

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

ในการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ได้มีความหมายเพียงแค่การถ่ายโอนอำนาจภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจก็คือ การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะทำกิจกรรมหรือเข้าร่วมโครงการต่างๆ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับถ่ายทอดและมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นประกอบไปด้วย การดูแลรักษาแหล่งน้ำ งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟฟ้า การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัยเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมและงานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เป็นต้น

ภารกิจข้างต้นทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในโครงการที่เกิดนอกพื้นที่ปกครองของตนเองได้ โดยกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ 2 รูปแบบ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2547) คือ

(1) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(2) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

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

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะประสบความสำเร็จได้ย่อมขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่นเอง องค์กรชุมชน รวมทั้งกลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ถ้าหากว่าเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการทำงานแล้ว จะส่งผลให้องค์กรท้องถิ่นเหล่านั้นมีพลังมาก เช่น กลุ่มอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติป้อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กลุ่มอนุรักษ์ป่า ลำน้ำตอน จังหวัดพิษณุโลก เครือข่ายลุ่มน้ำหลังสวน จังหวัดชุมพร เป็นต้น

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

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

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

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพของผู้นำท้องถิ่นทุกระดับ เช่น การฝึกอบรมด้านการอนุรักษ์ป่าไม้ให้กับผู้นำท้องถิ่น ประชาชน องค์กรเอกชน โดยเน้นการสร้างความร่วมมือในลักษณะพหุภาคีมากกว่าการทำงานลักษณะตัวใครตัวมัน

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

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

จากกฎหมายและนโยบายข้างต้นจะเห็นได้ว่า ส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมครอบคลุมถึงเรื่องของการบริหารจัดการพื้นที่แนวกันชน มีอยู่

ด้วยกันหลายระดับ ทั้งกฎหมาย นโยบายในระยะยาว นโยบายปานกลาง และนโยบายเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขเป็นพิเศษ

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

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

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

สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เป็นธรรม และมีการสร้างสรรค์คุณค่าสนับสนุนให้ชุมชนมีองค์ความรู้ และสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อคุ้มครองฐานทรัพยากร ปรับแผนการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของชาติจากข้อตกลงตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้เกิดการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินหรือพื้นที่ในแนวกันชนรอบพื้นที่อนุรักษ์ที่มุ่งสู่การให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน

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

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

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

สำหรับหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญและส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยหลาย

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

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

## บทที่ 5

### แนวคิด และแนวทางการจัดการพื้นที่กันชน

#### 5.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่กันชน

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

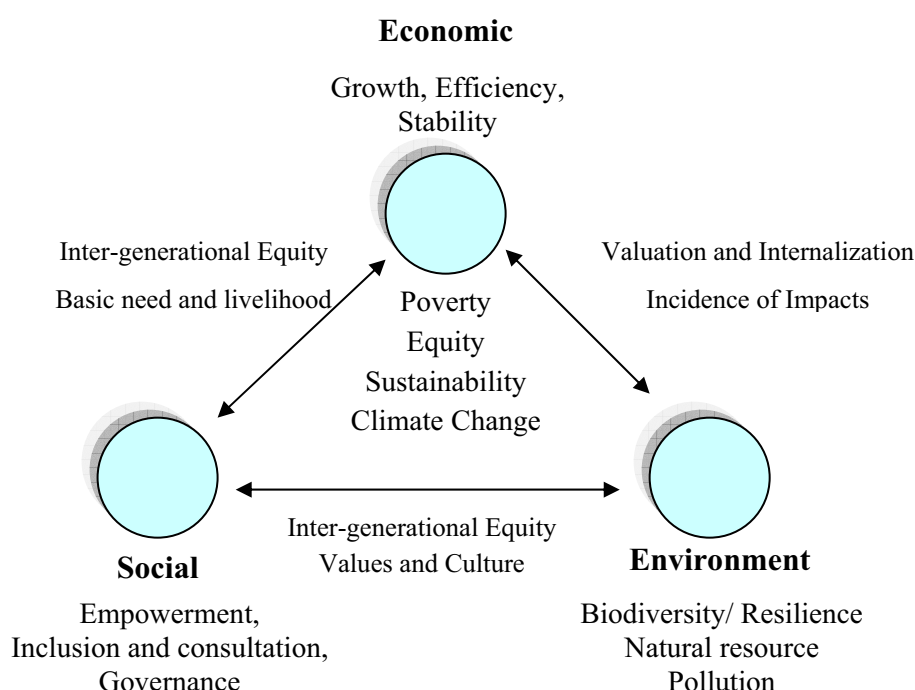
งานวิจัยนี้ เห็นว่ามีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหลายแนวคิดที่น่าสนใจและจะเป็นพื้นฐาน สำคัญที่จะนำไปสู่การสร้างความเข้าใจและบูรณาการความคิด และการปฏิบัติในพื้นที่กันชน หรือ พื้นที่ที่พบปัญหาความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ป่าไม้และที่ดิน ซึ่งปัจจุบันพบว่ยังไม่มีการดำเนินงานใน เชิงนโยบายตลอดจนการกำหนดกลไกและแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ในที่นี้จึงได้สรุปแนวคิด ที่น่าสนใจ ไว้ดังนี้

##### 5.1.1 แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

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

ตายตัว ประเทศต่างๆ ต้องหาแนวทางการนำไปปฏิบัติให้เหมาะสมตามสภาพของตนเอง (Mitchell 2002)

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



ที่มา: SMAP 2006

ภาพที่ 5.1 องค์ประกอบพื้นฐาน 3 ประการ ของการพัฒนาที่ยั่งยืน

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

วิทยากร (2547) กล่าวว่าพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นไม่ได้หมายความว่าแค่เพียงการพัฒนาการเกษตรทางเลือกหรือการทำการเกษตรแบบยั่งยืนเท่านั้น แต่เป็นการพัฒนาที่รวมถึงแนวคิดกับการ

ใช้ชีวิตที่ประหยัดเรียบง่ายของเศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจพึ่งตนเอง เศรษฐศาสตร์ชาวพุทธ และ เศรษฐศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย

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

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

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

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



ความเข้าใจและความคาดหวังที่แตกต่างกันของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ((Mittelman 2544 และ แมนและคณะ 2546)

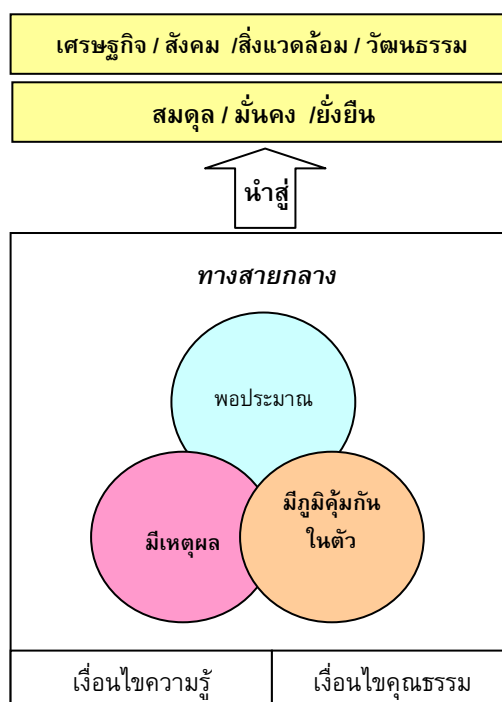
Mithtelman (2544) ซึ่งให้เห็นว่าการพัฒนาในรูปแบบนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานการสนับสนุนของภาครัฐที่เปิดกว้าง และมีความพร้อมที่จะริเริ่มสิ่งใหม่ของชุมชน ความร่วมมือร่วมใจและศักยภาพขององค์กร หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของกลุ่ม ชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินงานโครงการในทุกขั้นตอน นอกจากนี้ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ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

### 5.1.3 แนวคิดการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy)

“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมานานกว่า 25 ปี ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและภายหลัง ได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขเพื่อให้รอดพ้นและสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

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

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



ที่มา: ปรียานุช (2549)

ภาพที่ 5.2 สรุปลองค์ประกอบสำคัญและเป้าหมายปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

สร (2548) วิเคราะห์ว่า ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการ แต่รัฐธรรมนูญก็ยังมีข้อจำกัดบางประการ ซึ่งย่อมจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสิ้น กล่าวคือ

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

โดยวิธีการที่ไม่เหมาะสมอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งและเกิดความรุนแรงขึ้นอย่างคาดไม่ถึง ดังที่เกิดขึ้นมาแล้วจากการทำประชาพิจารณ์กรณีท่อก๊าซไทย-มาเลเซียที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา

ประการที่สอง ทัศนคติของบุคลากรภาครัฐและภาคประชาชนทั้งสองฝ่ายจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อการดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีและมีประโยชน์มาก เช่น ทำให้ได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่หลากหลาย ทั้งยังช่วยป้องกันปัญหาและความขัดแย้งที่อาจจะตามมา ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ต้องตระหนักว่าตนเองมีทั้งหน้าที่ควบคู่ไปกับสิทธิ โดยเฉพาะหน้าที่ที่ต้องเคารพสิทธิของผู้อื่นและเคารพกฎหมายด้วย

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

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองย่อมเป็นไปได้เพื่อให้เกิดความสมดุลในการกำหนดนโยบาย อันจะทำให้เป็นนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อคนจำนวนมาก ต่อส่วนรวม เพราะฉะนั้นผู้ที่มีส่วนร่วมจะต้องตระหนักและยอมรับว่า การกดดันเพื่อการต่อรองโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมนี้ ต้องยืนอยู่บนเหตุผล บนข้อมูล และจะไม่มีใครได้ตามที่ต้องการทั้งหมด และปฏิเสธข้อเสนอของกลุ่มอื่นโดยสิ้นเชิง หรือมีข้อมูลมีเหตุผลน้อยแต่ใช้ความรู้สึกมากกว่าก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่ความรุนแรงได้

ประการที่ห้า การมีส่วนร่วมอาจมาจากหลายฝ่ายที่มีผลประโยชน์และมีจุดยืนต่างกัน การมีเทคนิคและวิธีการจัดการที่ดีย่อมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้กิจการ การมีส่วนร่วมบรรลุผลได้ โดยปราศจากความรุนแรง

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

การบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสานเป็นการบูรณาการปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ โดยการจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสานไม่มีสูตรสำเร็จในการดำเนินงาน เนื่องจากแต่ละพื้นที่ย่อมมีสภาพภูมิศาสตร์ รวมทั้งแรงกดดันจากชุมชนที่แตกต่างกัน การบริหารจัดการจึงต้องอาศัยการทำความเข้าใจชุมชนอย่างลึกซึ้ง เป็นการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นไม่อาศัยกฎหมายในการบังคับที่ตายตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำงานร่วมกับชุมชนได้ดี เน้นให้ชุมชนรู้จักพึ่งพิงตนเองมากกว่ารอความช่วยเหลือจากทางราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่สำคัญต้องมีกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานที่บ่งชี้ถึงคุณภาพชีวิตของราษฎรควบคู่กับความยั่งยืนของระบบนิเวศป่าไม้

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

พืชอาหารท้องถิ่น เพื่อเป็นธนาคารอาหาร (Food Bank) ในพื้นที่ที่เป็นป่าของท้องถิ่นแทน ป่าท้องถิ่นจะขยายผลได้อย่างกว้างขวางหากชุมชนรู้จักการสร้างศักยภาพของป่าท้องถิ่นให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ชุมชนโดยไม่มีการทำลายทรัพยากร เงื่อนไขที่จะทำให้ชุมชนที่อยู่ใกล้ป่าประสบความสำเร็จในการดูแลรักษาป่านั้น

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

เสรี (2547) ได้กล่าวถึงขั้นตอนดำเนินงานแบบ IDP ไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

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

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

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

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

กิตติชัย และวิชา (2547) ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสานว่าเป็นการบูรณาการปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ โดยเน้นการจัดทำแผนแม่บทชุมชนให้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน การวางแผนการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน การสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนอย่างต่อเนื่อง การสร้างเครือข่ายความ

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

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

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

#### 5.1.6 แนวคิดการพัฒนานวนศาสตร์ชุมชน

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

- (1) การพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนจะส่งผลดีต่อการอนุรักษ์

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

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

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

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

- (1) เป็นชุมชนที่ชาวบ้านทำการเกษตรขนาดเล็กแม้ว่าจะส่งผลผลิตเข้าสู่ตลาดจำนวนมากแต่ไม่ใช้การทำพืชไร่ขนาดใหญ่หรือเพาะปลูกพืชเดี่ยว ไม่มีปัญหาแรงงานในครอบครัวที่ถูกใช้ไปนอกไร่ นาไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ในขณะที่เดียวกันก็มีการทำเกษตรบนที่ดินอย่าง



สม่ำเสมอทุกฤดูกาลผลิต ไม่ได้ปล่อยที่ร้างไว้หรือกล่าวได้ว่าการเกษตรยังเป็นกิจกรรมที่เป็นที่มาของรายได้หลักของครอบครัว

(2) มีการจัดองค์กรชาวบ้านที่ดี มีประสิทธิภาพและสามารถอนุรักษ์ป่าไว้ได้ องค์กรเหล่านี้มีทั้งองค์กรที่รวมตัวกันอย่างหลวมๆ ไปจนถึงองค์กรที่มีข้อผูกมัดสมาชิกกันอย่างแน่นหนาลดจนมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เป็นลายลักษณ์อักษร และลงโทษผู้ฝ่าฝืนได้

(3) ชุมชนมีอิสระที่จะใช้ประโยชน์จากป่า เช่น เก็บของป่ามาบริโภค หรือแม้แต่ตัดต้นไม้ในปริมาณจำกัดมาใช้ ทำให้ชาวบ้านรู้สึกว่าเป็นเจ้าของป่าที่แท้จริง ไม่ใช่เป็นของรัฐซึ่งมักปล่อยให้นายทุนเข้ามาตัดถลุงเอาทรัพยากรจากป่าไปได้ง่ายๆ อยู่เสมอ ในขณะที่กีดกันมิให้ชาวบ้านได้ใช้สอยป่านั้น

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

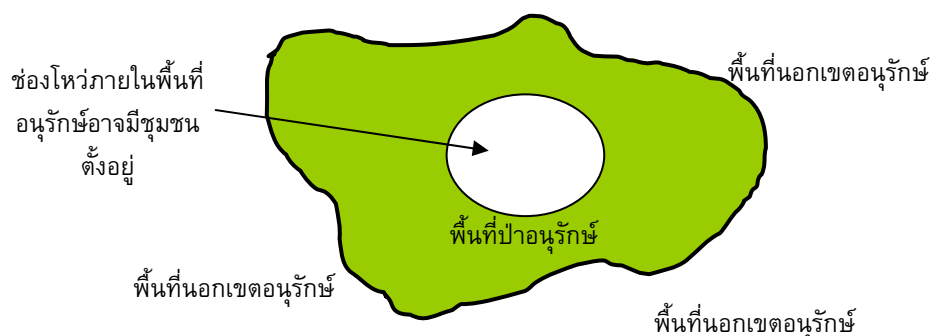
## 5.2 แนวทางและรูปแบบการจัดการพื้นที่กันชน

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

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

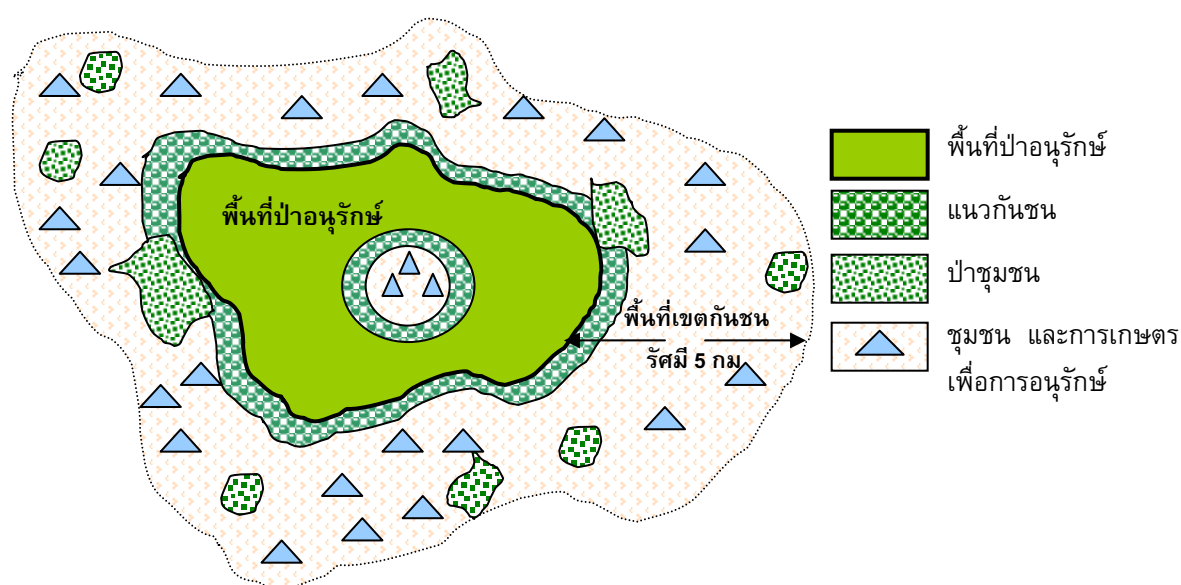
จากภาพที่ 5.4 อภิชัย (2545) เสนอแนวคิดการบริหารจัดการพื้นที่กันชน ทั้งที่อยู่ภายนอกโดยรอบพื้นที่อนุรักษ์ (ที่มีต้นไม้ปกคลุมอยู่จริง) ในรัศมี 5 กิโลเมตร และกรณีชุมชนที่ตั้งอยู่ภายในช่องโหว่ในพื้นที่อนุรักษ์ โดยมองว่าเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ ที่อยู่ภายใต้ความดูแลของหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการอนุรักษ์ และ ส.ป.ก.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

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



ที่มา: ปรับจาก อภิชัย (2545)

ภาพที่ 5.3 แสดงพื้นที่ช่องโหว่ภายในเขตอนุรักษ์



ที่มา: ปรับจาก อภิชัย (2545)

ภาพที่ 5.4 แสดงการจัดการพื้นที่กันชนในรัศมี 5 กม.

จากสถานการณ์ที่ผ่านมาเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่เขตกันชนในประเทศไทยพบว่า ยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการดังที่กล่าวถึงในบทที่ผ่านมา ทำให้จนถึงปัจจุบันการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนในแนวทางหรือรูปแบบที่จะนำไปใช้ หน่วยงานต่างๆ ยังมุ่งแก้ปัญหาเชิงรับและแยกส่วน ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องอาจต้องทบทวนว่าจะใช้กลไก ยุทธศาสตร์และ

ยุทธวิธีใดในการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด อร่าม (2543) ได้เสนอแนวทางการจัดการพื้นที่กันชนที่น่าสนใจ ไว้ 4 ประการ คือ

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

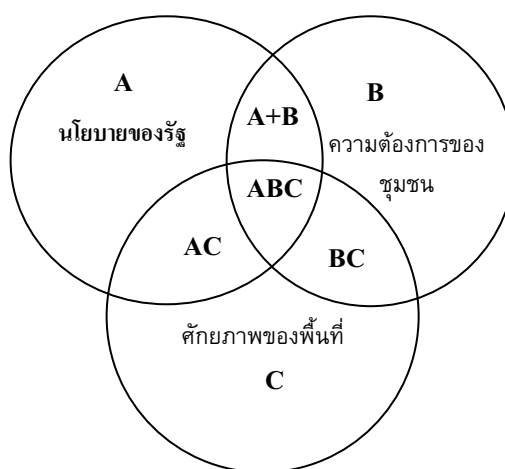
ควรสนับสนุนให้ประชาชนที่อาศัยในเขตกันชนมานานแล้วมีความสามารถในการจัดการทรัพยากรและได้รับการยอมรับ รวมถึงประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ มีรายได้เสริมจากกิจกรรมอื่นที่ไม่เป็นการทำลายพื้นที่อนุรักษ์
- 3) การพัฒนาบุคลากรที่จะทำงานในเขตกันชน
  - กลุ่มบุคคลสามกลุ่มที่ต้องพัฒนาความรู้และทักษะในด้านต่างๆ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

ควรมีการจัดเตรียมเอกสารวิชาการที่เกี่ยวกับเขตกันชนและการจัดการเขตกันชน สนับสนุนความรู้ทางวิชาการเพื่อให้ชาวบ้านมีความสามารถในด้านต่างๆ เช่น การจัดการทรัพยากร พื้นฐาน ความรู้และเทคนิคในการจัดการเกี่ยวกับการวางแผนการลงทุน การเลือกใช้วัตถุดิบ ช่วยวางแผนการผลิต การตลาด การแปรรูป ตลอดจนเทคนิคการเก็บเกี่ยวและการวางแผนโครงการ

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

และค่านิยมที่ต่างกัน การรับรู้ในนโยบายไม่ตรงกันหรือเป็นปัญหาส่วนบุคคล นอกจากนี้การจัดการและแก้ไขปัญหในพื้นที่เขตกันชนหากยึดเฉพาะการนำปัจจัยด้านนโยบายของรัฐมาบังคับใช้แต่เพียงฝ่ายเดียวย่อมทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นมาได้ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับความต้องการของราษฎรในพื้นที่

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



ที่มา: วิชาและกิตติชัย (2547)

ภาพที่ 5.5 แสดงการผสมผสานปัจจัยเพื่อการจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสาน

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

สำหรับงานวิจัยนี้ เห็นว่ารูปแบบการพัฒนาที่จะนำมาใช้ในการจัดการพื้นที่กันชนนั้นไม่สามารถกำหนดตายตัว แต่ต้องพิจารณาความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและการพัฒนาที่ยั่งยืน อันหมายถึงการพัฒนาที่บูรณาการมิติทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ไปพร้อมกัน และในที่นี้ได้ยกตัวอย่างรูปแบบการพัฒนาในพื้นที่กันชนไว้หลายรูปแบบโดยมีรายละเอียดดังนี้

### 5.2.1 การพัฒนาเกษตรยั่งยืน

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

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

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

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

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

**ระดับครัวเรือน:** เกษตรยั่งยืนคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรอย่างเหมาะสมที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด บทบาทของภูมิปัญญาท้องถิ่น ความหลากหลายของระบบการผลิตที่นำไปสู่ความมั่นคงของอาหารและรายได้และกิจกรรม ที่เปิดโอกาสให้ครัวเรือนมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับชุมชน

**ระดับชุมชน:** เกษตรยั่งยืนเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจชุมชน สิทธิการจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นธรรม พร้อมทั้งสร้างสิ่งจูงใจเพื่อให้เกิดการร่วมทุนระหว่างชุมชนกับภาคเอกชน

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

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

### 1) เกษตรผสมผสาน (Integrated Agriculture)

เกษตรผสมผสาน คือ ระบบเกษตรที่มีการปลูกพืชและหรือมีการเลี้ยงสัตว์หลายชนิดในพื้นที่เดียวกัน โดยกิจกรรมแต่ละชนิดจะต้องเกื้อกูลประโยชน์ต่อกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในไร่นา เช่น ดิน น้ำ แสงแดด อย่างเหมาะสมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีความสมดุลของสภาพแวดล้อมและเพิ่มพูนความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ

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

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

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

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

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

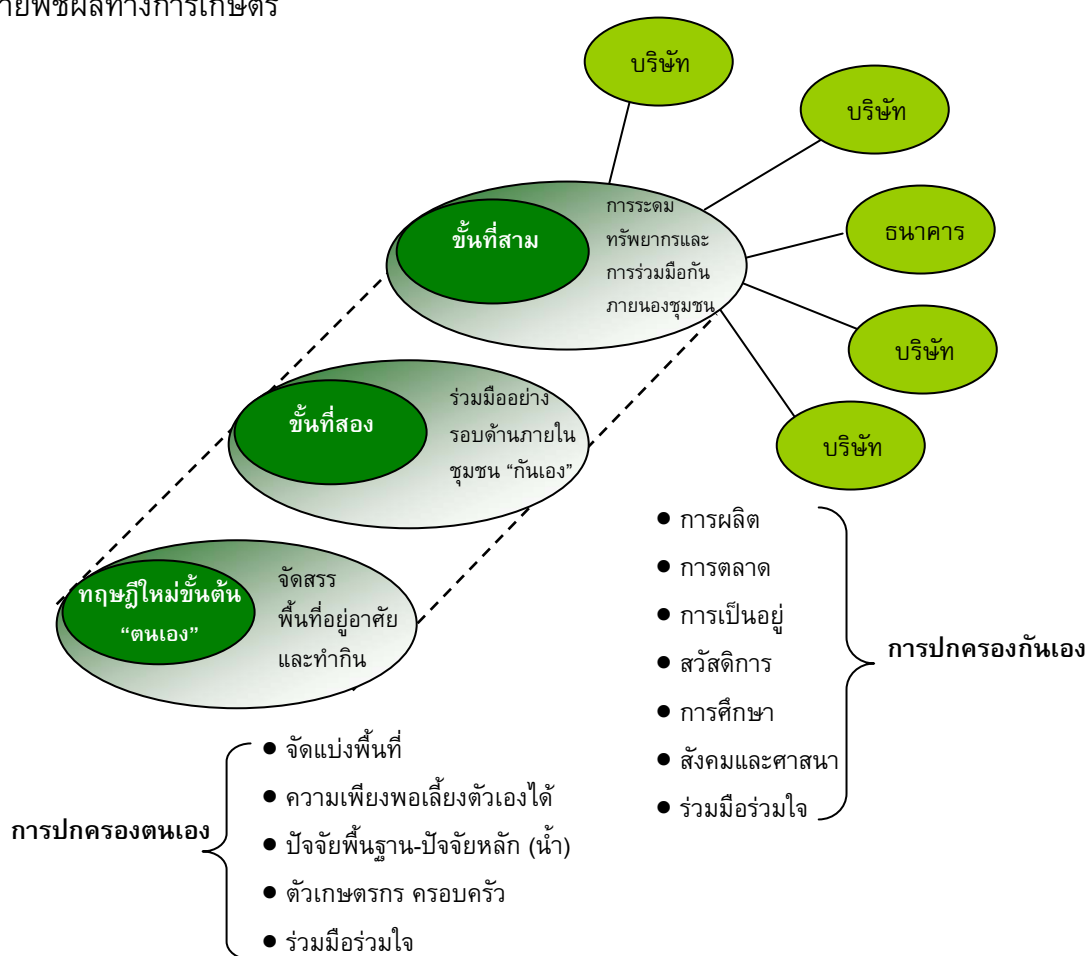
## 2) เกษตรทฤษฎีใหม่ (New Theory Agriculture)

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

**ขั้นที่ 1:** เป็นแนวทางการจัดการพื้นที่เกษตรกรรมในระดับครอบครัวเพื่อให้พออยู่พอกินสมควรแก่สภาพในระดับที่ประหยัดไม่อดอยากและเลี้ยงตนเองได้ ในขั้นตอนนี้เป็นเรื่องการจัดการ

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

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



ที่มา: ชัยอนันต์ (2541)

ภาพที่ 5.6 พัฒนาการของการปฏิบัติตามทฤษฎีใหม่

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



รูปแบบการรวมกลุ่มช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และประสานผลประโยชน์กัน ทุกหน่วยจะต้องทำงานเหมือนบริษัทเดียวกัน ทำงานเป็นทีมประสานงานร่วมกัน ทำให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการบริหารการจัดการ การดำเนินธุรกิจ เกิดขบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน สิ่งสำคัญจะต้องมีกลไกกฎระเบียบข้อบังคับร่วมกัน การจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นต้องยุติธรรมและมีคุณธรรม

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

ตามหลักการในทฤษฎีใหม่ ได้พระราชทานแนวพระราชดำริอันเป็นหลักสำคัญไว้ว่า (มณูญ อ่างใน ชัยอนันต์ 2541)

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

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

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

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

### 3) วนเกษตร

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

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

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

(1) การมีต้นไม้ใหญ่และพืชหลายระดับ เป็นการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นและช่วยให้ระบบมีกลไกการควบคุมตัวเองและอนุรักษ์ดินได้เป็นอย่างดี

(2) การเลือกพืชเศรษฐกิจให้เหมาะสมกับพื้นที่ คือ การใช้ประโยชน์เกื้อกูลกันและกันของพืชสัตว์และป่าไม้ซึ่งให้ประโยชน์ดังนี้

(2.1) ประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อระดับเกษตรกรในไร่ นา โดยเพิ่มเสถียรภาพและความยั่งยืนของการผลิต ประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน ปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางเกษตรที่ทรุดโทรมให้ฟื้นฟูกลับคืนดีขึ้นและลดปัญหาความเสียหายจากโรคและศัตรูพืช

(2.2) ประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจระดับประเทศ ทำให้คุณภาพชีวิตของคนในชนบทดีขึ้นจากการมีโภชนาการของตนเอง สามารถแก้ไขปัญหาการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองได้ สามารถหมุนเวียนทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดเป็นผลพลอยได้ เช่น แรงงานสัตว์ แก๊สชีวภาพ ช่วยปรับปรุงสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยส่วนรวมของประเทศ

(2.3) การใช้ปุ๋ยธรรมชาติ โดยจะได้รับประโยชน์เต็มที่ไม่ว่าระบบนิเวศของป่าไม้โดยการเพิ่มอินทรีย์วัตถุธาตุไนโตรเจนให้กับดิน การเติมปุ๋ยในลักษณะพืชตระกูลถั่วคลุมดิน ปุ๋ยพืชสดเพื่อคุมวัชพืชจะทำให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น และปลูกพืชคลุมดินเพื่ออนุรักษ์หน้าดิน

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

รูปแบบของวนเกษตร มีอยู่ 3 รูปแบบหลัก (Nair 1993) คือ

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3) เกษตรอินทรีย์

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

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

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

(1) การหมุนเวียนของธาตุอาหาร

เกษตรอินทรีย์ให้ความสำคัญกับการป้องกันการสูญเสียธาตุอาหารที่เกิดจากระบบการผลิต โดยมีเป้าหมายลดการพึ่งพาแหล่งธาตุอาหารจากภายนอกฟาร์มที่มากเกินไป ตัวอย่างของการหมุนเวียนธาตุอาหารในแนวทางเกษตรอินทรีย์ที่สำคัญคือ การใช้ปุ๋ยหมัก การคลุมดินด้วยอินทรีย์วัตถุ การปลูกพืชเป็นปุ๋ยพืชสดและการปลูกพืชหมุนเวียน เป็นต้น

(2) ความอุดมสมบูรณ์ของธาตุอาหารในดิน

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

(3) ความหลากหลายที่สัมพันธ์กันอย่างสมดุลในระบบนิเวศ

โดยการปลูกพืชร่วมหลายชนิดในเวลาเดียวกันหรือเหลื่อมเวลากัน การปลูกพืชหมุนเวียนต่างชนิดกันรวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ นับเป็นการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการลดความเสี่ยงจากปัญหาโรคและแมลงศัตรูพืชระบาดอีกด้วย นอกจากนี้การไม่ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชจะมีส่วนช่วยให้ศัตรูธรรมชาติสามารถควบคุมศัตรูพืช ซึ่งเป็นการสร้างสมดุลนิเวศการเกษตรอีกรูปแบบหนึ่ง

#### 4) เกษตรธรรมชาติ

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

วัตถุประสงค์ของเกษตรธรรมชาติคือให้ธรรมชาติควบคุมธรรมชาติ ดังนั้น ระบบเกษตรธรรมชาติ จึงเป็นระบบเกษตรกรรมที่สร้างผลผลิตพืช และสัตว์ให้สอดคล้องกับนิเวศของพื้นที่ โดยพยายามแทรกแซงการใช้ปัจจัยและเทคโนโลยีทางการผลิตต่างๆให้น้อยที่สุด เพื่อให้ระบบเกษตรกรรมและธรรมชาติสามารถเกื้อกูลซึ่งกันและกันเป็นองค์รวม จนนำไปสู่ความสมดุลทางธรรมชาติในที่สุด หลักการและเงื่อนไขของเกษตรธรรมชาติ แนวความคิดและหลักการไม่กระทำ

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

1) ไม่มีการไถพรวนดิน

การไม่ไถพรวนเป็นบทแรกแห่งเกษตรกรรมธรรมชาติ เนื่องจากธรรมชาติดินมีการไถพรวนดินโดยตัวมันเองอยู่แล้วจากการชอนไชของแมลงและสิ่งมีชีวิตเล็กในดิน ทำให้การไถพรวนดินก่อให้เกิดการทำลายโครงสร้างของดิน ทำให้ดินจับตัวกันแน่นแข็ง รากพืชและสิ่งมีชีวิตในดินไม่สามารถทำหน้าที่ตามธรรมชาติได้ อีกทั้งยังทำให้เกิดปัญหาการสูญเสียหน้าดินอีกด้วย

2) ไม่ใช้ปุ๋ยเคมีหรือทำปุ๋ยหมัก

เนื่องจากการเร่งการเจริญเติบโตของพืชแบบชั่วคราวในขอบเขตแคบๆ เท่านั้น ธาตุอาหารที่พืชได้รับก็ไม่สมบูรณ์ ทำให้พืชอ่อนแอเกิดโรคและแมลงง่าย นอกจากนี้ดินที่ใส่ปุ๋ยเคมีเป็นเวลานานจะมีสภาพเป็นกรดและเนื้อดินไม่ร่วนซุย สำหรับการใส่ปุ๋ยอินทรีย์มีความจำเป็นอยู่บ้าง โดยเฉพาะในช่วงแรกที่ต้องมีการปรับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เสียไปจากการทำการเกษตรเคมีมานาน

3) ไม่กำจัดวัชพืช

เนื่องจากการกำจัดวัชพืชเป็นงานที่หนัก เป็นภาระแก่เกษตรกรค่อนข้างมาก และยังมีผลต่อโครงสร้างดิน ทำให้ดินขาดพืชคลุมดินดังนั้นจึงควรมองวัชพืชในมุมมองใหม่ โดยมองที่คุณค่าและประโยชน์ของวัชพืชในฐานะของการเป็นพืชคลุมดิน ช่วยลดการชะล้างพังทลายและลดการระเหยของน้ำ

4) ไม่ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

การใช้สารเคมีปราบศัตรูพืชนอกจากจะทำลายศัตรูพืชแล้ว ยังทำลายสิ่งมีชีวิตที่มีประโยชน์ต่อพืชหรือสิ่งมีชีวิตที่เป็นศัตรูธรรมชาติทำให้เสียสมดุลธรรมชาติ และยังก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม มลพิษ และปัญหาสารพิษตกค้างตามมาอีกด้วย ทั้งนี้ควรใช้กลไกทางธรรมชาติทำหน้าที่ศัตรูพืชด้วยตัวมันเอง รวมถึงให้ความสำคัญกับเรื่องของการคลุมดิน (Mulching) และการปลูกพืชเพื่อบำรุงดิน

## 5.2.2 การส่งเสริมและการพัฒนาป่าชุมชนในพื้นที่แนวกันชน

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

ชุมชนดังกล่าวจะรวมถึงการปลูกแปลงไม้ขนาดเล็ก ป่าชุมชนหมู่บ้าน การปลูกต้นไม้ตามถนนหนทางและการปลูกต้นไม้ตามหัวไร่ปลายนา โดยไม่รวมถึงการปลูกสวนป่าขนาดใหญ่ (กฎหมาย 2543)

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

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

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



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

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

ประโยชน์และคุณค่าของการมีป่าชุมชนก็คือ ประโยชน์ในการอนุรักษ์ดิน น้ำ และสมดุลตามธรรมชาติ ประโยชน์ในแง่ของความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์และแมลงนานาชนิด และประโยชน์ทางสังคมในแง่ของการเป็นแหล่งนันทนาการ การศึกษาเรียนรู้ของเยาวชน และเป็นแหล่งสร้างพลังความร่วมมือในการดำเนินงานด้านอนุรักษ์

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

### 5.2.3 การพัฒนาองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการทรัพยากร

ปัจจุบันสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การเปลี่ยนแปลงมักจะส่งผลกระทบต่อประชาชนรวมโดยเฉพาะประชาชนในชนบท หรือที่มักจะถูกเรียกว่า ชาวรากหญ้า หรือ ชาวรากแก้ว แต่ไม่ว่าจะเรียกว่าอะไร สิ่งหนึ่งที่ชาวชนบทซึ่งส่วนใหญ่คือเกษตรกรประสบอยู่เสมอคือ ปัญหาการเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรการผลิต ปัญหาการจัดการผลิตและการตลาด ส่งผลให้เกษตรกรเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อยและยังต้องการที่จะพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

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

นอกจากการรวมตัวในระดับปัจเจก คือการรวมกลุ่มเพื่อกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งแล้ว ปัจจุบันการสร้างเครือข่ายเป็นอีกยุทธวิธีหนึ่ง ที่เริ่มได้รับความสนใจมากขึ้นในการพัฒนาชุมชน เนื่องจากเชื่อว่าพลังที่เกิดจากกลุ่มเดียวในชุมชนอาจไม่เข้มแข็งพอที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาสู่การพึ่งตนเองได้ การสร้างเครือข่ายจึงเป็นการประสานพลัง (Synergy) เพื่อช่วยเหลือและลดข้อจำกัดของกันและกันของผู้มีส่วนร่วมหรือสมาชิกในเครือข่ายทั้งภายในและนอกชุมชน

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

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

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

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

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

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

(2) จัดตั้งตามโครงสร้าง เช่น กลุ่มสหกรณ์ ฅาปนกิจ กำนันผู้ใหญ่บ้าน หากมีการจัดการที่ดีก็สามารถประสบผลสำเร็จได้

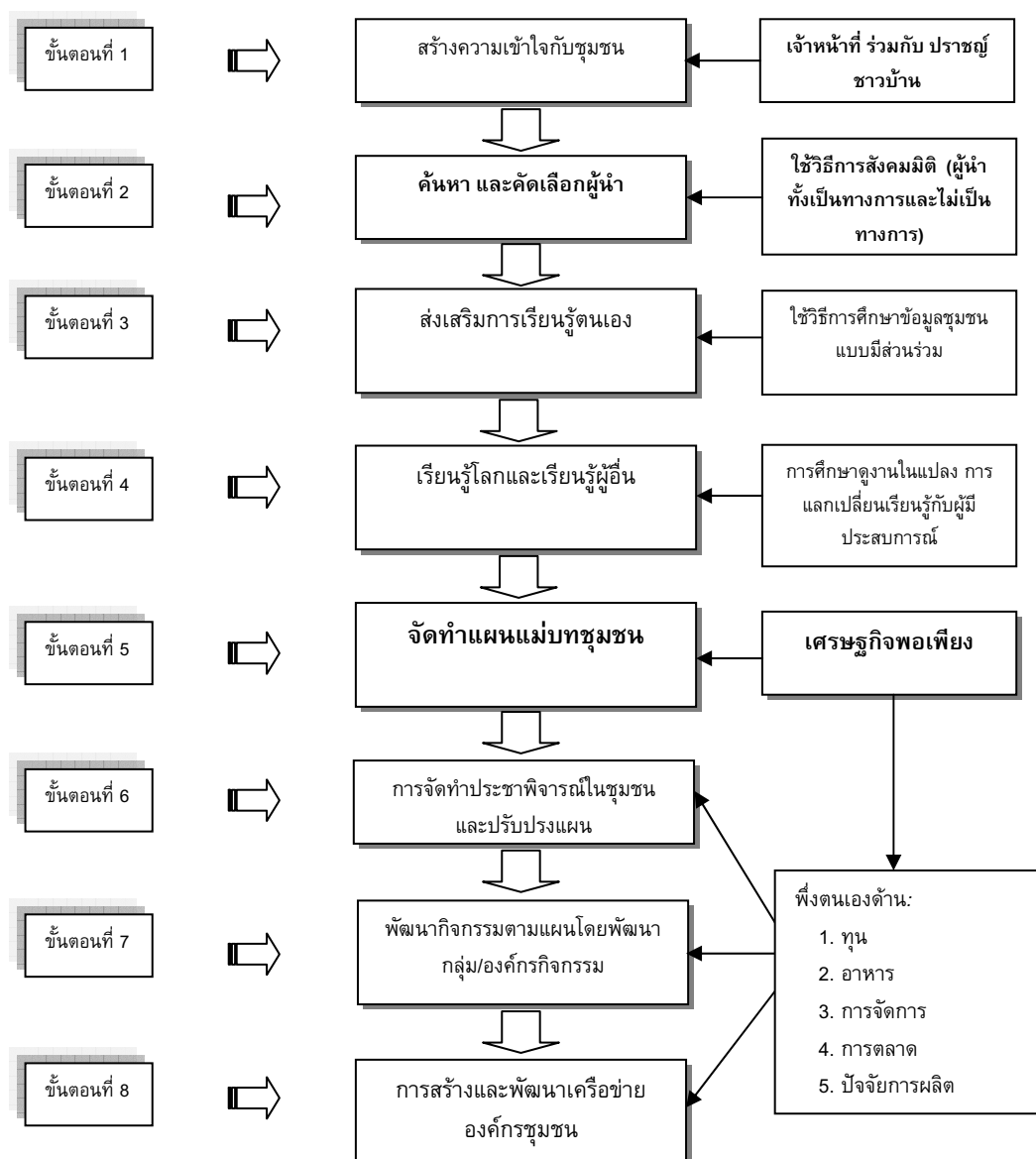
(3) เชื่อมประสานโดยคนหรือองค์กรภายนอกชุมชน เป็นเครือข่ายที่มักจะเห็นอยู่ทั่วไปเกิดขึ้นจากการเข้าไปส่งเสริมหรือกระตุ้นจากหน่วยงานภายนอก เครือข่ายแบบนี้มักเกิดจากการประสานของหน่วยงานนอกให้ผู้นำมาพบกันและทำงานร่วมกัน อาจเกิดเป็นเครือข่ายทันทีหรือค่อยพัฒนาตามประเด็นความสนใจ หากเครือข่ายใดมีพัฒนาการที่ดี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

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

ผลลัพธ์ที่สำคัญของกระบวนการดังกล่าวข้างต้นคือ แผนแม่บทชุมชน ซึ่งเป็นทางเลือกที่แตกต่างจากแผนพัฒนาอื่นๆ เพราะแผนแม่บทชุมชนเกิดจากกระบวนการแสวงหาความรู้ และจากฐานข้อมูลที่สะท้อนความเป็นจริงของคนและสังคม ที่ตั้งอยู่บนฐานชีวิตของคน และบนฐานของการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม นอกจากนี้ ยังเกิดการพัฒนากลไกการดำเนินกิจกรรมตามแผนแม่บทที่วางไว้ด้วยกลไกของกลุ่มและเครือข่ายองค์กรชุมชน

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

ชุมชนต้องการให้เกิดผลย้อนกลับมายังสมาชิกของชุมชน สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้น ในกระบวนการจัดทำแผน และการนำแผนไปใช้ คือกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน ที่จำเป็นต้องได้รับการกระตุ้น อย่างเป็นระบบอย่างต่อเนื่อง จึงจำต้องอาศัยเวลา โอกาส เงื่อนไข และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ด้วย



ภาพที่ 5.7 ขั้นตอนการพัฒนาชุมชนโดยกระบวนการประชาพิจารณ์และพัฒนา

แผนแม่บทชุมชน เป็นกระบวนการจัดระบบการเรียนรู้ เพื่อการพัฒนาศักยภาพของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน นักพัฒนา คือ ผู้กระตุ้น ผู้ประสาน ผู้อำนวยการความสะดวก ตลอดจน ต้องเป็นผู้จัดเวทีการพูดคุย ผู้ช่วยจัดระบบข้อมูล และผู้ร่วมวิเคราะห์ข้อมูล เท่านั้น ส่วนการตัดสินใจเป็น เรื่องของชุมชน ที่จะต้องตัดสินใจเองจากการที่ได้มีโอกาสพูดคุยจากข้อมูลและจากการวิเคราะห์ ข้อมูลของชุมชนเอง ประทวน (มปป.) ได้ให้ข้อคิดในการจัดกระบวนการทำแผนแม่บทชุมชนว่า หลักสำคัญของกระบวนการจัดทำแผนแม่บทชุมชนนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้

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

กระบวนการจัดทำแผนแม่บทชุมชนเป็นการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้ชุมชนประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของตนเองรวมถึงปัญหาต่างๆ ที่ชุมชนเผชิญอยู่ ศึกษาวิเคราะห์ประสบการณ์ชีวิตของตนเองและชุมชนและประสบการณ์จากชุมชนที่เป็นต้นแบบของการพัฒนา เป็นกระบวนการที่ทำให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ตนเอง เรียนรู้โลกภายนอกแล้วนำมาผนวก วิเคราะห์ สรุป เพื่อกำหนดกรอบแนวทางของชุมชนให้ดำเนินไปตามฐานศักยภาพที่เป็นจริงของชุมชน หลังจากการคัดเลือกชุมชนที่จะดำเนินการจัดทำแผนแม่บทชุมชนแล้วสิ่งที่จะต้องดำเนินการที่สำคัญ คือ

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

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

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

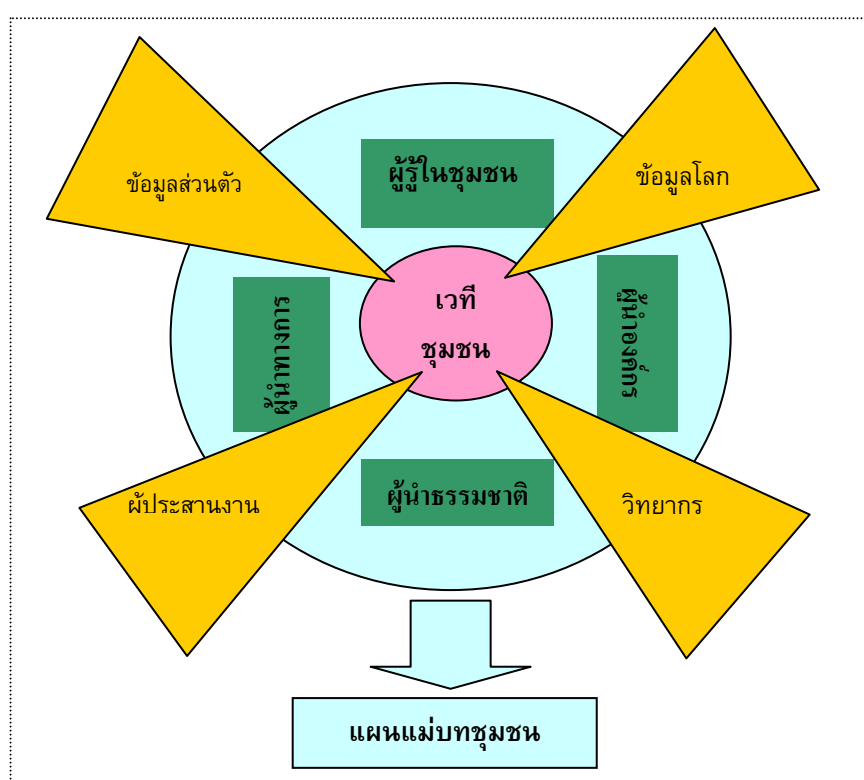
(3) การวิเคราะห์จัดทำแผนแม่บทชุมชน โดยจะต้องพิจารณาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาเพื่อดำเนินการ คือ (3.1) ประมวลความเชื่อมโยงปัญหา วิธีแก้ปัญหา การบริหารจัดการเข้ากับข้อมูล

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

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

(5) สิ่งที่ต้องไม่ละเลย และเป็นกรอบของการจัดทำโครงการ / กิจกรรมของชุมชน ก็คือการพึ่งพาตนเองของชุมชนลดการพึ่งพาจากภายนอกชุมชนให้มากที่สุด นั่นคือ แผนแม่บทชุมชนอย่างแท้จริง

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



ภาพที่ 5.8 องค์ประกอบสำคัญของกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน

ปัจจุบันพบว่ามีกลุ่ม/เครือข่ายองค์กรชุมชน เครือข่ายเกิดขึ้นมากมาย และมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไปซึ่งพบว่ามีหลายเครือข่ายองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสามารถลดความขัดแย้งตลอดจนแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ในระดับหนึ่ง

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

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

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

(2) นโยบายของรัฐไม่เอื้อต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) นโยบายเศรษฐกิจไม่สอดคล้องกับนโยบายการอนุรักษ์

(4) ปัญหาขาดความรู้ วิเคราะห์ตีความกฎหมายของชาวบ้าน

(5) ปัญหาผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นในการรุกล้ำ และกว้านซื้อที่ดินชาวบ้าน

(6) การคมนาคมสื่อสารไม่สะดวกในการประสานงานพื้นที่ห่างไกล

(7) ข้อจำกัดองค์กรเรื่องงบประมาณทำให้การดำเนินงานไม่ทันต่อสถานการณ์

(8) ขาดงบประมาณสนับสนุนต่อเนื่อง

(9) ขาดข้อมูล องค์ความรู้ทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ในการผลักดันสถานการณ์ปัญหาต่างในชุมชน

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

(1) ขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

(2) สมาชิกยังมีความไม่เท่าเทียมกัน

(3) เกิดการครอบงำจาก กลุ่มคนบางกลุ่มในเครือข่าย

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

(5) ความแตกต่างมากเกินไปในหมู่สมาชิก เช่น พื้นที่ อาชีพ ฐานความรู้

(6) ขาดปัจจัยหรือทุน

(7) เกิดการใช้ทรัพยากรส่วนรวมเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง สมาชิกที่มีอำนาจมากกว่า หรือมีโอกาสมากกว่า อาจจะใช้องค์กรหรือเครือข่ายเพื่อประโยชน์ส่วนตน

(8) การสื่อสารผิด อาจเกิดขึ้นได้จากข้อจำกัดทางภาษา วิธีสื่อสารหรือเครื่องมือสื่อสาร

(9) การแข่งขันระหว่างเครือข่าย

(10) การแทรกแซงขององค์กรผู้ให้

(11) การติดตาม และประเมินผลเป็นเรื่องยากเพราะเครือข่ายมีความซับซ้อนทางโครงสร้าง และกิจกรรม โดยเฉพาะการประเมินในเชิงปริมาณ

(12) ข้อจำกัดทางการเมือง

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

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

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

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



หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และฟื้นฟูสภาพป่าไม้ และ ให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล เฝ้าระวัง ป้องกัน รักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน

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

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

จะเห็นว่าโครงการป่าไม้แผนใหม่ เป็นอีกมาตรการหนึ่งในการจัดการพื้นที่กันชนอย่างเป็นระบบ และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยวางแผนแนวทางแก้ไขปัญหาคือครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเมืองการปกครอง

### 5.3 โครงการและการดำเนินงานในพื้นที่กันชน

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

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

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

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

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

## กรณีโครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการพัฒนาการเกษตร ผสมผสาน ระยะที่ 1

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

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

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

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

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

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

### **กรณีชุมชนข้าฝักหนาม จ.ขอนแก่น**

บ้านข้าฝักหนาม ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน หมู่บ้านข้าฝักหนามเพิ่งได้รับรองเป็นหมู่บ้านตามกฎหมาย เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2543 โดยพบมีประวัติการรวมตัว การต่อสู้ของชุมชนมากกว่า 30 ปี

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

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

การกลับเข้าไปอยู่ในถิ่นฐาน ครั้งนี้ชาวบ้านได้ทำข้อตกลงร่วมกัน 4 ประการ ได้แก่

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

ชุมชนชำผักหนาม ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่ม และทำงานเป็นกลุ่ม โดยการบริหารจัดการที่เป็นระบบคณะกรรมการ มีการตั้งกฎ ระเบียบของชุมชน เพื่อการจัดการทรัพยากรและพัฒนาอาชีพของ

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

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

### **กรณีเครือข่ายป่าชุมชนดงนาทาม จ.อุบลราชธานี**

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

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

**การบริหารจัดการเครือข่าย** การดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่ายป่าชุมชนดงนาทามมีรูปแบบการบริหารงานที่ชัดเจน มีการรวมกลุ่มเพื่อจัดประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อสร้างพลังในการจัดการและขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันจนเป็นที่ยอมรับส่งผลให้ได้รับรางวัลจากหน่วยงานต่างๆ มากมาย

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

**ภาคีการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาองค์กรเครือข่าย** ประกอบด้วยองค์กร หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละองค์กรหรือหน่วยงานมีบทบาทและแนวทางในการสนับสนุนกิจกรรมของเครือข่ายให้บรรลุเป้าหมาย

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

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

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

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

### **กรณีเครือข่ายอินแปง: การประสานพลังเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน**

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

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

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

กิจกรรมของเครือข่ายอินแปง มี 4 ด้าน หลัก ได้แก่

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

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



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

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

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

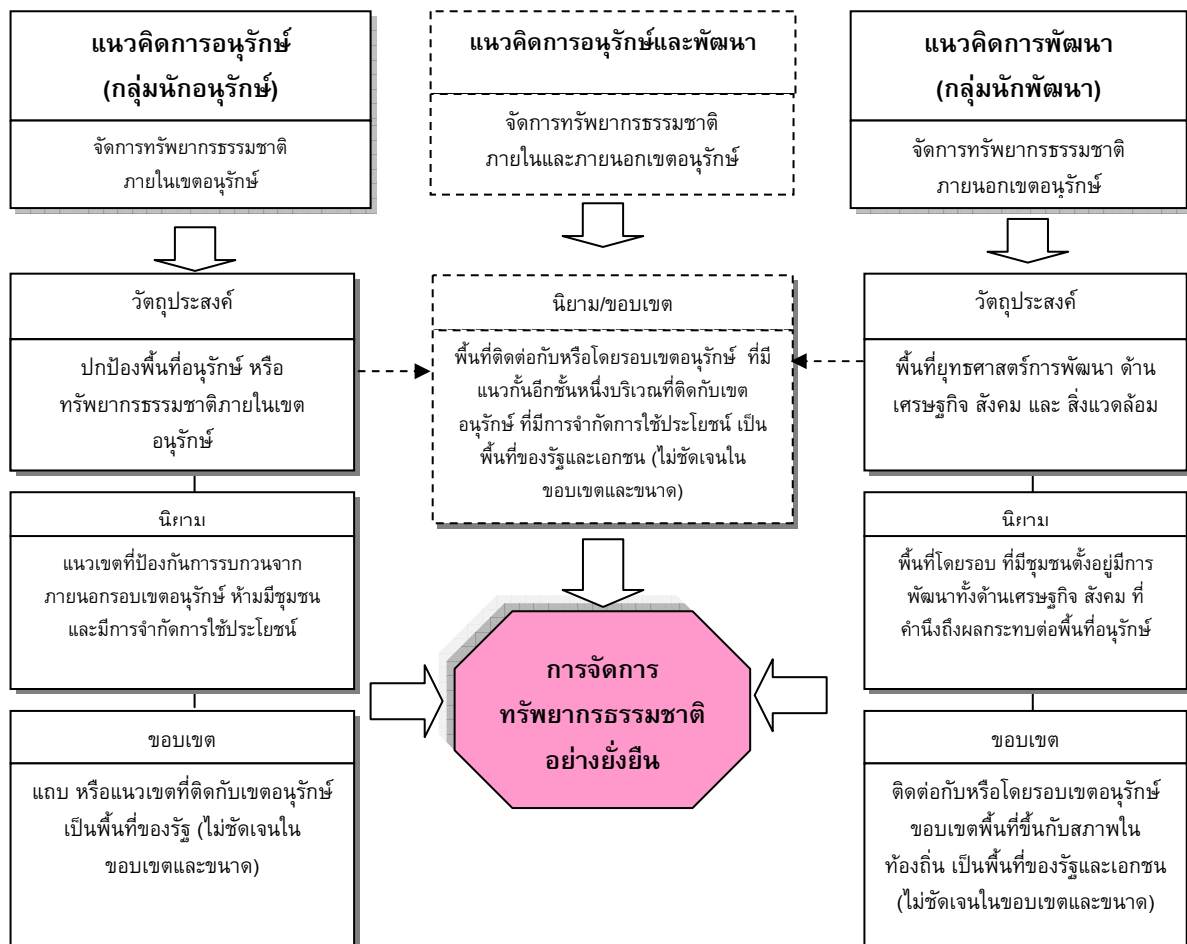
ภารกิจทั้ง 4 ประการนี้ ก่อให้เกิดการสร้างแหล่งอาหาร การเห็นคุณค่าทรัพยากรธรรมชาติ การแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่า การทดแทนการนำเข้า การเป็นเจ้าของกิจการของชุมชน การมีงานทำและรายได้ การสร้างระบบทุนชุมชนมีระบบสวัสดิการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การมีความเชื่อมั่นและภาคภูมิใจในภูมิปัญญาไท การมีพี่มีน้องสานสายสัมพันธ์ตลอดจนมีการสืบทอดแนวคิดและอุดมการณ์สู่คนรุ่นใหม่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

## บทที่ 6

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 แนวคิด ความหมาย และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน

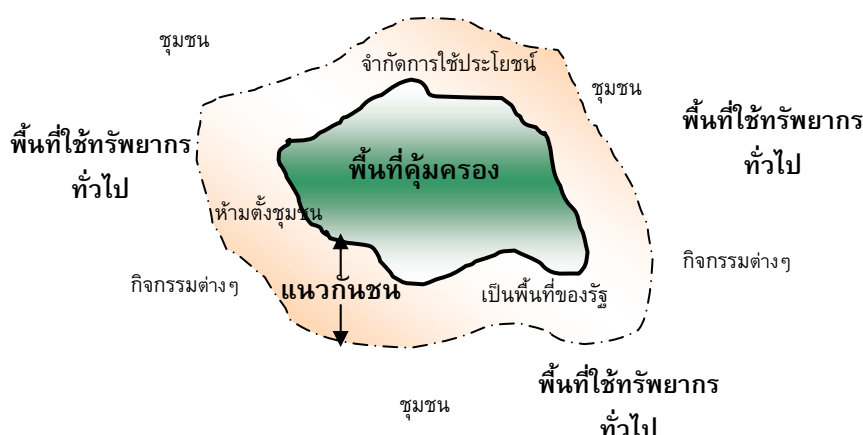
จากการศึกษาพบว่า แนวคิด ความหมายและการกำหนดเขตพื้นที่กันชนในประเทศไทยยังไม่ชัดเจนและขาดเอกภาพ ด้วยพื้นฐานแนวคิดหลักเกี่ยวกับพื้นที่กันชนอยู่สองประการ คือ การอนุรักษ์ และการพัฒนา แนวคิดของกลุ่มแรกส่วนใหญ่พบในกลุ่มนักอนุรักษ์ที่มีภารกิจในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอนุรักษ์หรือคุ้มครอง ส่วนกลุ่มที่สองส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนักพัฒนาชุมชนที่มีภารกิจในการพัฒนาชุมชนโดยคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายนอกเขตอนุรักษ์หรือคุ้มครอง แนวคิดที่ต่างกัสดังกล่าวนี้นำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ในการกำหนดพื้นที่กันชนที่แตกต่างกันทำให้การให้คำนิยามหรือความหมายของพื้นที่กันชนและเงื่อนไขการกำหนดเขตพื้นที่แตกต่างกันด้วย



ภาพที่ 6.1 แสดงความเชื่อมโยงของแนวคิด ความหมายและ การกำหนดเขตพื้นที่กันชน  
บนฐานคิดที่แตกต่างกัน

จากภาพที่ 6.1 จะเห็นว่ากลุ่มนักอนุรักษ์จะให้ความสำคัญของการอนุรักษ์เป็นเป้าหมายหลัก ในขณะที่กลุ่มที่สองจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเป็นอยู่ตลอดจนสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนท้องถิ่นเป็นเป้าหมายหลัก อย่างไรก็ตาม นอกจากสองกลุ่มหลักดังกล่าวข้างต้น พบว่ามีผู้ให้ความหมายพื้นที่กันชนที่กำลังระหว่างเพื่อการอนุรักษ์และเพื่อการพัฒนา โดยผนวกเอาสองแนวทางนี้รวมกันและได้กล่าวถึงการกำหนดแนวกันชนไว้เพื่อเป็นการลดแรงกดดันจากชุมชนที่อยู่ในพื้นที่กันชนในการเข้าไปบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์และลดความขัดแย้งเรื่องการห้ามให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งหมดนี้ต่างก็มีเป้าหมายอย่างหนึ่งร่วมกันคือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

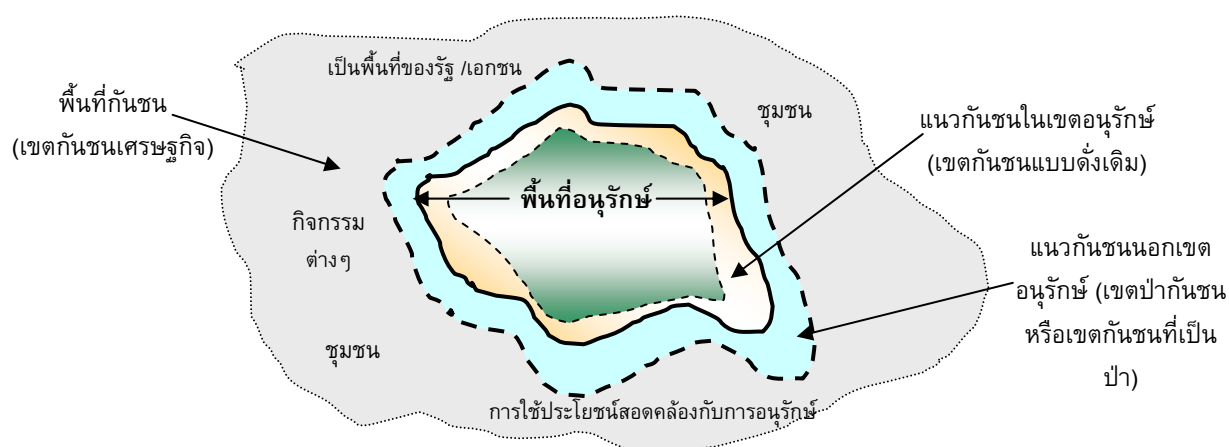
การให้ความหมายของพื้นที่กันชนที่มีความหลากหลายนั้นส่วนใหญ่มักจะแฝงแนวทางในการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนไว้ด้วยแม้จะไม่ได้กำหนดไว้ตายตัวในเชิงปริมาณที่สามารถวัดได้ในกลุ่มที่มีเป้าหมายเพื่ออนุรักษ์มองว่าเขตกันชน คือ เขตพื้นที่ที่อยู่รอบเขตพื้นที่อนุรักษ์และกันระหว่างพื้นที่ใช้ประโยชน์ทั่วไปโดยพื้นที่นี้จะจำกัดการใช้ประโยชน์ที่จะนำไปสู่ความสูญเสียของพื้นที่ป่าไม้และทรัพยากรภายในเขตป่าคุ้มครองตามกฎหมายและเป็นการชดเชยให้ประชาชนท้องถิ่นให้สามารถใช้ทรัพยากรได้หลังจากที่ถูกห้ามไม่ให้ใช้ในพื้นที่คุ้มครองดังแสดงในภาพที่ 6.2 เขตกันชนตามความหมายดังกล่าวนี้เป็นเหมือนการกำหนด แนวเขต หรือแถบพื้นที่ที่มีเนื้อที่ไม่นักเพื่อล้อมรอบเป็นแนวป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์



ภาพที่ 6.2 แสดงลักษณะการกำหนดขอบเขต แนวกันชน ตามแนวคิดเชิงอนุรักษ์

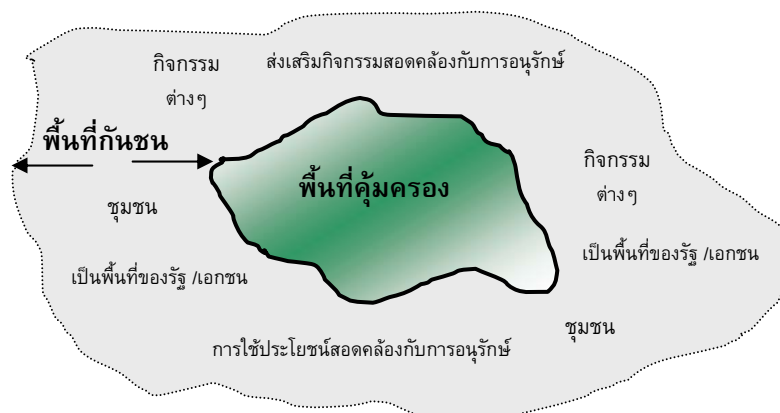
จากประเด็นดังกล่าว มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ยังมีความแตกต่างในแนวคิดว่า “แนวกันชน” ดังภาพที่ 6.2 นั้น เป็นการกำหนดเขตที่ควรอยู่ภายในเขตคุ้มครอง ซึ่งตรงกับประเภทของ เขตกันชนที่เรียกว่า เขตกันชนแบบดั้งเดิมในพื้นที่อนุรักษ์ (Traditional Use Zone Inside Protected Area) หรือจะกำหนดให้อยู่นอกเขตคุ้มครองคือเป็น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

พื้นที่กันชนที่ประเภทพื้นที่กันชนทางเศรษฐกิจ (Economic Buffer Zone) ซึ่งประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรได้ ดังรูป ที่ 6.3



ภาพที่ 6.3 พื้นที่กันชนที่มีการกำหนดแนวกันชนไว้ภายใน หรือ ภายนอก เขตอนุรักษ์

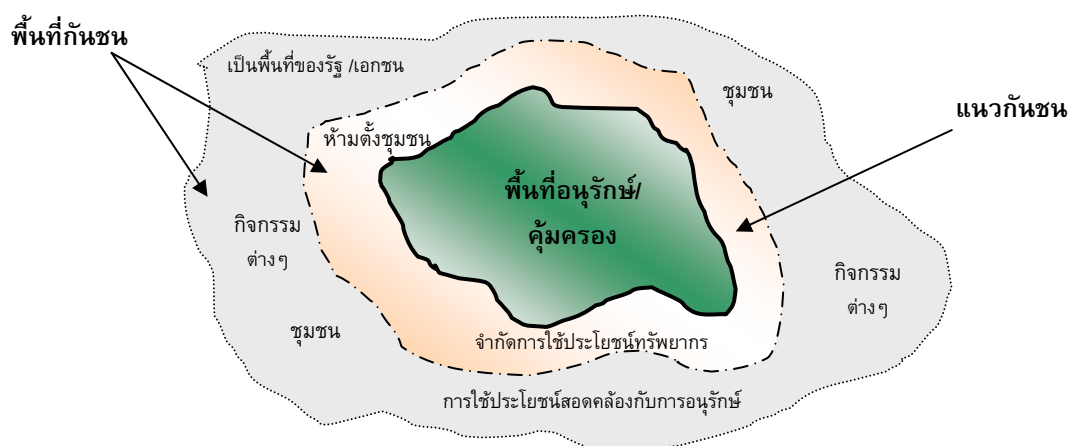
ในขณะที่ในกลุ่มนักพัฒนามองว่าพื้นที่กันชน คือ พื้นที่โดยรอบหรือติดกับเขตพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งประชาชนอาจจะต้องได้รับการส่งเสริมให้ดำเนินกิจกรรมที่เสริมสร้างการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น ดิน น้ำและพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ท้องถิ่น เป็นต้น แสดงในภาพที่ 6.4



ภาพที่ 6.4 แสดงลักษณะการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนตามแนวคิดเชิงพัฒนา

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

นักอนุรักษ์ และครอบคลุมความหมายของพื้นที่กันชนเพื่อการพัฒนาในบริเวณที่ติดออกมาจากแนวกันชนดังกล่าว ดังแสดงไว้ในภาพที่ 6.5



ภาพที่ 6.5 แสดงลักษณะพื้นที่กันชนที่มีการกำหนดแนวกันชนภายในพื้นที่กันชน

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

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

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

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

## 6.2 วิฤทธิทรัพยากรธรรมชาติและความเป็นของพื้นที่กันชน

จากการศึกษาพบว่าประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาในการบริหารจัดการพื้นที่กันชนในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ คือ ปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่กันชน ปัญหาที่เกิดจากการจัดการพื้นที่กันชนที่ยังขาดประสิทธิภาพ

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

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

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

ความยากจน ความอดอยาก ความขัดแย้งหรือการแย่งชิงทรัพยากรการอพยพย้ายถิ่น ครอบครัวล่มสลาย ภัยธรรมชาติ มลพิษต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากทุกฝ่ายยอมรับว่าการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนเป็นเรื่องที่จำเป็นไม่เพียงแต่ระดับชุมชน และประเทศแต่เป็นระบบนิเวศโดยรวมที่จะส่งผลไม่เพียงแต่ในปัจจุบัน แต่มีผลถึงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของคนในอนาคตด้วยแล้ว การนำแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืนมาใช้ โดยยึดแนวทางของการมีส่วนร่วม และให้คนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือคนในชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาน่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรลงได้ การจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะป่าไม้และที่ดินพบความขัดแย้งอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งต่อไปในอนาคต

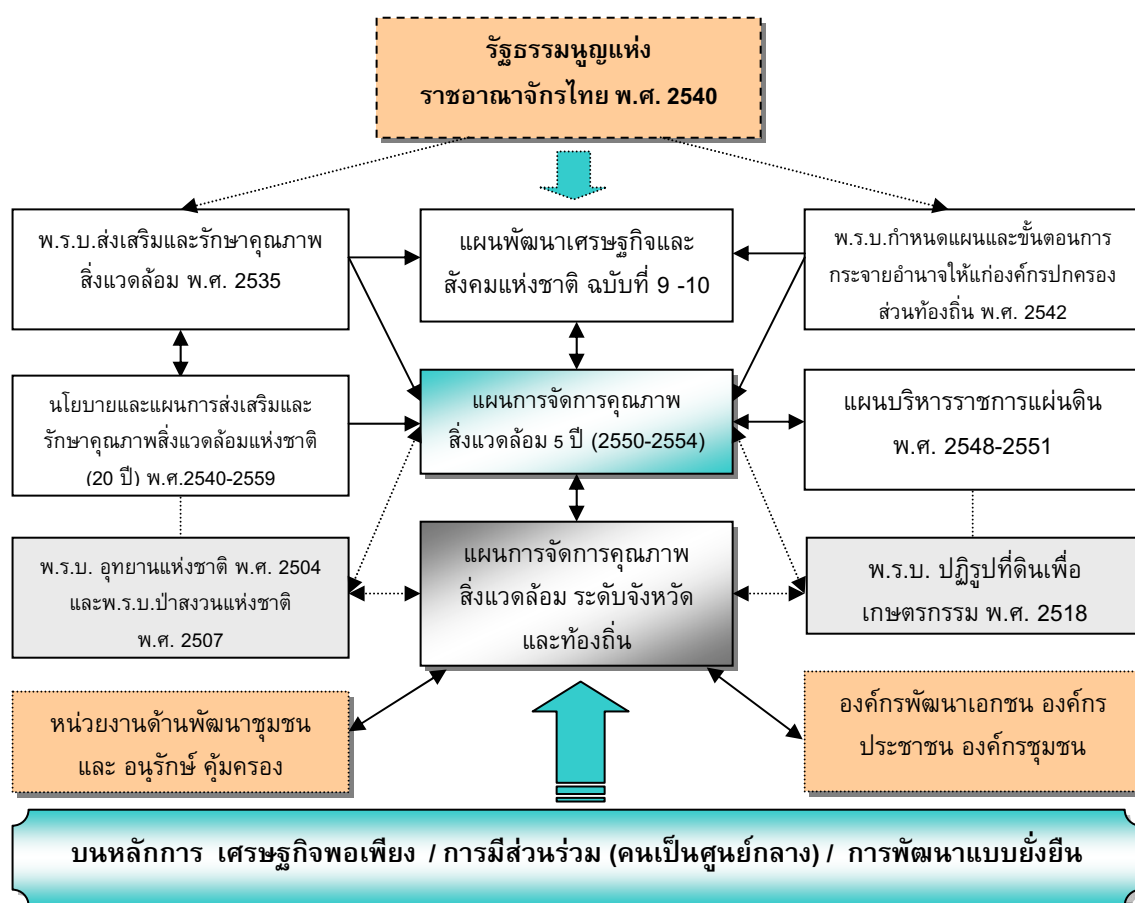
ดังนั้นอาจจะต้องมีการกำหนดพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเฉพาะในบริเวณพื้นที่ที่อ่อนไหวต่อปัญหาดังกล่าว เช่น การกำหนด “พื้นที่กันชน” เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนโดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารวมถึงประชาชนในท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการดำเนินการอย่างใดอ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

### 6.3 มาตรการ และนโยบายที่เอื้อต่อการบริหารจัดการพื้นที่กันชน

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการพื้นที่กันชน แต่กฎหมายที่มีอยู่นั้น พบว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการพื้นที่กันชน ส่วนนโยบาย และแผนต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีการกล่าวถึงการพัฒนาเชิงพื้นที่ ในรูปแบบพื้นที่กันชนอย่างชัดเจน แต่หลายฉบับมีความเกี่ยวข้องโดยทางอ้อมกับการบริหารจัดการพื้นที่กันชน

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

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



ภาพที่ 6.6 แสดงความสัมพันธ์ของแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับ กฎหมาย และนโยบาย ต่างๆ ของประเทศไทยไทย

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



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

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

#### 6.4 แนวคิดและรูปแบบการจัดการพื้นที่กันชน

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

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

หากทำความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะง่ายต่อการกำหนดแนวทางในการพัฒนา หรือบริหารจัดการพื้นที่มากขึ้น โดยจากการศึกษาพบว่ามีการจัดการพื้นที่กันชนหลากหลายรูปแบบสรุปได้ดังนี้

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

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

ส่วนกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดการพื้นที่กันชนนั้นพบว่ากระบวนการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายเป็นวิธีหนึ่งในการประสานพลังชุมชนกับหน่วยงานภายนอก ซึ่งจะช่วยให้การบริหารจัดการพื้นที่กันชนเกิดการมีส่วนร่วมแท้จริงและสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน โดยกระบวนการดังกล่าวนี้ได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการคิดวิเคราะห์แก้ปัญหาด้วยตนเอง ตลอดจนการจัดทำแผนแม่บทชุมชนที่ครอบคลุมทั้งการพัฒนาอาชีพเกษตรและนอกการเกษตร การจัดการ

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

## 6.5 ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการพื้นที่กันชน

จากการศึกษาการจัดการพื้นที่กันชนซึ่งได้สรุปไว้ข้างต้น เห็นว่า การที่จะบริหารจัดการพื้นที่กันชนให้มีประสิทธิภาพได้นั้น ทีมวิจัยขอเสนอแนวทาง การบริหารจัดการ ไว้ 5 ประเด็นหลัก ดังนี้

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

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

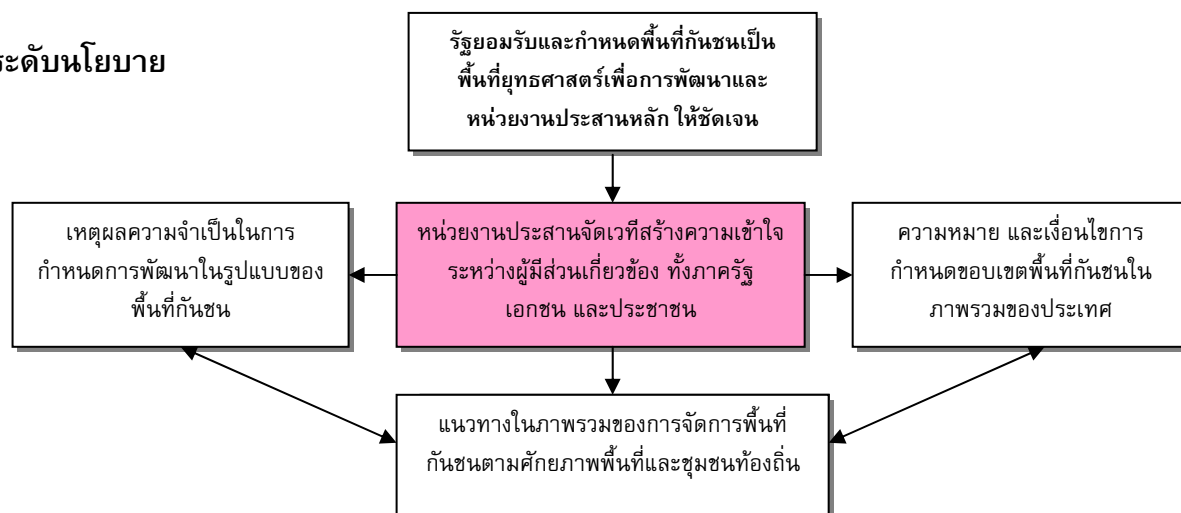
(3) หน่วยงานในระดับปฏิบัติหรือระดับพื้นที่ ควรเป็นผู้กำหนดแนวทางในการพัฒนาพื้นที่กันชนในท้องถิ่นตนเอง ซึ่งจะสอดคล้องกับแผนงานและนโยบายในปัจจุบันที่ส่วนใหญ่เน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ดังนั้นวิธีการที่จะนำมาใช้ควรเป็นวิธีที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เกิดการพัฒนาขีดความสามารถของคนในชุมชนตลอดจน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

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

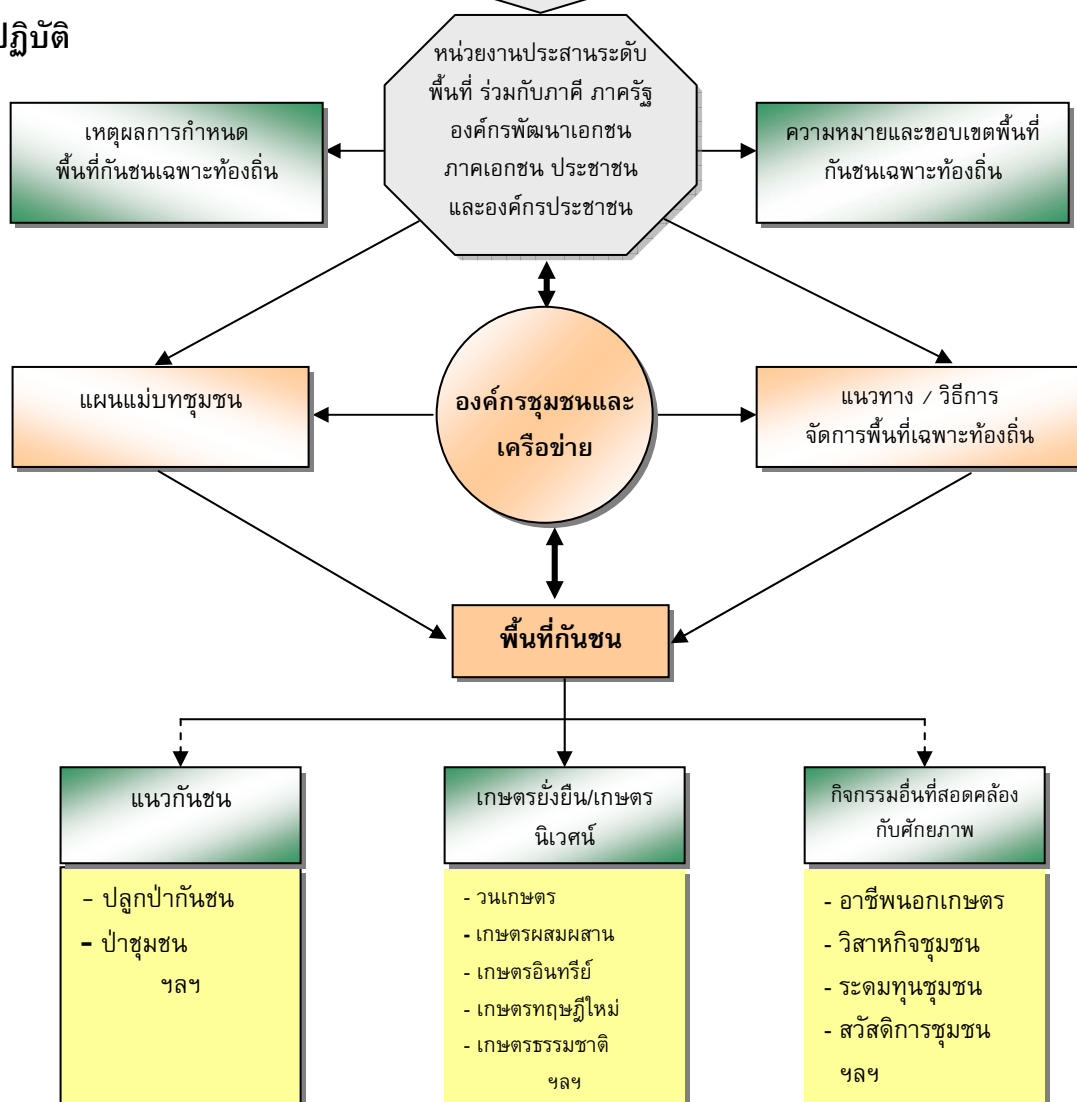
(5) กระบวนการบริหารจัดการในทุกขั้นตอนหน่วยงานภาครัฐควรแสดงบทบาทของผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ผู้ประสาน (Coordinator) กระตุ้น (Catalyst) และสนับสนุน (Support) ทั้งด้านการจัดกระบวนการเรียนรู้ การให้คำปรึกษา การสนับสนุนงบประมาณ หรือ อื่นๆ ที่จำเป็นและสอดคล้องกับแผนชุมชนเพื่อลดข้อจำกัดและเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานพัฒนาอาชีพและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุ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

ทั้ง 5 ประเด็นหลักดังกล่าวข้างต้น ได้สรุปไว้ใน ภาพที่ 6.7

### ระดับนโยบาย



### ระดับปฏิบัติ



ภาพที่ 6.7 สรุปข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการพื้นที่กันชน

## เอกสารอ้างอิง

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

- จรัญ จันทลักษณ์ และผกาพรรณ สกุลมัน, การเกษตรยั่งยืน: **หลักการ แนวทาง และตัวอย่างระบบฟาร์ม**, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2546
- จุฑาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ, **แนวทางพัฒนาเครือข่ายกลุ่ม/องค์กรประชาชนในพื้นที่จังหวัด**, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ซีโนดีไซน์, กรุงเทพฯ, 2549
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **ทฤษฎีใหม่: มิตินี้ยิ่งใหญ่ทางความคิด**, สถาบันนโยบายการศึกษา, กรุงเทพฯ, 2541
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, **ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**, สายธาร, กรุงเทพฯ, 2544
- ดนุพล ไชยสินธุ์และคณะ, **สิทธิชุมชนท้องถิ่น ภาคอีสาน**, ชุดโครงการสิทธิมนุษยชนท้องถิ่นจากจารีตประเพณีสู่สถานการณ์ปัจจุบัน: การศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางนโยบายสิทธิชุมชน ท้องถิ่น, บรรณาธิการ: ชลธิรา, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), นิตยธรรม, กรุงเทพฯ, 2547
- ธวัชชัย กุณวงศ์, **อินแปลงกับการสร้างบ้านแปลงเมือง 18 ปี**, เครือข่ายอินแปลง, เอกสารโรเนียว, 2548
- ธนิต บำรุงกุล, **การจัดการพื้นที่เขตกันชนแบบผสมผสานศึกษากรณี : ชุมชนรอบอุทยานแห่งชาติน้ำตกห้วยยาง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**, ภัณฑิลาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเกริก, กรุงเทพฯ, 2547
- ธันวา จิตต์สงวน และภัณฑิณี สุตรสุคนธ์, **รายงานวิจัย การเชื่อมโยงของความหลากหลายในภาคเกษตรกรรมต่อการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนในประเทศไทย**, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546
- ณรงค์ ใจหาญ, **กฎหมายป่าไม้และกฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า**, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2001: เอกสารออนไลน์ สืบค้นจาก [http://www.tu.ac.th/law\\_center/law\\_document/book2/b2-10.html](http://www.tu.ac.th/law_center/law_document/book2/b2-10.html): 25 / 11 / 2549
- นันทิยา หุตานวัตร และณรงค์ หุตานวัตร, **การพัฒนาองค์กรชุมชน**, คณะเกษตรศาสตร์, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2547
- ปณิตา และคณะ, **การศึกษากระบวนการดำเนินงานด้านการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรแบบมีส่วนร่วมในเขตปฏิรูปที่ดิน: กรณีศึกษา โครงการฟื้นฟูสภาพที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสาน ระยะที่ 1**, เอกสารวิจัย ฉบับที่ 127, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กรุงเทพฯ, 2548
- ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, **กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา**, โครงการเสริมสร้างความรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.), กรุงเทพฯ, 2546

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



วัฒนา แก้วกำเนิดและทิพวรรณ จัตตชัยวัฒนา, **เขตกันชนกับการคุ้มครองทรัพยากรในพื้นที่**

**อนุรักษ์ใน**, รายงานการประชุมเรื่อง “การจัดการเขตกันชนในประเทศไทย”,

ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมหาวิทยาลัย

เกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2536

วรารณ เนียมมุล, **การใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในชุมชน**

**บ้านห้วยหม้อ หมู่ที่ 2 ตำบลป่าเมียง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่,**

บัณฑิตอาสาสมัครมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2543

วิชา นิยมและกิตติชัย รัตนะ, **การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เชิงบูรณาการ,**

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2547

วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, **เกษตรกรรมทางเลือก ความหมาย ความเป็นมา และเทคนิควิธี: ประเภทของ**

**เกษตรกรรมทางเลือกในประเทศไทย**, เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก, สำนักพิมพ์ พิมพ์ดี,

กรุงเทพฯ, 2539

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

วิบูลย์ เข้มเฉลิม, **การจัดการเขตกันชน : ทัศนะคนใกล้ป่าใน** : รายงานการประชุมเรื่อง

“การจัดการเขตกันชนในประเทศไทย”, ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชีย

แปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2536

วิบูลย์ เข้มเฉลิมและคณะ, **ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น: วิถีคนบนป่าตะวันออกผืนสุดท้าย**, สำนักงาน

กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, กรุงเทพฯ, 2548

สถาบันวิจัยสังคม, **โครงการพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ**

**วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม**, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, 2545

สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมสะแกกราช, สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.),

เอกสารออนไลน์: [www.tistr.or.th/sakaerat/](http://www.tistr.or.th/sakaerat/)

สดุดี พันธุ์ภักดี, **การศึกษาเปรียบเทียบลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และการพึ่งพิงพื้นที่ป่า**

**อนุรักษ์ของชุมชนเพาะปลูกแบบวนเกษตรกับเพาะปลูกแบบพืชเชิงเดี่ยวในพื้นที่กันชน**

**เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน จังหวัดฉะเชิงเทรา**, บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2546

สายัณห์ มรรคประเสริฐ, **แนวทางการจัดการพื้นที่กันชนของอุทยานแห่งชาติพุเตย :**

**กรณีศึกษาตำบลวังยาว อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี**, บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2543

ส่วนป่าชุมชน, **ยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อการจัดการพื้นที่แนวกันชน**, รายงานการฝึกอบรม

เจ้าหน้าที่รัฐประจำปีงบประมาณ 2545, สำนักส่งเสริมการปลูกป่า, กรมป่าไม้, กรุงเทพฯ, 2545

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย

สมศักดิ์ สุขวงศ์และคณะ, การจัดการป่าและทรัพยากรชีวภาพโดยชุมชน: กระบวนการ กลไก

การตัดสินใจ และระบบข้อมูล, ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาค

เอเชียแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2545

สมศักดิ์ สุขวงศ์, การจัดการเขตกันชนในประเทศไทย, ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาค

เอเชียแปซิฟิก, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2536

สร ปิ่นอักษรสกุล, การดำเนินโครงการที่มีผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมกับการมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชน, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, 2548

สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ, ชุมชนต้นน้ำ, กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2547

เสรี พงศ์พิศ, อินแปลง: อยู่อย่างมีศักดิ์ศรีและมีกินตลอดชีวิต, ศูนย์อินแปลง, เจริญวิทย์การพิมพ์,

2545

เสรี พงศ์พิศ, วัฒนธรรมองค์กรโลกยุคใหม่: เครือข่าย ยุทธวิธีเพื่อประชาชนเข้มแข็ง ชุมชน

เข้มแข็ง, สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, เจริญวิทย์การพิมพ์, กรุงเทพฯ, 2548

สุเทพ บุญประกอบ, สภาพเศรษฐกิจสังคมและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนบริเวณ

พื้นที่แนวกันชนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน (รอยต่อ 5 จังหวัด) จังหวัด

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

กรุงเทพฯ, 2543

สุทธิธรรม เลขวิวัฒน์, เครือข่ายชุมชนพอเพียง: กรณี ศีระะอโศก ชุมชนบ้านเป็ดใน และชุมชน

เรารักแม่น้ำท่าจีน, ชุดภูมิปัญญา 48, สถาบันวิถีทรรศน์, อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด

, กรุงเทพฯ, 2549

สุเมธ ตันติเวชกุล, หลักธรรม หลักทำ ตามรอยพระยุคลบาท, โรงพิมพ์ด้านสุทธาการพิมพ์,

กรุงเทพฯ, 2548

สุระ ศาสตรา, การพึ่งพิงทรัพยากรป่าไม้ของราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แนวกันชนของ

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง: กรณีศึกษาบ้านคลองแห้ง จังหวัดอุทัยธานี

บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2543

สุริชัย หวันแก้ว, ทิศทางที่ยั่งยืนของสังคมไทยกับป่าชุมชน, โรงพิมพ์เดือนตุลา, กรุงเทพฯ, 2545

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, การติดตามผลการดำเนินงานโครงการประสานความ

ร่วมมือเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาป่าชุมชนห้วยขาแข้ง, เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 77,

สุภาพการพิมพ์, กรุงเทพฯ, 2545

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, โรงพิมพ์เดียนตุลา, กรุงเทพฯ, 2545

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

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

อภิชัย พันธเสน, ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
, กรุงเทพฯ, 2542

อภิชัย พันธเสน, ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ  
, 2545.

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

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

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

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

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

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

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

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