

บทที่ 3

แนวคิดและนโยบายของรัฐในการควบคุมและจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่สูง

การใช้ที่ดิน หรือการเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่สูงหรือพื้นที่ต้นน้ำ การทำไร่เลื่อนลอยซ้ำที่ หรือแบบหมุนเวียน ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศการทางป่าจนโล่งเตียนทำให้การกลับคืนสภาพของพื้นที่ป่าตามธรรมชาติเป็นไปได้ช้า ทำให้มีการชะล้างพังทลายของชั้นผิวดิน เกิดการสูญเสียดิน ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลงเมื่อปริมาณตะกอนที่ไหลลงสู่ลำน้ำและอ่างเก็บน้ำในลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งในการเกิดอุทกภัยตอนปลายน้ำ ในสภาวะที่เกิดอุทกภัยรุนแรงและบ่อยครั้งขึ้น ทั้งนี้พื้นที่สูงของประเทศมีประมาณ 94.82 ล้านไร่ ปรากฏว่ามีประมาณ 53.2 ล้านไร่ หรือคิดเป็น 56 เปอร์เซ็นต์ เป็นพื้นที่ที่มีการสูญเสียดินเกินกว่าระดับที่ยอมรับได้ นับการสูญเสียดินระดับปานกลางขึ้นไป คือ 2 - 5 ตัน/ไร่/ปี จนถึงระดับรุนแรงมากที่สุดคือมากกว่า 20 ตัน/ไร่/ปี ซึ่งจัดได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาการชะล้างพังทลาย¹

ดังนั้น เพื่อลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สูงหรือพื้นที่ต้นน้ำ จึงควรควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกร หรือกำหนดวิธีการใช้ประโยชน์เพื่อลดกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยในปัจจุบันมีแนวความคิดและนโยบายการใช้ที่ดินบนพื้นที่สูง ดังนี้

3.1 แนวคิดในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่สูง

การใช้ประโยชน์พื้นที่สูงมีมุมมองและแนวคิดที่แตกต่างกันระหว่างนักวิชาการ โดยที่นักวิทยาศาสตร์มองพื้นที่เขาสูงว่าไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการใช้ที่ดิน

¹ สงวน เดชวิเศษกุล, ภาพรวมการอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำในประเทศไทย, (ส่วนประเมินทรัพยากรต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 2548), น.132.

ที่ถูกต้องตามสมรรถนะที่ดินตามแนวคิดของนักอนุรักษ์ดินและน้ำ นักวิชาเกษตรกลับเห็นว่าที่ดินทุกชนิดทุกประเภท ย่อมมีผลผลิตทางการเกษตรได้ และได้เป็นอย่างดี ถ้าหากมีการจัดการดินและพืชที่ปลูกอย่างระมัดระวัง และถูกต้องตามเวลา ซึ่งบ่อยครั้งได้ขัดแย้งกับสายตาของกลุ่มนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ที่มองเห็นว่าอะไรก็ตามที่ถูกใช้เกินสมรรถนะและขีดจำกัดของมันเองย่อมทำให้ระบบนิเวศนั้น ๆ แตกสลาย และมีผลกระทบต่อเนื้อถึงสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตอื่น ๆ อีกเป็นลูกโซ่และผลที่สุดก็ส่งผลกระทบต่อมนุษย์ผู้ที่ใช้ประโยชน์ดิน แต่เมื่อไม่อาจยับยั้งการทำเกษตรกรรมบนพื้นที่สูงได้ การใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูงก็ต้องประกอบด้วยหลักวิชาและแนวคิด ดังนี้

3.1.1 แนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่สูง

3.1.1.1 หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรดิน

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินอย่างขาดความระวังหรือไม่ถูกหลักวิชาการ ทำให้ดินเกิดความเสื่อมโทรม โดยเฉพาะดินในพื้นที่สูงแต่ก็สามารถบำรุงรักษาแก้ไขลดความเป็นพิษของดินได้ ดินแต่ละแห่งย่อมต้องการการบำรุงรักษาด้วยวิธีที่แตกต่างกันไป ในด้านความหมายแล้วการอนุรักษ์ดินหมายถึง การใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างชาญฉลาดและถูกต้องตามวิธีการเกษตรกรรมสมัยใหม่ การใช้ประโยชน์จากดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การเพาะปลูก การป่าไม้ การเลี้ยงสัตว์ที่อยู่อาศัยจะต้องได้สัดส่วนสมดุลกัน และต้องมีทางออกตามหลักกฎหมายในเรื่องสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีผลกระทบต่อสังคมด้วย ทั้งนี้และทั้งนั้นก็ด้วยเหตุผลที่ว่า การเลือกใช้ประโยชน์จากดินที่เหมาะสม จะช่วยทำให้รักษาสภาพอากาศและระบบนิเวศ รักษาความสมดุลของน้ำให้คงสภาพที่มีทั้งปริมาณและคุณภาพ ป้องกันดินไม่ให้เสื่อมโทรม เนื่องจากการกัดเซาะพังทลายของลมน้ำและของอากาศ การรักษาหรือปรับปรุงโครงสร้างของดินให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมหรือทนทานต่อการกัดเซาะ และซึมซับน้ำได้ดี²

จากรายงานของกรมพัฒนาที่ดินมีพื้นที่ดินที่เกิดปัญหาการชะล้างพังทลายในระดับความรุนแรงมาก ในพื้นที่ 107.69 ล้านไร่ พื้นที่ดังกล่าวกระจายอยู่ตามภาคต่าง ๆ ของประเทศ ที่พบ

²กรมพัฒนาที่ดิน, การชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทย, (กรมพัฒนาที่ดิน, 2542), น.37.

มากที่สุด คือ บริเวณที่มีความลาดชันทางภาคเหนือตอนบน ซึ่งพื้นที่เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นป่าไม้ที่ถูกบุกรุกถากถางเพื่อขยายพื้นที่ทำการเพาะปลูก ในปี พ.ศ. 2538 มีพื้นที่ดินที่เกิดปัญหาการชะล้างพังทลาย บางพื้นที่ไม่อาจแก้ปัญหาได้โดยการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ได้นั้น³ การทำเกษตรบนพื้นที่สูงจะต้องมีวิธีการใช้พื้นที่ที่ถูกหลักวิชาเช่นการปลูกพืชแบบขั้นบันได ปลูกพืชคลุมดิน และมีการจัดสรรพื้นที่ใช้ประโยชน์ตามสภาพของพื้นที่ การไถพรวนดินแบบอนุรักษ์ หรืออาจทำคันดินเตี้ยขวางความชันของพื้นที่หรือการทำคูน้ำขวางทิศทางของความลาดเทของพื้นที่คล้าย ๆ กันกับคูเบนน้ำโดยจะสร้างเป็นช่วง ๆ บนความลาดเทเพื่อแบ่งพื้นที่การระบายน้ำออกเป็นบริเวณเล็ก ๆ วิธีการนี้เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมบนพื้นที่สูง⁴

3.1.1.2 หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำมีความสำคัญเหมือนกับทรัพยากรดินดังนั้นกิจกรรมการอนุรักษ์น้ำจึงต้องมีการดำเนินการควบคู่กันไป โดยการทำการเกษตรกรรมบนพื้นที่สูงจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะเมื่อการใช้ที่ดินในพื้นที่สูงจะส่งผลกระทบต่อลักษณะทางกายภาพของดินแล้ว ย่อมทำให้ทรัพยากรน้ำได้รับผลกระทบด้วย แต่เมื่อยังมีการทำการเกษตรกรรมบนพื้นที่สูงจึงจำเป็นต้องทำการเกษตรกรรมโดยคำนึงถึงหลักการอนุรักษ์น้ำด้วย ในทางวิชาการแล้วพื้นที่สูงที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 ไม่ควรทำการเกษตร แต่พบว่าในเขตพื้นที่สูง ในอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ นั้น มีความลาดชันมากถึงปานกลาง จุดอ่อนของพื้นที่ คือ การประสบปัญหาการชะล้างพังทลายของพื้นดิน การใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวจึงจำเป็นที่จะต้องนำหลักการอนุรักษ์น้ำมาใช้ในการทำการเกษตรกรรมบนพื้นที่สูง โดยต้องพยายามให้มีการเก็บกักน้ำไว้ ณ ที่นั้น เพื่อให้ น้ำไหลซึมลงไปดินเป็นประโยชน์แก่พืชที่ปลูกโดยจะต้องทำคันดินเป็นขั้นบันไดขวางความลาดเท

³มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538 มีความเห็นให้ใช้มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ว่า ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นนี้ไม่ให้มีการใช้พื้นที่ในทุกกรณี ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารอย่างแท้จริง แต่บริเวณใดที่มีราษฎรอาศัยอยู่ดั้งเดิมอย่างเป็นทางการแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดที่ทำกินให้เป็นการถาวร เพื่อมิให้มีการโยกย้ายและทำลายป่าให้ขยายขอบเขตออกไปอีก

⁴กรมพัฒนาที่ดิน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.35.

ของพื้นที่ จัดทำร่องน้ำและแหล่งเก็บกักน้ำให้ไหลลงเฉพาะแห่ง และยกร่องปลูกพืชบนแนวคันดินระดับเดียวกัน เพื่อลดการป้องกันการสูญเสียน้ำโดยการระเหยของน้ำบนผิวดิน และต้องเพิ่มแหล่งกักเก็บน้ำเพื่อให้ดินมีความชุ่มชื้นนานที่สุด การเกษตรในที่สูงต้องมีการใช้น้ำอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากต้องคำนึงถึงพื้นที่ทำเกษตรกรรมที่อยู่ปลายน้ำ⁵

3.1.1.3 แนวความคิดในการรักษาพื้นที่อนุรักษ์

การใช้มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชนในพื้นที่ป่าไม้และการอพยพคนออกจากป่าเป็นวิธีคิดที่สำคัญในการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ของรัฐบาล ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเริ่มโดยการออกกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2500 เป็นต้นมา โดยมีกฎหมายที่สำคัญอยู่สองฉบับที่แสดงให้เห็นถึงนัยดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ กำหนดให้พื้นที่ป่าทั้งสองประเภทเป็นเขตหวงห้ามไม่ให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยตั้งถิ่นฐานหรือทำการเกษตรในพื้นที่ดังกล่าวอย่างเด็ดขาด แต่ในพื้นที่อำเภอลับแลนั้น ไม่มีพื้นที่ใดที่ประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีเพียงพื้นที่ที่ประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีการอนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าไปทำประโยชน์ได้บ้าง และมีประชาชนเข้าไปใช้พื้นที่ซึ่งอาจเป็นการเข้าทำกินก่อนประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือบุกรุกเข้าทำกินภายหลัง ซึ่งปัจจุบันกรมป่าไม้โดยกองจัดการที่ดินได้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิดังกล่าว⁶ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอันได้แก่ป่าสงวนแห่งชาติน่านกกก ป่าไม้ถาวร หมายเลข 59 ป่าสงวนแห่งชาติป่าห้วยช้าง-ป่าปู่เจ้าเนื่องจากมาตรการการควบคุมและการดูแลพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไม่เข้มงวดเท่าพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติ แม้ว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอาจมีการอนุญาตให้เกษตรกรเข้าไปทำกินได้⁷ แต่การอนุญาตดังกล่าวไม่สามารถยับยั้งการบุกรุกที่ยังคงดำเนินอยู่

⁵ เฟิงอ้วง, น.37.

⁶ สัมภาษณ์ อธิพงษ์ ก่อผล, นักวิชาการป่าไม้ ระดับชำนาญการ, กองจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, 7 พฤษภาคม 2552.

⁷ ฎมาตรา 16 และมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ในปัจจุบันได้เลย นอกจากนี้มีงานวิจัยต่อการจัดการประชากรในพื้นที่อนุรักษ์ว่าการควบคุมประชากรไม่ให้เข้าไปในพื้นที่ป่าไม้ยังคงเป็นแนวทางในการจัดการอนุรักษ์แม้ว่าในพื้นที่ป่าหรือพื้นที่สูงบางแห่งไม่สามารถอพยพประชากรได้เนื่องจากจะมีการต่อต้านก็ควรใช้มาตรการควบคุมเพื่อไม่ให้ขยายพื้นที่ทำเกษตรกรรมอีก⁸ ดังนั้น แม้หากมีการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ก็ควรอยู่ในภายใต้เงื่อนไขการใช้ประโยชน์อย่างถูกหลักวิชาการอนุรักษ์และควบคุมไม่ให้มีการขยายพื้นที่ทำกินออกไปอีก

3.1.2 แนวความคิดในการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่สูง

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่ารัฐบาลไม่สามารถใช้มาตรการอพยพคนที่อยู่บนพื้นที่สูงออกจากพื้นที่ได้ทั้งหมดและประชาชนส่วนใหญ่ยังคงใช้พื้นที่สูงทำเกษตรกรรมอยู่ โดยยังมีการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่สูงจากภาครัฐ บางครั้งเกษตรกรบนพื้นที่สูงก็ใช้ที่ดินโดยไม่คำนึงถึงสมรรถนะของดิน ซึ่งกรณีที่จังหวัดเพชรบูรณ์เกษตรกรปลูกชิงในพื้นที่ภูเขาลาดชัน ผลที่ตามมาคือเมื่อฝนตกหนักก็เป็นเหตุให้ดินถล่ม ทำให้สูญเสียชีวิต และทรัพย์สินมากมาย⁹ แม้ในพื้นที่อำเภอลับแลจังหวัดอุตรดิตถ์เองก็มีการปลูกไม้ผลบนพื้นที่สูงที่เป็นภูเขา นักวิชาการเกษตรเข้าไปส่งเสริมอย่างเข้มข้น แม้การปลูกไม้ผลก็รักษาดินได้แต่เป็นความจริงเพียงครั้งเดียว กล่าวคือการปลูกสวนผลไม้ของเกษตรกรในอำเภอลับแลยังต้องมีวิธีการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้เงื่อนไขสำคัญด้วยว่าจะต้องไม่ทำลายไม้ป่ายืนต้นที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ออกจนหมด และควรปลูกผลไม้จากต้นพันธุ์ที่มีรากแก้ว โดยหลักการอนุรักษ์ดินแล้วไม้ผลไม่ได้มีศักยภาพเพียงพอที่จะยึดดินหน้าดินไว้ โดยเฉพาะการขยายพันธุ์โดยกิ่งตอน หรือกิ่งชำ ซึ่งพืชเหล่านี้ไม่มีรากแก้วที่จะยึดดินเวลาฝนตกหนักและนานได้ ผลที่ตามมาคือดินถล่มและเกิดอุทกภัยรุนแรง ดังนั้นหากยอมรับว่าจำเป็นที่

⁸ ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์, “โครงการศึกษาสถานะภาพของประชากร ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่อนุรักษ์ในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่แตงเชียงและคลองยัน”, (กรุงเทพมหานคร :มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ,2537), น.54.

⁹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “อุทกภัยและแผ่นดินถล่ม”, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2544 ส่วนที่ 2, น. 200.

จะต้องให้ประชาชนบนพื้นที่สูงทำเกษตรกรรมต่อไป การทำเกษตรกรรมนั้นก็ควรควบคุมและกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม ดังนี้

3.1.2.1 แนวความคิดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยระบบวนเกษตร

การใช้ประโยชน์ที่ดินรูปหนึ่งที่น่าจะก่อให้เกิดความยั่งยืนในพื้นที่สูง คือ ระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบวนเกษตร (Agroforest) ทั้งนี้เพราะว่าได้ประโยชน์ทั้งในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจควบคู่กัน ระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวก่อให้เกิดแนวกันชนที่ยั่งยืนทำหน้าที่ป้องกันการทำลายป่าต้นน้ำ และการพังทลายของดิน

การใช้ที่ดินในระบบวนเกษตร เป็นการบูรณาการระหว่างการเกษตรและป่าไม้ให้เกิดความกลมกลืนในระบบการใช้ที่ดิน เป็นการผสมผสานกิจกรรมป่าไม้ เกษตร หรือร่วมด้วยการเลี้ยงสัตว์ไว้ในหน่วยการใช้ที่ดินเดียวกัน ตั้งแต่ระดับฟาร์มประกอบกันขึ้นเป็นระดับลุ่มน้ำ ในระดับฟาร์มมีรูปแบบวนเกษตรที่เป็นแบบอย่างหลายรูปแบบที่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดินต่าง ๆ ที่ควรส่งเสริม ซึ่งจะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการพัฒนา การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม¹⁰

เนื่องจากการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ที่ให้ผลตอบแทนสูงง่ายต่อการจัดการ ไม่ว่าจะเป็นไม้ดอกหรือไม้ผลเป็นแนวทางที่น่าจะมีผลดีต่อเศรษฐกิจของชุมชนบนพื้นที่สูง ถ้าหากไม่มีปัญหาด้านผลเสียเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม เนื่องจากดินบนภูเขาสูงง่ายต่อการถูกชะล้างพังทลาย ธาตุอาหารพืชถูกชะล้าง ทำให้การปลูกพืชเดี่ยว ๆ จำพวกไม้ดอก โกโก้ กาแฟ และปาล์มน้ำมันได้ผลผลิตไม่ดีเท่าที่ควร จนในที่สุดก็ไม่สามารถทนต่อภาวะไม่คุ้มทุนเพราะที่ต้องพึ่งทั้งปุ๋ยวิทยาศาสตร์ หรือปุ๋ยอินทรีย์ที่ต้องลงทุนซื้อและขนส่งขึ้นมาจากที่ราบต่ำ และมีปัญหาวัชพืช จึงต้องยอมทิ้งให้สวนผลไม้

¹⁰ “ระบบเกษตร”, <http://www.ku.ac.th/kunews/conference/agro_net.html> สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2551.

เหล่านั้นกลายเป็นป่าเพื่อให้มันปรับสภาพสมดุลของมันเอง¹¹ ซึ่งแตกต่างกับการปลูกพืชโดยระบบวนเกษตร

“ระบบวนเกษตร (agroforestry)” ในพื้นที่อำเภอลับแล¹² มีลักษณะและรูปแบบการปลูกไม้หลายชนิดปนกันโดยปลูกคละกันไปไม่เป็นแถวเป็นแนวไม่วั้นระยะปลูกที่แน่นอน บางแปลงมีต้นไม้ป่ากระจายทั่วแปลง และบางแปลงมีต้นไม้ป่าเป็นหย่อม ๆ ส่วนมากอยู่ทางตอนบนของพื้นที่หรือบริเวณสันเขา ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าไม้ สภาพของสวนผลไม้จะเป็นลักษณะสวนผสมป่า คือ เกษตรกรปลูกไม้ผลหลายชนิดลงในพื้นที่ป่าไม้ ลักษณะการทำสวนไม้ผลแบบนี้จะเป็นลักษณะการทำเกษตรแบบวนเกษตรในรูปแบบของสวนหลังบ้าน ซึ่งหมายถึง การปลูกไม้ป่า ไม้ผล พืชเกษตร แบบสุมไม้เป็นระเบียบ พืชที่ปลูกมีตั้งแต่ ผัก ผลไม้ ไม้ป่า สมุนไพร มีหลายชั้นเรือนยอดเหมาะแก่การอนุรักษ์ดินและน้ำ ควบคุมการผลิตอาหารในครัวเรือน แต่อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไปแล้วว่ารูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในระบบวนเกษตรไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรในยุคปัจจุบัน ทำให้รูปแบบการผลิตที่มุ่งเน้นการผลิตระดับครัวเรือนเป็นการผลิตเพื่อการตลาด และแสวงหากำไรโดยไม่คำนึงถึงสมรรถนะของพื้นที่เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดภัยพิบัติได้ แม้ว่ารูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในอำเภอลับแลมีอิทธิพลไม่มากนัก เมื่อเทียบกับปัจจัยอื่นๆ¹³

¹¹ นิพนธ์ ตั้งธรรม, “เทคนิคการปลูกป่าและการส่งเสริมการปลูกป่า.” เอกสารเพื่อการฝึกอบรมหลักสูตรสำหรับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, ศูนย์เพาะชำกล้าไม้ที่ 2 จังหวัดอุดรธานี 17 สิงหาคม-21 กันยายน 2541, น.6.

¹² สมคิด จีรัตน์, “ระบบวนเกษตรกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ : กรณีศึกษาสวนหลังบ้านในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุดรธานี,” (วิทยานิพนธ์ สาขาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ , 2544), น.77.

¹³ จรัณธร บุญญานุกาพ, “การประเมินความเปราะบางของพื้นที่ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางการเกษตร และแนวทางฟื้นฟูและการป้องกันพื้นที่เกิดแผ่นดินถล่ม อำเภอลับแล จังหวัดอุดรธานี,” รายงานการวิจัย คณะเกษตรศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2550, น 136-137.

3.1.2.2 การอนุรักษ์ดินโดยการปลูกหญ้าแฝก¹⁴

การปลูกหญ้าแฝก เป็นแนวทางหนึ่งในการอนุรักษ์ดินและน้ำบนพื้นที่สูง หญ้าแฝกเป็นพืชตระกูลหญ้าที่พบอยู่ทั่วไปตามภาคต่าง ๆ ของประเทศ สามารถเจริญเติบโตได้ดีในดินเกือบทุกชนิดทนต่อสภาพความแห้งแล้ง ความเปียกแฉะและสภาพน้ำท่วมขังได้ดี เพราะมีระบบรากลึกและใบแคบ หญ้าแฝกขึ้นเป็นกอใหญ่ ขนาดของกอประมาณ 5 - 20 เซนติเมตร มีความสูงของลำต้นประมาณ 1 - 1.5 เมตร ใบแคบยาวประมาณ 75 เซนติเมตร กว้าง 4 - 10 มิลลิเมตร มีรากเป็นกระจุกเหมือนใยพองน้ำ สามารถดูดซับน้ำได้ดี ถ้านำมาปลูกเป็นแถวจะช่วยในการดักตะกอนดินและป้องกันการพังทลายของดินได้ดี การปลูกหญ้าแฝกเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ ป้องกันการกัดเซาะการพังทลายของดินและเพื่อปรับปรุงสภาพพื้นที่เสื่อมโทรม หญ้าแฝกสามารถปลูกได้ทุกภาคของประเทศโดยเฉพาะภาคเหนือซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดต้นน้ำลำธาร และมีปัญหาเกี่ยวกับการพังทลายของหน้าดิน (Soil-erosion) การปลูกหญ้าแฝกแบ่งตามสภาพพื้นที่ได้ 3 ประเภท ได้แก่

1. ปลูกในพื้นที่ป่าที่ล่อแหลมต่อการกัดเซาะการพังทลายของดิน
2. ปลูกในพื้นที่เกษตรกรรม
3. ปลูกในพื้นที่อื่น ๆ ที่มีล่อแหลมต่อการกัดเซาะการพังทลายของดิน

การทำเกษตรกรรมบนพื้นที่สูง เช่นเกี่ยวกับในพื้นที่กรณีศึกษา นี้ จึงควรนำหลักการปลูกหญ้าแฝกมาใช้ และภาครัฐควรส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกหญ้าแฝกโดยสนับสนุนกล้าและพันธุ์ นอกจากนี้หากพื้นที่ใดเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติดินถล่ม รัฐก็ควรดำเนินการป้องกันโดยปลูกหญ้าแฝกเองเพื่อลดการสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นได้

¹⁴ การอนุรักษ์ดินโดยการปลูกหญ้าแฝก

3.1.3 แนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

“หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน”¹⁵ มีสาระสำคัญอยู่ที่การจัดการหรือควบคุมให้การพัฒนาเศรษฐกิจต้องหันมายอมรับในข้อจำกัดของธรรมชาติ ว่าไม่อาจรองรับการพัฒนาที่มุ่งถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียว ทิศทางการพัฒนาที่ถูกต้องจะต้องตระหนักถึงขีดจำกัดในข้อนี้แล้วหันมาถือเอาความยั่งยืนนานของการทำประโยชน์เป็นเป้าหมาย

การทำความเข้าใจและยอมรับหลักการนี้ จะต้องเริ่มเรียนรู้ในทางนิเวศวิทยาว่า ต้นทุนในการผลิตหรือการพัฒนาของมนุษย์นั้นแท้จริงก็มีต้นทุนของธรรมชาติรวมอยู่ด้วยอาจเป็นต้นทุนที่ใช้แล้วก็หมดสิ้นไปโดยแน่นอน เช่น แร่ธาตุต่าง ๆ หรืออาจจะไม่หมดไปโดยแน่นอนขึ้นอยู่กับว่าได้ทำลายไปถึงกำลังการผลิตของธรรมชาติหรือไม่ และการทำการเกษตรบนพื้นที่สูงก็เป็นการใช้ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ ในการเร่งผลผลิตเพื่อเชิงพาณิชย์เห็นได้จากการใช้ที่ดินของชาวเขาเผ่าม้งที่ใช้พื้นที่ภูเขาปลูกกะหล่ำ ซึ่งเป็นการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน และแม้ในช่วงหนึ่งเราอาจยอมรับว่าชาวสวนในอำเภอลับแลใช้ประโยชน์ที่ดินโดยภูมิปัญญาที่เป็นรูปแบบการใช้พื้นที่เชิงอนุรักษ์ แต่เมื่อระบบตลาดเข้ามาครอบงำก็ทำให้วิถีชีวิตของเกษตรกรเปลี่ยนไป หันมาเน้นเพื่อการค้ามากขึ้น การใช้ดินเป็นไปอย่างเข้มข้น การพัฒนาวัตถุดิบมีต้นทุนมาจากทรัพยากร เมื่อไม่อาจห้ามการทำเกษตรบนพื้นที่สูงได้แล้ว รัฐควรตระหนักถึงหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในแนวทางดังกล่าวอย่างเข้มงวด

3.2 แนวนโยบายของรัฐในการป้องกันและจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูง

3.2.1 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่สูง

นับแต่อดีตมารัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของป่าต้นน้ำธาร เห็นได้จากการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2503 ได้เห็นชอบตามข้อเสนอของนายรัฐมนตรีสมัยนั้น

¹⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น.62.

(จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์) มีความเห็นให้กำหนดพื้นที่ป่าที่จะสงวนไว้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ โดยเฉพาะให้ป่าสงวนที่เป็นป่าต้นน้ำลำธารให้มากที่สุด และต่อมารัฐบาลในหลาย ๆ ยุคก็ได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการสงวนรักษาพื้นที่สูงอันเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ดังต่อไปนี้

3.2.1.1 มติคณะรัฐมนตรีในการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ (Watrshed Classification) หมายถึง การจำแนกแบ่งเขตพื้นที่ลุ่มน้ำตามคุณภาพของดินต่อสมรรถนะการพังทลาย และความเปราะบางทางสิ่งแวดล้อม โดยมีตัวแปร คือ ความสูง ความลาดชัน ลักษณะแผ่นดิน ลักษณะปฐพีวิทยา และลักษณะธรณีวิทยา โดยกำหนดการใช้ที่ดินออกเป็น 5 ชั้น โดยลุ่มน้ำชั้นที่ 1 แยกเป็น 1เอ¹⁶ และ 1บี¹⁷ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ส่วนใหญ่อยู่บนที่สูงและเป็นแหล่งต้นน้ำที่มีความสำคัญ ในพื้นที่ชั้นที่ 2 จัดเป็นแหล่งน้ำที่สำคัญรองลงมา การดำเนินการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำทำให้ประเทศไทยมีพื้นที่แหล่งต้นน้ำชั้นที่ 1 ประมาณร้อยละ 16.5 และชั้นที่ 2 ประมาณร้อยละ 1.5 ของพื้นที่ของประเทศทั้งหมด¹⁸ ได้มีความพยายามที่นำแนวนโยบายเกี่ยวกับการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำมาทดลองใช้โดยคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2536 ให้ดำเนินงานโครงการจัดการลุ่มน้ำตัวอย่างทั่วประเทศตามความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้ดำเนินการในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่แตงเป็นพื้นที่ตัวแทนลุ่มน้ำในภาคเหนือ ในท้องที่อำเภอแม่แตง เชียงดาว และเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 2,000 ตารางกิโลเมตร โดยให้กรมป่าไม้และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ร่วมกับส่วนราชการอื่น ๆ อีก 9 หน่วยงาน ดำเนินงาน

¹⁶ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1เอ หมายถึง พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ที่ยังคงสภาพป่าสมบูรณ์ปรากฏอยู่ในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งจำเป็นจะต้องสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารและเป็นทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ

¹⁷ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1บี หมายถึง พื้นที่ในลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ซึ่งสภาพป่าส่วนใหญ่ได้ถูกทำลาย ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อพัฒนาซึ่งจะต้องมีมาตรการควบคุมเป็นพิเศษ

¹⁸ เกษม จันทรแก้ว, หลักการจัดการลุ่มน้ำ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2539), น.89.

อย่างไรก็ตามการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำเป็นการจัดแบ่งพื้นที่แบบคร่าว ๆ โดยที่มีได้จัดทำรายละเอียดในพื้นที่จริง ทำให้ที่ราบหุบเขาเล็ก ๆ ที่ควรเป็นพื้นที่ทำนาหรือการเกษตรเชิงอนุรักษ์ และพื้นที่ที่ทำการเกษตรแบบวนเกษตรถูกกำหนดเป็นป่าต้นน้ำลำธารทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูงก็ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจ ดังที่ทดลองดำเนินการแล้วในโครงการวนศาสตร์ชุมชนบนที่สูงที่ดำเนินการโดยสวนอนุรักษ์ต้นน้ำกรมป่าไม้¹⁹

โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้เสนอหลักเกณฑ์ และมาตรการการใช้ที่ดินในลุ่มน้ำปิงและวัง โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 ได้เห็นชอบกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวและให้นำหลักเกณฑ์ที่ได้รับความเห็นชอบไปใช้ในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำอื่น ๆ ทั่วประเทศ โดยเน้นการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่สูง ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จัดให้มีการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่ดังกล่าว และต่อมากมีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำเพิ่ม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่กรณีศึกษาที่อยู่ในลุ่มน้ำนาน ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำยมและนาน และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531 การปรับปรุงข้อเสนอและมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ในเขตลุ่มน้ำยมและนาน

3.2.1.2 มติคณะรัฐมนตรีในการจำแนกประเภทที่ดิน

การจำแนกประเภทที่ดิน เป็นการสำรวจและพิจารณาแบ่งพื้นที่ป่าไม้ออกเป็นสองประการ ประการแรก กำหนดให้รักษาเป็นป่าไม้ถาวรเพื่อสงวนเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ

¹⁹ เฟื่องอ้าง, น.86.

หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต่อไป ประการที่สอง จำแนกออกจากป่าเพื่อจัดสรรที่ทำกินให้ราษฎร หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ๆ และเพื่อจัดเป็นป่าชุมชนให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน²⁰

ในปี 2504 ได้มีการประกาศใช้นโยบายการใช้ที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดินของประเทศ เป็นครั้งแรก โดยเริ่มจำแนกประเภทที่ดินอย่างกว้างขวาง จำนวน 320.7 ล้านไร่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 เขต คือ

- (1) พื้นที่ทำการเกษตร ที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ ประมาณ 160.35 ล้านไร่
- (2) ป่าไม้ถาวร เนื้อที่ประมาณ 160.33 ล้านไร่

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 (แก้ไขตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2527) เรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ตามความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ที่เสนอถึงสภาพปัญหาและ ข้อเสนอแนะะ ดังนี้

(1) ในพื้นที่ทำการเกษตร 160.35 ล้านไร่ กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ให้ภายหลัง การบุกเบิก และโดยปรากฏว่าราษฎรเข้าบุกเบิกพื้นที่กันเป็นจำนวนมาก จึงมีโครงการเร่งรัดการ ออกเอกสารสิทธิ์ และมีการออกเอกสารสิทธิจนถึงปัจจุบันจำนวน 127,262,094 ล้านไร่²¹ ขณะนี้ ปรากฏว่ายังมีพื้นที่ตกค้างจากการออกเอกสารสิทธิกว่า 30 ล้านไร่²²

(2) กรณีในพื้นที่ป่าไม้ถาวร 160.33 ล้านไร่ กรมป่าไม้ได้ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอื่น ๆ เป็นพื้นที่ประมาณ 123 ล้านไร่ จึงมีพื้นที่ ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อีกประมาณ 30 ล้านไร่ เรียกว่า ป่าเตรียมการสงวน²³ ซึ่งก็ยังมีสถานะทางกฎหมายเป็นป่าไม้ถาวรนั่นเอง อย่างไรก็ตามเห็นว่าพื้นที่ นี้อาจเป็นพื้นที่ที่เอกชนได้สิทธิครอบครองมาก่อน หรือเป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์อื่น ๆ ก็ได้ และปัจจุบันก็ยังคงมีความเห็นขัดแย้งว่าพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่เหลือจากการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์นั้น สามารถออกเอกสารสิทธิ์หรือไม่ โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ

²⁰ ส่วนจำแนกประเภทที่ดิน,การจำแนกประเภทที่ดินของไทย.(สำนักเทคโนโลยีการสำรวจ และทำแผนที่ กรมพัฒนาที่ดิน , 2550),น.1.

²¹ ข้อมูลจากกองแผนงาน กรมที่ดิน ณ วันที่ 7 เมษายน 2553

²² ส่วนจำแนกประเภทที่ดิน ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20,น.19.

²³ ส่วนจำแนกประเภทที่ดิน ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20,น.20.

ประพุดติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) ได้หารือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับเรื่องร้องเรียนว่ามีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ในเขตป่าไม้ ซึ่งการพิจารณาเรื่องดังกล่าวมีปัญหาในการพิจารณาว่า พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 บริเวณป่าเทือกเขาปลายใต้-เขาศก ส่วนที่เหลือจากการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2523 นั้น เป็นป่าไม้ถาวรตามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 หรือไม่²⁴ ซึ่งปัจจุบันปัญหานี้ก็ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องนโยบายแต่อย่างใด

(3) ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่อื่นๆ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ จำนวน 123 ล้านไร่ ดังกล่าวข้างต้น ประมาณว่าราษฎรได้บุกรุกเข้าไปใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามจากตัวเลขที่คณะกรรมการพัฒนาชนบท (ปัจจุบันไม่มีคณะกรรมการชุดดังกล่าวแล้ว) เสนอไว้ มีเนื้อที่ป่าไม้ถาวรเหลืออยู่ประมาณ 30 ล้านไร่ ที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันนี้พื้นที่ส่วนใหญ่หมดสภาพป่า²⁵ และมีราษฎรเข้าไปทำมาหากินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และบางแห่งมีเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบ ทำให้มีปัญหาขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับผู้เข้าถือครอง รัฐบาลจึงมีนโยบายปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินได้รับมอบหมายให้มาดำเนินการสำรวจ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2526 ถึง 2539 (ยกเว้นปีงบประมาณ 2529) โดยสำรวจและจำแนกได้เนื้อที่ 29,953,281.29 ล้านไร่ ซึ่งนำผลจากการสำรวจเสนอคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ ผลการจำแนกประเภทที่ดินที่ผ่านมติคณะรัฐมนตรีแล้ว เช่น พื้นที่ที่มีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร ก็จะมอบหมายให้กรมป่าไม้รับไปดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนเพิ่มเติม ส่วนพื้นที่ที่มีมติให้จำแนกออกจากเขตป่าไม้เพื่อเป็นที่ทำกินหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นให้กรมพัฒนาที่ดินส่งมอบพื้นที่เหล่านี้ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์การบริหารจัดการที่ดิน ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานนโยบาย

²⁴ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ฉบับที่ นร. 1405/18679 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2535

²⁵ ส่วนจำแนกประเภทที่ดิน ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20,น.28.

และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขาธิการ²⁶ ดำเนินการเพื่อมอบหมายให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่จัดที่ดินรับไปดำเนินการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป²⁷ โดยมีหลักเกณฑ์ในการจำแนกที่ดินนั้นจะพิจารณาจาก

- (1) มติคณะรัฐมนตรี
- (2) มติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

จากแนวทางดังกล่าวได้สรุปหลักเกณฑ์ไว้ว่าพื้นที่ที่ต้องการรักษาเป็นป่าไม้ถาวรได้แก่พื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีกำหนดจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หรือชั้นที่ 2 และสำหรับชั้นที่ 3 ในบริเวณความลึกของดินน้อยกว่า 50 เซนติเมตร หรือ ภูเขา หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 และดินมีความลึกน้อยกว่า 50 เซนติเมตร เป็นต้น จึงจะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะคุ้มครองพื้นที่ลุ่มน้ำ พื้นที่ภูเขา ซึ่งเป็นพื้นที่สูงไว้ ไม่จำแนกเป็นพื้นที่ทำประโยชน์อื่น ๆ และผลจากโครงการปรับปรุงระบบการจำแนกและกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว 62 จังหวัด จำนวน 1,044 ป่า เนื้อที่ประมาณ 29,953,281.29 ไร่²⁸

ดังนั้นพื้นที่กรณีศึกษาส่วนมากเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวร ในอำเภอลับแล จึงไม่ถูกจำแนกเป็นพื้นที่พื้นที่ทำการเกษตรหรือเป็นที่อยู่อาศัยและอื่นๆ แต่จะสงวนรักษาไว้เพื่อการอนุรักษ์

3.2.2 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้

ในเขตอนุรักษ์ที่เป็นพื้นที่สูงในอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยได้ประกาศเป็นป่าไม้ถาวร หมายเลข 59 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 มิถุนายน 2507 และเป็นป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่สูงในเขตอำเภอลับแลบางส่วนถูกครอบครองทำกินมาก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีประกาศเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำและพื้นที่ดังกล่าวที่มีสภาพเหมาะสมต่อการทำการเกษตร เกษตรกรในพื้นที่ได้รับ

²⁶ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, < <http://www2.onep.go.th/Landsite/struc.htm> >
สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2553

²⁷ ส่วนจำแนกประเภทที่ดิน, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 20, น.28.

²⁸ ข้อมูลจากสำนักเทคโนโลยีการสำรวจและทำแผนที่ กรมพัฒนาที่ดิน ณ เดือนพฤศจิกายน 2550

การส่งเสริมให้ปลูกทุเรียนพันธุ์ใหม่แทนพันธุ์พื้นเมือง แต่ความสำเร็จนี้เกิดจากการส่งเสริมโดยภาครัฐ โดยมีการใช้ประโยชน์พื้นที่สูงเพื่อให้ได้ผลผลิตทางการเกษตรและเพื่อสนองต่อระบบตลาด ผ่านมาจะเห็นว่านโยบายของรัฐบาลที่จะคุ้มครองพื้นที่สูงทำให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎรที่ทำเกษตรกรรมในพื้นที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตามแต่ด้วยเหตุผลด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงรัฐบาลจึงมีนโยบายอนุญาตให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำเกษตรกรรมบนพื้นที่สูงได้ดังนี้

3.2.2.1 มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้

เนื่องจากพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษานั้น เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ป่าไม้ถาวร ซึ่งมีการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ และเกิดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างภาครัฐและราษฎรที่ทำกินในพื้นที่ ภาครัฐจึงมีนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ โดยมีการผ่อนปรนให้ทำกินในพื้นที่ ดังกล่าว ตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

(1) กรณีที่เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ (และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 ยืนยันให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ต่อไป) ที่เห็นชอบกับการแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้เสนอให้กำหนดมาตรการการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เหมาะสมต่อการเกษตรและพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพที่กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. 2536 นั้นเพื่อให้มีนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลสัมฤทธิ์ผลจึงให้ดำเนินการ ดังนี้

(1.1) ให้กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 โดยเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกป่าโดยเร็ว (ภาคผนวก ค.)

(1.2) พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบ และเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

อย่างเป็นทางการ ให้กรมป่าไม้พิจารณาตามความเหมาะสมจัดการพื้นที่ที่มีสภาพป่าแปลงเล็กแปลงน้อยในพื้นที่ราบและมีไช้เป็นพื้นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ และสภาพแปลงดังกล่าวจะต้องไม่ติดกับป่าผืนใหญ่ โดยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลท้องที่ และ ส.ป.ก. กรณีนี้ให้พิจารณาจัดเป็นพื้นที่ทดลองจัดการเป็นบางแห่งก่อน

(1.3) ให้ ส.ป.ก. นำผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งรัดกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และเมื่อมีเขตปฏิรูปที่ดินแล้วให้ ส.ป.ก. ให้ราษฎรปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้นอย่างน้อยร้อยละ 20 ของเนื้อที่ที่ได้รับ กรณีเป็นที่ดินที่ติดกับเขตป่าไม้จะต้องปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้นเป็นแนวกันชน และให้นำเอาวิธีการจัดรูปแปลงที่ดินให้มีขนาดเหมาะสม เพื่อใช้แก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินอยู่อาศัยและทำกินของราษฎรในเขตป่าไม้ด้วย

(1.4) บริเวณพื้นที่ที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หากมีราษฎรอยู่อาศัยทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม

(1.5) พื้นที่ที่ผ่านการตรวจสอบและมีความเหมาะสมที่จะกำหนดได้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน และป้องกันดูแลคุ้มครองอย่างเข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปถือครองครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

(2)หลักเกณฑ์การผ่อนปรนให้ใช้ประโยชน์พื้นที่พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ลุ่มน้ำชั้นที่ 2

นอกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติน่านกกก ห้วยช้าง-ป่าปู่เจ้า และพื้นที่ป่าไม้ถาวรหมายเลข 59 จะมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามลำดับก็ตาม แต่อีกสถานะหนึ่งพื้นที่บางส่วนก็เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ซึ่งรัฐบาลมีมติกำหนดให้เป็นป่าอนุรักษ์ ดังนั้นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติน่านกกก ห้วยช้าง-ป่าปู่เจ้า และพื้นที่ป่าไม้ถาวรหมายเลข 59 ที่เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ก็ต้องมีการจัดการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ดังนี้

1.ไม่นำพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติน่านกกก ห้วยช้าง-ป่าปู่เจ้า และพื้นที่ป่าไม้ถาวรหมายเลข 59 ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. สำรวจพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ที่มีการครอบครองชัดเจนและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองที่ดินนั้น

3. ตรวจสอบการถือครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียมและพิจารณาร่วมกับหลักฐานอื่นเพื่อพิสูจน์การถือครองที่ดิน โดยพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินกกก ห้วยช้าง-ป่าปู่เจ้า และพื้นที่ป่าไม้ถาวรหมายเลข 59 อยู่ในขั้นตอนการรอพิสูจน์ว่าอาศัยมาก่อนประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์หรือไม่ ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าทำกินมาก่อน ก็ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมเด็ดขาด ซึ่งการสำรวจเช่นนี้ต้องมีการกำหนดแผนงานและงบประมาณจากกรมป่าไม้ ซึ่งมืออย่างจำกัด และก็ยังไม่มีแผนงานดังกล่าวในพื้นที่กรณีศึกษา²⁹

4. หากผลการตรวจพิสูจน์พบว่าราษฎรทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ โดยหาพื้นที่รองรับ หากยังไม่สามารถอพยพได้ ให้ดำเนินการควบคุมไม่ให้ขยายพื้นที่เพิ่มเติม

ซึ่งการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ เป็นการสอดคล้องกับการดำเนินการตามนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ซึ่งกำหนดว่ารัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกพื้นที่ดินของรัฐ และการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปต้องดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือค่าชดเชยเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดิน แต่หากปรากฏว่าผู้ครอบครองนั้นเขาอยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งต้องทำการตรวจสอบ จัดทำแผนงานและโครงการออกเอกสารสิทธิให้ผู้ครอบครองต่อไป

(3) กรณีเป็นพื้นที่ในเขตป่าไม้ถาวรแห่งชาติหรือป่าตามนโยบายของรัฐบาล ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้ดำเนินการควบคุมดูแลรักษาไว้

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ป่าไม้ถาวรของชาติ ได้แก่ ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ซึ่งพื้นที่บริเวณใดจะเป็นป่าไม้ถาวรของชาติ จะต้องตรวจสอบกับแผนที่แสดง

²⁹ สัมภาษณ์ เกียรติศักดิ์ พรวนแก้วมณี, นักวิชาการป่าไม้ ระดับชำนาญการ, สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดอุตรดิตถ์, 13 มกราคม 2553

เขตจำแนกประเภทที่ดิน ที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้เป็นป่า ๆ ไป โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2512 คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบและอนุญาตให้ดำเนินการตามที่กระทรวงเกษตรได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อเป็นการสนับสนุนการประกอบ การอาชีพและการกินดีอยู่ดีของประชาชนเห็นสมควรอนุญาตให้บุคคลหรือนิติบุคคลเข้าใช้ประโยชน์ ในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติเป็นการชั่วคราว โดยไม่ตัดพื้นที่ ที่ขอใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่าที่ได้จำแนกไว้แล้วได้และในการพิจารณาอนุญาตก็เห็นสมควร อนุมัติใช้หลักการนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2511 ก็ได้ (ให้เป็นอำนาจกระทรวง เกษตรพิจารณาอนุญาตได้เอง) อย่างไรก็ตามในพื้นที่ป่าไม้ถาวรหมายเลข 59 ในพื้นที่ กรณีศึกษาไม่มีการขออนุญาตใช้ประโยชน์ใช้พื้นที่ดังกล่าว³⁰

3.2.2.2 มติคณะรัฐมนตรีในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม ในการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยการจำแนกเป็นเขตต่าง ๆ ตามการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ได้ 3 เขต (Zone) ดังนี้³¹

1. เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดทั้ง

³⁰ สัมภาษณ์ เกียรติศักดิ์ ปรวนแก้วมณี, นักวิชาการป่าไม้ ระดับชำนาญการ, สำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดอุดรธานี, 13 มกราคม 2553

³¹ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ, <<http://www.dnp.go.th/Watershed/gov2.htm>> สืบค้น เมื่อ 5 สิงหาคม 2552.

เพื่อประโยชน์ในด้านการศึกษา การวิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ เช่น พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 พื้นที่ป่าชายเลน

2. เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้และของป่า เป็นการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้กับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ตลอดทั้งต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จำแนกให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ลักษณะนี้ เช่น พื้นที่ป่าโครงการทำไม้ต่าง ๆ พื้นที่ป่าชุมชน พื้นที่ปลูกป่าภาครัฐบาล พื้นที่ปลูกป่าภาคเอกชน พื้นที่ปลูกป่าเพื่อใช้สอยในครัวเรือน พื้นที่โครงการตามพระราชดำริ พื้นที่โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง พื้นที่โครงการหมู่บ้านป่าไม้

3. เขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสมรรถนะที่ดินเหมาะสมต่อการเกษตรหรือศักยภาพสูงในการพัฒนาด้านการเกษตร ตามผลการจำแนกสมรรถนะที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน รัฐสามารถพัฒนาความเป็นอยู่ของราษฎร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะจำแนกให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์และเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

ดังนั้นกรณีศึกษาอันได้แก่พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ในเขตป่าห้วยช้างปู่-เจ้าป่าสงวนแห่งชาติน่านกกก นั้นถูกกำหนดโดยนโยบายจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์

3.2.3 นโยบายเกี่ยวกับการให้สิทธิทำกินในพื้นที่ของรัฐ

แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายจำแนกประเภทที่ดิน และจำแนกที่ดินบางส่วนอนุญาตให้ราษฎรใช้ประโยชน์แล้วก็ตาม แต่ปัญหาราษฎรไม่มีพื้นที่ทำกินก็ยังไม่หมดสิ้นไป ทำให้มีการบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าหน่วยงานของรัฐบางหน่วยได้จัดสรรพื้นที่ของตนให้แก่ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ด้วย เช่น พื้นที่ในนิคมการเกษตร พื้นที่ทหาร ก็ไม่เพียงพอต่อความต้องการของราษฎร รัฐบาลทุกยุคพยายามแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ซึ่งแนวทางหนึ่งคือการให้สิทธิทำกินในพื้นที่ของรัฐ ดังนี้

3.2.3.1 นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่เกษตรกร ประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินที่อาจต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดภาครัฐโดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก) ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยการนำที่ดินของรัฐ และที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชนนำมาจัดให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่ค่าครองชีพได้เข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อ³²

โดยที่ดินที่นำมาจัดสรรให้ราษฎรทำกินนั้น รัฐอาจนำที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มาจัดสรร ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศไปแล้ว 128 ล้านไร่ ซึ่งพื้นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ³³

นอกจากนี้มีการประมาณว่ามีราษฎร บุกรุกเข้าไปทำกินในเขตเหล่านี้ประมาณ 33 ล้านไร่ หรือร้อยละ 25.8 ของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด ส่วนในพื้นที่ป่าเตรียมการสงวนประมาณ

³² หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

³³ ดูพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (4)

30 ล้านไร่ นั้น ก็มีราษฎรเข้าไปทำกินเช่นกัน³⁴ โดยปัจจุบันรัฐบาลกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน ปีงบประมาณ 2551³⁵ ดังนี้

1. จัดและพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
2. พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้รับการส่งเสริมการปลูกไม้ยืนต้นไม้เศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
3. สร้างความเข้มแข็งและพัฒนาตนเองทางเศรษฐกิจพอเพียงของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
4. สร้างโอกาสพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตามเท่าที่ผ่านมานหน่วยงานของรัฐได้จัดสรรพื้นที่ป่า หรือพื้นที่รกร้างว่างเปล่า เพื่อให้ราษฎรได้ทำกิน โดยในขั้นตอนการจัดสรรพื้นที่หรือกันพื้นที่ดังกล่าวบางครั้งก็เกิดปัญหาขึ้น เนื่องจากพื้นที่บางแห่งยังมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์และพื้นที่ควรอนุรักษ์ไว้ แต่กลับมีการกันพื้นที่ดังกล่าวออกไปให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร³⁶ ซึ่งเป็นปัญหาในขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณากันพื้นที่รกร้างว่างเปล่าออกจากเขตป่าไม้ถาวรนำไปจัดสรรให้แก่ราษฎร กรมป่าไม้ได้ดำเนินการประกาศพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ในท้องที่จังหวัดอุดรธานีให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 15 ป่า เนื้อที่ 3,300,044.75 ไร่ โดยประกาศกำหนดเป็นกฎกระทรวง ตั้งแต่วันที่ 2502 ถึง ปีพ.ศ. 2530 และต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 จำแนกพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติของจังหวัดอุดรธานี ตามลักษณะของการใช้พื้นที่ประเภทต่าง ๆ ออกเป็นสองส่วน คือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และป่าเพื่อเศรษฐกิจ โดยพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ รัฐบาลได้มีนโยบายมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

³⁴ แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<http://www.nesdb.go.th/Portals/O/news/p6/M4_2.doc>, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2551.

³⁵ นโยบายปฏิรูปที่ดิน ปีงบประมาณ 2551 จาก <<http://www.alro.go.th/alro/index.jsp>> สืบค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2551.

³⁶ ดูพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 26 (3)(4)

นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินรวม 14 ป่า เนื้อที่ 336,853.75 ไร่³⁷

และต่อมากกรมพัฒนาที่ดินได้ทำการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ถาวรมีส่วนที่เหลือ โดยอยู่ในท้องที่อำเภอลับแลจำนวน 2 ป่า ดังนี้³⁸

1. ป่าห้วยช้าง-ห้วยปู่เจ้า จำนวน 7 แปลง เนื้อที่ประมาณ 10,428 ไร่

2. ป่าที่ดำเนินการหมายเลข 59 จำนวน 12 แปลง เนื้อที่ประมาณ 106,643 ไร่

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2536 ได้อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจำแนกประเภทที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่เหลือจากการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือที่ยังไม่ได้ดำเนินการสงวน ดังนี้³⁹

(1) ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรตามเดิม เนื้อที่ประมาณ 182,049 ไร่ (หรือ 291.2784 ตร.กม.) มอบให้กรมป่าไม้ดำเนินการ

(2) จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร ซึ่งอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎรหรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ เนื้อที่ประมาณ 36,864 ไร่ (หรือ 59.0304 ตร.กม.) มอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการ

ผลจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้มีการเพิกถอนพื้นที่บางส่วนออกจากสภาพเป็นป่าไม้ถาวรและบางส่วนให้คงสภาพไว้ตามเดิม โดยในพื้นที่อำเภอลับแลมีการจำแนก ดังนี้

³⁷ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์, ข้อมูล ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2550 น.2.

³⁸ เพิ่งอ้าง, น.2.

³⁹ เพิ่งอ้าง, น.2.

การจำแนกประเภทที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรของชาติส่วนที่เหลืออำเภอลับแล

ชื่อป่าไม้ถาวร	สำรวจได้ (ไร่)	จำแนกออกเป็นที่ ทำกินหรืออื่น ๆ (ไร่)	ให้คงรักษาไว้เป็นป่า ไม้ถาวรตามเดิม (ไร่)
1. ป่าห้วยช้าง ห้วยปู่เจ้า (มี 7 แปลง)	10,428	6,248	4,180
2. ป่าที่จะดำเนินการ หมายเลข 59 (มี 12 แปลง)	106,643	13,649	92,994

(สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์ ข้อมูล ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2550)

นอกจากนี้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 2 ป่าในเขตอำเภอลับแล ได้มีการจำแนกพื้นที่ตามลักษณะของการใช้พื้นที่ประเภทต่าง ๆ กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และต่อมาได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการกันพื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดินกลับคืนกรมป่าไม้ ตามบันทึกข้อตกลง ฯ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538⁴⁰(ภาคผนวก ง) เนื้อที่ประมาณ 5,737.50 ไร่ คงเหลือพื้นที่มอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการทั้งสิ้น 7,483.50 ไร่⁴¹

อย่างไรก็ตามสำหรับพื้นที่สูงในเขตป่าสงวนแห่งชาติน่านกกก ป่าห้วยช้าง-ป่าปู่เจ้าที่เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 อันเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารนี้ รัฐบาลมีนโยบายจะไม่นำพื้นที่ดังกล่าวไปทำการปฏิรูปที่ดินโดยเด็ดขาด ดังนั้นเกษตรกรที่ใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติน่านกกก ป่าห้วยช้าง-ป่าปู่เจ้า และป่าไม้ถาวรหมายเลข 59 โดยอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวแนวทางของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 จนกว่า

⁴⁰ บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538, <<http://www.forest.go.th/permission/landreform38.html>> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2551.

⁴¹ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 25.

จะมีการพิสูจน์สิทธิและหาพื้นที่ทำกินรองรับใหม่ต่อไป⁴² (ภาคผนวก จ) และปัจจุบันกรมป่าไม้ โดยกองจัดการที่ดิน กำลังเร่งรัดให้มีการพิสูจน์สิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ ดังจะกล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

3.2.3.2 นโยบายให้สิทธิทำกินในพื้นที่ป่าไม้

ในอดีตจนถึงปัจจุบันรัฐมีอำนาจและสิทธิเหนือทรัพยากรของรัฐ โดยควบคุมและจัดการทรัพยากรที่วางหลักอยู่บนความคิดระบบกรรมสิทธิ์หรือการให้ความสำคัญกับความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หมายถึง สิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินปัจเจกบุคคลและได้รับรองจากระบบกฎหมายจากรัฐ⁴³ รัฐมุ่งเน้นการจัดการที่ดินให้เป็นระบบและมีความชัดเจน จึงจัดกลุ่มสิทธิตามกฎหมายเป็น 3 กลุ่ม⁴⁴ คือ

1. การให้สิทธิทำกินหรือสิทธิใช้ประโยชน์ ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ.2518
2. กรรมสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
3. กรรมสิทธิ์ที่มีเงื่อนไขห้ามจำหน่ายจ่ายโอน

อย่างไรก็ตามนอกจากรัฐจะให้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายแล้ว รัฐยังได้แก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยผ่อนปรนให้ผู้ใช้ที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีการผ่อนปรนให้ผู้ใช้ที่ดินสามารถใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนได้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม

⁴²หนังสือศูนย์ปฏิบัติการที่ดินป่าไม้ (พิษณุโลก) ที่ ทส. 1612.311 ลงวันที่ 4 เมษายน 2550 เรื่องรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ท้องที่ตำบลน่านกกก ตำบลแม่พูล ตำบลฝายหลวง อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ประจำปีงบประมาณ 2549

⁴³จากรูวรรณ อินทยศ,“การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรบนพื้นที่สูงจากผลของนโยบายให้สิทธิทำกิน (ส.ท.ก) และการขยายตัวของตลาด : กรณีศึกษาหมู่บ้านแม่ตุงติง ตำบลแม่สาบ อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่,” (วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549),น.13.

⁴⁴เพ็ญอ่าง ,น.13.

พ.ศ.2522 โดยเป็นการกำหนดให้มีสิทธิเฉพาะสิทธิประโยชน์เท่านั้นแต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยรัฐจะออกหนังสืออนุญาตให้ได้รับการผ่อนปรนให้มีสิทธิชั่วคราวเรียกว่า ส.ท.ก.1 สามารถใช้ประโยชน์เริ่มแรก 5 ปี และสามารถพิสูจน์ต่อได้ว่าการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างต่อเนื่องจะออก ส.ท.ก.2 ให้ต่อไป โดยหนังสือประเภทนี้ไม่สามารถขายได้แต่สามารถตกเป็นมรดกตกทอดแก่ลูกหลานได้⁴⁵ ตามนโยบายนี้กรมป่าไม้ได้เสนอมาตรการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล โดยยึดหลักตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 กำหนดให้กรมป่าไม้ดำเนินแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยในขั้นต้นได้ทำการสำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้ของราษฎรและขึ้นทะเบียนบุคคล ซึ่งจังหวัดท้องที่และสำนักงานป่าไม้เขตเดิมได้ร่วมกันดำเนินการไปแล้วระหว่างปี 2541 – 2543 สำหรับขั้นตอนต่อไป คือ การตรวจสอบและรับรองสิทธิการอยู่อาศัยทำกินให้แก่ราษฎรในรูปแบบสิทธิทำกิน (สทก.) โดยมีขั้นตอนในการรับรองสิทธิทำกิน (สทก.) ของกรมป่าไม้ดังต่อไปนี้

1. การตรวจสอบ-รังวัดขอบเขตแปลงที่ดินของราษฎร
2. จัดทำหนังสืออนุญาต สทก.
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ลงนามในหนังสืออนุญาต สทก.

แม้ว่าการให้สิทธิที่ทำกินในพื้นที่ป่าไม้จะลดปัญหาการขาดแคลนที่ทำกินได้บ้าง แต่กรณีพื้นที่กรณีศึกษา นโยบายดังกล่าวไม่อาจแก้ปัญหาความขัดแย้งกับราษฎรได้ เนื่องจากพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินกกก ป่าห้วยช้าง-ป่าปู่เจ้า นั้นไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะอนุญาตให้ทำกินโดยออก สทก. ให้ได้ ดังนั้นเกษตรกรในพื้นที่กรณีศึกษาเข้าไปทำสวนทุเรียน ลางสาด ลองกองในตำบลฝายหลวง นานกกก แม่พูล เป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินกกก และป่าสงวนแห่งชาติป่าห้วยช้างและป่าปู่เจ้า ที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำธาร ได้โดยได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ระหว่างการดำเนินการสำรวจ วางแผน รวบรวมข้อมูลการถือครองพื้นที่ในเขตป่าไม้ตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2540 และ

⁴⁵ จารุวรรณ อินทยศ, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 43, น.14.

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541⁴⁶ เท่านั้น และได้ทำการขึ้นทะเบียนบุคคลตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่อรับรองสิทธิการอยู่อาศัยทำกิน จำนวน 2,372 ราย รวม 3,377 แปลง รวม 16,714.37 ไร่⁴⁷ ซึ่งเจ้าหน้าที่เห็นว่าหากจะให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างเข้มงวด ในพื้นที่ศึกษานี้ อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้นได้⁴⁸

ดังนั้น กรมป่าไม้ควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้เกษตรกร ที่มีความจำเป็นที่ต้องใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าให้สามารถทำกินในพื้นที่ได้ โดยสามารถ ตรวจสอบ ขึ้นทะเบียนการถือครอง ทั้งนี้ เพื่อกำหนดขอบเขตมิให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม และต้อง ใช้ประโยชน์ในเงื่อนไขที่กำหนด แต่ก็ไม่ต้องสร้างภาระหรือไปจำกัดสิทธิของประชาชนจนเกินไป และหากพื้นที่ใดอยู่ในเงื่อนไขที่จะให้สิทธิทำกินได้ ก็ต้องเร่งออกเอกสารรับรองสิทธิดังกล่าวให้ ต่อไป

⁴⁶ สัมภาษณ์ เกียรติศักดิ์ ปรวนแก้วมณี, นักวิชาการป่าไม้ ระดับชำนาญการ, สำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดอุตรดิตถ์, 13 มกราคม 2553.

⁴⁷ หนังสือศูนย์ปฏิบัติการที่ดินป่าไม้ (พิษณุโลก), อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 42

⁴⁸ สัมภาษณ์ เกียรติศักดิ์ ปรวนแก้วมณี, นักวิชาการป่าไม้ ระดับชำนาญการ, สำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดอุตรดิตถ์, 13 มกราคม 2553.