

การพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร ในประเทศไทย

Policy Development for Upstream Forest Regeneration in Thailand

วิทยานิพนธ์

โดย

นางสาวสิริมา ธรรมชาติโสภ

เสนอต่อคณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

พ.ศ.2543

วิทยานิพนธ์ : การพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย
: Policy Development for Upstream Forest Regeneration in Thailand
โดย : นางสาวสิริมา ธรรมชาตโสภ
: Ms. Sirima Thammachatasok
นักศึกษาคณะพัฒนาสังคม : ภาคพิเศษ กรุงเทพมหานคร รหัสนี้ 4 รหัส 530371148

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควร
รับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาลัทธิไตรลักษณ์ (พัฒนาสังคม) ได้

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ลงนาม.....ประธาน ลงนาม.....ประธาน
(รศ.ดร.สากร จริยวิทยานนท์) (รศ.ดร.สากร จริยวิทยานนท์)
วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2543 วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2543

ลงนาม.....ที่ปรึกษา ลงนาม.....กรรมการ
(ผศ.ดร.แดงอ่อน มั่นใจตน) (ผศ.ดร.แดงอ่อน มั่นใจตน)
วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2543 วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2543

ลงนาม.....ที่ปรึกษา ลงนาม.....กรรมการ
(ผศ.ดร.สุวิทย์ วชิรขจร) (ผศ.ดร.สุวิทย์ วชิรขจร)
วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2543 วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2543

คณะพัฒนาสังคมอนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาลัทธิไตรลักษณ์ (พัฒนาสังคม)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....รักษาการในตำแหน่งคณบดี
(แดงอ่อน มั่นใจตน)
วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ.2543

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ : การพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย
โดย : นางสาวสิริมา ธรรมชาติโสภ
ชื่อปริญญา : ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)
วิชาเอก : การวิเคราะห์และวางแผนทางสังคม
ปีการศึกษา : 2542

การศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการพัฒนาฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย ในประเด็นดังนี้

1. การกำหนดนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย
2. ผลของการนำนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทยไปปฏิบัติ
3. แนวทางการพัฒนาฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย

ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลสนาม เอกสาร โทรทัศน์ ด้วยวิธีการสังเกตการณ์ การประชุม การสัมภาษณ์ การฟังบรรยาย การดูงาน และการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์และอธิบายเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า

1. การกำหนดนโยบาย เป็นการกำหนดนโยบายโดยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะของนโยบายเป็นแบบสั่งการจาก “บน” สู่ “ล่าง” สาระของนโยบายที่อพยพคนออกจากป่าก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2. ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากการปฏิบัติงานในสถานที่ซึ่งเป็นภูเขาสูงชัน อยู่ห่างไกลจากชุมชน งบประมาณไม่เพียงพอ ทำให้ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์และกำลังคน ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติต่อชาวบ้านในเชิงลบ ขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานมีน้อย ความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นขึ้นกับบุคลิกภาพส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงาน ความชอบธรรมในการปฏิบัติงาน อธิบายได้ว่า ผู้ปฏิบัติงานทำงานหนักเกินค่าตอบแทนที่ได้รับ ด้านความชอบธรรมต่อชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบในการปฏิบัติงาน ชาวบ้านจะร้องเรียนว่าไม่เป็นธรรมตราบไคที่ชาวบ้านต้องถูกอพยพออกจากพื้นที่ หรือ พื้นที่ทำกินของพวกเขาถูกใช้เป็นปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร ความโปร่งใสของการปฏิบัติงาน สามารถตรวจสอบได้

3. การพัฒนานโยบาย ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำในประเทศไทย คือ

- (1) แนวทางตามพระราชดำริ “คนอยู่กับป่า”
- (2) กระบวนทรรศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศ
- (3) การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครอง
- (4) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดของนักวิชาการ ทางด้านวนศาสตร์ซึ่งเกี่ยวข้องกับ

การจัดการป่าต้นน้ำลำธาร

- (5) อิทธิพลจากนักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชน
- (6) แรงผลักดันจากองค์กรประชาชน
- (7) นโยบายเดิมบางประการเมื่อนำสู่การปฏิบัติแล้วไม่ประสบผลสำเร็จ

นโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าต้นน้ำลำธารจึงได้รับการนำมาประยุกต์ใช้ในปัจจุบัน

ABSTRACT

THESIS TITLE : Policy Development for Upstream Forest Regeneration in Thailand
By : Ms. Sirima Thammachatasok
DEGREE : Master of Arts (Social Development)
MAJOR : Social Analysis and Planning
ACADEMIC YEAR : 1999

The purpose of this research is to study policy development for upstream forest regeneration in Thailand which divided in 3 issues:

1. To investigate the formulation of state policy for upstream forest regeneration in Thailand.
2. To find out the result of policy development for upstream forest regeneration in Thailand
3. To study the trend of policy development for upstream forest regeneration in Thailand.

Methodology and data analysis followed field study, documentaries study, watching television, observation, joining semina and lecture, field trip and interviewing key informants who concern with upstream forest management .Descriptive approach is conducted in this research

The following results were obtained:

1. Policy formulation performed by dignitaries. It was top-down policy which contents raised conflict between people and government in land used problem.
2. According to the result of policy implementation, it have not reached goal yet. Considering these issues; areas where are highland far from communities, budgets were not enough to buy instruments, and to hire workers for this task. The foresters had bad impressing to the villagers. Will power to the foresters was not enough for them to work strongly. Co-operation for other organization depended on individual personality of the foresters. Equity, according to foresters, they worked hard, but they got low salary. According to villagers, as long

as they had to move from their own land or any plantation by foresters on their land, they sued that it was not justified.

According to transparent issue, worker in Watershed Conservation Division which have had responsibility in this task could be examined in any cases.

3. According to policy development, of which the causes were :

(1) The King and the Queen's opinion; "human being can live in the forest."

(2) New paradigm on country development.

(3) Change of political policy.

(4) Change of the trend of thought of academicians in forestry school who concern with watershed management.

(5) Influence of academicians who concern with human right

(6) Pressure of people's organization.

(7) Some issues of the recent policy was not efficient.

People participation in watershed management has been applied for current policy.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยความกรุณาของรองศาสตราจารย์ ดร.สากร จริยวิทยานนท์ ประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.แดงอ่อน มั่นใจ คน และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ วชิรขจร คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ เสนอแนะให้คำปรึกษาและตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ อย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

คณาจารย์คณะพัฒนาสังคมที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะและกำลังใจด้วยวิญญานของ ความเป็นครู ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอย่างสูง มายังรองศาสตราจารย์ ดร.จิตติยา กรรณสูตร รองศาสตราจารย์ ดร.จิตติยา สุวรรณะชญ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์กรวิทย์ ศรีกิจการ และอาจารย์ คณะพัฒนาสังคมทุกท่านที่กรุณาให้ความรู้แก่ผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร.นิวัติ เรืองพานิช ภาควิชาอนุรักษวิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุณาให้ความรู้ด้านการจัดการลุ่มน้ำ ด้านนโยบายและแผนในการ ฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร กรุณาหาเอกสารตำราต่าง ๆ ให้ศึกษา อีกทั้งกรุณาประสานงานเพื่อให้ความ สะดวกแก่ผู้วิจัยในการสัมภาษณ์และค้นคว้าเอกสารในกรมป่าไม้ ผู้วิจัยมีอาภรณ์พระคุณ กราบ ขอบพระคุณ คณาจารย์คณะวนศาสตร์ คือ ดร.บุญวงศ์ ไทยอุดดสำห รองศาสตราจารย์ ดร. สงคราม ธรรมมิณูช และผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุรเชษฐ์ เขษมมาส ที่กรุณาให้สัมภาษณ์และให้ข้อเสนอแนะ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

กราบขอบพระคุณ คุณสวัสดิ์ คุลยพัชร ผู้อำนวยการสำนักงานอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ คุณก่อเกียรติ เกษศิริ ผู้อำนวยการส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ และขอบพระคุณเจ้า หน้าที่ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ ที่กรุณาเอื้อเฟื้อเอกสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้

ขอบพระคุณ เจ้าหน้าที่สำนักบรรณสารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์ เจ้าหน้าที่ศูนย์ข้อมูลในศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เจ้าหน้าที่ห้องสมุด กรมป่าไม้ เจ้า หน้าที่ห้องสมุด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เจ้าหน้าที่ห้องสมุด จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่กรุณาอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าเอกสาร

ขอบพระคุณ คุณสุเทพ บรรณทอง คุณอารีย์ สว่างเนตร และคุณสุริย์พร เชียงนิ่ม นักวิชาการคณะพัฒนาสังคม ที่กรุณาอำนวยความสะดวกอย่างดียิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

ขอบพระคุณ คุณโกวิท ปัญญาตรง เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ ขอบพระคุณ คุณไพโรจน์ แสงภู่วงษ์ นายอำเภอแม่แจ่ม (พ.ศ. 2539) คุณเคชา คุณนุสรา เตียงเกตุ ที่กรุณาให้ความสะดวกในการศึกษาฐานพื้นที่ บ้านแม่หลุ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ขอบพระคุณ คุณปกรณ์ จรัสสูงเนิน คุณเสมอ ถัมชวงค์ ที่กรุณาอำนวยความสะดวกในการฐานในพื้นที่โครงการพัฒนาที่สูงคอยสามหมื่น ขอบพระคุณ พระดี จอนิ โอโคโนหา ที่กรุณาให้ความรู้เรื่องการจัดการลุ่มน้ำขององค์กรชาวบ้าน และพาชมพื้นที่ในเขตลุ่มน้ำแม่วาง กิ่งอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ขอบพระคุณชาวบ้านทั้งหลายที่มอบความรู้และไมตรีอันดีในทุกหนแห่งที่ได้ไปเยือน

ขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ จิราลักษณ์ จงสถิตย์มั่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อาจารย์ทศพร กสิกรรม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อาจารย์รุ่งพร วิภาสุรณทล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นฤมล ชีรวัดน์ อาจารย์ ม.ร.ว.นุช สุจริตกุล คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ คุณเอนก และคุณคุณณี นาคะบุตร คุณปิยรัตน์ แวนคูเวอร์ เดน คุณรัชนิพร จันทอรารี คุณลักดา ปิยะวงศ์รุ่งเรือง คุณนิตยา ศรีลัมพ์ บุคคลเหล่านี้คือ พี่ เพื่อน และน้อง ที่ให้ความอาทรและเอื้อเฟื้อในหลายเรื่องโดยเฉพาะแรงใจ เป็นสำคัญ

ในภาวะที่อ่อนด้าใกล้หมดแรง ผู้ที่กรุณาให้ข้อคิดและพลังใจ คือ อาจารย์ ม.ล. อัครนิ นวรัตน์ รองศาสตราจารย์ ปาริชาติ วลัยเสถียร ภาควิชาการพัฒนารัฐมชน คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พันตำรวจโท รุ่งโรจน์ เรืองฤทธิ์ คุณนวลศิริ มังกรดิน และคุณศศิธร ดังคนอบล

ท่ามกลางความมืด แสงสว่างจากเทียนเล่มเล็ก ๆ เหล่านี้มีค่าเหลือคณา คือ คุณพ่อเหริยณ และคุณแม่ สุภัทรา กองจันทิก ชนะ มงคลคำนวนเขตต์ ดวงฤดี ไรอนวิเชียร ดาเรศ นาคีนพคุณ ทวีพร เกตุอร่าม ทศนีย์ วีระกันต์ เทียมใจ ทองเมือง เพ็ญสินี พงคิขวงค์ ฟาดิน การันต์ ปริญญา หล้าพระธาตุ ัญญารัตน์ หล้าพระธาตุ พีรพัฒน์ คิลกัลยากุล มยุรี สิริมังกโก มลฤดี จาตุรันต์ มานิดา มังคะสุวรรณ วราภรณ์ แซ่มสนิท ศิริพร โควินทะ สนิทสุดา เอกชัย สิริเกษ กองจันทิก สุทธนา พักตรพันธ์านนท์ สุชาติพิย์ สิริชยาพร และสุรพงษ์ กองจันทิก

อนึ่ง คำใช้จ่ายทั้งสิ้นในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ตั้งแต่เริ่มเก็บข้อมูลจนถึงสำเร็จเป็นรูปเล่มได้รับอนุเคราะห์อย่างไม่มีเงื่อนไขจาก Mr.Rauno Laitalainen อดีตที่ปรึกษาพิเศษ นายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ.2540) ขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

บุคคลสำคัญที่สุด ซึ่งเป็นแรงบันดาลใจในการฟันฝ่าอุปสรรคทั้งหลายจนลุล่วง
คือ พ่อและแม่ผู้มีคุณูปการล้ำเหลือเกินถ้อยพรรณนา

ความดีใดที่มีอยู่บ้างในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขออุทิศแด่ ศาสตราจารย์ ดร.เทียม
คมกฤต ผู้นำหนึ่งในการพิทักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร รวมทั้งแด่ผู้พิทักษ์ป่าทั้งหลายที่ทำงานด้วยความ
เสียสละ และต้องเผชิญกับแรงกดดันนัปการ ขอให้กำลังใจด้วยคำกล่าวของผู้รู้ท่านหนึ่งว่า "คนชั่ว
มาให้สร้างบารมี คนดีมาให้กำลังใจ"

ศิริมา ธรรมชาตโสภ

พฤษภาคม 2543

คำนำ

ปัญหาน้ำท่วม ฝนแล้งและภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น สืบเนื่องมาจากพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารถูกทำลาย เปรียบเหมือนอ่างเก็บน้ำของประเทศกำลังรั่วซึมและมีแนวโน้มจะแตกสลาย ผู้รู้ท่านหนึ่งเคยกล่าวไว้ว่า การรักษาป่าต้นน้ำลำธาร คือ การรักษาต้นทุนของชีวิต การกิจของรัฐบาลในแต่ละสมัยที่ได้ทุ่มเทมาเป็นเวลาร่วมครึ่งศตวรรษเพื่อสนองนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารนั้น เป็นไปอย่างต่อเนื่องหนักหน่วงและยาวนาน แต่ปัญหาก็กังคังอยู่

การศึกษาการพัฒนา นโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารอย่างปราศจากอคติและอคติ เป็นการใช้ฐานวิชาการในการช่วยรัฐหาทางออกของนโยบายระดับหนึ่ง แม้จะไม่มีสูตรสำเร็จในกระบวนการนี้ แต่ประสบการณ์ที่ล้มเหลวเป็นบทเรียนที่มีค่าในการเริ่มต้นใหม่ หากมีข้อสรุปอย่างชัดเจน

การศึกษานี้ เป็นความตั้งใจที่จะรวบรวมประเด็นต่าง ๆ ในขั้นตอนการก่อเกิดนโยบาย ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การพัฒนา นโยบาย มาประมวลเพื่อหาทางออกของความขัดแย้งไปสู่ความสมานฉันท์ในการพัฒนาเพื่อประโยชน์ส่วนรวมต่อไปในอนาคต

สิริมา ธรรมชาติโสภ

พฤษภาคม 2543

สารบัญ

หน้า

หน้าอนุมัติ

บทคัดย่อ

ABSTRACT

กิตติกรรมประกาศ

คำนำ

สารบัญ

สารบัญตาราง

สารบัญแผนภูมิ

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.4 ระยะเวลาในการศึกษา

1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายสาธารณะ

2.2 แนวคิด ทฤษฎีด้านการวิเคราะห์นโยบาย

2.3 ทฤษฎีหน้าที่ของระบบสังคม

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.5 แนวคิดด้านนโยบายและแผนในการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร

2.6 แนวคิดด้านการพัฒนาแบบยั่งยืน

2.7 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 กรอบแนวคิดและวิธีการวิจัย

3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

3.2 นิยามเชิงปฏิบัติการ

3.3วิธีการวิจัย		67
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล		71
<u>บทที่ 4 ผลการวิจัย</u>	c4-1	72
4.1 การกำหนดนโยบาย		72
<u>4.2 ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ</u>	c4-2	92
4.3 การพัฒนานโยบาย		101
<u>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</u>		108
<u>บรรณานุกรม</u>	bi	111
ภาคผนวก		
<u>ภาคผนวก ก.</u>	มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2540 เรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติ ในภาพรวมทั้งประเทศ	ap-1 120
<u>ภาคผนวก ข.</u>	สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดิน ในพื้นที่ป่าไม้ วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2541 ที่ศึกษาธิการ ทำเนียบรัฐบาล	ap-2 126
<u>ภาคผนวก ค.</u>	คำสั่งจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ ป่าไม้	ap-3 131
<u>ภาคผนวก ง.</u>	สัมภาษณ์ รศ.ดร. นิวัติ เรืองพานิช เรื่อง “คินกับป่าต้นน้ำ”	ap-4 134
<u>ภาคผนวก จ.</u>	ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ป่าต้นน้ำลำธาร	ap-5 144

ภาคผนวก จ. คำนีรายนผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 ap-6 153
 ของหน่วยจัดการต้นน้ำ ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์
 ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้

ประวัติผู้ทำวิทยานิพนธ์ 166

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 แสดงการเปรียบเทียบแนวคิด 2 แบบ เกี่ยวกับการพัฒนาแบบยั่งยืน	47
4.1 แสดงมาตรการการใช้ที่ดินในเขตป่าต้นน้ำลำธาร	76
4.2 แสดงเนื้อที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารทั้งหมด	85
4.3 แสดงอัตราร้อยละของพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่จัดเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร	86
4.4 แสดงการแบ่งเขตพื้นที่ 25 ลุ่มน้ำประธานของประเทศไทย	87

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
2.1 แสดงความหมายของการพัฒนานโยบาย	5
2.2 แสดงวงจรการพัฒนานโยบาย	6
2.3 แสดงลักษณะของการพัฒนานโยบาย รูปแบบวงกลม (Circle Pattern)	6
2.4 แสดงลักษณะของการพัฒนานโยบาย รูปแบบลูกคลื่น (Waving Pattern)	7
2.5 แสดงลักษณะของการพัฒนานโยบาย รูปแบบเดินหน้าถอยหลัง (Dancing Tempo)	7
2.6 แสดงลักษณะของการพัฒนานโยบายรูปแบบขั้นบันได	7
2.7 แสดงตัวระบบ (System Model)	16
2.8 แสดงตัวแบบผู้นำ (Elite Model)	17
2.9 แสดงตัวแบบกลุ่ม (Group Model)	19
2.10 แสดงตัวแบบตามหลักเกณฑ์แห่งความมีเหตุผล(Rational Model)	21
2.11 แสดงตัวแบบ Incremental Model	22
2.12 แสดงการมีส่วนร่วมแบบ AIC	36
2.13 แสดงระบบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแบบยั่งยืน	49
3.1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย	65
4.1 แสดงโครงสร้างของส่วนอนุรักษ์ค่าน้ำ ตำนกอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติ กรมป่าไม้	94

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้ ดิน และน้ำ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญมาก ในการอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานแก่มนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประชากรของประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตรเป็นหลัก ในสถานะซึ่งยังมิได้ถูกรบกวน ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้จะมีความสัมพันธ์และเอื้ออำนวยต่อกันอย่างมีคุณภาพ กล่าวคือ เมื่อฝนตกลงมาบนพื้นที่ซึ่งมีป่าไม้ปกคลุม ความรุนแรงของเม็ดฝนจะถูกสกัดกั้นโดยเรือนยอดของต้นไม้มิให้กระแทกผิวน้ำดินโดยตรง อันอาจทำให้เกิดการกัดเซาะพังทลายได้ น้ำฝนบางส่วนจะถูกดูดซับติดค้างอยู่บนเรือนยอดของต้นไม้บางส่วนจะไหลลงตามลำต้นสู่พื้นดินและส่วนใหญ่จะตกผ่านเรือนยอดลงสู่เรือนยอดไม้ชั้นรองลงมาจนถึงชั้นล่างของป่า และลงสู่พื้นดินในที่สุด แต่ก่อนจะลงสู่พื้นดินจริง ๆ น้ำฝนเหล่านี้จะถูกดูดซับไว้ด้วยเศษไม้ ใบไม้ ซึ่งร่วงหล่นทับถม พักอยู่บนผิวดินก่อนอีกชั้นหนึ่ง ค่อย ๆ ไหลซึมลงสู่พื้นดิน แล้วไหลผ่านได้ผิวดินออกสู่ลำห้วย ลำธารต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในพื้นที่ป่าธรรมชาติ ถึงแม้ว่าจะเป็นภูเขาสูงชัน ป่าไม้ก็สามารถอนุรักษ์ดินและน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ระบบรากของต้นไม้ยังทำให้ดินร่วนซุย ทำให้น้ำฝนไหลซึมลงดินได้ง่าย และดินจะดูดซับน้ำได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งมีผลให้สามารถเก็บรักษาน้ำในดินได้มากที่สุดในช่วงระยะเวลาฝนตก น้ำในดินก็จะค่อย ๆ ไหลออกมาอย่างช้า ๆ ในเวลาต่อมา ทำให้มีน้ำที่ใสสะอาดไหลลงสู่แม่น้ำ ลำธาร อย่างสม่ำเสมอตลอดปี ลดปัญหาการเกิดอุทกภัยในฤดูฝนและการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง

การที่ทรัพยากรธรรมชาติทั้งสามอย่างนี้มีความสัมพันธ์และเกื้อกูลต่อกันดังกล่าวแล้วนั้น หากทรัพยากรอย่างหนึ่งอย่างใดถูกทำลายหรือรบกวน เช่น การทำลายป่าไม้อันเป็นทรัพยากรหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าต้นน้ำลำธาร (ซึ่งเป็นพื้นที่ลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป และอยู่บริเวณแหล่งต้นน้ำ) จะทำให้เกิดผลเสียอย่างใหญ่หลวง (ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ, 2538:12)

นิวัติ เรืองพานิช (2541 :246) กล่าวถึงการทำลายป่าต้นน้ำลำธารกับวิกฤตการณ์การขาดแคลนน้ำ ดังนี้

“จากการศึกษาน้ำฝนที่ตกลงมาในช่วง พ.ศ. 2502-2536 พบว่า การเกิดฝนในประเทศไทยโดยมีแนวโน้มลดลงทั่วทุกภาคของประเทศเฉลี่ยประมาณร้อยละ 0.42 ต่อปี นอกจากภาคใต้กับภาคตะวันออกแล้วทุกภาคจะมีปริมาณน้ำฝนน้อยกว่าเกณฑ์เฉลี่ย ปริมาณน้ำฝนที่ตกปีละ

ประมาณ 800,000 ล้านลูกบาศก์เมตรนี้มากกว่าครึ่งหนึ่งจะสูญเสียไปเนื่องจากการระเหยและการคายน้ำของต้นไม้ บางส่วนจะซึมลงดินไปเป็นน้ำใต้ดินและน้ำบาดาล ส่วนที่เหลือจะไหลบ่าลงสู่ห้วยธารและแม่น้ำลำคลองที่เรียกว่าน้ำท่า แล้วไหลลงสู่ทะเลและมหาสมุทรในที่สุด การทำลายป่าต้นน้ำลำธารทำให้พื้นที่รองรับน้ำฝนขาดประสิทธิภาพในการดูดซับน้ำทำให้น้ำซึมลงดิน (Infiltration) และไหลลึกลงไปได้ดิน (Percolation) ลดน้อยลงเกิดการไหลบ่าของน้ำตามผิวหน้าดิน (Surface Runoff) มากขึ้น เป็นเหตุให้การกักเก็บน้ำไว้เป็นน้ำใต้ดินมีน้อย น้ำส่วนใหญ่จะไหลลงแม่น้ำลำคลอง และออกสู่ทะเลอย่างรวดเร็วก่อนที่จะได้นำน้ำมาใช้ประโยชน์ บางครั้งก็ถึงกับเกิดน้ำท่วมทำลายชีวิตและทรัพย์สินเป็นอันมาก เมื่อถึงฤดูแล้งปริมาณน้ำใต้ดินที่มีอยู่น้อยจึงไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการการใช้น้ำซึ่งทวีมากขึ้นทุกปีได้ เมื่อไม่มีน้ำใต้ดินไหลมาเพิ่มในอ่างเก็บน้ำ ระดับน้ำในอ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อนทุกแห่งจึงลดลง ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนน้ำอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก”

นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมอธิบายว่าผลของการที่ป่าต้นน้ำลำธารถูกทำลายนั้นทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศป่าไม้ หมายถึง การสูญเสียระบบและโครงสร้างของการถ่ายทอดพลังงานในระดับต่าง ๆ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพและการขาดช่วงของการหมุนเวียนแร่ธาตุและอาหารในสังคมของป่าไม้นั้น ๆ การสูญเสียระบบนิเวศป่าดิบเขาในระดับสูง ซึ่งเป็นแหล่งของพรรณพืชหายาก พืชเฉพาะถิ่น

การสูญเสียระบบนิเวศป่าไม้ที่สำคัญเหล่านี้เป็นบทเรียนที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะทำให้เกิดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพในทุกระดับแล้ว ยังทำให้เกิดความเสียหายในด้านการจัดหาลำดับความรู้ การขาดโอกาสในด้านการใช้ระบบนิเวศป่าไม้ที่หายากเหล่านั้น ซึ่งเป็นตัวแทนเพื่อศึกษาค้นคว้าและวิจัยของอนุชนรุ่นต่อ ๆ ไป และเกิดการสูญเสียโอกาสที่จะพัฒนาเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในด้านต่าง ๆ

หากไม่มีการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารอย่างถูกวิธี แนวโน้มในอนาคตประชาชนทั้งประเทศจะต้องประสบปัญหาอย่างวิกฤตแน่นอน ผู้วิจัยมีความสนใจอย่างยิ่งในนโยบายการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร เพราะเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ใกล้ตัวของทุกคน แม้เราจะอาศัยอยู่ห่างไกลจากพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารสักเพียงใดก็ตาม

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย โดยเน้นใน 3 ประเด็น คือ

1. เพื่อศึกษากำหนดนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย

2. เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทยไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ผู้วิจัยได้ศึกษา การกำหนดนโยบายที่มีผลบังคับใช้ในการปฏิบัติเพื่อการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารใน พ.ศ.2542 ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และศึกษาการปรับปรุงนโยบายซึ่งจะพัฒนาเป็นนโยบายในอนาคต

1.4 ระยะเวลาในการศึกษา

เริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ.2539 - เมษายน พ.ศ.2543

1.5 ข้อยกเว้นในการศึกษา

เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลา ผู้วิจัยจึงศึกษาเฉพาะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารไปปฏิบัติ คือ ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ สำหรับข้อมูลของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ใช้ข้อมูลเอกสารเป็นบริบทประกอบการศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวทางการกำหนดนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบผลของการนำนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทยไปปฏิบัติ
3. ทำให้ทราบแนวทางการพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย
4. ผลของการวิจัยอาจเป็นแนวทางในการนำไปใช้แก้ไขปรับปรุงการกำหนดนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในวาระต่อไป

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย โดยลำดับดังนี้คือ แนวคิด ทฤษฎีด้านการพัฒนานโยบายสาธารณะ แนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร ทฤษฎีหน้าที่ของระบบสังคม แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดด้านนโยบายและแผนในการฟื้นฟูป่าต้นน้ำ ลำธาร แนวคิดในการพัฒนาแบบยั่งยืน

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายสาธารณะ

2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารเป็นนโยบายรัฐบาล หรือนโยบายสาธารณะนั่นเอง ศุภชัย ยาวะประภาส (2538 : 2-3) ได้รวบรวมความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ในความคิดเห็นที่ถกเถียงจากประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ ของนักวิชาการต่าง ๆ ดังนี้

โธมัส ดาย (Thomas Dye) นิยามว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ

ไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

ลาสเวลล์ และแคปแลน (Lasswell and Kaplan) ชี้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันรวมถึง เป้าหมาย สิ่งที่มีคุณค่า และแนวการปฏิบัติต่าง ๆ

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ แนวทางที่รัฐบาล หรือองค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง

คาร์ล ฟรีดริช (Carl J. Friedrich) กล่าวว่า นโยบาย คือข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่งซึ่งจะมีทั้งอุปสรรค และโอกาสบางประการด้วย อุปสรรคและโอกาสที่พึงมีนั่นเองที่ผลักดันให้มีการเสนอ

นโยบายขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์ และเอาชนะสภาพการณ์เช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใดนั่นเอง

เดวิด อีสตัน (David Easton) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า หมายถึงการ จัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบ สังคมการเมือง

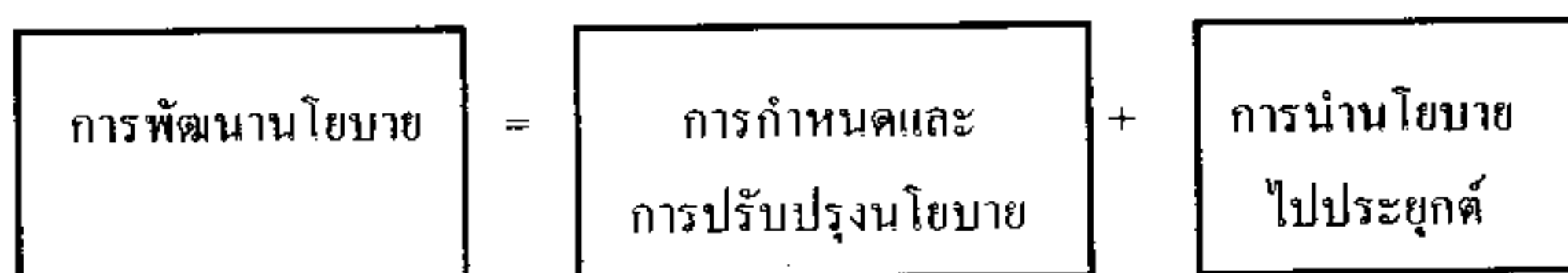
อมร รักษาสัตย์ อธิบายว่านโยบายตามความหมายกว้างก็คือ ความคิดของรัฐ ชาติที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไร เมื่อใด โดยน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการคือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ และ (3) การกำหนด การสนับสนุนต่าง ๆ

2.1.2 ความหมายของการพัฒนานโยบาย

อมร รักษาสัตย์ (2522 : 18) ได้ให้ความหมายของการพัฒนานโยบายว่า หมายถึง “การมองว่าในการจัดทำหรือจัดวางนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาใดนั้น ควรจะต้องค่อยคิดค่อยหา ข้อเท็จจริง หาข้อมูลข่าวสารแล้วค่อยวิเคราะห์หาทางออกและวิธีการที่จะปฏิบัติให้ได้เสียก่อนที่จะเลือกตัดสินใจว่าจะใช้นโยบายใดในการแก้ปัญหานั้น”

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2524 : 21) ได้กล่าวถึงการศึกษาวิเคราะห์การพัฒนานโยบายไว้ว่า เพื่อพิจารณาว่าผู้กำหนดนโยบายได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานอย่างไรจะได้หาหนทางปรับปรุงเนื้อหา และวิธีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานนั้นให้สอดคล้องกับ สภาพความเป็นจริงและเพื่อให้แน่ใจว่าการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้ได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งการพัฒนานโยบายประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ (1) การกำหนดและปรับปรุงนโยบาย (Policy Formulation and Informulation) (2) การพิจารณาว่านโยบายที่มีอยู่จะนำไปประยุกต์ (Policy Application) ให้มีความเหมาะสมและได้ผลประการใด

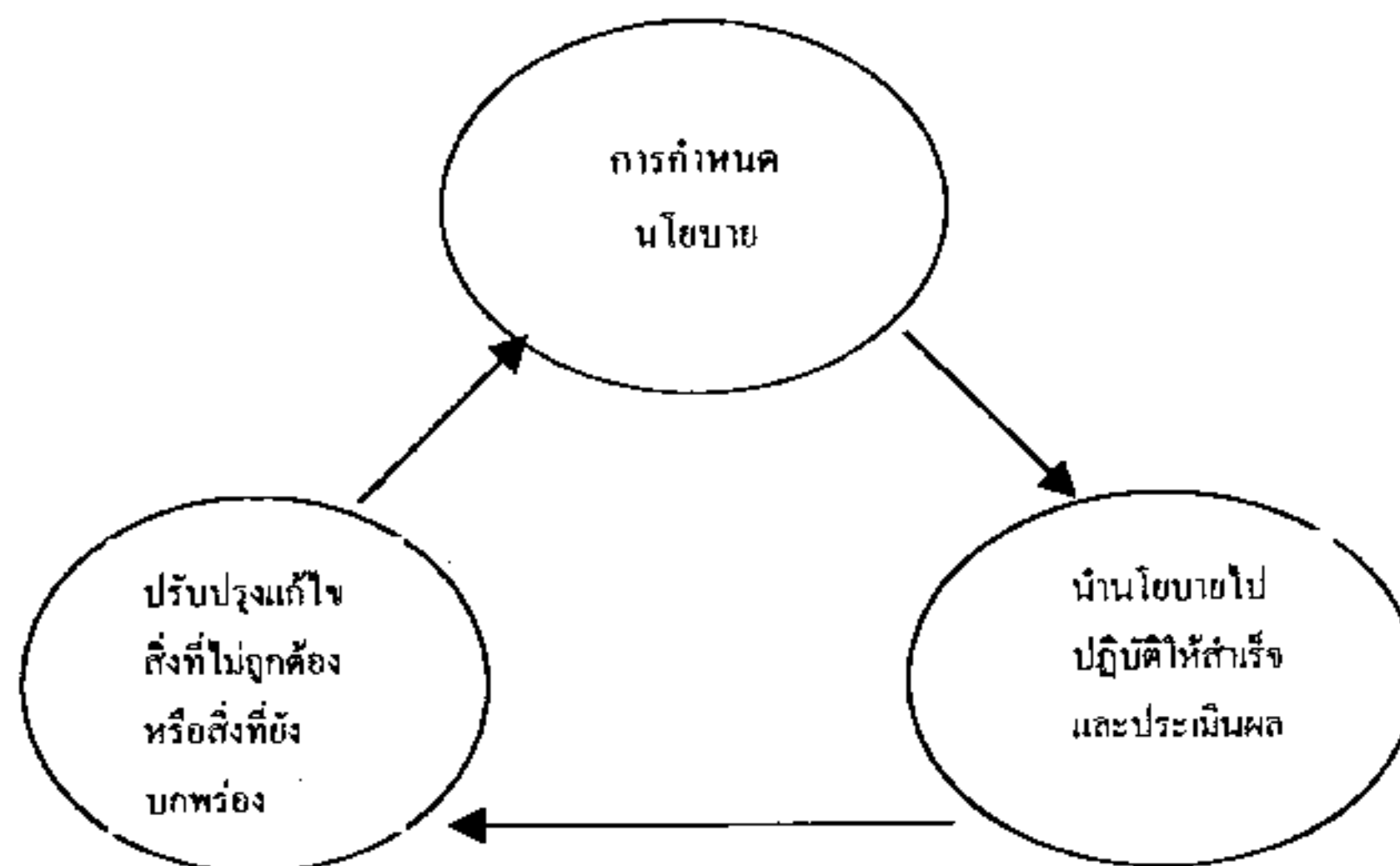
ความหมายของการพัฒนานโยบายแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



‘แผนภูมิที่ 2.1 แสดงความหมายของการพัฒนานโยบาย

2.1.3 วงจรการพัฒนานโยบาย

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2524 : 21-22) อธิบายว่าในการกำหนดนโยบายใดก็ตาม เมื่อได้นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้วโดยทั่วไปจะมีการติดตามประเมินผลนโยบาย เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสม ตลอดจนการนำข้อบกพร่องและปัญหาที่เกิดจากการกำหนดนโยบายเดิมมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายในเรื่องนั้นต่อไป การจัดทำนโยบายใหม่จากของเดิมในลักษณะนี้ เรียกว่าเป็นการพัฒนานโยบาย ซึ่งอาจเขียนเป็นแผนภูมิดังนี้ คือ



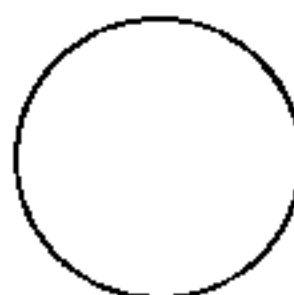
แผนภูมิที่ 2.2 แสดงวงจรการพัฒนานโยบาย

โดยทั่วไปการพัฒนานโยบายจะมีกระบวนการและขั้นตอนคล้ายคลึงกับการกำหนดนโยบายขึ้นใหม่แต่การพัฒนานโยบายมีขอบเขตกว้างขวางกว่าการวางนโยบายในแง่ที่เป็นการตัดสินใจหรือการตัดสินใจ จากนโยบายซึ่งกำหนดไว้เดิม เพราะการพัฒนานโยบายมีความมุ่งหมายไปในด้านแก้ไขปัญหามีเป้าหมายและมีการเคลื่อนไหวตัวตลอดเวลา

2.1.4 ลักษณะของการพัฒนานโยบาย (Policy Development Pattern)

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2538 : 3) ได้อธิบายลักษณะของการพัฒนานโยบาย ดังนี้

ก. ลักษณะซ้ำ (Repetitive Pattern) เป็นลักษณะปัญหาที่แก้ไขซ้ำ ๆ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายเป็นกลุ่มคนเดิม ๆ แต่ช่วงเวลาไม่แน่นอน ลักษณะนี้เรียกว่า รูปแบบวงกลม (Circle Pattern)



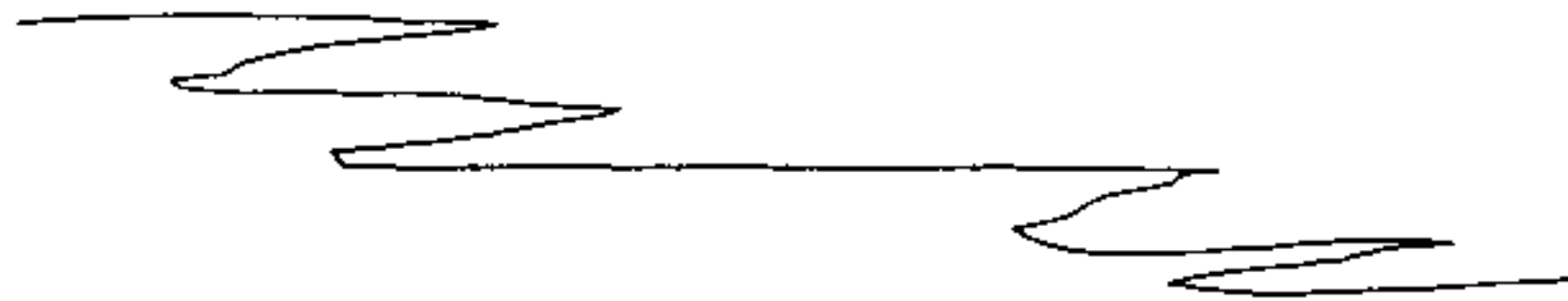
แผนภูมิที่ 2.3 แสดงลักษณะของการพัฒนานโยบายรูปแบบวงกลม (Circle Pattern)

ข. ลักษณะลูกคลื่น (Waving Pattern) เป็นลักษณะปัญหาที่บางช่วงได้รับความสนใจมากบางช่วงได้รับความสนใจน้อย ปัจจัยกระทบที่ทำให้ได้รับความสนใจได้แก่การที่ผู้นำสนใจหรือเหตุการณ์ได้เกิดขึ้น



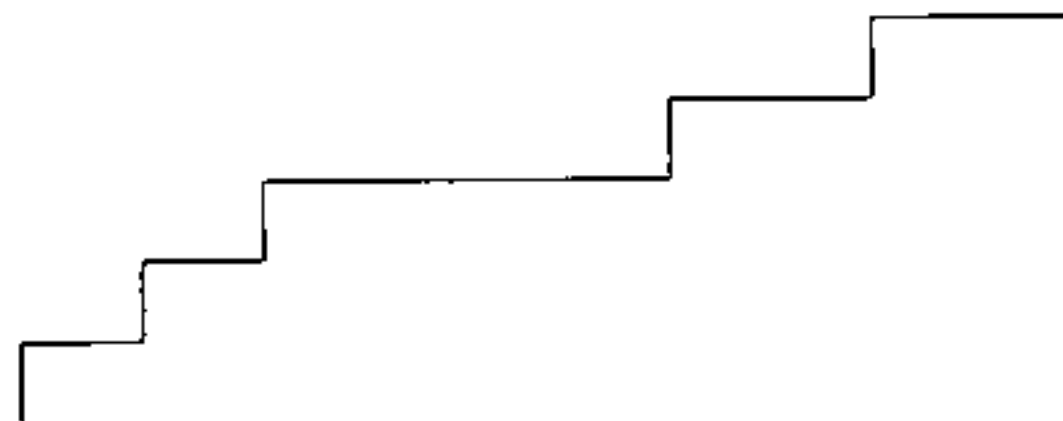
แผนภูมิที่ 2.4 แสดงลักษณะของการพัฒนานโยบายรูปแบบลูกคลื่น (Waving Pattern)

ค. ลักษณะคีนหน้าถอยหลัง (Dancing Tempo) เป็นลักษณะปัญหาที่พัฒนาก้าวไปข้างหน้าแล้วถอยกลับมาใหม่ จังหวะก้าวอาจไม่เท่ากัน ตัวอย่างเช่น การพัฒนาประชาธิปไตย การปฏิรูปการเมือง เป็นต้น



แผนภูมิที่ 2.5 แสดงลักษณะของการพัฒนานโยบายรูปแบบคีนหน้าถอยหลัง (Dancing Tempo)

ง. ลักษณะขั้นบันได (Ladder or Higher Stage Pattern) เป็นลักษณะปัญหาที่พัฒนาดีขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่จำเป็นต้องมีระดับขั้นเท่ากัน



แผนภูมิที่ 2.6 แสดงลักษณะของการพัฒนานโยบายรูปแบบขั้นบันได
(Ladder or Higher Stage Pattern)

2.1.5 ขอบเขตและขั้นตอนของการพัฒนานโยบาย

อมร รักษาศักดิ์ (2520 : 9-10) อธิบายขอบเขตและขั้นตอนของการพัฒนานโยบายว่า

1. การสร้างสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดนโยบาย (Policy Pre-conditioning) ภาวะการณ์หลาย ๆ อย่างเมื่อเกิดขึ้นอย่างพอเหมาะพอเจาะแล้ว อาจจะเป็นเหตุให้เกิดนโยบาย หรือก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายขึ้นในทางปฏิบัติ คืออาจมีผู้คิดสร้างสถานการณ์ขึ้น และอ้างเป็นเหตุให้ต้องมีนโยบายใหม่ขึ้นมาได้ง่าย ๆ

2. ระยะเพาะตัวของนโยบาย (Policy Germination) เป็นขั้นที่ภาวะการณ์ต่าง ๆ ค่อยกระจ่างขึ้น ดังนั้น ผลประโยชน์ต่าง ๆ อันจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนแต่ละกลุ่มก็สามารถจะ แสดงความต้องการของตนได้ชัดเจนขึ้น

3. การริเริ่มนโยบาย (Policy Initiation) ณ ที่ขณะใดขณะหนึ่งหรือในช่วงเวลา ช่วงหนึ่ง ผู้มีอำนาจหน้าที่บางคนจะรู้สึกว่าได้ถึงเวลาแล้วที่สังคมจะต้องทำอะไรบางอย่างเพื่อแก้ไข ปัญหานั้น บางทีการริเริ่มนโยบายอาจจะออกมาในรูปของคำปราศรัยกว้าง ๆ เสียก่อน

4. การก่อรูปของนโยบาย (Policy Formation) เป็นขั้นตอนที่นโยบายเริ่มเกิดเป็น รูปเป็นร่างขึ้นมาแล้วหลังจากที่ได้มีการถกเถียงความคิดเห็นต่าง ๆ การก่อรูปนโยบายด้วยวิธีนี้ ไม่หมายถึงว่าได้มีการคิดคำนวณกันอย่างดีมาแล้วแต่อย่างใด

5. การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย (Policy Alternative) นโยบายหลาย อย่างอาจจะมีการริเริ่ม ก่อรูป และเสนอขึ้นไปในรูปของทางเลือกหลาย ๆ อย่าง หลายแบบ เพื่อ จะใช้แก้ปัญหาชุดใดชุดหนึ่ง

6. การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) ได้แก่การประเมินค่าอย่างละเอียด ของนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีผู้เสนอขึ้นมา หรือบางทีก็จะได้แก่การทดสอบทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบายชุดหนึ่งที่นักวิเคราะห์นโยบายได้คิดสร้างทางเลือกนั้น ๆ ขึ้นมา กระบวนการ วิเคราะห์นโยบายนี้ตามปกติจะมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเชิงปริมาณและใช้วิธีการเชิงปริมาณ ใหม่ ๆ เพื่อคำนวณหาผลของนโยบายแต่ละอย่าง

7. ทางออกของนโยบาย (Policy Options) เมื่อเรานำทางเลือกของนโยบายมา วิเคราะห์ดูหลาย ๆ อย่างแล้ว เราอาจจะได้ทางออกที่ดีสัก 2 - 3 ทางที่อาจใช้เสนอต่อผู้มีอำนาจ หน้าที่ชั้นเหนือได้

8. การกำหนดสูตรนโยบาย (Policy Formulation) คือกระบวนการในการนำ นโยบายให้สามารถนำไปเสนอได้ในรูปร่างที่แน่นอนชัดเจน ส่วนมากจะทำไปในรูปของตัว แบบหรือสูตร

9. การตัดสินใจนโยบาย (Policy Determination) คือกระบวนการในชั้นที่ทำให้เกิดการตัดสินใจวางนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น

10. ผลของนโยบาย (Policy Output) คือผลผลิตขั้นสุดท้ายของกระบวนการวางแผนและพัฒนานโยบาย ตามปกติจะแสดงออกได้ 3 รูป คือออกมาในรูปของกฎหมาย การตัดสินใจ ในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยที่จะนำไปปฏิบัติ หรือโดยการออกคำสั่งหรือคำแนะนำของฝ่ายบริหาร

2.1.6 แนวคิดด้านการพัฒนานโยบาย

อมร รักษาสัตย์ (2520 : 11) อธิบายว่า การพัฒนานโยบายมีความหมายไปในด้านมุ่งแก้ไขปัญหามีเป้าหมายและมีการเคลื่อนไหวตัวตลอดเวลา เพราะจะมีการนำผลสะท้อนระยะยาวที่จะมีต่ออนาคตของสังคมมาพิจารณาด้วย การพัฒนานโยบายสามารถเสนอออกมาได้ว่า ทางออกต่าง ๆ ที่เลือกขึ้นมานั้น สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง แนวคิดการพัฒนานโยบายในทฤษฎีของ อมร รักษาสัตย์ (2520 : 6-8) คือ

1. นโยบายไม่ได้ตัดสินใจกันที่จุดเดียว คนเดียว หรือคณะบุคคลแต่อย่างเดียว
2. นโยบายของประเทศเป็นเรื่องของส่วนรวม ไม่ควรจะให้ใครหรือกลุ่มบุคคลใดผูกขาดตัดสินใจการตัดสินใจโดยเด็ดขาด แม้จะมีกระบวนการหลายขั้นตอนภายในวงการก็ไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะวงการอย่างเดียว ควรผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมของประชาชน นักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์และนักวิทยาการอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมปกครองประเทศ (Participative Democracy)

3. นโยบายของประเทศมักเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน มิใช่เฉพาะเรื่องการแบ่งสรรอำนาจทางการเมือง จึงไม่ควรอยู่ในกำมือของนักการเมืองฝ่ายเดียว มิใช่เรื่องที่จะสันนิษฐานว่าข้าราชการเท่านั้นที่เป็ผู้รู้ทุกอย่าง จึงไม่ควรอยู่ในวงการเท่านั้น แต่ควรพิจารณาว่านโยบายนั้นเกี่ยวข้องกับความรู้ในส่วนวิชาใดผลประโยชน์อย่างใดก็ต้องให้ฝ่ายนั้น ๆ ได้มีส่วนร่วมด้วย

4. การจะมีนโยบายที่ดีได้นั้นก่อนอื่นมักจะต้องกำหนดหรือชี้ตัวปัญหาให้ได้ถูกต้องเสียก่อน การวิเคราะห์เพื่อชี้ตัวปัญหา ไม่อาจทำได้โดยความรู้สึกหรืออารมณ์ของคนใดคนหนึ่ง แต่ต้องอาศัยนักวิชาการหลายสาขา ต้องเข้าใจว่าผู้ป่วยเป็นอะไรแน่ ก่อนจะมีรักษา มิได้รักษาตามอาการเรื่อยไป งานของชาติใหญ่โตยุ่งยากกว่ามากนัก จะให้คน ๆ เดียววินิจฉัยปัญหาของประเทศได้อย่างไร

5. การจะมีนโยบายที่ดีได้จะต้องมี คือ การหาทางออกหรือทางเลือกที่ดีที่สุด การวิเคราะห์หาทางเลือกนี้ นักวิชาการ นักวิเคราะห์สาขาวิชาต่าง ๆ จะช่วยได้มาก เปรียบเหมือนคณะแพทย์เมื่อทราบว่าผู้ป่วยเป็นอะไรแล้ว ก็ย่อมต้องหารื้อกันหาวิธีวางยาและวิธีรักษากันต่อไป

6. การเตรียมรายละเอียดเพื่อการวินิจฉัยตัดสินใจนโยบายต่อไป ซึ่งนักวิชาการสาขาต่าง ๆ และนักบริหารจะช่วยได้มาก เพราะเป็นส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผน การจัดสรรทรัพยากรว่าจะดำเนินการตามนโยบายนั้น ๆ ได้เพียงใด เพราะไม่มีประโยชน์อะไรที่จะมีนโยบายพิเศษแต่ทำไม่ได้ นักวิชาการและเจ้าหน้าที่จะเตรียมการเตรียมข้อมูลไว้ประกอบการตัดสินใจได้ดีกว่า การตัดสินใจโดยไม่มีข้อมูลอันจะทำให้เกิดนโยบายประเภท “ที่อยู่เหนือข้อเท็จจริงและเหตุผล”

7. ในขั้นตัดสินใจนโยบายนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าผู้ทรงอำนาจที่ถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายย่อมจะต้องเป็นผู้ที่ตัดสินใจว่าจะเลือกเอานโยบายใด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชอบธรรมและจะช่วยให้เกิดผลทางปฏิบัติได้ดีกว่าการสั่งการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรม

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การพัฒนานโยบาย คือการมองว่าในการจัดทำหรือจัดวางนโยบายเพื่อแก้ปัญหาใดนั้น ควรจะต้องคอยคิดหาข้อเท็จจริง ข้อมูลข่าวสาร ค่อยวิเคราะห์หาทางออกและวิธีการที่จะปฏิบัติให้ได้เสียก่อนที่จะเลือกตัดสินใจว่าจะใช้นโยบายใดในการแก้ปัญหา

2.1.7 ขอบข่ายของการศึกษาการพัฒนานโยบาย

นักวิชาการหลายท่านได้กำหนดขอบข่ายของการศึกษานโยบายสาธารณะ ขึ้นไว้ในที่นี้ขอเสนอขอบข่ายที่กำหนดขึ้นโดย สจวต เอส เนเกล (Stuart S. Nagel) และโดยคริสโตเฟอร์ แฮม (Christopher Ham) ซึ่งอธิบายร่วมกับไมเคิล ฮิลล์ (Michael Hill)

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2536 : 12-16) ได้เสนอแนวคิดของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะดังกล่าว คือ

1. ขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะของ สจวต เอส เนเกล (อ้างในสุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2536 : 12-13)

เนเกล เสนอประเด็นเกี่ยวกับขั้นตอนการกำหนดนโยบายจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการตอบปัญหาหลัก ๆ ดังนี้

(1) ปัญหาที่นโยบายที่เกิดขึ้นมีลักษณะของการพลิกโฉม (Rational Comprehensive) หรือลักษณะของการปรับปรุงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism)

(2) ในประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับการรับรองใช้และการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ควรเน้นศึกษาไปที่การวิเคราะห์ขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือ ควรมุ่งศึกษาที่ปัจจัยสาเหตุของการก่อเกิดนโยบาย และผลกระทบของนโยบาย นั้น ๆ

(3) ในการฝึกอบรมเกี่ยวกับการศึกษานโยบายสาธารณะ ควรมุ่งเข้าไปที่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย หรือควรเน้นที่การให้ความรู้เกี่ยวกับสภาพของปัญหาหรือวิธีการวิเคราะห์วิจัย

(4) ปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างของขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ซึ่งจะมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามประเภทของนโยบาย เช่น ระหว่างนโยบายป้องกันอาชญากรรม และนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สภาวะแวดล้อม เป็นต้น

(5) ปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างของขั้นตอนการกำหนด การรับรองใช้ และการนำนโยบายไปปฏิบัติในนโยบายประเภทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรของรัฐในระดับต่าง ๆ หรือในองค์กรที่มีหน้าที่บทบาทแตกต่างกันไป หรือในเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศต่าง ๆ

(6) ปัญหาเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลของการดำเนินการตามขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะประเด็นผลสำเร็จในแง่ของการระดมความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ ความยุติธรรมในการปฏิบัติ ความโปร่งใส และความชัดเจน สามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ที่เกิดจากนโยบายนั้น ๆ ได้อย่างน่าเชื่อถือ

(7) ปัญหาเกี่ยวกับระดับของการนำเอาวิธีการศึกษาความเป็นไปได้ทางการเมือง และการบริหาร (Political and Administrative Feasibility) มาใช้ในการประเมินทางเลือกของนโยบาย

(8) ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบาย ในแง่ของประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารประเทศ การแบ่งแยกอำนาจ การรักษากฎหมาย และการรับรองสิทธิของกลุ่มเสี่ยงข้างน้อย

2. ขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะของแฮมและฮิลล์ (Ham and Hill)

แฮมและฮิลล์ (อ้างใน สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2536 : 14-16) ได้แบ่งขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มที่ศึกษาวิเคราะห์ให้ทราบถึงเหตุผล และความเป็นมาของขั้นตอนการก่อเกิดของนโยบาย และกลุ่มที่ศึกษาตัวนโยบายและขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยมีขั้นตอนย่อย 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนการศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาของตัวนโยบาย (Study of Policy Content) ซึ่งผู้วิเคราะห์จะพยายามบรรยายและอธิบายจุดก่อเกิดและพัฒนาการของนโยบายหนึ่งในลักษณะเฉพาะกรณีหรือเปรียบระหว่างนโยบาย
2. ขั้นตอนการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย (Study of Policy Process) ผู้ศึกษาจะมุ่งความสนใจไปที่ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการกำหนดนโยบายและผู้ศึกษาจะพยายามวิเคราะห์ถึงปัจจัยตัวแปรต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อขั้นตอนในการกำหนดนโยบายเหล่านั้น คือต้องการทราบถึงอิทธิพลของตัวแปรที่มีต่อการกำหนดนโยบาย
3. ขั้นตอนการศึกษาผลลัพธ์หรือผลกระทบของนโยบาย (Study of Policy Outputs) ซึ่งผู้ศึกษาต้องอธิบายถึงสาเหตุที่จำนวนงบประมาณและบริการที่ประชาชนได้รับมักจะแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งการศึกษานี้เป็นความพยายามที่จะอธิบายผลของนโยบายในฐานะปัจจัยนำออก โดยอาศัยปัจจัยแวดล้อมทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีเป็นตัวอธิบาย
4. ขั้นตอนการศึกษาถึงการประเมินผลนโยบาย (Evaluation Studies) ซึ่งในขั้นตอนนี้ แสมและฮิลล์ถือเป็นจุดเชื่อมต่อของการศึกษาระหว่างกลุ่มที่เน้นการศึกษาตัวนโยบายและกลุ่มที่เน้นการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นมาและขั้นตอนการก่อเกิดนโยบาย การศึกษาในขั้นตอนนี้ บางครั้งจะรู้จักกันในนามของการศึกษาผลกระทบของนโยบาย โดยเน้นผลกระทบที่มีต่อประชาชน เป็นสำคัญ
5. ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบาย (Information for Policy Making) เป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อช่วยในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ ซึ่งอาจรวบรวมจากหน่วยงานภายในภาครัฐบาลอันเป็นผลการติดตามผลหรืออาจเป็นข้อมูลจากนักวิชาการที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา
6. ขั้นตอนการปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบาย (Process Advocacy) เป็นขั้นตอนที่นักวิเคราะห์พยายามที่จะปรับปรุงขั้นตอนการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะเวลาการปรับปรุงกลไกต่าง ๆ ในภาครัฐบาล ในลักษณะของการปรับเปลี่ยนหน้าที่ รูปแบบ การวางแผนและวิธีการประเมินผลต่าง ๆ ที่ใช้อยู่
7. ขั้นตอนการสนับสนุนนโยบาย (Policy Advocacy) เป็นขั้นตอนที่ผู้วิเคราะห์จะต้องพยายามชักจูง ผลักดันนโยบายทางเลือกหนึ่ง ๆ เพื่อให้มีผลใช้บังคับ ซึ่งในความพยายามนี้อาจดำเนินการโดยตนเอง หรือผลักดันผ่านกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ก็ได้

2.2 แนวคิด ทฤษฎีด้านการวิเคราะห์นโยบาย

แนวทางในการวิเคราะห์นโยบายส่วนใหญ่อาศัยรูปแบบทางรัฐศาสตร์เป็นเครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์ (ปกรณ์ ปรียากร, 2520 : 8)

โธมัส ดาย (Thomas Dye, 1972 : 19) อธิบายว่าในการวิเคราะห์นโยบายนั้น การนำตัวแบบทางความคิด (conceptual models) มาใช้ในการวิเคราะห์จะทำให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้นกระจ่างและง่ายขึ้น ทำให้การแยกแยะประเด็นปัญหา นโยบายที่สำคัญชัดเจนขึ้น ทำให้เราเข้าใจสาระสำคัญหรือไม่สำคัญของนโยบายดีขึ้น จึงทำให้เราสามารถอธิบายนโยบายสาธารณะได้ชัดและคาดการณ์ผลของนโยบายได้แม่นยำ

ตัวแบบที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย มีดังนี้

- (1) ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)
- (2) ตัวแบบระบบ (System Model)
- (3) ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)
- (4) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)
- (5) ตัวแบบตามหลักเกณฑ์แห่งความมีเหตุผล (Rational Model)
- (6) ตัวแบบ Incrementalism

ตัวแบบดังกล่าวข้างต้นอธิบายได้ดังนี้

2.2.1 ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

โธมัส ดาย (Thomas Dye, 1972 : 20-23) อธิบายว่า นโยบายสาธารณะและสถาบันของรัฐบาลมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันอย่างยิ่ง การเตรียมนโยบายที่ดี การอนุมัติ ประกาศ เป็นนโยบายที่ดี หรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ดี ต่างมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันของรัฐ การศึกษา นโยบายในเชิงของสถาบันเป็นการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ รวมถึงการวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนในการทำงาน กฎระเบียบวิธีปฏิบัติทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในโครงสร้างสถาบันการปกครองจะมีผลต่อนโยบายสาธารณะ (สุกัญช ยาวะประภาส, 2538 : 12)

2.2.2 ตัวแบบระบบ (System Model)

สุกัญช ยาวะประภาส (2538 : 10-11) อธิบายตัวแบบนี้ตามความคิดของโธมัส ดาย (Thomas Dye, 1972 : 41) ดังนี้

ตัวแบบระบบอธิบายว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลของปฏิกิริยาตอบสนองที่ระบบการเมืองมีต่อแรงกดดันต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีต่อระบบ แรงกดดันเหล่านั้นเป็นเสมือน ปัจจัยนำเข้า ในขณะที่กลุ่มของโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ มากมายหลายหลากที่

มีปฏิสัมพันธ์กันเพื่อแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมตามอำนาจที่ได้รับมอบหมาย คือระบบการเมือง เจื่อนไขหรือสิ่งแวดล้อมอื่นใดที่ไม่ได้จัดอยู่ในระบบการเมือง ถือว่าเป็นสิ่งแวดล้อม เมื่อปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมถูกชักนำเข้าสู่ระบบการเมือง ระบบการเมืองจะแจกแจงปัจจัยนำเข้าเหล่านั้นแล้วส่งผลออกมาเป็นปัจจัยส่งออก หรือนโยบายสาธารณะนั่นเอง

ตัวแบบระบบแสดงรูปให้เห็นชัดเจนว่า นโยบายสาธารณะ คือ ผลผลิตของระบบการเมือง คำว่า ระบบ นี้มีความหมายเป็นนัยว่าได้แก่ กลุ่มสถาบันและกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมที่ทำหน้าที่เปลี่ยนรูปแบบของความต้องการจากสิ่งแวดล้อมภายนอกให้เป็นคำตัดสินใจที่กำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมของแนวคิดเรื่องระบบนี้ยังมีความหมายเป็นนัยว่าทุก ๆ ส่วนที่ประกอบกันเป็นระบบนั้นมีปฏิสัมพันธ์กัน และสามารถตอบสนองต่อแรงกดดันจากสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาความเป็นระบบไว้ปัจจัยนำเข้าที่ถูกผลักดันให้เข้าสู่ระบบการเมืองนั้นมีทั้งในรูปของข้อเรียกร้องและข้อสนับสนุน ข้อเรียกร้องเกิดขึ้นเมื่อประชาชนเป็นกลุ่มหรือเป็นบุคคลแสดงปฏิกิริยาเพื่อตอบสนองต่อเงื่อนไข หรือสภาพแวดล้อมภายนอกที่จนรับรู้ ข้อสนับสนุนเกิดขึ้นเมื่อประชาชนเป็นกลุ่มหรือเป็นบุคคลยอมรับผลการเลือกตั้ง เคารพกฎหมาย เสียภาษีตามที่รัฐกำหนด และยอมปฏิบัติตามประกาศ หลักเกณฑ์ และกฎหมายบ้านเมือง

ระบบการเมืองไม่ว่า ณ ที่ใดจะดูดซับเอาความต้องการที่หลากหลายเหล่านี้เข้าไปในระบบ ความต้องการเหล่านี้หลายครั้งจะขัดกันเอง ระบบจะต้องจัดเตรียมส่วนประกอบต่าง ๆ ภายในให้พร้อมเพื่อที่จะแปลงสภาพความต้องการให้ออกมาในรูปของปัจจัยส่งออก หรือนโยบายที่สนองตอบต่อทุก ๆ ฝ่าย ทุก ๆ กลุ่มที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด ความคงอยู่ของระบบจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการตอบสนองในรูปนโยบายต่อกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

โธมัส ดาย (Thomas Dye, 1972 : 43) อธิบายว่า การหาทางออกของปัญหาด้วยการวิเคราะห์ในเชิงระบบ (System Analysis) จะมีคุณค่ายิ่งต่อการพิจารณาโยบาย เพราะมีส่วนครอบคลุมไปถึงเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันในเชิงคำถามที่ว่า

1. อะไรคือลักษณะสำคัญในสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ และมีอิทธิพลต่อการกำหนดความต้องการ หรือให้การสนับสนุนต่อระบบการเมือง
2. อะไรคือลักษณะที่เด่นชัดของระบบการเมืองที่สามารถแปรเปลี่ยนความต้องการไปสู่นโยบายสาธารณะ
3. สิ่งที่ถูกนำเข้ามาจากสภาพแวดล้อม มีผลกระทบต่อลักษณะของระบบการเมืองอย่างไร
4. ลักษณะของระบบการเมืองมีอิทธิพลต่อเนื้อหาของนโยบายอย่างไร
5. ส่วนที่ถูกนำเข้ามาจากสภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อเนื้อหาของนโยบายอย่างไร

6. ผลกระทบในทางย้อนกลับของนโยบายสาธารณะต่อสภาพแวดล้อม และลักษณะของระบบการเมืองมีอยู่มากน้อยเพียงใด

ปกรณ์ ปรียากร (2520 : 10) อธิบายแนวคิดของ Ira Sharkansky (1970 : 3-13) ซึ่งอธิบายลักษณะสำคัญขององค์ประกอบบางประการที่เกี่ยวข้องกันโดยสังเขปดังนี้

1. สภาพแวดล้อม (Environment) หมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่แยกจากระบบอันได้แก่สภาพทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวิถีปฏิบัติทั้งหลายของรัฐบาล ที่มีผลต่อสิ่งนำเข้ากระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และผลของการให้บริการ

2. สิ่งที่นำเข้าสู่ระบบ (Inputs) หมายถึงความต้องการในการรับบริการทรัพยากรด้านต่าง ๆ กับแรงสนับสนุนจากมวลชน นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

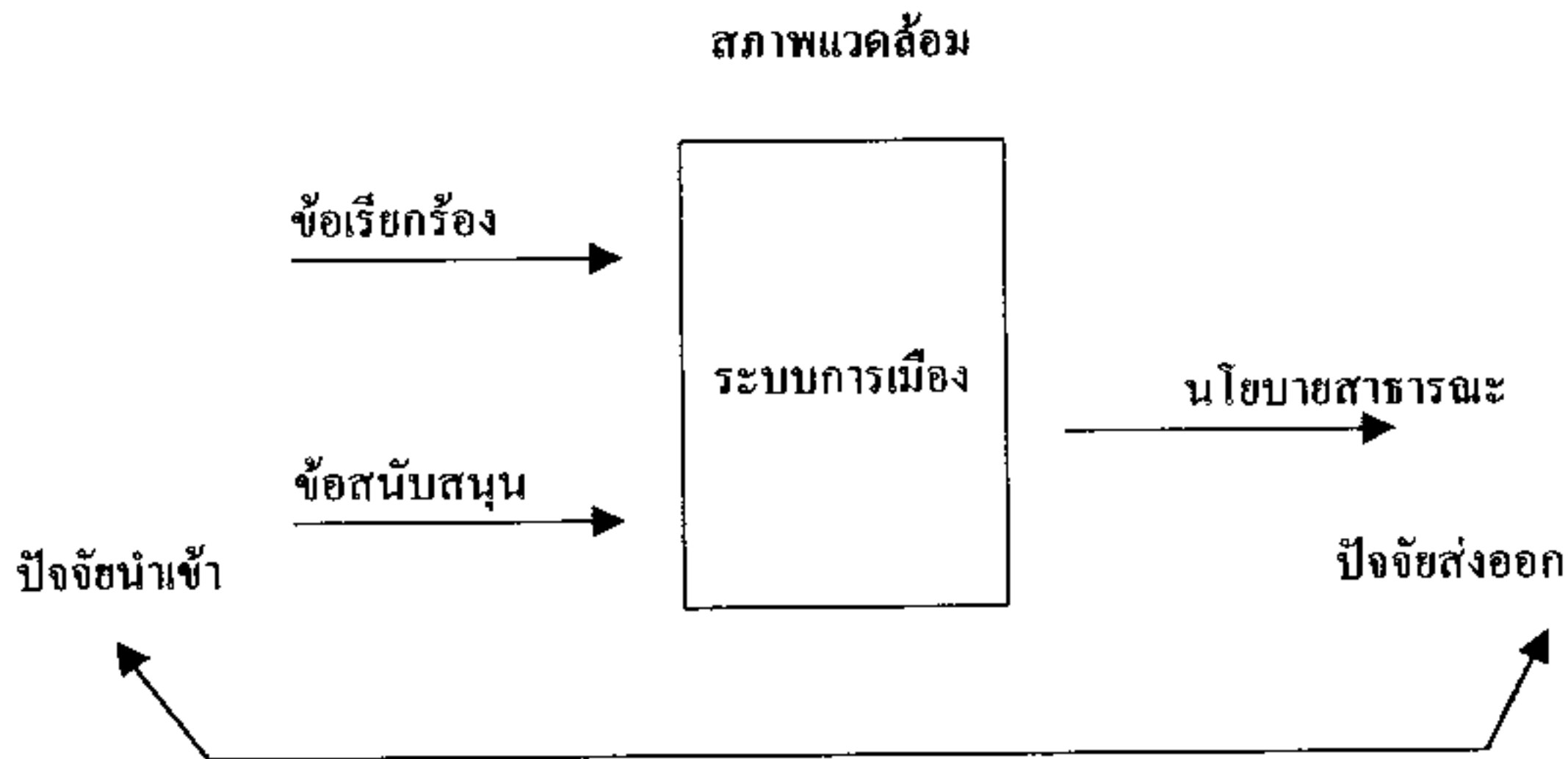
3. กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Conversion process) หมายถึงโครงสร้างที่เป็นทางการของหน่วยราชการทั้งหลาย กฎระเบียบข้อบังคับ และวิถีปฏิบัติ ตลอดจนวัฒนธรรมทางการบริหาร ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งนำเข้าให้เป็นนโยบาย

4. นโยบายอันเป็นผลผลิต (Policy Outputs) หมายถึงการตัดสินใจทั้งหลายภายในขอบเขตอำนาจ (ทั้งทางด้านกฎหมายและการเมือง) ของผู้กำหนดนโยบาย การตัดสินใจเหล่านั้นเกี่ยวกับเรื่องของตัวบุคคล ค่าใช้จ่าย รายละเอียดของโครงการ ตลอดจนกฎระเบียบข้อบังคับในการให้บริการต่าง ๆ

5. ผลของการให้บริการ (Service Performance) หมายถึงผลทั้งหลายอันเกิดจากปฏิริยาโต้ตอบ (Interaction) ระหว่างส่วนที่นำเข้า นโยบายและอิทธิพลของสภาพแวดล้อม ผลของการให้บริการนี้ วัดได้โดยเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่ระบบผลิตออกมา ผลกระทบของสิ่งนั้น ตลอดจนประโยชน์จริง ๆ ที่ได้รับที่เกิดขึ้นในสังคม

6. ทิศทางของการป้อนกลับ (Feed Back) หมายถึงการยอมรับสภาพความเป็นจริงว่า นโยบายทั้งหลายย่อมมีผลกระทบทั้งที่พึงใจและไม่พึงใจต่อองค์ประกอบภายในทั้งหมดของระบบ ซึ่งผลกระทบนี้แต่ละเรื่องอาจเป็นไปได้ทั้งในทางบวกและลบ

ปกรณ์ ปรียากร (2520 : 8) สรุปว่า การวิเคราะห์โดยอาศัยทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) มุ่งพิจารณาว่านโยบายนั้นเป็นการตอบสนองอย่างหนึ่งของระบบการเมือง ที่ได้รับอิทธิพลต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมที่เรียกร่องต่อระบบนั้น โดยถือว่าระบบการเมืองระบบหนึ่งจะดำรงอยู่ได้โดยการมีสถาบัน และกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม สิ่งนี้เองที่ถือว่าเป็นนโยบายของระบบนั้น (Policy as System Output) ซึ่งกำหนดนโยบายนั้นเหมาะสมก็ย่อมจะก่อให้เกิดการสนับสนุนต่อการตัดสินใจของระบบการเมืองด้วย



แผนภูมิที่ 2.7 แสดงตัวแบบระบบ (System Model)

2.2.3 ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)

สุกรี ยาวะประภาส (2530 : 7-9) ได้อธิบายแนวคิดของ โทมัส ดาย (Thomas Dye, 1972 : 29-31) ดังนี้

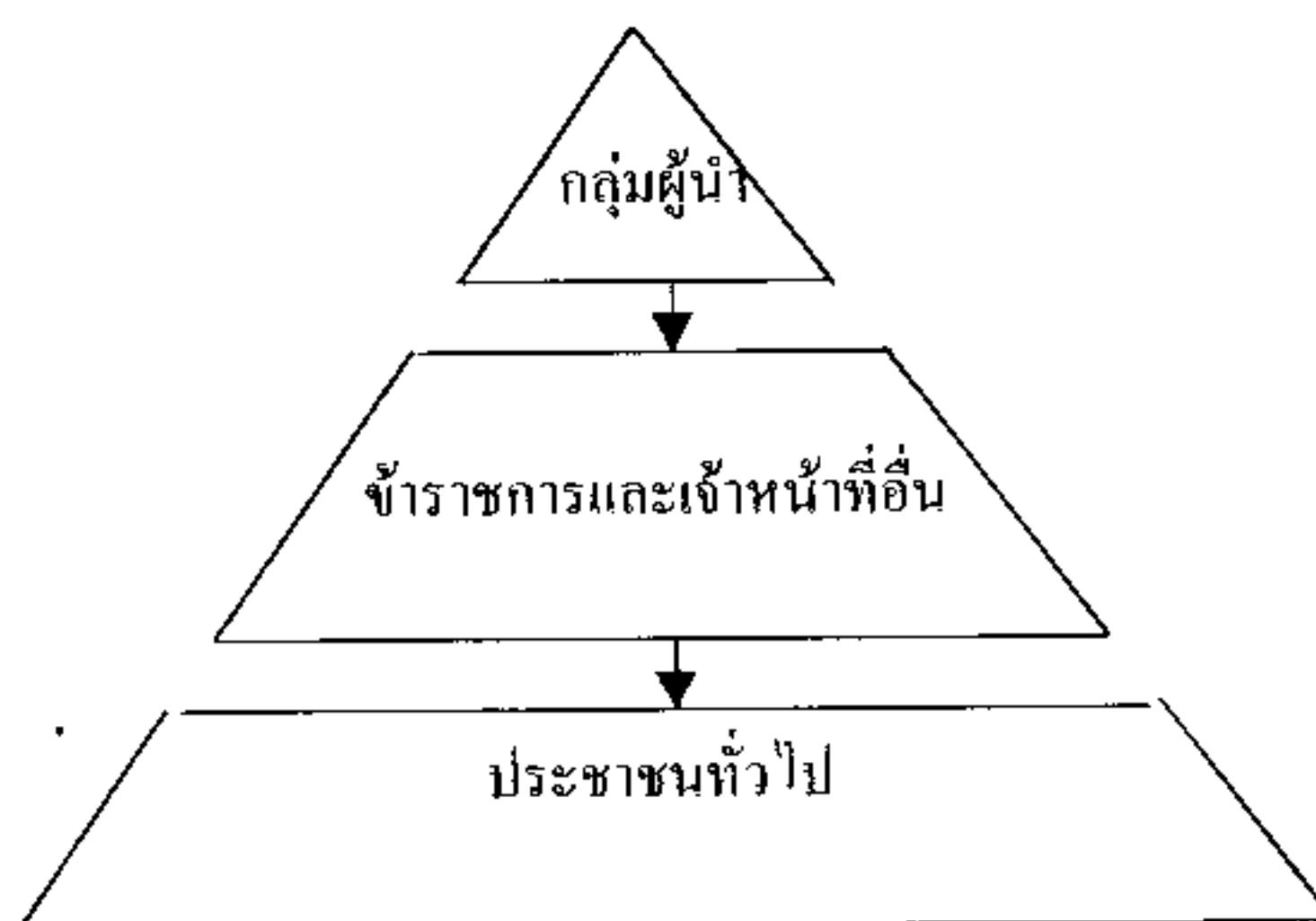
ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบนี้มีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายสาธารณะ คือแนวทางที่สะท้อนค่านิยมที่เลือกสรรแล้วของกลุ่มผู้นำ นโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ดังที่นักทฤษฎีประชาธิปไตยพยายามเอ่ยอ้างถึง โดยแท้จริงแล้วมันสะท้อนค่านิยม และความชอบของกลุ่มผู้นำ ตัวแบบนี้เชื่อว่าประชาชนโดยทั่วไปไม่สนใจใยดีกับความเป็นไปของบ้านเมืองมากนัก ไม่ใส่ใจในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลอย่างลึกซึ้ง จริงจังนัก นอกจากนี้ยังมักจะได้รับข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาล และความเป็นไปของบ้านเมืองไม่ทั่วถึง และละเอียดถี่ถ้วนพอเพียง กลุ่มผู้นำซึ่งมีไม่มากนักมักเป็นกลุ่มที่มีข่าวสารข้อมูลอย่างลึกซึ้งทั่วถึง และเป็นผู้นำที่กำหนดความคิดเห็นของประชาชนในแทบทุกเรื่อง ไม่ใช่ประชาชนเป็นผู้ให้แนวทางแก่กลุ่มผู้นำในการกำหนดนโยบาย แต่กลุ่มผู้นำกลับเป็นผู้หล่อหลอมทัศนคติและความเห็นของประชาชน นโยบายจึงสะท้อนความเห็นและความชอบของกลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มผู้นำจึงมีหน้าที่เพียงนำความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำไปปฏิบัติให้เป็นจริง นโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะการพัฒนาจากบนลงล่าง คือ จากกลุ่มผู้นำไปสู่ประชาชนตลอดเวลา

ความเชื่อตามตัวแบบผู้นำนี้นำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในหลายประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ การที่นโยบายสาธารณะเป็นเพียงภาพสะท้อนค่านิยมที่เลือกสรรแล้วของกลุ่มผู้นำ การจะเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในเนื้อหาและรูปแบบของนโยบายจะต้องเป็นผลมาจาก

การเปลี่ยนแปลงในความคิดและค่านิยมของกลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากกลุ่มผู้นำมักปรารถนาจะดำรงสถานภาพผู้นำตลอดไป การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วฉับพลันและแตกต่างไปจากเนื้อหาและรูปแบบเดิมจะเกิดขึ้นได้ยาก การเปลี่ยนแปลงจะต้องเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป มีข้อน่าสังเกตว่า การที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นภาพสะท้อนค่านิยมของกลุ่มผู้นำนั้น ไม่ได้หมายความว่า ค่านิยมดังกล่าวจะสวนทางกับความต้องการของประชาชนเสมอไป ค่านิยมของกลุ่มผู้นำอาจสะท้อนความต้องการจริงของประชาชน อาจจะผูกพันลึกซึ้งกับความเป็นความตายของมวลชนส่วนใหญ่ แต่กลุ่มผู้นำจะถือว่าความรับผิดชอบในความสุขของประชาชนนั้นอยู่ที่กลุ่มผู้นำ ไม่ได้อยู่ที่ประชาชนเอง

ประเด็นที่สอง คือ การที่เชื่อว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยสนใจความเป็นไปของบ้านเมือง เฉื่อยชา และมักถูกครอบงำโดยกลุ่มผู้นำนั้น ส่งผลไปสู่ข้อสรุปที่ว่า การเลือกตั้ง การแสดงประชามติต่าง ๆ นั้น เป็นเพียงสัญลักษณ์ที่ช่วยผูกพันประชาชนกับกลุ่มผู้นำไว้ เป็นบทบาทที่กลุ่มผู้นำมอบหมายให้ประชาชนได้แสดงออกแต่อิทธิพลจริงที่จะมีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นน้อยมากกลุ่มผู้นำเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับค่านิยมที่ตนยึดถือต่อไป

ประเด็นสุดท้าย คือ การที่เชื่อว่ากลุ่มผู้นำมีความเห็นคล้ายคลึงกันในกลุ่มเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐนั้น นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าเสถียรภาพทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มผู้นำในแนวทางพื้นฐานของการดำเนินกิจกรรมของรัฐ トラบไคก็ตามที่แนวทางพื้นฐานยังเป็นที่ยอมรับร่วมกันในกลุ่มผู้นำ トラบนั้นเสถียรภาพทางการเมืองและเสถียรภาพของกลุ่มผู้นำย่อมคงอยู่



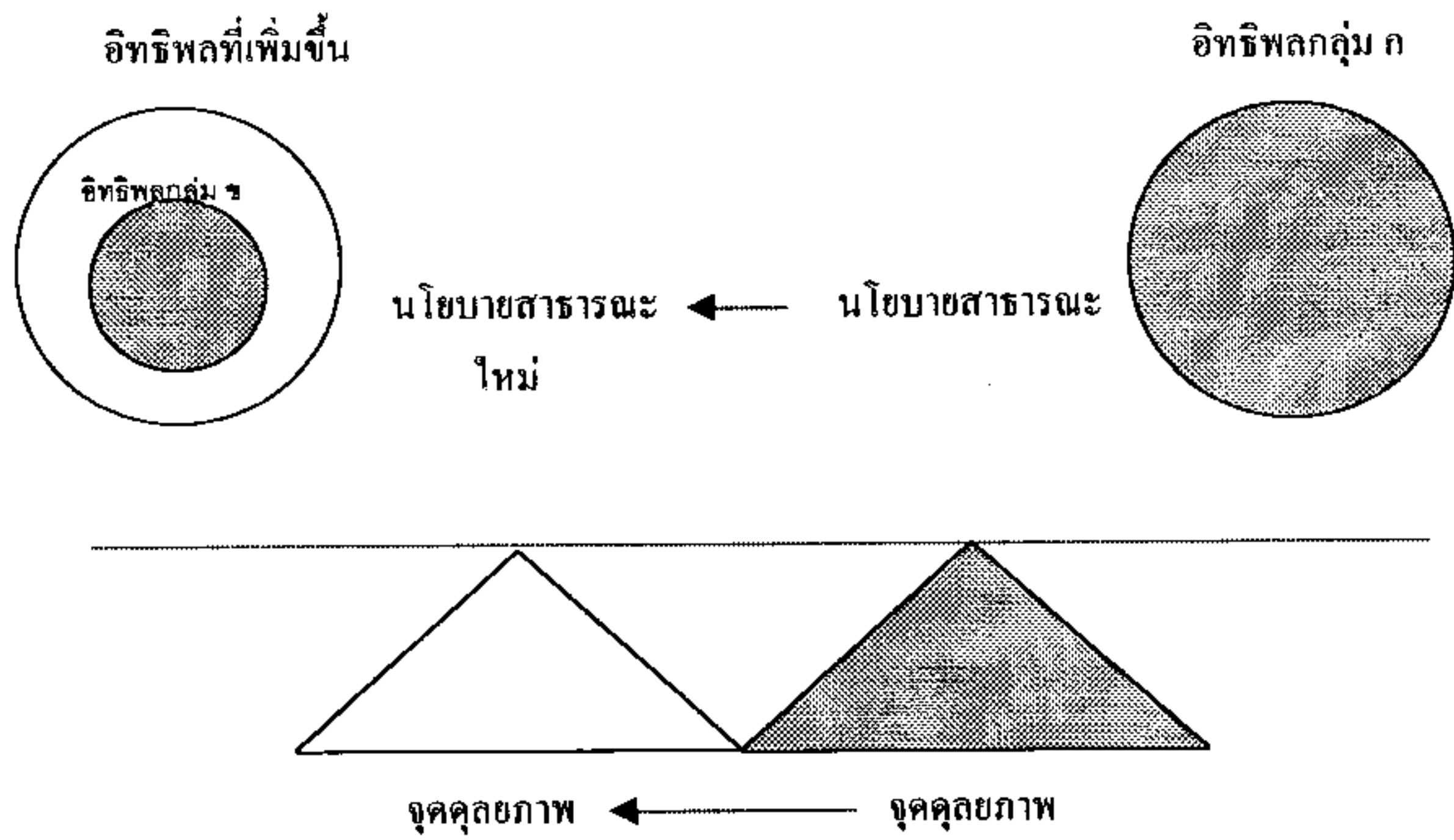
แผนภูมิที่ 2.8 แสดงตัวแบบผู้นำ (Elite Model)

2.2.4 ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2538 : 12-13) อธิบายแนวคิดของ โทมัส ดาย (Thomas Dye, 1972 : 26-29) ว่า ตัวแบบนี้มีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตที่สะท้อนคุณภาพของการคืบร่นแข่งขันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ตัวแบบนี้เป็นผลสืบทอดมาจากความคิดของเดวิด ทรูแมน (David Truman) และอาเธอร์ เบนท์ลีย์ (Arthur Bentley) ที่เชื่อว่า หัวใจของการเมืองก็คือ การต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของระบบการเมืองที่สำคัญที่สุดคือ การประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม โดยการ (1) ตั้งกติกการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่ม (2) แสวงหาช่องทางในการประนีประนอมและประสานคุณภาพระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ (3) กำหนดช่องทางในข้อ 2 ในรูปของนโยบายสาธารณะ และ (4) นำนโยบายสาธารณะในข้อ 3 ไปปฏิบัติ

คุณภาพของการคืบร่นแข่งขันจะถูกกำหนดโดยอิทธิพลสัมพัทธ์ของแต่ละกลุ่ม กลุ่มที่มีอิทธิพลสัมพัทธ์สูงจะมีอำนาจในการกำหนดคุณภาพสูงตามไปด้วยอิทธิพลสัมพัทธ์นี้กำหนดโดยจำนวนสมาชิกในกลุ่ม ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่ม ความเข้มแข็งในการจัดองค์การ ผู้นำกลุ่ม ความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบาย และความสมัคสมานสามัคคีภายในกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในนโยบายสาธารณะจะเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงอิทธิพลสัมพัทธ์ของแต่ละกลุ่ม ผู้กำหนดนโยบายจะทำหน้าที่เสมือนกรรมการห้ามมวยหมุ่คอยชูมือให้กลุ่มที่ชนะ และบันทึกการพ่ายแพ้ของกลุ่มที่แพ้ ประสานประโยชน์เหล่านี้ออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะ

ปกรณั ปรียากร (2520 : 8) สรุปว่า ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (Group Theory) เป็นการพิจารณาว่านโยบายเป็นคุณภาพที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้กันของกลุ่มผลประโยชน์ (Policy as Group Equilibrium) โดยถือว่าการเมืองเป็นเรื่องของอิทธิพลที่มีต่อกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เป็นการต่อสู้กันเพื่อจะมีอิทธิพลที่มีต่อกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เป็นการต่อสู้กันเพื่อจะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐ หน้าที่ของระบบการเมืองจึงเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเหล่านั้น



ที่เปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลง
ของอิทธิพลสัมพัทธ์

แผนภูมิที่ 2.9 แสดงตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

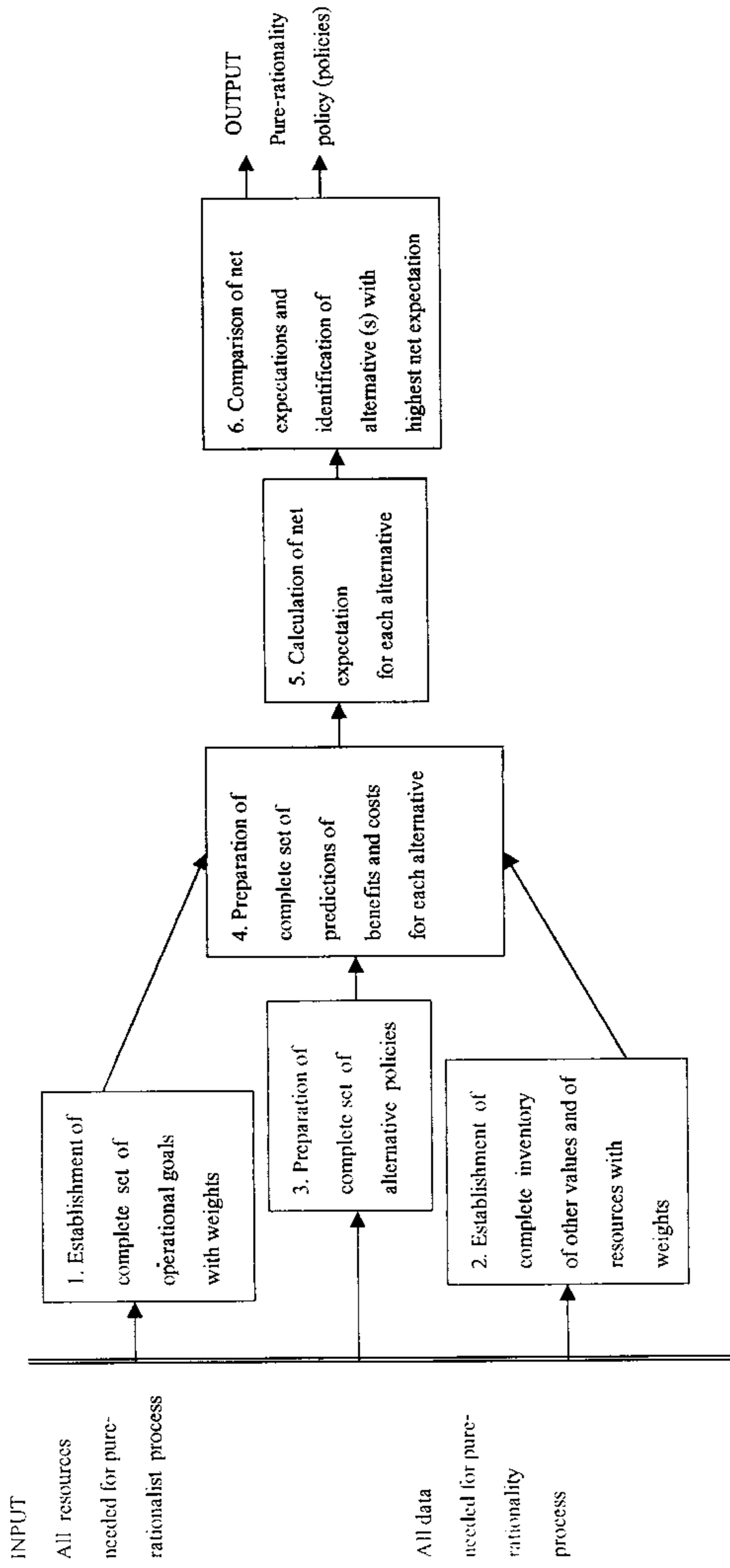
2.2.5 ตัวแบบตามหลักเกณฑ์แห่งความมีเหตุผล (Rational Model)

ปกรณัม ปรีชากร (2520 : 9) อธิบายตัวแบบตามหลักเกณฑ์แห่งความมีเหตุผล (Rational Model) ตามแนวคิดของ โทมัส ดาย (Thomas Dye) และ เยเฮซเคล ดรอร์ (Yehezkel Dror) ดังนี้

โทมัส ดาย (Thomas Dye, 1972 : 31-35) อธิบายว่าการกำหนดนโยบายตามหลักเกณฑ์แห่งความมีเหตุผล (rationalism) เป็นนโยบายที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (Policy As Efficient Goal Achievement) ซึ่งจะมีอุปสรรคมากมายในการกำหนดนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดนี้ เพราะการกำหนดนโยบายนั้นจะต้องให้ผลที่ครอบคลุมทั้งด้าน การเมือง เศรษฐกิจและสังคม

เยเฮซเคล ดรอร์ (Yehezkel Dror, 1968 : 132-143) อธิบายว่าขั้นตอนในการศึกษากระบวนการที่กำหนดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์แห่งความมีเหตุผล เริ่มจากการศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น การลำดับความสำคัญของเป้าหมาย หรือคุณค่าต่าง ๆ การแสวงหาทางเลือกที่จะบรรลุเป้าหมายนั้น การเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของทางเลือกแต่ละอย่างและการเลือกหนทางปฏิบัติที่ดีที่สุด

ปกรณัม ปรีชากร (2520 : 9) ชี้แจงว่า ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายภายใต้หลักเกณฑ์แห่งความมีเหตุผลเป็นเรื่องยากยิ่งที่จะสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายให้เกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริง เพราะนโยบายมิใช่เรื่องที่เกิดจากความคิดหรือความต้องการของใครคนเดียว บางเรื่องไม่มีมูลเหตุ ไม่มีการตัดสินใจหรือถ้าจะมีส่วนใหญ่ก็มาจากพื้นฐานของผลประโยชน์ที่ต่างกัน และถ้ามองไปในเรื่องของการปฏิบัติงานจริง ๆ แล้ว ยังต้องพ่วงกับปัญหาในการศึกษาวิเคราะห์ในทุก ๆ ขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นในด้านความสลับซับซ้อนของปัญหา การขาดแคลนเวลา และข้อมูลที่เพียงพอประกอบกับการขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือแม้กระทั่งความยุ่งยากในการสร้างความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องคุณค่าหรือเป้าหมายที่จะเป็นแนวทางในการเลือกนโยบาย



แผนภูมิที่ 2.10 แสดงตัวแบบตามหลักเกณฑ์แห่งความมีเหตุผล (Rational Model) ที่มา : Thomas Dye, 1972 : 33.

2.2.6 ตัวแบบ Incrementalism

ปกรณ์ ปรีชากร (2520 : 28) อธิบายแนวคิดของโทมัส ดาย (Thomas Dye) และลินด์บลอม (Lindblom) ดังนี้

โทมัส ดาย (Thomas Dye, 1972 : 36-37) อธิบายว่า ตัวแบบนี้เป็นการใช้นโยบายที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากของเดิมเพียงเล็กน้อยอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) เป็นนโยบายที่เป็นความต่อเนื่องของกิจกรรมต่าง ๆ ในอดีตของรัฐบาลโดยการเปลี่ยนแปลงแก้ไขของเดิมที่มีอยู่ ด้วยการเพิ่มสิ่งที่ขาดไป เช่น เพิ่มงบประมาณ เพิ่มกำลังคน เพิ่มทรัพยากร

ลินด์บลอม (Lindblom, 1972:79-88) เสนอให้ใช้นโยบายที่มีลักษณะนี้โดยมีหลักการ

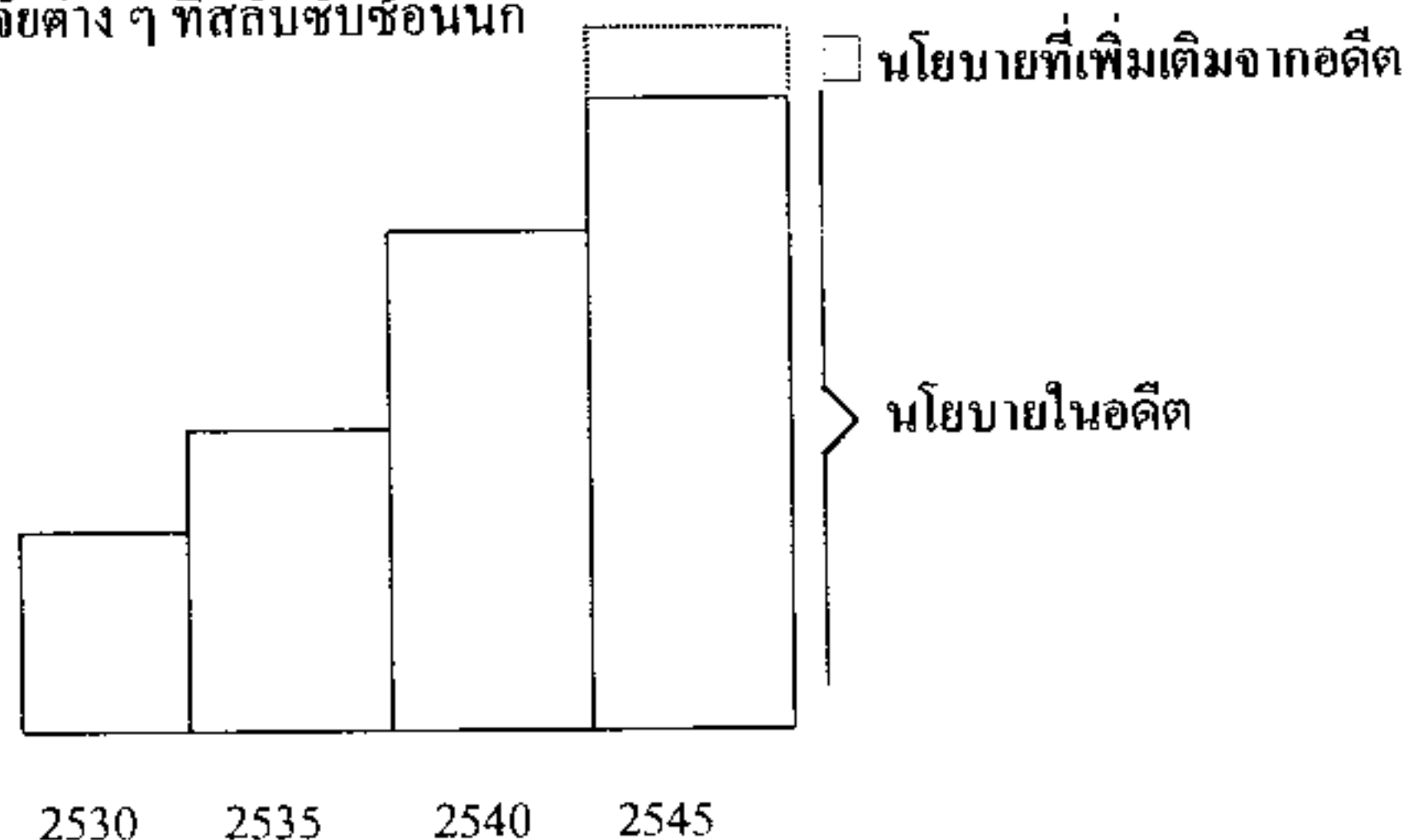
1. ไม่หวังผลเลิศ แต่ค่อยทำค่อยไปจนกว่าจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนด
2. เปิดทางไว้สำหรับการแก้ไขให้ดีขึ้นในโอกาสต่อไปเพื่อป้องกันความผิดพลาด
3. ไม่ต้องวางแผนครอบคลุมไปถึงทุกสิ่งทุกอย่างเสียหมดเพราะอาจจะได้ประโยชน์หรือความรู้เพิ่มเติมในภายหลัง
4. มุ่งต่อการแก้ไขปัญหาของสังคมมากกว่ามุ่งไปสู่การปฏิรูปเบ็ดเสร็จ
5. มีการปรับปรุงวิธีการและเป้าหมายต่าง ๆ เป็นประจำโดยกลับไปพิจารณา

ปัญหาเดิมบ่อย ๆ

6. ถ้านโยบายใดซับซ้อนมากต้องซอยให้เป็นส่วนย่อยเพื่อเป็นการง่ายแก่การ

ปรับปรุงแก้ไข

วิธีนี้จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายไม่ต้องพะวงกับเรื่องที่นอกเหนือไปจากประสบการณ์ที่คุ้นเคยอยู่แล้ว ไม่ต้องพิจารณาเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่มากเกินไป ทั้งไม่ต้องทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่สลับซับซ้อนนัก



แผนภูมิที่ 2.11 แสดงตัวแบบ Incremental Model

2.3 ทฤษฎีหน้าที่ของระบบสังคม (Function of Social System Theory)

ทฤษฎีหน้าที่ของระบบสังคมเป็นทฤษฎีทางสังคมวิทยา ในสำนักโครงสร้างและหน้าที่ (Structural and Function School) ซึ่งแพร่หลายในวงการนักสังคมวิทยา ประเทศสหรัฐอเมริกา ราวกลางศตวรรษที่ 19 การนำทฤษฎีนี้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์นโยบายเพื่อให้เห็นภาพความสัมพันธ์ของกระบวนการกำหนดนโยบายชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะในแง่ความสัมพันธ์ในระบบสังคม

จิตวิทยา สุวรรณะชญ (2527 : 62-68) อธิบายทฤษฎีหน้าที่ของระบบสังคม โดยนำแนวคิดของ ทาลคอตต์ พาร์สันส์ (Talcott Parsons) จากผลงานชื่อ The Social System (1951) มาเสนอ ดังนี้

หน่วยที่ พาร์สันส์ ถือว่าเป็นสาระของการศึกษา คือ การกระทำ (Action) ซึ่งหมายถึงการมีปฏิริยาโต้ตอบ (Interaction) อันมีแง่ที่จะต้องพิจารณา 3 ประเด็น คือ ผู้กระทำ (Actor) สถานการณ์ (Situation) และที่สำคัญที่สุดก็คือ แนวอบรมของผู้กระทำ (Actor's Orientation)

ผู้กระทำนั้น หมายถึงบุคคลผู้ประสบสถานการณ์ จัดจำแนกสถานการณ์ และควบคุมสถานการณ์ ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับ Ego ของฟรอยด์ (Freud)

สถานการณ์ หมายถึง เหตุการณ์ที่มีความหมายในสายตาของผู้กระทำ ซึ่งอาจจะไม่ใช่ข้อเท็จจริงทั้งหมดของสถานการณ์ในสายตาของผู้อื่นก็ได้ สถานการณ์อาจมีความหมายเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน (Rational) หรืออาจจะเป็นเรื่องของการไร้เหตุผลก็ได้ (Nonrational)

แนวอบรมนั้น ผู้กระทำจะพิจารณาเหตุการณ์นั้นตามวัตถุประสงค์ของตนและโดยชนบจารีตก่อนที่จะมีปฏิริยาโต้ตอบ

เมื่อการกระทำนั้นเกิดขึ้นภายใต้ระบบของความสัมพันธ์ทางสังคม และเหตุการณ์ในทำนองเดียวกันก็อาจจะเกิดขึ้นได้เสมอ ฉะนั้น การมีปฏิริยาของบุคคลก็อาจจะมีกระสวน (Pattern) คือเหตุการณ์ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งหมายถึงว่าผู้กระทำนั้นได้เกิดนิสัยและบุคลิกภาพที่สามารถทายได้ และสิ่งนี้เองที่เรียกว่า สภาพความต้องการมีปฏิริยา (Need Dispositions)

ในตัวของผู้กระทำนั้น จะมีแนวอบรมที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. แนวอบรมทางความรู้สึก (Motivational Orientation) ซึ่งหมายถึงความเชื่อ อารมณ์และศีลธรรม (Morals)

2. แนวอบรมทางคุณค่า (Value Orientation) ซึ่งกำหนดมาจากการแสดงออก ซึ่งได้แก่ สาระข้อเท็จจริง ระดับความพอใจ (Standard of Immediate Gratification) และมาตรฐานของพฤติกรรมที่ปรากฏอยู่ในสังคมนั้น ๆ

ฉะนั้น การกระทำจะเป็นทั้งเครื่องมือในอันที่บุคคลนั้นจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนตั้งไว้ และเป็นการแสดงออก ดังนั้น การกระทำจึงเกี่ยวกับระบบทางจิต (Psychological System) หรือบุคลิกภาพซึ่งทำหน้าที่ควบคุมร่างกาย ระบบสังคม (Social System) ซึ่งควบคุมระบบจิต และระบบวัฒนธรรม (Cultural System) ที่ควบคุมระบบสังคม และจากระบบทั้งสามนี้ ทำให้บุคคลมีกระบวนการของความสัมพันธ์ในสังคม

ระบบสังคมก็อาจจะแยกพิจารณาได้เป็น 4 ระดับ คือ

1. บทบาท (Role)
2. กลุ่ม (Group)
3. ขนบจารีต (Norms)
4. คุณค่า (Value)

อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญของการศึกษาจะอยู่ที่ฐานะและบทบาท (Status Role) ซึ่งจะสะท้อนภาพให้เห็นทั้งระบบบุคลิกภาพ ระบบสังคม และระบบวัฒนธรรม นอกจากนั้น แม้ว่าระบบสังคมจะเป็นสาระสำคัญของนักสังคมวิทยาก็ตาม นักสังคมวิทยาจะต้องตระหนักว่าระบบสังคม ระบบจิต และระบบวัฒนธรรม ทั้งสามระบบต่างก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependent) และสอดแทรกอิทธิพลซึ่งกันและกัน (Interpenetrating)

เมื่อพาร์สันส์พิจารณาถึงระบบสังคม พาร์สันส์เห็นว่าระบบสังคมนั้นถ้าหากจะสามารถรักษาระบบอยู่ได้ก็จะต้องทำหน้าที่แก้ปัญหที่สำคัญ ๆ เพื่อรักษาสมดุลภาพ (Equilibrium) ไว้ 4 ประการ คือ

1. ปัญหาของการบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบ (Goal Attainment) กล่าวคือ ระบบสังคมจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นระบบได้จะต้องไม่ขัดกับมูลเหตุของใจ ความประสงค์ และความสามารถของสมาชิกอย่างรุนแรง นอกจากนั้นระบบย่อยในสังคมจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างสม่ำเสมอ หากไม่ระบบใหญ่จะไม่สามารถอยู่ได้ เป้าหมายของระบบใหญ่นั้นจะถูกถ่ายทอดและควบคุมให้สมาชิกได้ยอมรับและปฏิบัติตาม วัตถุประสงค์นอกจากการคงอยู่ของระบบแล้ว อาจจะมีวัตถุประสงค์อื่นที่อาจจะเกิดขึ้นได้โดยระบบย่อยที่ทำหน้าที่กำหนด

2. ปัญหาของการปรับ (Adaptation) เพราะระบบสังคมทั้งใหญ่และย่อยโดยที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ต้องพึ่งพาอาศัยกัน ตลอดจนมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน นอกจากนั้นสิ่งแวดล้อมก็อาจจะเปลี่ยนแปลงซึ่งจำเป็นที่ระบบจะต้องปรับ จึงเกิดปัญหาของการปรับเข้าหาซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา ทั้งยังปรับให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมอีกด้วย

3. ปัญหาของการผสาน (Integration) ซึ่งหมายถึงความถึงความสามารถของระบบในอันที่จะสร้างความเข้ากันได้ระหว่างระบบย่อย ๆ ที่แตกต่างกันให้อยู่ภายในระบบใหญ่ รวมตลอดจนถึงการที่จะให้สมาชิกแต่ละคนได้ผนวกผสานเข้าไปในระบบอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ปัญหาของการแก้ไขความตึงเครียด (Tension Management or Latency) โดยที่ระบบทุกระบบย่อมจะมีการขัดแย้ง การขัดกันทั้งในแง่ของสมาชิกแต่ละบุคคล ตลอดจนระบบย่อยทุกระบบอันจะเป็นสาเหตุให้เกิดการขัดแย้งจนกระทั่งระบบสังคมใหญ่ไม่อาจจะคงอยู่ได้ ฉะนั้นระบบสังคมจึงจะต้องแก้ปัญหานี้ให้ได้ หากไม่ก็จะคงสภาพระบบไม่ได้

สิ่งที่สำคัญในทฤษฎีของพาร์สันส์ก็คือ แนวอบรม ซึ่งแต่ละระบบสังคมย่อมจะเน้นในสาระที่แตกต่างกัน และการที่นักสังคมวิทยาสามารถทราบแนวอบรมของสังคมแล้วก็ย่อมจะสามารถทราบหรือทายแนวโน้มของพฤติกรรมต่อเหตุการณ์ที่สมาชิกในสังคมนั้นจะแสดงออกได้ เพราะแนวอบรมจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อสภาวะความต้องการแสดงออก พาร์สันส์จึงได้แนวความคิดในการวิเคราะห์ระบบ โดยเรียกแนวความคิดว่า ตัวแปรกระสวน (Pattern Variables) หรือตัวแปรที่เป็นแนวโน้มของการอบรมตามคุณค่าทางสังคม ซึ่งผู้กระทำจะต้องเลือกตัดสินใจก่อนแสดงออกต่อสถานการณ์ที่ตนประสบ ตัวแปรกระสวนดังกล่าว คือ

1. ตัวแปรด้านความรู้สึก ซึ่งแบ่งออกเป็นความสัมพันธ์ด้วยความรู้สึกผูกพันทางอารมณ์และปลอดจากความรู้สึกผูกพันทางอารมณ์ (Affective Neutrality) เช่น ระบบสังคมระหว่างสามีภรรยา จะเป็นระบบความผูกพันด้วยความรัก โกลีชิดคุ่นเคย แต่ในทางตรงกันข้าม ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้างในโรงงานจะเป็นแบบปลอดจากความผูกพันทางอารมณ์

2. ตัวแปรด้านขอบข่ายของความสัมพันธ์ซึ่งแบ่งเป็นขอบเขตชัดเจน (Specificity) และขอบเขตกระจาย (Diffuseness) เช่น การเป็นสามีภรรยานั้น ระบบของความสัมพันธ์ครอบคลุมทุกอย่างทั้งในแง่ของเศรษฐกิจและบุคลิกภาพ ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างคนขายของกับผู้ซื้อของนั้นจะมีขอบเขตแค่การซื้อและการขายสินค้านั้นเท่านั้น

3. ตัวแปรด้านการจำแนกหน่วยสังคม โดยผู้กระทำพิจารณาหน่วยสังคมนั้นในแง่ของหน่วยสากล (Universalism) เช่น การใส่บาตร ผู้นั้นจะไม่พิจารณาว่าพระนั้นตนเคยรู้จักมาก่อนหรือไม่ ในทางตรงกันข้าม ผู้แสดงออกอาจจะถือว่าหน่วยนั้นเป็นหน่วยเฉพาะต่อตน (Particularism) กล่าวคือ ถ้าจะใส่บาตรก็จะใส่แต่กับพระที่ตนรู้จักเท่านั้น เป็นต้น

4. ตัวแปรเกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่เน้นคุณลักษณะ (Quality) หรือคุณภาพของพฤติกรรม (Performance) เช่น ในการเลือกรับประทานอาหารกลางวัน ผู้นั้นอาจจะเลือกร้าน

อาหารที่คนรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าของร้าน หรือจะเลือกรับประทานอาหารที่ร้านที่คนไม่รู้จักเจ้าของร้าน แต่มีอาหารที่คนชอบหรือโดยสรุปแล้วบุคคลนั้นที่ตัวบุคคล หรือนั่นที่การกระทำของบุคคล

5. ตัวแปรเกี่ยวกับหน่วยที่ยึด กล่าวคือ บุคคลนั้นจะถือตนเองเป็นสำคัญ (Self Orientation) หรือนั้นกลุ่มที่ตนเป็นสมาชิก (Collectivity Orientation) ระบบสังคมบางระบบ เน้นตัวบุคคลมากกว่าเน้นที่กลุ่ม ในทางตรงกันข้าม บางสังคมเน้นที่กลุ่มที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกเป็นหลัก

โดยสรุปแล้ว ตัวแปรกระสวนทั้งห้าคู่ของพาร์สันส์นั้น เป็นการสร้างไม้บรรทัดที่มีจุดปลายทางแตกต่างกันในประเด็นของแนวอบรมทางอารมณ์ ขอบเขต การจำแนกหน่วยสำคัญที่ตนจะเกี่ยวข้องการเน้นคุณภาพหรือคุณลักษณะ และการคำนึงถึงตนเองหรือกลุ่มของสังคมนั้น เพื่อจะสามารถวัดแนวโน้มของแนวอบรมที่มีอยู่ และจากแนวอบรมก็จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบุคคลที่จะแสดงออกในกรณีที่มีความสัมพันธ์ ปัญหาก็คือแบบของสังคมไม่มีอยู่เพียง 2 แบบเท่านั้น จากตัวแปรทั้ง 5 คู่อาจจะพบว่า สังคมอาจจะมีแบบผสมของแนวโน้มในการอบรมแตกต่างกันอย่างมากมา อย่างไรก็ตาม ตัวแปรทั้ง 5 มีประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบระบบสังคมได้ดีพอสมควร

นอกจากนั้น พาร์สันส์ยังเน้นกระบวนการทางสังคมที่สำคัญซึ่งนักสังคมวิทยาจักต้องศึกษา คือ

1. ระบบการติดต่อ (Communication) เพราะการมีปฏิริยาจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีความเข้าใจในความหมายร่วมกัน มีการสัญลักษณ์ร่วมกัน ในระบบนี้ภาษามีความสำคัญมาก

2. ระบบของการรักษาขอบเขตของสังคม (Boundary Maintenance) เพราะระบบสังคมจะคงอยู่ได้จักต้องมีสภาวะสมดุล ทั้งนี้มิได้หมายถึงความคงที่ แต่หมายถึงความสามารถในการคงรูปซึ่งจะขึ้นอยู่กับความมั่นคงในชนบจารีต การยอมรับและเข้าใจในสภาวะเหตุการณ์ที่คล้ายคลึงกัน และการผนึกยึดเหนี่ยวของระบบสังคม

3. การผนวกระหว่างระบบ วัฒนธรรม บุคลิกภาพ และสังคม นั่นก็คือ ระบบทั้งสามจะไม่ขัดแย้งกันมากหรือขัดแย้ง แต่ทั้ง 3 ระบบควรจะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

4. การควบคุมทางสังคม ซึ่งเป็นกระบวนการของการกระตุ้นสมาชิกของสังคมที่ออกนอกกลุ่มนอทาง ให้หันกลับเข้ามาประพฤติปฏิบัติตนแบบที่เป็นที่ยอมรับของสมาชิกอื่นในสังคม นับว่าเป็นเครื่องมือในการที่จะรักษาคุลยภาพที่อาจจะเสียหรือได้เสียไปแล้วให้กลับมาสู่คุลยภาพอีกครั้งหนึ่ง

5. การคัมเนินการอบรม (Socialization) ซึ่งเป็นกระบวนการที่พำสอนอบรมให้สมาชิกของสังคมให้ทราบแนว อันจะทำให้บุคคลยอมรับเป็นของตน (Internalization) โดยไม่รู้

สึกว่าถูกบังคับแต่อย่างไร ซึ่งกระบวนการนี้มีอยู่ตลอดชีวิตของบุคคล และดำเนินการโดยครอบครัว โรงเรียน มหาวิทยาลัย และกลุ่มอาชีพ

6. การมีสถานะเป็นสถาบัน (Institutionalization) กระบวนการนี้จะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลต่าง ๆ ยอมรับการอบรมคุณค่า และซึมซาบเข้าไปในระบบของการประเมินในบุคลิกภาพของตนเอง ทำให้สามารถผานปัจจัยทางบุคลิกและวัฒนธรรมเข้าด้วยกัน แล้วจะทำให้เกิดมาตรฐานของการให้รางวัล (Reward) และลงโทษ (Sanction) ต่อพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้อง อันทำให้เกิดความพอใจ และสามารถคาดหวังพฤติกรรมได้อย่างชัดเจน เมื่อนั้นจะเกิดสถานะสถาบัน

จากสถานะการเป็นสถาบันนี้เองที่พาร์สันส์ถือว่า โครงสร้างของสังคมก็ประกอบด้วยสถาบันของความสัมพันธ์หลัก เช่น ครอบครัวเป็นกลุ่มแรกที่กำหนดบุคลิกภาพของบุคคลและอบรมสั่งสอนบทบาท ตลอดจนเป็นหลักฐานของการเริ่มฐานะทางสังคม กลุ่มสถาบันที่สองได้แก่ สถาบันที่กำหนดสาระความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล สถาบันเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งเป็นการกำหนดเป้าหมายและวิธีเฉพาะอย่าง กลุ่มสถาบันที่สาม คือ สถาบันทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับความเชื่อ สัญลักษณ์ต่าง ๆ หรือจริยธรรมต่าง ๆ รวมทั้งสถาบันต่าง ๆ ทางความคิด ปรัชญา วิทยาศาสตร์ ศิลป และศาสนา

สุพรรณิ ไชยอำพร และสนิท สมักรการ (2536 : 8) สรุปแนวคิดพื้นฐานของนักทฤษฎีสำนักโครงสร้างและหน้าที่คือ การมองสังคมเป็นระบบ (System) และในระบบนั้น จะประกอบด้วยระบบย่อย (Subsystem) อันเป็นส่วนประกอบที่ทำหน้าที่ให้ระบบใหญ่คงอยู่ ในระบบย่อยแต่ละระบบย่อยจะต้องมีหน้าที่ (Function) ในตัวของมันเอง ในลักษณะโดยเท่าเทียมกัน เมื่อระบบย่อยทั้งหลายต่างมีภาระกิจหน้าที่ในตัวของมันเอง ก็จะต้องประพัตติบทบาทหน้าที่ ให้เป็นไปตามบทบาทของมันแต่ถ้าระบบย่อยทำหน้าที่โดยไม่ถูกต้องสมบูรณ์ (Dysfunction) การเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบภายในระบบย่อยส่วนใดส่วนหนึ่งก็ย่อมกระทบกระเทือนส่วนอื่น ๆ ด้วยเหตุผลก็คือว่าเป็นระบบที่มีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ต่อกัน สุดท้ายระบบทุกระบบจะต้องมีการปรับตัว (Adaptation) เข้าหากัน ผลของการมีปฏิสัมพันธ์กัน และการปรับตัวเข้าหากันในกลไกของระบบ ทำให้เข้าสู่ภาวะสมดุล (Balance)

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วม เป็นทางเลือกของการพัฒนา (Alternative Development) สุพรรณิ ไชยอำพร และ สนิท สมักรการ (2536 : 36-37) อธิบายว่า “วิธีการนี้สืบเนื่องมาจากแนวปรัชญาทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมี

ความสามารถ ตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง หากเขามีข้อมูลเพียงพอ และอยู่ในสภาพที่มีการแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระเสรี”

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาได้ทวีความสำคัญขึ้นเป็นลำดับ ทั้งในระดับสากล และในประเทศไทย ในที่นี้จะอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าว ดังนี้

- (1) ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (2) ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (3) ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ
- (4) ลักษณะการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
- (5) การมีส่วนร่วมแบบ AIC

แนวคิดข้างต้นอธิบายได้ดังนี้

2.4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2523 : 12) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการของสหประชาชาติในฐานะที่เป็นกระบวนการในการพัฒนาว่า “คือ การเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังของประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้แก่

- การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคม และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น

- การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนงาน หรือโครงการต่าง ๆ โดยความสมัครใจ”

เสนห์ จามริก และคณะ (2524 : 20) ได้ให้ความหมายของการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวชนบทว่า “เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันทุกฝ่าย และยังอาจเป็นการปูพื้นฐานที่มั่นคง สำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นในขั้นปลาย” และได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในเบื้องต้นว่า “เริ่มต้นจากการเข้าร่วมในกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่อง ๆ ไป อย่างเช่น ข้อสำคัญกิจกรรมเหล่านี้จะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชาวบ้านในท้องถิ่นนั้นจริง ๆ”

กรรณิกา ชมดี (2524 : 11) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “หมายถึง ความร่วมมือของประชาชน ไม่ว่าของปัจเจกบุคคลหรือ กลุ่มคนที่มองเห็นพ้องต้องกันและเข้ามาร่วมรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการพัฒนาเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์”

อकिन รพีพัฒน์ (2527 : 320) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “น่าจะหมายถึง การให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้ทำทุกอย่างซึ่งไม่ใช่การกำหนด

จากภายนอกมาให้ประชาชนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่จะคิดขึ้นมา”

2.4.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

Lawdermilk and Latitos (1980 : 694-700) ได้เสนอขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบทไว้ 7 ขั้นตอน คือ

1. การสำรวจขั้นต้น (Preliminary Reconnaissance)
2. การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority Probidentification Studies)
3. การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search of Solutions)
4. การกำหนดทางแก้ปัญห (Assessment of Solutions)
5. การปฏิบัติตามโครงการ (Project Implementation)
6. การประเมินผลโครงการ (Formal Project Evaluation)
7. การพิจารณาทบทวนโครงการหรือดำเนินการให้บรรลุผล (Project Reconsideration of Completion)

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 10) ได้กำหนดช่วงจังหวะ และแบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนไว้ ดังนี้

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทาง และวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลงานกิจกรรมพัฒนา

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2525 : 11-13) ได้สรุปขั้นตอนการระดมประชาชนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นพบปัญหา และสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

สุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2528 : 25) ได้กำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. การค้นหาปัญหา วิเคราะห์สาเหตุ และพิจารณาแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไข และวางโครงการแก้ปัญห

3. การปฏิบัติตามโครงการที่วางไว้
4. การรับผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการ
5. การประเมินผลโครงการ

2.4.3 ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ

Chapin (อ้างใน อารักษ์พันธุ์ จันทรัสว่าง, 2524) ได้แบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

1. ร่วมประชุม
2. ร่วมบริจาคเงิน
3. ร่วมเป็นสมาชิก
4. ร่วมเป็นกรรมการ
5. ร่วมในการเป็นผู้นำ

Agbayani (อ้างใน ฉ้าน วุฒิธรรมรักษา 2526) ได้จัดลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. ร่วมประชุม
2. การออกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
3. การตีปัญหาให้กระจ่าง
4. การออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา
5. การออกเสียงเลือกตั้ง
6. การบริจาคเงิน
7. การบริจาควัสดุ
8. การช่วยเหลือด้านแรงงาน
9. การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง
10. การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ
11. การทำงานกับตัวนำเปลี่ยนแปลง

กรรณิกา ชมดี (2524 : 13) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมจากการศึกษาในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมประชุม (Attendance at Meeting)
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership on Committees)
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of Leadership)

5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interviewer)
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitor)
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค (Customers)
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้เริ่มการ (Enterprement)
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน (Employers)
10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)

2.4.4 ลักษณะการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Genuine Participation)

สุพรรณิ ไชยอำพร และสนิท สมักรการ (2536 : 36 – 40) ได้อธิบายลักษณะการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Genuine Participation) ดังนี้

“ในปัจจุบัน การดำเนินงานโดยวิธีการมีส่วนร่วมยังมีความหลากหลายทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากการตีความหมายที่แตกต่างกันและความจำเป็นในทางปฏิบัติ คำถามเบื้องต้นที่มักจะเกิดกับผู้วางแผนและจัดทำโครงการ คือลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนควรเป็นเช่นใด จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องเข้าร่วมทุกขั้นตอนตั้งแต่ขั้นการสำรวจปัญหาหรือความต้องการ ขั้นกำหนดประเภทโครงการที่น่าจะช่วยเหลือปัญหา หรือสนองความต้องการ ขั้นดำเนินโครงการ (ไม่ว่าจะเป็นร่วมในการบริหารโครงการ ร่วมดำเนินงานร่วมบริจาคสิ่งของ เงินหรือแรงงานเป็นต้น) ตลอดจนร่วมในการบำรุงรักษา ความคิดเห็นที่หลากหลายเหล่านี้อาจจะสรุปได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

ก. กลุ่มที่เห็นว่าการมีส่วนร่วมสามารถแยกออกเป็นเป็นประเภทได้ชัดเจน ลักษณะที่น่าจะเรียกได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ((Penuine Participation) ได้แก่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-Making) การมีส่วนร่วมในลักษณะอื่นโดยไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเช่น การร่วมลงแรงในการทำโครงการ บริจาคเงินหรือสิ่งของบางส่วน หรือร่วมบำรุงรักษา ฯลฯ ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง กลุ่มนี้ย้ำว่าการมีส่วนร่วมนั้นอย่างน้อยจะต้องเป็นส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผู้นำที่สำคัญของกลุ่มแนวความคิดนี้ได้แก่องค์กรสหประชาชาติหรือ UN (Castilo, 1983) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงว่าคือกิจกรรมที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการ โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นวางแผนซึ่งประชาชนจะต้องระบุปัญหาและความต้องการขั้นปฏิบัติการ ขั้นประเมินผล ตลอดจนขั้นบำรุงรักษา โดยได้สรุปลักษณะการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงไว้ 3 ประการ คือ

- 1) ประชาชนส่วนใหญ่ได้ร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา
- 2) ประชาชนร่วมบริจาคหรือเข้ามามีส่วนร่วม
- 3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะที่สำคัญที่สุด

ข. กลุ่มที่เห็นว่าการมีส่วนร่วมไม่สามารถแยกออกเป็นประเภทได้ แต่มีความต่อเนื่องกันไปไม่ว่าจะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนใดก็เรียกได้ว่ามีส่วนร่วมด้วยกันทั้งนั้น ความแตกต่างเป็นเรื่องของปริมาณ กล่าวคือยิ่งเข้าร่วมมากกิจกรรม ก็เรียกว่ามีส่วนร่วมมาก ถ้าเข้าร่วมน้อยกิจกรรมเรียกว่ามีส่วนร่วมน้อย ส่วนใหญ่ประชาชนผู้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะนี้มักไม่มีใครจะมีส่วนร่วมในขั้นวางแผน กลุ่มที่มีความคิดเห็นเช่นนี้มีจำนวนไม่น้อยและมักจะอยู่ในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานพัฒนาและประชาชนทั่วไป

จากประเด็นความเข้าใจอันนำไปสู่การตีความที่หลากหลายทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ถ้าหากต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ขั้นตอนดำเนินงานของรัฐควรจะเป็นเช่นไร เป็นความจริงที่ว่าการพัฒนาเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเป็นผู้นำ ผู้กำหนดยุทธศาสตร์ เป็นผู้จัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นการมองจากทัศนะของรัฐ ซึ่งในการดำเนินงานเรื่องนี้ของรัฐ ก็ไม่พยายามระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาซึ่งสามารถพิจารณาได้ทั้งแง่บวกและลบ กล่าวคือหากมองจากเจตนาที่ดีของรัฐ จะเห็นว่ารัฐพยายามพัฒนาประชาชนโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม แต่ในแง่ปฏิบัติพบว่า รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าใช้การมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือในการเจาะเข้าสู่หมู่บ้านหรือใช้การมีส่วนร่วมเป็นวิธีการดึงหมู่บ้านเข้าสู่ระบบราชการ คำถามที่ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นเป้าหมายอย่างหนึ่งของการพัฒนาหรือเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐ ถ้าหากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเป้าหมายการพัฒนามากกว่าเป็นเครื่องมือ เหตุใดรัฐจึงต้องจัดตั้งโครงการมีกลไก เช่น กรมและกองต่าง ๆ ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นตลอด ทำไมจึงไม่นิยมใช้สถาบันที่มีอยู่กับชุมชนดั้งเดิมเช่นวัดมาเป็นพื้นฐานการส่งเสริม บทบาทรัฐควรเป็นแค่เพียงคอยอำนวยความสะดวก ส่งเสริม กระตุ้น สนับสนุนช่วยเหลือประชาชนในกิจกรรมที่ประชาชนเห็นพ้องต้องกัน มากกว่าคอยสั่งการ ควบคุม บริหารโครงการเองและระดมประชาชนให้เข้ามาร่วมทำ ซึ่งจะช่วยประชาชนเพียงเพิ่มความสามารถในการใช้ภาษาราชการ ภาษาการพัฒนา ทราบกฎระเบียบในการทำงานร่วมกับราชการ และตระหนักในอำนาจของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น เพื่อให้การทำงานของรัฐบาลหรือผู้จัดดำเนินโครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีขั้นตอนในการดำเนินงาน คาสติโล (Castillo, 1983) ได้สรุปขั้นตอนการดำเนินงานที่ได้จากกรณีศึกษาของประเทศฟิลิปปินส์ ไว้ดังนี้

ขั้นที่ 1 เจ้าหน้าที่หรือกลุ่มผู้ที่ต้องปฏิบัติงานสนาม ซึ่งได้รับการอบรมอย่างดี เริ่มเข้าสู่ชุมชนโดยผ่านทางผู้นำท้องถิ่น หรือกลุ่มอ้างอิง (Referent Group)

ขั้นที่ 2 เจ้าหน้าที่ออกเดินสำรวจรอบหมู่บ้าน (Ground Work or Leg Work) เพื่อทำการสำรวจลักษณะกายภาพของชุมชน และพยายามทำความเข้าใจเชื่อมโยงเขียนเป็นรายครัวเรือน เพื่อพูดคุยเกี่ยวกับความต้องการหรือปัญหาของเขา

ขั้นที่ 3 เมื่อพบว่าปัญหาหรือความต้องการใดน่าจะเป็นปัญหาร่วมของชุมชน จึงจะเริ่มพูดคุยอภิปรายอย่างเฉพาะเจาะจง เกี่ยวกับปัญหานั้นรวมทั้งแนวทางแก้ไข

ขั้นที่ 4 จัดประชุมกลุ่มร่วมกันเพื่อค้นหาสาเหตุของปัญหา

ขั้นที่ 5 วางแผนงานเพื่อแก้ปัญหา

ขั้นที่ 6 ดำเนินงานตามแผน

ขั้นที่ 7 ประเมินผลการดำเนินงานโดยประชาชนและเจ้าหน้าที่ เพื่อร่วมกันปรับปรุงงานและเพื่อเตรียมการสำหรับปัญหาที่จะเผชิญต่อไป

เมื่อพิจารณาขั้นตอนการดำเนินงานทั้ง 7 ขั้นตอนแล้ว จะเห็นว่าในขั้นที่ 1 และ 2 ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงโดยการอภิปรายและจัดเตรียมข้อมูลเพื่อระบุปัญหา ความต้องการ ในขั้นที่ 3 และ 4 ประชาชนเข้าร่วมประชุมและร่วมกันระบุสาเหตุปัญหา ในขั้นที่ 5 ประชาชนแสดงการมีส่วนร่วมโดยลงประชามติเกี่ยวกับแผนซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ขั้นที่ 6 ประชาชนสามารถร่วมแรงบริจาคสิ่งของรวมทั้งเงินในการดำเนินงาน ขั้นที่ 7 ประชาชนแสดงความคิดเห็นและการประเมินผลการทำงาน รวมทั้งเสนอแนวทางและวิธีการในการบำรุงรักษาผลงาน การมีส่วนร่วมทั้ง 7 ขั้นตอนจึงถือว่าการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ครบถ้วนตามกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง แม้ว่าในขั้นแรก ๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะมีบทบาทนำมากหน่อยก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นความจำเป็นสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา

นอกจากความหลากหลายในแนวความคิด ประเด็นที่นำไปสู่ความสับสนอีกประการหนึ่งได้แก่ ใครคือประชาชนในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดูจะเป็นที่เข้าใจและยอมรับร่วมกันแล้วว่า “ประชาชน” ในแนวความคิดการมีส่วนร่วมคือ “ประชาชนผู้ยากจน” คำถามที่ตามมาคือบุคคลประเภทใดจึงสามารถเรียกได้ว่าเป็นผู้ยากจน จะหมายถึงผู้ที่มีความขาดแคลนทางวัตถุ ทรัพย์สิน เงินทองเท่านั้นหรือ ความเข้าใจว่ายากจนทางเศรษฐกิจเช่นนี้ เป็นความหมายที่ใช้กันโดยทั่วไป ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเหตุผลในทางปฏิบัติเพราะการพุ่งเป้าหมายไปที่บุคคลเหล่านี้สามารถสังเกตเห็นผลหรือวัดผลการดำเนินงานได้ง่าย แต่ในทางทฤษฎี “ผู้ยากจน” อาจมีขอบเขตความหมายกว้างขวางเกินกว่าข้อจำกัดทางเศรษฐกิจกล่าวคือ ยังรวมผู้ด้อยโอกาสทางสังคม การเมือง และผู้ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขทางด้านศักยภาพ (Potential Condition) ด้วย ฮอลล์สไตน์เนอร์ (Hollnsteiner อ้างใน Castillo, 1983) และ แชมเบอร์ส (Chambers, 1983) ได้ช่วยขยายความให้แจ่มชัดยิ่งขึ้น โดยฮอลล์สไตน์เนอร์ กล่าวว่าผู้ยากจนเป็นผลมาจากภาวะขาดแคลนหรือความจำกัดทางวัตถุ เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งประกอบด้วยบุคคล 7 กลุ่ม ได้แก่

1. ชาวนขนาดเล็ก คือมีที่ดินเท่ากับหรือน้อยกว่า 12.5 ไร่
2. ผู้เช่า (Tenants)

3. ผู้รับจ้างไร้ที่ดินในชนบท (Rural Landless Laborers)
4. ชนกลุ่มน้อย (Cultural Minorities)
5. ผู้ตั้งถิ่นฐานใหม่ (Settles)
6. สตรียากจนในชนบท (Female Rural Poor)
7. เยาวชนชนบท (Rural Youth)

แชมเบอร์ส (Chambers, 1983) ได้ขยายเพิ่มเติมอีกว่าผู้ยากจนยังรวมกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ อีก ได้แก่ ผู้ไร้อำนาจ (Powerlessness) ผู้อ่อนแอ (Vulnerability) ผู้มีปัญหาทางกายภาพ (Physical Weakness) และผู้โดดเดี่ยว (Isolation)

จากประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการมีส่วนร่วม ผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม บทบาทของรัฐ ผู้บริหารโครงการและประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการเหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นที่ยังคงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับผู้กำหนดนโยบาย ผู้วางแผน ผู้บริหารโครงการและนักพัฒนาทั้งหลายที่จะต้องอภิปรายและกำหนดให้ชัดเจนอย่างที่สุดเพื่อผลในการพัฒนาสังคม และควรพิจารณายึดถือเป็นหลักการสำคัญในการวิเคราะห์ทางสังคมด้วย”

2.4.5 การมีส่วนร่วมแบบ AIC

AIC เป็นเทคนิควิธีในการสร้างสรรค์พลังแห่งการมีส่วนร่วมของบุคคลในองค์กร โดยการมาประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ซึ่งแบ่งเป็น 3 ชั้น คือ

ชั้นที่ 1 A = Appreciation

ชั้นที่ 2 I = Influence

ชั้นที่ 3 C = Control

ผู้คิดค้นกระบวนการ AIC คือ บิลล์ สมิท (Bill Smith) และทูริค ซาโต (Turid Sato) นักจัดองค์กรเพื่อการพัฒนา ซึ่งได้เผยแพร่แนวคิดนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ ค.ศ.1989 โดยจัดตั้งสถาบันฝึกอบรม ชื่อ Organizing for Development : International Institute. ซึ่งจัดฝึกอบรมให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย (ประเวศ วะสี, 2535 : 43)

กระบวนการ AIC มีเนื้อหาโดยสังเขปดังนี้ (คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538 : 3-6)

ชั้นที่ 1 A : Appreciation

คือ การทำให้ทุกคนให้การยอมรับและชื่นชมคนอื่นโดยไม่รู้สึกรังเกียจหรือแสดงการต่อต้านหรือวิพากษ์วิจารณ์

ในขั้นนี้ ทุกคนจะมีโอกาสแสดงออกอย่างทัดเทียมกันด้วยภาพ ข้อเขียนและคำพูดว่าเขามองสถานการณ์ในปัจจุบันเป็นอย่างไร และเขาอยากเห็นความสำเร็จในอนาคตเป็นอย่างไร

ซึ่งจะทำให้ทุกคนได้มีโอกาสใช้ทั้งข้อเท็จจริง เหตุผล และความรู้สึก ตลอดจนการแสดงออกในลักษณะต่าง ๆ ตามที่เป็นจริง

เมื่อทุกคนได้แสดงออก โดยได้รับการยอมรับจากคนอื่น ๆ จะทำให้ทุกคนมีความรู้สึกที่ดี มีความสุข มีความอบอุ่น และเกิด "พลังร่วม" ขึ้นในระหว่างคนที่มาประชุมด้วยกัน

ในช่วงของการแสดงออกว่าแต่ละคนอยากเห็นความสำเร็จในอนาคตเป็นอย่างไร เป็นการใช้จินตนาการที่ไม่ถูกจำกัดด้วยปัจจัยและสถานการณ์ต่าง ๆ ในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ การมองการณ์ไกล การมองภาพกว้าง และการคิดสิ่งแปลกใหม่ได้ดีกว่าการมองจากสภาพปัญหาหรืออุปสรรคข้อขัดข้องในปัจจุบัน นั่นคือ การใช้ "จินตนาการ" (Imagination) ดังกล่าว ช่วยให้เกิด "วิสัยทัศน์" (Vision) ได้ง่าย และเมื่อนำ "วิสัยทัศน์" ของแต่ละคนมารวมกัน ก็จะมีพลังมากขึ้น กลายเป็น "วิสัยทัศน์ร่วม" (Shared Vision) หรือ "อุดมการณ์ร่วม" (Shared Ideal) ซึ่งได้แก่ "สิ่งที่มุ่งมาดปรารถนาอย่างสูงสุดร่วมกัน" นั่นเอง

Appreciation --> Imagination --> Vision

ขั้นที่ 2 I : Influence

คือ การใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่แต่ละคนมีอยู่ มาช่วยกันกำหนดวิธีการสำคัญ หรือ "ยุทธศาสตร์" (Strategy) ที่จะทำให้บรรลุ "วิสัยทัศน์ร่วม" (Shared Vision) หรือ "อุดมการณ์ร่วม" (Shared Ideal) ของกลุ่ม (ที่มาประชุม) ได้อย่างดีที่สุด

ในขั้นนี้ ทุกคนยังคงมีโอกาสหัดเทียมกันที่จะให้ข้อคิดเห็นว่า วิธีการสำคัญที่จะทำให้บรรลุ "วิสัยทัศน์ร่วม" หรือ "อุดมการณ์ร่วม" นั้น ประกอบด้วยอะไรบ้าง

เมื่อทุกคนได้แสดงความคิดเห็นแล้ว จะนำวิธีการที่เสนอแนะทั้งหมดมาจัดหมวดหมู่ แยกแยะ และพิจารณาร่วมกัน จนกระทั่งได้ "วิธีการสำคัญ" ที่กลุ่มเห็นพ้องต้องกันว่า จะนำไปสู่ความสำเร็จตามที่กลุ่มต้องการ

ในการพิจารณาลือ "วิธีการสำคัญ" ดังกล่าว สมาชิกกลุ่มจะมี "ปฏิสัมพันธ์" (Influence หรือ Interaction) ซึ่งกันและกันสูง รวมถึงการถกเถียงโต้แย้งด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ได้วิธีการที่กลุ่มเห็นร่วมกันว่าดีที่สุด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการถกเถียงโต้แย้งในระดับวิธีการโดยที่ยังมีเป้าหมายหรืออุดมการณ์ร่วมกัน ฉะนั้น กลุ่มจะยังคงมีแนวโน้มที่จะรักษาความรักสามัคคีไว้ได้โดยไม่ยากนัก

Influence = Interaction

ขั้นที่ 3 C : Control

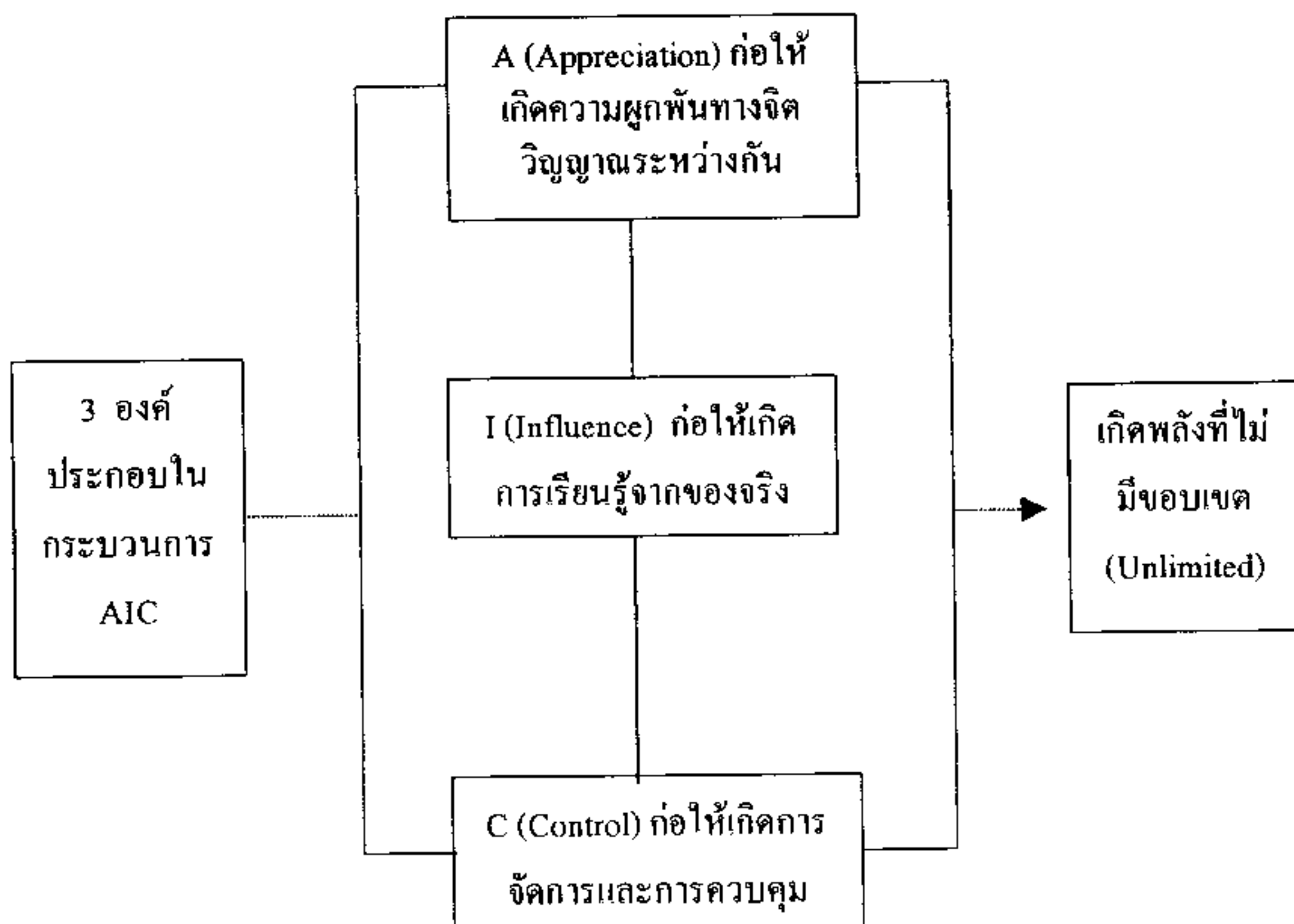
คือ การนำ "วิธีการสำคัญ" มากำหนดเป็น "แผนปฏิบัติการ" (Action Plan) อย่างละเอียด ว่า ทำอะไร มีหลักการและเหตุผลอย่างไร มีเป้าหมายอย่างไร มีวิธีการหรือขั้นตอนในรายละเอียดอย่างไร มีกำหนดเวลาอย่างไร ใครรับผิดชอบเป็นหลัก ใครต้องให้ความร่วมมือ จะต้องใช้

งบประมาณค่าใช้จ่ายเท่าไร จากแหล่งใด จะมีรายได้จากการดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ ถ้ามี งบประมาณว่าเท่าไร และรายละเอียดอื่น ๆ ตามที่เห็นว่าควรระบุไว้

ในขั้นนี้ สมาชิกกลุ่มแต่ละคนจะเลือกเองว่า สนักใจจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในเรื่องใด จะเป็นผู้ให้ความร่วมมือในเรื่องใด จะเป็นผู้ร่วมคิดแผนปฏิบัติการข้อใด เป็นการกำหนด "ข้อผูกพัน" (Commitment) ให้ตนเอง เพื่อ "ควบคุม" (Control) ให้เกิดการกระทำอันจะนำไปสู่การบรรลุผลที่เป็นเป้าหมายหรืออุดมการณ์ร่วมกันของกลุ่มในที่สุด

นอกจากการเข้ารับผิดชอบหรือให้ความร่วมมือ ตาม "แผนปฏิบัติการ" ที่กลุ่มร่วมกันกำหนดขึ้นแล้ว สมาชิกกลุ่มแต่ละคนยังอาจกำหนด "ข้อผูกพันเฉพาะตัว" (Personal Commitment) ได้อีกด้วย เพื่อเป็นการใช้พลังในส่วนของตัวเองแต่ละคนให้เกิดผลในทางสร้างสรรค์มากที่สุด

Control = Commitment → Action



* แผนภูมิที่ 2.12 แสดงลักษณะการมีส่วนร่วมแบบ AIC

2.5 แนวคิดด้านนโยบายและแผนในการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร

แนวคิดนี้ประมวลได้ 3 ทรศนะ คือ

- (1) ทรศนะ “คน” เป็นผู้ทำลาย
- (2) ทรศนะ เรื่องสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้
- (3) ทรศนะเรื่องการประสานประโยชน์

ทรศนะดังกล่าวอธิบายได้ ดังนี้

2.5.1 ทรศนะ “คน” เป็นผู้ทำลาย

แนวคิดเช่นนี้ มีแหล่งที่มาจากนักทฤษฎีกลุ่มหนึ่ง จากภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ผู้นำทางความคิดเช่นนี้ ได้แก่ เกษม จันทรแก้ว (2539) นิวัติ เรืองพานิช (2541) อุทิศ ภูอินทร์ (2536) ซึ่งมีผลงานที่ยืนยันหลักคิดเป็นเอกสารวิชาการและได้ถ่ายทอดแนวคิดสืบทอดกันมาในรายงานของเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ ในที่นี้ขอประมวลแนวคิดด้านมาตรการการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร ของนิวัติ เรืองพานิช ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ดังนี้

(1) เขตต้นน้ำลำธารคือป่าอนุรักษ์

นิวัติ เรืองพานิช (2541 : 196-197) อธิบายว่า พื้นที่ป่าไม้ที่มีความลาดชันมากกว่า 35 เปอร์เซ็นต์ อยู่บนที่สูง จัดเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารมีสภาพป่าสมบูรณ์ มีความหลากหลายในชนิดพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์และเป็นชนิดพืชหรือสัตว์ที่หายากหรือมีสภาพธรรมชาติที่สวยงาม มีจุดเด่นเฉพาะตัว พื้นที่ดังกล่าวนี้ควรนำมาใช้ประโยชน์ให้ทำหน้าที่ป้องกันภัย ควบคุมสภาพลมฟ้าอากาศ ควบคุมการไหลของน้ำ บรรเทาอุทกภัย บรรเทาความรุนแรงของลมพายุ ป้องกันดินพัง เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นแหล่งพันธุกรรมของพืชและสัตว์ พื้นที่ซึ่งมีคุณสมบัติเช่นนี้จัดอยู่ในประเภทป่าอนุรักษ์ ซึ่งแต่ก่อนเรียกว่าป่าป้องกัน (Protected Area) พื้นที่นี้จะไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ใด ๆ อันจะทำให้สภาพธรรมชาติต้องเสียไป มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทไม่ให้ถูกทำลาย เพื่อประโยชน์ในการรักษาสมดุลของธรรมชาติ

จากประวัติวิวัฒนาการของสิ่งแวดล้อม ทำให้ทราบว่าที่ใดที่มนุษย์เข้าไปถึงธรรมชาติแวดล้อมที่นั่นจะถูกเปลี่ยนแปลงและทำลายไปด้วยเสมอ เราต้องใจกว้างพอที่จะยอมรับว่า คนนั้นแหละคือตัวการสำคัญในการทำลายป่าและสิ่งแวดล้อม เขตที่ล่อแหลมเสี่ยงต่อการเกิดภัยธรรมชาติ เช่นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 นั้น ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะอนุญาตให้คนเข้าไปใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้เป็นที่ทำมาหากิน เพราะจะมีผลกระทบต่อธรรมชาติแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงได้ยากทางที่ดีควรจัดให้คนอยู่นอกเขตป่าประเภทนี้ไม่ว่าคนเหล่านั้นจะอยู่มาก่อนหรือหลังมีกฎหมายบังคับก็ตาม เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้เป็นที่ทำมาหากินแต่

อย่างไร การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสมกับสมรรถนะหรือศักยภาพของพื้นที่ย่อมไม่เป็นผลดีต่อผู้ที่อยู่อาศัยเอง และยังมีผลกระทบต่อมหาชนโดยรวมอีกด้วย

เพราะเหตุนี้ การยอมรับให้คนอยู่กับป่าที่จัดเป็นเขตอนุรักษ์ธรรมชาติ (Natural Reserved) โดยไม่มีผู้ใดสามารถประกันได้ว่าเขาเหล่านั้น จะไม่ขยายพื้นที่ทำกินและทำลายป่าอีกต่อไป จึงเท่ากับเป็นการทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยปราศจากการป้องกัน นับเป็นการสวนทางกับนโยบายของรัฐและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและของโลกที่ต้องการจะอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ให้ได้

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรจะให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนเหล่านั้นที่จำเป็นจะต้องเคลื่อนย้ายออกจากเขตพื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติอย่างจริงจัง อย่างน้อยก็ควรจะทำให้เขาได้มีชีวิตความเป็นอยู่ดีเท่าเดิมหรือดีกว่าเดิม รัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณมากเท่าใดก็ควรทำ เพราะจะได้ประโยชน์ถึง 2 ประการ คือ ได้ช่วยให้ชาวบ้านชนบทมีความเป็นอยู่ดีขึ้น ขณะเดียวกันก็สามารถที่จะรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีคุณค่าที่คิดเป็นเงินครاميได้เอาไว้

สรุป วัตถุประสงค์ในการจัดการและอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร คือ (นิวัติ เรืองพานิช, 2541 : 245)

1. ให้ได้ปริมาณน้ำที่พอเหมาะ คือไม่มากจนเกิดน้ำท่วมในฤดูฝนและไม่น้อยจนถึงการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง

2. ให้มีคุณภาพน้ำดีทั้งในด้านเคมี กายภาพและชีวภาพ

3. ให้มีน้ำไหลอย่างสม่ำเสมอตลอดปี สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในเวลาที่ต้องการได้ทันที

ต้องการได้ทันที

4. ให้ช่วยเพิ่มระดับน้ำใต้ดิน ลดการสูญเสียน้ำจากการไหลบ่าหน้าดิน และจากการคายระเหย

การคายระเหย

5. ให้ช่วยบรรเทาอุทกภัยและป้องกันดินพัง

(2) มาตรการในการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร

นิวัติ เรืองพานิช (2542 : 211-212) เสนอมาตรการในการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธารว่า

1. ควรกำหนดบริเวณป่าที่จัดไว้เพื่อเป็นต้นน้ำลำธารให้แน่นอนแล้วเข้าดำเนินการควบคุมป้องกันไม่ให้มีการทำลายป่ามากขึ้นจากที่เป็นอยู่ได้อีก

2. ควรกำหนดขอบเขตที่ยอมให้เป็นแหล่งทำมาหากินของชาวเขาโดยควบคุมไม่ให้มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานและทำไร่เลื่อนลอย แล้วพยายามส่งเสริมช่วยเหลือให้ปลูกพืชผลต่าง ๆ ที่เป็นไม้ยืนต้น สำหรับกรณีที่ส่งเสริมให้ปลูกพืชไร่ ก็ควรจะแนะนำหรือสาธิตการใช้ประโยชน์ที่

ดินบนภูเขาให้ถูกหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ อย่างไรก็ดี ในกรณีชาวเขานี้จะทำสำเร็จได้ต้องมีการช่วยเหลือในด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไปด้วย

3. บริเวณป่าที่ถูกแผ้วถางรกร้างว่างเปล่า หรือปราศจากพืชคลุมดินก็ควรจะปลูกสร้างป่าหรือพืชคลุมดินขึ้น เพื่อป้องกันการกัดเซาะของน้ำฝน ชนิดไม้ที่ปลูกไม่จำเป็นจะต้องเป็นไม้เพื่อการค้าเสมอไป ควรเป็นไม้โตเร็ว มีการคายน้ำน้อย สามารถที่จะยึดดินและปกคลุมดินให้มีความชุ่มชื้นอยู่เสมอ ในหลาย ๆ กรณีหากสามารถป้องกันไฟได้ก็ไม่จำเป็นต้องปลูก เพราะสภาพในแถบร้อนที่มีฝนตกชุกต้นไม้จะเจริญเติบโตคลุมดินได้รวดเร็วกว่าการปลูกเสียอีก

4. ป้องกันมิให้เกิดไฟไหม้ป่า ไฟป่าเป็นปัจจัยที่ทำลายแผนการปลูกสร้างสวนพืชป่าและพืชคลุมดินอย่างร้ายแรงที่สุด ทำให้เกิดการชะล้างหน้าดิน ทำลายความอุดมสมบูรณ์ของดิน และเกิดการสูญเสียพื้นที่ไหลบ่าหน้าดิน จึงควรที่จะพิจารณามาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งมีกำลังพนักงานเจ้าหน้าที่คอยตรวจตราป้องกันมิให้เกิดไฟป่าหรือช่วยลดอัตราการเกิดไฟไหม้ให้ลดน้อยลง ไฟป่าทั้งหมดที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเกิดจากคนเป็นผู้เผาทั้งสิ้น

5. หากสภาพภูมิประเทศมีความลาดชันมาก และดินอยู่ในสภาพที่ไม่คงทนควรจะห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่น นอกจากปลูกป่าและพืชคลุมดินเท่านั้น

6. ในที่บางแห่งอาจจำเป็นต้องอาศัยการก่อสร้างทางด้านวิศวกรรมเข้าช่วยควบคู่กับการปลูกป่า เช่น อาจต้องทำการปรับพื้นที่ตามลาดเขา หรือสร้างฝายกั้นน้ำ เพื่อกักเก็บน้ำและตะกอนไม่ให้ไหลรุนแรงจนเป็นอันตรายต่อพื้นที่การเกษตรและอื่น ๆ ที่อยู่ตอนล่างของกลุ่มน้ำนั้น ๆ

7. ควรจะมีการป้องกันการพังทลายของดินตามริมฝั่งน้ำ และเนื่องมาจากการทำถนน เพราะว่าการตัดตะกอนในลำน้ำทั่วไปขณะนี้เกิดจากสาเหตุดังกล่าวไม่น้อยไปกว่าการทำไร่เลื่อนลอยบริเวณต้นน้ำเลย

8. ควรจะได้ให้การศึกษอบรมและเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับให้ทราบถึงผลประโยชน์คุณค่าของทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นปัจจัยเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของทุกคน

แนวคิดดังกล่าวมีการนำไปใช้ปฏิบัติงานด้านการจัดการป่าไม้หลายแห่งในประเทศไทย ทั้งทางตรงและทางอ้อม

2.5.2 ทรรศนะ เรื่องสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

แนวคิดนี้มาจากนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ เช่น ฉลาดชาย รมิดานนท์ (2528 : 45-52) นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2535 : 35-367) อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2531 : 133-136) อุไรวรรณ ตันกิมยง (2531 : 137-138) บุคคลเหล่านี้เป็นอาจารย์ทางด้านสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ศึกษาวิจัยปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ในกรณีการจัดการป่าไม้ในพื้นที่สูง

และเสนอความคิดอย่างแพร่หลายด้วยการผลิตเอกสารวิชาการ และเขียนบทความสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้น ยังมี ชูพนิจ เกษมณี (2539 : 40-48) อดีตนักวิจัย สถาบันชาวเขา ปัจจุบันเป็นอาจารย์ที่มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สมศักดิ์ สุขวงศ์ (2539 : 323-338) ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก เสน่ห์ จามริก (อ้างในอนุสรณ์ ไชยพาน, 2541 : 1-5) อดีตรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันเป็นที่ปรึกษาองค์กรพัฒนาเอกชน เอนก นาเคบุตร (2540 : 3-22) อดีตเลขาธิการคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน อดีตผู้เชี่ยวชาญโครงการพัฒนาที่สูงของสหประชาชาติ

ในที่นี้ขอเสนอแนวคิดด้านสิทธิชุมชนของเสน่ห์ จามริก ดังนี้

สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้รัฐธรรมนูญไทย

เสน่ห์ จามริก (อ้างในอนุสรณ์ ไชยพาน : 2541 : 1-5) เสนอว่า การที่รัฐให้สิทธิเบ็ดเสร็จเด็ดขาดกับกรมป่าไม้ที่จะจัดการโดยเฉียบขาดกับผู้บุกรุกป่าอนุรักษ์นั้น เป็นการขัดกับสภาพความเป็นจริง และขัดกับความเป็นไปได้ที่จะพัฒนา ที่แท้แล้วกลุ่มคนเหล่านี้เป็นตำนานปกป้องทรัพยากรและอธิปไตยของชาติกล่าวคือ ขณะนี้เราไม่มีอำนาจต่อรองทางการเงินกับต่างชาติซึ่งกำลังใช้อำนาจอิทธิพลทางการเงินที่จะเจาะทะลุเข้าไปในเรื่องของการช่วงชิงทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพ สิ่งที่จะทำให้เราสามารถสร้างภูมิคุ้มกันด้านปกป้องอำนาจอธิปไตย ด้านทรัพยากรธรรมชาติได้คือ ชุมชนท้องถิ่น จึงควรอย่างยิ่งที่ราชการและสถาบันการศึกษาจะหันมาให้ความสนใจศึกษาวิจัยและกำหนดนโยบายให้เชื่อมโยงกับศักยภาพของภูมิปัญญาชุมชนท้องถิ่น

หากรัฐบาลยืนยันในมาตรการผลักดันให้คนออกจากป่าอนุรักษ์ จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ ในมาตรา 46 กล่าวว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการรักษาสีลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ส่วนในมาตรา 56 กล่าวว่า สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ตามวรรค 1 และวรรค 2 สองมาตรานี้เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นการเดินไปข้างหน้า หากคณะรัฐมนตรีพยายามดึงให้ถอยหลัง อาจถูกประชาชนพิจารณาฟ้องตามวิถีทางของกฎหมาย

อนึ่ง การรับรองสิทธิคนในป่า สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้นยังไม่เพียงพอ ต้องเสริมด้วยมาตรการและนโยบายการพัฒนาด้วย เพื่อให้ชุมชนเหล่านั้นได้เรียนรู้ที่จะร่วมกับสถาบันและชุมชนภายนอกในการจัดการทรัพยากรอย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งต้องมีนโยบายมาตรการให้ชุมชนทำเกษตรผสมผสานเพื่อความยั่งยืนของทรัพยากร และมีนโยบายและมาตรการการวิจัยเพื่อพัฒนาระหว่างสถาบันวิชาการกับชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากป่าในเขตร้อนนี้เป็น

แหล่งสำคัญในการผลิตยาจึงเป็นเป้าหมายสำคัญในการช่วงชิงทรัพยากร มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรจึงไม่อยากให้แยกเป็นฝ่าย แต่ทุกฝ่ายควรหันกลับมาองสภาพของความเป็นจริงให้ต้องแท้ ไม่ควรมุ่งในเรื่องการแพ้-ชนะ แต่ควรคิดว่าคนอยู่กับป่าได้ น่าจะมีนโยบายหรือมาตรการอะไรที่รองรับซึ่งจะเป็นแนวทางที่จะชี้ทางออกของความขัดแย้งที่ถูกต้อง นำไปสู่ความสมานฉันท์ และมีอิสระในการพัฒนาประเทศ อันน่าจะเป็นฐานคิดร่วมกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมต่อไปในอนาคต

จากการศึกษาแนวคิดข้างต้นพบว่า มี 2 แนวคิดที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง คือแนวคิดที่ว่า คนเป็นตัวละครสำคัญในการทำลายป่าต้นน้ำลำธาร ดังนั้น คนจึงไม่ควรอยู่บริเวณป่าต้นน้ำลำธาร ซึ่งเป็นเขตล่อแหลมต่อการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ อันจะส่งผลกระทบต่อคนทั้งประเทศ อีกแนวคิดหนึ่ง คือ คนเป็นหัวใจสำคัญในการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร ดังนั้น คนจึงมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะดำรงอยู่กับป่า และมีหน้าที่ดูแลป่าเพื่อประโยชน์ต่อคนทั้งประเทศ

2.5.3 วรรณกรรมเรื่องการประสานประโยชน์

นักวนศาสตร์กลุ่มหนึ่งพยายามหาทางออกเพื่อลดข้อขัดแย้งโดยการประสานประโยชน์ระหว่างรัฐกับชุมชนที่ถูกกล่าวหาเป็นผู้บุกรุกป่า

นักวนศาสตร์ที่มีแนวคิดในการประสานประโยชน์ คือ นิพนธ์ ตั้งธรรม (2525 : 1-5) อาจารย์คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และปกรณ์ จริงสูงเนิน อดีตผู้อำนวยการโครงการพัฒนาที่สูงคอยสามหมื่น (ม.ป.ป.) ในที่นี้ขอเสนอแนวคิดของนิพนธ์ ตั้งธรรม ในเรื่องยุทธวิธีประสานประโยชน์และปกรณ์ จริงสูงเนิน ในเรื่องการจัดการลุ่มน้ำโดยองค์กรชุมชนเครือข่าย

(1) ยุทธวิธีประสานประโยชน์

นิพนธ์ ตั้งธรรม (2525 : 1-5) อธิบายว่า “การจะวินิจฉัยว่าการจัดการลุ่มน้ำแบบใดจะเหมาะสมต่อท้องถิ่นไหนมากน้อยเพียงไรนั้น ย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ และเป้าหมายสูงสุดที่จะก่อให้เกิดขึ้นจากการใช้ระบบนั้น ๆ เข้าไปแก้ปัญหานั้นเป็นสำคัญ ยุทธวิธีใดวิธีหนึ่งย่อมไม่อาจแก้ปัญหานั้นได้ทุกประเด็น หรือกล่าวได้ว่าย่อมไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ในการพัฒนาได้ทุกกรณี จึงจำเป็นต้องเลือกเอาระบบหรือกรรมวิธีที่ให้ผลเป็นที่ยอมรับทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมในลักษณะรวมขอมกัน การตัดสินใจหากกลยุทธ์ที่ดีที่สุดก็คือการใช้ยุทธวิธีประสานประโยชน์

ถึงสำคัญที่สุดที่นักวิชาการและผู้จัดการพื้นที่ลุ่มน้ำมักจะละเลยก็คือ การแจ้งให้สาธารณชนได้เรียนรู้ ถึงแม้ว่ากลยุทธ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเมื่อพิจารณาจากมุมมองของนักวิชาการ นักจัดการและผู้เชี่ยวชาญแล้วเห็นว่ายอดเยี่ยม อาจประสบความสำเร็จล้มเหลวก็ได้ หากชุมชนหรือผู้ที่ถูก

ใช้กลยุทธ์นั้นเข้าไปแก้ปัญหาไม่ยอมรับหรือยอมรับบ้างไม่ยอมรับบ้าง การให้สาธารณชนได้รับรู้ โดยเฉพาะผู้ที่จะเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหานั้น ในทางหนึ่งผู้คิดกำหนดกลยุทธ์อาจได้ข้อเท็จจริงเพิ่มมากขึ้น และในอีกทางหนึ่งก็อาจใช้ประเมินจิตหรือระดับความสำเร็จของแต่ละยุทธวิธีอย่างคร่าว ๆ ได้ล่วงหน้า

เมื่อจะต้องตัดสินใจเลือกยุทธวิธีใดจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของมิติแห่งคุณภาพชีวิต อันประกอบด้วยการทำให้มีสภาพสังคมดี มีเศรษฐกิจมั่นคง และภาวะแวดล้อมที่อยู่ได้สุขสบาย

การตัดสินใจเลือกยุทธวิธีใดนั้นหากไม่มีการทดลอง หรือทดสอบเบื้องต้นในลักษณะ “การจัดการกลุ่มน้ำตัวอย่าง” การประเมินความสำเร็จของยุทธวิธีที่เลือกใช้ย่อมทำไม่ได้ ดังนั้น ขั้นตอนของการทดลองในพื้นที่จริง แต่ขนาดเล็ก ๆ และใช้เวลาไม่ยาวนานจึงจำเป็น เพราะจะช่วยตรวจสอบระดับความเชื่อมั่นของความสำเร็จของยุทธวิธีแต่ละวิธีก่อนจะนำไปดำเนินการเป็นโครงการระดับใหม่ ๆ ขึ้นไปได้เป็นอย่างดี

ขั้นตอนสุดท้ายในการเลือกยุทธวิธีที่เหมาะสมคือการตรวจสอบความสำเร็จหรือระดับความสัมฤทธิ์ผลของแต่ละวิธี โดยดูว่ายุทธวิธีนั้น ๆ ให้ผลตอบแทนต่อภาวะเศรษฐกิจระบบสังคมและภาวะแวดล้อมของชุมชนนั้นมากน้อยเพียงไร ผลที่ออกมานั้นเป็นที่ยอมรับของชุมชน มวลชน หรือไม่ ถ้าหากทุกฝ่ายพอใจและยอมรับยุทธวิธีที่เลือกนั้น ๆ ก็สามารถนำไปดำเนินการได้ แต่ถ้ายังไม่เป็นที่ยอมรับก็ต้องหายุทธวิธีใหม่ โดยใช้ประสบการณ์ที่ได้จากการทดลองดังกล่าวช่วยคิดแปลงแก้ไข

กระบวนการดังกล่าวมักประยุกต์เพื่อหาแนวทางจัดการกลุ่มน้ำแบบกว้าง ๆ และมุ่งประเด็นมองผลประโยชน์ร่วมกัน ระหว่างรัฐกับชุมชนทั้งในและนอกพื้นที่ การจะวินิจฉัยว่าจะใช้วิธีการจัดการแบบใดแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในกลุ่มน้ำจะต้องใช้การวิเคราะห์ระบบประยุกต์เข้าไปในระดับพื้นที่เล็ก ๆ ในพื้นที่กลุ่มน้ำนั้นอีกทีหนึ่งนั่นเอง”

(2) การจัดการกลุ่มน้ำโดยองค์กรชุมชนหรือข่าย

ปกรณ์ จริงสูงเนิน (ม.ป.ป. : 1-8 และอ้างใน Sanitsuda Ekachai : 116-117) สรุปบทเรียนการจัดการดิน น้ำ ป่า ของชาวเขา จากประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับชาวบ้านในโครงการพัฒนาที่สูงคอยสามหมื่น จังหวัดเชียงใหม่ ว่า ผู้นำชาวบ้านหลายคนรู้ว่าชีวิตของพวกเขามีความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นดิน น้ำ ป่าอย่างลึกซึ้ง เขาจึงใช้ประโยชน์จากป่าอย่างระมัดระวัง โดยตั้งกฎเกณฑ์กติกาในลักษณะจารีตประเพณี เป็นการควบคุมมิให้ใช้ประโยชน์จากป่าเกินขอบเขตจนเป็นการทำลายแหล่งที่เอื้อประโยชน์แก่ชีวิตของพวกเขาเอง แต่เชื่อว่าคนในชุมชนทั้งหมดจะรู้ความจริงเหล่านี้ พวกเขาพากันหัวเราะว่าเป็นเรื่องตลกที่ป่าไม้จะหมดไป เขาไม่เชื่อว่า

การวางป่าทำให้ฝนแล้ง ทำให้น้ำแห้ง ทำให้น้ำท่วมรุนแรงในฤดูฝน ตลอดจนตะกอนลงไปทับถมจนแม่น้ำตื้นเขินและเกิดอันตรายทั่วไป โดยเหตุนี้ทรัพยากรดิน น้ำ และป่าไม้จึงถูกพวกเขาใช้เพื่อการดำรงชีวิตอย่างขาดการจัดการเพื่อความยั่งยืน แม้ว่าในปัจจุบันน้ำจะแห้งลงไปมากมาย ถึงกับต้องขุดลงไปในพื้นที่เพื่อให้มีน้ำบริโภค แต่พวกเขาก็ยังคิดว่าสาเหตุเนื่องจากฝนแล้งและไม่เห็นว่า เป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขแต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้นหลายคนยังคิดว่าวิธีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้สามารถแยกวิธีคิดแก้ไขโดยไม่เกี่ยวข้องกันอีกด้วย เช่น ถ้าขาดแคลนน้ำ ก็สร้างเขื่อนสร้างอ่างเก็บน้ำ หรือบ่อขึ้นมา ถ้าดินขาดความอุดมสมบูรณ์ก็ใส่ปุ๋ย ถ้าป่าถูกทำลายก็ปลูกป่าขึ้นมาใหม่เพื่อให้มีไม้ใช้สอย

ปัญหาเหล่านี้แก้ไขได้ โดยให้ชุมชนร่วมกันวิเคราะห์สังเคราะห์ปัญหาสาเหตุ ตลอดจนทางเลือกในการดำเนินการแก้ไข และร่วมกันปฏิบัติเพื่อพัฒนาชุมชนนั้นด้วยตนเอง รัฐบาลจึงต้องสนับสนุนการก่อตั้งองค์กรชุมชนและเสริมสร้างให้องค์กรชุมชนมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาได้อย่างเข้มแข็ง

ถ้าให้ชุมชนได้มีเวทีสาธารณะพูดคุยกันถึงเรื่องการจัดการทรัพยากรเพื่อการดำรงอยู่อย่างยั่งยืน โดยยกประเด็นสำคัญที่ทุกคนเห็นว่าเป็นปัญหาก่อความเดือดร้อนแก่พวกเขาได้อย่างเป็นรูปธรรมจนในที่สุดพวกเขาจะเรียนรู้ที่จะดำเนินการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ และป่าไม้ที่มีส่วนสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรือเรียกว่าจัดการแบบบูรณาการ ไม่ได้จัดการแยกส่วนดังเช่นหน่วยราชการปฏิบัติ องค์กรชุมชนจะมองการจัดระเบียบชุมชนควบคู่ไปกับการจัดระเบียบทรัพยากรซึ่งขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบที่ดินเป็นพื้นฐาน จากนั้นจึงเป็นการจัดการทรัพยากรแหล่งน้ำ ป่าไม้ เป็นขั้นตอนต่อมา

ปัจจัยที่ทำให้องค์กรชุมชนดำรงอยู่ได้นั้น คือ

1. พลังภูมิปัญญา หมายถึงความรู้ความเข้าใจของท้องถิ่นซึ่งมีองค์ความรู้ด้านจิตสำนึก ด้านการบริการ การจัดการและด้านการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม สำหรับท้องถิ่นนั้น ๆ ในรูปที่สมดุล โดยปัญหานี้จะปรากฏอยู่ในผู้นำชุมชนและสมาชิกชุมชนทั่วไป รวมทั้งมีระบบการสืบสานความคิดเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นลงไปสู่คนรุ่นต่อไปด้วย

2. สิทธิอำนาจ เป็นสิทธิอำนาจขององค์กรชุมชนเพื่อดำเนินการกำหนดบทบาทหน้าที่ กฎ กติกา ตลอดจนกำหนดสิทธิประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการมาจัดสรรให้แก่ชุมชน โดยองค์กรชุมชนอาจได้รับสิทธิอำนาจนี้จากการรับรู้รับรองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับสิทธิอำนาจจากการตกลงใจร่วมกันของชุมชนนั้น ๆ ที่มอบอำนาจให้

3. กฎ กติกาชุมชน เป็นข้อตกลงที่ชุมชนได้รับรองให้มีขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันโดยเป็นกฎ กติกาของสังคมที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคคลในชุมชน และ

กำหนดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อย่างยุติธรรม กฎ กติกาซึ่งกล่าวนี้จะเป็นทั้งข้อห้าม ข้อปฏิบัติและข้อกำหนดโทษที่ตกลงร่วมกันในชุมชนนั้น

4. ทรัพยากร ได้แก่ เงินทอง งบประมาณ และทรัพยากรธรรมชาติอันได้แก่ดิน น้ำ ป่า ตลอดจนแร่ธาตุและพลังงานที่สำคัญ

5. กิจกรรมชุมชน เป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นการรวมเอาภูมิปัญญาสิทธิอำนาจ กฎ กติกาและทรัพยากรมาแปลงให้เป็นรูปธรรมการปฏิบัติเพื่อการพัฒนาหรือเพื่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ สร้างจิตสำนึก และความสามัคคี

เพื่อลดภาระของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รัฐบาลจึงสนับสนุนให้ปัจจัยดังกล่าวเอื้ออำนวยต่อความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน โดยไม่ใช้วิธีการนำความรู้สำเร็จรูปอันเกิดจากการสังเคราะห์ของเจ้าหน้าที่เข้าไปครอบงำ รัฐพึงประสานพลังปัญญาและพลังชุมชนให้เกิดบูรณาการในการแก้ปัญหาทรัพยากรดิน น้ำ ป่า จากชุมชนหนึ่งขยายเป็นเครือข่าย จะทำให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐ และประชาชนในการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่าได้อย่างลุ่มลึก และกว้างขวางขึ้น

การเสริมศักยภาพของพลังชุมชน ในทรรณะของปกรณ์ จริ่งสูงเนิน มีดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจให้ชุมชนมีสิทธิอำนาจในการคิด การตัดสินใจและบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติด้วยตนเอง

2. การกระจายสิทธิประโยชน์อันเป็นผลที่ได้รับจากการจัดการทรัพยากรที่เป็นกองทุน หรือธนาคารข้าว หรือทรัพยากรดิน น้ำ ป่าให้ชุมชนมีสิทธิอำนาจในการจัดสรรสิทธิประโยชน์ด้วยตนเอง

3. ให้ความรู้ในการพัฒนาองค์กรในเรื่องของการบริหารจัดการ การจัดทำโครงสร้าง การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ และกำหนดบทบาทต่าง ๆ ขององค์กรชุมชน

4. สนับสนุนการพัฒนา กฎ กติกาของชุมชน โดยองค์กรชุมชนร่วมกันกำหนดทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับเครือข่ายอย่างสอดคล้องกับกฎหมายของรัฐบาล

5. สนับสนุนการจัดสร้างข้อมูลพื้นฐานของชุมชนเพื่อก่อให้เกิดการเข้าใจและตัดสินใจอย่างถูกต้อง ตลอดจนเสริมสร้างเวทีสาธารณะเพื่อให้เป็นสถานที่ประชุมกระจายข้อมูลข่าวสาร วิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ

6. สนับสนุนให้ความช่วยเหลือในเรื่องวิทยากร ผู้ทรงความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

7. สนับสนุนพลังทรัพยากร ได้แก่เงินกองทุน งบประมาณ ตลอดจนอำนาจในการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่าที่เป็นสิทธิร่วมต่าง ๆ

แนวคิดแบบประสานประโยชน์นั้น มองว่า คนเป็นได้ทั้งผู้ทำลาย และผู้รักษา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับยุทธวิธีการจัดการประสานประโยชน์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

2.6 แนวคิดด้านการพัฒนาแบบยั่งยืน

ดังนี้ ความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืน วิวัฒนาการของแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืนลักษณะของการพัฒนาแบบยั่งยืน และ การพัฒนาแบบยั่งยืนในประเทศไทย

2.6.1 ความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืน

การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นคำที่นำมาใช้โดยหมายถึงรูปแบบการพัฒนาที่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยไม่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ความขาดแคลนหรือเกิดมลภาวะ

แนวคิดในการพัฒนาแบบยั่งยืนสืบเนื่องมาจากแนวคิดในด้านการอนุรักษ์ (Conservation) โดยที่การอนุรักษ์ หมายถึง รูปแบบการใช้ประโยชน์สิ่งที่มีอยู่ เป็นอยู่ อย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุดและต่อเนื่องยาวนาน ศาสตร์ในการอนุรักษ์จะพัฒนาแยกย่อยไปตามประเภททรัพยากร แต่การพัฒนาแบบยั่งยืนจะครอบคลุมแนวความคิดในการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ระบบนิเวศ และการประสานสัมพันธ์ในการพัฒนาต่าง ๆ

ปัจจุบันแนวความคิดในการพัฒนาแบบยั่งยืนได้กลายเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการพัฒนาทุกสาขา อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการพัฒนาแบบยั่งยืนจะเป็นเป้าหมายที่พึงประสงค์ของการพัฒนา แต่ความหมายหรือองค์ความรู้ของการพัฒนาแบบยั่งยืนไม่ชัดเจนเท่าที่ควร และเป็นเรื่องที่นักวิชาการจะต้องวิเคราะห์ และนำเสนอลักษณะและแนวทางของการพัฒนาแบบยั่งยืนให้ชัดเจนเพื่อชี้้นำการพัฒนาประเทศและชี้้นำการพัฒนาในสาขต่าง ๆ ให้สามารถตอบสนองและประสานสัมพันธ์กันไปสู่เป้าหมายร่วมกันได้ (วราพร ศรีสุพรรณ, 2534 : 22)

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2538 : 103) อธิบายว่า ระหว่าง ค.ศ.1960 - 1970 เป็นช่วงที่มีการตื่นตัวทางสิ่งแวดล้อมแพร่กระจายไปทั่วสังคมของโลกตะวันตกและมีการอภิปรายเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่าง “คุณภาพสิ่งแวดล้อม” กับ “การขยายตัวทางเศรษฐกิจ” การปฏิวัติครั้งที่ 2 เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 และต้นทศวรรษที่ 1990 นี้เอง เป็นช่วงที่มีการปรับปรุงขยายความหมายของ “การพัฒนาแบบยั่งยืน” ให้ชัดเจนและเป็นระบบมากที่สุด

เอกสารเรื่อง “World Conservation Strategy” ที่ปรากฏเผยแพร่ในปี 1980 เป็นเอกสารที่สำคัญมากที่สุดในประวัติศาสตร์ทฤษฎีการพัฒนาของโลก นับเป็นครั้งแรกที่มีการเสนออย่างเป็นระบบเพื่อให้โลกรู้ว่าการพัฒนาแบบยั่งยืนเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและสามารถเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติ

แนวคิดแบบประสานประโยชน์นั้น มองว่า คนเป็นได้ทั้งผู้ทำลาย และผู้รักษา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับยุทธวิธีการจัดการประสานประโยชน์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

2.6 แนวคิดด้านการพัฒนาแบบยั่งยืน

ดังนี้ ความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืน วิวัฒนาการของแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืนลักษณะของการพัฒนาแบบยั่งยืน และ การพัฒนาแบบยั่งยืนในประเทศไทย

2.6.1 ความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืน

การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นคำที่นำมาใช้โดยหมายถึง รูปแบบการพัฒนาที่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยไม่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ความขาดแคลนหรือเกิดมลภาวะ

แนวคิดในการพัฒนาแบบยั่งยืนสืบเนื่องมาจากแนวคิดในด้านการอนุรักษ์ (Conservation) โดยที่การอนุรักษ์ หมายถึง รูปแบบการใช้ประโยชน์สิ่งที่มีอยู่ เป็นอยู่ อย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุดและต่อเนื่องยาวนาน ศาสตร์ในการอนุรักษ์จะพัฒนาแยกย่อยไปตามประเภททรัพยากร แต่การพัฒนาแบบยั่งยืนจะครอบคลุมแนวความคิดในการพัฒนาทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม ระบบนิเวศ และการประสานสัมพันธ์ในการพัฒนาต่าง ๆ

ปัจจุบันแนวความคิดในการพัฒนาแบบยั่งยืนได้กลายเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการพัฒนาทุกสาขา อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการพัฒนาแบบยั่งยืนจะเป็นเป้าหมายที่พึงประสงค์ของการพัฒนา แต่ความหมายหรือองค์ความรู้ของการพัฒนาแบบยั่งยืนไม่ชัดเจนเท่าที่ควร และเป็นเรื่องที่นักวิชาการจะต้องวิเคราะห์ และนำเสนอลักษณะและแนวทางของการพัฒนาแบบยั่งยืนให้ชัดเจน เพื่อชี้้นำการพัฒนาประเทศและชี้้นำการพัฒนาในสาขาต่าง ๆ ให้สามารถตอบสนองและประสานสัมพันธ์กันไปสู่เป้าหมายร่วมกันได้ (วราพร ศรีสุพรรณ, 2534 : 22)

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2538 : 103) อธิบายว่า ระหว่าง ค.ศ.1960 - 1970 เป็นช่วงที่มีการตื่นตัวทางสิ่งแวดล้อมแพร่กระจายไปทั่วสังคมของโลกตะวันตกและมีการอภิปรายเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่าง “คุณภาพสิ่งแวดล้อม” กับ “การขยายตัวทางเศรษฐกิจ” การปฏิบัติครั้งที่ 2 เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 และต้นทศวรรษที่ 1990 นี้เอง เป็นช่วงที่มีการปรับปรุงขยายความหมายของ “การพัฒนาแบบยั่งยืน” ให้ชัดเจนและเป็นระบบมากที่สุด

เอกสารเรื่อง “World Conservation Strategy” ที่ปรากฏเผยแพร่ในปี 1980 เป็นเอกสารที่สำคัญมากที่สุดในประวัติศาสตร์ทฤษฎีการพัฒนาของโลก นับเป็นครั้งแรกที่มีการเสนออย่างเป็นระบบเพื่อให้โลกรู้ว่าการพัฒนาแบบยั่งยืนเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและสามารถเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติ

เรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของประเทศที่ยากจนเพียงจะได้รับความสนใจอย่างจริงจังในช่วงการปฏิวัติครั้งที่ 2 (1980/90) ซึ่งปรากฏในรูปแบบของการอภิปรายเกี่ยวกับ “การพัฒนาแบบยั่งยืน” แนวคิดนี้ได้รับการบรรจุให้เป็นหัวข้อใหญ่ของการประชุมสุดยอดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโลกครั้งที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี 1992

มองจากมิติทางสังคม การพัฒนาแบบยั่งยืนมีหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ

ความหลากหลายทางวัฒนธรรม : การพัฒนาควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมพื้นบ้าน และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ความยั่งยืนทางสถาบัน : การตัดสินใจของชุมชนและการจัดองค์การสังคมต้องสอดคล้องกับหลักการนิเวศวิทยาท้องถิ่น

การมีส่วนร่วม : การพัฒนาควรมาจากข้างล่าง ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรของตนเอง

ความยุติธรรมทางสังคม : ความมั่นคงของการดำรงชีวิตต้องครอบคลุมกลุ่มชนผู้ยากไร้ในปัจจุบันและคนรุ่นหลังในอนาคตอันยาวไกล (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, เล่มเดิม : 103)

2.6.2 วิวัฒนาการของแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2538 : 72) ได้อธิบายเกี่ยวกับการพัฒนาแนวคิด “ความยั่งยืน” มี 2 แนวคิดอยู่เคียงข้างกัน คือ

การพัฒนาที่ยั่งยืนแบบมิติเดียว เน้นการขยายตัวแบบยั่งยืน (Sustainable Growth)

การพัฒนาที่ยั่งยืนแบบหลายมิติ เน้นสังคมแบบยั่งยืน (Sustainable Society)

ตารางที่ 2.1 แสดงการเปรียบเทียบแนวคิด 2 แบบ เกี่ยวกับการพัฒนาแบบยั่งยืน

หัวข้อเปรียบเทียบ	การพัฒนาที่ยั่งยืนแบบมิติเดียว “การขยายตัวแบบยั่งยืน” (Sustainable Growth)	การพัฒนาที่ยั่งยืนแบบหลายมิติ “สังคมแบบยั่งยืน” (Sustainable Society)
1. เป้าหมายสูงสุด	- ความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ	- ความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม
2. เหตุผล	- เพื่อประโยชน์ของมนุษย์	- เพื่อประโยชน์ของมนุษย์และธรรมชาติ
3. ปรัชญาเบื้องหลัง	- เน้นความสำคัญของมนุษย์ (Anthropocentric) และอรรถประโยชน์นิยม	- เน้นความสำคัญของมนุษย์ผสมผสานกับปรัชญา Ecocentric ธรรมชาติก็มีความสำคัญเช่นกัน เน้นปรัชญาสิ่งแวดล้อม (Environmental Philosophy)
4. หนทางไปสู่เป้าหมาย	- ต้องจัดระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	- ต้องจัดระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเช่นกัน
5. กลไก	- ใช้หลักเกณฑ์ประสิทธิภาพและการอนุรักษ์ เพื่อบรรลุเป้าหมาย ความยั่งยืน	- หลักเกณฑ์ 2 ข้อดังกล่าว ยังไม่พอเพียง เป็นก้าวแรกเท่านั้นเอง
6. จริยธรรม	- ไม่จำเป็นต้องมีจริยธรรมใหม่ มาสนับสนุน ใช้หลักเกณฑ์ 2 ข้อดังกล่าวก็พอเพียงแล้ว	- ต้องมีการสร้างจริยธรรมทางสิ่งแวดล้อมแนวใหม่ (โลกทัศน์ใหม่ ค่านิยมใหม่ที่เคารพธรรมชาติ)
7. รูปแบบของการพัฒนา	- เจริญปริมาณ เน้นมิติทางเศรษฐกิจ	- เจริญคุณภาพ เน้นหลายมิติ
8. ตัวอย่าง	- การวิเคราะห์เรื่องการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของธนาคารโลก และนักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมแนวนีโอคลาสสิก	- การวิเคราะห์การพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของเศรษฐศาสตร์แนวนิเวศ (Ecological Economics) และเศรษฐศาสตร์สีเขียว (Green Economics) รวมทั้งนิเวศวิทยาการเมือง (Political Ecology)

2.6.3 ลักษณะของการพัฒนาแบบยั่งยืน

วราพร ศรีสุพรรณ (2534 : 54-59) เสนอแนวคิดด้านการพัฒนาแบบยั่งยืน ในทรรศนะของ เบ็คกี้ เจ บราวน์ (Becky J. Brown) และ เอ็ดเวิร์ด บี บาร์บีเย (Edward B. Barbier) โดยเปรียบเทียบในด้านระบบทางชีววิทยา ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคม ดังนี้

ลักษณะของการพัฒนาแบบยั่งยืนตามแนวคิดของเบ็คกี้ เจ. บราวน์ (Brown and other, 1987 : 717) คือ

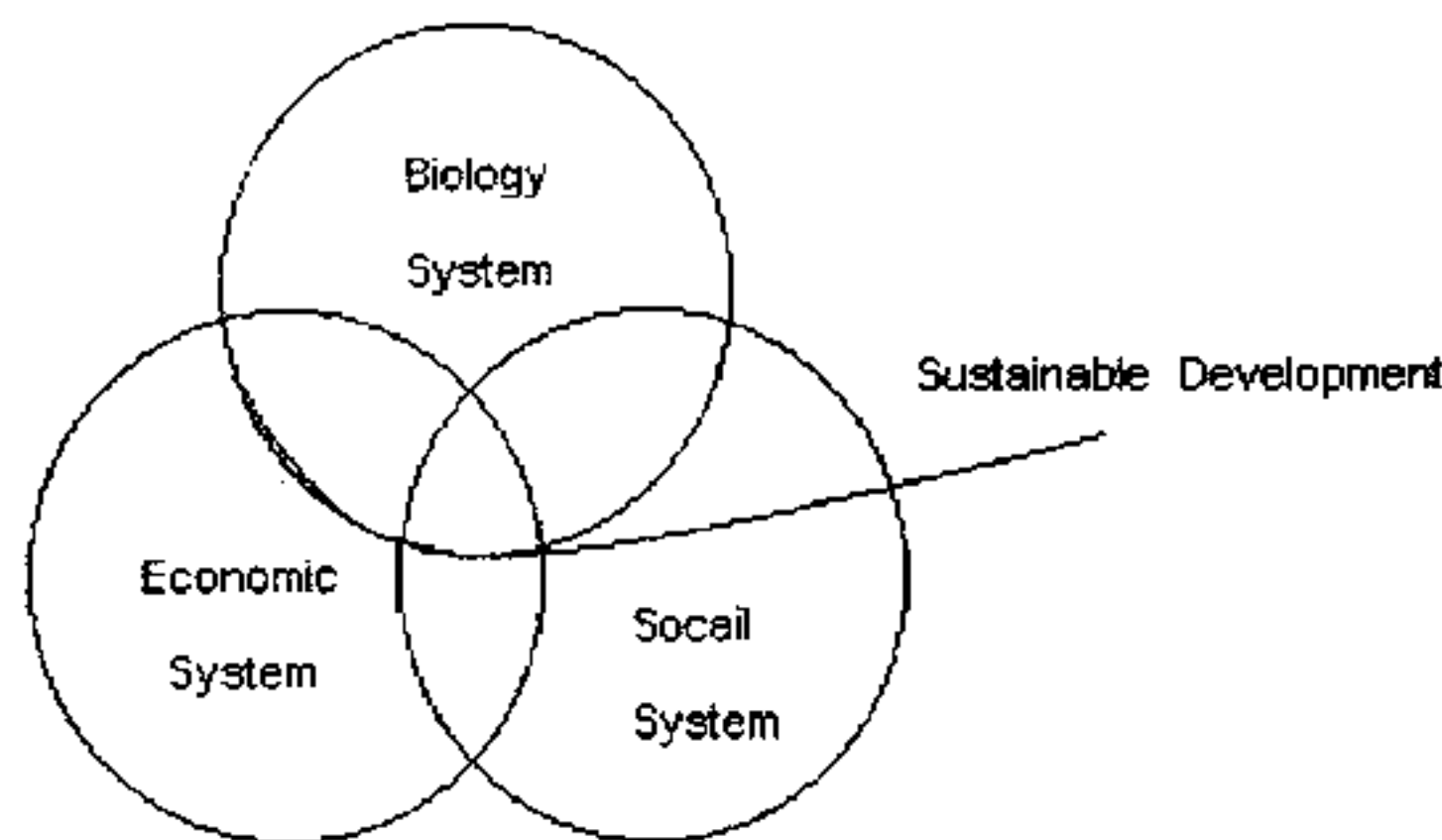
1. มีความต่อเนื่องของเผ่าพันธุ์มนุษย์บนโลก โดยมีการให้กำเนิดชีวิตใหม่ และผู้ที่เกิดใหม่สามารถอยู่รอดเติบโตและมีลูกหลานต่อเนื่องไปในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย
2. สามารถรักษาปริมาณสำรอง (Stock) ของทรัพยากรทางชีวภาพและสามารถให้ผลผลิตทางการเกษตรได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน
3. มีจำนวนประชากรมนุษย์คงที่
4. สามารถจำกัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ
5. เน้นการพัฒนาในระดับ Small - Scale และในรูปแบบการพึ่งตนเองได้ (Self-Reliance)
6. สามารถรักษาระบบนิเวศและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมได้อย่างต่อเนื่อง

เอ็ดเวิร์ด บี บาร์บีเย (Barbier, 1987 : 104) ได้เสนอว่าการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน (Sustainable Economic Development) เป็นรูปแบบการพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของระบบ 3 ระบบ ด้วยกัน คือ ระบบทางชีววิทยา ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคม โดยที่แต่ละระบบสามารถพัฒนาไปสู่เป้าหมายของตนเองได้ทั้งนี้ เป้าหมายของระบบทางชีววิทยา คือ การนำไปสู่ความหลากหลายทางพันธุกรรม (Genetic Diversity) ความสามารถในการกลับคืนสู่สมดุลในกรณีที่ถูกรบกวนหรือถูกใช้ไป (Resilience) และความสามารถในการใช้ผลผลิตทางชีวภาพ (Biological Productivity)

เป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ คือ การนำไปสู่การได้รับความต้องการขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ ส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกัน (Equity-Enhancing) และมีสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น

เป้าหมายของระบบสังคม คือ การนำไปสู่ความหลากหลายในวัฒนธรรม (Cultural Diversity) มีสถาบันที่ยั่งยืนยาวนาน มีความเป็นธรรมทางสังคม และมีส่วนร่วมจากผู้คนต่าง ๆ สังคม

การพัฒนาแบบยั่งยืนจะเป็นจุดที่ทั้ง 3 ระบบ สามารถพัฒนาตนเองไปได้สูงสุด โดยจะเป็นส่วนที่ซับซ้อนกันของทั้ง 3 ระบบ ดังภาพ



แผนภูมิที่ 2.13 แสดงระบบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแบบยั่งยืน

ถ้าเปรียบเทียบแนวคิดของ บราวน์ และ บาร์บีเอ จะพบว่าแนวความคิดของ บราวน์ เน้นไปที่ระบบทางชีวภาพและระบบเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยมีได้กล่าวถึงลักษณะทางสังคมไว้ แต่ บราวน์ ได้อธิบายลักษณะที่พึงประสงค์ไว้ค่อนข้างชัดเจนและสอดคล้องกับแนวคิดของ บาร์บีเอ กล่าวคือ

1. ในด้านระบบทางชีววิทยา

บราวน์	บาร์บีเอ
1. มีความต่อเนื่องของเผ่าพันธุ์บนโลก โดยมีผู้เกิดใหม่สามารถอยู่รอด เติบโตและมีลูกหลานต่อเนื่องไปในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย 2. มีจำนวนประชากรมนุษย์คงที่ 3. สามารถรักษาปริมาณสำรอง (Stock) ของทรัพยากรทางชีวภาพและสามารถให้ผลผลิตทางการเกษตรได้อย่างต่อเนื่อง ยาวนาน 4. สามารถรักษาระบบนิเวศและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมได้อย่างต่อเนื่อง	1. มีความหลากหลายทางพันธุกรรม 2. มีความสามารถในการให้ผลผลิตทางชีวภาพ 3. มีความสามารถในการกลับสู่สมดุลภายหลังการถูกรบกวน (Resilience)

จะเห็นได้ว่าแนวคิดของ บราวน์ และ บาร์บีเอ สอดคล้องกันเพียงแต่ บาร์บีเอ พูดยุคในมิติที่กว้างกว่า เช่น พูดยุคถึงการให้ผลผลิตทางชีวภาพและความหลากหลายทางพันธุกรรม แต่ บราวน์ จะนำเสนอในมิติที่แคบกว่าโดยเน้นไปที่ผลผลิตทางการเกษตร พูดยุคถึงปริมาณสำรองของทรัพยากรทางชีวภาพ และความต่อเนื่องทางพันธุกรรมของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม บราวน์ ก็ได้พูดยุคถึงมิติที่กว้างไว้ด้วยคือ ระบุถึงความสามารถในการกลับคืนสู่สมดุลในกรณีที่ถูกกระทบ คือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรซึ่งเสมือนการรบกวนระบบนิเวศของมนุษย์นั้น ไม่ว่าจะเป็นการเกษตรและอุตสาหกรรมจะต้องไม่เกินขีดความสามารถที่ระบบนิเวศนั้นจะสามารถกลับคืนสู่สมดุลได้

บาร์บีเอ ได้อธิบายว่าการพัฒนาแบบยั่งยืนทางการเกษตรจะต้องสามารถรักษาระดับของสารอาหารและสารอินทรีย์ในดินให้คงอยู่ได้อย่างสม่ำเสมอ ส่วนในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมก็จะต้องมีผลกระทบค่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ลดปริมาณของเสียที่จะปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ใช้ทรัพยากรที่เกิดทดแทนไม่ได้ให้น้อยที่สุด และทรัพยากรที่เกิดทดแทนได้ก็จะต้องใช้ในอัตราที่ไม่เกินความปลอดภัยทางนิเวศวิทยา พยายามนำของเสียกลับมาใช้ใหม่และลดการสูญเสียในทุกกระบวนการของการผลิต

2. ในด้านระบบเศรษฐกิจ

บราวน์	บาร์บีเอ
1. สามารถจำกัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ 2. เน้นการพัฒนาในระดับ Small-Scale และเน้นในรูปแบบการพึ่งตนเองได้	1. การได้รับความต้องการขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ (ลดความยากจน) 2. ส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกัน 3. มีสินค้าที่เป็นประโยชน์และบริการเพิ่มขึ้น

ในด้านเศรษฐกิจจะพบว่าแนวคิดของ บราวน์ และ บาร์บีเอ จะมีความแตกต่างกันแต่ก็ยังมีส่วนที่สามารถประสานกันได้ คือ ข้อเสนอของ บราวน์ ในการพัฒนาระดับ Small-Scale และการพัฒนาในรูปแบบการพึ่งตนเองได้นั้น เป็นหนทางที่สำคัญที่จะนำไปสู่การลดความยากจนและส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจของคนในสังคม อย่างไรก็ตามมีข้อน่าสังเกตว่า ขณะที่ บราวน์ เสนอให้จำกัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่บาร์บีเอ ยังเห็นว่าจะต้องมีการเพิ่มขึ้นของสินค้าและบริการ

3. ในด้านระบบสังคม

บราวน์ ไม่ได้กล่าวถึงไว้อย่างชัดเจน แต่ให้ความสำคัญกับการคงอยู่ของมนุษยชาติในส่วนต่าง ๆ ของโลก ซึ่งรวมถึงชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ การคงอยู่ของวัฒนธรรม การอยู่รอดของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมทั้งกลุ่มที่แตกต่างกันในเรื่องราวได้หรือสภาพถิ่นที่อยู่อาศัยที่แตกต่างกันไปในภูมิ

ภาคต่าง ๆ ส่วน บาร์บีเอ ได้อธิบายลักษณะทางสังคมที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาแบบยั่งยืนไว้อย่างกว้างขวาง โดยเน้นในเรื่องความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรมคล้ายกับ บราวน์ แต่ได้เพิ่มเติมในส่วนของการคงอยู่ของสถาบันต่าง ๆ ทางสังคม ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.6.4 การพัฒนาแบบยั่งยืนในประเทศไทย

มีการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกที่ประเทศบราซิล เมื่อเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2535 หน่วยงานของ รัฐบาลไทยได้จัดทำรายงานฉบับหนึ่งชื่อ “Thailand Country Report to the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)” ในรายงานนี้ได้มีการอ้างว่า ประเทศไทยกำลังใช้แนวทางที่เรียกว่า “การพัฒนาแบบยั่งยืน” หรือ “Sustainable Development” โดยจะมีการร่วมมือประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน มหาวิทยาลัย และประชาชน

นักพัฒนาและนักวิชาการไทยได้เสนอยุทธวิธีที่เกี่ยวกับนโยบายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบยั่งยืน ดังนี้

1. การส่งเสริมการแสวงหา พัฒนา และเผยแพร่ภูมิปัญญาชาวบ้านเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับการพัฒนาชนบทบนพื้นฐานของวัฒนธรรมชุมชนและการพึ่งตนเอง
2. การคืนกรรมสิทธิ์ทรัพยากรท้องถิ่นให้แก่ชุมชนและกำหนดให้ชุมชนมีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น
3. การส่งเสริมให้มีการปลูกสำนึกในอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2536 : 102.)

ในที่นี้ขอเสนอทรรศนะในเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบยั่งยืนสำหรับสังคมไทย โดยนักวิชาการ 2 ท่าน ดังนี้

(1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบยั่งยืนสำหรับสังคมไทยในทรรศนะ ประเวศ วะสี ประเวศ วะสี (2542 : 51-53) ได้อธิบายองค์ประกอบที่เป็นหัวใจของความยั่งยืนของสังคมชนบทมี 3 ประการ คือ

1. องค์กรชุมชน
2. ความรู้
3. กระบวนการเรียนรู้ของประชาชน

นักวิชาการ นักการเมือง ตลอดจนนักพัฒนาจะต้องคำนึงถึงความยั่งยืนของเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคมอย่างสอดคล้องประสาน หรือเรียกว่ามีบูรณาการ

(2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบยั่งยืนสำหรับสังคมไทยในทศวรรษ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2538 : 147-148) ได้เสนอแนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืนสำหรับสังคมไทยดังนี้

1. ต้องแก้ไขความยากจนอย่างเร่งด่วน มองทางด้านนิเวศวิทยาแล้วต้องถือว่าความยากจนมีส่วนสำคัญ ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางธรรมชาติ หรือมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ถูกต้อง คนที่บุกรุกทำลายป่าส่วนหนึ่งเป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ดิน เป็นคนที่ยากจนที่สุดในสังคมไทย ถ้าเราสามารถสนองความต้องการพื้นฐานของผู้ยากไร้ได้โดยให้มีปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้สามารถดำรงชีวิตได้ การทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมก็จะเบาบางลงมาก สิ่งที่ต้องทำ 2 อย่างคือ แก้ไขความยากจนพร้อมทั้ง หลีกเลี่ยงการทำลายธรรมชาติ

2. ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนวิถีการบริโภคใหม่ เพื่อลดแรงกดดันต่อธรรมชาติ รวมทั้งการควบคุมการใช้พลังงานด้วย ประเทศต้องผลิตโดยใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น และเน้นการสนองความต้องการของมวลชน ต้องใช้ทรัพยากรในขีดจำกัด ต้องใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ส่งเสริมการใช้แรงงาน เทคโนโลยีต้องเป็นเทคโนโลยีที่สะอาด (clean technology) กระบวนการผลิตต่าง ๆ จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากนัก

สรุป คือ ข้อปฏิบัติต่าง ๆ จะต้องมุ่งเน้นไปในทิศทาง 3 ด้าน พร้อม ๆ กัน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อเน้นการสร้างคุณภาพของการพัฒนา และทางด้านนิเวศเพื่อรักษาความยั่งยืน ยาวนานของธรรมชาติ

2.7 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รายงานวิจัยที่นำมาศึกษาแบ่งเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย
2. รายงานการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐในการจัดการ

ทรัพยากรป่าไม้

3. รายงานการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในเขตป่า
- รายงานวิจัยดังกล่าวอธิบายได้ดังนี้

2.7.1 รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย

ผู้ที่ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายได้แก่ ระวีวรรณ กลัยานสันต์ (2532) ปราณีพนมเรียงไชย (2532) สักดิ์ประเสริฐ เจริญประสิทธิ์ (2539) สุจริต จิตตะมาลา (2540)

รายงานดังกล่าว อธิบายโดยสังเขป ดังนี้

ระวีวรรณ ถักยาณสันต์ (2532 : 34 - 38) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการกำหนดนโยบาย อีสานเขียว ศึกษาบทบาทของทหารในการพัฒนาชนบท จากยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยศึกษาปัจจัยที่เป็นผลต่อพื้นฐานการก่อเกิด และผลกระทบการกำหนดนโยบายและการปรับปรุงนโยบาย

ระวีวรรณ พบว่า

1. การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ยังขึ้นอยู่กับผู้นำเป็นสำคัญ และมีลักษณะพึ่งพาหน่วยงานอื่น ปัจจัยทางการเมืองเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้กองทัพบกเข้ามามีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย มีมุมมองในการแสวงหาอำนาจ และคำตอบที่เป็นกระแสด้าน และเป็นกระแสโต้ซึ่งกันและกัน โดยสรุปประเด็นการพัฒนาเหนือภาพทางการเมือง ซึ่งต่างฝ่ายต่างอยู่ในลักษณะหยั่งเชิงและคุมเชิงโดยมีข้าราชการเป็นเครื่องมือ และประชาชนในชนบทเป็นเป้าหมาย ทดลอง ซึ่งนโยบายอีสานเขียวจำต้องแสดงผลงานมากกว่ารูปแบบของพิธีกรรมให้ปรากฏ

2. ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ยังมีปัญหามากมาย เพราะทางเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนั้น ไม่สามารถแปลงนามธรรมให้เป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากของประชาชนในภาคอีสานได้ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเกี่ยวกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร อันหมายถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น อาจกล่าวได้ว่า ยังไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ภายในระยะเวลา 5 ปี ตามที่กำหนดไว้

ปราณี พนมเริงไชย (2532 : 258 - 276) ศึกษาการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับชุมชนแออัด พบว่า นโยบายนี้มีข้อจำกัดคือ

1. การกำหนดนโยบายยังไม่ครบวงจรและเพียงพอที่จะเกิดผลในทางปฏิบัติ
2. รัฐบาลมีนโยบายไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละชุดจะมีความสนใจมาก

น้อยเพียงไร

3. ไม่มีการวิเคราะห์อย่างแจ่มชัดถึงความเหมาะสมที่แท้จริงในแนวทางการดำเนินงาน
4. ขาดกลไกและมาตรการกฎหมายที่เหมาะสม
5. ขาดงบประมาณสนับสนุน

ปราณีมีข้อเสนอแนะว่า รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาจุดศูนย์รวมของนโยบาย ซึ่งจะช่วยเป็นหลักในการกำหนดนโยบายของงานหลายหน่วยงานให้มีทิศทางสอดคล้องกัน โดยอาจจัดตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ปัญหา ควรมองปัญหาอย่างรอบด้านและมองประสานการพัฒนาเมืองพร้อมกับการพัฒนาชนบท โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายผู้ประสบความเดือดร้อนจริง แล้วเร่งยกปัญหาด้านโครงสร้างมาพิจารณา เช่น ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่ดิน ปัญหาความไม่เท่าเทียม

ของการพัฒนาในเมืองและชนบท อันเป็นสาเหตุของความยากจนเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาสู่เมือง ดังนั้นในการแก้ปัญหาต้นเหตุ รัฐบาลต้องมีนโยบายการกระจายอำนาจทางด้านการเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และในการกระจายอำนาจดังกล่าว ต้องมีส่วนสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ประชาชนในชนบทสามารถยกระดับชีวิตที่ดีขึ้นได้ จึงจะเป็นการลดปัจจัยคุกคามและปัจจัยหลักในการอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่

รัฐบาลควรประกาศใช้นโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับชุมชนแออัด สภาพที่ต้องการให้เป็น รวมทั้งระบุนมาตรการรองรับไว้ให้พอเพียง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง และเป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานที่ปฏิบัติ สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม

สาระของนโยบายควรกำหนดให้ครอบคลุมทั้งแนวนอนและมีความลึกพอควรที่จะให้มีการแก้ปัญหาอย่างครบวงจร

ศักดิ์ประเสริฐ เจริญประสิทธิ์ (2539 : 95 - 102) ศึกษาการพัฒนานโยบายของรัฐด้านแรงงานต่างชาติในจังหวัดตราด พบว่า นโยบายของรัฐในการสกัดกั้น และผ่อนผันการทำงานของแรงงานต่างชาติไม่ได้ผล เนื่องจาก

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์โดยมิชอบจากผู้ประกอบการและแรงงานต่างชาติ
2. ความไม่ชัดเจนในนโยบายแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติ
3. การมีหน่วยงานจำนวนมาก ซึ่งขาดการประสานงานและขาดเอกภาพในการบริหาร
4. หน่วยงานของรัฐไม่เคร่งครัดในการป้องกันสกัดกั้นแรงงานต่างชาติ

ในอนาคตคาดว่าจะมีแรงงานต่างชาติอพยพมาใหม่มากขึ้น เนื่องจากด้านอุปสงค์ผู้ประกอบการมีความต้องการแรงงานเพื่อกรีดยางพารา และงานก่อสร้างมีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี ด้านอุปทาน แรงงานต่างชาติที่มีอยู่เดิม มีความต้องการทำงานในจังหวัดตราดอย่างถาวร ซึ่งในอนาคตแรงงานดังกล่าวจะพัฒนาเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานฝีมือ อันจะมีผลกระทบต่อการแข่งขันจากแรงงานไทยในที่สุด

ศักดิ์ประเสริฐ มีข้อเสนอแนะว่า รัฐบาลควรกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติให้ครอบคลุมและเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอนาคต ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนกลางจะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับบัญชา เพื่อให้มีเอกภาพในการบริหาร ควรกำหนดมาตรการที่จะทำให้แรงงานต่างชาติที่มีอยู่ในปัจจุบันไปรายงานตัวขออนุญาตทำงานให้ครบถ้วน ควรนำกฎหมายแรงงานไปบังคับใช้กับแรงงานต่างชาติเช่นเดียวกับแรงงานไทย เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ และเกิดความเป็นธรรมตามหลักสิทธิมนุษยชน

สุจิต จิตะมาลา (2540 : 168-181) ศึกษาการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการทำแท้งในสังคมไทย พบว่า

ประเด็นการเลือกนโยบาย กลุ่มทางสังคมต่าง ๆ มีความเห็นว่่านโยบายเกี่ยวกับการทำแท้งในสังคมไทย จะต้องมีความชัดเจนในระดับทางเลือก หรือมาตรการในการปฏิบัติ มีความสอดคล้องในหลักความเสมอภาค ยุติธรรม หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักสิทธิเสรีภาพ และหลักจริยธรรม

ประเด็นองค์ประกอบของเงื่อนไขในการพิจารณาว่าด้วยการทำแท้ง พบว่า กลุ่มทางสังคมต่าง ๆ มีแนวความคิดที่เห็นว่าปัญหาการทำแท้งในสังคมไทยมีรายละเอียดของปัญหาที่สัมพันธ์กับปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ ปัจจัยทางสุขภาพ ปัจจัยทางการศึกษา ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยทางเศรษฐกิจ

ประเด็นกระบวนการทำงานเกี่ยวกับการทำแท้ง พบว่า กลุ่มทางสังคมต่าง ๆ มีความเห็นว่ากระบวนการทำงานตามนโยบายเกี่ยวกับการทำแท้งในสังคมไทยอยู่ในระดับอุดมการณ์ ที่สมควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น

ประเด็นนโยบายเกี่ยวกับการทำแท้งในสังคมไทยที่เหมาะสม พบว่ากลุ่มทางสังคมต่าง ๆ เสนอปรัชญาพื้นฐาน “การทำแท้งไม่ใช่ความผิดปกติของผู้หญิง” โดยยึดหลักของการให้คำปรึกษาบนพื้นฐานข้อมูลที่ชัดเจน ถูกต้อง และครบถ้วน เพื่อให้ผู้หญิงได้ตัดสินใจบนทางเลือกเชิงบวก มากกว่าเชิงลบด้วยตนเอง โดยมีสังคมช่วยเหลือบรรเทาปัญหา และจะต้องมีการออกระเบียบมาตรการที่ปฏิบัติได้ ในลักษณะของปัญหาเชิงจริยธรรม ในทุกกระทรวงที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหา

สุจริตมีข้อเสนอแนะว่า ควรผลักดันให้เกิดกฎหมายพิเศษที่สามารถบรรจุปัญหาว่าด้วยการทำแท้งของสังคมไทย และสร้างแนวทางที่เหมาะสมในสังคมไทย อันสอดคล้องกับหลัก 5 ประการ ดังนี้

1. หลักคิดพื้นฐานของการทำแท้งคือ “การทำแท้งไม่ใช่สิ่งผิดปกติของผู้หญิง”
2. หลักการให้คำปรึกษา (Counseling)
3. หลักการตัดสินใจในปัญหาชีวิตด้วยตนเอง (Self - Determination)
4. หลักการมีทางเลือกเพื่อรองรับการตัดสินใจ (Alternative) ภายใต้การสนับสนุนของระบบสังคม (Social Support System)
5. หลักการประสานงานระหว่างหน่วยงาน องค์กรหรือกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Co - Ordination)

2.7.2 รายงานการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ผู้ที่ศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ได้แก่ รักเกียรติ วานิชพิพัฒน์ (2535) ชูพินิจ เกษมณี (2539) คณัย ศรีโมรา (2538) กมล เดชสำราญ (2540)

รายงานดังกล่าวมีข้ออธิบายดังนี้

รักเกียรติ วานิชพิพัฒน์ (2535 : 62-64) ศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงาน พนักงานฝ่ายปกครองในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานฝ่ายปกครองกับการปฏิบัติหน้าที่จริงไม่มีความสอดคล้องกัน

กฎระเบียบวิธีการปฏิบัติไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายปกครอง

พนักงานฝ่ายปกครองมีประสบการณ์ในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ แตกต่างกัน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลป่าต้นน้ำลำธาร รักเกียรติ เสนอว่าให้มวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันดูแลรักษาป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ

ปรับปรุงนโยบายที่ปฏิบัติต่อชาวไทยภูเขาและผู้บุกรุกทำลายป่า โดยกำหนดพื้นที่ควบคุมให้ชัดเจน

คณัย ศรีโมรา (2538 : 127) ศึกษาการกระจายอำนาจในการดูแลรักษาป่าให้ชุมชน พบว่า

1. กฎหมายที่เกี่ยวกับป่าและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เป็นระบบกฎหมายแบบอำนาจนิยม และการจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์มีลักษณะรีดรอนและลดทอนสิทธิชุมชน ด้วยการอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรเป็นของรัฐ และโอนอำนาจเหนือทรัพยากรมาเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด โดยรวมศูนย์อำนาจบริหารจัดการมาอยู่ที่ส่วนกลางทั้งหมด

2. ระบบกฎหมายวางอยู่บนฐานความคิดที่แยกคนและชุมชนออกจากป่า โดยมีสมมติฐานว่า คนอยู่ร่วมกับป่าอย่างสมดุลไม่ได้ จนทำให้มองเห็นชาวบ้านเป็นศัตรูต่อป่า แนวคิดนี้มีที่มาจากสภาพของการจัดการป่าแบบตะวันตก ซึ่งขัดกับข้อเท็จจริงที่ว่าในประเทศไทยชาวบ้านสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืนมาหลายชั่วอายุคน

3. รัฐบาลใช้เกณฑ์กรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบโฉนดอย่างตะวันตกมาเป็นหลักในการตรวจสอบสิทธิของเอกชนหรือชุมชนอย่างเคร่งครัด รัฐบาลยึดกฎหมายแบบตะวันตกเป็นหลักใน

การจัดการป่า แต่เพียงอย่างเดียว โดยมองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่า ชุมชนไทยมีกฎเกณฑ์ และจารีตประเพณีดั้งเดิมเกี่ยวกับสิทธิประเภทต่าง ๆ ในการถือครองที่ดิน

4. รัฐบาลบังคับใช้กฎเกณฑ์การบริหารจัดการ และการควบคุมเป็นการทั่วไปทั่วประเทศ โดยไม่จำกัดพื้นที่ ในขณะที่สภาพของป่าและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นมีความหลากหลาย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐมองป่าเป็นเพียงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ทำให้ที่ดินที่เคยเป็นป่า แม้จะไม่มีต้นไม้เหลือแล้วก็ยังเป็นป่าอยู่ ในขณะที่ชาวบ้านมองป่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศ วิถีชีวิตจารีตประเพณี และวัฒนธรรมการผลิต

5. ตลอดสามทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลมุ่งเน้นการพัฒนาภาคธุรกิจอุตสาหกรรม โดยมองข้ามการพัฒนาชนบทและภาคเกษตร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ รัฐบาลให้การสนับสนุนการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม โดยอุดหนุนทรัพยากร ทุน กำลังสมอง และกำลังแรงงานจากภาคเกษตร ด้วยวิธีคิดเช่นนี้เอง รัฐบาลจึงสนับสนุนการทำสัมปทานไม้ และการปลูกไม้โตเร็วเพื่อการพาณิชย์ แต่ไม่เคยใส่ใจกับการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในภาคเกษตร ซึ่งขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการมีอำนาจในการจัดการทรัพยากร การพัฒนาในลักษณะเช่นนี้ทำให้ชนบทอยู่ในสภาพเสียเปรียบอย่างต่อเนื่อง ชาวบ้านยากจนลง และสูญเสียทรัพยากรให้กับภาคธุรกิจอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นตลอดเวลา

รักเกียรติ มีข้อเสนอว่า ความลึกลับขัดแย้งของระบบกฎหมาย นโยบายและระบบการจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์ของรัฐดังกล่าวข้างต้น เป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ การพัฒนาระบบประชาธิปไตย ตลอดจนการรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติอย่างยั่งยืน การแก้ปัญหาจึงต้องเริ่มต้นด้วยการทบทวนระบบกฎหมาย นโยบายและระบบการจัดการทรัพยากรของรัฐอย่างจริงจังและเร่งด่วน

ชูพนิจ เกษมณี (พ.ศ.2539 : 40-48) ศึกษานโยบายการอพยพชาวเขาในพื้นที่อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2529 โดยเข้าไปทำการศึกษาในพื้นที่ช่วง พ.ศ. 2530 พบว่า

1. ชาวเขาบางกลุ่มโดยเฉพาะชาวกะเหรี่ยงอาศัยอยู่ในพื้นที่นานจนไม่อาจระบุปีได้แน่นอน พวกเขาอยู่ในพื้นที่นั้นมาก่อนที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติจะถูกประกาศใช้
2. กลุ่มคนที่ทำไม้เป็นธุรกิจ ซึ่งมีมาหลายปีแล้ว ยังคงอยู่แม้จะมีการปิดค่าน้ำมันแล้วก็ตาม แต่สื่อมวลชนมิได้เปิดเผยในประเด็นนี้ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดมาตรการที่เข้มงวดและรัดกุมเพื่อหยุดยั้งธุรกิจที่ผิดกฎหมายนี้อย่างจริงจัง
3. แผนการอพยพมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ ซึ่งก่อให้เกิดผลลบ แก่ทางราชการเอง เช่น การดำเนินการอพยพในช่วงเดือนเมษายน ซึ่งเป็นช่วงการขาดแคลนข้าวของ

ชาวบ้าน เมื่ออพยพลงมา จึงเป็นภาระที่ทางการต้องเล็งดู การจัดพื้นที่รองรับ การสนับสนุนด้านการยังชีพ การควบคุมการอพยพออกนอกจังหวัด เป็นการดำเนินการที่ล้มเหลว

4. แผนการพัฒนาและส่งเสริมด้านการจัดการที่ดิน ด้านงานบริการที่จำเป็น ประสบปัญหาอย่างหนัก

ชุมชนฯ ได้เสนอการปรับนโยบายและทิศทางในกรณีนี้ คือ

1. นโยบายและทิศทางด้านบริหาร

รัฐบาลพึงตระหนักถึงความสามารถในการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศไว้ได้ของระบบการปลูกพืชแบบหมุนเวียนที่ดิน พร้อมทั้งส่งเสริมและให้หลักประกันด้านกฎหมายสำหรับการเกษตรที่มีลักษณะฟื้นฟูสภาพดินได้เช่นนี้

การให้หลักประกันด้านกฎหมาย คือ การรับรองสิทธิเหนือที่ทำกิน ซึ่งต้องเน้นดำเนินการควบคู่ไปกับการให้สิทธิในความเป็นพลเมืองของประเทศ การลงเล้าเข้าในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ จะเป็นการยึดเชื้อสภาพปัญหาให้เนิ่นนานออกไป ไม่มีที่สิ้นสุด

เสริมความรู้ด้านนิเวศวิทยาบนพื้นที่สูงเข้าสู่ระบบการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาพื้นบ้าน (Local Wisdom) เป็นสำคัญ ซึ่งจะนำไปสู่ทิศทางของการเกษตรแบบทางเลือกอื่น (Alternative Agriculture) เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีบนพื้นที่สูง รวมทั้งการให้การสนับสนุนการปลูกพืชผสม ซึ่งมีอยู่แล้วตามจารีตประเพณี

ให้ความสำคัญกับงานวางแผนครอบครัว ทั้งในด้านการเผยแพร่ความรู้ การให้บริการและสวัสดิการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยมีความมุ่งหมายเพื่อรักษาสภาพสมดุลระหว่างคนกับที่ดินไว้

ปรับปรุงคุณภาพถนนลำลองที่มีอยู่บนพื้นที่สูง โดยจัดให้มีระบบป้องกันการกัดกร่อนของที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

ทบทวนนโยบายการให้สัมปทานป่าไม้เพื่อการพาณิชย์ โดยปรับให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน พร้อมกับการพิจารณาสู่ทางปรับใช้แนวคิดป่าไม้กับสังคม โดยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2. นโยบายและทิศทางด้านวิชาการ รัฐบาลพึงให้การส่งเสริมและสนับสนุนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในเรื่องต่อไปนี้

การศึกษาทดลองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการเกษตรแบบหมุนเวียนที่ดิน เช่น การแสวงหาวิธีเร่งรัดช่วงเวลากการฟื้นตัวของดิน

การศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงด้านปริมาณและคุณภาพของระบบการปลูกพืชแบบผสม

การศึกษาวิจัยการเกษตรแบบทางเลือกอื่น เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมี รวมทั้ง การศึกษาวิจัยการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการเกษตร

การศึกษาวิจัยต่อเนื่องถึงผลกระทบของรูปแบบการเกษตร และตัวแปรอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องต่อสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูงที่เนินเขา และในพื้นที่ราบ

กมล เดชสำราญ (2540 : 33-35) ศึกษาแนวคิดและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ในพื้นที่ หน่วยงานจัดการต้นน้ำปางมะผ้า อำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตั้งแต่ พ.ศ. 2529 – 2539 พบว่าในการปฏิบัติงาน ได้มีการผสมผสานการพัฒนาชุมชนควบคู่กับการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติไปด้วยกัน โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการพัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540- 2544)

กมล เสนอว่า การส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนในพื้นที่ต้นน้ำลำธารได้มีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ควรได้รับการส่งเสริมสนับสนุนต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะใน รูปแบบกลุ่มน้ำ เพื่อให้เกิดการจัดสรรครอบคลุมพื้นที่ทั้งระบบ พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่องค์กรส่วน ท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน สารวัตรกำนันเข้ามามีบทบาทด้วย

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ควรมีการประสานความร่วมมือของหน่วยงานใน พื้นที่ ให้มีทิศทางเดียวกันและมีเอกภาพ โดยเฉพาะการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ควรจะดำเนินการ ภายใต้อาณัติและมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด

สมนึก วีระยุทธวัฒน์ (2540 : 20-21) ศึกษาการจัดการป่าชุมชนในเขตพื้นที่ ต้นน้ำลำธารของชุมชนมุเซอ บ้านโป่งผา ตำบลบ้านหลวง อำเภอแม่เฒ่า จังหวัดเชียงใหม่ พบ ว่าในความพยายามของรัฐบาลที่จะป้องกันรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้เหลืออยู่ตามเป้าหมายที่วางไว้ โดย การใช้มาตรการที่เข้มงวดทางกฎหมาย โดยละเลยชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าไม้ หรือการกีดกันการเข้า ไปอนุรักษ์พื้นที่ป่าของชุมชนที่ได้อาศัยมาก่อนที่จะประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ ทำให้เกิดความกดดัน นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน จน พ.ศ. 2537 หน่วยงานต้นแม่น้ำหลักหมื่น ดำเนินการภายใต้โครงการวนศาสตร์ชุมชนบนพื้นที่สูงส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ กรมป่าไม้ ได้มุ่งเน้น ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน โดย ระดมความคิดจากประสบการณ์อันยาวนานของชุมชน จากภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน และ หลักวิชาการจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ ทำให้เกิดแนวคิด แนวทางการดำเนินการ และผล การดำเนินงาน ทำให้ชุมชนเกิดความภาคภูมิใจที่สามารถแก้ไขปัญหาด้วยชุมชนเอง และหนุน ช่วยรัฐบาลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติบริเวณป่าต้นน้ำลำธาร

สมนึกมีข้อเสนอดังนี้

1. ควรมีการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ด้วยการให้ข้อมูล ข่าวสาร จัดฝึกอบรม ศึกษาดูงาน ให้ความรู้เพิ่มประสบการณ์แก่ชุมชนอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

2. ด้านผลประโยชน์จากการจัดการป่าชุมชนที่นอกเหนือจากประโยชน์โดยตรง คือ เป็นแหล่งกำเนิดต้นน้ำลำธารแล้ว ชุมชนควรจะได้ประโยชน์อย่างอื่นด้วย เช่น เป็นแหล่งอาหาร และรายได้ด้วย ควรส่งเสริมสนับสนุนการปลูกไม้ป่าที่สามารถนำมาบริโภคใช้สอยในครัวเรือน เช่น มะขาม ตะเคียน ไม้ไผ่ชนิดต่าง ๆ พืชสมุนไพร เป็นต้น

3. ควรมีการกำหนดพื้นที่ป่าธรรมชาติ เพื่อเป็นป่าใช้สอยสำหรับชุมชนในอนาคตด้วย เพราะชุมชนต้องใช้ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย เป็นเชื้อเพลิง เมื่อมีการตัดไม้ใช้ประโยชน์ ควรมีการปลูกทดแทน เป็นต้น

4. ในส่วนของหน่วยงานราชการในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง ต้องให้ความสำคัญสนับสนุนชุมชน ทั้งด้านวัสดุ อุปกรณ์ และวิชาการความรู้ที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ต่อกิจกรรมการจัดทรัพยากรธรรมชาติชุมชน และนอกจากนี้ ควรให้การส่งเสริมสนับสนุน รวมไปถึงอาชีพเสริมรายได้ นอกจากภาคเกษตรกรรมแก่ชุมชนด้วย เพราะการที่ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การใช้ การดูแลทรัพยากรธรรมชาติชุมชนแล้ว การอนุรักษ์ทรัพยากรควรดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาไปด้วย

5. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ ดิน น้ำ ในพื้นที่ที่เป็นต้นน้ำลำธารเริ่มต้นจากหมู่บ้านหนึ่ง ขยายไปสู่หมู่บ้านใกล้เคียง ในระบบของเครือข่ายลุ่มน้ำ เพื่อชุมชนแต่ละชุมชนในระบบจะได้มีทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนที่มีสัมพันธ์สอดคล้องซึ่งกันและกัน

2.7.3 รายงานการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในเขตป่า

ผู้ที่ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในเขตป่าได้แก่ อนวัช ขาววิชัย (2534) เจริญ คัมภีรภาพ (2537) และศยามล ไกยูรวงศ์

รายงานดังกล่าว มีข้ออธิบายดังนี้

อนวัช ขาววิชัย (2534 : 147-156) ศึกษากฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า พบว่า แม้แนวทางการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าได้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 แล้ว แต่รัฐบาลไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจกับประชาชนไว้อย่างชัดเจน รัฐบาลยังออกกฎหมายที่ระบุนการกระจายอำนาจการจัดการป่าไม้ไปให้ประชาชนโดยองค์กรชุมชนในรูปของพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งจะต้องมี

สาระในการให้อำนาจจัดการตามกฎหมายภายในกฎระเบียบที่ชุมชนกำหนดขึ้น จะสามารถทำให้การพัฒนาทรัพยากรป่าประสบผล อันก่อให้เกิดผลดีและประโยชน์สุขต่อประเทศชาติโดยรวม

เจริญ คัมภีรภาพ (2537 : 324-331) ศึกษาแนวคิดทางกฎหมายในการอนุรักษ์การใช้และการพัฒนาความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย พบว่า

ในทางนโยบาย นโยบายรัฐบาลในกิจกรรมหลายประการยังอยู่ในลักษณะที่สวนทางกับการอนุรักษ์เพื่อสร้างความหลากหลายทางชีวภาพ เช่นการขยายโครงสร้างพื้นฐานตลอดจนการเน้นผลิตไม้ในเชิงอุตสาหกรรม จำพวกไม้โตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัส

ในทางกฎหมาย ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติครอบคลุมถึงองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างชัดเจน

ในด้านเกษตรกรรม นโยบายและโครงสร้างการเกษตรของไทยยังอยู่ในลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพ เจริญ มีข้อเสนอแนะว่า

1. ควรจัดทำนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นมาโดยตรงเพื่อเป็นกรอบในการอนุรักษ์ (Conservation) การใช้ (Uses) และการพัฒนา (Development) ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ

2. บรรจุเอกรอบและนโยบายการอนุรักษ์การใช้และพัฒนาทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพเป็นเป้าหมายนำควบคู่กันไปกับการพัฒนาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสภาวะแวดล้อมของประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. ปรับปรุงนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ให้นับการอนุรักษ์พัฒนาฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน (Sustainable) เป็นเป้าหมายสำคัญ ลดนโยบายและมาตรการการปลูกป่าประเภทไม้โตเร็วให้อยู่ในเนื้อที่ที่เหมาะสม ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรป่า ในรูปของ “ป่าชุมชน” โดยมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน

4. ปรับปรุงนโยบายและโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรกรรมของไทย ให้คำนึงถึงความหลากหลายทางชีวภาพมากขึ้น โดยสนับสนุนพัฒนาให้เกษตรกรรมทางเลือก (Alternative Agriculture) เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในด้านเกษตรกรรม

สยามกล ไกยวงศ์ (2538 : 255-372) ศึกษาปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า ผลของการวิจัยได้พบว่า เนื่องจากปัญหาของการขาดประสิทธิภาพในการให้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชนอย่างทั่วถึง และขาดกลไกตรวจสอบจากประชาชนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐไม่ยอมรับสิทธิการใช้ประโยชน์ของชุมชนร่วมกันที่เคยมีในอดีตและในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐ

ประกอบกับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่าด้วยการมีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายในการป้องกันทำลายป่า การจำแนกการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินป่าไม้ การจัดที่ดินในเขตป่ารูปแบบต่าง ๆ กันจึงไม่อาจแก้ปัญหาได้ เนื่องจากกฎหมายและนโยบายเองเปิดช่องส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้อย่างไม่จำกัดให้แก่หน่วยงานรัฐและเอกชน รวมทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งละเลยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการ

นอกจากนี้การบริหารงานในการจัดการที่ดินในเขตป่าของกรมป่าไม้ มีการขยายส่วนราชการแต่ไม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่เจ้าหน้าที่ของรัฐในภูมิภาค โดยที่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง

ด้วยเหตุนี้เองการจัดการที่ดินในเขตป่าโดยรัฐจึงล้มเหลวมาโดยตลอด ความร่วมมือระหว่างรัฐ ชุมชน และเอกชนจึงมีความจำเป็น ซึ่งรัฐต้องส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ขณะเดียวกันต้องมีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในเนื้อที่จำกัด การออกเอกสารสิทธิให้แก่เอกชนต้องกำหนดให้ชัดเจน บนพื้นฐานของการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และมีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการที่ดินในเขตป่า ซึ่งต้องมีการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันระหว่างชุมชน เอกชนและรัฐอย่างยั่งยืน

แนวคิดทฤษฎีและผลการศึกษาวิจัยดังกล่าว เป็นแนวทางให้เกิดข้อพิจารณาในการสร้างกรอบแนวคิดและการวิเคราะห์การพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารของประเทศไทยต่อไป

บทที่ 3

กรอบแนวคิดและวิธีการวิจัย

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดในการศึกษาซึ่งประกอบด้วยกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย ผลของการนำนโยบายไปประกอบและการพัฒนานโยบาย นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ วิธีการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีนโยบายสาธารณะและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำมาประมวลเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

3.1.1 การกำหนดนโยบาย

ประเด็นที่จะทำการศึกษา คือ

(1) การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) โดยศึกษาเรื่อง

(1.1) ปัญหาและสาเหตุ

(1.2) ความต้องการที่จะแก้ปัญหา

(1.3) องค์การที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย โดยศึกษาบทบาทและความ

สัมพันธ์ของหน่วยงาน คณะทำงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

(1.4) การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation) โดยศึกษารูปแบบ วิธีการ ขั้นตอนในการเตรียมและเสนอร่างนโยบาย

(1.5) การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption) โดยศึกษาวิธีการประกาศนโยบายที่จะดำเนินสู่ขั้นตอนของคำสั่ง มาตรการ หรือกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ

(2) สาระของนโยบาย (Policy Contents) โดยศึกษาเนื้อหาของตัวนโยบายที่เป็นข้อกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ

3.1.2 ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประเด็นที่ทำการศึกษา คือ

(1) ศักยภาพด้านหน่วยงานที่ปฏิบัติ โดยศึกษาเรื่อง สถานที่ งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ กำลังคน ทัศนคติ ขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ความชอบธรรมในการปฏิบัติ และความโปร่งใส

(2) ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ โดยศึกษาประเด็นของปัญหา สาเหตุของปัญหา วิธีการและเหตุผลในการแก้ปัญหาในเชิงปฏิบัติ

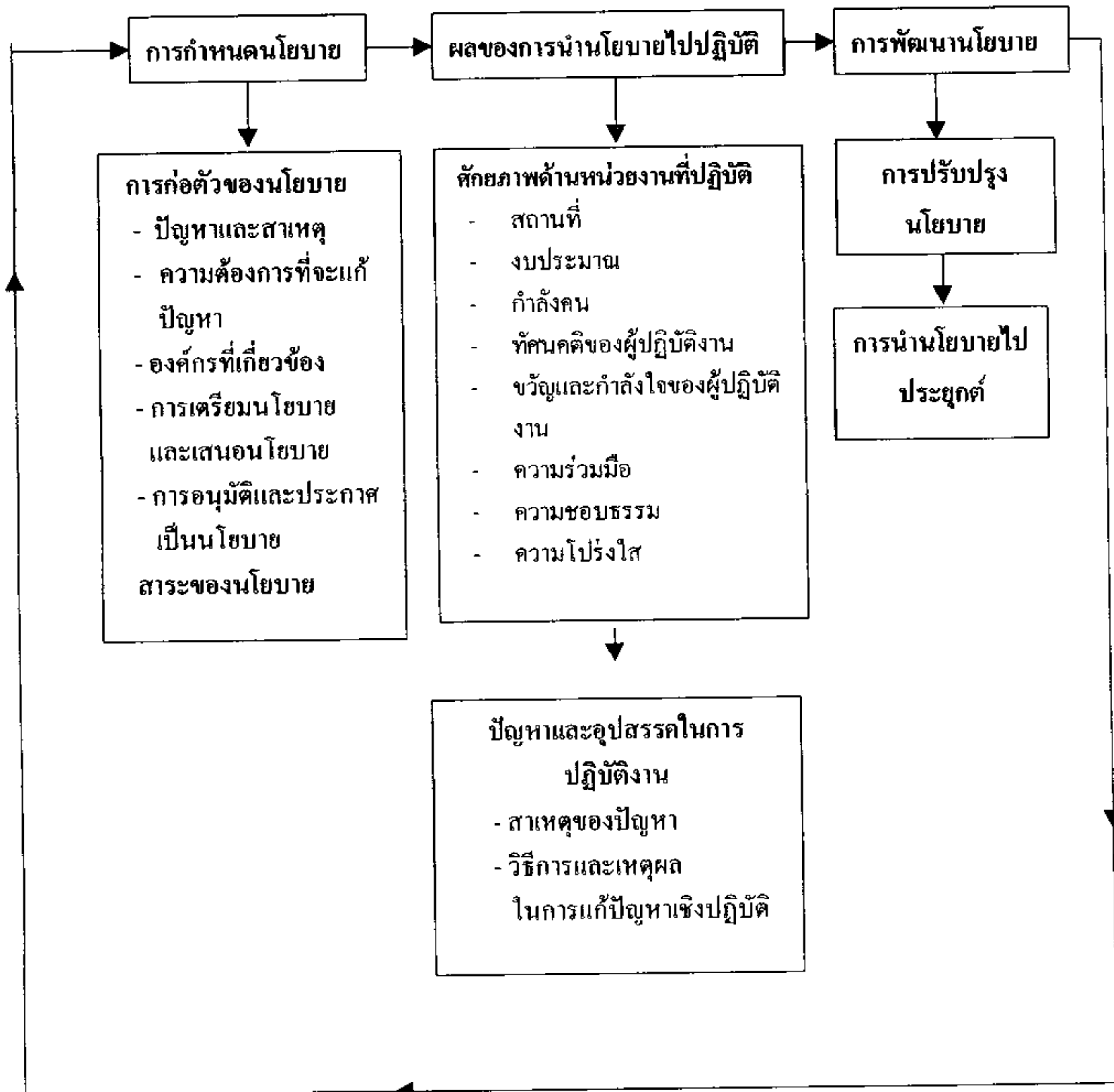
3.1.3 การพัฒนานโยบาย

ประเด็นที่จะทำการศึกษา คือ

(1) การปรับปรุงนโยบาย โดยศึกษาในแง่การแก้ไขสิ่งที่บกพร่องจากนโยบายเดิม ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป

(2) การนํานโยบายไปประยุกต์ โดยศึกษาการปรับนโยบายตามทฤษฎีใหม่ การปรับตามภาวะการณ์ใหม่ และการปรับตามข้อมูลหรือแนวโน้มใหม่

กรอบแนวคิดในการวิจัยดังกล่าว แสดงในแผนภูมิที่ 3.1



แผนภูมิที่ 3.1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

3.2 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

- (1) การกำหนดนโยบาย หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร
- (2) การก่อตัวของนโยบาย หมายถึง จุดก่อเกิดของนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร
- (3) ปัญหาและสาเหตุ หมายถึง ปัญหาและสาเหตุที่เป็นปัจจัยให้เกิดการก่อตัวของนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร
- (4) ความต้องการที่จะแก้ปัญหา หมายถึง ความต้องการที่จะแก้ปัญหาอันเป็นปัจจัยให้เกิดการก่อตัวของนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร
- (5) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย หมายถึง หน่วยงาน คณะทำงาน ที่มีบทบาทและสัมพันธ์กันในการกำหนดนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร
- (6) การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย หมายถึง การเตรียมและเสนอร่างแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารโดยการนำเสนอ อภิปราย และการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ
- (7) การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย หมายถึง การมีมติอย่างเป็นทางการในการใช้แนวทางการปฏิบัติงานเพื่อฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร
- (8) สาระของนโยบาย หมายถึง เนื้อหาของตัวนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร ที่เป็นข้อกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ
- (9) ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร
- (10) ศักยภาพด้านหน่วยงานที่ปฏิบัติ หมายถึง คุณสมบัติของหน่วยงานที่สามารถนำนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารไปปฏิบัติให้เกิดผล
- (11) สถานที่ หมายถึง อาณาบริเวณ ซึ่งเป็นที่ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร
- (12) งบประมาณ หมายถึง วงเงินที่ตั้งไว้เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานตามนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร
- (13) กำลังคน หมายถึง จำนวนผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร
- (14) ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง แนวความคิดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร

(15) ขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง สภาพของจิตใจที่มีความเชื่อมั่นและกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร

(16) ความร่วมมือ หมายถึง การหนุนช่วยจากหน่วยงานอื่นที่มีต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร

(17) ความชอบธรรม หมายถึง ความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร

(18) ความโปร่งใส หมายถึง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร ซึ่งสามารถตรวจสอบข้อมูลโดยบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ได้ทุกเมื่อ

(19) ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน หมายถึง ข้อที่ต้องพิจารณาแก้ไขและความขัดข้องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร

(20) สาเหตุของปัญหา หมายถึง ต้นเหตุที่ทำให้เกิดความขัดข้องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร

(21) การพัฒนานโยบาย หมายถึง การวางแผนนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในแง่ที่เป็นการตัดสินใจจากนโยบายที่กำหนดไว้เดิม โดยปรับปรุงแก้ไขสิ่งที่ยังบกพร่องแล้วนำไปประยุกต์ใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

(22) การปรับปรุงนโยบาย หมายถึง การแก้ไขนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารที่กำหนดไว้เดิมให้สมบูรณ์ขึ้น โดยให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือแนวโน้มหรือแนวคิดที่เปลี่ยนไป

(23) การนำนโยบายไปประยุกต์ใช้ หมายถึง การจัดทำนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารขึ้นใหม่เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น

3.3 วิธีการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ มีวิธีการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

3.3.1 ข้อมูลสนาม

บ้านแม่หลุ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ มีกลุ่มกะเหรี่ยงรักป่า ซึ่งเป็นองค์กรชาวบ้านที่ร่วมมือกันดูแลป่าต้นน้ำลำธาร ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาศักยภาพของชาวบ้านในการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร

ผู้วิจัยเห็นว่า หมู่บ้านนี้น่าจะเป็นกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาการจัดการป่าต้นน้ำธาร โดยองค์กรชาวบ้าน เพราะ

1. การเดินทางเข้าพื้นที่ไม่ยากลำบากจนเกินไปเพราะหมู่บ้านอยู่ห่างจากตัวอำเภอ 18 กิโลเมตร สามารถนำรถยนต์หรือจักรยานยนต์เข้าไปได้โดยสะดวก
2. ผู้นำชาวบ้านและชาวชนพูดภาษาไทยได้คล่องจึงสะดวกในการสื่อสาร
3. หมู่บ้านไม่ไกลจากตัวอำเภอทำให้น่าศึกษาในด้านการรับกระแสวัฒนธรรมจากภายนอกว่าการเปลี่ยนแปลงหรือคงไว้ซึ่งวัฒนธรรมเดิมของชาวกะเหรี่ยงอย่างไรและมีผลกระทบต่อวิถีการดูแลป่าต้นน้ำลำธารของพวกเขาอย่างไร

นักวิจัยจากสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้อำนวยความสะดวกให้ผู้วิจัยได้เข้าไปศึกษาโดยใช้ชีวิตอยู่ในหมู่บ้านแห่งนั้นอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 2 สัปดาห์ ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2539

3.3.2 ข้อมูลเอกสาร

ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารดังต่อไปนี้

รายงานการปฏิบัติงานเอกสารประกอบการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร เช่น รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 ของหน่วยจัดการต้นน้ำสวนอนุรักษ์ต้นน้ำ จำนวน 112 เล่ม จากรายงานของหน่วยปฏิบัติงานทั้งหมด 189 หน่วย เอกสารจากสำนักงานพัฒนาต้นน้ำ กองอนุรักษ์ต้นน้ำ ห้วยแก้ว จังหวัดเชียงใหม่

ตำรา วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ การค้นคว้าอิสระ จากห้องสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักบรรณสารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก และห้องสมุด กรมป่าไม้

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร จากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร โดยองค์กรชุมชนจากองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ชมรมนักพัฒนาภาคเหนือ

ข่าว บทความ จากนิตยสาร และหนังสือพิมพ์

3.3.3 ข้อมูลจากโทรทัศน์ ได้แก่ ข่าว สารคดี เช่นรายการเวทีไอทีวี และรายการได้ฟ้าสีฟ้า จากสถานีโทรทัศน์ไอทีวี รายการลานบ้านลานเมืองจากสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 อสมท. รายการกรองสถานการณ์และรายการประทีปไทยรายวันจากสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 รวมทั้งข่าวจากสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ช่อง 5 ช่อง 7 ช่อง 9 ช่อง 11 และสถานีโทรทัศน์ ไอทีวี

3.3.4 ข้อมูลจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- ชาวบ้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร
- ผู้นำกะเหรี่ยงที่มีบทบาทในการเรียกร้องสิทธิชุมชนในการดูแลป่าต้นน้ำลำธาร
- เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร
- ฝ่ายปกครอง ได้แก่ นายอำเภอแม่แจ่ม
- นักวิจัยและนักวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์ และด้านวนศาสตร์
- เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร

3.3.5 การสังเกตการณ์

(1) การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant Observation)

- สังเกตการณ์การประชุมกลุ่มกะเหรี่ยงรักป่า ที่บ้านห้วยผา อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ (28-30 มีนาคม พ.ศ.2539)
- ร่วมงานพิธีรับขวัญคนพื้นไร่ที่บ้านแม่หลุ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ (11 เมษายน พ.ศ.2539)

(2) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation)

- สังเกตวิถีการดำรงชีวิต เช่นการดำข้าว หาฟืน การทำไร่ของชาวกะเหรี่ยง บ้านแม่หลุ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ (10-25 เมษายน พ.ศ.2539)

3.3.6 การประชุม สัมมนา ฟังบรรยาย

- ร่วมสัมมนาเรื่องพระราชบัญญัติป่าชุมชน จัดโดยส่วนป่าชุมชน กรมป่าไม้ที่ โรงแรมลานนาพาเลซ จังหวัดเชียงใหม่ (6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2539)
- ร่วมสัมมนา เรื่องเวทีชนเผ่ากับสิทธิในการพัฒนาตนเอง จัดโดยสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ห้องประชุมใหญ่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (6 พฤษภาคม พ.ศ.2539)
- ฟังบรรยายวิชาการจัดการลุ่มน้ำ โดยรศ.ดร.นิวัติ เรืองพานิช ร่วมกับนักศึกษาปริญญาโทสาขาการจัดการทรัพยากร ที่คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (กันยายน พ.ศ.2540)
- ฟังบรรยาย เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการป่าไม้ โดยนายสุริยา วิริยะสวัสดิ์ ที่ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (21 สิงหาคม พ.ศ.2541)

3.3.6 การดูงาน

- ศึกษาพื้นที่ที่เคยร่วมโครงการพัฒนาที่สูงคอยสามหมื่น บ้านทุ่งจ้อ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ (8-12 มีนาคม พ.ศ.2539)

- ศึกษาพื้นที่ตัวอย่างของชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงลุ่มน้ำแม่วาง ที่มีรูปแบบการจัดการป่าต้นน้ำลำธารโดยวิถีชุมชนที่บ้านหนองเต่า ตำบลแม่วิน กิ่งอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ (12 - 13 กรกฎาคม พ.ศ.2539)

3.3.7 การสัมภาษณ์

(1) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Depth Interview)

- สัมภาษณ์ผู้นำชาวบ้าน ได้แก่ ผู้นำชาวกะเหรี่ยง บ้านแม่หลอ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ คือ นายบุญส่ง นันทวิเชียรชม (11-12 เมษายน พ.ศ.2539) สัมภาษณ์ นายจอนิ โอโศธา ผู้นำชาวกะเหรี่ยงและประธานเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (12-13 กรกฎาคม พ.ศ.2539)

- สัมภาษณ์ผู้บริหารระดับนโยบาย ได้แก่ ดร.นิวัติ เรืองพานิช กรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติและประธานอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับป่าชุมชน (30 กันยายน พ.ศ. 2540 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 และ 14 มีนาคม พ.ศ. 2543)

(2) การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ คือ สนทนากับผู้มีพิธีรีตอง แต่มีประเด็นชัดเจน คือเรื่องการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร โดยสัมภาษณ์บุคคลเหล่านี้คือ

- นายปกรณ์ จริงสูงเนิน ผู้บริหารโครงการพัฒนาที่สูงดอยสามหมื่น (29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2539)

- นายเสมอ ถิ่นชูวงศ์ เจ้าหน้าที่โครงการพัฒนาที่สูงดอยสามหมื่น (20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2539)

- นายโกวิท ปัญญาตรง นักวิชาการโครงการสวนป่าสิริกิติ์ (7 ตุลาคม พ.ศ. 2540)

- นายไพโรจน์ แสงภู่วงษ์ นายอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ (16 กรกฎาคม พ.ศ.2539)

- นายขวัญชัย วงศ์นิติกร นายอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ (8 มีนาคม พ.ศ.2540)

- นายเดชา เตียงเกตุ นักวิจัยสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (9 เมษายน พ.ศ.2539)

- ดร.อุไรวรรณ ตันกิมยง นักวิชาการจากคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (8 มีนาคม พ.ศ.2539)

- นักวิชาการจากคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้แก่

- ดร.บุญวงศ์ ไทยอุดคำห์ (23 เมษายน พ.ศ.2541)

-ผศ.สุรเชษฐ์ เชษฐมาศ (4 ธันวาคม พ.ศ. 2541)

-ดร.สงคราม ธรรมมิณูช (1 ตุลาคม พ.ศ. 2542)

(3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลุ่มเข้าสู่ประเด็น (Focus Interview) และสัมภาษณ์แบบไม่ชี้นำ (Non-Directive Interview) คือปล่อยให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เล่าหรือระบายความรู้สึกโดยผู้วิจัยเป็นเพียงผู้ฟังและถามคำถามโดยไม่ตั้งประเด็นแต่จะจับประเด็นคำตอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าต้นน้ำลำธารบันทึกไว้

-สัมภาษณ์ชาวบ้านแม่หลุ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ โดยสัมภาษณ์แบบเดี่ยว (Focus Individual Interview) และสัมภาษณ์แบบกลุ่ม (Focus Group Interview) ชาวบ้านผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 500 คน (19-22 เมษายน พ.ศ. 2539)

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อรวบรวมข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแล้วผู้วิจัยนำมาจัดระบบเพื่อวิเคราะห์การพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารตามกรอบแนวคิดและกรอบทฤษฎีในการพัฒนานโยบายและนำผลจากการวิเคราะห์มาอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive Approach)

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การศึกษาเรื่องการพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ในด้านการกำหนดการกำหนดนโยบาย ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการพัฒนา นโยบาย ดังต่อไปนี้

4.1 การกำหนดนโยบาย

นโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารเริ่มต้นครั้งแรกใน พ.ศ.2496 สาระของนโยบาย คือ การวิจัยพันธุ์พืชเพื่อนำไปปลูกบริเวณต้นน้ำลำธารที่ถูกทำลาย นโยบายนี้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร เพราะไม่ได้คำนึงถึงปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมที่ทำให้มีการทำลายป่าต้นน้ำลำธารแต่อย่างใด จึงไม่สามารถนำผลมาใช้ในการจัดการลุ่มน้ำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ (นิวัติ เรืองพานิช, 2541 : 252)

ในระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520 - 2524) นโยบายการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารของรัฐบาลมีสาระสำคัญคือ การพัฒนาชาวเขาเพื่อป้องกันป่าต้นน้ำลำธาร รัฐบาลเห็นว่า การทำไร่เลื่อนลอยของชาวเขาเป็นสาเหตุสำคัญด้านหนึ่งที่ทำให้ป่าต้นน้ำลำธารถูกทำลาย รัฐบาลจึงจัดสรรที่อยู่ให้เป็นหลักแหล่งและพัฒนาคุณภาพชีวิตด้วยการสนับสนุนการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อเสริมรายได้ (กรมป่าไม้, 2539 : 136)

พ.ศ.2525 รัฐบาลได้ทบทวนผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ผ่านมาพบปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐบาลต้องปรับปรุงนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป พ.ศ.2528 รัฐบาลมีมาตรการการใช้ที่ดินในเขตป่าต้นน้ำลำธาร โดยยึดเอาการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำเป็นหลัก

การศึกษารุ่นนี้จะทำการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน โดยแบ่งเป็น 2 ประเด็นคือการก่อเกิดนโยบาย (Policy Formation) และสาระของนโยบาย (Policy Content)

4.1.1 การก่อเกิดนโยบาย (Policy Formation)

ก. เนื้อหาการก่อเกิดนโยบาย

การก่อเกิดนโยบาย มีประเด็นศึกษาดังนี้

(1) ปัญหาและสาเหตุ

การปฏิบัติตามนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร พ.ศ.2520-2524 มีปัญหาคือ ไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เพราะสาเหตุสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ก. นโยบายเดิมมีความบกพร่อง

แนวทางของนโยบายเดิมขาดการพิจารณาในด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่พื้นที่ลุ่มน้ำที่สำคัญเป็นอย่างมาก ทำให้มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เช่น การเกิดอุทกภัยอย่างฉับพลันในฤดูฝน และภาวะแห้งแล้งอย่างรุนแรงในฤดูแล้ง ทั้งคุณภาพของน้ำหลายแห่งไม่เหมาะสมแก่การอุปโภคเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539 : 4)

ข. ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ.2518 และวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2520 กำหนดชั้นและอาณาเขตของป่าต้นน้ำลำธารบริเวณลุ่มน้ำแม่ปิงและแม่น้ำวัง ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยมีข้อกำหนดว่าการกระทำใดๆ หรือการดำเนินการใดๆ ในเขตบริเวณป่าต้นน้ำลำธารชั้นต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้ตั้งขึ้นไว้ แต่ในเขตป่าต้นน้ำลำธารชั้นที่ 1 จะห้ามไม่ให้มีการขอใช้ประโยชน์พื้นที่โดยเด็ดขาด มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างกรมป่าไม้กับกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้เสนอขอทบทวนมติใหม่ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539 : 17)

(2) ความต้องการที่จะแก้ปัญหา

จากปัญหานโยบาย 2 ประการข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2525 ให้ตั้งคณะกรรมการจากกรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ขึ้นพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงแบ่งเขตชั้นของป่าต้นน้ำลำธารใหม่ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้ตั้งคณะกรรมการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในแต่ละชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2525 (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539 : 35)

ข. วิเคราะห์การกำหนดนโยบาย

การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในแต่ละชั้นคุณภาพลุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2525 เป็นจุดก่อให้เกิดหรือการก่อตัวของนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ปัญหาความบกพร่องของนโยบายเดิม และแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกรมป่าไม้ กับกรมทรัพยากรธรณีในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเขตป่าต้นน้ำลำธาร

ประเด็นที่นำมาวิเคราะห์ในที่นี้ คือ องค์การที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย และกระบวนการการกำหนดนโยบาย

หน่วยงาน/คณะทำงานที่มีบทบาทและสัมพันธ์กันในการกำหนดนโยบายนี้ คือ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านวนศาสตร์ และผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร กระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น กระทำภายในกลุ่มเฉพาะที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำ ไม่มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะหรือประชาพิจารณ์ ประชาชนหรือข้าราชการระดับปฏิบัติการไม่มีส่วนร่วมในการเสนอร่างนโยบายซึ่งเป็นการตั้งการเปิดเสรีจาก “บน” สู่ “ล่าง” (Top Down)

หากใช้รูปแบบทางรัฐศาสตร์เป็นเครื่องมือในการช่วยวิเคราะห์ ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) จะอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายนี้ได้อย่างชัดเจน คือ นโยบายนี้เป็นค่านิยมที่เลือกสรรแล้วของกลุ่มผู้นำ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในเนื้อหาและรูปแบบของนโยบายเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในความคิดและค่านิยมของผู้นำเป็นสำคัญ ความรับผิดชอบในความสุขของประชชนนั้นอยู่ที่กลุ่มผู้นำ ไม่ได้อยู่ที่ประชาชนเอง

องค์ความรู้ที่ใช้ในการกำหนดนโยบายนั้นยึดถือความรู้จากผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก ไม่สนใจองค์ความรู้จากประชาชนที่ดำรงชีวิตเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับป่าต้นน้ำลำธาร ซึ่งประชาชนเหล่านี้ถูกกล่าวหาจากกลุ่มผู้นำว่าเป็นสาเหตุให้ป่าต้นน้ำลำธารเสื่อมโทรม ดังนั้นภูมิปัญญาต่าง ๆ ที่ซ่อนอยู่ในประเพณี วัฒนธรรม ของกลุ่มชนเหล่านี้ ไม่ได้รับการพิจารณาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย

หากกลุ่มผู้นำมีวิสัยทัศน์กว้าง มีประสบการณ์รอบด้าน การกำหนดนโยบายอาจบรรลุวัตถุประสงค์แม้จะกำหนดจากกลุ่มผู้นำเท่านั้น แต่หากผู้นำมีวิสัยทัศน์ที่ไม่ยาวไกลพอและขาดประสบการณ์ที่ทำให้นโยบายมีความสมบูรณ์สอดคล้องกับสถานการณ์ การปฏิบัติตามนโยบาย ก็จะไม่บรรลุผล ดังนั้นสาระของนโยบายจึงสะท้อนวิสัยทัศน์ของผู้กำหนดนโยบายด้วย

4.1.2 สาระของนโยบาย

การศึกษาสาระของนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ในที่นี้ขอเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) มาตรการการใช้ที่ดินในเขตป่าต้นน้ำลำธาร

นโยบายการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการจัดการลุ่มน้ำอันจะต้องสอดคล้องกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 ซึ่งมีสาระที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, 2528 : 1-2)

.. ข้อ 17 กำหนดพื้นที่ที่ความลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 18 กำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการทำลายป่าไม้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกป่าพื้นที่ป่าเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำความผิดรวมทั้งการจัดตั้งศูนย์การปราบปรามในแต่ละภาคและให้มีมาตรการการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพลและผู้กระทำความผิดไว้เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการและภาคเอกชน”

วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ.2528 และวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2529 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ ปิง วัง และลุ่มน้ำยม น่าน

วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2530 คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ, บี และชั้นที่ 2 เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำถาวรถึงแม้ว่าสภาพป่าของพื้นที่นั้นจะมีต้นไม้ยืนน้อยเพียงใดก็ตาม

มาตรการใช้ที่ดินในเขตป่าต้นน้ำถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน มีสาระตามตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 แสดงมาตรการการใช้ที่ดินในเขตป่าต้นน้ำลำธาร

มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ		
1.1 ไม่ให้มีการใช้พื้นที่ในทุกกรณีโดยเด็ดขาด	1.1.1 ห้ามมิให้มีการอนุญาตใช้ที่ดินในกิจกรรมทุกประเภท 1.1.2 สำรวจสภาพป่าและสภาพความเสื่อมโทรมของพื้นที่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน 1.1.3 แสดงแนวขอบเขตของพื้นที่ให้เด่นชัด 1.1.4 พื้นที่ใดที่อยู่ในชั้นที่ 1 เอ แต่ยังมีได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือพื้นที่คุ้มครองให้รับดำเนินการประกาศโดยด่วน 1.1.5 กำหนดมาตรการป้องกันและควบคุมไฟป่า 1.1.6 ควบคุมมิให้มีการลักลอบดำเนินการใด ๆ ที่จะเปลี่ยนพื้นที่ลักษณะพื้นที่ป่าเปลี่ยนแปลงไป เช่น การลักลอบขุดแร่ การระเบิดและย่อยหิน เป็นต้น	กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณี, กรมที่ดิน, กรมสำรวจ, กรมการปกครอง
1.2 บำรุงรักษาป่าธรรมชาติที่มีอยู่	1.2.1 สำรวจและศึกษาสภาพป่าของพื้นที่ 1.2.2 (ลุ่มน้ำภาคใต้) พิจารณาพื้นที่ป่าธรรมชาติที่มีความเหมาะสมเพื่อประกาศจัดตั้งเป็นพื้นที่คุ้มครองในรูปแบบต่างๆ 1.2.3 พิจารณาฟื้นฟูสภาพป่าโดยเสริมพันธุ์ไม้ที่เหมาะสม 1.2.4 ดูแลและบำรุงรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติตลอดไป 1.2.5 (ลุ่มน้ำมูล ชี) ตรวจสอบคำขออนุญาตสัมปทานทำไม้ประทานบัตรเหมืองแร่ และใบอนุญาตระเบิดและย่อยหินภายในพื้นที่ป่าธรรมชาติ 1.2.6 (ลุ่มน้ำมูล ชี) พิจารณาจัดทำแผนแม่บท การป้องกันลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในระดับภาคและจังหวัด	กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณี, กรมที่ดิน กรมป่าไม้, กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
1.3 ป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าอย่างเข้มงวด	1.3.1 กำหนดมาตรการในการควบคุมและป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า 1.3.2 จัดหาเจ้าหน้าที่ ขานพาหนะ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้เพียงพอที่จะสามารถดำเนินการป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าอย่างมีประสิทธิภาพ 1.3.3 จัดตั้งหน่วยพิทักษ์ป่ากระจายทั่วพื้นที่และประสานความร่วมมือระหว่างทหาร ตำรวจ ข้าราชการ และอาสาสมัคร ในการสอดส่องดูแลและป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า	กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงการคลัง, กระทรวงกลาโหม กรมป่าไม้
1.4 บริเวณใดที่ราษฎรอาศัยอยู่ดั้งเดิมก่อนปี พ.ศ.2525 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการควบคุมมิให้มีการขยายขอบเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่เพิ่มขึ้น และดำเนินการโยกย้ายราษฎรภายในเวลาที่เหมาะสม พร้อมทั้งจัดหาพื้นที่ทำกินในพื้นที่อื่นให้กับราษฎรเหล่านั้นด้วย	1.4.1 จัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรที่ถูกอพยพออกจากพื้นที่ 1.4.2 สนับสนุนระบบสาธารณูปโภคให้แก่ราษฎรที่ถูกอพยพออกจากพื้นที่	กรมป่าไม้ กระทรวงมหาดไทย, กรมประชาสงเคราะห์

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
1.5 (ลุ่มน้ำมูล ชี) ถ้าภายหลังสำรวจพบว่าพื้นที่ใดมีราษฎรบุกรุกเข้าไปตั้งถิ่นฐานอยู่ภายหลังพ.ศ. 2525 ให้พิจารณาอพยพโยกย้ายออกจากพื้นที่	1.5.1 สำรวจพื้นที่ป่าที่ถูกใช้ประโยชน์ 1.5.2 กำหนดมาตรการควบคุมการขยายขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน 1.5.3 สำรวจจำนวนราษฎรที่บุกรุกและสภาพพื้นที่ที่ราษฎรบุกรุกเข้าไปตั้งถิ่นฐานภายหลังพ.ศ. 2525 1.5.4 อพยพราษฎรออกจากพื้นที่ 1.5.5 จัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรที่ถูกอพยพออกจากพื้นที่ 1.5.6 สนับสนุนระบบสาธารณูปโภคให้แก่ราษฎรที่ถูกอพยพ 1.5.7 อบรมอาชีพแก่ราษฎร	กรมป่าไม้ กรมป่าไม้, กระทรวงมหาดไทย กรมป่าไม้, กระทรวงมหาดไทย กรมป่าไม้ กรมป่าไม้, สำนักปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงมหาดไทย, กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงมหาดไทย กรมป่าไม้ กรมป่าไม้
1.6 ปลุกป่าทดแทน	1.6.1 สำรวจสภาพพื้นที่ป่าที่ถูกทำลาย 1.6.2 วางแผนการดำเนินงานปลุกป่าทดแทนให้ครอบคลุมทั่วพื้นที่ 1.6.3 ปลุกพันธุ์ไม้ที่เหมาะสมกับสภาพธรรมชาติดั้งเดิม เพื่อให้มีการฟื้นฟูสภาพป่าโดยเร็ว 1.6.4 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลุกป่าโดยหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชนโดยกรมป่าไม้จัดเตรียมกล้าไม้ให้เพียงพอ 1.6.5 ควบคุมและป้องกันการปลูกพืชเสพติด(ลุ่มน้ำภาคเหนือ)	กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, กระทรวงมหาดไทย กรมป่าไม้, กรมพัฒนาที่ดิน

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
1.7 การประชาสัมพันธ์	1.7.1 ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้และเข้าใจถึงคุณค่าของพื้นที่ดินน้ำลำธาร 1.7.2 เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ รณรงค์ให้ทำการปลูกป่าในพื้นที่ดินน้ำลำธาร	กรมป่าไม้, กรมประชาสัมพันธ์, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เช่นเดียวกับข้อ 1.7.1
2.พื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 บี		
2.1 พื้นที่ใดที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพเพื่อประกอบกิจกรรมรูปแบบต่าง ๆ ไปแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาดำเนินการกำหนดการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม	2.1.1 สำรวจ วิเคราะห์จำแนกประเภท และจำแนกสมรรถนะที่ดินเพื่อกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน 2.1.2 จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน 2.1.3 ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ	กรมป่าไม้, กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้, กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้, กรมพัฒนาที่ดิน, กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการเกษตร, กรมวิชาการเกษตร, กรมชลประทาน, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	2.1.4 ส่งเสริมการปลูกพืชให้เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดินและความต้องการของตลาด	กรมพัฒนาที่ดิน, กรมป่าไม้, กรมส่งเสริมการเกษตร, กรมวิชาการเกษตร, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (ลุ่มน้ำภาคใต้เพิ่มสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง)
	2.1.5 สนับสนุนให้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาต่าง ๆ ที่เป็นการเปลี่ยนสภาพพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, กรมป่าไม้
2.2 บริเวณใดที่ได้รับการพัฒนาเพื่อเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจรูปแบบต่าง ๆ ไปแล้ว หากจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใด ๆ จะต้องดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติเอื้ออำนวยต่อการรักษา	2.2.1 ศึกษาลักษณะทางกายภาพและสภาวะแวดล้อมเพื่อวางแผนพัฒนาแหล่งพักผ่อนหย่อนใจให้สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติ 2.2.2 หากจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพื้นที่จะต้องเสนอโครงการต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาเห็นชอบ	กรมป่าไม้, กรมพัฒนาที่ดิน, กระทรวงมหาดไทย, กรมที่ดิน, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กรมป่าไม้, กรมพัฒนาที่ดิน, กระทรวงมหาดไทย,

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
คุณภาพของลักษณะทางนิเวศวิทยาและการอนุรักษ์ธรรมชาติ 2.3 บริเวณใดที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรหรือการพัฒนาในรูปแบบอื่นหรือเป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพดินน้ำลำธารอย่างรีบด่วน 2.4 ในกรณีที่ต้องมีการก่อสร้างถนนผ่านเข้าไปในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นนี้หรือการทำเหมืองแร่หน่วยงานที่รับผิดชอบในโครงการจะต้องดำเนินการควบคุมการชะล้างพังทลายของดินที่เกิดขึ้นในบริเวณโครงการเนื่องจากการปฏิบัติ	2.3.1 ศึกษา และสำรวจพื้นที่เพื่อกำหนดเขตพื้นที่ 2.3.2 ปลูกพันธุ์ไม้ที่เหมาะสมกับพื้นที่ 2.3.3 ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ร่วมประสานงานในการปลูกป่า 2.3.4 (ลุ่มน้ำมูล ชี) ศึกษาและสำรวจพื้นที่เพื่อกำหนดปลูกป่าฟื้นฟูสภาพดินน้ำลำธาร 2.3.5 (ลุ่มน้ำมูล ชี) จัดตั้งหน่วยพัฒนาดินน้ำลำธารเพิ่มขึ้น 2.4.1 ควบคุมการก่อสร้างถนนให้ดำเนินการตามมาตรการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม 2.4.2 ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการสร้างทางและการทำเหมืองแร่	กรมที่ดิน, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, กรมทรัพยากรธรณี กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมป่าไม้, กรมทางหลวง, กรมประมง - เคาเรห์, สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมป่าไม้ กรมป่าไม้, กรมทางหลวง, สำนักเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมป่าไม้, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
การในระหว่างดำเนินการและภายหลังเสร็จสิ้นโครงการมิให้ลงสู่แหล่งน้ำจนทำให้เกิดอันตรายแก่สัตว์น้ำและไม่สามารถนำมาอุปโภคและบริโภคได้	2.4.3 เจ้าของโครงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2.4.4 ดำเนินการปลูกไม้ทดแทนเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ 2.4.5 ติดตามตรวจสอบให้ดำเนินโครงการตามมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ 2.4.6 ควบคุมกิจการทำเหมืองแร่ให้ดำเนินการตามมาตรการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม	กรมป่าไม้ กรมป่าไม้, กรมทางหลวง, กรมประมง, สงเคราะห์, สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กองอำนาจการรักษาความปลอดภัยกลาง กรมป่าไม้, กรมพัฒนาที่ดิน, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรมทรัพยากรธรณี, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
นั้นเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาต่อไป 2.6 (ลุ่มน้ำมูล ชี) ในกรณีที่มีความจำเป็น ต้องอนุญาตให้ประทานบัตรหรือต่ออายุ ประทานบัตรการทำเหมืองแร่ให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นราย ๆ ไป	2.5.1 หน่วยงานเจ้าของโครงการนำโครงการเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2.5.2 หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2.6.1 กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นราย ๆ ไป	กรมป่าไม้, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เช่นเดียวกับข้อ 2.5.1 กรมป่าไม้, กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมทรัพยากรธรณี,
3.พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 3.1 การใช้พื้นที่ทำการ การป่าไม้ เหมืองแร่ หรือกิจการอื่นที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างแท้จริง และได้รับการรับรอง	3.1.1 วางหลักเกณฑ์และแนวทางให้เหมาะสม 3.1.2 ควบคุมตรวจสอบการทำไม้ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ 3.1.3 ให้มีการปลูกป่าทดแทน โดยปลูกพันธุ์ไม้ เศรษฐกิจให้เหมาะสมกับพื้นที่ 3.1.4 วางมาตรการป้องกันการชะล้างพังทลายของดินและการตกตะกอนลงสู่แม่น้ำ	กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณี, กรมพัฒนาที่ดิน, กรมป่าไม้,

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
หน่วยงานที่รับผิดชอบแล้วว่าไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือหาพื้นที่ดำเนินการที่อื่นได้ ควรอนุญาตให้ได้แต่จะต้องมีการควบคุมวิธีการปฏิบัติในการใช้ที่ดินเพื่อการนั้น ๆ อย่างเข้มงวดและเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่พื้นที่ดินน้ำลำธารและพื้นที่ตอนล่างอย่างเด็ดขาด 3.2 การใช้ที่ดินเพื่อกิจการทางด้านเกษตรกรรมควรหลีกเลี่ยงอย่างเด็ดขาด 3.3 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าในบริเวณที่ถูกทำลายโดยรีบด่วน	3.1.5 พื้นที่สภาพป่าหลังการทำเหมืองแร่ให้สมบูรณ์โดยเร็ว 3.2.1 ระวังการนำพื้นที่ที่ยังคงสภาพตามธรรมชาติมาใช้ในกิจการด้านเกษตรกรรม 3.3.1 วางแผนการปลูกป่าทดแทนโดยปลูกพันธุ์ไม้เศรษฐกิจให้เหมาะสมกับพื้นที่ 3.3.2 เร่งดำเนินการปลูกป่าตามแผนที่วางไว้ 3.3.3 ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการปลูกป่าทดแทน	สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เช่นเดียวกับข้อ 3.1.4 กรมป่าไม้, กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ กรมป่าไม้, กรมพัฒนาที่ดิน

(2) การกำหนดเนื้อที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารทั่วประเทศ
รัฐบาลได้กำหนดเนื้อที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ดังนี้

ตารางที่ 4.2 แสดงพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร

พื้นที่ลุ่มน้ำ	เนื้อที่ชั้นคุณภาพ ที่ 1 เอ (ไร่)	เนื้อที่ชั้นคุณภาพ ที่ 1 บี (ไร่)	เนื้อที่ชั้นคุณภาพ ที่ 2 (ไร่)	รวมพื้นที่ต้นน้ำลำ ธารทั้งหมด (ไร่)
ปิง วัง	10,025,468.75	558,506.25	4,216,806.25	14,800,781.25
ยม น่าน	7,106,656.25	189,825.00	5,981,668.75	13,278,150.00
มูล ชี	3,941,681.25	384,556.25	1,205,431.25	5,531,668.75
ภาคใต้	7,177,243.75	873,750.00	5,400,937.50	13,451,931.25
ภาคตะวันออก	1,441,787.50	56,762.50	1,717,593.50	2,670,140.75
ภาคตะวันตก-กลาง-ป่าสัก	11,190,731.25	606,450.00	4,205,106.25	16,002,287.50
ภาคเหนือส่วนอื่น ๆ	10,155,800.00	1,448,425.00	3,252,075.00	14,856,300.00
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนอื่น ๆ	2,375,443.75	648,387.50	1,296,768.75	4,320,600.00
รวม	53,414,812.50	4,766,662.50	26,730,387.50	84,911,862.50

ที่มา : ส่วนอนุรักษ์ดินน้ำ กรมป่าไม้, 2538 : 5

รวมเป็นพื้นที่ป่าที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารทั่วประเทศ รวมทั้งหมด
84,911,862.50 ไร่ หรือเท่ากับ 26.48 % ของพื้นที่ทั่วประเทศ (พื้นที่ประเทศไทยทั้งหมด
ประมาณ 320,696,885 ไร่)

อัตราร้อยละของพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ชัดเจนเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ตามตารางที่ 4.3
ดังนี้

ตารางที่ 4.3 แสดงอัตราร้อยละของพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่จัดเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร

ชื่อลุ่มน้ำ	พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ (ร้อยละ) รวมพื้นที่				มติ คณะรัฐมนตรี (กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ)
	1 เอ	1 บี	2	ป่าต้นน้ำลำธาร (ร้อยละ)	
ภาคเหนือ					
แม่กก	36.0	4.0	16.0	56.0	21 ก.พ. 2538
ปิง	36.0	2.0	14.0	52.0	28 พ.ค. 2528
วัง	23.0	1.0	14.0	38.0	28 พ.ค. 2538
ยม	18.2	1.0	13.0	32.0	21 ต.ค. 2529
น่าน	20.0	1.0	18.0	39.0	21 ต.ค. 2529
ภาคกลาง					
เจ้าพระยา	1.5	0.05	0.5	2.05	21 ก.พ. 2538
สะแกกรัง	9.0	0.07	7.0	16.07	21 ก.พ. 2538
ป่าสัก	11.0	4.0	7.0	22.0	21 ก.พ. 2538
ท่าจีน	5.5	0.04	1.3	6.84	21 ก.พ. 2538
แม่กลอง	38.0	0.3	14.0	52.3	21 ก.พ. 2538
เพชรบุรี	43.0	0.04	6.0	19.04	21 ก.พ. 2538
ชายฝั่งทะเลตะวันตก	8.5	0.6	2.6	11.7	7 พ.ย. 2532
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ					
ชี	10.0	1.0	3.0	14.0	12 ก.ค. 2531
มูล	2.0	-	1.0	3.0	12 ก.ค. 2531
ภาคใต้					
ภาคใต้ฝั่งตะวันออก	9.0	2.0	7.6	18.6	7 พ.ย. 2532
คาปี	11.0	1.6	8.0	20.6	7 พ.ย. 2532
ทะเลสาบสงขลา	12.0	2.3	9.0	23.3	7 พ.ย. 2532
ปัตตานี	13.0	2.3	6.0	21.3	7 พ.ย. 2532
ภาคใต้ฝั่งตะวันตก	26.0	1.7	21.0	48.7	7 พ.ย. 2532

ที่มา : ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาต้นน้ำ ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้,
2542 : 43-50.

(3) การแบ่งกลุ่มเขตลุ่มน้ำประธานของประเทศไทย

รัฐบาลได้กำหนดชั้นคุณภาพทั่วประเทศเสร็จสมบูรณ์ใน พ.ศ. 2538 กำหนดลุ่มน้ำประธานของประเทศไทย 25 ลุ่มน้ำในเขตลุ่มน้ำ 5 ภาค ดังนี้

ตารางที่ 4.4 แสดงการแบ่งเขตพื้นที่ 25 ลุ่มน้ำประธานของประเทศไทย

รหัส ลุ่มน้ำ	ลุ่มน้ำ	พื้นที่ลุ่มน้ำ (ตร.กม.)	จังหวัดในเขตลุ่มน้ำ
01	ลุ่มน้ำภาคเหนือ		
	สกละวิน	17,920	แม่ฮ่องสอน ตาก เชียงใหม่
03	กก	7,895	เชียงใหม่ พะเยา เชียงราย
06	ปิง	33,898	เชียงใหม่ ลำพูน ตาก กำแพงเพชร นครสวรรค์
07	วัง	10,791	ลำปาง ตาก
08	ยม	23,616	น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย กำแพงเพชร
09	น่าน	34,330	น่าน พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์ นครสวรรค์
	รวมย่อย	128,450	16 จังหวัด
10	ลุ่มน้ำภาคกลาง		
	เจ้าพระยา	20,125	อุทัยธานี ชัยนาท สิงห์บุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ ลพบุรี กรุงเทพมหานคร
11	สะแกกรัง	5,192	อุทัยธานี
12	ป่าสัก	16,292	สระบุรี ลพบุรี พระนครศรีอยุธยา
13	ท่าจีน	13,682	ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม สมุทรสาคร อุทัยธานี
14	แม่กลอง	30,837	กาญจนบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม อุทัยธานี
19	เพชรบุรี	5,603	เพชรบุรี
20	ชายฝั่งตะวันตก	6,745	ประจวบคีรีขันธ์
	รวมย่อย	98,476	19 จังหวัด

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

รหัส ลุ่มน้ำ	ลุ่มน้ำ	พื้นที่ลุ่มน้ำ (ตร.กม.)	จังหวัดในเขตลุ่มน้ำ
02	ลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แม่น้ำโขง	57,422	อุดรธานี อุบลราชธานี หนองคาย เลย นครพนม สกลนคร มุกดาหาร
04	ชี	49,477	มหาสารคาม อุดรธานี ขุโสธร กาฬสินธุ์ อุบลราชธานี นครราชสีมา ขอนแก่น ร้อยเอ็ด ชัยภูมิ เลย ศรีสะเกษ
05	มูล	69,700	มหาสารคาม ขุโสธร ขอนแก่น อุบลราชธานี นครราชสีมา ร้อยเอ็ด อำนาจเจริญ
	รวมย่อย	176,599	17 จังหวัด
15	ลุ่มน้ำภาคตะวันออก ปราจีนบุรี	9,821	ปราจีนบุรี สระแก้ว
16	บางปะกง	8,679	ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี
17	โตนเลสาบ	4,150	ปราจีนบุรี สระแก้ว
18	ชายฝั่งทะเลตะวันออก	13,830	ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด
	รวมย่อย	36,480	7 จังหวัด
21	ลุ่มน้ำภาคใต้ ภาคใต้ฝั่งตะวันออก	26,352	นครศรีธรรมราช ปัตตานี ชุมพร สุราษฎร์ธานี สงขลา นราธิวาส ยะลา
22	คาบิ	12,225	สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช
23	ทะเลสาบสงขลา	8,495	สงขลา พัทลุง
24	ปัตตานี	3,858	ปัตตานี ยะลา
25	ภาคใต้ฝั่งตะวันตก	21,172	ระนอง นครศรีธรรมราช พังงา สตูล ภูเก็ต กระบี่ ตรัง
	รวมย่อย	72,102	14 จังหวัด
	รวมทั้งประเทศ	512,107	73 จังหวัด

ที่มา : กรมป่าไม้ (2541 : 35-36)

4.1.3 วิเคราะห์สาระของนโยบาย (Policy Content Analysis)

มาตรการการใช้ที่ดินในเขตป่าต้นน้ำลำธาร (ตารางที่ 4.1:76) คือสาระของนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ในที่นี้จะวิเคราะห์มาตรการและแนวทางการดำเนินงานในประเด็นต่อไปนี้

1. มาตรการและแนวทางการดำเนินงานในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ

เนื่องจากฐานความคิดที่ว่า “คน” คือผู้บุกรุกทำลาย ดังนั้นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ซึ่งนักวิชาการด้านวนศาสตร์ระบุว่าเป็นพื้นที่เปราะบางต่อการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ จึงไม่อนุญาตให้มีการใช้พื้นที่ในบริเวณนี้ มาตรการนี้นำไปสู่ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างรัฐกับชาวเขาในภาคเหนือ ซึ่งอ้างสิทธิการอยู่ในพื้นที่ก่อนประกาศใช้มาตรการ (ผู้จัดกรายวัน, 8 เมษายน 2540 : 1) ทำให้รัฐบาลต้องหาทางออกในการแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน อันเป็นผลจากการใช้มาตรการนี้ ซึ่งหากไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้ป่าต้นน้ำลำธารก็จะยิ่งถูกทำลายมากขึ้น ขณะที่มาตรการบำรุงรักษาป่าที่มีอยู่ รัฐบาลอนุญาตสัมปทานทำไม้ ประทานบัตรเหมืองแร่และระเบิดย่อยหินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ของลุ่มน้ำมูล ชี ซึ่งผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นประสานความร่วมมือกับนักการเมืองระดับประเทศ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตามมาตรการนี้จึงบรรลุลวัตถุประสงค์ยาก หรืออาจไม่บรรลุลวัตถุประสงค์เลย และกลายเป็นประเด็นโต้แย้งที่ว่ารัฐเอื้อประโยชน์ต่อคนเฉพาะบางกลุ่ม แนวทางการดำเนินการให้มีการตรวจสอบคำขออนุญาตสัมปทานทำไม้ ประทานบัตรเหมืองแร่ ใบอนุญาตระเบิดหินและย่อยหินภายในพื้นที่ป่าธรรมชาติเพื่อสนองมาตรการบำรุงรักษาป่าธรรมชาติที่มีอยู่ (ตารางที่ 4.1:76) จึงไม่สอดคล้องกับนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร

ในส่วนมาตรการป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าอย่างเข้มงวด (ตารางที่ 4.1 : 77) เนื่องจากไม่สามารถนำผู้กระทำผิดที่แห้มาลงโทษได้ เพราะถ้าศึกษาให้ลึกไปจะพบว่านักการเมืองตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการประจำเข้าไปเกี่ยวพันทั้งสิ้น โดยผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นเป็นผู้วางแผน นอกจากจะใช้อำนาจเงินเป็นสื่อจูงใจแล้ว ยังใช้อิทธิพลคุกคามข้าราชการที่ซื่อสัตย์และเสียสละ เช่น ล้งย้ายไปจากตำแหน่งหน้าที่ที่ขัดขวางการดำเนินการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าของพวกตน หรือขึ้นรุนแรงคือทำร้ายจนถึงแก่ชีวิต (เดลินิวส์, 23 กุมภาพันธ์ 2541:2)

มาตรการอพยพรายภูรออกจากพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารชั้นที่ 1 เอ นั้นในปัจจุบัน ไม่มีพื้นที่เพียงพอที่จะรองรับการอพยพรายภูรออกมาจากป่าเพราะผู้มีอิทธิพลได้ครอบครองที่ดินหมดแล้ว (มติชนรายวัน, 24 เมษายน 2540 : 20)

มาตรการปลูกป่าทดแทน โดยการสำรวจสภาพพื้นที่ป่าที่ถูกทำลาย วางแผนการดำเนินงานปลูกป่าทดแทนให้ครอบคลุมทั่วพื้นที่ ปลูกพันธุ์ไม้ที่เหมาะสมกับสภาพธรรมชาติ ดั้งเดิมส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกป่าโดยหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชน โดยกรมป่าไม้ จัดเตรียมกล้าไม้ให้ได้อย่างเพียงพอ แนวทางการดำเนินงานอีกประการคือควบคุมและป้องกันพืชเสพติดในกลุ่มน้ำภาคเหนือ (ตารางที่ 4.1: 78)

มาตรการดังกล่าวข้างต้นมีแนวทางการดำเนินงานที่ขัดแย้งกัน เพราะมีทั้งแนวทางในการปลูกพันธุ์ไม้ดั้งเดิม และการปลูกพืชเศรษฐกิจในส่วนที่ส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมในการปลูกป่า เช่น ยูคาลิปตัส และในส่วนของ การควบคุมและป้องกันการปลูกพืชเสพติดในภาคเหนือ ซึ่งสนับสนุนการปลูกผลไม้เมืองหนาวที่ต้องการดูแลด้วยปุ๋ยเคมี และสารที่เป็นพิษต่อดิน และน้ำทั้งบริเวณป่าต้นน้ำลำธารและลุ่มน้ำชั้นล่าง และทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวเขาที่อยู่บริเวณต้นน้ำลำธาร กับชาวพื้นราบ (กรุงเทพฯธุรกิจ, 29 มีนาคม 2540 : 1)

สรุปว่ามาตรการและแนวทางการดำเนินงานในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ มีแนวโน้มที่จะไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติเพราะทิศทางการดำเนินงานไม่ชัดเจน มีความขัดแย้งกันเองในแนวทางการดำเนินงานและไม่สามารถมีมาตรการลงโทษผู้มีอิทธิพลซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการทำลายป่าได้

2. มาตรการและแนวทางการดำเนินงานในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 บี

ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 บี รัฐบาลมีมาตรการการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ โดยการส่งเสริมพืชที่เหมาะสมกับสมรรถนะของดินและความต้องการของตลาด (ตารางที่ 4.1: 80) แต่ในทางปฏิบัติพืชที่เหมาะสมกับความต้องการของตลาดนั้นไม่เหมาะสมกับสภาพของดิน เช่น การสนับสนุนการปลูกกระหล่ำปลี ซึ่งจำเป็นต้องใช้สารเคมีเพื่อเร่งผลผลิตและกำจัดแมลงอันมีผลต่อการเสื่อมโทรมของดินและทำให้คุณภาพน้ำในลำธารด้อยลง

สำหรับมาตรการการปรับปรุงพื้นที่ที่พัฒนาเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ (ตารางที่ 4.1: 80) นั้นเนื่องจากในปัจจุบันภาวะทางเศรษฐกิจบีบบังคับให้รัฐบาลหารายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว มีการสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ หากใช้ฐานคิดว่า “คน” คือผู้ทำลายป่า การสนับสนุนให้คนเข้าไปเที่ยวในป่า ก็เป็นการลดแหลมต่อการทำลายระบบนิเวศป่าหากไม่มีกระบวนการป้องกันที่รัดกุมและเป็นช่องทางให้ผู้มีอิทธิพลเข้ายึดพื้นที่เพื่อประโยชน์ทางด้านธุรกิจท่องเที่ยว

ในส่วนมาตรการการการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพต้นน้ำลำธารอย่างรีบด่วน (ตารางที่ 4.1: 81) ในประเด็นนี้ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเกิดขึ้นอยู่เนือง ๆ โดยชาวบ้านจะร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ปลูกต้นไม้ทับที่ทำกินของพวกเขา เช่นกรณีชาวเขม่นเผ่ากระเหรี่ยงบ้านแม่ลานคำ

อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ร้องเรียนว่า กรมป่าไม้จ้างชาวบ้านถางป่าบนที่ทำกินของตนเพื่อปลูกต้นยูคาลิปตัส กระถินณรงค์ และคัตไม้ที่มีอยู่ทิ้งแล้วเผาอย่างไรประโยชน์ ขณะที่เจ้าหน้าที่ได้แย้งว่าชาวบ้านเหล่านี้ไม่ต้องการให้หน่วยจัดการต้นน้ำไปตั้งค่านอยู่บริเวณนั้น จึงพยายามโจมตีเจ้าหน้าที่ทุกวิถีทาง (อ่างแก้ว, 31 กรกฎาคม - 13 สิงหาคม 2539 : 1,2)

ตัวอย่างอีกเรื่องหนึ่งคือ ชาวบ้านลุ่มน้ำแม่วาง ถึงอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ เรียกโครงการปลูกป่าทดแทนการทำไม้และการปลูกฝืนว่าเป็นโครงการปลูกไม้ทำลายป่า (กรรณิการ์ พรหมเสาร์และเบญจมา ศิลารักษ์, 2542 : 26,27) โดยให้เหตุผลว่ากรมป่าไม้ได้ทำโครงการปลูกไม้สน เมื่อไม้โตสักกระยะหนึ่ง พอเกิดไฟป่าไม้ที่ปลูกก็ไหม้หมด ไฟที่ลุกลามส่งผลให้สัตว์เล็กสัตว์น้อยล้มตายและไร่ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังเข้ามาปลูกในที่ไร่ของชาวบ้าน ซึ่งชาวกระเหรี่ยงนั้น มีระบบทำไร่หมุนเวียนอันเป็นระบบการเกษตรที่อนุรักษ์ดินและป่าไม้จึงส่งผลให้พื้นที่ที่จะหมุนเวียนทำไร่ลดน้อยลง

ตัวอย่างรูปธรรมข้างต้นชี้ให้เห็นว่า กิจกรรมของรัฐไม่อาจทำความเข้าใจให้ชาวบ้านเพราะรัฐดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่ให้ความสำคัญแก่ชาวบ้านแต่อย่างใด ซึ่งจะมีผลให้การปลูกป่าเพื่อรักษาป่าต้นน้ำลำธารที่ดำเนินการโดยรัฐไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ขณะที่รัฐสนับสนุนนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารแต่รัฐยังอนุญาตให้มีการทำถนนหรือการทำเหมืองแร่ (ตารางที่ 4.1:81) ซึ่งมาตรการนี้ไม่ได้เป็นผลดีต่อการรักษาป่าต้นน้ำลำธารแต่อย่างใด ทว่าเนื่องจากความจำเป็นทางด้านความมั่นคงหรือทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ต้องมีกิจกรรมดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลจะถูกวิพากษ์ว่าเป็นการใช้นโยบายเลือกปฏิบัติที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้มีอิทธิพล

ในส่วน มาตรการการควบคุมการใช้ที่ดินของส่วนราชการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐนั้น การที่ส่วนราชการจำเป็นต้องใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร หากเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยแท้และสามารถสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชนได้ และหากชุมชนมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์ในสถานที่นั้น ๆ ทั้งได้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ปัญหาต่าง ๆ จะน้อยลง

สรุปมาตรการและแนวทางในการดำเนินงานในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ปีนั้น รัฐบาลเน้นการใช้ประโยชน์ที่ดินในด้านเศรษฐกิจ คือการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ การสนับสนุนการท่องเที่ยวพัฒนาพื้นที่ป่าเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ อนุญาตการทำถนนและทำเหมืองแร่ มาตรการนี้มีทิศทางที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ ดิน น้ำ ป่า อย่างสิ้นเชิง

4.2 ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร มีมาตรการที่เป็นแนวทางปฏิบัติแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นหลักคือ นโยบายอพยพรายราษฎรออกจากป่าเพื่อสงวนรักษาพื้นที่เปราะบางคือพื้นที่ชุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 เอ และนโยบายปลูกป่าเพื่อซ่อมบำรุงส่วนที่บุกรุกทำลาย

หน่วยงานหลักที่นำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือ กรมป่าไม้ โดยมีหน่วยงานอื่นมาเสริมในบางกรณีผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า

(1) นโยบายอพยพรายราษฎรออกจากป่า

รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางนโยบายมาจัดการปัญหาการบุกรุกทำลายป่า การดำเนินงานของรัฐในนโยบายอพยพรายราษฎรออกจากป่านั้นไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะการจัดพื้นที่รับรองราษฎรที่ถูกอพยพประสบปัญหาไม่มีพื้นที่พอเพียงเนื่องจากถูกนายทุน ผู้มีอิทธิพลจับจองไปหมดแล้ว การสนับสนุนการยังชีพของราษฎรที่ถูกอพยพ เป็นการดำเนินการที่ล้มเหลว เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณและกำลังคนในการปฏิบัติการ (ชูพินิจ เกษมณี, 2539 :40-48)

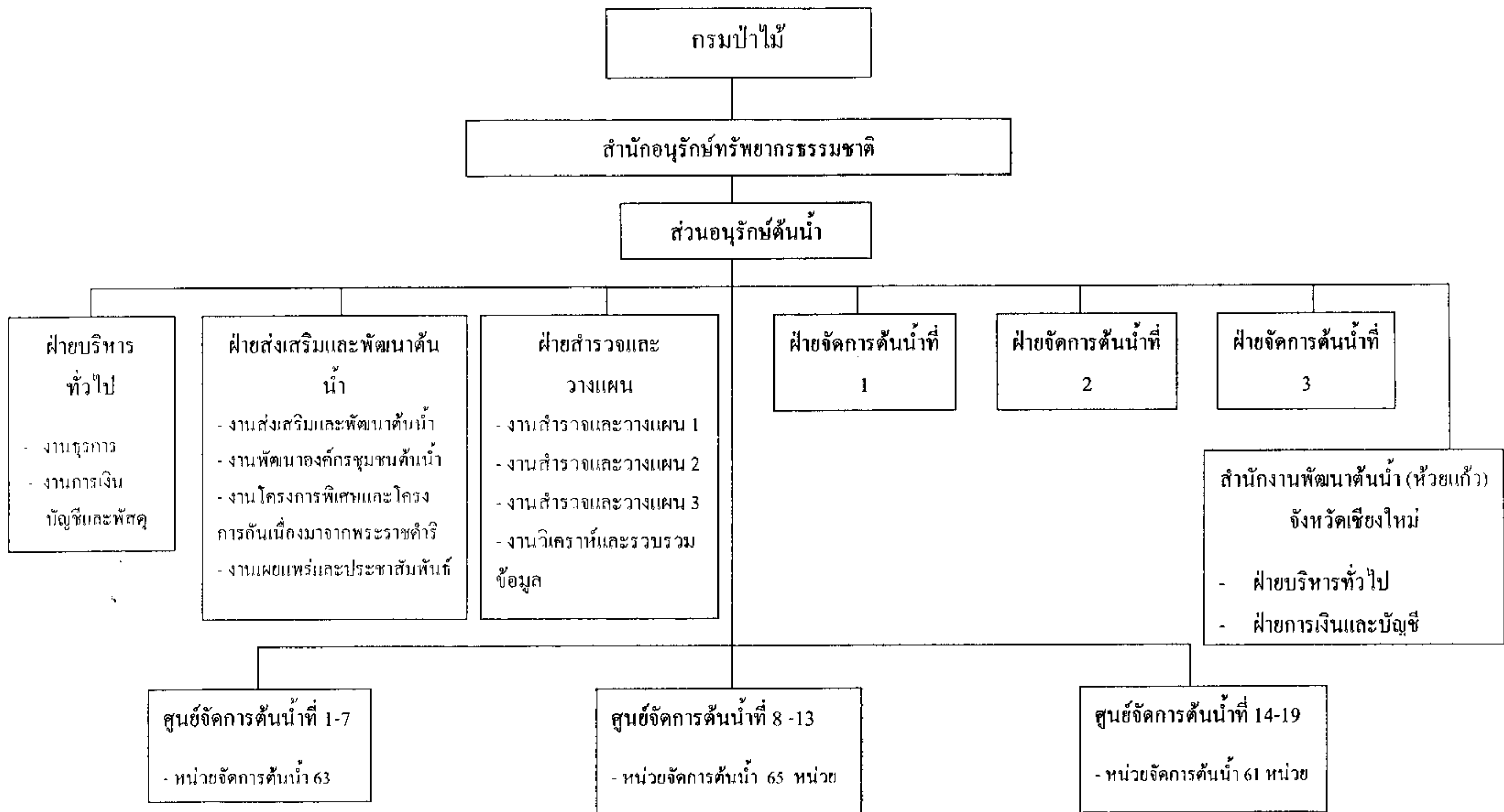
ชาวบ้านเรียนรู้เพื่อจะจัดตั้งองค์กรเรียกร้องสิทธิชุมชนในการอยู่กับป่าอย่างเกื้อกูลกัน โดยการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ดังเช่น เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) จำนวนประมาณ 5,000 คน จาก 11 หมู่บ้านใน 7 จังหวัดภาคเหนือ ซึ่งประสบปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์พื้นที่ทำกินของชาวบ้านได้ไปชุมนุมกันบริเวณประตูท่าแพ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2540 เพื่อเรียกร้องให้คณะรัฐมนตรีคืนนโยบายอพยพรายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งส่วนหนึ่งคือพื้นที่ชุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ อันเป็นป่าต้นน้ำลำธารและดำเนินการพิสูจน์ว่าหากราษฎรเข้าอาศัยและทำประโยชน์ก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์ ให้จัดการออกเอกสารสิทธิต่อไป โดยสิทธินั้นห้ามจำหน่ายโอนแต่ตกทอดทางมรดกได้ (กรุงเทพธุรกิจ, 29 มีนาคม 2540 : 1)

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2540 ได้พิจารณาเรื่องที่ดินทำกินที่เกี่ยวข้องกับราษฎรที่อาศัยอยู่ในป่าแล้ว มีความเห็นว่ายังกงให้ราษฎรอยู่ต่อไปโดยปรับปรุงปรัชญาในการแก้ปัญหาให้คนอยู่กับป่าได้ ขณะเดียวกันก็ต้องดูแลป่าด้วย ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกองทัพเรือร่วมมือกันป้องกันการบุกรุกป่าให้หมดไป ให้องค์กรบริหารส่วนตำบลร่วมมือโดยไม่มีช่องว่าง (มติชนรายวัน, 23 เมษายน 2540)

มติคณะรัฐมนตรีครั้งนี้เป็นการเริ่มต้นที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

(2) นโยบายปลูกป่าเพื่อซ่อมบำรุงส่วนที่ถูกรุกรกทำลาย

หน่วยงานหลักที่นำนโยบายนี้ไปปฏิบัติคือ กรมป่าไม้ ซึ่งหน่วยงานย่อยที่รับผิดชอบด้านนี้โดยตรงคือ ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีโครงสร้างขององค์กรตามแผนภูมิที่ 4.1



แผนภูมิที่ 4.1 แสดง โครงสร้างของส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ส่วนอนุรักษ์ดินน้ำมีหน้าที่ด้านการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร ดังนี้ (ส่วนอนุรักษ์
ดินน้ำ, 2541:42)

1. สำรวจและวิเคราะห์สภาพพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารทั้งกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม
2. วางแผนการจัดการ พัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่ดินน้ำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
3. ดำเนินการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น
และสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป
4. ดำเนินการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ป่าต้นน้ำที่ถูกทำลายไปแล้วให้คืนสภาพ และมี
ลักษณะทางนิเวศน์ที่เหมาะสมต่อการเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร
5. ดำเนินการสาธิตและส่งเสริมการทำเกษตรบนพื้นที่สูง โดยวิธีอนุรักษ์ดินและ
น้ำ และส่งเสริมการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กเพื่อการเกษตรบนพื้นที่สูง
6. การดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต ของชุมชนบนพื้นที่สูงด้าน
ต่าง ๆ รวมทั้งให้ความรู้และเสริมสร้างจิตสำนึกให้ชุมชนบนพื้นที่สูงถึงเห็นถึงความสำคัญของ
พื้นที่ต้นน้ำ และมีส่วนร่วมในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรดินน้ำ
7. ดำเนินการด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง
กับพื้นที่ต้นน้ำ
8. ควบคุม กำกับ ดูแล ให้คำแนะนำ และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและ
เอกชนที่เข้าทำประโยชน์บริเวณพื้นที่ต้นน้ำ ให้ดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อ
คุณภาพของดินน้ำและสภาพแวดล้อมอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการควบคุมและป้องกันการ
พังทลายของดิน และการควบคุมมลภาวะอันเกิดจากการใช้สารเคมี ปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืช

ในที่นี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาและวิเคราะห์ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของส่วน
อนุรักษ์ดินน้ำเพื่อสนองนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร โดยศึกษาผลการปฏิบัติงาน พ.ศ. 2542 ดังนี้

4.2.1 ศักยภาพของหน่วยงานที่จะปฏิบัติ

(1) สถานที่

พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ทุกแห่งเป็นที่สูงจากระดับน้ำทะเล 1,000 เมตรขึ้นไปและ
ห่างไกลจากชุมชน การคมนาคมค่อนข้างลำบาก บางแห่งต้องเดินเท้าเข้าไปปฏิบัติงาน ทำให้เกิด
ปัญหาในการขนกล้าไม้ ปัญหาในการติดต่อประสานงาน

การปฏิบัติงานในพื้นที่ลักษณะนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์น่าจะเป็นไปได้ยาก

(2) งบประมาณ

จากเอกสารสรุปงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2542 ส่วนอนุรักษ์ดิน
น้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ รับผิดชอบงบประมาณในปี 2542 จำนวน 5 งาน/โครงการ
จาก 2 แผนงานประกอบด้วย

1. แผนงานอนุรักษ์ป่าไม้

1.1 งานจัดการลุ่มน้ำ งบประมาณ 281,893,500 บาท

มีแผนงานกิจกรรมการปฏิบัติงานในปี 2542 ดังนี้

- | | | |
|---|-----|----------|
| 1. จัดการพื้นที่ต้นน้ำลำธาร | 20 | ล้านไร่ |
| 2. สร้างจิตสำนึกให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ต้นน้ำ | 400 | หมู่บ้าน |

อย่างต่อเนื่อง

- | | | |
|--|-------------|-----------------|
| 3. กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินลุ่มน้ำ | 400 | หมู่บ้าน |
| 4. ปรับปรุงระบบนิเวศต้นน้ำ | 37,800 | ไร่ |
| 5. ปรับปรุงระบบนิเวศต้นน้ำ (ปีที่ 2-6) | 95,200 | ไร่ |
| 6. ส่งเสริมการปลูกหญ้าแฝก | 2,500,000 | กล้า |
| 7. สร้างฝายต้นน้ำลำธารแบบผสมผสาน | 5,000 | แห่ง |
| 8. สร้างฝายต้นน้ำลำธารแบบกึ่งถาวร | 200 | แห่ง |
| 9. ปรับปรุงถนน | 100 | กิโลเมตร |
| 10. บริหารหน่วยจัดการต้นน้ำ | 189 | หน่วยงาน |
| งบประมาณแยกเป็น | ส่วนกลาง | 9,328,920 บาท |
| | ส่วนภูมิภาค | 272,564,580 บาท |

1.2 โครงการจัดการลุ่มน้ำน่านตอนบน เป็นโครงการความช่วยเหลือแบบให้
เปล่าจากรัฐบาลเดนมาร์ก (Danced) งบประมาณ 27,266,000 บาท มีแผนกิจกรรมการปฏิบัติงานปี
2542 ดังนี้

- | | | |
|---|--------|----------|
| 1. สร้างจิตสำนึกให้ชุมชนในพื้นที่โครงการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ | | |
| ทรัพยากรธรรมชาติ | 44 | หมู่บ้าน |
| 2. กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินลุ่มน้ำ | 44 | หมู่บ้าน |
| 3. ปรับปรุงระบบข้อมูลโดยใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ | 1 | ระบบ |
| 4. ป้องกันไฟป่าในพื้นที่ธรรมชาติ | 83,500 | ไร่ |
| 5. ปรับปรุงระบบนิเวศต้นน้ำ | 10,000 | ไร่ |
| 6. ปรับปรุงระบบนิเวศต้นน้ำปี 2 – 6 | 39,000 | ไร่ |
| 7. ทำฝายต้นน้ำแบบกึ่งถาวร | 8 | แห่ง |
| 8. ทำแนวกันไฟ | 85 | ก.ม. |
| 9. ปรับปรุงถนน | 28 | ก.ม. |

งบประมาณแยกเป็น	ส่วนกลาง	170,000	บาท
	ส่วนภูมิภาค	27,096,000	บาท

1.3 โครงการจัดการลุ่มน้ำป่าสัก เป็นโครงการตามพระราชดำริและนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ก่อสร้างเขื่อนป่าสัก งบประมาณ 6,877,800 บาท มีแผนกิจกรรมการปฏิบัติงานปี 2542 ดังนี้

1. ปลุกป่าทั่วไป	500	ไร่
2. ปรับปรุงระบบนิเวศต้นน้ำ	2,500	ไร่
3. บำรุงรักษาสวนเดิม 2 – 6 ปี	1,000	ไร่
4. ทำแนวกันไฟ	10	ก.ม.
5. ปรับปรุงระบบนิเวศต้นน้ำปี 2 – 6	2,440	ไร่
6. รั้วป้องกันไฟป่าและสร้างจิตสำนึก	1	โครงการ
7. ทำฝายต้นน้ำลำธาร	200	แห่ง

งบประมาณแยกเป็น	ส่วนกลาง	641,600	บาท
	ส่วนภูมิภาค	6,236,000	บาท

2. แผนงานส่งเสริมและพัฒนาการป่าไม้ 24,829,700 บาท

2.1 งานพัฒนาเกษตรที่สูง เป็นการดำเนินงานร่วมกับมูลนิธิโครงการหลวง 11,547,700 บาท

2.2 โครงการวนศาสตร์ชุมชนบนพื้นที่สูง (ระยะที่ 2) เป็นโครงการภายใต้แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540 – 2544) ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 งบประมาณ 13,282,000 บาท มีแผนงานกิจกรรมการปฏิบัติงานปี 2542 ดังนี้

1. สำรวจข้อมูลเพื่อการเปลี่ยนแปลงข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม และภูมิศาสตร์	15 หมู่บ้าน
2. วางแผนและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินลุ่มน้ำ	15 หมู่บ้าน
3. ส่งเสริมให้ชุมชนปลูกป่าป้องกันป่าและอนุรักษ์อย่างต่อเนื่อง	145 หมู่บ้าน
4. สนับสนุนกลุ่มองค์กรด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้	290 หมู่บ้าน
5. จัดตั้งอาสาสมัครเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	15 หมู่บ้าน
6. ติดตามและสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดิน	130 หมู่บ้าน
7. ฝึกอบรมและดูงานชุมชนเป้าหมาย	145 หมู่บ้าน

ส่วนกลาง 640,000 บาท

ส่วนภูมิภาค 12,642,000 บาท

สรุปงบประมาณที่ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ ใช้จ่ายในการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารทั้งสิ้น เป็นเงิน 340,867,000 บาท

เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2541 – 2543 ดังนี้

ปีงบประมาณ	แผนงานอนุรักษ์ป่าไม้	แผนงานส่งเสริมและพัฒนาป่าไม้
2541	291,375,800	24,836,700
2542	316,037,300	24,829,700
2543	348,858,200	23,875,000

(ที่มา : ส่วนอนุรักษ์ดินน้ำ สำนักทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้)

งบประมาณแต่ละปีนั้นจะใช้จ่ายตามแผนงานเดิม คือเป็นการสืบสานงานที่ได้ทำมาแล้ว เป็นลักษณะการปรับปรุงแผนงานแบบค่อยเป็นค่อยไป (incrementalism)

งบประมาณดังกล่าวใช้จ่ายในกิจกรรมดังต่อไปนี้

1. ปลุกป่าเพื่อฟื้นฟูดินน้ำลำธาร
2. สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรต้นน้ำ
3. เพาะชำกล้าแฝกเพื่ออนุรักษ์ดินและน้ำ
4. สร้างฝายต้นน้ำลำธาร โดยกำหนดไว้ 3 แบบ คือ

- ฝ่ายต้นน้ำลำธารแบบผสมผสาน เป็นฝ่ายก่อสร้างโดยใช้วัสดุง่าย ๆ

ราคาถูกหาได้ในท้องถื่น ความสูงไม่เกิน 1 เมตร

- ฝ่ายต้นน้ำลำธารแบบกึ่งถาวร ก่อสร้างด้วยหินก่อ สูงประมาณ 1.5

เมตร ขนาดของลำห้วยประมาณ 2-3 เมตร งบประมาณแห่งละ 25,000 บาท

- ฝ่ายค้ำนำถ้ำธารแบบถาวร เป็นฝ่ายคอนกรีตเสริมเหล็กสูงประมาณ 2

เมตร ขนาดของลำห้วยประมาณ 3 -5 เมตร งบประมาณแต่ละ 50,000 บาท

5. การปรับปรุงระบบนิเวศต้นน้ำ มีวิธีการ ดังนี้คือ

- 5.1 การปลูกต้นไม้บนพื้นที่ไร่ร้างเพื่อช่วยให้ป่าฟื้นตัวเป็นแหล่งต้นน้ำที่ดีโดย

เร็วขึ้น ต้นไม้ที่ปลูกเป็นชนิดที่มีระบบรากลึก และมีเรือนยอดหลายชั้นโดยปลูกจำนวน 25 ต้น ไร่ และดำเนินการต่อเนื่องเป็นเวลา 10 ปี

- ## 5.2 การจัดทำแนวกันไฟรอบพื้นที่และทำรั้วชั่วคราวเพื่อหมายแนวเขตให้ชัดเจน

- ### 5.3 การจัดชุมชนลาดตระเวนป้องกันไฟป่าและดูแลป่าอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง

จากการศึกษาเรื่องงบประมาณที่ใช้ในการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารดังกล่าวพบว่า งบประมาณนั้นกำหนดมาจากฝ่ายบริหารซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไม่มีส่วนร่วมในการกำหนด แม้จะมีรายงานการปฏิบัติงานที่มีข้อเสนอแนะจากฝ่ายปฏิบัติการในพื้นที่ แต่ฝ่ายนโยบายมีกรอบการใช้งบประมาณอยู่แล้ว ในแผนการปฏิบัติงานมีการใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรต้นน้ำ แต่มิได้ระบุว่าให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการงบประมาณในการทำกิจกรรม

เป้าหมายของหน่วยงานอยู่ที่การเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของป่าต้นน้ำลำธาร ในแง่ที่มีต้นไม้เป็นปัจจัยสำคัญค้ำจุนนั้น คนจึงเป็นเครื่องมือในการเพิ่มจำนวนต้นไม้ งบประมาณส่วนใหญ่จึงใช้ไปในเรื่องของการปลูกต้นไม้เป็นหลัก

รายงานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สนามสรุปว่างบประมาณขาดแคลน จึงมีผลกระทบต่อกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ ทำให้การปฏิบัติงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ยกเว้นทางหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ใช้ความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนจนประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่งในการอนุรักษ์ทรัพยากรต้นน้ำ โดยไม่ได้ใช้งบประมาณจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น หน่วยจัดการต้นน้ำพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร (พงศา ชูเนม, 2542) เจ้าหน้าที่ทำงานปลูกจิตสำนึกของประชาชนโดยไม่ได้ของงบประมาณเพิ่มเติม จากงบประมาณที่ทางฝ่ายบริหารจัดสรรมาให้ ดังนั้นการใช้งบประมาณในการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นขึ้นอยู่กับวิธีการของเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่

(3) กำลังคน

พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารป่าต้นน้ำทั้งหมด 84,911,862 ไร่ มีหน่วยจัดการต้นน้ำ 189 หน่วย เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานหน่วยละ 1 คน แต่ละคนรับผิดชอบพื้นที่อย่างน้อย 10,000 ไร่ (ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ, 2542)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นพบว่ากำลังคนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารไม่น่าจะพอเพียงกับการดูแลรักษาป่าต้นน้ำลำธารให้อุดมสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ได้

(4) ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน

เจ้าหน้าที่หน่วยจัดการต้นน้ำส่วนใหญ่ เห็นว่าชาวบ้านไม่เข้าใจเรื่องการอนุรักษ์ป่าและไม่มีความสนใจในการดูแลป่า ผู้ที่ทำมาหากินอยู่ในป่าอนุรักษ์คือผู้บุกรุกป่า วิเคราะห์ตามทฤษฎีหน้าที่ของระบบสังคม (Function of Social System Theory) จะเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ป่าไม่มีความผูกพันกับป่า คือต้นไม้ แนวอบรมทางความรู้สึก (Motivational Orientation) ที่ได้รับการหล่อหลอมมาจากสถาบันการศึกษาที่สอนว่า “คน” คือ “ผู้ทำลายป่า” ดังนั้นจึงมีทัศนคติที่เห็นว่า ชาวบ้านเป็นปัญหาในการอนุรักษ์ป่า ทำให้โอกาสที่จะประสานความร่วมมือกับชุมชนในการช่วยกันดูแลป่าเป็นไปได้ยาก ดังนั้น การปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารมีแนวโน้มที่จะไม่ประสบผล

(5) ขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน

รางวัลของผู้ปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์และเสียสละคือเงินจำนวนหนึ่งที่มีอบแก่ครอบครัวของเขาในกรณีที่ถูกรายงานเสียชีวิตขณะปฏิบัติงาน (เคลินิวส์, 23 กุมภาพันธ์ :2 และ มติชนรายวัน, 24 พฤษภาคม:1,15)

เมื่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานมีน้อยจึงขาดพลังในการปฏิบัติ ดังนั้น ผลของการนำนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำถาวรไปปฏิบัติจึงบรรลุวัตถุประสงค์ได้ยาก

จากการศึกษาพบว่า การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ปฏิบัติงานขึ้นกับบุคลิกภาพของเจ้าหน้าที่ ความสัมพันธ์ส่วนตัวมีผลต่อความร่วมมือในการปฏิบัติงาน

กรณีตัวอย่างความสำเร็จในการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ คือ หน่วยจัดการต้นน้ำ พระไต่ะ จังหวัดชุมพร นายพงศา ชูเนม เป็นหัวหน้าหน่วย ได้ประสานงานร่วมมือกับครู วัด ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน ในพื้นที่โครงการ “คนอยู่ป่ายัง” ซึ่งเป็นโครงการประสานความร่วมมือระหว่างชาวบ้านและเจ้าหน้าที่รัฐจัดการดูแลป่าต้นน้ำถาวร โดยมีหลักคิดว่าคนและป่าอยู่อย่างพึ่งพาอาศัยกันและกัน” จนประสบความสำเร็จเป็นโครงการจัดการป่าชุมชนต้นน้ำ (เขาวนุช เวศร์ภาดา, 2543:38-44)

(6) ความชอบธรรม

ความชอบธรรมในการปฏิบัติงานแบ่งเป็น 2 ประเด็นคือ

- ความชอบธรรมต่อผู้ปฏิบัติงาน
- ความชอบธรรมต่อชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบในการปฏิบัติงาน

เนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นไปในลักษณะ “ตามสั่ง” ผู้ปฏิบัติงานได้รับการสั่งการตามนโยบายกรมป่าไม้ คือการให้อยู่ในพื้นที่มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานจึงต้องทำงานหนัก ค่าตอบแทนเป็นไปตามอัตราเงินเดือนของข้าราชการชั้นผู้น้อย

ความชอบธรรมต่อชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบในการปฏิบัติงานนั้นการปลูกต้นไม้ในที่ทำกินของชาวบ้านซึ่งอยู่มาก่อนการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ การอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่เป็นปัญหาที่ขัดแย้งที่ชาวบ้านร้องเรียนว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบธรรม

(7) ความโปร่งใส

จากการสอบถามข้อมูลด้านงบประมาณ ในส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำพบว่า สามารถตรวจสอบได้ คุณลักษณะเช่นนี้ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผลของการปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ เพราะเมื่อได้รับความไว้วางใจจะได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย

4.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

(1) สาเหตุของปัญหา

นอกจากปัญหาสถานที่อยู่ห่างไกล งบประมาณไม่พอเพียง กำลังคนน้อย วัสดุอุปกรณ์ขาดแคลน ขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับการบำรุง เป็นปัจจัยของปัญหาในการปฏิบัติงานเพื่อฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร และยังมีสาเหตุอื่นที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานดังนี้

(1.1) ปัญหาผู้มีอิทธิพล

อิทธิพลท้องถิ่นซึ่งเชื่อมโยงไปจนถึงระดับชาติเป็นตัวการในการทำลายป่า โดยใช้ชาวบ้านเป็นผู้กระทำ แต่คณะของคนเป็นผู้สั่งการ โดยที่ผู้ปฏิบัติงานพื้นที่ไม่มีอำนาจจัดการ นอกจากนั้น ผู้มีอิทธิพลยังได้กว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้านเพื่อแสวงประโยชน์ในการทำธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งรัฐบาลกำลังสนับสนุนการท่องเที่ยวป่าซึ่งเรียกว่าการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

(1.2) ปัญหาเรื่องชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือในการดูแลป่าต้นน้ำลำธาร

รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 ของหน่วยจัดการต้นน้ำบันทึกว่า ชาวบ้านเผาป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย ทำให้เกิดไฟป่า (วิฑูรย์ บุญประเสริฐ, 2542) ชาวบ้านต่อต้านการปลูกป่าของเจ้าหน้าที่ (ประสพสุข วงศ์ภูธร, 2542) ชาวเขาเผ่าม้งบุกรุกแผ้วถางพื้นที่บริเวณเขตโครงการเพื่อทำไร่เลื่อนลอย (จำเนียร บุญเข้ม, 2542) รายงานฉบับอื่นๆ หลายเล่มจะมีรายงานปัญหาดังกล่าว

สาเหตุของปัญหาที่ผู้ปฏิบัติงานวิเคราะห์ก็คือ ชาวบ้านขาดจิตสำนึก ชาวบ้านไม่เข้าใจเรื่องความสำคัญของป่าต้นน้ำลำธาร

(2) วิธีการและเหตุผลในการแก้ปัญหาเชิงปฏิบัติ

ในประเด็นปัญหาเรื่องผู้มีอิทธิพลยังไม่มีมาตรการใดๆ จึงเป็นปัญหาเรื้อรังมาจนปัจจุบัน ส่วนปัญหาเรื่องชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือ นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้เสนอวิธีแก้ปัญหาคือระดับนโยบายคือ ของงบประมาณในการปลูกจิตสำนึกชาวบ้านด้วยการอบรม โดยเชิญวิทยากรหรือผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมาบรรยาย ให้ชาวบ้านเป็นฝ่ายรับฟัง

4.3 การพัฒนานโยบาย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาการพัฒนานโยบาย คือการวางแผนนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร ในแง่ที่เป็นการตัดสินใจจากนโยบายเดิม โดยปรับปรุงแก้ไขสิ่งที่ยังบกพร่องแล้วนำไปประยุกต์ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ในประเด็นต่อไปนี้

4.3.1 การปรับปรุงนโยบาย

เมื่อเจ้าหน้าที่พบว่าผลของการปฏิบัติตามนโยบายเดิมนั้นยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ พื้นที่ป่ากลับถูกทำลายมากขึ้น ความขัดแย้งระหว่างรัฐและชาวบ้านในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินทวีความรุนแรงขึ้น จึงมีการเสนอแนวทางแก้ไขนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารที่กำหนดไว้เดิมให้สมบูรณ์ขึ้นโดยให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือแนวโน้ม หรือแนวคิดที่เปลี่ยนไป

ในที่นี้จะอธิบายในประเด็นดังต่อไปนี้

ก. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลในการปรับปรุงนโยบาย มีดังนี้ แนวทางตามพระราชดำริ “คนอยู่กับป่า” กระบวนทรรศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง การเปลี่ยนแปลงแนวคิดของนักวิชาการทางด้านวนศาสตร์ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร อิทธิพลจากนักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชน แรงผลักดันจากองค์กรประชาชน นโยบายเดิมบางประการเมื่อนำสู่การปฏิบัติแล้วไม่ประสบผลสำเร็จ

ปัจจัยดังกล่าว มีข้ออธิบายดังนี้

(1) แนวทางตามพระราชดำริ “คนอยู่กับป่า”

สมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถเสด็จเยี่ยมราษฎรท้องที่อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2534 ทรงมีพระราชดำริให้มีการดำเนินการอนุรักษ์สภาพป่าไม้ โดยพระราชทานแนวทางการดำเนินงานคือ ให้คนกับป่าอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืนในลักษณะ “บ้านเล็กในป่าใหญ่”

วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ณ แปลงสาริตในสวนจิตรลดา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับแนวทาง “คนอยู่กับป่าได้” โดยทรงสนับสนุนแนวทางพระราชดำริของสมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถในโครงการ “บ้านเล็กในป่าใหญ่”

ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ ได้รับสนองพระราชดำริโดยมีโครงการอนุรักษ์สภาพป่าไม้ตามแนวพระราชดำริหลายโครงการ เช่น ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงพระบาทห้วยต้ม อำเภอเถลิง จังหวัดลำพูน ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงห้วยโป่ง อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงห้วยน้ำริน อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงแม่แฮ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงห้วยลึก อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงอ่างช้าง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงหนองหอย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงแม่แฮ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงวัดจันทร์ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงอินทนนท์ อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

(2) กระบวนทรรศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544) ในด้านยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในบริบทดังนี้

1. ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐโดยปรับทัศนคติและปรับปรุงความสามารถของหน่วยงานของรัฐให้สามารถร่วมมือกับเอกชนในท้องถิ่นเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและติดตามประเมินผลในโครงการพัฒนาของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรัฐจัดให้มีขั้นตอนประชาพิจารณ์โครงการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การริเริ่มแนวคิดโครงการ จัดเตรียมโครงการ และดำเนินโครงการ

3. รัฐบาลดำเนินการออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายเพื่อให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายในการดูแลรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

4. ส่งเสริมองค์กรชุมชนและองค์กรท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจของชุมชน และการจัดแผนงานและโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนแหล่งเงินทุนหรืองบประมาณหรือกองทุนสำหรับใช้ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อนโยบายพัฒนาประเทศมีกระบวนทรรศน์ที่เน้น “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนา นโยบายการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารจำเป็นต้องปรับกระบวนการให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศ

(3) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ระบุสิทธิของชุมชนดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2540 : 15-17)

“มาตรา 46 บุคคลซึ่งร่วมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการสะสมมลพิษที่มีผลต่อสุขอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”

(4) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดของนักวิชาการทางด้านวนศาสตร์ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร

นิพนธ์ ตั้งธรรม (2512 : 1-5) ปกรณ์ จริงสูงเนิน (สัมภาษณ์, 29 กุมภาพันธ์ 2539) สรุปบทเรียนจากประสบการณ์ว่าการจัดการทางด้านวนศาสตร์นั้นจำเป็นต้องใช้ยุทธวิธีประสานประโยชน์โดยคำนึงถึงการยอมรับของชุมชน สุรเชษฐ์ เชษฐมาต (สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2539) บุญวงศ์ ไทยอุดมศักดิ์ (สัมภาษณ์, 23 เมษายน 2541) สงคราม ธรรมมิญช์ (สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2541) มีความเห็นทำนองเดียวกันว่าการจัดการป่าไม้นั้นเท่าที่ผ่านมามีจุดอ่อนคือไม่คำนึงถึงมิติของมนุษย์ คณะวนศาสตร์จึงมีการปรับปรุงหลักสูตรด้านการจัดการป่าไม้ที่คำนึงถึงบริบททางสังคมมากขึ้น

(5) อิทธิพลจากนักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชน

สื่อมวลชนได้วิเคราะห์ที่มาของมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 ที่มีมติผ่อนผันให้คนอยู่กับป่าได้นั้น ได้แนวคิดมาจากผลงานวิจัย ดีเยี่ยม พ.ศ. 2539 ของ ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ ดำเนินการพิมพ์โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ดีพิมพ์ครั้งที่ 1 เมื่อเดือนตุลาคม 2538 เรื่อง วิวัฒนาการของการบุกรุกที่ทำกินในเขตป่า : กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน โดยทำการวิจัยร่วมกับ ดร.มิ่งสรรพ ขาวสอาด ได้รับรางวัล ผลงานวิจัยดีเยี่ยมจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติประจำปี 2539 ผู้วิจัยได้เขียนบทสรุปที่มีมุมมองจากชาวบ้านที่มีประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดมาตรการป่าในอนาคต

จากการประมวลความคิดเห็นของชาวบ้านกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้านที่กรณีศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ป่า โดยขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ แยกแยะออกเป็นหลักการใหญ่ๆ ได้ 3 ประการ ดังนี้

“1. ควรปรับปรุงแนวเขตอนุรักษ์ให้ตรงกับสภาพความเป็นจริงของวัฒนธรรมการผลิตในท้องถิ่นโดยให้องค์กรชาวบ้านมีส่วนร่วมในการจำแนกประเภทการใช้ที่ดิน ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์เห็นว่า การปักเขตป่าอนุรักษ์ในปัจจุบันทับที่ทำกินของพวกเขา ซึ่งทำการผลิตหมุนเวียน หากแต่รับรองเฉพาะที่ดินสำหรับทำการเกษตรแบบถาวร ชาวบ้านที่เข้าไป

ทำไว้ในเขตป่าอนุรักษ์จึงเสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่า ทำผิดกฎหมายต่างๆ ที่ชาวบ้านถือว่าพวกเขาทำตามประเพณี

ที่มาของปัญหานี้เกิดจากความขัดแย้งที่เกี่ยวกับความหมายของป่า โดยรัฐยึดความหมายของป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 กำหนดว่าป่าหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ทำให้ที่ดินที่แม้จะไม่มีต้นไม้ยืนต้นแล้วก็ยังถือว่าเป็นเขตป่าอยู่ ขณะที่ชาวบ้านคิดว่าป่าหมายถึงป่าธรรมชาติ ส่วนที่ดินนั้นไม่ใช่ป่าแต่เป็นของกลางที่ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าไปจับจองได้ ที่ดินเหล่านี้ ชาวบ้านเห็นว่ารัฐควรกันออกมาจัดสรรให้ราษฎร และเลือกอนุรักษ์เฉพาะป่าที่มีต้นไม้สมบูรณ์เท่านั้น โดยกำหนดแนวเขตให้ชัดเจนและเคลื่อนย้ายได้ยาก

2. ควรสร้างหลักประกันความมั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยให้สิทธิทำกินร่วมกันแก่ชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์เพื่อแลกเปลี่ยนกับหน้าที่ชุมชนในการรักษาป่า ทั้งนี้เพราะชาวบ้านส่วนใหญ่ ต้องการความมั่นคงในการใช้ที่ดินและการจัดการพื้นที่ป่า โดยไม่ได้เจาะจงว่าความมั่นคงนั้นจะต้องเกิดจากการมีเอกสารสิทธิในการใช้และจัดการที่ดินและพื้นที่ป่า เพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินจากการแย่งชิงทรัพยากร

3. ควรพัฒนา ส่งเสริม และให้การรับรองสิทธิตามกฎหมายแก่องค์กรท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าในรูปของป่าชุมชน ในสายตาของชาวบ้านเข้าใจว่า พื้นที่ของป่าชุมชนบางแห่งมีปัญหาขัดแย้งกับรัฐและบุคคลภายนอก เพราะป่าชุมชนจำนวนมากอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์เขตป่าสงวนและที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่ดูแลโดยตรง ทำให้บุคคลภายนอกสามารถบุกรุก โดยชาวบ้านไม่มีอำนาจที่จะไปยับยั้งได้ สำหรับป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนหรือป่าอนุรักษ์ ชาวบ้านก็ไม่สามารถเข้าไปใช้ได้เพราะผิดกฎหมาย ดังนั้นชาวบ้านจึงต้องการให้รัฐออกกฎหมาย ประกาศให้ป่าชุมชนเป็นป่าตามกฎหมายอีกประเภทหนึ่ง ที่ให้องค์กรท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลโดยเฉพาะเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกับของชุมชน” (ผู้จัดการรายวัน 26-27 เมษายน 2540 : 1,18)

(6) แรงผลักดันจากองค์กรประชาชน

สื่อมวลชนได้วิเคราะห์ว่า มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 ที่ผ่อนผันให้คนอยู่กับป่าได้นั้น สืบเนื่องมาจากการเรียกร้องของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรประชาชนที่รวมตัวกัน เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่ตนได้รับในปัญหาเรื่องการให้ประโยชน์ที่ดินนั้น สมาชิกสภาฯ ยืนยันเจตนารมณ์ เพื่อความเป็นธรรมและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีข้อเรียกร้องให้รัฐบาลยอมรับสิทธิชุมชนให้ถูกต้อง โดยเสนอให้รัฐบาล มีการพิสูจน์สิทธิที่ชัดเจน โดยมีตัวแทนหลายฝ่ายร่วมเป็นคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิ และเสนอให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อให้ประชาชนส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ (ผู้จัดการรายวัน, 26-27 เมษายน 2540 : 16)

(7) นโยบายเดิมบางประการเมื่อนำสู่การปฏิบัติแล้วไม่ประสบผลสำเร็จ

มาตรการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ นั้นเมื่อนำสู่การปฏิบัติแล้วประสบปัญหาคือ ไม่มีพื้นที่ที่เหมาะสมในการรองรับราษฎรที่ถูกย้ายออกมาจึงมีการชลการอพยพไว้

ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่กระบวนการปรับปรุงนโยบายพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

ข. กระบวนการปรับปรุงนโยบาย

ความล้มเหลวในการปฏิบัติตามนโยบายอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทำให้นักจัดการป่าไม้สรุปบทเรียนและแสวงหาแนวทางใหม่ในการปฏิบัติงานโดยใช้ยุทธวิธีประสานประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับชุมชน โครงการแรกที่ใช้ยุทธวิธีนี้ คือ โครงการพัฒนาที่สูงสามหมื่น ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนบนพื้นที่สูง จำนวน 60 หมู่บ้าน ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีระยะเวลาดำเนินงานตั้งแต่พ.ศ. 2530 – 2537 โดยมีหลักการดำเนินงานคือ “ชุมชนเป็นผู้ปฏิบัติและรัฐเป็นผู้สนับสนุน” ผลของการดำเนินงานของโครงการโดยสรุปพบว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการมีคุณภาพชีวิตและระดับฐานะความเป็นอยู่ทางด้านเศรษฐกิจสังคมดีขึ้น ประมาณร้อยละ 80 สามารถดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างสงบสุข มีการจัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ดินน้ำ ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำอย่างถูกวิธี และการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้อย่างถูกต้องเหมาะสม โครงการนี้เป็นต้นแบบของการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร โครงการอื่น ๆ ต่อไป

เมื่อผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ได้พบตัวอย่างทางเลือกใหม่ในการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร ประกอบกับปัจจัย 7 ประการดังกล่าวที่ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงนโยบายพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร

การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายครั้งสำคัญ คือ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 เมษายน 2540 ซึ่งมีข้อสรุปว่า “ให้ผ่อนผันการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินในเขตป่าอนุรักษ์ และให้เอกสารรับรองสิทธิ สทก.พิเศษ แก่ราษฎรที่อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่นั้น”

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปประยุกต์ใช้ในการพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

4.3.2 การนำนโยบายไปประยุกต์

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 เมษายน 2540 มีใจความสำคัญ คือ ให้เพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยรับรองสิทธิที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินให้ราษฎร รวมทั้งยุติการผลักดันและอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ไว้ก่อน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2540)

คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้มีมติเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารดังนี้

“ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีฉบับเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540 เรื่องผลการประชุมเจรจาแก้ไขปัญหาสมัชชาคนจนเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาการอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ภาคเหนือจำนวน 19 กรณี 107 หมู่บ้านในประเด็นดังนี้

(1) การพิสูจน์สิทธิว่าอยู่ก่อนการประกาศป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1) หรือไม่ ได้พิสูจน์ได้ว่าอยู่มาก่อนให้ทำการรับรองสิทธิที่มั่นคงในการอยู่อาศัยและ/หรือทำกินโดยให้สิทธิดังกล่าวตกทอดทางมรดกแก่ทายาทและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนไปยังบุคคลอื่น

(2) ในระหว่างดำเนินการตามข้อ (1) ให้ยุติการอพยพราษฎรไว้ก่อน

(3) ถ้ามีการกระทำการใดอันเป็นการบุกรุกพื้นที่ใหม่หรือเป็นการทำลายหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อมจะมีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง (เอกสารประกอบการพิจารณาตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติครั้งที่ 3/2541, 10 มิถุนายน 2541:2)

ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำได้ประชุมเจ้าหน้าที่ในวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2543 ที่ประชุมมีมติให้ดำเนินงานตามนโยบายความหมายในแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติและแผนปฏิบัติการป่าไม้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 คือ

“รัฐบาลจะกำหนดและดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อการคุ้มครองและการจัดการพื้นที่ต้นน้ำแบบบูรณาการโดยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม เช่น สาธารณชน ภาครัฐ เอกชน องค์การเอกชน และชุมชนที่มีส่วนร่วม”

การพิจารณาของคณะทำงานฯ มีความเห็นร่วมกันว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง ขั้นตอนการปฏิบัติตามแผน

ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้นำนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าไม้ไปใช้ในโครงการจัดการป่าต้นน้ำลำธารตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2541

ถึงแม้ว่านโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าต้นน้ำลำธารยังไม่อยู่ในขั้นการกำหนดนโยบาย แต่ก็เป็นการเริ่มต้นที่ดีอันจะก้าวไปสู่การร่วมคิดร่วมทำอย่างบูรณาการของหลายฝ่ายในการจัดการป่าต้นน้ำลำธารต่อไปในอนาคต

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องการพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการพัฒนา นโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย โดยเน้นใน 3 ประเด็น คือ

1. เพื่อ ศึกษาการกำหนดนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทยไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนา นโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย

การศึกษานี้ผู้ศึกษารวบรวมข้อมูลจาก สนาม เอกสาร โทรทัศน์ การสังเกตการณ์ การร่วมประชุมสัมมนา ฟังบรรยาย และการสัมภาษณ์ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

5.1 สรุป

ผลการศึกษา พบว่า

5.1.1 การกำหนดนโยบาย

การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำใน พ.ศ. 2528 เป็นจุดก่อเกิดนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหา 2 ประการคือ นโยบายเดิมไม่บรรลุวัตถุประสงค์ และแก้ปัญหาคความขัดแย้งในการใช้พื้นที่อนุรักษ์ระหว่างกรมป่าไม้กับกรมทรัพยากรธรณี

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายคือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่มีตัวแทนของประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เป็นการวางแผนจาก “บน” สู่ “ล่าง”

สาระของนโยบายคือมาตรการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 แนวทางการปลูกป่าไม้เศรษฐกิจเพื่อสนองความต้องการของตลาด และอนุญาตสัมปทานทำไม้ และประทานบัตรเหมืองแร่ ในบางพื้นที่ในลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 มาตรการข้างต้นทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนที่อ้างสิทธิในการอยู่มาก่อนการที่จะประกาศนโยบาย

5.1.2 ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาครั้งนี้พบว่า

พื้นที่ปฏิบัติงานเป็นที่สูง การคมนาคมลำบาก งบประมาณในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร มีผลกระทบไปถึงความขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์กำลังคน

ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนะว่าชาวบ้านไม่มีจิตสำนึกในการดูแลป่า จึงไม่ค่อยได้รับความร่วมมือ ด้านขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน พบว่าไม่มีแรงจูงใจเพราะผู้ปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์และเสียสละมักถูกข่มขู่จากผู้มีอิทธิพล ความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นขึ้นกับบุคคลิกภาพของเจ้าหน้าที่ ความชอบธรรมในการปฏิบัติงาน ในแง่ความชอบธรรมต่อตัวผู้ปฏิบัติงานเอง เมื่อเปรียบเทียบกับผู้บริหารเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานต้องทำงานหนัก ในแง่ความชอบธรรมคือชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบในการปฏิบัติงาน ชาวบ้านจะร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิในกรณีที่เจ้าหน้าที่ถูกสั่งให้ดำเนินการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และกรณีที่เจ้าหน้าที่ปลูกป่าในเขตทำกินของชาวบ้าน

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน คือ ปัญหาเรื่องชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นว่าชาวบ้านขาดจิตสำนึก จึงต้องทำการอบรมเพื่อปลูกจิตสำนึก ชาวบ้านให้ตระหนักในคุณค่าของป่าต้นน้ำลำธาร

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน ทำให้การปฏิบัติงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร วิธีการและเหตุผลในแก้ปัญหาเชิงปฏิบัติในบางพื้นที่ใช้ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นและความสัมพันธ์กับชาวบ้านในการดำเนินกิจกรรม โดยไม่ต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่สังกัด

5.1.3 การพัฒนานโยบาย

ปัจจัยที่ ก่อให้เกิดการปรับปรุงนโยบาย คือ (1) แนวทางตามพระราชดำริ “คนอยู่กับป่า” (2) กระบวนทรรศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศ (3) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง (4) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดของนักวิชาการทางด้านวนศาสตร์ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร (5) อิทธิพลจากนักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชน (6) แรงผลักดันจากองค์กรประชาชน (7) นโยบายเดิมบางประการเมื่อนำสู่การปฏิบัติแล้วไม่ประสบผลสำเร็จ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 เมษายน 2540 เป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งสำคัญ คือ ให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างเกื้อกูล

ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้นำนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าต้นน้ำลำธารมาปฏิบัติตั้งแต่พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงยุทธวิธีการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร เป็นไปในทิศทางที่จะสามารถคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าต้นน้ำลำธาร

ในด้านการกำหนดนโยบายรัฐควรเริ่มทดลองให้ชาวบ้านวางแผนการใช้ที่ดินด้วยตนเอง โดยเริ่มจากพื้นที่ที่ชาวบ้านมีศักยภาพ มีองค์กรชุมชนเข้มแข็ง

5.2.2 รัฐควรสนับสนุนงบประมาณให้ชาวบ้านได้งาน แลกเปลี่ยนประสบการณ์กันในระหว่างพื้นที่ที่มีองค์กรชุมชนทำหน้าที่ดูแลป่าต้นน้ำลำธาร

5.2.3 รัฐควรมีนโยบายฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานให้มีทัศนคติที่เคารพในศักยภาพของความเป็นมนุษย์เพื่อจะได้เรียนรู้ร่วมกันกับชาวบ้านในการหาวิธีฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร แทนที่จะเป็นผู้อบรม หรือผู้สั่งการแต่ฝ่ายเดียว

5.2.4 รัฐควรเร่งดำเนินการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารโดยอาศัยความรู้จากชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ ก่อนที่จะเสียเปรียบชาวต่างชาติ เมื่อต้องเข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

5.2.5 รัฐควรมีนโยบายและมาตรการให้ชุมชนทำเกษตรผสมผสานเพื่อความยั่งยืนของทรัพยากร แทนการปลูกพืชเชิงเดี่ยวตามความต้องการของตลาด

5.2.6 ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องสาระของพระราชบัญญัติป่าชุมชนจะสิ้นสุดลงถ้ารัฐยอมรับในศักยภาพของชุมชนที่สามารถดูแลป่าด้วยตนเอง และทดลองให้ชาวบ้านจัดการพื้นที่นั้นโดยมีกติการ่วมกันและสามารถประเมินผลได้ หากชุมชนไม่สามารถจัดการได้ตามเงื่อนไขที่ตกลงกันก็จะต้องออกจากพื้นที่

5.2.7 กลุ่มน้ำแม่กลองมีพื้นที่เป็นป่าต้นน้ำลำธารถึง 52.3 % รัฐควรมีนโยบายจัดการดูแลรักษาอย่างจริงจังเพราะเป็นกลุ่มน้ำที่สำคัญไม่น้อยกว่ากลุ่มน้ำอื่น

ข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นไปเพื่อสนับสนุนรัฐในการพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร ด้วยเห็นว่ารัฐบาลมีทิศทางในการดำเนินงานที่ถูกต้องแล้ว แม้ว่ารัฐบาลจะถูกวิพากษ์อย่างรุนแรงในการกำหนดนโยบายเดิมที่แยกคนออกจากป่า แต่หากพิสูจน์ว่ารัฐบาลมีการปรับปรุงนโยบาย และมีความจริงใจในการดำเนินงานผลสำเร็จก็จะปรากฏในที่สุด แม้จะต้องใช้ระยะเวลาก็ตาม

ภาคผนวก ก.

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 เมษายน 2540 เรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ

(สำเนา)

ด่วนที่สุด

ที่ นร 0205/5859

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กท 10300

29 เมษายน 2540

เรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยาน
แห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

อ้างถึง หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ 0201/08867 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2540

ตามที่ได้เสนอมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ ในภาพ
รวมทั้งประเทศไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 ลงมติ

1. เห็นชอบมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งจำแนกเป็น
5 ประเภท ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป
ดังนี้

• 1.1 ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อราษฎรเสนอปัญหาเรียกร้องให้เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐ
มนตรีให้คณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพื้นที่
เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบของคณะทำงานฯ แล้วให้นำเสนอคณะกรรมการ
พัฒนาที่ดินพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่า

ไม้ถาวรเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยจำแนกเป็นพื้นที่ทำกินหรือพื้นที่ใช้ประโยชน์
 อย่างอื่น ๆ แล้วมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป เช่น ส.ป.ก. และกรมที่ดิน เป็นต้น

1.2 ป่าสงวนแห่งชาติ

เนื่องจากราษฎรได้เรียกร้องให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก.และให้ ส.ป.ก.
 เรงัดการออกเอกสาร ส.ป.ก.4-01 และจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวน
 แห่งชาติให้ ส.ป.ก.นำไปดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินแล้ว ประมาณ 44 ล้านไร่ ตามมติคณะ
 รัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 แต่เกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนของแผนที่ มีการมอบพื้นที่
 ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538
 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ได้ทำบันทึกข้อตกลงในการกันพื้นที่ป่า
 สงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ โดยจะกันพื้นที่ดังกล่าวออก คือ พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า พื้นที่ที่มี
 สภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ และพื้นที่ที่ควร
 อนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่ภูเขาสูงชันหรือพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยตั้งแต่
 ร้อยละ 35 ขึ้นไป และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ที่กรมป่าไม้มีการผูกพันตามกฎหมาย พื้นที่ป่า
 ชายเลน พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน ดังนั้น จึงให้

1.2.1 กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก.ปฏิบัติตามข้อตกลง โดยเร่งรัดดำเนินการปฏิรูป
 ที่ดินโดยเร็ว

1.2.2 ส.ป.ก.นำผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งรัดกำหนดเขตปฏิรูปที่
 ดินโดยเร็ว

1.2.3 เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ป่าไค้ที่ผ่านการปฏิบัติตาม
 บันทึกข้อตกลงแล้ว แต่ยังไม่มีการออกเอกสารกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร
 ส.ป.ก.4-98 ให้ราษฎรก่อน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ให้ ส.ป.ก.เร่งรัดออก
 เอกสาร ส.ป.ก.4-01 ให้กับราษฎรโดยเร็ว

1.2.4 พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้พิจารณากำหนดให้
 เป็นป่าสงวนหรือสงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่าง ๆ หรือให้ดำเนินการตามกฎหมายของกรม
 ป่าไม้ตามหน้าที่และความรับผิดชอบ

1.3 ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากราษฎรเรียกร้องให้ปรับแนวเขตป่าอนุรักษ์ซึ่งทับกับที่ทำกินของ
 ราษฎร ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 จำแนก
 เขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ของประเทศ เป็น 3 พื้นที่ คือ พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์
 (Zone C) พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร ((Zone A) การ

จำแนกอาจมีการคลาดเคลื่อนจากสภาพข้อเท็จจริงในบางพื้นที่ ราษฎรจึงเรียกร้องให้มีการปรับแนวเขตให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินสำหรับเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) ที่เสื่อมสภาพหรือมีราษฎรอยู่อาศัยทำกินแล้ว แต่สำหรับป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดให้มีการปรับปรุงเขตได้ โดยให้มีคณะทำงาน 5 ฝ่าย คือ ผู้แทนฝ่ายปกครองระดับพื้นที่ (นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ) เป็นหัวหน้าคณะทำงาน ผู้แทนสำนักงานป่าไม้เขต ผู้แทนราษฎรในพื้นที่ เป็นคณะทำงาน และผู้แทนสำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ดังนั้น เมื่อราษฎรเรียกร้องเสนอปัญหาให้ปรับปรุงแนวเขตป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะทำงาน 5 ฝ่าย ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น เมื่อคณะทำงาน 5 ฝ่าย สำรวจพื้นที่เสร็จแล้วให้เสนอคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดพิจารณา และส่งให้สำนักงานป่าไม้เขตดำเนินการรังวัด ปักเขต ปรับปรุงแผนที่ แล้วส่งให้กรมป่าไม้ดำเนินการนำเสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และคณะรัฐมนตรีต่อไป และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎรเป็นไปด้วยความรวดเร็ว จึงให้

1.3.1 เร่งรัดดำเนินการปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ในพื้นที่ที่มีปัญหา ราษฎรเรียกร้องให้แล้วเสร็จโดยเร็วก่อนเป็นอันดับแรก แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบมอบบริเวณพื้นที่ที่ปรับออก ให้ ส.ป.ก.นำไปปฏิรูปที่ดิน

1.3.2 ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีอื่น ๆ ที่ไม่มีปัญหาราษฎรเรียกร้องให้เร่งรัดดำเนินการปรับแนวเขตให้ถูกต้อง สอดคล้องกับภูมิประเทศไปพร้อมกัน

1.3.3 พื้นที่ที่ผ่านการปรับแนวเขต และมีความเหมาะสมที่จะกำหนดไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยไม่มีปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน และป้องกันดูแลคุ้มครองอย่างเข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

1.4 ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2

เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดิน รวมตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ดังนั้น

1.4.1 ให้ถือปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐจะไม่ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้แก่ผู้บุกรุกหรือครอบครองที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป

1.4.2 ให้กรมป่าไม้สำรวจจำนวนราษฎรและพื้นที่ที่ครอบครองให้ชัดเจน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1.4.3 ให้กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะให้ราษฎรอยู่อาศัยและหรือทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมในการดำรงชีพและให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและหรือสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ ให้ทำขอบเขตให้ชัดเจนเป็นที่ทราบทั่วกัน และห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด

1.4.4 ให้กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตัวแทนราษฎรในพื้นที่กำหนดมาตรการเพื่อการอยู่อาศัย การทำประโยชน์อื่น ๆ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยรัฐจะสนับสนุนด้านการสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม ในกรณีที่รัฐจัดที่ทำกินให้ โดยให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมแผนงานรองรับ

1.4.5 ให้ตั้งกรรมการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่ ประกอบด้วย ตัวแทนฝ่ายราชการ และราษฎรที่มีปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงฝ่ายละเท่า ๆ กัน เพื่อทำการตรวจสอบ พิสูจน์ เพื่อดำเนินการรับรองสิทธิการอยู่อาศัยทำกิน

1.4.6 การรับรองสิทธิอยู่อาศัยและหรือทำกินให้แก่ราษฎร ให้ดำเนินการตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ หากพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย ให้สำรวจขอบเขตให้ชัดเจนแน่นอน แล้วดำเนินการเพิกถอนตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้กลับมาเป็นป่าสงวนตามกฎหมาย หากเป็นป่าอนุรักษ์ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2 ให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำหรือเสนอขอผ่อนผันการใช้ประโยชน์ต่อไป และในการให้เอกสารรับรองสิทธิ สทก. พิเศษให้กำหนดเงื่อนไขห้ามจำหน่าย จ่ายโอนแต่ให้ตกทอดทางมรดกได้ และกำหนดเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด สำหรับขนาดของพื้นที่ให้คำนึงถึงจำนวนพื้นที่ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ประกอบกับจำนวนผู้ได้รับสิทธิเป็นสำคัญ

1.5 พื้นที่อื่น ๆ เช่น พื้นที่สวนป่า

กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหาให้จังหวัดดำเนินการ โดยตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่า ๆ กัน ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองการทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่

ราษฎรเดือดร้อนอย่างไรเคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหานั้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามมาตรการ และแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด

2. ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎรดังกล่าวให้เร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นให้เป็นไปตามมาตรการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอทุกข้อโดยเร็วที่สุด โดยเฉพาะมาตรการและแนวทางตามข้อ 1.4.3 และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น อบต. หรือสภาดำบลและชุมชนเข้ามาร่วมดูแลรักษาสภาพป่าไม้ให้มีการบุกรุก ทำลาย หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและหรือสิ่งแวดล้อมต่อไป

3. ถ้ามีการกระทำการใด ๆ อันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่หรือเป็นการทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและหรือสิ่งแวดล้อมให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด ทั้งนี้ ให้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพอากาศ) จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันป่าทุกประเภทในทุกภาคเพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ให้กรมป่าไม้รับไปดำเนินการจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ให้ชัดเจนรวมถึงแผนปฏิบัติการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรเอกชน และองค์กรปกครองท้องถิ่น อันจะส่งผลให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เป็นไปอย่างเป็นระบบ ยั่งยืน และไม่เกิดปัญหาคความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

5. ให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินกิจกรรมตามนโยบาย มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหานั้นในแต่ละประเภทพื้นที่ รวมถึงการดำเนินการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอขอตั้งงบประมาณเป็นปี ๆ ไป

6. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เร่งรัดดำเนินการตามแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งได้ปรับปรุงแก้ไขตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2540 แล้ว เพื่อให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการเกษตรแบบยั่งยืน โดยเน้นกิจกรรมเกษตรธรรมชาติ เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน และวนเกษตร เพื่อให้เกษตรกรสามารถยกระดับรายได้จากการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งสามารถรักษาสภาพแวดล้อม เน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และเกษตรกร ให้มีส่วนร่วมในการเข้ามาแก้ไขปัญหาคและพัฒนาการเกษตรมากขึ้น ทั้งนี้ จะมีผลให้ภาคเกษตรโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย กลุ่มเกษตรกรผู้ยากจนจะได้รับประโยชน์ในการยก

ระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และยังเป็นการส่งเสริมให้การเกษตรสามารถฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืนสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เพื่อให้เกิดการพัฒนาการเกษตรอย่างสมบูรณ์แบบต่อไป

7. ให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ส.ป.ก. ช.ก.ส. และสหกรณ์การเกษตร ในพื้นที่สนับสนุนสินเชื่อเงินไขว่หน้าปรนระยะยาวแก่เกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการทำเกษตรที่เกี่ยวเนื่องสิ่งแวดล้อม

8. โดยที่คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนไปแล้ว และเพื่อให้ได้ข้อสรุปในเรื่องนี้ที่ชัดเจน จึงให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการกระบวนการพิจารณาพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อให้สามารถนำเสนอต่อรัฐสภาในสมัยประชุมสามัญต่อไป

จึงเรียนขึ้นมายังมา ได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) นพดล เสงเจริญ

(นายพดล เสงเจริญ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. 2800391

โทรสาร 2810627

ภาคผนวก ข.

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ที่ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล (อ้างใน ข่าวกทำเนียบรัฐบาล สำนักโฆษก ทำเนียบรัฐบาล ข่าวที่ 06/43 วันที่ 30 มิถุนายน 2541 : 19 - 21.)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ดังนี้

1. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้พิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้แล้ว มีความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร ให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักร่วมกับหลักฐานอื่น และการกำหนดมาตรการการอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ไม่ให้ขยายพื้นที่เพิ่มเติม มติคณะกรรมการฯ โดยสรุป ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) พิจารณาปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 เมษายน 2540 วันที่ 22 เมษายน 2540 และวันที่ 29 เมษายน 2540 โดยให้ใช้แนวทางมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2540 เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมทั้งประเทศเป็นฐานในการปรับปรุงและนำความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปประกอบการพิจารณาด้วย

2. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้ประชุมเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 เกี่ยวกับเรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยมีมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

โดยมีสาระสำคัญ คือ เพื่อเป็นการสงวนคุ้มครองป้องกันพื้นที่ป่าไม้ของชาติที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ จึงกำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ เป็น 2 ด้าน คือ

1. ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

1.1 ป่าสงวนแห่งชาติ

1) พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ดังกล่าวให้ ส.ป.ก.นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. 2536 แล้ว ดังนั้น เพื่อให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลสัมฤทธิ์ผลจึงให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 โดยเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกป่าโดยเร็ว

(2) พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบ และเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรม ให้กรมป่าไม้พิจารณาตามความเหมาะสมจัดการพื้นที่ที่มีสภาพป่าแปลงเล็ก แปลงน้อย ในพื้นที่ราบและมีใช้เป็นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ และสภาพแปลงดังกล่าวจะต้องไม่ติดกับป่าผืนใหญ่ โดยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลท้องถิ่น และ ส.ป.ก. กรณีนี้ให้พิจารณาจัดทำเป็นพื้นที่ทดลองจัดการเป็นบางแห่งก่อน

(3) ให้ ส.ป.ก. นำผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งรัดกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ให้ ส.ป.ก. เร่งรัดดำเนินการต่อไป และให้กำหนดเป็นเงื่อนไขการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ให้ราษฎรปลูกไม้ผลและ/หรือ ไม้ยืนต้นอย่างน้อยร้อยละ 20 ของเนื้อที่ที่ได้รับ กรณีเป็นที่ดินที่ติดกับเขตป่าไม้จะต้องปลูกไม้ผลและ/หรือ ไม้ยืนต้นเป็นแนวกันชน และให้นำเอาวิธีการจัดรูปแปลงที่ดินให้มีขนาดเหมาะสมเพื่อใช้แก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินอยู่อาศัย/ทำกินของราษฎรในเขตป่าไม้ด้วย

2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม ตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อดำเนินการในพื้นที่ให้กรมป่าไม้ปรับแนวเขตได้ตามสภาพข้อเท็จจริงและความเหมาะสมในภูมิประเทศ ผลจากการปรับแนวเขตให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) บริเวณพื้นที่ที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หากมีราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม

(2) พื้นที่ที่ผ่านการตรวจสอบและมีความเหมาะสมที่จะกำหนดไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้จัดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน และป้องกันดูแลคุ้มครองอย่างเข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

1.2 ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน)

เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่าหายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดิน รวมตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ดังนี้

- 1) ยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 2) ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 3) ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้น ๆ ด้วย
- 4) กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว ให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

5) กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

- (1) ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ให้เตรียมแผนการรองรับในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัย/ทำกินให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ

6) การดำเนินการตาม 4) และ 5) จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นไปในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและ/หรือสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

7) ให้ทุกส่วนราชการที่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่สูง ทำการพัฒนาเฉพาะความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพ

1.3 พื้นที่อื่น ๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้

กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหาให้จังหวัดดำเนินการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่า ๆ กัน การตรวจสอบข้อเท็จจริงให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือดร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมราษฎรให้มากที่สุด

2. ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ และอื่น ๆ

2.1 ถ้ามีการกระทำการใด ๆ อันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้และ/หรือขยายพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกินเพิ่มเติม หรือเป็นการทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด และเพื่อป้องกันมิให้มีการยึดถือครอบครองพื้นที่ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากพื้นที่ ทำลาย รื้อถอน และ/หรือดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติกำกับดูแลให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ประสานการปฏิบัติกันอย่างสอดคล้องและมีเอกภาพ เพื่อความมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

2.3 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยจัดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น อบต. หรือสภาตำบล และชุมชนเข้ามาร่วมดูแลรักษาสภาพป่าไม้มิให้มีการบุกรุก-ทำลาย หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อม

2.4 ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย แผนงาน 4 ด้าน คือ 1) ด้านการป้องกันพื้นที่ 2) ด้านการควบคุมพื้นที่ 3) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 4) ด้านการติดตาม-ประเมินผลและระบบข้อมูล โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการจัดการฯ อันจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้เป็นไปอย่างเป็นระบบ ยั่งยืน และเกิดความชัดเจนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

2.5 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

2.6 ให้สำนักงานประมาณพิจารณาสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินกิจกรรมตามนโยบาย มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหในแต่ละประเภทพื้นที่ รวมถึงการดำเนินการแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยให้เสนอขอตั้งงบประมาณเป็นปี ๆ ไป

ภาคผนวก ก.

คำสั่งจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

(สำเนา)

ด่วนที่สุด

ที่ นร 0205/8115

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กท 10300

10 กรกฎาคม 2541

เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว(ล) 6126

ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2540

สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. สำเนาหนังสือคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปกปิด ด่วนที่สุด

ที่ กษ 0712.2/317 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2541

2. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108.32/9428

ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2541

ตามที่ได้ยืนยันมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบผลการเจรจาแก้ไขปัญหาของสมาชิกชนจน
กลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน มาเพื่อทราบ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติและรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

(นายอานวย ปะติเส) กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการประสานงานการติดตามการแก้ไขปัญหา
สมาชิกชนจนได้เสนอเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความ
ละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ลงมติว่า

1. เห็นชอบหลักการ มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และให้ดำเนินการต่อไปได้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

2. ให้กรมป่าไม้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณา ดังนี้

2.1 ปัญหาที่เกิดข้อพิพาทกับราษฎรสาเหตุหนึ่ง เนื่องจากไม่มีแนวป่าไม้ที่ชัดเจน กรมป่าไม้ควรจัดทำแนวเขตให้ชัดเจน เพื่อสะดวกในการพิสูจน์และป้องกันการรุกป่าโดยไม่มีเจตนา

2.2 พื้นที่บางแห่งอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ พื้นที่บางแห่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลหลายหน่วย เช่น พื้นที่บางแห่งเป็นทั้งป่าไม้และที่สงวนหวงห้ามของทางราชการทหาร พื้นที่บางแห่งเป็นทั้งป่าไม้และที่ราชพัสดุ พื้นที่บางแห่งเป็นป่าไม้และที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น กรมป่าไม้ควรประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบและดำเนินการจำแนก แยกแยะให้ชัดเจน เช่น พื้นที่บริเวณจังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น

2.3 สาเหตุการตัดไม้ทำลายป่าประการหนึ่ง เนื่องจากการอนุญาตให้ทำไม้ได้น้ำ เช่น ในบริเวณอ่างเก็บน้ำ หรือเขื่อนต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดโอกาสที่จะตัดไม้บริเวณอื่นมาสวมแทนกรมป่าไม้ควรระงับการอนุญาตทำไม้ดังกล่าว

2.4 กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเกี่ยวกับการปลูกป่าในพื้นที่ที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) เช่าจากกรมป่าไม้ว่า ปลูกป่าทับที่ดินของราษฎร กรมป่าไม้ควรประสานกับ อ.อ.ป. ให้ระงับการปลูกป่าในพื้นที่ที่มีข้อพิพาทไว้ก่อนจนกว่าจะได้ข้อยุติ และหากพิสูจน์ได้ว่า อ.อ.ป. ปลูกป่าทับที่ดินราษฎรจริงควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าไม้ที่ได้ปลูกไปแล้วจะดำเนินการอย่างไร

2.5 ในพื้นที่เขตอนุรักษ์ที่มีราษฎรครอบครองอยู่ ราษฎรมักจะร้องขอให้ทางราชการจัดสาธารณูปโภคพื้นฐานหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้กรมป่าไม้ควรพิจารณาด้วยความรอบคอบว่าการจัดสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น ๆ สมควรหรือไม่ และจะเป็นการช่วยุให้เกิดการบุกรุกหรือตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มขึ้นหรือไม่

3. ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ป่าไม้ในภาคเหนือ คือ การบุกรุก เผ้วถางและเผาป่าซึ่งทำให้ที่ดินบริเวณนั้นเสื่อมโทรมและต้องใช้เวลาในการฟื้นฟู และปัญหาการทำไร่เลื่อนลอย ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ที่ 134/2541 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2541 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันการบุกรุกและแผ้วถางป่า ขึ้นมากำกับดูแล ติดตามป้องกันแล้ว แต่ขณะนี้ปรากฏว่าผู้บุกรุก แผ้วถางและทำลายป่าส่วนหนึ่งเป็นผู้อพยพมาจากประเทศใกล้เคียงหรือลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปประสานกับคณะกรรมการและสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาหามาตรการและดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไปด้วย

ทั้งนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ยกเลิกชั้นความลับ ตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2534

จึงเรียนยืนยันมา ได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิษณุ เครืองาม

(นายวิษณุ เครืองาม)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. 2822706

โทรสาร 2810627

ภาคผนวก ง.

สัมภาษณ์ รศ.ดร.นิวัติ เรืองพานิช เรื่อง "คนกับป่าต้นน้ำ" วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2540 (อ้าง
ในนิตยสารโลกสีเขียว ปีที่ 6 ฉบับที่ 5 พฤศจิกายน - ธันวาคม 2540 : 40 - 49.)

มีคำกล่าวว่า "เด็กดอกไม้นึงดอก สะเทือนถึงดวงดาว" รูปธรรมที่ใกล้ตัวเราก็คือ เมื่อน้ำท่วมกรุงเทพฯ นั้น ผู้ที่มีความเข้าใจในระบบนิเวศอธิบายได้ทันทีว่า เป็นเพราะป่าทางภาคเหนือถูกทำลายไปมาก ทำให้น้ำเหนือไหลบ่าทะลักทะลยสู่ภาคกลาง ไหลมาถึงกรุงเทพฯ

ป่าต้นน้ำลำธารเหมือนหลังคาบ้านของคนพื้นราบ ที่นั่นในปัจจุบันยังมีคนอาศัยอยู่เป็นชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ทั้งม้ง ลีซอ มูเซอ กะเหรี่ยง

เป็นที่ถกเถียงกันว่าพวกเขาคือเหตุแห่งหายนะหรือเป็นผู้พิทักษ์ผืนป่ากันแน่ แล้วการจัดการป่าต้นน้ำลำธารที่เหมาะสมพึงเป็นเช่นไร

รองศาสตราจารย์ ดร.นิวัติ เรืองพานิช อดีตคณบดีคณะวนศาสตร์ (2533 - 2537) และอดีตรองอธิการบดี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2537 - 2539) ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และกรรมการผู้ชำนาญการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายป่าไม้ เป็นกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และประธานอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับป่าชุมชน มีประสบการณ์ด้านการจัดการลุ่มน้ำภาคเหนือตอนบนตั้งแต่ พ.ศ. 2508 เขียนบทความ ตำราและเอกสารทางวิชาการในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ต่ำกว่า 100 เรื่อง

คำตอบต่อประเด็นปัญหาเรื่องคนกับป่าต้นน้ำลำธารของท่านมีความชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ "ชาวเขา" แต่ก็เพียงอีกมุมมองหนึ่งท่ามกลางทรรศนะที่หลากหลายในเรื่องเดียวกันนี้ ความเห็นของท่านอาจก่อให้เกิดประเด็นถกเถียงในเรื่องนี้ออกไปอีก หรือบางทีอาจจะทำให้ความกังขาหลาย ๆ ข้อสลายลงไปได้

■ ดูเหมือนนักวิชาการป่าไม้ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ยืนยันว่า พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่หนึ่งไม่ควรเข้าไปอยู่หรือทำกิจกรรมใด ๆ

จะเป็นชั้นอะไรก็ตาม ถ้าเป็นพื้นที่ที่ศักยภาพไม่เหมาะสมสำหรับเป็นที่อยู่อาศัย หมายถึงลาดชันมาก ๆ อยู่บนต้นน้ำลำธารซึ่งจะมีผลกระทบต่อคนอื่น บริเวณพวกนี้ก็ไม่ควรอยู่อาศัย

เพราะไม่เป็นประโยชน์ทั้งแก่คนอยู่และเป็นโทษแก่คนข้างล่างด้วย แหล่งต้นน้ำลำธารซึ่งเอื้อประโยชน์ให้น้ำแก่คนอื่นไม่ควรมีกิจกรรมของมนุษย์ไปอยู่ตรงนั้น เช่น ปลุกผักโดยใช้ปุ๋ยและสารฆ่าแมลง มันควรจะเป็นธรรมชาติเพราะเป็นแหล่งผลิตน้ำ ซึ่งน้ำไม่ควรจะปนเปื้อนกับสารพิษเหล่านั้น

การใช้ประโยชน์พื้นที่ต้องเป็นไปตามศักยภาพของพื้นที่ตรงไหนเหมาะจะทำอะไร ก็ควรทำอย่างนั้น ถ้าเหมาะที่จะทำการเกษตรก็ทำเกษตร ถ้าเหมาะที่จะอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร ก็ไม่ควรทำให้มันเสีย ควรรักษาไว้ มันเป็นเรื่องปกติธรรมดาทางวิชาการหรือทางธรรมชาติ

■ การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2528 โดยใช้แผนที่ทางอากาศนั้น ส่วนใหญ่ลุ่มน้ำชั้นที่หนึ่งเป็นแหล่งที่ชาวเขาทำการเกษตรอยู่ ซึ่งตามหลักวิชาการควรให้ย้ายออกจากพื้นที่นั้นซะใหม่

ตามหลักก็ควรเป็นเช่นนั้น

■ การกำหนดพื้นที่ป่าไม้โดยใช้แผนที่ บางทีก็สร้างปัญหา เช่น ไปทับที่ทำกินของชาวบ้านที่เขาอยู่มานานแล้ว

ถ้าไม่ใช้แผนที่กันไว้ก่อน ป่าหมดไปนานแล้ว มัวแต่สำรวจทางภาคสนามอยู่มันไม่ทัน เขียนในแผนที่ก่อน ซึ่งแน่นอนมีข้อจำกัดผิดพลาดได้ แต่ก็แก้ไขได้

■ ที่จังหวัดเพชรบูรณ์มีที่จัดเป็นลุ่มน้ำชั้นที่หนึ่งเช่นเดียวกับที่ชาวเขาอาศัยอยู่ แต่ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของอำเภอ เป็นชุมชนใหญ่ ทางการทำไม้อนุญาตให้อยู่ได้

ที่จริงเขาไม่ควรอนุญาต แต่ไม่รู้จะอย่างไรเพราะคนไปอยู่เยอะแล้ว แม้แต่ชาวเขาตอนนี้หากออกได้ก็ควรเอาออก ออกไม่ได้ก็ให้อยู่อย่างทำลายน้อยที่สุด เดียวนี้ชาวเขายังอยู่กันมากมายในเขตลุ่มน้ำชั้นที่หนึ่ง ชาวเขาจริง ๆ อยู่กระจัดกระจาย ไม่ได้อยู่เป็นชุมชนใหญ่ ที่จริงไม่เหมาะที่จะอยู่ บังเอิญชาวเขาอพยพมาจากที่อื่น ไซ้ เขาก็เป็นมนุษย์เหมือนกัน อเมริกาดันคำรับสิทธิมนุษยชนยังเอาอินเดียนแดงไปไว้ใน sanctuary ชาวเขาในเมืองไทยยังดีกว่าอินเดียนแดง คนไทยใจดีจะตาย อยู่ที่ไหนก็ให้อยู่ ทั้งยังช่วยเหลือด้วย

■ ขณะนี้มีกฎหมายใดที่ระบุห้ามอยู่อาศัยในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่หนึ่ง

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่หนึ่งเป็นมติดคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่กฎหมาย จะใช้พื้นที่ก็ได้ แต่ต้องเป็นมติดคณะรัฐมนตรีเหมือนกัน แต่ปกติเขาจะไม่อนุมัติ เพราะมันเป็นอันตราย คุณไปส่งเสริมให้ชาวเขาอยู่ที่สูง ๆ ชั้น ๆ ทำไมเมื่อรู้ว่ามันอันตราย

■ เพราะเขาไม่มีที่จะไปแล้วหรือเปล่า

นั่นอีกเรื่องหนึ่ง การให้เขาอยู่เพราะเขาไม่มีที่ไปก็ต้องหาที่ให้เขาไปแล้วอยู่รอด ไม่ใช่ไปฆ่าฟันเขาที่ไหน ถ้าไม่มีที่จะไปก็ต้องอยู่ไปก่อน แต่ต้องอยู่อย่างมีขอบเขตจำกัด ต้องอนุรักษ์ดินน้ำ ต้องปลูกพืชสวน ไม่ใช่พืชไร่ ต้องควบคุมจำนวนประชากร ไม่ใช่อยู่ตรงนี้แล้วทำอะไรอย่างใดก็ได้ และถ้ามีที่อยู่ใหม่ก็ต้องให้เขาไป ไม่ใช่ไปต่อสู่ให้เขาอยู่ตรงนั้นให้ได้ แต่ก็ไม่ใช่เอาเขาไปทิ้ง ๆ ขว้าง ๆ ถ้าจะย้ายเขาออกก็ต้องจัดให้เขาอยู่อย่างดี

■ มีการสำรวจความต้องการของชาวกะเหรี่ยงบ้านแม่หลุ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ในการอยู่หรือย้ายที่ทำกิน ทุกหลังคาเรือนก็พร้อมจะออกจากพื้นที่ ถ้าไปแล้วสบายกว่าเดิม แต่เขาเกรงว่าออกไปแล้วมันแย่กว่าเดิม

นี่ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เราไม่สามารถจัดที่ใหม่ให้เขาอยู่ได้ดีเท่าเดิมหรือดีกว่าเดิม ดังนั้นที่ยังให้เขาอยู่ที่นั่นก็เพราะไม่มีที่จะให้เขาไป แต่ในหลักการแล้วไม่ควรสนับสนุนให้เขาอยู่ถ้ามีที่ไป แต่ในที่ราบข้างล่าง ที่ดินมีเจ้าของหมดแล้ว

ประเทศไทยไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพเลย ที่ดินมากมายแต่ไม่สามารถใช้พื้นที่ได้เพราะมีเจ้าของหมดแล้ว คนเป็นเจ้าของก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์อะไร แต่ถ้ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาป่าไม้จะหมดไป ถ้ามีกฎหมายจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินหรือเก็บภาษีที่ดินแบบก้าวหน้า ทำให้เจ้าของต้องใช้ประโยชน์ที่ดินให้คุ้มค่า ไม่เช่นนั้นต้องขายให้รัฐแล้วรัฐก็เอาไปปฏิรูป กระจายให้ผู้ไม่มีที่ดินได้ใช้ประโยชน์ ก็ไม่ต้องมาบุกรุกป่ากัน

ทุกวันนี้คนได้เปรียบก็ยึดพื้นที่เป็นพัน ๆ ไร่ แล้วไม่ทำอะไร คนไม่มีที่อยู่ก็ไปอยู่ในที่ที่ไม่ควรอยู่ หากมีการจัดการที่ดินให้ถูกต้องตามศักยภาพพื้นที่แล้ว พอดีเอาที่ดินมากระจายกันได้ ปัญหา ก็จะน้อยลง

■ มีความเป็นไปได้ไหมที่จะเกิดแนวทางที่ว่านี้ขึ้น

ถ้าคนออกกฎหมายคิดถึงประโยชน์เพื่อส่วนรวม ไม่ใช่คนออกกฎหมายคือคนมีผลประโยชน์ มัวแต่รักษาประโยชน์ของตน ในเมื่อคนเพิ่มขึ้นแต่ที่ดินเท่าเดิม จะเอาที่ดินที่ไหนมาแบ่งกัน มันต้องกระจายที่ดินและรัฐต้องมีมาตรการไม่ให้ชาวบ้านยึดที่ดินไว้ขาย ชาวบ้านจะถูกหลอกให้ขายที่ดินแล้วก็หมดตัวอีก เขาอาจคิดว่าทำการเกษตรอีกร้อยปีก็ยังไม่ได้เงินล้านบาท ผู้ขายที่ดินไม่ได้ ดังนั้นคนค้ายอภาสต้องมีความรู้ ต้องมีการศึกษาจะได้ทันคน ไม่ถูกหลอก

■ พวกเขาต้องเข้าสู่ระบบสถาบันการศึกษาหรือ

ระบบสถาบันมันทำให้การเรียนรู้เร็วขึ้น การศึกษาคือกระบวนการซึมซับบทเรียนแห่งชีวิตที่จะสร้างสรรค์ความสุขแก่สังคม จะนอกกรอบก็ได้ ที่คุณมักเรียกว่าภูมิปัญญาชาวบ้าน แต่ที่จริงชาวบ้านที่มีภูมิปัญญามีน้อย การศึกษาในระบบจึงมีความจำเป็นด้วย เมื่อชาวบ้านมีการ

ศึกษาเขาจะคิดเองเป็น ไม่ใช่ให้ใครมาคิดแทน ถ้าองค์กรพัฒนาเอกชนมีความเข้าใจในเรื่องระบบนิเวศก็จะช่วยให้ชาวบ้านได้ศึกษาเรียนรู้ในเรื่องการจัดการทรัพยากรได้เป็นอย่างดี

■ ทุกวันนี้ป่าถูกทำลายเพราะคนไม่มีการศึกษาหรือ

ถ้าเขามีการศึกษาจากในหรือนอกระบบก็ตาม เขาจะรู้ว่าการทำลายป่ามีผลเสียมหาศาลอย่างไร เขาอาจไม่ทำลาย หรือเป็นเครื่องมือให้คนอื่น การศึกษาจำเป็นเพราะทำให้คนมีความรู้เท่าทันสถานการณ์ ถัดช่องว่างของการได้เปรียบเสียเปรียบได้ระดับหนึ่ง

■ การที่ชาวเขาหรือชาวบ้านก็ตามถูกกำหนดให้ลงมาอยู่ข้างล่างนั้นเป็นเพราะเขาไม่มีอำนาจทางการเมืองด้วยใช่ไหม

คงไม่ใช่ เป็นเพราะเขาอพยพมาจากที่อื่น ทำไมเขาไม่อยู่ในที่เดิมที่เขาเคยอยู่

■ นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านชาวเขายืนยันว่า พื้นที่บางแห่งชาวเขาอยู่มานานถึง 200 ปี

(หัวเราะ) เมื่อ 200 ปีที่แล้วชาวเขาอาจมีอยู่บ้างสักหนึ่งหรือสองครอบครัว โดยเฉพาะชาวกะเหรี่ยง ที่มาใหม่นี้อพยพมาทั้งนั้น เพราะแต่ก่อนประเทศไทยนั้น พื้นที่เป็นป่าส่วนใหญ่ ไม่มีคนอยู่ มีแต่สัตว์ป่า แล้วจะมาบอกว่าพวกเขาทั้งหมดอยู่มาตั้งแต่ 200 ปีได้อย่างไร ลองเอาแผนที่มาดูก็ได้ตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เริ่มมีภาพถ่ายทางอากาศ ป่ามันแน่นไปหมด มีถึง 70 เปอร์เซ็นต์ คนไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 มีแค่ 8,000,000 คน แล้วชาวเขาจะมีสักกี่คน ตอนนี้ใครเป็นคนลงป่าข้างบน

■ ชาวเขามีกำลังลงป่าจนเรียบเลยหรือ

มีสิ ที่เรียกว่าการทำไร่เลื่อนลอยไง

■ เขาอจรับจ้างนายทุน

ข้างบนไม่มีนายทุนทำไม้ นายทุนเขาทำไม้สักเป็นหลัก เขาทำลายป่าข้างล่าง เขาไม่ตัดไม้บนดินน้ำจืดพวกไม้กอไปขาย เพราะมันคุณภาพไม่ดี

■ นายทุนที่จ้างชาวเขาปลูกฝิ่น

ก็ชาวเขาอีกนั่นแหละที่เป็นนายทุน คือฮ่อนั่นเอง

■ ทำไมฮ่อจึงมีอำนาจในการจัดการเรื่องฝิ่น ถ้าฮ่อไม่ได้มีความสัมพันธ์กับผู้มีอิทธิพล ซึ่งอาจจะเป็นเจ้าของที่ระดับสูงของรัฐ

ฮ่อไม่ได้เป็นคนปลูกฝิ่น แต่ซื้อฝิ่นจากชาวเขาเผ่าอื่น ๆ ชาวเขาก็ตัดป่าปลูกฝิ่นขาย เขาได้เงินมา เงินก็มาจากผู้มีเงิน ผู้มีอิทธิพล โดยเฉพาะจากประเทศที่ซื้อฝิ่นไปสูบ ฝิ่นเมืองไทยจะขายได้สักเท่าไร ต้องไปขายต่างประเทศจึงได้ราคา คุณก็ต้องไปว่าประเทศที่ซื้อฝิ่นเราไปสูบหรือไปทำเอโรอื่น ว่ากันเป็นทอด ๆ ไป

- ทียกคำถามนี้มาเพื่อทำความเข้าใจว่าชาวเขาเป็นผู้รับจ้างเป็นผู้ใช้แรงงาน ไม่ใช่ผู้ประกอบการ

ชาวเขาก็สู้บสู้ฟันและเขาเป็นคนทำคนแรก อาจเป็นจำเลยที่หนึ่ง คุณก็สืบไปสิว่า ใครเป็นจำเลยที่สอง สาม สี่ ต่อไปเรื่อย ๆ มันก็มาลงประเทศที่รับซื้อฝิ่นจากไทย ที่จริงผมเห็น ด้วยกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ต่อสู้เพื่อชุมชนท้องถิ่น การอยู่อย่างไทย ๆ มีความสุขออก แต่ต้อง คัดไม่ให้คนอื่นมาอยู่มากนัก โลกาวัดนี้ไม่ต้องเข้ามา ถูกต้อง ป่าเป็นเหมือนตลาดของเรา แต่มัน เป็นได้แค่ไหนในเมื่อเทคโนโลยีไหลมาเทมา พวกฝรั่งก็มาปั่นหัวคุณทุกวัน คุณต่อต้านเขาไหวไหม คุณจะฝืนกลับไปอยู่แบบสมัยพระเจ้าเม็งรายได้ไหม ยิ่งคนไทยเห่อฝรั่ง เห็นฝรั่งเป็นพระเจ้า

- วิชาจัดการลุ่มน้ำก็มาจากฝรั่ง

ก็ใช่ เราไปรับเขามา

- ทำไมต้องไปรับมาด้วย

ถ้าป่ายังแน่นดี ไม่มีคนไปทำลายก็ไม่เห็นจะต้องไปจัดทำไม ลุ่มน้ำมันคือของมัน อยู่แล้ว แต่เพราะมันด้านไม่ไหว คุณจะมีลุ่มน้ำแบบของคุณอยู่คนเดียว โดยให้ชาวเขาไปอยู่เต็มไปหมด ถ้าคนส่วนใหญ่เอาด้วยกับฝรั่ง แต่คุณไม่เอาคุณจะอยู่ได้อย่างไร ถ้าคุณไม่รับจากฝรั่งเลยอยู่ ได้ไหม ผมว่าอยู่ได้ แต่เป็นไปไม่ได้ ทุกวันนี้มันบ้านแตกสาแหรกขาดกันหมดแล้ว เอาแล้วอย่า ให้มันเลวไปกว่านี้เลย

- คณะวนศาสตร์มีวิชาที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเหมือนกันใช่ไหม

เมื่อ พ.ศ. 2526 ผมได้มีโอกาสเป็นประธานคณะทำงานโครงการพัฒนาหลักสูตร วนศาสตร์ชุมชน และในปี พ.ศ. 2529 คณะวนศาสตร์ได้เปิดหลักสูตรปรับปรุงใหม่ สาขาวนศาสตร์ ชุมชนเป็นหนึ่งในสามสาขาวิชาที่เปิดสอนอยู่ ซึ่งมีเนื้อหาวิชาเกี่ยวข้องกับวิชาทางสังคมศาสตร์มาก ขึ้น เช่น เศรษฐศาสตร์ มานุษยวิทยา สังคมวิทยาชนบท การพัฒนาชุมชน การสหกรณ์ สังคม และวัฒนธรรม รัฐศาสตร์ และจิตวิทยา เป็นต้น

วัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของคณะวนศาสตร์คือ เพื่อผลิตบัณฑิตวนศาสตร์ให้มีความรู้ คู่คุณธรรม รู้จักรับผิดชอบ รู้จักใช้เหตุผลและวิจารณ์ญาณ สามารถปรับปรุงคนให้เข้ากับสังคมและ สภาพแวดล้อมได้

- ถ้าในชั้นเรียนอาจารย์บอกว่าลุ่มน้ำชั้นที่หนึ่งไม่ควรมียกกิจกรรมมนุษย์ แต่เวลาออกไปทำงานก็ อาจไม่ได้ทำตามหลักการที่เรียนมา

หลักการไม่ผิด แต่ปฏิบัติจริง ๆ ต้องคล่องประกอบอื่น ๆ ด้วย ถ้ามาเรียนใน มหาวิทยาลัยแล้วเรียนในสิ่งที่ไม่ถูกต้องจะเรียนไปทำไม แต่เรียนแล้วคุณจะได้เอาไปใช้หรือไม่มัน

อีกเรื่องหนึ่ง มันขึ้นกับศิลปะในการทำงานของคุณ บางทีคุณเอาหลักการที่ได้เรียนมาไปใช้ในการทำงานโดยไม่ประยุกต์ให้ถูกต้องตามกาละเทศะ คุณอาจถูกยิงหัวก็ได้

■ หลักการที่ถูกต้องน่าจะปฏิบัติได้ด้วย

หลักการหนึ่งบอกหนึ่งเป็นสอง แต่ออกไปหนึ่งบอกหนึ่งเป็นห้าก็ได้ คนมันเบี่ยงกันไปในสังคม หลักทางวิชาการสอนว่าการปลูกพืชตามแนวระดับหรือปลูกพืชแบบขั้นบันไดเพื่ออนุรักษ์ดินและน้ำเป็นเรื่องถูกต้อง แต่ชาวเขาไม่เอาด้วย บอกว่าเขาจะปลูกเป็นแนวโค้งโล่งขึ้นโล่งลงเขา ซึ่งดินพังมากกว่า เพราะถ้าเดินปลูกและไถพรวนตามแนวระดับมันฝืนมันเมื่อยเอว เขาเดินไม่ไหว สู้เดินขึ้นเดินลงไม่ได้ แล้วจะว่าอย่างไร

เรียนในมหาวิทยาลัยต้องรู้อะไรที่ถูกต้องเป็นอย่างนี้ แต่จะประยุกต์ใช้ก็ต้องดูว่ามันเหมาะสมอย่างไร ถ้าทำตามทฤษฎีที่เรียนได้ก็เป็นเรื่องดี

■ หากเรียนจบแล้วได้มาเป็นผู้กำหนดนโยบายจะทำอย่างไร

ก็ต้องกำหนดในสิ่งที่ถูกต้อง แต่การเอาทฤษฎีไปใช้ทั้งหมดไม่ได้ ต้องดูเฉพาะที่เฉพาะแห่ง ปัญหาต้องแก้เป็นจุด ๆ ไป ไม่งั้นกลายเป็นค่าน้ำพริกละลายแม่น้ำ เสียเวลาเปล่า เหมือนการใช้กฎหมาย บางทีก็ต้องใช้หลักรัฐศาสตร์เข้ามาช่วย แทนที่จะใช้แต่นิติศาสตร์เพียงอย่างเดียว

ผู้กำหนดนโยบายถ้าฟังคนข้างล่าง หมายถึงผู้ปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดพื้นที่ จะทำให้การกำหนดนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงและมีประสิทธิภาพ

■ เวลาที่ภาพความแตกต่างทางความคิดสองชั่วระหว่างนักวิชาการด้านวนศาสตร์กับนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ หรือฝ่ายรัฐกับฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน เช่นฝ่ายหนึ่งว่าชาวเขาทำลายป่าต้นน้ำลำธาร อีกฝ่ายหนึ่งว่าชาวเขานั้นแหละเป็นผู้รักษาดินน้ำลำธาร

ชาวเขาปกติจะรักษาดินน้ำลำธารที่เป็นประโยชน์แก่เขา ซึ่งเป็นแหล่งน้ำใช้สำหรับหมู่บ้านของเขา แต่พื้นที่บริเวณที่ชาวเขามาหากินและที่ตั้งถิ่นฐานของชาวเขามันเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารของเรา จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าชาวเขาก็ไปตัดไม้ทำลายแหล่งต้นน้ำลำธารของเรา เพราะที่ชาวเขาอยู่มันเป็นต้นน้ำของเรา

■ กรณีสถานที่ออกสำหรับปัญหาชาวเขากับการอยู่ในเขตป่าต้นน้ำลำธาร

หากเขาจำเป็นต้องอยู่เพราะเราไม่สามารถหาที่ให้เขาได้ก็ให้อยู่ได้โดยขอให้ทำลายน้อยที่สุด คืออยู่แบบยังชีพเท่านั้น และจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ตกลงกันได้ไว้ ให้ส่งเสริมการปลูกไม้ยืนต้นมากกว่าพืชไร่ ให้อยู่เป็นหลักแหล่งและควบคุมจำนวนประชากร

- อาจารย์เคยเสนอแนวคิดด้านวนศาสตร์ชุมชนในงานเขียนชิ้นหนึ่งว่า การทำไร่เลื่อนลอยจัดเป็นวนเกษตรที่เก่าแก่ที่สุดแบบหนึ่ง และชุมชนกะเหรี่ยงเขามีประวัติศาสตร์ ประเพณี วิธีการผลิต ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่า "ไร่เลื่อนลอย" แต่บางท่านก็เรียก "ไร่หมุนเวียน"

ที่จริงเป็นการทำไร่เลื่อนลอยแบบหมุนเวียน ไม่เป็นการทำลายป่าถ้าหากที่ดินมีมากคนมีน้อย และถ้าตรงนั้นไม่เป็นดินน้ำถาวรที่ทำให้เกิดผลกระทบแก่คนข้างล่าง กะเหรี่ยงทำไร่เลื่อนลอยแบบหมุนเวียน หกปีจะเวียนกลับมาที่เดิม ดังนั้นต้องมีที่หกแปลง ทำปีละแปลง ปีที่เจ็ดก็จะกลับมาเริ่มทำแปลงที่หนึ่งใหม่ สมมติครบคร้วหนึ่งต้องการทำปีละห้าไร่ ก็ต้องมีที่สามสิบไร่สำหรับหมุนเวียนกันไป การปล่อยที่ว่างเว้นไว้หกปีทำให้ดินฟื้นคืนสู่สภาพเดิม เป็นการทำเกษตรแบบอนุรักษ์ดิน น้ำ ผลผลิตไม่ลดลง จึงไม่ต้องไปตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มขึ้นอีก

- ปัจจุบันจะทำเกษตรแบบชาวกะเหรี่ยงดั้งเดิมได้ไหม

ถ้าคนน้อยแบบสมัยก่อนทำได้ แต่ตอนนี้กว่าเขาจะกลับมาที่เดิม คนอื่นก็จะเอาที่ดินนั้นไปทำแล้ว ขณะนี้แรงกดดันด้านประชากรมันสูง ไม่สามารถมีที่ดินมากพอที่จะทำอย่างนั้นได้ จึงต้องทำซ้ำที่เดิม ที่จริงเขาใช้ห้าไร่ แต่อีกสี่สิบห้าไร่ทิ้งไว้เฉย ๆ แต่ขณะนี้ไม่มีที่ยี่สิบห้าไร่ว่างพอให้ทำแบบนั้นแล้ว ต้องทำห้าไร่นี้ทุก ๆ ปีให้พอกิน ก็ต้องใช้เทคโนโลยีเอาวิธีฝรั่งเข้ามาอีก เพราะคนมันมากขึ้น ๆ จึงต้องแก้ปัญหาประชากรให้ได้ สมัยพระเจ้าเหา พระเจ้าเม็งราย คนอยู่ป่าแบบยังชีพ อยู่เพื่อทำกินก็อยู่ได้ แต่เดี๋ยวนี้ไม่ยังชีพแล้ว กะเหรี่ยงต้องการมีรถยนต์ ต้องการไฟฟ้า ก็ต้องขยายการเพาะปลูกในเชิงเศรษฐกิจ เอาวัฒนธรรมแบบฝรั่งเข้ามา ก็ทำให้ที่ดินไม่พอใช้ แต่ก่อนคนน้อย ของในป่ามีเยอะ อยู่แบบยังชีพ เดียวนี้คนมาก แต่ป่าลดลงไม่พอเหมาะสมกัน แล้วยังอยู่แบบขายผลผลิตอีกไม่ขายก็ไม่มีเงิน สู้เขาไม่ได้

- ในประเด็นสิทธิมนุษยชน อาจารย์มีความเห็นอย่างไร

พูดถึงชาวเขาที่อยู่บริเวณต้นน้ำถาวรใช้ไหม เรายอมรับว่าเขาเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับเรา แต่สิทธิที่เขาทำมันไปกระทบต่อสิทธิคนอื่นไหม ถ้ากระทบต้องแก้ไข อาจจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายออกมา แต่ไม่ใช่เอาเขาไปฆ่าไปแกง หรือย้ายเขาไปแล้วเขาทำกินไม่ได้ ควรจัดให้อยู่ในที่ที่ไม่เปราะบางหรือเป็นอันตราย หรือกระทบต่อระบบนิเวศน้อยที่สุด เช่นบริเวณหุบเขาหรือที่ไม่มีควมชันมากนัก ในที่สุดพวกเขาต้องปรับตัวด้วย โดยอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ไม่เคลื่อนย้ายแบบกระจัดกระจายอย่างแต่ก่อน และรัฐควรอำนวยความสะดวก ช่วยเหลือทางการศึกษา การสาธารณสุข หน่วยพัฒนาต้นน้ำต้องพัฒนาอาชีพให้เขาเพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากการทำลายป่า หน่วยปรับปรุงต้นน้ำต้องปลูกต้นไม้ทดแทนให้ดูค้ำน้ำและป้องกันดินพัง แต่ที่ชาวเขาไม่ต้องการแบบนี้อาจเป็นเพราะเขารู้สึกว่ามันไม่มีอิสระที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหรือระเบียบแบบแผน

วิถีชีวิตของเราแบบนี้อาจไม่ถูก แต่ก็ไม่มีเจตนาทำร้ายเขาเลย คนไทยทุกคนก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบแบบแผนเช่นกัน

■ เขาเรียกร้องสิทธิที่จะได้เป็นคนไทยตามกฎหมายอยู่แล้ว

ถ้าเขาต้องการเป็นคนไทยก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายไทย เขาต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตแน่นอน คือไม่รู้ แต่ต้องปรับตัว ตอนนี้รัฐก็ใช้วิธีการทางรัฐศาสตร์ โดยประนีประนอมให้มาอยู่รวมกันเป็นหมู่บ้านตามหุบเขา ไม่ให้กระจัดกระจายอย่างอิสระ เพื่อจะได้พัฒนาช่วยเหลือในทุกด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ

■ รัฐน่าจะนำกฎประเพณีของชาวเขาซึ่งเอื้อประโยชน์ในการรักษาป่ามาผสานกับกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นด้วยหรือไม่

เมื่อมาอยู่เมืองไทยก็ต้องเคารพกฎหมายไทย ถ้าเขาอยู่เป็นกลุ่มเป็นก้อนเป็นสังคมอยู่กับที่ ไม่อพยพไปมาก็ไม่แปลกที่รัฐจะรับกฎประเพณีซึ่งไม่ทำความเดือดร้อนแก่คนอื่นมาใช้

เป็นเรื่องดีที่ช่วยผู้ด้อยโอกาส แต่ไม่ใช่ให้เขาอยู่เหนือกฎหมาย ขณะที่คนไทยเองต้องปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากว่ากฎหมายเลือกปฏิบัติกับชาวเขาก็อีกเรื่องหนึ่ง คุณต้องการจะได้บัตรประชาชน แต่คุณไม่ยอมรับกฎหมายไทย และถ้าให้คนที่ไม่ได้เกิดในไทยมีสัญชาติไทย คนก็จะทะลักทะลวยเข้ามาตามชายแดน มันต้องพิจารณาเรื่องความมั่นคงของชาติด้วย

■ จะทราบได้อย่างไรว่าหน่วยงานที่ทำงานกับชาวเขาประสบความสำเร็จในด้านการสนับสนุนชาวเขาให้อนุรักษ์ทรัพยากร

ก็ดูว่าเมื่อหน่วยงานนั้นเข้ามา ณ เวลานั้น การทำงานส่งผลให้มีความร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยรวมดีขึ้นหรือไม่ เช่น หนึ่ง-บริเวณนั้นดินพังน้อยลงหรือยิ่งพังมากขึ้น สอง-น้ำไหลพอเหมาะ ไม่ขาดแคลน และไม่เกิดน้ำท่วมมากกว่าเดิม สาม-ป่าไม้ได้รับการดูแลป้องกันไม่ให้คันไม้ถูกโค่นล้ม สามารถลดจำนวนไร่ของการขยายการเพาะปลูกได้เท่าไร เอาพื้นที่ป่าคืนมาจากการเพาะปลูกกะหล่ำปลีได้เท่าไร สี่-สัตว์ป่าไม่ถูกล่าอย่างแต่ก่อน มีการเพาะเลี้ยงและส่งเสริมพันธุ์สัตว์อย่างไร ห้า-ป้องกันไฟป่าได้แค่ไหน หก-แร้ชาติได้รับการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องตามหลักอนุรักษ์หรือไม่ อย่างไร เจ็ด-ด้านทรัพยากรมนุษย์ได้ทำให้เขามีสุขภาพอนามัยดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นแค่ไหน อย่างไร

ต้องไม่ลืมว่า วัตถุประสงค์หลักของการจัดการค่าน้ำลำธารก็เพื่อให้ได้ปริมาณคุณภาพ ระยะเวลาการไหลของน้ำอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งบรรเทาปัญหาน้ำท่วมและดินพัง ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ของคนอาศัยอยู่ในลุ่มน้ำทุกคน ไม่ใช่เพื่อเฉพาะชุมชนใดชุมชนหนึ่งเท่านั้น

■ รัฐมีกระบวนการพัฒนานโยบายการจัดการป่าต้นน้ำลำธารอย่างไร

รัฐพยายามมองปัญหาทั้งระบบ ขณะเดียวกันก็ไม่ได้ทอดทิ้งพวกที่อยู่บนต้นน้ำลำธาร พยายามหาหนทางว่าทำอะไรจึงจะช่วยเหลือให้พวกเขามีชีวิตรอด แต่เมื่อเขาอยู่ในพื้นที่ที่เปราะบางที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศก็จำเป็นต้องอพยพไปอยู่ที่อื่น เมื่อรัฐเป็นผู้จัดการที่ดินก็ต้องมองภาพรวม เป็นแผนแบบบูรณาการ

ที่พูดรวม ๆ คือว่า ป่าที่เป็นป่าธรรมชาติเราจะอนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์ของคนทั้งประเทศ ขณะนี้มีป่าอยู่ยี่สิบห้าเปอร์เซ็นต์ หรือแปดสิบล้านไร่ เราจะให้ต้นไม้หรือป่าที่เหลืออยู่คลุมพื้นที่เพื่อรักษาสังแวดล้อม รักษาดิน น้ำ พยายามจะไม่ให้ใครมาทำลายไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือชุมชน เมื่อรัฐทนแรงกดดันของมวลชนไม่ไหวก็ยอมอะลุ่มอล่วยให้บ้าง แต่นโยบายที่แท้คือรักษาป่าผืนสุดท้ายแปดสิบล้านไร่ไว้ให้ได้ ซึ่งทุกคนก็เห็นด้วย คือรักษาลุ่มน้ำ ความเจริญหรือความเสื่อมในด้านเศรษฐกิจสังคมก็ขึ้นอยู่กับพื้นที่ผืนนี้ คือแปดสิบล้านไร่ แต่ก่อนเคยมีร้อยหกสิบล้านไร่ นี่หายไปครึ่งหนึ่งแล้ว ถ้าทำลายเสียหมดใครจะเป็นคนรับผิดชอบ พวกเจ้าหน้าที่ป่าไม้ก็จะถูกต่อว่าอีก ว่าเรียนมาแล้วไม่รับผิดชอบ

เราจึงต้องมองการณ์ไกล เราได้ทำการวิจัยลุ่มน้ำมานานกว่า 40 ปี ศาสตราจารย์ ค็อกเตอร์ เทียม คมกฤต ท่านเคยเป็นอธิบดีกรมป่าไม้ เคยเป็นคณบดีคณะวนศาสตร์ เป็นผู้บุกเบิกเรื่องการจัดการลุ่มน้ำ ได้เคยเตือนว่าจะเกิดอุทกภัยในฤดูฝนและขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งถ้าป่าถูกทำลาย ก็ไม่มีใครสนใจ จนทุกวันนี้ไม่ต้องวิจัยเลย มันเกิดน้ำท่วมและภัยแล้งให้เห็น ดินเสื่อมสภาพตลอด แล้วยังจะยอมให้พื้นที่ป่าเหล่านี้หมดไปอีกหรือ ถ้ายังต้องการให้พื้นที่ป่าแปดสิบล้านไร่ซึ่งเป็นปราการสุดท้าย ของระบบธรรมชาติอยู่ต่อไป ทุกคนต้องไม่ไปทำลาย โดยเฉพาะที่ต้นน้ำลำธารคือหลังคาบ้าน ต้นน้ำมันหมดไปทุกที่ ทำลายแล้วสร้างใหม่ไม่ได้

การที่จะให้ชุมชนเป็นผู้ดูแลป่าไม้เป็นเรื่องดี แต่ชุมชนไม่จำเป็นต้องไล่รัฐออกแล้วขอดูแลเอง ช่วยกันดูแลเท่านั้นก็สำเร็จแล้ว จะเป็นใครก็ตาม ใครเป็นเจ้าของล่ะ ก็คือคนไทยทั้งหมด กรมป่าไม้เป็นเพียงรับหน้าที่ดูแลให้เท่านั้นเอง ก็มาช่วยกันดูแลจะเป็นไรไป

■ ปัญหามันจะสิ้นสุดลงอย่างไร

ดูเหมือนจะสิ้นสุดยาก ถ้าไม่มีการสืบสานนโยบายที่ถูกต้อง เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลก็เปลี่ยนนโยบาย นอกจากนั้นยังมีเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ ระเบียบราชการที่ไม่อำนวยความสะดวกปฏิบัติ และปัญหาการฉ้อฉลของนักการเมืองและข้าราชการบางคน และที่สำคัญประชาชนคนในชาติจะต้องมีระเบียบวินัยด้วย

■ ไม่มีความหวังเลยหรือ

ก็คงมี เพราะคนดี ๆ ยังมีทั้งในหน่วยราชการและองค์กรพัฒนาเอกชน แม้แต่ชาวบ้านเอง ผมว่าทุกคนหวังดีต่อประเทศชาติเหมือนกัน เพียงแต่เรามองคนละจุด องค์กรพัฒนาเอกชนมองในแง่ของชุมชนซึ่งเป็นจุดเล็ก แต่รัฐบาลต้องมองจุดใหญ่ทั้งระบบ ที่จริงไม่มีใครผิด เพียงแค่ว่าทำอะไรจะทำให้ชุมชนอยู่ได้โดยมีผลกระทบต่อส่วนใหญ่น้อยที่สุด เพราะเราต่างก็อยู่ในลุ่มน้ำเดียวกัน การกระทำใด ๆ ของส่วนใดส่วนหนึ่งในลุ่มน้ำย่อมมีผลกระทบต่อทั้งระบบ หากประสานกันให้ได้ ตรงนี้ต่างหากเป็นเรื่องสำคัญ ที่จริงก็ไม่มีอะไร เพียงแต่ทุกฝ่ายพยายามค้นหาความจริงก็จะไม่เกิดอาการต่อต้านความเป็นจริง เช่น ความจริงก็คือ ทุกวันนี้เกษตรกรทั้งชาวเขาและชาวเราต่างปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการค้า ตัดไม้ขาย เลี้ยงสัตว์ขาย ปฏิเสธได้อย่างไรว่าชาวบ้านไม่ได้มีส่วนทำลายป่า ในเมื่อเขาต้องการที่เพาะปลูก ต้องการขายที่ด้วย ดังนั้น คนที่ทำลายป่าก็สมควรอยู่กับป่า และปฏิเสธไม่ได้เช่นเดียวกันว่า ชาวบ้านที่ร่วมมือกันรักษาป่าก็มี

เมื่อถึงจุดหนึ่งต้องมาประสานความร่วมมือกัน การรักษาป่าก็เพื่อรักษาคน คนต้องอาศัยป่าและต้องอยู่คู่กันตลอดไป คนอยู่กับป่าได้ถ้าไม่ทำลายป่า และเมื่อแต่ละฝ่ายเปิดใจให้กว้าง ยอมรับ ปรับเข้าหากันก็จะแก้ปัญหาได้ในที่สุด

ผมว่าปัญหาป่าไม้แท้จริงไม่ใช่ปัญหาทางวิชาการมากนัก ส่วนมากเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าแก้ปัญหาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ปัญหาป่าไม้ก็จะแก้ไขได้โดยปริยาย

ภาคผนวก จ

ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร

กรุงเทพธุรกิจ 29 มีนาคม 2540 : 1

ประเด็น : ชาวพื้นราบเรียกร้องให้ชาวเขาลงจากพื้นที่ต้นน้ำ

วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2540 กลุ่มอนุรักษ์จอมทอง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เรียกร้องรัฐบาลให้นำชาวเขาออกจากพื้นที่ต้นน้ำ โดยกล่าวว่าชาวเขาในพื้นที่ต้นน้ำเข้าบุกรุกทำลายป่าจำนวนมาก ทำให้คนพื้นราบขาดแคลนน้ำเพื่อทำการเกษตร ชาวจอมทองและคนพื้นราบยินดีจะให้ชาวเขาลงมาอยู่ในพื้นที่ป่าสงวน 5,800 ไร่ ทั้งนี้รัฐบาลต้องช่วยแก้ปัญหาด้วย แต่มีชาวเขาบางคนบอกว่าถ้าพวกตนจะต้องอพยพจากพื้นที่ยังไม่รู้ว่าจะไปทำอาชีพอะไร และเคยเห็นตัวอย่างชาวเขาที่ลงมาแล้วไม่มีใครรับผิดชอบ

ผู้จัดการรายวัน : 8 เมษายน 2540 : 1

ประเด็น : ปัญหาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับที่ดินทำกิน

วันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2540 เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (กกน.) จำนวนประมาณ 5,000 คน จาก 11 หมู่บ้านใน 7 จังหวัดภาคเหนือ ซึ่งประสบปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับที่ดินทำกินของชาวบ้านและปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทับที่สาธารณะประโยชน์ได้มาชุมนุมกันบริเวณประตูท่าแพ จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเรียกร้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามผลการเจรจาเบื้องต้นที่ผ่านมา ซึ่งมีข้อสรุปสำคัญคือ ให้ยุคนโยบายอพยพรายรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์และดำเนินการพิสูจน์ หากราษฎรเข้าอาศัยและทำประโยชน์ก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์ให้จัดการออกเอกสารสิทธิ์ต่อไป โดยสิทธินั้นห้ามจำหน่ายจ่ายโอนแต่ตกทอดทางมรดกได้

มติชนรายวัน : 23 เมษายน 2540 : 1, 18

ประเด็น : มติคณะรัฐมนตรีให้สิทธิคนอยู่กับป่า

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงแก่สื่อมวลชนและประชาชน หลังจากการประชุมคณะรัฐมนตรีที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 ความว่า

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องที่คนทำกินที่เกี่ยวกับราษฎรที่อาศัยอยู่ในป่าแล้วมีความเห็นว่ายังให้คงให้ราษฎรอยู่ต่อไปโดยปรับปรุงปรัชญาในการแก้ไขปัญหาให้คนอยู่กับป่าได้

ขณะเดียวกันคนก็ต้องดูแลป่าด้วย ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตร ฯ และกองทัพร่วมมือกันป้องกันการบุกรุกป่าให้หมดสิ้นไป ให้องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมมือโดยไม่มีช่องว่าง

โดยสรุปประชาชนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ใช้ชีวิตในป่าต่อไป แต่ขออย่างเฉียวอย่าทำลายต้นน้ำลำธาร

มติชนรายวัน : 24 เมษายน 2540 : 1, 20

ประเด็น : ข้อวิพากษ์มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540

หลังจากคณะรัฐมนตรีซึ่งยกคณะไปประชุมกัน ณ ที่ว่าการอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 มีมติให้เพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยรับรองสิทธิที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินให้ราษฎร รวมทั้งยุติการผลักดันและอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ไว้ก่อนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่า ปราบกฏว่าเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์เรื่องนี้อย่างกว้างขวางว่าผู้ได้รับประโยชน์จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวคือนายทุนและผู้มีอิทธิพลที่บุกรุกป่าอยู่เป็นจำนวนมาก

นายสถิตย์ สวินทร อธิบดีกรมป่าไม้ให้สัมภาษณ์ว่า พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารมีปัญหามาก โดยเฉพาะในภาคเหนือจะอพยพลงมาก็ไม่มีพื้นที่เพียงพอรองรับ

นายมาชากาสุ คาชิโอะ ผู้เชี่ยวชาญด้านทรัพยากรป่าไม้ องค์การอาหารและเกษตรกรรมแห่งสหประชาชาติ(เอฟ เอ โอ) ให้สัมภาษณ์สำนักข่าวรอยเตอร์ว่า โครงการฟื้นฟูป่าของไทยไม่ประสบความสำเร็จแม้ว่าจะมีการณรงค์ปลูกต้นไม้มากกว่า 5 ล้านไร่ แต่เป็นแค่ภาพลวงตาและกรมป่าไม้ขาดงบประมาณที่สนับสนุนการณรงค์ ต้องเสาะหานายทุนจากภาคเอกชน ขณะเดียวกันยังมีปัญหาในการบำรุงรักษาต้นไม้ที่ปลูกใหม่ การขาดแคลนต้นกล้า เมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพดี การขนส่งเมล็ดพันธุ์เป็นระยะทางไกลเกือบเป็นไปไม่ได้ เพราะเมล็ดพันธุ์มีอายุเพียง 7 - 10 วันเท่านั้น

ไทยรัฐ : 15 พฤษภาคม 2540 : 1,18

ประเด็น : การแก้ไขปัญหาที่ทำกินตามแนวพระราชดำริ

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ที่ประชุมได้แจ้งรายงานผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดินของราษฎร ซึ่งพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ได้สั่งให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิมพ์รายงานดังกล่าวเพื่อแจกจ่ายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่า และการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินตามแนวพระราชดำริ เพื่อจะได้นำไปเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

นายประวัฒน์ อุดตะโมต รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้สัมภาษณ์ว่า นโยบายของกระทรวงเกษตร ฯ ยังไม่มีแนวทางแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน การทำงานยังเดินสะเปะสะปะ ไม่สอดคล้องกับแนวพระราชดำริ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รวมทั้งยังไม่มียบประมาณเข้าไปตอบสนองตามแนวพระราชดำริได้

นายสฤติย์ สวรินทร์ อธิบดีกรมป่าไม้ให้สัมภาษณ์ว่า ในปลายเดือนพฤษภาคมนี้ กรมป่าไม้ จะเสนอให้รื้อฟื้น สทก.พิเศษ ขึ้นมาใหม่ ซึ่งจะต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากไร้จริง ๆ

ไทยโพสต์ : 18 พฤษภาคม 2540 : 3

ประเด็น : พระราชดำริ “คนอยู่กับป่าได้”

นายปราโมทย์ ไม้กลัด ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รวบรวมพระราชดำริเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2540 ณ แปลงนาสาธิต ในสวนจิตรลดา เกี่ยวกับ “คนอยู่กับป่าได้” ดังนี้ “ขณะนี้มีการพูดถึงเรื่องการอนุรักษ์ฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ และทรัพยากรการเกษตรในเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และวางแผนจะนำแนวทาง “คนอยู่กับป่าได้” มาใช้ก็สมควรกำหนดรูปแบบที่จะดำเนินการให้ชัดเจนถูกต้องเสียก่อนตามแนวพระราชดำริของสมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถ ในโครงการป่าเล็กในป่าใหญ่ ได้พระราชทานกระแสพระราชดำรัสว่าให้ระวังอย่าให้กลายเป็นบ้านใหญ่ในป่า ซึ่งเป็นผลเสียอย่างมาก ดังนั้นการจัดระบบหมู่บ้าน การสร้างจิตสำนึกรวมทั้งการจัดชุมชนในป่าควรจัดเป็นหมู่บ้านสหกรณ์คาดว่าจะเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญที่สามารถจัดการ ให้คนอยู่กับป่าและช่วยทำนุบำรุงป่าด้วย มีหลักการสำคัญดังนี้

- ที่ดินของแต่ละครอบครัวในหมู่บ้านเป็นแบบ สทก.
- ต้องจัดตั้งถิ่นฐาน หมู่บ้าน และที่ทำกินในบริเวณที่สามารถควบคุมดูแล และดำเนินการด้านอนุรักษ์ดินและน้ำอย่างใกล้ชิด
- รัฐบาลควรมีเงินกองทุนให้แก่หมู่บ้านที่จัดเป็นรูปแบบสหกรณ์ ให้เป็นองค์กรรับผิดชอบบริหารการกู้เงินมาประกอบอาชีพและบริหารดำเนินการในนามของหมู่บ้านแทนสมาชิกแต่ละครอบครัว โดยคิดดอกเบี้ยต่ำมาก (หรืออาจไม่คิดเลย) โดยหลีกเลี่ยงการให้ราษฎรแต่ละรายกู้ยืมอย่างที่ทำกัน
- สร้างจิตสำนึกให้ทุกคนในหมู่บ้านทำการเกษตรแบบยั่งยืนตามธรรมชาติ อนุรักษ์ป่าไม้ และแหล่งต้นน้ำลำธารที่เป็นประโยชน์ต่อพวกเขา และทุกคนในกลุ่มน้ำอย่างจริงจัง
- จัดเจ้าหน้าที่และนักวิชาการเข้าไปให้คำแนะนำอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ

มติชนรายวัน : 24 พฤษภาคม 2540 : 1, 15

ประเด็น : เจ้าหน้าที่ป่าไม้แม่สะเรียงถูกผู้มีอิทธิพลสั่งฆ่า

วันที่ 22 พฤษภาคม 2540 นายวิระวัฒน์ ชีวะเสรีชล หัวหน้าหน่วยป้องกันทรัพยากรป่าไม้แม่สะเรียง ถูกตีด้วยท่อนเหล็กเสียชีวิต นายสถิตย์ สวินทร อธิบดีกรมป่าไม้กล่าวว่านายวิระวัฒน์ ชีวะเสรีชล เป็นคนดี ทำงานตรงไปตรงมา แผลงข้างระดับสูงจากกรมป่าไม้กล่าวว่า สันนิษฐานฐานว่า สาเหตุที่ถูกฆ่าอาจมาจากการขัดผลประโยชน์กับกลุ่มนายทุนผู้ลักลอบตัดไม้ เพราะนายวิระวัฒน์ ทำงานด้านการปราบปราม และเข้าจับกุมผู้ลักลอบทำไม้เถื่อนเป็นประจำ

ข่าวสด : 28 พฤษภาคม 2540 : 31

ประเด็น : ข้อถกเถียงเรื่อง “คนกับป่า”

ประกาศ ปิ่นตบแต่ง และพรพนา ก๊วยเจริญ เสนอบทความเรื่อง “10 ข้อถกเถียงเรื่อง “คนกับป่า” สรุปได้ความว่าการพิจารณาพิจารณาพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่จัดขึ้น ณ ทำเนียบรัฐบาล วันที่ 15 และ 22 พฤษภาคม 2540 นั้นมีประเด็นอันเป็นข้อโต้เถียงสำคัญที่สะท้อนฐานความคิดที่แตกต่างกัน 2 กลุ่ม ซึ่งข้อสำคัญไม่ได้อยู่ที่ควรมีพระราชบัญญัติป่าชุมชนหรือไม่ แต่อยู่ที่ประเด็นป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งทั้งสองฝ่ายมีความเห็นต่างกันโดยสิ้นเชิง

มติชนรายวัน : 29 พฤษภาคม 2540 : 33

ประเด็น : ปัญหาความขัดแย้งเรื่องป่าชุมชน

มูนี่ มีศีล เสนอบทความเรื่อง “ป่าชุมชน:ทางรอดหรือหายนะของป่าอนุรักษ์” สรุปความว่า มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 ณ อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ขอมรับตามข้อเรียกร้องของกลุ่มสมาชิกคนจนให้คนอยู่ในป่าได้ต่อไป รัฐบาลจะยุติการอพยพคนออกจากป่า และมตินี้เป็นที่น่ารื่องให้พิจารณาพระราชบัญญัติป่าชุมชน

มูนี่เป็นห่วงว่า อนาคตของป่าอนุรักษ์อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ต้นน้ำชั้นที่ 1 ที่มีราษฎรเข้าไปอาศัย และกำลังจะได้รับสิทธิคุ้มครองพื้นที่ตรงนี้ตามกฎหมาย ปัจจุบันกำหนดให้เป็นแหล่งอนุรักษ์พันธุ์กรรม การอนุญาตให้คนเข้าไปอาศัยและทำกิจกรรมย่อมส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพของสังคมพืชและสังคมสัตว์อย่างแน่นอน การเรียกร้องสิทธิมนุษยชนควรเคารพสิทธิของสัตว์ป่าด้วย

เดลินิวส์ : 3 มิถุนายน 2540 : 5

ประเด็น : ทำทึของรัฐบาล (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) ต่อปัญหาสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

พัชรี้ ธรรมปรีชา รายงานว่า การประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร ซึ่งจะมีขึ้นในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นคนรวยหรือคนจนจะได้รับประโยชน์กันแน่ พัชรี้ได้อธิบายถึง สทก.พิเศษ คือเอกสารสิทธิที่ดินทำกิน ซึ่งออกโดยกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำหรับราษฎรที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ โดยมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่เหมาะสมรวมทั้งขนาดของพื้นที่ด้วย และยังมีเงื่อนไขของการใช้ที่ดินตามมาตรการที่กำหนดเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด รวมทั้งมาตรการควบคุมมิให้ขยายพื้นที่

เอกสาร สทก. พิเศษนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนอยู่กับป่าได้โดยไม่ไปทำลายป่าไม้อันเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร สามารถขอรับการสนับสนุนเงินทุนในรูปแบบสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ แต่ไม่สามารถนำไปจำนอง โดยจะมีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติเป็นกฎหมายบังคับใช้

ข่าวสด : 13 พฤศจิกายน 2540 : 16

ประเด็น : การวางท่อก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยผ่านป่าต้นน้ำลำธาร

กรณีการวางท่อก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยผ่านป่าสาธารณะบริเวณบ้านพุดอ ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติห้วยเขย่ง และอุทยานแห่งชาติไทรโยค เสียพื้นที่ประมาณ 600 ไร่เศษ เป็นป่าต้นน้ำลำธารและเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ

เดลินิวส์ : 23 กุมภาพันธ์ 2541 : 2

ประเด็น : การใช้กองทัพรักษาป่าไม้ของชาติ

พลเอกหาญ ลีลาชนนท์ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เขียนบทความเกี่ยวกับการใช้กองทัพรักษาป่าไม้ของชาติ ความว่า

อันตรายซึ่งเกิดจากการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อแสวงประโยชน์นั้นถ้าสาวให้ลึกทุกเรื่องจะพบว่าเมื่อนักการเมืองตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการประจำทุกทีเข้าไปเกี่ยวพันทั้งสิ้น โดยมีนายเงินอิทธิพลท้องถิ่นเป็นผู้วางแผน นอกจากจะใช้อำนาจเงินเป็นสื่อจูงใจแล้ว ยังใช้อำนาจมีศฤกษณ์ต่อข้าราชการต่งถิ่น ถ้าเล่นงานชั้นเบา ๆ ก็คือย้ายไปจากตำแหน่งหน้าที่ที่ขัดขวางการดำเนินการกินป่าของพวกตน จันทรุนแรงคือตาย

เคยมีข้าราชการกรมป่าไม้ระดับป่าไม้จังหวัดและป่าไม้เขต มีอุดมการณ์ต่อสู้ยืนหยัดรักษาป่าทางภาคเหนือถูกทำร้ายถึง 2 ครั้ง ครั้งแรกไม่ถึงตาย แต่พอรักษาหายก็อยู่ในลักษณะพิการไป

ตลอดชีวิต ต่อมาป่าไม้เขมเพร่คนนี้ก็ถูกรถสิบล้อเบียดตกถนนตาย เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถจับกุมตัวอาชญากรหรือผู้บงการได้

ผืนป่าเป็นเป้าหมายของนายเงินอิทธิพล มักจะเป็นป่าอยู่ตามชายแดนที่เป็นภูเขาสลับซับซ้อน โคดเคี้ยวห่างไกลจากการเข้าถึง กำลังพลเรือนหรือตำรวจไม่สามารถใช้กำลังปกป้องป่าโดยลำพังได้ รัฐบาลจึงควรพยายามให้กองทัพหรือทหารเข้าไปมีส่วนรับผิดชอบ โดยมีแนวทางปฏิบัติที่รัดกุมและสอดคล้องกับสถานการณ์

เดลินิวส์ : 1 มีนาคม 2541 : 16

ประเด็น : ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการตัดไม้ทำลายป่า

เอแบคโพลได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนจาก 3,510 ตัวอย่าง เกี่ยวกับเรื่องดินบนป่าสาธารณะ 5 ล้านบารันนั้นค้นพบปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการตัดไม้ทำลายป่า ดังนี้

อันดับแรกคือการทุจริตในวงราชการและการเมือง อันดับรองลงมาประกอบด้วยบทลงโทษผู้ทำลายป่ายังไม่รุนแรง เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ประชาชนมีส่วนร่วมรักษาป่าน้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มนายทุน

ข้อเสนอแนะในการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าคือให้เร่งเอาผิดกับผู้ตัดไม้ทำลายป่า ออกกฎหมายเพิ่มโทษและประชาชนควรมีส่วนร่วมในการรักษาป่ามากขึ้น

นายแพทย์ประเวศ วะสี เสนอข้อคิดเห็นว่า การแก้ปัญหาการทำลายป่า รัฐบาลเอาคนผิดมาลงโทษอย่างเคียดแค้นไม่พอ ถึงแม้ได้ตัวผู้กระทำผิด แต่การทำลายป่าจะอยู่ต่อไป รัฐบาลควรปฏิรูปโครงสร้างของกรมป่าไม้ คัดยกระจ่ายอำนาจให้ชุมชนและท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลเนื่องจากระบบราชการที่มีอยู่ได้ใช้อำนาจไปเชื่อมกับผลประโยชน์ป่าไม้จึงถูกทำลายอย่างรุนแรง

มติชนรายวัน : 31 มีนาคม 2541 : 1, 23

ประเด็น : 1. คำถามเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540

2. ความขัดแย้งกรณีกรมป่าไม้กับชาวเขาเผ่าปะหล่อง

ประเด็นทั้ง 2 มีรายละเอียด ดังนี้

1. คำถามเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540

ผู้สื่อข่าวได้สัมภาษณ์นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มีนาคม ว่าจะยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 ที่มอบหมายผ่อนผันให้คนอยู่ในป่าอันเป็นพื้นที่ซึ่งทางการได้กำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ หรือไม่ นายชวน หลีกภัย ตอบว่า เรื่องนี้มีการร้องเรียนของคณะกรรมการที่มีนายไพโรจน์ สุวรรณิกร อดีตอธิบดีกรมป่าไม้ และกรรมการบางส่วนทำหนังสือร้อง

เรียนมา โดยเห็นว่ามติดังกล่าวเป็นการสนับสนุนให้ชาวบ้านบุกรุกมากขึ้น นายชวน หลีกภัยได้สั่งการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตรวจสอบอีกครั้ง ถ้าไม่มีประโยชน์จะให้ยกเลิก แต่ต้องพิจารณาให้รอบคอบ

2. ความขัดแย้งกรณีกรมป่าไม้กับชาวเขาเผ่าปะหล่อง

วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2541 เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) ได้ออกแถลงการณ์ชี้แจงความขัดแย้งกรณีชาวเขาเผ่าปะหล่องถูกจับกุมดำเนินคดีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติบ้านปางแดง หมู่ 9 ตำบลอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 56 คนว่ากรมป่าไม้ได้สร้างกระแสไฟไหม้ป่าขึ้นในภาคเหนือเพื่อเบนความสนใจจากคดีป่าสาละวินที่กรมป่าไม้เป็นจำเลยอยู่ ส่วนชาวเขาที่ถูกจับเป็นต้นเหตุของไฟป่าด้วยหวังการรื้อฟื้นเอกสารสิทธิ์นั้น ความจริงแล้วชาวเขาค้างหากที่เป็นอาสาดับไฟป่ามาตลอดเวลาเพราะชาวเขามีกฎประจำหมู่บ้านว่า หากเกิดไฟป่าขึ้นแล้วใครไม่ไปช่วยดับไฟต้องเสียหมู 1 ตัว ดังนั้นจึงไม่มีหมู่บ้านใดที่จะไม่ช่วยกันดับไฟป่า จึงขอประกาศประนามกรมป่าไม้ว่าไร้ความรับผิดชอบต่อคำกล่าวแบบเลื่อนลอยไร้เหตุผล ชาวเขาทั้งหมดยืนยันได้ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะที่อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ มาจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้และมูลนิธิบางแห่งที่อ้างตัวว่ารักป่าทั้งที่แสวงหาประโยชน์จากโครงการปลูกป่า 3 ล้านไร่ในอัตราไร่ละ 3,000 บาท มากกว่าที่จะช่วยกันดูแลป่าอย่างจริงจัง

มติชนรายวัน : 7 เมษายน 2541 : 1, 19

ประเด็น : ทุจริตโครงการปลูกไม้เศรษฐกิจ

โครงการปลูกไม้เศรษฐกิจ 19 จังหวัดภาคอีสานของกรมป่าไม้รัวไหลเกือบ 70 ล้าน เจ้าหน้าที่เบิกจ่ายเกินจริง ปลอมลายเซ็นชาวบ้าน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพบว่าการทุจริตทุกรูปแบบ

เดลินิวส์ : 8 เมษายน 2541 : 1, 25

ประเด็น : ปรัชญาการทำงานของอธิบดีกรมป่าไม้ (นายปลอดประสพ สุรัสวดี)

วันที่ 7 เมษายน 2541 นายปลอดประสพ สุรัสวดี แถลงต่อสื่อมวลชนว่า วิสัยทัศน์ของตนในหน้าที่อธิบดีกรมป่าไม้ คือ 1. ต้องรักษาความเป็นธรรมชาติแก่ภูมิลักษณ์สิ่งทั้งหลายให้ยั่งยืน 2. ป่าคงดำรงไพรไทยยั่งยืน 3. ทั้งป่าและคนต้องอยู่ด้วยกันอย่างสันติสุขและสมดุล

นายปลอดประสพ สุรัสวดี แถลงเพิ่มเติมว่าจะตั้งคายนามดิคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่เรียกว่า มติ ครม. วังน้ำเขียว ให้เป็นมาตรฐานมติเดียว

เดลินิวส์ : 9 เมษายน 2541 : 5

ประเด็น : ความล้มเหลวของระบบการจัดการป่าไม้ของรัฐ

ข้อความต่อไปนี้เป็นการสรุปการสัมภาษณ์เรื่อง “กรณีป่าสาละวิน บทเรียนเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน” โดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ ผู้กิปรายได้เสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ยั่งยืน ดังนี้

ดร.อภิชัย พันธเสน อธิบายความล้มเหลวของระบบการจัดการป่าไม้ของรัฐว่าที่ผ่านมาความล้มเหลวในการให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้เป็นผู้ดูแลรักษาป่านั้น เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่มีผลประโยชน์ร่วมที่ยั่งยืนในการดูแลรักษาป่าระยะยาวเนื่องจากไม่ได้ตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในหรือบริเวณป่าแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยรับเงินเดือนจากราชการเป็นผลตอบแทน ซึ่งต่ำกว่าแรงจูงใจทั้งในทางบวกและทางลบ คือเงินสินบนที่เกิดจากการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ หรืออีกทางเลือกคือเอาชีวิตไปเสี่ยงถูกกระสุนปืน อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด

กรณีป่าสาละวินเป็นตัวอย่างให้เห็นว่าเมื่อข้าราชการร่วมมือกับพ่อค้ายาทุนคดไม้เป็นจำนวนมากเลี้ยเองยอมยากที่จะให้ชาวบ้านที่เหลือ รวมทั้งกระเหรี่ยงที่อยู่ในบริเวณนั้นจะไม่แสวงหาผลประโยชน์นั้นด้วย ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ชาวบ้าน กระเหรี่ยง ถ้าให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดูแลป่าแต่เพียงผู้เดียวโดยไม่มีกระบวนการจัดการ ตรวจสอบที่ดี ย่อมไม่มีผู้ใดเลยที่จะดูแลรักษาป่าได้

ดังนั้นผู้ที่ดูแลรักษาป่าได้ดีที่สุด คือผู้ที่สามารถหาผลประโยชน์จากป่าได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งต้องมีระบบการจัดการป่าที่ดี และมีระบบการตรวจสอบที่โปร่งใส ทางเลือกคือ ผู้ดูแลป่าก็คือ ชาวบ้านที่อาศัยอยู่รอบพื้นที่ป่า โดยจัดให้บุคคลเหล่านั้นได้รับการฝึกอบรมและให้มีการจัดการที่ดี มีการจัดการในลักษณะที่เป็นองค์กรจัดตั้ง โดยมีตัวแทนผู้รับผิดชอบสามารถตรวจสอบได้ มีระบบการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับอื่น ๆ และรายงานผลการตรวจสอบให้แก่ประชาชนในรูปแบบของรายงานของรัฐสภาเป็นประจำทุกปี

ข่าวสด : 11 เมษายน 2541 : 1,13

ประเด็น : อาจารย์และนักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ประนามรัฐบาลกรณีชาวปะหล่องถูกจับกุม

วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2541 คณาจารย์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตัวแทนองค์กรเอกชน และนักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จำนวนกว่า 50 คน ยื่นหนังสือถึงนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขอความเป็นธรรมให้ชาวเขาเผ่าปะหล่อง อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งถูกจับกุมโดยนายวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีที่เป็นสาเหตุของไฟป่า นายอานันท์ กาญจนพันธุ์ อาจารย์ภาควิชาสังคมมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ประนามว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดรัฐธรรมนูญ ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทางที่ถูก ยังใช้รัฐธรรมนูญเฉพาะกลุ่มเพื่อหาผลประโยชน์

อ่างแก้ว (หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่) : 31 กรกฎาคม - 13 สิงหาคม 2539

ประเด็น : ความขัดแย้งในสิทธิการจัดการป่าต้นน้ำลำธารระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้

กรณีบ้านแม่ลานคำ อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่

ชาวบ้านแม่ลานคำ อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นชาวเขาเผ่ากระเหรี่ยง (ปกากะญอ) ไม่พอใจที่กรมป่าไม้จ้างชาวบ้านถางป่าบนที่ทำกินของคนเพื่อปลูกต้นยูคาลิปตัส กระจินณรงค์ และตัดไม้ที่มีอยู่ทิ้งแล้วเผาอย่างไร้ประโยชน์

นายประสพสุข วงศ์ภูธร หัวหน้าหน่วยจัดการต้นน้ำแม่ลานให้สัมภาษณ์ว่า ชาวกระเหรี่ยงในพื้นที่ต้องการความอิสระ ต้องการอยู่อย่างโดดเดี่ยว ไม่อยากให้หน่วยจัดการต้นน้ำไปตั้งด่านอยู่บริเวณนั้น จึงพยายามโจมตีเจ้าหน้าที่ทุกวิถีทาง

นายประสพสุข วิจารย์ชาวกระเหรี่ยงพวกนี้ว่าเกียจคร้านและไม่รู้จักบุญคุณ ซึ่งการทำงานกับพวกนี้ให้สำเร็จนั้นยาก เพราะคนรุ่นนี้ไม่รับการพัฒนา กรทุกับชาวเขานั้นใช้หลักการและเหตุผลไม่ได้เพราะพวกเขามักมีข้ออ้างเอาตัวรอดไปวัน ๆ แต่ความเกียจคร้านของเขาถือเป็นความโชคร้ายเพราะทำให้ป่ายังเหลืออยู่

นายประสพสุข ยกตัวอย่างการส่งเสริมการปลูกพริกไว้กินเอง มีคนปลูกคนเดียวมีคนอื่นคอยมาขอกิน ในที่สุดก็ไม่มีใครปลูกเพราะกลัวถูกขอมเดินเก็บสิบกีโลเมตรเพื่อไปซื้อพริกที่ตัวอำเภอ

ไทยรัฐ : 26 พฤษภาคม 2543 :1,5

ประเด็น : ความร่วมมือของชุมชนในการดูแลเหมืองฝาย

ที่บ้านเบอะ ตำบลท่าร้างตาล อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ชาวบ้านได้ก่อตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำเหมืองฝายท่าร้างตาล ซึ่งเริ่มสร้างตั้งแต่พ.ศ. 2440 จนปัจจุบันยังมีการสืบเนื่องในการจัดระบบดูแลเหมืองฝายด้วยการหาวัสดุมาทำเหมืองฝายทดน้ำ มีระบบการบำรุงรักษา ระบบบริหารดูแลความเป็นธรรมในการส่งน้ำให้แก่พื้นที่เกษตร 8,700 ไร่ รัฐสนับสนุนงบประมาณปรับปรุงจากฝายไม้ไผ่เป็นฝายหินทิ้ง

โครงการนี้มีผู้เชี่ยวชาญจากประเทศใกล้เคียงมาศึกษาดูงานเป็นแบบอย่าง

ภาคผนวก ฉ.

รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 ของหน่วยจัดการต้นน้ำ ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำสำนัก
ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้

คมสันต์ กล้าวิกรณ์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำ
แม่ลาข-แม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่” รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

คารม สำเนียง. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่ตะมาน
จังหวัดเชียงใหม่” รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
กรมป่าไม้. 2542.

คำสุข ไตรเกษม. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่
จันน้อย จังหวัดเชียงราย”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

จักรพล จักรพลวรฤทธิ์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการ
ต้นน้ำสามพราน จังหวัดฉะเชิงเทรา”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

เฉลิมพงษ์ เขียวธานี. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำ
หางว-งาว จังหวัดเชียงราย”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

เฉลียว แก่นจันทร์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำ
ทุ่งจ้อย จังหวัดเชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

ชนกร อักษรเพชร. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำลึปะ
ใหญ่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

ชยาพล นงนุช. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วย
จิโน จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

- ชยุตม์ สุขทิพย์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำปาก
หนังสือ จังหวัดนครศรีธรรมราช”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ชนะ ชูขำ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำคลองลำพูน
จังหวัดสุราษฎร์ธานี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ชัยสิทธิ์ สุชาติ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำเขื่อน
สิริกิติ์ จังหวัดอุตรดิตถ์”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- เขวง ไชยหลาก. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำลี้
จังหวัดอุตรดิตถ์”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
กรมป่าไม้. 2542.
- จิตติรัช ศรีงาม. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยฝ้าง-
ลำพะยัง จังหวัดกาฬสินธุ์”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ดำรงศ กิจพฤษ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่
จริม จังหวัดน่าน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
กรมป่าไม้. 2542.
- ทองศักดิ์ โพธิ์ประสิทธิ์ศาสน. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัด
การต้นน้ำแม่ทะลบหลวง จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนัก
อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ทศพร จางสาข. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่
ระมาด จังหวัดแม่ฮ่องสอน-เชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนัก
อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ทศพร ปากกุล. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำ
หลังสัน จังหวัดชัยภูมิ”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ธนาชาติ ถิ่นจอมขวัญ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำ
แม่ท่าย จังหวัดแพร่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

ธนานนท์ สุคนธโชติน. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่เด็ก จังหวัดแพร่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

ธำรง ชินสุขใจประเสริฐ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยน้ำรุ จังหวัดเชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

ธีระศักดิ์ เอกทรัพย์สกุล. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำลำชี จังหวัดมหาสารคาม”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

นพพล นาคะเสถียร. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่สา เชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

นรินทร์ ประทวนชัย. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำโละป่าไคร้ จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

นำชัย สวงนทรัพย์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่สาบ จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

นิพนธ์ ยงค์ไสว. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำพร้าว จังหวัดเชียงใหม่-เชียงราย”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

นิเวศน์ เหลี่ยมพันธ์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 โครงการหลวงทุ่งเรา (ฝายป่าไม้)”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

นิเวศน์ เหลี่ยมพันธ์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยป่าเถา จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

- บำรุง คงสมา. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำคลองป่าพรุผ้อ จังหวัดพัทลุง-สงขลา”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- บุญเชิด แจ่มใส. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำประแสร์ จังหวัดระยอง-จันทบุรี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ประกิจ พวงระช้ำ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำสะแกกรัง อุทัยธานี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ปฏิสันถาร โรจนกุล. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่หาด จังหวัดเชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ประกิต มณีวัฒนเศรษฐ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่ถาง แพร่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ประเคิมชัย แสงคู่วงศ์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำผาตาด จังหวัดกาญจนบุรี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ประกัศ ผลแก้ว. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยม่วง จังหวัดอุดรธานี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ประมวณ โพธิ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่สอง จังหวัดแพร่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ประยูร กันทองดี. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำคาง จังหวัดน่าน-พะเยา”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

- ประวิทย์ เรืองจรัส. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำ
ขุนแหง จังหวัดลำปาง”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ประศาสน์ ปานพรหมินทร์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการ
ต้นน้ำแม่จา จังหวัดเชียงราย”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ประสพสุข วงศ์ภูธร. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำ
แม่ลาน จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ประสิทธิ์ พัฒนาใหญ่อิง. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้น
น้ำสามสบ จังหวัดน่าน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ปราณี กิละวัฒนากุล. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำ
ห้วยตะเปาะ จังหวัดเพชรบูรณ์”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ปริญญ์ นิลหยก. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำ
แม่จัน จังหวัดเชียงราย”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- เผด็จ พวงจำปา. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 โครงการหลวงม่อนเงาะ
(ฝ่ายป่าไม้)”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
กรมป่าไม้. 2542.
- เผด็จ พวงจำปา. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 โครงการหลวงม่อนเงาะ
แม่ฮาว จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- พงษ์ศักดิ์ กองทอง. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำ
ห้วยกุ่ม จังหวัดชัยภูมิ”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

พงษา ชูเนม. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำพะโต๊ะ
ชุมพร”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้.
2542.

พิชัย จันททรัพย์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำ
คอกมูเซอร์ ตาก”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
กรมป่าไม้. 2542.

พิเชษฐ จำเริญ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วย
ผักกูด จังหวัดเลย-เพชรบูรณ์”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

พิทักษ์ สุกใส. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำขุนน้ำปาด
จังหวัดอุดรธานี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
กรมป่าไม้. 2542.

พิน สุขหล่อ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยหลวง
จังหวัดอุดรธานี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
กรมป่าไม้. 2542.

พีระ พันธุ์พิจิตร. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำคอก
ผาจิ จังหวัดพะเยา”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
กรมป่าไม้. 2542.

ไพบุลย์ ทิวาภรณ์ราย. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการ
ต้นน้ำคลองครก จังหวัดจันทบุรี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

ไพบุลย์ วานิชเสถียร. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำ
คอกผาหัง จังหวัดแพร่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

ไพโรจน์ ทองจิต. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่
จ้าง แม่ฮ่องสอน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
กรมป่าไม้. 2542.

กานูวัตร สรพรม. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำหนองพลับ จังหวัดเพชรบุรี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

มงคล คงสว่าง. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำเมืองลี จังหวัดน่าน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

มงคล สืบคำ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำขุนสมุน จังหวัดน่าน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

มนัส รวดเร็ว. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำขุนคอง เชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

มัญญา นาคพน. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่ลี จังหวัดลำพูน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

มานิช คำรงวาศ์สุวินัย. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่เนิง จังหวัดลำปาง”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

เริงชัย ประยูรเวช. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำขุนวาง จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

วรชัย ทองวัฒนา. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำอิมาย จังหวัดเพชรบูรณ์”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

วรพจน์ ผ่องสมัย. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 โครงการหลวงขุนแปะ (ฝายป่าไม้)”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

- วรพจน์ ผ่องสมัย. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่กลาง จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- วันชัย คงมั่น. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 โครงการหลวงแม่โถ (ฝ่ายป่าไม้)”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- วันชัย คงมั่น. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 โครงการหลวงแม่ลำน้อย (ฝ่ายป่าไม้)”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- วันชัย คงมั่น. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่ลำน้อย จังหวัดแม่ฮ่องสอน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- วันชัย สิงโต. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- วิชัย จันทน์สมบูรณ์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยจะคำน จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- วิฑูรย์ บุญประเสริฐ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่หลอง จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- วิฑูรย์ สุทธาชัย. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำกาด จังหวัดน่าน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542..
- วิทยา ศรีวิไล. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่ส้าน จังหวัดเชียงราย”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

- วิรัตน์ เพิ่มศิริ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่ยาย จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- วิลาส ผิวเหมาะ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่เสริม จังหวัดลำปาง”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ศักดิ์ชัย สุไลมาน. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยยางชุม จังหวัดเพชรบุรี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ศิริชัย ปากา. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำจิม จังหวัดพะเยา-น่าน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ศุภร สุวรรณประทีป. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำคอกผาหลวง จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- ศุภวัฒน์ เพ็ชรกลิ่นธรรม. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำขามแดง จังหวัดปราจีนบุรี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สนอง สุขเกษม. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่ห้อม จังหวัดเชียงราย-ลำปาง”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สนิท พันติยา. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่เมะ จังหวัดลำปาง”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สมเกียรติ เจริญสุข. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 โครงการหลวงห้วยน้ำขุ่น (ฝ่ายป่าไม้)”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

- สมเกียรติ เจริญสุข. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยน้ำขุ่น จังหวัดเชียงใหม่-เชียงราย”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สมคิด จีรัตน์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยผึ้งสวย จังหวัดอุดรธานี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สมคิด จำรูญรัตน์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่ยาว จังหวัดเชียงราย”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สมจิตร โกเฮง. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่ระอา จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สมเจตน์ ชมบุญ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำคลองยัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สมชัย จิตกัตติญ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำคลองอุดม จังหวัดสระแก้ว”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สมชัย วินัยโกศล. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่พริก จังหวัดลำปาง”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สมนาม พูลพิทักษ์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำปรางบุรี จังหวัดเพชรบุรี-ประจวบคีรีขันธ์”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สมนึก โม่งขุนทด. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำโครงการหลวงป่าเมี่ยง (ฝ่ายป่าไม้)”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

- สมบัติ กลายเจริญ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำเขื่อนภูมิพล จังหวัดตาก”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรมป่าไม้. 2542.
- สมศักดิ์ อภิตักขิตกุล. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำลำปะทาว จังหวัดชัยภูมิ”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรมป่าไม้. 2542.
- สมหมาย กิตยากุล. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่สรวย จังหวัดเชียงราย”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรมป่าไม้. 2542.
- สมหมาย เอื้อเจริญ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำเขาอีโต้ จังหวัดปราจีนบุรี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรมป่าไม้. 2542.
- สว่าง สิทธิชัยพรกุล. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่ตำ จังหวัดพะเยา”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรมป่าไม้. 2542.
- สาคร ฉาวงษ์กลาง. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่สะ จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรมป่าไม้. 2542.
- สำรวย หนูแสง. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่ซ้าย จังหวัดเชียงราย”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรมป่าไม้. 2542.
- สิทธิชัย อรพินท์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำขุนแม่แดง จังหวัดลำปาง”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรมป่าไม้. 2542.
- สุทธินันท์ รัตนทิพย์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำรับร่อ-สลุย จังหวัดชุมพร”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรมป่าไม้. 2542.

- สุทิน วุฒิบุตร. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่เงา จังหวัดตาก”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สุรเดช สมบูรณ์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่เพอะ จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สุรธรรม์ เลิศสาระ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่แจ่ม จังหวัดลำปาง”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สุรพจน์ กาญจนสิงห์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยน้ำดัง จังหวัดเชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- สุระเมธา ไชยอินคำ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยฮุน จังหวัดเชียงใหม่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- เสริมชัย พันธุ์ถิ่น. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำภูไท จังหวัดฉะเชิงเทรา”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- โสรัจจ์ คาปณานนท์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่คำปอง จังหวัดแพร่”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- อดิศักดิ์ ดอกแก้ว. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำโครงการหลวง ห้วยผักไผ่ (ฝายป่าไม้)”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.
- อมรินทร์ ทรัพย์ทอง. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำแม่พริก จังหวัดเชียงราย”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

อานุกาฬ มะลิวัลย์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำห้วยขาม จังหวัดน่าน”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

อำนาจ เจริญแท้. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำผาเวียง จังหวัดสุโขทัย”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

อำพล ลิ้มคำ. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำตาปี-คลองยันตอนล่าง จังหวัดสุราษฎร์ธานี”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

เอกศักดิ์ ภูมิศิริรักษ์. “รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2542 หน่วยจัดการต้นน้ำคอยผาหม่น จังหวัดพะเยา”. รายงานเสนอต่อส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2542.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรรณิการ์ พรหมเสาร์ และเบญจา ศิลารักษ์. ป่าเจ้าจันปัญญาปราชญ์ จากคำบอกเล่าของหลวงพ่อบอนนี โอโคเชา. กรุงเทพฯ. : มูลนิธิภูมิปัญญา. 2542.

ขัตติยา กรรณสูตร, บรรณาธิการ. นโยบายสังคม แนวความคิด และการศึกษาเฉพาะกรณี. กรุงเทพฯ : โอเคียนสโตร์. 2526.

โครงการปกป้องป่าไม้เมืองไทยเพื่อเร่งรัดฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร. โครงการ รพด. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์. น.ป.ป.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. “การระดมประชาชนเพื่อพัฒนาชนบท” การบริหารงานพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : โอเคียนสโตร์, 2526.

ฉลาดชาย รมิดานนท์. ป่าไม้สังคมเพื่อการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. 2528.

จิตยา สุวรรณะชญ. สังคมวิทยา. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช. 2527.

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ. “ทำไมต้องพูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน” การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527.

ธงชัย จารุพัฒน์. สถานการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยในช่วงระยะเวลา 37 ปี (พ.ศ.2541). กรุงเทพฯ : ส่วนวิเคราะห์ทรัพยากรป่าไม้ สำนักวิชาการป่าไม้ กรมป่าไม้. 2541.

นพนิตี สุริยะ. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2537.

นิวัติ เรืองพานิช. ภูมิศาสตร์มนุษย์และสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2527.

นิวัติ เรืองพานิช. นิเวศวิทยาทรัพยากรธรรมชาติ. กรุงเทพฯ : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2541.

นิวัติ เรืองพานิช. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2542.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2538.

พลเดช ปิ่นประทีป. ความเป็นไทยด้วยพลังของท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2542.

- ยศ สันตสมบัติ. “สภาพัฒนาการของนโยบายการป่าไม้ไทย.” ในวิพากษ์แผนแม่บทป่าไม้ ความล้มเหลวในการอนุรักษ์ป่าของรัฐ. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2536
- เขาวนุช เวศร์ภาดา และจิรภา อุดมมงคล. งานเขียนชุมชน ... คนรักป่า. กรุงเทพฯ : การปิโตร เลียมแห่งประเทศไทย. 2542.
- เขาวนุช เวศร์ภาดา. “นายพงศา ชูเนม การจัดการชุมชนป่าต้นน้ำลำธาร ตามแนวทาง “คนอยู่ป่า ยัง” ชาวสารป่ากับชุมชน. กรุงเทพฯ : ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและ แปซิฟิก. 2543.
- วราพร ศรีสุพรรณ, บรรณาธิการ. การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) ทางเลือก ใหม่ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. 2534.
- วิฑูรย์ ปัญญากุล. “จากแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ สู่นโยบายป่าไม้ของไทย”. ในวิพากษ์ แผนแม่บทป่าไม้ ความล้มเหลวในการอนุรักษ์ของรัฐ. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่น พัฒนา. 2536.
- วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, บรรณาธิการ. ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2537.
- วิสุทธิ ไบไม้. สถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2528.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2538.
- สุพรรณิ ไชยอำพร และ สนิท สมักรการ. การวิเคราะห์ทางสังคมเพื่อการพัฒนา : แนวความคิด และวิธีการ. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2536.
- เสน่ห์ จามริก และคณะ. “นโยบายในการพัฒนาชนบท” ชนบทไทย. กรุงเทพฯ : สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2524.
- อนุสรณ์ ไชยพาน. ป่าภูผาสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรภายใต้รัฐธรรมนูญไทย โดย ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท. 2541.
- อุไรวรรณ คันทิมขง. “คน ป่าไม้ และต้นน้ำลำธาร” คนกับป่าไม้ : สถานการณ์ ปัญหา และ อนาคต. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2531
- เอนก นาเคบุตร. องค์ความรู้ในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติในเชิงพหุภาคี. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2540.

วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ภาคนิพนธ์ และการค้นคว้าอิสระ

กรรณิกา ชมดี. “การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณี

โครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี.” วิทยานิพนธ์

ปริญญาสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2524.

งามเนตร จริงสูงเนิน. “องค์กรชุมชนเครือข่ายเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ

: กรณีศึกษาขององค์กรชุมชนเครือข่ายลุ่มแม่น้ำราก - แม่เลา ตำบลป่าแป๋ อำเภอแม่แตง

จังหวัดเชียงใหม่.” วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนา-

สังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2538.

เจริญ คัมภีรภาพ. “แนวคิดทางกฎหมายในการอนุรักษ์การใช้และพัฒนาความหลากหลายทาง

ชีวภาพของประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย. 2537.

ฉอาน วุฒิชัยธรรมรักษา. “ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคมที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของ

ประชาชนในโครงการที่ได้รับรางวัลดีเด่นของ ตำบลทุ่งพยอม อำเภอบ้านโป่ง จังหวัด

ราชบุรี” วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรม

ศาสตร์. 2526.

คณัฏ ศรีโมรา. “การกระจายอำนาจในการดูแลรักษาป่าไม้ให้ชุมชน.” สารนิพนธ์ปริญญารัฐ

ศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2538.

ศุภวัตร ทานิชเจริญ. “การกล่อมเกลางานสังคมในด้านการของชาวเขาเผ่ากระเหรี่ยง.”

วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2536.

นพพร ค้อนรับ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ดำเนินงานโครงการพัฒนาที่สูงเฉพาะพื้น

อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่.” การค้นคว้าแบบอิสระ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2536.

นิศากร ธรฤทธิ์. “ภูมิปัญญาของชาวบ้านที่มีการอนุรักษ์ทรัพยากรในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 : กรณี

ศึกษาลุ่มน้ำแม่แตง”. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย

เชียงใหม่. 2536.

ประเสริฐ ตระการศุภกร. “การสืบทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบการทำไร่หมุนเวียนของชุมชน

เผ่ากระเหรี่ยง.” วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

2540.

ปราณี พนมเรียงไชย. “การพัฒนานโยบายเกี่ยวกับชุมชนแออัด.” วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหาร-

ศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2532.

- รักเกียรติ วานิชพัฒน์. “บทบาททางกฎหมายและนโยบาย ของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2535.
- ระวีวรรณ กัลยาณสันต์. “พื้นฐานการก่อเกิดและการพัฒนานโยบายอีสานเขียว.” วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2532.
- ศยามล ไกยูรวงศ์. “ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจจัดการที่ดินในเขตป่า.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2538.
- ศักดิ์ประเสริฐ เจริญประสิทธิ์. “การพัฒนานโยบายของรัฐด้านแรงงานต่างชาติ. ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดตราด.” ภาคนิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2539.
- สุจริต จิตตะมาลา. “การพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการทำแท้งในสังคมไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2540.
- สุรัสวดี หุ่นพยนต์. “ปัจจัยที่มีผลต่อการไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชุมชนของประชาชน ชากจน ศึกษาเฉพาะกรณีบ้านเขาคิน ตำบลวังน้ำลึก อำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์.” วิทยานิพนธ์ สังคม สงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2528.
- อนวัช ขาววิชัย. “กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2534.

นิตยสาร หนังสือพิมพ์

นิตยสาร

- นิติ เอื้อวงศ์. “ทางออกจากความรุนแรงเชิงโครงสร้าง.” ผู้จัดการรายวัน : (1 กันยายน 2535.) 35-36.
- ปกรณ์ ปรีชากร. “การกำหนดนโยบายของรัฐ : บทวิเคราะห์ปัญหาและทางออกของประเทศกำลังพัฒนา” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ 17, ฉบับที่ 1 (มกราคม 2520) : 1-25.
- ประเวศ วะสี. “เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม แนวทางพลิกฟื้นเศรษฐกิจสังคม.” หมอชาวบ้าน. : 2542.
- สิริมา ศรสวรรณ. “รศ.ดร.นิวัติ เรืองพานิช กับคำตอบเรื่องคนกับป่าต้นน้ำ.” โลกสีเขียว. : (ธันวาคม 2540.) 40-49.

_____ . “สัมภาษณ์ คร.บุญวงศ์ ไทยอุดดำห์ คณบดีคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์.” เราคิดอะไร. (พฤษภาคม 2541.) : 24-29.

หนังสือพิมพ์

กรุงเทพธุรกิจ. 29 มีนาคม 2540 : 1.

ข่าวสด. 28 พฤษภาคม 2540 : 31.

ข่าวสด. 13 พฤศจิกายน 2540 : 16.

ข่าวสด. 11 เมษายน 2541 : 1,13.

เดลินิวส์. 3 มิถุนายน 2540 : 5.

เดลินิวส์. 23 กุมภาพันธ์ 2541 : 2.

เดลินิวส์ : 1 มีนาคม 2541 : 16

เดลินิวส์. 8 เมษายน 2541 : 1, 25.

เดลินิวส์. 9 เมษายน 2541 : 5.

ไทยโพสต์. 18 พฤษภาคม 2540 : 3.

ไทยรัฐ. 15 พฤษภาคม 2540 : 1,18.

ผู้จัดการรายวัน. 8 เมษายน 2540 : 1.

มติชนรายวัน. 23 เมษายน 2540 : 1, 18.

มติชนรายวัน. 24 เมษายน 2540 : 1, 20.

มติชนรายวัน. 24 พฤษภาคม 2540 : 1, 15.

มติชนรายวัน. 29 พฤษภาคม 2540 : 33.

มติชนรายวัน. 31 มีนาคม 2541 : 1, 23.

มติชนรายวัน. 7 เมษายน 2541 : 1, 19.

อ่างแก้ว (หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่). 31 กรกฎาคม - 13 สิงหาคม 2539.

ไทยรัฐ. 26 พฤษภาคม 2543 :1,5.

รายงานการวิจัยและเอกสาร

กมล เฉลิมสำราญ. **ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรที่ดิน (กรณีศึกษาอู่น้ำนาง)** เอกสารทางวิชาการ แม่ฮ่องสอน : หน่วยจัดการต้นน้ำปางมะผ้า ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2540.

กรมป่าไม้. **แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย บทคัดย่อสำหรับผู้บริหารและข้อเสนอนโยบายการพัฒนาป่าไม้**. กรุงเทพฯ : กรมป่าไม้. 2536.

_____. **100 ปี กรมป่าไม้**. กรุงเทพฯ : กรมป่าไม้. 2539.

กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์. **ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง 20 จังหวัดในประเทศไทยปี 2540** เอกสารทางวิชาการลำดับที่ 536 เล่ม 101/2541. กรุงเทพฯ : กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์. 2540.

ก่อเกียรติ เกษรศิริ. **การอนุรักษ์ดินและน้ำ นโยบายและแผนในความรับผิดชอบของส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้**. เอกสารการบรรยายพิเศษวิชา Forest Resource Policy. กรุงเทพฯ : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2542.

เกษม จันทรแก้ว. **หลักการจัดการอู่น้ำ**. ม.ป.ท. 2539.

โครงการพัฒนาที่สูงสามหมื่น. **การพัฒนาองค์เครือข่ายเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ**. เชียงใหม่ : โครงการพัฒนาที่สูงสามหมื่น. (อัคราเนนา) ม.ป.ป.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ **รายงานผลการวิจัยเรื่อง การพัฒนานโยบายเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัยในชุมชนหนาแน่น**. กรุงเทพฯ : สำนักงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2524

ชูพนิจ เกษมณี. **รายงานการศึกษานโยบายการอพยพชาวเขา : ทางออกในเขาวงกตกรณีศึกษา จังหวัดกำแพงเพชร**. เอกสารวิชาการลำดับที่ สวช. 00-39-08. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัย กรมประชาสงเคราะห์. 2539.

ธงชัย จารุพัฒน์. **สถานการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยในช่วงระยะเวลา 37 ปี (พ.ศ. 2504 - 2541)**. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการป่าไม้ กรมป่าไม้ 2541.

- นิพนธ์ ตั้งธรรม. การจัดการคูน้ำ. เอกสารสรุปผลการฝึกอบรม เรื่อง การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน. 2525.
- เบลคมอร์, จอห์น. การวางแผนพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำลำธาร. แปลจาก Planning For Watershed Developments โดย จูซา กฤษณามระ. : กรุงเทพฯ : กรมป่าไม้. 2506.
- ปกรณ์ จริงสูงเนิน. การจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า เชียงใหม่ : โครงการพัฒนาที่สูงสามหมื่น ไทย / สหประชาชาติ (อค์ต่านา) ม.ป.ป.
- พรชัย ปรีชาปัญญา. ภูมิปัญญาพื้นที่บ้านเกี่ยวกับระบบนิเวศวนเกษตรบนแหล่งต้นน้ำลำธารในภาคเหนือ. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ กรมป่าไม้. 2541.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ รายงานประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2536. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2536.
- วุฒิเทพ อินทปัญญา และคณะ. ป่าชุมชนในประเทศไทย. รายงานการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2534.
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คนกับป่าไม้ : สถานการณ์ ปัญหา และอนาคต เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 8 - 9 กันยายน 2531. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2531.
- สมนึก วีระยุทธวัฒน์. การจัดการป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารของชุมชนมุเซอร์ บ้านโป่งผา. เชียงใหม่ : หน่วยจัดการต้นน้ำแม่หลักหมื่น ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2510.
- สมศักดิ์ สุขวงศ์. “สู่ศตวรรษของการจัดการป่าไม้แบบประชาธิรัฐ ?” ใน 100 ปี กรมป่าไม้. กรุงเทพฯ : กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2539.
- ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. การจัดการต้นน้ำลำธาร. กรุงเทพฯ : ฝ่ายส่งเสริมและเผยแพร่ ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้., 2542.
-
- “ต้นน้ำลำธาร”. กรุงเทพฯ : ฝ่ายส่งเสริมและเผยแพร่ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. 2538.

- รายงานการประชุมหัวหน้า
หน่วยงานสนาม. ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้. ครั้งที่
1/2543.
- เอกสารงบประมาณ งบประมาณ
รายจ่ายประจำปี 2541 เล่มที่ 3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เฉพาะในส่วนของกรมป่าไม้.
- เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 และ 4
งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2542 เล่มที่ 3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เฉพาะในส่วน
ของกรมป่าไม้.
- เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3
และ 4 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2543 เล่มที่ 3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เฉพาะ
ในส่วนของกรมป่าไม้.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่ม
น้ำ. กรุงเทพฯ. : ฝ่ายทรัพยากรลุ่มน้ำ กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2539.
- รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540.
กรุงเทพฯ. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2542.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. การแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะ
รัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0205/8115 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2541.
- มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาดินทำกินและการบุกรุก
พื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะ
รัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0205 / 5859 ลงวันที่ 29 เมษายน 2540.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 . กรุงเทพฯ
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2540.
- สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี . 30 มิถุนายน 2541 . ข่าวทำเนียบ
รัฐบาล ข่าวที่ 06 / 43 30 มิถุนายน 2541. (ถ่ายสำเนา)
- สุรสิทธิ์ วชิรขจร. การศึกษานโยบายสาธารณะ : วิวัฒนาการขอบข่ายและวิธีการศึกษา รายงาน
วิจัยอันดับที่ 1869. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2536.
- เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาการวิเคราะห์นโยบายและกลยุทธ์ในการ
วางแผนสังคม คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ภาค 2/2538.
- อมร รักษาต้ย. "การพัฒนานโยบาย." เอกสารการศึกษารัฐศาสตร์ปริชาสนศาสตร์เลขที่ 27.
กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2520

อานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ ขาวสะอาด. วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า : กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2538.

อาภรณ์พันธุ์ จันทรสว่าง. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาการสร้างกลุ่ม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ภาค 2 /2524.

อุทิศ ภูอินทร์. ผลกระทบจากการเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่อนุรักษ์. เอกสารทางวิชาการ. กรุงเทพฯ : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2536.

ภาษาอังกฤษ

Books

Dye, Thomas R. . **Understanding Public Policy**. 4th. Ed. London : Prentice – Hall. 1981

Ekachai. Sanitsuda 1994. **Seeds of Hope**. Bangkok : Thai Development Support Committee.1994

Hill, Michael **The Policy Process** . 2nd. Ed London : Prentice – Hall. 1997

Kunstadter, Peter, et al.,. **Farmers in the Forest**. Honolulu : The University Press of Hawaii. 1978

Nagel, Sturat S. 1983. **Encyclopedia of Policy Studies**. New York : Mareel Dekker.

Parsons, Wayne. . **Public Policy : International to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Brookfield : Edward Elgar Publishing. 1995

Article

Lawdermilk, Max and Laitos, Robert. 1980. "Toward a Participatory Strategy for Integrated Rural Development" **Rural Sociology**. Vol. 46 , No.4.

ประวัติผู้ทำวิทยานิพนธ์

ชื่อ-นามสกุล	นางสาว สิริมา ธรรมชาติโสภ
ภูมิลำเนา	อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (มานุษยวิทยา) มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2524
ตำแหน่ง	นักเขียนและนักวิจัยอิสระ
สถานที่ทำงาน	67/5 ซอยประสาทสิน ถนนนวมินทร์ แขวงคลองกุ่ม เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร 10240
ที่อยู่ปัจจุบัน	67/5 ซอยประสาทสิน ถนนนวมินทร์ แขวงคลองกุ่ม เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร 10240