

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้ทำการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเนื้อหาเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรก แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการพื้นที่คุ้มครอง ส่วนที่สอง นโยบายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กติกาสากล นโยบาย กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่คุ้มครองและอุทยานแห่งชาติ และ ส่วนสุดท้าย งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

(Decentralization in Nature Resources Management)

การกระจายอำนาจในปัจจุบันมีหลากหลายนิยาม สามารถสรุปโดยรวม คือ “การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรรอบนอก รัฐบาลระดับล่างลงมา และตัวแสดงนอกภาครัฐ และหมายรวมถึง ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรภาครัฐที่มอบอำนาจอิสระแก่องค์กรระดับล่างอำนาจที่ถ่ายโอนลงมา คือ อำนาจทางการ การวางแผน การตัดสินใจ การกิจ/หน้าที่ความรับผิดชอบ และความสามารถในการตรวจสอบ ซึ่งผู้รับการถ่ายโอนอำนาจ คือ ผู้ที่อยู่ในภาครัฐ ได้แก่ องค์กรภาครัฐส่วนกลาง/ภูมิภาค รัฐบาลภูมิภาค/ท้องถิ่น ผู้ที่อยู่นอกภาครัฐ ได้แก่ องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาชน/ชุมชน องค์กรรูปแบบพิเศษและคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิเศษบางอย่าง (ดิน ปรัชญาพฤทธิ์, 2535 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553; Cheema & Rondinelli [eds.], 1983; World Bank, 2008; USAID, 2009)

ส่วนการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ McDermott (2009) ให้นิยามอย่างกว้างว่า คือ ความสามารถในการเข้าถึงและควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรในท้องถิ่น และเกี่ยวข้องกับการสร้างพื้นที่และกระบวนการตัดสินใจที่เอื้อให้องค์กรในท้องถิ่นมีโอกาสตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในระดับสูงขึ้น

การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงปลายทศวรรษ 1970 โดยการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นในกลุ่มประเทศอาณานิคมมีอำนาจทางการเมืองสำหรับการฟื้นฟูและสร้างความยั่งยืนต่อทรัพยากรธรรมชาติ ต่อมาจึงขยายสู่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ แต่ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาการกระจายอำนาจไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง ในต้นศตวรรษที่ 21 ทิศทางการศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จึงมุ่งเน้นการพัฒนาการกระจายอำนาจให้เป็นจริงในทางปฏิบัติมากขึ้น โดยหาแนวทางส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจร่วมกับภาครัฐเพื่อการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อส่งเสริมการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพสำหรับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (Ribot, 2002; Larson & Soto, 2008; Havet et al., 2009)

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจทางทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีแนวโน้มส่งเสริมการใช้อำนาจตัดสินใจร่วมหรือการตัดสินใจแบบทางการร่วมกันระหว่างภาครัฐกับตัวแสดงท้องถิ่น (โดยเฉพาะองค์กรชุมชนในท้องถิ่น และรัฐบาลท้องถิ่น) มี 2 แนวทางสำคัญ ได้แก่

1) การกระจายอำนาจในนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารภาครัฐและความยั่งยืนของการพัฒนา โดยเริ่มต้นจากการส่งเสริมมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนานโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐที่ดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ (Cheema & Rondinelli [eds.], 1983) ซึ่งมีระดับการกระจายอำนาจใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) การกระจายอำนาจตามระดับหรือองศาการกระจายอำนาจ (Level/degree of decentralization) คือ การส่งเสริมให้ตัวแสดงท้องถิ่น มีอำนาจตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในระดับต่าง ๆ ทั้งนี้ งานศึกษาของ United Nations (1962) ชี้ให้เห็นว่า ระดับอำนาจตัดสินใจร่วมกันของภาครัฐกับตัวแสดงท้องถิ่นในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา มี 3 ระดับ คือ หนึ่ง อำนาจเท่ากัน ตัวแสดงท้องถิ่นร่วมปฏิบัติงานกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของนโยบาย แผน และโครงการ โดยรับรองให้มีอำนาจตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ สอง ตัวแสดงท้องถิ่นมีอำนาจน้อยกว่าภาครัฐ มีบทบาทเป็นผู้ให้ความร่วมมือในกิจกรรมของนโยบาย แผน และโครงการ แต่ได้รับมอบให้อำนาจในหน้าที่บางประการ และ สาม ภาครัฐมีอำนาจมากกว่า เป็นระดับที่ภาครัฐเป็นผู้มีอำนาจทั้งหมดโดยตรง ตัวแสดงท้องถิ่นมีบทบาทเพียงผู้ร่วมปฏิบัติตามในกิจกรรมของนโยบาย แผน และโครงการ

ส่วน งานศึกษาของ Lane (2003) พบว่า องค์กรชุมชนในท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในนโยบายและแผนจัดการป่าไม้ ประเทศออสเตรเลีย มี 2 ระดับ คือ หนึ่ง การตัดสินใจขั้นต้น (primary decision-making) องค์กรชุมชนมีอำนาจตัดสินใจอยู่ในกลไกและกระบวนการนโยบายและแผนการจัดการป่าไม้ โดยสามารถกระทำได้ในขั้นให้คำแนะนำ/ข้อเสนอแนะ หรือเสนอทางเลือกการจัดการป่าไม้ แต่ไม่มีผลผูกพันให้ภาครัฐนำไปปฏิบัติ และ สอง การตัดสินใจขั้นสุดท้าย (final decision-making) เป็นการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายและแผนการจัดการป่าไม้ โดยข้อเสนอขององค์กรชุมชนมีผลผูกพันให้ภาครัฐนำไปปฏิบัติ (บุชิตา สังข์แก้ว, 2556)

นอกจากนี้ งานศึกษาของ Dowding (1995) ยังชี้ให้เห็นว่าระดับอำนาจตัดสินใจของตัวแสดงในกระบวนการนโยบายมีทั้งอำนาจเท่ากันและไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับ (1) ทรัพยากรและการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เช่น ความรู้/สารสนเทศ อำนาจที่ชอบธรรมตามกฎหมาย และแรงจูงใจ เป็นต้น และ (2) ชีตความสามารถของแต่ละฝ่าย ส่วนงานศึกษาของ Luzi et al., (2008) พบว่า ระดับอำนาจตัดสินใจของตัวแสดงที่มีในกระบวนการนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ขึ้นอยู่กับ (1) คุณลักษณะของตัวแสดง ในด้านตำแหน่ง ชื่อเสียง ข้อเสนอ ความเชี่ยวชาญ และความสามารถในการควบคุมทรัพยากร (2) กิจกรรมร่วมกันของเครือข่าย เป็นกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย แผน และโครงการ เช่น การประชุม การวางแผน การออกแบบนโยบาย แผน และโครงการ การติดต่อสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูล การเจรจาต่อรอง หรือปรึกษาหารือ เป็นต้น

2) การกระจายอำนาจในรูปแบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐกับตัวแสดงท้องถิ่น การจัดการร่วม (co-management) มีชื่อเรียกต่าง ๆ เช่น collaborative management, co-operation, hybrid management, cross-scale & cross-level linkages, multi-level management, multi-sectoral approaches เป็นต้น) เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ ในลักษณะการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันระหว่างภาครัฐ องค์กรชุมชน รัฐบาลท้องถิ่น และเครือข่ายภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งเป็นการเปลี่ยนผ่านการตัดสินใจการจัด

3) การทรัพยากรธรรมชาติจากเดิมที่เป็น “การตัดสินใจเดี่ยวโดยภาครัฐ” (single decision-making) ใน 3 รูปแบบ คือ (1) เป็นการตัดสินใจของราชการ (bureaucracy) (2) มีวัตถุประสงค์เจาะจง (purposive action) และ (3) ควบคุมโดยภาครัฐ (public control) สู่ “การตัดสินใจร่วมหรือการใช้อำนาจร่วมกัน” (share authority for decision-making/share power) ระหว่างภาครัฐกับตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น และเป็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการเสริมสร้างอำนาจสู่ตัวแสดงท้องถิ่น ได้แก่ รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น องค์กรธุรกิจเอกชนในท้องถิ่น (Lockwood et al., 2009; Bisaro et al., 2010; Cinner et al., 2012; Ngahet al., 2012)

งานศึกษาของ Cinner et al., (2012) ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านการตัดสินใจเดี่ยวสู่ “การตัดสินใจร่วม” มีอยู่ในรูปแบบการกระจายอำนาจสมัยใหม่ที่เรียกว่า “การจัดการร่วมแบบบูรณาการ” ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีพัฒนาการมาจากความพยายามแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งหรือพื้นที่ที่มีประวัติศาสตร์ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับตัวแสดงท้องถิ่น และนำมาสู่การปรับกฎระเบียบการจัดการร่วม โดยคาดหวังว่า การจัดการร่วมเชิงบูรณาการจะมีศักยภาพต่อการสร้างผลลัพธ์ทางบวกสำหรับความยั่งยืนของสังคมและระบบนิเวศ นอกจากนี้ การจัดการร่วมแบบบูรณาการยังเป็นการเปลี่ยนผ่านเชิงอุดมการณ์การตัดสินใจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ตัวแสดงท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่ม/องค์กรชุมชนท้องถิ่นที่เป็นชายขอบ สามารถเข้าถึงและควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับองค์กรภาครัฐ เพื่อความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์

การจัดการร่วมแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐกับองค์กรชุมชนในท้องถิ่น และภาคีพันธมิตรมีฐานคิดสำคัญที่ว่า “ทรัพยากรธรรมชาติมิได้เป็นสมบัติของปัจเจกบุคคล/กลุ่มคนใด หากเป็นสมบัติสาธารณะของประเทศและของโลก ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมจึงต้องร่วมรับผิดชอบทั้งด้านการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน” รูปแบบการจัดการร่วมมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับบริบท โดยมีองค์ประกอบสำคัญ คือ (1) กลไกการจัดการร่วมอาจอยู่ในรูปแบบกลไกผู้ร่วมกันสร้างความยั่งยืนของผืนป่า (a co-found) คณะกรรมการที่ปรึกษาจากชุมชน (Community Advisory Committee) กลุ่มที่ปรึกษา/คณะกรรมการที่ปรึกษาที่เป็นตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทำกิจกรรมร่วมกับภาครัฐ คณะกรรมการการวางแผนจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเชิงบูรณาการพื้นที่ และหน่วยการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง (Beach Management Unites) (2) ขนาดของกลไกการจัดการร่วมหรือจำนวนองค์ประกอบในกลไก การจัดการร่วมมีองค์ประกอบสำคัญที่มาจากตัวแทนภาครัฐ องค์กรชุมชนในท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ

องค์กรอิสระ องค์การรูปแบบพิเศษ เป็นต้น (3) เกณฑ์การตัดสินใจร่วมแบบหลาภมิตติ (Multi-Criteria Decision Making: MCDM) เพื่อสร้างความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการสร้างความสมดุลของการพัฒนาระหว่างสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ (McDermott, 2009; Lockwood et al., 2009; Liu et al., 2011; Cinner et al., 2012; Taylor & Loe, 2012; Giezen, 2012; Morgan et al., 2012)

ทั้งนี้ ในบริบทสากลการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยรูปแบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐกับองค์กรชุมชนและตัวแสดงอื่น ๆ มีแนวโน้มได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น เพื่อความท้าทายต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

การวิจัยนี้ทำการทบทวนแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ซึ่ง Ribot (1996 อ้างถึงใน Mahjabeen et al., 2009) ให้นิยามว่าหมายถึง การที่ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมตัดสินใจ หรือมีอำนาจตัดสินใจ หรือมีอำนาจควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความยั่งยืน การมีส่วนร่วมตัดสินใจต้องอยู่ภายใต้เกณฑ์การพิจารณาด้านต้นทุนสังคมและระบบนิเวศ หรือการตัดสินใจที่สามารถสร้างความเสมอภาคในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

1) การพัฒนาแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตั้งแต่ทศวรรษ 1960 โดยมีแนวคิดเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานโยบายและการบริหารงานภาครัฐ และการหวังผลให้เป็นแนวคิดพื้นฐานเพื่อส่งเสริมตัวแทนภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีการกระทำร่วมกัน การแบ่งปันวิสัยทัศน์ การแบ่งปันความเป็นเจ้าของปัญหาเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Holmes-Watts & Watts, 2008) ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 การมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการส่งเสริมจากเวทีนานาชาติให้ใช้เป็นกรอบสากลต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะเวทีสำคัญ คือ UN Conference on the Human Environment in Stockholm (1972) General Assembly (1992) World Charter for Nature, UN Conference on Environment and Development in Rio (1992) เพราะฉะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงกลายเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนสำหรับนานาประเทศ (Lostanau et al., 2011; Hoogstra-Klein et al., 2012)

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคปฏิบัติกลับมีระดับความสำเร็จที่หลากหลายและยังไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง สาเหตุเกิดจาก (1) ความไม่เสมอภาคด้านการมีส่วนร่วม เพราะความยุ่งยากต่อการนิยามผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การไม่สามารถทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มได้รับความยุติธรรมอย่างเท่าเทียม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีบทบาทเป็นเพียงสัญลักษณ์ของการมีส่วนร่วม ชุมชนท้องถิ่นถูกทำให้เป็นกลุ่มชายขอบจากเวทีการมีส่วนร่วม ขณะเดียวกันภาครัฐก็ยังขาดความเข้าใจต่อการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจที่มีความซับซ้อน (2) ขาดกระบวนการมีส่วนร่วม

ตัดสินใจที่เหมาะสม เนื่องจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีความยุ่งยากต่อการตัดสินใจ เพราะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันระบบนิเวศมีโครงสร้างซับซ้อนสูงและมีหลากหลายขนาด รวมทั้งมีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงสูง และสร้างการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ (Kelle & Arvai, 2011; Coulibaly-Lingani et al, 2011; Hoogstra-Klein et al., 2012)

ปัญหาดังกล่าวนำมาสู่ข้อเสนอการปรับปรุงเชิงทฤษฎีในทศวรรษ 2000 โดยนักวิชาการมีข้อเสนอเชิงการว่าชุมชนท้องถิ่นควรมียุทธศาสตร์เป็นผู้นำในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับภาครัฐ ตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกิจกรรม โดยหลักการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นมีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ **1) การสร้างคุณธรรมทางสังคม** เป็นการเตรียมความพร้อมของภาคีของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและการจัดสรรผลประโยชน์ และเป็นต้นแบบของการกระจายความยุติธรรมในบริบทสังคมร่วมสมัย โดยส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม **2) ความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ** เป็นการปรับปรุงขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นเพื่อสร้างความยั่งยืนและคุณภาพการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ สร้างขีดความสามารถในการต่อรองประเด็นการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและท้องถิ่น ส่งเสริมประสิทธิผลของกิจกรรมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ เพื่อการสร้างโอกาสต่อความยั่งยืนของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อความมั่นคงของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Coulibaly-Lingani et al, 2011)

2) ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระดับการมีส่วนร่วมจากระดับที่ไม่มีอยู่เลยจนถึงระดับที่มีมากที่สุด ซึ่งมีการศึกษาไว้หลายตัวแบบสำหรับตัวแบบสำคัญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ คือ ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (International Association for Public Participation: IAP2) เป็นตัวแบบการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ 5 ระดับ จากระดับการมีส่วนร่วมต่ำสุดสู่การมีส่วนร่วมสูงสุด (ประยูร อัครบวร, 2552; Okello et al., 2009; Previous Victorian Department of Natural Resources and Environment, 2013) ดังนี้

ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (to inform) เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่แท้จริงถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้การมีส่วนร่วมระดับนี้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุด แต่ถือว่าเป็นขั้นพื้นฐานและมีความสำคัญมาก รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากภาครัฐสู่ประชาชน

ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมระดับการปรึกษาหารือ (to consult) เป็นการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการ/การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะ

ความคิดเห็น และประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วง ไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย พัฒนารูปแบบ การปฏิบัติงานในหน่วยงาน และประกอบการตัดสินใจ

ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมระดับให้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้อง (to involve)

เป็นลักษณะที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างภาครัฐกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนโครงการ และวิธีปฏิบัติงาน หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบ อำนาจความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้มักดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วม

ระดับที่ 4 การมีส่วนร่วมระดับสร้างความร่วมมือ (to collaborate) เป็น

การให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไข รวมทั้งการเป็นภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การให้สัญญาแก่ประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ว่าเราจะร่วมงานกับประชาชนเพื่อได้ข้อเสนอแนะและแนวความคิดใหม่ รวมทั้งข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจที่ค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน เป็นต้น

ระดับที่ 5 การมีส่วนร่วมระดับเสริมสร้างอำนาจประชาชน (empower) เป็น

ระดับที่บทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูงสุด เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการเป็นผู้ตัดสินใจ โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้ เน้นให้ประชาชนมีบทบาทในการบริหารจัดการโดยเป็นผู้ดำเนินการภารกิจและภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ เช่น การลงประชามติ หรือสภามือเมือง เป็นต้น

3) รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถมีทั้งรูปแบบทางการและไม่ทางการ รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบทางการ โดยทั่วไปได้แก่ การจัดประชาพิจารณ์ การลงประชามติ การประชุมเมือง การประชุมคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น การจัดเสวนาประชาคม/เวทีอภิปราย เป็นต้น แต่สำหรับการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีลักษณะซับซ้อน จำเป็นต้องพัฒนารูปแบบเฉพาะสำหรับการมีส่วนร่วม โดยเน้น “การมีส่วนร่วมตัดสินใจระหว่างกลุ่ม” (Perkins, 2011) ได้แก่ (1) คณะกรรมการจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย (multi-stakeholder committees) ประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหรือปัญหาพิเศษ ในกระบวนการปฏิบัติ ตัวแทนกลุ่มมีการสนทนา เจรจา และต่อรอง เพื่อส่งผ่านความคิดเห็นของกลุ่มผู้แสดงกลุ่มอื่น ๆ (2) การประเมินผลกระทบโดยใช้หลายเกณฑ์ตัดสินใจ (multi-criteria evaluation/multi-attribute decision analysis) สำหรับการตัดสินใจในกิจกรรมที่ซับซ้อน โดยเฉพาะการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม และมีผู้ตัดสินใจมากกว่าหนึ่งกลุ่ม โดยเป็นเครื่องมือที่พึงถูก

พัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทางการตัดสินใจระหว่างกลุ่ม หรือใช้กลุ่มเป็นฐานการตัดสินใจ (group-based approach) สำหรับประเมินและตัดสินใจจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

3. การจัดการพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area Management)

3.1 การจัดการพื้นที่คุ้มครอง

นิยามของพื้นที่คุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 คือ “พื้นที่ซึ่งได้รับการกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ถูกระบุให้หรือวางระเบียบให้และจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะการอนุรักษ์” นอกจากนี้ ปี ค.ศ. 1994 IUCN (International Union for Conservation of Nature) หน่วยงานสำคัญด้านการอนุรักษ์ระดับโลก ให้นิยาม “พื้นที่คุ้มครอง” ว่าหมายถึง “พื้นที่บกและ/หรือพื้นที่ทางทะเลที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพื่อการคุ้มครอง และบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งทรัพยากรทางวัฒนธรรม พร้อมมีระบบการจัดการที่ตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายหรือวิธีการอื่นใดที่มีประสิทธิภาพ” ต่อมาปี ค.ศ. 2008 IUCN ปรับปรุงนิยามพื้นที่คุ้มครองขึ้นใหม่ หมายถึง “พื้นที่ที่มีขอบเขตทางภูมิศาสตร์ได้รับการรับรองเพื่อการอนุรักษ์ มีการจัดการและกฎหมายที่มีประสิทธิภาพต่อผลสำเร็จในระยะยาวของการอนุรักษ์ ควบคู่กับการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศและคุณค่าทางวัฒนธรรม” (Dudley, 2008)

แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ เมื่อราว ปี พ.ศ. 291 พระเจ้าอโศกมหาราชแห่งอินเดียมีพระราชโองการให้จัดตั้ง “เขตอภัยทาน” เพื่อเป็นพื้นที่หวงห้ามหรือสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ทางศาสนาหรือเขตสงวนสำหรับล่าสัตว์ป่า เพื่อคุ้มครองสัตว์ ปลา และป่า นับได้ว่าเป็นวิธีการคุ้มครองสัตว์ป่ายุคแรกเริ่มและเป็นประเพณีสืบเนื่องกันมาจนถึงทุกวันนี้ ส่วนประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1627 กษัตริย์วิลเลียมที่ 1 มีพระราชโองการให้สำรวจการถือครองที่ดิน ปศุสัตว์ ป่า แหล่งจับปลา พื้นที่เกษตรกรรม เขตสงวนสำหรับการล่าสัตว์และทรัพยากรทั่วราชอาณาจักร” (DomesdayBook) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำหรับการจัดทำแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับแนวคิดพื้นที่คุ้มครองในสมัยปัจจุบันเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ (Conservation) ซึ่งหมายถึงการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์อย่างฉลาด เป็นการผสมผสานแนวความคิดสมัยโบราณจากอินเดียและอังกฤษเข้าด้วยกัน ซึ่งจะต้องมีการวางแผนจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานจากการสำรวจที่แม่นยำ และมีการวางมาตรการปกป้องเพื่อให้แน่ใจได้ว่าทรัพยากรธรรมชาติจะไม่ถูกใช้ให้หมดสิ้นไป ดังนั้นการจัดตั้งและการจัดการพื้นที่คุ้มครองเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งที่ทรัพยากรธรรมชาติของโลกจะได้รับการอนุรักษ์ไว้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการวางแผนและการจัดการที่เหมาะสมสำหรับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (พิทักษ์ป่าไทย, 2558)

ระบบการจัดการพื้นที่คุ้มครอง (Governance of Protected Areas) IUCN

กำหนดพื้นที่คุ้มครอง 6 ประเภท ได้แก่ 1) แหล่งสงวนธรรมชาติแบบเข้มข้น 2) พื้นที่ธรรมชาติสันโดษ 3) อุทยานแห่งชาติ 4) อนุสาวรีย์ธรรมชาติ 5) พื้นที่สำหรับการจัดการที่อยู่อาศัยและชนิดพันธุ์ และ 6) พื้นที่ภูมิทัศน์คุ้มครอง/ทะเลทัศน์คุ้มครอง พื้นที่คุ้มครองเหล่านี้มีแนวทางหลัก ในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ได้แก่ (1) การจัดความสัมพันธ์ หรือการบูรณาการพันธสัญญาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตั้งแต่อนุสัญญาระหว่างประเทศ/ข้อตกลง

สากล นโยบายภายในประเทศทั้งนโยบายส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ข้อเสนอขององค์กรพัฒนาเอกชน แผนชุมชน และนโยบายขององค์กรธุรกิจเอกชน (2) กฎหมายและมาตรการอื่นที่มีประสิทธิผลต่อการคุ้มครองพื้นที่ โดยเฉพาะอนุสัญญาระหว่างประเทศและข้อตกลงสากล กฎหมายหรือมาตรการภายในประเทศ และมาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมาย เช่น การใช้กฎดั้งเดิมของชุมชนในการอนุรักษ์การรับข้อเสนอเชิงนโยบายขององค์กรพัฒนาเอกชนมาปฏิบัติ การสร้างแรงจูงใจด้วยระบบภาษีสำหรับภาคธุรกิจเอกชน การสร้างบันดาใจ/ความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม เป็นต้น คือ ระบบการจัดการร่วมของภาคีที่หลากหลายอันจากตัวแทนภาครัฐภาคเอกชนและ (3) รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาคีที่หลากหลายของระบบการจัดการพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับความสนใจจากนานาชาติและมีความสำคัญต่อการคุ้มครองพื้นที่ โดยมีองค์ประกอบดังนี้ (Dudley, 2008)

ระบบการจัดการโดยรัฐบาล (Governance by government) คือ ตัวแทนรัฐบาลหรือภาครัฐทั้งระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่คุ้มครอง ต้องการทำการกำหนดวัตถุประสงค์และแผนการจัดการเพื่อคุ้มครองพื้นที่ โดยแนวทางการกระจายอำนาจในรูปแบบการมอบอำนาจ (delegate) ให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นกลุ่มชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจภาคเอกชน เข้ามาร่วมตัดสินใจในการวางแผนและร่วมรับผิดชอบดำเนินการจัดการ แนวทางนี้นอกจากสอดคล้องกับกติกาสากลแล้ว ยังเป็นเครื่องมือของภาครัฐเพื่อการบริหารจัดการที่ดีและประสิทธิภาพของการคุ้มครองพื้นที่ โดยจะส่งผลดีต่อ (1) การรับรองสิทธิความชอบธรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเสียงแห่งความต้องการของพวกเขา ได้บูรณาการสู่นโยบายและแผนการจัดการเพื่อคุ้มครองพื้นที่ (2) การมีกลไกการจัดการที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพียงพอต่อการคุ้มครองพื้นที่ (3) การสร้างความเป็นธรรมสำหรับทุกกลุ่มจากการร่วมกันพิจารณาตัดสินใจบนฐานของความสมดุลระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม (4) การมีทิศทางหรือเป้าหมายร่วมกันต่อการคุ้มครองพื้นที่ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนและรักษาแรงบันดาลใจ ทัศนคติ และวัตถุประสงค์การคุ้มครองพื้นที่ (5) การเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพที่มาจากความห่วงใยของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (6) การส่งเสริมความโปร่งใสของการให้ข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองสำหรับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (7) การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยการให้ความเคารพสิทธิมนุษยชนในบริบทที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่คุ้มครอง รวมถึงสิทธิของคนรุ่นอนาคต

ก. ระบบการจัดการคุ้มครองพื้นที่โดยภาคเอกชน (Private governance) คือ การส่งเสริมบทบาทด้านการอนุรักษ์พื้นที่คุ้มครองแก่ภาคเอกชน (ปัจเจกบุคคล, องค์กรแสวงหากำไร/องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร/องค์กรพัฒนาเอกชน) โดยใช้การสร้างแรงจูงใจด้วยระบบภาษี หรือการให้อำนาจการจัดการพื้นที่คุ้มครองร่วมกับภาครัฐ ร่วมพัฒนาแผนการจัดการพื้นที่คุ้มครอง ร่วมตัดสินใจและลงมือปฏิบัติการ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนหรือความมั่นคงระยะยาวของทรัพยากรธรรมชาติ

ข. ระบบการจัดการโดยชุมชนท้องถิ่น/ชนเผ่าพื้นเมือง (Governance by local communities/indigenous) คือ การกระจายอำนาจในการจัดการ

และความรับผิดชอบการคุ้มครองพื้นที่แก่มุขชนท้องถิ่น/ชนเผ่าพื้นเมืองทั้งที่อาศัยอยู่โดยรอบและอยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครอง แต่ทั้งนี้ ในแต่ละบริบทชุมชนท้องถิ่นและชนเผ่าพื้นเมืองมีความหลากหลาย/ซับซ้อน จึงควรปรับใช้แนวทางที่หลากหลายรูปแบบ/ระดับอย่างเหมาะสม เช่น การให้การรับรองโดยกฎหมาย การผ่อนคลาย/ยืดหยุ่นในมาตรการด้านกฎหมาย การกำหนดกฎระเบียบปฏิบัติและกลไกทั้งที่เป็นทางการและไม่ทางการ เป็นต้น

ค. ระบบการจัดการร่วมของภาคีที่หลากหลาย (Shared governance) การจัดการพื้นที่คุ้มครองร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนท้องถิ่น/ชนเผ่าพื้นเมือง คือ แนวทางการคุ้มครองพื้นที่ด้วยความร่วมมือของภาคีที่หลากหลาย โดยใช้รูปแบบการจัดการร่วม(co-management/joint management) หรือ การจัดการโดยการปรึกษาหารือร่วมกัน (collaborative management) และเป็นแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยการสร้างกลไกและกระบวนการที่สามารถรวมตัวแทนของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น/ชนเผ่าพื้นเมือง และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ที่หลากหลายเข้าด้วยกัน เพื่อการแบ่งปันการใช้อำนาจตัดสินใจแบบทางการและหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการคุ้มครองพื้นที่

3.2 การจัดการอุทยานแห่งชาติ

อุทยานแห่งชาติเกิดขึ้นและมีวิวัฒนาการตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ และมีประกาศจัดตั้งพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อรัฐบาลประกาศจัดตั้ง Yellowstone National Park เป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศและของโลก เมื่อปี ค.ศ. 1872 และเป็นตัวอย่างที่ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้ความสนใจประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ และพื้นที่อนุรักษ์แบบอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในประเทศนั้น (McNeely, 1984 อ้างถึงใน สุพร พลพันธ์, 2552) สำหรับประเทศไทย อิทธิพลของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ Yellowstone ได้เข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2485 โดยกรมป่าไม้พยายามสงวนและรักษาพื้นที่ที่มีทิวทัศน์ น้ำตก ลำธาร ถ้ำ และบริเวณที่มีป่าอุดมสมบูรณ์ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจสำหรับประชาชนทั่วไป ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่เป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2505 (สุพร พลพันธ์, 2552)

สำหรับนิยามอุทยานแห่งชาติ IUCN ได้กำหนดไว้ว่าหมายถึง “พื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ ไม่ถูกเปลี่ยนแปลงสภาพโดยการใช้ประโยชน์และการครอบครองโดยมนุษย์ และเป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานที่มีศักยภาพสูงสุดของประเทศ โดยมีมาตรการป้องกัน ควบคุม และกำจัดการใช้ประโยชน์หรือการครอบครองในบริเวณต่าง ๆ ของพื้นที่” รวมถึงการกำหนดให้อุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่อนุรักษ์ 2 ประเภทและเป็นนิยามอุทยานแห่งชาติที่ใช้ในปัจจุบัน คือ ประเภทพื้นที่ธรรมชาติทางบก และ ประเภทพื้นที่ธรรมชาติทางทะเล จัดตั้งขึ้นเพื่อ (1) คุ้มครองรักษาระบบนิเวศที่ปรากฏในพื้นที่เพื่อประชาชนรุ่นปัจจุบันและอนาคต (2) ไม่ให้มีการใช้ประโยชน์หรืออนุญาตเข้าครอบครองที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ และ (3) เปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์ในด้านวิจัย ศึกษา หาความรู้ และนันทนาการ ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยมี **วัตถุประสงค์ของการจัดการในระดับสากล** ได้แก่ (1) เพื่อคุ้มครองพื้นที่ที่เป็นธรรมชาติและมีสภาพทิวทัศน์ที่มีความสำคัญระดับชาติและระดับนานาชาติ เพื่อวัตถุประสงค์ด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษาเรียนรู้และ

นันทนาการ/การท่องเที่ยว (2) เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ สภาพทางภูมิศาสตร์ตัวแทนชุมชนสิ่งมีชีวิต ทรัพยากรพันธุกรรมและชนิดพันธุ์ เพื่อความมั่นคงและความหลากหลายทางนิเวศวิทยา (3) เพื่อควบคุมการจัดการการใช้ประโยชน์ของผู้มาเยือน/นักท่องเที่ยว ด้านการศึกษาเรียนรู้ แร่งบันดาลใจ และนันทนาการในระดับที่สามารถคงความเป็นธรรมชาติหรือใกล้เคียงความเป็นธรรมชาติได้ (4) เพื่อจำกัดและป้องกันการใช้ประโยชน์หรือการบุกรุกครอบครองพื้นที่ที่เป็นอันตรายต่อวัตถุประสงค์ของการประกาศจัดตั้ง (5) เพื่อคงไว้ซึ่งลักษณะทางนิเวศวิทยา ธรณีสัณฐานวิทยาและความงามซึ่งเป็นเหตุผลของการจัดตั้ง และ (6) เพื่อให้ความสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเพื่อยังชีพที่ไม่ส่งผลกระทบในทางเสียหายต่อวัตถุประสงค์การจัดการข้ออื่น ๆ (สุพร พลพันธ์, 2552)

การจัดการอุทยานแห่งชาติต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเป็นหลัก ให้สามารถอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นองค์ประกอบหลักของพื้นที่คงอยู่อย่างสมดุลควบคู่กับการใช้อำนวยประโยชน์แก่สาธารณชน โดยมีแนวทางการจัดการในบริบทไทย 5 ด้าน (สุพร พลพันธ์, 2552) ได้แก่

(1) ด้านการวางแผนจัดการและอนุรักษ์อุทยานแห่งชาติ เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดมาตรการหรือกิจกรรมของการดำเนินงานเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและพัฒนาสิ่งต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงศักยภาพและข้อจำกัดของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศ รวมทั้งรูปแบบการใช้ประโยชน์และความต้องการของประชาชนโดยรวม การวางแผนดังกล่าวประกอบด้วย การดูแลรักษาทรัพยากร การนันทนาการและการสื่อความหมายธรรมชาติในพื้นที่ การบำรุงรักษาและฟื้นฟูทรัพยากร การอนุรักษ์อุทยานแห่งชาติ และการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมชุมชนท้องถิ่น การจัดการด้านบริหารและบุคลากร และการกำหนดความสำคัญก่อนหลังเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือกิจกรรม

(2) ด้านการแบ่งเขตการจัดการ เป็นการจัดแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตต่าง ๆ เพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์อุทยานแห่งชาติให้สอดคล้องกับสถานภาพและศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบด้วยเขตบริการ เขตนันทนาการ และการป่าเปลี่ยน

(3) ด้านการวางผังบริเวณและการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก เป็นการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ของสิ่งอำนวยความสะดวกที่สอดคล้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ของนันทนาการ การตอบสนองผู้มาเยือนและป้องกันผลกระทบอันเกิดจากผู้เยี่ยมชม

(4) ด้านการจัดการผู้มาเยือน/นักท่องเที่ยว เป็นการจัดการผู้มาเยือนเพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการใช้เทคนิคหลายรูปแบบ เช่น การจำกัดปริมาณการใช้ประโยชน์ การกระจายการใช้ประโยชน์ การรวมการใช้ประโยชน์ การจำกัดระยะเวลาการใช้ประโยชน์ การจำกัดฤดูกาลการใช้ประโยชน์ การจำกัดขนาดของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ และการให้การศึกษาเรื่องผลกระทบ

(5) ด้านการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและชุมชนท้องถิ่น เป็นการแก้ไขปัญหาด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อันเนื่องมาจากการบุกรุกทำลาย

และความต้องการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพของท้องถิ่น โดยใช้มาตรการต่าง ๆ ได้แก่ การมวลชนสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทราบและเห็นประโยชน์ของการอนุรักษ์ การขอความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับชุมชนในการสนับสนุนการดำเนินงาน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากอุทยานแห่งชาติ การจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การอนุญาตเก็บหาของป่าที่สามารถทดแทนได้ตามความเหมาะสมและกำลังผลิตทดแทนของป่า และการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับการจัดการอุทยานแห่งชาติในบริบทสากลหรือนานาชาติ IUCN ได้กำหนดแนวทางการจัดการเพื่อการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพภายใต้โครงสร้างของระบบนิเวศ ควบคู่กับการสนับสนุนการศึกษาวิจัยและการนันทนาการ โดยคำนึงถึงความยั่งยืนในระยะยาว ด้วยแนวทางหลัก 3 ประการ (Dudley, 2008) คือ

(1) **การจัดการพื้นที่** คือ การคุ้มครองพื้นที่ให้มีสภาพอุดมสมบูรณ์ครอบคลุมทั่วถึงเป็นผืนเดียว มีความมั่นคงของความอุดมสมบูรณ์นั้น สามารถคุ้มครองความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ คุ้มครองถิ่นที่อยู่อาศัยและมีพื้นที่หรือผืนป่าขนาดใหญ่เพียงพอสำหรับชนิดพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์หายาก คุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติที่กำลังอยู่ในสภาพฟื้นฟู สร้างความยั่งยืนทางธรรมชาติโดยตัวของธรรมชาติเอง สร้างการฟื้นฟูสู่สภาพธรรมชาติแบบยั่งยืนในระยะยาว

(2) **การจัดการผู้มาเยือน/นักท่องเที่ยวแบบเข้มข้น** คือ การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด มีการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มาเยือน/นักท่องเที่ยวโดยยึดหลักการอนุรักษ์ มีการกำหนดเขตหลักสำหรับเปิดให้ผู้มาเยือน/นักท่องเที่ยว การกำหนดเขตควบคุมหรือห้ามเข้าอย่างชัดเจนและเข้มข้น รวมถึงการสร้างจุดหรือบันไดใจ/ให้การศึกษาหรือสร้างวัฒนธรรมเพื่อกระตุ้นให้เกิดความรับผิดชอบด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศแก่นักท่องเที่ยว

(3) **การส่งเสริมศักยภาพชุมชนท้องถิ่น/ชนเผ่าพื้นเมืองให้มีส่วนร่วมตัดสินใจ** ในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศ เช่น การร่วมพิจารณาและกำหนดแผนการจัดการพื้นที่ การบูรณาการแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนกับนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ การปรับใช้จารีต/วัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตดั้งเดิมเพื่อประโยชน์ด้านการอนุรักษ์ เป็นต้น รวมถึงร่วมรับผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การกระจายผลประโยชน์ที่ได้รับจากนักท่องเที่ยวสู่ชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

นโยบายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

1. กติกาสากลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่คุ้มครองและอุทยานแห่งชาติ

1.1 **กรอบแนวคิดความยั่งยืนของสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (IUCN)** กำหนดหลักการชีวิตความยั่งยืนของพื้นที่คุ้มครอง 5 ประการ (Dudley, 2008) ได้แก่

ก. ความสมดุลของสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทภายในประเทศ ความสมดุลของการคุ้มครองพื้นที่แต่ละประเภทภายในประเทศ และความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่คุ้มครองที่เป็นผืนเดียวกัน

ข. ความพอเหมาะของความสมบูรณ์ของสภาพธรรมชาติ ความหลากหลายของชนิดพันธุ์ บทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

ค. การจัดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนและการอนุรักษ์พื้นที่คุ้มครอง

ง. ความมั่นคงของพื้นที่คุ้มครอง พิจารณาจากความหนาแน่นที่ไม่เปลี่ยนแปลงของจำนวนและชนิดพันธุ์ และสภาพพื้นที่กายภาพ

จ. ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความยุติธรรม คือ การพิจารณาความเหมาะสมระหว่างต้นทุนกับการใช้ประโยชน์ และการพิจารณาความยุติธรรมของการกระจายผลประโยชน์

1.2 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ค.ศ. 1992 มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ 1) เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ 2) เพื่อการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และ 3) เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม กล่าวคือ (1) ด้านการอนุรักษ์ อนุสัญญาฯ กำหนดให้ประเทศภาคีต้องดำเนินการอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตทั้งในถิ่นและนอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ เช่น ธนาคารพันธุกรรม สวนพฤกษศาสตร์ สวนสัตว์ เป็นต้น โดยมีมาตรการต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งระบบพื้นที่อนุรักษ์ การฟื้นฟูระบบนิเวศที่เสื่อมโทรม การให้ความเคารพและสงวนรักษาความรู้และการปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น ด้านการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เป็นต้น (2) ด้านการเข้าถึงทรัพยากร อนุสัญญาฯ กำหนดให้ประเทศภาคีพยายามสร้างเงื่อนไขเพื่อเอื้ออำนวยในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม สำหรับการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อม และไม่วางข้อจำกัดซึ่งขัดแย้งต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และกำหนดให้การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ได้รับการตกลงร่วมกัน และ (3) ด้านการแบ่งปันผลประโยชน์ ให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม ภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงร่วมกัน ทั้งผลประโยชน์ผ่านกลไกทางการเงินหรือการถ่ายทอดเทคโนโลยี

อนุสัญญาดังกล่าวมีพันธกรณีกับประเทศภาคีให้ข้อปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ดังนี้ 1) เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาฯ กำหนดให้แต่ละประเทศต้องดำเนินการ ดังนี้ (1) ดำเนินการให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ที่เหมาะสมเพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ได้แก่ การจัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษ เพื่อสงวนรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ และ (2) อนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่อาศัย โดยวางมาตรการการบำรุงและฟื้นฟูชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ และนำกลับเข้าสู่ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติอย่างยั่งยืน (3) เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ โดย (1) ต้องผลานการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน และให้เข้ากับนโยบายและแผนของชาติ (2) ต้องสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรการแก้ไขฟื้นฟูที่เสื่อมโทรม และ (3) ต้องส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาวิธีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน 3) เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและยั่งยืน โดย (1) พยายามสร้างเงื่อนไขเพื่ออำนวยแก่การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมหากเป็นการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อม (2) วางกลไกในการต่อรองผลประโยชน์

บนเงื่อนไขการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ให้และผู้ขอใช้พันธกรรม และ (3) ให้ประเทศซึ่งเป็นผู้ให้ทรัพยากรพันธกรรมได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งใช้ทรัพยากรพันธกรรมนั้นจากประเทศผู้รับ ทั้งนี้ บนพื้นฐานแห่งความยุติธรรมและความเสมอภาค 4) ประเทศภาคีต้องสนับสนุนการเงินด้วยอนุสัญญา ฯ มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความร่วมมือของประชาคมโลกด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม ซึ่งลำพังประเทศใดประเทศหนึ่งมีอาจดำเนินการตามลำพังเพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรลุเป้าหมายของอนุสัญญา ฯ ประเทศภาคีจึงต้องมีการสนับสนุนเข้ากองทุนความหลากหลายทางชีวภาพ

1.3 กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยองค์การสหประชาชาติ การพัฒนาที่ยั่งยืนโดยองค์การสหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ SDGs 2030 (Sustainable Development Goals: SDGs) เพื่อเป็นวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนภายหลัง ค.ศ. 2015 (Post – 2015 Development Agenda) และการเสนอเอกสารชื่อ “การเปลี่ยนผ่านโลกของเรา” (Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development) เป็นเอกสารที่ได้รับการรับรองเป็นวาระการพัฒนาใหม่ของโลกในที่ประชุมสหประชาชาติระดับผู้นำ เมื่อวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 2015 ณ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา และกำหนดให้เอกสารดังกล่าวเป็นวาระการพัฒนาใหม่ของโลกที่เริ่มประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2016 เป็นต้นไปจนถึงปี ค.ศ. 2030 โดยถือว่าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 เป็นพันธะทางการเมืองระดับผู้นำ และยืนยันเจตนารมณ์ทางการเมืองของประเทศสมาชิกต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและขจัดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติและรูปแบบ และการบรรลุวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ การพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมป่าไม้ถูกกำหนดไว้ในเป้าหมายที่ 15 การปกป้อง พืชพันธุ์ และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้กับการกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และการหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ เป้าหมายที่ 15 นี้มีความสัมพันธ์กับเป้าหมายที่ 13 การปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น และเป้าหมายที่ 17 การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลไกการดำเนินงานและฟื้นฟูสภาพหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลก (และระดับชาติ พื้นที่ และท้องถิ่น) สำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทยานแห่งชาติ

2.1 แผนแม่บทอุทยานแห่งชาติแบบบูรณาการ (พ.ศ. 2557-2561) กำหนดวิสัยทัศน์การจัดการอุทยานแห่งชาติโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความมั่นคงและสมบูรณ์ของระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ เพิ่มพูนการศึกษาวิจัยให้เป็นพื้นฐานการตัดสินใจ เพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน โดยมีค่านิยมร่วมคือ Protect หรือ คุ้มครองรักษาอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้มีความอุดมสมบูรณ์สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน แผนแม่บทฯ มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอนุสัญญาสากลและข้อตกลงนานาชาติด้าน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยให้สัตยาบันหรือให้การรับรองไว้หลายฉบับ รวมทั้งความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ระดับโลก ทั้งนี้ เพื่อให้แผนแม่บทอุทยานแห่งชาติแบบบูรณาการ ทั้งในระดับพื้นที่และระดับภาพรวมของประเทศใช้เป็นกรอบและแนวทางปฏิบัติที่มีลักษณะบูรณาการและเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน

2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

รายงานสถานการณ์ลดลงของพื้นที่ป่าไม้ และการบุกรุกทำลายมีมากขึ้น สาเหตุเกิดจากความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร การอยู่อาศัย และการพัฒนาโครงการของภาครัฐ จึงกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนในด้านการรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และมีเป้าหมายการเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ แนวทางพัฒนาด้านการรักษาทุนทางธรรมชาติเพื่อการเติบโตสีเขียว โดยใช้ประโยชน์จากทุนธรรมชาติที่ค้ำึงถึงขีดจำกัดและศักยภาพในการฟื้นตัว รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร สร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม การปกป้องรักษาทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าให้เกิดผลทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม สนธิกำลังจากทุกภาคส่วน บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ให้ชัดเจน ส่งเสริมการปลูกป่าและการเชื่อมต่อผืนป่า จัดทำแนวกันชน เพิ่มพื้นที่ป่าไม้และส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน

2.3 แผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน ได้แก่ ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมุ่งบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์ ควบคู่ไปกับการเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ และยกระดับคุณภาพชีวิตให้คนในสังคมไทย โดยให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรับกระบวนการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ยกระดับความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ควบคุมและลดมลพิษ และพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมอย่างบูรณาการ สร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและวิกฤติภาวะโลกร้อน และเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบความตกลงและพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

2.4 นโยบายของรัฐบาล (นายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) คือ นโยบายด้านการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ประกอบด้วย 1) นโยบายเฉพาะหน้า โดยเร่งปกป้องและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน เร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินของรัฐโดยนาระบบสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการ ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและสร้างบรรทัดฐานในการบังคับ

ใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยเฉพาะพื้นที่ป่าต้นน้ำและพื้นที่อนุรักษ์ที่มีความสำคัญเชิงนิเวศ กำหนดพื้นที่แนวกันชนและที่ราบเชิงเขาให้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การปลูกป่าเพื่อป้องกันภัยพิบัติและป้องกันการบุกรุกป่า ขยายป่าชุมชน และส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจในพื้นที่เอกชนเพื่อลดแรงกดดันในการตัดไม้จากป่าธรรมชาติ รวมทั้งผลักดันแนวทางการประเมินค่าทางเศรษฐศาสตร์ของระบบนิเวศและการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ เช่น โครงการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูป่าระบบนิเวศ โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้แบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และ 2) นโยบายระยะยาว โดยพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น กำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน พื้นที่ใดที่สงวนหรือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ก็ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด พื้นที่ใดสมควรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ก็จะผ่อนผันให้ตามความจำเป็น โดยใช้มาตรการทางการบริหารจัดการ มาตรการทางสังคมจิตวิทยา และการปลูกป่าทดแทนเข้าดำเนินการ จัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินของรัฐ ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและเอกชนให้มีเอกภาพเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านที่ดินในภาพรวม

2.5 นโยบายกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดวิสัยทัศน์ คือ มั่นคงทุกระดับ กระชับวิธีการ ดำเนินงานโปร่งใส ใส่ใจกลยุทธ์ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชปณิธานสูงสุดด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวนโยบายประกอบด้วย 1) ปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสม ทันเหตุการณ์ มีบทลงโทษการกระทำผิดที่ชัดเจน และสร้างบรรทัดฐานในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม 2) บูรณาการแผนงานระหว่างหน่วยงานภายในและภายนอกกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกัน การฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ลดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน 3) กำหนดมาตรการ/เพิ่มประสิทธิภาพการป้องกัน ฟื้นฟู และอนุรักษ์ให้มีความชัดเจน นำไปสู่การปฏิบัติได้จริง พื้นที่ที่ยังไม่ถูกบุกรุกให้มุ่งเน้นการป้องกัน 4) ใช้มาตรการปราบปรามโดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อผู้กระทำผิดและลงโทษเจ้าหน้าที่ทุกระดับชั้นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดอย่างเฉียบขาดและรวดเร็ว 5) ลดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินของรัฐ สร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการปลูกป่า จัดการป่าชุมชน และปลูกป่าเศรษฐกิจ และ 6) สร้างความสมดุลของระบบนิเวศโดยการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ ให้เอื้อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจากปัญหาน้ำท่วม ภัยแล้ง และหมอกควันไฟป่า

นอกจากนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังมีนโยบายเร่งด่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่า ดังนี้ 1) ป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า ล่าสัตว์และตัดไม้ สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการรักษาแหล่งต้นน้ำ ผืนป่า สัตว์ป่า และเร่งฟื้นฟูพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม 2) ทุกหน่วยงานให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3) ดำเนินการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เพื่อสร้างความตระหนัก ความเข้าใจ และความน่าเชื่อถือของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ทส. โดยเฉพาะความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย 4) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาการถือครองสิทธิที่ดินทับซ้อนอันเนื่องมาจากการออกเอกสารสิทธิ แผนที่ ขอกฎหมาย และการทุจริตของเจ้าหน้าที่ ฯ และ 5) เร่งรัดและผลักดันการนำโครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

ของประเทศ (แผนที่สองพันล้าน) มาใช้แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน
ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยต่างประเทศ

งานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ อย่าง
ยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น งานศึกษาของ McDermott (2009)
เรื่อง บทบาทของชุมชนท้องถิ่น และกระบวนการสร้างการตัดสินใจร่วมระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับ
เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ โดยทดลองใช้รูปแบบการตัดสินใจของชุมชนเป็นฐานในการจัดการป่าไม้
ประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อค้นพบคือ ชุมชนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทจากกลุ่มชายขอบที่เป็น
เกษตรกรรายย่อย คนงานป่าไม้ และคนเก็บเกี่ยวผลผลิตจากป่า มาเป็นผู้ร่วมกับเจ้าหน้าที่อุทยาน
แห่งชาติในการสร้างพิทักษ์และความยั่งยืนให้กับผืนป่า และมีแนวโน้มพัฒนาบทบาทสู่การเป็น
เจ้าของเชิงสถาบันหรือผู้กำหนดกฎและรูปแบบการจัดการป่าไม้ การเปลี่ยนแปลงบทบาทของชุมชน
ท้องถิ่นได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจจัดการผืนป่าแบบตามระบบราชการ สู่
การตัดสินใจโดยใช้ชุมชนเป็นฐานและมีการตัดสินใจร่วมของสองฝ่ายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยยึด
ความยั่งยืนของผืนป่าเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจ

งานศึกษาของ Lockwood (2009) เรื่อง ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบหลายระดับ
พื้นที่หรือการบูรณาการ ประเทศออสเตรเลีย พบว่า รัฐบาลกลางมีการปฏิรูปนโยบายแห่งชาติ
ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยใช้ชุมชน
เป็นฐาน ในรูปแบบการตัดสินใจร่วมระหว่างชุมชนท้องถิ่น/ชนเผ่าพื้นเมือง รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาล
ระดับภูมิภาคและรัฐบาลกลาง เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายของพื้นที่และ
ปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น แต่ผลในทางปฏิบัติ ส่วนใหญ่ชุมชนท้องถิ่น/ชนเผ่าพื้นเมือง และรัฐบาล
ท้องถิ่นยังไม่ได้เป็นผู้ร่วมตัดสินใจกับส่วนกลางและภูมิภาค บางส่วนมีบทบาทเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลเพื่อ
สนับสนุนการตัดสินใจของภาครัฐส่วนกลางเท่านั้น

งานศึกษาของ Cinner et al., (2009) เรื่อง รูปแบบการจัดการร่วมโดยการมอบอำนาจ
สำหรับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กลุ่มประเทศแอฟริกา พบว่า ประเทศเคนยา มี
การส่งเสริมรูปแบบการจัดการร่วมผ่านกลไกต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เช่น หน่วยการจัดการทรัพยากร
ชายฝั่ง โดยกำหนดให้กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจตัดสินใจในการอนุรักษ์
และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกับภาครัฐ ส่วนกรณีประเทศแทนซาเนีย รัฐบาลแห่งชาติซึ่งเป็นรัฐ
ปกครองตนเองก็อิสระได้จัดตั้งคณะกรรมการชาวประมงประจำหมู่บ้าน เพื่อเป็นหน่วยสนับสนุน
การทำงานของภาครัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ
และการตัดสินใจร่วมกับกรมประมงในการออกกฎระเบียบ มาตรการ และการบังคับใช้ให้มี
ประสิทธิภาพ

งานศึกษาของ Liu et al., (2011) เรื่องบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในการวางแผน และ
จัดการทรัพยากรทางทะเลร่วมกับรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคของประเทศไต้หวัน
พบว่า รัฐบาลกลางมีแนวทางการส่งเสริมบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรทางทะเล

โดยการสนับสนุนและปฏิบัติตามกฎกติกาสากลด้านทะเล การปฏิรูปนโยบายและกฎหมายภายในประเทศ การกระจายอำนาจและสร้างกระบวนการวางแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลแบบบูรณาการระหว่างเขตพื้นที่ของท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีเขตทะเลและชายฝั่งผืนเดียวกัน และการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับภาคีอื่น ๆ โดยเฉพาะการวางแผนและตัดสินใจร่วมกับรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งผลลัพธ์ทางบวกที่เกิดขึ้น คือ รัฐบาลท้องถิ่นมีการพัฒนากรอบแนวคิดการทำงานร่วมกับรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาค มีการบูรณาการการตัดสินใจในการวางแผนและการจัดการร่วม มีการสร้างแผนงานที่สร้างแรงจูงใจต่อการจัดการทรัพยากรทางทะเลแบบบูรณาการระหว่างตัวแสดงหรือภาคีพันธมิตรต่าง ๆ และการบูรณาการการจัดการร่วมระหว่างพื้นที่ที่มีเขตแดนติดต่อกัน

Leverington et al., (2010) ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่คุ้มครองเพื่อสร้างความยั่งยืนด้านความหลากหลายทางชีวภาพ จากกรณีศึกษาทั่วโลก (รวมถึงประเทศไทย) ในช่วงปี ค.ศ. 2005-2010 มีข้อค้นพบว่า การจัดการร่วมระหว่างตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ หรือภาคีพันธมิตร และการได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและประสิทธิภาพของการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนจากนโยบายรัฐบาล การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของรัฐบาลกลางมีความสอดคล้องกับแผนการจัดการพื้นที่คุ้มครอง การออกแบบการจัดการพื้นที่คุ้มครองโดยกำหนดเขตหวงห้ามอย่างชัดเจนและควบคุมอย่างเข้มข้น การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นทั้งด้านการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ การสื่อสารสาธารณะ การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นอย่างเพียงพอ และการสร้างกระบวนการติดตามและประเมินผลเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

สำหรับกรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นเลิศงานศึกษาของ ANZECC (Australian and New Zealand Environment and Conservation Council) ในปี 2000 เรื่อง การปฏิบัติที่เป็นเลิศในการวางแผนจัดการพื้นที่คุ้มครอง โดยการสังเคราะห์บทเรียนจากกรณีอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าพื้นที่ต่าง ๆ พบว่า ปัจจัยด้านการสนับสนุนของกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสม การจัดการแบบบูรณาการ (การบูรณาการนโยบาย แผน กลยุทธ์ และกระบวนการ) ด้านการวางแผนร่วมกันระหว่างตัวแทนภาคส่วนต่าง ๆ โดยใช้รูปแบบเครือข่าย การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น/ชนเผ่าพื้นเมืองตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้ายของการวางแผนหรือกิจกรรม การกำหนดขั้นตอนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน การสร้างวัฒนธรรมการประเมินผล/การปรับปรุงประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง การสร้างรูปแบบและวิธีการสื่อสารกับสาธารณชน และการใช้เครื่องมือ/เทคนิค/เทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ ปัจจัยเหล่านี้ถูกนำไปใช้กำหนดเป็นกรอบคิดการจัดการที่ดีและปรับใช้เป็นแนวทางเชิงบูรณาการในการวางแผนการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนของประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

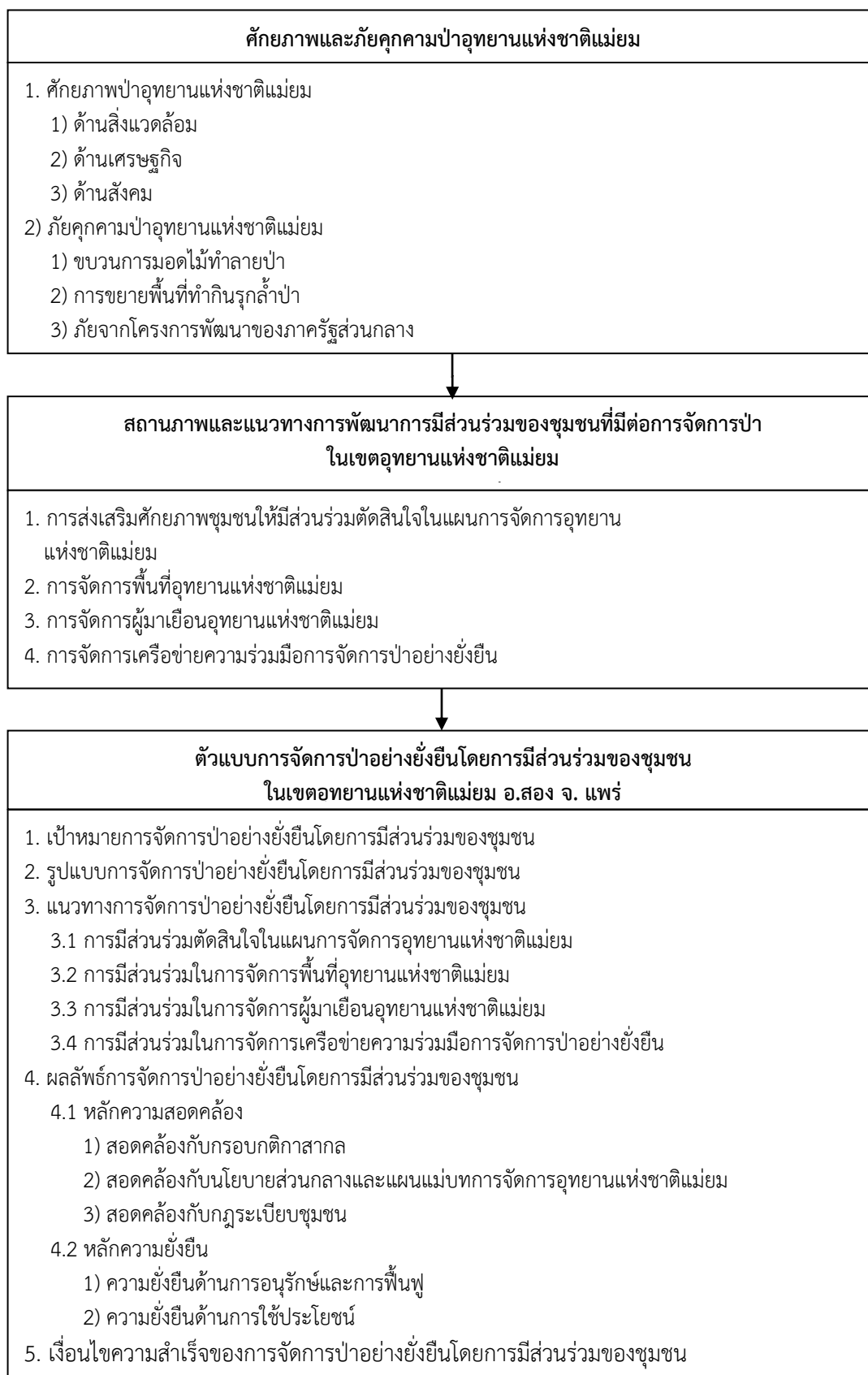
2. งานวิจัยในไทย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องไทยมีการศึกษาในประเด็น (1) ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ ระบบนิเวศน์ และความหลากหลายทาง

ชีวภาพในเขต อุทยานแห่งชาติ เช่น งานศึกษาของ แพรพรรณ พิมพ์ (2551) จรรย์ธ ญญาณภาพ และ ประสิทธิ์ ทองเล่ม (2553); สนิท ขาวสะอาด (2554); สุทธิณี พรพันธุ์ไพบูลย์ (2554); นงนุช ผ่องศรี และคณะ (2556); สุพรรณษา โนนคล้อ (2557) (2) ด้านการใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะด้านการจัดการการท่องเที่ยวและกิจกรรมนันทนาการ และผลกระทบจากการใช้ประโยชน์อุทยานแห่งชาติ เช่น งานศึกษาของ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2555); นฤมล สุमार (2557) เป็นต้น (3) ด้านการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เช่น การพัฒนาเส้นทางเดินศึกษาธรรมชาติ การพัฒนาคู่มือศึกษาธรรมชาติ การพัฒนาสื่อความหมายธรรมชาติ การประยุกต์ใช้ระบบภูมิสารสนเทศในการวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงต่อการบุกรุกและพื้นที่โดยรอบอุทยานแห่งชาติ และ (4) การพัฒนาเครือข่ายและการกระจายอำนาจการจัดการอุทยานแห่งชาติ การเสริมสร้างเครือข่ายหรือภาคีอนุรักษ์ โดยเฉพาะภาคีองค์กรชุมชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรภาครัฐ เช่น งานศึกษาของคณะกรรมการ IUCN ประเทศไทย (2553) สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติแม่ยม เช่น งานศึกษาของ เอช อาสุ (2545) เรื่อง ทักษะคิดของชุมชนที่มีผลต่อการบุกรุกทำลายป่าและการมีส่วนร่วมในการป้องกันรักษาป่า อนันต์ศักดิ์ รุณทอง (2546) เรื่อง ทักษะคิดต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแม่ยม สิทธิเดช พุงกาวิ (2552) เรื่อง มูลค่าทางนันทนาการของอุทยานแห่งชาติแม่ยม และ สิทธิกร โนรินทร์ (2552) เรื่อง พฤติกรรมและทักษะคิดต่อการจัดการและอนุรักษ์อุทยานแห่งชาติแม่ยม เป็นต้น ซึ่งเป็นที่สังเกตว่างานวิจัยที่ปรากฏยังมีลักษณะไม่ต่อเนื่อง ส่วนใหญ่ยังจำกัดประเด็นการมีส่วนร่วมของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีต่อการจัดการป่า เน้นศึกษาวิจัยประเด็นการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์ด้านใดด้านหนึ่ง มากกว่าเป็นการศึกษาวิจัยที่มององค์รวมของความยั่งยืนทั้งในแง่การอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และบทบาทของชุมชนที่มีส่วนร่วมกับองค์กรภาครัฐในลักษณะการจัดการร่วมแบบบูรณาการ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้อาศัยแนวคิดทฤษฎีด้านการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการพื้นที่คุ้มครอง งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และวัตถุประสงค์โครงการวิจัย มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดของโครงการวิจัยในประเภทการวิจัยประยุกต์และศึกษาด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีฐานคติเบื้องต้น 2 ประการ คือ 1) อุทยานแห่งชาติแม่ยม อำเภอสอง จังหวัดแพร่ มีศักยภาพการพัฒนาทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ขณะเดียวกันยังประสบปัญหาภัยคุกคามจากเหตุต่าง ๆ จำเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดการป่าให้มีความยั่งยืน 2) สถานภาพปัจจุบันและแนวทางการพัฒนาในอนาคตสำหรับการจัดการป่าโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนมีความสัมพันธ์กับความยั่งยืนของป่าในเขตอุทยานแห่งชาติแม่ยม อำเภอสอง จังหวัดแพร่ 3) ตัวแบบการจัดการป่าอย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติแม่ยม อำเภอสอง จังหวัดแพร่ เกิดจากการพัฒนาภายใต้ขอบข่าย การวิเคราะห์ศักยภาพและภัยคุกคามป่าอุทยานแห่งชาติแม่ยม สถานภาพและแนวทางการจัดการป่าอุทยานแห่งชาติแม่ยมอย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย