



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย  
Buffer Zone Management in Thailand

โดย

ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์  
นางอาทิตย์ยา พองพรหม  
นางสาวนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล

มิถุนายน 2550

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย

Buffer Zone Management in Thailand

คณะผู้วิจัยประกอบด้วย

ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์

นางอาทิตย์ยา พองพรหม

นางสาวนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

## คำนำ

โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย” (Buffer Zone Management in Thailand) ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยดำเนินการศึกษาวิจัยในช่วงเดือนกันยายน 2549 ถึง กุมภาพันธ์ 2550 รวมระยะเวลา 6 เดือน รายงานวิจัยนี้ เป็นการค้นคว้า รวบรวม และทบทวนเอกสาร งานวิชาการ ข้อมูลสถิติ ตลอดจน กฎหมาย แผนงาน นโยบาย ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาสังเคราะห์ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึง การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทยรอบหลายปีที่ผ่านมา เนื้อหาสำคัญของรายงาน ประกอบด้วย แนวคิด นิยาม การกำหนดขอบเขต ปัญหาและความรุนแรงของปัญหาในพื้นที่ กันชน กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนระบบการจัดการพื้นที่กันชน และผลกระทบ จากการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ

คณะผู้วิจัยหวังอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษานี้จะช่วยให้เกิดความชัดเจนในความหมายและ การกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนจากทัศนะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับซึ่งจะเป็นฐานข้อมูล สำคัญที่จะนำไปสู่การกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนของไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น พร้อมกันนี้ได้สรุป และเสนอแนวทางในการจัดการพื้นที่กันชนที่สามารถปรับใช้ในการวางนโยบาย และแผนการ จัดการพื้นที่กันชนสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

การวิจัยครั้งนี้ไม่อาจเป็นไปได้หากไม่ได้รับความร่วมมือและสนับสนุนข้อมูลจาก ห้องสมุดศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์แห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ห้องสมุด มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ห้องสมุดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหอสมุด แห่งชาติ คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณ ดร.เกษมสันต์ จิณณวาโส เลขาธิการ สำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ให้ข้อแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัย ครั้งนี้ รวมถึงผู้ร่วมทีมวิจัยที่อดทนเรียนรู้ รับผิดชอบ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเป็นกำลังใจ ซึ่งกันและกัน จนทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี อนึ่ง คณะผู้วิจัยขออ้อมรับคำวิจารณ์ ผลงานวิจัยนี้ด้วยความเต็มใจยิ่ง

คณะผู้วิจัย  
มิถุนายน 2550

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	I
สารบัญ	II
สรุปสำหรับผู้บริหาร	VIII
บทคัดย่อ	XI
Abstract	XII

### บทที่ 1 บทนำ

1.1	ความเป็นมาและความสำคัญของงานวิจัย	1
1.2	วัตถุประสงค์ของงานวิจัย	4
1.3	กรอบแนวคิดการวิจัย	4
1.4	ขอบเขตของการวิจัย	5
1.5	ระยะเวลาดำเนินการวิจัย	6
1.6	ระเบียบวิธีการวิจัย	6
1.7	ผลที่คาดว่าจะได้รับ	6

### บทที่ 2 แนวคิด ความหมาย และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน

2.1	แนวคิด ความหมายของพื้นที่กันชน	7
2.2	ประเภทของพื้นที่กันชน	12
2.3	ขอบเขตของพื้นที่กันชน	15
2.4	ความสำคัญของพื้นที่กันชน	18

### บทที่ 3 สภาพปัญหาและขนาดความรุนแรงของปัญหาการใช้ประโยชน์และการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย

3.1	ปัญหาและขนาดความรุนแรงของปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่กันชน	21
3.1.1	ปัญหาการถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดิน	22
3.1.2	ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้	23
3.1.3	ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน	26
3.2	ปัญหาและขนาดความรุนแรงของปัญหาการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย	29
3.2.1	สภาพปัญหา	29
3.2.2	ขนาดความรุนแรงของปัญหา	36

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน</b>	40
4.1    มาตรการ และนโยบายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน	40
4.2    กฎหมาย และนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย	41
4.2.1    หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน	42
4.2.2    กฎหมายและนโยบายสำคัญ	43
 <b>บทที่ 5 แนวคิดและแนวทางการจัดการพื้นที่กันชน</b>	 62
5.1    แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่กันชน	62
5.1.1    แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)	62
5.1.2    แนวคิดการบูรณาการการอนุรักษ์และพัฒนา (Integrated Conservation and Development: ICD)	64
5.1.3    แนวคิดการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy)	65
5.1.4    แนวคิดการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม (Participatory Natural Resources Management)	66
5.1.5    การจัดการพื้นที่แบบผสมผสาน (Integrated land use Management)	69
5.1.6    แนวคิดการพัฒนานวนศาสตร์ชุมชน	71
5.2    แนวทางและรูปแบบการจัดการพื้นที่กันชน	73
5.2.1    การพัฒนาเกษตรยั่งยืน	77
5.2.2    การส่งเสริมและการพัฒนาป่าชุมชนในพื้นที่แนวกันชน	87
5.2.3    การพัฒนาองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการทรัพยากร	90
5.2.4    โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่	96
5.3    โครงการ และการดำเนินงานพื้นที่กันชน	97
 <b>บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ</b>	 106
6.1    แนวคิด ความหมาย และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน	106
6.2    วิกฤติทรัพยากรธรรมชาติและความจำเป็นของพื้นที่กันชน	110
6.3    มาตรการ และนโยบายที่เอื้อต่อการบริหารจัดการพื้นที่กันชน	111
6.4    แนวคิดและรูปแบบการจัดการพื้นที่กันชน	113

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6.5 ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการพื้นที่กันชน	115
เอกสารอ้างอิง	118

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 จำนวนชนิดสัตว์ที่พบในประเทศไทย สัตว์เฉพาะถิ่น และชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์	26
ตารางที่ 3.2 ปัญหาดินถล่ม และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย ช่วง ปี 2531 -2547	28-29
ตารางที่ 3.3 กรณีข้อพิพาทความขัดแย้งปัญหาที่ดิน และที่อยู่อาศัย ในประเทศไทย	37-38
ตารางที่ 4.1 สรุปภารกิจของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน	42-43

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1	สรุปสาเหตุสำคัญของปัญหาและผลกระทบบางประการ ในการจัดการพื้นที่กันชนและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ในประเทศไทย
ภาพที่ 1.2	กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน
ภาพที่ 2.1	ลักษณะของพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Area)
ภาพที่ 2.2	เขตกันชนตามแนวความคิดของ Gilmour and Blockhus
ภาพที่ 2.3	แสดงรูปแบบการกำหนดเขตพื้นที่กันชน 2 รูปแบบ
ภาพที่ 2.4	การกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนโดย MIDAS
ภาพที่ 3.1	เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย ระหว่างปี 2504-2547
ภาพที่ 3.2	ปัญหาอุปสรรคในการจัดการพื้นที่เขตกันชน
ภาพที่ 5.1	องค์ประกอบพื้นฐาน 3 ประการของการพัฒนาแบบยั่งยืน
ภาพที่ 5.2	สรุปองค์ประกอบสำคัญและเป้าหมายปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
ภาพที่ 5.3	แสดงพื้นที่ช่องโหว่ภายในเขตอนุรักษ์
ภาพที่ 5.4	แสดงการจัดการพื้นที่กันชนในรัศมี 5 กม.
ภาพที่ 5.5	แสดงการผสมผสานปัจจัยเพื่อการจัดการพื้นที่เขตกันชน แบบผสมผสาน
ภาพที่ 5.6	พัฒนาการของการปฏิบัติตามทฤษฎีใหม่
ภาพที่ 5.7	ขั้นตอนการพัฒนาชุมชน โดยกระบวนการประชาธิปไตยและพัฒนา
ภาพที่ 5.8	องค์ประกอบสำคัญของกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน
ภาพที่ 6.1	แสดงความเชื่อมโยงของแนวคิด ความหมายและการกำหนด ขอบเขตพื้นที่กันชนบนฐานคิดที่แตกต่างกัน
ภาพที่ 6.2	แสดงลักษณะการกำหนดขอบเขต แนวกันชน ตามแนวคิด เชิงอนุรักษ์
ภาพที่ 6.3	พื้นที่กันชนที่มีการกำหนดแนวกันชนไว้ภายใน หรือ ภายนอก เขตอนุรักษ์
ภาพที่ 6.4	แสดงลักษณะการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนตามแนวคิด เชิงพัฒนา
ภาพที่ 6.5	แสดงลักษณะพื้นที่กันชนที่มีการกำหนดแนวกันชนภายใน ในพื้นที่กันชน
ภาพที่ 6.6	แสดงความสัมพันธ์ของแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับ กฎหมาย และนโยบาย ต่างๆ ของประเทศไทย
ภาพที่ 6.7	สรุปข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการพื้นที่กันชน



## สรุปสำหรับผู้บริหาร

ปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าด้วยอัตราที่รวดเร็วและรุนแรง ทำให้ประเทศไทยได้มีการทบทวนประเด็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ เพื่อรักษาพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 33 ของพื้นที่ทั้งประเทศ โดยหลายหน่วยงานมีความพยายามที่จะบริหารจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์และการจัดการในพื้นที่กันชน แต่ปัจจุบัน แนวคิด ความหมายและการกำหนดเขตพื้นที่กันชนในประเทศไทยยังไม่ชัดเจนและขาดเอกภาพ ด้วยพื้นฐานแนวคิดที่ต่างกันเกี่ยวกับพื้นที่กันชนซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ คือ แนวคิดการอนุรักษ์ และการพัฒนา การมีแนวคิดและมุมมองที่ต่างกัน ทำให้การให้ความหมาย การกำหนดขอบเขตพื้นที่ ตลอดจนการจัดการพื้นที่กันชนมีความแตกต่างกัน นำไปสู่ความขาดเอกภาพในการจัดการพื้นที่กันชนอย่างต่อเนื่อง

งานวิจัยนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงปัญหาและขนาดความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่กันชน รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศหลายปีที่ผ่านมา ตลอดจนความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงความสำคัญของพื้นที่กันชน นอกจากนี้แล้วยังมุ่งหวังที่จะสร้างความชัดเจน ในความหมาย การกำหนดพื้นที่กันชน กฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการพื้นที่กันชน

จากการศึกษาสรุปได้ว่า พื้นที่โดยรอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ ในปัจจุบันมี 2 ประเภท คือ (1) “พื้นที่กันชน” (Buffer Zone) หมายถึงพื้นที่โดยรอบ หรือ ติดกับพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งอาจเป็นชุมชน โดยพื้นที่นี้ให้ความหมายครอบคลุมถึง “แนวกันชน” ซึ่งจะกำหนดขึ้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับบริบทของท้องถิ่น ส่วนขอบเขตของพื้นที่จะขึ้นอยู่กับข้อตกลงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Stakeholders) โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น และ (2) “แนวกันชน” (Buffer Stripe) หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแถบกันระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ที่อยู่ติดกับหรือโดยรอบพื้นที่อนุรักษ์หรือเป็นแนวกันสุดท้ายก่อนเข้าถึงเขตอนุรักษ์ ซึ่งอาจมีข้อจำกัดบางประการในการใช้ทรัพยากร และไม่อนุญาตให้มีการตั้งชุมชน ตลอดจนกิจกรรมใดๆ ที่จะเกิดผลกระทบเชิงลบต่อพื้นที่อนุรักษ์

ประเด็นปัญหาในการบริหารจัดการพื้นที่กันชนในปัจจุบันพบว่า มี 2 ประเด็นหลัก คือ (1) ปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่กันชน เช่น ปัญหาการถือครองและสิทธิในที่ดิน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรดิน (2) ปัญหาการจัดการพื้นที่กันชน มีอยู่หลายประการ ประกอบด้วย ขาดกฎหมายและองค์กรดำเนินการ การพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ขาดความชัดเจนในหลักกำหนดเขตกันชน ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และขาดการทำงานเชิงบูรณาการ ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้การจัดการพื้นที่กันชนยังขาดประสิทธิภาพและส่งผลกระทบถึงราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กันชนหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งเรื่องสิทธิการถือครองที่ดิน และการใช้ที่ดินที่ขาดการบำรุงรักษา ปัจจุบันพบว่าพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นพื้นที่กันชนรอบเขตป่ากว่า 43 ล้านไร่ และมีราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตและรอบเขตพื้นที่ป่าไม้ อย่างน้อย 10,866 หมู่บ้าน ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการใดๆ ในพื้นที่กันชน

ในส่วนของกฎหมายและนโยบาย นั้นพบว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมาย หรือนโยบาย และแผนเฉพาะในการบริหารจัดการพื้นที่กันชน และยังไม่มีการกล่าวถึงการพัฒนาพื้นที่กันชนเชิงพื้นที่อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม กฎหมาย และนโยบายหลายฉบับมีความเกี่ยวข้องการบริหารจัดการพื้นที่กันชน โดยให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแบบบูรณาการ รวมทั้งยอมรับ และให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และการพัฒนาตามแนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น โดยพบว่านโยบายและแผนดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันทั้งในเชิงนโยบาย และการนำไปสู่การปฏิบัติ ได้ทุกระดับ ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนการจัดการพื้นที่กันชนได้

สำหรับแนวคิดการพัฒนาที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง และเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาพื้นที่กันชน มีหลายแนวคิดสำคัญ เช่น การพัฒนาแบบยั่งยืน ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การอนุรักษ์ และพัฒนาแบบผสมผสาน และ จัดการพื้นที่แบบผสมผสาน เป็นต้น ซึ่งแนวคิดต่างๆ เหล่านี้มีพื้นฐานเดียวกัน คือ การมุ่งสู่ความยั่งยืน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากความหมายของพื้นที่รอบเขตอนุรักษ์ 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้น คือ แนวกันชน และพื้นที่กันชน ซึ่งแตกต่างกันทั้งโดยนัยของขอบเขตพื้นที่และการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ พบว่า มาตรการที่นำมาใช้ในการจัดการก็แตกต่างกันเช่นกัน โดยพบว่า แนวกันชน มีวิธีการจัดการที่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากยังมองว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ของรัฐ และห้ามมีการตั้งชุมชน วิธีการที่นำมาใช้ในการจัดการ จึงมักจะเป็นการตั้งกฎระเบียบเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากร การจัดการป่าชุมชน การปลูกป่า และการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมเดิม เป็นต้น ส่วนการจัดการพื้นที่กันชน นั้นจะมีความยืดหยุ่นมากกว่า แนวกันชน โดยวิธีการที่นำมาใช้จัดการพื้นที่ตลอดจนทรัพยากรในพื้นที่ ได้แก่ การกำหนดแนวกันชนและการจัดการแนวกันชน การส่งเสริมระบบเกษตรยั่งยืน การส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน การปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในแปลงเกษตร และการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายเพื่อจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน เป็นต้น

จากการศึกษาการจัดการพื้นที่กันชนซึ่งได้สรุปไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่จะบริหารจัดการพื้นที่กันชนให้มีประสิทธิภาพได้นั้นอาจจะต้องพิจารณาแนวทางสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่กันชนเป็นพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน และให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินอกพื้นที่อนุรักษ์มากขึ้น พร้อมกำหนดกลไกในการพัฒนาในระดับนโยบายที่เน้นการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยให้เป็นภารกิจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่เป็นหน่วยงานประสานหลัก
- (2) หน่วยงานประสานหลักควรจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ถึงเหตุผลความจำเป็นในการจัดการพื้นที่กันชน
- (3) หน่วยงานในระดับปฏิบัติหรือระดับพื้นที่ ควรเป็นผู้กำหนดแนวทางในการพัฒนาพื้นที่กันชนในท้องถิ่นตนเอง
- (4) ควรสนับสนุนส่งเสริมการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนหรือเกษตรนิเวศควบคู่กับการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่โดยการส่งเสริมการทำเกษตรแบบยั่งยืน การจัดการป่าชุมชน นอกจากนี้

ควรคำนึงถึงการพัฒนาอาชีพนอกภาคเกษตรและกิจกรรมอื่นๆที่จะเป็นกิจกรรมเสริมให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้

(5) กระบวนการบริหารจัดการในทุกขั้นตอนหน่วยงานภาครัฐควรแสดงบทบาทของผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ผู้ประสาน (Coordinator) กระตุ้น (Catalyst) และสนับสนุน (Support) ทั้งด้านการจัดกระบวนการเรียนรู้ การให้คำปรึกษา การสนับสนุนงบประมาณ หรืออื่นๆที่จำเป็นและสอดคล้องกับแผนชุมชนเพื่อลดข้อจำกัดและเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานพัฒนาอาชีพและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

## บทคัดย่อ

โครงการวิจัย เรื่อง การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษา วิเคราะห์ แนวคิด ความหมาย และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน สภาพปัญหาทั้งในด้าน ขนาดของปัญหาและลักษณะประเภทของการบุกรุกเข้าใช้พื้นที่กันชน รวมถึงศึกษาและ วิเคราะห์แนวนโยบาย การจัดการ ผลกระทบในด้านต่างๆ และปัญหาอุปสรรคในการจัดการ พื้นที่กันชนของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบาย และแผนงานด้านการจัดการพื้นที่กันชนอย่างยั่งยืน

การวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยจากการรวบรวม ทบทวนและสังเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจาก เอกสารวิชาการ เอกสารโครงการ รายงานการวิจัย บทความ นโยบาย กฎหมาย และเอกสาร ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า พื้นที่กันชน เป็นพื้นที่ที่อยู่โดยรอบ หรือ ติดกับพื้นที่ อนุรักษ์ซึ่งอาจเป็นชุมชน โดยพื้นที่นี้ให้ความหมายครอบคลุมถึง “แนวกันชน” ซึ่งจะกำหนดขึ้น หรือไม่อาจจะขึ้นอยู่กับบริบทของท้องถิ่น ส่วนขอบเขตของพื้นที่จะขึ้นอยู่กับข้อตกลงของผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Stakeholders) โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดิน ปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน ซึ่งนำไปสู่ความ ยากจนของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ในภาวะที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยพบว่าแม้ พื้นที่กันชน (Buffer Zone) เป็นพื้นที่ที่พบปัญหามากที่สุด แต่ปัจจุบันการแก้ไขปัญหายังขาด ความเป็นเอกภาพระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเข้าใจสับสนในเรื่องของความหมาย และขอบเขตของพื้นที่ รวมถึงยังขาดความชัดเจนในเรื่อง กฎหมาย และนโยบายที่มารองรับ เฉพาะ ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนขาดระบบข้อมูลทั้งข้อมูลที่ดิน และ สภาพสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนในพื้นที่กันชน ทำให้ขาดความชัดเจนในการวางแผนงาน หรือแนวทางพัฒนาพื้นที่อย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้พบว่ากฎหมายที่มีอยู่แม้ว่าจะไม่ได้กล่าวถึงหรือมีกฎหมาย เฉพาะ แต่นับว่าไม่ได้เป็นอุปสรรคจนทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการพื้นที่กันชนได้ นอกจากนี้ นโยบายและแผน ที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย และแผนส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่น เป็นนโยบายและแผนที่นับว่าสามารถนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่กันชนได้ ระดับหนึ่ง

ดังนั้น ข้อเสนอแนะจากการศึกษา เสนอว่าภาครัฐควรกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ กันชน เป็นพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน พร้อมทั้งสร้างแนวทางที่เปิดโอกาสให้เกิดกลไกที่ สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง โดยเน้นให้หน่วยงานในระดับปฏิบัติหรือระดับพื้นที่ได้มี ส่วนร่วมในกำหนดแนวทางและดำเนินการพัฒนาพื้นที่กันชนในท้องถิ่นตนเอง ในรูปเครือข่าย

การพัฒนา โดยกระตุ้นให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดการเรียนรู้และการจัดทำแผนชุมชนที่สอดคล้องกับพื้นที่ โดยรัฐควรมีบทบาทสนับสนุนแนวทางพัฒนาเกษตรยั่งยืน ควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่นๆ ที่มุ่งสู่การพึ่งตนเองของประชาชนท้องถิ่น

### **Abstract**

The objectives of the study on Buffer Zone Management in Thailand were to analyze buffer zone concept and definition and criteria to identify the size and boundary of the buffer zone, to study types and degree of severity of the problems regarding natural resources utilization in the buffer zone and impacts of buffer zone management, to study and analyze laws, policies and plans as well as process and measurements related to buffer zone management, and to provide suitable recommendations to be applied in policy and plan formulation for buffer zone management in Thailand. This study was a literature review type of research based on secondary data. Relevance research reports, statistic data, articles, official document on policies and laws, as well as other documents from libraries, governmental and non-governmental organization office and websites were used to analyze and synthesize the phenomena.

The study could be summarized that the “buffer zone” were surrounded or connected areas of conservation area. The area also included the “buffer stripe” identified by local people. The boundary would be an agreement of stakeholders particularly the local people. The findings indicated that problems on land right and land ownership, the degradation of forest, bio-diversity, and soil led the people in the area suffered from poverty and needed for solving urgently. However, it was found the lack of unity among the concern parties in coping with such problems causing by confusing of the concept and boundary, lack of specific law and regulation, unclear policy, lack of participation of stakeholders as well as inadequate data based and information system. The present law and regulation were still not the buffer zone management, but present policies and plans, for example, the National Economic and Social Development Plan, the Environmental Quality Promotion Policy and Plan, the Environmental Quality Management Plan, and the Decentralization could be adapted to the buffer zone management at a certain level.

Recommendations were governmental agencies should launch the policies on the management of buffer zone. Measurements or the mechanisms providing were needed to involve agencies at local level in implementing the buffer zone development. The networking should be promoted to stimulate the participatory learning and planning of concern parties. Government should have the role to support sustainable agriculture together with the quality of life development to enhance the local people to reach self – reliance.

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของงานวิจัย

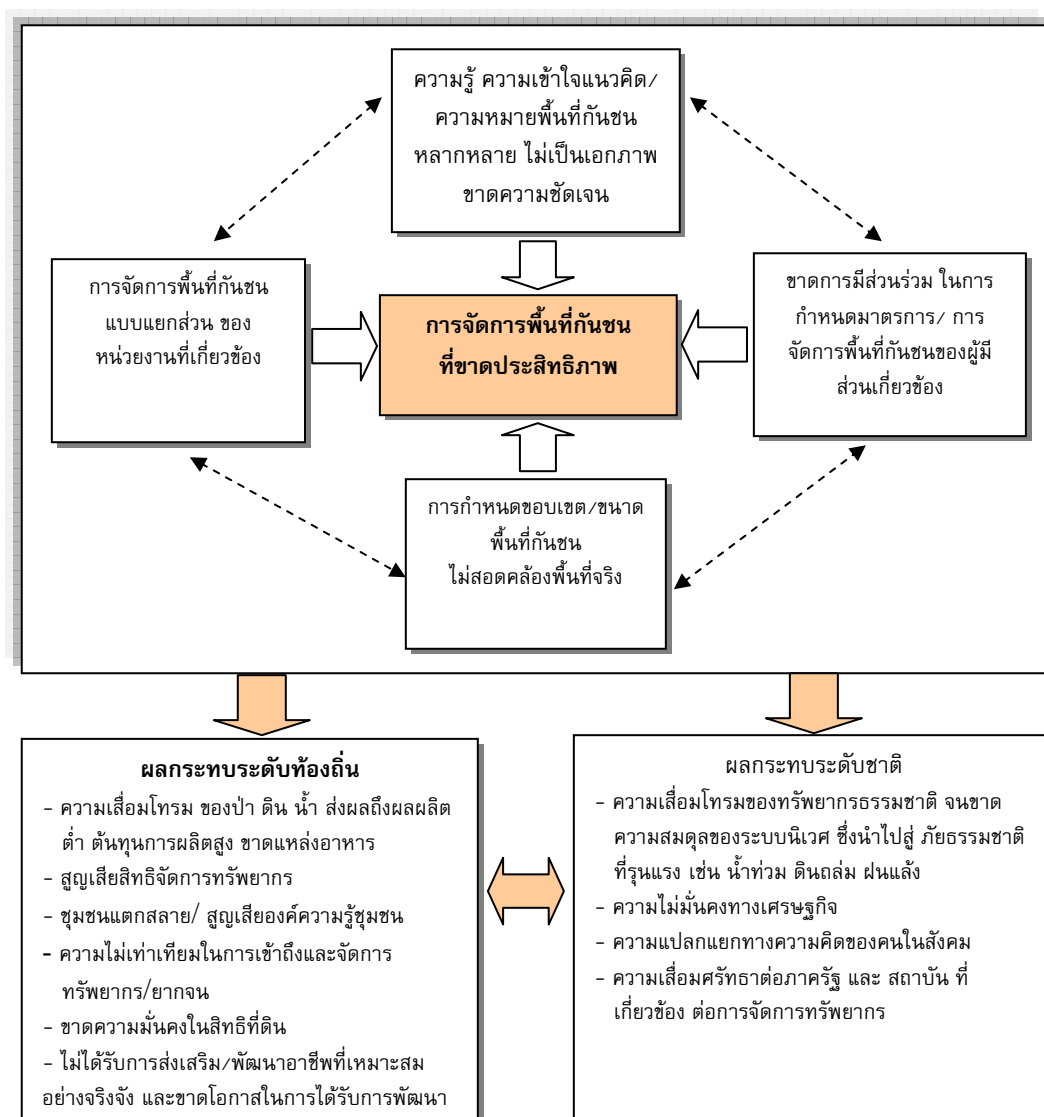
จากปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าด้วยอัตราที่รวดเร็วและรุนแรง ทำให้ประเทศไทยได้มีการทบทวนประเด็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ โดยมีการพัฒนาโครงการ มาตรการ ตลอดจนกฎหมาย ข้อบังคับ ต่างๆ ออกมาใช้ เพื่อรักษาพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 33 ของพื้นที่ทั้งประเทศ เช่น การประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ การดำเนินการโครงการหมู่บ้านป่าไม้ การจัดสรรพื้นที่ให้ราษฎร (สิทธิทำกิน) การปลูกป่าเศรษฐกิจ

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ประเทศไทยได้ประกาศให้มีพื้นที่อนุรักษ์มากกว่า 100 แห่ง อาทิ วนอุทยานเขตห้ามล่าฯ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้เอาไว้ จนกระทั่งประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ ในปี 2532 อย่างไรก็ตามแม้ว่าหลังการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ จะพบว่า แนวโน้มการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ต่อปีจะลดลงเหลือประมาณ 0.78-1.0 ล้านไร่ แต่ยังไม่สามารถเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2549)

ที่ผ่านมา มาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยรัฐ มักจะเน้นรูปแบบการจัดการพื้นที่อนุรักษ์แบบแยกคนออกจากป่า และเป็นลักษณะการกำหนดนโยบายจากบนสู่ล่าง เนื่องจากแนวคิดที่ว่า คน คือปัจจัยสำคัญในการบุกรุกและทำลายป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนที่ถูกมองว่า เป็นผู้แผ้วถางบุกรุกเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่ทำกิน และเป็นต้นเหตุของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นความเชื่อตามแนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบดั้งเดิมที่ยังมองการอนุรักษ์และการพัฒนาแบบแยกส่วน ส่งผลให้ในอดีตที่ผ่านมารัฐยังให้ความสำคัญกับ คน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรป่าไม้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมไม่มากนัก ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มที่อาศัยอยู่พื้นที่ต่อเนื่องจากเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย ยังไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าเท่าที่ควร

หากพิจารณา ถึงปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ของไทยนั้นจะเห็นได้ว่า มีสาเหตุสำคัญมาจากหลายปัจจัย เช่น จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นทำให้มีความจำเป็นต้องขยายพื้นที่ทำกิน การให้สัมปทานป่าไม้ซึ่งพบได้ในทุกภาค การขยายตัวของพืชพาณิชย์ โครงการพัฒนาของรัฐโดยเฉพาะในเรื่องของการสร้างเขื่อนและถนนหนทาง การบุกรุกที่ป่าเพื่อเปลี่ยนเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและเรื่องของการรายได้และการใช้ที่ดิน การลักลอบตัดไม้โดยผิดกฎหมาย อุตุสาหกรรมไม้แกะสลัก เป็นต้น (วีระชัย 2538 และ อภิชัย 2545) สาเหตุดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไม่ใช่เกิดจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือเกิดจาก “การบุกรุกของคนจน” แต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่เกิดจากทุกฝ่ายที่มีส่วนในการใช้จัดการ ดูแลรักษา ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องรวมถึงนโยบาย มาตรการต่างๆ และวิถีการปฏิบัติของภาครัฐด้วย

กว่า 30 ปี ที่ผ่านมา หลายหน่วยงานมีความพยายามที่จะบริหารจัดการทรัพยากร หรือการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชน ทั้งโครงการที่ดำเนินงานโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาครัฐ ภายใต้การสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชนนานาชาติ โดยพยายามปรับใช้วิธีการพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนบนแนวคิดการอนุรักษ์ผสมผสานการพัฒนา ซึ่งพบว่ามีทั้งโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ แต่โดยรวมเห็นว่าการยอมรับการกำหนดพื้นที่กันชน การบริหารจัดการโดยประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายนั้น ส่วนใหญ่ยังจำกัดอยู่ในรูปของโครงการพิเศษหรือโครงการนำร่องที่ได้รับทุนสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศและโครงการที่ดำเนินงานโดยองค์กรพัฒนาเอกชน หรือเป็นกรณีการแก้ไขปัญหาที่มีกระแสผ่านกระบวนการการเรียกร้องของประชาชนที่ได้รับผลกระทบซึ่งใช้ระยะเวลาแก้ไขปัญหาที่ยาวนาน (แมน และคณะ 2546 )



ภาพที่ 1.1 สรุปสาเหตุสำคัญของปัญหา และ ผลกระทบบางประการ ในการจัดการพื้นที่กันชนและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย



จากภาพที่ 1.1 จะเห็นได้ว่า สาเหตุสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในแนวคิด ความหมายของพื้นที่กันชนมีความหลากหลายและขาดความชัดเจน ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรการและการจัดการพื้นที่กันชน การกำหนดขอบเขตขนาดพื้นที่กันชนไม่สอดคล้องพื้นที่จริง และการจัดการพื้นที่กันชนแบบแยกส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ล้วนเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องเนื่องสัมพันธ์กันที่ทุกปัจจัยต่างนำไปสู่ปัญหาการอนุรักษ์และจัดการพื้นที่กันชนที่ยังขาดประสิทธิภาพ จนส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องในหลายระดับ ทั้งระดับชุมชนท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ

สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับ *ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น* นั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการที่ภาครัฐใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าไปจัดการทรัพยากรโดยไม่ได้นำถึงคุณค่าของวิถีชีวิต วัฒนธรรมท้องถิ่น ละเลยการมีส่วนร่วมและพัฒนาอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่ บางโครงการพยายามที่จะให้เกิดความเรียบร้อยในพื้นที่กันชนและหยุดการรบกวนป่าไม้ โดยนำรูปแบบการพัฒนาต่าง ๆ มาใช้ในขณะที่ประชาชนไม่มีความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง หรือบางโครงการไม่ได้ให้ความสำคัญกับชุมชนมากนัก ทำให้เกิดความรู้สึกถึงการจัดการที่ไม่มีความเท่าเทียมนำไปสู่การเกิดกระบวนการตอบโต้อย่างรุนแรงจากผู้ได้รับผลกระทบ (อภิชัย 2545)

ผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง สิ่งแวดล้อม โดยไม่อาจจะละเลยประเด็นหนึ่งประเด็นใดได้ โดยเฉพาะปัญหาความยากจนซึ่งยังเป็นปัญหาของคนส่วนใหญ่ในประเทศ และเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะต้องใช้เพื่อบรรเทาปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับเช่นกันว่าทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้ซึ่งกำลังลดลงอยู่ในภาวะที่ขาดความสมดุลนั้น มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติและระบบนิเวศโดยรวม ที่สามารถส่งผลต่อสิ่งมีชีวิตรวมทั้งมนุษย์เช่นเดียวกัน จึงต้องหามาตรการในการบูรณาการการอนุรักษ์และพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเร่งด่วน

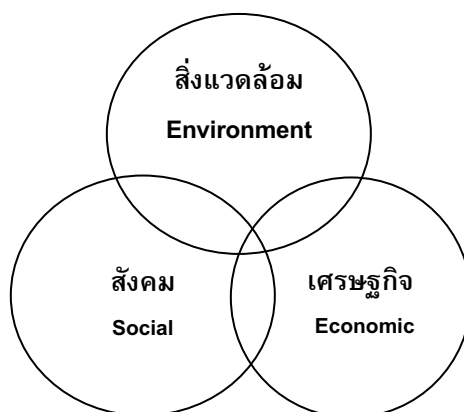
การทบทวนแนวคิด นิยาม ขอบเขต ตลอดจน ระบบการจัดการพื้นที่กันชน ผลกระทบ และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับทั้งในบริบทของไทยและต่างประเทศนั้น จะเกิดประโยชน์ต่อการจัดการพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่กันชนของไทยอย่างน้อย 2 ประการ คือ (1) ให้ความชัดเจนในความหมายและรูปแบบของพื้นที่กันชนจากทัศนะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับ เป็นฐานข้อมูลสำคัญที่จะนำไปสู่การกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนของไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และ (2) ให้แนวทางหรือมาตรการในการจัดการพื้นที่กันชนที่สามารถปรับใช้ในการวางแผนนโยบาย การวางแผนการจัดการพื้นที่กันชนได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งของการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยในอนาคต และเป็นการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการการอนุรักษ์ และพัฒนา ด้านสังคมและเศรษฐกิจของไทยอย่างแท้จริง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ แนวคิด ความหมาย และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน
- 2) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทั้งในด้านขนาดของปัญหา และลักษณะประเภทของการบุกรุกเข้าใช้พื้นที่กันชนทำประโยชน์
- 3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวนโยบาย การจัดการ ผลกระทบในด้านต่างๆ และปัญหาอุปสรรคในการจัดการพื้นที่กันชนของประเทศไทย
- 4) เพื่อหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบาย และแผนงานด้านการจัดการพื้นที่กันชนอย่างยั่งยืน

## 1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย

ทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญ เนื่องจากป่าไม้เป็นแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ ถือเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนาประเทศ เช่น คุณค่าทางเศรษฐกิจ คุณค่าทางสังคม คุณค่าเชิงนิเวศ ที่จะช่วยให้สิ่งมีชีวิตทั้งหลายดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนหากระบบนิเวศโดยรวมมีความสมดุล ปัญหาการใช้ทรัพยากรดังกล่าวจนลดลงอย่างรวดเร็วถึงขั้นวิกฤตินั้นเกิดจากความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาครัฐต้องกลับมาทบทวนและหามาตรการจัดการเพื่อสร้างความสมดุล และการคงไว้ซึ่งทรัพยากรที่มีคุณค่าเพื่อตอบสนองความต้องการของคนทั้งปัจจุบันและอนาคต ตามแนวการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) ที่มุ่งเน้นทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมกัน ดังภาพที่ 1.2



ภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน

แนวคิดดังกล่าว ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากประชาคมโลก แต่แนวคิดนี้เป็นเพียงกรอบความคิดที่ไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ หากผู้เกี่ยวข้องขาดการมีส่วนร่วมในการสร้างความเข้าใจและกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกัน ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดและการปฏิบัติได้ เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมีแนวทางการจัดการเกิดขึ้นพร้อมกันสองแนวทางหลัก คือ การอนุรักษ์

ทรัพยากรหรือการสงวนรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรที่มีคุณค่า และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของคนซึ่ง  
 แนนอนว่าจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรนั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา การดำเนินการทั้งสองแนวทางนี้  
 ดำเนินการโดยบุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีพื้นฐานค่านิยมและความเชื่อที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความขัดแย้ง  
 เรื่องการแย่งชิงทรัพยากรกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หนึ่งในทรัพยากรที่สำคัญคือ ทรัพยากรที่ดิน ซึ่งถือ  
 ว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของคน ทั้งในแง่ของการใช้เป็นทรัพยากรเพื่อการผลิต  
 และที่อยู่อาศัย ดังนั้นปัญหาเรื่องการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำที่ดินนั้นไปเป็นที่อยู่อาศัย ตั้งชุมชน  
 และที่ทำกินจึงมีอยู่ทั่วไปทั่วทุกภาคของประเทศ

การกำหนดสัดส่วนของพื้นที่ป่าที่ต้องอนุรักษ์ไว้ ทำให้ต้องออกกฎหมาย ระเบียบต่างๆ มา  
 กำหนดขอบเขตพื้นที่ ผลที่ตามมาคือ เกิดการแบ่งพื้นที่ออกเป็นสองส่วนใหญ่ๆ คือ พื้นที่ที่เป็นป่า  
 อนุรักษ์ และนอกพื้นที่อนุรักษ์ ความไม่ไว้วางใจต่อพฤติกรรมของคนอยู่อาศัยรอบพื้นที่อนุรักษ์ ใน  
 การรุกป่าพื้นที่อนุรักษ์ ทำให้เกิดพื้นที่หรือแนวเขตใหม่ที่กำหนดขึ้นมากันระหว่างสองพื้นที่ การ  
 กำหนดพื้นที่ดังกล่าว คือการสร้าง “พื้นที่กันชน” โดยขอบเขตที่กำหนดขึ้นมักจะถูกกำหนดโดย  
 ภาครัฐ ซึ่งจุดมุ่งหมายที่แท้จริงคือการปกป้องพื้นที่ป่าและทรัพยากรจากการบกรบของคนที่อาศัย  
 โดยรอบ ปัญหาที่ตามมาคือ ความขัดแย้งในเรื่องความไม่ลงตัวของข้อกำหนดความหมายและ  
 ขอบเขต ยังไม่มีข้อยุติ ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการที่รองรับหรือกำหนดขึ้นเพื่อจัดการพื้นที่ดังกล่าวและ  
 กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีอยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ และที่ดิน ที่ต่างฝ่ายต่างรักษา  
 ผลประโยชน์ของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานในลักษณะการสั่งการ และการควบคุม ทำให้ประชาชนที่  
 อาศัยโดยรอบซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการต่างๆ ที่ดำเนินการโดยรัฐ ไม่ให้การยอมรับ  
 และบางกลุ่มเกิดการต่อต้านในรูปแบบต่างๆ

อย่างไรก็ตามการยอมรับการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินโดยรอบ แบบมีส่วนร่วมโดย  
 ประชาชนท้องถิ่นและองค์กรท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมีการดำเนินการที่แสดงให้เห็นใน  
 ศักยภาพการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพแล้วในหลายพื้นที่ แต่ยังไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐอย่าง  
 เป็นรูปธรรม ทำให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งในแง่ของการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และผลกระทบที่เกิดจากการ  
 จัดการของภาครัฐ นำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรดิน และกระทบทรัพยากร  
 อื่นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น น้ำ พันธ์พืชและสัตว์ป่า ซึ่งพบปัญหาเกิดขึ้นต่อเนื่องอยู่ในปัจจุบัน  
 และแน่นอนว่าจะส่งผลถึงการแย่งชิงทรัพยากร และปัญหาความยากจน สัมพันธ์เป็นลูกโซ่ ทำให้ไม่  
 สามารถแก้ไขได้โดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวต่อไป

#### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษา ใน 5 ประเด็นหลักดังนี้

- 1) แนวคิด ความหมาย ประเภทและการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน ทั้งในบริบทของ  
 ประเทศไทยและต่างประเทศ
- 2) นโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง ด้านการจัดการพื้นที่กันชนของประเทศไทย  
 ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

3) การจัดการพื้นที่กันชนรูปแบบต่าง ๆ ในประเทศไทยและตัวอย่างการจัดการในต่างประเทศ พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดในทางปฏิบัติ

4) สภาพปัญหาทั้งในด้านขนาดของปัญหาและประเภทของปัญหา รวมทั้งผลกระทบในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดการพื้นที่กันชนในรูปต่างๆ ของประเทศไทย

5) วิเคราะห์ แนวคิด นโยบาย ตลอดจนจุดแข็งจุดอ่อนของการจัดการพื้นที่กันชนของประเทศไทย เพื่อเสนอเป็นแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบายหรือการวางแผนเพื่อจัดการพื้นที่กันชนอย่างยั่งยืน

### 1.5 ระยะเวลาดำเนินการวิจัย

ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ กันยายน 2549 - กุมภาพันธ์ 2550 รวมระยะเวลา 6 เดือน

### 1.6 ระเบียบวิธีการวิจัย

#### 1) พื้นที่ศึกษา

พื้นที่กันชนในทุกภาคของประเทศไทย

#### 2) วิธีการเก็บข้อมูล

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษา และรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารวิชาการ เอกสารโครงการ รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ นโยบาย กฎหมาย และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งจาก ห้องสมุดของสถาบันการศึกษา หน่วยงานราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้องและจาก Web Site

#### 3) วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการบรรยายเชิงคุณภาพ เพื่อเชื่อมโยงเนื้อหาและการนำเสนอโดยใช้ตารางและแผนภูมิ

### 1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) เอกสารทางวิชาการเพื่อการพัฒนาเรื่องพื้นที่กันชนและการจัดการพื้นที่กันชนของประเทศไทย ที่เป็นปัจจุบัน และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืน

2) แนวทางและมาตรการที่เหมาะสมที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนการกำหนดนโยบายในการจัดการพื้นที่กันชน

## บทที่ 2

### แนวคิด ความหมาย และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน

#### 2.1 แนวคิด ความหมายของพื้นที่กันชน

แนวคิดเรื่องการจัดการพื้นที่กันชนไม่ใช่เรื่องใหม่ พบว่ามีการกล่าวถึงแนวคิดนี้พร้อมทั้งนำมาบรรจุในนโยบาย และการวางแผน ในหน่วยงานพัฒนาต่างๆ มาตั้งแต่ช่วง ปี 2513 แนวคิดพื้นที่กันชนพัฒนาขึ้นจากความปรารถนาที่จะรักษาพื้นที่แกนกลางของพื้นที่อนุรักษ หรือพื้นที่อนุรักษทั้งหมด โดยลดผลกระทบเชิงลบจากกิจกรรมของมนุษย์ที่จะเกิดต่อธรรมชาติ

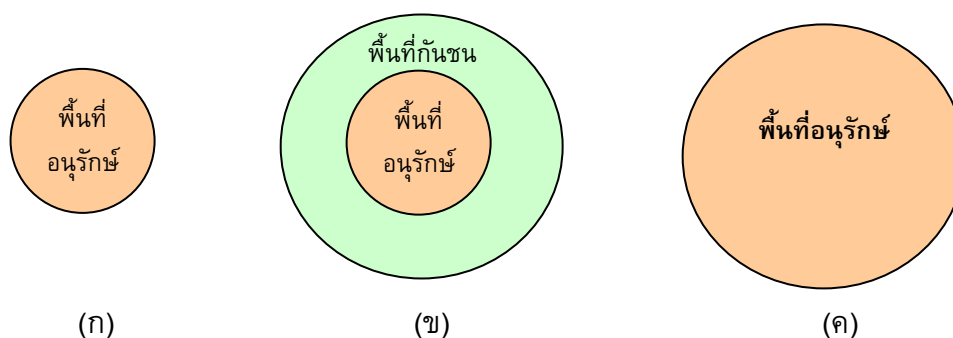
Ebregt และ Greve (2543) ได้สรุปพัฒนาการของแนวคิดการจัดการพื้นที่กันชน ไว้ 3 ช่วง คือ ในช่วงแรก พื้นที่กันชนเป็นเหมือนเครื่องมืออย่างหนึ่งของมนุษย์ในการปกป้องพืชผลทางการเกษตรจากการเข้ามาทำลายของสัตว์ที่จะออกมาจากเขตป่า ในช่วงที่สองคือประมาณ 10-20 ปี ที่ผ่านมา หลักการของพื้นที่กันชนได้ถูกประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันรักษาพื้นที่อนุรักษจากผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ และในช่วงที่สามหรือในปัจจุบัน พื้นที่กันชนถูกนำมาใช้เพื่อลดผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์ต่อพื้นที่อนุรักษพร้อมกับใช้เพื่อสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดพื้นที่อนุรักษ หรือประชาชนที่เคยใช้ทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษนั้น

ในช่วงปี 2513 แนวคิดการจัดการพื้นที่กันชน กลายเป็นแนวคิดที่นำไปใช้อย่างกว้างขวางเพื่อปลูกเร้าจิตสำนึกประชากรโลกให้เห็นคุณค่าของทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งกำลังได้รับผลกระทบอย่างหนักจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสิทธิในการใช้ทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ทำให้แนวคิดพื้นที่กันชนปรับเปลี่ยนไปสู่การให้ความสำคัญของคุณค่าทางสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น โดยพบว่า แนวคิดในมุมมองดังกล่าวได้นำมาใช้ในเชิงโครงสร้างครั้งแรกโดย UNESCO ภายใต้โปรแกรมมนุษย์และชีวมณฑล หรือ Man and Biosphere Program (MAB) โปรแกรม ดังกล่าวนี้นี้ในแต่ละประเทศจะเป็นผู้กำหนดพื้นที่สงวนชีวมณฑลในประเทศของตนเองตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ หลังจากที่ได้รับ การยอมรับเข้าร่วมเป็นเครือข่าย โดยพื้นที่สงวนชีวมณฑลต้องมีคุณสมบัติที่จะต้องตอบสนอง บทบาทหลัก 3 ประการ คือ ด้านการอนุรักษ ด้านการพัฒนา และ ด้านการสนับสนุนอื่นๆ พื้นที่สงวนชีวมณฑล คือ พื้นที่ระบบนิเวศบนบก และ/หรือ ชายฝั่งทะเล หรือพื้นที่ที่มีทั้งระบบนิเวศบนบก และชายฝั่งทะเล/ทะเล ที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ ภายใต้ บทบัญญัติว่าด้วยกรอบการดำเนินงานพื้นที่สงวนชีวมณฑลระดับโลก โปรแกรมมนุษย์และชีวมณฑลของ UNESCO โดยต้องประกอบด้วย พื้นที่เขตแกนกลาง (Core Area) เขตกันชน (Buffer Zone) และ เขตรอบนอก (Transitional Area) ซึ่งภายใต้โปรแกรمدังกล่าวได้ให้นิยามของเขตกันชน ไว้ว่า เป็นพื้นที่รอบแกนกลาง และอนุญาตให้มีเพียงกิจกรรมที่ไม่ขัดแย้งกับการอนุรักษในเขตแกนกลาง และช่วยคุ้มครองเขตแกนกลางด้วย รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่ใช้ดำเนินการกิจกรรมความร่วมมือที่เหมาะสมด้านนิเวศวิทยา เช่น การศึกษาสิ่งแวดล้อม นันทนาการ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษและการวิจัยต่างๆ

สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันมีพื้นที่สงวนชีวมณฑลแล้ว 4 แห่ง ได้แก่ พื้นที่สงวนชีวมณฑลสะแกราช จ.นครราชสีมา พื้นที่สวนรุกข-ห้วยทาก จ.ลำปาง พื้นที่ห้วยคอกม้า จ.เชียงใหม่ และ พื้นที่ป่าชายเลน จ.ระนอง

จนกระทั่งปัจจุบัน การจัดการพื้นที่กันชน (Buffer Zone Management) นับว่าเป็นที่รู้จักกว้างขวาง โดยพบว่ามี การนำแนวคิดนี้ไปใช้ในโครงการการอนุรักษ์และพัฒนาแบบผสมผสาน (Integrated Conservation and Development Project: ICDP) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มองค์กร เพื่อการพัฒนาต่างๆ

อย่างไรก็ตาม Martino (2544) ให้ความเห็นว่า แนวคิดเขตกันชนนั้นยังขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์ว่า จริงๆ แล้วกำหนดขึ้นเพื่ออะไร เพราะหากพิจารณาจากแนวคิดและความหมายที่ให้ไว้จากผู้ที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่ามีอยู่ 2 ความหมายหลัก คือ การอนุรักษ์ และการพัฒนา นั้นหมายถึงจะต้องมีสองกิจกรรม หรือทำสองหน้าที่ในพื้นที่เดียวกัน การกำหนดแนวคิดซึ่งกำเนิดขึ้นจากกลุ่มนักอนุรักษ์ที่ตระหนักว่าการอนุรักษ์ไม่สามารถทำได้เพียงการทำรั้วกันหรือใช้ปืน แต่เป้าหมายของเขตกันชน คือ การปกป้องรักษาความหลากหลายทางชีวภาพโดยจะต้องเกิดการประสานประโยชน์กับคนในท้องถิ่นไปพร้อมกัน Martino มองว่า การประสานประโยชน์ดังกล่าวนี้เกิดจากความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจริงหรือไม่ เพราะหากพิจารณาแล้วคือการปฏิเสธไม่ให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ที่เคยได้รับประโยชน์มาก่อน โดยเฉพาะการดำเนินงานภายใต้ ICDPs ที่มักจะกล่าวถึงประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร แต่ วัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือการอนุรักษ์ นอกจากนี้มีนักวิชาการอีกมากมายที่ให้ความหมายของเขตกันชนในเชิงการใช้ป้องกันประชาชนเข้าไปทำลายป่าหรือพื้นที่อนุรักษ์ และมองว่าการอนุรักษ์ควรเป็น วัตถุประสงค์หลัก และการเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนควรเป็นวัตถุประสงค์รอง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า พื้นที่กันชนไม่ใช่พื้นที่ที่จะช่วยให้ประชาชนได้พัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างแท้จริง หรือ เกิดคำถามว่า จริงๆ แล้วประชาชนท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์อะไรบ้างจากการกำหนดพื้นที่กันชน Martino วิเคราะห์ เรื่องนี้โดยอธิบายตามภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ลักษณะของพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Area)

ในภาพที่ 2.1 (ก) คือพื้นที่อนุรักษ์เดิม หากสถานการณ์ในพื้นที่ทำให้ต้องมีการกำหนดพื้นที่กันชน จะเกิดพื้นที่เขตกันชนดังภาพที่ 2.1 (ข) แต่อีกมุมหนึ่ง หากต้องการรักษาเพียงทรัพยากร

ชีวภาพหรือระบบนิเวศน์ ทำให้ไม่กำหนดพื้นที่อนุรักษ์ครอบคลุมทั้งหมดซึ่งนั่นหมายถึงการที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ ดังภาพที่ 2.1 (ค) Martino สรุปว่าวัตถุประสงค์ และการจัดการพื้นที่กันชนและพื้นที่อนุรักษ์ควรต่างกัน ไม่เช่นนั้นก็ไม่มีความหมายที่จะกำหนดพื้นที่กันชนขึ้น ซึ่งหากกำหนดขึ้นอาจเป็นเพียงการขยายพื้นที่เชิงกายภาพและพื้นที่การใช้อำนาจของภาครัฐ ในการควบคุมการใช้ทรัพยากรนอกเหนือจากพื้นที่เขตอนุรักษ์ไปสู่ชุมชนเท่านั้น เพราะหากกำหนดขึ้น พื้นที่กันชนควรมีข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่น้อยกว่าพื้นที่อนุรักษ์และสามารถให้ประโยชน์แก่ประชาชนได้

จะเห็นได้ว่าแนวคิดเขตกันชนไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เริ่มมีการนำมาใช้หรือนำมาพิจารณาในการพัฒนาในหลายประเทศ เช่น บราซิล เปรู ยูกันดา (Schroth และคณะ 2547) คาเมรูน แทนซาเนีย เนปาล แคนาดา คอสตาริกา และเนเธอร์แลนด์ (Ebregt และ Greve 2543) เป็นต้น ซึ่งในแต่ละประเทศ ต่างมีการกำหนดความหมาย การกำหนดขอบเขตหรือขนาดของพื้นที่ รวมถึงการจัดการที่แตกต่างกัน ในประเทศเนปาลพบว่า มีการกำหนดเรื่องการจัดการพื้นที่กันชนอย่างเป็นทางการใน The Buffer Zone Management Regulations (1996) ในประเทศคาเมรูนก็มีการกำหนดความหมายของพื้นที่กันชนไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตามพบว่าส่วนใหญ่ยังไม่มีมาตรการกฎหมายเรื่องพื้นที่กันชนโดยเฉพาะ แต่มีการกำหนดไว้หรือกล่าวถึงในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือ แผนงานนโยบายต่างๆ ที่กล่าวถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ที่ได้กล่าวถึงในนโยบายของรัฐบาลเรื่องการจัดการป่าเขตร้อน (The Netherlands Government Policy on Tropical Forest) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลายข้อที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน อาทิ การส่งเสริมให้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดการที่ดิน โดยใช้เกษตรกรรมยั่งยืนและการจัดการป่าไม้ (Sustainable Agriculture and Forestry) การเสริมสร้างความความเข้มแข็งเชิงสถาบัน และกฎหมาย โดยเน้นการเพิ่มอำนาจแก่ประชาชนท้องถิ่น เป็นต้น

สำหรับในประเทศไทย แนวคิดการจัดการพื้นที่กันชนไม่ใช่เรื่องใหม่และเป็นที่รู้จักมานานกว่า 40-50 ปี มีการดำเนินกิจกรรมในลักษณะต่างๆ หลายรูปแบบ แต่การจัดการเขตกันชนอย่างแท้จริงเริ่มมีขึ้นมาประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยส่วนใหญ่โดยเฉพาะหน่วยงานของกรมป่าไม้มีความพยายามที่จะใช้เขตกันชนเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งในการจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (วัฒนา 2540)

โดยความหมายทั่วไปแล้ว คำว่าเขตกันชนคือ พื้นที่ที่กั้นระหว่างพื้นที่สองพื้นที่หรือมากกว่า เพื่อป้องกันความเป็นไปได้ในการก่อเกิดผลเสียหายจากปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างพื้นที่ดังกล่าว คำว่าพื้นที่ หรือเขตกันชน (Buffer Zone) ถูกนำมาใช้ในวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ธรรมชาติ แต่การให้ความหมายของพื้นที่เขตกันชนในวัตถุประสงค์ดังกล่าว มีความแตกต่างกันบนพื้นฐานของผู้เกี่ยวข้อง 2 กลุ่ม ดังนี้ (Ebregt และ Greve 2543)

(1) ในกลุ่มนักอนุรักษ์นิยม มองว่าพื้นที่กันชนคือพื้นที่ใช้ป้องกันมนุษย์ซึ่งอาจจะมีกิจกรรมที่เกิดผลเสีย หรือเกิดการรบกวนธรรมชาติที่ต้องการอนุรักษ์หรือสงวนไว้ (Core Area) เช่น Wind และ Prins (2529) ให้ความหมายไว้ว่า พื้นที่กันชนคือพื้นที่ด้านนอกของพื้นที่อนุรักษ์ (Protected

Area) ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อปกป้องพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าว ในทำนองเดียวกับ Sayer (2534) มองว่าเป็นเขตพื้นที่โดยรอบ (Peripheral) ของเขตอุทยานหรือพื้นที่สงวน ซึ่งมีข้อกำหนดหรือการจำกัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร หรือการทำกิจกรรมด้านการพัฒนาบางประการ เพื่อให้การอนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ในกลุ่มนกอพยพที่ให้ความสำคัญด้านมิติทางสังคมหรือการพัฒนามากขึ้น กลับมองว่าพื้นที่กันชนเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งที่มีกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้น ทั้งนี้หมายถึงพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ที่ไม่ใช่พื้นที่อนุรักษ์ เช่น ความหมายที่ให้ไว้โดย Wild และ Mutebi (1996) ว่าเป็นพื้นที่ซึ่งมักจะอยู่โดยรอบของพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Area) อาจเป็นพื้นที่ข้าง “นอก” หรือ “ใน” เขตอนุรักษ์ซึ่งมีกิจกรรมเกิดขึ้นหรือพื้นที่ที่มีการจัดการเพื่อช่วยส่งเสริมผลกระทบเชิงบวก และลดผลกระทบเชิงลบจากกิจกรรมการอนุรักษ์ของชุมชนโดยรอบพื้นที่อนุรักษ์

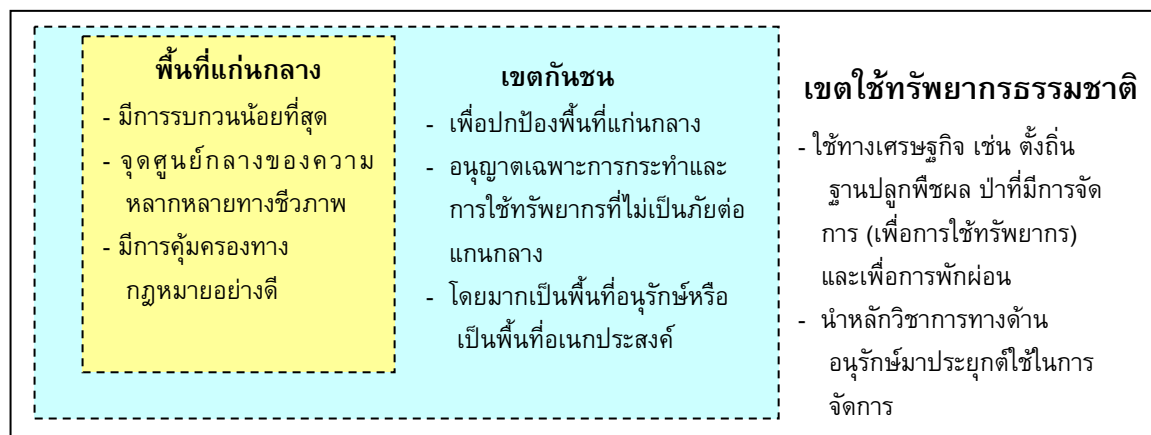
ปัจจุบันพบว่ามีความหมายของพื้นที่กันชนไว้มากมายซึ่งความหมายที่ให้ไว้ยังมีความแตกต่างกัน บนพื้นฐาน 2 แนวคิด ดังกล่าวข้างต้น เช่น ความหมายที่ MIDAS Agronomics Company Limited เสนอต่อกรมป่าไม้ของไทยตั้งแต่ปี 2536 คือ พื้นที่หรือแนวทางภูมิศาสตร์หรือพื้นที่ทางกายภาพที่อยู่ระหว่างพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่อาศัยและทำกินของราษฎรที่มีการยอมรับให้ดำเนินกิจกรรมการผลิตของราษฎรได้ (อภิชัย 2545 และ แมน และคณะ 2546) แนวคิดตามความหมายของ MIDAS ถูกนำมาใช้ในการจัดการพื้นที่กันชนของกรมป่าไม้ในช่วงแรกตามที่ เสริม (2540) กล่าวในรายงานการสัมมนาเขตกันชน: ยุทธวิธีสู่การจัดการป่าอย่างยั่งยืน ว่าเขตกันชนหมายถึงอาณาบริเวณรอบพื้นที่อนุรักษ์ ห่างจากเขตทั้งด้านในและด้านนอกไม่เกิน 5 กม. ที่มีการจำกัดการใช้ประโยชน์เพื่อใช้ป้องกันพื้นที่อนุรักษ์อีกชั้นหนึ่ง และเพื่อเป็นการชดเชยให้ชาวชนบทที่ต้องเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์

IUCN (2529) ให้คำจำกัดความของแนวเขตกันชน (Buffer Zone) หมายถึง แนวที่เชื่อมต่อระหว่างเขตพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ใช้ประโยชน์รอบนอก เป็นแนวที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดทรัพยากรภายในเขตพื้นที่อนุรักษ์ถูกบุกรุกทำลาย และสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ในทางตรงหรือทางอ้อมต่อชุมชนหรือสังคมรอบๆเขตพื้นที่อนุรักษ์นั้นๆ ความหมายดังกล่าวสอดคล้องกับ สมศักดิ์ (2536) ซึ่งให้ความหมายของเขตกันชนไว้ว่า หมายถึง อาณาบริเวณรอบพื้นที่อนุรักษ์ที่มีการจำกัดการใช้ประโยชน์เพื่อใช้เป็นแนวป้องกันพื้นที่อนุรักษ์อีกชั้นหนึ่ง และเพื่อเป็นการชดเชยให้กับชาวชนบทที่ต้องเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่อนุรักษ์เขตกันชนนั้น เพื่อลดแรงกดดันจากภายนอกที่มีต่อพื้นที่อนุรักษ์ในขณะเดียวกันก็เป็นประโยชน์แก่ชาวชนบทได้บ้าง ในเขตกันชนจึงมีกิจกรรมหลักอยู่สองอย่างคือ การอนุรักษ์และการพัฒนา เช่นเดียวกับ สดุดี (2546) ที่สรุปว่า เขตกันชนหมายถึง พื้นที่ล้อมรอบ หรือพื้นที่ใกล้เคียงกับพื้นที่อนุรักษ์ ที่มีความเข้มงวดในการใช้ทรัพยากร หรือมาตรการพัฒนาพิเศษ เพื่อเพิ่มคุณค่าทางด้านการอนุรักษ์ในพื้นที่ โดยการพัฒนาจะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาับการอนุรักษ์ หรือ นำแนวคิดการพัฒนาเชิงนิเวศมาใช้ บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการ การกำหนดกฎระเบียบ ตลอดจนกฎหมาย

หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวข้างต้น สอดคล้องกับ Gilmour and Blockhus (1993) ซึ่งอธิบายไว้โดย อภิชัย (2545) ความหมายของ Gilmour and Blockhus ตามภาพที่ 2.2 นั้นยังมองว่า



เขตกันชนคือแนวกันกลางระหว่างชุมชนกับเขตอนุรักษ์ ที่ยังจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพยากรและการตั้งถิ่นฐานเพื่ออยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ไม่ได้กล่าวถึงการกำหนดขอบเขตเชิงภูมิศาสตร์ที่มีขอบเขตตายตัว



ที่มา: อภิชาติ (2545) อ้างจาก Gilmour and Blockhus (2536)

ภาพที่ 2.2 เขตกันชนตามแนวความคิดของ Gilmour and Blockhus

ความหมายดังกล่าวข้างต้นนั้นแตกต่างกันเล็กน้อยกับความหมายที่ให้ไว้โดย อุทิศ (2537) ซึ่งกล่าวถึงพื้นที่กันชนว่า นอกจากจะเป็นพื้นที่โดยรอบพื้นที่อนุรักษ์แล้วยังรวมถึงพื้นที่ที่กำหนดการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่นที่ล้อมรอบด้วยพื้นที่อนุรักษ์ นอกจากนี้ World Resources Institute (2006) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า เขตกันชน หมายถึงพื้นที่ที่อยู่ติดกับขอบของพื้นที่อนุรักษ์ เป็นการเปลี่ยนเขตระหว่างพื้นที่ที่ใช้ในการจัดการสำหรับวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป ในขณะที่ วัฒนาและทิพวรรณ (2536) ได้อธิบายถึง เขตกันชน (buffer zone) ที่ให้ความหมายในเชิงพัฒนามากขึ้นว่า คือ แนวรอบพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อลดแรงกดดันหรือความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่คุ้มครอง โดยสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนรอบนอกในขณะเดียวกันด้วย ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การสร้างจิตสำนึกและแนวร่วมการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่คุ้มครองให้คงอยู่สืบไปชั่วลูกชั่วหลาน ซึ่งสอดคล้องกับความหมายที่ให้ไว้โดยกรมป่าไม้ (2545) ว่า พื้นที่เขตกันชนหมายถึงพื้นที่โดยรอบพื้นที่อนุรักษ์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรม หรือชุมชน ที่เมื่อมีการใช้ประโยชน์ในแนวทางไม่เหมาะสมแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียด้านต่าง ๆ ให้แก่พื้นที่อนุรักษ์นั้น ทั้งนี้รวมถึงพื้นที่ที่กำหนดการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่นที่ล้อมรอบพื้นที่อนุรักษ์อีกชั้นหนึ่ง เขตกันชนจึงอาจเป็นพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่สาธารณประโยชน์ พื้นที่อยู่อาศัย หรือพื้นที่เกษตรกรรมของชุมชนก็ได้ จักรกฤษณ์ (2545) มองว่า เขตกันชน คือเขตที่ช่วยลดแรงกดดันของชุมชนที่มีพื้นที่ ติดกับหรืออยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยการกำหนดเขตขึ้นเป็นพื้นที่พิเศษที่ดำเนินการทั้งการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ไปพร้อมกัน

นอกจากนี้ มีผู้ให้ความหมายเชิงพัฒนาหรือมองที่มีมิติทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น สุเทพ (2543) เห็นว่า พื้นที่เขตกันชน หมายถึง พื้นที่ที่ประชาชนอาศัยอยู่รอบบริเวณพื้นที่อนุรักษ์โดยประชาชนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และเข้าใจระบบนิเวศวิทยาของป่านั้น ใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน สอดคล้องกับความหมายที่ให้ไว้โดย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ภายใต้โครงการประสานความร่วมมือเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาภูมิทัศน์ป่าห้วยขาแข้ง ว่าเขตกันชนหมายถึงพื้นที่บริเวณที่อยู่ติดกับเขตอนุรักษ์ ซึ่งพิจารณาจากสภาพพื้นที่ด้านกายภาพ นิเวศน์ เศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก และที่สำคัญมองว่า ปัจจุบันพื้นที่เขตกันชนส่วนใหญ่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ ชาญชัย (2544) ให้ความหมายของพื้นที่กันชนว่า คือพื้นที่โดยรอบพื้นที่อนุรักษ์ประกอบด้วยหมู่บ้าน ประชาชน พื้นที่เกษตรกรรม และวิถีชีวิตของประชาชนที่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับพื้นที่อนุรักษ์

อย่างไรก็ตาม ยังมีการให้ความหมายเขตกันชนที่เปิดกว้างและยืดหยุ่น เช่น ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งได้ให้ความหมายของเขตกันชนว่า เขตกันชนหมายถึงเขตหรือพื้นที่ใดๆ ที่อยู่ติดกับหรือข้างเคียงกับพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งมีการดำเนินกิจกรรมใดๆ แล้ว อาจจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อนุรักษ์ โดยพื้นที่อนุรักษ์ในที่นี้หมายถึงพื้นที่ป่าแนวการคุ้มครองธรรมชาติ วัฒนธรรม ประเพณีดั้งเดิมและความหลากหลายทางชีวภาพของพืชและสัตว์ ส่วนความหมายเขตกันชนในพื้นที่เฉพาะส่วนนั้น เนื่องจากเขตกันชนแต่ละแห่งมีสภาพภูมิประเทศ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมอื่นๆ แตกต่างกันไป จึงอาจให้คำจำกัดความเขตกันชนแตกต่างกันออกไปจากคำจำกัดความข้างต้นที่ใช้ทั่วไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่น (ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก 2536 และ อภิชัย 2545)

จากความหมายที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่าส่วนใหญ่ไม่มีการกำหนดพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์หรือไม่มีการกำหนดขอบเขตและขนาดของพื้นที่กันชนไว้ตายตัว ยกเว้นความหมายที่อิงตาม MIDAS แต่การกำหนดความหมายยังมีความแตกต่างกันในเชิงพื้นฐานความคิดและการให้น้ำหนักเรื่องการอนุรักษ์และการพัฒนา ผลจากการมองนี้ที่แตกต่างกัน ทำให้ปัจจุบันยังมีหลักการในการกำหนดประเภท ขอบเขตพื้นที่กันชน ตลอดจนการนำวิธีการต่างๆ มาใช้ในการจัดการพื้นที่ที่แตกต่างกัน

## 2.2 ประเภทของพื้นที่กันชน

พื้นที่กันชนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของชุมชน สามารถแบ่งตามสภาพข้อจำกัดของพื้นที่ ทรัพยากร และความจำเป็นของชุมชนรอบแนวเขต ได้เป็นประเภทใหญ่ๆ รวม 4 ประเภท (IUCN 2529 อ้างใน เสริม 2540 และ สุเทพ 2543)

1) **เขตใช้ประโยชน์แบบดั้งเดิมในพื้นที่อนุรักษ์หรือคุ้มครอง (Traditional use zones inside protected areas)** เป็นเขตกันชนที่จัดให้มีขึ้นได้เฉพาะกรณีที่ไม่สามารถหาพื้นที่นอกเขตคุ้มครอง เป็นเขตที่ชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ และไม่มีทางเลือกอื่นที่สามารถ

ทดแทนการสูญเสียประโยชน์ของชุมชน จึงจำเป็นต้องอนุญาตให้ชุมชนใช้ทรัพยากรในพื้นที่คุ้มครอง ทั้งนี้การเก็บหาต้องเป็นไปโดยไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อทรัพยากรและเพื่อตอบสนองความจำเป็นต่อการใช้สอยในครัวเรือนเท่านั้น เช่น การตกปลา ล่าสัตว์ ที่ไม่ได้ใช้อาวุธสมัยใหม่ การอนุญาตให้เก็บหาผลผลิตจากป่าบางฤดูกาล อาทิ น้ำผึ้ง น้ำมันยาง ไม้ไผ่ หวาย เป็นต้น

มานิช (2537) มองว่า การกำหนดเขตแบบนี้เป็นวิธีสุดท้ายที่จะรักษาพื้นที่นั้นไว้ไม่ให้ถูกตัดขาดจากพื้นที่อนุรักษ์ อาจให้ผลดีหากจัดการอย่างรอบคอบ การสร้างแนวร่วมการอนุรักษ์ทรัพยากรดำเนินการได้ง่าย เนื่องจากชุมชนไม่สูญเสียโอกาสการใช้ทรัพยากร ส่วนข้อเสียคือความเสี่ยงต่อการสูญเสียแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชพรรณและสัตว์ป่าในพื้นที่คุ้มครองมีสูงมาก การจัดการการควบคุมดูแลและการกำหนดหลักเกณฑ์ของการใช้ทรัพยากรให้เป็นแบบดั้งเดิมและเป็นไปตามความจำเป็นกระทำไต่ยาก เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของการเก็บทรัพยากรที่เป็นอยู่ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อหารายได้มากกว่าการใช้สอยในครัวเรือนเพียงอย่างเดียว

**2) เขตกันชนที่เป็นป่า (Forest Buffer Zone)** เป็นพื้นที่รอบเขตด้านนอกป่าเพื่อการอนุรักษ์ อาจเป็นป่าเศรษฐกิจเพื่อผลิตไม้ท่อนหรือไม้พื้น ป่าสงวนแห่งชาติที่ยังคงมีความสมบูรณ์หรือป่าชั้นสอง รวมถึงพื้นที่ป่านอกเขตอนุรักษ์ใกล้เคียงชุมชนที่ใช้เพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ หรือในลักษณะป่าชุมชนเพื่อการจัดการและการใช้สอยแบบยั่งยืนในหมู่บ้าน อันสามารถทดแทนการเข้าไปใช้ทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์ได้ ข้อดีของการจัดการแนวกันชนประเภทนี้คือ ดำเนินการได้ง่าย เนื่องจากพื้นที่ดำเนินการเป็นพื้นที่ของรัฐ มีแนวโน้มการได้รับความร่วมมือจากชุมชนสูง การสร้างแนวร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรดำเนินการได้ง่าย เนื่องจากชุมชนไม่สูญเสียโอกาสการใช้ทรัพยากร อีกทั้งความเสี่ยงต่อการสูญเสียแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชพรรณและสัตว์ป่าในพื้นที่คุ้มครองได้อีกด้วย ส่วนข้อจำกัดในการดำเนินการคือ ต้องมีพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์เป็นของรัฐเพียงพอจึงจะดำเนินการได้ ซึ่งในปัจจุบันมีพื้นที่อนุรักษ์ส่วนน้อยเท่านั้นที่ไม่ถูกล้อมรอบด้วยพื้นที่ที่ครอบครองของราษฎร (มานิช 2537)

**3) เขตกันชนทางเศรษฐกิจ (Economic Buffer Zone)** เขตกันชนประเภทนี้ ยังไม่ชัดเจนในการให้นิยาม โดยทั่วไปเป็นพื้นที่ที่กำหนดขึ้นภายนอกเขตอนุรักษ์ แต่มีข้อยกเว้นในบางประเทศ เช่นที่ Vu Quang Nature Reserve ในประเทศเวียดนาม พื้นที่กันชนประเภทนี้ เป็นพื้นที่ที่มีการผลิตการเกษตร ซึ่งอาจเป็นพืชเพื่อการค้าที่มีความหลากหลายทางชีวภาพต่ำ เช่น ชา มะม่วง หิมพานต์ ยางพารา เป็นต้น หรืออาจเป็นการเกษตรรูปแบบที่ปรับตัวสู่ระบบที่มีความหลากหลายทางชีวภาพมากขึ้น เมื่อมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น ย่อมเกิดการลงทุนในด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาสาธารณูปโภค การส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต พื้นที่ประเภทนี้สามารถดึงดูดคนเข้ามายังพื้นที่ได้มากซึ่งถือว่าเป็นความเสี่ยงอย่างหนึ่ง (Ebregt และ Greve 2000) การอธิบายข้างต้น สอดคล้องกับ สุเทพ (2543) ว่า เป็นพื้นที่รอบเขตอนุรักษ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อทดแทนการสูญเสียโอกาสการใช้ทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์และลดความต้องการของชุมชนที่จะเข้าไปใช้ทรัพยากรในป่าอนุรักษ์ อาจให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรต่อประชาชน เพื่อให้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตกันชนดีขึ้น หรือด้านบริการทางสังคม การสื่อสาร สาธารณูปโภค การคมนาคมขนส่ง รวมทั้งมีการพัฒนาอาชีพและ

เพิ่มแหล่งรายได้อื่นๆ ที่ไม่มีผลกระทบต่อทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์ รวมถึงการว่าจ้างแรงงานจากชุมชนรอบพื้นที่ทำงานในพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งความหมายดังกล่าวมานี้ ไม่ได้กล่าวถึงข้อจำกัดเรื่องการใช้ทรัพยากรของประชาชนในเขตกันชน ยกเว้น เสริม (2540) ซึ่งยังมองว่าพื้นที่กันชนทางเศรษฐกิจข้างต้นควรอยู่บนที่ดินสาธารณะหรือที่ดินอื่นๆ รอบๆ พื้นที่อนุรักษ์ ในบางกรณีอาจอนุญาตให้มีการล่าสัตว์ป่าในเขตกันชนได้ ถ้าการล่าไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวยังมีข้อจำกัดบางประการ

มาโนช (2537) กล่าวถึงข้อดีของการจัดการเขตกันชนประเภทนี้คือ ไม่มีข้อจำกัดด้านพื้นที่ อาจจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินอื่นๆ ก็ได้ ส่วนข้อเสียคือการกำหนดเขตในลักษณะนี้อาจบรรลุเป้าหมายค่อนข้างยาก เนื่องจากชุมชนสูญเสียโอกาสการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ที่อนุรักษ์ประกอบกับพื้นที่ดำเนินการนั้นอาจไม่ได้เป็นของรัฐทั้งหมด การส่งเสริมหรือพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมชน อีกทั้งจำเป็นต้องมีมาตรการกำหนดกิจกรรมและการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างสอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ การสร้างแนวร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรกระทำได้ยาก หากชุมชนไม่ได้รับสิ่งทดแทนจากการเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากร หรือไม่ทราบว่าการพัฒนาและโอกาสต่างๆ ที่รัฐจัดให้เป็นสิ่งทดแทนการเสียโอกาสนั้นๆ อย่างไรก็ตามเนื่องจากพื้นที่รอบแนวเขตอนุรักษ์ปัจจุบันเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ การกำหนดเขตกันชนประเภทนี้ จึงนำมาประยุกต์ใช้ค่อนข้างยาก

**4) เขตกันชนทางกายภาพ (Physical Buffer Zone)** เขตกันชนประเภทนี้จะกำหนดขึ้นในกรณีที่ไม่สามารถหาพื้นที่อนุรักษ์มาจัดเป็นเขตกันชนได้ จึงประยุกต์ใช้แนวขอบเขตพื้นที่คุ้มครองที่เป็นลักษณะทางกายภาพแทนเพื่อปกป้องสิ่งรบกวนจากภายนอก เช่น แม่น้ำ คู คลอง ด้วยความเห็นชอบร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนรอบนอก ในบางกรณีอาจเป็นการสร้างขึ้น เช่น กำแพงหรือปลูกพันธุ์ไม้ และใช้กับกรณีที่ชุมชนรอบนอกไม่มีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรโดยตรงจากพื้นที่อนุรักษ์แต่อย่างใด

มาโนช (2537) กล่าวถึงข้อดีคือ ไม่ต้องคำนึงถึงพื้นที่ดำเนินการและการทดแทนความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรของชุมชน การขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรมีน้อย การจัดตั้งแนวกันชนทำได้ง่าย ข้อเสียคือความร่วมมือในการอนุรักษ์อาจมีน้อย เนื่องจากชุมชนรอบนอกไม่ได้ใช้ประโยชน์โดยตรงจากพื้นที่อนุรักษ์ ทรัพยากรในพื้นที่คุ้มครองจะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมนอกเขตได้ง่าย หากไม่มีมาตรการรองรับในการควบคุมกำหนดกิจกรรมและการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่

นอกจากเขตกันชนทั้ง 4 ประเภทใหญ่ๆ ดังกล่าวแล้ว Ebregt และ Greve (2000) ได้กล่าวถึงเขตกันชนประเภทอื่นๆ อีก ไว้ดังนี้

- เขตกันชนริมแม่น้ำลำธาร (Streamside Buffer Zone) เป็นเขตกันชนที่เป็นป่าหรือพืชพันธุ์ปกคลุม บริเวณริมลำน้ำหรือทะเลสาบ ขนาดความกว้างของพื้นที่อาจกำหนดโดยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อปกป้องพื้นที่บริเวณริมแม่น้ำจากการรบกวนโดยการเผาไหม้และการเกษตร ส่วนใหญ่มัก

กำหนดขนาดของแนวกันชนนี้โดยใช้ความชันและความกว้างของแม่น้ำซึ่งต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่ที่พบส่วนใหญ่จะกว้างประมาณ 20-50 เมตร ตามความกว้างของแม่น้ำ

- เขตกันชนทางสังคม (Social Buffer Zone) เขตกันชนประเภทนี้ใช้ความแตกต่างทางวัฒนธรรม และเอกลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นหรือประชากรอื่นๆ รวมทั้งองค์การชุมชนในการสร้างสิ่งกีดขวาง ระบบการควบคุม และติดตามบริเวณพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่โดยรอบ กรณีนี้ มีการนำไปประยุกต์ใช้ที่ คอสตาริกา และ ฟิลิปปีนส์ Ebregt และ Greve มองว่า น่าจะเป็นเขตกันชนที่สร้างความยั่งยืนได้มากที่สุด
- เขตกันชนเพื่อการสุขาภิบาล (Sanitary Buffer Zone) เป็นเขตกันชนที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมโรคระบาด
- เขตกันชนเพื่อกันไฟ (Fire Buffer Zone) เป็นเขตกันชนที่กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ป้องกันพื้นที่คุ้มครองจากไฟที่อาจจะเกิดจากพื้นที่ใกล้เคียง ส่วนใหญ่กำหนดความกว้างของแนวกันชนไว้ประมาณ 40 เมตร
- เขตกันชนทางภูมิศาสตร์การเมือง (Geo-political Buffer Zone) เป็นการกำหนดเขตเพื่อป้องกันการกระทบกระทั่งระหว่างประชาชน และอำนวยความสะดวกการเคลื่อนกำลังทหาร เช่น เขตกันชนระหว่างเกาหลีเหนือใต้ เขตกันชนระหว่างยุโรปตะวันตกตะวันออก เป็นต้น

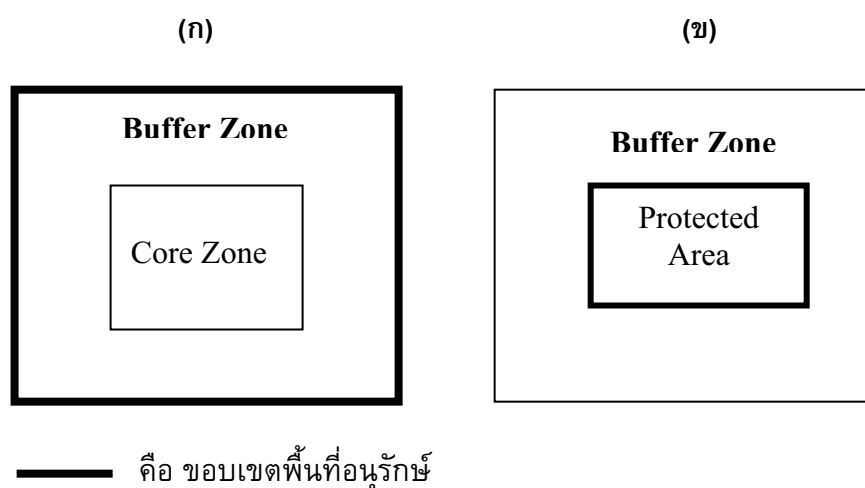
จากประเภทของเขตกันชนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากร ที่มีผู้แบ่งประเภทไว้ 4 ประเภทใหญ่นั้น จะเห็นว่าเกือบทุกประเภทเป็นแนวกันชนที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวกันระหว่างพื้นที่เขตอนุรักษ์กับชุมชนโดยรอบ และเป็นพื้นที่ของรัฐที่กำหนดขึ้นโดยรัฐ ยกเว้นเขตกันชนทางเศรษฐกิจที่แม้จะชัดเจนว่าเป็นพื้นที่ที่ประชาชนเข้าทำประโยชน์ได้ แต่ยังไม่ชัดเจนนักว่าประชาชนมีสิทธิในการครอบครอง การอยู่อาศัยเป็นชุมชนและใช้ประโยชน์อื่นๆ มากน้อยเพียงใด และเป็นพื้นที่ของรัฐหรือเอกชนซึ่งหากตีความหมายจากคำอธิบายข้างต้นแล้วมีความคล้ายคลึงกับพื้นที่ที่ปัจจุบันได้รับประกาศเขตเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน หรือยังเป็นพื้นที่รัฐซึ่งมีอาณาบริเวณครอบคลุมพื้นที่ของเอกชนบางส่วน โดยที่พื้นที่นั้นมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค การส่งเสริมการเกษตรตลอดจนส่งเสริมอาชีพต่างๆ ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องสิทธิการถือครอง และการใช้ทรัพยากรบางประการ ซึ่งความไม่ชัดเจนนี้ เป็นความไม่ชัดเจนที่สอดคล้องกับข้อถกเถียงในเรื่องการให้คำนิยามของ เขตกันชน ที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อแรก และพบว่าเขตกันชนที่ให้ความหมายโดยกลุ่มนักพัฒนามีแนวโน้มที่จะสนับสนุนคำอธิบายพื้นที่กันชนทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ กลุ่มนักอนุรักษ์มักจะให้ความหมายของพื้นที่กันชนที่จัดอยู่ในประเภทพื้นที่กันชนแบบดั้งเดิม พื้นที่กันชนที่เป็นป่า และพื้นที่กันชนทางกายภาพ หรือที่ได้สรุปไว้ในหัวข้อแรกว่า เป็นความหมายของ แนวกันชน

## 2.3 ขอบเขตของพื้นที่กันชน

สำหรับการกำหนดลักษณะเขตกันชนนั้น มณฑล (2539) รายงานว่าควรพิจารณาถึงปัจจัยทางด้านความต้องการที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ความต้องการพื้นที่เขตกันชนเพื่อควบคุมระบบนิเวศ

และสิ่งแวดล้อม ความเหมาะสมของพืชพันธุ์ที่จะนำมาปลูกรวมทั้งความต้องการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ วัฒนา และทิพวรรณ (2536) ได้ให้ข้อสังเกตว่า การกำหนดเขตกันชนในแต่ละพื้นที่ต้องดำเนินการเป็นกรณีๆ ไป ไม่สามารถกำหนดรูปแบบและกิจกรรมที่เป็นมาตรฐานได้ในทุกพื้นที่ การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการพื้นที่เขตกันชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน หากไม่ได้รับการยอมรับของราษฎรในพื้นที่แล้ว ย่อมเป็นการยากลำบากที่จะให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ สมศักดิ์ และคณะ (2545) กล่าวว่ารัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถจัดการป่าไว้ได้แม้จะมีกฎหมาย งบประมาณและแม้มีกำลังเจ้าหน้าที่พร้อมก็ตาม

จากความหมายของพื้นที่กันชนที่กล่าวในหัวข้อที่ 2.1 รวมถึงประเภทของพื้นที่กันชน ในหัวข้อที่ 2.2 จะเห็นว่ายังมีข้อคิดเห็นต่างกันว่า พื้นที่กันชนอาจจะอยู่ในหรือนอกพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่ง Ebregt และ Greve (2000) ได้อธิบายความแตกต่างให้เห็นชัดเจนขึ้นถึงการกำหนดขอบเขตใน 2 ลักษณะนี้ดังภาพที่ 2.3 โดยในรูป 2.3 (ก) นั้นเป็นพื้นที่เขตกันชนที่กำหนดให้อยู่ภายในเขตคุ้มครองหรือเขตอนุรักษ์ โดยกรณีนี้มีการกำหนดพื้นที่แกน (Core Zone) ส่วนในรูป 2.3 (ข) เป็นพื้นที่เขตกันชนที่กำหนดไว้นอกพื้นที่คุ้มครอง ในกรณีนี้ไม่ได้มีการกำหนดพื้นที่ Core Zone



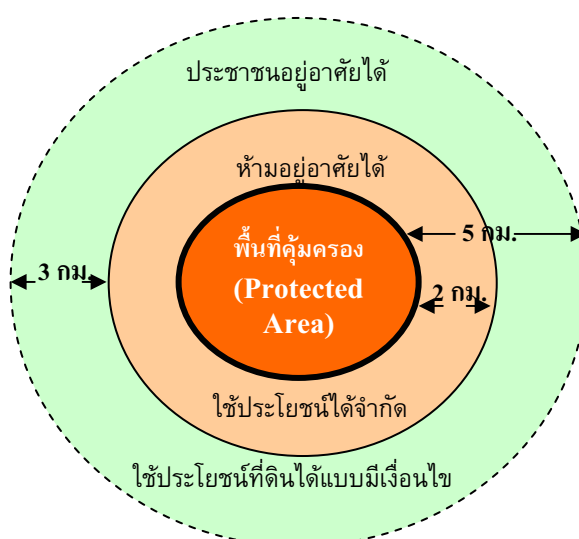
ภาพที่ 2.3 แสดงรูปแบบการกำหนดเขตพื้นที่กันชน 2 รูปแบบ

อย่างไรก็ตามการที่พื้นที่อนุรักษ์แต่ละแห่งจะกำหนดพื้นที่กันชนไว้หรือไม่นั้น Ebregt และ Greve อ้างถึง IUCN (2541) ว่า ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น แรงกดดันจากประชากร ขนาดของพื้นที่ ปริมาณและคุณภาพของความหลากหลายทางชีวภาพ สภาพทางวัฒนธรรม องค์การทางสังคม วิถีชีวิต การพัฒนาด้านกฎหมายและเศรษฐกิจ

MIDAS ได้เสนอแนวคิดการกำหนดเขตกันชนเชิงภูมิศาสตร์ ว่าควรรออยู่รอบพื้นที่คุ้มครอง เช่น พื้นที่เขตทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้ง โดยจะต้องรวมพื้นที่อย่างน้อย 5 กิโลเมตร จากเส้นเขตป่า ซึ่งแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ พื้นที่กันชนชั้นใน รัศมี 2 กิโลเมตรจากเขตพื้นที่คุ้มครองจะต้องไม่มีมนุษย์เข้าไปอาศัยอยู่ แต่อาจเข้าไปทำประโยชน์ได้ในลักษณะจำกัด และพื้นที่กันชนชั้นนอกที่ต้องมีการเข้มนวดกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน แต่ยอมให้มนุษย์เข้าไปอาศัยอยู่ได้ (MIDAS 2536) ซึ่งอาจอธิบายให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้นจากภาพที่ 2.4 จะเห็นได้ว่าเขตกันชนตามหลักการแบ่งเขต

แบบนี้ โดยเฉพาะในรัศมี 2 กม.แรก เป็นเพียงแนวกันชนเพื่อการอนุรักษ์แคบๆ เหมือนแนวรั้วกันไม่ให้ประชาชนเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่คุ้มครอง และห้ามมิให้มีการตั้งที่อยู่อาศัย หากแบ่งเขตโดยใช้หลักการนี้แล้ว ในกรณีเพื่อการเกษตร แต่ก็หมายความว่ารวมถึงการตั้งชุมชนและการพัฒนาความถี่พื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าสงวนเดิมที่มอบให้ ส.ป.ก. ดูแล ส.ป.ก. จะไม่สามารถมอบหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ได้ เพราะในความหมายของการปฏิรูปที่ดินนั้นแม้ว่าจะมีการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนนั้นด้วย (อภิชัย 2545)

แนวคิดของ MIDAS ดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชน เนื่องจากขาดการพิจารณาสภาพความเป็นจริงของปัญหาการขยายตัวในการบุกเบิกและใช้พื้นที่ป่าของราษฎร และขาดความเข้าใจถึงสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ทั้งในแง่ภูมิศาสตร์และทางกายภาพ ภายใต้ปัญหาดังกล่าวจะเห็นว่ารัฐยังไม่สามารถจัดการกับพื้นที่กันชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลับกันปัญหายิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อเกิดความไม่ลงตัวของขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเนื่องจากการกำหนดขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเพราะรัฐกำหนดพื้นที่ตามแนวเขตของแผนที่โดยขาดการพิจารณามิติทางสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ (แมน และคณะ 2546)



ภาพที่ 2.4 การกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน โดย MIDAS

นอกจากนี้ อภิชัย (2545) มีมุมมองว่าแนวคิดของ MIDAS เป็นเหมือนการกำหนดแนวหรือแถบกันชนมากกว่าพื้นที่กันชน และมีความเห็นที่แตกต่างจาก MIDAS อยู่ 3 ประการ

(1) “แถบพื้นที่กันชนอนุรักษ์” จะไม่มีความแน่นอนตายตัว ขึ้นอยู่กับว่าพื้นที่ที่ติดอยู่กับอุทยานนั้นคืออะไร ถ้าหากพื้นที่ดังกล่าวเป็น “ป่าชุมชน” ที่อยู่นอกพื้นที่อุทยาน และมีพื้นที่ที่กว้างกว่า 2 กิโลเมตร ก็สามารถทำหน้าที่เป็น “แถบกันชนอนุรักษ์” ได้ดี แต่ถ้าหากเป็นพื้นที่กรรมสิทธิ์ในการถือครองของราษฎรแต่ละครอบครัว “แถบกันชนอนุรักษ์” ดังกล่าวอาจจะแคบลง

ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของราษฎร ซึ่งจะมียอดประกอบในการพิจารณาประกอบด้วยขนาดของพื้นที่ที่ถือครองตามความจำเป็นในทางเศรษฐกิจของครอบครัว และลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ที่สามารถคาดได้ล่วงหน้าว่า “แถบพื้นที่” ดังกล่าวจะแคบมาก จะมีลักษณะเป็นเพียง “แนวกันชน” มากกว่า

(2) การพิจารณาเขตป่า พิจารณาจากจุดที่มีต้นไม้ปกคลุมอยู่จริง มิใช่เป็นแนวเขตที่กำหนดบนแผนที่ที่มักจะมีปัญหาขัดแย้งกันเสมอ

(3) “พื้นที่กันชน” ในรัศมี 5 กิโลเมตร จากแนวเขตอุทยานจะไม่เป็นพื้นที่ที่แน่นอนตายตัวตลอดไป แต่จะเคลื่อนย้ายได้ในฐานะที่เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ในการจัดการ และข้อเท็จจริงเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินว่าเป็นที่ดินส่วนบุคคลหรือไม่ ในกรณีที่สามารถจัดการทุกอย่างได้ดีในพื้นที่รัศมี 5 กิโลเมตรแรก อาจจะมีการขยับออกมาในพื้นที่อีก 5 กิโลเมตร เริ่มจากขอบของพื้นที่เดิม

สำหรับเหตุผลในข้อที่ 1 และ 2 เพื่อจะลดปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่ไม่จำเป็นลง โดยแสวงหาความร่วมมือจากราษฎรในทางบวกที่จะช่วยกันดูแลรักษาพื้นที่ป่าแทนที่จะเป็นความขัดแย้งตั้งแต่เริ่มต้น ส่วนข้อที่ 3 ได้พิจารณาการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นพลวัตไม่ใช่ลักษณะภาพนิ่ง ดังนั้นหากทำงานได้สำเร็จในพื้นที่รัศมี 5 กิโลเมตร แรกห่างจากพื้นที่ป่าก็ควรดำเนินการในลักษณะเดียวกันต่อไปในพื้นที่ที่ห่างออกมา (อภิชัย 2545)

อย่างไรก็ตาม ชาญชัย (2544) กลับมองว่าขนาดของพื้นที่กันชนน่าจะขึ้นอยู่กับกิจกรรมของประชาชนที่ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งประชาชนที่ถูกจัดว่าอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่กันชนควรมีสถานะในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การจัดการแบบวนศาสตร์ชุมชน หรือป่าชุมชน หรือป่าสังคม เป็นต้น ทั้งนี้วิธีการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมการจัดการและการใช้ประโยชน์นั้นอาจแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่

## 2.4 ความสำคัญของพื้นที่กันชน

การจัดการพื้นที่กันชนนั้นมีการดำเนินการมานานแล้วแต่ยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรเนื่องจาก (1) นักวิชาการผู้มีหน้าที่ดูแลพื้นที่อนุรักษ์มักไม่สนใจพื้นที่นอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่กฎหมายระบุไว้ (2) นักวิชาการป่าไม้ที่เข้าไปจัดการพื้นที่อนุรักษ์ไม่ได้รับการฝึกฝนให้ทำงานกับชุมชนมาก่อน จึงทำให้ขาดทักษะและประสบการณ์ในเรื่องการพัฒนาชุมชนร่วมกับการอนุรักษ์ และ (3) กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมการเกษตร ไม่คิดว่าพื้นที่รอบๆ พื้นที่อนุรักษ์นั้นควรได้รับการสนใจเป็นพิเศษ ทั้งๆ ที่พื้นที่เขตกันชนมีความสำคัญหลายประการ ดังนี้ (สมศักดิ์ 2536 อ้างในธนิต 2547 เสริม 2540 และEbregt และ Greve 2544)

### 1) ประโยชน์ในทางชีววิทยา

- 1.1) ทำหน้าที่เป็นกันชนป้องกันอิทธิพลของมนุษย์
- 1.2) ปกป้องพื้นที่อนุรักษ์ไม่ให้พืชและสัตว์ต่างถิ่นแทรกซึมเข้าไป
- 1.3) ช่วยป้องกันภัยจากความแห้งแล้งและลมพายุ
- 1.4) ช่วยเพิ่มพื้นที่หากินของสัตว์ที่กระจายออกมานอกพื้นที่อนุรักษ์



- 1.5) ช่วยเพิ่มการบริการทางสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์ เช่น การรักษาพื้นที่ลุ่มน้ำ

## 2) ประโยชน์ทางสังคม

2.1) เขตกันชนเป็นกลไกที่ยืดหยุ่นได้ ช่วยขจัดความขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์กับคนรอบพื้นที่ป่าที่เสียโอกาสจากการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์

2.2) ช่วยปรับปรุงการประกอบอาชีพและช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตราษฎรในพื้นที่

2.3) ช่วยให้องค์กรท้องถิ่นหันมาสนใจและสนับสนุนการอนุรักษ์

2.4) ช่วยรักษาสิทธิดั้งเดิมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น

2.4) เป็นพื้นที่รองรับของพืชและสัตว์ที่ให้คนใช้ประโยชน์ได้บ้าง และช่วยแพร่พันธุ์ไปสู่บริเวณพื้นที่เสื่อมโทรม

## 3) ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

3.1) ช่วยชดเชยให้ประชาชนท้องถิ่นจากการสูญเสียสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์ที่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบห้ามไว้

3.2) เพิ่มประโยชน์จากพื้นที่คุ้มครองโดยผู้ที่ใช้ประโยชน์โดยตรง เช่น รายได้จากการท่องเที่ยว ค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ทำวิจัย รายได้จากการจ้างแรงงานในพื้นที่ เป็นต้น

3.2) เพิ่มประโยชน์จากพื้นที่คุ้มครองจากการใช้ประโยชน์ทางอ้อม เช่น ประโยชน์ของพื้นที่ลุ่มน้ำ

3.3) เพิ่มประโยชน์ของพื้นที่คุ้มครองโดยการไม่ใช้ เช่น การคงไว้ซึ่งสัตว์ป่า และพืชพันธุ์

3.4) ประโยชน์ทางตรงจากรายได้ที่เกิดขึ้นในพื้นที่กันชน เช่น การจ้างงาน การเปลี่ยนแปลงการผลิต การรับรู้ การผลิต และเทคโนโลยีใหม่ๆ รายได้จากการค้าขายที่เกิดขึ้นจากการเดินทางของผู้เข้าไปยังอุทยาน เป็นต้น

3.5) ประโยชน์ทางอ้อมจากพื้นที่กันชน เช่น การก่อสร้างหรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การตลาด และการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ

## 4) ประโยชน์เชิงสถาบัน และที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

4.1) อาจมีการนำการวางแผนแบบมีส่วนร่วมมาใช้

4.2) การเสริมสร้างความตระหนักของประชาชนเรื่องคุณค่าของธรรมชาติและเต็มใจที่จะร่วมดำเนินการ

4.3) สร้างกลไกการติดตามระดับท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น

4.4) การเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นมีส่วนในการจัดการพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่กันชน

4.5) เพิ่มความรับผิดชอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนและการปฏิบัติในระดับภูมิภาคซึ่งรวมถึงการอนุรักษ์ธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม คุณค่าของพื้นที่เขตกันชนจะเพิ่มมากขึ้นเมื่อเขตกันชนนั้นปกคลุมด้วยต้นไม้ดั้งเดิมหรือใกล้เคียงธรรมชาติ พืชพรรณและความหลากหลายทางชีวภาพในเขตกันชนมีสภาพคล้ายคลึงกับพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งรวมถึงการหมุนเวียนของธาตุอาหาร (Nutrient cycling)

แม้ว่าพื้นที่กันชนจะมีประโยชน์หลายประการดังกล่าวข้างต้น แต่ยังมีข้อถกเถียงของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ที่แท้จริงของพื้นที่กันชน โดยพบว่า เขตกันชนอาจทำหน้าที่หลัก 2 ประการ (เสริม 2549 วิชา และกิตติชัย 2547) คือ

1) เพื่อขยายแหล่งอาศัยของพืชและสัตว์ (Extension Buffering) ซึ่งทำให้เกิดการขยายพื้นที่แหล่งอาศัยภายในพื้นที่คุ้มครองเข้ากับเขตกันชน เพื่อให้ประชากรพืชและสัตว์ป่ามีโอกาสขยายพันธุ์ให้มากขึ้นกว่าที่ยังชีพอยู่ในเขตสงวนเพียงอย่างเดียว ตัวอย่างพื้นที่ที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ป่าเพื่อการผลิตที่มีการทำไม้แบบเลือกตัด พื้นที่สำหรับการล่าสัตว์ป่าในป่าธรรมชาติที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์สำหรับการเก็บหาพืชและเลี้ยงสัตว์ ป่าธรรมชาติดั้งเดิมที่ไม่ใช้ประโยชน์และทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ นอกจากนี้ยังป้องกันพืชและสัตว์ต่างถิ่นแทรกซึมเข้าไปในป่าอนุรักษ์ ตลอดจนการป้องกันภัยจากความแห้งแล้ง ลมพายุ และมนุษย์

2) การทำหน้าที่กันชนเชิงสังคม (Socio-Buffering) เขตกันชนเป็นกลไกที่ช่วยขจัดความขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์กับคนรอบป่า ช่วยปรับปรุงการเข้ามาหากินและเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนรอบป่า ช่วยให้องค์กรท้องถิ่นหันมาสนับสนุนการอนุรักษ์ ตลอดจนการที่คนได้รับประโยชน์จากการใช้เป็นพื้นที่สำรองของพืชและสัตว์ต่างๆ รวมถึงการช่วยแพร่ขยายพันธุ์ไปสู่แหล่งเสื่อมโทรมอื่นๆ

### บทที่ 3

#### สภาพของปัญหาและขนาดความรุนแรงของปัญหา การใช้ประโยชน์ และการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย

##### 3.1 ปัญหาและขนาดความรุนแรงของปัญหาการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชน

หากพิจารณาความหมายของพื้นที่กันชนจากผลการศึกษาในบทที่ 2 จะเห็นว่า โดยรวมแล้ว คำว่าพื้นที่กันชนคือพื้นที่ซึ่งอาจอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ หรืออยู่โดยรอบหรือติดต่อกับพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย และมักจะพบว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเดิมที่ถูกบุกเบิกจากราษฎรมาระยะเวลาหนึ่งเพื่อปรับเปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและพัฒนาไปสู่การตั้งถิ่นฐานและมีชุมชนเกิดขึ้น นอกจากนี้พื้นที่ดังกล่าวมักถูกภาครัฐประกาศเขตเป็นพื้นที่ของรัฐ นั้นหมายความว่าราษฎรที่อาศัยอยู่กลายเป็นผู้บุกรุกตามกฎหมาย ตัวอย่างของพื้นที่ที่มีขอบเขตทางกฎหมายค่อนข้างชัดเจนคือ พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินในส่วนที่เป็นที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมที่ได้รับมอบจากป่าไม้เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่เป็นพื้นที่กันชน ซึ่งมีอยู่ประมาณ 43 ล้านไร่ และหากพิจารณาแล้วราษฎรกลุ่มนี้มีความชัดเจนในเรื่องการถือครองและการใช้ประโยชน์มากกว่าราษฎรอีกหลายกลุ่มแม้ว่าจะมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์และสิทธิในการจำหน่ายและถาวรโอน แต่ปัญหาสำคัญคือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ต้องเร่งแก้ไข นอกจากราษฎรในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว มีราษฎรอีกจำนวนมากที่กำลังรอมাত্রการแก้ไขปัญหามีความชัดเจนและเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรที่ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งพื้นที่โดยรอบที่เป็นพื้นที่คาบเกี่ยว หรือรอยต่อระหว่างเขตอนุรักษ์และพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์

อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันจำนวนราษฎรและพื้นที่ถือครองในพื้นที่กันชน ในประเทศไทย รวมถึงจำนวนราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการพื้นที่ นั้นยังคงขาดความชัดเจนอยู่มาก และยังไม่พบการรวบรวมสถิติของผู้ได้รับผลกระทบที่อาศัยอยู่ในเขตดังกล่าวในภาพรวมของทั้งประเทศ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มี การจัดแบ่งพื้นที่กันชนอย่างชัดเจน มีเพียงการนำเสนอการศึกษา หรือ บันทึกเหตุการณ์การเรียกร้องเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สุมเสี่ยงหรือคาบเกี่ยวระหว่างเขตอนุรักษ์และเขตทำกินซึ่งตรงกับนิยามของพื้นที่กันชน เป็นกรณีไป

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาและสรุปลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่กันชน ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นพื้นที่ป่าไม้เดิม เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยาน และพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ซึ่งส่วนใหญ่ราษฎรในพื้นที่ยังประสบปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องการสิทธิถือครอง และเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะสอดคล้องตามความหมายของคำว่า พื้นที่กันชนทั้งในเขตและนอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางหรือวิธีการต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูสภาพที่เสื่อมโทรมของทรัพยากรโดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน รวมถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ปัญหาสำคัญที่พบสามารถสรุปโดยแบ่งเป็น สองประเด็นหลักคือ สภาพปัญหา และ ขนาดความรุนแรงของปัญหา ดังนี้

### 3.1.1 ปัญหาการถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดิน

#### 1) สภาพปัญหา

สภาพปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยจากจำนวนประชากรที่เพิ่มตลอดเวลา นับเป็นปัญหาสำคัญที่จะเพิ่มความรุนแรงขึ้นเนื่องจากที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด จากข้อมูลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีครัวเรือนเกษตรกรในชนบทที่ไร้ที่ดินทำกิน ในช่วงปี 2541 -2545 จำนวน กว่า 8 แสนครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 10.8 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด นอกจากนี้ ข้อมูลของ กชช. 2 ค ครอบครัวยุคใหม่ที่ดินทำกินเป็นของตนเองแต่ต้องเช่าที่ดินเพิ่มบางส่วน เพิ่มขึ้นจาก 893,233 ครอบครัวยุคใหม่ เป็น 969,355 ครอบครัวยุคใหม่ ในช่วงเดียวกัน และ ปี 2544 พบว่า ในพื้นที่ 25 จังหวัดที่มีโครงการกองทุนที่ดิน มีผู้ต้องการที่ดินทำกินสูงถึงประมาณ 1.2 ล้านราย ทั้งหมดนี้สามารถชี้วัดได้ระดับหนึ่งว่าความรุนแรงของปัญหาด้านที่ดินมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2545) ส่วนเนื้อที่การถือครองที่ดินของราษฎร ในช่วงปี 2535 -2544 พื้นที่ถือครองทางการเกษตรมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จาก 25.6 ไร่ต่อครัวเรือน เป็น 23 ไร่ต่อครัวเรือน (มิ่งสรรพ และคณะ 2549)

สาเหตุดังกล่าวนำไปสู่การบุกรุกเพื่อใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเพิ่มเติมหรือบุกรุกใหม่ ทั้งนี้การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ไม่ได้เกิดขึ้นจากเพียงสาเหตุดังกล่าวเพียงอย่างเดียวแต่พบว่า มีการการบุกรุกพื้นที่ในหลายลักษณะ เช่น การลักลอบบุกรุกพื้นที่โดยนายทุนที่ดิน เพื่อขยายการปลูกพืชเศรษฐกิจ การสร้างที่พักเพื่อการท่องเที่ยว เช่น รีสอร์ท โรงแรม เป็นต้น อย่างไรก็ตามจากผลการสำรวจและพิสูจน์สิทธิ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านจัดการที่ดินและป่าไม้ ได้แก่ กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ พบว่า ราษฎรบางส่วน ได้บุกรุกที่ดินเพื่อตั้งชุมชน และเป็นที่ทำกินมาก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานดังกล่าว อยู่ระหว่างการดำเนินการรับขึ้นทะเบียน ตรวจสอบและพิสูจน์สิทธิ เพื่อวางแผนการจัดการต่อไป

เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรพื้นฐานสำหรับการดำรงชีพและการผลิตที่สำคัญยิ่ง ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินจึงเป็นปัญหาหนึ่งที่เป็นต้นเหตุของปัญหาอื่นๆ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ก้นขนของประเทศไทย คือการที่ไม่สามารถแยกแยะได้ชัดเจนระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ก้นขน เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกำหนดพื้นที่ก้นขนที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ปัญหาที่พบส่วนใหญ่คือความขัดแย้งในเรื่องสิทธิการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของประชาชนในท้องถิ่นในพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย รวมถึงป่าสงวนเสื่อมโทรมซึ่งพื้นที่เป็นพื้นที่ของรัฐที่ราษฎรยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย แม้ว่าจะประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วกว่า 43 ล้านไร่ เพื่อจัดที่ดินให้ราษฎรโดยมอบหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์ ซึ่งพบว่าตั้งแต่ปี 2518-2549 ส.ป.ก. มอบหนังสืออนุญาตให้ราษฎรแล้วประมาณ 27.2 ล้านไร่ ราษฎร 1.67 ล้านราย ยังเหลือพื้นที่อีกประมาณ 16 ล้านไร่ หรือร้อยละ 37.34 ที่ยังไม่ได้รับหนังสืออนุญาต (ส.ป.ก. 2550)

## 2) ขนาดความรุนแรงของปัญหา

ปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกินเพิ่มหรือขยายพื้นที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังเห็นได้จากในปี 2532 พื้นที่ป่าลดลงเหลือร้อยละ 28 ในขณะที่การปลูกพืชเศรษฐกิจเพิ่มพื้นที่จากร้อยละ 2 เป็นร้อยละ 25 ในช่วงเวลาเดียวกัน (พิทยา 2537) จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน พบว่ามีพื้นที่ป่าไม้ลดลง ในขณะที่พื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ชุมชนเพิ่มขึ้น โดยพื้นที่ชุมชนเพิ่มขึ้น ประมาณ 8 เท่าตัวเมื่อปี 2544 (มิ่งสรรพ และคณะ 2549)

จากรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทยของมูลนิธิโลกสีเขียวในปี 2537 พบว่าอาจมีเกษตรกรที่เข้าไปทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าเสื่อมโทรมถึง 1.2-1.5 ล้านครอบครัว หรือประมาณ 12 ล้านคนในชุมชนกว่า 12,000 หมู่บ้านกระจายอยู่ทุกภาคของประเทศประมาณ 30 ล้านไร่ (พิทยา 2537) นอกจากนี้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสำรวจพบว่ามีชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตต้นน้ำหรือชุมชนในที่สูง ซึ่งประกอบด้วยชาวเขาเผ่าต่างๆ และชนกลุ่มน้อย อีกเป็นจำนวนมากโดยพบว่ากว่า 1,203,149 ราย ใน 20 จังหวัด ทั่วประเทศ ในปี 2545 (กรมอุทยานแห่งชาติฯ 2547) จากผลการสำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศโดยกรมป่าไม้ ในช่วงปี 2541-2543 พบว่ามีราษฎรถือครองพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ 336,824 ราย รวมพื้นที่ประมาณ 5.8 ล้านไร่ นอกจากนี้กรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้สำรวจการถือครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายจนถึงปี 2549 พบว่ามีราษฎรถือครองอยู่ 138,768 ราย รวมพื้นที่ประมาณ 1.9 ล้านไร่ (กรมอุทยานแห่งชาติฯ 2550)

อย่างไรก็ตาม จนถึงปี 2547 ข้อมูลของกรมป่าไม้จากการจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ พบว่ามีจำนวนหมู่บ้านที่อยู่ติดกับเขตและในเขตพื้นที่ป่าไม้ทุกแห่งทั่วประเทศ จำนวนถึง 10,866 หมู่บ้าน ใน 70 จังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งกรมป่าไม้จัดให้เป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการในปี 2548 ไปแล้วกว่า 7,600 หมู่บ้าน (มูลนิธิโลกสีเขียว 2548) ข้อมูลดังกล่าวแม้จะยังไม่มีที่ยืนยันจำนวนราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวว่ามีจำนวนเท่าใด แต่อย่างน้อยสามารถชี้ให้เห็นว่ามีราษฎรอีกจำนวนมาก ซึ่งอาจจะมากกว่า 8 ล้านคน หากคิดค่าเฉลี่ยจำนวนหมู่บ้านต่อจำนวนประชากรในปัจจุบันไม่รวมกรุงเทพฯ (ประชากรประมาณ 57 ล้านคน (ไม่รวมกรุงเทพฯ) จำนวนหมู่บ้าน 74,427 หมู่บ้าน: ข้อมูลจากเว็บไซต์กรมการปกครอง 2550) ที่กำลังประสบปัญหาทั้งเรื่องสิทธิการถือครอง ความขัดแย้งการใช้ทรัพยากร และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรต่างๆ ซึ่งแน่นอนว่าต้องส่งผลถึงคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนโดยตรง และส่งผลกระทบต่อประเทศโดยรวมในที่สุด

### 3.1.2 ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้

#### 1) สภาพปัญหา

ปัญหาสำคัญและน่าเป็นห่วงในปัจจุบันคือการลดลงของทรัพยากรป่าไม้ทั้งในเชิงปริมาณพื้นที่และเชิงคุณภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศและประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ขาดแหล่งปัจจัยสี่ที่จะสนองต่อความต้องการของประชาชนในประเทศ ขาดความสมดุลของระบบนิเวศสำหรับสาเหตุของการลดลงของป่าไม้นั้นมีหลายประการ เช่น การสัมปทานป่าไม้ การลักลอบตัดไม้

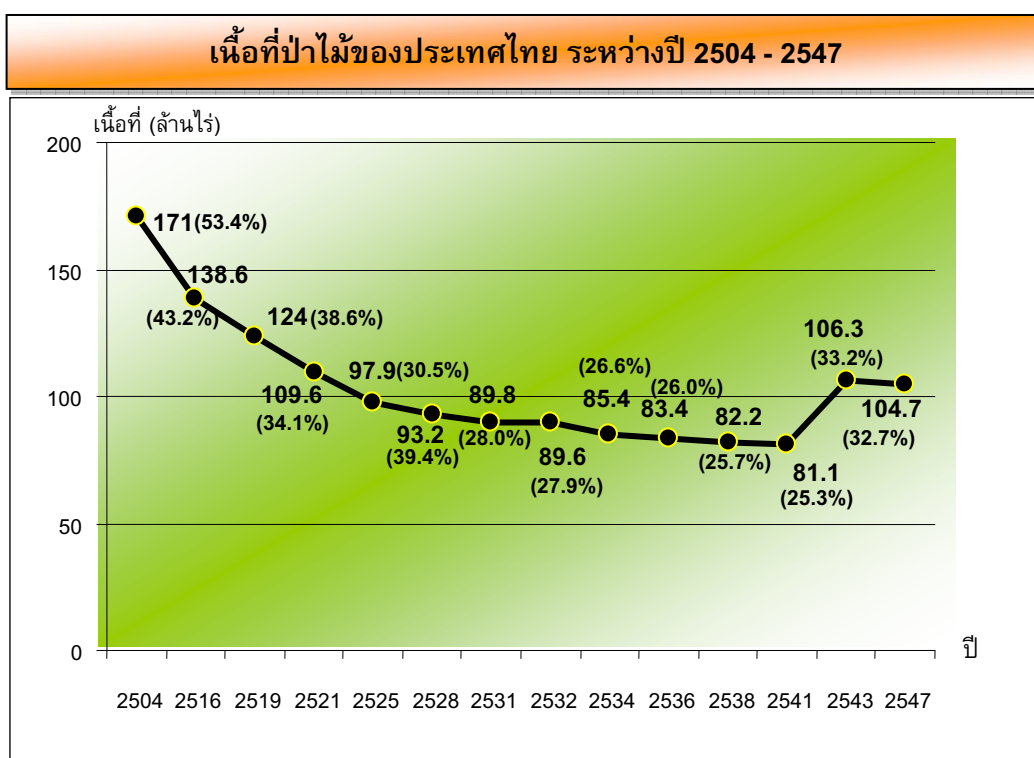
ทำลายป่า การเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนพื้นที่ป่าเป็นแหล่งท่องเที่ยว การก่อสร้างสาธารณูปโภค และการเกิดไฟป่า การขยายพื้นที่ที่อยู่อาศัยและเกษตรกรรม (พิทยา 2537) ซึ่งประการหลังนี้นับว่าถูกกล่าวถึงมากที่สุดเนื่องจากทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่จากป่าเป็นพื้นที่ เกษตรกรรมมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และพื้นที่ดังกล่าวจะถูกเปลี่ยนสภาพไปอย่างถาวรในที่สุด

นอกจากทรัพยากรป่าไม้จะลดลงในเชิงปริมาณแล้ว ด้านคุณภาพหรือความอุดมสมบูรณ์ก็ลดลงตามไปด้วย ตัวชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งคือ ความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งถือว่าสำคัญต่อชีวิตของมนุษยชาติ ทั้งความหลากหลายของระบบนิเวศ ความหลากหลายของชนิดพันธุ์และความหลากหลายของพันธุกรรม แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง แต่พบว่าที่ผ่านมาความหลากหลายทางชีวภาพถูกคุกคามและได้รับความเสียหายอย่างต่อเนื่อง สาเหตุสำคัญคือ การทำลายถิ่นที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลง อย่างรวดเร็ว การใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสม (เช่น การใช้น้ำพืชที่ให้ผลผลิตสูงมาใช้แทนพันธุ์พืชท้องถิ่น การท่องเที่ยวที่ไม่ระมัดระวัง เป็นต้น) นโยบายและโครงการของภาครัฐ (เช่น สัมปทานป่าไม้ ส่งเสริมพืชเชิงเดี่ยว) และภัยธรรมชาติ เป็นต้น

## 2) ขนาดความรุนแรงของปัญหา

จากนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 40 ของประเทศ แต่ปัจจุบันพบว่ามียังถึง 62 จังหวัดที่มีพื้นที่ป่าบกน้อยกว่าร้อยละ 40 และอีก 9 จังหวัดไม่มีพื้นที่ป่าบกอยู่เลย (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2549) จากภาพที่ 3.1 พื้นที่ป่าไม้ของไทยลดลงมาเป็นลำดับตั้งแต่ปี 2504 ขณะนั้นมีพื้นที่ป่าไม้อยู่ประมาณร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศหรือประมาณ 171 ล้านไร่ และลดลงเหลือร้อยละ 27.95 ในปี 2532 หรือลดลงถึง 67 ล้านไร่ คิดเป็นอัตราการลดลงถึง 1.6 ล้านไร่ต่อปี แม้ว่าในปีเดียวกันนี้รัฐบาลจะประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ แต่พบว่าอัตราการสูญเสียลดลงเพียงเล็กน้อย คือ จากอัตราเฉลี่ย 1.2 ล้านไร่ก่อนที่จะยกเลิก ลดลงเหลือเฉลี่ย 1.1 ล้านไร่ต่อปีหลังเลิกสัมปทาน (มิ่งสรรพ และคณะ 2549)

พื้นที่ป่ายังคงลดลงต่อเนื่องโดยในปี 2538 พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือร้อยละ 25.7 และลดลงเหลือร้อยละ 25.3 ในปี 2541 หรือประมาณ 81 ล้านไร่ แม้ว่ารัฐบาลจะมีโครงการปลูกป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่า แต่มีพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละประมาณ 1 แสนไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของพื้นที่ที่ถูกทำลายในแต่ละปีเท่านั้น อย่างไรก็ตามในปี 2543 มีการประเมินพื้นที่ป่าไม้อีกครั้งโดยแปลความจากภาพถ่ายดาวเทียม พบว่ามีพื้นที่ประมาณ 106 ล้านไร่ หรือร้อยละ 33.2 ผลดังกล่าวเป็นการประเมินเบื้องต้น ในปี 2547 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่ทั้งหมดประมาณ 104.7 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 32.7 ของพื้นที่ประเทศ (กรมป่าไม้ 2548)



- ที่มา: 1) ปี 2504 - 2541 ทรงชัย (2544) ในมูลนิธิโลกสีเขียว (2548)  
 2) ปี 2543 - 2547 สถิติป่าไม้ของประเทศไทย กรมป่าไม้  
 3) ร้อยละใน (...) คือ ร้อยละของพื้นที่ประเทศไทย

ภาพที่ 3.1 เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย ระหว่างปี 2504 – 2547

การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ นอกจากจะทำให้จำนวนต้นไม้หรือพืชพันธุ์ลดลงแล้ว ยังส่งผลทำให้สัตว์ป่าขาดแหล่งที่อยู่อาศัย ประกอบกับการล่าสัตว์ป่าทั้งเพื่อการค้าและอาหาร ทำให้สัตว์ป่าในประเทศไทยลดลงอย่างรวดเร็ว จนพืชและสัตว์หลายประเภทตกอยู่ในสภาพใกล้สูญพันธุ์ โดยพบว่ามีผู้กระทำผิดจากการค้าสัตว์ป่ายังเพิ่มขึ้นจาก 110 รายในปี 2540 เป็น 427 ราย ในปี 2547 โดยมีสัตว์ป่าของกลางมีชีวิตรวม 8,344 ตัว ขณะที่ประชากรสัตว์ป่า เช่น ช้างป่า เหลืออยู่ในประเทศไทยประมาณ 1,975 ประชากรควายป่าเหลือเพียง 50 ตัว ประชากรเสือโคร่งเหลือ 250 ตัว ส่วนกุปรีละมั่ง และแรดขาวนั้น ไม่พบเห็นในป่าธรรมชาติของไทยมานาน นอกจากนี้มีพันธุ์พืชธรรมชาติที่สูญพันธุ์ไปมากเช่น ในป่าพรุโต๊ะแดง การสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำส่งผลให้ปลาหลายชนิดสูญพันธุ์ไป ได้แก่ ปลาหางไหม้ ปลาหวีเกศ นอกจากนี้สายพันธุ์ข้าวพืชมืองเดิมในประเทศไทยที่คาดว่ามีความเสี่ยงสายพันธุ์ ปัจจุบันสูญพันธุ์ไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพาะปลูกและนิยมสายพันธุ์ใหม่

จากตารางที่ 3.3 ประเทศไทยพบสัตว์เสี่ยงลูกด้วยนม 302 ชนิด เป็นสัตว์เฉพาะถิ่น 6 ชนิด และพบใกล้สูญพันธุ์ 35 ชนิด นก 982 ชนิด เป็นชนิดที่ใกล้สูญพันธุ์ 69 ชนิด สัตว์เลื้อยคลาน 353 ชนิด เป็นชนิดที่ใกล้สูญพันธุ์ 15 ชนิด สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก 137 ชนิด ใกล้สูญพันธุ์ 2 ชนิด และ

ปลา 2,820 ชนิด เป็นชนิดที่ใกล้สูญพันธุ์ 237 ชนิด รวมสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ทั้งสิ้น 967 ชนิด หรือประมาณร้อยละ 21 จากทั้งหมด 4,594 ชนิด

ตารางที่ 3.1 จำนวนชนิดสัตว์ที่พบในประเทศไทย สัตว์เฉพาะถิ่น และชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์

กลุ่ม	ชนิดที่พบ (ชนิด)	เฉพาะถิ่น (ชนิด)	ใกล้สูญพันธุ์ (ชนิด)
สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม	302	6	35
นก	982	2	69
สัตว์เลื้อยคลาน	353	46	15
สัตว์สะเทินน้ำ สะเทินบก	137	7	2
ปลา	2,820	70	237
รวม	4,594	131	967

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2548) อ้างใน มิ่งสรรพ และคณะ (2549)

### 3.1.3 ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน

#### 1) สภาพปัญหา

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ โดยจำแนกเป็นพื้นที่การเกษตร 131 ล้านไร่ หรือร้อยละ 41 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2547) พื้นที่ทำการเกษตรส่วนใหญ่ประสบปัญหาสภาพเสื่อมโทรมทั้งโดยธรรมชาติและผลกระทบของมนุษย์ โดยเฉพาะพื้นที่เขตกันชน เช่น ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งคิดเป็นประมาณ 1 ใน 3 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ความเสื่อมโทรมของดินเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น การชะล้างพังทลายของดิน ดินที่มีปัญหาต่อการใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม เช่น ดินเค็ม ดินเปรี้ยวจัด ดินกรด ดินอินทรีย์(พรุ) ดินทรายจัด หน้าดินตื้น และดินบนพื้นที่สูงชัน ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ หากแยกตามการใช้ประโยชน์พบว่า เป็นที่ดินที่ขาดอินทรีย์วัตถุประมาณ 98.7 ล้านไร่ เกิดการพังทลายของดิน 108.87 ล้านไร่ ดินที่มีปัญหาต่อการใช้ประโยชน์ 209.84 ล้านไร่ และที่ดินที่ใช้ไม่ถูกต้องตามศักยภาพ 35.6 ล้านไร่

จะเห็นได้ว่าสาเหตุของความเสื่อมโทรมของดิน มีทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและการใช้ที่ดินที่ไม่ถูกต้องเช่น เพาะปลูกติดต่อกันเป็นเวลานาน การทำการเกษตรบนพื้นที่ป่าเดิม โดยเฉพาะที่สูง โดยเฉพาะพื้นที่ทางภาคเหนือหรือในเขตพื้นที่กันชน มีการใช้สารเคมีจำนวนมาก และใช้เครื่องจักรกลหนักทำการเกษตร ทำให้โครงสร้างดินเสียไป นอกจากนี้การที่เกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือไม่ใช้ที่ดินของตนเอง ทำให้ส่วนหนึ่งไม่มีการบำรุงรักษาหรือฟื้นฟูสภาพดินให้ดีขึ้น เมื่อดินมีสมรรถนะต่ำลงทำให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนผลิตต่ำลงในขณะที่ต้องลงทุน



สูงขึ้นทำให้เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ต้องขยายพื้นที่เพิ่มเพื่อให้ได้ผลผลิตเพียงพอกับความต้องการซึ่งสอดคล้องกับ สมเจตน์ (2522) อ่างในกรมพัฒนาที่ดิน (2546) กรมป่าไม้ (2540) และ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2549) ที่กล่าวถึงปัญหาการชะล้างพังทลายของดินมีสาเหตุหลักจากการกระทำของมนุษย์ที่ใช้ที่ดินไม่เหมาะสม เช่น การบุกรุกทำลายป่า การไถพรวนขึ้นลงตามความลาดเท การใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิจกรรมต่างๆ อย่างไม่เหมาะสม ทำให้พื้นที่ขาดหรือลดปริมาณสิ่งปกคลุมดิน เช่น การทำไร่เลื่อนลอยบนพื้นที่สูง การใช้สารเคมี การปรับพื้นที่เป็นต้น และการใช้ที่ดินโดยไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ นอกจากนี้ยังเกิดจากความรุนแรงของฝนที่ตกกระหน่ำ ธรรมชาติเนื้อดินและโครงสร้างดิน สภาพภูมิประเทศ เช่น ความลาดชันสูง เป็นต้น

## 2) ขนาดความรุนแรงของปัญหา

ผลกระทบที่เกิดจากความการเสื่อมโทรมของดิน แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ (1) ผลกระทบทางด้านกายภาพที่เกิดจากการใช้ที่ดินและการจัดการที่ดินที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะการทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของหน้าดินซึ่งเป็นส่วนที่มีความอุดมสมบูรณ์สูง หน้าดินเหล่านี้จะถูกชะล้างทับถมเป็นตะกอนแหล่งน้ำ ประมาณว่ามีถึงปีละ 27 ล้านตัน (กรมพัฒนาที่ดิน 2542) ก่อให้เกิดการตื้นเขินตามแหล่งน้ำ รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขุดลอกตะกอน เกษตรกรต้องใช้ปุ๋ยเคมีในการบำรุงดินเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีการปนเปื้อนของสารเคมีทั้งในดินและน้ำมากขึ้น (2) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ความเสื่อมโทรมของดินส่งผลกระทบโดยตรงต่อผลผลิตทางการเกษตร ประมาณว่าแต่ละปีเกษตรกรที่มีพื้นที่ชะล้างพังทลายจะมีผลผลิตลดลงถึงร้อยละ 25 จากผลผลิตเดิม (3) ผลกระทบด้านสังคม เกษตรกรมีรายได้ทางการเกษตรลดลง เนื่องจากทางเลือกในการผลิตและรายได้ลดลง มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้มากขึ้นเพื่อขยายพื้นที่ทำกินและต้องการพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์สูง บางกลุ่มต้องอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำ ทั้งสองประเด็นเป็นเหตุให้เกิดปัญหาและผลกระทบทางด้านสังคมต่าง ๆ ตามมา (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2543)

การชะล้างพังทลายของดินถือเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทยซึ่งมีสาเหตุมาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ในเชิงอนุรักษ์ โดยพบว่าปัญหาของไทยอยู่ที่ร้อยละ 33 ของพื้นที่ประเทศ อยู่ในระดับสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก (ร้อยละ 23) และค่าเฉลี่ยของเอเชียแปซิฟิก (ร้อยละ 24.8) จากรายงานของกรมพัฒนาที่ดินเมื่อปี 2545 พบว่ามีการชะล้างพังทลายของดินรวมประมาณ 108.87 ล้านไร่ ปัญหาการชะล้างพังทลาย ในส่วนของพื้นที่ภูเขาลาดชัน มีอยู่ประมาณ 96 ล้านไร่ พื้นที่เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกทำลาย ปัญหานี้ส่งผลกระทบถึงการสูญเสียหน้าดินที่มีความอุดมสมบูรณ์และแร่ธาตุอาหารพืชออกไปจากพื้นที่ประมาณ 134.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ 41.94 ของพื้นที่ประเทศ มีตะกอนที่ถูกชะล้างลงสู่แหล่งน้ำประมาณปีละ 27 ล้านตัน ส่งผลถึงการเพาะปลูกและแม่น้ำลำคลองตื้นเขิน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2548 และ 2549)

จากปัญหาดังกล่าวทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นสมาชิกภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายโดยจัดอยู่ในประเทศที่ที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็น

ทะเลทรายตามคำจำกัดความในมาตรา 1 ข้อ (f) ของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายคือ มีอัตราการชะล้างพังทลายของดินค่อนข้างสูง ขณะที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการขยายตัวของดินเค็ม ในข้อ 9 ของมาตราเดียวกันกำหนดว่าประเทศใดมีอัตราส่วนของปริมาณน้ำฝนรายปีต่อศักยภาพการคายระเหย อยู่ระหว่าง 0.05-0.65 นั้นจะจัดเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งพบว่าพื้นที่ของประเทศไทยในหลายจังหวัดมีอัตราส่วนอยู่ในช่วงดังกล่าว จึงจัดได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีผลกระทบจากความแห้งแล้งตามคำจำกัดความของอนุสัญญา โดยปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่เสี่ยงในระดับรุนแรง 6.93 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 2.17 ของพื้นที่ประเทศ แบ่งเป็นที่ราบ 2.39 ล้านไร่ ที่สูง 4.54 ล้านไร่ พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ โดยมีการประเมินผลกระทบจากความแห้งแล้งที่จะเกิดขึ้นพบว่า จะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรลดลงร้อยละ 50 ของผลผลิตเฉลี่ยในแต่ละภาค คิดเป็นมูลค่าความเสียหายทั้งสิ้น 3,829.01 ล้านบาท (มูลนิธิโลกสีเขียว 2548)

ปัญหาดังกล่าวมีความสอดคล้องกับรายงานของ ส.ป.ก. 2540 ซึ่งพบว่าอาชีพของเกษตรกรที่อยู่ในเขตพื้นที่กันชนโดยรอบพื้นที่ป่าห้วยขาแข้ง คือการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ฝ้าย ซึ่งผลผลิตต่ำลง เนื่องจากปัญหาทางนิเวศที่รุนแรงขึ้น ได้แก่ ไฟป่า การชะล้างพังทลายของดิน ความเสื่อมโทรมของดินอันเนื่องจากรูปแบบการผลิตและการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม การใช้สารเคมี และขาดแหล่งน้ำ ส่งผลให้เกษตรกรมีหนี้สินและยากจนต้องหารายได้เสริมโดยเก็บผลผลิตจากป่าเพื่อการค้า และบางส่วนอพยพเข้าไปหางานทำในเมือง (กรมป่าไม้ 2540)

นอกจากนี้ ภัยจากดินถล่มถือเป็นภัยพิบัติอีกประเภทหนึ่งที่เกิดจากปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่ต้นน้ำ เขตเขาสูง หรือบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำ ที่ลาดเชิงเขา ที่มีการชะล้างพังทลายสูง ดังจะเห็นได้จาก ปัญหาอุทกภัยและดินถล่มในหลายพื้นที่ เช่น พื้นที่ จ.ตาก และจังหวัดใกล้เคียงในพื้นที่ภาคเหนือ เมื่อ ปี 2547 และอีกหลายพื้นที่ดังแสดงในตารางที่ 3.2 (มูลนิธิโลกสีเขียว 2548)

ตารางที่ 3.2 ปัญหาดินถล่ม และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย ช่วง ปี 2531 -2547

สถานที่	วันที่เกิดเหตุ	ความเสียหาย
บ.กะทูนเหนือ อ.พิปูน จ.นครศรีธรรมราช	22 พ.ย. 31	มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตประมาณ 230 คน บ้านเรือนเสียหาย ประมาณ 1,500 หลัง และพื้นที่การเกษตรเสียหายประมาณ 6,150 ไร่ รวมมูลค่า 1,000 ล้านบาท
บ.คีรีวง อ.ลานสกา จ.นครศรีธรรมราช	22 พ.ย. 31	มีผู้เสียชีวิต 12 คน บ้านเรือนเสียหาย 152 หลัง เสียหายบางส่วน 210 หลัง
กิ่ง อ. คิฌกุฏ จ.จันทบุรี	30 ก.ค. 42	มีการอพยพ ชาวบ้านออกจากพื้นที่ก่อนเกิดเหตุ แต่พบมีบ้านเรือนเสียหาย การปลูสัตว์และพื้นที่การเกษตรเสียหายมากมาย
บ.ธารทิพย์ (หุบผด) ต. บุ่งน้ำเต้า อ.หล่มสัก และ บ.โพธิ์เงิน ต.ท่าพล อ.เมือง จ.เพชรบูรณ์	11 ก.ย. 43	มีผู้เสียชีวิต 10 คน สูญหาย 2 คน บ้านเรือนเสียหาย 363 หลัง การปลูสัตว์และพื้นที่การเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก
อ.วังชัน จ.แพร่	4 พ.ค. 44	มีผู้เสียชีวิต 43 คน สูญหาย 4 คน บ้านเรือนเสียหาย 170 หลัง คิดเป็น

สถานที่	วันที่เกิดเหตุ	ความเสียหาย
		มูลค่าประมาณ 100 ล้านบาท
ต.น้ำก้อ อ.หล่มสัก จ. เพชรบูรณ์	11 ส.ค. 44	มีผู้เสียชีวิต 136 คน บาดเจ็บ 109 คน สูญหาย 4 คน บ้านเรือนพังทลาย 188 หลัง และเสียหาย 411 หลัง คิดเป็นมูลค่าประมาณ 645 ล้านบาท
บ.น้ำแม่แรก อ.แม่แจ่ม จ. เชียงใหม่	15 ก.ย. 45	มีการอพยพ ชาวบ้านออกนอกพื้นที่ จำนวน 180 ครอบครัว และเส้นทาง แม่แจ่ม-ฮอด ได้รับความเสียหาย
บ. กองบอด ม.11 ต.ปางหินฝน อ.แม่แจ่ม จ.เชียงใหม่	6 พ.ค. 47	มีผู้เสียชีวิต 1 คน จักรยานยนต์ 1 คัน บ้าน 3 หลัง
ต.แม่ระบาด ต.แม่ตื่น ต. ชะเนจื้อ และ ต.จะเรอ อ.แม่ระบาด จ.ตาก	20 พ.ค. 47	มีผู้เสียชีวิต 5 คน บ้านเสียหายทั้งหลัง 200 หลัง เสียหายบางส่วน 191 หลัง สะพาน 11 แห่ง ถนน 23 สาย ฝาย 66 ฝาย คิดเป็นเงินประมาณ 367 ล้านบาท
ต.แม่ตื่น ต.ม่อนจอง และ ต. ยางเปียง อ.อมก๋อย จ.เชียงใหม่	20 พ.ค. 47	พื้นที่เสียหาย 4 ตำบล 14 หมู่บ้าน ราษฎรเดือดร้อน 400 คน 120 ครอบครัว มีผู้เสียชีวิต 1 ราย บาดเจ็บสาหัส 1 ราย บ้านเรือนเสียหายบางส่วน 169 หลัง สะพานขาด 2 แห่ง รวมมูลค่าความเสียหายประมาณ 20 ล้านบาท
บ.สบโขง ม. 10 ต. แม่สวด อ. สบเมย จ.แม่ฮ่องสอน	22 พ.ค. 47	อาคารเรียนโรงเรียนล่องแพวิทยา และบ้านพักครู ได้รับความเสียหาย 10 หลัง บ้านเรือนเสียหาย 14 หลัง มีผู้ได้รับบาดเจ็บ 4 ราย และสัตว์เลี้ยงสูญหาย กว่า 800 ตัว
บ. อำนาง ม.2 ต.อำนาง อ. เมือง จ.กระบี่	17 ต.ค. 47	เกสเฮาส์ 14 หลังเสียหาย ดินทับหลังคารั่วและผนังห้อง 10 หลัง รวมมูลค่ากว่า 10 ล้านบาท
บ. ห้วยส้มไฟ ม.1 ต.เขาคราม อ.เมือง จ.กระบี่	18 ต.ค. 47	บ้านเรือนเสียหาย 12 หลัง มีผู้เสียชีวิต 3 ราย บาดเจ็บ สาหัส 1 ราย พื้นที่สวนปาล์ม สวนผลไม้ และ สวนยางพาราเสียหาย 50 ไร่
ต.ดาเนาะปูเต๊ะ อ.บันนังสตา จ.ยะลา	20 ธ.ค. 48	ดินถล่มร่วมกับน้ำป่าไหลหลากจากเทือกเขา ทำความเสียหาย 3 หมู่บ้าน บ้านเรือนเสียหายทั้งหลัง 18 หลัง เสียหายบางส่วน 55 หลัง
อ.ลับแล อ.ท่าปลา อ.เมือง จ.อุตรดิตถ์ อ.ศรีสัชนาลัย จ. สุโขทัย และ อ.เมือง จ.แพร่	23 พ.ค. 49	ผู้เสียชีวิต 83 คน สูญหาย 33 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งหลัง 673 หลัง พื้นที่การเกษตร 481,830 ไร่ มูลค่าความเสียหาย 308.6 ล้านบาท

ที่มา: กรมทรัพยากรธรณี [www.drm.go.th](http://www.drm.go.th)

## 3.2 ปัญหาและขนาดความรุนแรงของปัญหาการจัดการพื้นที่กั้นชนในประเทศไทย

### 3.2.1 สภาพปัญหา

จากปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่า ด้วยอัตราที่รวดเร็วและรุนแรงตลอดจนความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและความหลากหลายทางชีวภาพ ได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาประเทศ ทำให้ประเทศไทยได้มีการทบทวนประเด็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ โดยมีการพัฒนาโครงการ มาตรการ ตลอดจนกฎหมายข้อบังคับต่างๆ ออกมาใช้ เพื่อรักษาพื้นที่ป่าให้ได้อย่างน้อย 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศ เช่น โครงการหมู่บ้านป่าไม้ และการจัดสรรพื้นที่ให้ราษฎร (สิทธิ

ทำกิน) การปลูกป่าเศรษฐกิจ เป็นต้น ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ประเทศไทยได้ประกาศให้มีพื้นที่อนุรักษ์มากกว่า 100 แห่ง อาทิ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น เพื่อสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้เอาไว้ จนกระทั่งประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ในปี 2532 อย่างไรก็ตามแม้ว่าหลังการยกเลิกสัมปทาน ป่าไม้ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยก็ยังมีไม่ถึงร้อยละ 33 ซึ่งเป็นระดับที่ยอมรับว่าจะรักษาสมดุลของระบบนิเวศและเป็นฐานการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืนได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2549)

ที่ผ่านมา มาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยรัฐ มักเป็นลักษณะการสั่งการและควบคุม (command and control) มากกว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วม พ.ร.บ. ป่าไม้หลายฉบับ เช่น พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น ที่มีลักษณะการควบคุมในแนวดิ่ง โดยมีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม นอกจากนี้แนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังไม่มีการกล่าวถึงในกฎหมายดังกล่าวซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเชื่อของประชาชนท้องถิ่นที่ใช้ชีวิตและใช้ประโยชน์จากป่ามาโดยตลอด (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2548) นอกจากนี้การเน้นรูปแบบการจัดการพื้นที่อนุรักษ์แบบแยกคนออกจากป่า เนื่องจากแนวคิดที่ว่า คน คือปัจจัยสำคัญในการบุกรุกและทำลายป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนที่ถูกมองว่าเป็นผู้แผ้วถางบุกรุกเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่ทำกิน และเป็นต้นเหตุของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นความเชื่อตามแนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบดั้งเดิมที่ยังมองการอนุรักษ์และการพัฒนาแบบแยกส่วน ส่งผลให้ในอดีตที่ผ่านมารัฐยังให้ความสำคัญกับคนซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรป่าไม้ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมไม่มากนัก ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มที่อาศัยอยู่พื้นที่ต่อเนื่องจากเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย ยังไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าเท่าที่ควร แต่หากพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ของไทยนั้นจะพบว่า การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไม่ใช่เกิดจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเกิดจาก “การบุกรุกของคนจน” แต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่เกิดจากทุกฝ่ายที่มีส่วนในการใช้ จัดการ ดูแลรักษา ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องรวมถึงนโยบายมาตรการต่างๆ และวิถีการปฏิบัติของภาครัฐ

การประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย นำไปสู่การจัดการพื้นที่ที่ไม่เฉพาะเขตอนุรักษ์ แต่รวมไปถึงพื้นที่ต่อเนื่องหรือติดกับเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่เรียกว่า “พื้นที่กันชน” (Buffer Zone) ความไม่ลงตัวของขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ทำกินของราษฎร ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมีการเหลื่อมซ้อนทับกันทั้งในทางกายภาพและระบบกรรมสิทธิ์ที่ซับซ้อน ทำให้กลายเป็นประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในหลายพื้นที่ แม้ว่ากว่า 30 ปีที่ผ่านมา หลายหน่วยงานมีความพยายามที่จะบริหารจัดการทรัพยากรหรือการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชน ทั้งโครงการที่ดำเนินงานโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาครัฐ ภายใต้การสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชนนานาชาติ โดยพยายามปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน บนแนวคิดการอนุรักษ์ผสมผสานการพัฒนา ซึ่งพบว่าทั้งโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ แต่โดยรวมเห็นว่าการยอมรับการกำหนดพื้นที่กันชน และการบริหารจัดการโดยประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายนั้น ส่วนใหญ่ยังจำกัดอยู่ในรูปของโครงการพิเศษหรือโครงการนำร่องที่ได้รับทุน

สนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศ และโครงการที่ดำเนินงานโดยองค์กรพัฒนาเอกชนหรือเป็นกรณีการแก้ไขปัญหาที่มักจะผ่านกระบวนการการเรียกร้องของประชาชนที่ได้รับผลกระทบซึ่งใช้ระยะเวลาแก้ไขปัญหาที่ยาวนาน (แมน และคณะ 2546)

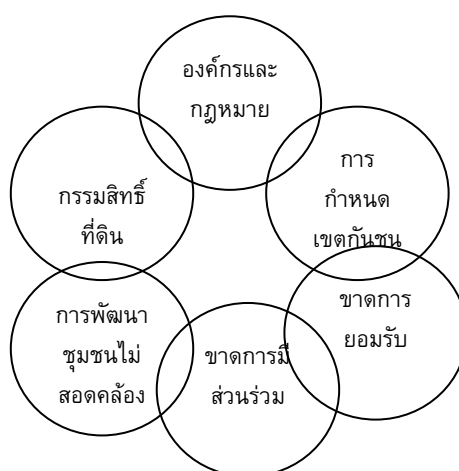
ปัญหาดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับ ธนิต 2547 อ้างอิงจาก มณฑล และ สมศักดิ์ 2536 กล่าวว่าปัญหาในการบริหารจัดการ หรือการจัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนเกิดจากหลายสาเหตุ ดังภาพที่ 3.2 ซึ่งสรุปประเด็นปัญหาไว้ดังนี้

(1) ปัญหาด้านกฎหมายและองค์กรดำเนินการ

ปัจจุบันมีกฎหมาย 4 ฉบับด้านการคุ้มครองและสงวนป่า ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ด้านการป่าไม้และควบคุมกิจการป่าไม้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2503 ด้านการอนุรักษ์ป่า ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้กล่าวถึงเขตกันชนหรือให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ใดในการจัดการพื้นที่รอบพื้นที่อนุรักษ์เป็นเขตกันชนได้ วัฒนาและทิพวรรณ (2536) กล่าวว่า การออกกฎหมายใหม่รองรับการจัดการเขตกันชนยังต้องการเวลาดำเนินการอีกระยะหนึ่ง

(2) การขาดความมั่นคงในกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎรในพื้นที่เขตกันชน

เป็นที่ยอมรับว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญต่อการส่งเสริมให้ราษฎรมีการพัฒนาที่ดินให้เกิดความยั่งยืน เขตกันชนจัดการได้ง่ายถ้ากรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ หากที่ดินที่จะจัดการนั้นเป็นของราษฎรแล้วจะอาศัยการเจรจาต่อรองและการประนีประนอมเพื่อให้เกิดการยอมรับของราษฎรเจ้าของที่ดิน ในทางปฏิบัติแล้วรัฐควรให้กรรมสิทธิ์ที่ดินกับราษฎรที่มีที่ดินอยู่ใกล้พื้นที่อนุรักษ์ เพราะจะช่วยให้เกิดแรงจูงใจในการปลูกไม้ยืนต้นที่ให้ผลตอบแทนระยะยาวและหันมาทำการเกษตรเชิงอนุรักษ์อย่างจริงจัง



ที่มา: ธนิต (2547)

ภาพที่ 3.2 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการพื้นที่เขตกันชน

(3) การพัฒนาชนบทในเขตกันชนที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่

การพัฒนาชนบทเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตเป็นงานสำคัญ แต่ก็ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรกลับไม่เน้นการพัฒนาในพื้นที่เขตกันชน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการในพื้นที่คาบเกี่ยว เกรงจะซ้อนทับบทบาทภารกิจซึ่งกันและกัน ราษฎรจึงต้องพึ่งพาตนเองมากกว่าพึ่งพาหน่วยงานของรัฐ ทำให้คุณภาพชีวิตต่ำ ยากจน สมศักดิ์ สุขวงศ์ (2536) ให้ข้อสังเกตว่างานพัฒนาชนบทในพื้นที่เขตกันชนควรเน้นพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชน และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

#### (4) ปัญหาด้านการกำหนดเขตกันชน

การกำหนดเขตกันชนรอบพื้นที่อนุรักษ์ยังไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ รวมทั้งไม่สามารถกำหนดรูปแบบและกิจกรรมเพื่อใช้ในการดำเนินการได้เช่นกันทุกพื้นที่

#### (5) ขาดกระบวนการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

มีบทเรียนมากมายของการดำเนินงานที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาชุมชน เนื่องจากไม่ให้ความสำคัญต่อการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน การจัดการพื้นที่เขตกันชนก็เช่นเดียวกัน ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในทางปฏิบัติจึงเป็นเรื่องยากที่จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างสอดคล้องและต่อเนื่องกันเป็นขั้นตอนและกระบวนการ (วัฒนา และ ทิพวรรณ 2536)

สำหรับประเด็นของการมีส่วนร่วม ธนิต (2547) ได้ศึกษาการจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสาน กรณีชุมชนรอบอุทยานแห่งชาติน้ำตกห้วยยาง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่าการดำเนินกลไกของรัฐที่มีต่อการบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนรอบพื้นที่อนุรักษ์ส่วนใหญ่มีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การจัดการในพื้นที่เขตกันชน โดยเฉพาะในช่วงที่มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายได้เน้นหนักด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและแก้ไขปัญหาการซ้อนทับพื้นที่ทำกินมากขึ้น แต่ในขั้นตอนการปฏิบัติยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ด้วยเหตุที่ภาครัฐยังนำกฎหมายมาเป็นแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหา ดังนั้นแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นจึงยังต้องการการส่งเสริมให้เข้าไปใช้ปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังการศึกษาของอร่าม (2543) ที่ได้ศึกษาถึงแนวทางการจัดการพื้นที่ป่ากันชนของอุทยานแห่งชาติเขาหลวงกรณีศึกษาตำบลกำโลน อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ราษฎรส่วนมากไม่มีความรู้เกี่ยวกับพื้นที่กันชน แต่เห็นด้วยและคิดว่ามีประโยชน์ และให้ความเห็นว่ารูปแบบของการบริหารจัดการพื้นที่กันชนควรให้ชุมชนมีส่วนร่วม ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรที่บุกรุกจับจองพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อทำสวนได้ทราบและร่วมกันทำแนวเขตที่ชัดเจนเพื่อลดการบุกรุกพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติเขาหลวง สอดคล้องกับสุเทพ (2543) ที่ศึกษาสภาพเศรษฐกิจสังคมและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนบริเวณพื้นที่แนวกันชนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน (รอยต่อ 5 จังหวัด) จังหวัดสระแก้ว พบว่า การมีที่อยู่อาศัยใกล้กับพื้นที่อนุรักษ์มีข้อดีมากกว่าข้อเสีย และมีความต้องการที่จะให้ทางราชการเข้าไปช่วยเหลือมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะทางด้านวนเกษตร การจัดหาที่ดิน ทำกิน ตลอดจนการจัดทำแนวเขตของพื้นที่อนุรักษ์ให้ชัดเจน

#### (6) ขาดการยอมรับของราษฎรในพื้นที่

เนื่องจากการบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชน อาจกระทบต่อการสูญเสียโอกาสของราษฎรในพื้นที่ ทำให้แผนการดำเนินงานขาดการยอมรับของราษฎร เนื่องจากหากเข้าร่วมดำเนินงานกับรัฐแล้วคิดว่าตนเองต้องยอมรับสภาพของการทำกินในพื้นที่เขตกันชน อาจส่งผลต่อกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินได้

โสภณ (2548) มองว่าปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน ถึงแม้ว่ารัฐได้พยายามป้องกันปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งการใช้มาตรการทางกฎหมายโดยประกาศเขตสงวน คุ่มครอง อนุรักษ์ เช่น พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 รวมทั้งใช้มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ลุ่มน้ำป่าชายเลน และเมื่อมีการบุกรุกพื้นที่ดังกล่าว รัฐมีนโยบายการประนีประนอมให้อยู่อาศัย หรือผ่อนผันให้ทำกิน รวมถึงมีการจำแนกออกให้เป็นที่ดินทำกินหรือเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติและดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จนถึงปัจจุบันก็ยังคงมีปัญหาความขัดแย้งอยู่ และคาดว่าจะมีความรุนแรงยิ่งขึ้น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเกิดมาจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการ คือ

(1) นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ จะเห็นได้จากการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับในพื้นที่เดียวกัน เนื่องจากรัฐกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นหลายหลักเกณฑ์ เช่น การใช้หลักเกณฑ์ของเวลาตาม พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้ประชาชนมาแจ้งการครอบครอง หากครอบครองก่อน วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ผู้นั้นสามารถขออนุญาตเอกสารสิทธิได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ต่อมาพบว่าพื้นที่ดังกล่าวถูกประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือ อุทยานแห่งชาติ ตามนโยบายการอนุรักษ์ โดยใช้หลักเกณฑ์ทางวิชาการ ประกาศทับซ้อนบนพื้นที่ดังกล่าว ทำให้มีผู้ถือครองที่ดินกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่ป่าไม้ และยากต่อการแก้ไข

(2) ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่ดี สาเหตุสำคัญคือ การใช้แผนที่ในมาตราส่วนที่แตกต่างกันของหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชน เช่น บางหน่วยงานใช้มาตราส่วน 1:4,000 บางหน่วยงานใช้ 1: 50,000 เป็นต้น จึงทำให้ยากต่อการตรวจสอบแนวเขต และใช้เวลานานในการพิสูจน์สิทธิในการถือครอง

(3) มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีนโยบายที่ขาดเอกภาพ และขาดระบบข้อมูลที่ดี ทำให้ไม่สามารถควบคุมการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะเห็นได้ว่า มีที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรทั้งร้างไม่ใช้ประโยชน์อยู่จำนวนมากในขณะที่มีประชาชนบุกรุกป่าไม้หรือพื้นที่อนุรักษ์เพื่อหาที่ดินทำกิน นอกจากนี้ พบว่าไม่มีการควบคุมอย่างจริงจังในการใช้ประโยชน์ในที่ดินสูงชัน หรือมีความลาดเท ขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำ นำไปสู่ปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน

(4) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ที่ผ่านมามีเห็นได้ว่ารัฐเป็นผู้ดำเนินการฝ่ายเดียว ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ไม่มีส่วนร่วม

ส่วนป่าชุมชน (2545) และ กิตติชัย (2546) อ้างใน วิชา และกิตติชัย (2547) สรุปว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการพื้นที่กันชน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดการพื้นที่กันชน ได้แก่

- (1) ปัจจัยด้านความความรู้ความเข้าใจและความพร้อมของชุมชน ผู้นำชุมชน และองค์กรชุมชนในการจัดการป่าไม้เชิงพื้นที่ ส่วนใหญ่ยังมองแบบแยกส่วนระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- (2) ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการจัดการป่าไม้เชิงพื้นที่ ส่วนใหญ่ยังมองการอนุรักษ์ในพื้นที่อนุรักษ์เท่านั้น
- (3) ขาดความพร้อมของระบบข้อมูลด้านนิเวศวิทยา เศรษฐกิจ สังคม ชุมชนในเขตพื้นที่กันชน ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันยังกระจัดกระจาย และไม่เป็นปัจจุบัน
- (4) ความไม่ชัดเจนในนโยบายของรัฐบาลต่อการจัดการพื้นที่กันชน-ป่าอนุรักษ์ โดยเฉพาะปัญหาป่าไม้-ที่ดิน รวมถึงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่กันชนที่ยังขาดความชัดเจน และมีอุปสรรคด้านกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวย
- (5) ขาดการประสานงานที่ดีของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่
- (6) ขาดความชัดเจนเรื่องแนวทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่กันชน ทำให้ยังไม่เป็นที่ยอมรับของชุมชน
- (7) พื้นที่เขตกันชนมีปัญหาที่หลากหลาย ต้องใช้เวลาในการแก้ไขปัญหา
- (8) การกำหนดแนวพื้นที่เขตกันชนในแต่ละพื้นที่อนุรักษ์ยังไม่มี ความชัดเจนทั้งประเทศ ในแง่ของเงื่อนไข หรือ หลักเกณฑ์ การกำหนดขอบเขต ทำให้ไม่สามารถกำหนดพื้นที่กันชนเป็นพื้นที่ ยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนาได้ ทำให้ไม่สามารถกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนตายตัวได้

จากปัญหาการบริหารจัดการดังกล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญ ได้ดังนี้

- **ขาดกฎหมายและองค์กรดำเนินการ**

แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการป่าไม้อยู่หลายฉบับแต่พบว่า ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมาย ที่กล่าวถึงเขตกันชน หรือให้อำนาจแก่หน่วยงานใดในการบริหารจัดการ ปัจจุบันนโยบายของรัฐยังไม่มีเอกภาพ และขาดความชัดเจน ทำให้การควบคุมการใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

- **การพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่**

เนื่องจากบริเวณพื้นที่กันชนส่วนใหญ่เป็นพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่เนื่องจากการซ้อนทับในบทบาทภารกิจ ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่จึงได้รับโอกาสในการเข้าถึงการพัฒนาน้อยกว่าพื้นที่อื่นๆ

- **ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย**

ปัจจุบันการจัดการพื้นที่กันชนยังต้องการการจัดการที่อยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย แม้ว่าจะมีแนวทางการดำเนินการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นแต่ยังขาดความชัดเจนเรื่องแนวทางปฏิบัติ ส่งผลให้ขาดการยอมรับของราษฎรในพื้นที่



### • ขาดความชัดเจนในหลักเกณฑ์กำหนดเขตกันชน

การขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ ที่เป็นที่ยอมรับส่งผลให้จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถกำหนดเขตพื้นที่กันชนได้อย่างชัดเจน ในเชิงพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา และไม่มี การกำหนดแนวทางการพัฒนาที่แน่นอนและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และสภาพปัญหาใน พื้นที่กันชนที่มีความหลากหลายต้องใช้เวลาในการแก้ไข โดยเฉพาะปัญหาราษฎรขาดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในพื้นที่กันชนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรการผลิตต่างๆ

### • ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันยังขาดระบบข้อมูลที่ทันสมัย ทำให้ยากต่อการตรวจสอบแนวเขต นอกจากนี้ ยังขาดการจัดระบบข้อมูลหรือการสร้างฐานข้อมูลที่เอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่กันชน เช่น ข้อมูลด้าน นิเวศวิทยา สังคม และเศรษฐกิจ ของชุมชนในเขตกันชน

### • ขาดการทำงานเชิงบูรณาการ

ปัญหาเกี่ยวกับมุมมองของเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การดำเนินงาน ยังแยกส่วน และขาดการประสานความร่วมมือที่แท้จริง เนื่องจากไม่มีการแลกเปลี่ยนความรู้ ความ คิดเห็น มุมมอง ความหมาย การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และการแลกเปลี่ยนเครื่องมือ ในการ ดำเนินงาน

อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาพบว่า ผลกระทบที่เกิดกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เกิด จากการที่ภาครัฐใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าไปจัดการทรัพยากรโดยไม่คำนึงถึงคุณค่าของวิถี ชีวิตวัฒนธรรมท้องถิ่นละเลยการมีส่วนร่วมและพัฒนาอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่ บางโครงการ พยายามที่จะให้เกิดความเรียบร้อยในพื้นที่กันชนและหยุดการรบกวนป่าไม้ โดยนำ รูปแบบการพัฒนาต่างๆ มาใช้ ในขณะที่ประชาชนไม่มีความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง หรือบาง โครงการไม่ให้ความสำคัญกับชุมชนมากนักทำให้เกิดความรู้สึกถึงการจัดการที่ไม่มีความเท่าเทียม นำไปสู่ เกิดกระบวนการตอบโต้อย่างรุนแรง จากผู้ได้รับผลกระทบ (อภิชัย 2545) ประกอบกับ ปัญหาความเดือดร้อนจากที่ดินทำกิน จึงทำให้ราษฎรบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่า อนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ป่าไม้ ตามโครงการ หมู่บ้านป่าไม้และสวนป่า ฯลฯ และเกิดกรณีที่ราษฎรอ้างว่าทางราชการออกเอกสาร สิทธิทับที่ดินของราษฎร ทำให้เกิดการรวมกลุ่มกัน ระหว่างราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนและมีการ จัดตั้งแกนนำกลุ่มต่างๆ ขึ้น เช่น สมัชชาคนจน สมัชชาเกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.) มูลนิธิเกษตรกร ไทย-สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (มกท.-สกอ.) สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกอ.) สมัชชาเกษตรกรผู้ยากไร้ภาคอีสาน (สกร.อ.) เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) ฯลฯ เพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา

ผลจากการจัดการที่ยังขาดประสิทธิภาพด้วยเงื่อนไขต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะส่งผล ในเรื่องข้อพิพาทปัญหาที่ดินและป่าไม้ ยังส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่สำคัญหลาย ประการ (อภิชัย 2545 เลิศชาย และคณะ 2546 วิบูลย์ และคณะ 2548) สรุปได้ ดังนี้

- การสูญเสียสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร และวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 ที่บัญญัติให้ ชุมชนท้องถิ่น มีสิทธิในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมของท้องถิ่นไว้เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง
- การสูญเสียความเป็นชุมชนหรือ ชุมชนแตกสลายจากการย้ายและตั้งชุมชนใหม่
- เกิดความเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิต ประเพณีวัฒนธรรมของชุมชน ตลอดจนการหายไปขององค์ความรู้ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรที่สั่งสมมาจากบรรพบุรุษ
- ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงและการครอบครองที่ดินทำให้ขาดทรัพยากรในการพัฒนาอาชีพ นำไปสู่ความยากจน ขยายช่องว่างของความไม่เท่าเทียมระหว่างคนจนกับคนรวยในประเทศมากขึ้น
- เกิดความไม่มั่นคงในสิทธิครอบครองที่ดิน นำไปสู่การตัดสินใจเลือกรูปแบบการผลิตที่ไม่เอื้อต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ขาดการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้และอาชีพอย่างต่อเนื่องจริงจัง เนื่องจากนโยบายการพัฒนา และวิธีการปฏิบัติ มีความไม่แน่นอน แยกส่วน และขาดเอกภาพ
- สูญเสียโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆในพื้นที่
- ความเสื่อมศรัทธาต่อภาครัฐ และ มาตรการ ต่างๆ ที่ประกาศใช้โดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการพัฒนาต่างๆ เกิดการไม่ยอมรับ ไม่ปฏิบัติตาม และเกิดกระบวนการตอบโต้อย่างรุนแรง จากผู้ได้รับผลกระทบ

### 3.2.2 ขนาดความรุนแรงของปัญหา

ปัจจุบันยังขาดความชัดเจนในเรื่องของการรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ เช่น จำนวนราษฎรที่อยู่ในพื้นที่กันชน รวมถึงจำนวนเนื้อที่ ของพื้นที่กันชน เนื่องจากยังขาดความแน่นอนในการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน มีเฉพาะในส่วนของพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเท่านั้นที่พบว่ามีความชัดเจนมากกว่าพื้นที่อื่นๆ ซึ่งมีพื้นที่ดำเนินการทั้งหมด ประมาณ 43 ล้านไร่ มอบหนังสืออนุญาตให้ราษฎรแล้วประมาณ 27 ล้านไร่ ราษฎรกว่า 1.67 ล้านราย ในพื้นที่ 2,916 ตำบลทั่วประเทศ และยังมีอีก 16 ล้านไร่ที่กำลังดำเนินการ ปัญหาสำคัญของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน คือปัญหาความยากจนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรโดยเฉพาะความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน และป่าไม้ ดังได้กล่าวไว้แล้วในส่วนของปัญหาการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชน

นอกจากราษฎรในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว มีราษฎรอีกจำนวนมากที่กำลังรอมาตรการแก้ไขปัญหามีความชัดเจนและเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรที่ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 475,592 ราย รวมพื้นที่ประมาณ 7.7 ล้านไร่ และหากรวมจำนวนหมู่บ้านที่อยู่ติดกับเขตและในเขตพื้นที่ป่าไม้ทุกแห่งพบว่ามีอย่างน้อย 10,866 หมู่บ้าน คิดเป็นประมาณ 15 % ของจำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ

ที่ผ่านมา ปัญหาข้อขัดแย้งในการจัดการป่าระหว่างรัฐกับราษฎรในท้องถิ่นเป็นปัญหาเรื่องที่ดินในพื้นที่ ป่าไม้ใน 2 ระดับ คือ เรื่องการประกาศแนวเขตพื้นที่ป่าและการปลูกทับที่ดินอยู่อาศัยที่ทำกินในพื้นที่ป่าและเรื่องการเร่งรัดการออกกฎหมายป่าชุมชนเพื่อรับรองสิทธิแก่ชุมชนในการจัดการป่าชุมชน การดำเนินงานของรัฐบาลคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 เห็นชอบให้จัดตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน (คชช.) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ อธิบดีกรมการปกครองเป็นกรรมการ และเลขาธิการ เพื่อจัดระบบการช่วยเหลือประชาชนในเรื่องต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งที่ 5/2541 ลงวันที่ 1 เมษายน 2541 แก้ไขเพิ่มเติมตามคำสั่งที่ 11/2541 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2541 แต่งตั้งคณะทำงานศึกษากรณีการแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดิน เพื่อช่วยเหลือ คชช. ในการแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดิน และมีมติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ได้ให้มีการพิสูจน์สิทธิกรณีแก้ไขปัญหาเขตป่าทับที่ดินทำกินนั้น แต่หลักเกณฑ์และข้อตกลงไม่เป็นที่ยอมรับของราษฎรและกลุ่มสมัชชาคนจนทำให้รัฐต้องตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาขึ้นมาอีกหลายคณะ

ตารางที่ 3.3 กรณีข้อพิพาทความขัดแย้งปัญหาที่ดิน และที่อยู่อาศัย ในประเทศไทย

ประเภทกลุ่มปัญหา	จำนวนปัญหา (กรณี)	สัดส่วน (%)
1. นโยบายประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน	262	35.40
2. การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์	119	16.08
3. นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน	58	7.84
4. การใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชน	48	6.49
5. การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร	40	5.40
6. การออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย	22	2.97
7. การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน	18	2.43
8. การใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ	17	2.30
9. นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ที่ดินของรัฐ (เหมืองแร่และระเบิดหิน)	14	1.89
10. การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐที่จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ (นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือ นิคมทหารผ่านศึก)	11	1.49
11. การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุนผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดินของรัฐ/ประชาชน	11	1.49
12. การไม่ได้รับเอกสารสิทธิที่ดินของประชาชน	8	1.08
13. นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการ	7	0.95

ประเภทกลุ่มปัญหา	จำนวนปัญหา (กรณี)	สัดส่วน (%)
สูญเสียที่ดิน		
14. การสูญเสียที่ดินโดยขบวนการฉ้อโกง/หลอกลวง	3	0.41
15. ปัญหาที่อยู่อาศัย	102	13.78
รวมจำนวนกรณี	740	100.00

ที่มา: ศยามล และคณะ (รายงานการสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย 2547) อ้างใน มุลนิธิโลกลีเขียว (2548)

จากตารางที่ 3.3 เป็นข้อมูลจากงานวิจัยสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินของ ศยามล และคณะ ในช่วงปี 2546 โดยสุ่มตัวอย่างจากปัญหาที่เกิดขึ้น 638 กรณี ปัญหาที่อยู่อาศัย 120 กรณี พบว่าปัญหาที่มีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินมากที่สุด ได้แก่ การประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและ ที่อยู่อาศัยของประชาชน คิดเป็นร้อยละ 35.40 รองลงมา คือ ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดิน สาธารณประโยชน์ (ร้อยละ 16.08) ปัญหานโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน (ร้อยละ 7.84) การใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชน (ร้อยละ 6.49) การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร (ร้อยละ 5.4) (มูลนิธิโลกลีเขียว 2548) รายงานการศึกษาดังกล่าวสรุปไว้ว่า ทั้ง 740 กรณีพิพาทนั้นมีเพียง 89 กรณี หรือร้อยละ 12.03 เท่านั้นที่ยุติการแก้ไขปัญหาลแล้ว (โสภณ 2548)

นอกจากนี้จากสถิติการชุมนุมเรียกร้องของราษฎรและกลุ่มองค์กรต่างๆ พบว่า มีการชุมนุมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเกษตร ที่ดินทำกินและการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในปี 2542 เป็นปัญหากลุ่มป่าไม้และที่ดิน จำนวน 19 ครั้ง 12 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของที่ดินทำกิน กรณีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินระหว่างเอกชนกับรัฐ โดยกลุ่มที่มีการเรียกร้องที่สำคัญได้แก่ (1) กลุ่มสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกย.อ.) กรณีได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาป่าดงลาน จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นปัญหาที่มีการชุมนุมเรียกร้องต่อเนื่องเพื่อเรียกร้องที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (2) กลุ่มคณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 16 สถาบัน ขอให้แก้ไขปัญหากลุ่มผู้ชุมนุมจังหวัดเชียงใหม่ กรณี ป่าไม้และที่ดิน (อิทธิพล 2544)

นอกจากนี้ พบว่าที่ผ่านมีการเรียกร้อง และปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นในอีกหลายกรณี ที่มีขนาด ความรุนแรงแตกต่างกันออกไป เช่น

กรณีราษฎร จ. จันทบุรี รวมตัวกันทำลายแปลงกล้าไม้และสวนไม้ยูคาลิปตัสที่อยู่ในความดูแลของรัฐหลายแห่ง เมื่อบริษัท เซลล์ ได้สิทธิในการลงทุนปลูกป่าเศรษฐกิจจะยาวถึง 30 ปี จากรัฐ เมื่อ ปี 2530 จำนวน 125,000 ไร่ ซึ่งเป็นเหตุให้ราษฎรถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ เกิดการต่อต้านโดยการไม่ยอมย้ายออกจากพื้นที่ การชุมนุมเรียกร้อง และการไม่ยอมรับและโต้กลับภาครัฐในรูปแบบต่างๆ (อภิชัย 2545)

กรณีบ้านชำผักหนาม อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น (รายละเอียดในบทที่ 5) ที่เกิดปัญหาความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น คือ กรมป่าไม้และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นเวลากว่า 30 ปี จึงได้รับรองการเป็นหมู่บ้านชำผักหนามในปัจจุบัน (دنุพล และคณะ 2547)

กรณีของอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์และอำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด ได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติดงแม่แฝด ปี 2509 และในปี 2534 โครงการ คจก. ได้อพยพชาวบ้านจากภูแม่แฝดและชาวบ้านได้ร่วมคัดค้านโครงการ คจก. โดยได้อนุญาตให้ชาวบ้านจำนวน 362 ครอบครัวใน 24 หมู่บ้านขึ้นไปทำกินบนภูแม่แฝด จังหวัดร้อยเอ็ด ปัญหาที่พบคือ ปัญหาการจัดแนวเขตที่ไม่ชัดเจนหรือแม้แต่การเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินจนเกิดอุปสรรคในการทำงานขาดความเข้าใจไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

กรณีบ้านตาตฟ้า ดงสะคร่าน อำเภอภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่น ชาวบ้านเข้ามาตั้งถิ่นฐานปี 2478 จัดตั้งหมู่บ้านเรียกว่า“บ้านขอนแก่นใหญ่”รัฐบาลประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ปี 2508 และในปี 2527 กรมป่าไม้ประกาศให้ชาวบ้านลงนามมอบฉันทะให้กรมป่าไม้ปลูกป่าในพื้นที่ทำกิน แต่ชาวบ้านคัดค้านโครงการและยกเลิกไป ปัญหายืดเยื้อเรื่อยมาจนปี 2531 ชาวบ้านขอพระราชทานให้มีการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ชาวบ้านครอบครัวละ 15 ไร่ แต่เรื่องกลับเงียบหายไปและในปี 2534 ชาวบ้านได้กลับคืนถิ่น เนื่องจากโครงการ คจก. ถูกยกเลิก และมีการจัดสรรที่ดินทำกินใหม่ ซึ่งชาวบ้านมีความพยายามในการจัดการป่ารูปแบบป่ากันชนโดยพยายามกันเขตป่าอุทยานและพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน เรียกป่ากันชนโคกออนซอนจำนวน 250 ไร่ และป่าชุมชนอีกจำนวน 80 ไร่ (ธีรดา และศยามล 2546)

กรณีของชาวบ้านกรูงชิง จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่ถูกทางราชการประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาหลวงทับที่ทำกินตั้งแต่ปี 2528 ความขัดแย้งเกิดขึ้นต่อเนื่องจนเกิดการเคลื่อนไหวยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมต่อทางราชการและการชุมนุมเรียกร้องของราษฎรที่เดือดร้อน ในปี 2540 จนกระทั่งปี 2543 ทางราชการได้พิจารณากันเขตป่าออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ยังคงสภาพป่าสมบูรณ์กับส่วนที่เป็นป่าเสื่อมโทรมและได้อนุโลมให้ราษฎรสามารถเข้าไปทำกินได้ในพื้นที่ส่วนที่ 2 อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนในแนวเขตพื้นที่ทั้งสองส่วนยังไม่มีข้อยุติและยังไม่มีคำตอบใดๆ จากรัฐที่จะสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับราษฎรในพื้นที่ได้ (เลิศชาย และคณะ 2546)

## บทที่ 4

### กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน

จากแนวคิดและความหมายของพื้นที่กันชนที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ว่าพื้นที่กันชนยังมีความไม่ชัดเจนเรื่องของความหมายและขอบเขตที่แน่นอน รวมถึงมุมมองของผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายทั้งฝ่ายของนักอนุรักษ์และนักพัฒนา อย่างไรก็ตาม โดยพื้นฐานแล้วพื้นที่กันชนเกิดจากแนวคิดที่ต้องการรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ อีกมากมาย ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ทั้งทางตรงทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสของการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในระดับสากล ซึ่งนับว่าป่าไม้เป็นแหล่งสำคัญของความหลากหลายของสิ่งมีชีวิต ทำให้คำว่าพื้นที่กันชนมักมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่อนุรักษ์เสมอ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องพบว่าส่วนใหญ่ในหลายประเทศยังไม่มีข้อกำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับการจัดการพื้นที่กันชน เช่นเดียวกับประเทศไทยที่พื้นที่กันชนเป็นเพียงแนวทางการจัดการพื้นที่ที่ยังไม่มีนโยบาย หรือ มาตรการใดๆ หรือมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานดำเนินการหลัก การจัดการพื้นที่กันชนในปัจจุบันจึงยังไม่มี ความชัดเจนเรื่ององค์การที่บริหารจัดการ รวมทั้งแผนงานนโยบายต่างๆ ในการจัดการ ดังนั้นหน่วยงานที่ดำเนินการในปัจจุบันส่วนใหญ่จึงเป็นหน่วยงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้และที่ดิน รวมถึงองค์การพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศ

#### 4.1 มาตรการ และ นโยบายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน

ปัจจุบันพบว่ายังไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศที่เฉพาะเจาะจงในเรื่องพื้นที่กันชนแต่ในทางปฏิบัติพบว่าพื้นที่กันชนถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือการดำเนินงานพื้นที่อนุรักษ์ในหลายประเทศ ประเทศไทยได้ดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญานี้มาตั้งแต่ปี 2536 และเข้าเป็นภาคีโดยสมบูรณ์เป็นลำดับที่ 188 เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2547 โดยอนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อใช้ประโยชน์จากองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ และเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม 2549 และ วรนุช 2547)

อย่างไรก็ตาม พันธกรณีระหว่างประเทศเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่น่าไปสู่การจัดการพื้นที่กันชน โดยเฉพาะอนุสัญญาด้านความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity -CBD) แม้ว่าอนุสัญญาดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อปี 2535 จะไม่ได้กล่าวถึงการจัดการพื้นที่กันชนโดยตรง แต่พบว่ามีบางส่วนของอนุสัญญามีความเกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน และในมาตรา 6 ของอนุสัญญากำหนดให้ภาคีต้องจัดทำนโยบายและกลยุทธ์ระดับชาติเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดทำนโยบาย 2 ฉบับได้แก่ นโยบายมาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

พ.ศ. 2541-2545 และ พ.ศ. 2546-2550 ซึ่งฉบับล่าสุดได้รับความเห็นชอบจาก ครม. เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2545

นอกจากนี้ อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพมีส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่กันชน เช่น ในมาตรา 8 เรื่องการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่ธรรมชาติ มีความเกี่ยวข้องในหลายประเด็น เช่น การควบคุมหรือจัดการทรัพยากรชีวภาพเพื่อเป็นหลักประกันการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ส่งเสริมการพัฒนาที่เหมาะสมทางด้านสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่ติดกับพื้นที่คุ้มครอง ยอมรับนับถือในสงวน และดำรงรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และธรรมเนียมปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่น และร่วมมือกับชุมชนนั้นในการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และธรรมเนียมปฏิบัติให้นำไปประยุกต์อย่างกว้างขวาง เป็นต้น นอกจากนี้ในมาตรา 10 กล่าวถึงการสนับสนุนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้สอดคล้องกับธรรมเนียมปฏิบัติวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยเหมาะสมกับการอนุรักษ์ และสนับสนุนกิจกรรมซึ่งถนอมรักษาความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งดำเนินโดยประชากรท้องถิ่น (Ebregt และ Greve 2543)

ในบางประเทศ เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีการกล่าวถึงการจัดการพื้นที่กันชนในนโยบายของรัฐบาลเรื่องการจัดการป่าเขตร้อน (The Netherlands Government Policy on Tropical Forest) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลายข้อที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชนเช่น การส่งเสริมให้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดการที่ดิน โดยใช้เกษตรกรรมยั่งยืนและการจัดการป่าไม้ (Sustainable Agriculture and Forestry) การเสริมสร้างความความเข้มแข็งเชิงสถาบันและกฎหมาย โดยเน้นการเพิ่มอำนาจแก่ประชาชนท้องถิ่น ในประเทศเนปาลพบว่า มีการกำหนดเรื่องการจัดการพื้นที่กันชนไว้อย่างเป็นทางการในระเบียบการจัดการพื้นที่กันชน หรือ The Buffer Zone Management Regulations (1996:2539) กำหนดขึ้นโดยอาศัย พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติและสัตว์ ปี ค.ศ. 1973 (2516) โดยพบว่าความหมายของพื้นที่กันชนรวมถึงเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชน ตามระเบียบดังกล่าว ยังให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์มากกว่าการพัฒนา โดยมีการจำกัดการใช้ประโยชน์และห้ามการอยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าว ([http://www.internationalwildlifelaw.org/Buffer\\_Zone\\_Mngmnt\\_Nepal.pdf](http://www.internationalwildlifelaw.org/Buffer_Zone_Mngmnt_Nepal.pdf))

#### 4.2 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าการบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนจะมีการพัฒนามาเป็นลำดับ แต่ก็ยังไม่สามารถกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการที่ตายตัวได้ด้วยเหตุผลต่างๆ หลายประการ โดยเฉพาะเรื่องการจัดการเขตกันชนไม่ได้รับการตอบสนองให้เป็นนโยบายระดับชาติ หลายพื้นที่ยังไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ของพื้นที่เขตกันชนได้ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตามหากยึดกระบวนการในการบริหารจัดการโครงการต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จมาแล้วอาจทำให้การดำเนินงานได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น (ธนิต 2547 อ้างอิงจาก ยรรยง 2536) จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือองค์การบริหารจัดการพื้นที่กันชนโดยตรง แต่เป็นพื้นที่ที่กล่าวถึงในการจัดการพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ใกล้เคียง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบายหรือมีผลกระทบต่อการจัดการพื้นที่กันชนหลายองค์กรด้วยกัน

#### 4.2.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน

มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าไม้และที่ดิน ซึ่งถือว่ามีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่กันชนอยู่หลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทรวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ซึ่งงานวิจัยนี้ได้สรุปภารกิจหน่วยงานหลักของรัฐที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 สรุปภารกิจของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน

หน่วยงาน	ภารกิจ
1. กรมป่าไม้	การส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจ การวิจัยเศรษฐกิจและผลผลิตไม้ การอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการปลูกป่า เศรษฐกิจการทำไม้และของป่าตามกฎหมายป่าไม้ในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยกลยุทธ์เสริมสร้างความร่วมมือของประชาชนเป็นหลัก เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศ พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน
2. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	อนุรักษ์ส่งเสริมและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิม และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพสำหรับแหล่งต้นน้ำลำธารแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหารแหล่งนันทนาการและการท่องเที่ยวของประชาชน
3. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดีขึ้น
4. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ	มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและแผนการจัดการ



หน่วยงาน	ภารกิจ
และสิ่งแวดล้อม	ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสานการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมตลอดจนติดตามตรวจสอบมาตรการเงื่อนไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของประเทศ และสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่ดี
5. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	การส่งเสริมเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการวิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึกและถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน

ที่มา: ปรับปรุงจาก พิเศษ และคณะ 2547

#### 4.2.2 กฎหมาย และนโยบายสำคัญ

ดังได้กล่าวแล้วว่ายังไม่มีกฎหมายที่กล่าวถึงการจัดการพื้นที่กันชนเฉพาะ คณะผู้วิจัยจึงทบทวนกฎหมายและนโยบายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งเน้นกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญในเขตพื้นที่กันชนตามความหมายที่บุคคลหลายกลุ่มได้ให้ไว้ในบทที่ 2 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)
- นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559
- แผนการจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 - 2554
- การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

##### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้สิทธิเสรีภาพและหน้าที่แก่ประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากที่สุดเท่าที่เคยมีรัฐธรรมนูญในประเทศไทยมา โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายๆ ด้าน เช่น การกำหนดนโยบาย

การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผน การพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ (สร 2548)

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมไว้ได้แก่ มาตรา 26, 45, 56, 59, 79, 290 มีสาระโดยสรุปดังนี้

มาตรา 26 : การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกระดับต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 45 : บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการร่วมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

มาตรา 56 : สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 59 : บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 79 : รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

มาตรา 290 : เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ

## 2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติฉบับนี้ได้ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน ภายใน พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้ระบุว่า อุทยานแห่งชาติหมายถึง ที่ดินซึ่งก็คือพื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ซึ่งที่ดินต่างๆ เหล่านี้ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ โดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขต ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงกรม (มุกดา 2536) การกำหนดดังกล่าวนี้ก็เพื่อเป็นการให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติ เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน

หลักในการจัดการอุทยานแห่งชาติคือการรักษาและฟื้นฟูสภาพป่า และสิ่งมีชีวิตในป่าไว้ตามธรรมชาติ และเปิดพื้นที่บางส่วนเพื่อให้ประชาชนเข้าไปชมความงามของธรรมชาตินั้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงอนุญาตให้ประชาชนเข้าไปในเขตดังกล่าวได้ แต่ต้องปฏิบัติตามมิให้เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือกระทบต่อความ เป็นอยู่ของสัตว์ป่า

ข้อห้ามตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้แก่

- (1) ยึดถือ ครอบครอง แคว่ถาง เผาป่า ก่อสร้าง ในเขตอุทยานแห่งชาติ
- (2) เก็บหาของป่าหรือนำของป่าออกไป หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งยางไม้ ไม้ น้ำมัน ยาง น้ำมันสน แร่ และทรัพยากรธรรมชาติ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต
- (3) นำสัตว์ป่าออกไป หรือทำอันตรายแก่สัตว์ หรือดิน หิน กรวดหรือทราย
- (4) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของทางน้ำ หรือทำให้ทางน้ำเหือดแห้งหรือท่วม
- (5) เก็บหรือทำอันตรายต่อดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้
- (6) นำสัตว์เลี้ยง หรือสัตว์พาหนะเข้ามา นำยานพาหนะหรืออากาศยานเข้ามา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน หรือปล่อยปศุสัตว์เข้ามา
- (7) ทิ้งขยะมูลฝอย
- (8) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิด นำเชื้อเพลิงที่อาจทำให้เกิดเพลิงไหม้ ส่งเสียงอื้อฉาว
- (9) นำเครื่องมือล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใดๆ เข้ามา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

**โทษทางอาญา** ตามมาตรา 24 ผู้ใดฝ่าฝืนระบุมโทษจำคุกสูงสุดคือ จำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในการกระทำที่ฝ่าฝืนในข้อ 1 2 3 4 หรือ 5 ส่วนในกรณีอื่นก็มีโทษต่ำกว่า ตามมาตรา 26 เฉพาะการเก็บหาของป่าซึ่งเป็นสัตว์และทรัพยากรที่มีราคาเล็กน้อย

โดยส่วนใหญ่จะเป็นการเก็บหาของป่าตามวิถีชีวิตของชาวบ้านซึ่งอาศัยอยู่ในเขตใกล้เคียงกับเขตอุทยานแห่งชาติ โทษที่ฝ่าฝืนจะลดลงเหลือเพียงโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท นอกจากนี้ ตามมาตรา 29 กฎหมายยังให้อำนาจศาลริบเครื่องมือ ยานพาหนะ ที่ใช้ในการกระทำความผิดอีกด้วย เว้นแต่จะเป็นของผู้อื่นที่ไม่ได้รู้เห็นเป็นใจ ด้วยจากข้อความข้างต้นกล่าวได้ว่า อุทยานแห่งชาติจัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองพื้นที่ให้เป็นแหล่งสงวนและเป็นการคุ้มครองสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติให้คงอยู่ ทั้งนี้เพื่อการใช้ประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า วิจัย นันทนาการ และการท่องเที่ยวเป็นประเด็นสำคัญ และนำไปสู่การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งสามารถรักษาพื้นที่ป่าไม้และสัตว์ป่าตลอดจนการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการวางแผนในการบริหารและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยมีการตรา พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติขึ้น แต่ก็พบว่ายังมีปัญหาในด้านนโยบายและกฎหมาย โดยอร่าม ศรีปรารค์ (2543) ได้กล่าวถึง พ.ร.บ.นี้ว่าขาดนโยบายระยะยาวที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม อุทยานแห่งชาติหลายแห่งจึงยังไม่ได้กำหนดแผนการจัดการทั้งระยะสั้นและระยะยาว หรือแม้แต่แผนการเบื้องต้น สำหรับใช้เป็นแนวทางในการจัดการพื้นที่ ส่วนบางแห่งที่มีแผนการจัดการแล้วก็ยังไม่สามารถจะนำมาปฏิบัติได้ครบถ้วน มีการปฏิบัติเพียงบางส่วน สำหรับการจัดการพื้นที่ยังขาดความชัดเจนทำให้การจัดการอุทยานแห่งชาติขาดเอกภาพ เพราะอุทยานแห่งชาติมีขนาดกว้างใหญ่ มีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาร่วมใช้ประโยชน์ในพื้นที่ บางหน่วยงานก็ให้ความสนับสนุนในการอนุรักษ์พื้นที่ แต่บางหน่วยงานก็ไม่สนใจการอนุรักษ์และมีบางหน่วยงานที่ดำเนินงานไม่สอดคล้องกับการอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งหน่วยงานที่เข้ามาร่วมใช้ประโยชน์พื้นที่เหล่านี้เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเป็นอิสระทำให้ขาดการประสานงาน ขาดความร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและขาดการวางแผนร่วมกันในการแก้ไขปัญหาต่างๆ บางครั้งการปฏิบัติงานของบางหน่วยงานก็เป็นปัญหาในการจัดการอุทยานแห่งชาติ

### 3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ป่าสงวนแห่งชาติ คือป่าที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 ประกาศว่าเป็นป่าสงวนและป่าคุ้มครอง ส่วนป่าสงวน หรือเป็นป่าซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยพิจารณาจากความจำเป็นเพื่อการรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น และในกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตของป่าสงวนไว้ด้วย อีกทั้งเมื่อประกาศแล้วต้องปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในหมู่บ้านในเขตที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนทราบ การประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น มีข้อห้ามว่าต้องไม่เป็นที่ดินของเอกชนที่มีสิทธิครอบครองอยู่แล้วก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยทั่วไปจะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ที่อยู่ในความครอบครองของรัฐหรือทบวงการเมือง

แนวคิดในการอนุรักษ์ป่าสงวนแห่งชาติ คือการสงวนและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรป่าไม้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นป่าสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์

จากป่าในเชิงเศรษฐกิจ และนำผลประโยชน์จากป่าไม้มาเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีการใช้ประโยชน์นานที่สุดจนถึงลูกหลาน ดังนั้น กฎหมายจึงมีทั้งการห้ามมิให้บุกรุก หางของป่า หรือเข้าไปก่อสร้างในเขตป่าสงวน แต่ถ้าเป็นพื้นที่ป่าดังกล่าวในเขตที่เรียกว่าป่าเสื่อมโทรม กรม ป่าไม้ อาจอนุญาตให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินเข้าทำกินได้โดยไม่สามารถถือเอากรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ หรืออาจให้เอกชนเข้ามาปลูกป่าทดแทนได้ เพื่อพัฒนาฟื้นฟูสภาพป่าไม้ให้ดีขึ้น นอกจากนี้เจ้าพนักงานป่าไม้มีสิทธิอนุญาตให้บุคคลเข้าไปในป่าเพื่อศึกษาทางวิชาการอันจะนำไปสู่การพัฒนาทางระบบนิเวศหรือการพัฒนาพันธุ์พืช

กรณี ถือว่าเป็นการบุกรุก หรือทำลายสภาพป่าสงวนแห่งชาติ มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 - 20 มีหลักสำคัญดังนี้

- (1) กระทำต่อต้นไม้ ดิน หิน กรวด หวาย แร่และน้ำมัน พืช สัตว์ต่างๆ หรือซากสัตว์ ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนนั้น
- (2) ทำไม้ ซึ่งรวมถึง การตัด ขุด หรือชักลากไม้ที่มีอยู่ในป่าหรือนำไม้ที่อยู่ในป่าออกมาจากป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ว่าไม้นั้นจะเป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายป่าไม้หรือไม่ก็ตาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน
- (3) เก็บหาของป่า ได้แก่ การเก็บไม้พิน เปลือกไม้ หิน ซากสัตว์ น้ำผึ้ง มูลค้างคาว เป็นต้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน
- (4) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออาศัยอยู่ แฝงถาง เผาป่า หรือทำให้เกิดการเสื่อมสภาพของป่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

กรณีที่ราษฎรอาจได้รับการอนุญาตให้เข้าไปทำกินได้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้แก่ การให้สิทธิทำกิน การอนุญาตให้ปลูกป่า หรือทำสวนป่าในเขตป่าเสื่อมโทรม หรือการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่หลังจากที่สัมปทานตามกฎหมายแร่ เป็นต้น

ผู้ฝ่าฝืนหลักการข้างต้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีและปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท แต่ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษจำคุกหนักขึ้น โดยต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ถ้าได้กระทำการบุกรุกมีเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ตามกฎหมายป่าไม้ หรือกระทำต่อไม้อื่นๆ ซึ่งมีจำนวนต้นหรือท่อน รวมกันเกินยี่สิบต้นหรือท่อนหรือมีปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือกระทำต่อต้นน้ำลำธาร (พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 31)

นอกจากนี้ ผู้นั้นจะต้องถูกสั่งให้ออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (รวมถึงครอบครัวและบริวารด้วย) ถ้าศาลพิพากษาว่ามีความผิด อีกทั้งยังถูกริบเครื่องมือ ยานพาหนะ เครื่องจักร เครื่องกล เช่น เลื่อย รถแมคโคร ขวาน มีด เป็นต้น เว้นแต่ทรัพย์สินดังกล่าวจะเป็นของผู้คนที่ไม่รู้เห็นเป็นใจ เช่น เป็นรถที่เช่าซื้อมาจากบริษัทที่เป็นตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ และบริษัทดังกล่าวไม่รู้เห็นถึงการที่จะนำรถไปกระทำความผิด บริษัทมีสิทธิขอรถที่ถูกริบไว้คืนได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ศาลพิพากษาให้ริบ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า พื้นที่เขตกันชนส่วนใหญ่มักจะอยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งยึดเอาพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นกลไกในการบริหารจัดการ แต่ที่พบว่าเป็น พ.ร.บ. ฉบับนี้ สาระสำคัญส่วนใหญ่จะเน้นการป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกใช้ประโยชน์โดยปราศจากความยินยอม หรือได้รับอนุญาตจากรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าวถ้ามองในลักษณะของกฎหมายถือว่าการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์มากกว่าการสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชน

#### 4) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้นเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินของชาวไร่ชาวนาและความไม่เป็นธรรมจากการเช่าที่ดินและการทำการเกษตร จนเกิดการเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากชาวไร่ชาวนาจากหลายจังหวัด ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นตัดสินใจแก้ปัญหาโดยเสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดิน โดยจุดมุ่งหมายที่แท้จริงคือการกระจายการถือครองและปรับปรุงสิทธิการถือครองแก่ผู้ที่เป็นเกษตรกรอย่างแท้จริง (Land to the Tiller) รวมถึงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชาวไร่ชาวนาในพื้นที่ดังกล่าวด้วย

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความหมายใน พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คือ การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดีขึ้น

โดย พ.ร.บ. นี้ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณะ ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อที่ดินนั้นผ่านการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายโดยต้องตราในพระราชกฤษฎีกา พร้อมทั้งมีแผนที่แสดงเขตเป็นรายท้องที่ไป ที่ดินดังกล่าว ส.ป.ก. สามารถนำมาจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์โดยการเช่าหรือเช่าซื้อ โดยมีระเบียบการจัดที่ดินดังนี้

- (1) ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรม
- (2) ไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด
- (3) จำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร
- (4) ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและเกษตรกรครอบครองอยู่ก่อนแล้ว ก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนดจะจัดให้ตามที่ครอบครองแต่ไม่เกิน 100 ไร่ โดยจะต้องจ่ายค่าเช่าหรือค่าชดเชยในส่วนที่เพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น บุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตร 39 ของ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

## 5) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายมาตรา แต่เป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (2) แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด
- (3) การประกาศเขตอนุรักษ์ในพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรค่าแก่การอนุรักษ์
- (4) การออกกฎกระทรวงกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในกรณีที่ยังมิได้ประกาศให้พื้นที่ตามข้อ 3 เป็นเขตอนุรักษ์

การประกาศเขตอนุรักษ์หรือเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมดังกล่าว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ให้อำนาจในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาภาพธรรมชาติ หรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมได้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมประชาชนในการจัดการทรัพยากรไว้ใน มาตรา 6 และ 7 โดยมีสาระโดยสรุปดังนี้ (มุกดา 2536)

**มาตรา 6 :** เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย
- (2) การได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงาน ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

**มาตรา 7:** เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งคำหาทำร้ายจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ พ.ร.บ ดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศน์ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนสำหรับผู้ฝ่าฝืน ตามมาตรา 43-45 และ 100

**มาตรา 43** ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครอง

**มาตรา 44** ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(4) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นรวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิด



ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

**มาตรา 45** ในพื้นที่ใดที่ได้กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวมเขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างตามมาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่ รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองและกำหนดระยะเวลาที่จะใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวในพื้นที่นั้น การขยายระยะเวลาตามประกาศในวรรคสอง ให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษาส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

**มาตรา 100** ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 44 หรือตามประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

## 6) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 - 2549) เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะปานกลางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว และมีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในด้านแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา” ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลทั้งทางด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีให้เกิดขึ้นทุกระดับ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาย่างยั่งยืนที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง (สุรศักดิ์ และคณะ 2546)

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 นี้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเอื้อต่อการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ฟื้นฟู โดยเน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนไทยให้มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของชาติ เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ มีการจัดทำฐานข้อมูลระดับพื้นที่ เพื่อการติดตามตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความอุดมสมบูรณ์ แผนพัฒนา ฉบับนี้ ระบุให้มีการคุ้มครองและกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และมีการใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับสมรรถนะ มีการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ อาจกล่าวได้ว่า แผนพัฒนา ฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์มากขึ้น อีกทั้งยังเป็น แผนพัฒนา ที่มีความครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้เข้ามามีบทบาทในการร่วมกันวางแผน เพื่อเสริมสร้างความ เข้มแข็งให้กับชุมชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพร่วมกันในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

แผนพัฒนา ฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน คือ สามารถนำมาประยุกต์ใช้ ในแง่การทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในระดับนโยบายรวมไปถึงผู้ที่มีความเกี่ยวข้องระดับปฏิบัติการในพื้นที่ ซึ่งจะสามารถทำได้ในรูปแบบของเครือข่ายความร่วมมือควบคู่ไปกับการจัดทำแนวพื้นที่เขตกันชน รอบนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยเปิดโอกาสให้บุคคลในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน ของตนเองเป็นต้น

## 7) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) มีวิสัยทัศน์มุ่งสู่ สังคม อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรม นำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพและเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืนอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มี ธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคม โลกอย่างมีศักดิ์ศรี ทั้งนี้ภายใต้แนวปฏิบัติของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

วัตถุประสงค์ของการพัฒนาในแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 นี้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ และ ฟื้นฟูควบคู่การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในหัวข้อที่ 2 กับหัวข้อที่ 6 ไว้ ดังนี้

- เพื่อเพิ่มศักยภาพของชุมชน เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเป็นรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต และอนุรักษ์ฟื้นฟูใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่าง ยั่งยืน นำไปสู่การพึ่งตนเองและลดปัญหาความยากจนอย่างบูรณาการ
- เพื่อเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และคุณค่าความหลากหลาย ทางชีวภาพ ควบคู่กับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นฐานที่มั่นคงของการพัฒนา ประเทศ และการดำรงชีวิตของคนไทยทั้งในรุ่นปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งสร้างกลไกใน การรักษาผลประโยชน์ของชาติอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว “ความยั่งยืน” กลายเป็นอีกทางเลือกหนึ่งซึ่งสามารถนำมาจัดการ หรือประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่ในเขตกันชนได้เป็นอย่างดี โดยสามารถใช้รูปแบบของ เกษตรยั่งยืนซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในประเด็นของการจัดการพื้นที่เขตกันชนต่อไป

เป้าหมายหลักของการพัฒนาในแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 ในข้อที่ (4) ได้กล่าวถึงเป้าหมายการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไว้ว่า รักษาความอุดมสมบูรณ์ของฐานทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพโดยให้มีพื้นที่ป่าไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 33 และต้องเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 18 ของพื้นที่ประเทศ รักษาความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่ชุ่มน้ำ รักษาพื้นที่ทำการเกษตรในเขตชลประทานไว้ไม่น้อยกว่า 31 ล้านไร่

อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนา ฉบับที่ 10 ก็ได้เสนอแนวทางโดยการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูลด้วยการส่งเสริมสิทธิชุมชนและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสงวน อนุรักษ์ฟื้นฟู พัฒนา ใช้ประโยชน์และเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการรวมทั้งการสร้างกลไกในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นแนวทางดังกล่าวเกี่ยวพันกับการนำกระบวนการมีส่วนร่วมมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนได้เป็นอย่างดีโดยจะกล่าวรายละเอียดในประเด็น ถัดไป

#### 8) นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 มีนโยบายหลักอยู่ 6 ประการด้วยกัน คือ นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ นโยบายแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรม นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน นโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม และนโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม สาระสำคัญของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 มีดังนี้ (อำนาจ 2545)

(1) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ประสานการใช้ประโยชน์และลดปัญหาความขัดแย้ง รวมทั้งเร่งรัดและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมให้เป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน

(2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคอย่างเป็นระบบ รวมทั้งเสริมสร้างพลังความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และประชาชน

(3) สนับสนุนการใช้หลักการเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(4) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อสนับสนุนการบริหาร และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งรองรับสิทธิและหน้าที่การเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ

(5) สนับสนุนการศึกษา วิจัย และเสริมสร้างโครงข่ายพื้นฐานระบบข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(6) ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกและจิตวิญญาณด้านอนุรักษ์ให้แก่ผู้บริหารในหน่วยงานรัฐนักรการเมืองทุกระดับ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป เพื่อให้เกิดการประสานแนวคิดทางด้านการพัฒนาและการอนุรักษ์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

## 9) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554 เป็นแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 35-36 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เกิดการแปลงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 ไปสู่การปฏิบัติ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นใช้เป็นกรอบในการแปลงไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งเป็นกรอบในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาคและแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตลอดจนเป็นแนวทางการปฏิบัติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

การจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 นอกจากใช้กรอบและ ทิศทาง การพัฒนาในมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิด (Framework) และประเด็น ยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) แล้ว ยังได้นำนโยบายระดับชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 และยุทธศาสตร์กระทรวงด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาประกอบการยกร่างแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 เพื่อให้มี ความสอดคล้อง และเชื่อมโยงกับกรอบและทิศทางการพัฒนาของประเทศรวมทั้งยังคงยึดหลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อเนื่องจากกรอบแผนจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 – 2549 โดยในกระบวนการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 มีจุดเด่นที่สำคัญคือ ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะ 5 ปีนี้ ตั้งอยู่บน พื้นฐานของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ที่เน้นความสมดุล ความพอประมาณ และความมี เหตุผล และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายด้านการ รักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติและความสมบูรณ์ทางระบบนิเวศเพื่อเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

- อนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ (ป่าบกและป่าชายเลน) ไม่ให้ลดลง และควรเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า ร้อย ละ 0.5 ใน 5 ปี
- ป้องกันและลดอัตราการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะด้าน การคุ้มครองสัตว์ป่า และการป้องกันการค้าสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งมีศูนย์ข้อมูล ระดับชาติด้านความหลากหลายทางชีวภาพ
- แก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินให้เกษตรกรยากจนไม่น้อยกว่า 700,000 ราย และฟื้นฟู คุณภาพดินในพื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ต่อปี

- มีการจัดการทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการแบบเป็นระบบลุ่มน้ำใน 25 ลุ่มน้ำ โดยเน้นการจัดการด้านอุปสงค์เป็นสำคัญ รวมทั้งทำให้ทุกหมู่บ้านมีแหล่งน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมสำหรับการอุปโภคและบริโภค
- มีการจัดการป้องกันและบรรเทาภัยในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ พื้นที่เสี่ยงภัยหรือธรณีพิบัติภัย
- มีการจัดการทรัพยากรประมง และทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความสมบูรณ์ขึ้นในทุกจังหวัดชายทะเล

สำหรับแผนการจัดการทรัพยากร ปี 2550-2554 นี้ ประกอบด้วย 6 กลยุทธ์หลัก คือ

- กลยุทธ์ที่ 1** ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างภูมิปัญญาร่วมกันของภาคีต่างๆ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- กลยุทธ์ที่ 2** การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของทุกภาคี
- กลยุทธ์ที่ 3** การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงรุก
- กลยุทธ์ที่ 4** ส่งเสริมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เพื่อลดความยากจน
- กลยุทธ์ที่ 5** ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน
- กลยุทธ์ที่ 6** กำกับ ดูแล และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีความสมดุลและยั่งยืน

ทั้ง 6 กลยุทธ์ข้างต้นมีเครื่องมือที่ใช้ใน การบริหารจัดการที่ควรนำมาใช้ร่วมกันโดยแบ่งได้ 4 กลุ่มหลัก ดังนี้

- **เครื่องมือกำกับควบคุม** ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ มาตรฐาน เทศบัญญัติ และข้อบังคับท้องถิ่น
- **เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์** ได้แก่ ภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าภาคหลวง การประกันความรับผิดชอบ ตลาดซื้อ-ขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ ระบบการมัดจำ-คืนเงิน และมาตรการการเงิน การคลัง
- **เครื่องมือทางสังคม** ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ การสร้างแรงกดดันทางสังคม การสร้างความตระหนัก การให้รางวัล และการยกย่องเชิดชู
- **เครื่องมือสนับสนุน** ได้แก่ การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ การจัดการ องค์ความรู้ การสร้างช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารรวมทั้งการปรับโครงสร้างองค์กร การพัฒนาศักยภาพของบุคลากร การสร้างและเชื่อมโยงเครือข่าย

แผนดังกล่าวนี้ มีแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสาขาต่างๆ เป็นรายสาขา เช่น ในส่วนของ**ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า** คือ การหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่า เร่งรัดฟื้นฟูสภาพพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรม แก้ไขปัญหาการซ้อนทับกันระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ทำกินของราษฎร ปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานของรัฐใหม่ โดยให้ประชาชน ชุมชนและเอกชนมีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการปลูกป่าและการเฝ้าระวังการบุกรุกทำลายป่า **ด้าน ความหลากหลายทางชีวภาพ** คือ เร่งรัดการจัดทำฐานข้อมูล รวบรวมภูมิปัญญาท้องถิ่น พัฒนาองค์ความรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพเชิงพาณิชย์ ค้ำครองแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติมิให้ถูกทำลายไป ออกกฎหมายและระเบียบในเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ ตลอดจนในเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ และ **ด้านทรัพยากรดินและที่ดิน** โดยการเร่งรัดการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินให้ถูกต้องสมบูรณ์ ทั้งที่ดินของรัฐและเอกชน จัดทำนโยบายด้านการกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นรูปธรรม ซึ่งรวมถึง การปรับปรุงกฎหมาย การใช้มาตรการทางภาษี และการจัดตั้งองค์กรกลาง นอกจากนี้ เสนอให้มีการฟื้นฟูคุณภาพดิน โดยเร่งแก้ไขปัญหาดegradation ของดิน รวมทั้งให้ความรู้แก่เกษตรกรในการอนุรักษ์ดินและน้ำ ลดการใช้สารเคมีทางการเกษตรและลดการเผาซากตอซัง ตลอดจนป้องกันการแพร่กระจายของดินเค็ม

ในส่วนของการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล แผนฯ ได้เสนอให้มีกลไกและกระบวนการประสานในระดับต่างๆ ตั้งแต่ ส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง จนถึง ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

#### 10) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางสู่ท้องถิ่นที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ครอบคลุมไปถึงเรื่องการบริหารรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ การคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกล่าวถึงผู้เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่าง ชัดเจน เช่น มาตรา 46 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการบริหารรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 56 ว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบริหารรักษา และ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 59 ว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลและคำชี้แจงจากหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ ที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น

การกำหนดให้มีการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว นำไปสู่การประกาศใช้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 16 (24) เกี่ยวกับการจัดการบริหารรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และที่ระบุไว้ในมาตรา 17 (5) (12) โดยบัญญัติว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีหน้าที่คุ้มครอง ดูแลและบริหารรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต้องให้เกิดความชัดเจนในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนของภารกิจ

รวมไปถึงการจัดทำแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ถ่ายโอนภารกิจภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่ ปี 2545 เป็นต้นมา (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2548)

ในการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ได้มีความหมายเพียงแค่การถ่ายโอนอำนาจภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจก็คือ การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะทำกิจกรรมหรือเข้าร่วมโครงการต่างๆ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับถ่ายทอดและมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นประกอบไปด้วย การดูแลรักษาแหล่งน้ำ งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟฟ้า การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัยเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมและงานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เป็นต้น

ภารกิจข้างต้นทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในโครงการที่เกิดนอกพื้นที่ปกครองของตนเองได้ โดยกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ 2 รูปแบบ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2547) คือ

(1) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(2) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

จากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศ เป็นเสมือนกลไกหลักในกระบวนการขับเคลื่อนพลังประชาชนให้เกิดจิตสำนึกร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะผลักดันไปสู่กิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งเครือข่ายในการอนุรักษ์ทรัพยากรในท้องถิ่น การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยการทำประชาพิจารณ์ / เวทีชาวบ้าน การให้บริการข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนแม่บทชุมชนของท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะประสบความสำเร็จได้ย่อมขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่นเอง องค์กรชุมชน รวมทั้งกลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ถ้าหากว่าเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการทำงานแล้ว จะส่งผลให้องค์กรท้องถิ่นเหล่านั้นมีพลังมาก เช่น กลุ่มอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติป้อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กลุ่มอนุรักษ์ป่า ลำน้ำตอน จังหวัดพิษณุโลก เครือข่ายลุ่มน้ำหลังสวน จังหวัดชุมพร เป็นต้น

วิชาและกิตติชัย (2547) กล่าวถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่เขตกันชนด้วยระบบ “พื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation: AFP)” และมองว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่เขตกันชนได้อย่างดี โดยมีแนวทางดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาตำบลระยะปานกลาง (5 ปี) แผนการแปลงแผนพัฒนาตำบลประจำปีต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่เขตกันชน และศักยภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ แผนพัฒนาตำบลที่ดีควรเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดกว้างผ่านการประชุมประชาคมหมู่บ้านหรือประชาคมตำบล ในเรื่องนี้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และที่สำคัญแผนพัฒนาตำบลควรมีลักษณะที่ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่องและเป็นกระบวนการตามขั้นตอน โอกาสดังกล่าวอาจอยู่ในลักษณะของโอกาสการตัดสินใจในโครงการพัฒนาใดๆ ของท้องถิ่น หรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระต่อแนวทางการพัฒนาของภาครัฐ นอกจากนี้ควรให้มีการรวมพลังกันเพื่อจัดตั้งประชาคม เวทีชาวบ้าน หรือการรวมกลุ่มในลักษณะใดๆ ก็ตามที่จะเป็นการสร้างความร่วมมือ ร่วมใจในการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ในท้องถิ่น โดยมีรูปแบบของกิจกรรมที่ชัดเจนเป็นเอกภาพ

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพของผู้นำท้องถิ่นทุกระดับ เช่น การฝึกอบรมด้านการอนุรักษ์ป่าไม้ให้กับผู้นำท้องถิ่น ประชาชน องค์กรเอกชน โดยเน้นการสร้างความร่วมมือในลักษณะพหุภาคีมากกว่าการทำงานลักษณะตัวใครตัวมัน

(4) ในการวางแผนการพัฒนาในพื้นที่เขตกันชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการกำหนดเป้าหมายเชิงพื้นที่ (Target Area) ให้ชัดเจน พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ กิจกรรม ก่อนหลังตามความต้องการของประชาชนและความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ในการบริหารจัดการแผนงานโครงการหรือกิจกรรม ควรเน้นการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด มีการแบ่งภารกิจกันดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีการบูรณาการแผนงาน งบประมาณ บุคลากรและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ห่วงเวลาในการปฏิบัติงานอย่างกลมกลืน ไม่มีการดำเนินงานที่ซ้อนทับภารกิจซึ่งกันและกัน

(5) ต้องจัดทำฐานข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อมูลชุมชนไว้สนับสนุนการตัดสินใจ (Decision Supporting System: DSS) ในการวางแผนและพัฒนาพื้นที่เขตกันชน เช่น ข้อมูลพื้นที่ป่า ขอบเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ ขอบเขตชุมชน พื้นที่แหล่งน้ำ โครงข่ายคมนาคมในชุมชน เป็นต้น

จากกฎหมายและนโยบายข้างต้นจะเห็นได้ว่า ส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมครอบคลุมถึงเรื่องของการบริหารจัดการพื้นที่แนวกันชน มีอยู่



ด้วยกันหลายระดับ ทั้งกฎหมาย นโยบายในระยะยาว นโยบายปานกลาง และนโยบายเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขเป็นพิเศษ

การดำเนินงานที่เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Area) ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งเปรียบเสมือนกับหน่วยงานเจ้าภาพในการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่คาบเกี่ยว ส่วนบทบาทของกรมป่าไม้ มีบทบาทหน้าที่ส่งเสริมการปลูกป่าในพื้นที่ใช้ประโยชน์ของราษฎร การเพาะชำกล้าไม้เพื่อการส่งเสริมการปลูกป่า การขึ้นทะเบียนป่าชุมชน การบังคับใช้ตามกฎหมายสวนป่า การวิจัยด้านเศรษฐกิจป่าไม้ เป็นต้น นอกจากนี้ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช พ.ศ. 2545 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ได้ให้ความสำคัญต่อการสงวน อนุรักษ์ ป่าไม้ และจัดการการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นการจัดการในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกรักหวงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น

นอกจากนี้ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2546 เห็นชอบแนวทางการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอให้มีการดำเนินการอย่างน้อย 10 ปีโดยกำหนดให้ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นไปเป็นทศวรรษแห่งการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยในส่วนของทรัพยากรป่าไม้ได้กำหนดให้เร่งรัดฟื้นฟูสภาพความสมบูรณ์ของป่าอนุรักษ์ เร่งรัดฟื้นฟูต้นน้ำลำธารและการป้องกันระบบนิเวศต้นน้ำ นับเป็นจุดเปลี่ยนของการบริหารจัดการป่าของชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดเตรียมแผนแม่บทการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของชาติ เพื่อเป็นแผนหลักในการดำเนินงานเพื่อฟื้นฟูป่า โดยกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในระยะ 10 ปี ไว้ 3 ประการคือ 1) ฟื้นฟูป่าธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ปีละ 600,000 ไร่ 2) เพิ่มป่าชุมชนในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและที่สาธารณประโยชน์ปีละ 5,000 หมู่บ้าน 3) สร้างป่าเศรษฐกิจปีละ 500,000 ไร่ เมื่อพิจารณาแนวทางการฟื้นฟูป่าไม้ของรัฐแล้ว ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าพื้นที่เป้าหมาย (Target Area) หลักการดำเนินงานจะครอบคลุมพื้นที่เขตกั้นชนรอบป่าอนุรักษ์เป็นสำคัญ โดยเฉพาะแผนงานด้านการฟื้นฟูป่าชุมชนและป่าเศรษฐกิจที่ล้วนแล้วแต่คาบเกี่ยวพื้นที่กับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมซึ่งมีราษฎรอาศัยทำกินอยู่แล้วแทบทั้งสิ้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ถือเป็นแผนพัฒนาที่ครอบคลุมทั้งเรื่องเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาในมิติของเชิงพื้นที่แบบบูรณาการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจและการมีส่วนร่วม (Area Function Participation: AFP) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ซึ่งมุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) ภายใต้แนวปฏิบัติ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” นั้นได้กำหนดพันธกิจของการพัฒนาประเทศเกี่ยวกับการดำรงความหลากหลายทางชีวภาพ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เป็นธรรม และมีการสร้างสรรค์คุณค่าสนับสนุนให้ชุมชนมีองค์ความรู้ และสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อคุ้มครองฐานทรัพยากร ปรับแผนการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของชาติจากข้อตกลงตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้เกิดการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินหรือพื้นที่ในแนวกันชนรอบพื้นที่อนุรักษ์ที่มุ่งสู่การให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดการพื้นที่เขตกันชน คือการสร้างการทำงานในทุกกระดับตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการในพื้นที่ในรูปแบบของเครือข่ายความร่วมมือ ควบคู่กับการจัดการทำแนวพื้นที่เขตกันชนรอบนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการป่าชุมชน เป็นต้น แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ที่เน้นการลดความขัดแย้งการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรอื่นๆในพื้นที่ป่า โดยการควบคุมกิจกรรมการใช้ที่ดินนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่เหมาะสมและการกำหนดมาตรการการควบคุมมิให้มีการบุกรุกป่าเพิ่มโดยเฉพาะกับผู้ถืออาศัยในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

สำหรับกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 ซึ่งเป็นแผนระยะ 5 ปี มีหลายส่วนที่ส่วนราชการดำเนินการเอง และที่แปลงเป็นแผนงานให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยเน้นถึงการส่งเสริมให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ (Watershed Networking) เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมดูแล ป้องกันและฟื้นฟูป่าไม้ และการจัดทำพื้นที่แนวกันชน (Buffer Zone) ระหว่างพื้นที่ป่ากับพื้นที่อื่นๆให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการขยายพื้นที่ทำกินของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และการส่งเสริมให้ราษฎรและชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลป่า โดยปลูกไม้ยืนต้นและไม้ผลในพื้นที่แนวกันชน นอกจากนี้ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ได้พยายามแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดที่พบจากแผนฯ ปี 2545-2549 โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นพื้นฐานสำคัญ ตลอดจนให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ และเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรฯ ได้พลิกแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบใหม่โดยเน้นย้ำการบริหารจัดการแบบบูรณาการเชิงรุก โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะกลยุทธ์การลดความขัดแย้ง เพิ่มความร่วมมือด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรท้องถิ่น และองค์กรเอกชนให้มีสถานภาพและบทบาทในกระบวนการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการปรับทัศนคติการทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนเพื่อเพิ่มเติมเครือข่ายการทำงานในทุกระดับ นอกจากนี้ยังกำหนดกลยุทธ์การทำงานเชิงพื้นที่ (Area Approach) ในลักษณะขององค์กรรวมของระบบนิเวศโดยต้องมีบทบาทในการฟื้นฟูทรัพยากรโดยฐานชุมชน (Community Based Restoration)

สำหรับหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญและส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยหลาย

ประการ ที่สำคัญคือนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 16 (24) เกี่ยวกับการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และที่ระบุไว้ในมาตรา 17 (5) (12) โดยบัญญัติว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีหน้าที่คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต้องให้เกิดความชัดเจนในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนของภารกิจ

ในด้านการปฏิบัตินั้น ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่าได้ถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ติดกับชุมชนหรือชุมชนนั้นได้ดูแลป่าอยู่แล้ว รวมถึงเรื่องป่าชุมชน การป้องกันไฟป่าและการควบคุมไฟป่าให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมกำหนดแผนการดำเนินการและสนับสนุนด้านงบประมาณ นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ยังสามารถเข้าไปเป็นกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดเพื่อให้มีหน้าที่บริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองดูแลรักษาป่า การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ ซึ่งให้เห็นว่าได้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรให้ท้องถิ่นดำเนินการไปหลายส่วนแล้ว อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ยังประสบปัญหา ขาดจำกัดหลายประการที่ต้องการการสร้างเสริมศักยภาพให้เข้มแข็งมากขึ้น

## บทที่ 5

### แนวคิด และแนวทางการจัดการพื้นที่กันชน

#### 5.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่กันชน

จากสภาพข้อเท็จจริงของปัญหาในพื้นที่กันชนที่ผ่านมา พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการตามแก้ไข ปัญหาตามอาการ (Piece meal) แทนที่จะเป็นการการแก้ไขปัญหาเชิงรุกอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม จุดเริ่มต้นในการผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาคือ ขัดแย้งการจัดการป่าไม้และพื้นที่เขตกันชนรอบ ป่าอนุรักษ์อย่างเป็นระบบนั้นจะต้องมีองค์กรที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล องค์กรดังกล่าวนอกจากจะ ประกอบด้วยข้าราชการแล้วจะต้องมีตัวแทนของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วม และองค์กรอนุรักษ์ที่มี พลังผลักดันทางเมืองด้วย เพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนเป็นที่ยอมรับของราษฎรใน ท้องถิ่นและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการคุ้มครองรักษาพื้นที่อนุรักษ์ให้เป็นแหล่งรวบรวม ความหลากหลายทางชีวภาพและช่วยรักษาความสมดุลของระบบนิเวศได้อย่างยั่งยืน

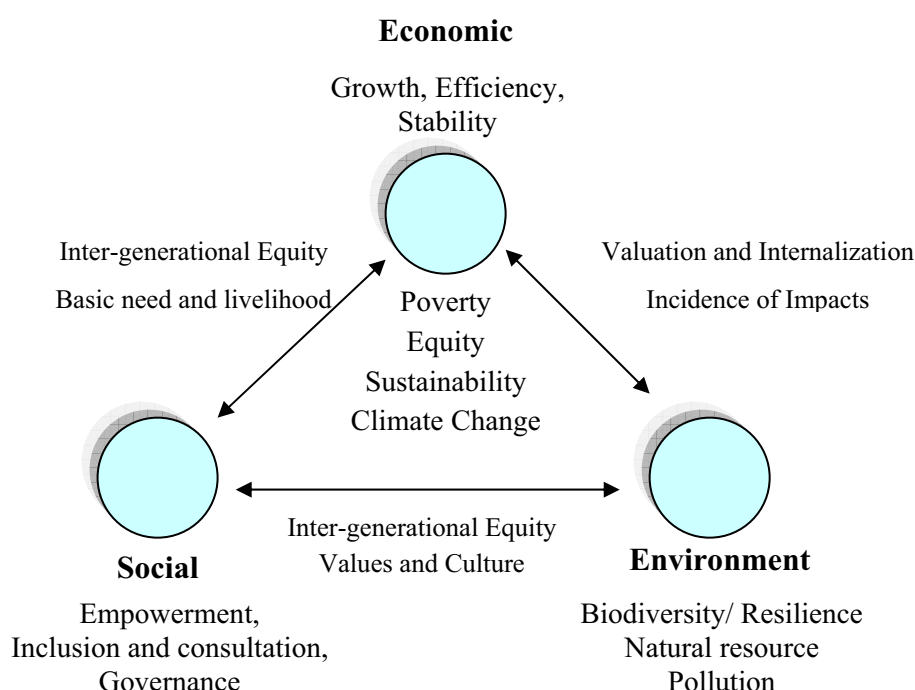
งานวิจัยนี้ เห็นว่ามีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหลายแนวคิดที่น่าสนใจและจะเป็นพื้นฐาน สำคัญที่จะนำไปสู่การสร้างความเข้าใจและบูรณาการความคิด และการปฏิบัติในพื้นที่กันชน หรือ พื้นที่ที่พบปัญหาความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ป่าไม้และที่ดิน ซึ่งปัจจุบันพบว่ยังไม่มีการดำเนินงานใน เชิงนโยบายตลอดจนการกำหนดกลไกและแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ในที่นี้จึงได้สรุปแนวคิด ที่น่าสนใจ ไว้ดังนี้

##### 5.1.1 แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดขึ้นครั้งแรก ตั้งแต่ปี 2523 จากรายงานของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่รู้จักกันทั่วไปในนามของ Brundthland Report ชื่อ Our Common Future ในรายงานได้กล่าวถึงการพัฒนาในรูปแบบใหม่ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการพัฒนาที่สร้าง ความสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งให้การพัฒนาสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ สร้างความอยู่ดีกินดีให้กับคนในปัจจุบัน และยังสามารถจัดการให้ทรัพยากรเหล่านั้นมีเพียงพอต่อ การพัฒนาความเป็นอยู่ของคนในอนาคตด้วย หรือกล่าวได้ว่าแนวคิดดังกล่าวมีขึ้นเพื่อพิทักษ์และ คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืนไปจนถึงอนาคตเพื่อ ตอบสนองความจำเป็นของคนรุ่นหลัง ในขณะที่ไม่ได้ละเลยความจำเป็นอยู่ของคนในปัจจุบัน (อลิศรา 2547) การพัฒนาแบบยั่งยืนได้รับการพิจารณาอีกครั้งจากการประชุม สิ่งแวดล้อมและการ พัฒนา หรือ the World Conference on Environment and Development ในปี 2535 และ การ ประชุมเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืน หรือ the World Conference on Sustainable Development ในปี 2545 ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การกำหนดแนวทางพัฒนาและพันธกรณี ต่างๆ เช่น อนุสัญญา ความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาว่าด้วยความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ (Climate Change) และการกำหนดแนวทางพัฒนาแบบยั่งยืนใน วาระที่ 21 (Agenda 21) (SMAP 2006) อย่างไรก็ตาม แนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืนไม่มีการกำหนดรูปแบบการนำไปใช้หรือแนวทางการดำเนินการที่

ตายตัว ประเทศต่างๆ ต้องหาแนวทางการนำไปปฏิบัติให้เหมาะสมตามสภาพของตนเอง (Mitchell 2002)

จากจุดมุ่งหมายของแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า มีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ (1) การให้ความสำคัญสูงสุดแก่คุณค่าของสิ่งแวดล้อม อันเป็นมิติแห่งความยั่งยืนของระบบนิเวศ (2) การขยายมิติเวลาไปสู่อนาคตซึ่งเป็นมิติแห่งการมีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกล และ (3) ความยุติธรรมอันเป็นมิติแห่งความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและสังคม (เกศินี 2548) หรืออาจกล่าวโดยสรุปว่า องค์ประกอบพื้นฐานสำคัญที่ต้องพิจารณาในการพัฒนาแบบยั่งยืน คือ ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม หรือมิติความยั่งยืนของระบบนิเวศ ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ และ ความยั่งยืนทางสังคม ดังภาพที่ 5.1



ที่มา: SMAP 2006

ภาพที่ 5.1 องค์ประกอบพื้นฐาน 3 ประการ ของการพัฒนาที่ยั่งยืน

สืบเนื่องจากแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน พบว่ามีความเคลื่อนไหวเกิดขึ้นในหลายภูมิภาคของโลก และสร้างความตื่นตัวในเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และความเท่าเทียมมากขึ้น นอกจากนี้พบว่า จากการประชุมสุดยอดของโลกด้านการพัฒนาสังคมเมื่อเดือน มีนาคม 2538 สรุปว่า การพัฒนาสังคมต้องยึดคนเป็นศูนย์กลาง จุดมุ่งหมายของการพัฒนาคือการขจัดความยากจนที่แท้จริง การกระจายความยุติธรรมและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (สุภางค์และวิศน์ 2539 อ้างใน เกศินี 2548)

วิทยากร (2547) กล่าวว่าพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นไม่ได้หมายความว่าแค่เพียงการพัฒนาการเกษตรทางเลือกหรือการทำการเกษตรแบบยั่งยืนเท่านั้น แต่เป็นการพัฒนาที่รวมถึงแนวคิดกับการ

ใช้ชีวิตที่ประหยัดเรียบง่ายของเศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจพึ่งตนเอง เศรษฐศาสตร์ชาวพุทธ และ เศรษฐศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย

แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับการยอมรับทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งพบว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ในหลายยุทธศาสตร์ ซึ่งนำไปสู่การดำเนินการบางประการเช่น การตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้แนวคิดบนพื้นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนยังปรากฏอยู่ในแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และแนวนโยบายของหน่วยงานต่างๆ อีกมาก นับได้ว่ามีความสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเป็นแนวคิดหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 โดยจะเห็นได้จากพันธกิจของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ในข้อที่ 1 ถึง 3 คือ การพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ตามลำดับ

### 5.1.2 แนวคิดการบูรณาการการอนุรักษ์และการพัฒนา (Integrated Conservation and Development: ICD)

แนวคิดการอนุรักษ์และพัฒนาแบบผสมผสาน หรือการบูรณาการการอนุรักษ์และการพัฒนา เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่า ความยากจนเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การใช้ทรัพยากรจนเกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นจึงเป็นแนวคิดที่ใช้กระบวนการพัฒนาที่เหมาะสมในชุมชนท้องถิ่นเพื่อสร้างความอยู่ดีกินดี เพื่อนำไปสู่การรบกวนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่คุ้มครองหรืออนุรักษ์ให้น้อยที่สุด องค์ประกอบสำคัญของกิจกรรมพัฒนาของโครงการภายใต้แนวคิดนี้ประกอบด้วย การสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรและสถาบันที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน การปรับปรุงการถือครองและสิทธิในที่ดินและทรัพยากร การจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน และการประสานความร่วมมือในการบริหารจัดการทรัพยากร พบว่าในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้นำหลักการนี้มาใช้ในพื้นที่คาบเกี่ยว หรือพื้นที่รอบๆ หรือติดต่อกับเขตอนุรักษ์เช่น พื้นที่กันชนรอบอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ พื้นที่กลุ่มป่าห้วยขาแข้งและทุ่งใหญ่นเรศวร โครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูชนบทโดยองค์กรชุมชน อ.ไพศาลี จ.นครสวรรค์ โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรชายทะเล จ.พัทลุง เป็นต้น (Mittelman 2544)

แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะพูดถึงการพัฒนาความเป็นอยู่ของคนในชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วม แต่เป็นการมีส่วนร่วมเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่คุ้มครองเป็นเป้าหมายหลัก หรือกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือการอนุรักษ์นั่นเอง ส่วนวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเป็นวัตถุประสงค์รองที่ใช้เป็นยุทธวิธีในการลดแรงกดดันจากประชาชนท้องถิ่น ในประเทศไทยเองมีการนำแนวคิดนี้มาปรับใช้มากกว่า 15 ปี โดยหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงโครงการความร่วมมือระหว่างองค์กรเอกชนและหน่วยงานของรัฐที่ได้รับทุนจากต่างประเทศ ซึ่งพบว่าบางโครงการได้รับผลดี ในขณะที่บางโครงการต้องยุติการดำเนินงานลงแม้ว่ายังไม่สิ้นสุดระยะเวลาของโครงการ เช่น กรณีโครงการเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาป่าห้วยขาแข้ง จังหวัดอุทัยธานี เนื่องจากไม่สามารถปรับแก้

ความเข้าใจและความคาดหวังที่แตกต่างกันของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ((Mittelman 2544 และ แมนและคณะ 2546)

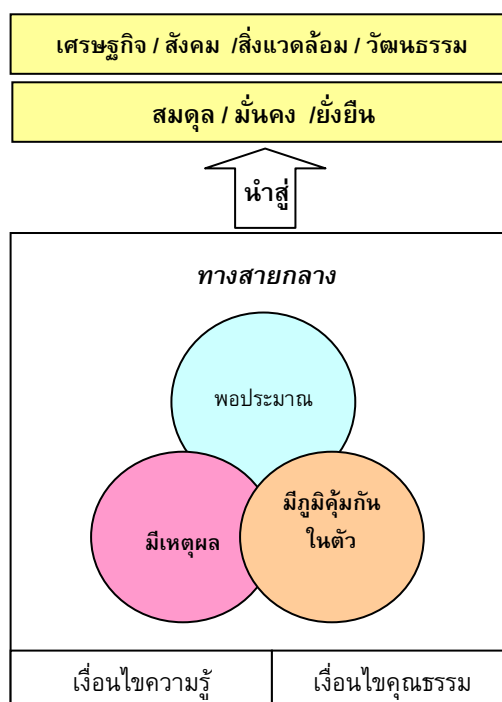
Mithtelman (2544) ซึ่งให้เห็นว่าการพัฒนาในรูปแบบนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานการสนับสนุนของภาครัฐที่เปิดกว้าง และมีความพร้อมที่จะริเริ่มสิ่งใหม่ของชุมชน ความร่วมมือร่วมใจและศักยภาพขององค์กร หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของกลุ่ม ชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินงานโครงการในทุกขั้นตอน นอกจากนี้ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การบริหารจัดการโครงการจะต้องมีความยืดหยุ่นสูง เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาและการอนุรักษ์ในพื้นที่ซึ่งมีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาหรือกล่าวได้ว่าโครงการต้องมีการปรับตัว (Adaptive Management) ให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

### 5.1.3 แนวคิดการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy)

“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมานานกว่า 25 ปี ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและภายหลัง ได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขเพื่อให้รอดพ้นและสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

แนวคิดหลักของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาที่ชี้ถึงการดำรงอยู่และการปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับประเทศ รวมถึงการพัฒนาบริหารประเทศให้ดำเนินไปบนทางสายกลาง ความพอเพียงในที่นี้หมายถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการรองรับผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และระมัดระวังในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน ขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกคุณธรรมความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความรอบรู้ที่เหมาะสมในการดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญาและความรอบคอบ จะต้องอาศัยความรอบรู้ที่เหมาะสม ทั้งนี้ต้องรอบคอบและความระมัดระวังเงื่อนไขเพื่อ สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี ดังสรุปไว้ในภาพที่ 5.2

ปัจจุบัน แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงถูกนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยบรรจุเป็นแนวทางในการพัฒนา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ต่อเนื่อง ถึง ฉบับที่ 10 ตลอดจน เป็นแนวนโยบายหลักของรัฐบาลชุดปัจจุบัน และนโยบายและแผนของหน่วยงานราชการต่างๆ โดยถือเป็นปรัชญาในการดำเนินชีวิตและการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



ที่มา: ปรียานุช (2549)

ภาพที่ 5.2 สรุปลองค์ประกอบสำคัญและเป้าหมายปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

#### 5.1.4 แนวคิดการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม (Participatory Natural Resources Management)

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนระดับต่างๆ เข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมหนึ่งๆ โดยความสมัครใจและด้วยความกระตือรือร้น ในกระบวนการตัดสินใจมีการกำหนดเป้าหมายของสังคม และ กำหนดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้การบริหารกิจกรรมและโครงการนั้นบรรลุ โดยมีแนวทางพื้นฐาน 3 ประการ ที่จะทำให้ความเข้าใจกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา คือ ร่วมตัดสินใจในการพัฒนา ร่วมสนับสนุนความพยายามในการบริหารการพัฒนา และ ร่วมรับผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนา

อรทัย (2546) กล่าวว่า ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการซึ่งประชาชน หรือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มต้น จนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย จากนิยามดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วม มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ



- (1) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเน้นการใช้สื่อสองทาง ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ
- (2) การมีส่วนร่วม มีเป้าหมายไม่เพียงแต่การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมาย หรือ การทำให้ไม่มีความขัดแย้ง แต่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การตัดสินใจของรัฐดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับ

วันชัย (2544) อ่างใน อรทัย (2546) สรุปไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดประโยชน์หลายประการ คือ

- (1) เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ
- (2) ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา
- (3) สร้างสมานฉันท์ ลดความขัดแย้งทางการเมือง และเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ
- (4) เพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของแก่ประชาชน
- (5) ลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงเมื่อมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น
- (6) เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดประชาชน รับรู้ความรู้สึก เข้าใจปัญหาและความกังวลของประชาชน
- (7) พัฒนาความเชี่ยวชาญ ความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน
- (8) ช่วยให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคม

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนส่งผลถึงการพัฒนา คือ การรับรองสิทธิของกลุ่มภาคีต่างๆ ซึ่งทั้งในระดับสากลและในต่างประเทศ ได้กำหนดเรื่องของการรับรองสิทธินี้ไว้บ้าง เนื่องจากเป็นเรื่องพื้นฐานของคนในสังคม จึงมักจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศรวมถึงประเทศไทย ส่วนในระดับสากลก็จะกำหนดไว้ในสนธิสัญญาต่างๆ เช่น Agenda 21 สำหรับการมีส่วนร่วมในประเทศไทยนั้นมีการพัฒนาการในช่วงหนึ่ง โดยอิทธิพลจากภายนอก คือ สถานการณ์ของโลก การประกาศใช้สนธิสัญญา อนุสัญญา หรือความร่วมมือต่างๆ และสถานการณ์การใช้ทรัพยากรพัฒนาประเทศ คุณภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ตลอดจนปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร เป็นต้น ที่ผ่านมามีการพัฒนาการมีส่วนร่วมในระบบกฎหมาย เช่น ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆที่เอื้อต่อการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม เช่น พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2540-2559) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 -10 และนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (พิเศษ และคณะ 2547)

กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มุ่งเน้นเรื่องสิทธิหน้าที่ของประชาชนและรัฐจะต้องมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง สงวน บำรุงรักษา ดูแล และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ประชาชน หรือบุคคลทั่วไป และองค์กรอิสระต้องร่วมกันดูแลบำรุงรักษาการใช้ประโยชน์ การได้รับประโยชน์

จากทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า) และความหลากหลายทางชีวภาพ (กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช 2548)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก ในมาตรา 6 และ 7 (มุกดา 2536) ในมาตรา 7 มีเงื่อนไขการมีส่วนร่วมหลายประการเช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจะกระทำโดยผ่านองค์กรเอกชนเท่านั้น และองค์กรเอกชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับการรัฐหรือจะเป็นผู้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในภาคประชาชนจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐได้ก็ต่อเมื่อได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเสียก่อน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกรณีนี้จึงยังไม่ใช่การเปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปมีส่วนร่วมได้ด้วยตนเองโดยตรง นอกจากนี้ขอบเขตของการมีส่วนร่วมโดยองค์กรเอกชนดังกล่าวยังจำกัดอยู่เพียงการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ไม่ได้ขยายความไปถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย เนื่องจากมาตรา 7 กำหนดไว้ชัดเจนเฉพาะกรณีองค์กรเอกชนและไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเท่านั้น (คะเนิงนิจ 2544)

ฉันทนา (2544) มีความเห็นว่าแม้จะมีการอ้างถึงความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกันมากในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา แต่ดูเหมือนว่าความพยายามทั้งฝ่ายประชาชนและฝ่ายรัฐยังไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเมินจากปรากฏการณ์ของความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา จะเห็นว่าการดำเนินโครงการของรัฐและเอกชนแนวโน้มจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือที่ได้สร้างผลกระทบแล้วนั้น เต็มไปด้วยความแตกต่างในความคิดเห็น จุดยืน ผลประโยชน์ ข้อมูลไปจนถึงฐานความรู้ที่ประกอบเป็นนโยบาย ปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่ยังไม่มีหนทางแก้ไขได้นั้น เป็นเครื่องชี้วัดที่สำคัญของปัญหาการมีส่วนร่วม แต่ความตื่นตัวที่ไม่อาจมองข้ามคือ การร่วมมือกันเองของชุมชนเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบันพบว่ามีกลุ่มอนุรักษ์เกิดขึ้นมาในท้องถิ่นและพัฒนาไปจนสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือ แลกเปลี่ยนข่าวสารและเสริมสร้างศักยภาพซึ่งกันและกันเอง การมีส่วนร่วมในลักษณะเช่นนี้ถือเป็นระดับการมีส่วนร่วมสูงสุดที่พึงปรารถนา เนื่องจากเป็นการเรียกร้องความรับผิดชอบของสังคมร่วมกัน

สร (2548) วิเคราะห์ว่า ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการ แต่รัฐธรรมนูญก็ยังมีข้อจำกัดบางประการ ซึ่งย่อมจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสิ้น กล่าวคือ

ประการแรก เทคนิคและวิธีการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ จึงต้องเป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะกำหนด อย่างไรก็ตามการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นมิได้หลายรูปแบบ อาทิเช่น การปรึกษาหารือเป็นลายลักษณ์อักษร อาจเหมาะสมสำหรับเรื่องทางเทคนิคมาก ๆ เช่น การยกร่างกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเรื่องเช่นนี้ไม่เหมาะกับการทำประชาพิจารณ์ด้วยวาจาที่จะให้ฝ่ายเห็นด้วย ไม่เห็นด้วยมาเผชิญเป็นต้น เพราะการใช้วิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในบางเรื่อง

โดยวิธีการที่ไม่เหมาะสมอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งและเกิดความรุนแรงขึ้นอย่างคาดไม่ถึง ดังที่เกิดขึ้นมาแล้วจากการทำประชาพิจารณ์กรณีท่อก๊าซไทย-มาเลเซียที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา

ประการที่สอง ทัศนคติของบุคลากรภาครัฐและภาคประชาชนทั้งสองฝ่ายจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อการดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีและมีประโยชน์มาก เช่น ทำให้ได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่หลากหลาย ทั้งยังช่วยป้องกันปัญหาและความขัดแย้งที่อาจจะตามมา ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ต้องตระหนักว่าตนเองมีทั้งหน้าที่ควบคู่ไปกับสิทธิ โดยเฉพาะหน้าที่ที่ต้องเคารพสิทธิของผู้อื่นและเคารพกฎหมายด้วย

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนจะได้ผลดีก็ต่อเมื่อองค์กรภาคประชาสังคมเข้มแข็ง กล่าวคือ ความเข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่น องค์กรชุมชน (Community-Based Organization-CBO) เช่น กลุ่มพัฒนาอาชีพ กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มสตรี รวมทั้งกลุ่มประชาคมต่างๆ ถ้าเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการทำงานแล้ว จะทำให้องค์กรท้องถิ่นเหล่านั้นมีพลังมาก เช่น กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองย่อมเป็นไปได้เพื่อให้เกิดความสมดุลในการกำหนดนโยบาย อันจะทำให้เป็นนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อคนจำนวนมาก ต่อส่วนรวม เพราะฉะนั้นผู้ที่มีส่วนร่วมจะต้องตระหนักและยอมรับว่า การกดดันเพื่อการต่อรองโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมนี้ ต้องยืนอยู่บนเหตุผล บนข้อมูล และจะไม่มีใครได้ตามที่ต้องการทั้งหมด และปฏิเสธข้อเสนอของกลุ่มอื่นโดยสิ้นเชิง หรือมีข้อมูลมีเหตุผลน้อยแต่ใช้ความรู้สึกมากกว่าก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่ความรุนแรงได้

ประการที่ห้า การมีส่วนร่วมอาจมาจากหลายฝ่ายที่มีผลประโยชน์และมีจุดยืนต่างกัน การมีเทคนิคและวิธีการจัดการที่ดีย่อมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้กิจการ การมีส่วนร่วมบรรลุผลได้ โดยปราศจากความรุนแรง

#### 5.1.5 การจัดการพื้นที่แบบผสมผสาน (Integrated Land Use Management)

การบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสานเป็นการบูรณาการปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ โดยการจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสานไม่มีสูตรสำเร็จในการดำเนินงาน เนื่องจากแต่ละพื้นที่ย่อมมีสภาพภูมิศาสตร์ รวมทั้งแรงกดดันจากชุมชนที่แตกต่างกัน การบริหารจัดการจึงต้องอาศัยการทำความเข้าใจชุมชนอย่างลึกซึ้ง เป็นการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นไม่อาศัยกฎหมายในการบังคับที่ตายตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำงานร่วมกับชุมชนได้ดี เน้นให้ชุมชนรู้จักพึ่งพิงตนเองมากกว่ารอความช่วยเหลือจากทางราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่สำคัญต้องมีกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานที่บ่งชี้ถึงคุณภาพชีวิตของราษฎรควบคู่กับความยั่งยืนของระบบนิเวศป่าไม้

กิตติชัย (ม.ป.ป.) กล่าวถึงแผนงานด้านการจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสานไว้ว่า แผนงานที่เหมาะสมควรเน้นการหมายแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์กับที่ดินทำกินของประชาชนที่ชัดเจน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยรอบ การจัดตั้งกลุ่มอาชีพที่ลดการใช้ทรัพยากรจากป่าหรือการปลูก

พืชอาหารท้องถิ่น เพื่อเป็นธนาคารอาหาร (Food Bank) ในพื้นที่ที่เป็นป่าของท้องถิ่นแทน ป่าท้องถิ่นจะขยายผลได้อย่างกว้างขวางหากชุมชนรู้จักการสร้างศักยภาพของป่าท้องถิ่นให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ชุมชนโดยไม่มีการทำลายทรัพยากร เงื่อนไขที่จะทำให้ชุมชนที่อยู่ใกล้ป่าประสบความสำเร็จในการดูแลรักษาป่านั้น

การบริหารจัดการพื้นที่กั้นชนแบบผสมผสาน สามารถทำได้โดยการวางแผนพัฒนาแบบบูรณาการ (Integrated Development Planning – IDP) คือ ใช้วิธีการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ทุกฝ่ายโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนา เป็นการสร้างกรอบการพัฒนาและประสานงานต่างๆ ในท้องถิ่นเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น (เช่น อบต. เทศบาล) โดยพิจารณาเงื่อนไขและปัญหาต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อการพัฒนาแผนดังกล่าว พิจารณาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างรอบด้าน และเป็นองค์รวมไม่แยกส่วน รวมทั้งสร้างกรอบการใช้ที่ดิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน งานบริการและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (เสรี 2547)

เสรี (2547) ได้กล่าวถึงขั้นตอนดำเนินงานแบบ IDP ไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

(1) การวิเคราะห์ มีการรวบรวมข้อมูลสภาพการณ์ เงื่อนไขปัญหาของประชาชน สาเหตุของปัญหา การค้นหาทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ประเมินสถานการณ์การพัฒนาของท้องถิ่นในขณะปัจจุบัน จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของประเด็น ของปัญหาและสาเหตุ ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งในท้องถิ่นและจากภายนอก (ที่จะนำมาใช้เพื่อการพัฒนา)

(2) ยุทธศาสตร์ เป็นการหาทางแก้ไขปัญหามาจากที่ค้นพบในขั้นตอนที่หนึ่ง โดยการพัฒนาวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ ยุทธวิธี (วิธีการเพื่อไปถึงเป้าหมาย) และพัฒนาโครงการ

(3) โครงการ เป็นการพัฒนาโครงการโดยตั้งอยู่บนฐานของแนวทางที่วางไว้ในขั้นตอนที่สอง โครงการต่างๆ ต้องพัฒนาขึ้นมาภายใต้กรอบและคำถาม คือ ใครจะได้ประโยชน์จากโครงการ ใช้งบประมาณเท่าไร ใช้งบประมาณจากไหน ใช้เวลานานเท่าไร ใครเป็นผู้บริหารจัดการโครงการ

(4) การบูรณาการ เมื่อได้พัฒนาโครงการแล้วก็ควรตรวจสอบให้ดีอีกครั้งว่า โครงการเหล่านี้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่วางไว้ในขั้นตอนที่สองหรือไม่ เพราะโครงการเหล่านี้จะเป็นหน้าตาของแผนพัฒนาทั้งหมด แล้วก็ถึงขั้นการบูรณาการ การดำเนินงานเพื่อให้ตอบสนองชีวิตของผู้คน โดยให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน แม้ว่าจะตั้งประเด็นเฉพาะขึ้นมา เช่น สิ่งแวดล้อม สุขภาพ เอดส์ ยาเสพติด เด็ก คนชรา การดำเนินงานจะต้องไม่แยกส่วน แต่พิจารณาจากปัญหาชีวิตของกลุ่มคนเป้าหมายและประเด็นเป้าหมายเป็นสำคัญ

กิตติชัย และวิชา (2547) ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการพื้นที่เขตกั้นชนแบบผสมผสานว่าเป็นการบูรณาการปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ โดยเน้นการจัดทำแผนแม่บทชุมชนให้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน การวางแผนการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน การสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนอย่างต่อเนื่อง การสร้างเครือข่ายความ

ร่วมมือในการดำเนินงาน การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการร่วมกับรัฐ การปรับปรุงกฎหมายระเบียบการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อนุรักษ์ ตลอดจนการแปลงแผนงานไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในการดำเนินงานต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 45, 46, 56, 59, 287 และ 290 ซึ่งสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับรากหญ้า มีเครือข่ายเชื่อมโยงทุกสาขาอาชีพ มีวิถีชีวิตและใช้ทรัพยากรร่วมกันในชุมชน มีศักยภาพในการประสานงานแนวดิ่งและแนวนอน ตลอดจนมีความเอื้ออาทรฉันญาติมิตร และเป็นตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ต้องร่วมกันจัดทำแผนแม่บทชุมชนโดยกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งอาจจะใช้เทคนิคการประชุมเชิงปฏิบัติการที่เหมาะสมมาวางแผนการจัดการเขตกันชน เป็นต้น

นอกจากการกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าวแล้ว การวางแผนการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน (Integrated Land Use Planning) เป็นอีกแนวทางหนึ่งในกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินในพื้นที่เขตกันชน คือ เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในเขตกันชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน แนวทางการวางแผนการใช้ที่ดินแบบผสมผสานควรใช้เทคนิค Participatory Land Use Planning (PLP) เป็นสื่อหรือเครื่องมือที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างราษฎรในพื้นที่ รัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน

นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับการวางแผนการใช้ที่ดิน ในระบบพื้นที่ลุ่มน้ำ (Watershed Management) ในพื้นที่กันชนทั่วไป เนื่องจากระบบการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นการมองการจัดการอย่างเป็นระบบทั้งโครงสร้างและกิจกรรมในพื้นที่ กรอบการใช้ที่ดินในเขตกันชนอย่างน้อยควรประกอบด้วย การวางแผนการใช้ที่ดินในระดับครัวเรือน (Household Land Use Planning) ซึ่งควรเป็นการวางแผนการใช้ที่ดินที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในที่ดินนั้น เพื่อให้เกิดรายได้จุนเจือครอบครัวโดยไม่ขัดสน เน้นการเกษตรผสมผสาน ซึ่งอาจประยุกต์หลักทฤษฎีใหม่มาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ถือครอง ส่วนการวางแผนในระดับพื้นที่ชุมชน (Community Land Use Planning) อาจจะต้องกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินออกเป็นพื้นที่ป่าชุมชน หรือป่าสาธารณะที่ช่วยป้องกันป่าอนุรักษ์ พื้นที่ป่าใช้สอยสำหรับชุมชน เป็นต้น การวางแผนการใช้ที่ดินจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญ ซึ่งสามารถจัดทำผังการใช้ที่ดินชุมชนรองรับการขยายตัวของชุมชนในอนาคตได้เป็นอย่างดี

#### 5.1.6 แนวคิดการพัฒนานวนศาสตร์ชุมชน

พรขุสิทธิ์ และรัชนี้ (2543) อ้างใน จักรกฤษณ์ (2545) กล่าวว่านวนศาสตร์ชุมชนเป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการมาจากการพัฒนาชุมชนและการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ที่สอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องการพัฒนาเชิงนิเวศ (Ecodevelopment) ซึ่ง Gilmour and Blockhus (2536) อ้างใน นิตยา และสมศักดิ์ (2540) กล่าวว่าแนวคิดเรื่องการพัฒนาเชิงนิเวศ มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- (1) การพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนจะส่งผลดีต่อการอนุรักษ์

- (2) พิจารณาในแง่เศรษฐกิจแล้ว ไม่อาจให้คนยากจนหันมาสนใจการอนุรักษ์ หากยังไม่ได้ทำให้เขามีเศรษฐกิจดีขึ้น
- (3) ชุมชนท้องถิ่นค่อนข้างจะยอมรับกิจกรรมใหม่ๆ ได้ ถ้าได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มการวางแผนและการจัดการใช้ประโยชน์ตลอดจนได้รับการแบ่งปันประโยชน์

นอกจากนี้วนศาสตร์ชุมชนยังครอบคลุมถึงกิจกรรมการจัดการทรัพยากรโดยชาว ชนบททั้งในเขตป่า ในไร่ นา และชุมชน และเป็นกิจกรรมที่ใช้ที่ดินเป็นฐานและกิจกรรมที่ไม่ใช้ที่ดินเพื่อผลิต เช่น งานหัตถกรรม การท่องเที่ยว และการจัดการทรัพยากรในเขตป่าหรือในที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชน (จักรกฤษณ์ 2545 อ้างใน พรชูลี และรัชนี้ 2543) ดังนั้นแนวคิดวนศาสตร์ชุมชนจึงเป็นฐานคิดของการจัดการป่าชุมชนและป่ากันชน ซึ่งโครงการพัฒนาพื้นที่สูงไทย-สหประชาชาติโดยสามหมื่น เป็นตัวอย่างของโครงการหนึ่งที่รัฐนำหลักการวนศาสตร์ชุมชนมาใช้ โดยส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่าไม้ และสร้างเครือข่ายชุมชนในระดับลุ่มน้ำโดยมีเจ้าหน้าที่รัฐร่วมให้คำปรึกษาและสนับสนุน เช่นเดียวกับพื้นที่กันชนของอุทยานแห่งชาติภูพาน ที่เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ได้นำหลักการวนศาสตร์ชุมชนผสมผสานกับการส่งเสริมระบบวนเกษตรแก่ราษฎรในพื้นที่ พร้อมกับการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม นำไปสู่การเกิดเครือข่ายการเรียนรู้และเครือข่ายการทำงานที่มีกิจกรรมทั้งด้านเกษตร สิ่งแวดล้อม และสังคม จนถึงปัจจุบันเครือข่ายที่มีชื่อว่าเครือข่ายวนเกษตรภูพานยังดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และได้รับการยอมรับจากหลายหน่วยงานในพื้นที่ ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ การผสมผสานโดยสร้างเครือข่ายกับเครือข่ายอื่นๆ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งและมีจุดยืนทางความคิดในการร่วมกันรักษาระบบนิเวศของเทือกเขาภูพานให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืน (ชาญชัย 2544 และ เสรี 2548)

จะเห็นได้ว่า วนศาสตร์ชุมชนคือแนวคิดการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยใช้หลักการจัดการทรัพยากรและหลักการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะการเน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการแนวคิดดังกล่าวนำไปสู่ภาคปฏิบัติในเรื่องการจัดการป่าชุมชนและการจัดการป่าแนวกันชนซึ่งรูปแบบการจัดการจะขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ กล่าวคือ หากพื้นที่ป่าที่ชาวบ้านร่วมกันจัดการมีลักษณะพื้นที่ของหมู่บ้านไม่ได้ติดกับป่าอนุรักษ์ การดำเนินการของชาวบ้านในการใช้ประโยชน์เป็นไปตามข้อตกลงของชุมชนในการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน หากพื้นที่ป่าที่ชาวบ้านร่วมกันจัดการอยู่ติดกับป่าอนุรักษ์หรืออยู่ในป่าอนุรักษ์จะต้องจัดการป่าในลักษณะการจัดการป่าชุมชน (จักรกฤษณ์ 2545) หรือในรูปแบบอื่นๆ เช่นการส่งเสริมการทำวนเกษตรซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าเป็นรูปแบบการเกษตรยั่งยืนที่เป็นทางเลือกอย่างหนึ่งและเหมาะสมกับพื้นที่กันชน

นิธิ (2543) อ้างใน จักรกฤษณ์ (2545) สรุปว่า เงื่อนไขที่จะทำให้ชุมชนที่อยู่ใกล้ป่า สามารถรักษาป่าเอาไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย เงื่อนไขหลัก 4 ประการ ได้แก่

- (1) เป็นชุมชนที่ชาวบ้านทำการเกษตรขนาดเล็กแม้ว่าจะส่งผลผลิตเข้าสู่ตลาดจำนวนมากแต่ไม่ใช้การทำพืชไร่ขนาดใหญ่หรือเพาะปลูกพืชเดี่ยว ไม่มีปัญหาแรงงานในครอบครัวที่ถูกใช้ไปนอกไร่นาไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ในขณะที่เดียวกันก็มีการทำเกษตรบนที่ดินอย่าง

สม่ำเสมอทุกฤดูกาลผลิต ไม่ได้ปล่อยที่ร้างไว้หรือกล่าวได้ว่าการเกษตรยังเป็นกิจกรรมที่เป็นที่มาของรายได้หลักของครอบครัว

(2) มีการจัดองค์กรชาวบ้านที่ดี มีประสิทธิภาพและสามารถอนุรักษ์ป่าไว้ได้ องค์กรเหล่านี้มีทั้งองค์กรที่รวมตัวกันอย่างหลวมๆ ไปจนถึงองค์กรที่มีข้อผูกมัดสมาชิกกันอย่างแน่นหนาลดจนมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เป็นลายลักษณ์อักษร และลงโทษผู้ฝ่าฝืนได้

(3) ชุมชนมีอิสระที่จะใช้ประโยชน์จากป่า เช่น เก็บของป่ามาบริโภค หรือแม้แต่ตัดต้นไม้ในปริมาณจำกัดมาใช้ ทำให้ชาวบ้านรู้สึกว่าเป็นเจ้าของป่าที่แท้จริง ไม่ใช่เป็นของรัฐซึ่งมักปล่อยให้นายทุนเข้ามาตัดถลุงเอาทรัพยากรจากป่าไปได้ง่ายๆ อยู่เสมอ ในขณะที่กีดกันมิให้ชาวบ้านได้ใช้สอยป่านั้น

(4) มีการเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ จากการเอารายได้ที่เป็นตัวเงินเป็นตัววัดความเจริญ หรือนำหน้าการพัฒนา มาเป็นการยกเอาความมั่นคงด้านต่างๆ ของครอบครัว เช่น สุขภาพ ความสัมพันธ์ที่ดีกับคนอื่น ๆ ฯลฯ มาเป็นอุดมคติแทนเงิน

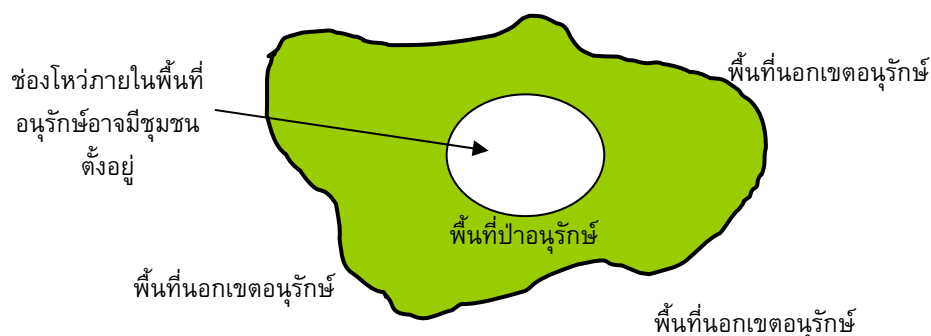
## 5.2 แนวทางและรูปแบบการจัดการพื้นที่กันชน

สดุดี (2546) กล่าวว่า การจัดการเขตกันชนเป็นการสร้างหลักประกันที่มั่นคงว่า พื้นที่อนุรักษ์จะได้รับการคุ้มครอง รักษา โดยชุมชนรอบแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์สืบไปชั่วคราวหลายน ในขณะที่ วิบูลย์ (2536) มองว่าการจัดการเขตกันชนนั้น ความมองที่มีมิติทางเศรษฐกิจ นั่นคือการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญและหากความเป็นอยู่ดีขึ้นแล้วจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรย่อมเกิดขึ้น สอดคล้องกับ มาโนช (2537) ที่มองว่า การจัดการเขตกันชนมีจุดหมายหลัก 2 ประการ คือ การใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด และ การพัฒนาให้ประชาชนอยู่ดีกินดี โดยสรุปแล้ว การจัดการเขตกันชน เป็นการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งทางด้านการบริหารด้านการอนุรักษ์และด้านการพัฒนา ซึ่งมีผลต่อการเสริมคุณค่าทางด้านการอนุรักษ์พื้นที่อนุรักษ์ (วิชา และ กิตติชัย 2547)

อภิชัย (2545) กล่าวถึงรูปบริหารจัดการเขตกันชน ตามลักษณะพื้นที่จริง ซึ่งอาจจะพบว่า นอกจากพื้นที่กันชนที่อยู่รอบพื้นที่อนุรักษ์ และยังมีพื้นที่บางส่วนที่ไม่มีต้นไม้ปกคลุมเป็นช่องโหว่ภายในพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งอาจมีชุมชนตั้งอยู่ภายในนั้น ตามภาพที่ 5.3 ในกรณีหลังนี้ คงต้องพิจารณาว่าจะดำเนินการกับประชาชนที่อยู่ภายในอย่างไรที่จะให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

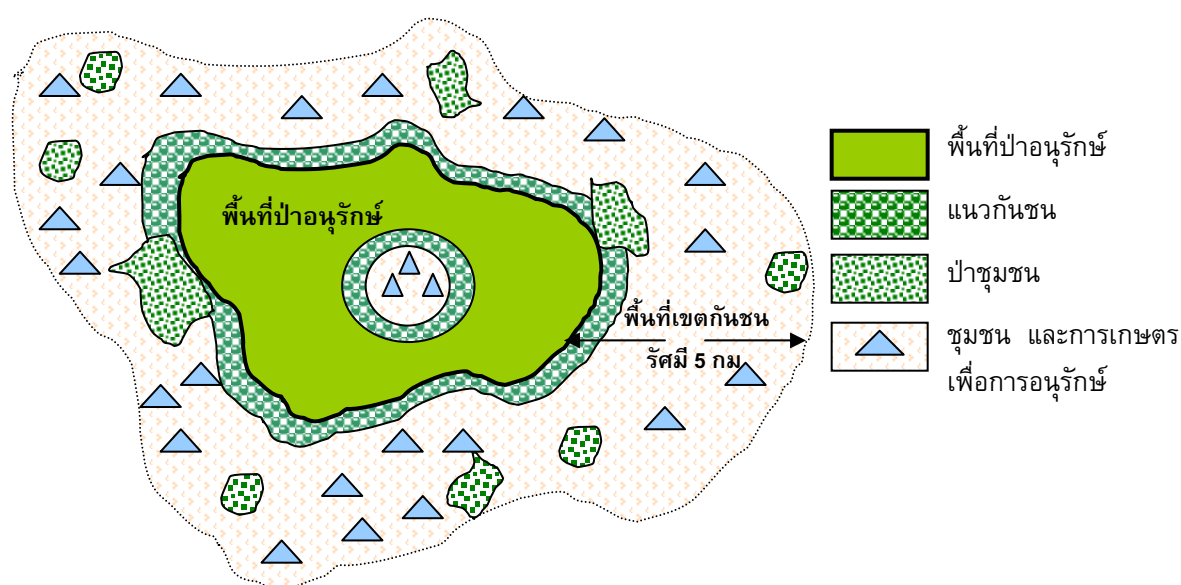
จากภาพที่ 5.4 อภิชัย (2545) เสนอแนวคิดการบริหารจัดการพื้นที่กันชน ทั้งที่อยู่ภายนอกโดยรอบพื้นที่อนุรักษ์ (ที่มีต้นไม้ปกคลุมอยู่จริง) ในรัศมี 5 กิโลเมตร และกรณีชุมชนที่ตั้งอยู่ภายในช่องโหว่ในพื้นที่อนุรักษ์ โดยมองว่าเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ ที่อยู่ภายใต้ความดูแลของหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการอนุรักษ์ และ ส.ป.ก. ที่รับมอบพื้นที่ส่วนที่อยู่รอบนอกหรือป่าสงวนเสื่อมโทรมเพื่อจัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดการพื้นที่ดังกล่าว อาจประกอบด้วย ส่วนที่เป็นแนวกันชน ที่เป็นส่วนที่ติดต่อกับพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งอาจจะจัดการพื้นที่บางส่วนให้เป็นป่าชุมชน ร่วมกับการส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกันปลูกป่า ในแนวกันชนดังกล่าวเพื่อให้ทำหน้าที่ป่ากันชน ล้อมรอบพื้นที่ป่า ส่วนพื้นที่

ถัดออกมา เป็นที่ตั้งชุมชน ซึ่งอาจมีการจัดการให้มีพื้นที่ป่าชุมชน ป่าครอบครัว หรือการปลูกไม้ผล หรือการเกษตรเพื่อการอนุรักษ์ เช่น วนเกษตร เกษตรผสมผสาน ไร่นาสวนผสม เกษตรธรรมชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ ต้องมีองค์กรประชาชน ทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าชุมชนทั้งหมดในพื้นที่ แต่ละตำบล โดยมี อบต. เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการออกกฎระเบียบที่ได้จากข้อตกลง เพื่อเป็นระเบียบปฏิบัติร่วมกันในตำบล



ที่มา: ปรับจาก อภิชัย (2545)

ภาพที่ 5.3 แสดงพื้นที่ช่องโหว่ภายในเขตอนุรักษ์



ที่มา: ปรับจาก อภิชัย (2545)

ภาพที่ 5.4 แสดงการจัดการพื้นที่กันชนในรัศมี 5 กม.

จากสถานการณ์ที่ผ่านมาเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่เขตกันชนในประเทศไทยพบว่า ยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการดังที่กล่าวถึงในบทที่ผ่านมา ทำให้จนถึงปัจจุบันการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนในแนวทางหรือรูปแบบที่จะนำไปใช้ หน่วยงานต่างๆ ยังมุ่งแก้ปัญหาเชิงรับและแยกส่วน ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องอาจต้องทบทวนว่าจะใช้กลไก ยุทธศาสตร์และ



ยุทธวิธีใดในการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด อร่าม (2543) ได้เสนอแนวทางการจัดการพื้นที่กันชนที่น่าสนใจ ไว้ 4 ประการ คือ

- 1) การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน/องค์กร
  - มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน ที่จะต้องสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน/องค์กรที่ทำงานในเขตกันชน
  - กิจกรรมหลักที่ช่วยส่งเสริมความร่วมมือดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ การวิเคราะห์วินิจฉัยปัญหาต่างๆ การสร้างจิตสำนึกในด้านอนุรักษ์ สาธิต และส่งเสริมเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่างๆ
- 2) การสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการเขตกันชน
 

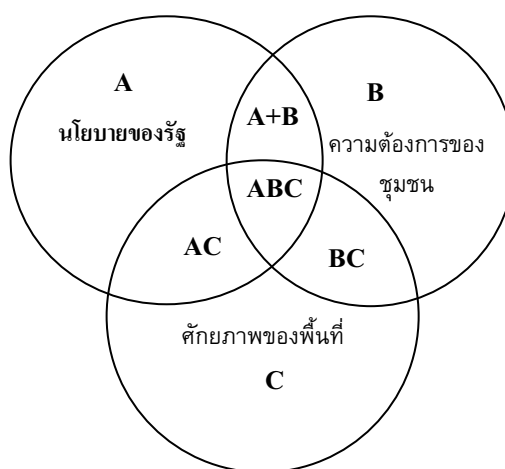
ควรสนับสนุนให้ประชาชนที่อาศัยในเขตกันชนมานานแล้วมีความสามารถในการจัดการทรัพยากรและได้รับการยอมรับ รวมถึงประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ มีรายได้เสริมจากกิจกรรมอื่นที่ไม่เป็นการทำลายพื้นที่อนุรักษ์
- 3) การพัฒนาบุคลากรที่จะทำงานในเขตกันชน
  - กลุ่มบุคคลสามกลุ่มที่ต้องพัฒนาความรู้และทักษะในด้านต่างๆ คือ กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้วางแผน และกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งนักอนุรักษ์และพัฒนาที่ทำงานในพื้นที่
  - กลยุทธ์ในการพัฒนาบุคลากร ควรเน้นอบรมบุคลากรที่ทำหน้าที่เป็นวิทยากร หรือผู้ฝึกสอน (Training of the Trainer) เพื่อให้ไปทำงานถ่ายทอดความรู้และจัดระบบความรู้ร่วมกับคนในพื้นที่
  - เรื่องสำคัญที่ควรมีการฝึกอบรม ได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร สิ่งแวดล้อม การวิเคราะห์ชุมชน วนเกษตร วนศาสตร์ชุมชน
  - การพัฒนาบุคลากรควรทำการพัฒนาระยะยาวด้วย โดยเน้นให้การศึกษาแก่กลุ่มเยาวชนและกลุ่มอาชีพ
- 4) การสนับสนุนทางวิชาการเพื่อจัดการเขตกันชน
 

ควรมีการจัดเตรียมเอกสารวิชาการที่เกี่ยวกับเขตกันชนและการจัดการเขตกันชน สนับสนุนความรู้ทางวิชาการเพื่อให้ชาวบ้านมีความสามารถในด้านต่างๆ เช่น การจัดการทรัพยากร พื้นฐาน ความรู้และเทคนิคในการจัดการเกี่ยวกับการวางแผนการลงทุน การเลือกใช้วัสดุดิบ ช่วยวางแผนการผลิต การตลาด การแปรรูป ตลอดจนเทคนิคการเก็บเกี่ยวและการวางแผนโครงการ

วิชา และกิตติชัย (2547) กล่าวว่าเกือบทุกแห่งของพื้นที่กันชนมักมีความขัดแย้งระหว่างมิติของการพัฒนากับมิติของการอนุรักษ์เกิดขึ้นเสมอ ทั้งนี้เนื่องจากราษฎรในพื้นที่ที่มีแรงกดดันในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่อนุรักษ์ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐก็มีความพยายามในการรักษาและคุ้มครองสภาพพื้นที่อนุรักษ์มิให้ถูกคุกคามจากกิจกรรมของมนุษย์ จากการที่มนุษย์มีพลังกระทำ (Human Driving Force) ต่อทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์จึงทำให้เกิดข้อขัดแย้งต่อกัน และอ้างถึง อารี (2539) ว่า เงื่อนไขซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งอาจเกิดจากความไม่เสมอภาคในการจัดสรรผลประโยชน์ เป้าหมาย

และค่านิยมที่ต่างกัน การรับรู้ในนโยบายไม่ตรงกันหรือเป็นปัญหาส่วนบุคคล นอกจากนี้การจัดการและแก้ไขปัญหในพื้นที่เขตกันชนหากยึดเฉพาะการนำปัจจัยด้านนโยบายของรัฐมาบังคับใช้แต่เพียงฝ่ายเดียวย่อมทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นมาได้ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับความต้องการของราษฎรในพื้นที่

ดังนั้นจึงต้องนำปัจจัยที่เป็นศักยภาพของทรัพยากรในพื้นที่มาเป็นตัวกำหนดการตัดสินใจเพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกัน ดังนั้นกรอบการผสมผสานปัจจัยในการบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสานจึงควรนำปัจจัย 3 ประการมาประยุกต์ใช้คือ 1) นโยบายการแก้ไขปัญหารัฐที่มีต่อการจัดการพื้นที่เขตกันชน 2) ความต้องการของชุมชนท้องถิ่นที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการอนุรักษ์ 3) ศักยภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่เขตกันชน ดังภาพที่ 5.5



ที่มา: วิชาและกิตติชัย (2547)

ภาพที่ 5.5 แสดงการผสมผสานปัจจัยเพื่อการจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสาน

นอกจากนี้รัฐต้องดำเนินงานในพื้นที่กันชนอย่างต่อเนื่องและเป็นกระบวนการ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตลอดจนกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือแบบพหุภาคี ทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน การพัฒนาที่ดำเนินการในพื้นที่กันชนต้องมีความสมดุลทั้งเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์ และควรเป็นโครงการขนาดเล็ก ดำเนินการต่อเนื่องหลายปี เพื่อให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้ และมีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ควรจัดการทรัพยากรในพื้นที่กันชนด้วยระบบลุ่มน้ำ โดยสร้างเครือข่ายการดำเนินงานภายในลุ่มน้ำอย่างจริงจัง

สำหรับงานวิจัยนี้ เห็นว่ารูปแบบการพัฒนาที่จะนำมาใช้ในการจัดการพื้นที่กันชนนั้นไม่สามารถกำหนดตายตัว แต่ต้องพิจารณาความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและการพัฒนาที่ยั่งยืน อันหมายถึงการพัฒนาที่บูรณาการมิติทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ไปพร้อมกัน และในที่นี้ได้ยกตัวอย่างรูปแบบการพัฒนาในพื้นที่กันชนไว้หลายรูปแบบโดยมีรายละเอียดดังนี้

### 5.2.1 การพัฒนาเกษตรยั่งยืน

แม้ว่าเกษตรยั่งยืน จะเป็นหลักการที่นักวิชาการในระดับนานาชาติได้ศึกษาพัฒนามาตั้งแต่ช่วงปี 2513 แต่เพิ่งได้รับความสนใจอย่างจริงจังในช่วงปี 2528 ต่อมาในปี 2532 องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO/UN) ได้ตีพิมพ์สรุปเกี่ยวกับหลักการเกษตรยั่งยืนผ่านความเห็นชอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญนานาชาติในเครือข่ายของ Consultative Group on International Agriculture Research : CGIAR (12 สถาบัน) เอกสารดังกล่าวมีชื่อว่า Sustainable Agricultural Production: Implication for International Agriculture Research โดย TAC (Technical Advisory Committee)/CGIAR เอกสารนี้กล่าวไว้ว่าเกษตรยั่งยืน “เป็นหลักการการจัดการทรัพยากรเพื่อการผลิตทางเกษตรอันประสบความสำเร็จเพื่อสนองความจำเป็นของมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลง โดยสามารถรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ” การเกษตรแบบยั่งยืนเป็นหลักการและแนวทางที่จะเป็นตัวกำหนดวิธีการหรือเทคนิค รวมทั้งนโยบาย กฎหมายปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม (Sustainable agriculture) (FAO 2532 อ้างใน จริญ และผกาพรรณ 2546)

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการที่มองเกษตรยั่งยืนในความหมายที่กว้างกว่า เช่น Gip (2529) อ้างใน วิฑูรย์ (2544) มองว่า เกษตรยั่งยืนคือระบบเกษตรกรรมที่ประกอบด้วยเงื่อนไข 5 ประการ ได้แก่ สอดคล้องกับระบบนิเวศ มีความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจ มีความยุติธรรมทางสังคม มีมนุษยธรรม และมีความยืดหยุ่น

ระบบเกษตรยั่งยืนเป็นแนวทางการพัฒนาอาชีพที่สัมพันธ์กับการเกษตรและสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และพบว่าเกษตรยั่งยืนได้ถูกบรรจุไว้เป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และต่อเนื่องมาในแผนพัฒนาระยะที่ 9 และ 10 โดยเฉพาะเมื่อเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางหลักในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ระบบเกษตรยั่งยืนเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของชุมชนหลายระดับ ตั้งแต่ครัวเรือน ชุมชน จนถึงระดับประเทศ ความหมายจึงแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามโดยรวมแล้วระบบเกษตรยั่งยืนจะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันต่อผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก ในที่นี้ได้แยกแยะ ความหมายของเกษตรยั่งยืนที่สามารถนำไปปฏิบัติเป็น 3 ระดับ (ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทาง

:<http://www.mcc.cmu.ac.th/agsust/2549>) ดังนี้

**ระดับแปลง:** เกษตรยั่งยืนอิงหลักการของนิเวศเกษตร เช่น การไหลเวียนของธาตุอาหาร (Nutrient Cycling) ความสัมพันธ์ระหว่างพืชปลูกและศัตรูพืช และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายชีวภาพทางเกษตร (Agro-biodiversity)

**ระดับครัวเรือน:** เกษตรยั่งยืนคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรอย่างเหมาะสมที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด บทบาทของภูมิปัญญาท้องถิ่น ความหลากหลายของระบบการผลิตที่นำไปสู่ความมั่นคงของอาหารและรายได้และกิจกรรม ที่เปิดโอกาสให้ครัวเรือนมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับชุมชน

**ระดับชุมชน:** เกษตรยั่งยืนเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจชุมชน สิทธิการจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นธรรม พร้อมทั้งสร้างสิ่งจูงใจเพื่อให้เกิดการร่วมทุนระหว่างชุมชนกับภาคเอกชน

เกษตรยั่งยืน อาจถูกเรียกและตีความหมายที่หลากหลายตามความรู้ความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น เกษตรกรรมทางเลือก เกษตรนิเวศ นิเวศการเกษตร เกษตรสมดุล เกษตรอินทรีย์ เกษตรที่ลดการใช้ปัจจัยการผลิตภายนอก เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดให้ความหมายในเชิงตรงกันข้ามกับการเกษตรกระแสหลักในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ การใช้สารเคมีทั้งปุ๋ย สารฆ่าแมลงและฮอร์โมนต่างๆ คนส่วนหนึ่งมักเข้าใจว่าการทำเกษตรแบบยั่งยืนเป็นการปฏิเสธเทคโนโลยีหรือเป็นรูปแบบที่ล้าหลัง ซึ่งประเด็นนี้ Pretty (2539) ให้ความเห็นว่า การเกษตรแบบยั่งยืนไม่ใช่รูปแบบที่ล้าหลังแต่ควรจะเป็นการผสมผสานความรู้หรือเทคโนโลยีทั้งเก่าและใหม่ไว้ด้วยกัน เพื่อพัฒนาระบบการผลิตที่สามารถสนองตอบต่อเกษตรกรทั้งทางเศรษฐกิจและรักษาสังแวดล้อม และเป็นทางเลือกอย่างหนึ่งของเกษตรกร และอาจกล่าวได้ว่าการเกษตรยั่งยืนเป็นพื้นฐานของการสร้างเศรษฐกิจแห่งการพึ่งตนเอง (กนกศักดิ์ และคณะ 2547)

อย่างไรก็ตาม รูปแบบหลักๆ ของเกษตรยั่งยืนที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปในประเทศไทย และบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มี 5 รูปแบบ คือ เกษตรผสมผสาน (Integrated Agriculture) เกษตรทฤษฎีใหม่ (New Theory Agriculture) วนเกษตร (Agro-forestry Agriculture) เกษตรอินทรีย์ (Organic Agriculture) และเกษตรธรรมชาติ (Natural Agriculture) ซึ่งรายละเอียดทั้ง 5 รูปแบบดังนี้

### 1) เกษตรผสมผสาน (Integrated Agriculture)

เกษตรผสมผสาน คือ ระบบเกษตรที่มีการปลูกพืชและหรือมีการเลี้ยงสัตว์หลายชนิดในพื้นที่เดียวกัน โดยกิจกรรมแต่ละชนิดจะต้องเกื้อกูลประโยชน์ต่อกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในไร่นา เช่น ดิน น้ำ แสงแดด อย่างเหมาะสมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีความสมดุลของสภาพแวดล้อมและเพิ่มพูนความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ

วัตถุประสงค์ของการเกษตรผสมผสานเพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านรายได้ เพื่อลดการพึ่งพาด้านเงินทุน ปัจจัยการผลิต และอาหารจากภายนอก เพื่อให้เกิดการประหยัดทางขอบข่ายเพิ่มรายได้จากพื้นที่เกษตรขนาดย่อยที่จำกัด นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มพูนความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ลดการทำลายสิ่งแวดล้อม ทำให้เกษตรกรมีความเป็นอิสระในการดำรงชีวิต หลักการสำคัญเกษตรผสมผสาน (1) มีกิจกรรมการเกษตรตั้งแต่ 2 ชนิดขึ้นไป และกิจกรรมทั้งสองชนิดต้องทำในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดมากกว่าให้เกิดกำไรสูงสุด (2) เกิดการเกื้อกูลกันอย่างต่อเนื่องระหว่างกิจกรรมพืชกับพืช พืชกับปลา สัตว์กับปลา พืชกับสัตว์ สัตว์กับสัตว์ ซึ่งลักษณะการเกื้อกูลกันของระบบเกษตรผสมผสานทำให้ต้นทุนการผลิตลดลง หรือที่เรียกว่าเป็นการประหยัดทางขอบข่าย (Economy of Scope) และลดการพึ่งพิงปัจจัยจากภายนอกในที่สุด (วิฑูรย์ 2539 และธันวา และคณะ 2543)

สำหรับในประเทศไทยมีการทำการเกษตรแบบผสมผสานมานานแล้ว จากรูปแบบการผลิตที่ง่าย ๆ เช่นการเลี้ยงปลาในนาข้าว หลังจากที่หน่วยงานรัฐมีบทบาทในการส่งเสริมและวิจัยมากขึ้น รูปแบบการผลิตจึงมีความซับซ้อนมากขึ้น มีการผสมผสานระหว่างพืช สัตว์และปลา โดยทั่วไปรูปแบบการผลิตซึ่งประกอบด้วยชนิดและขนาดของกิจกรรมการผลิตในไร่นาจะแตกต่างกันไป ปัจจัยที่กำหนดรูปแบบการผลิตมี 3 ประการ (ธันวา และคณะ 2543) คือ

- (1) สภาพแวดล้อมทางกายภาพของพื้นที่ เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของดิน ระดับความสูงต่ำของพื้นที่ แหล่งน้ำ สภาพลมฟ้าอากาศและอื่นๆ
- (2) สภาพแวดล้อมทางชีวภาพของพื้นที่ ได้แก่ ชนิดของพืช สัตว์และปลาที่สามารถปรับตัวเข้ากับพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม
- (3) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ขนาดของพื้นที่ถือครอง จำนวนแรงงานในครัวเรือน เงินออม ตลาด พฤติกรรมการบริโภค เป็นต้น

รูปแบบของเกษตรผสมผสาน อาจแบ่งได้ 3 กลุ่มใหญ่ คือ (1) การปลูกพืชแบบผสมผสาน (2) การผสมผสานการเลี้ยงสัตว์ (3) การปลูกพืชผสมผสานกับการเลี้ยงสัตว์ ในด้านเทคนิคและการจัดการไร่นานั้น เกษตรผสมผสานให้ความสำคัญในเรื่องการสร้าง ความหลากหลายของพืช สัตว์ และทรัพยากรชีวภาพ การใช้ประโยชน์เกื้อกูลกันระหว่างกิจกรรม การใช้ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก การใช้วัสดุหรือพืชคลุมดิน การปลูกพืชหลายระดับ มีแหล่งน้ำในไร่นา ซึ่งจะไม่เน้นหนักกว่าต้องมีการปฏิบัติ เช่นสามารถใช้พืชคลุมดินไถพรวนดินหรือปุ๋ยเคมีก็ได้ (วิฑูรย์ 2539)

จาก ตัวอย่างเกษตรกรที่ทำเกษตรผสมผสาน กรณีศึกษา นายคำมูข ชินนาค ถือครองพื้นที่ 25 ไร่ ทำนา 5 ไร่ ปลูกไม้ยืนต้นและไม้ผล 20 ไร่ โดย ธันวา และบัณฑิต (2546) ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าระบบการเกษตรผสมผสาน ส่งผลต่อการฟื้นฟูคุณภาพทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลคือ สภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในไร่นาและชุมชนมีคุณภาพที่ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้หรือสุขภาพของเกษตรกร

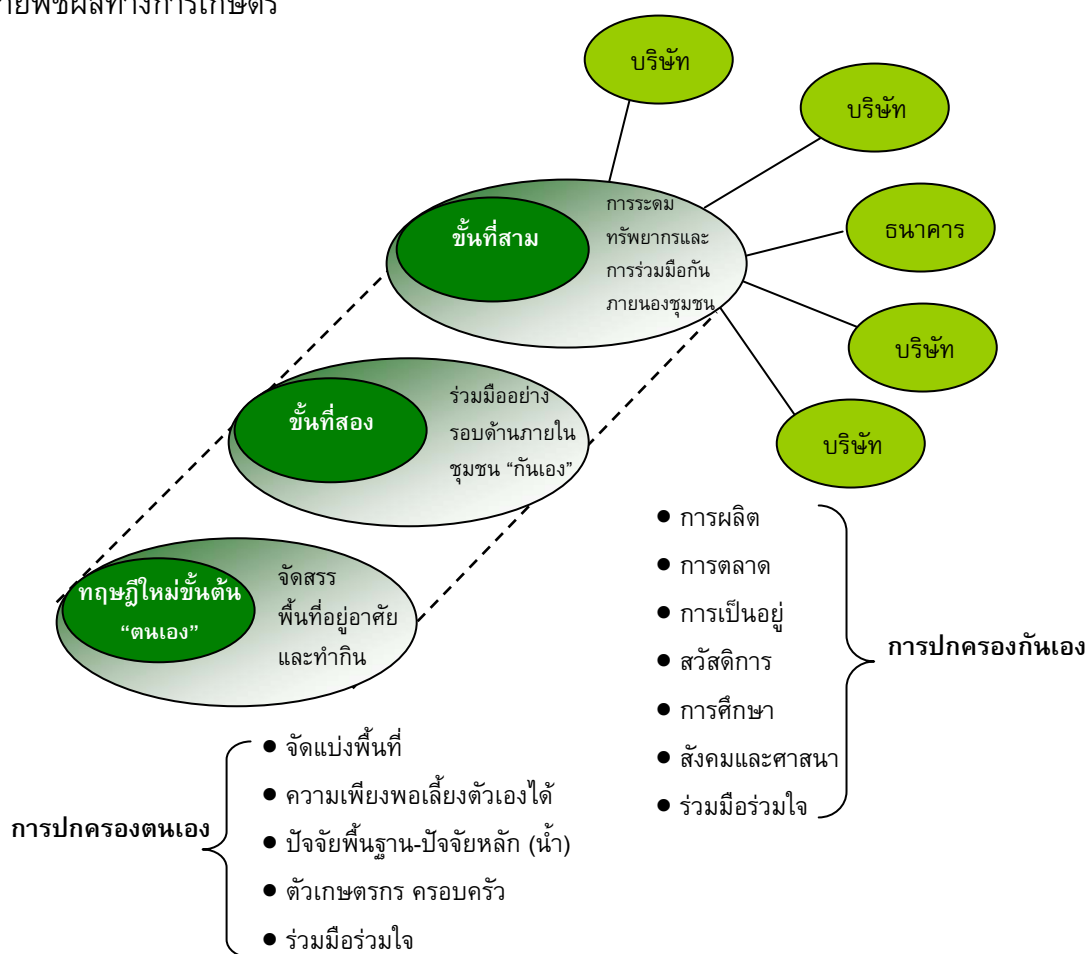
## 2) เกษตรทฤษฎีใหม่ (New Theory Agriculture)

เกษตรทฤษฎีใหม่ เป็นการเกษตรอันเนื่องมาจากพระราชดำริของในหลวงที่มีพระประสงค์ให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่มั่นคง ในความหมายของความมั่นคง หมายถึง ความยั่งยืนของเกษตรกรในอาชีพเกษตรคือการที่มีพออยู่พอกิน ที่เหลือเก็บก็ขายจำหน่าย สำคัญของ ทฤษฎีใหม่นั้นไม่ได้กล่าวถึงเฉพาะเรื่องการทำเกษตรเท่านั้น แต่ หมายถึง การให้เกษตรกรจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีน้ำใช้ตลอดทั้งปีและการเกษตรทฤษฎีใหม่เป็นตัวอย่างหนึ่งของการปฏิบัติตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงในระดับเกษตรกร โดยมีหลักการจัดการทฤษฎีใหม่อยู่ 3 ขั้นตอน (ชัยอนันต์ 2541 และ สุเมธ 2549) ดังนี้

**ขั้นที่ 1:** เป็นแนวทางการจัดการพื้นที่เกษตรกรรมในระดับครอบครัวเพื่อให้พออยู่พอกินสมควรแก่สภาพในระดับที่ประหยัดไม่อดอยากและเลี้ยงตนเองได้ ในขั้นตอนนี้เป็นเรื่องการจัดการ

พื้นที่การเกษตรโดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน สัดส่วนการใช้พื้นที่ทำการเกษตรตามแนวทฤษฎีใหม่ เพื่อให้ตัวเลขง่ายต่อการจดจำในพื้นที่ 15 ไร่ คือ 30:30:30:10 (พื้นที่ทำนา สระน้ำ พื้นที่ปลูกพืชแบบผสมผสาน และที่อยู่อาศัย ตามลำดับ)

**ขั้นที่ 2:** เกษตรกรรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยสร้างความพอเพียงในขั้นที่หนึ่ง ทำให้เกิดความเข้มแข็งในแต่ละคนแต่ละครอบครัว จนเกิดกลุ่มกิจกรรมที่เข้มแข็งและเกิดพลังในขั้นที่สองการรวมกลุ่ม จึงร่วมกันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นการรวมกลุ่มให้เกิดพลังในการดำรงชีพ และดำเนินกิจกรรมการเกษตรทั้งเรื่องการผลิต จัดระบบการผลิตการตลาด ร่วมคิดร่วมวางแผน และระดมทรัพยากรในการผลิตร่วมกัน สร้างสวัสดิการความเป็นอยู่ การศึกษาและอนามัยจนนำไปสู่ความเข้มแข็งช่วยเหลือตนเองได้ของกลุ่มในชุมชน สามารถเพิ่มอำนาจการต่อรองราคาในการจำหน่ายพืชผลทางการเกษตร



ที่มา: ชัยอนันต์ (2541)

ภาพที่ 5.6 พัฒนาการของการปฏิบัติตามทฤษฎีใหม่

**ขั้นที่ 3:** เมื่อองค์กรหรือกลุ่มหรือสหกรณ์ในขั้นตอนที่สองเกิดความเข้มแข็ง สามารถช่วยเหลือกันเองได้แล้ว จึงร่วมกับคนภายนอกค้าขายประสานประโยชน์ร่วมกัน โดยร่วมมือกับแหล่งเงินทุน (ธนาคาร) และกับแหล่งต่างๆ ในขั้นตอนที่สาม โดยยึดหลักฐานการผลิตเดิม ระบบและ

รูปแบบการรวมกลุ่มช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และประสานผลประโยชน์กัน ทุกหน่วยจะต้องทำงานเหมือนบริษัทเดียวกัน ทำงานเป็นทีมประสานงานร่วมกัน ทำให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการบริหารการจัดการ การดำเนินธุรกิจ เกิดขบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน สิ่งสำคัญจะต้องมีกลไกกฎระเบียบข้อบังคับร่วมกัน การจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นต้องยุติธรรมและมีคุณธรรม

จากภาพที่ 5.6 จะเห็นว่าทฤษฎีใหม่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแนะนำให้มีการปฏิบัติอย่างเป็นขั้นตอนจากขั้นต้น (พื้นฐาน) ไปสู่ขั้นก้าวหน้าซึ่งแบ่งออกเป็นขั้นที่สองและขั้นที่สาม โดยในขั้นต้นนั้นเป็นการจัดสัดส่วนการผลิตให้เหมาะสม ขั้นที่สองเป็นขั้นการจัดการแบบรวมพลังร่วมมือกัน ทั้งในระดับการผลิต การตลาด การเป็นอยู่ สวัสดิการ การศึกษา สังคมและศาสนา เมื่อผ่านขั้นที่สองแล้วจึงพัฒนาก้าวหน้าไปสู่ขั้นที่สามต่อไป คือ การระดมทรัพยากรจากภายนอกชุมชน โดยอาศัยหลักของการพึ่งพิงกันระหว่างฝ่ายเกษตรกรกับฝ่ายแหล่งทุน (ธนาคาร) บริษัท โดยที่ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ ดังที่เรียกว่า Stakeholder ซึ่งจะเห็นว่าทั้งสามขั้นตอนเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกัน (ชัยอนันต์ 2541)

ตามหลักการในทฤษฎีใหม่ ได้พระราชทานแนวพระราชดำริอันเป็นหลักสำคัญไว้ว่า (มณูญ อ่างใน ชัยอนันต์ 2541)

- (1) โดยสรุปที่สุด เป็นวิธีการที่ใช้ปฏิบัติแก่เกษตรกรซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแปลงเล็ก (ประมาณ 15 ไร่) ซึ่งถือเป็นอัตราโดยเฉลี่ยของเกษตรกรไทย
- (2) หลักสำคัญ คือ มุ่งเน้นให้เกษตรกรสามารถเลี้ยงตัวเองได้พอเพียงในระดับหนึ่ง เน้นความสำคัญของการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และการสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น
- (3) มีข้าวบริโภคได้เพียงพอทั้งปีโดยถือว่าครอบครัวหนึ่งทำนา 5 ไร่ จะมีข้าวกินตลอดปี
- (4) เพื่อการนี้มีหลักเกณฑ์เฉลี่ยว่าต้องมีน้ำใช้ในฤดูแล้งเฉลี่ยประมาณ 1,000 ลบม. ต่อไร่ พื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดตามหลัก 30-30-30-10 จะต้องการน้ำรวม 10,000 ลบม. และสระน้ำนั้นสามารถเลี้ยงปลาได้ด้วย

จะเห็นว่าจุดสำคัญของเกษตรทฤษฎีใหม่ คือ มีเป้าหมายชัดเจน คือเน้นเกษตรกรรายย่อยที่อยู่นอกเขตชลประทาน ซึ่งมีที่ดินน้อยประมาณ 10 -15 ไร่ มีรายได้น้อยกว่ารายได้เฉลี่ยในภาคเกษตรหรืออาจต่ำกว่าเส้นความยากจน (ธันวา และคณะ 2543)

กรณีศึกษา พื้นที่ของนายอนงค์ บ่อคำเกิด ซึ่งได้เข้าร่วมโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ตั้งแต่ปี 2540 ถือครองพื้นที่จำนวน 12 ไร่ 36 ตารางวา เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงบทบาท 3 ด้าน ของระบบการเกษตรนี้ คือ ด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคมวัฒนธรรมของระบบการเกษตรแบบยั่งยืน โดยบทบาททางเศรษฐกิจเป็นบทบาทที่เด่นชัดที่สุดซึ่งสามารถวิเคราะห์มูลค่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีค่าสูงถึง 243,074 บาท/ปี ทางด้านสิ่งแวดล้อม 59,107 บาท/ปี และด้านสังคมวัฒนธรรม 6,268 บาท/ปี การศึกษาได้สรุปไว้ว่าระบบเกษตรทฤษฎีใหม่เป็นระบบการเกษตรแบบยั่งยืนที่สามารถประเมินมูลค่าผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินได้ชัดเจนมากกว่าเกษตรยั่งยืนรูปแบบอื่นๆ อาจกล่าวได้ว่าระบบเกษตรทฤษฎีใหม่มีนัยสำคัญเกินกว่าการเป็นแหล่งรายได้ เนื่องจากยังสะท้อนให้เห็นมิติของการบริหารและจัดการความเสี่ยงและความไม่แน่นอน โดยเน้น

ความหลากหลายของกิจกรรมการผลิตในไร่นา เมื่อเกษตรกรปฏิบัติตามแนวเกษตรทฤษฎีใหม่ ความสามารถในการกระจายและบริหารความเสี่ยงจะถูกพัฒนาขึ้น และในที่สุดจะก่อให้เกิดการประหยัดทางขอบข่าย ซึ่งเกิดจากการที่ไร่นามีกิจกรรมการผลิตที่สมบูรณ์ ทำให้เกิดการลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วยได้อย่างชัดเจน รวมถึงความมั่นคงทางด้านอาหารและความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ซึ่งถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของแนวทางการพัฒนา (ธันวา และบัณฑิตนี้ 2546)

### 3) วนเกษตร

จากสาเหตุของการตัดไม้ทำลายป่าทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย การบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อทำการเกษตร เมื่อมีการขยายตัวของการทำเกษตรกรรมหลักอย่างแพร่หลาย การผลิตเพื่อการค้า ทำให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างกว้างขวางส่งผลให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติตามมา ทั้งทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรดินและน้ำ ทางออกในการรักษาหรือเพิ่มพื้นที่ป่า คือ การทำระบบวนเกษตร (Agro-forestry) ระบบวนเกษตร จึงนับว่าเป็นรูปแบบเกษตรยั่งยืนอย่างหนึ่ง เนื่องจากการผลิตทางการเกษตรที่ถือเอาความสมดุลกับระบบนิเวศในพื้นที่ป่าไม้เป็นหลัก

วนเกษตรหมายถึงระบบการเกษตรที่ผลิตหลายๆ อย่างโดยทรัพยากรธรรมชาติ หรือปัจจัยการผลิตไม่เสื่อม เน้นการใช้ไม้พื้นเมืองดั้งเดิมและไม่ต้องถิ่นอเนกประสงค์ โดยเฉพาะกลุ่มไม้พุ่ม ใช้ปัจจัยการผลิตน้อยหรือต้นทุนต่ำเหมาะสมในพื้นที่ซึ่งระบบนิเวศเสื่อมง่าย เกี่ยวกับสังคมและวัฒนธรรมมากกว่าระบบอื่นๆ และมีความซับซ้อนและความหลากหลายทางชีวภาพ (เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคเหนือ 2538 อ้างใน อนุสรณ์ 2546)

นอกจากนี้ Lundgren และ Raintree (2525) อ้างใน Nair 2536 มองว่าวนเกษตรคือ การเรียกชื่อในภาพรวมของระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน เทคโนโลยีการปลูกไม้ยืนต้นและไม่ใช้สอยต่างๆ ร่วมกับการเพาะปลูกและหรือเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่เดียวกัน อาจจะเป็นช่วงเวลาเดียวกันหรือต่างกันได้ ทั้งนี้ระบบวนเกษตรจะต้องมีทั้งปฏิสัมพันธ์เชิงนิเวศและเชิงเศรษฐกิจระหว่างองค์ประกอบที่ต่างกัน ภายในฟาร์มด้วย จากความหมายนี้ชี้ให้เห็นว่าระบบวนเกษตรจะประกอบด้วยอย่างน้อย 2 หรือมากกว่า 2 ชนิดพันธุ์ของพืชหรือสัตว์และอย่างน้อยจะต้องมีไม้ยืนต้น 1 ชนิด จึงเห็นได้ว่าระบบนี้เป็นระบบที่จะต้องมีความหลากหลายและซับซ้อน และมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ ต้องคุ้มค่าด้านการผลิต (Productivity) มีความยั่งยืน (Sustainability) เป็นที่ยอมรับของเกษตรกร (Adoptability) หลักการและเงื่อนไขของวนเกษตร คือ

(1) การมีต้นไม้ใหญ่และพืชหลายระดับ เป็นการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นและช่วยให้ระบบมีกลไกการควบคุมตัวเองและอนุรักษ์ดินได้เป็นอย่างดี

(2) การเลือกพืชเศรษฐกิจให้เหมาะสมกับพื้นที่ คือ การใช้ประโยชน์เกื้อกูลกันและกันของพืชสัตว์และป่าไม้ซึ่งให้ประโยชน์ดังนี้



(2.1) ประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อระดับเกษตรกรในไร่ นา โดยเพิ่มเสถียรภาพและความยั่งยืนของการผลิต ประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน ปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางเกษตรที่ทรุดโทรมให้ฟื้นฟูกลับคืนดีขึ้นและลดปัญหาความเสียหายจากโรคและศัตรูพืช

(2.2) ประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจระดับประเทศ ทำให้คุณภาพชีวิตของคนในชนบทดีขึ้นจากการมีโภชนาการของตนเอง สามารถแก้ไขปัญหาการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองได้ สามารถหมุนเวียนทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดเป็นผลพลอยได้ เช่น แรงงานสัตว์ แก๊สชีวภาพ ช่วยปรับปรุงสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยส่วนรวมของประเทศ

(2.3) การใช้ปุ๋ยธรรมชาติ โดยจะได้รับประโยชน์เต็มที่ไม่ว่าระบบนิเวศของป่าไม้โดยการเพิ่มอินทรีย์วัตถุธาตุไนโตรเจนให้กับดิน การเติมปุ๋ยในลักษณะพืชตระกูลถั่วคลุมดิน ปุ๋ยพืชสดเพื่อคุมวัชพืชจะทำให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น และปลูกพืชคลุมดินเพื่ออนุรักษ์หน้าดิน

สำหรับการพัฒนานวนเกษตรในประเทศไทยนั้น คาดว่าพัฒนารูปแบบมาจากประเทศพม่า จากรูปแบบที่เรียกว่าระบบผลิตแบบ “ตองยา” (Taungya System) คือการปลูกพืชหรือทำไร่ (ข้าว) ระหว่างต้นไม้ยืนต้น เช่น ไม้สัก โดยพื้นที่นั้นยังเป็นของรัฐ เมื่อต้นไม้โตพอก็จะให้เกษตรกรย้ายไปปลูกในพื้นที่ใหม่โดยใช้รูปแบบเดิม (Nair 2536) ต่อมาได้นำมาใช้ในประเทศไทย ในช่วงปี 2484 ซึ่งรัฐบาลได้นำรูปแบบ Taungya Plantation มาปรับใช้ โดยให้ราษฎรเข้าไปทำการเกษตรรูปแบบดังกล่าวในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม แต่พบว่าระบบนี้ไม่แพร่หลายนัก เพราะชาวไร่ปลูกพืชได้เพียงระยะเวลาอันสั้นและยังมีการบุกรุกแผ้วถางป่าเพิ่ม ในระยะหลังกรมป่าไม้ดำเนินการปลูกสวนป่าเองมิได้อาศัยการปลูกแบบตองยาอีกต่อไป (ชินวา และคณะ 2544) จนถึงปี 2510 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้นำระบบหมู่บ้านป่าไม้มาใช้เพื่อแก้ปัญหาการทำเลือนลอย ซึ่งเป็นการนำระบบปลูกป่าแบบตองยามาปรับใช้อีก โดยการจ้างแรงงานในครอบครัวปลูกป่าหรือทำอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับไม้ เรียกว่าวิธีการนี้ว่า ระบบตองยาประยุกต์ (Modified Taungya system) จนถึงปี 2518 กรมป่าไม้ได้จัดตั้งกองอนุรักษ์ต้นน้ำและกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติและได้เริ่มนำวนเกษตรมาใช้กับชาวไทยภูเขา และชาวไทยพื้นราบในลักษณะหมู่บ้าน โดยกองอนุรักษ์ต้นน้ำดำเนินการเฉพาะบนภูเขาภาคเหนือตอนบนในลักษณะส่งเสริมและพัฒนาชาวเขาในรูปแบบการเพาะปลูกแบบวนเกษตร (อนุสรณ์ 2546)

รูปแบบของวนเกษตร มีอยู่ 3 รูปแบบหลัก (Nair 1993) คือ

(1) ระบบปลูกป่า-นาไร่ (Agrisylvicultural system) เป็นการปลูกผสมผสานระหว่างไม้ยืนต้น/ไม้ป่ากับพืชไร่และพืชทั่วไป

(2) ระบบปลูกป่า - หญ้าเลี้ยงสัตว์ (Sylvopastoral system) เป็นการผลิตปศุสัตว์รวมกับการปลูกไม้ยืนต้น/ไม้ป่า กระทำทั้งในลักษณะของการปลูกป่าเพื่อใช้ส่วนต่างๆ ของต้นไม้เพื่อเลี้ยงปศุสัตว์ เพื่อหวังประโยชน์จากไม้โดยตรง หรือการปลูกหญ้าเสริม หรือการเลี้ยงปศุสัตว์ในสวนป่า ปศุสัตว์ช่วยในการกำจัดหญ้า

(3) ระบบเลี้ยงสัตว์-ปลูกป่า-นาไร่ (Agrosylvopastoral system) ระบบที่มีตัวแปรหรือปัจจัยอยู่รวมกันถึงสามอย่าง คือการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ และพันธุ์ไม้ป่า/ไม้ยืนต้น ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างประณีต

สำหรับวนเกษตร (Agro-forestry System) ที่เข้าใจกันและใช้ในทางราชการและเกษตรศาสตร์ เป็นเรื่องการจัดที่ดินแบบบูรณาการระหว่างเกษตรกับป่าไม้ เพื่อฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม และเพื่ออนุรักษ์ดินและสิ่งแวดล้อม แต่การดำเนินการต่างๆ มีปัญหาอุปสรรคมากมาย ในขณะที่คนทั่วไปมักเข้าใจวนเกษตรว่าเป็นเทคนิควิธีการปลูกต้นไม้ การแซมไม้ชนิดต่างๆ ในสวนป่าที่ปลูกเป็นแถวเป็นแนว ปลูกคละกันเป็นสวนผสมผสาน ปลูกเพื่อกันลมบ้าง กันดินพังบ้าง และมีหลากหลายรูปแบบที่เรียกชื่อกันหลากหลาย เป้าหมายเพื่อการเกื้อกูลกันทั้งทางนิเวศวิทยาและทางเศรษฐกิจ (เสรี 2547)

วิบูลย์ (2536) ปราชญ์ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้บุกเบิกและผลักดันระบบวนเกษตรในประเทศไทยคนหนึ่ง ได้ให้ทัศนะว่าการปลูกไม้ยืนต้นชนิดเดียวกันเป็นผืนใหญ่ใช้เป็นเขตกันชนไม่ได้ เพราะจะกันป่ากับชุมชน นอกจากนั้นยังมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ตามธรรมชาติของป่าไม้ เป็นตัวดึงดูดโรคและแมลงศัตรูพืช เกิดการเคลื่อนย้ายธาตุอาหารไปจากพื้นที่ ไม่เกิดสมดุลในระบบธรรมชาติ ไม้เศรษฐกิจไม่ได้มีชนิดเดียวจึงควรปลูกต้นไม้หลายชนิด แต่จัดการให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันเกษตรกรมักทำตามความต้องการของคนอื่น เมื่อเห็นคนอื่นเปลี่ยนแปลง เกษตรกรจึงเปลี่ยนแปลงตาม แต่การสูญเสียธาตุอาหารเป็นการสูญเสียที่ไม่กลับคืน ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของพื้นที่

อภิชัย (2542) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการทำการเกษตรแบบวนเกษตรว่าก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างมีศรัทธา เนื่องจากผู้ที่ปลูกไม้ยืนต้นมีเวลาที่จะคิดค้นเพิ่มเติม ได้ตลอดเวลา และอาศัยอยู่ในบรรยากาศที่ร่มเย็น เงียบสงบ ซึ่งเป็นบรรยากาศที่สร้างกระบวนการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับพืชหลายชนิดพร้อมๆ กันไป สถานการณ์ดังกล่าวจึงส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้อย่างไม่หยุดยั้ง เป็นการพัฒนาศักยภาพมนุษย์อย่างต่อเนื่องพร้อมกันไป สดุดี (2546) เสนอว่า ระบบวนเกษตรซึ่งเป็นระบบที่ผสมผสานการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่ากับการเพาะปลูก เป็นกลไกหนึ่งของภาครัฐในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่กันชนและลดการพึ่งพิงป่าอนุรักษ์ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตกันชน หรือกล่าวได้ว่าวนเกษตรมีศักยภาพ ที่จะช่วยแก้ไขปัญหา สำคัญในพื้นที่กันชนอย่างน้อย 2 ประการ คือ ปัญหาเรื่องคน และปัญหาเรื่องที่ดิน โดยให้ประโยชน์โดยตรงกับคนในชุมชนให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงทางอาหารและมีไม้ใช้สอยอย่างเพียงพอ และประโยชน์ทางอ้อม ในการลดการบุกรุกทำลายป่า เพื่อใช้ไม้ หรือจับจองที่ดินทำกิน

จากการศึกษาของธันวา และบัณฑิตนี้ (2546) กรณีศึกษาระบบวนเกษตร ต.กุดแฮด อ.กุดบาก จ.สกลนคร พื้นที่ของนางสุนทร ศรีมุกดา ถือครองพื้นที่ 6 ไร่ 3 งาน พบว่าพื้นที่ดังกล่าวนี้ให้มูลค่าที่ไม่ผ่านระบบตลาดมากกว่ามูลค่าที่ผ่านระบบตลาด ด้านเศรษฐกิจให้มูลค่าที่เป็นตัวเงิน ร้อยละ 65 ไม่เป็นตัวเงิน ร้อยละ 35 ส่วนด้านสิ่งแวดล้อม ระบบวนเกษตรสามารถฟื้นฟูสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี ด้านสังคม การดำรงชีวิตควบคู่ไปกับการเกษตรอย่างเคร่งครัดตามความเชื่อและแบบแผนของศาสนานำไปสู่การมีทัศนคติที่ดีของประชาชน อีกทั้งการรวมกลุ่มและเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทำให้เกิดความภาคภูมิใจในชีวิตเกษตรกร

ระบบวนเกษตรกลายเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ภาครัฐสามารถนำไปใช้ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่กันชน และสามารถจัดการพึงพิงป่าอนุรักษ์ของประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าเขตกันชนได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามการทำการเกษตรในระบบวนเกษตรนั้นเราจะพบว่ายังไม่เป็นที่แพร่หลายกันมากนัก เพราะว่ายังไม่ได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐเท่าที่ควร การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง ด้วยเหตุดังกล่าวจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องให้ความสนใจ และทำการศึกษาอย่างจริงจังในทุกแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ ผลที่ได้นี้อาจนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการวางแผนการจัดการเชิงนโยบายต่อไปอย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการส่งเสริมการทำวนเกษตรอีกประการหนึ่งคือ เกษตรกรส่วนใหญ่ประกอบกิจกรรมทางการเกษตรในลักษณะการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งเป็นวิถีที่ยึดถือปฏิบัติกันมานาน การปรับเปลี่ยนให้หันมาทำการเกษตรที่มีความหลากหลายซับซ้อน หรือปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบวนเกษตรจึงเป็นเรื่องยาก ทั้งนี้อาจมีผลสืบเนื่องจากการที่เกษตรกรยังขาดความรู้ความเข้าใจในคุณค่าของระบบ ซึ่งรัฐจะต้องหาวิธีการสร้างเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนอย่างต่อเนื่องต่อไป

### 3) เกษตรอินทรีย์

เกษตรอินทรีย์เกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษ โดย Sir Albert Howard ตั้งแต่ช่วงปี 2473 ซึ่งเน้นการปรับปรุงบำรุงดินด้วยปุ๋ยหมัก เกษตรอินทรีย์อาจเป็นวาทะกรรมใหม่สำหรับสังคมไทย คำว่า "อินทรีย์" หมายถึง "สารที่ได้จากพืชหรือสัตว์" มาจากภาษาอังกฤษว่า "organic" ทำให้หลายคนเข้าใจผิดว่า เกษตรอินทรีย์คือ ระบบการเกษตรที่ใช้ปัจจัยการผลิตจากสารอินทรีย์ (สารจากธรรมชาติ) เท่านั้น ที่จริงแล้วในภาษาอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษาอังกฤษ มีการใช้คำเรียกอื่นที่มีความหมายเดียวกัน เช่น ecological, biological และ bio เป็นต้น ชื่อเหล่านี้สะท้อนแนวคิดและหลักการของเกษตรอินทรีย์ได้มากกว่า เพราะเกษตรอินทรีย์เป็นการเกษตรที่อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นองค์รวม ที่ผ่านมามีหลายหน่วยงานพยายามให้คำนิยามเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์มากมาย แต่ที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดก็คือคำนิยามของสหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture Movements: IFOAM) ซึ่งให้ความหมายของเกษตรอินทรีย์ว่า “ระบบการเกษตรที่ผลิตอาหารและเส้นใยด้วยความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ โดยเน้นที่หลักการปรับปรุงบำรุงดิน การเคารพต่อศักยภาพทางธรรมชาติของพืช สัตว์ และนิเวศการเกษตร เกษตรอินทรีย์จึงลดการใช้ปัจจัยการผลิตจากภายนอก และหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีสังเคราะห์ เช่น ปุ๋ย สารกำจัดศัตรูพืช และเวชภัณฑ์สำหรับสัตว์ แต่ในขณะเดียวกันก็พยายามประยุกต์ใช้ธรรมชาติในการเพิ่มผลผลิต และพัฒนาความต้านทานต่อโรคของพืชและสัตว์เลี้ยง หลักการเกษตรอินทรีย์นี้เป็นหลักการสากลที่สอดคล้องกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม ภูมิอากาศ และวัฒนธรรมของท้องถิ่นด้วย” (กรีนเนท: [www.greenetorganic.com](http://www.greenetorganic.com):2549)

วัตถุประสงค์ของเกษตรอินทรีย์คือ การฟื้นฟูสภาพดินให้มีความอุดมสมบูรณ์ พร้อมทั้งการผลิตอาหารที่มีความปลอดภัยจากสารเคมี หลักการทำเกษตรอินทรีย์คือการหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีทุกประเภทในการผลิต เช่น ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดโรคและศัตรูพืชและสัตว์ รวมถึงฮอร์โมนต่างๆ โดยหันมาใช้ปุ๋ยหมักกับที่ กรีนเนท สรุปไว้ว่าหลักสำคัญของเกษตรอินทรีย์ มีอยู่ 3ก ปุ๋ยคอก

และจุลินทรีย์เพื่อฟื้นฟูบำรุงดินทั้งด้านกายภาพและชีวภาพให้มีความอุดมสมบูรณ์ และกำจัดโรคและศัตรูพืชโดยชีววิธี วิธีกลและสารอินทรีย์ (วิฑูรย์ 2539 และ ธันวา 2543) หลักการดังกล่าวสอดคล้องประการ คือ

(1) การหมุนเวียนของธาตุอาหาร

เกษตรอินทรีย์ให้ความสำคัญกับการป้องกันการสูญเสียธาตุอาหารที่เกิดจากระบบการผลิต โดยมีเป้าหมายลดการพึ่งพาแหล่งธาตุอาหารจากภายนอกฟาร์มที่มากเกินไป ตัวอย่างของการหมุนเวียนธาตุอาหารในแนวทางเกษตรอินทรีย์ที่สำคัญคือ การใช้ปุ๋ยหมัก การคลุมดินด้วยอินทรีย์วัตถุ การปลูกพืชเป็นปุ๋ยพืชสดและการปลูกพืชหมุนเวียน เป็นต้น

(2) ความอุดมสมบูรณ์ของธาตุอาหารในดิน

“ความอุดมสมบูรณ์ของดิน” ถือเป็นหัวใจของเกษตรอินทรีย์ ดังนั้นเกษตรกรต้องหาอินทรีย์วัตถุต่างๆ มาคลุมหน้าดินอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นฟางใบไม้ อินทรีย์วัตถุเหล่านี้จะกลายเป็นอาหารของสิ่งมีชีวิตและจุลินทรีย์ในดิน ทำให้ดินฟื้นกลับมามีชีวิตอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้การไม่ใช้สารเคมีต่างๆ ยังช่วยทำให้ดินสามารถฟื้นความสมบูรณ์ได้อย่างรวดเร็ว ทำให้พืชที่ปลูกมีความแข็งแรง ต้านทานต่อโรคและแมลง รวมทั้งให้ผลผลิตสูง

(3) ความหลากหลายที่สัมพันธ์กันอย่างสมดุลในระบบนิเวศ

โดยการปลูกพืชร่วมหลายชนิดในเวลาเดียวกันหรือเหลื่อมเวลากัน การปลูกพืชหมุนเวียนต่างชนิดกันรวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ นับเป็นการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการลดความเสี่ยงจากปัญหาโรคและแมลงศัตรูพืชระบาดอีกด้วย นอกจากนี้การไม่ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชจะมีส่วนช่วยให้ศัตรูธรรมชาติสามารถควบคุมศัตรูพืช ซึ่งเป็นการสร้างสมดุลนิเวศการเกษตรอีกรูปแบบหนึ่ง

#### 4) เกษตรธรรมชาติ

เกษตรธรรมชาติ เกิดขึ้นในราวปี 2530 ภายหลังจากที่ข้อเขียนเรื่อง One Straw Revolution ของ มาซาโนบุ ฟูกุโอกะ ได้รับการถอดความและตีพิมพ์เป็นภาษาไทย แนวความคิดเรื่องเกษตรธรรมชาติก็ได้รับการขานรับอย่างกว้างขวาง การเดินทางมาเยือนประเทศไทยของ ฟูกุโอกะ เป็นจุดสำคัญที่ทำให้แนวความคิดนี้ได้รับความสนใจมากขึ้น ต่อมากลุ่มสันติอโศก นับเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มแรกที่ขานรับแนวความคิดเรื่องเกษตรกรรมธรรมชาติ และได้ตีพิมพ์เผยแพร่แนวคิดและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเกษตรธรรมชาติออกไป ทำให้เป็นแรงบันดาลใจให้กับเกษตรกรจำนวนหนึ่ง เช่น นายคำเดื่อง ภาษี

วัตถุประสงค์ของเกษตรธรรมชาติคือให้ธรรมชาติควบคุมธรรมชาติ ดังนั้น ระบบเกษตรธรรมชาติ จึงเป็นระบบเกษตรกรรมที่สร้างผลผลิตพืช และสัตว์ให้สอดคล้องกับนิเวศของพื้นที่ โดยพยายามแทรกแซงการใช้ปัจจัยและเทคโนโลยีทางการผลิตต่างๆให้น้อยที่สุด เพื่อให้ระบบเกษตรกรรมและธรรมชาติสามารถเกื้อกูลซึ่งกันและกันเป็นองค์รวม จนนำไปสู่ความสมดุลทางธรรมชาติในที่สุด หลักการและเงื่อนไขของเกษตรธรรมชาติ แนวความคิดและหลักการไม่กระทำ

(Do-nothing) ที่ถูกถ่ายทอดไว้โดยฟูกุโอกะในหนังสือ One Straw revolution, The Road Back to Nature และ The Natural Way of Farming ซึ่งถือเป็นรากฐานของเกษตรกรรมธรรมชาติ 4 ประการ (วิฑูรย์ 2539) คือ

1) ไม่มีการไถพรวนดิน

การไม่ไถพรวนเป็นบทแรกแห่งเกษตรกรรมธรรมชาติ เนื่องจากธรรมชาติดินมีการไถพรวนดินโดยตัวมันเองอยู่แล้วจากการชอนไชของแมลงและสิ่งมีชีวิตเล็กในดิน ทำให้การไถพรวนดินก่อให้เกิดการทำลายโครงสร้างของดิน ทำให้ดินจับตัวกันแน่นแข็ง รากพืชและสิ่งมีชีวิตในดินไม่สามารถทำหน้าที่ตามธรรมชาติได้ อีกทั้งยังทำให้เกิดปัญหาการสูญเสียหน้าดินอีกด้วย

2) ไม่ใช้ปุ๋ยเคมีหรือทำปุ๋ยหมัก

เนื่องจากการเร่งการเจริญเติบโตของพืชแบบชั่วคราวในขอบเขตแคบๆ เท่านั้น ธาตุอาหารที่พืชได้รับก็ไม่สมบูรณ์ ทำให้พืชอ่อนแอเกิดโรคและแมลงง่าย นอกจากนี้ดินที่ใส่ปุ๋ยเคมีเป็นเวลานานจะมีสภาพเป็นกรดและเนื้อดินไม่ร่วนซุย สำหรับการใส่ปุ๋ยอินทรีย์มีความจำเป็นอยู่บ้าง โดยเฉพาะในช่วงแรกที่ต้องมีการปรับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เสียไปจากการทำการเกษตรเคมีมานาน

3) ไม่กำจัดวัชพืช

เนื่องจากการกำจัดวัชพืชเป็นงานที่หนัก เป็นภาระแก่เกษตรกรค่อนข้างมาก และยังมีผลต่อโครงสร้างดิน ทำให้ดินขาดพืชคลุมดินดังนั้นจึงควรมองวัชพืชในมุมมองใหม่ โดยมองที่คุณค่าและประโยชน์ของวัชพืชในฐานะของการเป็นพืชคลุมดิน ช่วยลดการชะล้างพังทลายและลดการระเหยของน้ำ

4) ไม่ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

การใช้สารเคมีปราบศัตรูพืชนอกจากจะทำลายศัตรูพืชแล้ว ยังทำลายสิ่งมีชีวิตที่มีประโยชน์ต่อพืชหรือสิ่งมีชีวิตที่เป็นศัตรูธรรมชาติทำให้เสียสมดุลธรรมชาติ และยังก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม มลพิษ และปัญหาสารพิษตกค้างตามมาอีกด้วย ทั้งนี้ควรใช้กลไกทางธรรมชาติทำหน้าที่ศัตรูพืชด้วยตัวมันเอง รวมถึงให้ความสำคัญกับเรื่องของการคลุมดิน (Mulching) และการปลูกพืชเพื่อบำรุงดิน

## 5.2.2 การส่งเสริมและการพัฒนาป่าชุมชนในพื้นที่แนวกันชน

FAO (1987) ได้ให้ความหมายของกิจกรรมป่าชุมชนว่า เป็นกิจกรรมป่าไม้ใด ๆ ก็ตามที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การปลูกป่าหรือการจัดการป่าประจำหมู่บ้านในท้องที่ซึ่งขาดแคลนไม้ใช้สอยหรือของป่า จนกระทั่งถึงการปลูกป่าต้นไม้ในไร่หรือสวนปารายย่อยเพื่อขายไม้เป็นรายได้รวมถึงกิจกรรมอุตสาหกรรมในครัวเรือนที่ใช้วัสดุป่าไม้เป็นวัตถุดิบ แต่จะไม่รวมการป่าไม้ที่เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หรือกิจการป่าไม้ที่ชุมชนได้รับผลตอบแทนเพียงเป็นค่าจ้างแรงงานเท่านั้น แต่จะรวมถึงกิจกรรมของรัฐที่กระตุ้นหรือช่วยกิจการป่าไม้ของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกันกับธนาคารโลก (2522) อ้างใน วิฑูรย์ (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) โดยให้ความหมายว่า คือป่าที่เป็นกิจกรรมซึ่งชาวบ้านมีส่วนร่วมในการปลูกต้นไม้เพื่อเป็นประโยชน์ใช้สอยสำหรับชาวบ้านเอง กิจกรรมป่า

ชุมชนดังกล่าวจะรวมถึงการปลูกแปลงไม้ขนาดเล็ก ป่าชุมชนหมู่บ้าน การปลูกต้นไม้ตามถนนหนทางและการปลูกต้นไม้ตามหัวไร่ปลายนา โดยไม่รวมถึงการปลูกสวนป่าขนาดใหญ่ (กฎหมาย 2543)

ความหมายข้างต้น เป็นลักษณะการให้ความหมายที่สะท้อนให้เห็นว่า ชาวบ้านขาดแคลนไม้ใช้สอยหรือของป่า ทำให้ภาครัฐต้องเข้าไปแนะนำให้ปลูกป่าเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งอาจจะขัดแย้งกับความหมายที่ให้ไว้โดย อำนวย (2528) ซึ่งกล่าวว่าป่าชุมชนหมายถึงป่าไม้ธรรมชาติ หรือป่าที่สร้างขึ้นเพื่อประชาชนในชุมชนได้รับประโยชน์ร่วมกัน ความหมายของอำนวย (2528) ได้รวมป่าที่เป็นป่าธรรมชาติไว้ด้วย

พัฒนาการของป่าชุมชนในประเทศนั้นเริ่มก่อตัวตั้งแต่ช่วงปี 2520 โดยเกิดจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการต่อต้านโครงการพัฒนาและนโยบายการจัดการป่าของภาครัฐ ทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมและมีผลกระทบต่อประชาชน แต่แนวคิดป่าชุมชนยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม หรือมีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐแม้จะมีการศึกษาและมีแนวคิดเกี่ยวกับวนศาสตร์ชุมชน ป่าไม้เชิงสังคม ป่าชุมชนเกิดขึ้นก็ตาม จนกระทั่งในปี 2528 ฉลาดชายนักมานุษยวิทยาจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้ศึกษาเรื่องป่าไม้เพื่อพัฒนาสังคมชนบท และให้นิยามป่าชุมชนใหม่ว่าป่าชุมชนคือป่าที่ชุมชนร่วมกันจัดการเป็นหลักการจัดการป่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาชนบท ซึ่งรวมถึงการร่วมมือของชุมชนในการต่อรองกับภาครัฐ หรือใช้หลักการจัดการของชุมชนโดยชุมชนเพื่อชุมชน หรือผลประโยชน์ตกอยู่กับชุมชน ความหมายนี้มีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับความหมายที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยเฉพาะความหมายโดย FAO ซึ่งชี้ให้เห็นว่าหลักการของป่าชุมชนไม่ใช่การกระทำที่เกิดจากรัฐเป็นผู้นำ หรือเข้าไปส่งเสริมให้ปลูกไม้ใช้สอย วนเกษตรหรือหมู่บ้านป่าไม้ (กฎหมาย 2543)

ความเคลื่อนไหวเรื่องป่าชุมชนเป็นไปอย่างต่อเนื่องแต่ยังไม่มีผลในเชิงนโยบาย จนกระทั่งมีการเคลื่อนไหวผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร ส่งผลให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับป่าชุมชน ในปี 2533 และ ในปี 2534 มีการเสนองานวิจัยเรื่องป่าชุมชนในประเทศไทยต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อประกอบการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 โดยงานวิจัยนี้ เสนอให้มีการส่งเสริมป่าชุมชน 3 รูปแบบ คือ ป่าชุมชนแบบอนุรักษ์ ป่าชุมชนแบบเศรษฐกิจ และป่าชุมชนแบบอเนกประสงค์ อีกทั้งเสนอให้ยอมรับว่าชุมชนสามารถเข้าไปดำเนินการป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย (วุฒิเทพ และคณะ 2534 ใน อภิชัย 2539) จากนั้นมีการยกร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนของกรมป่าไม้ แต่พบว่ายังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน เนื่องจากยังไม่ได้ยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร จนกระทั่ง ปี 2536 ได้มีการยกร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้นจากฐานการศึกษาวิจัย เรื่อง ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา โดยสถาบันชุมชนพัฒนาร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการในภาคเหนือและอีสาน พ.ร.บ. ป่าชุมชนได้มีการปรับปรุงร่างอีกครั้งใน ปี 2539 และจัดทำประชาพิจารณ์ ปี 2540 (กฎหมาย 2543) หลังจากนั้น ก็มีการปรับปรุงมาตลอดจนปัจจุบันยังอยู่ในขั้นการพิจารณา ของกรรมาธิการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2548)

สมศักดิ์ สุขวงศ์ (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) มองว่าแนวคิดป่าชุมชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การอยู่ร่วมกันของคนกับป่า และการร่วมรับผลกระทบจากการอนุรักษ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ป่าชุมชนคือทางออกที่ผานการอนุรักษ์และการพัฒนา ในภาวะที่สังคมจำเป็นต้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสังคมยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้ การกระจายอำนาจ ความเป็นธรรมและการมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีระหว่างเมืองกับชนบท จะเห็นได้จากกรณีความขัดแย้งเรื่องการทับซ้อนระหว่างเขตอนุรักษ์กับชุมชนของการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับป่าชุมชนบ้านเชิงดอย จ.สกลนคร กรณีบ้านแสงภา จ.เลย หรือ ป่าดงเผด จ.ร้อยเอ็ด พบว่าการแก้ไขปัญหาโดยใช้รูปแบบปากันชนภายใต้แนวคิดคนอยู่กับป่า ทำให้บรรลุผลความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชนโดยที่ชุมชนจัดรูปองค์กรชาวบ้าน เพื่อร่วมอนุรักษ์และฟื้นฟูป่ากับทางราชการได้อย่างเข้มแข็ง

การส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชน เป็นรูปแบบที่ช่วยผลิตทรัพยากรหล่อเลี้ยงชีวิตของราษฎรในพื้นที่เขตกันชนรอบป่าอนุรักษ์ และเกิดขึ้นเนื่องจากแนวความคิดที่จะลดการพึ่งพิงจากป่าของราษฎรที่อาศัยในพื้นที่เขตกันชน โดยทั่วไปป่าชุมชนสามารถพัฒนาได้ใน 2 ลักษณะพื้นที่ คือ ป่าชุมชนแบบป่าธรรมชาติหรือดั้งเดิมซึ่งเป็นป่าที่มีอยู่แล้ว โดยจัดการให้สามารถมีศักยภาพของป่าสูงพอที่จะให้ประโยชน์กับชุมชนอย่างยั่งยืน อีกลักษณะหนึ่งคือป่าชุมชนแบบพัฒนาหรือฟื้นฟูใหม่ เช่น ป่ากร้างว่างเปล่า พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม หรือพื้นที่ที่ชุมชนร่วมกันปลูกต้นไม้ขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามชุมชนสามารถพัฒนาป่าชุมชนได้ทุกพื้นที่โดยไม่จำกัด เช่น ป่าในโรงเรียน ป่าหัวไร่ปลายนา ป่าดินปุตา ป่าน้ำซับ ป่าภัยทาน ซึ่งจากตัวเลขของกรมป่าไม้เมื่อปี 2535 ระบุว่า มีพื้นที่ป่าชุมชนทั่วประเทศ จำนวน 12,980 แปลง มีพื้นที่รวม 1,731,445 ไร่ โดยแยกเป็นป่าชุมชนดั้งเดิม 8,876 แปลง พื้นที่ 1,411,561 ไร่ และป่าชุมชนพัฒนา 4,104 แปลง พื้นที่ 319,753 ไร่ (พิทยา ว่องกุล 2537)

ประโยชน์และคุณค่าของการมีป่าชุมชนก็คือ ประโยชน์ในการอนุรักษ์ดิน น้ำ และสมดุลตามธรรมชาติ ประโยชน์ในแง่ของความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์และแมลงนานาชนิด และประโยชน์ทางสังคมในแง่ของการเป็นแหล่งนันทนาการ การศึกษาเรียนรู้ของเยาวชน และเป็นแหล่งสร้างพลังความร่วมมือในการดำเนินงานด้านอนุรักษ์

กระบวนการพัฒนาป่าชุมชนสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ หากเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ชุมชนจะจัดตั้งป่าชุมชน ต้องประสานความร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยชุมชนทำหนังสือร้องขอจัดทำโครงการ จากนั้นจัดทำโครงการป่าชุมชนขึ้นแล้วเสนอต่อจังหวัดเพื่อให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชพิจารณาอนุมัติ อย่างไรก็ตาม เจนศักดิ์ (2546) ให้ความเห็นว่าการพัฒนาป่าชุมชนควรดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดเวทีชาวบ้าน การทำเรือนเพาะชำ การจัดวิทยากรฝึกอบรม การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

### 5.2.3 การพัฒนาองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการทรัพยากร

ปัจจุบันสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การเปลี่ยนแปลงมักจะส่งผลกระทบต่อประชาชนรวมโดยเฉพาะประชาชนในชนบท หรือที่มักจะถูกเรียกว่า ชาวรากหญ้า หรือ ชาวรากแก้ว แต่ไม่ว่าจะเรียกว่าอะไร สิ่งหนึ่งที่ชาวชนบทซึ่งส่วนใหญ่คือเกษตรกรประสบอยู่เสมอคือ ปัญหาการเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรการผลิต ปัญหาการจัดการผลิตและการตลาด ส่งผลให้เกษตรกรเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อยและยังต้องการที่จะพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

การต่อสู้กับความยากจน และสภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อความอยู่รอด ต้องอาศัยการปรับตัวซึ่งปัจจุบันพบว่าการปรับตัวอยู่ 2 ระดับ คือ การต่อสู้ด้วยตนเอง หรือในระดับครอบครัว และการต่อสู้โดยการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือพึ่งพาและสร้างอำนาจต่อรอง ดังที่ นันทิยาและณรงค์ (2547) สรุปว่า การรวมกลุ่มของเกษตรกรหรือคนจน ผู้ด้อยโอกาส เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับสถานการณ์ต่างๆ ที่ทำให้กลุ่มคนดังกล่าวตกอยู่ในสภาพที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อีกทั้งยังนำไปสู่การเกิดกระบวนการเรียนรู้ เพื่อเพิ่มพลังทางปัญญา แล้วนำพลังนี้ไปแก้ปัญหของตนเอง นอกจากนี้ยังสามารถเพิ่มอำนาจการต่อรอง ไม่ว่าจะเป็นการต่อรองทางเศรษฐกิจ ทางการเงิน และการเมือง ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ซึ่งท้ายที่สุดคือการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้สามารถปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลง และพึ่งตนเองได้

นอกจากการรวมตัวในระดับปัจเจก คือการรวมกลุ่มเพื่อกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งแล้ว ปัจจุบันการสร้างเครือข่ายเป็นอีกยุทธวิธีหนึ่ง ที่เริ่มได้รับความสนใจมากขึ้นในการพัฒนาชุมชน เนื่องจากเชื่อว่าพลังที่เกิดจากกลุ่มเดียวในชุมชนอาจไม่เข้มแข็งพอที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาสู่การพึ่งตนเองได้ การสร้างเครือข่ายจึงเป็นการประสานพลัง (Synergy) เพื่อช่วยเหลือและลดข้อจำกัดของกันและกันของผู้มีส่วนร่วมหรือสมาชิกในเครือข่ายทั้งภายในและนอกชุมชน

เกรียงศักดิ์ (2543) อ้างใน พระมหาสุทิตย์ (2547) กล่าวว่า เครือข่ายแบ่งออกเป็นหลายระดับ เริ่มตั้งแต่การเชื่อมโยงระดับปัจเจกบุคคลต่อบุคคล การเชื่อมโยงของปัจเจกบุคคลกับกลุ่ม การเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มกับกลุ่ม จนถึงการเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายต่อเครือข่าย จากข้อความดังกล่าวจะเห็นว่า สมาชิกของเครือข่ายมีสองระดับ คือ สมาชิกที่เป็นกลุ่ม/องค์กรหรือบุคคลก็ได้ อย่างไรก็ตาม การจำแนกประเภทสมาชิกเครือข่ายอาจแตกต่างกัน นักวิชาการบางท่านมองว่าสมาชิกของเครือข่ายคือกลุ่มหรือองค์กร ซึ่งต่างจากกลุ่มที่มีสมาชิกเป็นปัจเจก (นันทิยาและณรงค์ 2547)

เครือข่ายมีหลายประเภทขึ้นอยู่กับสมาชิก พื้นที่ กิจกรรม วัตถุประสงค์ ประเด็นสนใจร่วมของสมาชิก และโครงสร้างการดำเนินงานของเครือข่ายเอง แต่จุดร่วมหรือลักษณะสำคัญของเครือข่าย (Starkey 2539 เสรี 2548 และจุฑาทิพย์ 2549) คือ

- (1) เป็นกลุ่มองค์กรและ/หรือบุคคลที่รวมกันเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์และความสนใจร่วมกัน
- (2) เป็นเวทีเพื่อดำเนินกิจกรรมทางสังคม โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน



- (3) ดำรงอยู่ได้ยาวนาน ด้วยการสื่อสารแบบใดแบบหนึ่ง
- (4) มีความรู้สึกผูกพันกับโครงการที่พัฒนาขึ้นร่วมกัน และร่วมกันรับผิดชอบ
- (5) มีฐานอยู่ที่ความเป็นเจ้าของร่วมกันและความมุ่งมั่นที่จะทำตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ รวมทั้งเครื่องมือหรือวิธีการในการดำเนินการที่คิดไว้ร่วมกัน

เสรี (2548) กล่าวว่า เครือข่ายในสังคมไทยมีอยู่ 2 แบบ คือ เครือข่ายองค์กรชุมชน และเครือข่ายบุคคลหรือองค์กรที่ทำงานร่วมกันหรือสนับสนุนชุมชน ซึ่งเครือข่ายองค์กรชุมชนถ้าแบ่งตามลักษณะการเกิดของเครือข่าย อาจแบ่งได้ 3 แบบ คือ

(1) เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ เครือข่ายลักษณะนี้มีน้อย เป็นเครือข่ายที่เกิดจากการพัฒนาตนเอง โดยเริ่มจากผู้นำหรือแกนนำแล้วขยายเป็นเครือข่ายใหญ่ขึ้นเป็นระดับตำบล ระดับเขตลุ่มน้ำ เช่น เครือข่ายอัครเมืองน่าน เครือข่ายศิลาแลง จ.น่าน เครือข่ายไม้เรียง จ.นครศรีธรรมราช เป็นต้น

(2) จัดตั้งตามโครงสร้าง เช่น กลุ่มสหกรณ์ ฅาปนกิจ กำนันผู้ใหญ่บ้าน หากมีการจัดการที่ดีก็สามารถประสบผลสำเร็จได้

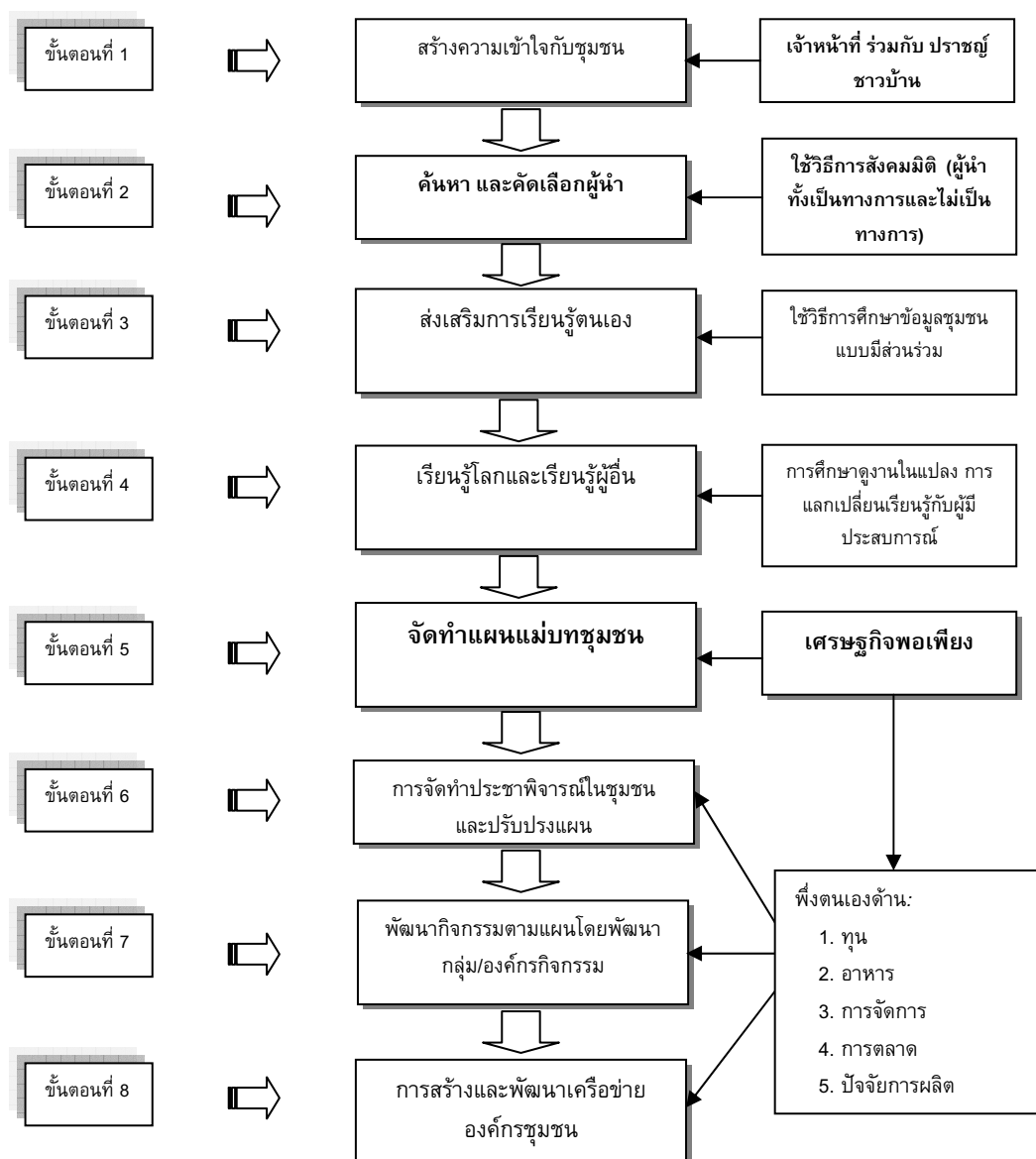
(3) เชื่อมประสานโดยคนหรือองค์กรภายนอกชุมชน เป็นเครือข่ายที่มักจะเห็นอยู่ทั่วไปเกิดขึ้นจากการเข้าไปส่งเสริมหรือกระตุ้นจากหน่วยงานภายนอก เครือข่ายแบบนี้มักเกิดจากการประสานของหน่วยงานนอกให้ผู้นำมาพบกันและทำงานร่วมกัน อาจเกิดเป็นเครือข่ายทันทีหรือค่อยพัฒนาตามประเด็นความสนใจ หากเครือข่ายใดมีพัฒนาการที่ดี มีผู้ช่วยอำนวยความสะดวก หรือประสานงานที่ดี ก็จะเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งได้ เช่น เครือข่ายอินแปง จ.สกลนคร

การสร้างและพัฒนากลุ่มและเครือข่ายนั้นมีวิธีการที่ไม่ตายตัว ขึ้นอยู่กับสภาพของพื้นที่ชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะมีทรัพยากรหรือศักยภาพ และปัญหาที่แตกต่างกันไป ดังนั้น สิ่งสำคัญประการแรกของการพัฒนากลุ่มองค์กรและเครือข่าย คือการศึกษาชุมชนแบบมีส่วนร่วม เพื่อเรียนรู้และเข้าใจชุมชนร่วมกับเจ้าของพื้นที่ เจ้าของทรัพยากรและเจ้าของปัญหา ในงานวิจัยนี้ได้สรุปขั้นตอนการดำเนินงานพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่าย โดยกระบวนการประชาธิปไตยและพัฒนา (People Research and Development) ของมูลนิธิหมู่บ้าน ซึ่งได้นำไปใช้ในการพัฒนาหลายพื้นที่รวมทั้งพื้นที่ในโครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสาน ระยะที่ 1 พื้นที่ จ. สกลนคร และมุกดาหาร ซึ่งมีขั้นตอนโดยสรุปดังภาพที่ 5.7

ผลลัพธ์ที่สำคัญของกระบวนการดังกล่าวข้างต้นคือ แผนแม่บทชุมชน ซึ่งเป็นทางเลือกที่แตกต่างจากแผนพัฒนาอื่นๆ เพราะแผนแม่บทชุมชนเกิดจากกระบวนการแสวงหาความรู้ และจากฐานข้อมูลที่สะท้อนความเป็นจริงของคนและสังคม ที่ตั้งอยู่บนฐานชีวิตของคน และบนฐานของการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม นอกจากนี้ ยังเกิดการพัฒนากลไกการดำเนินกิจกรรมตามแผนแม่บทที่วางไว้ด้วยกลไกของกลุ่มและเครือข่ายองค์กรชุมชน

แผนแม่บทชุมชน เป็นแผนใหญ่ระดับนโยบายที่มีแผนงาน / โครงการ หลากอย่างอยู่ในแผนแม่บทดังกล่าวนี้ ถือเป็นแผนแกนกลางของชุมชนที่มีกรอบ และแนวทางในการพัฒนาชุมชนนั้น ๆ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายตามแนวทางที่ชุมชนต้องการ และจะก่อประโยชน์แก่ชุมชนเอง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ศิลปวัฒนธรรม และประเพณีอันดีงาม ตลอดจนมองถึงสวัสดิการอันพึงมีที่

ชุมชนต้องการให้เกิดผลย้อนกลับมายังสมาชิกของชุมชน สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้น ในกระบวนการจัดทำแผน และการนำแผนไปใช้ คือกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน ที่จำเป็นต้องได้รับการกระตุ้นอย่างเป็นระบบอย่างต่อเนื่อง จึงจำต้องอาศัยเวลา โอกาส เงื่อนไข และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ด้วย



ภาพที่ 5.7 ขั้นตอนการพัฒนาชุมชนโดยกระบวนการประชาพิจารณ์และพัฒนา

แผนแม่บทชุมชน เป็นกระบวนการจัดระบบการเรียนรู้ เพื่อการพัฒนาศักยภาพของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน นักพัฒนา คือ ผู้กระตุ้น ผู้ประสาน ผู้อำนวยการความสะดวก ตลอดจน เป็นผู้จัดเวทีการพูดคุย ผู้ช่วยจัดระบบข้อมูล และผู้ร่วมวิเคราะห์ข้อมูล เท่านั้น ส่วนการตัดสินใจเป็นเรื่องของชุมชน ที่จะต้องตัดสินใจเองจากการที่ได้มีโอกาสพูดคุยจากข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลของชุมชนเอง ประทวน (มปป.) ได้ให้ข้อคิดในการจัดกระบวนการทำแผนแม่บทชุมชนว่า หลักสำคัญของกระบวนการจัดทำแผนแม่บทชุมชนนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้

- (1) ความพร้อมของผู้นำชุมชน
- (2) ทีมหรือกลุ่มคนที่ต้องทำงานต่อเนื่องในชุมชน
- (3) การจัดเวทีต่อเนื่องในชุมชน
- (4) ความพึงพอใจในการจัดเก็บข้อมูลของชุมชน ตลอดจนการตรวจสอบข้อมูลอย่างต่อเนื่อง
- (5) การร่วมมือและช่วยกันระบบข้อมูล
- (6) การคลายความเกรงใจกันเองของผู้นำชุมชน (ทีมหลายคน) ในเวทีวิเคราะห์แผนแม่บทชุมชน
- (7) สุดท้ายต้องไม่ลืมว่าแผนที่เกิดขึ้นคือแผนของชุมชน

กระบวนการจัดทำแผนแม่บทชุมชนเป็นการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้ชุมชนประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของตนเองรวมถึงปัญหาต่างๆ ที่ชุมชนเผชิญอยู่ ศึกษาวิเคราะห์ประสบการณ์ชีวิตของตนเองและชุมชนและประสบการณ์จากชุมชนที่เป็นต้นแบบของการพัฒนา เป็นกระบวนการที่ทำให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ตนเอง เรียนรู้โลกภายนอกแล้วนำมาผนวก วิเคราะห์ สรุป เพื่อกำหนดกรอบแนวทางของชุมชนให้ดำเนินไปตามฐานศักยภาพที่เป็นจริงของชุมชน หลังจากการคัดเลือกชุมชนที่จะดำเนินการจัดทำแผนแม่บทชุมชนแล้วสิ่งที่จะต้องดำเนินการที่สำคัญ คือ

(1) การจัดเวทีแลกเปลี่ยน การพูดคุยปรึกษาหารือ ชี้แจงวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผน หาจุดร่วมความเต็มใจตั้งใจของชุมชน และแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรชุมชนต่าง ๆ เช่น อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพระสงฆ์ เป็นต้น การจัดการและการจัดกระบวนการในเวทีการเรียนรู้ มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

- ประวัติศาสตร์ชุมชน
- ข้อมูลทางเศรษฐกิจของครอบครัวและชุมชน
- ข้อมูลปัญหาชุมชนในอดีตและวิธีการแก้ปัญหาที่ชุมชนเคยใช้
- ข้อมูลปัญหาปัจจุบัน (ปัญหา สาเหตุและความสัมพันธ์ของปัญหา)
- ข้อมูลปัญหาในอนาคต (การคาดการณ์)
- ข้อมูลศักยภาพชุมชน
- ผลการศึกษาชุมชน (หลักคิด วิธีการและรูปแบบ)
- กรณีศึกษาต้นแบบในพื้นที่ของตนเอง
- สรุปผลการเรียนรู้ชุมชน

(2) กระบวนการจัดเก็บและเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นขั้นตอนที่สำคัญ และการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดีที่สุด คือ ให้ชุมชนได้เก็บรวบรวมข้อมูลของเขาเอง เพื่อให้เขารู้จักชุมชนของตนเอง / ชุมชนอื่น ภูมิประเทศ ธรรมชาติ ผลผลิต สภาพความเป็นอยู่วัฒนธรรมความเชื่อ กิจกรรมการพัฒนาในชุมชน การแสวงหาผู้นำที่ชุมชนมีความเชื่อถือ โดยการชี้แจงและชักชวน ซึ่งจะต้องเป็นผู้นำกิจกรรมผู้มีประสบการณ์ มีความคล่องตัว มีความรอบรู้ และมีความกระตือรือร้น

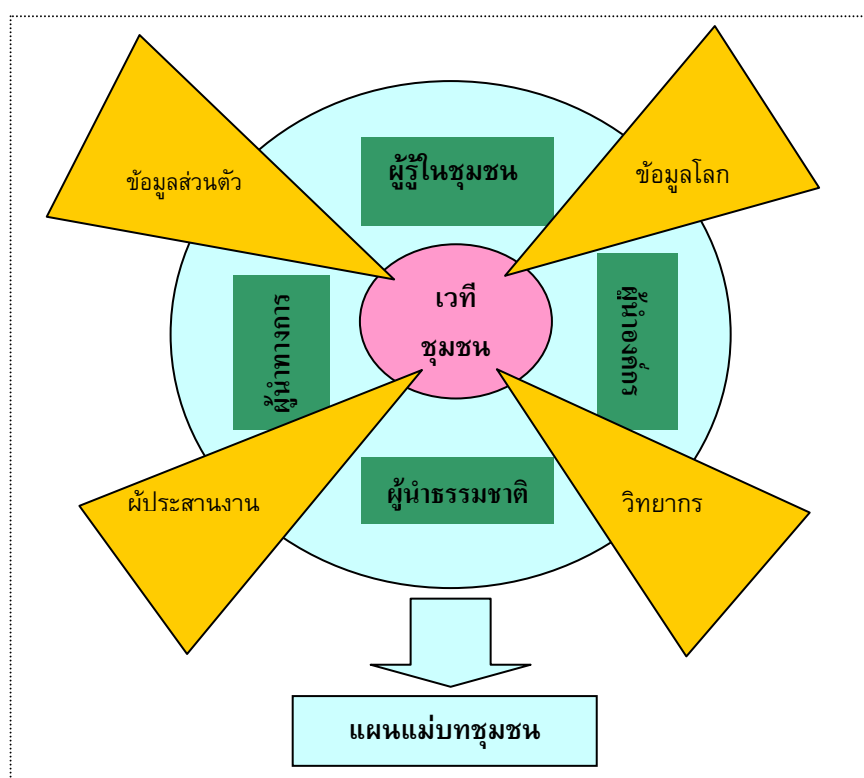
(3) การวิเคราะห์จัดทำแผนแม่บทชุมชน โดยจะต้องพิจารณาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาเพื่อดำเนินการ คือ (3.1) ประมวลความเชื่อมโยงปัญหา วิธีแก้ปัญหา การบริหารจัดการเข้ากับข้อมูล

ศักยภาพ (ต้องมีวิทยากรนำ) (3.2) ความคิดสู่ชุมชน จัดเวทีแลกเปลี่ยน และ (3.3) รวบรวมจัดหมวดหมู่ลำดับความสำคัญ

(4) พัฒนาสู่โครงการ / กิจกรรม เมื่อได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยชุมชนแล้ว ก็จะนำเอาข้อมูลที่ได้มาพัฒนาสู่โครงการหรือกิจกรรม โดยพิจารณาตามความสำคัญของปัญหา ความเร่งด่วนของแหล่งทุน และการดำเนินการโดยไม่ต้องหางบประมาณ เป็นต้น

(5) สิ่งที่ต้องไม่ละเลย และเป็นกรอบของการจัดทำโครงการ / กิจกรรมของชุมชน ก็คือการพึ่งพาตนเองของชุมชนลดการพึ่งพาจากภายนอกชุมชนให้มากที่สุด นั่นคือ แผนแม่บทชุมชนอย่างแท้จริง

จากกระบวนการดังกล่าว องค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการเรียนรู้ในการจัดทำแผนแม่บทชุมชน คือ ผู้รู้ในชุมชน ผู้นำทั้งทางธรรมชาติและทางการ ผู้ประสาน วิทยากรกร ตลอดจนประเภทของข้อมูลที่ใช้ประกอบ ซึ่งมีทั้งข้อมูลจากภายใน (ข้อมูลส่วนตัว) และภายนอกชุมชน (ข้อมูลโลก) ดังแสดงใน ภาพที่ 5.4 นอกจากแผนแม่บทชุมชน ดังได้กล่าวแล้วนั้น กลไกสำคัญที่เกิดจากการะบวนการพัฒนาตามภาพที่ 5.8 คือ กลุ่มและเครือข่ายที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ ตามแผนที่วางไว้



ภาพที่ 5.8 องค์ประกอบสำคัญของกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน

ปัจจุบันพบว่ามีกลุ่ม/เครือข่ายองค์กรชุมชน เครือข่ายเกิดขึ้นมากมาย และมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไปซึ่งพบว่ามีหลายเครือข่ายองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสามารถลดความขัดแย้งตลอดจนแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ในระดับหนึ่ง

เช่นเครือข่ายอินแปง (พื้นที่รอบเขตกันชนอุทยานแห่งชาติภูพาน จ.สกลนคร จ.กาฬสินธุ์ จ.มุกดาหาร และ จ.อุดรธานี) เครือข่ายดงนาทาม จ.อุบลราชธานี เครือข่ายฮักเมืองน่าน เครือข่ายชุมชนศิรินะอโศก เครือข่ายองค์กรชุมชนอนุรักษ์ลุ่มน้ำชี จ.อุบลราชธานี เครือข่ายยมนา จ.นครศรีธรรมราช เครือข่ายป่าตะวันออก เครือข่ายเกษตรนิเวศน์เทพนิมิต และกลุ่มฮักลำโดมใหญ่ เครือข่าย จ.อุบลราชธานี เครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอ่าวทุ่งคา-สวี จ.ชุมพร เครือข่ายอนุรักษ์และฟื้นฟู สายน้ำปิง จ.เชียงใหม่ เป็นต้น (พิเศษ และคณะ 2547; เสรี 2548; นันทิยาและณรงค์ 2547 และ สุทธิธรรม 2549)

อย่างไรก็ตาม แม้จะพบว่าการจัดการทรัพยากรโดยองค์กรชุมชนจะช่วยลดความขัดแย้งและมีแนวโน้มช่วยให้การจัดการนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็ยังพบว่าองค์กรชุมชนประสบปัญหาหลายประการ เช่น กรณีศึกษาเครือข่ายชุมชนป่าดงนาทาม จ.อุบลราชธานี และเครือข่ายอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติลุ่มน้ำปิง โดยพิเศษ และคณะ (2547) ได้สรุปว่า เครือข่ายดังกล่าวพบปัญหาในการทำงาน คือ

(1) ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายอุทยานแห่งชาติ การที่ยังไม่มี พ.ร.บ. ป่าชุมชน และมีปัญหาด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่อนุรักษ์

(2) นโยบายของรัฐไม่เอื้อต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) นโยบายเศรษฐกิจไม่สอดคล้องกับนโยบายการอนุรักษ์

(4) ปัญหาขาดความรู้ วิเคราะห์ตีความกฎหมายของชาวบ้าน

(5) ปัญหาผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นในการรุกราน และกว้านซื้อที่ดินชาวบ้าน

(6) การคมนาคมสื่อสารไม่สะดวกในการประสานงานพื้นที่ห่างไกล

(7) ข้อจำกัดองค์กรเรื่องงบประมาณทำให้การดำเนินงานไม่ทันต่อสถานการณ์

(8) ขาดงบประมาณสนับสนุนต่อเนื่อง

(9) ขาดข้อมูล องค์ความรู้ทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ในการผลักดันสถานการณ์ปัญหาต่างในชุมชน

นอกจากนี้ Starkey (2539) และ เสรี (2548) สรุปว่า เครือข่ายองค์กรชุมชนมักประสบปัญหา ดังนี้

(1) ขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

(2) สมาชิกยังมีความไม่เท่าเทียมกัน

(3) เกิดการครอบงำจาก กลุ่มคนบางกลุ่มในเครือข่าย

(4) การรวมศูนย์และเกิดสภาพที่เรียกว่ามีความเป็นราชการเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการบริหารแล้วคณะกรรมการดำเนินงานในลักษณะการควบคุมแทนการประสาน (coordinating) หรือเกื้อกระบวนกร (facilitating) เรียนรู้และทำงานร่วมกับสมาชิก

(5) ความแตกต่างมากเกินไปในหมู่สมาชิก เช่น พื้นที่ อาชีพ ฐานความรู้

(6) ขาดปัจจัยหรือทุน

- (7) เกิดการใช้ทรัพยากรส่วนรวมเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง สมาชิกที่มีอำนาจมากกว่า หรือมีโอกาสมากกว่า อาจจะใช้องค์กรหรือเครือข่ายเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- (8) การสื่อสารผิด อาจเกิดขึ้นได้จากข้อจำกัดทางภาษา วิธีสื่อสารหรือเครื่องมือสื่อสาร
- (9) การแข่งขันระหว่างเครือข่าย
- (10) การแทรกแซงขององค์กรผู้ให้
- (11) การติดตาม และประเมินผลเป็นเรื่องยากเพราะเครือข่ายมีความซับซ้อนทางโครงสร้าง และกิจกรรม โดยเฉพาะการประเมินในเชิงปริมาณ
- (12) ข้อจำกัดทางการเมือง

#### 5.2.4 โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่<sup>1</sup>

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2547 และวันที่ 10 สิงหาคม 2547 ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ โครงการดังกล่าวเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 - 2551 ในพื้นที่เป้าหมายทั้งสิ้น 10,866 หมู่บ้าน ใน 70 จังหวัดทั่วประเทศ จำแนกเป็นหมู่บ้านที่อยู่ติดเขต และในเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 2,348 หมู่บ้าน 63 จังหวัด หมู่บ้านที่อยู่ติดเขต และในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และป่าตามมติคณะรัฐมนตรี 7,600 หมู่บ้าน 67 จังหวัด หมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี จำนวน 918 หมู่บ้าน 23 จังหวัด โดยรัฐบาลได้กำหนดงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวทั้งสิ้น 1,510.12 ล้านบาท โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ฯ ได้กำหนดพื้นที่หมู่บ้านต้นแบบ ได้แก่ บ้านห้วยปลาหลด หมู่ที่ 8 ตำบลด่านแม่ละเมา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยเปิดตัวโครงการเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2547

กรอบความคิดในการดำเนินงานโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ฯ คือการพัฒนาคน ชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ให้อยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืนและยั่งยืน เป้าหมายดำเนินการ 7,861 หมู่บ้าน (กรมป่าไม้ : [http://www.forest.go.th/plant\\_forest/data/panmai.ppt](http://www.forest.go.th/plant_forest/data/panmai.ppt), 2548) โดยอัญเชิญแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ มาเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ทั้งนี้ภายใต้กรอบของกฎหมาย แผนพัฒนาประเทศและนโยบายที่สำคัญ โดยเน้นการมีส่วนร่วม และการพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล นโยบายกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และนโยบายกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โครงการฯ มีวัตถุประสงค์ เพื่อบริหารจัดการป่าไม้ตามแนวพระราชดำริ

<sup>1</sup> ข้อมูลจาก โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ กรมป่าไม้ [www.forest.go.th](http://www.forest.go.th)

หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และฟื้นฟูสภาพป่าไม้ และ ให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล เฝ้าระวัง ป้องกัน รักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน

ขั้นตอนการดำเนินงานโครงการ เริ่มจากการเตรียมความพร้อมทั้งทางด้านการบริหารโครงการ การจัดเตรียมข้อมูลเบื้องต้น การเตรียมความพร้อมเจ้าหน้าที่ การเตรียมความพร้อมของชุมชน และใช้รูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่โดยชุมชนและภาคส่วนต่างมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการตั้งองค์กร กำหนดกฎ กติกา และการสร้างเครือข่าย (ทสม.) นอกจากนี้มีการส่งเสริมการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตโดยยึดหลักการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา และรัฐมีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมให้ราษฎรสามารถพึ่งตนเองได้และเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล และยั่งยืน โดยผ่านกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้อย่างยั่งยืน การพัฒนาอาชีพ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาการเมืองการปกครอง

โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ยังให้ความสำคัญเรื่องการส่งเสริมรับรองสิทธิที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน มีหลักการสำคัญ คือ หยุดยั้งการทำลายป่า ให้ประชาชนเป็นผู้สร้างป่าและดูแลรักษาป่าอย่างมีส่วนร่วม และให้เกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัย ทำกินในเขตป่า รวมถึงได้กำหนดแผนในการติดตามประเมินโดยชุมชนร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน (นักวิชาการ) และรัฐ เป็นผู้ร่วมประเมินผล โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัดความสำเร็จ แล้วดำเนินการประเมินผล จากนั้นจัดลำดับความสำเร็จ เพื่อเข้าสู่กระบวนการรับรองสิทธิที่อยู่อาศัยและทำกิน ทั้งนี้ให้มีการแต่งตั้งคณะผู้ประเมิน 3 ฝ่ายในระดับอำเภอเพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ และตัวชี้วัด ประเมินผล และพิจารณาจัดลำดับความสำเร็จของหมู่บ้านและกลุ่มบ้านเพื่อเข้าสู่กระบวนการรับรองสิทธิ โดยให้รัฐพิจารณารับรองสิทธิในรูปแบบแปลงรวม เพื่อให้สิทธิแก่ผู้ที่อยู่อาศัย และทำกิน และตกทอดถึงลูกหลานเท่านั้น

จะเห็นว่าโครงการป่าไม้แผนใหม่ เป็นอีกมาตรการหนึ่งในการจัดการพื้นที่กันชนอย่างเป็นระบบ และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยวางแผนแนวทางแก้ไขปัญหาคือครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเมืองการปกครอง

### 5.3 โครงการและการดำเนินงานในพื้นที่กันชน

ที่ผ่านมาพบว่ารัฐบาลได้หาแนวทางการที่จะป้องกัน รักษาป่าไม้ของประเทศไว้จากการรุกรานพื้นที่ป่าของราษฎร วิธีการปิดป่า และเพิ่มพื้นที่ป่าไม้เป็นวิธีการที่รัฐนำมาใช้อย่างกว้างขวางในช่วงแรกหลังจากการมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พบว่ามีการปิดสัมปทานป่าไม้ในปี 2532 มีโครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรม (คจก.) เริ่มในปี 2530 ซึ่งโครงการคจก. เป็นโครงการที่มีจุดมุ่งหมายในการย้ายราษฎรออกจากพื้นที่อนุรักษ์มาอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม โดยการจัดสรรพื้นที่ใหม่โดยรัฐ (ไม่เกิน 14 ไร่) แล้วปลูกป่าเศรษฐกิจในพื้นที่อนุรักษ์ หลังจากย้ายคนออกหรือปลูกเพื่อเป็นแนวป่ากันชน โครงการนี้ได้รับการต่อต้านอย่างหนักจากราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการย้ายที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน จนกระทั่งต้องยุติโครงการเมื่อปี 2535 (อภิชาติ 2545) หลังจากโครงการดังกล่าว มีอีกหลายโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อการเพิ่มพื้นที่

โดยการปลูกป่า เช่น โครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า ปี 2536 โครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสครองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี ในช่วงปี 2537-2542 โครงการป้องกันจัดการและพัฒนาเขตพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งโครงการนี้ดำเนินการในลักษณะทดลอง โดยกรมป่าไม้และได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกและเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก โดยมี MIDAS เป็นผู้ศึกษา ซึ่งเป็นที่มาของการเสนอการพัฒนาพื้นที่กันชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 4 แห่ง ได้แก่ กลุ่มพื้นที่อนุรักษ์ทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้ง กลุ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์น้ำหนาว และภูเขี้ยว กลุ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์อ่างฤๅไนและเขาสอยดาว และกลุ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์แม่น้ำภาชีและแก่งกระจาน

ในปี 2538 กลุ่มพื้นที่อนุรักษ์ทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้ง โดยความร่วมมือของกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. องค์การส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพัฒนาเป็นโครงการดำเนินงานร่วมกัน ในโครงการนี้เองที่ได้กำหนดพื้นที่กันชนโดยรัศมี 5 กม. จากเขตพื้นที่อนุรักษ์ และกำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้ และกรมป่าไม้มอบพื้นที่กันชนดังกล่าวให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินและได้กำหนดการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกไม้ยืนต้นในพื้นที่ด้วย (พิทยา 2537 และ อภิชัย 2545)

ในภาพรวมของการปฏิรูปที่ดินจนถึงในปี 2536 ส.ป.ก. รับมอบพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมจากกรมป่าไม้เพื่อจัดที่ดินและออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำกิน ภายใต้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 รวมพื้นที่ที่จัดได้ประมาณ 43 ล้านไร่ นั้นหมายถึง ผู้ที่พิสูจน์แล้วว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จะได้รับหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์โดยมีเงื่อนไขหลักคือต้องทำการเกษตรและไม่สามารถโอนสิทธิหรือแบ่งแยกให้กับผู้อื่นที่ไม่ใช่ทายาทหรือสถาบันเกษตรกร หรือโอนกลับคืนให้ ส.ป.ก. จนถึงปัจจุบัน ส.ป.ก. ยังดำเนินการในส่วนของการจัดที่ดินไม่แล้วเสร็จ แผนการปฏิรูปที่ดินป่าสงวนเสื่อมดังกล่าวเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่รัฐหวังว่าจะเป็นแนวเขตสุดท้ายในการป้องกันการรุกล้ำพื้นที่ป่าของราษฎรหลังจากที่ราษฎรเหล่านั้นได้รับหนังสืออนุญาตตามกฎหมายในที่ดินที่ทำกินโดยรอบ พร้อมทั้งได้รับการพัฒนาจากโครงการต่างๆ แล้ว (อิทธิพล และ คณะ 2544 และ อภิชัย 2545)

โครงการที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างการดำเนินงานโดยภาครัฐ เพื่อจัดการกับปัญหาป่าไม้และที่ดินในพื้นที่กันชน แต่ยังมีโครงการตลอดจนรูปแบบการจัดการพื้นที่กันชน เช่น โครงการความร่วมมือจากหลายหน่วยด้วยแหล่งทุนต่างประเทศ องค์การพัฒนาเอกชน และ องค์การชุมชน อาทิ โครงการอนุรักษ์และพัฒนาป่าไม้ที่ยั่งยืนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขี้ยวโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน โครงการประสานความร่วมมือเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาป่าห้วยขาแข้ง โครงการพัฒนาชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ป่าภูหลวง จ.เลย โครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการพัฒนาการเกษตรผสมผสาน ระยะที่ 1 กรณีการจัดการป่าดงนาทามของเครือข่ายป่าชุมชนดงนาทาม จ.อุบลราชธานี กรณีการจัดการป่าชุมชนข้าฝักหนาม จ.ขอนแก่น กรณีการจัดการทรัพยากรโดยหลักการยกป่าภูพานมาไว้สวน (เกษตรนิเวศ) เครือข่ายอินแปลง 4 จังหวัดรอบป่าภูพาน จ.สกลนคร กาฬสินธุ์ อุดรธานี และมุกดาหาร เป็นต้น ในที่นี้ จะขอยกตัวอย่างโดยสรุปกรณีการจัดการพื้นที่กันชน ไว้ 4 กรณี ดังนี้



## กรณีโครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการพัฒนาการเกษตร ผสมผสาน ระยะที่ 1

โครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดิน ด้วยการพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสาน (ระยะที่ 1) (คฟป.) เป็นโครงการที่ดำเนินการโดย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้รับการสนับสนุนเงินกู้จากธนาคารญี่ปุ่นเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ (JBIC) และส่วนหนึ่งจากงบประมาณ ของรัฐบาลไทย รวมงบประมาณทั้งสิ้น 1600 ล้านบาท โครงการมีระยะเวลาดำเนินงานตั้งแต่ ปี 2542 ถึง 2547 แต่ได้รับการอนุมัติให้ขยายระยะเวลาดำเนินงาน ถึง 2550 มีพื้นที่ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดิน 4 จังหวัดภาคอีสาน คือ ขอนแก่น มหาสารคาม มุกดาหาร และสกลนคร รวมเนื้อที่ประมาณ 300,000 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ 14 อำเภอ 27 ตำบล 160 หมู่บ้าน มีเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักจำนวนประมาณ 9,574 ครัวเรือน โดยมีเป้าหมายของโครงการเพื่อให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน มีมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้น สามารถพึ่งพาตนเองได้ด้วยกิจกรรมการเกษตร โดยได้น้อมนำแนวพระราชดำริเศรษฐกิจแบบพอเพียงมาเป็นแนวทางการดำเนินงานรวมถึงการใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาดำเนินงานโครงการ

โครงการ คฟป. มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรแบบมีส่วนร่วมโดยการนำเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นกรอบแนวคิดในการดำเนินงานโครงการ และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม เช่น องค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนหน่วยงานราชการในท้องถิ่น โดยมุ่งให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาศักยภาพเกษตรกร ผ่านการสร้างกระบวนการเรียนรู้ ให้เกษตรกรเกิดแนวคิด วิเคราะห์ตนเอง และหาทางออกให้ตนเองและชุมชนได้อย่างเหมาะสม โดยมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตมาเป็นการเกษตรแบบผสมผสานหรือเกษตรยั่งยืน และส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มรวมถึงสร้างเครือข่ายกับองค์กรอื่นๆ (ส.ป.ก. 2547)

กิจกรรมหลักที่สนับสนุนเกษตรกรในพื้นที่ประกอบด้วย การพัฒนาองค์กรชุมชนและการเชื่อมโยงเครือข่าย การพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสาน การพัฒนาโครงการพื้นที่ฐานเพื่อการผลิต (เช่น ถนนในแปลงเกษตรกรรม ถนนเชื่อมหมู่บ้าน โรงสูบน้ำและชลประทานระบบท่อ สระน้ำขนาดเล็ก สระชุมชน และ ระบบชลประทานจุลภาค) และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การสนับสนุนจัดการป่าชุมชน การอนุรักษ์ดินและน้ำ

จากผลการศึกษาของ ปณิตา และคณะ (2548) พบว่าการดำเนินงานของโครงการในส่วนของการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรนั้น ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยงาน แต่หน่วยงานหลักประกอบด้วย ส.ป.ก. ที่ปรึกษาโครงการ มูลนิธิหมู่บ้าน องค์กรชุมชนเข้มแข็ง ได้แก่ เครือข่ายอินแปง และเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกขอนแก่นได้-โคราชเหนือ (ดงบัง) ทุกฝ่ายได้ประสานความร่วมมือในการดำเนินงานโดย มี ส.ป.ก. จังหวัด ใน 4 จังหวัด เป็นหน่วยงานประสานแผนงานงบประมาณ ตลอดจน ร่วมปฏิบัติงาน ติดตามงาน และจัดทำฐานข้อมูล ในระดับพื้นที่ กระบวนการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรจะเริ่มต้นจากการสร้างความคุ้นเคยในพื้นที่เป้าหมาย การ

คัดเลือกผู้นำ การศึกษาชุมชนและวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม การกำหนดกิจกรรม และนำไปสู่การจัดทำแผนแม่บทชุมชน หลังจากนั้นเป็นการนำแผนสู่การปฏิบัติโดยได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากโครงการ จากนั้นเป็นขั้นตอนของการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วม เพื่อติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกรต่างๆ การทบทวนกิจกรรม ปัญหาอุปสรรค และสรุปบทเรียนเพื่อแก้ไขให้ดีขึ้น ตลอดจนนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นๆ ต่อไปได้ ซึ่งในกระบวนการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรดังกล่าวจะเน้นกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องในทุกขั้นตอน

จากกระบวนการพัฒนาดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า หลักการที่สำคัญยิ่งที่นำมาประยุกต์ใช้ในโครงการ คือ หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งหน่วยงานภายนอก องค์กรชุมชน ชาวบ้านในชุมชนและเกษตรกร ซึ่งจะได้รับผลจากการพัฒนา ผลการดำเนินงานโครงการคือ เกษตรกรและชุมชนมีการตอบสนองต่อการพัฒนาเป็นอย่างดี โดยมีเกษตรกรจำนวนมากเข้าร่วมโครงการอย่างสมัครใจและมีเกษตรกรบางส่วนได้ทำการเกษตรแบบผสมผสานแล้ว พร้อมทั้งเกิดการรวมกลุ่มและเกิดเครือข่ายกับเครือข่ายอื่นแบ่งและคงบัง และที่สำคัญคือเกษตรกรและชุมชนสามารถศึกษาและวิเคราะห์ตนเองได้ระดับหนึ่ง และสามารถกำหนดกิจกรรมและจัดทำแผนแม่บทชุมชนได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถชี้ให้เห็นศักยภาพของเกษตรกรและชุมชนได้ว่า น่าจะสามารถแก้ไขปัญหา และประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยเฉพาะเกษตรผสมผสาน รวมถึงการใช้ทรัพยากรต่างๆ ในชุมชนและจากการสนับสนุนของหน่วยงานภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

### **กรณีชุมชนข้าฝักหนาม จ.ขอนแก่น**

บ้านข้าฝักหนาม ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน หมู่บ้านข้าฝักหนามเพิ่งได้รับรองเป็นหมู่บ้านตามกฎหมาย เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2543 โดยพบมีประวัติการรวมตัว การต่อสู้ของชุมชนมากกว่า 30 ปี

ก่อน พ.ศ. 2505 พื้นที่ของ บ้านข้าฝักหนาม มีราษฎรจากหลายพื้นที่ในภาคอีสานเข้ามาตั้งถิ่นฐาน ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ โดยรวมตัวกันในชื่อว่า หมู่บ้านข้าแค้น ในปีเดียวกัน รัฐบาลมีคำสั่งให้ย้าย บ้านข้าแค้นออกนอกพื้นที่ เพื่อเตรียมประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดงลาน ทำให้ชาวบ้านบางส่วนกระจัดกระจายออกจากพื้นที่เป็นครั้งแรก การประกาศเขตเป็นป่าสงวนแห่งชาติดงลาน ในปี 2508 ได้ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านที่ทำกินอยู่บริเวณพื้นที่ดังกล่าว หลายอำเภอ เช่น ชุมแพ ภูผาม่าน จ.ขอนแก่น และ อ.ภูกระดึง จ.เลย หลังจากประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ชาวบ้านได้กลับเข้าไปทำกินในพื้นที่อีกครั้ง แล้วตั้งหมู่บ้านหลายหมู่บ้าน เช่น ข้าฝักหนาม ข้าบอน ข้าคูน จนกระทั่งถึงปี 2528 รัฐบาลได้สั่งให้รวบรวมชาวบ้านจากหมู่บ้านต่างๆ ดังกล่าว มารวมกันที่ บ. ข้าฝักหนาม ประมาณ 280 ครอบครัว โดยอ้างเหตุผลว่า เพื่อให้ง่ายต่อการดูแล การปกครอง ประกอบกับพื้นที่นี้เป็นพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จึงนับว่าเป็นอพยพครั้งที่ 2 ซึ่งครั้งนี้ชาวบ้านได้รับการสนับสนุนการตั้งบ้านเรือน การขยายพื้นที่เพาะปลูก เพื่อการส่งออก ต่อมาในปี 2534 รัฐบาลได้ดำเนินงานตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี 2528 โดยจัดทำโครงการจัดสรรที่ดิน

ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ผลจากโครงการ คจก. ทำให้ชาวบ้านชำผักหนาม ต้องย้ายไปอยู่บ้านเทพชมภู บ้านเทพประทาน ในเขต อ.สีชมพู จ.ขอนแก่น ห่างจากชุมชนเดิม 30 ก.ม. ชาวบ้านได้รับการจัดสรรที่ดินสำหรับครอบครัวย้ายบ้าน 7 -15 ไร่ ในกรณีที่เดิมมีที่ดินไม่มากและ เดิมมีที่ดินมาก ตามลำดับ แต่พบว่าเกิดปัญหาความขัดแย้งกับชาวบ้านที่เป็นเจ้าของเดิม ทำให้ ชาวบ้านชำผักหนามบางส่วนไม่พอใจ และเกิดการเดินขบวนขัดค้านโครงการ คจก. จนกระทั่งปี 2535 รัฐได้ประกาศยกเลิก คจก. และให้ชาวบ้านที่ประสงค์จะเดินทางกลับเข้าทำกินที่เดิม กลับเข้าทำกินได้ แต่ปัญหาคือ ชาวบ้านบางส่วนที่อพยพกลับ เกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ต้องการให้ชาวบ้านย้ายกลับมาทำกินที่เดิม แต่แนะนำให้ไปตั้งถิ่นฐานตามด้วยชาวบ้านอื่นๆ และผล คือ ชาวบ้านดังกล่าวถูกแจ้งจับในข้อหาบุกรุก และทำลายทรัพย์สินของทางราชการ ความขัดแย้งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนถึง ปี 2537 ชาวบ้านได้นำเรื่องร้องเรียนต่อรัฐบาล เกิดการชุมนุมเรียกร้อง รวมกว่า 47 ครั้ง ความขัดแย้งเริ่มยุติลงในช่วง ปี 2538 – 2542 เมื่อชุมชนชำผักหนาม ได้ร่วมกับอุทยานแห่งชาติ ในการกำหนดเขตที่ทำกินอย่างชัดเจน และชุมชนได้ตั้งคณะกรรมการจัดสรรทรัพยากร จัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง และร่วมมือกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาตนเองและในปี 2543 หมู่บ้านชำผักหนามจึงได้รับการรับรองเป็นหมู่บ้านตามกฎหมาย มีชาวบ้านที่อพยพกลับ 73 ครอบครัวรวม 313 คน

การกลับเข้าไปอยู่ในถิ่นฐาน ครั้งนี้ชาวบ้านได้ทำข้อตกลงร่วมกัน 4 ประการ ได้แก่

- (1) ผู้กลับเข้าไปตั้งบ้านและที่ทำกินใหม่ ต้องทำกินในพื้นที่ทำกินเดิมของตนเอง และไม่บุกรุกพื้นที่เพิ่มเติม ผู้ฝ่าฝืนคณะกรรมการหมู่บ้านจะนำตัวส่งทางราชการเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย
- (2) จะร่วมกันจัดสรรที่ดินทำกินใหม่ในที่ขอบเขตที่ดินทำกิน ภายใต้ข้อกำหนด คือ
  - (2.1) ครอบครัวที่มีที่ดินทำกินมากกว่า 25 ไร่ จะได้รับการจัดสรรใหม่ 25 ไร่
  - (2.2) ครอบครัวที่มีที่ดินมากกว่า 15 ไร่ แต่ไม่ถึง 25 ไร่ จะได้รับจัดสรรเท่ากับที่ดินทำกินอยู่เดิม
  - (2.3) ในครอบครัวที่เดิมมีที่ดินน้อยกว่า 15 ไร่ จะได้รับ จัดสรรที่ทำกินไม่เกิน 15 ไร่ ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการหมู่บ้าน
  - (2.4) ผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินต้องเป็นผู้ที่เคยตั้งถิ่นฐานอยู่ที่ บ้านชำผักหนาม และถูกอพยพโดย โครงการ คจก. ผู้ประสงค์จะกลับมามาตั้งถิ่นฐานและทำกินในที่เดิมต้องแจ้งความจำนงค์ต่อคณะกรรมการหมู่บ้านภายในเดือน ธันวาคม 2536
- (3) พื้นที่ทำกินที่ได้รับการจัดสรรต้องทำการเกษตรผสมผสาน หรือ วนเกษตร เป็นหลัก
- (4) ต้องเคารพในกฎระเบียบ กติกาของชุมชน และคณะกรรมการหมู่บ้าน

ชุมชนชำผักหนาม ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่ม และทำงานเป็นกลุ่ม โดยการบริหารจัดการที่เป็นระบบคณะกรรมการ มีการตั้งกฎ ระเบียบของชุมชน เพื่อการจัดการทรัพยากรและพัฒนาอาชีพของ

ตนเอง ผลของการดำเนินงานขององค์กรชุมชนบ้านชำผักหนาม คือ การขอกลับเข้าทำกินที่เดิม การจัดการที่ดินป่าชุมชนที่อยู่อาศัย จัดระเบียบชุมชน จัดตั้งหมู่บ้านถาวร กันแนวเขต เพิกถอนเขตอุทยานทับที่ดินทำกิน ประสานหน่วยงานรัฐและเอกชน สนับสนุนอาชีพเกษตรทางเลือก โครงการเกษตรนำร่อง และฟื้นฟูอาชีพ เป็นต้น ชุมชนชำผักหนามมีกิจกรรมต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย มีการบริหารจัดการแบบกลุ่มและโดยคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการป่าชุมชน คณะกรรมการกลุ่มแม่บ้าน คณะกรรมการกลุ่มวนเกษตร คณะกรรมการกลุ่มเยาวชน คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์และกองทุน

กรณีของชุมชนชำผักหนาม ชี้ให้เห็นว่า การใช้มาตรการทางกฎหมายและดำเนินการโดยไม่มีส่วนร่วมของประชาชนนำไปสู่ปัญหาที่ยากต่อการแก้ไข แต่เมื่อรัฐยอมรับฟังความคิดเห็นและให้โอกาสชุมชนในการในการใช้การจัดการทรัพยากร ก็จะสามารถลดความขัดแย้ง หรือยุติความขัดแย้งลงได้ นอกจากนี้ ชุมชนชำผักหนามได้พิสูจน์ให้เห็นว่าชุมชนสามารถจัดการระบบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน – น้ำ-ป่า เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาได้

### **กรณีเครือข่ายป่าชุมชนดงนาทาม จ.อุบลราชธานี**

เครือข่ายป่าชุมชนป่าดงนาทาม เป็นเครือข่ายที่มีอุดมการณ์ในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนด้วยการนำกระบวนการมีส่วนร่วมมาเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ มีกิจกรรมในการอนุรักษ์ป่าชุมชนจนประสบผลสำเร็จได้รับรางวัลต่างๆ มากมาย ที่สำคัญได้แก่รางวัลพระราชทานจากสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ และรางวัลลูกโลกสีเขียว ด้วยเหตุดังกล่าว เครือข่ายป่าชุมชนป่าดงนาทามจึงกลายเป็นเครือข่ายที่มีรูปแบบในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่น่าสนใจไม่ว่าจะเป็น การดำเนินการของเครือข่าย การบริหารจัดการเครือข่าย การร่วมวางแผนงานในการพัฒนาเครือข่าย ภาวการณ์มีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาองค์กรเครือข่าย การสร้างความยั่งยืนและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรายละเอียด (พิเศษ และคณะ 2547) ดังนี้

**หลักการดำเนินงานของเครือข่าย** เครือข่ายดำเนินการโดยให้อิสระชุมชนในการดำเนินกิจกรรมตามความเหมาะสมอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดเดียวกันเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ เป็นเอกภาพมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการยอมรับและเข้าร่วมกิจกรรมมากขึ้น อีกทั้งให้เกิดการมีส่วนร่วมของบุคคลทุกกลุ่ม มีการจัดตั้งเครือข่ายเพื่อใช้ในกิจกรรมดูแลรักษาป่า เพื่อสร้างกิจกรรมเชื่อมโยงสู่วิถีกองทุนชีวิตชุมชน เน้นการดำเนินชีวิตแบบพอเพียง พึ่งตนเอง ลดการพึ่งพาป่าเพื่อให้ป่าฟื้นตัว ส่งเสริมการรวมกลุ่มทำอาชีพเสริม จัดสวัสดิการแก่ชุมชน

**การบริหารจัดการเครือข่าย** การดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่ายป่าชุมชนดงนาทามมีรูปแบบการบริหารงานที่ชัดเจน มีการรวมกลุ่มเพื่อจัดประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อสร้างพลังในการจัดการและขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันจนเป็นที่ยอมรับส่งผลให้ได้รับรางวัลจากหน่วยงานต่างๆ มากมาย

**การร่วมวางแผนงานในการพัฒนาเครือข่าย** ประกอบด้วย 4 แผนงาน คือ การพัฒนาศักยภาพ และบทบาทขององค์กรชุมชน การพัฒนาทักษะ การถ่ายทอดภูมิปัญญา แผนงานฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้/สืบทอด และแผนงานพัฒนาองค์ความรู้ของชุมชน ตรงจุดนี้กลายเป็นประเด็นที่มีความโดดเด่นเพราะมีการวางกลยุทธ์ในการดำเนินงานไว้ในแต่ละแผน

**ภาคีการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาองค์กรเครือข่าย** ประกอบด้วยองค์กร หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละองค์กรหรือหน่วยงานมีบทบาทและแนวทางในการสนับสนุนกิจกรรมของเครือข่ายให้บรรลุเป้าหมาย

**การสร้างความยั่งยืน** โดยมีแนวทางในการสร้างความยั่งยืน คือ สร้างจิตสำนึก การมีส่วนร่วมในกิจกรรมระหว่างเครือข่าย และองค์กรที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือในองค์กรชุมชน/ชุมชนงบประมาณดำเนินกิจกรรม การเตรียมคนรุ่นใหม่/การขยายเครือข่าย กฎระเบียบของชุมชน การสร้าง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

**กระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม** มีลักษณะการเข้าร่วมบริหารจัดการทรัพยากรผ่านแกนนำ โดยแต่ละชุมชนมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมตามความเหมาะสมอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดเดียวกันของเครือข่าย ซึ่งสมาชิกสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งตรงจุดนี้สามารถนำมาใช้เป็นรูปแบบในการจัดการพื้นที่เขตกันชนได้ เช่น การลาดตระเวนป่า การปลูกไม้เสริมในที่ว่าง และตามแนวเขตป่าชุมชน เพาะชำกล้าไม้ ทำความสะอาดแนวกันไฟ ป้องกันดับไฟป่า เป็นต้น

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า สาเหตุที่ทำให้เครือข่าย ประสบผลสำเร็จจนกลายเป็นที่ยอมรับก็คือ การที่เครือข่าย มีคณะทำงานที่เข้มแข็ง มีอุดมการณ์ในการทำงาน มีศูนย์ประสานงานของเครือข่ายและระบบการประสานงานที่ชัดเจน มีการพัฒนาองค์กรและเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง มีการทำงานแบบบูรณาการ คือ มีการประสานการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียน และวัด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า เครือข่ายจะประสบผลสำเร็จจนกลายเป็นที่ยอมรับแต่ก็พบว่ายังคงมีอุปสรรคในการดำเนินงาน คือ สมาชิกใหม่บางรายยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับในพื้นที่มีปัญหาด้านการสื่อสารโทรคมนาคมไม่สะดวก ส่งผลให้การประสานงานในพื้นที่ที่มีความล่าช้า ขาดเครื่องมือและเทคโนโลยีในการนำเสนอ และเผยแพร่ความรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ เครือข่ายยังต้องการพัฒนาและการสนับสนุน หลายด้าน อาทิ งบประมาณสำหรับการบริหารจัดการโครงการทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่น และการบังคับใช้พรบ.ป่าชุมชน เพื่อความชัดเจนในการจัดการหรือมาตรการอื่นๆ เป็นต้น

### **กรณีเครือข่ายอินแปง: การประสานพลังเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน**

เครือข่ายอินแปง เป็นเครือข่ายองค์กรชาวบ้านเริ่มก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ ปี 2530 ที่บ้านบัว ตำบลกุดบาก อำเภอกุดบาก จังหวัดสกลนคร ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับเขตอุทยานแห่งชาติภูพาน ปี 2536 เครือข่ายอินแปง เริ่มขยายเครือข่ายจากบ้านบัวสู่หมู่บ้านใกล้เคียงโดยมีชาวบ้านสนใจมีการขอเข้า

ร่วมเป็นสมาชิกเครือข่าย 7 หมู่บ้าน และมีหน่วยงานของรัฐ และ มูลนิธิหมู่บ้านเป็นผู้สนับสนุนให้คำปรึกษา และประสานงานอย่างต่อเนื่อง ในปี 2539 เครือข่ายเริ่มสังเคราะห์องค์ความรู้ประสบการณ์ จนเกิดการพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมให้ความรู้ในรูปแบบเฉพาะของเครือข่ายอินแปง และขยายแนวคิดและเครือข่ายพี่น้องรอบป่าภูพาน 3 จังหวัดได้แก่ อุตรธานี กาฬสินธุ์ มุกดาหาร สร้างคนสร้างแนวคิดการอนุรักษ์ป่าภูพานด้วยเครือข่ายเกษตรกรรมนิเวศน์ ถือเป็นการทำงานเชิงรุกเพื่อการรักษาป่าภูพานด้วยการทำเกษตรแบบยั่งยืน และมีคำขวัญว่า ภูพานคือชีวิต มวลมิตรคือพลัง พี่งตนเองคือความหวัง อินแปงยังเพื่อชุมชน

ปี 2542 เริ่มกระบวนการพัฒนาเชิงรุก ร่วมกับหน่วยงานภายนอกภายใต้โครงการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถการเกษตรแบบยั่งยืน ร่วมมือกับกรมส่งเสริมการเกษตร มูลนิธิหมู่บ้าน และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ โดยเป็นภาคีหลักในการสนับสนุนการสร้างเวทีเรียนรู้ และจัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนในระดับตำบล เพื่อเป็นแผนในการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนเช่น การสร้างความมั่นคงด้านปัจจัย 4 ในครัวเรือน การผลิตที่ไม่ทำลายธรรมชาติ การจัดการทรัพยากร เป็นต้น จนถึงปัจจุบันเครือข่ายอินแปงมีสมาชิก กระจายอยู่ในพื้นที่จังหวัดรอบเทือกเขาภูพาน รวมประมาณ 84 ตำบล 890 หมู่บ้าน 4 จังหวัด คือ สกลนคร อุตรธานี กาฬสินธุ์ และมุกดาหาร เครือข่ายอินแปงมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ โดยคณะกรรมการบริหารเครือข่ายใหญ่ 4 จังหวัด และสภาเครือข่ายอินแปง คณะกรรมการและแกนนำเหล่านี้มาจากตัวแทนของครอบครัวเครือข่ายอินแปงจากทุกพื้นที่ ซึ่งในแต่ละจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีสิทธิในการบริหารจัดการตนเองโดยอิสระตามความเหมาะสมของพื้นที่ โดยพิจารณาที่ความพร้อมของคนก่อน จากฐานคิดเรื่องการพัฒนาคนให้มีศักยภาพเพื่อไปจัดการทรัพยากรให้ยั่งยืน หรือการใช้ **ปัญญานำการพัฒนา**

กิจกรรมของเครือข่ายอินแปง มี 4 ด้าน หลัก ได้แก่

(1) **การยกป่าภูพานมาไว้สวน** คือการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยมีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนอาชีพการปลูกพืชเชิงเดี่ยวมาเป็นปลูกพืชผสมผสาน จากความเชื่อว่าหัวใจการรักษาป่าภูพานไม่ใช่ห้ามคนเข้าป่า แต่คือการสร้างแนวคิดให้เห็นคุณค่าของป่าและการสร้างความมั่นคงด้านปัจจัย 4 ในครอบครัว วิธีการยกป่าภูพานมาไว้สวน คือการนำเอาเมล็ดของพืชในป่าภูพานลงมาเพาะแล้วปลูกในไร่นาสวนตนเอง ปลูกในลักษณะการเลียนแบบระบบป่าไม้ ที่มีความหลากหลายทั้งไม้ขนาดใหญ่ ไม้เล็ก ไม้เถา และไม้ชั้นล่างผสมผสานกันลงไป ซึ่งชาวบ้านเรียกกันว่า **ปลูกแบบสามะปี** เป็นการสร้างป่าในไร่นาสวนตนเอง ปัจจุบันมีตัวอย่างที่เป็นผู้นำต้นแบบรอบป่าภูพานไม่ต่ำกว่า 1,000 ครอบครัวที่หันมาทำการเกษตรแบบป่า ทำให้ครอบครัวมีอยู่มีกิน ไม่ต้องไปวิ่งหาเงิน หรือที่สมาชิกมักจะบอกว่าทำการเกษตรแบบนี้มีแต่เงินมาหาเป็นการเกษตรแบบมีกินตลอดชีวิตและมีสวัสดิการยามแก่เฒ่าได้ ที่สำคัญไม่มีการบุกรุกป่าต่อไปสำหรับคนทำการเกษตรเช่นนี้

(2) **การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน:** เน้นการแปรรูปเพื่อสร้างความเป็นเจ้าของ เป็นการเพิ่มมูลค่าผลผลิตและทรัพยากรของตนเอง มุ่งผลิตสินค้าธรรมชาติที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน ทั้งนี้วิสาหกิจที่เกิดขึ้นมีเป้าหมายการผลิตเพื่อทดแทนในชุมชนเป็นหลัก โดยส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนมีงานทำและมีรายได้ในชุมชน รวมทั้งพัฒนาเป็นศูนย์การเรียนรู้ด้านการแปรรูปแบบครบวงจร ตาม

แนวทางการพึ่งตนเอง ผลิตภัณฑ์ต่างๆในเครือข่าย มีหลายประเภท เช่น น้ำหมักเฒ่าและไวน์เฒ่า ขนุน น้ำปลา ปลาร้า วุ้นและผลิตภัณฑ์จากวุ้น ปุ๋ยชีวภาพ ของใช้ในครัวเรือน เช่น สบู่ น้ำยาล้างจาน ยาสระผม เป็นต้น

(3) **การสร้างสถาบันการเงินและสวัสดิการชุมชน:** มุ่งสร้างสถาบันการเงินโดยการระดมทุนออมทรัพย์จากชุมชน มีเป้าหมายสร้างระบบสวัสดิการแก่ชุมชนเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เช่น ค่าใช้จ่ายเมื่อเจ็บไข้ ป่วย หรือตาย

(4) **การสร้างสถาบันการเรียนรู้เพื่อปวงชน:** เป็นหัวใจสำคัญที่สุดของเครือข่ายอินแปง โดยการสร้างแนวทางการพึ่งตนเองบนฐานภูมิปัญญาไท สร้างความเป็นพี่เป็นน้องเน้นกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ชีวิตให้เข้าใจและเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกันจึงเรียกว่า “มหาวิทยาลัยชีวิต” ซึ่งในแต่ละปีมีคนมาเรียนรู้มากมายทั้งในประเทศและต่างประเทศปีละไม่ต่ำกว่า 5,000 คน ปัจจุบันเครือข่ายอินแปง มีการพัฒนาและสร้างองค์ความรู้ของชุมชน เช่น หลักสูตรการเกษตรแบบยั่งยืน หลักสูตรเด็กและเยาวชนฮักถิ่น หลักสูตรสุขภาพชุมชน หลักสูตรการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ฯลฯ

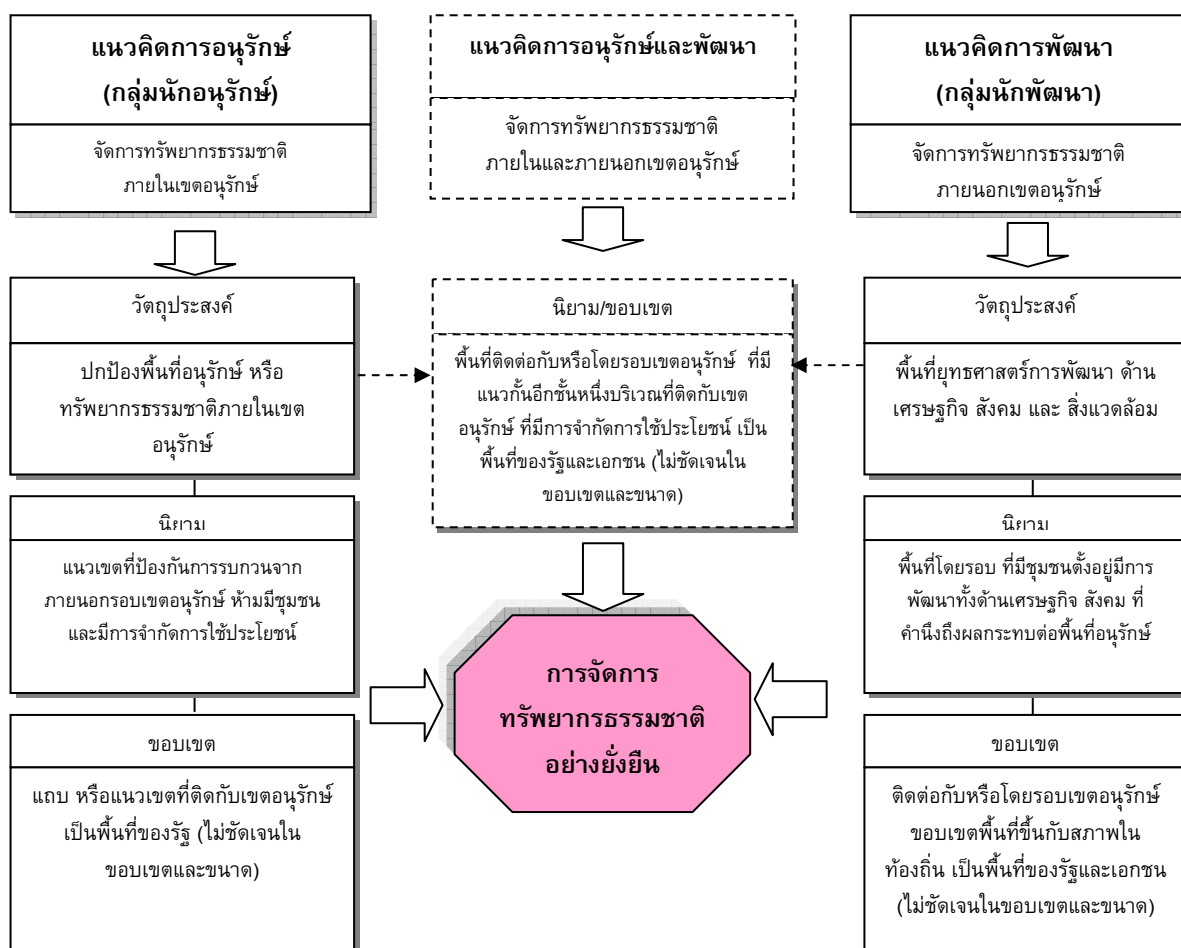
ภารกิจทั้ง 4 ประการนี้ ก่อให้เกิดการสร้างแหล่งอาหาร การเห็นคุณค่าทรัพยากรธรรมชาติ การแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่า การทดแทนการนำเข้า การเป็นเจ้าของกิจการของชุมชน การมีงานทำและรายได้ การสร้างระบบทุนชุมชนมีระบบสวัสดิการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การมีความเชื่อมั่นและภาคภูมิใจในภูมิปัญญาไท การมีพี่มีน้องสานสายสัมพันธ์ตลอดจนมีการสืบทอดแนวคิดและอุดมการณ์สู่คนรุ่นใหม่ ก่อให้เกิดการพึ่งตนเองในที่สุด ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการพัฒนาที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาแบบยั่งยืน ทั้งนี้เครือข่ายอินแปงเป็นเครือข่ายที่เปิดรับการสนับสนุนและการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ รวมถึงกลุ่มและเครือข่ายองค์กรชุมชน ที่มีแนวทางการดำเนินงานสอดคล้องกัน และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนล่าสุด ในปี 2549 ได้รับการอนุมัติงบประมาณสนับสนุนให้ดำเนินงาน โครงการภูพานเขียวจี ถวายของราชย์ 60 ปี ในหลวง จาก ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน สำนักงานกสิกรรมนตรี ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) งบประมาณ 29 ล้านบาทซึ่งเป็นโครงการมุ่งการพัฒนาศักยภาพของชุมชนและสนับสนุนการขยายเครือข่ายอินแปงในการสร้างป่าครอบครัวและการจัดการป่าชุมชน การสนับสนุนและขยายพันธุ์พืชพื้นบ้าน การอนุรักษ์และเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ทำกิน และเพื่อส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและป่าครอบครัวให้เกิดรายได้ โดยมีกลุ่มเป้าหมายทั้งสมาชิกเครือข่ายเดิมและขยายเครือข่ายใหม่ ในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ สกลนคร อุดรธานี กาฬสินธุ์ มุกดาหาร และนครพนม มีเป้าหมายผู้เข้าร่วม 9,999 ครอบครัว และป่าชุมชนรอบพื้นที่เทือกเขาภูพาน และภูมินิเวศน์ภูพาน 154 ป่า เนื้อที่ประมาณ 151,213 ไร่

## บทที่ 6

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 แนวคิด ความหมาย และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน

จากการศึกษาพบว่า แนวคิด ความหมายและการกำหนดเขตพื้นที่กันชนในประเทศไทยยังไม่ชัดเจนและขาดเอกภาพ ด้วยพื้นฐานแนวคิดหลักเกี่ยวกับพื้นที่กันชนอยู่สองประการ คือ การอนุรักษ์ และการพัฒนา แนวคิดของกลุ่มแรกส่วนใหญ่พบในกลุ่มนักอนุรักษ์ที่มีภารกิจในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอนุรักษ์หรือคุ้มครอง ส่วนกลุ่มที่สองส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนักพัฒนาชุมชนที่มีภารกิจในการพัฒนาชุมชนโดยคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายนอกเขตอนุรักษ์หรือคุ้มครอง แนวคิดที่ต่างกัันดังกล่าวนี้นำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ในการกำหนดพื้นที่กันชนที่แตกต่างกันทำให้การให้คำนิยามหรือความหมายของพื้นที่กันชนและเงื่อนไขการกำหนดเขตพื้นที่แตกต่างกันด้วย

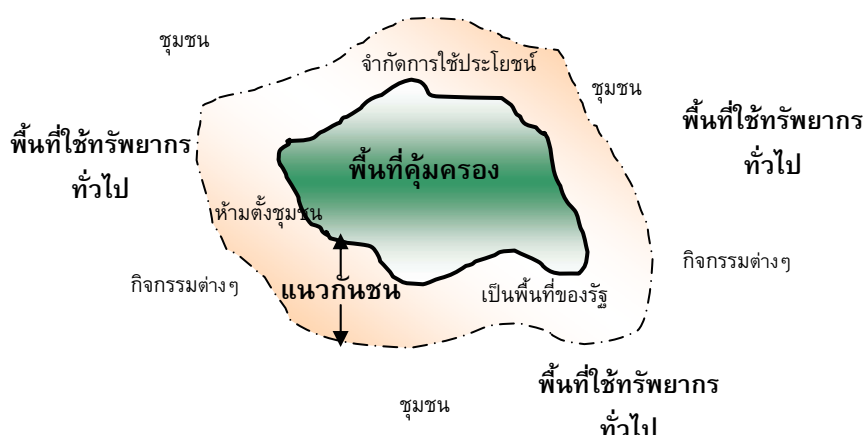


ภาพที่ 6.1 แสดงความเชื่อมโยงของแนวคิด ความหมายและ การกำหนดเขตพื้นที่กันชน  
บนฐานคิดที่แตกต่างกัน



จากภาพที่ 6.1 จะเห็นว่ากลุ่มนักอนุรักษ์จะให้ความสำคัญของการอนุรักษ์เป็นเป้าหมายหลัก ในขณะที่กลุ่มที่สองจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเป็นอยู่ตลอดจนสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนท้องถิ่นเป็นเป้าหมายหลัก อย่างไรก็ตาม นอกจากสองกลุ่มหลักดังกล่าวข้างต้น พบว่ามีผู้ให้ความหมายพื้นที่กันชนที่กำลังระหว่างเพื่อการอนุรักษ์และเพื่อการพัฒนา โดยผนวกเอาสองแนวทางนี้รวมกันและได้กล่าวถึงการกำหนดแนวกันชนไว้เพื่อเป็นการลดแรงกดดันจากชุมชนที่อยู่ในพื้นที่กันชนในการเข้าไปบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์และลดความขัดแย้งเรื่องการห้ามให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งหมดนี้ต่างก็มีเป้าหมายอย่างหนึ่งร่วมกันคือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

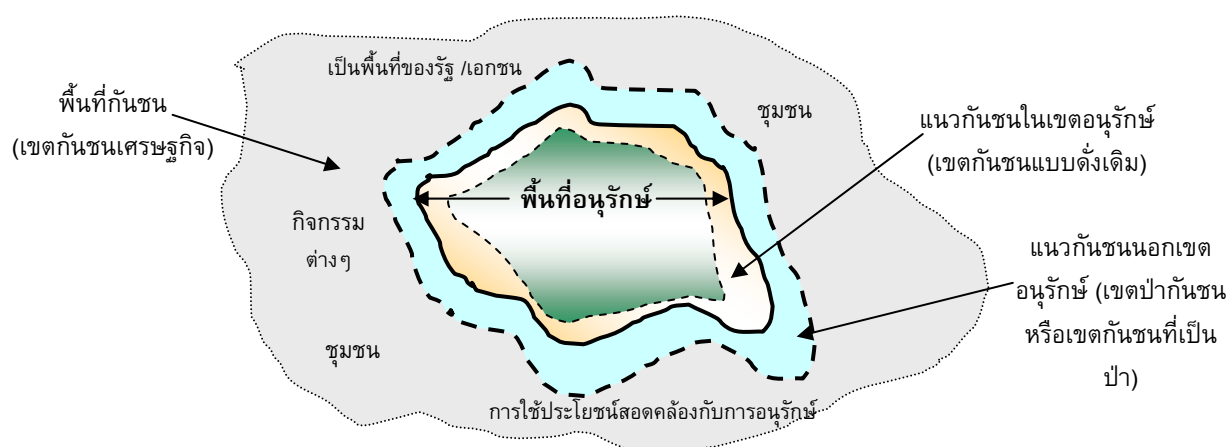
การให้ความหมายของพื้นที่กันชนที่มีความหลากหลายนั้นส่วนใหญ่มักจะแฝงแนวทางในการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนไว้ด้วยแม้จะไม่ได้กำหนดไว้ตายตัวในเชิงปริมาณที่สามารถวัดได้ในกลุ่มที่มีเป้าหมายเพื่ออนุรักษ์มองว่าเขตกันชน คือ เขตพื้นที่ที่อยู่รอบเขตพื้นที่อนุรักษ์และกันระหว่างพื้นที่ใช้ประโยชน์ทั่วไปโดยพื้นที่นี้จะจำกัดการใช้ประโยชน์ที่จะนำไปสู่ความสูญเสียของพื้นที่ป่าไม้และทรัพยากรภายในเขตป่าคุ้มครองตามกฎหมายและเป็นการชดเชยให้ประชาชนท้องถิ่นให้สามารถใช้ทรัพยากรได้หลังจากที่ถูกห้ามไม่ให้ใช้ในพื้นที่คุ้มครองดังแสดงในภาพที่ 6.2 เขตกันชนตามความหมายดังกล่าวนี้เป็นเหมือนการกำหนด แนวเขต หรือแถบพื้นที่ที่มีเนื้อที่ไม่นักเพื่อล้อมรอบเป็นแนวป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์



ภาพที่ 6.2 แสดงลักษณะการกำหนดขอบเขต แนวกันชน ตามแนวคิดเชิงอนุรักษ์

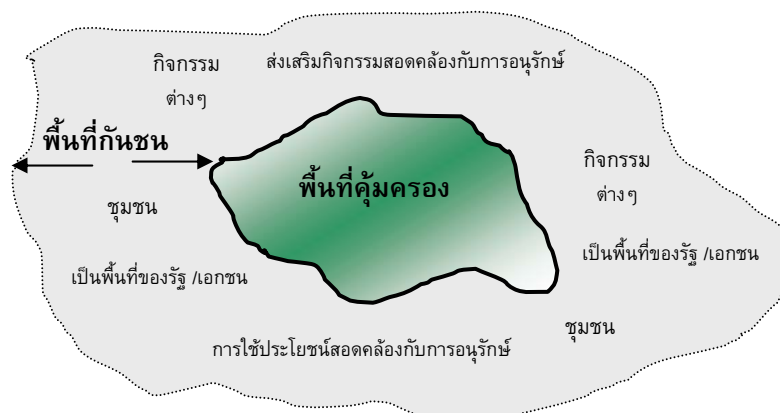
จากประเด็นดังกล่าว มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ยังมีความแตกต่างในแนวคิดว่า “แนวกันชน” ดังภาพที่ 6.2 นั้น เป็นการกำหนดเขตที่ควรอยู่ภายในเขตคุ้มครอง ซึ่งตรงกับประเภทของ เขตกันชนที่เรียกว่า เขตกันชนแบบดั้งเดิมในพื้นที่อนุรักษ์ (Traditional Use Zone Inside Protected Area) หรือจะกำหนดให้อยู่นอกเขตคุ้มครองคือเป็น แนวกันชน ที่รวมอยู่ใน พื้นที่กันชน หากเป็นกรณีนี้จะตรงกับประเภทเขตกันชนที่เรียกว่าเขตกันชนที่เป็นป่า (Forest Buffer Zone) ที่เป็นพื้นที่รอบนอกเขตอนุรักษ์ที่อาจเป็นป่าเศรษฐกิจหรือป่าชั้นสองหรือป่าสงวน ส่วนพื้นที่กันชนที่อยู่ถัดออกไปเป็น

พื้นที่กันชนที่ประเภทพื้นที่กันชนทางเศรษฐกิจ (Economic Buffer Zone) ซึ่งประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรได้ ดังรูป ที่ 6.3



ภาพที่ 6.3 พื้นที่กันชนที่มีการกำหนดแนวกันชนไว้ภายใน หรือ ภายนอก เขตอนุรักษ์

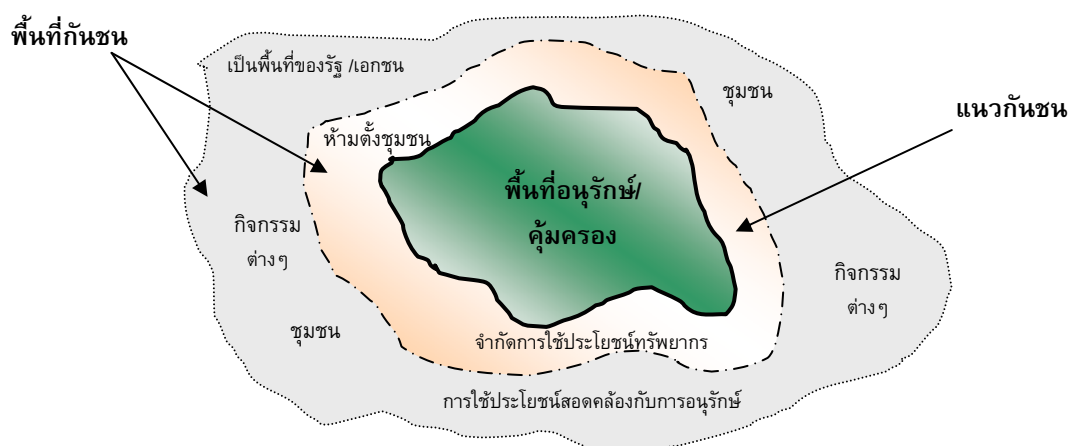
ในขณะที่ในกลุ่มนักพัฒนามองว่าพื้นที่กันชน คือ พื้นที่โดยรอบหรือติดกับเขตพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งประชาชนอาจจะต้องได้รับการส่งเสริมให้ดำเนินกิจกรรมที่เสริมสร้างการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น ดิน น้ำและพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ท้องถิ่น เป็นต้น แสดงในภาพที่ 6.4



ภาพที่ 6.4 แสดงลักษณะการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนตามแนวคิดเชิงพัฒนา

ความแตกต่างกันของแนวคิดจากสองกลุ่ม คือการกำหนดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ กล่าวคือ ในความหมายกลุ่มที่หนึ่งมักให้ความหมายเขตกันชน ที่เป็น “แนวกันชน” ป้องกันการลุกล้ำเข้าพื้นที่อนุรักษ์มากกว่าที่จะเป็นพื้นที่เพื่อการพัฒนาตามที่ทั้งสองกลุ่มมักจะอธิบายว่าเขตกันชนมีหน้าที่ทั้งสนองการอนุรักษ์และการพัฒนา แนวกันชนดังกล่าวจะอยู่บริเวณชั้นในติดกับเขตอนุรักษ์ และมีข้อจำกัดมากกว่าพื้นที่กันชนที่อยู่ถัดออกไปจากพื้นที่อนุรักษ์ เช่น การห้ามตั้งชุมชน การจำกัดการล่าสัตว์ ตัดไม้ เป็นต้น ส่วนอีกรุ่นหนึ่งที่ยังให้ความหมายแบบก้ำกึ่งระหว่างการอนุรักษ์และพัฒนา ได้อธิบายพื้นที่กันชนที่ครอบคลุม แนวกันชน ที่อยู่ติดกับเขตอนุรักษ์ตามความหมายของกลุ่ม

นักอนุรักษ์ และครอบคลุมความหมายของพื้นที่กันชนเพื่อการพัฒนาในบริเวณที่ติดออกมาจากแนวกันชนดังกล่าว ดังแสดงไว้ในภาพที่ 6.5



ภาพที่ 6.5 แสดงลักษณะพื้นที่กันชนที่มีการกำหนดแนวกันชนภายในพื้นที่กันชน

กล่าวโดยสรุปคือ พื้นที่โดยรอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ ที่พุดถึงกันอยู่ในปัจจุบัน มี 2 ประเภท ได้แก่ “พื้นที่กันชน” และ “แนวกันชน” ซึ่งคำ 2 คำนี้ มักจะสร้างความสับสนให้กับผู้เกี่ยวข้องถึงขอบเขต และวัตถุประสงค์ ในการกำหนดขึ้น ตลอดจน การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ

“พื้นที่กันชน” (Buffer Zone) เป็นคำที่มีความหมายกว้าง หมายถึงพื้นที่โดยรอบ หรือ ติดกับพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งอาจเป็นชุมชน หรือ เป็นพื้นที่ที่มีกิจกรรม ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ของประชาชนในท้องถิ่นที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยพื้นที่นี้ให้ความหมายครอบคลุมถึง “แนวกันชน” ซึ่งจะกำหนดขึ้นหรือไม่อาจจะขึ้นอยู่กับบริบทของท้องถิ่น ส่วนขอบเขตของพื้นที่จะขึ้นอยู่กับข้อตกลงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Stakeholders) โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับ “แนวกันชน” (Buffer Stripe) ในที่นี้ ขอให้ความหมายโดยสรุปว่า คือ พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแถบกันระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ที่อยู่ติดกับหรือโดยรอบพื้นที่อนุรักษ์หรือเป็นแนวกันสุดท้ายก่อนที่จะเข้าถึงเขตอนุรักษ์ ซึ่งอาจมีข้อจำกัดบางประการในการใช้ทรัพยากร และไม่อนุญาตให้มีการตั้งชุมชน ตลอดจนกิจกรรมใดๆ ที่จะเกิดผลกระทบเชิงลบต่อ พื้นที่อนุรักษ์ แนวกันชนจึงเหมือนรั้วรอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ ที่อาจเป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจหรือปลูกสวนป่า ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลง หรือ การต่อรองระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ

จากความหมายที่อธิบายข้างต้นจะเห็นได้ว่า พื้นที่กันชนเป็นรูปแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่ ยุทธศาสตร์รูปแบบหนึ่ง ในขณะที่ การจัดทำ แนวกันชน เป็นแนวทางหนึ่งสำหรับการอนุรักษ์ และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่กันชนและพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งแนวกันชนที่กำหนดขึ้นนี้อาจกำหนดให้มีการปลูกป่า การจัดการป่าชุมชน โดยมีการอนุรักษ์ป่าชั้นสองที่มีอยู่แล้วไปพร้อมกับการฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมในพื้นที่ดังกล่าว เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแนวป่ากันชนชั้นสุดท้ายก่อนเข้าสู่เขตอนุรักษ์

## 6.2 วิฤทธิทรัพยากรธรรมชาติและความเป็นของพื้นที่กันชน

จากการศึกษาพบว่าประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาในการบริหารจัดการพื้นที่กันชนในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ คือ ปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่กันชน ปัญหาที่เกิดจากการจัดการพื้นที่กันชนที่ยังขาดประสิทธิภาพ

(1) ปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่กันชน ราษฎรส่วนใหญ่ในพื้นที่รอบป่าอนุรักษ์หรือในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่มีความมั่นคงในสิทธิการครอบครองที่ดิน ในขณะที่ทรัพยากรดินในดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นที่สูงรอบป่าอนุรักษ์และถูกนำมาใช้เพื่อการเกษตรเชิงเดี่ยวและขาดการบำรุงรักษาเป็นเวลานานทำให้เกิดความเสื่อมโทรมจนส่งผลการผลิตทางการเกษตรอย่างไรก็ตามการขาดแคลนที่ดินของประชากรที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นตลอดเวลาทำให้ต้องมีการหาที่ทำกินใหม่และขยายพื้นที่เดิมเพื่อเพาะปลูกให้ได้ผลผลิตเพียงพอต่อความต้องการของครอบครัว ทำให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างรวดเร็ว ปัญหาต่างๆ เหล่านี้นำไปสู่ความเสี่ยงต่อการเกิดภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ดินถล่ม และแห้งแล้ง เป็นต้น ในสถานการณ์ปัจจุบันพบว่าทรัพยากรป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และที่ดิน ต่างก็อยู่ในระดับที่ควรจะได้รับพื้นที่ฟื้นฟู อนุรักษ์ โดยปัจจุบันพบว่ามีพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นพื้นที่กันชนรอบเขตป่ากว่า 43 ล้านไร่ และจากข้อมูลของกรมป่าไม้มีราษฎรที่อาศัยอยู่ใน เขตและรอบเขตพื้นที่ป่าไม้ อย่างน้อย 10,866 หมู่บ้าน กระจายอยู่ใน 70 จังหวัดทั่วประเทศกำลังรอมาตรการการพัฒนาที่เหมาะสม

(2) ปัญหาที่การจัดการพื้นที่กันชน ส่วนใหญ่พบว่าปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่กันชนเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าไม้-ที่ดิน นั้น มีหลายประการ คือ ยังขาดกฎหมายและองค์การดำเนินการ การพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ขาดความชัดเจนในหลักการกำหนดเขตกันชน ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ขาดการทำงานเชิงบูรณาการ ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อจัดการพื้นที่ที่ยังขาดประสิทธิภาพและส่งผลกระทบต่อราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตกันชนหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งเรื่องสิทธิการถือครองที่ดิน และการใช้ที่ดินที่ขาดการบำรุงรักษา

จากปัญหาดังกล่าวทำให้หลายฝ่ายต้องทบทวนแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรอีกครั้ง โดยมองว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้ มีความสำคัญยิ่ง ในขณะการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ปัญหาความยากจนของคนในพื้นที่ชนบท ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่บริหารจัดการป่าไม้ กับประชาชนในท้องถิ่นยังเกิดขึ้นต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่พื้นที่ป่า ยังคงลดลง พร้อมกับความเสี่ยงของทรัพยากรเพื่อการผลิตอื่นๆ ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น ความขาดแคลนทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และประเทศชาติ อาจทำให้ประเทศเกิดความไม่มั่นคง ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เช่น

ความยากจน ความอดอยาก ความขัดแย้งหรือการแย่งชิงทรัพยากรการอพยพย้ายถิ่น ครอบครัวล่มสลาย ภัยธรรมชาติ มลพิษต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากทุกฝ่ายยอมรับว่าการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนเป็นเรื่องที่จำเป็นไม่เพียงแต่ระดับชุมชน และประเทศแต่เป็นระบบนิเวศโดยรวมที่จะส่งผลไม่เพียงแต่ในปัจจุบัน แต่มีผลถึงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของคนในอนาคตด้วยแล้ว การนำแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืนมาใช้ โดยยึดแนวทางของการมีส่วนร่วม และให้คนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือคนในชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาน่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรลงได้ การจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะป่าไม้และที่ดินพบความขัดแย้งอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งต่อไปในอนาคต

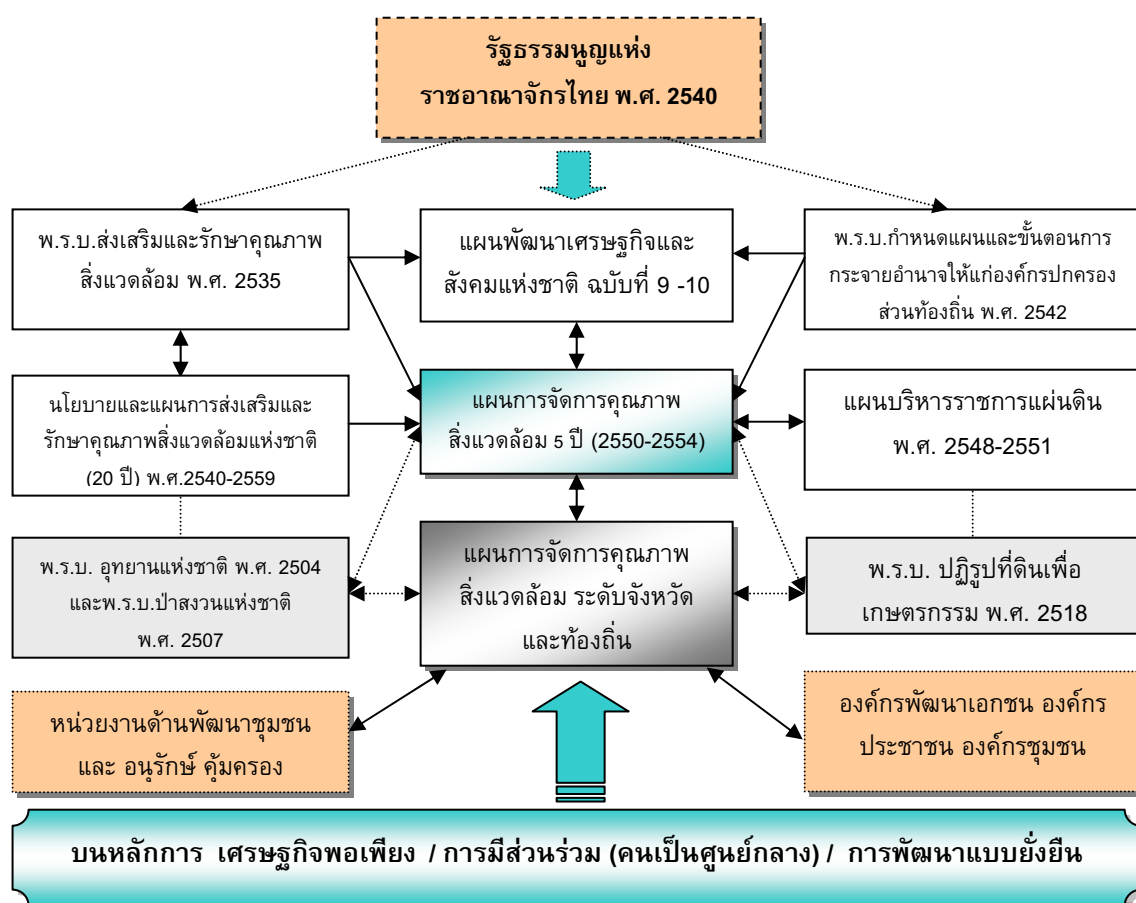
ดังนั้นอาจจะต้องมีการกำหนดพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเฉพาะในบริเวณพื้นที่ที่อ่อนไหวต่อปัญหาดังกล่าว เช่น การกำหนด “พื้นที่กันชน” เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนโดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารวมถึงประชาชนในท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในพื้นที่โดยเฉพาะกระทบต่อสิทธิการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ร่วมเรียนรู้ พิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดพื้นที่กันชนร่วมกำหนดขอบเขต กลไกการทำงาน เป้าหมาย แนวทาง และวิธีการในการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน สำหรับเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่กันชนอาจจะขึ้นอยู่กับบริบทในแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะความอ่อนไหวด้านทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่

### 6.3 มาตรการ และนโยบายที่เอื้อต่อการบริหารจัดการพื้นที่กันชน

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการพื้นที่กันชน แต่กฎหมายที่มีอยู่นั้น พบว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการพื้นที่กันชน ส่วนนโยบาย และแผนต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีการกล่าวถึงการพัฒนาเชิงพื้นที่ ในรูปแบบพื้นที่กันชนอย่างชัดเจน แต่หลายฉบับมีความเกี่ยวข้องโดยทางอ้อมกับการบริหารจัดการพื้นที่กันชน

จากการศึกษาพบว่า นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่นั้น ให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรทั้งภายในพื้นที่อนุรักษ์ (Inside Protected Area) และนอกพื้นที่อนุรักษ์ (Outside Protected Area) และมองการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแบบบูรณาการมากขึ้น กล่าวคือ ได้ยอมรับและให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และการพัฒนาตามแนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืน และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยพบว่านโยบายและแผนดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันทั้งในเชิงนโยบาย และการนำไปสู่การปฏิบัติ ตั้งแต่ส่วนกลาง จนถึงระดับท้องถิ่น ซึ่งหากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ทบทวน และร่วมกำหนดกลไกเชิงยุทธศาสตร์ เป้าหมายร่วม ตลอดจนแนวทางและวิธีการ ในการพัฒนาร่วมกันแล้ว น่าจะสามารถนำไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพขึ้นได้ ดังสรุปไว้ในภาพที่ 6.6

จากภาพที่ 6.6 แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม 5 ปี เป็นเครื่องมือสำคัญในการแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบายหลายฉบับ และเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งในและนอกเขตอนุรักษ์ ซึ่งจะต้องอาศัยการทำงานเชิงบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลักได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหน่วยงานส่งเสริมอาชีพอื่นๆ กระทรวงมหาดไทย เช่น กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน หน่วยงานเหล่านี้ต่างก็มีส่วนสำคัญในการที่จะผลักดันการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ



ภาพที่ 6.6 แสดงความสัมพันธ์ของแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับ กฎหมาย และนโยบาย ต่างๆ ของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาตามแนวนโยบาย และแผนดังกล่าว อาจประสบปัญหาการบริหารจัดการหรือการดำเนินงาน หากยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องการกำหนดพื้นที่ และผู้รับผิดชอบหลัก ที่ที่แน่นอน กล่าวคือ ใครจะเป็นผู้ดำเนินการหลักหรือเจ้าภาพ ที่จะสามารถประสานความร่วมมือกับภาคีที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชนและองค์กรชุมชนท้องถิ่น เพราะในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานอยู่ต่างปฏิบัติภารกิจในส่วนของตนเองซึ่งบางครั้งยังพบความไม่สอดคล้องในการบังคับ

ใช้กฎหมายหมายและการดำเนินนโยบายอนุรักษ์ และพัฒนา ปัญหาดังกล่าวนี้อาจจำเป็นที่จะต้องกำหนดรูปแบบการพัฒนาในพื้นที่รอบเขตอนุรักษ์เป็นการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area Approach) หรือพื้นที่ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเฉพาะ ให้เป็นรูปธรรมมากกว่าในปัจจุบัน ในรูปของการกำหนด “พื้นที่กันชน” (Buffer Zone) และกำหนดให้เป็นภารกิจหนึ่งของหน่วยงานประสานงานหลักหรือเจ้าภาพ หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ที่เดิมได้มีบทบาทในการดำเนินงานในพื้นที่ในแต่ละแห่งอยู่แล้ว โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับท้องถิ่น

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือ นโยบายและแผนที่มีอยู่ส่วนใหญ่แม้ว่าจะไม่ระบุ ว่าแนวทางที่วางไว้นั้นเป็นแนวทางเพื่อจัดการพื้นที่กันชนโดยตรงแต่เป็นแนวทางที่สนับสนุนหรือสามารถนำไปปรับใช้กับการจัดการพื้นที่กันชนได้ โดยเฉพาะความชัดเจนของแนวทางพัฒนาที่ ยอมรับการพัฒนาแบบยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรชุมชนและเครือข่าย และ การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ที่เป็นแผนพัฒนาที่ครอบคลุมทั้งเรื่องเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่มิติเชิงพื้นที่แบบบูรณาการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจและการมีส่วนร่วม (Area Function Participation: AFP) รวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ให้กับชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ที่เปิดโอกาสให้เกิดการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินหรือพื้นรอบพื้นที่อนุรักษ์ ที่มุ่งสู่การให้ประชาชนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายพื้นที่ที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะแสดงบทบาทตามภารกิจที่ได้รับ แต่พบว่ากรอบแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมปี 2550 - 2554 ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ชัดเจนมากขึ้นในประเด็นของการเสริมสร้างขีดความสามารถ หรือความเข้มแข็ง ของ อปท. ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

#### 6.4 แนวคิดและรูปแบบการจัดการพื้นที่กันชน

จากการศึกษาพบว่ามีแนวคิดการพัฒนาที่น่าสนใจหลายแนวคิดที่จะสามารถนำมาปรับใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาพื้นที่กันชนได้ เช่น การพัฒนาแบบยั่งยืน แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง การอนุรักษ์และพัฒนาแบบผสมผสาน การจัดการพื้นที่แบบผสมผสาน การจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนานวนศาสตร์ชุมชน เป็นต้น ซึ่งความจริงแล้วแนวคิดต่างๆ เหล่านี้ มีพื้นฐานเดียวกัน คือ การมุ่งสู่ความยั่งยืน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อสร้างความเป็นธรรมจากต่อรอง และสร้างการยอมรับหรือลดความขัดแย้ง โดยให้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จากการร่วมคิด ร่วมหาแนวทางปฏิบัติ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมแก้ไขปรับปรุงแนวทาง หากหน่วยงานของรัฐยอมรับและผลักดันให้เกิดการนำไปใช้ในทางปฏิบัติบนหลักการดังกล่าวแล้วจะช่วยให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ของประเทศเป็นไปโดยง่ายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากนิยาม ความหมาย ตลอดจนเงื่อนไขการกำหนดเขตพื้นที่ ที่ได้สรุปไว้ในข้อ 6.1 จะเห็นได้ว่า ได้แยกแยะความแตกต่างของคำ ไว้ 2 คำ คือ แนวกันชน และ พื้นที่กันชนที่เป็นพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์การพัฒนา ปัญหาหนึ่งที่จะต้องพิจารณาเพิ่มเติม คือ กรณีที่มีพื้นที่ที่ชุมชนตั้งอยู่ภายในเขตอนุรักษ์ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวอาจจะต้องพิจารณาเป็นกรณีพิเศษเนื่องจากมี เป็นพื้นที่ที่มีคุ้มครองตามกฎหมาย อาจจะทำให้ยากต่อการบริหารจัดการมากกว่าพื้นที่กันชนที่อยู่โดยรอบพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งส่วนใหญ่พบว่ามีมีการประกาศยกเลิกเขตป่าสงวนแห่งชาติและมอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรแล้ว เงื่อนไขของการใช้พื้นที่ดังกล่าว จึงเป็นประเด็นแรกสำหรับการพิจารณาของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงว่า จะยินยอมผ่อนผันให้ราษฎรอยู่ในพื้นที่ได้ หรือต้องย้ายออก กรณีที่ยินยอมให้อยู่อาศัย ได้ อาจใช้วิธีการบริหารจัดการพื้นที่ ที่คล้ายคลึงกันกับพื้นที่รอบนอกได้

หากทำความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะง่ายต่อการกำหนดแนวทางในการพัฒนา หรือบริหารจัดการพื้นที่มากขึ้น โดยจากการศึกษาพบว่ามีการจัดการพื้นที่กันชนหลากหลายรูปแบบสรุปได้ดังนี้

(1) กรณีที่มีการกำหนด **แนวกันชน** คือ การกำหนดแถบพื้นที่บริเวณพื้นที่ชั้นในที่ติดต่อกับเขตอนุรักษ์ แนวดังกล่าวจะมีการจัดการโดยการปลูกป่าเศรษฐกิจ หรืออาจจะยังคงเป็นป่าสงวน หรือป่าชั้นสอง การส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนที่อนุญาตให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่กันชนซึ่งติดกับแนวกันชนนั้นเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ภายใต้กฎ ระเบียบ ที่ตั้งขึ้นโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและไม่อนุญาตให้เข้าไปตั้งถิ่นฐานหรือชุมชน

(2) **พื้นที่กันชน** อาจจะมีการกำหนด **แนวกันชน** ตาม (1) หรือไม่ขึ้นกับข้อตกลงในแต่ละพื้นที่ วิธีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่พบว่ามีผู้ให้ความเห็น และเสนอแนะมากที่สุด คือ การทำการเกษตรแบบยั่งยืน เช่น วนเกษตร เกษตรผสมผสาน เกษตรธรรมชาติ เกษตรทฤษฎีใหม่ และเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ และความพร้อมของเกษตรกรในส่วนหนึ่งของเกษตรอินทรีย์นั้นจะต้องพึงระวังในแง่ของการผลิตที่ผู้ผลิตมักมุ่งเน้นการเพาะปลูกเพื่อการค้าในลักษณะการปลูกพืชอินทรีย์เชิงเดี่ยว และละเลยหลักการที่แท้จริงของเกษตรอินทรีย์ที่ไม่เพียงคำนึงถึงความการฟื้นฟูอนุรักษ์ดิน และความปลอดภัยของสภาพแวดล้อม แต่ต้องมีความหลากหลายทางชีวภาพด้วย เพื่อให้ระบบเกิดความสมดุลอย่างแท้จริง เกษตรยั่งยืนได้ถูกนำไปใช้ในหลายพื้นที่และเป็นที่ยอมรับเนื่องจากสามารถตอบสนองได้ทั้งวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากร และการเพิ่มรายได้ของเกษตรกร นอกเหนือจากเกษตรยั่งยืนแล้วการจัดการป่าชุมชนเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มความอุดมสมบูรณ์และเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่กันชนได้

ส่วนกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดการพื้นที่กันชนนั้นพบว่ากระบวนการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายเป็นวิธีหนึ่งในการประสานพลังชุมชนกับหน่วยงานภายนอก ซึ่งจะช่วยให้การบริหารจัดการพื้นที่กันชนเกิดการมีส่วนร่วมแท้จริงและสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน โดยกระบวนการดังกล่าวนี้ได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการคิดวิเคราะห์แก้ปัญหาด้วยตนเอง ตลอดจนการจัดทำแผนแม่บทชุมชนที่ครอบคลุมทั้งการพัฒนาอาชีพเกษตรและนอกการเกษตร การจัดการ



วิสาหกิจชุมชน การระดมทุน การจัดการสวัสดิการชุมชน การดูแลสุขภาพและการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับชุมชนที่มีปัญหาหลากหลาย ซับซ้อน และเกิดความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยที่หน่วยงานภายนอกเป็นเพียงผู้ประสาน หรือ ผู้อำนวยการความสะดวกให้กระบวนการพัฒนาในชุมชนมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือมีข้อจำกัดน้อยลง วิธีการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายมีการนำไปใช้ และพบว่าประสบความสำเร็จในหลายพื้นที่ เช่น กรณีของเครือข่ายป่าชุมชนดงนาทาม เครือข่ายอินแปลงและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรชุมชนบ้านชำผักหนาม เป็นต้น

## 6.5 ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการพื้นที่กันชน

จากการศึกษาการจัดการพื้นที่กันชนซึ่งได้สรุปไว้ข้างต้น เห็นว่า การที่จะบริหารจัดการพื้นที่กันชนให้มีประสิทธิภาพได้นั้น ทีมวิจัยขอเสนอแนวทาง การบริหารจัดการ ไว้ 5 ประเด็นหลัก ดังนี้

(1) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่กันชนเป็นพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน และให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินอกพื้นที่อนุรักษ์มากขึ้น พร้อมกำหนดกลไกในการพัฒนาในระดับนโยบายที่เน้นการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยให้เป็นภารกิจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่เป็นหน่วยงานประสานหลักหรือหน่วยงานเจ้าภาพที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับภาคีอื่นๆ ทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชนและชุมชน นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานระดับปฏิบัติพัฒนากลไกการดำเนินงานที่ใช้หลักการทำงานเชิงภาคียุทธศาสตร์ ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานในพื้นที่แต่ละพื้นที่ ที่มีความพร้อมและศักยภาพเป็นหน่วยงานหลักระดับปฏิบัติเฉพาะพื้นที่ และจะต้องคำนึงถึงหน่วยงานที่มีภารกิจสอดคล้องกับงานบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนหรือดำเนินงานทั้งด้านการอนุรักษ์และการพัฒนา เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม หน่วยงานระดับพื้นที่ของกระทรวงทรัพยากรฯ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ระดับพื้นที่ เป็นต้น

(2) หน่วยงานประสานหลักควรจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ถึงเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดพื้นที่กันชน วัตถุประสงค์การกำหนดพื้นที่ การให้ความหมาย และเงื่อนไขในการกำหนดขอบเขตหรือขนาดพื้นที่ ที่เป็นภาพรวมของประเทศให้เกิดการยอมรับและเป็นแนวทางในการนำไปกำหนดเงื่อนไขของพื้นที่กันชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจมีความแตกต่างกัน ทั้งเหตุผลการกำหนดพื้นที่ วัตถุประสงค์ ความหมาย และการกำหนดขอบเขต

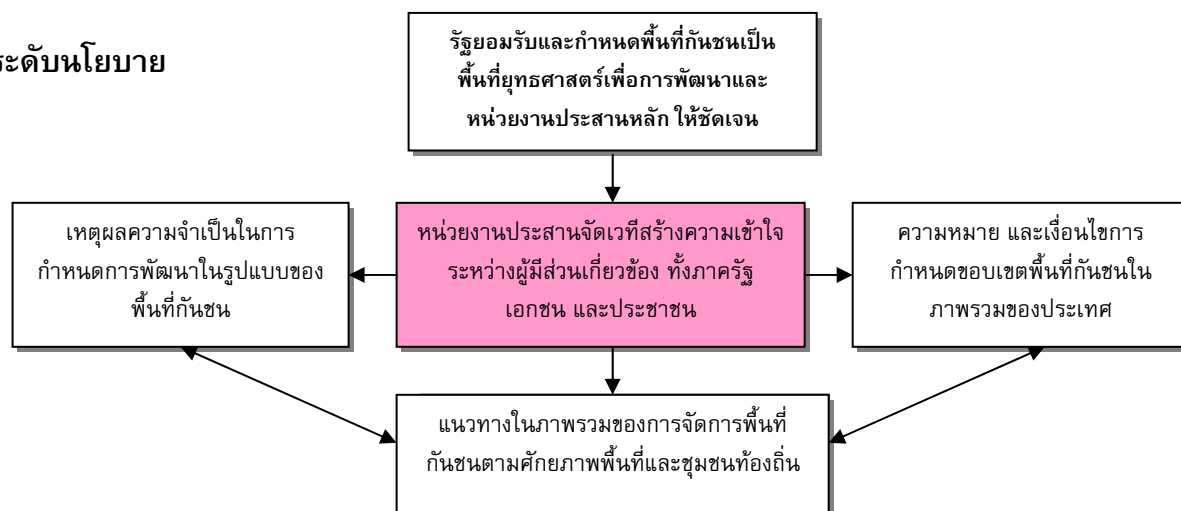
(3) หน่วยงานในระดับปฏิบัติหรือระดับพื้นที่ ควรเป็นผู้กำหนดแนวทางในการพัฒนาพื้นที่กันชนในท้องถิ่นตนเอง ซึ่งจะสอดคล้องกับแผนงานและนโยบายในปัจจุบันที่ส่วนใหญ่เน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ดังนั้นวิธีการที่จะนำมาใช้ควรเป็นวิธีที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เกิดการพัฒนาขีดความสามารถของคนในชุมชนตลอดจน เกิดองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง เช่น กระบวนจัดทำแผนแม่บทชุมชนแบบมีส่วนร่วมกระบวนการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่าย เป็นต้น

(4) ควรสนับสนุนส่งเสริมการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนหรือเกษตรนิเวศควบคู่กับการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่โดยการส่งเสริมการทำเกษตรแบบยั่งยืน เช่น วนเกษตร เกษตรผสมผสาน เกษตรธรรมชาติ เป็นต้น นอกจากการพัฒนาเกษตรยั่งยืน ควรส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน เพื่อฟื้นฟูสภาพความอุดมสมบูรณ์ของป่าชุมชนที่จะเป็นแหล่งอาหารธรรมชาติ สมุนไพร และไม้ใช้สอย นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงการพัฒนาอาชีพนอกภาคเกษตรและกิจกรรมอื่นๆที่จะเป็นกิจกรรมเสริมให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ กรณีที่พื้นที่ใดได้ร่วมกันกำหนด แนวกันชน ขึ้นเพื่อเป็นแนวป้องกันผลกระทบจากชุมชนต่อป่าอนุรักษ์ หน่วยงานของรัฐควรเปิดโอกาสให้ชุมชนนั้นเป็นผู้กำหนดมาตรการจัดการ ควบคุม ดูแล เช่นการตั้งกฎระเบียบของชุมชน แทนการใช้กฎหมายบังคับ

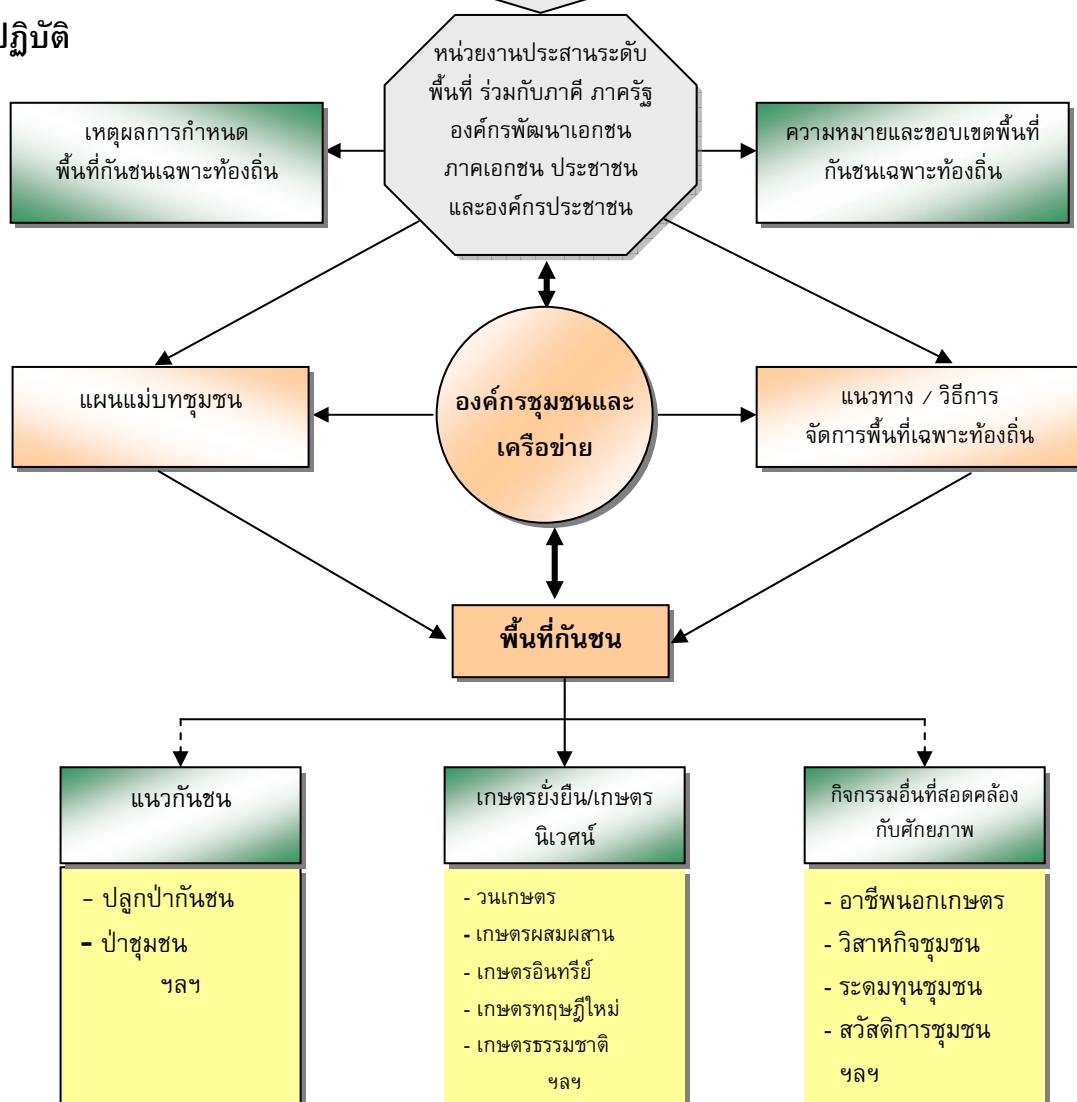
(5) กระบวนการบริหารจัดการในทุกขั้นตอนหน่วยงานภาครัฐควรแสดงบทบาทของผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ผู้ประสาน (Coordinator) กระตุ้น (Catalyst) และสนับสนุน (Support) ทั้งด้านการจัดกระบวนการเรียนรู้ การให้คำปรึกษา การสนับสนุนงบประมาณ หรือ อื่นๆ ที่จำเป็นและสอดคล้องกับแผนชุมชนเพื่อลดข้อจำกัดและเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานพัฒนาอาชีพและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

ทั้ง 5 ประเด็นหลักดังกล่าวข้างต้น ได้สรุปไว้ใน ภาพที่ 6.7

### ระดับนโยบาย



### ระดับปฏิบัติ



ภาพที่ 6.7 สรุปข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการพื้นที่กันชน

## เอกสารอ้างอิง

- กนก แก้วเทพ และคณะ, **เศรษฐกิจแห่งความสุขและการแบ่งปัน ว่าด้วยเกษตรกรรมยั่งยืนและชุมชน**, คณะกรรมการจัดงานมหกรรมเกษตรกรรมยั่งยืน, เจ แอนด์ เจ กราฟฟิกส์ดีไซน์, กรุงเทพฯ, 2547
- กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืชกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **บทเรียนโครงการหมู่บ้านพิทักษ์ป่ารักษสิ่งแวดล้อม**, ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด, กรุงเทพฯ, 2548
- กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช, **โครงการ จัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้เขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์**, กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช เอกสารออนไลน์ สืบค้นจาก <http://www.dnp.go.th/pcmd/About/about.htm> สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2550
- กรมป่าไม้, **โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษาพระบรมราชินีนาถ**, กรมป่าไม้, 2548 เอกสารออนไลน์ สืบค้นจาก [http://www.forest.go.th/plant\\_forest/data/panmai.ppt](http://www.forest.go.th/plant_forest/data/panmai.ppt) สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2550
- กรมป่าไม้, **รายงานการสัมมนา “เขตกันชน: ยุทธวิธีการจัดการป่าอย่างยั่งยืน”** 28-30 มกราคม 2540 ณ โรงแรมแก่นอินน์ จ.ขอนแก่น ร่วมกับ สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, สนับสนุนโดย องค์การไม้เขตร้อนนานาชาติ รัฐบาลเนเธอร์แลนด์, 2540
- โกวิทย์ พวงงาม, **การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**, วิทยุชน จำกัด, กรุงเทพฯ, 2546
- กิตติชัย รัตน์, **ป่าชุมชนบนวิถีที่หลากหลาย**, วิชั่นมีเดีย, กรุงเทพฯ, ม.ป.ป
- กฤษฎา บุญชัย, **ป่าชุมชน: บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้**, สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, กรุงเทพฯ, 2543
- เครือข่ายอินแปงและมูลนิธิสถาบันพัฒนา, **โครงการภูพานเขียวขจี ถวายครองราชย์ 60 ปี ในหลวง**, เอกสารโรเนียว, 2549
- โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, **การฟื้นฟูการเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ**, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรุงเทพฯ, 2535
- จักรกฤษณ์ พูลสวัสดิ์กิตติกุล, **การจัดการชุมชนในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร: กรณีศึกษาหมู่บ้านในโครงการคนอยู่-ป่ายัง อำเภอยะไข่ จังหวัดชุมพร**, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2545

- จรัญ จันทลักษณ์ และผกาพรรณ สกุลมัน, การเกษตรยั่งยืน: **หลักการ แนวทาง และตัวอย่างระบบฟาร์ม**, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2546
- จุฑาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ, **แนวทางพัฒนาเครือข่ายกลุ่ม/องค์กรประชาชนในพื้นที่จังหวัด**, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ซีโนดีไซน์, กรุงเทพฯ, 2549
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **ทฤษฎีใหม่: มิตินี้ยิ่งใหญ่ทางความคิด**, สถาบันนโยบายการศึกษา, กรุงเทพฯ, 2541
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, **ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**, สายธาร, กรุงเทพฯ, 2544
- دنۇپل ڤايىسىنىڭ ۋە كەنە, **سېتىشۇمىن تۆڭىن ھادىسىسى**, خۇد كۆرگۈچى سېتىشۇمىن تۆڭىن خەلق ئۇستازى پەنلەر ئىنستىتۇتى: ئوقۇش ئۈچۈن بىر قانچە ئۇستاز ئۇستازى سېتىشۇمىن تۆڭىن, بىر قانچە ئۇستاز: خەلق ئۇستازى, ئوقۇش ئۈچۈن بىر قانچە ئۇستاز (س.ك.), نىتىرىم, گۇڭتەڭ, 2547
- ธวัชชัย กุณวงษ์, **อินกับการสร้างบ้านแปงเมือง 18 ปี**, เครือข่ายอินแปง, เอกสารโรเนียว, 2548
- ธนิต บำรุงกุล, **การจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสานศึกษากรณี : ชุมชนรอบอุทยานแห่งชาติน้ำตกห้วยยาง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**, ภัณฑิลาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเกริก, กรุงเทพฯ, 2547
- ธันวา จิตต์สงวน และภัณฑิณี สุตรสุคนธ์, **รายงานวิจัย การเชื่อมโยงของความหลากหลายในภาคเกษตรกรรมต่อการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนในประเทศไทย**, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546
- ณรงค์ ใจหาญ, **กฎหมายป่าไม้และกฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า**, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2001: เอกสารออนไลน์ สืบค้นจาก [http://www.tu.ac.th/law\\_center/law\\_document/book2/b2-10.html](http://www.tu.ac.th/law_center/law_document/book2/b2-10.html): 25 / 11 / 2549
- นันทิยา หุตานุวัตร และณรงค์ หุตานุวัตร, **การพัฒนาองค์กรชุมชน**, คณะเกษตรศาสตร์, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2547
- ปณิตา และคณะ, **การศึกษากระบวนการดำเนินงานด้านการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรแบบมีส่วนร่วมในเขตปฏิรูปที่ดิน: กรณีศึกษา โครงการฟื้นฟูสภาพที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสาน ระยะที่ 1**, เอกสารวิจัย ฉบับที่ 127, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กรุงเทพฯ, 2548
- ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, **กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา**, โครงการเสริมสร้างความรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.), กรุงเทพฯ, 2546

ปริญญช พิบูลสรารุช, **หลักแนวคิดของเศรษฐกิจพอเพียง**, โครงการวิจัยเศรษฐกิจพอเพียง, สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, 2549, เอกสารออนไลน์  
<http://www.sufficiencyeconomy.org> สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2549

พิทยา ว่องกุล, **สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2537**, อมรินทร์, กรุงเทพฯ, 2537

พิเศษ เสนาวงษ์ และคณะ, **การศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547

พระมหาสุทนต์ อาภาภโร, **เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ**, โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส), โรงพิมพ์เดือนตุลา, กรุงเทพฯ, 2547

ภาคภูมิ วิธานดิรวัฒน์, **ป่าชุมชนอีสาน**, หนังสือวิชาการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสม, กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีสาน ใน กป.อพช.อีสาน, รุ่งศิลป์การพิมพ์, ม.ป.ป.

มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, **รายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงวิชาการ โครงการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554**, สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สนับสนุนโดย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549

มานิช วงษ์สุริยรัตน์, **แนวกันชนกับการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ**, วิทยานิพนธ์ วศม. (วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม), บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2537

มณฑล จำเริญพฤกษ์, **พื้นที่เขตกันชน : แนวคิดและข้อพิจารณา**: เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการเป็นวิทยากรด้านการจัดการพื้นที่อนุรักษ์เรื่อง “การบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ”, กรุงเทพฯ, ศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์, กองฝึกอบรม กรมป่าไม้ และ Danish Cooperation for Environment and Development, 2539

แมน บุโรทกานนท์ และคณะ, **รายงานการประเมินผลระหว่างดำเนินการ**, โครงการพัฒนาชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ป่าภูหลวง, 2546

มุกดา สุขสมาน, **ชีวิตกับสภาพแวดล้อม**, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2535

มูลนิธิโลกสีเขียว, **สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2548**, บรรณาธิการ: สุกรานต์, อัมรินทร์พรินตังแอนด์พับลิชชิง, กรุงเทพฯ, 2548

วัฒนา แก้วกำเนิดและทิพวรรณ จัตตชัยวัฒนา, **เขตกันชนกับการคุ้มครองทรัพยากรในพื้นที่  
อนุรักษ์ใน**, รายงานการประชุมเรื่อง “การจัดการเขตกันชนในประเทศไทย”,  
ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมหาวิทยาลัย  
เกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2536

วรารณ เนียมมุล, **การใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในชุมชน  
บ้านห้วยหม้อ หมู่ที่ 2 ตำบลป่าเมี่ยง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่,**  
บัณฑิตอาสาสมัครมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2543

วิชา นิยมและกิตติชัย รัตนะ, **การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เชิงบูรณาการ,**  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2547

วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, **เกษตรกรรมทางเลือก ความหมาย ความเป็นมา และเทคนิควิธี: ประเภทของ  
เกษตรกรรมทางเลือกในประเทศไทย, เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก, สำนักพิมพ์ พิมพ์ดี,**  
กรุงเทพฯ, 2539

วิฑูรย์ ปัญญากุล, **เกษตรยั่งยืน: วิธีการเกษตรแห่งอนาคต, ปาปิรุส, กรุงเทพฯ, 2544**

วิบูลย์ เข็มเฉลิม, **การจัดการเขตกันชน : ทัศนะคนใกล้ป่าใน** : รายงานการประชุมเรื่อง  
“การจัดการเขตกันชนในประเทศไทย”, ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชีย  
แปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2536

วิบูลย์ เข็มเฉลิมและคณะ, **ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น: วิถีคนบนป่าตะวันออกผืนสุดท้าย, สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, กรุงเทพฯ, 2548**

สถาบันวิจัยสังคม, **โครงการพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ  
วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, 2545**

สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมสะแกกราช, **สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.),**  
เอกสารออนไลน์: [www.tistr.or.th/sakaerat/](http://www.tistr.or.th/sakaerat/)

สดุดี พันธุ์ภักดี, **การศึกษาเปรียบเทียบลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และการพึ่งพิงพื้นที่ป่า  
อนุรักษ์ของชุมชนเพาะปลูกแบบวนเกษตรกับเพาะปลูกแบบพืชเชิงเดี่ยวในพื้นที่กันชน  
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน จังหวัดฉะเชิงเทรา, บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2546**

สายัณห์ มรรคประเสริฐ, **แนวทางการจัดการพื้นที่กันชนของอุทยานแห่งชาติพุเตย :**  
**กรณีศึกษาตำบลวังยาว อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี, บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2543**

ส่วนป่าชุมชน, **ยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อการจัดการพื้นที่แนวกันชน, รายงานการฝึกอบรม  
เจ้าหน้าที่รัฐประจำปีงบประมาณ 2545, สำนักส่งเสริมการปลูกป่า, กรมป่าไม้, กรุงเทพฯ, 2545**

สมศักดิ์ สุขวงศ์และคณะ, การจัดการป่าและทรัพยากรชีวภาพโดยชุมชน: กระบวนการ กลไก

การตัดสินใจ และระบบข้อมูล, ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาค

เอเชียแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2545

สมศักดิ์ สุขวงศ์, การจัดการเขตกันชนในประเทศไทย, ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาค

เอเชียแปซิฟิก, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2536

สร ปิ่นอักษรสกุล, การดำเนินโครงการที่มีผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมกับการมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชน, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, 2548

สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ, ชุมชนต้นน้ำ, กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2547

เสรี พงศ์พิศ, อินแปง: อยู่อย่างมีศักดิ์ศรีและมีกินตลอดชีวิต, ศูนย์อินแปง, เจริญวิทย์การพิมพ์,

2545

เสรี พงศ์พิศ, วัฒนธรรมองค์กรโลกยุคใหม่: เครือข่าย ยุทธวิธีเพื่อประชาชนเข้มแข็ง ชุมชน

เข้มแข็ง, สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, เจริญวิทย์การพิมพ์, กรุงเทพฯ, 2548

สุเทพ บุญประกอบ, สภาพเศรษฐกิจสังคมและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนบริเวณ

พื้นที่แนวกันชนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน (รอยต่อ 5 จังหวัด) จังหวัด

สระแก้ว, วิทยานิพนธ์ วศม. (วนศาสตร์), บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,

กรุงเทพฯ, 2543

สุทธิธรรม เลขวิวัฒน์, เครือข่ายชุมชนพอเพียง: กรณี ศีระะอโศก ชุมชนบ้านเป็ดใน และชุมชน

เรารักแม่น้ำท่าจีน, ชุดภูมิปัญญา 48, สถาบันวิถีทรรศน์, อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด

, กรุงเทพฯ, 2549

สุเมธ ตันติเวชกุล, หลักธรรม หลักทำ ตามรอยพระยุคลบาท, โรงพิมพ์ด้านสุทธาการพิมพ์,

กรุงเทพฯ, 2548

สุระ ศาสตรา, การพึ่งพิงทรัพยากรป่าไม้ของราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แนวกันชนของ

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง: กรณีศึกษาบ้านคลองแห้ง จังหวัดอุทัยธานี

บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2543

สุริชัย หวันแก้ว, ทิศทางที่ยั่งยืนของสังคมไทยกับป่าชุมชน, โรงพิมพ์เดือนตุลา, กรุงเทพฯ, 2545

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, การติดตามผลการดำเนินงานโครงการประสานความ

ร่วมมือเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาป่าห้วยขาแข้ง, เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 77,

สุภาพการพิมพ์, กรุงเทพฯ, 2545



สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, “6 ปีสู่การพัฒนาและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมอย่างยั่งยืน 2542-2544”, เอกสารปฏิรูปที่ดิน หมายเลข 326, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กรุงเทพฯ, 2547

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 6 ปี สู่การพัฒนาและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมอย่างยั่งยืน 2542-2547, โครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสาน, เอกสารการปฏิรูปที่ดิน หมายเลข 326, 2548

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549, สำนักนายกรัฐมนตรี, โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, กรุงเทพฯ, 2545

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรอบประเด็นการแสดงความคิดเห็น เรื่อง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: การจัดการเพื่อความอยู่รอดของคนไทย, เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2545 “ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย: 5 ปีหลังวิกฤติเศรษฐกิจ” 21 มิถุนายน 2545 ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้านานาชาติ เมืองทองธานี จ.นนทบุรี, เอกสารโรเนียว, 2545

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554, สำนักนายกรัฐมนตรี, โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, กรุงเทพฯ, 2549

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ, 2547

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ, 2548

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2548, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ, 2549

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สรุปสาระสำคัญนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนการจัดการจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550

โสภณ ชมชาญ, ความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน, เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี วันที่ 26-27 พฤศจิกายน 2548 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จ.ชลบุรี, (เอกสารโรเนียว)

ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก, การฝึกป่า : ถึงเวลาชุมชนมีส่วนร่วม  
หรือยัง, อินโฟนีตีเพรส จำกัด, กรุงเทพฯ, 2544

ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก, ข่าวสารป่ากับชุมชน ปีที่ 9 (ฉบับที่ 17)  
เมษายน 2545, จุดทองจำกัด, กรุงเทพฯ, 2545

อร่าม ศรีปรารงค์, แนวทางการจัดการพื้นที่ป่ากันชนของอุทยานแห่งชาติเขาหลวง: กรณีศึกษา  
ตำบลกำโลน อำเภอละงู จังหวัดนครศรีธรรมราช, บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2543

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหาร  
จัดการในท้องถิ่น, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ, 2544

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาแนวทางการปรับปรุง  
องค์การบริหารจัดการที่ดิน, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ, 2547

อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, โรงพิมพ์เดียนตุลา, กรุงเทพฯ, 2545

อนุสรณ์ อุณโณ, ขบวนการเกษตรกรรมยั่งยืนในสังคมไทยและการเมืองของงานเขียน  
เกษตรกรรมยั่งยืน, มุลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย), กรุงเทพฯ, 2546

อภิชัย พันธเสน, นโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ศึกษาจากประสบการณ์  
ของโครงการ คจก., พีเพรส จำกัด, กรุงเทพฯ, 2535

อภิชัย พันธเสน, ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
, กรุงเทพฯ, 2542

อภิชัย พันธเสน, ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ  
, 2545.

อลิศรา ชูชาติ, การสัมมนาวิชาการประจำปี 2547 เรื่อง เหลียวหลังแลหน้า : ยี่สิบปีเศรษฐกิจ  
สังคมไทย, วันที่ 27-28 พฤศจิกายน 2547 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี,  
(เอกสารโรเนียว)

อุทิศ กุญอินทร์, นิเวศวิทยาป่าไม้, ภาควิชาชีววิทยาป่าไม้ คณะวนศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
, กรุงเทพฯ, (เอกสารโรเนียว), 2537

Ebregt A. and Greve P. D., **Buffer Zones and their Management: Policy and Best Practices  
for terrestrial ecosystem in developing counties**, National Reference Center for  
Nature Management (EC-LNV), International Agricultural Centre, Wageningen, the  
Netherlands, 2000, Available online: <http://www.minInv.nl>: Retrieved on 25<sup>th</sup> November  
2006

- IUCN, **Managing Protected Areas in the Tropics**, Page Bros (Norwich) Ltd.,UK, 1986, 295 p.
- Matino D., **Buffer Zones Around Protected Areas: A Brief Literature Review**, Department of Geography & Environment Studies, Electronic Green Journal Issue 15, Carleton University Canada, 2001
- Mittelman A., **Conservation and Development Linkage: Lesson learned based on 15 Years of ICDP Experience in Thailand**, edited by Agersnap H. and Funder M., Environment Development Network, 2001
- Nair, P.K. R., **An Introduction to Agro-forestry**, Kruwer, ICRAF, The Netherlands, 1993
- Ngamcharoen, C., **Application of Participation Approach to Sustainable Rural Resources Management and Environmental Conservation in Thailand: A case of Phuphan National Park Buffer Zone Thailand**, 2001, Available online:  
<http://www.nourin.tsukuba.ac.jp/~tasae/2001/Thai2001pdf>, Retrieved 10<sup>th</sup> October 2006
- Pretty, J.N., **Regenerating Agriculture: Policies and Practice for Sustainability and Self-Reliance**, Earthscan publication, UK, 1995
- Schroth G. et al, **Agro-forestry and Biodiversity Conservation in Tropical Landscapes**, Island press, Washington, 2004
- Starkey, P., **Networking for Sustainable Agriculture: Lessons from Animal Traction Development**, Sustainable Agriculture and Rural Development Program. International Institute for Environment and Development, Gatekeeper Series no.58, 1996
- Jitsaguan T. et al, **Research Report on Strategy and Policy for Sustainable Development of Agriculture: Case Study in North-Eastern Region**, Kasetsart University, 2000
- Mitchell B., **Resource and Environmental Management 2<sup>nd</sup> ed.**, Pearson Education Limited, 2002
- SMAP, **Operationalisation of the Sustainable Development Concept**, National Commission for Sustainable Development 26<sup>th</sup> June 2006, Regional Euro-Mediterranean Programme for Environment (SMAP), Regional Management Support Project, Available online: [http://www.smaprms.net/DOC/SMAPIII/Press\\_SD\\_rev.hb.pdf](http://www.smaprms.net/DOC/SMAPIII/Press_SD_rev.hb.pdf): Retrieved on 20 January 2007

World resources institute, **Buffer zone**, Available online:

[http://glossary.eea.europa.eu/EEAGlossary/B/buffer\\_zone](http://glossary.eea.europa.eu/EEAGlossary/B/buffer_zone), Retrieved on 14 September 2006

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535