล็กๆ มีพื้นที่น้อยกว่าสวนพฤกษศาสตร์สร้างขึ้นเพื่อรวบรวมพันธุ์ไม้ต่างๆ ไว้โดยเฉพาะไม้ยืนต้นที่มีค่าทางเศรษฐกิจและไม้ดอกซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่มิได้ปลูกไว้เป็นหมวดหมู่เหมือนอย่างในสวนพฤกษศาสตร์

4) ป่าชายเลน พบทั่วไปตามพื้นที่ชายฝั่งทะเล บริเวณปากแม่น้ำ อ่าว ทะเลสาบ และเกาะ ซึ่งเป็นบริเวณที่น้ำทะเลท่วมถึง พื้นที่ป่าชายเลนอุดมสมบูรณ์จะประกอบด้วยพันธุ์ไม้หลายชนิด เช่น ลำพู ลำแพน โกงกาง แสม ตะบูน ตะบัน และเป็นแหล่งอาหาร ที่อยู่อาศัย แหล่งอนุบาล สืบพันธุ์ วางไข่ และหลบภัยสำหรับสัตว์ เช่น กุ้ง หอย ปู ปลา นอกจากนั้นยังเป็นพื้นที่ซึ่งมีระบบนิเวศที่ซับซ้อน มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เป็นแนวกันคลื่นและลมมรสุม⁴⁴ แต่ในปัจจุบันยังมิได้มีการกฎหมายออกมากำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ชายเลนโดยเฉพาะ การบังคับใช้กฎหมายจึงอาจแยก

⁴² หลักเกณฑ์และวิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในหนังสือการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2535. อ้างถึงใน วนิดา พรไพบูลย์. (2552). คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน. หน้า 75-76.

⁴³ พินิจ ดันติวิญญูพงศ์. (2550). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย: กรณีศึกษาอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของประเทศไทย. หน้า 8.

⁴⁴ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2551). รายงานสถานการณ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2550 (เอกสารเผยแพร่). หน้า 46.



ได้เป็น พื้นที่ป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ป่าชายเลนในเขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าชายเลนที่มีได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและมีได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ⁴⁵

ส่วนในทางบริหารมีการแบ่งประเภทของป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี⁴⁶ ออกเป็น 3 เขต คือ เขตอนุรักษ์ เป็นพื้นที่ป่าชายเลนหวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ใด นอกจากปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์ เช่น พื้นที่แหล่งเพาะพันธุ์พืชและสัตว์น้ำ, เขตเศรษฐกิจ ก. เป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะกิจการด้านป่าไม้ เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้ เช่น พื้นที่ป่าโครงการ พื้นที่สวนป่า, เขตเศรษฐกิจ ข. เป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาอื่นๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น พื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม

5) ป่าชุมชน ในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาให้ความหมายเหมือนกัน คือ ป่าที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนโดยมีการจัดการตามพระราชบัญญัตินี้ นั่นคือ การจะถือว่าเป็นป่าชุมชนได้ ชุมชนจะสามารถจัดการป่าชุมชนได้ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้เท่านั้น ป่าชุมชนอื่นๆ แม้จะเรียกชื่อว่าป่าชุมชนก็มีใช้ป่าชุมชนตามกฎหมาย⁴⁷ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังมิได้มีการบังคับใช้กฎหมายป่าชุมชน ดังนั้นจึงมีปัญหาเมื่อพื้นที่ป่าชุมชนเหล่านั้นยังคงเป็นพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ” ตามกฎหมายซึ่งห้ามราษฎรอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์

ในประเด็นการกำหนดพื้นที่ป่าชุมชนนั้นความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาก็ยังมีความแตกต่างกัน โดยในร่างของสภาผู้แทนราษฎรชุมชนในท้องถิ่นใดที่มีพื้นที่ป่าอยู่ใกล้และอยู่ในสภาพที่จะดูแลรักษาป่าได้หากประสงค์จะจัดตั้งป่าชุมชนก็สามารถทำได้โดยยื่นคำขอต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่เพื่อจัดตั้งป่าชุมชนได้ โดยเมื่อ

⁴⁵ พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์. (2549). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและอนุรักษ์ป่าชายเลน. หน้า 65.

⁴⁶ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530.

⁴⁷ สมิต ยอดพรหม. (2548). มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้. หน้า 80.

ได้มีการจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้วให้คงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่ พระราชบัญญัตินี้จะได้อีกกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนในร่างของวุฒิสภานั้น พื้นที่ที่จะจัดตั้งป่าชุมชนได้นั้นต้องไม่อยู่ในเขตอนุรักษ์และเมื่อได้มีการจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้วมีฐานะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์และสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ พระราชบัญญัตินี้จะได้อีกกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น⁴⁸

นอกเหนือจากการใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายในการแบ่งประเภทของเขตพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ แล้วเราอาจพิจารณาจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือความเป็นเจ้าของที่ดินได้ โดยแต่เดิมนั้นถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของผืนแผ่นดินทั้งหมดในราชอาณาจักรทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในทางการปกครองที่จะเรียกภาษีจากการทำประโยชน์ของประชาชนและควบคุมการถือครองที่ดินด้วยการขับไล่ผู้ครอบครองที่ดินได้เมื่อพระมหากษัตริย์ต้องการ เพื่อแสดงให้เห็นว่าราษฎรเป็นเพียงผู้อยู่อาศัยในที่ดินของพระมหากษัตริย์ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีการแบ่งแยกระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน โดยให้ที่ดินทุกประเภทที่มีได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตกเป็นของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2⁴⁹

สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้อีกกล่าวคือ หากมีบุคคลได้สิทธิในพื้นที่ป่านั้นมาตามกฎหมายที่ดินแล้ว พื้นที่นั้นก็ไม้อาจเป็นพื้นที่ป่าไม้ได้ ไม่อยู่ภายใต้การจัดการพื้นที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ พื้นที่ซึ่งเป็นของเอกชนจึงสามารถใช้ทรัพยากรในพื้นที่ตนเองได้โดยไม่ถูกควบคุม ในทางวนศาสตร์พื้นที่ป่าไม้นั้น ต้องมีสภาพเป็นพื้นที่เป็นป่าไม้โดยอาจเป็นพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ (State Forests) ซึ่งรัฐบาลเป็นเจ้าของกำหนดเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ

⁴⁸ แหล่งเดิม. หน้า 87.

⁴⁹ สยามล ไกยูรวงศ์. (2538). ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจอรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า. หน้า 20-24.

ความมั่นคงของประเทศ การป้องกันภัยธรรมชาติ พื้นที่ป่าไม้ของเอกชน(Private Forests) เป็นพื้นที่ป่าผืนเล็กๆ ที่อาจเป็นเอกชนคนเดียวหรือหลายคนมีกรรมสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของ เช่น ป่าของโรงงานอุตสาหกรรมเกี่ยวกับไม้ หรือพื้นที่ป่าไม้ของท้องถิ่น (Corporation Forests) เป็นป่าที่ชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเจ้าของ อาทิ เช่น ป่าของหมู่บ้าน ตำบล และเทศบาล ป่าประเภทนี้มีลักษณะความเป็นไปคล้ายกับป่าของรัฐ แต่มีเนื้อที่น้อยกว่าและผลประโยชน์ที่ได้รับจากป่าเป็นของท้องถิ่นเสียโดยเฉพาะ⁵⁰

⁵⁰ คูสิต พานิชพัฒน์. (ม.ป.ป.). ป่าไม้กับการพัฒนานโยบายความมั่นคงของประเทศ (เอกสารอัดสำเนา). หน้า28-30.