



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การจัดการพื้นที่กั้นชนในประเทศไทย
Buffer Zone Management in Thailand

โดย

ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์
นางอาทิตยา พองพรหม
นางสาวนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล

มิถุนายน 2550

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย
Buffer Zone Management in Thailand

คณะผู้วิจัยประกอบด้วย

ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
นางอาทิตย์ยา พองพรหม	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
นางสาวนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล	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 ปัญหาและความรุนแรงของปัญหาในพื้นที่กันชน กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนระบบการจัดการพื้นที่กันชน และผลกระทบจากการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ

คณะผู้วิจัยหวังอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษานี้จะช่วยให้เกิดความชัดเจนในความหมายและการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนจากทัศนะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับซึ่งจะเป็นฐานข้อมูลสำคัญที่จะนำไปสู่การกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนของไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น พร้อมกันนี้ได้สรุปและเสนอแนวทางในการจัดการพื้นที่กันชนที่สามารถปรับใช้ในการวางนโยบาย และแผนการจัดการพื้นที่กันชนสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

การวิจัยครั้งนี้ไม่อาจเป็นไปได้หากไม่ได้รับความร่วมมือและสนับสนุนข้อมูลจาก ห้องสมุดศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์แห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ห้องสมุดมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ห้องสมุดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหอสมุดแห่งชาติ คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณ ดร.เกษมสันต์ จิณณวาโส เลขาธิการ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ให้ข้อแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัยครั้งนี้ รวมถึงผู้ร่วมทีมวิจัยที่อดทนเรียนรู้ รับผิดชอบ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเป็นกำลังใจซึ่งกันและกัน 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	7
2.1 แนวคิด ความหมายของพื้นที่กันชน	7
2.2 ประเภทของพื้นที่กันชน	12
2.3 ขอบเขตของพื้นที่กันชน	15
2.4 ความสำคัญของพื้นที่กันชน	18
บทที่ 3 สภาพปัญหาและขนาดความรุนแรงของปัญหาการใช้ประโยชน์และการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย	21
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
บทที่ 4 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน	40
4.1 มาตรการ และนโยบายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน	40
4.2 กฎหมาย และนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย	41
4.2.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน	42
4.2.2 กฎหมายและนโยบายสำคัญ	43
บทที่ 5 แนวคิดและแนวทางการจัดการพื้นที่กันชน	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
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	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	สรุปสาเหตุสำคัญของปัญหาและผลกระทบบางประการในการจัดการพื้นที่กันชนและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย	2
ภาพที่ 1.2	กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน	4
ภาพที่ 2.1	ลักษณะของพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Area)	8
ภาพที่ 2.2	เขตกันชนตามแนวความคิดของ Gilmour and Blockhus	11
ภาพที่ 2.3	แสดงรูปแบบการกำหนดเขตพื้นที่กันชน 2 รูปแบบ	16
ภาพที่ 2.4	การกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนโดย MIDAS	17
ภาพที่ 3.1	เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย ระหว่างปี 2504-2547	25
ภาพที่ 3.2	ปัญหาอุปสรรคในการจัดการพื้นที่เขตกันชน	31
ภาพที่ 5.1	องค์ประกอบพื้นฐาน 3 ประการของการพัฒนาแบบยั่งยืน	63
ภาพที่ 5.2	สรุปองค์ประกอบสำคัญและเป้าหมายปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	66
ภาพที่ 5.3	แสดงพื้นที่ช่องโหว่ภายในเขตอนุรักษ์	74
ภาพที่ 5.4	แสดงการจัดการพื้นที่กันชนในรัศมี 5 กม.	74
ภาพที่ 5.5	แสดงการผสมผสานปัจจัยเพื่อการจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสาน	76
ภาพที่ 5.6	พัฒนาการของการปฏิบัติตามทฤษฎีใหม่	80
ภาพที่ 5.7	ขั้นตอนการพัฒนาชุมชน โดยกระบวนการประชาธิปไตยและพัฒนา	92
ภาพที่ 5.8	องค์ประกอบสำคัญของกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน	94
ภาพที่ 6.1	แสดงความเชื่อมโยงของแนวคิด ความหมายและการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนบนฐานคิดที่แตกต่างกัน	106
ภาพที่ 6.2	แสดงลักษณะการกำหนดขอบเขต แนวกันชน ตามแนวคิดเชิงอนุรักษ์	107
ภาพที่ 6.3	พื้นที่กันชนที่มีการกำหนดแนวกันชนไว้ภายใน หรือ ภายนอกเขตอนุรักษ์	108
ภาพที่ 6.4	แสดงลักษณะการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนตามแนวคิดเชิงพัฒนา	108
ภาพที่ 6.5	แสดงลักษณะพื้นที่กันชนที่มีการกำหนดแนวกันชนภายในพื้นที่กันชน	109
ภาพที่ 6.6	แสดงความสัมพันธ์ของแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับกฎหมาย และนโยบาย ต่างๆ ของประเทศไทย	112
ภาพที่ 6.7	สรุปข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการพื้นที่กันชน	117

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 ขาดกฎหมายและองค์การดำเนินการ การพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ขาดความชัดเจนในหลักการกำหนดเขตกันชน ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และขาดการทำงานเชิงบูรณาการ ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้การจัดการพื้นที่กันชนยังขาดประสิทธิภาพ และส่งผลกระทบถึงราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กันชนหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งเรื่องสิทธิการถือครองที่ดิน และการใช้ที่ดินที่ขาดการบำรุงรักษา ปัจจุบันพบว่า มีพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 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 การจัดการพื้นที่กั้นชนในประเทศไทย มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษา วิเคราะห์ แนวคิด ความหมาย และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กั้นชน สภาพปัญหาทั้งในด้าน ขนาดของปัญหาและลักษณะประเภทของการบุกรุกเข้าใช้พื้นที่กั้นชน รวมถึงศึกษาและ วิเคราะห์แนวนโยบาย การจัดการ ผลกระทบในด้านต่างๆ และปัญหาอุปสรรคในการจัดการ พื้นที่กั้นชนของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบาย และแผนงานด้านการจัดการพื้นที่กั้นชนอย่างยั่งยืน

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

จากการศึกษาที่สามารถสรุปได้ว่า พื้นที่กั้นชน เป็นพื้นที่ที่อยู่โดยรอบ หรือ ติดกับพื้นที่ อนุรักษ์ซึ่งอาจเป็นชุมชน โดยพื้นที่นี้ให้ความหมายครอบคลุมถึง “แนวกันชน” ซึ่งจะกำหนดขึ้น หรือไม่อาจจะขึ้นอยู่กับบริบทของท้องถิ่น ส่วนขอบเขตของพื้นที่ที่จะขึ้นอยู่กับข้อตกลงของผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Stakeholders) โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดิน ปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน ซึ่งนำไปสู่ความ ยากจนของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ในภาวะที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยพบว่าแม้ พื้นที่กันชน (Buffer Zone) เป็นพื้นที่ที่พบปัญหามากที่สุด แต่ปัจจุบันการแก้ไขปัญหา ยังขาด 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 เป็นนโยบายและแผนที่น่าจะสามารถนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่กันชนได้ 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

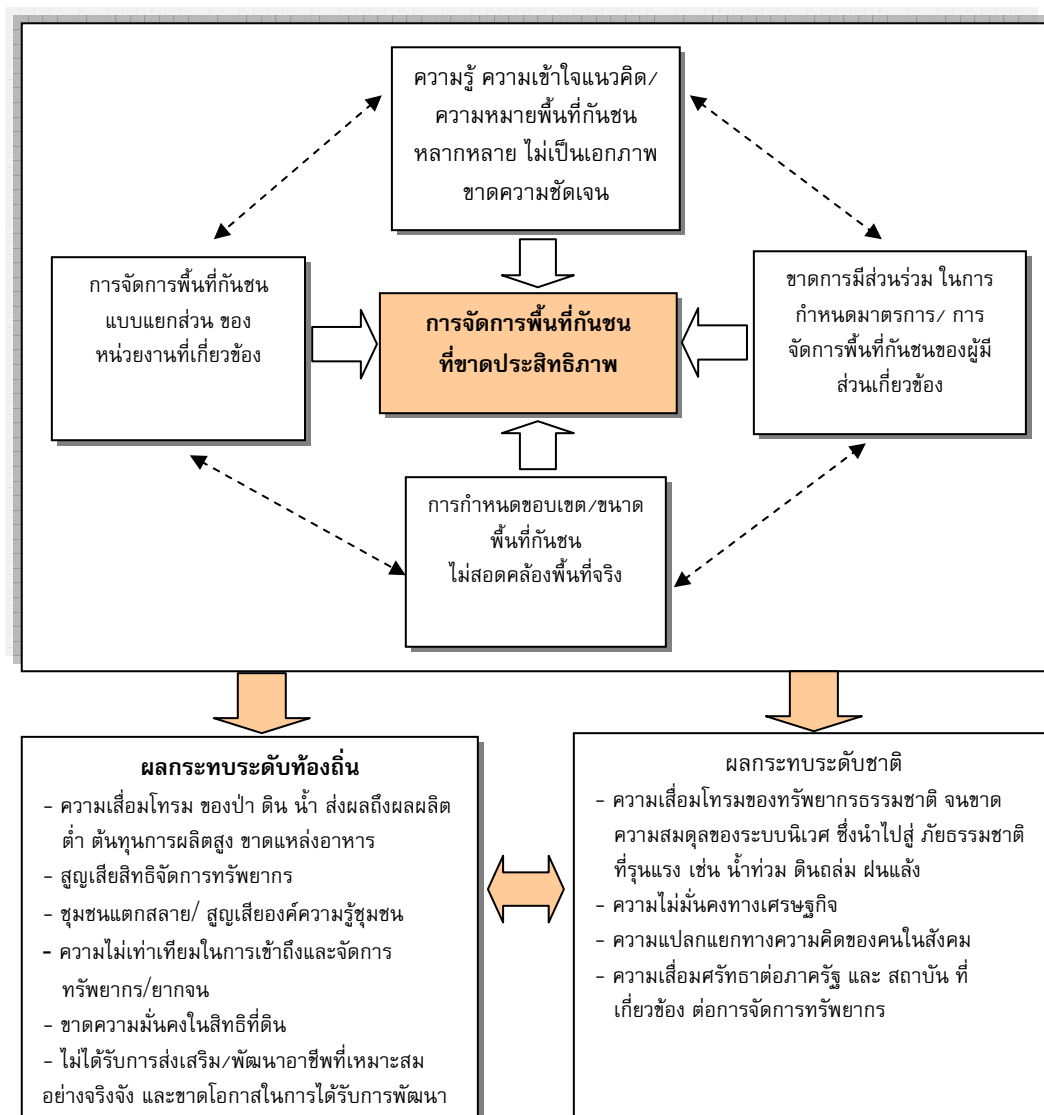
จากปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าด้วยอัตราที่รวดเร็วและรุนแรง ทำให้ประเทศไทยได้มีการทบทวนประเด็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ โดยมีการพัฒนาโครงการ มาตรการ ตลอดจนกฎหมาย ข้อบังคับ ต่างๆ ออกมาใช้ เพื่อรักษาพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 33 ของพื้นที่ทั้งประเทศ เช่น การประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ การดำเนินการโครงการหมู่บ้านป่าไม้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

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ประเทศไทยได้ประกาศให้มีพื้นที่อนุรักษ์มากกว่า 100 แห่ง อาทิ วนอุทยานเขตห้ามล่า 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 อุตสาหกรรมไม้แกะสลัก เป็นต้น (วีระชัย 2538 และ อภิชัย 2545) สาเหตุดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไม่ใช่เกิดจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือเกิดจาก “การบุกรุกของคนจน” แต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่เกิดจากทุกฝ่ายที่มีส่วนในการใช้จัดการ ดูแลรักษา ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องรวมถึงนโยบาย มาตรการต่างๆ และวิธีการปฏิบัติของภาครัฐด้วย

กว่า 30 ปี ที่ผ่านมา หลายหน่วยงานมีความพยายามที่จะบริหารจัดการทรัพยากร หรือการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชน ทั้งโครงการที่ดำเนินงานโดยองค์การพัฒนาเอกชนและองค์กรภาครัฐ ภายใต้การสนับสนุนขององค์การพัฒนาเอกชนนานาชาติ โดยพยายามปรับใช้วิธีการพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนบนแนวคิดการอนุรักษ์ผสมผสานการพัฒนา ซึ่งพบว่า มีทั้งโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ แต่โดยรวมเห็นว่าการยอมรับการกำหนดพื้นที่กันชน การบริหารจัดการโดยประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายนั้น ส่วนใหญ่ยังจำกัดอยู่ในรูปของโครงการพิเศษหรือโครงการนำร่องที่ได้รับทุนสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศและโครงการที่ดำเนินงานโดยองค์การพัฒนาเอกชน หรือเป็นกรณีการแก้ไขปัญหาที่มักจะผ่านกระบวนการการเรียกร้องของประชาชนที่ได้รับผลกระทบซึ่งใช้ระยะเวลาแก้ไขปัญหาที่ยาวนาน (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

สำหรับผลกระทบที่เกิดกับ *ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น* นั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการที่ภาครัฐใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าไปจัดการทรัพยากรโดยไม่ได้คำนึงถึงคุณค่าของวิถีชีวิต วัฒนธรรมท้องถิ่น ละเลยการมีส่วนร่วมและพัฒนาอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่ บางโครงการพยายามที่จะให้เกิดความเรียบร้อยในพื้นที่กันชนและหยุดการรบกวนป่าไม้ โดยนำรูปแบบการพัฒนาต่าง ๆ มาใช้ในขณะที่ประชาชนไม่มีความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง หรือบางโครงการไม่ได้ให้ความสำคัญกับชุมชนมากนัก ทำให้เกิดความรู้สึกถึงการจัดการที่ไม่มีความเท่าเทียมนำไปสู่การเกิดกระบวนการตอบโต้อย่างรุนแรงจากผู้ได้รับผลกระทบ (อภิชัย 2545)

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

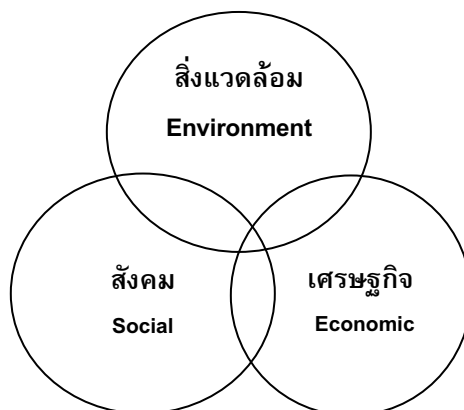
การทบทวนแนวคิด นิยาม ขอบเขต ตลอดจน ระบบการจัดการพื้นที่กันชน ผลกระทบ และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับทั้งในบริบทของไทยและต่างประเทศนั้น จะเกิดประโยชน์ต่อการจัดการพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่กันชนของไทยอย่างน้อย 2 ประการ คือ (1) ให้ความชัดเจนในความหมายและรูปแบบของพื้นที่กันชนจากทัศนะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับ 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 ทำให้เกิดพื้นที่หรือแนวเขตใหม่ที่กำหนดขึ้นมากระหว่างสองพื้นที่ 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) การจัดการพื้นที่กั้นชนรูปแบบต่าง ๆ ในประเทศไทยและตัวอย่างการจัดการในต่างประเทศ พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดในทางปฏิบัติ

4) สภาพปัญหาทั้งในด้านขนาดของปัญหาและประเภทของปัญหา รวมทั้งผลกระทบในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดการพื้นที่กั้นชนในรูปแบบต่างๆ ของประเทศไทย

5) วิเคราะห์ แนวคิด นโยบาย ตลอดจนจุดแข็งจุดอ่อนของการจัดการพื้นที่กั้นชนของประเทศไทย เพื่อเสนอเป็นแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบายหรือการวางแผนเพื่อจัดการพื้นที่กั้นชนอย่างยั่งยืน

1.5 ระยะเวลาดำเนินการวิจัย

ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ กันยายน 2549 - กุมภาพันธ์ 2550 รวมระยะเวลา 6 เดือน

1.6 ระเบียบวิธีการวิจัย

1) พื้นที่ศึกษา

พื้นที่กั้นชนในทุกภาคของประเทศไทย

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) เอกสารทางวิชาการเพื่อการพัฒนาเรื่องพื้นที่กั้นชนและการจัดการพื้นที่กั้นชนของประเทศไทย ที่เป็นปัจจุบัน และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืน

2) แนวทางและมาตรการที่เหมาะสมที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนการกำหนดนโยบายในการจัดการพื้นที่กั้นชน

บทที่ 2

แนวคิด ความหมาย และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน

2.1 แนวคิด ความหมายของพื้นที่กันชน

แนวคิดเรื่องการจัดการพื้นที่กันชนไม่ใช่เรื่องใหม่ พบว่ามีการกล่าวถึงแนวคิดนี้พร้อมทั้งนำมาบรรจุในนโยบาย และการวางแผน ในหน่วยงานพัฒนาต่างๆ มาตั้งแต่ช่วง ปี 2513 แนวคิดพื้นที่กันชนพัฒนาขึ้นจากความปรารถนาที่จะรักษาพื้นที่แกนกลางของพื้นที่อนุรักษ หรือพื้นที่อนุรักษทั้งหมด โดยลดผลกระทบเชิงลบจากกิจกรรมของมนุษย์ที่จะเกิดต่อธรรมชาติ

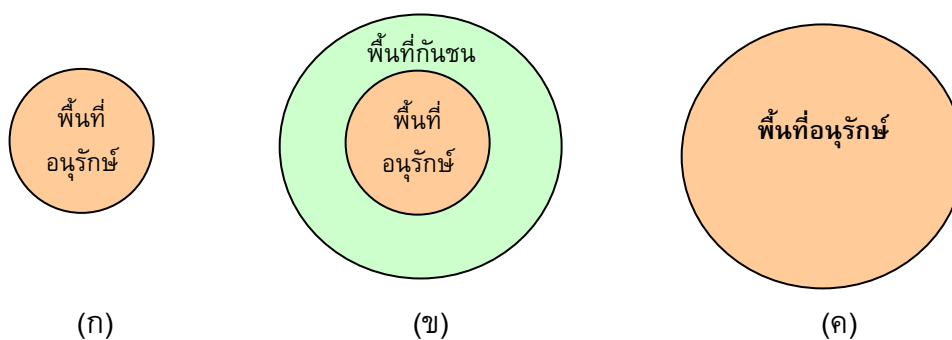
Ebregt และ Greve (2543) ได้สรุปพัฒนาการของแนวคิดการจัดการพื้นที่กันชน ไว้ 3 ช่วง คือ ในช่วงแรก พื้นที่กันชนเป็นเหมือนเครื่องมืออย่างหนึ่งของมนุษย์ในการปกป้องพืชผลทางการเกษตรจากการเข้ามาทำลายของสัตว์ที่จะออกมาจากเขตป่า ในช่วงที่สองคือประมาณ 10-20 ปี ที่ผ่านมา หลักการของพื้นที่กันชนได้ถูกประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันรักษาพื้นที่อนุรักษจากผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมของ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

ในช่วงปี 2513 แนวคิดการจัดการพื้นที่กันชน กลายเป็นแนวคิดที่นำไปใช้อย่างกว้างขวางเพื่อปลูกเร้าจิตสำนึกประชากรโลกให้เห็นคุณค่าของทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งกำลังได้รับผลกระทบอย่างหนักจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสิทธิในการใช้ทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ทำให้แนวคิดพื้นที่กันชนปรับเปลี่ยนไปสู่การให้ความสำคัญของคุณค่าทางสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น โดยพบว่า แนวคิดในมุมมองดังกล่าวได้นำมาใช้ในเชิงโครงสร้างครั้งแรกโดย UNESCO ภายใต้โปรแกรมมนุษย์และชีวมณฑล หรือ Man and Biosphere Program (MAB) โปรแกรม ดังกล่าวนี้นี้ ในแต่ละประเทศจะเป็นผู้กำหนดพื้นที่สงวนชีวมณฑลในประเทศของตนเองตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ 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) ซึ่งภายใต้โปรแกรมดังกล่าวได้ให้นิยามของเขตกันชน ไว้ว่า เป็นพื้นที่รอบแกนกลาง และอนุญาตให้มีเพียงกิจกรรมที่ไม่ขัดแย้งกับการอนุรักษในเขตแกนกลาง และช่วยคุ้มครองเขตแกนกลางด้วย รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่ใช้ดำเนินการกิจกรรมความร่วมมือที่เหมาะสมด้านนิเวศวิทยา เช่น การศึกษาสิ่งแวดล้อม นันทนาการ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษและการวิจัยต่างๆ

สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันมีพื้นที่สงวนชีวมณฑลแล้ว 4 แห่ง ได้แก่ พื้นที่สงวนชีวมณฑลสะแกราช จ.นครราชสีมา พื้นที่สวนสัก-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 จะเห็นว่า มีอยู่ 2 ความหมายหลัก คือ การอนุรักษ์ และการพัฒนา นั้นหมายถึง จะต้องมีการกิจกรรม 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 ทำไม่ไม่กำหนดพื้นที่อนุรักษ์ครอบคลุมทั้งหมดซึ่งนั่นหมายถึงการที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ 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 อย่างไรก็ตามพบว่าส่วนใหญ่ยังไม่มีการตรากฎหมายเรื่องพื้นที่กันชนโดยเฉพาะ 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 พื้นที่กันชนคือพื้นที่ด้านนอกรอบพื้นที่อนุรักษ์ (Protected

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

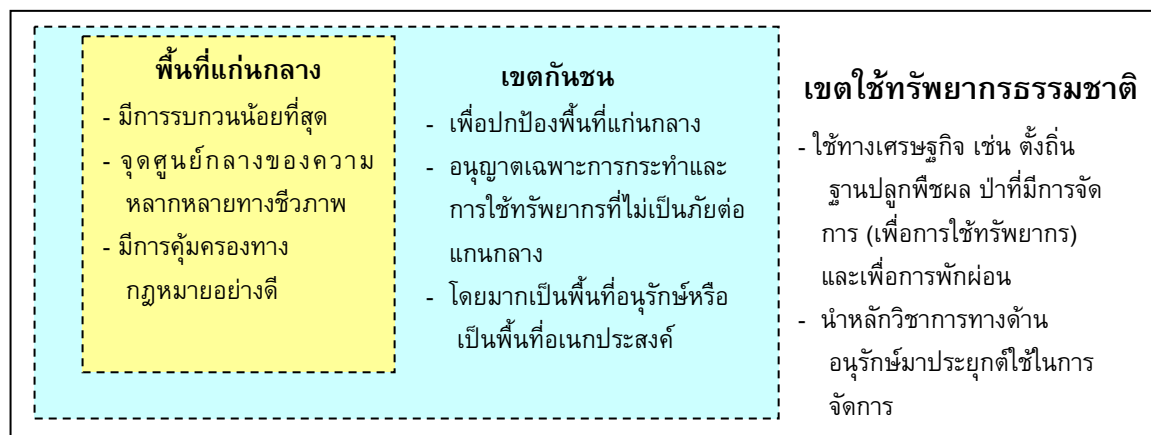
(2) ในกลุ่มนักอนุรักษ์ที่ให้ความสำคัญด้านมิติทางสังคมหรือการพัฒนามากขึ้น กลับมองว่าพื้นที่กันชนเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งที่มีกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้น ทั้งนี้หมายถึงพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ที่ไม่ใช่พื้นที่อนุรักษ์ เช่น ความหมายที่ให้ไว้โดย Wild และ Mutebi (1996) ว่าเป็นพื้นที่ซึ่งมักจะอยู่โดยรอบของพื้นที่อนุรักษ์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

ปัจจุบันพบว่ามีความหมายของพื้นที่กันชนไว้มากมายซึ่งความหมายที่ให้ไว้ยังมีความแตกต่างกัน บนพื้นฐาน 2 แนวคิด ดังกล่าวข้างต้น เช่น ความหมายที่ MIDAS Agronomics Company Limited เสนอต่อกรมป่าไม้ของไทยตั้งแต่ปี 2536 คือ พื้นที่หรือแนวทางภูมิศาสตร์ หรือพื้นที่ทางกายภาพที่อยู่ระหว่างพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่อาศัยและทำกินของราษฎรที่มีการยอมรับให้ดำเนินกิจกรรมการผลิตของราษฎรได้ (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 โดยการพัฒนาจะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนากับการอนุรักษ์ 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 โดยสามารถเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนรอบนอกในขณะเดียวกันด้วย ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การสร้างจิตสำนึกและแนวร่วมการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่คุ้มครองให้คงอยู่สืบไปชั่วลูกชั่วหลาน ซึ่งสอดคล้องกับความหมายที่ให้ไว้โดยกรมป่าไม้ (2545) ว่า พื้นที่เขตกันชนหมายถึงพื้นที่โดยรอบพื้นที่อนุรักษ์ในรูปแบบต่างๆ เช่น พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรม หรือชุมชน ที่เมื่อมีการใช้ประโยชน์ในแนวทางไม่เหมาะสมแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียด้านต่างๆ 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.) ภายใต้โครงการประสานความร่วมมือเพื่ออนุรักษ์และพัฒนากลุ่มป่าห้วยขาแข้ง ว่าเขตกันชนหมายถึงพื้นที่บริเวณที่อยู่ติดกับเขตอนุรักษ์ ซึ่งพิจารณาจากสภาพพื้นที่ด้านกายภาพ นิเวศน์ เศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก และที่สำคัญมองว่า ปัจจุบันพื้นที่เขตกันชนส่วนใหญ่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ ชาญชัย (2544) ให้ความหมายของพื้นที่กันชนว่า คือพื้นที่โดยรอบพื้นที่อนุรักษ์ประกอบด้วยหมู่บ้าน ประชาชน พื้นที่เกษตรกรรม และวิถีชีวิตของประชาชนที่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับพื้นที่อนุรักษ์

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

จากความหมายที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่าส่วนใหญ่ไม่มีการกำหนดพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์หรือไม่มีการกำหนดขอบเขตและขนาดของพื้นที่กันชนไว้ตายตัว ยกเว้นความหมายที่อิงตาม MIDAS แต่การกำหนดความหมายยังมีความแตกต่างกันในเชิงพื้นฐานความคิดและการให้คำแนะนำเรื่องการอนุรักษ์และการพัฒนา ผลจากการมองนี้ที่แตกต่างกัน ทำให้ปัจจุบันยังมีหลักการในการกำหนดประเภท ขอบเขตพื้นที่กันชน ตลอดจนการนำวิธีการต่างๆ มาใช้ในการจัดการพื้นที่ที่แตกต่างกัน

2.2 ประเภทของพื้นที่กันชน

พื้นที่กันชนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของชุมชน สามารถแบ่งตามสภาพข้อจำกัดของพื้นที่ ทรัพยากร และความจำเป็นของชุมชนรอบแนวเขต ได้เป็นประเภทใหญ่ๆ รวม 4 ประเภท (IUCN 2529 อ่างใน 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

มาโนช (2537) มองว่า การกำหนดเขตแบบนี้เป็นวิธีสุดท้ายที่จะรักษาพื้นที่นั้นไว้ไม่ให้ถูกตัดขาดจากพื้นที่อนุรักษ์ อาจให้ผลดีหากจัดการอย่างรอบคอบ การสร้างแนวร่วมการอนุรักษ์ทรัพยากรดำเนินการได้ง่าย เนื่องจากชุมชนไม่สูญเสียโอกาสการใช้ทรัพยากร ส่วนข้อเสียคือความเสี่ยงต่อการสูญเสียแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชพรรณและสัตว์ป่าในพื้นที่คุ้มครองมีสูงมาก การจัดการควบคุมดูแลและการกำหนดหลักเกณฑ์ของการใช้ทรัพยากรให้เป็นแบบดั้งเดิมและเป็นไปตามความจำเป็นกระทำไต่ยาก เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของการเก็บทรัพยากรที่เป็นอยู่ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อหารายได้มากกว่าการใช้สอยในครัวเรือนเพียงอย่างเดียว

2) เขตกันชนที่เป็นป่า (Forest Buffer Zone) เป็นพื้นที่รอบเขตด้านนอกป่าเพื่อการอนุรักษ์ อาจเป็นป่าเศรษฐกิจเพื่อผลิตไม้ท่อนหรือไม้พื้น ป่าสงวนแห่งชาติที่ยังคงมีความสมบูรณ์หรือป่าชั้นสอง รวมถึงพื้นที่ป่านอกเขตอนุรักษ์ใกล้เคียงชุมชนที่ใช้เพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ หรือในลักษณะป่าชุมชนเพื่อการจัดการและการใช้สอยแบบยั่งยืนในหมู่บ้าน อันสามารถทดแทนการเข้าไปใช้ทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์ได้ ข้อดีของการจัดการแนวกันชนประเภทนี้คือ ดำเนินการได้ง่าย เนื่องจากพื้นที่ดำเนินการเป็นพื้นที่ของรัฐ มีแนวโน้มการได้รับความร่วมมือจากชุมชนสูง การสร้างแนวร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรดำเนินการได้ง่าย เนื่องจากชุมชนไม่สูญเสียโอกาสการใช้ทรัพยากร อีกทั้งความเสี่ยงต่อการสูญเสียแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชพรรณและสัตว์ป่าในพื้นที่คุ้มครองได้อีกด้วย ส่วนข้อจำกัดในการดำเนินการคือ ต้องมีพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์เป็นของรัฐเพียงพอจึงจะดำเนินการได้ ซึ่งในปัจจุบันมีพื้นที่อนุรักษ์ส่วนน้อยเท่านั้นที่ไม่ถูกล้อมรอบด้วยพื้นที่ครอบครองของราษฎร (มาโนช 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 ย่อมเกิดการลงทุนในด้านต่างๆ 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

- เขตกันชนริมน้ำลำธาร (Streamside Buffer Zone) เป็นเขตกันชนที่เป็นป่าหรือพืชพันธุ์ปกคลุม บริเวณริมน้ำหรือทะเลสาบ ขนาดความกว้างของพื้นที่อาจกำหนดโดยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อปกป้องพื้นที่บริเวณริมน้ำจากการรบกวนโดยการเผาไหม้และการเกษตร 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 และอำนวยความสะดวกเคลื่อนกำลังทหาร เช่น เขตกันระหว่างเกาหลีเหนือใต้ เขตกันระหว่างยุโรปตะวันตกตะวันออก เป็นต้น

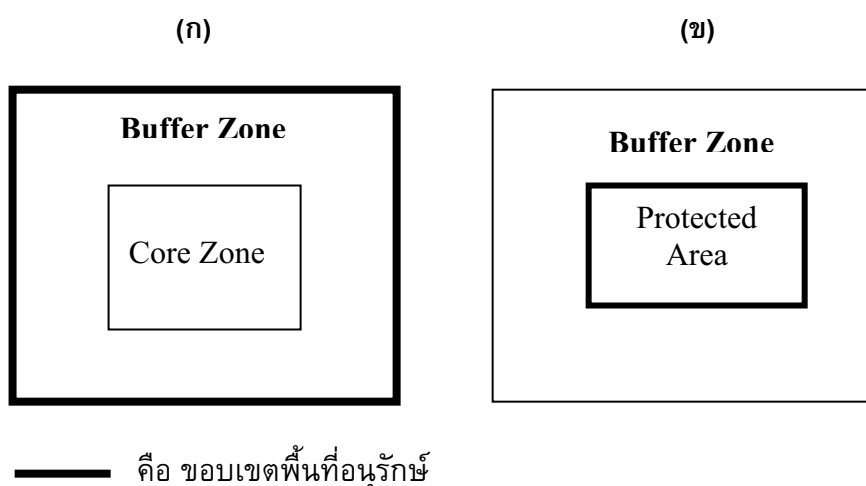
จากประเภทของเขตกันชนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากร ที่มีผู้แบ่งประเภทไว้ 4 ประเภทใหญ่ นั้น จะเห็นว่าเกือบทุกประเภทเป็นแนวกันชนที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวกันระหว่างพื้นที่เขตอนุรักษ์กับชุมชนโดยรอบ และเป็นพื้นที่ของรัฐที่กำหนดขึ้นโดยรัฐ ยกเว้นเขตกันชนทางเศรษฐกิจที่แม้จะชัดเจนว่าเป็นพื้นที่ที่ประชาชนเข้าทำประโยชน์ได้ แต่ยังไม่ชัดเจนนักว่าประชาชนมีสิทธิในการครอบครอง การอยู่อาศัยเป็นชุมชนและใช้ประโยชน์อื่นๆ มากน้อยเพียงใด และเป็นพื้นที่ของรัฐหรือเอกชนซึ่งหากตีความหมายจากคำอธิบายข้างต้นแล้วมีความคล้ายคลึงกับพื้นที่ที่ปัจจุบันได้รับประกาศเขตเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน หรือยังเป็นพื้นที่รัฐซึ่งมีอาณาบริเวณครอบคลุมพื้นที่ของเอกชนบางส่วน โดยที่พื้นที่นั้นมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค การส่งเสริมการเกษตรตลอดจนส่งเสริมอาชีพต่างๆ ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องสิทธิการถือครอง และการใช้ทรัพยากรบางประการ ซึ่งความไม่ชัดเจนนี้ เป็นความไม่ชัดเจนที่สอดคล้องกับข้อถกเถียงในเรื่องการให้คำนิยามของ เขตกันชน ที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อแรก และพบว่าเขตกันชนที่ให้คำหมายโดยกลุ่มนักพัฒนามีแนวโน้มที่จะสนับสนุนคำอธิบายพื้นที่กันชนทางเศรษฐกิจ 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



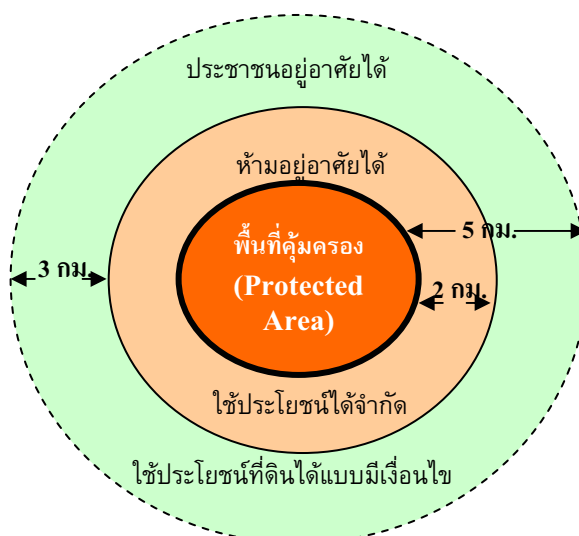
ภาพที่ 2.3 แสดงรูปแบบการกำหนดเขตพื้นที่กันชน 2 รูปแบบ

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

MIDAS ได้เสนอแนวทางการกำหนดเขตกันชนเชิงภูมิศาสตร์ ว่าควรอยู่รอบพื้นที่คุ้มครอง เช่น พื้นที่เขตทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้ง โดยจะต้องรวมพื้นที่อย่างน้อย 5 กิโลเมตร จากเส้นเขตป่า ซึ่งแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ พื้นที่กันชนชั้นใน รัศมี 2 กิโลเมตรจากเขตพื้นที่คุ้มครองจะต้องไม่มีมนุษย์เข้าไปอาศัยอยู่ แต่อาจเข้าไปทำประโยชน์ได้ในลักษณะจำกัด และพื้นที่กันชนชั้นนอกที่ ต้องมีการเข้มงวดกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน แต่ยอมให้มนุษย์เข้าไปอาศัยอยู่ได้ (MIDAS 2536) ซึ่งอาจอธิบายให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้นจากภาพที่ 2.4 จะเห็นได้ว่าเขตกันชนตามหลักการแบ่งเขต

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

แนวคิดของ MIDAS ดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชน เนื่องจากขาดการพิจารณาสภาพความเป็นจริงของปัญหาการขยายตัวในการบุกเบิกและใช้พื้นที่ป่าของราษฎร และขาดความเข้าใจถึงสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ทั้งในแง่ภูมิศาสตร์และทางกายภาพ ภายใต้นิยามดังกล่าวจะเห็นว่ารัฐยังไม่สามารถจัดการกับพื้นที่กันชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ 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 ซึ่งจะมีองค์ประกอบในการพิจารณาประกอบด้วยขนาดของพื้นที่ที่ถือครองตามความจำเป็นในทางเศรษฐกิจของครอบครัว 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 เพื่อจะลดปัญหาความขัดแย้งต่างๆที่ไม่จำเป็นลง โดยแสวงหาความร่วมมือจากราษฎรในทางบวกที่จะช่วยกันดูแลรักษาพื้นที่ป่าแทนที่จะเป็นความขัดแย้งตั้งแต่เริ่มต้น ส่วนข้อที่ 3 ได้พิจารณาการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นพลวัตไม่ใช่ลักษณะภาพนิ่ง ดังนั้นหากทำงานได้สำเร็จในพื้นที่รัศมี 5 กิโลเมตร แรกห่างจากพื้นที่ป่าก็ควรดำเนินการในลักษณะเดียวกันต่อในพื้นที่ที่ห่างออกมา (อภิชัย 2545)

อย่างไรก็ตาม ชาญชัย (2544) กลับมองว่าขนาดของพื้นที่กันชนน่าจะขึ้นอยู่กับกิจกรรมของประชาชนที่ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งประชาชนที่ถูกจัดว่าอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่กันชนควรมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การจัดการแบบวนศาสตร์ชุมชน หรือป่าชุมชน หรือป่าสังคม เป็นต้น ทั้งนี้วิธีการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการและการใช้ประโยชน์นั้นอาจแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่

2.4 ความสำคัญของพื้นที่กันชน

การจัดการพื้นที่กันชนนั้นมีการดำเนินการมานานแล้วแต่ยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เนื่องจาก (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 ช่วยปรับปรุงการทำมาหากินและเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนรอบป่า ช่วยให้องค์กรท้องถิ่นหันมาสนับสนุนการอนุรักษ์ ตลอดจนการที่คนได้รับประโยชน์จากการใช้เป็นพื้นที่สำรองของพืชและสัตว์ต่างๆ รวมถึงการช่วยแพร่ขยายพันธุ์ไปสู่แหล่งเสื่อมโทรมอื่นๆ

บทที่ 3

สภาพของปัญหาและขนาดความรุนแรงของปัญหา การใช้ประโยชน์ และการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย

3.1 ปัญหาและขนาดความรุนแรงของปัญหาการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชน

หากพิจารณาความหมายของพื้นที่กันชนจากผลการศึกษาในบทที่ 2 จะเห็นว่า โดยรวมแล้ว คำว่าพื้นที่กันชนคือพื้นที่ซึ่งอาจอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ หรืออยู่โดยรอบหรือติดต่อกับพื้นที่อนุรักษ์ ตามกฎหมาย และมักจะพบว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเดิมที่ถูกบุกเบิกจากราษฎรมา ระยะเวลาหนึ่งเพื่อปรับเปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและพัฒนาไปสู่การตั้งถิ่นฐานและมีชุมชนเกิดขึ้น นอกจากนี้พื้นที่ดังกล่าวมักถูกภาครัฐประกาศเขตเป็นพื้นที่ของรัฐ นั่นหมายความว่าราษฎรที่อาศัย อยู่กลายเป็นผู้บุกรุกตามกฎหมาย ตัวอย่างของพื้นที่ที่มีขอบเขตทางกฎหมายค่อนข้างชัดเจนคือ พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินในส่วนที่เป็นที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมที่ได้รับมอบจากป่าไม้เป็นอีก พื้นที่หนึ่งที่เป็นพื้นที่กันชน ซึ่งมีอยู่ประมาณ 43 ล้านไร่ และหากพิจารณาแล้วราษฎรกลุ่มนี้มีความ ชัดเจนในเรื่องการถือครองและการใช้ประโยชน์มากกว่าราษฎรอีกหลายกลุ่มแม้ว่าจะมีข้อจำกัดในการ ใช้ประโยชน์และสิทธิในการจำหน่ายและถายโอน แต่ปัญหาสำคัญคือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ที่ต้องเร่งแก้ไข นอกจากราษฎรในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว มีราษฎรอีกจำนวนมากที่กำลังรอมাত্রการ แก้ไขปัญหาที่มีความชัดเจนและเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรที่ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวน แห่งชาติ รวมทั้งพื้นที่โดยรอบที่เป็นพื้นที่คาบเกี่ยว หรือรอยต่อระหว่างเขตอนุรักษ์และพื้นที่นอกเขต อนุรักษ์

อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันจำนวนราษฎรและพื้นที่ถือครองในพื้นที่กันชน ในประเทศไทย รวมถึงจำนวนราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการพื้นที่ นั้นยังคงขาดความชัดเจนอยู่มาก และยังไม่พบการรวบรวมสถิติของผู้ได้รับผลกระทบที่อาศัยอยู่ในเขตดังกล่าวในภาพรวมของทั้ง ประเทศ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มี การจัดแบ่งพื้นที่กันชนอย่างชัดเจน มีเพียงการนำเสนอ การศึกษา หรือ บันทึกเหตุการณ์การเรียกร้องเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและ ราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำหรือคาบเกี่ยวระหว่างเขตอนุรักษ์และเขตทำกินซึ่งตรงกับนิยามของ พื้นที่กันชน เป็นกรณีไป

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาและสรุปลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติใน พื้นที่กันชน ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นพื้นที่ป่าไม้เดิม เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยาน และพื้นที่อนุรักษ์ ตามกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ซึ่งส่วนใหญ่ราษฎรในพื้นที่ยังประสบปัญหาความ ไม่ชัดเจนในเรื่องการสิทธิถือครอง และเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะสอดคล้องตามความหมายของคำว่า พื้นที่ กันชนทั้งในเขตและนอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทาง หรือวิธีการต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูสภาพที่เสื่อมโทรมของทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน 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 ครอบครัวยุคใหม่ที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแต่ต้องเช่าที่ดินเพิ่มบางส่วน เพิ่มขึ้นจาก 893,233 ครอบครัวยุคใหม่ เป็น 969,355 ครอบครัวยุคใหม่ ในช่วงเดียวกัน และ ปี 2544 พบว่า ในพื้นที่ 25 จังหวัดที่มีโครงการกองทุนที่ดิน มีผู้ต้องการที่ทำกินสูงถึงประมาณ 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 อย่างไรก็ตาม จากผลการสำรวจและพิสูจน์สิทธิ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านจัดการที่ดินและป่าไม้ ได้แก่ กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ พบว่า ราษฎรบางส่วน ได้บุกเบิกที่ดินเพื่อตั้งชุมชน และเป็นที่ทำกินมาก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานดังกล่าว อยู่ระหว่างการดำเนินการรับขึ้นทะเบียน ตรวจสอบและพิสูจน์สิทธิ เพื่อวางแผนการจัดการต่อไป

เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรพื้นฐานสำหรับการดำรงชีพและการผลิตที่สำคัญยิ่ง ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินจึงเป็นปัญหาหนึ่งที่เป็นต้นเหตุของปัญหาอื่นๆ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ก้นชนของประเทศไทย คือการที่ไม่สามารถแยกแยะได้ชัดเจนระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ก้นชน เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดพื้นที่ก้นชนที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย 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 (กรมอุทยานแห่งชาติ 2547) จากผลการสำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศโดยกรมป่าไม้ ในช่วงปี 2541-2543 พบว่ามีราษฎรถือครองพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ 336,824 ราย รวมพื้นที่ประมาณ 5.8 ล้านไร่ นอกจากนี้กรมอุทยานแห่งชาติได้สำรวจการถือครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายจนถึงปี 2549 พบว่ามีราษฎรถือครองอยู่ 138,768 ราย รวมพื้นที่ประมาณ 1.9 ล้านไร่ (กรมอุทยานแห่งชาติ 2550)

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

3.1.2 ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้

1) สภาพปัญหา

ปัญหาสำคัญและน่าเป็นห่วงในปัจจุบันคือการลดลงของทรัพยากรป่าไม้ทั้งในเชิงปริมาณพื้นที่และเชิงคุณภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศและประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ขาดแหล่งปัจจัยสี่ที่จะสนองต่อความต้องการของประชาชนในประเทศ ขาดความสมดุลของระบบนิเวศสำหรับสาเหตุของการลดลงของป่าไม้นั้นมีหลายประการ เช่น การสัมปทานป่าไม้ การลักลอบตัดไม้

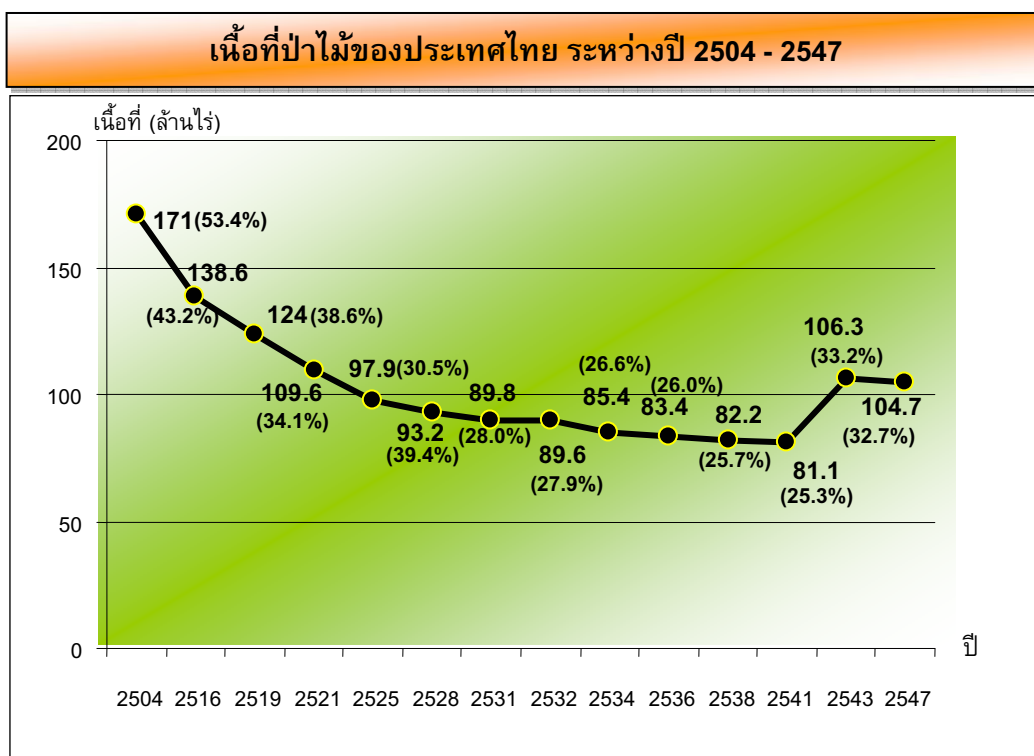
ทำลายป่า การเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนพื้นที่ป่าเป็นแหล่งท่องเที่ยว การก่อสร้างสาธารณูปโภค และการเกิดไฟป่า การขยายพื้นที่ที่อยู่อาศัยและเกษตรกรรม (พิทยา 2537) ซึ่งประการหลังนี้นับว่าถูกกล่าวถึงมากที่สุดเนื่องจากทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่จากป่าเป็นพื้นที่ เกษตรกรรมมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด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

นอกจากทรัพยากรป่าไม้จะลดลงในเชิงปริมาณแล้ว ด้านคุณภาพหรือความอุดมสมบูรณ์ก็ลดลงตามไปด้วย ตัวชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งคือ ความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งถือว่าสำคัญต่อชีวิตของมนุษยชาติ ทั้งความหลากหลายของระบบนิเวศ ความหลากหลายของชนิดพันธุ์และความหลากหลายของพันธุกรรม แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง แต่พบว่าที่ผ่านมาความหลากหลายทางชีวภาพถูกคุกคามและได้รับความเสียหายอย่างต่อเนื่อง สาเหตุสำคัญคือ การทำลายถิ่นที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงอย่างรวดเร็ว 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 ผลดังกล่าวเป็นการประเมินเบื้องต้นในปี 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 ยังส่งผลทำให้สัตว์ป่าขาดแหล่งที่อยู่อาศัยประกอบการล่าสัตว์ป่าทั้งเพื่อการดำรงชีพและอาหาร 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 นอกจากนี้สายพันธุ์ข้าวพืชมืองเดิมในประเทศไทยที่คาดว่า มีนับหมื่นสายพันธุ์ ปัจจุบันสูญพันธุ์ไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพาะปลูกและนิยมสายพันธุ์ใหม่

จากตารางที่ 3.3 ประเทศไทยพบสัตว์เลื้อยลูกด้วยนม 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) พื้นที่ทำการเกษตรส่วนใหญ่ประสบปัญหาสภาพเสื่อมโทรมทั้งโดยธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ โดยเฉพาะพื้นที่เขตกันชน เช่นในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งคิดเป็นประมาณ 1 ใน 3 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ความเสื่อมโทรมของดินเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น การชะล้างพังทลายของดิน ดินที่มีปัญหาต่อการใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม เช่น ดินเค็ม ดินเปรี้ยวจัด ดินกรด ดินอินทรีย์(พู) ดินทรายจัด หน้าดินตื้น และดินบนพื้นที่สูงชัน ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ หากแยกตามการใช้ประโยชน์พบว่าเป็นที่ดินที่ขาดอินทรีย์วัตถุประมาณ 98.7 ล้านไร่ เกิดการพังทลายของดิน 108.87 ล้านไร่ ดินที่มีปัญหาต่อการใช้ประโยชน์ 209.84 ล้านไร่ และที่ดินที่ใช้ไม่ถูกต้องตามศักยภาพ 35.6 ล้านไร่

จะเห็นได้ว่าสาเหตุของความเสื่อมโทรมของดิน มีทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและการใช้ที่ดินที่ไม่ถูกต้องเช่นเพาะปลูกติดต่อกันเป็นเวลานานการทำการเกษตรบนพื้นที่ป่าเดิมโดยเฉพาะที่สูง โดยเฉพาะพื้นที่ทางภาคเหนือหรือในเขตพื้นที่กันชน มีการใช้สารเคมีจำนวนมาก และใช้เครื่องจักรกลหนักทำการเกษตร ทำให้โครงสร้างดินเสียไป นอกจากนี้การที่เกษตรกรไม่มีการอนุรักษ์ในที่ดิน 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 ความเสื่อมโทรมของดินส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตร ประมาณว่าแต่ละปีเกษตรกรที่มีพื้นที่ชะล้างพังทลายจะมีผลผลิตลดลงถึงร้อยละ 25 จากผลผลิตเดิม (3) ผลกระทบด้านสังคม เกษตรกรมีรายได้ทางการเกษตรลดลง เนื่องจากทางเลือกในการผลิตและรายได้ลดลง มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้มากขึ้นเพื่อขยายพื้นที่ทำกินและต้องการพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์สูง บางกลุ่มต้องอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำ ทั้งสองประเด็นเป็นเหตุให้เกิดปัญหาและผลกระทบทางด้านสังคมต่าง ๆ ตามมา (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2543)

การชะล้างพังทลายของดินถือเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทยซึ่งมีสาเหตุมาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ในเชิงอนุรักษ์ โดยพบว่าปัญหาของประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 33 ของพื้นที่ประเทศ อยู่ในระดับสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก (ร้อยละ 23) และค่าเฉลี่ยของเอเชียแปซิฟิก (ร้อยละ 24.8) จากรายงานของกรมพัฒนาที่ดินเมื่อปี 2545 พบว่ามีการชะล้างพังทลายของดินรวมประมาณ 108.87 ล้านไร่ ปัญหาการชะล้างพังทลาย ในส่วนของพื้นที่ภูเขาลาดชัน มีอยู่ประมาณ 96 ล้านไร่ พื้นที่เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกทำลาย ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหน้าดินที่มีความอุดมสมบูรณ์และแร่ธาตุอาหารพืชออกไปจากพื้นที่ประมาณ 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.พิบูล 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. คิมกุก จ.จันทบุรี	30 ก.ค. 42	มีการอพยพ ชาวบ้านออกจากพื้นที่ก่อนเกิดเหตุ แต่พบมีบ้านเรือนเสียหาย การปลูสัตว์และพื้นที่การเกษตรเสียหายมากมาย
บ.ธารทิพย์ (หุบูด) 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.ชนะเจือ และ ต.จะเรอ อ.แม่ระบาด จ.ตาก	20 พ.ค. 47	มีผู้เสียชีวิต 5 คน บ้านเสียหายทั้งหมด 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 ครัวเรือน 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 บ้านเรือนเสียหายทั้งหมด 18 หลัง เสียหายบางส่วน 55 หลัง
อ.ลับแล อ.ท่าปลา อ.เมือง จ.อุตรดิตถ์ อ.ศรีสขันธ์ จ.สุโขทัย และ อ.เมือง จ.แพร่	23 พ.ค. 49	ผู้เสียชีวิต 83 คน สูญหาย 33 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งหมด 673 หลัง พื้นที่การเกษตร 481,830 ไร่ มูลค่าความเสียหาย 308.6 ล้านบาท

ที่มา: กรมทรัพยากรธรณี 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 อย่างไรก็ตามแม้ว่าหลังการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศก็ยังมีไม่ถึงร้อยละ 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 นอกจากนี้แนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังไม่มีมีการกล่าวถึงในกฎหมายดังกล่าวซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเชื่อของประชาชนท้องถิ่นที่ใช้ชีวิตและใช้ประโยชน์จากป่ามาโดยตลอด (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2548) นอกจากนี้การเน้นรูปแบบการจัดการพื้นที่อนุรักษ์แบบแยกคนออกจากป่า เนื่องจากแนวคิดที่ว่า คน คือปัจจัยสำคัญในการบุกรุกและทำลายป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนที่ถูกมองว่าเป็นผู้แผ้วถางบุกรุกเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่ทำกิน และเป็นต้นเหตุของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นความเชื่อตามแนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบดั้งเดิมที่ยังมองการอนุรักษ์และการพัฒนาแบบแยกส่วน ส่งผลให้ในอดีตที่ผ่านมารัฐยังให้ความสำคัญกับคนซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรป่าไม้ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมไม่มากนัก ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มที่อาศัยอยู่พื้นที่ต่อเนื่องจากเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย ยังไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าเท่าที่ควร แต่หากพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ของไทยนั้นจะพบว่า การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไม่ใช่เกิดจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเกิดจาก “การบุกรุกของคนจน” แต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่เกิดจากทุกฝ่ายที่มีส่วนในการใช้ จัดการ ดูแลรักษา ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องรวมถึงนโยบายมาตรการต่างๆ และวิธีการปฏิบัติของภาครัฐ

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

สนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศ และโครงการที่ดำเนินงานโดยองค์กรพัฒนาเอกชนหรือเป็นกรณี การแก้ไขปัญหาที่มักจะผ่านกระบวนการการเรียกร้องของประชาชนที่ได้รับผลกระทบซึ่งใช้ระยะเวลา แก้ไขปัญหายุาวนาน (แมน และคณะ 2546)

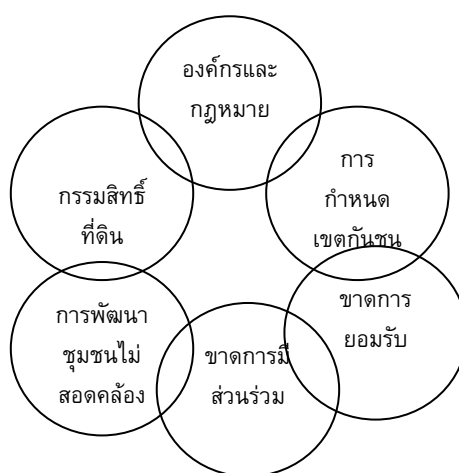
ปัญหาดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับ ธนิต 2547 อ้างอิงจาก มณฑล และ สมศักดิ์ 2536 กล่าวว่าปัญหาในการบริหารจัดการ หรือการจัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันชนเกิดจากหลาย สาเหตุ ดังภาพที่ 3.2 ซึ่งสรุปประเด็นปัญหาไว้ดังนี้

(1) ปัญหาด้านกฎหมายและองค์กรดำเนินการ

ปัจจุบันมีกฎหมาย 4 ฉบับด้านการคุ้มครองและสงวนป่า ได้แก่ พระราชบัญญัติป่า สงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ด้านการป่าไม้และควบคุมกิจการป่าไม้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2503 ด้านการอนุรักษ์ป่า ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้กล่าวถึงเขตกันชนหรือให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ใดในการจัดการพื้นที่รอบพื้นที่อนุรักษ์เป็นเขตกันชนได้ วัฒนาและทิพวรรณ (2536) กล่าวว่า การออกกฎหมายใหม่รองรับการจัดการเขตกันชนยังต้องการเวลาดำเนินการอีกระยะ หนึ่ง

(2) การขาดความมั่นคงในกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎรในพื้นที่เขตกันชน

เป็นที่ยอมรับว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญต่อการส่งเสริมให้ราษฎรมีการพัฒนาที่ดินให้เกิดความยั่งยืน เขตกันชนจัดการได้ง่ายถ้ากรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ หากที่ดินที่จะจัดการนั้นเป็นของราษฎรแล้วจะอาศัยการเจรจาต่อรองและการประนีประนอมเพื่อให้เกิดการยอมรับของราษฎรเจ้าของที่ดิน ในทางปฏิบัติแล้วรัฐควรให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินกับราษฎรที่มีที่ดินอยู่ใกล้พื้นที่อนุรักษ์ 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 นโยบายได้เน้นให้นักด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและแก้ไขปัญหาการซ้อนทับพื้นที่ทำกินมากขึ้น แต่ในขั้นตอนการปฏิบัติยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ด้วยเหตุที่ภาครัฐยังนำกฎหมายมาเป็นแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหา ดังนั้นแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นจึงยังต้องการการส่งเสริมให้นำไปใช้ปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังการศึกษาของอร่าม (2543) ที่ได้ศึกษาถึงแนวทางการจัดการพื้นที่ป่ากันชนของอุทยานแห่งชาติเขาลวงกรณีศึกษาตำบลกำโลน อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ราษฎรส่วนมากไม่มีความรู้เกี่ยวกับพื้นที่กันชน แต่เห็นด้วยและคิดว่ามีประโยชน์ และให้ความเห็นว่ารูปแบบของการบริหารจัดการพื้นที่กันชนควรให้ชุมชนมีส่วนร่วม ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรที่บุกรุกจับจองพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อทำสวนได้ทราบและร่วมกันทำแนวเขตที่ชัดเจนเพื่อลดการบุกรุกพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติเขาลวง สอดคล้องกับสุเทพ (2543) ที่ศึกษาสภาพเศรษฐกิจสังคมและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนบริเวณพื้นที่แนวกันชนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน (รอยต่อ 5 จังหวัด) จังหวัดสระแก้ว พบว่า การมีที่อยู่อาศัยใกล้กับพื้นที่อนุรักษ์มีข้อดีมากกว่าข้อเสีย และมีความต้องการที่จะให้ทางราชการเข้าไปช่วยเหลือมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะทางด้านวนเกษตร การจัดหาที่ดิน ทำกิน ตลอดจนการจัดทำแนวเขตของพื้นที่อนุรักษ์ให้ชัดเจน

(6) ขาดการยอมรับของราษฎรในพื้นที่

เนื่องจากการบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชน อาจกระทบต่อการสูญเสียโอกาสของราษฎรในพื้นที่ ทำให้แผนการดำเนินงานขาดการยอมรับของราษฎร เนื่องจากหากเข้าร่วมดำเนินงานกับรัฐแล้วคิดว่าตนเองต้องยอมรับสภาพของการทำกินในพื้นที่เขตกันชน อาจส่งผลต่อกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินได้

โสภณ (2548) มองว่าปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน ถึงแม้ว่ารัฐได้พยายามป้องกันปัญหาด้วยวิธีการต่างๆ 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 เช่นการใช้หลักเกณฑ์ของเวลาตาม พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้ประชาชนมาแจ้งการครอบครอง หากครอบครองก่อน วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ผู้นั้นสามารถขออนุญาตออกเอกสารสิทธิได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน 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) อ่างใน วิชา และกิตติชัย (2547) สรุปว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการพื้นที่กันชน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดการพื้นที่กันชน ได้แก่

- (1) ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจและความพร้อมของชุมชน ผู้นำชุมชน และองค์กรชุมชนในการจัดการป่าไม้เชิงพื้นที่ ส่วนใหญ่ยังมองแบบแยกส่วนระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- (2) ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการจัดการป่าไม้เชิงพื้นที่ ส่วนใหญ่ยังมองการอนุรักษ์ในพื้นที่อนุรักษ์เท่านั้น
- (3) ขาดความพร้อมของระบบข้อมูลด้านนิเวศวิทยา เศรษฐกิจ สังคม ชุมชนในเขตพื้นที่กันชน ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันยังกระจัดกระจาย และไม่เป็นปัจจุบัน
- (4) ความไม่ชัดเจนในนโยบายของรัฐบาลต่อการจัดการพื้นที่กันชน-ป่าอนุรักษ์ โดยเฉพาะปัญหาป่าไม้ที่ดิน 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

- **ขาดกฎหมายและองค์การดำเนินการ**

แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการป่าไม้อยู่หลายฉบับแต่พบว่า ปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจน ที่กล่าวถึงเขตกันชน หรือให้อำนาจแก่หน่วยงานใดในการบริหารจัดการ ปัจจุบันนโยบายของรัฐยังไม่มีความชัดเจน และขาดความชัดเจน ทำให้การควบคุมการใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ดังกล่าวยังไม่มีความมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

- **การพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่**

เนื่องจากบริเวณพื้นที่กันชนส่วนใหญ่เป็นพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่เนื่องจากการซ้อนทับในบทบาทภารกิจ ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่จึงได้รับโอกาสในการเข้าถึงการพัฒนาน้อยกว่าพื้นที่อื่นๆ

- **ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย**

ปัจจุบันการจัดการพื้นที่กันชนยังต้องการการจัดการที่อยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย แม้ว่าจะมีแนวทางการดำเนินการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นแต่ยังขาดความชัดเจนเรื่องแนวทางปฏิบัติ ส่งผลให้ขาดการยอมรับของราษฎรในพื้นที่

• **ขาดความชัดเจนในหลักเกณฑ์กำหนดเขตกันชน**

การขาดหลักเกณฑ์ ในการกำหนดพื้นที่ ที่เป็นที่ยอมรับส่งผลให้จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถกำหนดเขตพื้นที่กันชนได้อย่างชัดเจน ในเชิงพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา และไม่มี การกำหนดแนวทางการพัฒนาที่แน่นอนและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และสภาพปัญหาใน พื้นที่กันชนที่มีความหลากหลายต้องใช้เวลาในการแก้ไข โดยเฉพาะปัญหาราษฎรขาดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในพื้นที่กันชนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรการผลิตต่าง ๆ

• **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 จากการที่ภาครัฐใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าไปจัดการทรัพยากรโดยไม่ได้คำนึงถึงคุณค่าของวิถี ชีวิตวัฒนธรรมท้องถิ่นละเลยการมีส่วนร่วมและพัฒนาอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่ บางโครงการ พยายามที่จะให้เกิดความเรียบร้อยในพื้นที่กันชนและหยุดการรบกวนป่าไม้ โดยนำ รูปแบบการพัฒนาต่าง ๆ 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 จัดตั้งแกนนำกลุ่มต่าง ๆ ขึ้น เช่น สมัชชาคนจน สมัชชาเกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.) มูลนิธิเกษตรกร ไทย-สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (มกท.-สยก.อ.) สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สยก.อ.) สมัชชาเกษตรกรผู้ยากไร้ภาคอีสาน (สกร.อ) เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) ฯลฯ เพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา

ผลจากการจัดการที่ยังขาดประสิทธิภาพด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ 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
 - ความเสื่อมทรามต่อภาครัฐ และ มาตรการ ต่างๆ ที่ประกาศใช้โดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการพัฒนาต่างๆ เกิดการไม่ยอมรับ ไม่ปฏิบัติตาม และเกิดกระบวนการตอบโต้อย่างรุนแรง จากผู้ได้รับผลกระทบ

3.2.2 ขนาดความรุนแรงของปัญหา

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

นอกจากราษฎรในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว มีราษฎรอีกจำนวนมากที่กำลังรอมาตรการแก้ไข ปัญหาที่มีความชัดเจนและเหมาะสม 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. ในการแก้ไขปัญหাপ่าไม้และที่ดิน และมีมติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ได้ให้มีการพิสูจน์สิทธิกรณีแก้ไขปัญหาเขตป่าทับที่ดินทำกินนั้น แต่หลักเกณฑ์และข้อตกลงไม่เป็นที่ยอมรับของราษฎรและกลุ่มสมัชชาคนจนทำให้รัฐต้องตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาลงมาอีกหลายคณะ

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. การใช้ประโยชน์ของรัฐที่จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ (นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือ นิคมทหารผ่านศึก)	11	1.49
11. การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุนผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดินของรัฐ/ประชาชน	11	1.49
12. การไม่ได้รับเอกสารสิทธิที่ดินของประชาชน	8	1.08
13. นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อ	7	0.95

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

ที่มา: ศยามล และคณะ (รายงานการสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย 2547) อ้างใน มูลนิธิโลกสีเขียว (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) (มูลนิธิโลกสีเขียว 2548) รายงานการศึกษาดังกล่าวสรุปไว้ว่า ทั้ง 740 กรณีพิพาทนั้นมีเพียง 89 กรณี หรือร้อยละ 12.03 เท่านั้นที่อยู่ติดการแก้ไขปัญหาแล้ว (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 ขอให้แก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้ชุมนุมจังหวัดเชียงใหม่ กรณี ป่าไม้และที่ดิน (อิทธิพล 2544)

นอกจากนี้ พบว่าที่ผ่านมีการเรียกร้อง และปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นในอีกหลายกรณี ที่มีขนาด ความรุนแรงแตกต่างกันออกไป เช่น

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

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

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

กรณีบ้านตาดฟ้า 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)

กรณีของชาวบ้านกรุงชิง 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 ความชัดเจนเรื่ององค์การบริหารจัดการ 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 โดยเฉพาะอนุสัญญานี้ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity -CBD) แม้ว่าอนุสัญญาดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อปี 2535 จะไม่ได้กล่าวถึงการจัดการพื้นที่กันชนโดยตรง แต่พบว่ามีบางส่วนของอนุสัญญานี้มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชน และในมาตรา 6 ของอนุสัญญากำหนดให้ภาคีต้องจัดทำนโยบายและกลยุทธ์ระดับชาติเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดทำนโยบาย 2 ฉบับได้แก่ นโยบาย มาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

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) การเสริมสร้างความเข้มแข็งเชิงสถาบันและกฎหมาย 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)

4.2 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย

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

4.2.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กั้นชน

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

ตารางที่ 4.1 สรุปภารกิจของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่กั้นชน

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.)	การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดการที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดีขึ้น
4. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ	มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและแผนการจัดการ

หน่วยงาน	ภารกิจ
และสิ่งแวดล้อม	ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสานการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมตลอดจนติดตามตรวจสอบมาตรฐานการเงื่อนไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม 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 : การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 45 : บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการร่วมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

มาตรา 56 : สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ 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 ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงกรมเมือง (มุกดา 2536) การกำหนดดังกล่าวนี้ก็เพื่อเป็นการให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติ เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน

หลักในการจัดการอุทยานแห่งชาติคือการรักษาและฟื้นฟูสภาพป่า และสิ่งมีชีวิตในป่าไว้ตามธรรมชาติ และเปิดพื้นที่บางส่วนเพื่อให้ประชาชนเข้าไปชมความงามของธรรมชาตินั้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงอนุญาตให้ประชาชนเข้าไปในเขตดังกล่าวได้ แต่ต้องปฏิบัติตามมิให้เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือกระทบต่อความ เป็นอยู่ของสัตว์ป่า

ข้อห้ามตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้แก่

- (1) ยึดถือ ครอบครอง แฝ้วถาง 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 โดย อร่าม 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

กรณีที่เป็นกรณีเป็นการบุกรุก หรือทำลายสภาพป่าสงวนแห่งชาติ มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 - 20 มีหลักสำคัญดังนี้

- (1) กระทำต่อต้นไม้ ดิน หิน กรวด ทราย 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 แฝงวาง 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 เว้นแต่ทรัพย์สินดังกล่าวจะเป็นของผู้อื่นที่ไม่รู้เห็นเป็นใจ เช่น เป็นรถที่เช่าซื้อมาจากบริษัทที่เป็นตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ และบริษัทดังกล่าวไม่รู้เห็นถึงการที่จะนำรถไปกระทำความผิด บริษัทมีสิทธิขอรถที่ถูกริบไว้คืนได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ศาลพิพากษาให้ริบ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า พื้นที่เขตกันชนส่วนใหญ่มักจะอยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งยึดเอาพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นกลไกในการบริหารจัดการ แต่ก็พบว่าใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ สาระสำคัญส่วนใหญ่จะเน้นการป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกใช้ประโยชน์โดยปราศจากความยินยอม หรือได้รับอนุญาตจากรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าวถ้ามองในลักษณะของกฎหมายถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์มากกว่าการสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชน

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. นี้ ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณะ 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 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ให้อำนาจในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ 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 ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว 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) กำหนดวิธีการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นรวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิด

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 อันจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืนที่มี “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 นับตั้งแต่ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในระดับนโยบายรวมถึงผู้ที่มีความเกี่ยวข้องระดับปฏิบัติการในพื้นที่ 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 ธรรมมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคม โลกอย่างมีศักดิ์ศรี ทั้งนี้ภายใต้แนวปฏิบัติของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

วัตถุประสงค์ของการพัฒนาในแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 นี้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ และ ฟื้นฟูควบคู่การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในหัวข้อที่ 2 กับหัวข้อที่ 6 ไว้ ดังนี้

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

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว “ความยั่งยืน” กลายเป็นอีกทางเลือกหนึ่งซึ่งสามารถนำมาจัดการ หรือประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่ในเขตกันชนได้เป็นอย่างดี โดยสามารถใช้รูปแบบของ เกษตรยั่งยืนซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในประเด็นของการจัดการพื้นที่เขตกันชนต่อไป

เป้าหมายหลักของการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ในข้อที่ (4) ได้กล่าวถึงเป้าหมายการสร้าง ความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไว้ว่า รักษาความอุดมสมบูรณ์ของฐานทรัพยากร และความหลากหลายทางชีวภาพโดยให้มีพื้นที่ป่าไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 33 และต้องเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 18 ของพื้นที่ประเทศ รักษาความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่ชุ่มน้ำ รักษาพื้นที่ทำการเกษตรในเขตชลประทานไว้ไม่น้อยกว่า 31 ล้านไร่

อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ก็ได้เสนอแนวทางโดยการเสริมสร้างศักยภาพชุมชน ในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูลด้วยการส่งเสริมสิทธิชุมชนและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสงวน อนุรักษ์ฟื้นฟู พัฒนา ใช้ประโยชน์และเพิ่ม ประสิทธิภาพ การบริหารจัดการรวมทั้งการสร้างกลไกในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นแนวทางดังกล่าวเกี่ยวพันกับการนำกระบวนการมีส่วนร่วมมาใช้ในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนได้ เป็นอย่างดีโดยจะกล่าวรายละเอียดในประเด็น ถัดไป

8) นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 มี นโยบายหลักอยู่ 6 ประการด้วยกัน คือ นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ นโยบายแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรม นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน นโยบายการศึกษาและ ประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม และนโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม สารสำคัญของนโยบายและ แผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 มีดังนี้ (อำนาจ 2545)

(1) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ประสานการใช้ประโยชน์และลดปัญหา ความขัดแย้ง รวมทั้งเร่งรัดและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมให้เป็นปัจจัยพื้นฐานของการ พัฒนาที่ยั่งยืน

(2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคอย่างเป็นระบบ รวมทั้งเสริมสร้างพลังความ ร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และประชาชน

(3) สนับสนุนการใช้หลักการเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(4) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อสนับสนุนการบริหาร และการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งรองรับสิทธิและหน้าที่การเป็นเจ้าของ ทรัพยากรธรรมชาติ

(5) สนับสนุนการศึกษา วิจัย และเสริมสร้างโครงข่ายพื้นฐานระบบข้อมูล ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(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 ทิศทางการพัฒนาในมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิด (Framework) และประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) แล้ว ยังได้นำนโยบายระดับชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 และยุทธศาสตร์กระทรวงด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาประกอบการยกร่างแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 เพื่อให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับกรอบและทิศทางการพัฒนาของประเทศรวมทั้งยังคงยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อเนื่องจากกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 – 2549 โดยในกระบวนการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 มีจุดเด่นที่สำคัญคือ ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะ 5 ปีนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ที่เห็นความสมดุล ความพอประมาณ และความมีเหตุผล และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายด้านการรักษารัฐธรรมนูญและความสมบูรณ์ทางระบบนิเวศเพื่อเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

- อนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ (ป่าบกและป่าชายเลน) ไม่ให้ลดลง และควรเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า ร้อยละ 0.5 ใน 5 ปี
- ป้องกันและลดอัตราการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะด้านการคุ้มครองสัตว์ป่า และการป้องกันการค้าสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งมีศูนย์ข้อมูลระดับชาติด้านความหลากหลายทางชีวภาพ
- แก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินให้เกษตรกรยากจนไม่น้อยกว่า 700,000 ราย และฟื้นฟูคุณภาพดินในพื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ต่อปี

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

สำหรับแผนการจัดการทรัพยากร ปี 2550-2554 นี้ ประกอบด้วย 6 กลยุทธ์หลัก คือ

- กลยุทธ์ที่ 1** ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างภูมิปัญญาาร่วมกันของภาคีต่างๆ 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 โดยเร่งแก้ไขปัญหาทายภาพของดิน 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 6 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการบริหารรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 56 ว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบริหารรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 59 ว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลและคำชี้แจงจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ ที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น

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