

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในการจัดการพื้นที่ป่า : กรณีศึกษาป่าสงวนแห่งชาติแก่งกะอาม อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการป่า
  - 1.1 แนวคิดการจัดการพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี
  - 1.2 แนวคิดการจำแนกของการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
  - 1.3 แนวคิดการจัดการที่ดินในเขตป่าตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ
  - 1.4 แนวคิดการจัดการที่ดินในเขตป่าชุมชน
  - 1.5 แนวคิดการจัดการพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร
  - 1.6 แนวคิดการอนุรักษ์ป่าตามบริบทประเภทป่า
  - 1.7 แนวคิดการบริหารงานในการจัดการที่ดินในเขตป่าโดยรัฐ
2. แนวคิดด้านวัฒนธรรมชุมชนกับการมีส่วนร่วม
3. แนวคิดว่าด้วยความขัดแย้ง
  - 3.1 สาเหตุของความขัดแย้ง
  - 3.2 พฤติกรรมและผลของความขัดแย้ง
  - 3.3 การยุติและผลของความขัดแย้ง
  - 3.4 ผลกระทบของความขัดแย้ง
  - 3.5 สาเหตุของความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากการจัดการป่าของรัฐ
  - 3.6 สาเหตุของความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากความรับผิดชอบของประชาชน
4. ทฤษฎีนิเวศวิทยาวัฒนธรรม
5. ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่
6. ทฤษฎีไตรลักษณ์รัฐ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## 1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการป่า

1.1 แนวคิดการจัดการพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง หลักการ มาตรการ และแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบาย ป่าไม้แห่งชาติ

### หลักการ

1. เพื่อเป็นการสงวนคุ้มครองป้องกันพื้นที่ป่าไม้ของชาติที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ จึงกำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ เป็น 3 ด้าน คือ

#### 1.1 ป่าสงวนแห่งชาติ

1.1.1 พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรและพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ

1.1.2 พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

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

1.3 พื้นที่อื่น ๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้

2. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ คือ

2.1 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540 เรื่องผลการประชุมเจรจาแก้ไขปัญหาสามัคคีชนนจน เกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหารออยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ภาคเหนือ จำนวน 19 กรณี 107 หมู่บ้าน ในประเด็น ดังนี้

2.1.1 การพิสูจน์สิทธิว่าอยู่ก่อนการประกาศป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตลุ่มน้ำชั้น 1) หรือไม่ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าอยู่มาก่อนให้ทำการรับรองสิทธิที่มั่นคงในการอยู่อาศัย และ / หรือทำกิน โดยให้สิทธิดังกล่าวตกทอดทางมรดกแก่ทายาท และห้ามจำหน่ายจ่ายโอนไปยังบุคคลอื่น

2.1.2 ในระหว่างดำเนินการตามข้อ 2.1.1 ให้ยุติการอพยพราษฎรไว้ก่อน

2.1.3 ถ้ามีการกระทำการใดอันเป็นการบุกรุกพื้นที่ใหม่ หรือเป็นการทำลายหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อม จะมีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง

2.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 เรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ ในประเด็นข้อ 1 – ข้อ 5

2.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 เรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา ในประเด็น ข้อ 1.1 และข้อ 1.2

2.4 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 เกี่ยวกับผลการเจรจากลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน จำนวน 37 เรื่อง ในประเด็น ดังนี้

เรื่องที่ 1 ป่าเขาเตียนและป่าเขาเขื่อนล้น กับป่าปากช่องและป่าหมูสี (บ้านเขายายเที่ยง) อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา

เรื่องที่ 2 ป่าดงพญาเย็น (บ้านซับศิลาทอง) อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา

เรื่องที่ 4 – 22 กรณีป่าอนุรักษ์ภาคเหนือ (เขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 รวมทั้งหมด 19 กรณี ในประเด็น ข้อ 3.2 และ 3.3

เรื่องที่ 23 – 34 กรณีป่าอนุรักษ์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งหมด 12 กรณี

3. ให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ แทนข้อความในมติคณะรัฐมนตรีฉบับที่ยกเลิกข้างต้นสำหรับการดำเนินการใด ๆ ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว และสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ให้ดำเนินการต่อไป ส่วนที่อยู่ในระหว่างดำเนินการก็ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ด้วย

### ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

#### 1. ป่าสงวนแห่งชาติ

1.1 พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ดังกล่าวให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. 2536 แล้ว ดังนั้น เพื่อให้  
 ให้นำนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลสัมฤทธิ์ผล จึงให้ดำเนินการดังนี้

1.1.1 ให้กรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ  
 กลับคืนกรม ป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 โดยเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกป่าโดยเร็ว

1.1.2 พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการ  
 ตามหน้าที่ และความรับผิดชอบ และเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการจัดการ  
 ทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรมให้กรมป่าไม้พิจารณาตามความเหมาะสมจัดการพื้นที่ที่มี  
 สภาพป่าแปลงเล็ก แปลงน้อย ในพื้นที่ราบ และมีใช้เป็นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้เพื่อคุ้ม  
 ครองระบบนิเวศ และสภาพแปลงดังกล่าวจะต้องไม่ติดกับป่าผืนใหญ่ โดยร่วมกับองค์การ  
 บริหารส่วนตำบลท้องถิ่น และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรณีนี้ให้  
 พิจารณาจัดทำเป็นพื้นที่ทดลองจัดการเป็นบางแห่งก่อน

1.1.3 ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำ  
 ผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งรัดกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีเขตปฏิรูปที่ดินแล้วให้  
 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เร่งรัดดำเนินการต่อไป และให้  
 กำหนดเป็นเงื่อนไขการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ให้ราษฎรปลูกไม้ผล และ/หรือไม่ยืนต้นอย่างน้อย  
 ร้อยละ 20 ของเนื้อที่ที่ได้รับ กรณีเป็นที่ดินที่ติดกับเขตป่าไม้จะต้องปลูกไม้ผล และ/หรือ  
 ไม้ยืนต้นเป็นแนวกันชน และให้นำเอาวิธีการจัดรูปแบบที่ดินให้มีขนาดเหมาะสมเพื่อใช้  
 แก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินอยู่อาศัย/ทำกินของราษฎรในเขตป่าไม้ด้วย

1.2 พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม ตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์  
 ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ  
 17 มีนาคม 2535 ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อดำเนินการในพื้นที่ให้กรมป่าไม้ปรับแนวเขตได้ตาม  
 สภาพข้อเท็จจริงและความเหมาะสมในภูมิประเทศ ผลจากการปรับแนวเขตให้ดำเนินการ ดังนี้

1.2.1 บริเวณพื้นที่ที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หากมี  
 ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม

1.2.2 พื้นที่ที่ผ่านการตรวจสอบ และมีความเหมาะสมที่จะกำหนด  
 ไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายตามความเหมาะสม  
 ในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจนและป้องกันดูแลคุ้มครองอย่าง

เข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครอง ให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

2. ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน)

เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย และการพังทลายของดิน รวมตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วิจัย นันทนาการของประชาชน และความมั่นคงของชาติ ดังนั้น

2.1 ให้ยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์กฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.2 ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.3 ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้น ๆ ด้วย

2.4 กรณีผลการตรวจพิสูจน์ พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย / ทำกินมาก่อนให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย / ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย / ทำกิน ตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ต่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัย / ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย / ทำกิน ในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งใน

และนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว ให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

2.5 กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย / ทำกิน หลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการดังนี้

2.5.1 ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น และทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ให้เตรียมแผนการรองรับในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.5.2 หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัย / ทำกิน ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ

2.6 การดำเนินการตาม 2.4 และ 2.5 จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นไปในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ / หรือสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

2.7 ให้ทุกส่วนราชการที่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่สูง ทำการพัฒนาเฉพาะความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพ

### 3. พื้นที่อื่น ๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้

กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหา ให้จังหวัดดำเนินการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่า ๆ กัน การตรวจสอบข้อเท็จจริงให้พิสูจน์การอยู่อาศัย ครอบครอง ทำประโยชน์ ในพื้นที่ให้ชัดเจน ว่ามีมาก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือดร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหามาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด

### ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้และอื่น ๆ

1. ถ้ามีการกระทำการใด ๆ อันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ และ / หรือ ขยายพื้นที่ที่อยู่อาศัย / ทำกิน เพิ่มเติม หรือเป็นการทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่า และ / หรือสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด และเพื่อป้องกันมิให้มีการยึดถือครอบครองพื้นที่ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากพื้นที่ ทำลาย รื้อถอน และ / หรือ ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

2. ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำกับดูแลให้หน่วยงานหรือ คณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ประสานการปฏิบัติกันอย่างสอดคล้องและมีเอกภาพ เพื่อความมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ในการป้องกันทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

3. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยจัดให้ องค์การปกครองท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาตำบล และชุมชน เข้ามาร่วม ดูแลรักษาสภาพป่าไม้ มิให้มีการบุกรุกทำลายหรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือน ต่อการรักษาป่าและ / หรือ สิ่งแวดล้อม

4. ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับ พื้นที่ซึ่งประกอบด้วย แผนงาน 4 ด้านคือ 1) ด้านการป้องกันพื้นที่ 2) ด้านการควบคุม พื้นที่ 3) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 4) ด้านการติดตาม - ประเมินผลและระบบข้อมูล โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ อันจะทำให้การบริหารจัดการ ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เป็นไปอย่างมีระบบ ยั่งยืน และเกิดความชัดเจนในการใช้ทรัพยากร ธรรมชาติในพื้นที่

5. ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาคารออกหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

6. ให้สำนักงานประมาณพิจารณาสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องดำเนินกิจกรรมตามนโยบาย มาตรการ และแนวทางแก้ไขปัญห ในแต่ละประเภท พื้นที่ รวมถึงการดำเนินการแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ตามความ จำเป็นและเหมาะสม โดยให้เสนอขอตั้งงบประมาณเป็นปี ๆ ไป

## 1.2 แนวความคิดการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

### ความเป็นมา และมติคณะรัฐมนตรี

กรมป่าไม้ (2535 : 9-20) ได้กล่าวถึงความเป็นมาเกี่ยวกับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ว่าเนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น (พันโทสนั่น ขจรประศาสน์ ยศในขณะนั้น) ได้มีบัญชา เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2532 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สั่งการให้กรมป่าไม้ดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ของชาติ ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (2) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจประเภทที่ 1 สำหรับมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปจัดสรรเป็นที่ดินทำกินของประชาชน และ (3) พื้นที่เศรษฐกิจประเภทที่ 2 เพื่อให้เอกชนขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยห้ามตัดไม้ใหญ่โดยเด็ดขาด จากนั้นโยบายดังกล่าวกรมป่าไม้ได้สั่งการให้สำนักงานป่าไม้เขตท้องที่ และสำนักงานป่าไม้จังหวัดท้องที่ร่วมกันดำเนินการ ต่อมาคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้มีมติเมื่อคราวประชุม ครั้งที่ 1/2534 วันที่ 3 พฤษภาคม 2534 ให้กรมป่าไม้ดำเนินการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้เฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก่อน โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จในด้านแผนที่ในเวลา 6 เดือน ในการดำเนินงานกรมป่าไม้ได้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการอำนวยการปรับปรุงข้อมูลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้กำหนด ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2534 ณ โรงแรมรามาคารี่เด็น กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าร่วมประชุมมีระดับผู้บริหารจากส่วนราชการ เอกชน นักวิชาการ และผู้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้โดยตรง จำนวน 117 หน่วยงาน รวม 281 คน ผลการดำเนินงานจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้ได้รายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีพิจารณา ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ดังนี้

1. ให้กรมป่าไม้ ดำเนินการปรับปรุงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ



2. ให้ความเห็นชอบในหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
3. เห็นชอบกับผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ และเมื่อดำเนินการในพื้นที่ให้ทำการปรับแนวเขตได้ตามสภาพข้อเท็จจริง และความเหมาะสมในภูมิภาค
4. เห็นชอบกับมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
5. เห็นชอบในหลักการตามแนวทางปฏิบัติงาน ตามมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงานตามแผนงานอย่างต่อเนื่อง (กรมป่าไม้. 2535 : 9 – 13)

#### หลักเกณฑ์การกำหนดเขต

กรมป่าไม้ (2535 : 10 - 17) ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาศัยข้อมูลจากผลการศึกษาวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณากำหนดเขตตามระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System) จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ออกเป็น 3 เขต คือ เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร การตรวจเอกสารการวิจัยครั้งนี้จะนำหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์มากล่าวโดยละเอียด ส่วนหลักเกณฑ์การกำหนดเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร จะนำมากล่าวโดยสังเขป ดังนี้

1. เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Conservation Area (C)) หมายถึง พื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่าหายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน เพื่อประโยชน์ในด้านการศึกษา การวิจัย นันทนาการของประชาชน และความมั่นคงของชาติ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1.1 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ได้ประกาศเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไปแล้ว พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่

1.1.1 พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503

1.1.2 พื้นที่อุทยานแห่งชาติ ที่ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

1.1.3 พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ตามผลการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี

1.1.4 พื้นที่เขตนุรักษ์ป่าชายเลน ตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรี

1.2 พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่าสมบูรณ์หรือมีศักยภาพเหมาะสมต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

1.2.1 พื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ตลอดจนพื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้ เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ

1.2.2 พื้นที่ป่าที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้ เพื่อเป็นสถานที่ศึกษาวิจัย

1.2.3 พื้นที่ป่าที่ห้ามมิให้บุคคลเข้าไป หรืออยู่อาศัยตามชายแดน

1.2.4 พื้นที่ป่าที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่น

1.2.5 พื้นที่ป่าซึ่งเป็นเขตที่ตั้งแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518

1.2.6 พื้นที่ป่าซึ่งกำหนดเป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504

2. เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Economic Area (E)) หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้และของป่า รวมถึงพื้นที่เศรษฐกิจตามแนวมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่เพื่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ และพื้นที่ประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้ กับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรแร่ และทรัพยากรพลังงานเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ตลอดจนถึงต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จำแนกให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

2.1 พื้นที่พัฒนาป่าธรรมชาติ

- 2.2 พื้นที่พัฒนาทรัพยากรป่าไม้
- 2.3 พื้นที่พัฒนาตามหลักวิทยาศาสตร์ชุมชน
- 2.4 พื้นที่พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ

### 3. เขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Agricultural Area (A))

หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่มีสมรรถนะที่ดินเหมาะสมต่อการเกษตรหรือมีศักยภาพสูง ในการพัฒนาด้านการเกษตร ตามผลการจำแนกสมรรถนะที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน รัฐ สามารถพัฒนาความเป็นอยู่ของราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ ที่จะจำแนกให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

- 3.1 พื้นที่ป่าที่มีสมรรถนะของดินเหมาะสมต่อการเกษตร
- 3.2 พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการ

การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน

#### มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม มาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ Rajabhat Mahasarakham University

กรมป่าไม้ (2535 : 41 – 43) ได้กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไว้ โดยกำหนดเป็นมาตรการการใช้ประโยชน์ใน พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่เป็นป่าบกและป่าชายเลน การตรวจเอกสารการวิจัยครั้งนี้จะนำ มาตรการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นป่าบกมากกว่าเท่านั้น ดังนี้

#### 1. มาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ในเขตพื้นที่ป่า เพื่อการอนุรักษ์

1.1 ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี การขอใช้พื้นที่เพื่อกิจการใด ๆ ให้ดำเนินการตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบที่ เกี่ยวข้อง

1.2 ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม มีมาตรการ คือ

1.2.1 ด้านการคุ้มครองและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

1) ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่นี้ไปใช้ประโยชน์ใน รูปแบบอื่น โดยเฉพาะพื้นที่ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ท้องถิ่นและโบราณสถาน ตลอดจนพื้นที่ซึ่งมี

ความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ให้เป็นไปตามธรรมชาติ สภาพแวดล้อม และระบบนิเวศอย่างแท้จริง

2) บำรุงรักษาป่าธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจริงจัง

3) กำหนดแนวทางปฏิบัติที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับ การแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ และให้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4) หากภายหลังสำรวจพบว่า ธรรมชาติในพื้นที่ที่ถูกบุกรุกทำลายให้ปลูกทดแทนโดยเร็ว

#### 1.2.2 ด้านการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

1) ในกรณีที่มีความจำเป็น ต้องใช้พื้นที่ในโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ให้ดำเนินการโดยให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการ จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป สำหรับในเรื่องการใช้เส้นทางให้พิจารณาเฉพาะเส้นทางที่มีอยู่เดิมตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากเป็นการขยายเส้นทางหรือสร้างทางใหม่ ให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

2) ในกรณีสำรวจแหล่งแร่ การทำเหมืองแร่อุตสาหกรรมระเบิดย่อยหิน ให้ดำเนินการตามนัยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3) ในกรณีที่มีการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ นอกจากข้อ

1.2.2 สองประการข้างต้นไปแล้ว เมื่อหมดอายุการอนุญาตให้จัดการต่อใบอนุญาตโดยเด็ดขาด

#### 1.2.3 ด้านการจัดระเบียบ บริเวณใดที่มีราษฎรบุกรุกเข้าทำ

ประโยชน์ หรืออาศัยอยู่ ให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1) ให้อพยพราษฎรออกจากพื้นที่ กล่าวคือ ให้อพยพ

ราษฎรออกจากพื้นที่โดยเร็ว แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมทันที หากไม่สามารถอพยพราษฎรออกจากพื้นที่นี้ได้ทันที ให้ทางราชการดำเนินการควบคุมมิให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่และขยายชุมชนนั้นเพิ่มเติมขึ้นมามาก และเมื่อดำเนินการอพยพราษฎรเสร็จสิ้นแล้ว ให้ทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมโดยเร็ว

2) จัดทำแผนรองรับราษฎรที่ต้องอพยพลงมาอยู่ในเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร หรือพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจตามความเหมาะสม โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎรให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

## 2. มาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

2.1 ด้านการคุ้มครองและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

2.1.1 ปกป้องและบำรุงป่าธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจริงจัง

2.1.2 ส่งเสริมให้มีป่าชุมชน เพื่อให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้มีไม้และของป่าอย่างเพียงพอต่อการใช้สอย โดยทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สามารถนำไม้ออกมาใช้ประโยชน์ พร้อมทั้งหาแหล่งเงินทุนสนับสนุน

2.1.3 ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการปลูกป่าชนิดไม้ที่มีค่าสูงทางเศรษฐกิจ

2.1.4 เร่งรัดและส่งเสริมให้ภาคเอกชน ทำการปลูกป่าในบริเวณป่าเสื่อมโทรม โดยรัฐปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สามารถปฏิบัติได้รวดเร็วยิ่งขึ้น พร้อมทั้งหาแหล่งเงินทุนสนับสนุน

2.2 ด้านการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินป่าไม้ การขอใช้พื้นที่เพื่อกิจการใด ๆ ให้ดำเนินการตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

## 3. มาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ในเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร

3.1 การขอใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อกิจกรรมใด ๆ ให้ดำเนินการตามกฎหมายมติคณะรัฐมนตรี และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3.2 การใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่ ตลอดจนควบคุมวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักวิชาการ และสอดคล้องกับการอนุรักษ์ดินและน้ำ

3.3 ในกรณีที่จะใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรมและตั้งชุมชน หรือกิจกรรมอื่น ๆ ให้หลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรสูง

3.4 บริเวณใดที่มีราษฎรเข้าทำประโยชน์หรืออาศัยอยู่แล้ว โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยเร็ว

จากการตรวจเอกสารเกี่ยวกับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 จะเห็นว่าการจำแนกดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากการดำเนินงานที่เร่งรัด คณะรัฐมนตรีจึงมอบให้กรมป่าไม้ปรับปรุงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ได้ตามสภาพข้อเท็จจริง และความเหมาะสมในภูมิประเทศ สำหรับมาตรการการใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่นั้นเป็นมาตรการที่ดี กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ปัจจุบันไม่สามารถที่จะใช้มาตรการที่กำหนดไว้ได้ทุกกรณี เนื่องจากในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลในสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายต้องการแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมานานระหว่างรัฐกับราษฎร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีนโยบายให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปปฏิรูปที่ดิน และมีนโยบายให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่มีราษฎรตั้งถิ่นฐานทำกินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติมด้วย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย กระทั่งต่อมาตรการการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เนื่องจากพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมจะนำไปปฏิรูปที่ดิน เพราะเป็นพื้นที่ที่กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้และของป่า เพื่อการพัฒนาป่าไม้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของชาติ (เทพฤทธิ์ โภยโกโคสวรรณค์. 2538 : 2) เมื่อพื้นที่บริหารงานตามมาตรการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กล่าวคือ ราษฎรได้บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจเปลี่ยนไปและมีพื้นที่เหลือน้อยลงย่อมมีผลกระทบต่อมาตรการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์มากขึ้น ดังนั้น เพื่อลดกระแสความกดดันเรื่องนี้ ทางราชการควรมีมาตรการผ่อนปรนให้ราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์บางส่วนที่อยู่ใกล้ชุมชน เพื่อการบริโภคหรือยังชีพได้

### 1.3 แนวความคิดการจัดการที่ดินในเขตป่าตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำข้อเสนอของคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ เรื่อง “การแก้ไขปัญหาการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้” เสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและเห็นชอบกับข้อเสนอ โดยเฉพาะที่ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเพื่อกำหนดกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ของชาติ แนวทางการจัดการป่าไม้ในระยะยาวจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติประสานหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 ธันวาคม 2528 โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวเลขพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ และกำหนดเขตป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 15 ของเนื้อที่ประเทศ และเขตป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ ซึ่งเป็นการกำหนดจากประเทศตะวันตกที่มีอิทธิพลต่อการให้เงินทุนแก่ธนาคารโลก โดยเล็งเห็นว่าต้องเพิ่มการลงทุนด้านป่าไม้เขตร้อนให้มากขึ้น เพราะมีความสำคัญต่อระบบนิเวศของโลก และมีความหลากหลายทางชีวภาพที่จะเป็นประโยชน์อย่างมหาศาลต่อการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการแพทย์ เพราะฉะนั้นถ้าหากจำนวนพื้นที่ป่าเขตร้อนถูกทำลายลดลงไปจะมีผลกระทบต่อประเทศตะวันตกที่จะได้รับประโยชน์จากการทำไม้ธรรมชาติ เช่น ไม้สัก ไม้กระยาเลย เป็นต้น การปลูกสร้างสวนป่า เช่น ไม้ยูคาลิปตัส ไม้สน เพื่อมาทำอุตสาหกรรมกระดาษและเยื่อกระดาษ ตลอดจนของป่า และพันธุกรรมที่ได้จากป่าเขตร้อน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่มีจำนวนมาก โดยมีการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหา 5 ประการ คือ ที่ดินในเขตป่า การพัฒนาอุตสาหกรรมมีฐานการใช้ทรัพยากรจากป่าไม้ เชื้อฟืน และพลังงาน การอนุรักษ์และระบบนิเวศของป่าเขตร้อน และการพัฒนาสถาบัน

รัฐบาลได้นำแนวความคิดนี้และตัวเลขของการกำหนดพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยไม่ได้พิจารณาถึงความเป็นจริงว่าปัจจุบันพื้นที่ป่ามีเพียงร้อยละ 28 หรือน้อยกว่านั้น นอกนั้นเป็นพื้นที่ทำกินของประชาชนทั้งสิ้น ทำให้การประกาศเขตป่าอนุรักษ์หรือป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนอันเนื่องมาจากการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับที่ทำกินของประชาชน และมีการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งได้กลายเป็นที่ทำกินของประชาชน โดยอาศัยข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 20 และระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวน

แห่งชาติ พ.ศ. 2530 ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตทำไม้ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเก็บหาของป่า พ.ศ. 2532 และระเบียบกรมป่าไม้วิธีปฏิบัติและการดำเนินงานปลูกสร้างสวนป่าตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ พ.ศ. 2531

#### 1.4 แนวความคิดการจัดการที่ดินในเขตป่าชุมชน

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7 จึงได้เปลี่ยนแปลงแนวความคิดการพัฒนาป่าไม้ จากแนวความคิดดั้งเดิมที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้แต่เพียงผู้เดียว มาสู่แนวความคิดที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ โดยรัฐสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการส่งเสริมองค์กรประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการกำหนดโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการติดตาม ดูแล และการประเมินผลความสำเร็จของโครงการ โดยมีการแบ่งป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในบางพื้นที่ โดยไม่ให้มีผลกระทบต่ออนุรักษ์ป่าไม้ ส่วนป่าเศรษฐกิจรัฐจะดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่ถูกบุกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีความเหมาะสมในการทำการเกษตรให้เอกชนทำการเกษตรต่อไป ส่วนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมให้เอกชนปลูกป่า นอกจากนี้ยังมีการกันเป็นพื้นที่ป่าชุมชนร้อยละ 6 ของเนื้อที่ประเทศ ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน และร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มีข้อสังเกตว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว เช่น การปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจเพื่อส่งขายต่อภาคอุตสาหกรรม การเพาะเลี้ยงสัตว์ป่าและสัตว์น้ำขายออกนอกประเทศได้ หรือการปลูกป่าชุมชนก็สามารถเป็นป่าเศรษฐกิจส่งขายได้เช่นกัน มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการสร้างทรัพยากรขึ้นมา เพื่อรักษาระบบนิเวศวิทยาและความหลากหลายทางพันธุกรรม จะมีก็แต่กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่มีมาตรการคุ้มครองเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้เข้มงวดมากขึ้น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร

อย่างไรก็ตามโดยหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น แต่ในสาระสำคัญของกฎหมายแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่บนเงื่อนไขของอำนาจของรัฐที่จะมีดุลยพินิจในการกำหนดเขตป่าชุมชน หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ประชาชนได้รับสัมปทานในการปลูก



สร้างสวนป่าเศรษฐกิจหรือปลูกป่าชุมชน ยกเว้นการอำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกสร้างสวนป่าอย่างมากขึ้น ซึ่งเน้นที่ป่าเศรษฐกิจที่เป็นพืชเชิงเดี่ยว ตลอดจนอำนาจหน้าที่การจัดการทรัพยากรยังอยู่ในความควบคุมของรัฐ และสิ่งที่สำคัญคือรัฐยังมีแนวความคิดไม่ให้ออกนอกระบบเขตป่า โดยพยายามที่จะเสนอแนวความคิดให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าย้ายออกมาอยู่ในเขตกันชนของป่าอนุรักษ์ไปพร้อม ๆ กับการขยายเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้น โดยละเลยการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิง

### 1.5 แนวความคิดการจัดการพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร

แนวความคิดด้านอนุรักษ์ได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไป เนื่องจากทรัพยากร ธรรมชาติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้และพันธุ์ปลาทะเลธรรมชาติอยู่ในลักษณะเสื่อมโทรมสูญหายลงแทบทั้งสิ้น กฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่ก็ไม่ได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์โดยเคร่งครัด ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้มีการประกาศนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ว่าการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต้องไม่ขัดกับหลักอนุรักษ์ธรรมชาติ จึงมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ในช่วงนี้เองที่เป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตัวแนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (วล.) และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.) มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุม กำกับ ดูแล ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในด้านการจัดการที่ดินในเขตป่า รัฐบาลได้มีนโยบายออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีกำหนดชั้นและอาณาเขตของป่าไม้ต้นน้ำ ลำธารบริเวณลุ่มน้ำปิงและวัง ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 มกราคม 2518 และวันที่ 13 กรกฎาคม 2520 ซึ่งประกาศโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นับว่าเป็นการเริ่มต้นที่ให้หน่วยงานด้านการอนุรักษ์เช่นสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเข้ามาควบคุม กำกับ ดูแล พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร โดยเฉพาะพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ห้ามใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวโดยเด็ดขาดเพื่อการรักษาระบบนิเวศวิทยาในบริเวณป่าต้นน้ำลำธารซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์โดยตรง

อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวไม่ได้เข้มงวดเด็ดขาด แต่รัฐบาลกลับผ่อนปรนให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ลุ่มน้ำใหม่ เนื่องจากเห็นทรัพยากรแร่เป็นทรัพยากรที่นำรายได้เข้าประเทศได้เป็นจำนวนมาก และทรัพยากรแร่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ตามข้อเสนอของกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม รัฐบาลจึงได้มี

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 เห็นด้วยตามมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ไม่ให้มีการใช้พื้นที่ในทุกกรณีโดยเด็ดขาด ส่วนการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บี มีความจำเป็นต้องขออนุญาตให้ประทานบัตรหรือต่ออายุประทานบัตรทำเหมืองแร่ ให้กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

### 1.6 แนวความคิดการอนุรักษ์ป่าตามบริบทประเภทของป่า

กรมป่าไม้ (2523 : 10-13) กล่าวว่า แนวคิดการอนุรักษ์ป่าตามบริบทประเภทของป่าเริ่มปรากฏขึ้นในปี พ.ศ. 2502 คณะรัฐมนตรีมีมติตั้งคณะกรรมการขึ้นสองชุด คือ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ และคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อพิจารณาเสนอพื้นที่คุ้มครอง และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ได้รับความช่วยเหลือจาก IUCN โดยส่งผู้เชี่ยวชาญด้านอุทยานแห่งชาติชาวอเมริกัน มาสำรวจพื้นที่ต่าง ๆ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไทย ดังนั้นการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นไปตามแนวทางการพัฒนามาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการกล่าวถึงการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

1. เพื่อสงวนพื้นที่พร้อมทั้งพืชและสัตว์ซึ่งคงจะน่าสนใจเป็นพื้นที่ให้ประชาชนได้ชื่นชม โดยไม่มีกิจกรรมของมนุษย์เข้าไปรบกวน
2. เพื่อรักษาพื้นที่ (ที่สงวนธรรมชาติอย่างเข้มงวดหรือที่รกชัฏ) ที่ยังไม้ถูกรบกวนไว้เพื่อการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และเพื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่มีอิทธิพลของมนุษย์เข้าไปแล้ว จะช่วยให้อุทยานแห่งชาติบรรลุวัตถุประสงค์

ด้วยเหตุนี้หลักเกณฑ์การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติจึงกำหนดตามแนวความคิดดังกล่าว ซึ่งห้ามมนุษย์เข้าไปอยู่อาศัยอย่างเด็ดขาด หรือให้มนุษย์มีกิจกรรมใดที่เป็นการรบกวนธรรมชาติ แต่จะสงวนให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม และเป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน แนวความคิดดังกล่าวยังได้รับการสนับสนุนจากสหประชาชาติ โดยในการประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 10 ของสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) ณ กรุงนิวเดลี เมื่อปี 2512 ที่ประชุมได้ลงมติยอมรับคำนิยามของอุทยานแห่งชาติเป็นเอกฉันท์ ดังต่อไปนี้ (กรมป่าไม้. 2536 : 72-74)

1. เป็นที่ซึ่งระบบนิเวศหนึ่งระบบ หรือหลาย ๆ ระบบไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ เนื่องจากการเข้าไปแสวงหาประโยชน์และการยึดครองของมนุษย์ เป็นที่ซึ่งพันธุ์

พืชและสัตว์ พื้นที่ธรณีสถฐาน และถิ่นที่อยู่ของพืชและสัตว์น่าสนใจเป็นพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษา และนันทนาการ หรือเป็นที่ซึ่งมีภูมิภาพธรรมชาติอันงดงามตระการตา

2. เป็นที่ซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดของประเทศได้เข้าคุ้มครองหรือจัดการเข้าแสวงหาประโยชน์ หรือการยึดครองพื้นที่ทั้งหมดโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และปกป้องพื้นฐานทางนิเวศวิทยา ธรณีสถฐาน หรือสุนทรียลักษณะไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นรากฐานการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ

3. เป็นที่ซึ่งอนุญาตให้คนเข้าชมได้ ตามเงื่อนไขพิเศษเพื่อวัตถุประสงค์ทางความจรรโลงใจ การศึกษา วัฒนธรรม และนันทนาการ

ซึ่งเบื้องหลังของแนวความคิดการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติของอเมริกาพัฒนามาจากความคิดของชนชั้นกลางที่เป็นนักอนุรักษ์ เห็นว่าการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรม มีผลให้ผลให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เพราะฉะนั้นชนชั้นกลางที่เป็นนักอนุรักษ์ จึงไม่ต้องการให้มีการทำลายป่าเพื่ออุตสาหกรรมในยุคนั้น ประกอบกับความต้องการกันไม่ให้อินเดียแดงเข้าไปอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ Yellow Stone ต่อมาจึงได้มีการขยายแนวความคิดนี้ไปสู่ประเทศต่าง ๆ จนกระทั่งสหประชาชาติเห็นความสำคัญ เพราะในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางตะวันตกเล็งเห็นถึงการได้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่า ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตที่ได้จากป่า หรือพันธุกรรมที่มีอย่างหลากหลายในป่าเขตร้อน ซึ่งในป่าเขตนานมีความหลากหลายทางพันธุกรรมน้อยกว่ามาก

เมื่อประเทศไทยรับแนวความคิดนี้ จึงทำให้นโยบายการคุ้มครองรักษาป่ามีแนวความคิดเช่นเดียวกับการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งให้รัฐมีอำนาจในการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรในเขตป่าอนุรักษ์ทั้งหมด โดยกันไม่ให้มนุษย์เข้าไปอยู่อาศัย เพื่อจะได้คุ้มครองเขตป่าอนุรักษ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐก็จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่าอนุรักษ์เท่านั้น โดยที่รัฐไม่ได้เห็นความสำคัญของชุมชนในท้องถิ่นที่ใช้ประโยชน์ในเขตป่า และมีการรักษาระบบนิเวศด้วยวัฒนธรรมของชุมชนที่สืบทอดมาแต่ครั้งบรรพบุรุษ แต่รัฐมีความเชื่อว่าชาวบ้านที่อาศัยในชุมชนเป็นผู้บุกรุกทำลายป่า โดยที่ไม่ได้พิจารณาจากพื้นฐานความเป็นจริงว่าการที่ชาวบ้านบุกรุกพื้นที่ป่านั้น ก็เนื่องมาจากการที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมให้ใช้ประโยชน์ และผลจากการพัฒนาประเทศได้ก่อให้เกิดกลุ่มของสังคมที่ซับซ้อน ได้แก่ กลุ่มของนายทุนท้องถิ่น ร่วมกับนักการเมืองท้องถิ่น และนักการเมือง ในส่วนรัฐบาลได้ใช้ชาวบ้านเป็นเครื่องมือในการบุกรุกทำลายป่าทั้งในทางการเกษตร อุตสาหกรรมและภาคบริการ

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

### 1.7 แนวความคิดการบริหารงานในการจัดการที่ดินในเขตป่าโดยรัฐ

กรมป่าไม้ (2536 : 12-28) ได้ระบุแนวคิดในการบริหารงานในแผนแม่บทพัฒนาป่าไม้ของประเทศไทย บทคัดย่อสำหรับผู้บริหารและข้อเสนอแนะนโยบายการพัฒนาป่าไม้ ว่าหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการที่ดินในเขตป่า คือ กรมป่าไม้ซึ่งถือว่าชอบเขตอำนาจเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ ซึ่งมีความหมายครอบคลุมที่ดินทุกประเภทที่ไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามคำนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ปัญหาป่าไม้กำลังวิกฤตอย่างหนัก กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานราชการที่ถูกกล่าวหาว่าไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการป่าไม้ ปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัด คือ กรมป่าไม้ไม่มีอำนาจในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า ซึ่งการอนุญาตดังกล่าวให้กลไกทางการเมืองโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการที่ดินในเขตป่า เช่น ปัญหาการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม มีทั้งความขัดแย้งระหว่างความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตร การทำไร่เลื่อนลอย การอนุรักษ์สภาพสิ่งแวดล้อมในการปรับปรุงคุณภาพของดิน รักษาสภาพต้นน้ำลำธารและป่าไม้ และมีกฎหมายบังคับใช้แต่ละฉบับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่ได้พิจารณาภาพรวมในการวางแผนการใช้ที่ดิน ทำให้การดำเนินการจัดการที่ดินในเขตป่ามีทั้งการใช้อำนาจรัฐของข้าราชการประจำ กับการใช้อำนาจรัฐทางการเมืองผ่านมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นปัญหาว่าการใช้อำนาจรัฐทั้ง 2 ทาง มีประสิทธิภาพหรือเป็นอุปสรรค

เป็นที่ประจักษ์ชัดดีว่าถึงแม้กฎหมายและนโยบายจะดีอย่างไรก็ตาม แต่ถ้ากลไกของรัฐไม่ได้มีการปรับตัวให้สอดคล้อง การดำเนินการจะไร้ประสิทธิภาพไม่สามารถแก้ไขปัญหา

ได้เช่นกัน แนวความคิดการบริหารราชการในการจัดการที่ดินในเขตป่า ได้สะท้อนให้เห็นว่า กลไกรัฐมีการปรับตัวไปตามสถานการณ์ของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หากแต่จะช้า หรือเร็วขึ้นอยู่กับกลไกทางสังคมในขณะนั้นมีการกระตุ้นและตอบสนองอย่างไร ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญและแนวความคิดดังกล่าวที่ทำให้กลไกรัฐมีการปรับตัวถึง 3 ครั้ง ดังนี้

### 1.7.1 กลไกรัฐในการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง

ผลจากการถูกเร่งรัดจากชาติตะวันตกให้แก่ปัญหาการจัดการป่าไม้อย่างไม่เป็นระเบียบแบบแผนและไม่สม่ำเสมอของเจ้านายฝ่ายเหนือ ประกอบกับการทำสนธิสัญญาระหว่างอังกฤษกับไทย พ.ศ.2436 ได้ก่อให้เกิดการสร้างกลไกของรัฐส่วนกลางที่จะเข้ามาควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศทั้งหมด เพื่อควบคุมการทำไม้และจัดเก็บรายได้เข้ารัฐส่วนกลาง การตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ.2439 จึงเป็นเครื่องมือที่รับใช้การปฏิรูปการปกครองในการสร้างรัฐ (State Building) เพื่อไม่ให้อังกฤษเข้าแทรกแซงกิจการป่าไม้ภายในอาณาเขต ขณะเดียวกันก็ควบคุมอาณาเขตของประเทศให้มั่นคงและสร้างความแข็งแกร่งให้กับศูนย์อำนาจทางการเมืองของรัฐส่วนกลาง ซึ่งมีผลให้การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมีประสิทธิภาพในการควบคุมทรัพยากรไว้ทั้งหมด และควบคุมการเก็บภาษีนำรายได้เข้ารัฐเนื่องจากมีกลไกรัฐที่เข้มแข็ง

การก่อเกิดกลไกรัฐที่เข้มแข็งโดยเฉพาะกรมป่าไม้ ได้รับอิทธิพลจากราชการจากพม่า ซึ่ง สเลด (H. Slade) ที่ปรึกษาชาวอังกฤษได้ให้คำแนะนำตั้งกรมป่าไม้ อันประกอบด้วยผู้ชำนาญ ให้มีหน้าที่รับผิดชอบป่าไม้ทั้งสิ้นทั้งปวง และวางแผนป้องกันรักษาและพัฒนาป่าไม้ และควบคุมการนำไม้เคลื่อนที่ รวมถึงการจัดเก็บรายได้ทุกชนิดทุกประเภททางด้านนี้ ดังนั้น การตั้งกรมป่าไม้ทำให้เกิดกลไกรัฐที่เข้าไปบริหารการจัดการป่าไม้ และสร้างความรู้ทางวิชาการการจัดการป่าไม้แบบตะวันตก เช่นเดียวกับที่พม่าและอินเดียซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมของอังกฤษ

หลักการสำคัญของแนวความคิดการบริหารจัดการป่าไม้ คือ การรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยให้สิทธิถือครองพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดเป็นของรัฐเพื่อให้รัฐครอบครองป่าไม้สักที่มีค่าทั้งหมด และกันไม่ให้ราษฎรใช้ไม้สักโดยเสรี ควบคุมการทำไม้โดยให้สัมปทานภายใต้การอนุญาตของรัฐส่วนกลาง และเก็บภาษีไม้ขนอนสัก ค่าภาคหลวง ให้มาอยู่ในอำนาจของพระคลังมหาสมบัติ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ฉะนั้น การแบ่งส่วนราชการของกรมป่าไม้จึงให้ความสำคัญกับการตั้งหน่วยงานราชการในภูมิภาค ได้มีการจัดตั้งป่าไม้ภาคหรือกอง (Forest Division) ขยายไปสู่จังหวัด

ต่าง ๆ ในภาคเหนือ และมีป่าไม้บริเวณ ป่าไม้แขวง ประจําป่า โดยให้กําหนดป่า ผู้ใหญ่ป่า ซึ่งเป็นคนในพื้นที่เป็นผู้ช่วยข้าราชการที่ส่งมาจากส่วนกลางได้แก่ ปลัดกรมป่าไม้ ผู้ช่วยเจ้ากรมป่าไม้ เพื่อสะดวกในการควบคุมการทำไม้สักและเก็บค่าภาคหลวงภาษีไม้ขอนสักให้เข้มงวดและมีประสิทธิภาพ

พัฒนาการของการแบ่งส่วนราชการของกรมป่าไม้ ตั้งแต่เริ่มตั้งกรมป่าไม้จนถึงปัจจุบัน ยังคงมีแนวความคิดรวมศูนย์อํานาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้มาไว้ที่ส่วนกลางและมีการขยายส่วนราชการกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากขั้วอํานาจกลุ่มคนที่มาจากทหาร มาสู่การเลือกตั้งที่มีตัวแทนมาจากประชาชนซึ่งไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกลไกรัฐแต่อย่างใด การปรับเปลี่ยนกลไกภายในของกรมป่าไม้ ตั้งแต่การเปลี่ยนจากกองทำไม้มาเป็นกองจัดการป่าไม้ ขยายการตั้งกองดำรวจป่าไม้ กองอุทยาน กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กองอนุรักษ์ต้นน้ำ เปลี่ยนจากป่าไม้ภาคมาเป็นป่าไม้เขต และขยายการตั้งสำนักส่งเสริมการปลูกป่า สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สำนักป้องกันและปราบปรามซึ่งมีกรอบของแนวความคิดทั้งการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในทางเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากร ยังอยู่ในอํานาจการจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้ของฝ่ายข้าราชการประจํา โดยที่กลไกของฝ่ายการเมือง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจํากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่รับผิดชอบกรมป่าไม้โดยตรงไม่ได้ใช้อํานาจในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอํานาจของฝ่ายข้าราชการ แต่ประนีประนอมและร่วมกับฝ่ายข้าราชการประจํากระทำการภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ ที่การบริหารงานด้านการทำไม้ อุตสาหกรรมป่าไม้ งานค่านป่าไม้ งานป้องกันรักษาป่า การจัดการป่าไม้เขตอนุรักษ์ และการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตป่า รวมศูนย์อํานาจที่กรมและกระทรวงไม่ได้มีการกระจายอํานาจให้ป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัดในการพิจารณาตัดสิน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญให้การจัดการป่าไม้เป็นไปอย่างล่าช้า เพราะการตัดสินใจขึ้นอยู่กับบุคคลคนเดียว คือ อธิบดีกรมป่าไม้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและสหกรณ์ ยกเว้นในกรณีระดับนโยบายที่ต้องใช้พื้นที่ในเขตป่าดำเนินการตามนโยบายของรัฐ จึงให้อํานาจแก่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจ

ทางด้านการพัฒนาความรู้ทางวิชาการการจัดการป่าไม้ ได้มีการพัฒนาบุคลากร โดยการส่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไปศึกษาที่โรงเรียนป่าไม้ในอินเดีย พม่า และอังกฤษ ซึ่งเป็นความรู้ในการจัดการไม้แบบตะวันตก เช่น การวางโครงการป่าไม้และอุตสาหกรรมป่าไม้ การวิจัยพันธุ์ไม้และเมล็ดพันธุ์ การบำรุงรักษาป่า เป็นต้น ล้อมมา มีการตั้งโรงเรียนป่าไม้แพร่

และคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพื่อเสริมสร้างความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการนำไปบริหารและปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ของไทยมีความรู้ ความชำนาญเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับป่าไม้ โดยเฉพาะความรู้ที่ให้ความสำคัญกับการที่รัฐเข้าไปจัดการป่าไม้และการบำรุงรักษาป่าไม้เท่านั้น ด้วยเหตุที่ยังมีทรัพยากรป่าไม้เป็นจำนวนมากที่รัฐจะนำมาใช้ประโยชน์และยังไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร ดังนั้น การพัฒนาความรู้เรื่องป่าไม้จึงเป็นความรู้เชิงเทคนิคที่พัฒนาเจ้าหน้าที่ป่าไม้ให้ตอบสนองต่อการจัดการราชการในกลไกรัฐ ที่เข้าไปบริหารจัดการป่าไม้ตามแนวความคิดดังกล่าว ซึ่งแนวความคิดนี้ได้มีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้มาจนถึงปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่า การแบ่งส่วนราชการในการบริหารการจัดการป่าไม้ได้จัดอย่างเป็นระบบ เพื่อให้กลไกรัฐเข้มแข็งและขยายฐานอำนาจจากรัฐส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ด้วยการประกาศพื้นที่สงวนป่าควบคุมทรัพยากรป่าไม้ และนำไปสู่การควบคุมแหล่งอำนาจดั้งเดิมในหัวเมืองต่างๆ โดยให้อำนาจการจัดการป่าไม้ทั้งในการให้อนุญาตตัดไม้ ให้สัมปทานทำไม้ การเก็บภาษี ตลอดจนการคุ้มครองรักษาป่า ขึ้นอยู่กับเจ้ากรมป่าไม้ในส่วนกลาง การมีป่าไม้ภาคเป็นเครื่องมือที่ทำให้การจัดการป่าไม้ในภูมิภาคดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการแทรกแซงอำนาจรัฐตามหัวเมืองต่างๆ ให้มาขึ้นตรงต่อรัฐส่วนกลางอย่างค่อยเป็นค่อยไป ขณะเดียวกันกลไกรัฐได้ควบคุมการทำประโยชน์ในพื้นที่ของราษฎร และจัดที่ดินทำกินให้พร้อมๆ กับการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน จากการตั้งหอทะเบียนที่ดิน และเปลี่ยนมาเป็นกรมที่ดินควบคู่กันไป แต่เนื่องจากแนวความคิดการบริหารจัดการป่าไม้ให้ความสำคัญกับการทำไม้ การใช้ทรัพยากรในเขตป่า ได้แก่ เหมืองแร่ การทำเกษตรกรรม โดยไม่ได้พิจารณาในส่วนของวางแผนการใช้ที่ดิน ทำให้การควบคุมทรัพยากรป่าไม้ไม่ได้ผล อันเนื่องมาจากนโยบายรัฐสนับสนุนให้มีการบุกเบิกป่า และกลไกรัฐดำเนินการได้เฉพาะในพื้นที่ที่มีการติดต่อสะดวก แต่พื้นที่ที่ห่างไกลยังปราศจากการแทรกแซงจากรัฐส่วนกลาง และมีการลักลอบทำไม้ไปพร้อมกับการบุกเบิกป่าทำการเกษตรกรรม

### 1.7.2 กลไกรัฐในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

การตั้งกรมป่าไม้มีวัตถุประสงค์ในการทำไม้ขายต่างประเทศ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจมาแต่เริ่มแรก และได้มีการปรับตัวตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจมาโดยตลอดที่จะนำทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรอื่นในป่า เช่น เหมืองแร่ ของป่า เป็นต้น มาใช้ประโยชน์ แต่การปรับตัวนั้นเป็นไปตามสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในขณะนั้น การทำไม้และการขายของป่าเป็นเป้าหมายสำคัญที่ทำให้เกิดการแบ่งส่วนราชการในกรมป่าไม้ตามวัตถุประสงค์

ประสงค์ของรัฐในสมัยนั้น ซึ่งมีกองทำไม้ กองคั้นคว่ำของป่า กองกานไม้เพื่อจัดการการทำไม้ และประสานกับการดำเนินงานของป่าไม้ภาคที่ควบคุมการทำไม้ในภาคต่าง ๆ ต่อมามีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในด้านการปลูกสร้างสวนสัก ทำไม้ยาง ปลูกไม้โตเร็ว ซึ่งการปลูกไม้ประเภทดังกล่าวเป็นลักษณะ Plantation ปลูกไม้ประเภทเดียวในแปลงเดียวกัน เพื่อให้ได้ผลผลิตของไม้จำนวนมากในการเข้าโรงงานอุตสาหกรรมไม้แปรรูป อุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ เป็นต้น ซึ่งต่างจากการปลูกไม้พันธุ์ธรรมชาติที่เน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ทั่วโลกมีความต้องการในการใช้ไม้จำนวนมาก ในขณะที่หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายยกเลิกการทำไม้ ทำให้ต้องมีการปลูกป่าขึ้นทดแทน ประกอบกับมีการผลักดันจากสหประชาชาติและธนาคารโลกเสนอแผนปฏิบัติการป่าไม้เขตร้อน เพื่อแก้ปัญหาการทำลายป่าไม้เขตร้อน ซึ่งนโยบายแห่งชาติได้รับแนวความคิดการปลูกป่าเศรษฐกิจเพื่อผลิตไม้มาใช้ประโยชน์จากแผนดังกล่าว

ปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัด คือ มีการปรับตัวของกลไกรัฐในการสร้างรายได้เข้ารัฐให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือการตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ในรูปของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์กรธุรกิจที่รัฐมีหุ้นเป็นส่วนใหญ่และได้สิทธิพิเศษในการทำไม้ โดยเฉพาะในพื้นที่ของหน่วยงานราชการที่มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและมีการทำไม้ เช่น การสร้างเขื่อน การจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเอง การสร้างทางรถไฟ การตัดถนน เป็นต้น จัดตั้งบริษัทไม้อัดไทยในองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เพิกถอนสัมปทานทำไม้ของอังกฤษ และตั้งบริษัททำไม้ในจังหวัด นอกจากนี้มีการเปลี่ยนจากป่าไม้ภาคเป็นป่าไม้เขต เพื่อให้มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาป่าไม้จังหวัด ยางจังหวัด และป่าไม้อำเภอโดยตรง มีการเปลี่ยนจากกองกานไม้มาเป็นกองบำรุงรักษาป่าเพื่อส่งเสริมการปลูกป่า แต่ที่ผ่านมาเป็นการส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจแบบ Plantation เช่น สวนสัก สวนยาง สวนสน ยูคาลิปตัส เป็นต้น โดยที่รัฐมีอำนาจในการบำรุงรักษาป่าเท่านั้น ซึ่งการให้บริษัททำไม้ปลูกป่าทดแทนกลับไม่ได้ผล เนื่องจากไม่มีมาตรการที่เข้มงวดเพียงพอต่อการทำให้บริษัทเอกชนต้องปลูกป่าทดแทน เพราะบริษัทเอกชนสามารถจ่ายค่าปรับได้ถ้าไม่ปฏิบัติตามสัญญาการปลูกป่าทดแทนจึงตกอยู่ที่รัฐต้องรับภาระดังกล่าว ซึ่งไม่สามารถปลูกทดแทนได้ทันกับจำนวนของป่าไม้ที่ถูกทำลายไป รัฐจึงได้มีมาตรการในการส่งเสริมปลูกป่าภาคเอกชนตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติและเป็นไปตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่า



ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลไกรัฐมีการปรับตัวตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจ  
ในการนำและสร้างทรัพยากรป่าไม้มาใช้ ได้แก่

1. รัฐได้มีนโยบายชัดเจนในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่จะ  
ต้องนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ อันเนื่องมาจากการได้รับแรงกดดันจากชาติตะวันตก ตั้งแต่  
ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นเศรษฐกิจแบบเมืองขึ้นที่ให้สัมปทานทำไม้แก่อังกฤษ มาจนถึงการ  
เปิดประเทศเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากยังชีพมาเป็นส่งออก โดยเฉพาะการทำไม้เป็นรายได้  
หลักที่ตอบสนองตลาดต่างประเทศมาจนถึงการปลูกป่าเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองตลาดโลก

2. สถานการณ์การใช้ทรัพยากรป่าไม้ได้เปลี่ยนแปลงจากการทำไม้  
มาเป็นการปลูกป่า กลไกละเอียดของรัฐได้ปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ  
จากการเปลี่ยนแปลงกองกานไม้มาเป็นกองบำรุงรักษาป่า และเปลี่ยนแปลงมาเป็นสำนักส่งเสริม  
การปลูกป่า ซึ่งแรงผลักดันนี้มีมาจากแรงผลักดันในส่วนของภาครัฐกิจเอกชนและภาครัฐที่  
เห็นถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไม้ที่จะนำไปขายได้เป็นอย่างดี ทำให้กลไกละเอียดของรัฐปรับตัว  
ได้ง่ายขึ้น

3. การเรียกร้องของสาธารณชนต่อรัฐให้มีการเร่งรัดส่งเสริมการปลูก  
ป่าได้ถูกแปรเปลี่ยนจากเจตนาปลูกป่าเพื่อรักษาระบบนิเวศมาเป็นปลูกป่าเศรษฐกิจ รัฐ  
ใช้กลไกละเอียดในการครอบงำทางความคิด เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งให้เห็นถึงความจำเป็นใน  
การใช้ไม้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการอย่างเพียงพอ และการปลูกไม้โตเร็วไม่ได้ก่อให้เกิด  
ผลกระทบต่อระบบนิเวศ อีกทั้งยังเสริมสร้างทรัพยากรธรรมชาติได้เป็นอย่างดี กลไกละเอียดของ  
รัฐจึงเป็นเครื่องมือที่ผลักดันให้นโยบายของรัฐเป็นไปตามทิศทางที่ต้องการของกลุ่มคนบาง  
กลุ่มในภาคเอกชน ซึ่งร่วมกับข้าราชการประจำและนักการเมืองในส่วนของภาครัฐบาลที่มี  
บทบาทการเปลี่ยนแปลงกลไกละเอียดของรัฐและนโยบายดังกล่าวให้สัมฤทธิ์ผลได้

จะเห็นได้ว่า การปรับเปลี่ยนกลไกละเอียดรัฐในการนำทรัพยากรที่ดินป่าไม้  
มาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนที่  
ชัดเจน โดยใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองในการตัดสินใจผ่านมติคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้หน่วย  
งานราชการอื่น ๆ มาใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจทุกรูปแบบ ร่วมกับ  
อำนาจของข้าราชการประจำในส่วนของอธิบดีกรมป่าไม้ และข้าราชการในส่วนป่าไม้จังหวัด  
ป่าไม้เขต นำเสนอการขอเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าและการทำไม้ เสนอให้รัฐมนตรีและ  
คณะรัฐมนตรีพิจารณา

ตัดสินใจ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เน้นการทำไม้เป็นหลัก พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่า โดยให้ความสะดวกแก่เอกชนมากขึ้นในการทำสวนป่า นอกจากนี้ กฎหมายอื่นได้สนับสนุนให้มีการทำเหมืองเป็นไปตาม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้

### 1.7.3 กลไกรัฐในการอนุรักษ์ป่า

การปรับตัวของกลไกรัฐในการอนุรักษ์ป่า เกิดขึ้นหลังจากการปรับตัวของกลไกรัฐในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่การปรับตัวดังกล่าวมาจากแรงผลักดันของชาติตะวันตก เมื่อองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ในปี พ.ศ.2491 ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจสถานการณ์การเกษตรในสาขาต่าง ๆ ซึ่งตั้งข้อสังเกตว่า การดำเนินการป่าไม้ไม่เป็นไปตามหลักวิชาการที่แท้จริง จึงเสนอแนะให้สงวนพื้นที่ป่าไว้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ และใช้แผนที่ทางอากาศในการจัดการป่าไม้ เพื่อให้มีการสงวนป่าอย่างรวดเร็วในการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า การสร้างกลไกรัฐในการอนุรักษ์ป่าจึงได้เกิดขึ้นจากการได้รับอิทธิพลจากชาติตะวันตกที่ไทยได้ลงนามข้อตกลงทางวิชาการระหว่างองค์การสหประชาชาติกับรัฐบาลไทยเพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและเป็นสมาชิก International Union of Conservation of Nature and National Resources (IUCN)

ผลจากการเป็นสมาชิกและบุคลากรในกรมป่าไม้ได้ไปศึกษาที่ต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศทางยุโรป ทำให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้มีแนวความคิดการจัดการเขตอุทยานและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแบบตะวันตก ที่ต้องมีการป้องกันและปราบปรามไม่ให้มนุษย์เข้าไปรบกวนธรรมชาติในเขตดังกล่าว ซึ่งมีผลให้กลไกรัฐในกรมป่าไม้มี 2 กลไกรัฐหลัก ได้แก่ กลไกในการคุ้มครองรักษาป่า เช่น การจัดตั้งป่าไม้แห่งชาติต่อมาเปลี่ยนเป็นหน่วยป้องกันรักษาป่า ตั้งกองตำรวจป่าไม้เพื่อปราบปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ตั้งข้าหลวงตรวจการป่าไม้ภาค ทำหน้าที่ควบคุมกิจการป่าไม้ซึ่งป้องกันการบุกรุกทำลายป่า และกลไกในการป้องกันและปราบปราม ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น การตั้งหมวดสวนพฤกษศาสตร์และวนอุทยาน ต่อมาเปลี่ยนเป็นกองอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และหมวดคุ้มครองสัตว์ป่า ต่อมาเปลี่ยนเป็นกองอนุรักษ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503

จากการที่พิจารณาเฉพาะเนื้อไม้และหวงห้ามที่ดินในเขตป่าที่ต้องป้องกันรักษาไว้ การสร้างกลไกรัฐดังกล่าวไม่สามารถป้องกันการบุกรุกทำลายป่าได้ เนื่องจากนโยบายของรัฐไม่ได้มีการสนับสนุนให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้อย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ 4 ฉบับ เป็นมาตรการคุ้มครองรักษาป่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แต่การอนุรักษ์ดังกล่าวควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินป่าไม้ด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในเขตป่าอนุรักษ์ เช่น การสร้างเขื่อน การทำเหมืองแร่ การทำถนน เป็นต้น ขณะเดียวกันการประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพื่อกันไม่ให้ชุมชนอยู่อาศัยเป็นไปอย่างเข้มงวด ทำให้กลไกรัฐมีการปรับตัวเป็นไปตามนโยบายดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจในการตัดสินใจใช้ช่องว่างของกฎหมายในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งปัจจัยสำคัญของการวางนโยบายนั้นมาจากฝ่ายข้าราชการประจำ ที่มีแนวความคิดว่าการจัดการป่าอนุรักษ์อยู่ในอำนาจของรัฐเท่านั้น โดยเฉพาะที่ดินในเขตป่ากรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ ในขณะที่การดำเนินงานของรัฐไม่สามารถประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการใช้ที่ดินในเขตป่า จนกระทั่งรัฐบาลต้องใช้นโยบายทางการเมืองในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้วยการตั้งคณะกรรมการ เพื่อให้เกิดกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกัน โดยมีสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกลไกประสานงาน เช่น คณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำ คณะกรรมการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า หรือคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้มีอำนาจที่แท้จริง หากแต่ขึ้นอยู่กับอำนาจของแต่ละกรมซึ่งปฏิบัติตามกฎหมายที่แยกขาดจากกัน ดังนั้น กลไกรัฐในการอนุรักษ์ป่าจึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ และมีแนวความคิดรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าไม้ เนื่องจากมีความคิดว่าการจัดการของรัฐมีประสิทธิภาพและป้องกันการรักษาป่าได้เป็นอย่างดี

## 2. แนวคิดด้านวัฒนธรรมชุมชนกับการมีส่วนร่วม

วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์ (2534 :108-109) พบว่า การพัฒนาที่เป็นอยู่ของเราในปัจจุบัน ในอีกมุมมองหนึ่งนั้น เป็นแนวทางที่เกิดจากประวัติศาสตร์และวิถีชีวิต ตลอดจนวิถีคิดหรือภูมิปัญญาของตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิทยาศาสตร์ และการประยุกต์วิทยาศาสตร์ในการรับ

ใช้มนุษย์หรือเทคโนโลยี โดยละทิ้งภูมิปัญญาดั้งเดิมของตนแล้วหันมายึดภูมิปัญญาตะวันตกเป็นสรณะ

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2536 : 17) กล่าวว่า แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมองชุมชนมีส่วนร่วมในการสร้างประวัติศาสตร์และวิถีชีวิตตลอดจนวิถีคิดหรือภูมิปัญญาในการเรียนรู้การอยู่รวมกันกับธรรมชาติอย่างกลมกลืน

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2536 : 19) กล่าวว่า ลักษณะที่ค้ำจุนของสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนชาวนาไทยและต้องการให้รักษาและส่งเสริมคุณธรรมสืบเนื่องต่อไปในอนาคตในงานพัฒนาชนบท โดยมองว่า ชนชั้นกลางรับวัฒนธรรมชาวนาให้วัฒนธรรมพื้นบ้านมีส่วนในการพัฒนาประเทศไม่ใช่พัฒนาเฉพาะชนบทเท่านั้น นั่นก็คือ การพึ่งตัวเองทั้งทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมซึ่งชาวบ้านมีมาแต่เดิมแล้วแต่กำลังจะสูญเสียนั้นไป

อภิชาติ ทองอยู่ (2523 : 17) กล่าวว่า แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน จะเน้นลักษณะคุณค่าทางจริยธรรมของวัฒนธรรมพื้นบ้านมีความเชื่อวัฒนธรรม 2 กระแส คือ วิถีแห่งหมู่บ้านชาวบ้านมีวัฒนธรรมอันเป็นอิสระของเขเองในโบราณกาลวัฒนธรรมยังดำรงอยู่ในสถาบันหมู่บ้าน ชาวบ้านต้องการระบบทุนนิยมแต่ในใจจริง ๆ เขาต่อต้าน ชาวบ้านอยากสะดวกสบายอย่างปัจจุบันและอยากให้มีสภาพวัฒนธรรม การดำรงชีวิตและสังคมเป็นแบบเก่าที่มีศีลธรรม มีคุณธรรมและเอื้ออารีย์ต่อกัน ชุมชนหมู่บ้านจึงยังเป็นระบบที่มีเอกลักษณ์ของตัวเองทั้งในแง่สังคมและ วัฒนธรรม มีความสัมพันธ์ในระบบชุมชนยังไม่แตกสลาย โดยเฉพาะในแง่จิตสำนึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชุมชน

วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ (2529 : 11-12) กล่าวว่า แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนไม่ได้วิเคราะห์ในวิถีชาวบ้านแท้ ๆ เพียงอย่างเดียว ยังให้ความสำคัญกับพลวัตของวัฒนธรรมชุมชนดังแนวคิดวัฒนธรรมชาวบ้านและกระแสวัฒนธรรมทุนนิยม ซึ่งวัฒนธรรมชาวบ้านมีความเป็นอิสระจากชนชั้นกลางและชั้นสูงสัมพันธ์กับวิถีชีวิตผูกพันกับธรรมชาติ อยู่กับการใช้แรงงานและชุมชน เครือญาติ ชุมชนหมู่บ้าน สังคม มันก่อตัวเป็นตัวเอง เป็นสังคมที่มีเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่เป็นอิสระ ชุมชนหมู่บ้านมีระบบความเชื่อและวิถีการพัฒนาที่เป็นอิสระของตัวเอง แต่แนวคิดที่มาจากภายนอกประเทศซึ่งประสานเข้ากับอำนาจรัฐเป็นแนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมเพื่อสนองความต้องการของประเทศตะวันตกทั้งสิ้น เราเป็นฝ่ายเสียเปรียบจากการพัฒนาซึ่งพัฒนายิ่งจนลง แนวทางพัฒนาใหม่ให้ชาวบ้านกลับมาพึ่งตัวเองเลียนแบบที่เคยทำมาในอดีตเริ่มจากเป็นตัวของตัวเองในทางความคิด มองเห็นเอกลักษณ์ของเรา “การได้สำนึกที่เป็นตัวของตัวเองเป็นสำนึกที่บอกได้ว่า การที่คนมาให้เราปลุกนั้น

ปลูกนี้ จุดมุ่งหมายของเขาอยู่ที่เขาเพียงมาเยี่ยมแรงงานเรา กิจกรรมที่เราทำอยู่นี้หลักใหญ่ก็เพื่อผลประโยชน์ของคนอื่นทั้งนั้น อันเป็นการยอมรับเป้าหมายเศรษฐกิจแห่งชาติมาทำลายเศรษฐกิจชุมชน”

### 3. แนวคิดที่ว่าด้วยความขัดแย้ง

“ความขัดแย้ง” (Conflict) เป็นคำที่มีความหมายกว้าง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอ สามารถสังเกตได้จากพฤติกรรมมนุษย์ ทั้งนี้ โดยมีรากฐานเริ่มต้นมาจากจิตใจของแต่ละบุคคลที่ไม่เหมือนกันด้วยมีความต้องการที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์กันของมนุษย์จึงอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งได้

กอธอร์ (Harold F. Gortner. 1977 : 195) กล่าวว่า ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย หรือมากกว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรหรือให้เป็นไปตามแนวคิดของตน

ดูบริน (Andrew I. Dubrin. 1984 : 346) กล่าวว่า ความขัดแย้ง เป็นการขัดขวางของบุคคลอื่นหรือการใช้กำลังที่ก่อให้เกิดภาวะตึงเครียดขึ้นมา ซึ่งภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อกลุ่มคน 2 กลุ่ม หรือมากกว่า (อาจเป็นบุคคล , องค์กร) ต่างก็รับรู้ถึงเป้าหมาย คุณค่าหรือเหตุการณ์ที่ไม่สามารถร่วมกันได้

โคเซอร์ (L.A. Coser. 1958 : 8) กล่าวว่า ความขัดแย้ง หมายถึง การต่อสู้กันในเรื่องของสิ่งที่มีคุณค่า และการอ้างเป็นเจ้าของในสถานภาพ อำนาจ และทรัพยากรที่หายาก ซึ่งเป็นเป้าหมายของฝ่ายตรงข้ามที่จะลบล้างทำให้เกิดความเสียหาย หรือกำจัดไม่ให้คู่แข่งกันได้รับสิ่งเหล่านี้

เอลดิดจ์ (Albert F. Eldidge. 1979 : 2) กล่าวว่า ความขัดแย้ง คือ สภาวะการณ์ที่ผู้กระทำคนหนึ่งซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล ได้มีความเกี่ยวพันในการขัดขวางผู้กระทำคนอื่น ๆ ที่มุ่งไปยังเป้าหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้กับตนด้วยความรุนแรงหรือไม่รุนแรง

โดยสรุปแล้ว ความขัดแย้งในทุกกรณีเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป เป็นคู่กรณีในการต่อสู้ ขัดขวาง หรือกำจัดคู่แข่งกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าอันมีอยู่อย่างจำกัด

สวิงเกิล (Paul G. Swingle. 1976 : 61) กล่าวว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ นั้น แท้จริงแล้วมีหลายรูปแบบหลายประเภทด้วยกัน กล่าวคือ อาจเป็นความขัดแย้งที่

มีความ เข้าใจแตกต่างกัน ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของความขัดแย้งได้ 3 ประเภท ด้วยกัน คือ

1. ความขัดแย้งในด้านแนวความคิด เนื่องจากคนมีความคิดเป็นของตนเอง มีความเชื่อมั่นอุดมการณ์ที่มีระดับการเปลี่ยนแปลงยากหรือง่ายต่างกันออกไป
2. ความขัดแย้งในวิธีปฏิบัติ มาจากการที่แต่ละคนมีความถนัด ความพอใจ ค่านิยม บุคลิกภาพ และความเคยชินที่แตกต่างกัน
3. ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ โดยเฉพาะในเรื่องของสิ่งที่มีคุณค่า ที่มีอยู่อย่างจำกัดแต่มีคนต้องการจำนวนมาก

ประเด็นสำคัญในการศึกษาความขัดแย้งที่นักวิชาการศึกษาแล้วนำมาสรุปเป็นทฤษฎีของความขัดแย้งอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเด็น ได้แก่ สาเหตุของความขัดแย้ง พลวัตหรือพฤติกรรมของความขัดแย้ง การแก้ไขหรือการยุติและผลของความขัดแย้ง ผลกระทบของความขัดแย้งต่อระบบการเมืองการปกครอง

### 3.1 สาเหตุของความขัดแย้ง

ทฤษฎีว่าด้วยสาเหตุแห่งความขัดแย้งมักจะได้รับความสนใจศึกษาอย่างกว้างขวางในหมู่นักสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะนักรัฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา นักจิตวิทยา และนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีแนวทางที่น่าสนใจพอสรุปได้ดังนี้

ดับบลิว เอฟ เวอร์ทไฮม์ (W.F. Wertheim. 1974 : 105-106) กล่าวว่า สาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมนั้นมีที่มาจากสถานการณ์ภายในสังคม พลังกดดัน และอิทธิพลจากแนวความคิดจากภายนอก เช่น พลังทางเศรษฐกิจ และสภาวะแวดล้อม ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความขัดแย้งแล้ว ยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงภายในสังคม อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ภายในสังคมมักมีอิทธิพลอย่างมากและเป็นปัจจัยที่กำหนดชี้ขาดวิถีทางการเปลี่ยนแปลงของสังคมท้ายที่สุด

คอบบี้ และ เอลเดอร์ (Roger W. Cobb and Charles E. Elder. 1972 : 83-85) กล่าวว่า จุดเริ่มต้นของความขัดแย้งคือการสร้างประเด็นของความขัดแย้งขึ้น สาเหตุที่บุคคลจะสร้างประเด็นของความขัดแย้งขึ้นนั้นมี 3 ประการ คือ

ประการแรก กลุ่มบุคคลผู้รู้สึกว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมเป็นผู้สร้างประเด็นเพื่อที่จะปรับสถานการณ์ให้เป็นธรรมขึ้น

**ประการที่สอง** บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมุ่งที่จะสร้างความก้าวหน้าให้แก่ตนเอง หรือต้องการจะทำให้สังคมหันมาสนใจตนเอง

**ประการที่สาม** อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน เช่น วิธีการลดชนวนให้เกิดความวุ่นวาย ความโศกสลด ภัยพิบัติธรรมชาติ หรือการค้นพบทางเทคโนโลยี ซึ่งสามารถเปลี่ยนสถานการณ์ปกติไปสู่ความขัดแย้งได้

เกอร์ (Ted Robert Gurr. 1970 :12) และ เดวิดส์ (James Davies. 1962 : 17) ได้ชี้ว่าความวุ่นวายในสังคมนั้นเป็นผลมาจากความคับข้องใจในสังคม (frustration) ซึ่งเกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของความคาดหวัง (rising expectation) ที่ระบบการเมืองไม่สามารถ “ถมให้เต็ม” ได้ ทำให้รู้สึกว่าคุณต้องปราศจากสิ่งที่คุณต้องการ อันนำไปสู่ความขัดแย้ง

เอ็นดริว (Andrew. 1984 : 146) กล่าวว่า ประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการครอบงำความเป็นใหญ่ไว้ และสร้างสภาพเงื่อนไขที่เอื้อต่อระบบทุนนิยมเข้าสู่ชนบท ด้วยการพยายามขัดขวาง ลดทอน หรือเบี่ยงเบนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชนบท หรือขัดขวางการก่อตัวของชนชั้นตั้งแต่แรก โดยที่รัฐเชื่อมต่อกับผู้ผลิตในชนบทผ่านอำนาจผู้นำท้องถิ่น ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งที่เด่นชัดในชนบทไทย คือ ความขัดแย้งระหว่างผู้ผลิตที่ยากจนกับกลุ่มชนชั้นอำนาจรัฐ หรือระหว่างรัฐกับประชาชนนั่นเอง

ฟิลลิปส์ (Hirsch Philips. 1993 ช24) กล่าวไว้ในเรื่อง “หมู่บ้านสู่รัฐ – รัฐสู่หมู่บ้าน” ได้สรุปความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชนบทเด่นชัดขึ้นว่า เนื่องจากรัฐมุ่งหมายที่จะกระจาย “ความเจริญ” ต่าง ๆ สู่ชนบท แต่ผลกลับกลายเป็นทำให้รัฐเข้าไปครอบงำชนบทได้มากขึ้น ซึ่งบางสิ่งทำให้ชาวบ้านไม่พอใจ จนเกิดปัญหาหักค้ำกับรัฐในที่สุด

### 3.2 พฤติกรรมหรือพลวัตรของความขัดแย้ง

หลุยส์ คริสเบอร์ก (Louis Kriesberg. 1973 : 19-20) เสนอแนวทางการวิเคราะห์วงจรของความขัดแย้งว่า ในระบบเริ่มแรกจะมีการก่อตัวของผู้ที่มีจุดประสงค์ขัดแย้งกันก่อน หลังจากนั้นเป็นขั้นตอนของการตระหนักรู้ คือคู่กรณีแต่ละฝ่ายตระหนักรู้ว่าเป้าหมายของตนเข้ากันไม่ได้ และมีความเชื่อต่อไปว่าการจะบรรลุสู่เป้าหมายของตนได้นั้นก็โดยให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยอมรับเงื่อนไขของตน โดยอาจใช้วิธีการต่างๆ เริ่มจากการชักชวนอย่างมีไมตรีไปจนถึงการข่มขู่ทำลายล้าง ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของความรู้สึก พฤติกรรม อิทธิพลและอำนาจของคู่ขัดแย้ง

คอบบ์ และเอลเดอร์ (Cobb and Elder. 1972 : 83-85) เสนอว่าความขัดแย้งมีมิติสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ขอบข่ายของความขัดแย้ง (scope of conflict) หมายถึง จำนวนคนที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในสถานการณ์ความขัดแย้งนั้น มีมากน้อยเพียงใด ซึ่ง อี.อี.แชตซ์ไนเดอร์ (E.E.Schattschneider. 1960 : 5) เห็นว่า ขอบข่ายของความขัดแย้งจะทำให้รู้ว่ามิใครบ้างที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งนั้น และยังเป็นตัวกำหนดความขัดแย้งด้วย

2. ความเข้มข้นของความขัดแย้ง (intensity of conflict) หมายถึง ความมุ่งมั่นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อประเด็นขัดแย้ง และระดับน้ำหนักของความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความขัดแย้ง

3. ความสามารถรู้เห็นซึ่งความขัดแย้ง (visibility of conflict) หมายถึง จำนวนคนที่ตระหนักถึงความขัดแย้งรับรู้ว่ามีความขัดแย้งนั้นเกิดขึ้น การตระหนักถึงความขัดแย้งนี้จะขึ้นอยู่กับขอบข่าย และความเข้มข้นของความขัดแย้ง

แบบแผนของความขัดแย้ง (pattern of conflict) ที่มีคู่กรณีอยู่เพียงสองฝ่าย มักมีความเข้มของความขัดแย้งสูง ยิ่งฝ่ายหนึ่งตระหนักว่าตนเป็นฝ่ายสูญเสีย ก็จะทำให้ความเข้มของความขัดแย้งยิ่งสูงมากขึ้น อันจะนำไปสู่ความวุ่นวาย และความรุนแรงทางการเมือง ในขณะที่แบบแผนของความขัดแย้งซึ่งประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ เป็นจำนวนมากที่มักไม่มีลักษณะเผชิญหน้ากัน โดยตรงระหว่างกลุ่มเฉพาะก็จะมีความเข้มของความขัดแย้งน้อยและไม่นำไปสู่ความรุนแรง นอกจากนี้การเปลี่ยนไปมาของสถานการณ์ก็จะทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่รู้สึกว่าตนเป็นฝ่ายที่สูญเสียตลอดไป

### 3.3 การยุติและผลของความขัดแย้ง

ปิยะนาถ บุญนาค (2533 :16) กล่าวว่า กลยุทธ์ในการแก้ไขความขัดแย้ง หรือการยุติความขัดแย้ง สามารถพิจารณาได้จากกระบวนการตัดสินใจในระบบการเมืองการปกครองได้แนวทางหนึ่ง ทั้งนี้เพราะความขัดแย้งจะยุติหรือได้รับการแก้ไขให้ผ่อนคลายลงได้ก็โดยการตัดสินใจของผู้นำของคู่กรณีของความขัดแย้ง โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในกระบวนการตัดสินใจของระบบการเมืองการปกครองนั้น ๆ ใช้อำนาจและอิทธิพลเข้าแทรกแซง



อย่างไรก็ดี มีผู้สรุปเกี่ยวกับวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งไว้ 3 ประการ คือ

1. เอาแพ้ชนะไปเลยโดยการมีอำนาจเหนือ (Domination) โดยเฉพาะในกรณีของความขัดแย้งที่ยืดต่อไปสูงถึงจุดหรือระดับของความรุนแรง ทั้งสองฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งนั้นย่อมแสวงหาแนวทางที่จะเอา “แพ้-ชนะ” กัน (Swingle. 1976 :88)
2. โดยการประนีประนอม (Compromise)
3. โดยการผสมผสาน (Integration) (Louis. 1970 : 152)

### 3.4 ผลกระทบของความขัดแย้ง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2535 : 16-19) กล่าวว่า ส่วนใหญ่แล้วคนจะมองว่า ความขัดแย้งส่งผลกระทบในด้านลบแก่ระบบการเมือง คือ ความขัดแย้งเป็นคัวปัญหาและอุปสรรคต่อกระบวนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ในขณะเดียวกันความขัดแย้งก็ส่งผลกระทบในทางบวกด้วย

ประเด็นแรก ที่เกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งดังกล่าว จะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน ตามสมมติฐาน กล่าวคือ สาเหตุข้อแรก เรื่องการปล่อยปลະเลขของรัฐ และสาเหตุข้อที่สอง เรื่องปัญหาการกำหนดนโยบายของรัฐ เป็นส่วนที่มีความเหลื่อมล้ำกันอยู่อย่าง ชับซ้อนจนไม่อาจจะแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดให้เห็นอย่างชัดเจนได้ ดังนั้น จึงจะนำเสนอ หัวข้อดังกล่าวในรูปของการพูดถึงปัญหาการจัดการของรัฐที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับประชาชน และส่วนที่สองจะเป็นการพูดถึงปัญหาความรับผิดชอบของประชาชนโดยตรงที่ก่อให้เกิดการบุกรุกทำลายป่า และเป็นแรงกดดันทางอ้อมที่ทำให้เกิดการขัดแย้งกับกฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่า ซึ่งส่งผลสะท้อนให้มีการคัดค้านนโยบายและการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาตลอดจนถึงปัจจุบัน

### 3.5 สาเหตุของความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการจัดการป่าของรัฐ

ภูมรินทร์ ศรีสินทร (2539 : 70-72) ได้ศึกษาเรื่องการปล่อยปลະเลขของรัฐ และปัญหาการกำหนดนโยบายของรัฐควบคู่กันไปด้วย พบว่า การปล่อยปลະเลขของรัฐที่ไม่เข้าไปดูแลการจัดการป่าตามนโยบายอย่างจริงจัง ทำให้มีปัญหาเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ในอดีตประชาชนกับรัฐยังไม่มี ความขัดแย้งกันเนื่องจากรัฐมิได้ให้ความสนใจกับการใช้ทรัพยากรป่ามากนัก และประชาชนก็อาศัยอยู่กับป่ามานาน โดยแทบจะมีความสัมพันธ์กับรัฐน้อยมาก แต่เมื่อมาถึงยุคเปิดป่าที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมการส่งออกพืชพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น

ประกอบกับปัญหาความมั่นคงที่รัฐจะต้องจัดอิทธิพลของฝ่ายคอมมิวนิสต์ให้ออกไปพ้นจากเขตแดนประเทศชาติ ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดการพื้นที่ป่ามากขึ้น เนื่องจากมีประชาชนอาศัยอยู่มาก รัฐเกรงว่าจะเกิดปัญหาความมั่นคงต่อประเทศชาติในเวลาต่อมาได้ จึงมีนโยบายและกฎหมายออกมามาจัดการพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น แต่เท่าที่ผ่านมารัฐยังไม่เคยเข้าไปรับรู้ความเป็นไปของประชาชนในพื้นที่ป่าอย่างแท้จริง จึงทำให้เห็นนโยบายของรัฐเกิดปัญหากับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีวิธีการปฏิบัติของรัฐประการหนึ่งซึ่งมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ป่าโดยตรง แต่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ดูเสมือนว่ามีการบุกรุกป่า นั่นก็คือ วิธีการที่ทำกินให้ชาวบ้านก่อนการประกาศป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ยอมรับพื้นที่ไร่มนุญเวียนของชาวบ้านว่าเป็นพื้นที่ทำการเกษตร เมื่อชาวบ้านกลับไปทำกินที่เดิมหลังจากการประกาศป่าสงวนแล้ว ก็กลายเป็นผู้บุกรุกป่าไปโดยปริยาย

กล่าวโดยสรุป ปัญหาและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ป่าหลายแห่งในขณะนี้ เชื่อมโยงอยู่อย่างแยกไม่ออกกับพัฒนาการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่า และพัฒนาการดังกล่าวก็สัมพันธ์อย่างซับซ้อนกับการบริหารทรัพยากรป่าไม้ (และอาจรวมถึงที่ดิน) โดยรัฐ และพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เมื่อที่ดินมีอยู่มากมายในขณะที่กำลังคนมีจำกัด ในทางปฏิบัติรัฐสมัยก่อนจึงมิได้หวงห้ามการใช้ประโยชน์ที่ป่า ตรงกันข้ามกลับสนับสนุนให้ประชาชนหักร้างถางพง วิธีคิดและประเพณีปฏิบัติในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกิน ซึ่งเกิดขึ้นในสภาพเช่นนี้ก็คือ ประชาชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่า และเมื่อเสียภาษีแล้วก็รักษาสิทธิความเป็นเจ้าของไว้ได้ตราบนานเท่าที่ทำกินอยู่ ต่อเมื่อรัฐสมัยใหม่ถือกำเนิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ในบริบทของระบบทุนนิยมโลก รัฐสมัยใหม่ได้จัดตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2489 เพื่อจัดการเรื่องสัมปทานทำไม้และสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ในป่า) ขึ้นใหม่ ซึ่งแบ่งแยกการครอบครองทำกินกับความเป็นเจ้าของออกจากกันอย่างชัดเจน โดยกฎหมายจะยอมรับความเป็นเจ้าของต่อเมื่อบุคคลมีเอกสารสิทธิเหนือที่ดินซึ่งสืบเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำของสิทธิของรัฐเหนือที่ป่ากับสิ่งที่ปฏิบัติกันจริง ๆ ในพื้นที่ไม่สอดคล้องกัน โดยรัฐกระทำลงไปก่อนที่จะมีความสามารถในการบังคับสิทธิดังกล่าวนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนโดยมิได้ตั้งใจ

### 3.6 สาเหตุความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความรับผิดชอบของประชาชน

ภุมรินทร์ ศรีสินทร (2539 : 73-75) โดยแท้จริงแล้ว สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องการใช้ทรัพยากรป่าไม้นั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับ

ประเด็นเรื่อง “การบุกรุกทำลายป่า” เป็นอย่างมาก เพราะต่างฝ่ายต่างโทษกันว่าเป็นผู้ทำลายป่า ฝ่ายหนึ่งคือรัฐ อ้างว่าต้องการสงวนป่าเอาไว้เพื่อการทำประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระดับชาติ จึงมีนโยบายให้สัมปทานและโครงการปลูกป่าออกมา แต่เมื่อจะดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวก็เกิดปัญหากับชาวบ้านที่ทำกินอยู่ก่อน จึงต้องมีโครงการ คชก. ออกมาเพิ่มเติมเพื่ออพยพคนออกนอกพื้นที่ป่า และเกรงว่าหากให้ประชาชนอยู่ต่อไปในพื้นที่เดิมก็จะมีมีการขยายการบุกรุกทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันอีกฝ่ายหนึ่งคือประชาชน ก็อ้างว่าตนเองทำกินในพื้นที่ป่ามานานแล้วไม่เห็นมีปัญหาอะไร และก็ไม่ได้เป็นฝ่ายทำลายป่าอย่างมหาศาลตามที่รัฐกล่าวหาด้วย ซึ่งตรงกันข้ามฝ่ายรัฐต่างหากที่มีนโยบายออกมากไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ทำให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น และผลของการรุกป่าพื้นที่ป่าของราษฎรจนเกินขอบเขต ก็เข้าไปทำลายความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการประท้วงคัดค้าน และต่อสู้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการครอบครองพื้นที่ป่า เพื่อการใช้ประโยชน์ของฝ่ายตน และเมื่อต่างฝ่ายต่างแย่งพื้นที่ป่ากันจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกล่าวโทษอีกฝ่ายหนึ่งว่าเป็นผู้กระทำผิด กล่าวคือ เป็นตัวการสำคัญในการบุกรุกทำลายป่าให้มีจำนวนลดน้อยลง

#### มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

สรุปได้ว่า ประเด็นความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการจัดการป่าของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบุกรุกทำลายป่า คือ การขยายที่ทำกินของประชาชนอันเนื่องมาจากจำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้น นับเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการบุกรุกทำลายป่า

จากที่กล่าวมาในเบื้องต้น สะท้อนให้เห็นถึงรายละเอียดของการคัดค้าน และประท้วงของฝ่ายประชาชนที่มีต่อนโยบายของรัฐ และมุมมองและมาตรการของรัฐที่มีต่อการจัดการกับ “ประชาชนในป่า” จนกระทั่งนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองในเรื่อง “การแย่งชิงทรัพยากรป่า” ระหว่างรัฐกับประชาชน ทำให้เกิดองค์กรของฝ่ายประชาชนที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นทางการ จนสามารถต่อรองและกดดันให้รัฐบาลต้องยอมผ่อนปรน และให้ความสนใจกับความสำคัญของปัญหาของประชาชนในพื้นที่ป่าที่เจ้าหน้าที่ทางราชการได้เข้าไปดำเนินการตามนโยบายของรัฐ

#### 4. ทฤษฎีนิเวศวิทยาวัฒนธรรม

สตีท สมิท (2525 : 20) ได้อธิบายถึงทฤษฎีนิเวศวิทยาวัฒนธรรมว่า จูเลียน สตีวาร์ด (Julian Steward) เป็นนักวิทยาศาสตร์คนแรก ที่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับสิ่งแวดล้อม คือ ลักษณะทางวัฒนธรรมหลายๆ อย่างนั้น มีลักษณะที่เป็น การปรับตัวชีวิตของคน (Adaptation) ให้เข้ากับลักษณะทางธรรมชาติแวดล้อมของแต่ละแห่ง เช่น คนที่อยู่ในเขตร้อน มักจะสร้างที่อยู่อาศัยให้โล่ง เพื่อให้เกิดการถ่ายเทของสภาพอากาศ เช่น ยกได้สูง ให้มีที่ว่างใต้หลังคาต่างๆ ส่วนในสภาพอากาศหนาวเย็น คงจะต้องอยู่ใน บ้านที่มีมิดชิด เป็นต้น

นิเวศวิทยาวัฒนธรรม หมายถึง วิธีการศึกษาหาข้อกำหนด หรือหลักเกณฑ์ทาง วัฒนธรรม ซึ่งเป็นผลกระทบจากการปรับตัวเข้ากับสภาวะแวดล้อม นิเวศวิทยาวัฒนธรรมมุ่ง มั่น เสาะแสวงหากฎเกณฑ์เพื่ออธิบายถึงที่มาของลักษณะและแบบแผนวัฒนธรรมบางประการ ซึ่งมีอยู่แต่ละสภาวะแวดล้อม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
 รั้งสำคัญในแนวคิดเรื่องนิเวศวิทยาวัฒนธรรม ก็คือ แก่นวัฒนธรรม (Culture Core) ซึ่งหมายถึง กลุ่มของลักษณะหรือแบบแผนวัฒนธรรมที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดมากที่สุดกับ กิจกรรมเพื่อการดำรงชีพและการจัดการทางเศรษฐกิจ แก่นวัฒนธรรมหมายรวมถึงแบบแผน ทางสังคม การเมือง และศาสนา ซึ่งได้แสดงให้เห็นประจักษ์แล้วว่า มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด กับการใช้ประโยชน์จากสภาวะแวดล้อมเพื่อการดำรงชีพของมนุษย์แต่ละกลุ่ม คือ สิ่งที่เราเรียกว่า “แก่นวัฒนธรรม” นั่นเอง

แบบแผนวัฒนธรรมที่มีความใกล้ชิดกับการปรับตัวเข้ากับสภาวะแวดล้อม เพื่อการ ดำรงชีพของมนุษย์มากที่สุด จึงน่าจะได้แก่ระบบเทคนิควิทยา (Technology) ของแต่ละสังคม ซึ่งรวมทั้งพวกเครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพ และการต่อสู้ป้องกันตนเองด้วย พวก สิ่งเหล่านี้เราอาจเรียกเพื่อให้เข้าใจง่ายๆ ว่า “วัฒนธรรมทางวัตถุ” (Material Culture) อย่างไร ก็ดีนิเวศวิทยาวัฒนธรรมมิได้สนใจศึกษาที่มาและการแพร่กระจายของเทคนิควิทยาโดยทั่วไป หากแต่ต้องการศึกษาเพื่อให้ทราบว่าสิ่งเหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้แตกต่างกันอย่างไร (Functions) และได้ก่อให้เกิดมีการจัดการทางสังคมที่แตกต่างกันอย่างไรในแต่ละสภาวะแวดล้อมมากกว่า สภาวะแวดล้อมแต่ละแห่งมิได้มีหน้าที่แต่เพียงช่วยให้การใช้เครื่องมือบางอย่างสะดวกขึ้น หรือเป็นตัวจำกัดขอบเขตขนาดของเครื่องมือเครื่องใช้บางอย่างเท่านั้น แต่ลักษณะพิเศษบาง

ประการของสภาวะแวดล้อมบางแห่ง อาจทำให้เกิดมีความจำเป็นต้องปรับตัวทางสังคม ซึ่งอาจส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงต่อไปภายหน้าก็ได้

ตัวอย่างเช่น สังคมที่ยังอยู่ในภาวะของการล่าสัตว์และหาของป่า ซึ่งมีเครื่องมือเครื่องใช้ระดับเดียวกัน อาทิ หอก ธนู ลูกดอกและกับดักสัตว์ อาจมีแบบแผนทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับการล่าสัตว์แตกต่างกันได้ เมื่ออยู่ในสภาวะแวดล้อมที่มีความแตกต่างกันมากในเรื่องของสภาพภูมิประเทศ จำนวนและชนิดของสัตว์ที่มี ถ้าหากว่าสัตว์ที่ต้องล่าเป็นประจำเป็นสัตว์ใหญ่และอยู่รวมกันเป็นฝูง เช่น สพรังหรือควายป่า เป็นต้น วิธีการล่าสัตว์ก็อาจต้องจัดทำในแบบร่วมมือกันระหว่างครอบครัวต่างๆ (Co-operative Hunting) จึงจะได้ประโยชน์โดยแท้จริง หากสภาวะของสัตว์ที่มีให้ล่าแตกต่างกันออกไป อย่างเช่น เป็นสัตว์เล็กและอยู่อย่างกระจัดกระจายทั่วไป การล่าสัตว์โดยแต่ละครอบครัวต่างคนต่างทำก็อาจทำได้ ครอบครัวต่างๆ ของคนในสังคมล่าสัตว์แบบนี้อาจตั้งอยู่ห่างๆ กัน ไม่จำเป็นต้องร่วมกันอยู่เป็นกลุ่มก้อนเกือบตลอดทั้งปี เหมือนพวกแรกก็ได้ นี่ก็เป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นการปรับตัวทางวัฒนธรรมเพื่อใช้ประโยชน์จากสภาวะแวดล้อมของมนุษย์ในแต่ละสังคมได้เป็นอย่างดี สังคมมนุษย์ที่มีระดับเทคนิควิทยาเท่าเทียมกัน อาจมีแบบแผนทางวัฒนธรรมแตกต่างกันมากได้ เพราะความจำเป็นที่วัฒนธรรมต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกันอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้เอง โครงสร้างของระบบนิเวศในภูมิปัญญาชาวบ้าน จึงเป็นโครงสร้างที่เกิดขึ้นจากการจัดระเบียบโดยผ่านการเจรจาต่อรอง และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ระหว่างผี (เทวดา คนตาย) มนุษย์ (คนเป็น) สัตว์ พืช ดิน น้ำ และพลังธรรมชาติต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันผ่านความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ การพึ่งพิงและการต่อรอง แนวคิดที่มองระบบนิเวศในลักษณะองค์รวมเช่นนี้ส่งผลให้ภูมิปัญญาชาวบ้านเน้นความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ (พืช สัตว์ ที่ดิน แหล่งน้ำ) และระหว่างมนุษย์ด้วยกันเป็นสำคัญ

การมองระบบนิเวศในลักษณะของเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม ส่งผลต่อแนวคิดในเรื่องของสิทธิในการเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ สิ่งมีชีวิตที่อยู่อาศัยในระบบนิเวศชุดหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมนุษย์มีพันธะรับผิดชอบในการทำความเข้าใจ และรักษาคุณภาพหรือสายสัมพันธ์อันเหมาะสมระหว่างสรรพชีวิตทั้งหมดในระบบนิเวศชุดนั้น แนวคิดดังกล่าวข้างต้นนี้เอง ทำให้ภูมิปัญญาชาวบ้านมีพื้นฐานของแนวคิดเชิงศีลธรรม และเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องสิทธิการใช้หรือสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งหมายรวมถึงพันธะหน้าที่ในการดูแลจัดการระบบนิเวศไปพร้อมกัน สิทธิในการใช้ หมายถึง สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินหรือทรัพยากรส่วนรวมของชุมชน สมาชิกของชุมชนเท่านั้นจึงมีสิทธิในการ

เข้าถึง หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชุมชน โดยนับนี้ แนวคิดเรื่องสิทธิให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรส่วนร่วมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น แม้ว่าโดยทฤษฎีแล้ว สมาชิกของชุมชนจะมีสิทธิตามธรรมชาติในการใช้ทรัพยากรส่วนร่วม เช่น การใช้กำลังตัดฟันแผ้วถางฝืนป่าให้เป็นไร่ เป็นสวนเพื่อประโยชน์ส่วนตัวได้ แต่ชุมชนก็สามารถใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคมเป็นสำคัญ

## 5. ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่

บุญเลิศ นนทลือชา (2536 : 17-18) กล่าวว่า ทฤษฎีโครงสร้างและการทำหน้าที่เป็นระบบสังคมในชุมชนที่มีการสร้างระบบ กฎเกณฑ์ กำหนดคสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่างๆ ให้ปฏิบัติตาม ตลอดจนมีการจัดระเบียบต่างๆ เช่น ระบบครอบครัว การผลิต การปกครอง ศาสนา ความยุติธรรม ฯลฯ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า สังคมสร้างสถาบันต่างๆ ในชุมชนขึ้นมาเพื่อให้ชีวิตชุมชนดำรงอยู่ได้ ระบบสถาบันสังคมในชุมชนจึงทำหน้าที่สำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ เสมือนกลไกทำงาน เพื่อประโยชน์ของชุมชนและการอยู่ร่วมกันของชุมชนและการอยู่ร่วมกันของมนุษย์

ระบบสังคมในชุมชนที่สามารถจะรักษาระบบไว้ได้นั้น จะต้องทำหน้าที่ 4 ประการคือ

1. ระบบสังคมต้องมีวัตถุประสงค์และดำเนินไปเพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ (Goal Attainment) วัตถุประสงค์ของชุมชนมีความจำเป็นเพื่อความอยู่รอดแห่งสังคม สมาชิกในชุมชนจะอยู่ได้อย่างสงบสุข ทำอย่างไรจึงจะถ่ายทอดวัตถุประสงค์ของชุมชนนี้ไปสู่สมาชิกในชุมชน มีการดำเนินการไปสู่เป้าหมายและมีการควบคุมอย่างไรที่จะทำให้สมาชิกได้ปฏิบัติไปสู่วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของชุมชน สถาบันทางสังคมที่ทำหน้าที่นี้ ได้แก่ สถาบันครอบครัวและสถาบันการศึกษาในชุมชน
2. ระบบสังคมต้องมีการปรับตัว (Adaptation) การปรับตัวมีความจำเป็นและสำคัญมากต่อการมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน การที่สมาชิกในชุมชนมีความสัมพันธ์และการกระทำระหว่างกันนั้น จำเป็นต้องคิดหาเทคนิควิธีต่างๆ ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของสังคมและเสริมสร้างพลังต่างๆ ภายในระบบให้ดีขึ้น สถาบันทางสังคมที่จะช่วยทำหน้าที่นี้อย่างมาก ได้แก่ สถาบันเศรษฐกิจ

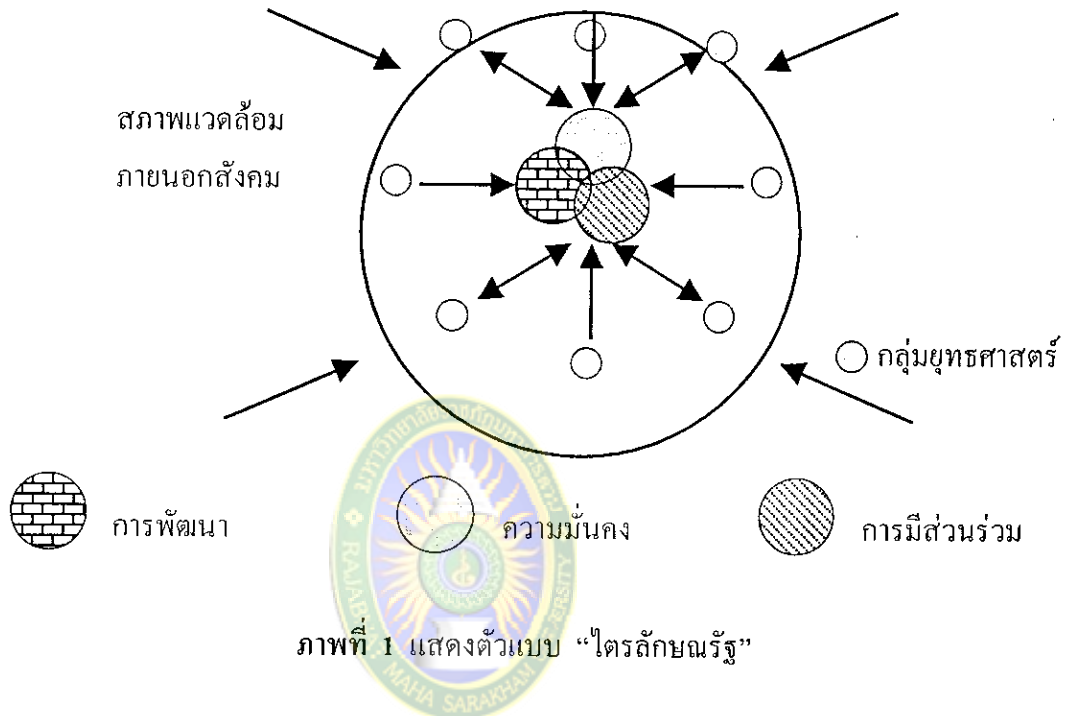
3. ระบบสังคมจะต้องมีการบูรณาการรวมหน่วย หรือการผสมผสานส่วนต่างๆ (Integration) การบูรณาการรวมหน่วยมีความสำคัญต่อระบบ ก็เพราะเพื่อสร้างความเข้าใจภายในระบบ เพื่อช่วยทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายของสังคม และเพื่อป้องกันภาวะความตึงเครียดที่อาจเกิดขึ้นได้ในระบบสถาบันทางสังคมที่ทำหน้าที่นี้ ได้แก่ สถาบันการเมือง การปกครอง สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

4. ระบบสังคมจะต้องมีการจัดการกับความตึงเครียด (Tension Management or Latency) ภายในระบบสังคมของชุมชนย่อมมีความขัดแย้งหรือความตึงเครียดอยู่เป็นธรรมดา จากบุคคล กลุ่ม สถาบัน ระบบสังคมต้องทำหน้าที่แก้ไข หรือจัดการกับสิ่งเหล่านี้ เพื่อก่อให้เกิดความสมดุลในสังคม สถาบันทางสังคมที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ สถาบันศาสนา และสถาบันศาล

โดยปกติแล้วการทำงานของระบบสังคมเหล่านี้ เป็นผลให้สังคมอยู่ในสภาพสมดุลเคลื่อนที่ (Moving Equilibrium) กล่าวคือ ระบบหรือสถาบันทางสังคม จะปรับตัวเข้าหากันตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในสภาพทางสังคมและทางภูมิศาสตร์ แต่ละสถาบันจะทำหน้าที่ของตน ซึ่งเป็นการสนองความต้องการของสถาบันอื่นๆ และสังคมส่วนรวม แต่ก็ต้องยอมรับว่าไม่มีสังคมใดที่ส่วนประกอบหรือสถาบันต่างๆ ดังกล่าวจะสามารถทำหน้าที่โดยสมบูรณ์ทุกประการ

## 6. ทฤษฎีไตรลักษณ์รัฐ

โครงสร้างและกิจกรรมของรัฐในตัวเองแบบ “รัฐล้อมสังคม” นี้ เกิดจากเหตุผลสามด้านของรัฐในนามของความมั่นคง การพัฒนา และการมีส่วนร่วม ดังภาพต่อไปนี้



จากภาพอธิบายได้ดังนี้ **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม**

**Rajabhat Mahasarakham University**

ความมั่นคง เป็นสิ่งที่ใกล้กับสัญชาตญาณของมนุษย์มากที่สุด และเป็นเหตุผล

ดั้งเดิมของรัฐที่ก่อให้เกิด โครงสร้างที่ประกอบกิจกรรมอันต่อเนื่องยาวนาน ความมั่นคงจึงเป็น พื้นฐานสำคัญของรัฐกับสังคม

การพัฒนา เป็นคำใหม่ แต่ก็บ่งบอกถึงเหตุผลหลักดั้งเดิม คือ การแสวงหาความสุข ด้วยการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้มีมากที่สุด สำหรับคนจำนวนมากที่สุด ลำดับชั้นและวิถีของการ พัฒนาจะเป็นอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาของแต่ละสังคม สภาพแวดล้อมภายใน และภายนอกของสังคม ลักษณะด้านต่าง ๆ ของสังคม เช่น ลักษณะทางทรัพยากรธรรมชาติ และมนุษย์ ตลอดจนระบบสังคม – วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และการเปลี่ยนแปลง การ โต้ตอบกับการเปลี่ยนแปลง

การมีส่วนร่วม ในความหมาย เป็นคำกลาง ๆ มิได้หมายถึงประชาธิปไตยแบบหนึ่ง แบบใด หากหมายถึง การมีสิทธิ -หน้าที่ -มีส่วนร่วมแบบรอบด้าน คือ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

นอกจากนั้น แต่ละมิตียังทั้งประสานกันและขัดแย้ง แข่งขัน ช่วงชิงทรัพยากรอันมี อยู่อย่างจำกัด ตลอดจนช่วงชิงการนำที่จะเป็น มิตินำ ของรัฐอีกด้วย



**กล่าวโดยสรุป** ผู้วิจัยจะนำแนวความคิดว่าด้วยความขัดแย้ง มาเป็นประเด็นสำคัญในการศึกษา โดยจะพิจารณาสาเหตุของความขัดแย้ง พลวัตหรือพฤติกรรมของความขัดแย้ง การแก้ไขหรือการยุติ และผลของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องป่า โดยจะเชื่อมโยงกับการปรับตัวแบบทฤษฎีของสิ่งแวดล้อมกับสถานการณ์ป่าไม้ในประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีใดลักษณะรัฐ จะช่วยอธิบายเพิ่มเติมได้อีกว่า ทำไมนโยบายของรัฐที่ผ่านมาจึงเน้นที่มติดีการพัฒนาที่มติดีความมั่นคงเสียเป็นส่วนใหญ่ จนกระทั่งขาคมิตีการมีส่วนร่วม จนนำไปสู่ตัวแบบ “รัฐล้อมสังคม” อันส่งผลให้เกิด “ความขัดแย้งทางการเมือง (และสังคม)” อย่างไม่มีวันสิ้นสุด

## 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**ปราณี ขัตติยศ (2538 : 197 – 199)** ศึกษาเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองของการอนุรักษ์ป่าไม้: กรณีศึกษาป่าดงใหญ่ จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า นโยบายของรัฐในอดีตจนถึงปัจจุบันในการจัดการทรัพยากรร่วมกันโดยรัฐมาตลอด นโยบายมีลักษณะวางแผนจากส่วนบนลงล่างกระทบต่อความเป็นอยู่ของชาวบ้านและการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่ไม่มีการกระจายอำนาจการจัดการสู่ประชาชนในการมีส่วนจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จะมีเพียงการจัดการตามที่รัฐอนุญาต ภายใต้กฎหมายอันเป็นเครื่องมือของรัฐ อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านมีศักยภาพในการอนุรักษ์ จะเห็นจากการจัดตั้งองค์กรโดยชาวบ้านและดำเนินการโดยที่มิ้นักวิชาการและองค์กรภายนอก เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน สถาบันการศึกษา เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้ การร่วมแนะนำ การอนุรักษ์จะยั่งยืนและพัฒนาสู่การอยู่ดีกินดีเป็นการพัฒนาที่ตอบสนองชาวบ้านเพื่อให้ลูกหลานมีทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน แต่ขบวนการอนุรักษ์ของชาวบ้านก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อผลประโยชน์ของกลุ่มบางกลุ่ม ตลอดจนขาดการสนับสนุนของรัฐ และรัฐยังใช้มาตรการจัดการทุกวิถีทางโดยนำหลักกฎหมายมาจัดการ นอกจากนี้ ชาวบ้านส่วนใหญ่มีรายได้จากการทำไร่ มันสำปะหลัง และมีการกู้เงินจากเงินในระบบสถาบันการเงินนอกระบบ หากจะดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินได้อย่างยั่งยืนเราต้องเข้าใจชุมชนชาวบ้านในการประกอบอาชีพ โดยรัฐควรส่งเสริมการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ส่งเสริมนโยบายเขตพื้นที่มันสำปะหลัง และพยายามส่งเสริมให้ราษฎรเพิ่มปริมาณผลผลิตด้วยการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูง และต้องส่งเสริมการทำเกษตรผสมผสานอย่างจริงจัง จะช่วยลดการ

บุกเบิกพื้นที่ป่าไม้เพื่อเพิ่มพื้นที่การปลูกพืชไร่ได้ ซึ่งราษฎรคือหัวใจของการพัฒนาร่วมกับ  
ทรัพยากร ธรรมชาติ ราษฎรต้องมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ มีโลกทัศน์ที่สามารถมองได้หลาย  
ด้าน ตลอดจนทำงานประสานองค์รภายนอกทั้งภาครัฐ เอกชน เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นเข้ม  
แข็งและพึ่งตนเองได้ ราษฎรจะหวงแหนทรัพยากรท้องถิ่น เมื่อราษฎรต้องพึ่งระบบนิเวศ  
ดังนั้น ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติของราษฎรจะยั่งยืนได้นั้น ต้องอยู่บน  
พื้นฐานของวัฒนธรรมอันเป็นวิถีชาวบ้าน และราษฎรต้องได้รับการยอมรับจากทางราชการ  
ด้วยการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรให้แก่ราษฎร โดยออกกฎหมายรองรับและได้รับ  
การสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ การยอมรับภูมิปัญญาชาวบ้าน ตลอดจนการประสาน  
กับองค์กรภายนอกชุมชน

ศยามล ไกยูรวงศ์ (2538 : 356-358) ศึกษาเรื่อง ข้อขัดแย้งในการใช้พื้นที่ป่าตาม  
นโยบายของรัฐ พบว่า เนื่องจากปัญหาของการขาดประสิทธิภาพในการให้หนังสือแสดง  
กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชนอย่างทั่วถึง และขาดกลไกตรวจสอบจากประชาชนต่อการปฏิบัติงาน  
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐก็ไม่ยอมรับสิทธิการใช้ประโยชน์ของชุมชน  
ร่วมกันที่เคยมีในอดีตและในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐ ประกอบ  
กับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่าด้วยการมีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายใน  
การป้องกันทำลายป่า การจำแนกการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินป่าไม้ การจัดที่ดินในเขต  
ป่ารูปแบบต่าง ๆ กันจึงไม่อาจแก้ปัญหาได้ เนื่องจากกฎหมายและนโยบายเองเปิดช่องส่งเสริม  
การใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้อย่างไม่จำกัดให้แก่หน่วยงานรัฐและเอกชน รวมทั้งการปฏิบัติงาน  
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ  
 อีกทั้งละเลยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการ นอกจากนี้ การบริหารจัดการที่ดินในเขต  
ป่าไม้ของรัฐมีการขยายส่วนราชการแต่ไม่มีการกระจายอำนาจตัดสินใจไปสู่เจ้าหน้าที่ของ  
รัฐในภูมิภาค โดยที่อำนาจการตัดสินใจอยู่ส่วนกลาง ด้วยเหตุนี้เองการจัดการที่ดินในเขตป่าโดย  
รัฐจึงล้มเหลวมาโดยตลอด ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนจึงมีความจำเป็นซึ่งรัฐต้องส่งเสริม  
ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ขณะเดียวกันต้องมีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์  
ในเนื้อที่จำกัด การออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เอกชนต้องกำหนดให้ชัดเจนบนพื้นฐานของการใช้  
ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และมีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการที่ดินในเขตป่า ซึ่งต้องมีการ  
ปฏิรูปกฎหมายและนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันระหว่างชุมชน  
เอกชน และรัฐ อย่างยั่งยืน

ภุมรินทร์ ศรีสินทร (2539 : 185 – 198) ศึกษาเรื่อง ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องการใช้ทรัพยากรป่า พบว่า ความขัดแย้งในเรื่องป่าระหว่างรัฐกับประชาชนมีสาเหตุหลักๆ รวม 3 ประการ ประการแรก มาจากรัฐไม่ตระหนักในปัญหาเรื่องป่า ทำให้รัฐปล่อยปละละเลยในการกิจด้านนี้ ประการที่สอง นโยบายของรัฐทำให้เกิดปัญหา และประการที่สาม ประชาชนขาดความรับผิดชอบในการใช้ประโยชน์จากป่า โดยมีพลังกดดัน 3 ด้าน เป็นปัจจัยสนับสนุนให้แก่พลังเศรษฐกิจ พลังการเมือง และพลังเทคโนโลยีและสื่อมวลชน นอกจากนี้ ปัจจัยอีกประการหนึ่ง คือ แนวความคิดเชิงวัฒนธรรมของรัฐและประชาชนที่ต่างกัน นำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในที่สุด

ขมัยโถม สุนทรสวัสดิ์ (2520 :83) ศึกษาเรื่อง การศึกษาประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจกรรมป่าไม้ในภาคเหนือของไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2439-2475 พบว่า ประวัติการจัดการทรัพยากร โดยให้ความสำคัญกับป่าไม้คือธุรกิจอุตสาหกรรมไม้สัก การเปิดการค้าอันเป็นผลมาจากสนธิสัญญาเบาริ่ง พ.ศ.2396 ได้เปลี่ยนสิทธิ์ในการจัดการทรัพยากรจากชาวเมืองและผู้ครองนคร ผู้ปกครองนครจะได้ผลประโยชน์จากตอบแทนในรูป “ส่วย” สำหรับประชาชนในสมัยสุโขทัยและอยุธยาเองก็ได้รับผลประโยชน์จากการบุกเบิกป่า (ก่นสร้าง) นอกจากนี้ได้รับสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของที่ดินยังได้บำเหน็จรางวัลในฐานะผู้บุกเบิกหักรั้งทางพงอีกด้วย ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งของสังคมต้องการที่ดินเพื่อทำการเกษตรในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ยังมีจำนวนมาก

ในงานเชิงประวัติศาสตร์ได้พยายามมองนโยบายของรัฐที่มีต่อกิจกรรมป่าไม้ในระยะเวลาก่อนก่อตั้งกรมป่าไม้วางไม่เป็นระบบแบบแผนที่แน่นอน ต่อมาพิจารณาเห็นความจำเป็นในการมีสถาบันเข้าควบคุมกิจการป่าไม้ รัฐบาลได้จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 และพยายามหามาตรการต่าง ๆ เข้าควบคุมกิจการป่าไม้ให้เป็นระเบียบให้การสัมปทานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติมากที่สุด การแก้ไขปัญหาลักลอบตัดไม้ทำลายป่าโดยการออกกฎหมายควบคุมการตัดไม้ ในการศึกษามิติประวัติศาสตร์ชั้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้อันเป็นสิ่งสำคัญของประเทศชาติ และการจัดการป่าไม้โดยการรวมอำนาจการจัดการไว้ในมือของรัฐส่วนกลาง และใช้กฎหมายควบคุมกิจการป่าไม้ และจากการจัดการแบบรวมศูนย์ทำให้รัฐบาลประสบอุปสรรคในการปฏิบัติงาน โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือเนื่องจากเจ้าพนักงานป่าไม้มีน้อยและขาดการประสานงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็ดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน

ลาวลีย์ มนต์ไทรเวศน์ (2529 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับหนังสือสิทธิ์ทำกิน (สทก.) ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาเฉพาะกรณีเขตป่าวังเพลง

ตำบลม่วงค่อม อำเภอลำนำราญณ์ จังหวัดลพบุรี พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นที่ดีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ทั้งนี้ เพราะประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ป่าเวลานานทำให้รับรู้ ผลเสียต่างๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการทำลายป่า

วิชณี บุนนาค (2530 :72) ศึกษาเรื่อง กรณีการระดมพลังและการเข้าร่วมการคัดค้านการสร้างกระเช้าลอยฟ้าดอยสุเทพ จังหวัดเชียงใหม่ พบประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าอย่างมีประสิทธิภาพในสังคมข้อมูลข่าวสาร จำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายมารองรับการมีส่วนร่วมโดยศึกษากฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ความพยายามให้รัฐองเห็นความสำคัญของประชาชน เนื่องจากที่ผ่านมามาตรการทางกฎหมายที่พยายามวิครอนสิทธิในการเข้าจัดการทรัพยากรของประชาชนมีผลทำให้ป่าไม้ลดปริมาณลงไปเรื่อย ๆ และแนวทางแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้ให้ยั่งยืนระยะยาวอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีแนวความคิดที่จะนำกฎหมายมารองรับสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรที่แท้จริง

อนวัช ยาวิชัย (2534 : 52-53) ศึกษาเรื่อง กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า พบว่า การดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าของรัฐภายใต้ นโยบายและกฎหมายที่เป็นอยู่ซึ่งถือว่าทรัพยากรป่าเป็นของรัฐ และรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่เป็นผู้มีอำนาจในการจัดการดูแลและใช้ประโยชน์ ซึ่งผลปรากฏออกมา พื้นที่ป่าลดลงเหลือเพียงไม่ถึงร้อยละ 30 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแนวความคิดการจัดการป่าเสียใหม่ จากแนวคิดเดิมที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการใช้ประโยชน์ไปสู่แนวทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่า พร้อมกับชี้แนวทางในความพยายามของรัฐซึ่งได้กำหนดแนวทางการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 แต่ในการดำเนินงานไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจประชาชนอย่างชัดเจนอันจะทำให้การพัฒนาทรัพยากรป่าเป็นไปอย่างยั่งยืน การศึกษานี้ได้เสนอว่า การกระจายอำนาจการจัดการป่าไปให้ประชาชนโดยองค์กรชุมชนให้มีอำนาจจัดการตามกฎหมาย ภายในกฎระเบียบที่ชุมชนกำหนด จะสามารถทำให้การพัฒนาทรัพยากรป่าประสบผลอันจะเกิดผลดี และประโยชน์สุขต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมในที่สุด

แนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าหังแต่รัฐบาลและเจ้าหน้าที่เป็นการยากที่จะรักษาพื้นที่ป่าไม้และความสมดุลของป่าไม้ไว้ได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่และนโยบายขาดความยืดหยุ่น

รวมถึงขาดความเข้าใจในโครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน ความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการป่าเสียใหม่ไปสู่แนวทางที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ฉลาดชาย รमितานนท์ (2528 : 104-110) ศึกษาเรื่อง ป่าไม้สังคมกับการพัฒนาชนบท พบว่า เมื่ออำนาจการจัดการทรัพยากรอยู่ที่รัฐ นอกจากมาตรการทางกฎหมายแล้วรัฐยังมีนโยบายส่งเสริมเอกชนรายใหญ่เข้ามาดำเนินการปลูกป่าในพื้นที่ที่รัฐเห็นว่ามีความเสื่อมโทรมเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าให้กลับสมบูรณ์ การปลูกสร้างสวนป่า ซึ่งมาตรการดังกล่าวนำไปสู่ความขัดแย้งในการอนุรักษ์ป่า เนื่องจากการปลูกป่าเศรษฐกิจต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่และต้องตัดต้นไม้ต้นอื่นทิ้งเป็นการอนุรักษ์ที่เน้นเศรษฐกิจโดยขาดการมองความสมดุลทางนิเวศ ทางออกที่จะสามารถรักษาสภาพป่าให้คงอยู่และมีปริมาณเพิ่มขึ้นของทรัพยากรป่าไม้ และความสมดุลของระบบนิเวศและได้เสนอความต้องการที่แท้จริงของชุมชน แนวทางที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบป่าสังคมหรือป่าชุมชน (Social Forest of Community Forestry) ซึ่งได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์การมีส่วนร่วมและบทบาทหน่วยงานป่าไม้ของรัฐ องค์การประชาชน ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็น คือ ที่ดิน แรงงาน ทุน และความรู้ทางเทคนิค โดยได้เสนอหุ่นจำลอง 8 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 ป่าที่ประชาชนมีส่วนร่วมบนพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ (ระบบ Taungya , หมู่บ้านป่าไม้) (Participatory Forestry on State Forest Lands)

รูปแบบที่ 2 โครงการป่าไม้สังคมที่บริหารโดยหน่วยงานป่าไม้บนพื้นที่ของชุมชน (Super Management Model)

รูปแบบที่ 3 หน่วยงานป่าไม้ของรัฐทำหน้าที่เป็นหน่วยงานส่งเสริม (Super Service Model)

รูปแบบที่ 4 รัฐจัดหาป่าของรัฐให้กับโครงการป่าชุมชน (Partnership Model)

รูปแบบที่ 5 โครงการป่าไม้ชุมชนที่สนับสนุนโดยหน่วยงานป่าไม้ (Partnership Model)

รูปแบบที่ 6 โครงการป่าไม้ชุมชนที่ได้รับการช่วยเหลือจากคนกลางหรือบุคคลที่สาม

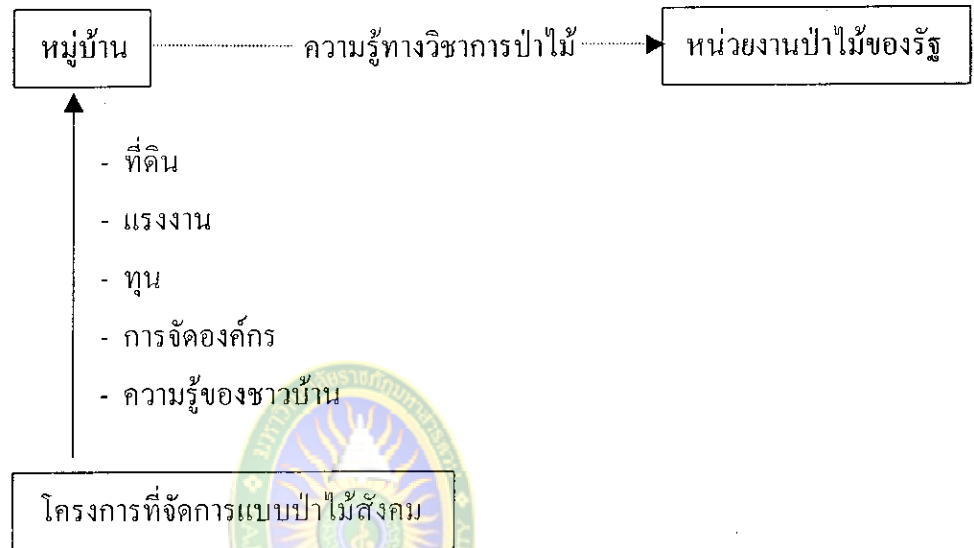
รูปแบบที่ 7 โครงการให้ทุนเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดกิจกรรมป่าไม้ชุมชน

รูปแบบที่ 8 โครงการพัฒนาชุมชนที่สนับสนุนโดยหน่วยงานป่าไม้ของรัฐ (Institutional Development Model)

งานวิจัยป่าไม้สังคมหรือป่าชุมชนแสดงให้เห็นถึงบทบาทของนักป่าไม้อาชีพในด้านการให้ความช่วยเหลือในโครงการป่าสังคม โดยอาจทำได้ทั้งบทบาททางด้านการเป็นผู้เข้ามาทำและบทบาทในด้านการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือ ในบทบาทเช่นนี้ต้องสอดคล้องกับขั้นตอนต่าง ๆ ของการกำหนดโครงการ การวางแผน การนำไปปฏิบัติและการประเมินผล เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้การกำหนดโครงการและการวางแผนโครงการป่าไม้สังคม ส่วนใหญ่ยังกระทำโดยป่าไม้อาชีพ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถูกจำกัดให้อยู่เพียงเฉพาะด้านการนำไปปฏิบัติเท่านั้น ราชการศึกษาหลายแห่งในต่างประเทศเสนอว่า ควรเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดโครงการและการวางแผนในขั้นตอนของการออกแบบโครงสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญเป็นพิเศษ ความร่วมมือในการออกแบบโครงการจะช่วยให้ความสามารถพัฒนายุทธวิธีในระดับกว้างซึ่งสามารถนำมาแปรเป็นโครงการที่นำมาปฏิบัติได้

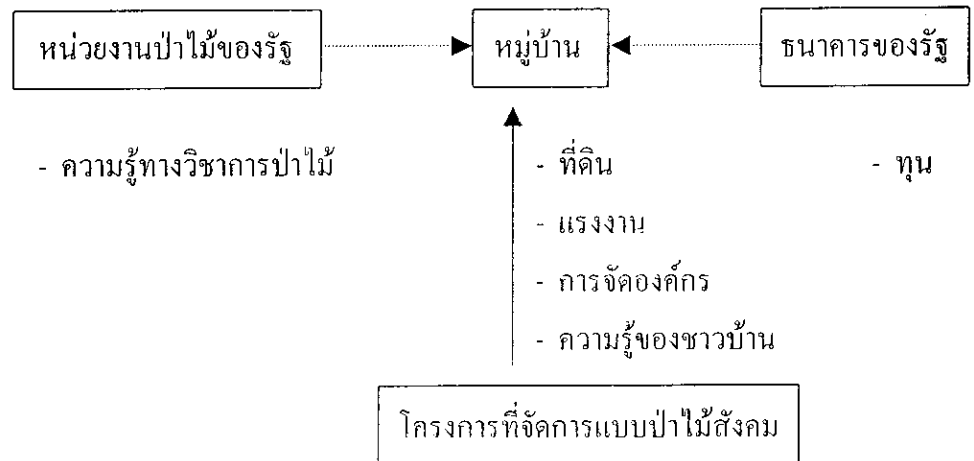
ในการศึกษาให้ความสำคัญต่อความรู้และเทคนิคของชาวบ้าน (Indigenous Knowledge) โดยการแยกแยะระหว่าง “ความรู้ของนักวิชาการ” กับ “ความรู้ของชาวบ้าน” ซึ่งจำเป็นต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดยุทธวิธีในป่าไม้สังคม และพบว่า รูปแบบที่น่าจะเหมาะสมสำหรับกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ รูปแบบที่ 3 และรูปแบบที่ 7 (ดังแผนภาพ 2 และ 3) ซึ่งเป็นรูปแบบที่โครงการป่าไม้สังคมเป็นของประชาชนและประชาชนเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ ด้วยทุน แรงงาน ที่ดิน ความรู้ของประชาชนชาวบ้าน และการจัดองค์กรเป็นความรู้ทางวิชาการป่าไม้เท่านั้น หรืออาจจะมีแหล่งทุนจากธนาคารของรัฐเข้ามาให้การสนับสนุนเพื่อจูงใจให้เกิดกิจกรรมป่าชุมชนขึ้น ด้วยเหตุผล คือ

1. การดำเนินการของชาวบ้านมักเกิดขึ้นจากความริเริ่มหรือการสืบทอดทางวัฒนธรรม จารีตประเพณี ในการดำเนินการจัดการรักษาป่าตั้งแต่การวางแผนโครงการ ขั้นตอนการปฏิบัติงานไม่ได้เกิดขึ้นจากความร่วมมือหรือความริเริ่มของหน่วยงานของรัฐแต่ประการใด
2. องค์กรป่าชุมชนที่ตั้งขึ้นเป็นองค์กรที่มีอยู่แล้ว ซึ่งได้พัฒนาจากความคิดริเริ่มหรือการสืบทอดทางวัฒนธรรม จารีตประเพณี
3. บทบาทของหน่วยงานป่าไม้ของรัฐในความเป็นจริง กรมป่าไม้มิได้เข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินการของชาวบ้านเลย แม้แต่บทบาทในการส่งเสริมและให้ความรู้ในทางวิชาการป่าไม้ แต่อย่างไรก็ตามหากกรมป่าไม้จะได้เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมแล้วก็ย่อมจะทำการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้านนั้นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



แผนภูมิที่ 1 แสดงการจัดการป่ารูปแบบที่ 3 หน่วยงานป่าไม้ของรัฐทำหน้าที่เป็น  
 หน่วยงานส่งเสริม (Super Service Model)  
 มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University



แผนภูมิที่ 2 แสดงการจัดการป่ารูปแบบที่ 7 โครงการให้ทุนเป็นสิ่งจูงใจให้เกิด  
 กิจกรรมป่าไม้ชุมชน

**เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง** (2534 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา “วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า” โดยเน้นการนำเสนอศักยภาพการจัดการของชุมชนในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ พบว่า หลักการและแนวทางการดำเนินงานของรัฐ ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการพื้นที่ป่า และไม่สอดคล้องกับมุมมองของชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่น

**เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ** (2536 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา พบว่า การจัดการทรัพยากรของชุมชนในความเป็นชุมชนและสิทธิอันชอบธรรมและพันธะที่จะพึงมีในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น สามารถทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาหลักอันขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร รวมทั้งเงื่อนไขปัจจัยภายในแก่มุมและระดับต่าง ๆ ในการจัดการทรัพยากรและวิเคราะห์เชิงนโยบายจากมุมมองของชาวบ้านได้

**ฉัตรสุมาลย์ กบิลสิงห์ และคณะ** (2534 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง “พระพุทธศาสนาเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ” เป็นงานวิจัยที่ศึกษาในระดับวิถีชีวิตและการมีส่วนร่วมของชาวพุทธกับการพึ่งพาป่า พบว่า ความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างชาวพุทธกับป่า การเป็นชาวพุทธเริ่มแรกหมายถึงผู้อยู่ป่า จริยธรรมเบื้องต้นของชาวพุทธเกิดขึ้นจากรากฐาน การทำความเข้าใจเรื่องความรักและความกตัญญูที่ชาวพุทธมีต่อป่าและทุกสิ่งที่เป็นธรรมชาติ โดยพื้นฐานจริยธรรมของชาวพุทธเน้นที่ความเมตตากรุณาต่อสรรพสิ่งทั้งหลาย การอนุรักษ์จะได้ผลก็ต่อเมื่อเกิดความตระหนักในตัวตนมนุษย์ การศึกษาเรื่องการอนุรักษ์ในพุทธศาสนานั้นสามารถน้อมนำให้เป็นผู้ที่ได้พัฒนาจิตวิญญาณอย่างแท้จริงด้วย ในพุทธศาสนา mong การแก้ไขปัญหายอยู่ที่ตัวตนมนุษย์ ต้องแก้ที่จิตวิญญาณ