



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน :
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

เอกสารหลัก

โดย

โสภณ ชมชาญ และคณะ

พฤศจิกายน 2558

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน :
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

เอกสารหลัก

โดย

โสภณ ชมชาญ
กรณิศ นพรัตน์
โสภณ ทองปาน

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

พฤศจิกายน 2558

คำนำ

รายงานโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีจำนวน 5 เล่ม ดังนี้

1. เอกสารหลัก
2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย
3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย
4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)
5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เอกสารหลักโครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” ฉบับนี้ เป็นการสรุปสาระสำคัญจากเอกสารประกอบ 4 เล่ม ดังที่กล่าวข้างต้น แล้วนำมาสังเคราะห์เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยขึ้นใหม่ รวม 3 ด้านคือ ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และด้านการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้านนี้

คณะผู้วิจัย

สรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของชาติเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลได้กำหนดมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2481 จนถึงปัจจุบันโดยการตราเป็นกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบต่างๆ รวมทั้งได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ให้จำแนกพื้นที่ของประเทศไทยออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกสงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ของชาติ 156 ล้านไร่ หรือครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศ อีกส่วนหนึ่งให้จำแนกออกเป็นที่ดินทำกินอีก 156 ล้านไร่ ต่อมาใน พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายและเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม ในปี 2557 พื้นที่ป่าไม้ของชาติคงเหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ เท่านั้น ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ รัฐได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2480 อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ แต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่ดินของประชาชนได้ ถึงปัจจุบันยังคงมีประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่มคือ กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ 480,000 ราย ที่อยู่ในเขตป่าไม้อย่างชัดเจน และนอกเขตป่าไม้คือ กลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน ประมาณ 1 ล้านราย และกลุ่มผู้เช่าที่ดิน ประมาณ 2.6 ล้านครัวเรือน การที่ป่าไม้ถูกบุกรุกโดยเฉพาะต้นน้ำลำธารนั้นทำให้เกิดสภาพแวดล้อมของชาติขาดสมดุลเกิดภัยพิบัติหลากหลายประการ เช่น ความแห้งแล้ง ดินถล่ม น้ำป่าไหลหลาก นำมาซึ่งความสูญเสียเกิดทรัพยากรและชีวิตของประชาชน ในทำนองเดียวกันปัญหาการถือครองโดยมีการเรียกร้องของที่ดินทำกินของประชาชนในภาคต่างๆ ตลอดเวลาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ โดยภาพรวมในอนาคต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่เพื่อความมั่นคงของชาติ

วัตถุประสงค์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ด้าน คือ

1. เพื่อรวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินทำกินของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันและวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงความสอดคล้องและความขัดแย้งระหว่างนโยบายทั้งสองด้านนี้
2. เพื่อทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในอดีตถึงปัจจุบันรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับการศึกษากรณีการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวในอนาคต

ขอบเขตการศึกษา

เน้นการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินโดยมีขอบเขตดังนี้

(1) เป็นการรวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินที่ปรากฏในรูปของกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2481 รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา และเหตุการณ์ที่สำคัญในอดีตถึงปัจจุบัน

(2) ทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี เช่น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ รวมทั้ง ข้อบังคับและการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้ไปเป็นที่ดินทำกิน

(3) ทบทวนวิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกินตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มีรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดที่ดินผืนใหญ่ นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ การปฏิรูปที่ดิน การออกหนังสือให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) และการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นต้น รวมทั้งข้อบังคับต่างๆ และ สิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับ

(4) ทบทวนกรณีศึกษาการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเพื่อเป็นการเปรียบเทียบกับกรณีการดำเนินการในประเทศไทยรวมทั้งนำผลสำเร็จมาสังเคราะห์เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์

(5) วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติทั้งจากนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดที่ดินทำกิน โดยใช้ปัจจัย 5 ประการ คือ การเมือง (Political) เงื่อนไขทางสังคม (Social) งบประมาณ (Budgeting) วิชาการ (Technical) และหน่วยงานรัฐ (Bureaucracy) เป็นเครื่องมือว่าปัญหาอุปสรรคนั้นๆ เกิดจากสาเหตุใด รวมทั้งจะระบุถึงสถานการณ์ในอดีตถึงปัจจุบัน

(6) สังเคราะห์แนวคิดในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต รวมทั้งผลสำเร็จจากการศึกษากรณีการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ แล้วกำหนดยุทธศาสตร์การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินขึ้นใหม่

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ถึงแม้ว่าได้มีการกำหนดนโยบายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินทำกินมาเป็นเวลากว่า 70 ปีเศษแล้วก็ตาม นโยบายทั้งสองด้านยังคงมีปัญหา พื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันเหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศหรือ 128 ล้านไร่ ในขณะที่เดียวกันยังคงมีผู้มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และเช่าที่ดินจำนวนมาก อาจเป็นเพราะนโยบายและการดำเนินการในอดีตถึงปัจจุบันมิได้ครอบคลุมทั้งระบบ มีการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หรือการจัดที่ดินทำกินโดยอิสระจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้นตลอดมา หากรัฐมีนโยบายที่จะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไว้ให้ได้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ของประเทศ และต้องการจัดหาที่ดินทำกินให้กับประชาชนทั้ง 3 กลุ่มแล้ว จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่โดยยึดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เป็นหลักและเชื่อมโยงไปกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินที่อาจกำหนดทางเลือกขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้ทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกินควบคู่กันไป

วิธีการศึกษา

- (1) รวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งเหตุการณ์ที่สำคัญจากอดีตถึงปัจจุบัน
- (2) ทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และการจัดที่ดินทำกินจากอดีตถึงปัจจุบัน
- (3) ทบทวนผลสำเร็จของการศึกษากรณีการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เพื่อมาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย
- (4) สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และการจัดที่ดินทำกิน
- (5) วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานรวมทั้งสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา
- (6) สังเคราะห์แนวคิดในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต แล้วกำหนดยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินขึ้นใหม่

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ที่มาของข้อมูลที่จะทำการรวบรวมนั้นจะมาจาก กฎ ระเบียบ คำแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11 แผนบริหารราชการแผ่นดิน มติคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดที่ดินทำกิน รายงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ และรายงานงานวิจัยของสถาบันทางวิชาการ รวมทั้ง รายงานการศึกษากรณีการจัดที่ดินในต่างประเทศจากแหล่งข้อมูลต่างๆ

รายงานการวิจัยโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีจำนวน 5 เล่ม ดังนี้

1. เอกสารหลัก เป็นเอกสารที่สรุปสาระสำคัญจากเอกสารประกอบทั้ง 4 เล่ม และบทวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงของชาติ
2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย
3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย
4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)
5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

ผลการศึกษา

การวิจัยในโครงการนี้ได้มีแนวคิดว่ายุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาตินั้น จะต้องแก้ไขปัญหา 6 ประการ ที่กำหนดเป็นโจทย์วิจัยคือ (1) หากจะคงเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ที่ร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่แล้วจะมีวิธีใดเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่เพียง 102.1 ล้านไร่ ในปัจจุบันให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว (2) กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือคนที่ทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่า จำนวน 480,000 ราย จะจัดการอย่างไร ให้อาศัยอยู่ต่อไปหรืออพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้ (3) ที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้เช่าที่ดินจะได้มาจากไหนโดยวิธีใด (4) จะจัดที่ดินทำกินในรูปแบบไหน โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่ฉบับใดหรือจะตราขึ้นใหม่ รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่จะมอบให้แก่เกษตรกรจะเป็นรูปแบบใด (5) จะป้องกันการจำหน่ายโอนที่ดินที่จัดให้เกษตรกรได้อย่างไร และ (6) กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีข้อขัดแย้งจนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่

อย่างไรก็ตามโจทย์วิจัยที่เป็นปัญหาทั้ง 6 ประการนี้จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยอิสระได้ จะต้องแก้ไขไปพร้อมกันในลักษณะบูรณาการหรือเชื่อมโยงระหว่างปัญหาและระหว่างนโยบายด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินควบคู่กันไปด้วย

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ จึงได้มีการทบทวนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งวิธีปฏิบัติและผลการดำเนินงาน แล้วทำการวิเคราะห์โดยปัจจัย 5 ประการ คือ (1) การเมือง (2) เงื่อนไขทางสังคม (3) สถาบัน (4) งบประมาณ และ (5) วิชาการ เพื่อหาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น พบว่าการดำเนินงานทั้งด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้นเกิดจาก (1) นโยบายไม่มีเอกภาพ รวมทั้งการนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับการจัดที่ดินทำกินเป็นไปโดยอิสระ ไม่มีการเชื่อมโยงสอดคล้องตามหลักวิชาการ (2) มีเงื่อนไขทางสังคมที่มีกลุ่มผู้มีปัญหาที่ดินทำกิน ทั้งผู้ไร้กรรมสิทธิ์และผู้ไร้ที่ดินทำกิน เรียกร้องให้ยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้มาเป็นที่ดินทำกิน (3) สถาบัน มีขั้นตอนยุ่งยาก ลำบาก มีกฎหมายหลายฉบับที่มีข้อแตกต่างที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม (4) งบประมาณเนื่องจากมีพื้นที่ในโครงการจัดที่ดินจำนวนมาก งบประมาณในการพัฒนาจึงไม่เพียงพอทุกหน่วยงาน และ (5) วิชาการ ไม่สามารถนำมาใช้ได้เพราะมีผลจากนโยบาย

ถึงแม้ว่าปัญหาและอุปสรรคเกิดจากภาพรวมของปัจจัยทุกด้านก็ตาม แต่ปัจจัยเรื่องการเมืองจะมีผลมากที่สุด

จากประเด็นที่พบนี้ได้นำไปสังเคราะห์กับบทเรียนจากต่างประเทศ และความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ และได้กำหนดยุทธศาสตร์ขึ้น 3 ด้าน คือ

(1) ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ มี 4 มาตรการ 12 แนวทาง ดังนี้

มาตรการที่ 1 การพัฒนากฎหมาย

มี 3 แนวทาง คือ

- (1) การตรากฎหมายขึ้นใหม่
- (2) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และ
- (3) ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

มาตรการที่ 2 การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ

การดำเนินการตามมาตรการนี้มี 3 แนวทาง คือ

- (1) การกำหนดแนวเขตป่าไม้
- (2) การสำรวจจัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัยและทำกิน ในเขตป่าไม้ และ
- (3) การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

มาตรการที่ 3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งตลาดซื้อ-ขายไม้

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) การตั้งตลาดกลางซื้อ-ขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ
- (2) พัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขาย ไม้ที่มีประสิทธิภาพ

มาตรการที่ 4 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

มาตรการนี้มี 4 แนวทาง คือ

- (1) การใช้เวทีประชาคมในการขับเคลื่อน
- (2) สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

- (3) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
- (4) สร้างเสริมจิตสำนึก ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

(2) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ มี 3 มาตรการ 5 แนวทาง ดังนี้

มาตรการที่ 1 การอนุรักษ์ฟื้นฟูต้นน้ำลำธารและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) ปกป้องและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือให้คงอยู่
- (2) สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่ป่า

มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ในปัจจุบัน

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) จัดระเบียบในการอยู่อาศัยและทำกิน
- (2) จัดที่ดินไว้ในรูปสหกรณ์แทนรายบุคคล

มาตรการที่ 3 การลดจำนวนผู้อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้

มาตรการนี้มีแนวทางเดียวคือ การฝึกอาชีพให้แก่บุกรุกหลาน ผู้ได้รับการจัดที่ดินใน

เขตป่าไม้

(3) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกิน มี 3 มาตรการ 8 แนวทาง ดังนี้

มาตรการที่ 1 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต

มี 2 แนวทาง

- (1) การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- (2) การให้สิทธิในที่ดินในโครงการจัดที่ดินทำกิน

มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

มี 4 แนวทาง

- (1) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (2) เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ

ครองชีพ พ.ศ. 2511

- (3) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

มาตรการที่ 3 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดไว้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

มี 2 แนวทาง

- (1) ติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน
- (2) ระงับการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับที่ดินทำกินจากรัฐ

Executive Summary

“Problems on Forest Conservation and Land Allocation : Strategies Which Must be Change for National Security”

Conservation of forest land has been an important public policy that the Thai government has implemented since 1938. Through legislation, cabinet resolutions, regulations, and the First National Economic Development Plan (1961-1966), Thailand's land areas have been classified into two categories. The first is forest reserves, which account for 156 million rais, or half of the total land area. The other half is allocated for land utilization. Later on 3 December 1985, the cabinet resolution on national forest policy designated 40% of the country's total land area as forest land. Even though the government has developed policies and goals to conserve forest areas, there remain only 102.29 million rais (16.37 million hectares) of forest land as of 2015.

Meanwhile, the government has also continuously adopted policies that allocate land for the public since 1937 through a number of laws. But the people's need for cultivation land is still unfulfilled. There are still a large number of people who face three types of land ownership problems: (1) 480,000 people who occupy forest land without ownership rights; (2) one million people who do not own or occupy any land; and (3) 2.6 million households who are land tenants.

Encroachment on forest land, especially in headwater areas, has brought about imbalances in the nation's natural environment. This has led to various types of disasters, such as drought, landslides, and flash floods, causing considerable loss of properties and lives. Meanwhile, the continuing and constant demand for cultivation land by people in various regions also has implications for national security. It is therefore necessary to study these issues to devise new strategies.

Objectives

This study has four key objectives, namely:

(1) to compile information on Thailand's hitherto national policies for preserving forest land and for allocating cultivation land, and to compare and contrast such policies to identify coherence and conflicts among them;

(2) to review the ways in which the two policies have been implemented, as well as the problems and obstacles facing policy implementation;

(3) to compare the Thai cases with experiences in land allocation in other countries, i.e., Israel and Vietnam; and

(4) to recommend strategies for resolving problems in forest-land preservation and land allocation that are consistent with long-term directions of national development.

Study scope

The study focuses on how to resolve problems in conserving forest land in relation to land-allocation policies. The scope of the study is the following.

- (1) Compile information on national policies for preserving forest land and for land allocation, which are in the forms of legislation since 1938, cabinet resolutions since the 1932 Revolution, government policy statements to parliament, and other key events to date;
- (2) Review the ways in which forest land is preserved, as designated by law or cabinet resolutions, such as the establishment of national parks, national forest reserves, wildlife sanctuary areas, watershed classification, regulations and permits for utilizing forest land for various activities, and denouncement of state forest areas for land allocation purposes;
- (3) Review the ways in which land has been allocated for cultivation, as designated by law or cabinet resolutions, such as allocation of large plots of land, self-help land settlements, co-operative land settlements, land reform, issuance of temporary rights to land, and community land titles, as well as various regulations and rights that farmers receive;
- (4) Review case studies of land allocation in other countries, including Israel and Vietnam, so as to compare them with the Thai cases. The lessons learned from the comparison are used to develop new strategies for Thailand;
- (5) Analyze the problems and obstacles in implementing both forest conservation and land allocation policies, taking into account five categories of factors, namely, political, social, financial, technical and bureaucratic factors. The analysis will identify which factors have been the key obstacles, focusing on the events and situations in the past until the present; and
- (6) Synthesize the study results and suggest new ideas for resolving problems and overcoming obstacles in accordance with future directions of national development, and propose new strategies for forest-land preservation and land allocation.

Conceptual framework

Even though national policies for conserving forest land and for allocating land for cultivation have been in place for more than 70 years, there continue to be problems with both policies. Only 102.29 million rais of forest land remain in the country, which is much lower than the target of 128 million rais, or 40% of Thailand's total land area. Meanwhile, there are still a large number of people who face three types of land ownership problems, i.e., those without ownership rights, those without access to land, and those who are land

tenants. The reason could be that the policies and their implementation in the past were not comprehensive enough to cover the whole land system, targeting separately either forest conservation or land allocation. Because of the lack of integration between the two sets of policies, there continue to be conflicts between them.

If the government retains the policy to have 40% of the country's total land designated as forest areas, while aiming to allocate land to the above three groups of people, new strategies are needed. Such strategies have to first adhere to the forest conservation policy and then relate them to land-allocation policy, which could adopt an alternative approach that is consistent with future directions of national development. Such policy integration would efficiently resolve problems with forest conservation and land allocation at the same time.

Study methods

- (1) Compile information on national policies for preserving forest land and for land allocation;
- (2) Review how forest land has been preserved and land has been allocated for cultivation;
- (3) Review case studies of land allocation in other countries, including Israel and Vietnam, so as to compare them with the cases in Thailand;
- (4) Interview experts in the fields of forest land conservation and land allocation for cultivation;
- (5) Analyze the problems and obstacles in implementing both forest conservation and land allocation policies in different periods;
- (6) Synthesize ideas for resolving problems and obstacles, so that the policies are in accordance with future directions of national development, and propose new strategies for forest-land preservation and land allocation for cultivation.

Sources of information

The information in this study is gathered from various sources, including laws and regulations, government statements to the parliament, cabinet resolutions, national economic and social development plans (No. 1-11), public administration plans, resolutions of committees on policies for conserving forest land and allocating land for cultivation, annual reports of state agencies, research reports from academic institutions, and reports and publications on case studies of land allocation policies in other countries.

Study Results

This research finds that in order for strategies for forest conservation and land allocation to strengthen national security, six issues need to be resolved.

1. If the government is to retain the goal of having 40% of the total land, or 128 million rais, designated as forest land, the issue is how to increase forest land from the current level of 102.29 million rais to such a goal;
2. How to deal with those people without ownership rights, i.e., 480,000 people who live and cultivate in forest land. Will they be allowed to continue living and cultivating in forest land or to be resettled out of forest areas?
3. Regarding land allocation for the landless and land tenants, the issue is where and how to find such land;
4. How to allocate land for cultivation, i.e., whether to use the current laws or enact new ones, and what kinds of land rights to give to farmers;
5. How to prevent transactions and transfer of land plots that have been allocated to farmers; and
6. Whether the current laws and regulations for forest conservation and land allocation are so much in conflict that they become obstacles to policy implementation.

The six issues mentioned above cannot be resolved independently of one another. The problems regarding forest conservation and land allocation, as well as the policies that intend to resolve them, have to be integrated and inter-connected.

Based on the issues identified above, the study has reviewed national policies on forest conservation and land allocation, as well as the implementation and outcomes. To identify the problems and obstacles in implementing the policies, the analysis takes into account five categories of factors, namely, political, social, institutional, financial, and technical factors. The study finds that the implementation of forest-land conservation and land-allocation policies has been inefficient because of the following reasons:

(1) Lack of unity and coherence among the policies, as they were formulated independently of one another, without linkages among them and not in accordance with technical principles;

(2) Social pressure from people facing land issues, including those without ownership rights and the landless, who demand that forest land be denounced and made available for cultivation;

(3) Institutional factors, with cumbersome and slow procedures and numerous laws that are inconsistent with one another, which in turn creates social inequities;

(4) Budgetary issues. As there are a number of land-allocation projects, the available budget cannot cover all development initiatives in every agency; and

(5) Technical input is not adopted due to external influence that determines the policy.

Even though the problems and obstacles are caused by a combination of all factors, political factors exert the strongest effect.

Based on the findings of the review, together with the lessons learned from overseas experiences and the results from expert interviews, this study proposes three sets of strategies, as follows:

(1) Strategies to enhance efficiency in land management

There are 4 measures that include 12 methods:

Measure 1: Legal development

1. Enact new laws;
2. Amend the current laws; and
3. Revoke some of the current laws.

Measure 2: Develop management tools

1. Determine forest boundaries;
2. Conduct surveys and create a register of people who settle in and utilize forest land; and
3. Create a database of people who have been allocated state land.

Measure 3: Promote the timber and lumber markets

1. Establish common timber/lumber markets in different regions of the country; and
2. Develop an efficient database on transactions of wood products.

Measure 4: Create public participation processes in conserving forest areas

1. Utilize civic forums to involve the public and mobilize their support;
2. Support efforts to establish community networks for forest conservation;
3. Establish funds that support forest conservation initiatives; and
4. Promote public awareness in forest conservation.

(2) Strategies for conserving forest land

There are 3 measures that include 5 methods:

Measure 1: Conserve and restore headwater areas and increase forest areas.

1. Protect and conserve the remaining forest areas; and
2. Promote initiatives that aim to increase forest areas.

Measure 2: Create public participation processes in conserving forest areas

1. Organize housing settlements and cultivation areas; and
2. Allocate land to co-operatives instead of individuals.

Measure 3: Reduce the number of people living and cultivating in forest areas.

1. Vocational training for children and offsprings of those who were allocated land in forest areas.

(3) Strategies for land allocation

There are 3 measures that include 8 methods:

Measure 1: Future land allocation

1. Land allocation for the landless; and
2. Provide land rights in land allocation projects.

Measure 2: Resolve problems in ongoing land-allocation projects

1. Investigate land transactions and right transfer in land reform areas;
2. Accelerate the completion of the land-allocation projects as stipulated by the Land Allocation for Living Act B.E. 2511;
3. Provide infrastructure in land reform areas; and
4. Increase land productivity.

Measure 3: Prevent sales of land allocate by the state in land-allocation projects

1. Monitor land occupation and utilization in land-allocation projects; and
2. Terminate land allocation for those who have already been allocated land from the government

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ด้าน คือ (1) เพื่อรวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดการที่ดินทำกินของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันและวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงความสอดคล้องและความขัดแย้งระหว่างนโยบายทั้งสองด้านนี้ (2) เพื่อทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในอดีตถึงปัจจุบันรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค (3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับการศึกษากรณีการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (4) เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวในอนาคต

จากการศึกษาโดยการทบทวนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดการที่ดินทำกินบทเรียนจากต่างประเทศ และผลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่าถึงแม้จะได้มีการกำหนดนโยบายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดการที่ดินทำกินมาเป็นเวลากว่า 70 ปีเศษแล้วก็ตาม นโยบายทั้งสองด้านยังคงมีปัญหา พื้นที่ป่าไม้เหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศหรือ 128 ล้านไร่ ในขณะเดียวกันยังคงมีผู้มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และเช่าที่ดินจำนวนมาก อาจเป็นเพราะนโยบายและการดำเนินการในอดีตถึงปัจจุบันมิได้ครอบคลุมทั้งระบบ มีการแก้ไขเฉพาะด้านอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หรือการจัดการที่ดินทำกินโดยอิสระจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้นตลอดมา หากรัฐมีนโยบายที่จะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไว้ให้ได้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ของประเทศ และต้องการจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชนทั้ง 3 กลุ่มแล้ว จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่โดยยึดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เป็นหลักและเชื่อมโยงไปกับนโยบายการจัดการที่ดินทำกินที่อาจกำหนดทางเลือกขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้ทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกินควบคู่กันไป เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้จัดทำยุทธศาสตร์ขึ้น 3 ด้าน คือ (1) ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (2) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ (3) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกิน

รายงานวิจัยโครงการนี้มี 5 เล่ม ประกอบด้วย (1) เอกสารหลัก (2) เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย (3) เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดการที่ดินทำกินในประเทศไทย (4) เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดการที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม) (5) เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

Abstract

This report is an output of the research project entitled “Problems on Forest Conservation and Land Allocation : Strategies Which Must be Change for National Security” The study has four key objectives: (1) to compile information on Thailand’s hitherto national policies for preserving forest land and for allocating land for cultivation, and to compare and contrast such policies to identify coherence and conflicts among them; (2) to review the ways in which the two policies have been implemented, as well as the problems and obstacles facing policy implementation; (3) to compare the Thai cases with experiences in land allocation in other countries, i.e., Israel and Vietnam; and (4) to recommend strategies for resolving problems in forest-land preservation and land allocation that are consistent with long-term directions of national development.

Based on the review of policies for forest conservation and land management, the study finds that even though both land policies have been in place for more than 70 years, there continue to be problems with forest conservation and land allocation. Only 102.29 million rais (16.37 million hectares) of forest land remain in the country, which is much lower than the target of 128 million rais, or 40% of Thailand’s total land area. Meanwhile, there are still a large number of people who face three types of land ownership problems, i.e., those without ownership rights, those without land, and those who are land tenants. The reason could be that the policies and their implementation in the past were not comprehensive enough to cover the whole land system, targeting either forest conservation or land allocation. Because of the lack of integration between the two sets of policies, there continue to be conflicts between them.

If the government retains the policy to have 40% of the country’s total land designated as forest areas, while aiming to allocate land to the above three groups of people with land problems, new strategies are needed. Such strategies have to first adhere to the forest conservation policy and then link them to land allocation policy, which could adopt an alternative approach that is consistent with future directions of national development. Such policy integration would efficiently resolve problems with forest conservation and land allocation at the same time.

Based on the synthesis of the review of domestic policies for forest conservation and land allocation, lessons learned from overseas experiences, and results from expert interviews, this study proposes three sets of strategies: (1) strategies to enhance efficiency in land management; (2) strategies for forest conservation; and (3) strategies for land allocation.

This research report contains five volumes: (1) Main report; (2) Supplementary Document Number 1 on forest conservation in Thailand; (3) Supplementary Document Number 2 on land allocation in Thailand; (4) Supplementary Document Number 3 on experiences in land allocation in Israel and Vietnam; and (5) Supplementary Document Number 4 for expert opinions on forest conservation and land allocation in Thailand.

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สรุปสำหรับผู้บริหาร	ข
บทคัดย่อ	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	1-1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1-1
1.2 วัตถุประสงค์	1-2
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย	1-2
1.4 คำจำกัดความ	1-4
เอกสารอ้างอิง	1-5
บทที่ 2 การปกครองของราชอาณาจักรไทย	2-1
2.1 ประวัติศาสตร์การปกครองของราชอาณาจักรไทย	2-1
2.2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศหลัง พ.ศ. 2475	2-2
เอกสารอ้างอิง	2-6
บทที่ 3 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย	3-1
3.1 แนวคิดและทฤษฎีในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย	3-1
3.2 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย	3-1
3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ	3-7
3.4 ผลจากนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้	3-8
3.5 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติ	3-10
เอกสารอ้างอิง	3-14
บทที่ 4 การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย	4-1
4.1 แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน	4-1
4.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย	4-1
4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน	4-5
4.4 ผลจากนโยบาย	4-6
4.5 การจัดที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ	4-7
เอกสารอ้างอิง	4-9

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ

(ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)	5-1
5.1 การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล	5-1
5.2 การจัดที่ดินทำกินในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม	5-3
5.3 บทเรียนที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย	5-9
เอกสารอ้างอิง	5-11

บทที่ 6 สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

6-1

บทที่ 7 การวิเคราะห์เพื่อการจัดทำยุทธศาสตร์

7-1

7.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ	7-1
7.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้	7-12
7.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินทำกิน	7-16
7.4 มาตรการและแนวทางที่เสนอเพิ่มเติมจากที่มีการปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน	7-24
7.5 ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์กับแนวทางการพัฒนาประเทศ	7-24
7.6 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์	7-25
เอกสารอ้างอิง	7-26

บทที่ 8 สรุป

8-1

8.1 ที่มาและความสำเร็จ	8-1
8.2 วัตถุประสงค์	8-1
8.3 ผลการศึกษา	8-1
8.4 ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์กับแนวทางการพัฒนาประเทศ	8-4
8.5 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์	8-5

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1	บทความสำหรับเผยแพร่	ผ1-1
ภาคผนวก 2	กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์	ผ2-1
ภาคผนวก 3	ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว	ผ3-1

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2-1 ระยะเวลาในการครองราชย์ของรัชกาลต่างๆ	2-2
ตารางที่ 2-2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศ	2-4
ตารางที่ 3-1 ลำดับเวลาและการโอนสังกัดกรมป่าไม้	3-2
ตารางที่ 3-2 ลำดับเวลาการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้	3-3
ตารางที่ 3-3 เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ	3-9
ตารางที่ 3-4 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. 2556	3-10
ตารางที่ 3-5 ปฏิทินประวัติศาสตร์การผลักดันกฎหมายป่าชุมชน	3-11
ตารางที่ 3-6 สรุปข้อมูลผู้ถูกดำเนินคดี และถูกคุกคาม 35 ราย สมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน เทือกเขาบรรทัด จ.ตรัง – พัทลุง – กระบี่	3-12
ตารางที่ 3-7 สถิติคดีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้	3-13
ตารางที่ 3-8 มูลค่าความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ของระบบนิเวศป่าต้นน้ำชนิดต่างๆ	3-13
ตารางที่ 4-1 ผลงานจัดที่ดินโดยหน่วยงานที่สำคัญ	4-6
ตารางที่ 6-1 สรุปประเด็นความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ	6-3
ตารางที่ 7-1 เปรียบเทียบข้อมูลที่ดินที่ได้รับมอบจากคณะกรรมการจัดหาที่ดิน กับการสำรวจของกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2558	7-10
ตารางที่ 7-2 สรุปยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการอนุรักษ์ พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดิน	7-23

บทที่ 1

บทนำ

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของชาติเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลได้กำหนดมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2481 โดยการตราเป็นกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบต่างๆ รวมทั้งได้กำหนดเป้าหมายไว้ใน แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ให้จำแนกพื้นที่ของประเทศไทย ออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกสงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ของชาติ 156 ล้านไร่ หรือครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศ อีกส่วน หนึ่งให้จำแนกออกเป็นที่ดินทำกินอีก 156 ล้านไร่ และในอนาคตเมื่อประชากรเพิ่มขึ้นให้นำพื้นที่ป่าไม้มาจัดให้ เป็นที่ดินทำกินอีก 30 ล้านไร่ ซึ่งจะมีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่ 125 ล้านไร่ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติ, 2503: 55) จึงเห็นได้ว่าการกำหนดกรอบนโยบายป่าไม้ซึ่งเป็นการอนุรักษ์กับนโยบายการจัดที่ดิน ทำกินอย่างชัดเจน ต่อมาใน พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ และเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2557 ได้มีการประกาศใช้แผน แม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรอย่าง ยั่งยืน โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (2557: 33) ก็ได้ใช้เป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายและเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวแล้วก็ตาม ในปี 2556 พื้นที่ป่าไม้ของชาติ คงเหลือเพียง 102.1 ล้านไร่เท่านั้น (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557: 6) นอกจากนี้ยังมีผู้ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งรวมทั้งอุทยาน แห่งชาติ และป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ 480,000 ราย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551: 181)

ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ รัฐได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2480 อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น แต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่ดิน ของประชาชนได้ ถึงปัจจุบันยังคงมีประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่มคือ กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ 480,000 ราย ที่อยู่ในเขตป่าไม้ดังกล่าวข้างต้น และนอกเขตป่าไม้คือ กลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน ประมาณ 1 ล้านราย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551: 188) และกลุ่มผู้เช่าที่ดิน ประมาณ 2.6 ล้านครัวเรือน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2557: 1)

จากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ข้อ 9. การ รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนนั้นได้ กำหนดเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้และเรื่องจัดที่ดินทำกินไว้ด้วยกัน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557: 15-16) หากจะสนองต่อเจตนารมณ์ของนโยบายดังกล่าวให้สามารถแปลงไปสู่แผนปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จำเป็นต้องนำประเด็นปัญหาอย่างน้อย 6 ประการมาพิจารณาก่อนดำเนินการเพื่อมิให้ล้มเหลวเช่นในอดีต คือ (1) หากจะคงเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ที่ร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่แล้วจะมีวิธีใดเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่เพียง 102.29 ล้านไร่ ในปัจจุบันให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว (2) กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือคนที่ทำกินและอยู่อาศัยใน

พื้นที่ป่าจำนวน 480,000 ราย จะจัดการอย่างไร ให้อาศัยอยู่ต่อไปหรืออพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้ (3) ที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้เช่าที่ดินจะได้มาจากไหนโดยวิธีใด (4) จะจัดที่ดินทำกินในรูปแบบไหน โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่ฉบับใดหรือจะตราขึ้นใหม่ รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่จะมอบให้แก่เกษตรกรจะเป็นรูปแบบใด (5) จะป้องกันการจำหน่ายโอนที่ดินที่จัดให้เกษตรกรได้อย่างไร และ (6) กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีข้อขัดแย้งจนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่อย่างไรก็ตามประเด็นปัญหาทั้ง 6 ประการนี้มีขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุมทั้งนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ นโยบายการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งทิศทางและข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศในอนาคต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาที่เป็นระบบเพื่อสังเคราะห์ร่วมกันให้ได้ข้อยุติแล้วจึงจัดทำยุทธศาสตร์การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินขึ้นใหม่ให้สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ให้บรรลุเป้าหมาย

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อรวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินทำกินของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน และวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงความสอดคล้องและความขัดแย้งระหว่างนโยบายทั้งสองด้านนี้
2. เพื่อทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในอดีตถึงปัจจุบันรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับการศึกษากรณีการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวในอนาคต

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

จะเน้นการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินโดยมีขอบเขตดังนี้

(1) เป็นการรวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินที่ปรากฏในรูปของกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2481 รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา และเหตุการณ์ที่สำคัญในอดีตถึงปัจจุบัน

(2) ทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี เช่น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ รวมทั้ง ข้อบังคับและการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้ไปเป็นที่ดินทำกิน

(3) ทบทวนวิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกินตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มีรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดที่ดินผืนใหญ่ นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ การปฏิรูปที่ดิน การออกหนังสือให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) และการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นต้น รวมทั้งข้อบังคับต่างๆ และ สิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับ

(4) ทบทวนกรณีศึกษาการจัดการที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเพื่อเป็นการเปรียบเทียบกับกระทำการในประเทศไทยรวมทั้งนำผลสำเร็จมาสังเคราะห์เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์

(5) วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติทั้งจากนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดการที่ดินทำกิน โดยใช้ปัจจัย 5 ประการ คือ การเมือง (Political) เงื่อนไขทางสังคม (Social) งบประมาณ (Budgeting) วิชาการ (Technical) และหน่วยงานรัฐ (Bureaucracy) เป็นเครื่องมือว่าปัญหาอุปสรรคนั้นๆ เกิดจากสาเหตุใด รวมทั้งจะระบุถึงสถานการณ์ในอดีตถึงปัจจุบัน

(6) สังเคราะห์แนวคิดในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต รวมทั้งผลสำเร็จจากการศึกษากรณีการจัดการที่ดินทำกินในต่างประเทศ แล้วกำหนดยุทธศาสตร์การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกินขึ้นใหม่

1.3.2 วิธีดำเนินการวิจัย (research methodology)

(1) กรอบแนวคิดในการศึกษา

ถึงแม้ว่าได้มีการกำหนดนโยบายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดการที่ดินทำกินมาเป็นเวลากว่า 70 ปีเศษแล้วก็ตาม นโยบายทั้งสองด้านยังคงมีปัญหา พื้นที่ป่าไม้เหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศหรือ 128 ล้านไร่ในขณะเดียวกันยังคงมีผู้มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และเช่าที่ดินจำนวนมาก อาจเป็นเพราะนโยบายและการดำเนินการในอดีตถึงปัจจุบันมิได้ครอบคลุมทั้งระบบ มีการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หรือการจัดการที่ดินทำกินโดยอิสระจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้นตลอดมา หากรัฐมีนโยบายที่จะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไว้ให้ได้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ของประเทศ และต้องการจัดหาที่ดินทำกินให้กับประชาชนทั้ง 3 กลุ่มแล้ว จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่โดยยึดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เป็นหลักและเชื่อมโยงไปกับนโยบายการจัดการที่ดินทำกินที่อาจกำหนดทางเลือกขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้ทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดการที่ดินทำกินควบคู่กันไป

(2) วิธีการศึกษา

(2.1) รวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดการที่ดินทำกิน รวมทั้งเหตุการณ์ที่สำคัญจากอดีตถึงปัจจุบัน

(2.2) ทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และการจัดการที่ดินทำกินจากอดีตถึงปัจจุบัน

(2.3) ทบทวนผลสำเร็จของการศึกษากรณีการจัดการที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เพื่อมาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย

(2.4) สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และการจัดการที่ดินทำกิน

(2.5) วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานรวมทั้งสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา

(2.6) สังเคราะห์แนวคิดในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต แล้วกำหนดยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกินขึ้นใหม่

(3) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ที่มาของข้อมูลที่จะทำการรวบรวมนั้นจะมาจาก กฎ ระเบียบ คำแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11 แผนบริหาร ราชการแผ่นดิน มติคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดที่ดินทำ กิน รายงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ และรายงานงานวิจัยของสถาบันทางวิชาการ รวมทั้ง รายงาน การศึกษากรณีการจัดที่ดินในต่างประเทศจากแหล่งข้อมูลต่างๆ

1.4 คำจำกัดความ

“นโยบาย” หมายความว่า หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542: 563)

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย (มาตรา 1 ประมวลกฎหมายที่ดิน)

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิการครอบครองด้วย (มาตรา 1 ประมวลกฎหมายที่ดิน)

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน (มาตรา 4 พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช 2484)

“ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และ ที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย (มาตรา 4 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507)

“อนุรักษ์” หมายความว่า รักษาให้คงเดิม (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542: 1328)

“ป่าไม้” คือสังคมของต้นไม้และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ อันมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและปกคลุมเนื้อที่ กว้างใหญ่มีการใช้ประโยชน์จากอากาศ น้ำ และวัตถุธาตุต่างๆ ในดิน เพื่อการเจริญเติบโตจนถึงอายุชั้ย และ มีการสืบพันธุ์ของตนเอง ทั้งให้ผลผลิตและบริการที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ต่อมนุษย์” Allen (1950: 151)

เอกสารอ้างอิง

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2557. *กระทรวงเกษตรฯพบเจื่อนไข พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. ข่าวสารการเกษตร ฉบับที่ 10 เมษายน 2556.
2. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2557. *แผนแม่บทแก้ไขการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน*. จัดพิมพ์โดย กองสนับสนุน วิทยาลัยการทัพบก.
3. ราชบัณฑิตยสถาน. 2542. *พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. โรงพิมพ์นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น จำกัด.
4. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. *โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ*. โรงพิมพ์วิญญูการปก (1997) จำกัด กรุงเทพฯ.
5. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2557. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ 11 กันยายน 2557*. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
6. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2503. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)*. มปท.
7. Allen, S. W.1950. *An Introduction to American Forestry*. McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 344 pp.

บทที่ 2

การปกครองของราชอาณาจักรไทย

บทที่ 2

การปกครองของราชอาณาจักรไทย

2.1 ประวัติศาสตร์การปกครองของราชอาณาจักรไทย

ด้วยเหตุที่ว่าการศึกษาเรื่องนี้เป็นการทบทวนถึงประวัติศาสตร์การกำหนดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินของไทยที่มีมาตั้งแต่อดีตอันยาวนานถึงปัจจุบัน จึงได้ลำดับประวัติศาสตร์และการปกครองของพระราชอาณาจักรไทยโดยสังเขปตามลำดับเวลาดังนี้

ดินแดนที่ตั้งของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันนี้จากหลักฐานทางโบราณคดีพบว่าตั้งแต่ยุคหินเก่าเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันมีมนุษย์อาศัยอยู่มาโดยตลอด (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2532 : 11) ก่อนที่กรุงสุโขทัยจะสถาปนาขึ้น ในพุทธศตวรรษที่ 18 มีเมืองหรือรัฐในสมัยโบราณตั้งอยู่ในภาคต่างๆ ทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง และภาคเหนือ เมืองหรือรัฐที่เกิดขึ้นในภาคเหนือ นับตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 6 นั้นเข้าใจว่าเป็นรัฐที่ปกครองโดยคนไทย โดยมีศูนย์กลางทางการเมืองอยู่ที่เมืองเชียงแสน ต่อมาในสมัยพระเจ้ามังรายได้ทรงย้ายศูนย์กลางทางการเมืองจากเชียงแสนมาอยู่ที่เชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 1839 ส่วนในภาคกลางจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ระบุว่าในช่วงพุทธศตวรรษที่ 11-18 มอญและเขมรผลัดเปลี่ยนการเข้าครอบครองดินแดนในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาได้สิ้นสุดลงจึงเกิดอาณาจักรของคนไทยขึ้นหลายอาณาจักร เช่น สุโขทัยและอยุธยา (วัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์, 2545: 33)

ถึงแม้ว่าจะมีแนวคิดที่ว่าบรรพบุรุษของคนไทย ก่อนจะมาอยู่ในดินแดนที่ตั้งของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันมาจากหลายแนวคิดก็ตาม วัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์, (2545: 34) ได้แสดงความเห็นไว้ว่า แนวคิดที่มีความเป็นไปได้คือแนวคิดที่เสนอว่าคนไทยน่าจะมาจากภาคกลางหรือตอนใต้ของจีน และอีกแนวคิดหนึ่งคือคนไทยไม่ได้อพยพมาจากไหนแต่อยู่ในดินแดนที่เป็นที่ตั้งของประเทศไทยในปัจจุบันนี้เอง

2.1.1 การปกครองของราชอาณาจักรไทยก่อน พ.ศ. 2475

การปกครองของราชอาณาจักรไทย จะแบ่งออกเป็นช่วงระยะเวลาต่างๆ ดังนี้

(1) อาณาจักรสุโขทัย (พ.ศ. 1762-1982)

ขุนศรีอินทราทิตย์สถาปนาอาณาจักรสุโขทัย เมื่อ พ.ศ. 1762 (กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, 2533: 231) ต่อมาได้เสื่อมลงและตกเป็นเมืองขึ้นของรัฐไทยอีกรัฐหนึ่ง คืออาณาจักรอยุธยา

(2) อาณาจักรอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310)

พระเจ้าอู่ทองทรงก่อตั้งอาณาจักรอยุธยา เมื่อ พ.ศ. 1893 ในสมัยนี้ได้เริ่มการติดต่อกับชาติตะวันตก เช่น โปรตุเกส ดัตช์ ฝรั่งเศส จีน และญี่ปุ่น อาณาจักรอยุธยาเริ่มเสื่อมอำนาจลงราวพุทธศตวรรษที่ 24 ต่อมาแพ้สงครามต่อพม่า เมื่อปี พ.ศ. 2310 อาณาจักรอยุธยาดำรงความเป็นเอกราชอยู่ได้ 417 ปี

(3) กรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310-2325)

หลังจากที่สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีได้ขับไล่กองทัพพม่าออกจากแผ่นดินไทย ทำการรวมชาติ และได้ย้ายเมืองหลวงมาอยู่ที่กรุงธนบุรี ใน พ.ศ. 2310 กรุงธนบุรีเป็นราชธานีอยู่ได้ 15 ปี

(4) กรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 - ปัจจุบัน)

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้สถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อ พ.ศ. 2325 มีระยะเวลาการครองราชย์ของแต่ละรัชกาล ดังรายละเอียดในตารางที่ 2-1

ตารางที่ 2-1 ระยะเวลาในการครองราชย์ของรัชกาลต่างๆ

รัชกาลที่	กษัตริย์ไทย	พ.ศ.
1	พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก	2325-2352
2	พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย	2352-2367
3	พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว	2367-2394
4	พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	2394-2411
5	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	2411-2453
6	พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	2453-2468
7	พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	2468-2477
8	พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล	2477-2489
9	พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช	2489 - ปัจจุบัน

ที่มา : คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี (2525ก, 2525ข)

2.2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศหลัง พ.ศ. 2475

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี, 2525ข: 258)

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) ได้มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 61 คณะ ดังรายละเอียดในตารางที่ 2-2

การแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระยะ นั้นเนื่องจากที่มาของอำนาจในการกำหนดนโยบายได้เปลี่ยนแปลง จากอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นอำนาจของราษฎร ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475¹⁾ มาตรา 1 มาตรา 2 และมาตรา 7 ดังนี้

“มาตรา 1 อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย

มาตรา 2 ให้มีบุคคลและคณะบุคคลดังจะกล่าวต่อไปนี้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรตามที่ได้กล่าวต่อไปในธรรมนูญ คือ

¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2475

1. กษัตริย์
2. สภาผู้แทนราษฎร
3. คณะกรรมการราษฎร
4. ศาล

มาตรา 7 การกระทำใดๆ ของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎรจึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ”

รอง ศยามานนท์ (2525: 38) ได้สรุปสาระสำคัญของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ไว้ดังนี้

“1. กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของศาลก็ดี การอื่นๆ ซึ่งจะมีบทกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะก็ดี จะต้องกระทำในนามของกษัตริย์

2. สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย พระราชบัญญัตินั้นเมื่อ กษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้ว ให้เป็นอันได้บังคับใช้

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจและควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้ใดผู้หนึ่งก็ได้”

นอกจากนี้ รอง ศยามานนท์ (2525: 39) ยังได้สรุปไว้ด้วยว่า “ธรรมนูญการปกครอง ฉบับชั่วคราวแสดงว่าคณะราษฎรได้อำนาจการปกครองไว้ทั้งหมด แม้แต่เสนาบดีก็ต้องขึ้นต่อคณะราษฎร”

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475¹⁾ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีบทบัญญัติ มาตรา 1 มาตรา 2 มาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 8 ดังนี้

“ มาตรา 1 สยามประเทศเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ ประชาชนชาวสยามไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา 2 อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“ มาตรา 6 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำ และยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี

มาตรา 8 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475

ตารางที่ 2-2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศ

ลำดับที่	ระยะเวลา	นายกรัฐมนตรี
1.	28 มิถุนายน 2475 - 9 ธันวาคม 2475	พระยามโนปกรณนิติธาดา ¹
2.	10 ธันวาคม 2475 - 31 มีนาคม 2476	พระยามโนปกรณนิติธาดา ¹
3.	1 เมษายน 2476 - 20 มิถุนายน 2476	พระยามโนปกรณนิติธาดา ¹
4.	24 มิถุนายน 2476 - 15 ธันวาคม 2476	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
5.	16 ธันวาคม 2476 - 21 กันยายน 2477	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
6.	22 กันยายน 2477 - 8 สิงหาคม 2480	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
7.	9 สิงหาคม 2480 - 20 ธันวาคม 2480	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
8.	21 ธันวาคม 2480 - 16 ธันวาคม 2481	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
9.	16 ธันวาคม 2481 - 6 มีนาคม 2485	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹
10.	7 มีนาคม 2485 - 24 กรกฎาคม 2487	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
11.	1 สิงหาคม 2487 - 17 สิงหาคม 2488	นายควง อภัยวงศ์ ¹
12.	31 สิงหาคม 2488 - 17 กันยายน 2488	นายทวี บุญยเกตุ ¹
13.	17 กันยายน 2488 - 15 ตุลาคม 2488	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ¹
14.	31 มกราคม 2489 - 18 มีนาคม 2489	นายควง อภัยวงศ์ ¹
15.	24 มีนาคม 2489 - 1 มิถุนายน 2489	หลวงประดิษฐมนูธรรม ¹
16.	11 มิถุนายน 2489 - 21 สิงหาคม 2489	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
17.	23 สิงหาคม 2489 - 30 พฤษภาคม 2490	พล.ร.ต.ถวัลย์ อารังนาวาสวัสดิ์ ¹
18.	30 พฤษภาคม 2490 - 8 พฤศจิกายน 2490	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
19.	10 พฤศจิกายน 2490 - 6 กุมภาพันธ์ 2491	นายควง อภัยวงศ์ ¹
20.	21 กุมภาพันธ์ 2491 - 8 เมษายน 2491	นายควง อภัยวงศ์ ¹
21.	8 เมษายน 2491 - 24 มิถุนายน 2492	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹
22.	25 มิถุนายน 2492 - 28 พฤศจิกายน 2494	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹
23.	29 พฤศจิกายน 2494 - 6 ธันวาคม 2494	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹
24.	6 ธันวาคม 2494 - 23 มีนาคม 2495	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹
25.	24 มีนาคม 2495 - 25 กุมภาพันธ์ 2500	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹
26.	21 มีนาคม 2500 - 16 กันยายน 2500	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹
27.	21 กันยายน 2500 - 26 ธันวาคม 2500	นายพจน์ สารสิน ¹
28.	1 มกราคม 2501 - 20 ธันวาคม 2501	พลเอกถนอม กิตติขจร ¹
29.	9 กุมภาพันธ์ 2502 - 8 ธันวาคม 2506	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ¹
30.	9 ธันวาคม 2506 - 7 มีนาคม 2512	จอมพลถนอม กิตติขจร ¹
31.	7 มีนาคม 2512 - 16 พฤศจิกายน 2514	จอมพลถนอม กิตติขจร ¹
32.	18 ธันวาคม 2515 - 14 ตุลาคม 2516	จอมพลถนอม กิตติขจร ¹
33.	14 ตุลาคม 2516 - 22 พฤษภาคม 2517	นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ¹
34.	27 พฤษภาคม 2517 - 14 กุมภาพันธ์ 2518	นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ¹

ตารางที่ 2-2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศ (ต่อ)

ลำดับที่	ระยะเวลา	นายกรัฐมนตรี
35.	15 กุมภาพันธ์ 2518 - 6 มีนาคม 2518	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ¹
36.	14 มีนาคม 2518 - 12 มกราคม 2519	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ¹
37.	20 เมษายน 2519 - 23 กันยายน 2519	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ¹
38.	25 กันยายน 2519 - 6 ตุลาคม 2519	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ¹
39.	22 ตุลาคม 2519 - 19 ตุลาคม 2520	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ¹
40.	11 พฤศจิกายน 2520 - 12 พฤษภาคม 2522	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ¹
41.	12 พฤษภาคม 2522 - 29 กุมภาพันธ์ 2523	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ¹
42.	3 มีนาคม 2523 - 30 เมษายน 2526	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ¹
43.	30 เมษายน 2526 - 4 สิงหาคม 2529	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ¹
44.	5 สิงหาคม 2529 - 3 สิงหาคม 2531	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ¹
45.	4 สิงหาคม 2531 - 9 ธันวาคม 2533	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ¹
46.	9 ธันวาคม 2533 - 23 กุมภาพันธ์ 2534	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ¹
47.	2 มีนาคม 2534 - 6 เมษายน 2535	นายอานันท์ ปันยารชุน ¹
48.	7 เมษายน 2535 - 9 มิถุนายน 2535	พลเอกสุจินดา คราประยูร ¹
49.	10 มิถุนายน 2535 - 22 กันยายน 2535	นายอานันท์ ปันยารชุน ¹
50.	23 กันยายน 2535 - 13 กรกฎาคม 2538	นายชวน หลีกภัย ¹
51.	13 กรกฎาคม 2538 - 25 พฤศจิกายน 2539	นาย บรรหาร ศิลปอาชา ¹
52.	25 พฤศจิกายน 2539 - 9 พฤศจิกายน 2540	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ¹
53.	9 พฤศจิกายน 2540 - 9 กุมภาพันธ์ 2544	นาย ชวน หลีกภัย ¹
54.	9 กุมภาพันธ์ 2544 - 9 มีนาคม 2548	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ²
55.	9 มีนาคม 2548 - 19 กันยายน 2549	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ³
56.	1 ตุลาคม 2549 - 6 กุมภาพันธ์ 2551	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ⁴
57.	6 กุมภาพันธ์ 2551 - 24 กันยายน 2551	นาย สมคิด สุนทรเวช ⁵
58.	24 กันยายน 2551 - 20 ธันวาคม 2551	นาย สมชาย วงศ์สวัสดิ์ ⁶
59.	20 ธันวาคม 2551 - 5 สิงหาคม 2554	นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ⁷
60.	5 สิงหาคม 2554 - 9 ธันวาคม 2556	นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ^{8,9,10}
61.	24 สิงหาคม 2557-ปัจจุบัน	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ¹¹

ที่มา : ¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2540)² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2544)³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2548)⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2549)⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ก)⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ข)⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ค)⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2554)⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 115ก วันที่ 9 ธันวาคม 2556¹⁰ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1 วันที่ 22 พฤษภาคม 2557¹¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2557)

เอกสารอ้างอิง

1. กรมศิลปากร, วิทยาลัยศิลปกรรม, สวาท เสนาณรงค์, สืบแสง พรหมบุญ, เสถียรพงษ์ วรรณปก และณรงค์ พ่วงพิศ. 2532. *ประเทศของเรา 1-2*. บริษัทอักษรเจริญทัศน์ จำกัด กทม.
2. คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี . 2525ก. *ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 – พ.ศ. 2475*. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พุทธศักราช 2525 อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
3. คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. 2525ข. *ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน*. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พุทธศักราช 2525 อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
4. รอง ศยามานนท์. 2525. *ความคลี่คลายของระบอบประชาธิปไตย*. ในประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน (บทที่ 2) จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พุทธศักราช 2525 อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
5. วัดลภา รุ่งศิริแสงรัตน์. 2545. *บรรพบุรุษไทย: สมัยก่อนสุโขทัยและสมัยสุโขทัย*. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กทม.
6. ศรีศักร วัลลิโภดม. 2532. *เมืองโบราณในอาณาจักรสุโขทัย*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
7. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2545. *ส่วนราชการตามโครงสร้างใหม่และการถ่ายโอนภารกิจ*. กรุงเทพฯ.
8. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2544. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544*.
9. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2548. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2548*.
10. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2549. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤศจิกายน 2549*.
11. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ก. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551*.

12. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ข. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 7 ตุลาคม 2551.
13. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ค. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ 29 ธันวาคม 2551.
14. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2554. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 สิงหาคม 2554.
15. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2557. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี. วันที่ 12 กันยายน 2557.
16. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540. รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน มปท.
17. Allen, S. W.1950. *An Introduction to American Forestry*. McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 344 pp.

บทที่ 3

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

บทที่ 3

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

ในบทนี้เป็นการสรุปสาระสำคัญของการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย จากการทบทวนในเอกสารเล่มที่ 1 มี 4 เรื่อง ดังต่อไปนี้ (1) แนวคิดและทฤษฎีการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ (2) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย (3) ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ และ (4) ผลจากนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

3.1 แนวคิดและทฤษฎีในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะป่าไม้เป็นระบบนิเวศที่ค้ำจุนรักษาคุณภาพของธรรมชาติ ในการอำนวยประโยชน์ให้แก่มนุษย์ ทั้งทางตรงและทางอ้อม หลากหลายประการ มีคุณค่ามหาศาลต่อความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์และสัตว์ ประโยชน์ทางตรงของป่าไม้ คือการให้ปัจจัย 4 แก่มนุษย์ ได้แก่ ไม้ อาหาร วัตถุเคมี เชื้อเพลิง ยารักษาโรค ประโยชน์ทางอ้อมของป่าไม้มีหลายประการ เช่น ให้ความชุ่มชื้นในอากาศ บรรเทาความรุนแรงของลม ป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน บรรเทาอุทกภัย แหล่งเก็บกักน้ำ ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ที่พักผ่อนหย่อนใจ เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ดิน ด้วยความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศดังกล่าว แนวคิดการอนุรักษ์จึงได้เริ่มต้นโดยกำหนดที่มาของอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ คือการตรากฎหมาย และมีมติของคณะรัฐมนตรี การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2481 แต่การกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้มีความชัดเจนเมื่อมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี 2504 ที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ จนถึงเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติโดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เป็นป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 และป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15 เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศนั้นมี 3 ประการ คือ (1) หลักการใช้ที่ดิน (2) หลักการจัดการป่าไม้ และ (3) หลักการจัดการลุ่มน้ำ เกณฑ์ในข้อ 1 และ 3 นั้น สอดคล้องกับแนวคิดของการวางแผนใช้ที่ดินตามขีดความสามารถในการรองรับ หรือศักยภาพในการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ (Carrying Capacity) ซึ่งปรากฏในรายละเอียด ในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ หรือ การจำแนกสมรรถนะที่ดินว่าพื้นที่ใดควรเป็นพื้นที่ป่าไม้ หลังจากคณะรัฐมนตรี มีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ “แล้วได้มีการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขึ้นโดยจำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย (2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี และ (3) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบาย ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้นได้มีผลการศึกษา และข้อเสนอแนะว่าหากต้องการให้การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มีประสิทธิภาพแล้ว จำเป็นต้องมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เช่น ตัวอย่างโครงการที่ประสบความสำเร็จ คือ โครงการจอมป่า ที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชร่วมกับมูลนิธิสืบนาคะเสถียร และภาคประชาชนในผืนป่าตะวันตก”

3.2 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

3.2.1 หน่วยงานในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

ในการบริหารจัดการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของไทยนั้น ได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้น ในปี พ.ศ. 2439 สังกัดกระทรวงมหาดไทย และโอนมาสังกัดกระทรวงเกษตรราธิการในปี พ.ศ. 2464 เป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มาจนถึง พ.ศ. 2545 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ปรับปรุง

กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 119 ตอนที่ 99 ก ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2549 ให้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโอนภารกิจบางส่วนของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปจัดตั้งเป็นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 120 ตอนที่ 93 ก ลงวันที่ 30 กันยายน 2546 หน่วยงานที่รับผิดชอบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ ในปัจจุบันจึงมี 3 กรม ในสังกัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ

1. กรมป่าไม้
2. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
3. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ตารางที่ 3-1 ลำดับเวลาและการโอนสังกัดกรมป่าไม้

ลำดับเวลา	การโอนสังกัดของกรมป่าไม้
18 กันยายน 2439	สถาปนากรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงมหาดไทย
7 เมษายน 2464	กระทรวงเกษตรธิการ
29 มิถุนายน 2475	กระทรวงมหาดไทย
12 พฤษภาคม 2476	กระทรวงเศรษฐกิจ
14 ตุลาคม 2477	ทบวงเกษตรธิการ ในกระทรวงเศรษฐกิจ
1 เมษายน 2478	กระทรวงเกษตรธิการ
12 มีนาคม 2495	กระทรวงเกษตร
1 ตุลาคม 2515	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
1 กันยายน 2546	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2.2 ที่มาแห่งอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2417 เมื่อมีการประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนสักและไม้กระยาเลย ลงวันอาทิตย์ เดือนสี่ แรมแปดค่ำ ปีมจ อศก จุลศักราช 1236 ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายอีกหลายฉบับอย่างต่อเนื่อง เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาป่า พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น (ตารางที่ 3-2)

ตารางที่ 3-2 ลำดับเวลาการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

พ.ศ.	กฎหมาย
2417	ประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนสักรและไม้กระยาเลย ลงวันอาทิตย์ เดือนสี่ แรมแปดค่ำ ปีจอ ฉศก จุลศักราช 1236
2427	ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องซื้อขายไม้ขนสักร ลงวันพุธ เดือนเก้า ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีวอก ฉศก จุลศักราช 1246
2430	ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องไม้ขนสักร ลงวันอาทิตย์ เดือนเจ็ด ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249
2430	ประกาศพระบรมราชโองการเพิ่มเติมเรื่องไม้ขนสักร ลงวันจันทร์ เดือนสิบเอ็ด แรมค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249
2439	พระราชบัญญัติไม้ซุงและไม้ท่อนที่ดวงตราลบเลื่อน ร.ศ. 115
2440	พระราชบัญญัติรักษาดินไม้สักร ร.ศ. 116
2441	พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบตีตราไม้ ร.ศ. 117
2442	พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบชักลากไม้สักรที่ยังมิได้เสียค่าต่อ และภาษี ร.ศ. 118
2443	กฎข้อบังคับอนุญาตไม้สักรใช้ในการปลูกสร้างที่ทำราชการและการสาธารณประโยชน์ ร.ศ.119
2456	พระราชบัญญัติรักษาป่า พุทธศักราช 2456
2456	กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีการรักษาป่า พุทธศักราช 2456
2464	กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเก็บรวงผึ้ง พุทธศักราช 2464
2465	กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาต้นตะเคียนทำชัน ในมณฑลปัตตานี พุทธศักราช 2465
2465	กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาทำน้ำมันยาง พุทธศักราช 2465
2470	พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดภาษีภายใน พุทธศักราช 2470 เฉพาะมาตรา 4 (ก) และ (ข)
2479	พระราชบัญญัติรักษาป่า (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479
2480	พระราชบัญญัติควบคุมการทำยางสน พุทธศักราช 2480
2481	พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481
2484	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
2491	พระราชบัญญัติป่าไม้(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491
2494	พระราชบัญญัติป่าไม้(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494
2496	พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496
2497	พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2497
2503	พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2503
2503	พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.2503
2504	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
2507	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
2518	พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2518
2528	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2528
2535	พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.2535 (ยกเลิกฉบับ พ.ศ.2503)
2558	พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

3.2.3 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ดังนี้

“1) ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว อันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น

2) ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ และภาคเอกชนให้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน

3) ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณ คุณภาพ และสภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

4) กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการ ดังนี้

ก. ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดินตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

ข. ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

5) รัฐและภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป

6) ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตรเพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

7) เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรณี รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น รัฐจะจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

8) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วยการจัดการป่าไม้ ทั้งในระบบวนวัฒน์แบบเลือกตัดและระบบวนวัฒน์แบบตัดหมดตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะในระบบตัดหมดนี้ เมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

9) เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และการป้องกันภัยอันเกิดจากสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องเร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมือง และกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอนเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบท และพื้นที่เกษตรกรรม ในแต่ละจังหวัดที่แน่นอนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

10) ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ระดับชาติ โดยมีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการถาวร ให้มีหน้าที่วางนโยบาย กำกับ ดูแล การบริหารทรัพยากรป่าไม้ของชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหนึ่งหรือกฎหมายใดโดยเฉพาะ

11) เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหนรู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ ทัศนคติ ความสำนึก ความรู้สึกและทักษะแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่าง

ฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

12) ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อใช้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม และสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ และการปลูกป่าตามหัวไร่ปลายนานา หรือปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน

13) สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง และโรงงานเยื่อกระดาษเพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นทดแทนไม้

14) ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษาและเพิ่มทรัพยากรป่าไม้และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

15) ให้มีการตั้งสถาบันวิจัยป่าระดับชาติ เพื่อดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้ แล้วนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

16) เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง จึงให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงาน โดยให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

17) กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

18) กำหนดแนวปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหการทำลายป่าไม้ในรูปแบบต่างๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกป่าพื้นที่ป่าจากเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจน เกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์รวมการปราบปรามในแต่ละภาค และให้มีมาตรการการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพลและผู้กระทำความผิดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการและภาคเอกชน

19) กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน

20) กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ”

หลังจากมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติแล้ว เกษม จันทรแก้ว (2529: 56-58) ได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของนโยบายป่าไม้แห่งชาติไว้ดังนี้

“นโยบายป่าไม้ทั้ง 20 ข้อ นั้น มีประเด็นสำคัญที่พอสรุปได้ 5 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก การแบ่งพื้นที่ที่เป็นป่าไม้และพื้นที่ที่ไม่ใช่ป่าไม้ โดยจะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ซึ่งในการแบ่งพื้นที่ทั้งสองประเภทนี้จะต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสม โดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่ป่านั้นต้องเป็นบริเวณที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 (โดยทำการวัดในพื้นที่ที่มีความลาดชันไม่น้อยกว่าหนึ่งกิโลเมตรในแผนที่) อีกทั้งอาจจะใช้ชนิดป่า สภาพความอุดมสมบูรณ์ของป่า การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทุกกรณีเข้าช่วยในการดำเนินการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวนี้ จะได้พื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเพื่อผลิตไม้ควบคู่กันไปในอัตราร้อยละ 15 และ 25 ของพื้นที่ประเทศ (320.7 ล้านไร่) ตามลำดับรวมเป็นพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ในการกำหนดตัวเลขพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 นี้มีได้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องเป็นเจ้าของป่าเองร้อยละ 40 ทั้งหมด ตามข้อเท็จจริงของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 นั้น ต้องการให้เป็นเอกชน บริษัท ห้างร้านและรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น รัฐบาลจึงอาจครอบครองป่าไม้ไม่ถึงร้อยละ 40 อนึ่ง จากการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดินในการจำแนกสมรรถนะที่ดินพบว่า พื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน

ร้อยละ 35 จึงมีปริมาณประมาณ 100 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 31 ของพื้นที่ประเทศ ในกรณีเช่นนี้พอจะเห็นว่า พื้นที่ป่าไม้ที่ต้องการร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศนั้น คงต้องครอบคลุมพื้นที่ที่มีความลาดชันต่ำกว่าร้อยละ 35 ซึ่งน่าจะเป็นพื้นที่ของป่าเอกชนอย่างยิ่ง

ประเด็นที่สอง เมื่อพื้นที่ประเทศได้แบ่งป่าไม้ออกจากพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์อื่นๆ แล้ว นั้น ก็จะได้ขนาดและสถานที่ป่าไม้เป็นป่าอนุรักษ์และป่าเพื่อผลิตไม้ งานในประเด็นนี้ก็มีทั้งงานป้องกันและปลูกป่าเพิ่มเติม เพื่อให้ได้พื้นที่ป่าไม้ตามที่กำหนดคือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งการดำเนินงานนี้ ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 มิได้ระบุให้แน่ชัดว่าจะใช้เวลากี่ปี แต่ควรจะไม่นานเกินไปนัก อย่างไรก็ตาม การป้องกันและการปลูกป่าในพื้นที่เสื่อมโทรมนี้ จะมีส่วนต่อการให้ผลผลิต ให้ไม้ใช้สอย ให้ของป่า และให้การคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมด้วย

ประเด็นที่สาม เป็นประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในกิจการป่าไม้ทั้งการทำไม้ ปลูกป่า และป้องกันรักษาป่า โดยเอกชนได้รับประโยชน์ และรัฐบาลได้พื้นที่ป่า ดังได้กล่าวไว้แต่ต้นแล้วว่า ลำพังรัฐบาลแต่ผู้เดียวนั้น ไม่สามารถรักษาและฟื้นฟูป่าได้ เอกชนจึงน่าจะมีส่วนทำให้เกิดผลดีต่อกิจการป่าไม้ได้ ในการส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทนี้รัฐคงจะต้องเตรียมการหลายๆ ประเด็น เช่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย จัดหาพื้นที่ ให้สิ่งชดเชยโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในการกู้เงิน หรือวิธีอื่นๆ ที่มีส่วนชักจูงให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น

ประเด็นที่สี่ ได้แก่การประชาสัมพันธ์กิจการป่าไม้ คุณค่าและความสำคัญของป่าไม้ให้แก่ประชาชนได้เข้าใจ รวมทั้งการส่งเสริมเผยแพร่ ด้วยวิธีการหนึ่งวิธีการใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการออกรายการวิทยุ โทรทัศน์ ติดโปสเตอร์ ฝึกอบรม และสอดแทรกในบทเรียน แม้ว่าจะได้ต้นตัวในปัจจุบันแล้วก็ตาม แต่ดูเหมือนว่างานประเภทนี้เพิ่งเริ่มต้นเท่านั้น นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ต้องการเน้นให้เห็นว่าการให้ทั้งความรู้ทั้งในระบบและนอกระบบการศึกษานั้น คาดว่าจะช่วยให้ป้องกันป่าที่มีอยู่ให้หมดไปให้มีการฟื้นฟูและพัฒนาป่าไม้ การปลูกป่าเพิ่มขึ้นเหล่านี้ เป็นต้น

ประเด็นสุดท้าย เป็นประเด็นทางด้านอื่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับปัจจัยภายนอกกิจการป่าไม้ แต่กิจการเหล่านี้มีอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมต่อการป่าไม้ เช่น กิจการการผลิตผลทางการเกษตร ถ้าได้ผลแล้วราษฎรคงไม่บุกรุกแผ้วถางป่า การวางผังเมืองก็เช่นกันถ้าดีแล้วคงไม่เกิดปัญหาจนทำให้คนต้องบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น เหล่านี้เป็นต้น”

3.2.4 วิธีปฏิบัติ

(1) การกำหนดสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้

ได้มีการกำหนดสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 และต่อมาในวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ได้มีนโยบายป่าไม้แห่งชาติรวม 20 ข้อ โดยในข้อ 4 ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ

(2) การประกาศสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้

รัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายทำการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้โดยการประกาศเขตเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า วนอุทยาน สวนพฤษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ รวมทั้งมีบทบัญญัติตามกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการบุกรุกทำลายพื้นที่ดังกล่าวนี้

3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ

จากการทบทวนถึงปัญหาและอุปสรรค ในการปฏิบัติตามนโยบายในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ทั้งจากสถาบันวิชาการ นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และภาคประชาชน พบว่าการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไม่มีสาเหตุของปัญหา และปัญหาต่างๆ ดังนี้

3.3.1 สาเหตุของปัญหา

สาเหตุของปัญหาที่สำคัญมี 4 ประการ คือ

(1) นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ

นโยบายของรัฐทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นโยบายการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตร นโยบายการพัฒนาชนบทและนโยบายอื่นๆ ไม่ประสานสอดคล้องและต่อเนื่องกันทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ โดยเฉพาะปัญหาสิทธิการถือครองที่ดิน และปัญหาการบุกรุกทำลายป่า

(2) ความต้องการที่ดินในเชิงพาณิชย์

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเพิ่มความเสมอภาคของรายได้ การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท และการส่งออกในเชิงพาณิชย์ของภาคเอกชน ทำให้มีการเพิ่มความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อผลิตสินค้าส่งออก เพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และเพื่อการผลิตไม้เพื่อการค้า รวมทั้งธุรกิจการค้าที่ดินเพื่อสร้างสถานที่พักผ่อนและสนามกอล์ฟ ซึ่งทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ผลจากสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น

(3) การเพิ่มขึ้นของประชากร

จากการเพิ่มขึ้นของประชากร ส่วนหนึ่งซึ่งไม่สามารถหาอาชีพอื่นนอกภาคการเกษตรได้ หรือไม่สามารถเข้าสู่ที่ดินทำกินตามกฎหมายได้ จึงได้เข้าบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อครอบครองที่ดินสำหรับตั้งถิ่นฐานและทำกินเพื่อการยังชีพ เนื่องจากคนกลุ่มนี้มีจำนวนมาก พื้นที่ป่าไม้จึงลดลงอย่างรวดเร็ว

(4) ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การบริหารจัดการเรื่องอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ ดำเนินการโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่มีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้คือการมีแนวคิดเรื่อง ป่าชุมชน ที่ข้อเสนอจากหลายฝ่ายให้ตราเป็นกฎหมาย ทั้งที่ดำเนินการมานานกว่า 20 ปี ก็ไม่สามารถผ่านเป็นกฎหมายมาบังคับใช้ได้

3.3.2 ปัญหาและอุปสรรค

ปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะวิเคราะห์โดยปัจจัย 5 ประการ คือ

(1) การเมือง (Political) จากสาเหตุที่กล่าวข้างต้นว่านโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพนั้น เนื่องจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้วมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ รวม 61 คณะ ในช่วงเวลา 63 ปี นโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะไม่มีเอกภาพ โดยเฉพาะในแนวทางการแก้ไขการบุกรุกป่าไม้ ตัวอย่าง เช่น มีหนังสือนายกรัฐมนตรี ที่ สร.0203/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518 ห้ามมิให้

จับกุมราษฎรที่เข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งส่งผลให้มีการบุกรุกทำลายป่าจำนวนมากในเวลาต่อมา จนมีการยกเลิกในวันที่ 8 มิถุนายน 2518 และคณะรัฐมนตรีมีมติอีกครั้งหนึ่งคือ วันที่ 22 เมษายน 2540 ที่ให้ปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานออกมาเป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีการยกเลิกเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นต้น

(2) เจื่อนโซทางสังคม (Social) จากการที่มีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้จำนวนมาก และมีการเรียกร้องให้ยกเลิกเพิกถอนเขตสงวนหวงห้ามตามกฎหมายมาเป็นที่ดินทำกินและออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตลอดเวลานั้น เป็นข้อจำกัดที่ภาครัฐไม่สามารถจะดำเนินอพยพโยกย้าย หรือใช้กฎหมายได้ทั่วถึงทั้งประเทศจึงทำให้มีการบุกรุกป่าเกิดขึ้นตลอดเวลา จนกระทั่งภาครัฐได้มีการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากเพื่อนำไปจัดเป็นที่ดินทำกิน เฉพาะการปฏิรูปที่ดิน 2 ครั้ง มีเนื้อที่ประมาณ 45 ล้านไร่เศษ โดยครั้งแรกยกเลิกเพิกถอนตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 สิงหาคม 2520 นำพื้นที่ป่าไม้ไปปฏิรูปที่ดินจำนวน 740,000 ไร่ ครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2536 อีกจำนวน 45 ล้านไร่

(3) สถาบัน (Bureaucracy) จากการที่นโยบายเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้ไม่มีเอกภาพ ส่งผลต่อสถาบันผู้ปฏิบัติ คือ กรมป่าไม้ ซึ่งโดยปกติต้องใช้กฎเกณฑ์ทางราชการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และล่าช้าอยู่แล้ว การดำเนินการจึงล่าช้าไปด้วย รวมทั้งได้มีการนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การควบคุม กำกับ ดูแล โดยเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ที่มีจำนวนไม่มากพอจะดูแลพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากได้ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือการแยกภารกิจด้านการอนุรักษ์ออกจากกรมป่าไม้ ไปจัดตั้งเป็นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในปี พ.ศ. 2545 ต่อมาพบว่ามีการกิจที่ซ้ำซ้อน ปัญหาในทางปฏิบัติ แต่ละกรมขาดแคลนอัตรากำลัง จึงมีนโยบายนำกลับมารวมกับกรมป่าไม้เช่นเดิม แต่ยังไม่สามารถผ่านเป็นกฎหมายได้จนถึงปัจจุบัน

(4) งบประมาณ (Budgeting) จากการที่มีพื้นที่ป่าไม้จำนวนมาก เป็นพื้นที่ภูเขา การคมนาคมไม่สะดวก จำเป็นต้องใช้เครื่องบินปีกหมุนในการตรวจตรา จึงต้องใช้งบประมาณในการบริหารจัดการจำนวนมาก แต่งบประมาณที่รัฐได้จัดสรรให้กับกรมป่าไม้มีจำนวนจำกัด จึงไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

(5) วิชาการ (Technical) ถึงแม้ว่างานวิชาการด้านป่าไม้ได้ก้าวหน้าไปมาก แต่การถ่ายทอดหรือการนำผลงานไปใช้เกิดขึ้นน้อยมากเนื่องจากอิทธิพลจากการเมืองเป็นตัวกำหนด

3.4 ผลจากนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

3.4.1 เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศและที่มีอยู่จริง

การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ 3-3) ภายหลังสิ้นสุดแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ใน พ.ศ. 2509 สามารถประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ 30.13 ล้านไร่ และเพิ่มขึ้นเป็น 66.40 และ 105.20 ล้านไร่ เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 และที่ 3 ตามลำดับ ถึงแม้ว่าพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภททั้งป่าอนุรักษ์และป่าเพื่อเศรษฐกิจที่แท้จริงจะมีเหลือเพียง 102.1 ล้านไร่ ในปี 2556 และ 102.29 ในปี 2557 แต่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามสถิติการป่าไม้ยังคงเป็นจำนวน 143.92 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2558: 1)

ตารางที่ 3-3 เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

สิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่	พ.ศ.	เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ล้านไร่)	
		ตามประกาศ	ที่มีอยู่จริง
ฉบับที่ 1	2509	30.13 ¹	171.01 ¹
ฉบับที่ 2	2514	66.40 ¹	138.56 ¹
ฉบับที่ 3	2519	105.20 ¹	124.0 ⁷
ฉบับที่ 4	2524	123.79 ¹	100.58 ⁷
ฉบับที่ 5	2529	138.85 ²	91.65 ⁷
ฉบับที่ 6	2534	143.86 ²	85.4 ⁷
ฉบับที่ 7	2539	143.98 ³	81.8 ⁷
ฉบับที่ 8	2544	143.98 ⁴	100.6 ⁷
ฉบับที่ 9	2549	143.98 ⁵	99.16 ⁷
ฉบับที่ 10	2554	143.92 ⁶	107.2 ⁷
ฉบับที่ 11	2556	143.92 ⁶	102.1 ⁷
	2557	143.92 ⁶	102.29 ⁸

ที่มา : ¹ คำนวณเนื้อที่จากกฎกระทรวงฉบับต่างๆ

² กรมป่าไม้ (2534: 9)

³ กรมป่าไม้ (2539: 1)

⁴ กรมป่าไม้ (2544: 1)

⁵ กรมป่าไม้ (2550: 1)

⁶ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)

⁷ กรมป่าไม้ (2558ก: 1)

⁸ กรมป่าไม้ (2558ข: 2)

3.4.2 ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์

ภายหลังคณะรัฐมนตรีเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 แล้ว ได้มีการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ออกเป็นป่าเศรษฐกิจและป่าอนุรักษ์ ซึ่งในปัจจุบันนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2556: 1) ได้รายงานไว้ว่า ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2556 มีอุทยานแห่งชาติ 127 แห่ง เนื้อที่ 38.77 ล้านไร่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 58 แห่ง เนื้อที่ 23.08 ล้านไร่ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า 60 แห่ง เนื้อที่ 2.69 ล้านไร่ (ตารางที่ 3-4)

ส่วนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีป่าไม้ในพื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เนื้อที่ 52.58 ล้านไร่ ป่าชายเลน 1.52 ล้านไร่ เขตอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 จำนวน 88.23 ล้านไร่

นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบายคือ วนอุทยาน 110 แห่ง เนื้อที่ 756,866 ไร่ สวนพฤกษศาสตร์ 17 แห่ง เนื้อที่ 28,900 ไร่ และสวนรุกขชาติ 56 แห่ง เนื้อที่ 25,953 ไร่

ตารางที่ 3-4 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. 2556

รายการ	แห่ง	เนื้อที่ (ไร่)
พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย		
- อุทยานแห่งชาติ	127	38,874,288
- เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	58	23,080,854
- เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	60	2,691,605
พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี*		
- ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้น 1	-	52,584,268
- ป่าชายเลน	-	1,525,060
- เขตอนุรักษ์ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535)	-	88,233,415
พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบาย		
- วนอุทยาน	110	756,866
- สวนพฤกษศาสตร์	17	28,990
- สวนรุกขชาติ	56	25,953

ที่มา : กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)

* เป็นพื้นที่ที่ทับซ้อนกับพื้นที่ป่าประเภทอื่นๆ

3.5 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติ

พื้นที่ป่าไม้มีบทบาทต่อความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม-จิตวิทยา ความมั่นคงแห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจนั้น มีปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงคือ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และเทคโนโลยี ในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมถึงทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรธรณีนั่นเป็นทุนของประเทศที่จะใช้ในการพัฒนา หากมีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากจะส่งผลต่อการพัฒนาให้ชาติมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

ส่วนความมั่นคงแห่งชาติทางด้านสังคม-จิตวิทยานั้น จะมีปัจจัยที่สำคัญคือความเป็นธรรมในสังคม ไม่มีข้อขัดแย้งในชาติ รวมทั้งการมีกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพและได้รับความเป็นธรรม ไม่ทำให้มีภัยคุกคามเกิดขึ้น กรอบแนวคิดความมั่นคงของชาติที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง จึงมีองค์ประกอบของความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ

ป่าไม้มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจเพราะเป็นแหล่งทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตมากมาย ตลอดจนมีคุณค่าทางด้านสภาพแวดล้อมสำหรับคนและสัตว์ รวมทั้งพืชชนิดต่างๆ นอกจากนี้ป่าไม้ยังสนองตอบความต้องการนานัปการของสังคม เป็นตัวชี้นำไปสู่การพัฒนาการเกษตรที่มีอารภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นที่รวมความหลากหลายทางชีวภาพ และแหล่งพันธุกรรมที่สำคัญ ต้นไม้ในป่ายังช่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโลก ต้นไม้เป็นองค์ประกอบที่ขาดเสียมิได้ในระบบนิเวศที่สำคัญยิ่งต่อมนุษยชาติ

การสูญเสียป่าไม้จึงมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งทั้งด้านการขาดสมดุลของระบบนิเวศ เกิดน้ำป่าไหลหลาก ดินถล่ม เสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และขาดแคลนไม้ใช้สอย จนต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ปีละไม่น้อยกว่า 12,000 ล้านบาทในปัจจุบัน

ในด้านสังคม-จิตวิทยานั้น การที่ผู้ไร้กรรมสิทธิ์จำนวนมากอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ ได้มีการเรียกร้อง ชุมชน และเดินขบวนมาโดยตลอด เช่น กรณีของป่าชุมชน (ตารางที่ 3-5) มีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน รวมทั้งการจับกุมดำเนินคดี (ตารางที่ 3-6, 3-7) ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกลัวว่ามีความเหลื่อมล้ำและมีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น ถึงแม้ว่าภาครัฐจะได้พยายามแก้ไขปัญหาล่าช้ามาตลอดเวลา แต่ยังสามารถจะแก้ไขได้ ส่งผลต่อความมั่นคงของชาติด้านสังคม-จิตวิทยา ที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ภัยคุกคามจากการสูญเสียป่าไม้ที่เกิดจากการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ต่อความมั่นคงทางอาหารและยาจากสมุนไพรของคนในชนบท รวมทั้งการสูญเสียจากระบบนิเวศป่าต้นน้ำอีกด้วย (ตารางที่ 3-8)

ตารางที่ 3-5 ปฏิทินประวัติศาสตร์การผลักดันกฎหมายป่าชุมชน

พ.ศ.	เหตุการณ์
2532	หลังเกิดความขัดแย้งระหว่างนายทุนกับชาวบ้านห้วยแก้ว กิ่ง อ.แม่ฮอน จ.เชียงใหม่ เมื่อรัฐอนุญาตให้นายทุนเช่าพื้นที่ป่าสาธารณะของชาวบ้านเพื่อปลูกสวนป่า ชาวบ้านห้วยแก้วจึงจุดกระแสการเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชนเป็นครั้งแรก
2534-2535	กรมป่าไม้ร่างกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับกรมป่าไม้)
2536	ชาวบ้านร่วมกันร่างกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับประชาชน)
2537	ชาวบ้านรณรงค์ให้รัฐบาลนำร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร
2538	7-9 เมษายน คณะกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (กนภ.) ได้รับมอบหมายให้จัดสัมมนาเพื่อยกร่างกฎหมายป่าชุมชนระหว่างตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน และตัวแทนชาวบ้าน
2539	30 เมษายน ครม. มีมติรับหลักการร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับ กนภ.) องค์การอนุรักษ์คัดค้านร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับ กนภ.)
2540	- พ.ค. เปิดการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับ กนภ.) - 3 ก.ย. นายโกศล พลกุล รมต. ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สั่งการให้แก้ไขร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับ กนภ.)
2541	16 กันยายน ครม. มีมติเห็นชอบในร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับโกศล) - ชาวบ้านทั่วประเทศร่วมกันคัดค้านร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับโกศล) - นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ รับผิดชอบนำร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับโกศล) มาปรับแก้ แต่ยังคงห้ามทำไม้ในเขตป่าอนุรักษ์ - นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงเกษตรฯ เสนอร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับลดาวัลย์) เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรฯ ส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณา
2542	- 1 มกราคม กรมป่าไม้จัดสัมมนาระดมความเห็นเสนอต่อกระทรวงเกษตรฯ ว่า ไม่ให้มีป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ - กระทรวงเกษตรฯ ส่งร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับลดาวัลย์) พร้อมข้อเสนอของกรมป่าไม้เข้าสู่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี - 14 มกราคม ป่าชุมชนภาคเหนือ ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันผลักดันกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน - 9-10 สิงหาคม เครือข่ายป่าชุมชน 4 ภาค และเครือข่ายสลัม 4 ภาค ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันล่า 50,000 รายชื่อเพื่อเสนอ พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) และ พ.ร.บ. ชุมชนแออัด - 14 ส.ค. สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือประกาศระดม 50,000 รายชื่อ เพื่อเสนอกฎหมายป่าชุมชนฉบับป่าชุมชน

ที่มา: ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิก (2542: 112)

ตารางที่ 3-6 สรุปข้อมูลผู้ถูกดำเนินคดี และถูกคุกคาม 35 ราย สมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
บรรทัด จ.ตรัง – พัทลุง – กระบี่

ปรับปรุง สิงหาคม 54

ชื่อ	ประเภทคดี/การถูกคุกคาม		ชุมชน
	อาญา	แพ่ง	
1.นายเรวัตร อินทร์ช่วย	ดำเนินคดี ชั้นอัยการ		
2.นายสมพร อินทร์ช่วย			
3.นายอัมมร บรรณะ		มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 3,181,125 บ.	ตระ
4.นายแลบ นานข้า	-	มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 3,159,000 บ.	
5.นางเทียม-นายคล้าว อยู่ทอง	-	บังคับคดีแล้วต้องจ่าย 442,000.54 บ.	ไร่เหนือ
6.นายสุพจน์ เมียนโอ	-	มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 70,000 บ.	ทับเขือ-ปลักหมู
7.นายสุทัศน์ ศรีดี	มีหนังสือแจ้งให้รื้อถอนอาสิน	มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 1,253,987.54 บ.	หินงอม ต.น้ำผุด
8.นายอุทัย-นายชฎา ชูทัง	-	มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 898,861 บ.	ยูงงาม-ลำพิกุล
9.นายชิต มีสุข	-	มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 1,875,000 บ.	
10.นายบุญจบ (โสม) แก้วเพ็ง		มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 299,620 บ.	ลำขนุน
11.นางฉิน คงคำ	ปักป้าย / ตรวจยึดที่ดิน / รื้อถอนอาสิน (คำสั่งทางปกครอง)	-	ลำขนุน
12.นายศุภกร มากสอน			
13.นายไล่ แก้วคำ			
14.นายใจ สมบัติทอง			
15.นายพนม นิมเพ็ง			
16.นายสุชาติ หวานพัด			
17.นางหนูพิตร สุขรัตน์			
18.นางหนูพิน ชุมแก้ว			
19.นายปลื้ม ชุมสม	ปักป้ายตรวจยึด		ทับเขือ-ปลักหมู
20.นายเฉลิมชัย คงเหมือน	ปักป้ายตรวจยึด		ไร่เหนือ
21.นางสาคร คงเหมือน	ปักป้ายตรวจยึด		
22.นายประพันธ์ จันทร์ขาว	ปักป้ายตรวจยึด		
23.นายสมบูรณ์ ทองแท้	ปักป้ายตรวจยึด	-	น้ำปลิว
24.นางกัลยารัตน์ ศิริรัตน์	ปักป้ายตรวจยึด	-	ในไร่ ต.ท่าจั่ว
25.นางไพเราะ คงทุม	ปักป้ายตรวจยึด	-	คลองทรายดินแดงน้อย
26.นายทรัพย์เจริญ ภูริพันธ์	ปักป้ายตรวจยึด	-	คลองทรายดินแดงน้อย
27.นายจรวน พันนิมิต	ปักป้ายตรวจยึด	-	ทับเขือ-ปลักหมู
28.นายณรงค์ดี รอดรักษ์		-	
29.นายเรวัตร รักษ์ทองจันทร์		-	
30.นางหนูผัน หนูสด	คดีอาญาชั้นพนักงานสอบสวน	-	
31.นางสุวรรณ อ่อนคง	ปักป้าย/รื้อถอนอาสิน	-	เขาหลัก
32.นางอุไรวรรณ อ่อนชุม	ปักป้ายตรวจยึด	-	
33.นายกระจำจ บัญช่วย	คดีอาญา/ตัดสินคดีแล้ว	-	
34.นายห้อง พุดจอก	ปักป้ายตรวจยึด	-	ลำพิกุล-ยูงงาม
35.นายหมาน ดินแดง	คดีอาญาชั้นพนักงานสอบสวน	-	คลองทรายดินแดงน้อย

ที่มา : เภาศิลป์ คงแก้ว (2554 : 105-107)

ตารางที่ 3-7 สถิติคดีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

พ.ศ.	คดีบุกรุก	เนื้อที่บุกรุก	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
2552	2,445	33,794	1,918.80
2553	2,904	30,145	1,808.92
2554	3,155	48,118	2,467.39
2555	2,745	45,539	1,096.11
2556	2,801	34,998	3,444.34

ที่มา : กรมป่าไม้ (2558)

ตารางที่ 3-8 มูลค่าความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศป่าต้นน้ำชนิดต่างๆ

ชนิดป่า	มูลค่าความเสียหาย (บาท/ไร่/ปี)					
	ดินสูญเสีย	น้ำสูญเสีย	ปุ๋ยสูญเสีย	น้ำท่าเพิ่ม	อากาศร้อน	รวม
ป่าดิบเขา	600	28,053.33	141.75	32,745.33	25,093.75	86,634.16
ป่าเบญจพรรณ	600	36,800.00	1,911.82	23,284.00	62,625.74	125,221.56
ป่าเต็งรัง	600	12,093.33	51.73	16,568.00	52,651.25	81,964.31
สวนสัก	600	18,586.67	321.52	11,768.00	52,651.25	83,927.44
สวนสนสามใบ	600	1,400.00	7.63	18,836.00	50,096.25	70,939.88
เฉลี่ย	600	19,386.67	486.89	20,640.27	48,623.65	89,737.48

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2551: 10)

เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. 2534. **สถิติป่าไม้ 2534**. www.forestinfo.forest.go.th สืบค้นวันที่ 14 เมษายน 2558.
2. กรมป่าไม้. 2539. **สถิติป่าไม้ 2539**. www.forestinfo.forest.go.th สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2558.
3. กรมป่าไม้. 2544. **สถิติป่าไม้ 2544**. www.forestinfo.forest.go.th สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2558.
4. กรมป่าไม้. 2545. **สถิติป่าไม้ 2545**. www.forestinfo.forest.go.th สืบค้นวันที่ 10 เมษายน 2558.
5. กรมป่าไม้. 2558. **เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย พ.ศ. 2555-2556**. www.forestinfo.forest.go.th สืบค้น วันที่ 12 เมษายน 2558.
6. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. 2551. **ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช 2551**. สำนักแผนงานและสารสนเทศ www.dnp.go.th สืบค้น วันที่ 12 เมษายน 2558.
7. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. 2556. **ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช 2556**. www.dnp.go.th สืบค้น วันที่ 12 เมษายน 2558.
8. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. 2553. **โครงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน พ.ศ. 2552**. สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน.
9. เกษม จันทรแก้ว. 2529. **นโยบายที่ดินป่าไม้**. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
10. ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก .2542. **ปฏิทินประวัติศาสตร์การผลักดันกฎหมายป่าชุมชน**. ในข่าวสารป่าและชุมชนปีที่ 6 ฉบับที่ 13 กันยายน 2542.
11. เภาศิลป์ คงแก้ว. 2554. **เหตุเกิดที่เทือกเขาบรรทัด**. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จ.ตรัง.

บทที่ 4

การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

บทที่ 4

การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่อง การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยมี 4 เรื่อง คือ (1) แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน (2) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย (3) ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ และ(4) ผลจากนโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญในแต่ละเรื่องดังนี้

4.1 แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน

ในการจัดที่ดินทำกินนั้น ได้มีที่มาของอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งให้สิทธิที่ดินแตกต่างกัน ที่สามารถจำแนกออกได้เป็น 5 กลุ่ม คือ (1) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย 2 ฉบับนี้ จัดให้แก่ปัจเจกหรือรายบุคคล ผู้ได้รับการจัดที่ดินเมื่อปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วนจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน (2) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) จัดให้แก่ปัจเจกและสถาบันเกษตรกร ซึ่งไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอน ได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมและโอนสู่สถาบันเกษตรกรได้ (3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 จะออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.1) เป็นการจัดให้แก่ปัจเจกหรือรายบุคคล ซึ่งไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่าย โอน ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม (4) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้เช่าที่ดินยังเป็นของรัฐ โดยให้เช่าเป็นรายบุคคล และ (5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็นการจัดให้แก่ชุมชน โดยไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่าย โอน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้ที่ดินยังเป็นของรัฐ ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับนั้นมาจากแนวคิด 2 ประการ คือ (1) ขาดแคลนที่ดินของรัฐที่จะนำไปจัดให้แก่เกษตรกรในอนาคต และ (2) เกษตรกรขายที่ดินที่รัฐได้จัดให้

ในการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับนั้นจะเริ่มต้นด้วยการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งคุณสมบัติหลักคือเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินและมีสัญชาติไทย ต่อมาได้มีการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ ตลาด โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า และเงินทุน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้

4.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

4.2.1 หน่วยงานในการจัดที่ดินทำกิน

ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 มีหน่วยงานที่จัดที่ดินทำกินอยู่จำนวน 13 หน่วยงาน แต่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดมิให้หน่วยงานต่างๆ ขยายพื้นที่ดำเนินการยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดิน อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 ดังกล่าวนี้นี้ ได้ยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 ตุลาคม 2557 ทุกหน่วยงานจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินทำกินตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ แต่หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวยังไม่มีโครงการและแผนงานขยายจัดที่ดินทำกินปรากฏแต่อย่างใด ในปัจจุบันจึงมีหน่วยงานรับผิดชอบดังนี้

1. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
2. กรมส่งเสริมสหกรณ์
3. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. องค์การทหารผ่านศึก
5. กรมธนารักษ์
6. กรมที่ดิน
7. กรมป่าไม้
8. สำนักงานโฉนดชุมชน

4.2.2 ที่มาแห่งอำนาจในการจัดที่ดินทำกิน

จากแนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน รัฐได้กำหนดที่มาแห่งอำนาจโดยการตรากฎหมาย และระเบียบขึ้นหลายฉบับ ถึงปัจจุบันมีกฎหมาย และระเบียบ ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (2) ประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- (4) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (5) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- (6) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553
- (7) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2553
- (8) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 พฤษภาคม 2514 วันที่ 29 เมษายน 2518 และวันที่

27 กรกฎาคม 2547

4.2.3 วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน

โดยอาศัยกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวข้างต้น มีหน่วยงานและรูปแบบการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

4.2.4 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มี 2 รูปแบบ คือ นิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือกรมประชาสัมพันธ์ และนิคมสหกรณ์ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์

4.2.5 การจัดที่ดินทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดที่ดินภายใต้อำนาจแห่งประมวลกฎหมายที่ดินมี 3 กรณี คือ (1) การจัดที่ดินเพื่อประชาชน ดำเนินการโดยกรมที่ดิน (2) โครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกดำเนินการโดยองค์การทหารผ่านศึก และ (3) โครงการพัฒนาที่ดินดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาที่ดิน

4.2.6 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ดำเนินการโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

4.2.7 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มี 2 โครงการ คือ

(1) โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) ดำเนินการโดยกรมป่าไม้

(2) โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ดำเนินการโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

4.2.8 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ดำเนินการโดยกรมธนารักษ์ ในโครงการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552

4.2.9 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

การจัดที่ดินทำกินในรูปแบบโฉนดชุมชน ดำเนินการโดยสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

4.2.10 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี

โครงการจัดที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ทบทวนในการวิจัยครั้งนี้ มี 3 โครงการ คือ (1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ (2) โครงการปลูกสร้างสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และ (3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ

(1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยกรมป่าไม้

(2) โครงการปลูกสร้างสวนป่า การจัดที่ดินทำกิน ในรูปแบบโครงการปลูกสร้างสวนป่า และจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

(3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ โครงการนี้ดำเนินการ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

นอกจากนี้สิทธิการถือครองที่ดินที่หน่วยงานต่างๆ มอบให้แก่สมาชิกหรือผู้รับการจัดที่ดินมีความแตกต่างกันดังนี้

(1) ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดิน

ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น มีปรากฏทั้งเป็นรายบุคคล สถาบันเกษตรกรและชุมชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.1) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคล” นั้น เป็นการออกให้ตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

(1.2) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคลและสถาบันเกษตรกร” นั้นเป็นการออกให้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(1.3) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “ชุมชน” นั้นเป็นการออกให้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

(2) ความแตกต่างในสิทธิในการถือครองที่ดิน

(2.1) การจัดที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิที่จะจำหน่าย จ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.2) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อสมาชิกหรือผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินในขั้นสุดท้าย ซึ่งมีสิทธิที่จะจำหน่ายจ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.3) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2516 ผู้ที่ได้รับสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือ เช่าซื้อ ไม่ว่าจะในกรณีได้รับ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) หรือโฉนดก็ตาม จะห้ามมิให้จำหน่าย จ่ายโอนหรือเปลี่ยนมือ เว้นแต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรเท่านั้น

(2.4) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.1) ไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่ายโอน หรือเปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม

(2.5) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้เช่าโดยที่ดินยังเป็นของรัฐ

(2.6) การจัดที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นเพียงการอนุญาตให้แกชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.7) การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี

(2.7.1) กรณีหมู่บ้านป่าไม้ สมาชิกไม่มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนได้ มีเพียงสิทธิที่จะอยู่อาศัยและมีที่ดินทำกิน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.7.2) กรณีหมู่บ้านสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สมาชิกมีเพียงสิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินโดยเป็นลูกจ้างของสวนป่า ไม่สามารถจำหน่าย จ่ายโอนได้ และตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน

จากการทบทวนถึงการศึกษาของสถาบันทางวิชาการ นักวิชาการ คณะกรรมการเฉพาะกิจและหน่วยงานจัดที่ดินทำกินต่างๆ พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินรวม 14 ประการ คือ (1) นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง (2) ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ (3) สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม (4) คุณสมบัติของสมาชิก (5) ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจพื้นฐานสูง (6) ขาดงบประมาณ (7) ขาดอัตรากำลัง (8) กฎหมาย (9) อิทธิพลท้องถิ่น (10) ผู้ก่อการร้าย (11) ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิก (12) ตลาดจำหน่ายพืชผล (13) ดำเนินการล่าช้า (14) แนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน

ปัญหาทั้ง 14 ประการนี้ ได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่เริ่มโครงการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคนั้นได้ใช้ปัจจัย 5 ประการ คือ การเมือง (Political) เงื่อนไขทางสังคม (Social) งบประมาณ (Budgeting) สถาบัน (Bureaucracy) และวิชาการ (Technical) มาวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาได้ดังนี้

(1) การเมือง (Political) ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้วถึงปัจจุบันเป็นเวลา 83 ปี ได้มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ 61 คณะ แต่ละคณะต่างก็มีนโยบายในเรื่องการจัดที่ดินที่ต่างกัน จึงทำให้นโยบายการจัดที่ดินทำกินไม่มีเอกภาพ

(2) เงื่อนไขทางสังคม (Social) จากการที่นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ การจัดที่ดินจึงดำเนินการได้ล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น ประชาชนจึงเรียกร้องการจัดที่ดินจากรัฐให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมากกว่าที่จะเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดิน โดยผ่านทางผู้แทนราษฎร ซึ่งในปี พ.ศ. 2529-2537 ได้มีญัตติให้เพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินทำกินแล้วออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินจำนวนมากถึง 34 ญัตติ (โสภณ ชมชาญ, 2538:7) ถึงแม้ว่าในขณะนั้นจะมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 ห้ามมิให้หน่วยงานจัดที่ดินขยายพื้นที่ ยกเว้นการปฏิรูปที่ดินก็ตาม จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติอีกครั้ง วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหากับที่ดินในเขตป่าไม้ การแก้ไขปัญหาระเบิดที่ดินทำกินจึงเป็นการดำเนินการโดยการปฏิรูปที่ดิน

(3) งบประมาณ (Budgeting) จากการที่มีหน่วยงานจัดที่ดินจำนวนมาก งบประมาณส่วนหนึ่งจะเป็นงบอำนาจการของหน่วยงาน ยังมีหน่วยงานมากขึ้น งบอำนาจการก็จะเพิ่มขึ้น และจะไปลดงบลงทุนหรืองบพัฒนาพื้นที่ลง ดังนั้นทุกหน่วยงานจึงมีปัญหางบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการ จึงมีการไปกู้เงินจากองค์กรต่างประเทศ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

(4) สถาบัน (Bureaucracy) สืบเนื่องจากมีหน่วยงานจัดที่ดินทำกินจำนวนมากต่างก็มีที่มาของอำนาจในการดำเนินการที่แตกต่างกัน ถึงแม้จะมีวัตถุประสงค์หลักก็คือจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรกรมให้เกษตรกรอยู่ดีกินดี แต่ขั้นตอนตามกฎเกณฑ์ของแต่ละหน่วยงานกำหนดขึ้นนั้นมีความยุ่งยากและล่าช้า การจัดที่ดินจึงไม่ทันกับความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น ประชาชนจึงแสวงหาที่ดินโดยตนเองในการบุกรุกป่าไม้

(5) วิชาการ (Technical) ตามหลักการเริ่มจากการคัดเลือกที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรมีโครงสร้างพื้นฐานที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น บ้านพัก ถนน แหล่งน้ำ ตลาด โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า และเงินทุน หลักการดังกล่าวนี้ได้บรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการโครงการของหน่วยงานต่างๆ แต่จากการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร วิชาการที่

กำหนดไว้จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เมื่อขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินดำรงชีวิตอย่างแร้นแค้นมีหนี้สินจึงขายหรือโอนที่ดินที่รัฐจัดให้กับผู้อื่นไปดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

4.4 ผลจากนโยบาย

จากนโยบายการจัดที่ดินทำกินที่ได้ทบทวนมาข้างต้นนั้น มีผลการดำเนินการจัดที่ดินทำกินของหน่วยงานที่สำคัญ สามารถดำเนินการได้ทั้งสิ้น 43,166,565 ไร่ ให้แก่เกษตรกร 2,714,494 ราย (ตารางที่ 4-1)

ในขณะเดียวกันยังมีผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินอีกจำนวนมากและเรียกร้องขอที่ดินทำกินจากรัฐ

ตารางที่ 4-1 ผลงานจัดที่ดินโดยหน่วยงานที่สำคัญ

หน่วยงาน	โครงการ	ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน ครัวเรือน
กลุ่มที่ 1 ยังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน				
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ¹	นิคมสร้างตนเอง	พ.ร.บ. จัดที่ดินทำกินเพื่อครองชีพ พ.ศ. 2511	3,347,111	171,048
กรมส่งเสริมสหกรณ์ ²	นิคมสหกรณ์	พ.ร.บ. จัดที่ดินทำกินเพื่อครองชีพ พ.ศ. 2511	2,310,450	91,810
ส.ป.ก. ³	ปฏิรูปที่ดิน	พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	34,557,565	2,147,249
องค์การทหารผ่านศึก ⁴	โครงการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก	1. มติคณะรัฐมนตรี 2. มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ	92,102	1,688
กรมธนารักษ์ ⁵	โครงการขอคืนที่ ราชพัสดุ 1 ล้านไร่	พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ 2518 มติคณะรัฐมนตรี	114,239	6,870
สำนักงานโฉนดชุมชน ⁶	โฉนดชุมชน	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ จัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553	1,945	269
รวม			40,423,412	2,418,934
กลุ่มที่ 2 ยุติการขยายเนื้อที่ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525				
กรมที่ดิน ⁷	โครงการจัดที่ดินของกรมที่ดิน	ประมวลกฎหมายที่ดิน	2,234,265	286,432
กรมพัฒนาที่ดิน ⁸	โครงการจัดพัฒนาที่ดิน	1. มติคณะรัฐมนตรี 2. มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ	174,395	7,039
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ⁹	หมู่บ้านสวนป่า	มติคณะรัฐมนตรี	334,493	2,089
รวม			2,743,153	295,560
รวม (1)+(2)			43,166,565	2,714,494

ที่มา:

- | | |
|--|--------------------------------|
| ¹ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ | ⁶ สำนักงานโฉนดชุมชน |
| ² กรมส่งเสริมสหกรณ์ | ⁷ กรมที่ดิน |
| ³ ส.ป.ก. | ⁸ กรมพัฒนาที่ดิน |
| ⁴ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก | ⁹ ออป. |
| ⁵ กรมธนารักษ์ | |

หมายเหตุ

ถึงแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ที่ห้ามมิให้หน่วยงานจัดที่ดินต่างๆ ยกเว้น ส.ป.ก. ขยายพื้นที่ดำเนินการได้ถูกยกเลิกแล้วเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557 ก็ตาม แต่ทุกหน่วยงานในปัจจุบันยังมิได้มีการดำเนินการหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแต่อย่างใด

4.5 การจัดที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ

ความมั่นคงแห่งชาติจำแนกออกได้เป็น 4 ด้าน คือ (1) ความมั่นคงด้านการเมือง (2) ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ (3) ความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา และ (4) ความมั่นคงด้านการทหาร

ความมั่นคงแห่งชาติทางด้านการเศรษฐกิจนั้น มีปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงคือ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และเทคโนโลยี ในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมถึงทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรธรณีนี้นั้นเป็นทุนของประเทศที่จะใช้ในการพัฒนา หากมีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากจะส่งผลต่อการพัฒนาให้ชาติมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

ส่วนความมั่นคงแห่งชาติทางด้านการสังคม-จิตวิทยานั้น จะมีปัจจัยที่สำคัญคือความเป็นธรรมในสังคม ไม่มีข้อขัดแย้งในชาติ รวมทั้งการมีกระบวนการที่คนทำให้ประชาชนมีคุณภาพและได้รับความเป็นธรรม ไม่ทำให้มีภัยคุกคามเกิดขึ้น กรอบแนวคิดความมั่นคงของชาติที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง จึงมีองค์ประกอบของความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ

จากความหมายดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าที่ดินมีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติทั้งทางเศรษฐกิจและด้านสังคม-จิตวิทยา

ถึงแม้ว่าภาครัฐจะได้มีการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินมาตลอดเวลาอันยาวนาน แต่การเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินก็มีควบคู่กันมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากที่ดินมีจำกัดแต่ประชากรเพิ่มขึ้น หากภาครัฐไม่สามารถหาอาชีพอื่นนอกภาคการเกษตรให้แก่ประชากรที่เพิ่มขึ้นได้แล้วภาคการเกษตรยังคงเป็นที่รองรับประชากรเหล่านั้นเช่นในอดีต

การชุมนุมเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินแต่ละครั้ง ได้สร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก เช่นการชุมนุมในปี พ.ศ. 2540 ที่มีระยะเวลาจนถึง 99 วัน ส่งผลต่อระบบการบริหารประเทศที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน โดยภาคประชาชนเรียกร้องหาความเป็นธรรมจากรัฐบาลหลายประเด็น ซึ่งจนถึงปัจจุบันปัญหาเรื่องที่ดินทำกินยังไม่สามารถแก้ไขได้

จากกลุ่มของประชากรที่มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ (1) ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ (2) ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และ (3) ผู้เช่าที่ดิน นั้น หากจะวิเคราะห์ถึงผลเสียที่จะส่งผลต่อความมั่นคงของชาติแล้ว จะสรุปได้ว่า

ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอาศัยอยู่ในที่สงวนหวงห้ามของรัฐอย่างน้อยห้าแสนราย ประชากรกลุ่มนี้จะมีปัญหาความขัดแย้งกับภาครัฐ มีการจับกุมดำเนินคดี บางรายถูกดำเนินคดี และจ่ายค่าปรับจำนวนมาก เช่นกรณี นางเดียม อยู่ทอง ซึ่งถูกปรับจำนวนมากถึง 400,000 บาทเศษ ทั้งๆ ที่ไม่สามารถจะจ่ายค่าปรับได้เพราะยากจน ประชากรกลุ่มนี้เชื่อมั่นว่ารัฐไม่มีความเป็นธรรม

ผู้ไร้ที่ดินทำกิน กลุ่มนี้มีจำนวนมากหลายแสนราย ปัจจุบันเช่าที่ดินทำกินหรือเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผลกระทบจากคนกลุ่มนี้คือความเหลื่อมล้ำในสังคม ที่มีผู้ถือครองที่ดินน้อยราย แต่ถือครองที่ดินจำนวนมาก ในทางตรงกันข้ามผู้ไร้ที่ดินกลับมีจำนวนมาก การเรียกร้องผ่านเครือข่ายต่างๆ ก็คือให้มีการกระจายการถือครองที่ดินโดยวิธีต่างๆ แต่ยังไม่เห็นผลทางปฏิบัติในขณะนี้ ซึ่งแสดงว่าระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ

ผู้เช่าที่ดินกลุ่มนี้มีปัญหาจากค่าเช่าที่ดิน และที่ดินที่ให้เช่าโดยมิได้มีการทำสัญญา ไม่มีความมั่นใจในการประกอบอาชีพ ผลเสียคือความเหลื่อมล้ำของสังคมเช่นเดียวกับผู้ไร้ที่ดินทำกิน

ปัญหาของประชากรทั้งสามกลุ่มนี้เป็นปัญหาที่ซับซ้อน ยุ่งยาก สะสมกันมาเป็นเวลานาน และดูเหมือนว่าประชากรในแต่ละกลุ่มจะเพิ่มมากขึ้น ทุกภูมิภาคจะแตกต่างกันแต่ความรุนแรงเท่ากัน

การที่ภาครัฐไม่สามารถจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรได้ตามข้อเรียกร้องนั้น ก่อให้เกิดปัญหาต่อเนื่องไปถึงการบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ป่าไม้ สร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศของประเทศในภาพรวมที่ปรากฏให้เห็นคือ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เกิดน้ำป่าไหลหลาก ผลรวมที่เกิดขึ้นจากผู้ที่มีปัญหาดินถล่มสร้างความสูญเสียต่อทรัพย์สินและชีวิต เป็นภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

เอกสารอ้างอิง

1. โสภณ ชมชาญ. 2558. *ยุติการแก้ไขปัญหาราษฎรบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและการออกเอกสารสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี 2529-2537* กรมพัฒนาที่ดิน

บทที่ 5

การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ
(ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)

บทที่ 5

การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)

การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศที่โครงการวิจัยได้เลือกมาศึกษามี 2 ประเทศ คือ ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

5.1 การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล

การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอลมี 3 ประเภท คือ (1) คิบบูตซ์ (Kibbutz) (2) โมชาฟ (Moshav) และ (3) โมชาฟ ชิตูฟี (Moshav Shitufi) ซึ่งมีรายละเอียดการดำเนินการในแต่ละประเภทดังนี้

5.1.1 คิบบูตซ์ (Kibbutz)

คิบบูตซ์ (Communal Settlement หรือ Collective Settlement) เป็นชุมชนในชนบทรูปแบบพิเศษ เป็นสังคมที่ยึดหลักให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันและมีความยุติธรรม มีระบบเศรษฐกิจสังคมที่อยู่บนพื้นฐานของการมีทรัพย์สินร่วมกัน มีส่วนแบ่งจากผลผลิตที่เท่ากัน รวมทั้งการบริโภคและการศึกษา

จากหลักการพื้นฐานและแนวคิดดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงสรุปได้ว่า

“คิบบูตซ์เป็นนิคมการเกษตรที่มีลักษณะเหมือนครอบครัวใหญ่ครอบครัวหนึ่ง ที่ทุกคนตกลงใจจะทำงานร่วมกันในที่ดินซึ่งเป็นของส่วนรวม หรือ Collective Farm (นารวม) โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) สมาชิกนิคมทุกคนต้องทำงานร่วมกันในที่ดินซึ่งเป็นของส่วนรวม หรือ Collective Farm (นารวม)

(2) รายได้ที่เกิดจากการทำงานเป็นสมบัติของส่วนกลาง

(3) ไม่มีใครมีสมบัติส่วนตัว

(4) สมาชิกนิคมทุกคนจะได้ผลตอบแทนเสมอภาคกันโดยไม่เน้นเงินตรา

(5) คิบบูตซ์จะหาปัจจัย 4 ในการดำรงชีพไว้ให้

(6) ลูกของสมาชิกจะได้รับการเลี้ยงดู และให้การศึกษาโดยคิบบูตซ์ โดยพ่อแม่ไม่ต้องกังวล

(7) คิบบูตซ์จัดให้มีการบริการต่างๆ ภายในนิคมเพื่อสมาชิก เช่น สระว่ายน้ำ สนามเทนนิส โรงภาพยนตร์ เป็นต้น

(8) การจัดตั้งคิบบูตซ์เป็นไปโดยความสมัครใจของสมาชิก ไม่มีการบังคับให้เข้าร่วมเป็นสมาชิก และคิบบูตซ์มีอิสระในการคัดเลือกสมาชิกเข้าร่วม ที่ดินที่จะใช้ในการจัดตั้งคิบบูตซ์เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งให้เช่าเป็นเวลา 49 ปี เมื่อสิ้นสุดสัญญาจะต่อใหม่

การดำเนินการด้วยหลักการดังกล่าวนี้มีข้อดี-ข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี คือ สามารถรวมพลังต่างๆ ได้เป็นหน่วยเดียวกัน สามารถเร่งผลผลิตได้อย่างรวดเร็ว และเสียค่าลงทุนน้อย

ข้อเสีย คือ (1) ชีวิตความเป็นอยู่ในครอบครัวไม่สมบูรณ์ เด็กเติบโตอย่างไม่ได้ใกล้ชิดพ่อแม่ Broom, et.al. (1981: 330) ได้กล่าวว่าคิบบูตซ์ได้ลดความสำคัญของครอบครัวลง

(2) ชีวิตประจำวันซ้ำซากไม่เปลี่ยนแปลง

(3) ปัญหาในคิบบุตซ์จะแก้โดยการออกเสียงของสมาชิกและผู้มัดกับสมาชิกทุกคน ซึ่งเป็นการลดความอิสระของบุคคลลงไป

ด้วยจุดอ่อนทั้ง 3 ประการนี้ จึงได้เกิดมีแนวคิดใหม่ในการจัดตั้งนิคมที่ดินขึ้นใหม่อีกประเภทหนึ่ง คือ โมชาฟ (Moshav)

5.1.2 โมชาฟ (Moshav)

โมชาฟหรือนิคมสหกรณ์มีหลักการสำคัญสรุปได้ดังนี้

- (1) สมาชิกนิคมทุกคนจะได้รับการจัดที่ดินทำกินให้เป็นของตนเอง หรือ ปังเจกบุคคล
- (2) มีบ้าน เครื่องมือเครื่องใช้ มีปศุสัตว์ของตนเอง
- (3) ห้ามจ้างแรงงานอื่นให้ใช้แรงงานในครอบครัวเท่านั้น
- (4) รับผิดชอบความเป็นอยู่ของครอบครัวและเลี้ยงดูบุตร
- (5) สมาชิกมีสิทธิในการตัดสินใจเลือกชนิดพืชที่จะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์
- (6) สมาชิกจะต้องซื้อปัจจัยการผลิตและขายผลผลิตให้กับสหกรณ์
- (7) สมาชิกอาจจะมีรายได้ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับเงินทุน ศักยภาพของสมาชิกแต่ละราย

ที่ดินที่จัดตั้งโมชาฟเป็นที่ดินของรัฐ ให้เช่าเป็นระยะเวลา 49 ปี เช่นเดียวกับคิบบุตซ์ โดยจะแบ่งให้กับสมาชิกแต่ละรายประมาณ 20-25 ไร่ เป็นที่ปลูกบ้านพักและสวนครัวประมาณ 6-7 ไร่ ที่เหลือเป็นที่ทำการเกษตร

รัฐบาลจะให้ความสะดวกแก่สมาชิกโดยมีการวางผังโมชาฟแต่ละแห่ง เตรียมบ้านพัก ซึ่งมีไฟฟ้าน้ำใช้ให้อย่างพร้อมเพรียง

5.1.3 โมชาฟชิตูฟี (Moshav Shitufi)

โมชาฟชิตูฟี เป็น นิคมการเกษตรประเภทที่ 3 ดำเนินการภายหลัง คิบบุตซ์และโมชาฟ โดยรวมเอาหลักการที่ดีของนิคมการเกษตรทั้งสองประเภทเข้าด้วยกัน คือ

จุดแข็งของคิบบุตซ์ที่นำมาใช้คือ

1. สมาชิกทุกคนทำงานในที่ดินแปลงเดียวกัน เพราะการรวมแรงงานเข้ามาทำงานในสิ่งที่ตนถนัดที่สุด จะได้ผลดีและประหยัดที่สุด
2. ค่าตอบแทนแรงงานสมาชิกจะได้รับตามความจำเป็น ถ้าหากมีลูกก็จะได้รับค่าใช้จ่ายสำหรับลูกด้วย แต่ห้ามซื้อรถยนต์และต่อเติมบ้าน

จุดแข็งของโมชาฟที่นำมาใช้คือ

1. สมาชิกรับผิดชอบชีวิตความเป็นอยู่ในครอบครัว รวมทั้งการเลี้ยงลูกและให้การศึกษาแก่ลูก
2. สมาชิกสามารถมีทรัพย์สินของตนเองได้

จากจุดแข็งดังกล่าว รูปแบบของโมชาฟชิตูฟี จึงสรุปได้ดังนี้

1. สมาชิกทุกคนทำงานร่วมกันในที่ดิน ซึ่งเป็นของส่วนรวมหรือ Collective Farm (นารวม)
2. สมาชิกได้รับค่าตอบแทนเสมอภาคกัน
3. ได้รับค่าใช้จ่ายสำหรับลูก โดยรับผิดชอบการดูแลลูกเอง
4. สมาชิกมีทรัพย์สินของตนเองได้ แต่ห้ามซื้อรถยนต์และต่อเติมบ้าน

5.1.4 หลักการในภาพรวมของการจัดการที่ดินในประเทศอิสราเอล

ถึงแม้ว่านิคมการเกษตรในประเทศอิสราเอลจะมี 3 ประเภทก็ตาม แต่ทั้ง 3 ประเภท มีส่วนที่เป็นหลักการสำคัญ ร่วมกันอยู่ 6 ประการ คือ

1. ที่ดินในนิคมทั้ง 3 ประเภท เป็นของรัฐ สมาชิกถือครองได้ 49 ปี ไม่สามารถจำหน่ายหรือโอนได้ เมื่อครบกำหนดสามารถต่ออายุใหม่ทุกระยะเวลา 49 ปี หากยังเป็นสมาชิกนิคมนั้นอยู่
2. รัฐได้เตรียมที่ดินและปัจจัยการผลิต รวมทั้งที่พักอาศัยไว้อย่างพร้อมเพรียง “เป็นการล่วงหน้า” และโดยที่รัฐมีความมุ่งหมายให้สมาชิกทุกคนมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เท่าเทียมกัน จึงได้มีการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตโดยเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างทั้งสภาพภูมิประเทศ ดินและภูมิอากาศก็ตาม
3. สมาชิกนิคมทั้ง 3 ประเภท จะต้องใช้แรงงานของตนเองและครอบครัว ห้ามจ้างผู้อื่นมาดำเนินการ
4. ใช้หลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นพื้นฐานโดยเฉพาะการใช้ระบบสหกรณ์ มีการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ การรวมตัว ทำให้สมาชิกทุ่มเทกำลังกายให้แก่การทำฟาร์มได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งภาครัฐได้จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตร
5. ส่งเสริมให้ประชาชนปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย สมาชิกมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในนิคม
6. ส่งเสริมการผลิตและควบคุมตลาดโดยวิธีการสหกรณ์

5.2 การจัดที่ดินทำกินในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

5.2.1 การปฏิรูปที่ดินในเวียดนามเหนือ

ระบบการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในเวียดนามก่อนการปฏิรูปที่ดินอยู่ภายใต้ระบบศักดินาซึ่ง แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

- (1) ที่ดินที่อยู่ภายใต้การถือครองของพระราชสำนัก หรือ “ที่หลวง” เป็นที่ดินที่ใช้ในกิจการบ้านเมือง
- (2) ที่ดินภายใต้การถือครองของชุมชนหมู่บ้าน เช่น ที่นาของหมู่บ้าน
- (3) ที่ดินที่อยู่ภายใต้การถือครองของส่วนบุคคล เช่น ที่ดินที่ได้รับพระราชทาน ที่นาของตระกูล ที่ดินที่บุกเบิกขึ้นใหม่

ที่ดินสองประเภทหลังนี้ต้องเสียภาษีให้กับราชสำนัก

เมื่อเวียดนามตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสระหว่าง ค.ศ. 1884-1945 ระบบการถือครองที่ดินก็เปลี่ยนแปลงไปสู่การควบคุมดูแลของเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศส

เมื่อสิ้นสุดการปกครองของฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1945 พรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามเหนือได้ดำเนินการดังนี้

วันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 1945 ประกาศลดค่าเช่าที่นาลง 25%

วันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ประกาศลดค่าเช่าที่นาลง 20%

วันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1948 กำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

- (1) ลดค่าเช่านาลง 25%
- (2) ยกเลิกการเสียค่าเช่าอื่นๆ จากการเช่านา เช่น ค่าลงเกี่ยวข้าว
- (3) นำที่ดินของนายทุนหรือเจ้าของที่ดิน มาแจกจ่ายให้กับชาวนายากจน

วันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1953 สภาแห่งชาติรับรองกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1953 ประธานาธิบดี Ho Chi Min ได้ลงนามรับรองกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

โดยเนื้อหาของกฎหมายประกอบด้วยประเด็นสำคัญๆ ดังนี้ (1) การยึดทรัพย์สินของพวกฝรั่งเศส พวกมหาอำนาจผู้รุกรานชาติอื่น พวกเจ้าที่ดินที่ผูกฟัฝรั่งเศสพวกฝ่ายตรงข้าม และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในระบอบเก่าที่เอารัดเอาเปรียบชาวบ้าน นอกจากนี้ยังมีการยึดที่ดินที่มีลักษณะเป็นนาธรรม เช่น ที่นาของตระกูล และที่นาของศาสนาต่างๆ (2) เมื่อยึดทรัพย์สินมาได้แล้วให้ทำการจัดสรรให้ชาวนาที่ไม่มีที่นาหรือมีที่นาลน้อย และกลุ่มคนยากจนอื่นๆ ในชนบท รวมทั้งให้จัดสรรที่ดินบางส่วนให้กับศาสนาต่างๆ เพื่อประโยชน์ต่อการประกอบกิจกรรมทางศาสนา ส่วนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของผู้ที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งสามารถแบ่งให้ลูกหลาน จำนอง ขาย หรือให้ได้ (3) ให้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับชาติ ภาค และจังหวัด ทำหน้าที่กำกับดูแลและ ปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส่วนในระดับตำบลให้ชุมชนตัวแทนชาวนาของตำบล และให้คณะกรรมการบริหารกลุ่มเกษตรกรประจำตำบลเป็นผู้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินสำหรับการจัดกลุ่มชุมชนขึ้น ต้องเป็นไปตามข้อบังคับตามที่รัฐบาลกำหนด และต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการระดับจังหวัด (4) พื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมทั่วประเทศ สำหรับพื้นที่ปลดปล่อยให้ทำการปฏิรูปก่อน ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่พร้อมให้ปฏิรูปทีหลัง ซึ่งเป้าหมายหลักของกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อล้มล้างกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินของพวกฝรั่งเศสพวกมหาอำนาจผู้รุกรานชาติอื่นๆ และพวกชนชั้นเจ้าที่ดินเวียดนามในระบอบศักดินาอันจะนำมาซึ่งกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินของชาวนา

แนวทางสำคัญในการยึดที่ดินจากเจ้าของที่ดินชั้นแรกก็คือการจำแนกกลุ่มชุมชนขึ้นออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) เจ้าที่ดิน (2) ชาวนาร่ำรวย (3) ชาวนาระดับกลาง (4) ชาวนายากจน และ (5) ชาวนาไร้ที่ดิน

รัฐได้ยึดที่ดินจาก เจ้าที่ดิน ชาวนาร่ำรวย และกลุ่มชาวนาระดับกลาง มาจัดให้กับชาวนายากจนและชาวนาไร้ที่ดิน โดยการกล่าวโทษ มีรายงานว่ามีผู้เสียชีวิตจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว จนต้องยกเลิกการปฏิรูปที่ดินใน ค.ศ. 1956

5.2.2 การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามใต้

เมื่อสิ้นสุดการปกครองของฝรั่งเศส ใน พ.ศ. 2497 เวียดนามใต้แบ่งแยกออกเป็นสองประเทศ คือ เวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ ทั้งสองประเทศต่างก็มีการดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดิน

กรณีเวียดนามใต้นั้นได้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินมาตามลำดับ ดังนี้

มาตรการระยะที่ 1 : การควบคุมค่าเช่า

วันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) ได้ประกาศใช้กฎหมายที่ 2 กำหนดให้มีการควบคุมค่าเช่า คือ ค่าเช่าจะไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 และไม่สูงกว่าร้อยละ 25 ของรายได้จากพืชผลที่เก็บเกี่ยว ซึ่งเป็นการคุ้มครองทั้งสิทธิของเจ้าของที่ดินและของผู้เช่า

วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 1955 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ 7 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายที่ 28 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 1956 บังคับให้เจ้าของที่ดินไปทำการเพาะปลูกในที่ซึ่งได้ทิ้งไว้ในระหว่างสงคราม ถ้าเจ้าของที่ดินไม่สามารถจะไปทำการเพาะปลูกได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะได้ให้เกษตรกรในท้องถิ่นนั้น

ทำประโยชน์ในที่ดินแทน ค่าเช่าที่ดินในปีแรกไม่ต้องเสีย ค่าเช่าปีที่ 2 จะเสียให้กึ่งหนึ่ง และปีที่ 3 จะให้ 3 ใน 4 ผลการดำเนินการในระยะที่ 2 นี้ ทำให้ผลิตผลในไร่นาเพิ่มขึ้นเป็นอันมากและมีข้าวเหลือใช้ในท้องถิ่น และสามารถส่งไปขายต่างประเทศได้ ในระยะนั้นการปฏิรูปที่ดินมีความมุ่งหมายจะให้มีการใช้ที่ดินในชนบทหลังจากที่ได้ผ่านพ้นภาวะสงครามมาแล้ว วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินก็เพื่อที่จะให้มีการพัฒนาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

มาตรการระยะที่ 2 การจัดการมสิทธิในที่ดิน

วันที่ 22 ตุลาคม ค.ศ. 1956 มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับที่ 57 ตามกฎหมายนี้ เจ้าของที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ได้ไม่เกิน 100 เฮกแตร์ ในจำนวนนี้จะต้องทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง 30 เฮกแตร์ นอกนั้นต้องให้เช่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ขายให้แก่ผู้เช่าซึ่งต้องชำระค่าที่ดิน โดยการผ่อนส่งในระยะเวลา 10 ปี เจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนจะได้รับเงินค่าเวนคืนชดเชยเป็นเงินสดร้อยละ 10 ของราคาที่ดิน ส่วนที่เหลือรัฐบาลชำระให้เป็นพันธบัตรไถ่ถอน อายุ 12 ปี มีดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ในระยะนี้รัฐบาลได้นำที่ดินซึ่งเป็นของชาวฝรั่งเศสตามข้อตกลงเมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1958 มาจัดขายให้แก่เกษตรกรด้วย

มาตรการระยะที่ 3 คือ การจัดหาที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูกและก่การจัดระบบการเช่าที่ดินในชนบท

ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูกนั้น ได้มีข้อกำหนดที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่พลเมืองที่ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง เพื่อให้ได้เป็นกรรมสิทธิ์และได้รับผลประโยชน์จากที่ดินนั้น ดังนั้น จึงเป็นผลให้มีการเลิกล้มระบบการเช่าที่ดิน ในภาคใต้เกษตรกรได้รับแบ่งที่ดิน 3 เฮกตาร์ และในภาคกลางแบ่งให้ 1 เฮกตาร์

2. ที่ดินแบ่งให้แก่เกษตรกรโดยไม่คิดราคาที่ดิน คือ ที่นาหรือที่ไร่ที่เจ้าของไม่ได้เพาะปลูกเอง ทั้งนี้ ไม่รวมที่ดินที่เจ้าของทำประโยชน์ในการเพาะปลูกด้วยตนเอง 15 เฮกตาร์ และสำหรับฝั่งศพทุกครอบครัวๆ ละ 5 เฮกตาร์

3. การจัดลำดับสิทธิที่จะได้จัดสรรที่ดินมีดังนี้

3.1 เกษตรกรที่ทำไร่ทำนาในที่ดินนั้นอยู่แล้ว

3.2 ทหารผู้ทุพพลภาพ

3.3 บิดามารดา หญิงหม้าย หรือบุตรหลานของทหารผู้ถึงแก่กรรมในสงคราม

3.4 ทหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ เมื่อครบเกษียณอายุ หรือไม่ทำงานต่อไป

ถ้าหากได้ยื่นคำขอรับการจัดสรรที่ดิน เพื่อทำการเพาะปลูกเอง

3.5 ทหาร ข้าราชการ และคนงาน ซึ่งทิ้งที่ทำการเพาะปลูกไปเนื่องจากสงคราม

ถ้าหากขอรับการจัดสรรให้ครอบครัวเข้าทำการเพาะปลูกโดยตรง

3.6 กรรมกรทำไร่ทำนา ถ้าได้ยื่นคำขอรับจัดสรรที่ดิน เพื่อทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง

เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าชดเชยที่ดินซึ่งถูกเวนคืน อัตราค่าชดเชยเท่ากับ 2 เท่าครึ่งของรายได้จากผลผลิตข้าวที่ได้ในปีหนึ่ง ทั้งนี้ โดยให้เฉลี่ยรายได้ในระยะเวลา 5 ปี ที่ผ่านมา เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าชดเชยเป็นเงินสดร้อยละ 20 ของราคาที่ดิน ส่วนที่เหลือจะได้รับพันธบัตรรัฐบาล กำหนดไถ่ถอน 8 ปี มีดอกเบี้ยร้อยละ 10 (อดุล นิยมวิภาติ, 2515: 62-69)

กฎหมายได้บังคับให้เจ้าของที่ดินและเกษตรกรทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง หากเกษตรกรผู้ใดไม่ทำการเพาะปลูกในที่ดินซึ่งแบ่งให้ จะต้องถูกเรียกที่ดินคืนเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่ผู้อื่นต่อไป เมื่อสงครามเวียดนามสงบลงในปี 2516 โครงการปฏิรูปที่ดินในเวียดนามได้ก็่ได้ยุติลง

5.2.3 กฎหมายที่ดิน (Law on Land)

ภายหลังการรวมประเทศเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้เข้าด้วยกันและจัดตั้ง สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามแล้ว ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ดิน (Law on Land) โดยมีรายละเอียดดังนี้

กฎหมายที่ดินของสาธารณสังคมนิยมเวียดนาม ฉบับแรกซึ่งประกาศใช้ในเดือนมกราคม 2531 ได้ให้คำจำกัดความว่า “ที่ดินเป็นทรัพย์สินของประชาชนทั่วประเทศแต่ควบคุมโดยรัฐ และให้สิทธิทางกฎหมายแก่ผู้ใช้ที่จะครอบครองอาคารและผลประโยชน์ที่ลงทุนไปในที่ดินนั้น”

กฎหมายที่ดินฉบับแรกนี้ได้จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. พื้นที่เกษตรกรรม
2. พื้นที่ป่าไม้
3. ที่อยู่อาศัย
4. ที่ดินเพื่อกิจการพิเศษ
5. ที่ดินที่ยังไม่ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ และยังไม่จัดให้แก่ผู้ใด

ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ดินฉบับที่ 2 ในเดือนกรกฎาคม 2536 นอกจากจะควบบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับแรกไว้แล้ว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญหลายประการ เช่น

1. รัฐยอมรับสิทธิการใช้ที่ดินตามประเพณีดั้งเดิมโดยยินยอมให้มีการออกเอกสารรับรองการใช้ที่ดินให้แก่ผู้ใช้ที่ดินมาอย่างต่อเนื่องโดยคณะกรรมการประชาชน

2. ผู้ใช้ที่ดินมีสิทธิ 5 ประการ คือ (1) แลกเปลี่ยน (2) โอน (3) ให้เช่า (4) ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม และ (5) จำนองสิทธิในการใช้ที่ดิน

3. ผู้ใช้ที่ดินได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มเติมนอกเหนือจาก 5 ประการนี้แล้วจะได้รับความแนะนำและความช่วยเหลือจากรัฐในการปรับปรุงที่ดิน ผลประโยชน์จากโครงการสาธารณะในการป้องกันที่ดิน ผลประโยชน์จากการลงทุนลงแรงของตนเองและได้รับการป้องกันที่ดินจากการละเมิดสิทธิในที่ดินนั้น

4. ผู้ใช้ที่ดินต้องรับผิดชอบในการป้องกัน ปรับปรุงมิให้ที่ดินเสื่อมโทรม รวมทั้งร่วมกระบวนการสำรวจรังวัด จ่ายภาษีและค่าบริหารต่างๆ และปฏิบัติตามข้อบังคับต่าง ๆ ตามกฎหมาย

5. รัฐกำหนดระยะเวลาและเนื้อที่ของที่ดินที่จะจัดให้ โดยเพื่อการเกษตรมีระยะเวลา 20 ปี และ 50 ปีสำหรับการปลูกป่า

6. ที่ดินมีมูลค่าทางการเงิน เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีและประเมินราคาทรัพย์สิน (Socialist Republic of Vietnam , 2003)

ภายใต้อำนาจแห่งบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้ออกฤษฎีกา 2 ฉบับ คือ

(1) กฤษฎีกา ฉบับที่ 64/CP เรื่องการจัดที่ดินเพื่อการเกษตร ในเดือน กันยายน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) และ

(2) กฤษฎีกาฉบับที่ 02/CP เรื่องการจัดที่ดินป่าไม้ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 (พ.ศ.2537)

5.2.4 การจัดที่ดินเพื่อการเกษตร

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นไปตามกฎหมาย ฉบับที่ 64/CP โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ข้อกำหนดในกฎหมาย

(1.1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนอกจากที่ดินที่จัดให้องค์การหรือที่ดินที่ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์แล้วให้จัดให้แก่ครัวเรือนหรือปัจเจกใช้เพื่อการเกษตรในระยะยาว

(1.2) ที่ดินเพื่อการเกษตรประกอบด้วยที่ดินที่ปลูกพืชล้มลุกพืชยืนต้น และการเลี้ยงสัตว์น้ำ

(1.3) ผู้ใช้ที่ดินต้องใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ มีการป้องกันปรับปรุงและใช้อย่างรักษาคุณภาพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(1.4) ผู้ใช้ที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิ์ในการใช้ที่ดินเป็นการถาวรที่ออกโดยคณะกรรมการระดับอำเภอ ระดับเมือง และระดับจังหวัด ซึ่งขึ้นอยู่กับคำร้องของคณะกรรมการประชาชนของคอมมูนทั้งในชนบทและในเมือง

(1.5) มีการกำหนดให้ใช้ที่ดินเป็นเวลา 20 ปี สำหรับพืชล้มลุกและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และ 50 ปี สำหรับการปลูกไม้ยืนต้น

(1.6) ขนาดพื้นที่ที่จัดให้มีขนาด 3 เฮกแตร์ (18.75 ไร่) ต่อครัวเรือน หากปลูกพืชล้มลุกสำหรับจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง และมีขนาด 2 เฮกแตร์ (12.5 ไร่) ในจังหวัดอื่นๆ ส่วนการปลูกไม้ยืนต้นจัดให้ 10 เฮกแตร์ (62.5 ไร่) ต่อครัวเรือน สำหรับจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงและ 30 เฮกแตร์ (187.5 ไร่) ในพื้นที่อื่นๆ สำหรับขนาดของที่ดินที่เป็นไม้ได้ใช้ประโยชน์ และที่ดินที่ได้รับการฟื้นฟูขึ้นมาให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการประชาชนในพื้นที่นั้นๆ

(1.7) ที่ดินจะจัดให้แก่บุคคลที่มีถิ่นฐานในท้องถิ่นนั้นๆ หรือเคยรับราชการทหาร

(1.8) ที่ดินอาจจัดให้แก่บุคคลในท้องถิ่นอื่นขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการประชาชนในท้องถิ่นที่จะต้องควบคุมจำนวนที่ดินที่นำมาจัดให้กับประชาชน

การจัดที่ดินเพื่อการเกษตรของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่กล่าวมานี้เป็นไปในลักษณะการ “มอบเอกสารสิทธิ์การใช้ที่ดิน” มากกว่าการจัดที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศอื่นๆ

5.2.5 การจัดที่ดินป่าไม้

(1) การจัดที่ดินป่าไม้ดำเนินการตามกฎหมาย ฉบับที่ 02/CP โดยมีรายละเอียดดังนี้

พระราชกฤษฎีกาหมายเลข 02 ได้ประกาศใช้ในปี 1994 (พ.ศ. 2537) เพื่อให้มีการจัดที่ดินในระยะยาวในพื้นที่ป่าไม้แก่เกษตรกรเป็นรายครัวเรือน (ภาษาเวียดนามเรียกว่า giao) ที่ดินที่แจกจ่ายให้กับครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นป่าที่สมบูรณ์ ถึงแม้ว่าในการปฏิบัติจริงจะเป็นพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่มีมูลค่าต่ำ (To, 2007)

ต่อมากฎหมายหมายเลข 01 ที่ประกาศใช้ในปี 1995 (พ.ศ.2538) อนุญาตให้มีการให้เช่าพื้นที่ป่าประเภทกิจการเฉพาะและป่าป้องกันได้บางส่วน (ภาษาเวียดนามเรียกว่า Khoan) แก่รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE)* หรือ คณะกรรมการจัดการป่าไม้ (MB)* โดยการทำสัญญา ต่อมาหน่วยงานทั้งสองแห่งนี้จะทำสัญญากับครัวเรือนเกษตรกรอีกทอดหนึ่งให้ทำการป้องกันป่าและปลูกป่า ประชาชนท้องถิ่นที่เซ็นสัญญากับรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) และ MB จะได้รับค่าจ้างในการป้องกันป่าและปลูกป่าจากรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) และคณะกรรมการจัดการป่าไม้ (MB)

(2) ขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการจัดการป่าไม้ (FLA)

จากบทบัญญัติตามกฎหมาย กระบวนการปฏิบัติของคณะกรรมการจัดการป่าไม้ (FLA) เริ่มด้วย คริวเรือนยื่นคำร้องต่อผู้บริหารระดับอำเภอ ระบุว่าต้องการที่ดินมากน้อยเพียงใด ที่ตั้งของที่ดิน และสภาพของที่ดิน เช่น ที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นป่าไม้ประเภทไหน

คริวเรือนยื่นคำร้องต่อประธานกรรมการประชาชนของคอมมูน แล้วส่งต่อให้กับประธานกรรมการประชาชนของอำเภอ ซึ่งคริวเรือนจะต้องทำแผนการใช้ที่ดิน ระบุว่าจะใช้ที่ดินอย่างไรในเวลา 5 ปี ข้างหน้าและแผนการใช้ที่ดินที่จะต้องรับรองโดยหัวหน้าหมู่บ้าน และประธานกรรมการประชาชนของคอมมูนก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อประธานกรรมการประชาชนระดับอำเภอ

โดยยึดพื้นฐานจากคำร้องของคริวเรือน แผนการใช้ที่ดิน ประธานกรรมการประชาชนระดับอำเภออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรในการจัดที่ดินให้แก่คริวเรือนที่ยื่นคำร้อง การอนุญาตจะระบุสิทธิและหน้าที่ให้แก่คริวเรือนต่อคณะกรรมการจัดที่ดินซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกรมป้องกันป่าไม้ระดับอำเภอ เจ้าหน้าที่รังวัดที่ดินระดับอำเภอ และผู้แทนจากกรรมการประชาชนระดับอำเภอ ตรวจสอบรายละเอียดในพื้นที่ ก่อนจะดำเนินการตามที่กล่าวนี้ ได้มีการประชุมในระดับหมู่บ้าน และคอมมูนเพื่อชี้แจงถึงข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA) และกระบวนการดำเนินการของโครงการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA) เมื่อการดำเนินการในสนามแล้วเสร็จ รูปร่าง ขนาดของที่ดินจะลงแผนที่ พร้อมกับบันทึกการอนุญาตจัดที่ดินพร้อมกับคำร้องของคริวเรือน แผนการใช้ที่ดิน และหลักฐานการอนุญาตของประธานกรรมการประชาชนระดับอำเภอ เช่น หลักฐานทางกฎหมายที่จะนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิให้แก่คริวเรือนนั้นๆ

(3) ผลการดำเนินงาน

การจัดที่ดินป่าไม้ได้ก่อให้เกิดการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในบางพื้นที่ แต่ไม่เกิดขึ้นทุกพื้นที่ พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นหลังจากโครงการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA) คือค่าที่วัดได้จากการขยายตัวของการปลูกป่า และในบางกรณีเป็นการสูญเสียป่าไม้ธรรมชาติ ไม่มีเหตุการณ์ที่ชี้วัดว่ามีผลกระทบทางบวกของโครงการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA) เกิดขึ้นกับป่าไม้ธรรมชาติ ในพื้นที่ที่ป่าไม้ธรรมชาติอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐทั้ง (SFE) และคณะกรรมการจัดการด้านป่าไม้ (MB) ซึ่งคนท้องถิ่นมีทางเข้าถึงหรือไม่มีทางเข้าถึงสู่พื้นที่ป่าไม้แต่ป่าธรรมชาติยังคงถูกทำลาย การขาดแรงจูงใจคือเหตุผลที่สำคัญของคนในท้องถิ่นต่อการสูญเสียป่าธรรมชาติ

ถึงเดือนธันวาคม 2553 ได้มีการออกเอกสารสิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ให้แก่องค์กร จำนวน 34,406,250 ไร่ จำนวน 5,875 ฉบับ ในขณะที่ออกให้แก่คริวเรือนเกษตรกร จำนวน 20,862,500 ไร่ จำนวน 1,175,083 ฉบับ รวมทั้งสิ้น 55,268,750 ไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้คือ 110,893,750 ไร่

นอกจากนี้ยังมีเนื้อที่ป่าไม้ที่คณะกรรมการจัดที่ดินป่าไม้ (MB)* และรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE)* ทำสัญญาให้เกษตรกรรายคริวเรือนดูแลในป่าประเภทต่างๆ คือ ป่าเพื่อกิจการเฉพาะมีเนื้อที่ 1,181,250 ไร่ ป่าป้องกันจำนวน 12,806,250 ไร่ และป่าเพื่อการผลิต จำนวน 918,750 ไร่ รวมทั้งสิ้น 14,909,375 ไร่

* MB : Management Board
SFE : State Forest Enterprises

5.3 บทเรียนที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

จากการทบทวนการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ คือประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มีบทเรียนที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ดังนี้

5.3.1 บทเรียนจากประเทศอิสราเอล

บทเรียนจากประเทศอิสราเอลที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้มี 3 ประการ คือ

(1) การกำหนดเวลาในการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่รัฐจัดให้

ประเทศอิสราเอลในการจัดที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรในนิคมสหกรณ์หรือโมชาฟ (Moshav) นั้นกำหนดเวลาไว้ 49 ปีเมื่อครบกำหนดจะต่ออายุใหม่ถ้าหากยังเป็นสมาชิกนิคมอยู่ ประเทศไทยควรนำหลักการกำหนดระยะเวลาในการถือครองที่ดินมาใช้ในโครงการจัดที่ดินทำกินในอนาคตในทุกโครงการ ส่วนในกรณีการจัดระเบียบที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้นั้นได้มีการกำหนดระยะเวลาในการถือครองที่ดินไว้แล้วตามบทบัญญัติ มาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่กำหนดให้อนุญาตในการทำประโยชน์เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี จึงควรมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด

(2) การใช้ระบบสหกรณ์ในการดำเนินการจัดการที่ดินทำกิน

ประเทศอิสราเอลได้ใช้ระบบสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพในการจัดซื้อปัจจัยการผลิต รวมทั้งเครื่องจักรต่างๆ ให้แก่สมาชิกในนิคมทั้งคิบบูตซ์ (Kibbutz) และโมชาฟ (Moshav) รวมทั้งการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรจากนิคมต่างๆ ทำให้มีอำนาจในการต่อรองทั้งการจัดซื้อและการขายผลผลิตให้ได้ราคาจัดซื้อและขายที่เหมาะสมเป็นธรรมกับสมาชิกนิคมและควบคุมการตลาดโดยวิธีการสหกรณ์แทนการจัดซื้อและขายโดยสมาชิกนิคมแต่ละราย

(3) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเกษตรกรรม

รัฐบาลอิสราเอลได้มีการจัดเตรียมที่ดินและปัจจัยการผลิตรวมทั้งที่พักอาศัยไว้อย่างพร้อมเพรียงเป็น “*การล่องหน*” และโดยที่รัฐมีความมุ่งหมายให้สมาชิกทุกคนมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เท่าเทียมกัน จึงมีการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะ “น้ำ” เพื่อการผลิตโดยเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่ามีความแตกต่างทั้งสภาพภูมิประเทศ ดิน และภูมิอากาศก็ตาม โครงการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน ภายหลังที่จัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว และถึงปัจจุบันยังขาดโครงสร้างพื้นฐานอีกมากดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3

5.3.2 บทเรียนจากสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

บทเรียนจากสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้มี 2 ประการ คือ

(1) การป้องกันรักษาป่าและการปลูกป่าโดยการทำสัญญาระหว่างรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้กับเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าไม้

จากการที่รัฐบาลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้ให้รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (State Forest Enterprises : SFE) เข้าพื้นที่ป่าไม้เพื่อหาผลประโยชน์นั้น รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ได้ทำสัญญากับเกษตรกรผู้ซึ่งได้รับสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ใกล้เคียงโดยให้ค่าจ้างรายปี “*ในการป้องกันรักษาป่าและปลูกป่า*” โดยมีการประเมินผลการดำเนินการเป็นรายปีก่อนการต่อสัญญาในปีต่อไปซึ่งสามารถนำมา

ประยุกต์ใช้กับผู้ที่ได้รับสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) ในประเทศไทยเพราะเกษตรกรเหล่านี้จะอยู่ในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ป่าไม้แทนการจ้างลูกจ้างชั่วคราวของหน่วยงานรัฐและมีการประเมินรายปีก่อนการจ้างงานในปีต่อไป

(2) การเก็บค่าบริการเชิงนิเวศหรือการตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศ (PES : Payment for Ecosystem Services)

บทเรียนจากสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามอีกวิธีหนึ่งคือการใช้ระบบเก็บค่าบริการเชิงระบบนิเวศหรือการตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศ (PES : Payment for Ecosystem Services) PES เป็นกลไกการชดเชยแก่บุคคลหรือชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมดูแลรักษาระบบนิเวศให้คงไว้ซึ่งคุณประโยชน์ด้านต่างๆ อาทิ การควบคุมให้น้ำอย่างสม่ำเสมอ การบรรเทาน้ำหลาก และการดูดซับคาร์บอน เป็นต้นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ด้วยการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ กลไก PES เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตลาดหรือการสร้างแรงจูงใจสำหรับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมจากแนวคิดดังกล่าวนี้ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้นำมาใช้ในจังหวัดลามดง โดยผู้ผลิตน้ำประปาจ่ายค่ารักษาระบบนิเวศให้แก่ครัวเรือนต่างๆ บริเวณต้นน้ำรักษาพื้นที่ป่าโดยวิธีต่างๆ ไปได้เป็นอย่างดีทำให้ต้นน้ำอำนวยน้ำให้พื้นที่ตอนล่างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

1. วินร็อคอินเตอร์เนชั่นแนล. 2554. *การดูแลรักษาคุณภาพประโยชน์ระบบนิเวศด้วยกลไก PES. กรณีโครงการนำร่อง จังหวัดลพบุรี ประเทศไทยเวียดนาม พ.ศ. 2549-2553.* www.leafasia.org/site/de สืบค้น 10 กุมภาพันธ์ 2558.
2. อุดล นิยมวิภาติ. 2515. *การปฏิรูปที่ดิน*. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ.
3. Broom, L.et.al 1981. *Sociology*. 7th ed. New York Harper and Row.
4. Clayman, M. 1970. *The Moshav in Israel*. A Case Study of Institution-Building for Agriculture Development. Praeger Publishers. N.Y
5. FSSP (Forest Sector Support Programme). 2010. *Viet Nam Forestry Development Strategy: Progress Report 2006-2012*. Hanoi. Vietnam.
6. Joffe, E. 1919. *The Foundation of Moshvei Ovdim*.
7. Leon, D. 1969. *The Kibbutz. A New Way of Life*. Pergaman Press. London.
8. Socialist Republic of Vietnam. 2003. *Law on Land. National Assembly No. 13-2003-QH 11*.
9. Wikipedia. 2015A. *Moshav*. Retrived from www.en.Wikipedia.org/wiki/Moshav on Feb 23, 2015.

บทที่ 6

สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

บทที่ 6

สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

ได้มีการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการอนุรักษ์ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน ซึ่งรวมถึงอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อดีตอธิบดีกรมป่าไม้ สมาชิกสภานิติบัญญัติ (สนช.) อดีตผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินของกรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้บริหารในปัจจุบัน และนักวิชาการที่เคยทำการวิจัยเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน เจ้าหน้าที่องค์การภาคเอกชน รวม 36 ตัวอย่าง

โดยมีการตั้งประเด็นในการสัมภาษณ์ รวม 10 ประเด็น คือ

1. ความจำเป็นในการมีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศมีมากน้อยเพียงใด
2. ความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จากที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 (102.1 ล้านไร่)
3. จะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะให้อยู่ต่อไปหรืออพยพโยกย้ายออกไป
4. ระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะแก้ไขอย่างไร
5. การจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพควรแก้ไขอย่างไร
6. การร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการอย่างไร
7. หากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหน
8. หน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคต ควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่
9. การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรจะดำเนินการอย่างไร
10. การบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ ถ้ามีจะแก้ไขอย่างไร

ผลการสัมภาษณ์สรุปได้ดังนี้

1. ความเห็นต่อประเด็นความจำเป็นในการมีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศมีมากน้อยเพียงใด
 - 1.1 มีความจำเป็น 23 ราย ร้อยละ 63.88
 - 1.2 ไม่มีความจำเป็น 13 ราย ร้อยละ 36.11
2. ความเห็นต่อประเด็นความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จากที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 (102.1 ล้านไร่)
 - 2.1 เป็นไปได้จำนวน 9 ราย ร้อยละ 25
 - 2.2 เป็นไปไม่ได้จำนวน 26 ราย หรือร้อยละ 75
- 3 ความเห็นต่อประเด็นจะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะให้อยู่ต่อไปหรืออพยพออกไป
 - 3.1 ให้อยู่ต่อไปจำนวน 29 ราย หรือร้อยละ 80.55

3.2 อพยพออกไปจำนวน 7 ราย หรือร้อยละ 19.45

4. ความเห็นต่อระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะแก้ไขอย่างไร

4.1 ไม่มีผู้ใดมีความเห็นว่ามีประสิทธิภาพ

4.2 ไม่มีประสิทธิภาพ 36 ราย หรือร้อยละ 100

5. ความเห็นต่อประเด็นการจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพควรแก้ไขอย่างไร

5.1 มีประสิทธิภาพเพียง 2 ราย ร้อยละ 5.56

5.2 ไม่มีประสิทธิภาพจำนวน 34 ราย หรือร้อยละ 94.44

6. ความเห็นต่อประเด็นการร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการอย่างไร

6.1 รับคำร้องไว้จัดทำทะเบียน แล้วมีการตรวจสอบโดย ตรวจสอบกับ ส.ป.ก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าเคยได้รับการจัดที่ดินมาก่อนหรือไม่ จำนวน 27 ราย ร้อยละ 95.00

6.2 ให้ทำประชาสงเคราะห์ในพื้นที่ที่ผู้ร้องขอที่ดินทำกิน มีภูมิลำเนาอยู่ว่าไม่มีที่ดินทำกินจริง และมีความสามารถในการทำการเกษตร โดยเคยเป็นผู้ที่มีที่ดินมาก่อนแล้วขายไป หรือแรงงานรับจ้างภาคเกษตร หรือเช่าที่ดินทำการเกษตร จำนวน 26 ราย ร้อยละ 72.22

6.3 จัดที่ดินทำกินให้โดยให้เช่า หรือเช่าซื้อ โดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี ถึงเวลานั้นถ้ายังทำการเกษตรอยู่ให้ต่ออายุไปอีกได้ 20 ปี จำนวน 19 ราย ร้อยละ 58.33

6.4 กำหนดขนาดที่ดินให้เหมาะสมกับการเกษตรแต่ละชนิด เช่น ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์น้ำ หรืออื่นๆ โดยไม่กำหนด 15 ไร่ หรือ 20 ไร่ เช่นที่เคยปฏิบัติมา จำนวน 29 ราย ร้อยละ 58.33

7. ความเห็นต่อประเด็นหากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหน ที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชน

7.1 ที่ดินของรัฐ จำนวน 9 ราย ร้อยละ 25.00

7.2 ที่ดินของเอกชน จำนวน 11 ราย ร้อยละ 30.56

7.3 ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน จำนวน 16 ราย ร้อยละ 44.44

8. ความเห็นต่อประเด็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคตควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่

8.1 หน่วยงานเดิม จำนวน 4 ราย ร้อยละ 16.66

8.2 จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ จำนวน 11 ราย ร้อยละ 30.55

8.3 ใช้หน่วยงานเดิมบางหน่วยงาน และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ จำนวน 21 ราย ร้อยละ 56.33

9. ความเห็นต่อประเด็นการป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรจะดำเนินการอย่างไร

9.1 จัดทำทะเบียนโดยใช้เลขบัตรประชาชนของกรมการปกครองเป็นหลัก จำนวน 21 ราย ร้อยละ 58.33

9.2 มีข้อกำหนดทางกฎหมายว่าหากได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐไปแล้ว หากมีการขาย โอน เปลี่ยนมือ จะไม่ได้รับการจัดที่ดินทำกินอีก โดยจะประกาศในสื่อของทางราชการ รวมทั้งผู้ซื้อที่ดินไปด้วย เพื่อใช้สังคมมาเป็นตัวเสริมในการป้องกัน จำนวน 29 ราย ร้อยละ 80.58

9.3 รัฐจะต้องมีนโยบายที่มีเอกภาพ คือ ที่ดินที่จัดให้ในที่ดินของรัฐให้เข้าเท่านั้น ไม่ให้เอกสารสิทธิ์แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดิน จำนวน 24 ราย ร้อยละ 66.66

9.4 ที่ดินเอกชน ที่จัดให้ถ้ากรณีเช่าซื้อ ให้เอกสารสิทธิ์เมื่อจ่ายเงินครบถ้วน แต่ถ้าจะขายต้องขายคืนให้รัฐไม่สามารถขายให้ผู้อื่นด้วยตัวเองได้ จำนวน 20 ราย ร้อยละ 55.55

9.5 ให้ตรวจสอบการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนมืออย่างจริงจัง มิใช่มาแก้ปัญหาในภายหลัง เช่น กรณีวังน้ำเขียว จำนวน 22 ราย ร้อยละ 61.11

10. ความเห็นต่อประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ถ้ามีจะแก้อย่างไร

10.1 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

ไม่มีผู้ใดมีความเห็นว่าไม่มีปัญหา

มีปัญหา จำนวน 36 ราย ร้อยละ 100.00

10.2 การจัดที่ดินทำกิน

ไม่มีผู้ใดมีความเห็นว่าไม่มีปัญหา

มีปัญหา จำนวน 36 ราย ร้อยละ 100.00

โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 6-1 ดังนี้

ตารางที่ 6-1 สรุปประเด็นความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

ความเห็น	ราย	ร้อยละ
1.ความเห็นต่อประเด็นความจำเป็นในการมีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศมีมากน้อยเพียงใด		
1.1 มีความจำเป็น	23	63.88
1.2 ไม่มีความจำเป็น	13	36.11
2. ความเห็นต่อประเด็นความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จากที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 (102.1 ล้านไร่)		
2.1 เป็นไปได้	9	25
2.2 ไม่มีความเป็นไปได้	26	75
3 ความเห็นต่อประเด็นจะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะให้อยู่ต่อไปหรืออพยพออกไป		
3.1 ให้อยู่ต่อไป	29	80.55
3.2 อพยพออกไป	7	19.45
4. ความเห็นต่อระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะแก้ไ้อย่างไร		
4.1 มีประสิทธิภาพ	-	-
4.2 ไม่มีประสิทธิภาพ	36	100

ตารางที่ 6-1 (ต่อ)

ความเห็น	ราย	ร้อยละ
5. ความเห็นต่อประเด็นการจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพควรแก้ไขอย่างไร		
5.1 มีประสิทธิภาพ	2	5.56
5.2 ไม่มีประสิทธิภาพ	34	94.44
6. ความเห็นต่อประเด็นการร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการอย่างไร		
6.1 รับคำร้องไว้จัดทำทะเบียน แล้วมีการตรวจสอบโดย ตรวจสอบกับ ส.ป.ก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าเคยได้รับการจัดที่ดินมาก่อนหรือไม่	27	95.00
6.2 ให้ทำประชาสงเคราะห์ในพื้นที่ที่ผู้ร้องขอที่ดินทำกิน มีภูมิสำเนาอยู่ว่าไม่มีที่ดินทำกินจริง และมีความสามารถในการทำการเกษตร โดยเคยเป็นผู้ที่มีที่ดินมาก่อนแล้วขายไป หรือแรงงานรับจ้างภาคเกษตร หรือเช่าที่ดินทำการเกษตร	26	72.22
6.3 จัดที่ดินทำกินให้โดยให้เช่า หรือเช่าซื้อ โดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี ถึงเวลานั้นถ้ายังทำการเกษตรอยู่ให้ต่ออายุไปอีกได้ 20 ปี	19	58.33
6.4 กำหนดขนาดที่ดินให้เหมาะสมกับการเกษตรแต่ละชนิด เช่น ปลุกพืช เลี้ยงสัตว์น้ำ หรืออื่นๆ โดยไม่กำหนด 15 ไร่ หรือ 20 ไร่ เช่นที่เคยปฏิบัติมา	29	58.33
7. ความเห็นต่อประเด็นหากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหนที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชน		
7.1 ที่ดินของรัฐ	9	25.00
7.2 ที่ดินของเอกชน	11	30.56
7.3 ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน	16	44.44
8. ความเห็นต่อประเด็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคตควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่		
8.1 หน่วยงานเดิม	4	16.66
8.2 จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่	11	30.55
8.3 ใช้หน่วยงานเดิมบางหน่วยงาน และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่	21	56.33
9. ความเห็นต่อประเด็นการป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรจะดำเนินการอย่างไร		
9.1 จัดทำทะเบียนโดยใช้เลขบัตรประชาชนของกรมการปกครองเป็นหลัก	21	58.33
9.2 มีข้อกำหนดทางกฎหมายว่าหากได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐไปแล้ว หากมีการขาย โอน เปลี่ยนมือ จะไม่ได้รับการจัดที่ดินทำกินอีก โดยจะประกาศในสื่อของทางราชการ รวมทั้งผู้ซื้อที่ดินไปด้วย เพื่อให้สังคมมาเป็นตัวเสริมในการป้องกัน	29	80.58
9.3 รัฐจะต้องมีนโยบายที่มีเอกภาพ คือ ที่ดินที่จัดให้ในที่ดินของรัฐให้เขาเท่านั้น ไม่ให้เอกสารสิทธิ์แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดิน	24	66.66
9.4 ที่ดินเอกชน ที่จัดให้ถ้ากรณีเช่าซื้อ ให้เอกสารสิทธิ์เมื่อจ่ายเงินครบถ้วน แต่ถ้าจะขายต้องขายคืนให้รัฐ ไม่สามารถขายให้ผู้อื่นด้วยตัวเองได้	20	55.55
9.5 ให้ตรวจสอบการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนมืออย่างจริงจัง มิใช่มาแก้ปัญหาในภายหลัง เช่น กรณีวังน้ำเขียว	22	61.11
10. ความเห็นต่อประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้อและการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ถ้ามีจะแก้อย่างไร		
10.1 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้		
ไม่มีปัญหา	-	-
มีปัญหา	36	100

ตารางที่ 6-1 (ต่อ)

ความเห็น	ราย	ร้อยละ
10.2 การจัดที่ดินทำกิน		
ไม่มีปัญหา	-	-
มีปัญหา	36	36

บทที่ 7

การวิเคราะห์เพื่อการจัดทำยุทธศาสตร์

บทที่ 7

การวิเคราะห์เพื่อการจัดทำยุทธศาสตร์

เนื่องจากโครงการวิจัยนี้ได้กำหนดโจทย์วิจัยไว้ 6 ประการ คือ (1) หากจะคงเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ที่ร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่ แล้วจะมีวิธีใดเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่เพียง 102.1 ล้านไร่ ในปัจจุบันให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว (2) กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือคนที่ทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าจำนวน 480,000 ราย จะจัดการอย่างไรให้อยู่ต่อไปหรืออพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้ (3) ที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้เช่าที่ดินจะได้มาจากไหนโดยวิธีใด (4) จะจัดที่ดินทำกินในรูปแบบไหน โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่ฉบับใดหรือจะตราขึ้นใหม่รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่จะมอบให้แก่เกษตรกรจะเป็นรูปแบบใด (5) จะป้องกันการจำหน่ายโอนที่ดินที่จัดให้เกษตรกรได้อย่างไร และ (6) กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีข้อขัดแย้งจนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่

จากการทบทวนเอกสารถึงนโยบายและวิธีปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่าปัญหาทั้ง 6 ประการ หากไม่มีการแก้ไขจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ในอนาคตดังที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้นและปัญหาดังกล่าวนี้จะไม่สามารถแก้ไขแต่ละเรื่องเป็นกรณีเฉพาะได้ จำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบไปพร้อมกันเพราะปัญหาทั้ง 6 ประการ นี้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันรวมทั้งมีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ขึ้นในลักษณะบูรณาการระหว่างนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินเพื่อลดความขัดแย้งทั้งการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติรวมทั้งให้มีความชัดเจนในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่จะกำหนดขึ้น จึงได้วิเคราะห์ถึงยุทธศาสตร์การแก้ไขประเด็นปัญหา 6 ประการดังกล่าวข้างต้น โดยมียุทธศาสตร์ 3 ด้าน คือ (1) ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (2) ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ (3) ด้านการจัดที่ดินทำกิน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

วัตถุประสงค์ เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกินเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ในแต่ละด้านแต่มีการบูรณาการระหว่างการบริหารจัดการทั้งสองด้านที่มีประสิทธิภาพ

ตัวชี้วัด

1. มีองค์การในการบริหารจัดการที่กำกับ ดูแลการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในภาพรวม

2. มีเครื่องมือในการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินต้องดำเนินการไปพร้อมกัน โดยมีมาตรการที่ต้องดำเนินการ 5 ด้าน คือ (1) การพัฒนาด้านกฎหมาย (2) การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ (3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งตลาดซื้อขายไม้ (4) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ (5) การตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการภายนอกดังนี้

7.1.1 มาตรการที่ 1 การพัฒนาด้านกฎหมาย

การดำเนินการตามมาตรการนี้จะมีแนวทาง 3 ประการ คือ

(1) การตรากฎหมายขึ้นใหม่ (2) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และ (3) ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การตรากฎหมายขึ้นใหม่

แนวทางนี้มีข้อเสนอให้มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ รวม 2 ฉบับ คือ

(1.1) “พระราชบัญญัตินโยบายที่ดินแห่งชาติ”

(1.2) พระราชบัญญัติป่าชุมชน

โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

(1.1) พระราชบัญญัตินโยบายที่ดินแห่งชาติ

ข้อเสนอให้มีการตรา “พระราชบัญญัตินโยบายที่ดินแห่งชาติ” เป็นการยกระดับ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพ.ศ. 2535”

ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 2069 ลงวันที่ วันที่ 15 ตุลาคม 2557 โดยมีอำนาจหน้าที่ 7 ประการในระเบียบข้อ 8 ดังนี้

(1) จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามติ

(2) กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(3) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(4) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(5) กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบูรณาการความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มี ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ

นอกจากอำนาจหน้าที่ในข้อ ดังกล่าวแล้ว ในข้อ 9 และ 10 ได้ให้แนวทางแก้ไขความขัดแย้งของการจัดทำแผนงานระหว่างหน่วยงานไว้ดังนี้

ข้อ 9 ในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ คทช. ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ สิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และหลักการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ

เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบนโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศตามแนวทางที่ คทช. กำหนดตามข้อ 8 (2)

ข้อ 10 ในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ให้รายงานปัญหาต่อ คทช. เพื่อพิจารณา หากมีกรณีจำเป็น ให้ คทช. มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ได้ แล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ

ด้วยอำนาจหน้าที่ที่สามารถลดความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินได้ จึงมีข้อเสนอให้ยกระดับจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทั้งในการกำกับดูแลการใช้ที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่าไม้และที่ดินทำกินรวมทั้งที่ดินทุกประเภท

(1.2) พระราชบัญญัติป่าชุมชน

ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2540 โดยมีหลักการและเหตุผลที่สำคัญคือ

“โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่ส่งเสริมให้ราษฎรในชุมชนซึ่งมีวิถีชีวิตสัมพันธ์กับป่า ได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และพัฒนาสภาวะแวดล้อมและเพื่อให้ราษฎรในชุมชนจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืน แต่ไม่ประสงค์ที่จะส่งเสริมให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่บุกรุกทำลายป่า ให้ได้รับสิทธิหรือประโยชน์ ทั้งนี้โดยรับรองประเพณีและวิธีการหลากหลายที่ราษฎรใช้ในการอนุรักษ์ ใช้ประโยชน์และพัฒนาทรัพยากรป่า ซึ่งจะทำให้ราษฎรในชุมชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการช่วยรักษาระบบนิเวศธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ลดการทำลายป่า ดูแล ใช้ประโยชน์ และเป็นการฟื้นฟูสภาพป่า อีกทั้งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรในชุมชนให้ดีขึ้น” จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถผ่านพระราชบัญญัติป่าชุมชนออกมาบังคับใช้ได้ แต่กรมป่าไม้ได้มีการจัดการป่าชุมชนมาตลอดเวลา และกรมป่าไม้ (2558:ก) ได้รายงานต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2558 ว่าปัจจุบันกรมป่าไม้ได้อนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนไปแล้ว 9,168 หมู่บ้าน เนื้อที่รวม 3.8 ล้านไร่ และมีเป้าหมายจะดำเนินการต่อให้ครบ 21,850 หมู่บ้าน เนื้อที่รวม 10 ล้านไร่ ในพื้นที่หมู่บ้านที่อยู่รอบป่าสงวนแห่งชาติในรัศมี 5 กิโลเมตร (คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, 2558: 27) จากการสำรวจงานนาทศของศูนย์นักบวชศาสนาธรรมชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (2546:42-43) เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้พบว่าผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนครั้งสุดท้ายนั้นดำเนินการโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ที่เสนอต่อรัฐบาลในเดือน กรกฎาคม 2558 ซึ่งยังไม่มีความก้าวหน้าแต่อย่างใด

ข้อเสนอการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีแนวคิดเพิ่มเติมจากที่กรม ป่าไม้ได้เสนอไว้ 3 ประการ คือ

(1) วัตถุประสงค์ ควรให้มีวัตถุประสงค์ของโครงการได้ตามรูปแบบทั้ง 3 ของป่าชุมชน คือ ป่าชุมชนอนุรักษ์ ป่าชุมชนเศรษฐกิจ และป่าชุมชนเอนกประสงค์

(2) หลักการ ควรยึดหลักการให้เป็นโครงการที่รับผิดชอบโดยชุมชนรัฐเป็นหน่วยงานสนับสนุน ไม่ควรจัดให้เป็นโครงการของหน่วยงานราชการโดยมีชุมชนเป็นเพียงองค์ประกอบย่อย

(3) พื้นที่เป้าหมาย จากหลักการดังกล่าวจึงควรดำเนินการในพื้นที่ซึ่งชุมชนมีความพร้อมเสียก่อน เช่น ป่าชุมชนแบบอนุรักษ์ที่เกิดขึ้นอยู่แล้ว ทั้งนี้อาจดำเนินการได้ในพื้นที่ทุกภาคของประเทศ

ประเด็นสำคัญในการเสนอให้ตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการขยายพื้นที่ป่าชุมชนโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(2) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

แนวทางนี้มีข้อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย รวม 5 ฉบับ คือ

(2.1) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(2.2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อโอนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปเป็นของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2.3) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน

(2.4) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(2.5) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

โดยมีรายละเอียดดังนี้

(2.1) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) เสนอ ว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ปัจจุบันสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้เปลี่ยนแปลงไป มีการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพและการเศรษฐกิจมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุม และการส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟู เพื่อให้เกิดการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติให้เหมาะสมและทันต่อการเปลี่ยนแปลง

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

1. กำหนดให้ในการจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่เขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นตั้งอยู่ทราบด้วย

2. กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการควบคุม ดูแล และป้องกันรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนดูแลการส่งเสริมการปลูกป่าและฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับสิทธิหรือการได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

3. กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อเสนอแนะมาตรการและแนวทางในการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

4. กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการยึดหรืออายัดบรรดาไม้ ของป่า อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้มา หรือได้ใช้ในการกระทำความผิด และกำหนดวิธีดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและของกลางที่ยึดหรืออายัดไว้

5. กำหนดอัตราโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

6. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่า ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การวิเคราะห์จากผลการทบทวน รวมทั้งความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องกฎหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นต่างก็มีความเห็นตรงกันว่าควรจะปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

(2.2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของไถ่นั้น ได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้น ในปี พ.ศ. 2439 สังกัดกระทรวงมหาดไทย และโอนมาสังกัดกระทรวงเกษตรธิการในปี พ.ศ. 2464 เป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มาจนถึง พ.ศ. 2545 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 119 ตอนที่ 99 ก ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2549 ให้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโอนภารกิจบางส่วนของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปจัดตั้งเป็นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 120 ตอนที่ 93 ก ลงวันที่ 30 กันยายน 2546 หน่วยงานที่รับผิดชอบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันจึงมี 3 กรม ในสังกัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ

1. กรมป่าไม้
2. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
3. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

อย่างไรก็ดี ได้พบว่าหลังจากการจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แล้ว มีปัญหาในการบริหารจัดการ คือ มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแล รักษา ส่งเสริมและทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้ ที่ซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับภารกิจดังกล่าวได้ดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบบางส่วนที่ทับซ้อนกันด้วย ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน โดยเฉพาะปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เป็นเหตุให้การบริหารจัดการงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่) พ.ศ. โอนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ไปเป็นของกรมป่าไม้รวม 3 ครั้ง ในปีพ.ศ. 2549 พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2556 แต่ยังไม่ส่งผลในทางปฏิบัติ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2556 : 1-2) ได้ให้เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องตราพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่) พ.ศ.... ขึ้นใหม่นั้น มีดังนี้

(1) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ได้แบ่งกรมป่าไม้ออกเป็น 2 กรม คือ กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งทั้งสองหน่วยงานมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน และมีพื้นที่รับผิดชอบบางส่วนทับซ้อนกัน มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้อย่างเดียวกัน

(2) การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ถูกแยกออกเป็น 2 ส่วน ขัดกับหลักการบริหารจัดการระบบนิเวศที่ต้องดำเนินการเชิงระบบนิเวศอย่างเป็นองค์รวม (Ecological Approach) โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อให้เกิดเอกภาพและมีประสิทธิภาพ พื้นที่คุ้มครองขนาดใหญ่จะสามารถรองรับความหลากหลายทางชีวภาพได้มากกว่าพื้นที่ขนาดเล็ก ซึ่งทำให้เกิดความไม่มั่นคงของทรัพยากร (พื้นที่ขนาดเล็กทำให้เกิดการผสมพันธุ์ภายในฝูง (Inbreeding) ทำให้สัตว์อ่อนแอมีขนาดเล็กลง)

(3) การบริหารจัดการด้วยประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างสองกรม และการตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่คล้ายคลึงกันของสองกรมเพื่อการบริหารจัดการทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งบุคลากร งบประมาณและวัสดุครุภัณฑ์ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินการคลัง และพัสดุ เป็นต้น

(4) ในด้านการป่าไม้ระหว่างประเทศ การพิจารณาทำข้อตกลงดำเนินงานด้านป่าไม้และสัตว์ป่าระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคี พหุภาคี อนุภูมิภาค และภูมิภาค รวมถึงความร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศ จำเป็นต้องมีความเป็นเอกภาพของผู้บริหารหรือของหน่วยงาน

จากเหตุผลดังกล่าวทั้ง 4 ประการนี้มีผลให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ลดลง จำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยด่วน

ในกรณีของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 132 ตอนที่ 21 ก เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2558 แล้ว ความในมาตรา 19 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่พื้นที่ป่าชายเลนหรือป่าชายเลนอนุรักษ์อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้ตาม กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติหรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดี” ซึ่งหมายถึง อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ป่า ชายเลนในปัจจุบันจึงอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ไม่สามารถจะ กำกับดูแลพื้นที่ป่าชายเลนในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่อาจมีป่าชายเลนรวมอยู่ด้วยตามบทบัญญัติมาตรา 18 การมีอำนาจซ้ำซ้อนในพื้นที่ป่าประเภทเดียวกัน ซึ่งอาจจะมีปัญหาในการบริหารจัดการเกิดขึ้นได้ในอนาคต ควรนำมาพิจารณาในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในครั้งนี้ด้วยเพราะเดิมพื้นที่ป่าชายเลนได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมาในปี 2537 กรมป่าไม้ได้กำหนดให้ป่าชายเลนเป็นป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งในขณะนั้น มีเนื้อที่ 266,737 ไร่ และเตรียมการประกาศอีก 161,960 ไร่ รวมทั้ง 2 กรณี รวม 428,697 ไร่ (กรมป่าไม้, 2537:51)

(2.3) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน

เนื่องจากกรมที่ดินมิได้ขยายพื้นที่ดำเนินการจัดที่ดินให้กับประชาชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2525 ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ที่ห้ามมิให้หน่วยงานจัดที่ดินขยายพื้นที่ดำเนินการยกเว้นการปฏิรูปที่ดิน และการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดิน ปฏิบัติครบตามหลักเกณฑ์แล้วจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นรายบุคคล ซึ่งขัดกับ นโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันที่ต้องการจัดที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรในรูปสหกรณ์แทนการจัดให้ปัจเจก จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด 2 การจัดที่ดินเพื่อประชาชน ให้เป็นการจัดที่ดินให้กับ สหกรณ์แทนการจัดที่ดินให้กับรายบุคคล

(2.4) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ควรแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมสามารถจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากทนายท โดยธรรมที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 39 นั้นบางรายมีอาชีพอื่น เช่น ข้าราชการ และไม่ต้องการประกอบ อาชีพด้านเกษตรกรรมต้องการขายที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาที่ยังมิได้มีการแก้ไขอยู่ในปัจจุบัน

(2.5) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

ปัญหาการถือครองที่ดินที่สำคัญประการหนึ่งคือการเช่าที่ดินของเกษตรกรที่ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาช้านาน การเช่าที่ดินสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของ สังคมไทยที่คนยากจนไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2557: 1) ได้รายงานว่ จากการสำรวจในปี 2554 เกษตรกรไทยมีการเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรประมาณร้อยละ 45 ของเกษตรกรไทย ทั้งหมด 5.87 ล้านครัวเรือน หรือ 2.65 ล้านครัวเรือน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พงษ์เทพี สำราญจิตต์ (2556: 1) ได้รายงานว่ามีกรเช่าที่นามากถึงร้อยละ 72 ของที่นาทั้งหมด

ปัญหาดังกล่าวนี้อรัฐได้ตระหนักและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่าง ต่อเนื่อง โดยการตรากฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ได้มีปัญหการบังคับใช้ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการ พัฒนาประเทศไทย (2551: 343-344) วิเคราะห์ไว้ว่า “ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เกิดปัญหาจากบทบัญญัติ มาตรา 26 ซึ่งบัญญัติให้มีการเช่าที่นาไม่ต่ำกว่า 6 ปี เมื่อมีการทำสัญญาเช่าระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน และบทบัญญัติมาตรา 53 กำหนดไว้ว่าผู้ให้เช่า ที่นาจะขายที่นาได้ต่อเมื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบและถ้าผู้เช่าต้องการจะซื้อจะต้องขายให้แก่ผู้เช่าและตกลงใน วิธีการชำระเงิน ซึ่งผู้เช่าอาจจะขายเวลาชำระเงินออกไปได้ไม่เกินกว่า 1 ปี ซึ่งผู้ให้เช่าหรือเจ้าของที่ดิน เห็นว่าเป็นการเสียโอกาสเพราะถ้าขายให้กับผู้อื่นจะได้เงินทั้งหมดในวันที่ขายที่ดิน ผลจากบทบัญญัติทั้งสอง มาตราจึงทำให้การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจาแทนการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร เกิดความไม่แน่นอนต่อการเช่าที่ดินในปีต่อไป อีกประการหนึ่งเจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งเห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราทำให้เจ้าของที่ดินเสียเปรียบผู้เช่าที่ดิน จึงได้ทิ้งร้างโดยไม่ได้ให้เช่าและไม่ทำ ประโยชน์แต่อย่างใดซึ่งในปี 2550 มีมากถึง 1.1 ล้านไร่ เป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจและกำลังผลิตอาหาร ของประเทศจึงได้เสนอให้มีการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อมาได้มีมติจากที่ประชุมสมัชชา ปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2554 เสนอให้รัฐบาลเร่งรัดแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อ

การเกษตร พ.ศ. 2524 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งเจ้าของที่ดินและผู้เช่า (คณะกรรมการปฏิรูป, 2557: 77) ถึงปัจจุบันยังไม่มีผลในทางปฏิบัติจากข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524 เพื่อหาแนวทางแก้ไขที่เป็นธรรมทั้งเจ้าของที่ดินและผู้เช่า

(3) การยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

แนวทางนี้มีข้อเสนอให้ยกเลิกกฎหมาย 1 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

จากการที่แนวคิดและนโยบายการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรของรัฐบาลในปัจจุบันเป็นการจัดให้ในลักษณะชุมชนหรือสถาบันเกษตรกรคือสหกรณ์ โดยเฉพาะนโยบายจากนายกรัฐมนตรีที่ต้องการมิให้ที่ดินของรัฐที่จัดให้เกษตรกรไปทำกินมีการขายและโอนไปยังบุคคลอื่นจึงให้มีการจัดที่ดินให้แก่สหกรณ์แทนการจัดให้รายบุคคล และที่ดินยังคงเป็นของรัฐ เพื่อให้มีเอกภาพเรื่องสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกร จึงเห็นสมควรยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งเมื่อสมาชิกผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วน ก็จะได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นรายบุคคล ซึ่งขัดแย้งกับนโยบายในปัจจุบัน นอกจากนี้ทั้งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดที่ดินภายใต้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้ขยายพื้นที่ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2525 รวมทั้งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติให้เร่งรัดเพิกถอนนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ในการประชุม ครั้งที่ 5/2534 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2534 นอกจากนี้ความตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพนิคมในราชกิจจานุเบกษา”

7.1.2 มาตรการที่ 2 การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ

การดำเนินการตามมาตรการนี้มี 3 แนวทาง คือ (1) การกำหนดแนวเขตป่าไม้ (2) การสำรวจจัดทำระเบียบผู้อยู่อาศัยและทำกิน ในเขตป่าไม้ และ (3) การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การกำหนดแนวเขตป่าไม้

ข้อพิพาทเรื่องแนวเขตป่าไม้กับเขตการใช้ที่ดินได้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐกับเอกชนตลอดมา สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือแผนที่หน่วยงานของรัฐ ใช้เป็นแผนที่ที่มีมาตราส่วนที่ต่างกันในปี 2549 จึงได้มีโครงการจัดทำแผนที่ฐานในการกำหนดแนวเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ที่ดิน หรือโครงการ Reshape ขึ้น

ในกรณีของพื้นที่ของรัฐทับซ้อนกันนั้น จากการดำเนินโครงการดังกล่าวคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2549 : 13-16) รายงานว่ามี 8 กรณี คือ

1. กรณีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีทับซ้อนกัน
2. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนกัน

3. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่นิคมสหกรณ์ หรือนิคมสร้างตนเองที่มีกฎหมายบังคับแล้วทับซ้อนกัน
4. พื้นที่ราชพัสดุซึ่งมีขอบเขตชัดเจนแล้วทับซ้อนกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
5. พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
6. พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน
7. พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือที่ราชพัสดุ
8. พื้นที่สวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีป่าสงวนแห่งชาติ หรือพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

อย่างไรก็ตามผลการดำเนินโครงการดังกล่าวนี้มิได้มีผลในการปฏิบัติแต่อย่างใด ต่อมาในปี 2550 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานแผนที่และรูปแบบที่ดิน ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 124 ตอนพิเศษ 3 ง ลงวันที่ 11 มกราคม 2550 โดยมีเหตุผลว่า

“โดยที่ในปัจจุบันการจัดทำระวางแผนที่รูปแบบที่ดินของส่วนราชการใช้มาตรฐานที่แตกต่างกัน ทำให้ที่ดินมีแนวเขตเหลื่อมล้ำกันหรือไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบขอบเขตหรือตำแหน่งที่ดิน การจัดทำแผนที่แสดงเขตที่ดินตามกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐสมควรกำหนดให้การจัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแบบที่ดินในที่ดินของรัฐเป็นมาตรฐานเดียวกัน” ซึ่งต่อมาได้กำหนดมาตราส่วนแผนที่ ที่ต้องจัดทำคือ 1 : 4,000

หลังจากนั้น ในปีพ.ศ. 2552 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำโครงการเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ได้แก่ แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ แนวเขตอุทยานแห่งชาติ แนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แนวเขตป่าชายเลน และแนวเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี การจัดทำแนวเขตนี้จะต้องสอดคล้องกับประกาศของกฎหมายต่างๆ และสอดคล้องกับ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในอดีตจากฐานข้อมูลแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศก่อนและหลังการประกาศกฎหมายแต่ละฉบับ

โครงการนี้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 1/2552 วันที่ 16 มีนาคม 2552 และได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบและถือเป็นมติคณะรัฐมนตรี เรื่องสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2552 ทั้งนี้ได้ดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2552 เป็นเวลา 730 วัน ซึ่งได้สิ้นสุดในเดือน กันยายน 2554 (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2552:3)

อย่างไรก็ตามในปี 2558 ได้มีข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2558 โดยปรากฏในหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร. 0504/ ว164 เรื่อง ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2558 เลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่านายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการในข้อ 9 ดังนี้

“ข้อ 9 ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรมและวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เร่งดำเนินการพิจารณากำหนดแนว

เขตป่าไม้ใหม่ โดยจัดทำเป็นแผนที่ดิจิทัล มาตรฐาน 1: 4,000 ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว รวมทั้งพัฒนาแอปพลิเคชัน เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบแนวเขตป่าไม้”

จึงสรุปได้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีแนวเขตป่าไม้ที่ชัดเจนในระบบ Digital จึงมีความจำเป็นต้องเร่งรัดดำเนินการ

(2) การสำรวจและจัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัยและทำกินในเขตพื้นที่ป่าไม้

จำนวนผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ที่มีการสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 นั้น ถึงปัจจุบันมิได้ปรากฏว่ามีจำนวนมากนักน้อยเพียงใดข้อมูลที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551 : 2) ได้รายงานไว้ใน ปี พ.ศ.2551 มีดังนี้

	จำนวน (ราย)	ชุมชน (แห่ง)	เนื้อที่ (ล้านไร่)
พื้นที่ป่าอนุรักษ์	135,000	11,730	1.98
พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	340,000	1,650	6.40
พื้นที่ป่าชายเลน	5,426	981	123,213ไร่
รวม	480,426	14,361	8.5

อย่างไรก็ตามข้อมูลจากการสำรวจตามรายงานไว้นี้ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลง เพราะในปี พ.ศ. 2551 มีรายงานว่าพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศในขณะนั้น มีจำนวน 104.7 ล้านไร่ แต่ในปี 2557 มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศ เหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2558ข: 2) ถูกบุกรุกทำลายไป 2.41 ล้านไร่ จำนวนผู้บุกรุกจึงน่าจะเพิ่มขึ้น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวในการจัดที่ดินทำกินของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ที่ได้มีโครงการในพื้นที่นำร่อง 4 จังหวัด คือ ชุมพร เชียงใหม่ นครพนม และมุกดาหาร ได้พบว่าจากข้อมูลการสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยคณะกรรมการจัดการที่ดิน ที่ดินกับการสำรวจใหม่ ในปี พ.ศ. 2558 มีการเปลี่ยนแปลงเช่น รายชื่อไม่ตรงกัน หรือไม่มีข้อมูลการสำรวจ ดังรายละเอียดในตารางที่ 7-1

ตารางที่ 7-1 เปรียบเทียบข้อมูลที่ดินที่ได้รับมอบจากคณะกรรมการจัดการที่ดินกับการสำรวจของกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2558

สถานภาพ	จังหวัด (แปลง)			
	ชุมพร	เชียงใหม่	นครพนม	มุกดาหาร
ข้อมูลที่ดินที่ได้รับมอบจากคณะกรรมการจัดการที่ดิน	324	4,529	1,647	3,551
1. ตำแหน่งที่ดินรายชื่อตรงตามข้อมูล	226	3,339	473	1,760
2. ตำแหน่งที่ดินตรง แต่รายชื่อไม่ตรงตามข้อมูล	82	478	316	300
3. ตำแหน่งที่ดินตรง มีผู้ครอบครอง ตรวจสอบไม่ได้ เนื่องจากไม่มีข้อมูล	12	391	50	--
4. ไม่มีข้อมูลการสำรวจ (เช่น ราษฎรไม่ตอบแบบสำรวจ หรือไม่สามารถหาตัวผู้ครอบครองตามข้อมูลได้ ฯลฯ)	4	321	808	1,491

ที่มา : คณะกรรมการจัดการที่ดิน (2558 : 1)

การสำรวจและจัดทำทะเบียนจำนวนผู้บุกรุกในพื้นที่ ป่าไม้ให้ถูกต้องและตรงกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะดำเนินการโดยด่วนควบคู่ไปกับการจัดทำวงรอบพื้นที่ที่ถูกบุกรุก

(3) การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

สืบเนื่องจากการที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินได้ขายหรือโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับจัดให้ไปจำนวนมาก เช่น ในเขตนิคมสร้างตนเอง และเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ซึ่งผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินเหล่านี้มีรายชื่อปรากฏในทะเบียนของหน่วยงานนั้นๆ แต่หากไปขอรับการจัดที่ดินทำกินของอีกหน่วยงานหนึ่งก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำทะเบียนผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน เป็นระบบฐานข้อมูลกลางที่หน่วยงานจัดที่ดินทำกินโดยเฉพาะในที่ดินของรัฐแล้วขายหรือโอนสิทธิไปไม่ควรจัดที่ดินให้อีก นอกจากนี้การจัดทำระบบฐานข้อมูลจะเป็นการแสดงผลการดำเนินงานการจัดที่ดินของรัฐที่ถูกต้องว่าสามารถดำเนินการให้เกษตรกรได้ตามเป้าหมายหรือไม่

7.1.3 มาตรการที่ 3 การส่งเสริมความเข้มแข็งตลาดซื้อ-ขายไม้

มาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ (1) จัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ และ (2) พัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขายไม้ที่มีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) จัดตั้งตลาดการซื้อขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ

ภายหลังการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ในประเทศเมื่อ พ.ศ. 2532 แล้ว ได้มีการนำเข้าไม้จากต่างประเทศที่มีมูลค่าสูง เช่น ในปี พ.ศ. 2557 มีมูลค่าสูงถึง 40,991 ล้านบาท (กรมป่าไม้, 2558: 7) ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีตลาดไม้อยู่บ้างแล้ว แต่ไม่กว้างขวางทั้งประเทศควรจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศขึ้นรองรับกฎหมายสวนป่าฉบับใหม่ที่เพิ่งประกาศใช้ ที่คาดว่าจะมีพื้นที่เกษตรที่เสื่อมโทรมและไม่ได้ใช้ประโยชน์อยู่ในปัจจุบันจำนวนมากหรือใช้อยู่ก็ได้ผลผลิตต่ำ จะหันมาปลูกไม้โตเร็วแทน

“อย่างไรก็ตามในการดำเนินการตามแนวทางนี้ จะต้องมีการศึกษาในรายละเอียดเพื่อวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนที่ชัดเจนก่อนดำเนินการ”

(2) พัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขายไม้ที่มีประสิทธิภาพ

ถึงแม้ว่ากรมป่าไม้จะมีการจัดทำระบบข้อมูลราคาไม้ไว้แล้วก็ตาม แต่ไม่ครอบคลุมไม้ทุกประเภท และตลาดรับซื้อทุกท้องที่ พร้อมทั้งข้อมูลจากต่างประเทศ เพื่อให้ผู้ลงทุนปลูกป่าได้ใช้ประกอบในการตัดสินใจ จึงควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขายได้ที่สามารถให้เข้าถึง (Access) ได้ง่ายและเป็นปัจจุบัน

7.1.4 มาตรการที่ 4 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

มาตรการนี้มี 4 แนวทาง คือ

- (1) การใช้เวทีประชาคมในการขับเคลื่อน
- (2) สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
- (3) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
- (4) สร้างเสริมจิตสำนึก ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

(1) การใช้เวทีประชาคมในการขับเคลื่อน

เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ชุมชนใกล้เคียง พื้นที่ป่าไม้หรือผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้ ได้แสดงความคิดเห็นในการอนุรักษ์ป่าไม้ร่วมกัน ควรจัดให้มีเวทีประชาคม เพื่อหาข้อยุติและกำหนดกฎเกณฑ์ในการขับเคลื่อนโดยชุมชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

(2) สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

หน่วยงานของรัฐควรมีผู้ประสานงานภาคีรัฐกับองค์กรภาคเอกชน กลุ่มอนุรักษ์ที่รวมตัวกันอยู่แล้ว และกระตุ้นให้มีการรวมตัวเป็นกลุ่มเพิ่มขึ้นทุกพื้นที่ ภาคีรัฐอาจจะสนับสนุนงบประมาณการประชุมเพื่อให้ความรู้ในการสร้างเครือข่าย และความรู้ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในเวทีเดียวกัน

(3) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

รัฐควรจัดตั้งกองทุนสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และความหลากหลายทางชีวภาพ

(4) สร้างเสริมจิตสำนึกในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

เพื่อกระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้เสียในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เกิดแรงบันดาลใจและกำลังใจควรใช้แนวทางการสร้างเสริมจิตสำนึกโดยการประกาศเกียรติคุณ ยกย่อง รวมทั้งให้รางวัลแก่ชุมชน ประชาชน และภาคประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

7.1.5 การตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการภายนอก

มาตรการนี้มีแนวทางเดียวคือการจัดตั้งคณะกรรมการภายนอกทำการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงาน ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกิน โดยมีองค์ประกอบด้านต่างๆ เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิด้านป่าไม้และด้านที่ดินทำกิน ผู้แทนจากองค์การภาคเอกชน ผู้แทนจากภาคประชาชนทำการติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกิน การจัดตั้งคณะกรรมการภายนอกขึ้นติดตามตรวจสอบเพียงคนเดียว มีเหตุผลให้มองเห็นปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างนโยบายทั้งสองด้านที่อาจไม่ประสานสอดคล้องกัน แล้วแก้ไขให้มีประสิทธิภาพ

7.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

วัตถุประสงค์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้ 128 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ตัวชี้วัด

- (1) มีพื้นที่ป่าไม้จำนวน 128 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ
- (2) พื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ไม่ลดลง
- (3) จำนวนรายและพื้นที่ที่มีการจัดระเบียบผู้อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้

ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มี 3 มาตรการคือ (1) การอนุรักษ์ พื้นฟูต้นน้ำลำธารและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ (2) การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัย ในเขตป่าไม้ในปัจจุบัน (3) การลดจำนวนผู้อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้

โดยมีเหตุผลดังนี้

7.2.1 มาตรการที่ 1 การอนุรักษ์ฟื้นฟูต้นน้ำลำธารและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้

มาตรการนี้ 2 แนวทาง คือ (1) ป้องกันและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือนให้คงอยู่ (2) สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่ป่า

(1) ป้องกันและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือนให้คงอยู่

จากการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ในปี 2557 พบว่าคงสภาพอยู่จำนวน 102.29 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2558ข: 2) ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติอยู่ จำนวน 25.77 ล้านไร่ การป้องกันและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือนให้คงอยู่ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการ ตรวจสอบ ติดตาม ทั้งโดยภาพดาวเทียม และการตรวจสอบในสนาม การรวมกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ และพันธุ์พืชจึงต้องเร่งรัดดำเนินการเพื่อรวมอัตรากำลังที่มีอยู่มาพิทักษ์ป่า ให้มีการตั้งหน่วยพิทักษ์ป่าเพิ่มขึ้น ประเด็นสำคัญที่สุดคือ **“พื้นที่ป่าที่คงสภาพอยู่ในปัจจุบัน จะไม่มีการเพิกถอนไปจัดเป็นที่ดินทำกินโดยเด็ดขาด”** รวมทั้งใช้มาตรการทางกฎหมายในการบุกรุกทำลายป่าอย่างจริงจัง

เฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น กรมป่าไม้ได้เสนอแนวคิด **“การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน”** ตามหลักการคนอยู่กับป่าและใช้ประโยชน์จากป่าต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เมื่อการประชุมครั้งที่ 1/2558 วันที่ 19 มีนาคม 2558 ไว้ 4 รูปแบบดังนี้

1. ป่าชุมชน (ป่าธรรมชาติ) : จัดทำโครงการป่าชุมชน บริหารจัดการป่าอย่างมีส่วนร่วมโดยเจ้าหน้าที่และชุมชน เก็บหาของป่าเพื่อการยังชีพ ห้ามตัดไม้ และใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน โดยกรมป่าไม้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 มีเป้าหมายหลักคือ หมู่บ้านที่อยู่รอบป่าสงวนแห่งชาติ ในรัศมี 5 กิโลเมตร จำนวน 21,850 หมู่บ้าน เนื้อที่ประมาณ 10 ล้านไร่ ซึ่งปัจจุบันกรมป่าไม้อนุมัติให้จัดป่าชุมชนไปแล้ว 9,168 หมู่บ้าน พื้นที่ 3.8 ล้านไร่ ดำเนินการตามมาตรา 19 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และมาตรา 17, 32 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

2. ป่าเศรษฐกิจชุมชน (ป่าเสื่อมโทรมใกล้หมู่บ้าน) : โดยชุมชนรวมตัวกันขอใช้ประโยชน์แห่งละ 20-50 ไร่ เป็นป่าชุมชนใช้สอย ขออนุญาตตัดไม้ได้ ดำเนินการตามมาตรา 20 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. พื้นที่สิทธิชุมชน (ป่าหมดอายุจากการขอใช้ประโยชน์) : ในพื้นที่ปลูกป่าล้มและยางพารา โดยมีแนวทางดำเนินงาน 2 ส่วน คือ ส่วนหนึ่งตามความเหมาะสมให้ผู้ประกอบการดำเนินการต่อและอีกส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่ไม่ถูกใช้ประโยชน์ จัดให้ชุมชนนำไปใช้ประโยชน์รวมในรูปแบบสหกรณ์ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

4. โครงการสร้างป่าสร้างรายได้ (พื้นที่ทำการเกษตรเชิงเดี่ยว) : โดยปรับเปลี่ยนเป็นรูปแบบผสมผสานปลูกไม้ป่ากินได้ ปลูกไม้ผล ปลูกป่าหลายชั้นเรือนยอด ปลูกป่าหลายชั้นอายุ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดดังกล่าวนี้จะเป็นแนวทางการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ที่มีประสิทธิภาพวิธีหนึ่ง

(2) สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้

ในปี 2551 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รายงานคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 ว่ามีพื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการและภาคเอกชนใช้ประโยชน์ แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์จริง และต้องการนำกลับมาฟื้นฟูสภาพป่าจำนวน 13.86 ล้านไร่* หากสามารถนำกลับมาปลูกป่าได้แล้วรวมกับพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ 102.29 ล้านไร่แล้ว จะมีพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นเป็น 116 ล้านไร่

นอกจากนี้ให้มีการรณรงค์การปลูกต้นไม้ในสถานที่ราชการทุกประเภท รวมทั้ง วัด และโรงเรียน ริมหาดหลวง อย่างจริงจัง รวมทั้งกำหนดให้โครงการบ้านจัดสรรในอนาคตมีสวนสาธารณะที่ปลูกต้นไม้ตามสัดส่วนที่เหมาะสม

อีกวิธีหนึ่งที่ได้กล่าวมาข้างต้นคือ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนปลูกป่าไม้โตเร็วในพื้นที่การเกษตรที่เสื่อมโทรม ที่ทิ้งไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือปล่อยและมีผลผลิตต่ำ โดยมีการเสริมสร้างตลาดซื้อขายไม้ที่มีประสิทธิภาพ

อีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้คือการอพยพผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำนั้น จะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง และมีความพร้อมเรื่องพื้นที่รองรับ ดังตัวอย่างที่ได้พบพานไว้ในกรณีอพยพผู้บุกรุกออกจากป่ารอยต่อ 5 จังหวัด ภาคตะวันออก ในปี พ.ศ. 2532** โดยระบุไว้ว่าจะต้องมีการประสานความร่วมมือระหว่างจังหวัด เจ้าหน้าที่ทหาร และเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ หรือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีการเตรียมการพื้นที่รองรับที่มีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิต จัดหาอาหารและน้ำดื่มให้ในระยะแรก เป็นต้น (กรมป่าไม้, 2534:70-73)

ข้อเสนอในการศึกษานี้เห็นด้วยกับการอพยพผู้บุกรุกพื้นที่ต้นน้ำแต่ต้องดำเนินการอย่างมีขั้นตอนที่ค่อยเป็นค่อยไป โดยเมื่อกำหนดวงรอบที่อยู่อาศัยและทำกินไว้แล้วอนุญาตให้ผู้บุกรุกอยู่อีกระยะหนึ่ง กำหนดพื้นที่รองรับในพื้นที่ที่ไม่ไกลจากที่อยู่อาศัยเดิมมากนัก ซึ่งอาจจะยังอยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม้หรืออุทยานแห่งชาติ เช่นโครงการโป่งลึก-บางกลอย ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ในพื้นที่รองรับจะต้องมีการจัดทำระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำ และมีการพัฒนาอาชีพควบคู่ไปด้วย แต่มีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เช่นเดียวกับบทเรียนที่ศึกษาจากสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม*** ที่ไม่อพยพผู้บุกรุกออกจากเขตป่าทั้งหมด แต่อนุญาตให้ครอบครองที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายไปบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อีกต่อไป และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้จ้างให้ผู้บุกรุกที่ได้รับการจัดที่ดินเหล่านั้น ดูแลป่าไม้มิให้ถูกบุกรุกทำลายและทำการบำรุงรักษาโดยการว่าจ้างเป็นรายปี แทนการอพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้

ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งก็คือการศึกษาประชากรชาวเขาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ต้นน้ำในพื้นที่ 20 จังหวัด ของประเทศไทยโดยสถาบันวิจัยพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ในปี 2552 พบว่าชาวเขามีจำนวนลดลงมากกว่าสามแสนคน จากปี 2545 และอายุของชาวเขานั้นต่ำกว่า 15 ปี มีจำนวนร้อยละ 29 อายุระหว่าง 16-30 ปี อีกร้อยละ 29 นอกจากนั้นมีอายุมากกว่า 30 ปี อีกร้อยละ 42 แนวทางที่เสนอไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 1 มาตราการที่ 1.4 คือลดจำนวนผู้บุกรุกป่าไม้โดยการฝึกอาชีพจึงเป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่จะนำเอกชนให้ลงมาประกอบอาชีพในพื้นที่ราบ

* ดูรายละเอียดในเอกสารประกอบเล่มที่ 1 หน้า 2-101

** ดูเอกสารประกอบเล่มที่ 1 หัวข้อ 4.3.2 หน้า 4-34

*** ดูเอกสารประกอบเล่มที่ 3 หัวข้อ 3.7 หน้า 21

แนวคิดต่อมาก็คือการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน จากข้าวโพดมาเป็นพืชอื่น เช่น กาแฟ ซึ่งมีข้อมูลว่าปริมาณกาแฟที่ผลิตได้ในประเทศไม่เพียงพอต้องนำเข้าจากต่างประเทศ (ปตท., 2558: 2-3) และ ปตท. ได้ร่วมกับมูลนิธิโครงการหลวงส่งเสริมการปลูกกาแฟที่อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ในพื้นที่ป่าไม้ หรือการปลูกมัลเบอรี่ (หม่อนผล) แทนการปลูกข้าวโพดที่จังหวัดน่าน รวมทั้งการปลูกสตอเบอรี่ในโครงการ “แก่นมะกรูดโมเดล” ที่ตำบลแก่นมะกรูด อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี (หนังสือพิมพ์แนวหน้า วันที่ 5 มกราคม 2558: 1) ซึ่งเกษตรกรมีรายได้สูงกว่าปลูกข้าวโพด

แนวคิดที่ปรากฏชัดเจนก็คือ โครงการนาขั้นบันไดที่มูลนิธิปิดทองหลังพระดำเนินการที่อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน อีกโครงการหนึ่งที่กรมป่าไม้ (2558ค: 1) ดำเนินการคือ “โครงการฟื้นฟูนาแล่งป่า” โดยการสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กหรือฝายในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ผู้บุกรุกมีน้ำทำนาแทนการปลูกข้าวโพด เพื่อลดพื้นที่ปลูกข้าวโพดและได้พื้นที่ป่าคืน

บทเรียนจากสาธารณสังคมนิยมเวียดนามอีกวิธีหนึ่งคือการใช้ระบบการเก็บค่าบริการเชิงนิเวศหรือการตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศ (PES: Payment for Ecosystem Services) PES เป็นกลไกการชดเชยแก่บุคคลหรือชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมดูแลรักษาระบบนิเวศให้คงไว้ซึ่งคุณประโยชน์ด้านต่างๆ อาทิ การควบคุมให้น้ำอย่างสม่ำเสมอ การบรรเทาภัยน้ำหลาก และการดูดซับคาร์บอน เป็นต้น เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ด้วยการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ กลไก PES เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตลาดหรือการสร้างแรงจูงใจสำหรับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม จากแนวคิดดังกล่าวนี้ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้นำมาใช้ในจังหวัดลามดง โดยผู้ผลิตน้ำประปาจ่ายค่าบริการเชิงนิเวศให้แก่ครัวเรือนต่างๆ บริเวณต้นน้ำที่รักษาต้นน้ำโดยวิธีต่างๆ ไปได้เป็นอย่างดี ทำให้ต้นน้ำอำนวยน้ำให้พื้นที่ตอนล่างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (วินร็อค อินเตอร์เนชั่นแนล, 2554: 6)

จะเห็นได้ว่ามีแนวทางการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้หลายแนวทาง ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และความพร้อมของผู้บุกรุกป่าไม้ในแต่ละพื้นที่ว่าจะตอบรับโดยวิธีใด

7.2.2 มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ในปัจจุบัน

มาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ (1) จัดระเบียบในการอยู่อาศัยและทำกิน (2) จัดที่ดินให้ในรูปสหกรณ์ แทนรายบุคคล

โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) จัดระเบียบในการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าไม้

แนวทางดำเนินเฉพาะผู้ที่ทำกินและอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันเท่านั้น จะไม่มีการยกเลิกเพิกถอนและอนุญาตให้ทำกินในพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ 102.29 ล้านไร่ ที่กล่าวข้างต้นโดยเด็ดขาด พื้นที่จัดระเบียบนี้จะต้องมีการวางขอบเขตที่ชัดเจน ไม่อนุญาตให้ขยายพื้นที่ ควบคุมการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานเท่าที่จำเป็น มิให้บุคคลภายนอกเข้ามาอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น มีการจัดทำทะเบียนผู้ครอบครองที่ดิน ให้เฉพาะสิทธิทำกิน ที่ดินยังเป็นของรัฐ มิให้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินที่ครอบครองอยู่ และควรมีการกำหนดเวลาในการอนุญาตให้อยู่อาศัยดังที่กำหนดไว้

(2) จัดที่ดินทำกินให้ในรูปสหกรณ์แทนรายบุคคล

การจัดที่ดินให้แก่ผู้ทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น จะต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลคือจัดในรูปสหกรณ์ โดยการรวมแปลงแล้วแบ่งให้กับผู้ครอบครองที่ดินเดิมด้วยขนาดที่

เหมาะสม รวมทั้งจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเกษตร และมีการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

7.2.3 มาตรการที่ 3 การลดจำนวนผู้อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้

มาตรการนี้มีแนวทางเดียวคือ การฝึกออาชีพให้แก่บุตรหลาน ผู้ได้รับการจัดที่ดินในเขตป่าไม้

สืบเนื่องจากประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่องการสั่งให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2555 ทำให้บุตรหลานของกลุ่มชาวเขา 9 เผ่า ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยมีสัญชาติไทย ที่สามารถมีบัตรประชาชนได้ เพื่อลดจำนวนการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ลง จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนอาชีพให้มีอาชีพอื่นๆ ที่ลงมาประกอบอาชีพในเขตเมือง โดยการฝึกออาชีพด้านช่าง เช่น ช่างไฟฟ้า ช่างไม้ ช่างซ่อมเครื่องจักรกลการเกษตรขนาดเล็ก ช่างซ่อมรถยนต์และมอเตอร์ไซด์ ซึ่งข้อมูลของสถาบันวิจัยพัฒนาพื้นที่สูง (2553: 41) ระบุว่าประชากรบนพื้นที่สูง 20 จังหวัดในประเทศไทย ในปี 2545 มีจำนวน 1,203,149 คน ลดลงเหลือ 878,177 คน ในปี 2552 ลดลงจำนวน 324,972 คน อาจจะเป็นเพราะมีชนเผ่าลงมาเป็นแรงงานรับจ้าง เช่น ในพื้นที่ จังหวัดพะเยา เป็นต้น (จามรี เชียงทอง, 2554: 318)

7.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินทำกิน

วัตถุประสงค์

เพื่อให้สามารถจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินในปัจจุบัน ตลอดจนให้สิทธิที่ดินแก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินประเภทเดียวกัน และป้องกันการขายหรือโอนสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้

ตัวชี้วัด

1. จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินได้รับการจัดที่ดินทำกิน
2. จำนวนโครงการจัดที่ดินทำกินในปัจจุบันที่ได้รับการแก้ไข
3. ไม่มีการขายหรือโอนสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้

ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกินมี 3 มาตรการ คือ

(1) การจัดที่ดินทำกินในอนาคต (2) การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน (3) การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

โดยมีรายละเอียดแต่ละมาตรการ ดังนี้

7.3.1 มาตรการที่ 1 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต

มาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ

(1) การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน (2) การให้สิทธิในที่ดินของโครงการจัดที่ดินทำกิน

(1) การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน

แนวทางการจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินนี้จะแบ่งออกเป็นที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน

เนื่องจากที่ดินของรัฐที่เคยนำมาจัดทำเป็นที่ดินทำกินในอดีตนั้นเป็นพื้นที่ป่าไม้ แต่ปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้เหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดไว้ 128 ล้านไร่ จึงไม่สามารถจะนำมาจัดให้เป็นที่ดินทำกินได้อีก ที่ดินของรัฐที่ยังคงมีอยู่คือที่ราชพัสดุซึ่งมีจำนวน 12.2 ล้านไร่ และที่สาธารณประโยชน์จำนวน 7.4 ล้านไร่ แต่โดยที่พื้นที่ทั้งสองประเภทมีทั้งที่ถูกบุกรุกและส่วนราชการจัดให้เข้าอยู่แล้วเป็นบางส่วน จึงไม่อาจจะรองรับกับความต้องการของผู้ไร้ที่ดินทำกินได้

ที่ดินของรัฐที่สามารถนำมาจัดให้แก่ผู้ใช้ที่ดินทำกินได้ คือ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน ขยายหรือโอนสิทธิให้แก่ผู้อื่นจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและยึดคืนมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปเพื่อเกษตรกร ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ทราบว่ามีความน้อยเพียงใดที่ดินจำนวนนี้สมควรจัดให้แก่ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ยากไร้ที่แท้จริงแทนเกษตรกรโดยทั่วไป

เมื่อพิจารณาถึงความต้องการหรือ อุปสงค์ (Demand) และ อุปทาน(Supply) แล้ว ตลอดเวลาของการกำหนดนโยบายการจัดที่ดินทำกินนั้นถึงแม้จะมีการดำเนินการ เรื่องอุปสงค์ และอุปทานมาบ้างก็ตาม แต่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะความต้องการที่ดินทำกินของเกษตรกรที่มีการสำรวจ การลงทะเบียน หรือการประเมินมีมากกว่าภาครัฐจะจัดหาให้ได้ เพราะไม่ว่าเกษตรกร หรือประชาชนทั่วไปต่างก็ต้องการที่ดินทั้งนั้น จึงเป็นการยากที่จะกำหนดให้อุปสงค์และอุปทานสอดคล้องกัน

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้กำหนดให้มีการใช้ที่ดินของประเทศไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศหรือ 156 ล้านไร่ และเป็นที่ดินทำกินกับกิจกรรมอื่นๆ ร้อยละ 50 และพื้นที่ป่าไม้อาจจะลดลงเหลือ 125 ล้านไร่ เมื่อมีพลเมืองเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการกำหนด “อุปทาน” ไว้เป็นครั้งแรก แต่ในปี พ.ศ. 2541 มีพื้นที่ป่าไม้ลดลงต่ำสุด คือ เหลือเพียง 81.07 ล้านไร่หรือ ร้อยละ 25.28 (กรมป่าไม้, 2558 : 10) ซึ่งต่ำกว่าที่กำหนดไว้ถึง 43.2 ล้านไร่

เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2547 คณะรัฐมนตรีรับทราบเรื่องการดำเนินการจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนทำกิน และเห็นชอบตามที่รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) ประธานกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเสนอว่ามีอุปทาน (Supply) จากการรวบรวมข้อมูลที่ดินที่จะจัดหาของหน่วยงานของรัฐทั้ง 6 หน่วย โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ที่ดินที่สามารถดำเนินการได้ทันที จำนวน 25.24 ล้านไร่ 1) ที่ป่าสงวนแห่งชาติ 5.79 ล้านไร่ 2) ที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ 3) ที่ ส.ป.ก. 16.98 ล้านไร่ 4) ที่นิคมสหกรณ์ 1.5 ล้านไร่

(2) ที่ดินที่ต้องดำเนินการเพิ่มเติม เช่น เจริญหาวิธีกระจายสิทธิ์หรือฟ้องร้องดำเนินคดี จำนวน 3.65 ล้านไร่ 1) ที่ป่าไม้ถาวร 1.7 ล้านไร่ 2) ที่ ส.ป.ก. 0.8 ล้านไร่ 3) ที่นิคมสร้างตนเอง 0.15 ล้านไร่ 4) ที่สาธารณประโยชน์ 1 ล้านไร่รวมทั่วประเทศ 28.89 ล้านไร่ อย่างไรก็ตามที่ดินที่รายงานเป็น Supply เหล่านี้ มีคนอยู่อาศัยและทำกินเป็นส่วนใหญ่ จึงเป็นการจัดระเบียบเสียเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นที่ราชพัสดุ มิใช่เป็นการจัดที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินโดยแท้จริง

ในด้านอุปสงค์ (Demand) จากการขึ้นทะเบียนคนจนของรัฐบาลในเดือนมกราคม มีนาคม 2547 ซึ่งรายงานคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 พบว่ามีปัญหาที่ดินทำกิน มีผู้มาจดทะเบียนทั้งสิ้นเกือบ 3 ล้าน 9 แสนราย แบ่งเป็น 4 ประเภทคือ

ประเภท	จำนวน
ผู้ไม่มีที่ดินทำกินเลย	1 ล้าน 2 แสนราย
ผู้ที่มีที่ดินเดิมอยู่แล้ว แต่ขอที่ดินทำกินเพิ่ม	1 ล้าน 6 แสนราย
ผู้เช่าที่ดินของรัฐทำประโยชน์อยู่	1 แสน 3 หมื่นกว่าราย
ผู้ถือครองที่ดินของรัฐทำประโยชน์อยู่	มากกว่า 2 แสน 7 หมื่นราย

รวมความต้องการด้านที่ดินทำกินทั้งสิ้น 41 ล้านไร่ โดยมีความต้องการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์คือ

ความต้องการ	ร้อยละของผู้ลงทะเบียน
ทำสวน	ร้อยละ 27
ทำนา	ร้อยละ 26
ทำไร่	ร้อยละ 19
ทำการเกษตรผสมผสาน	ร้อยละ 12
เลี้ยงสัตว์	ร้อยละ 12
ทำการประมง	ร้อยละ 2

ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีอุปสงค์ (Demand) มากกว่า อุปทาน (Supply) อุปสงค์และอุปทานเรื่องที่ดินทำกินนั้นจะเกี่ยวข้องกับผู้มีปัญหาการถือครองที่ดิน 3 กลุ่ม คือ (1) ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ (2) ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และ (3) ผู้เช่าที่ดิน ดังนี้

(1) ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือผู้ที่ทำกินและอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ซึ่งรวมทั้งพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่สาธารณะประโยชน์ และที่ราชพัสดุ ซึ่งไม่มีข้อมูลเป็นปัจจุบัน มีข้อมูลล่าสุดในปี พ.ศ. 2552 รวมทั้งสิ้น 797,848 ราย (สภาผู้แทนราษฎร, 2552: 55) ถึงปัจจุบัน ไม่มีจำนวนที่ชัดเจนว่ามีจำนวนเท่าใด อย่างไรก็ตามผู้มีปัญหากลุ่มนี้มีที่ดินทำกิน หากจะจัดที่ดินทำกินให้จะเป็นการ “จัดระเบียบให้เหมาะสมมากกว่าการจัดที่ดินทำกิน” อุปทานด้านนี้จะทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลง

(2) ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ผู้มีปัญหาในกลุ่มนี้มีข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. 2547 จำนวน 1.2 ล้านราย ข้อมูลผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกแหล่งหนึ่งคือการขึ้นทะเบียนเฉพาะของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ระบุไว้ในเดือนกันยายน 2554 นี้ จำนวน 370,676 ราย ถึงปัจจุบันไม่มีจำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินว่ามีจำนวนเท่าใด ทำให้การกำหนดทั้งอุปสงค์และอุปทานที่ถูกต้องเป็นไปได้ยาก

(3) ผู้เช่าที่ดิน ในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการประมาณว่ามีผู้เช่าที่ดินประมาณ 1 ล้านครัวเรือน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523: 13) ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รายงานว่ามีผู้เช่าที่ดินมีจำนวนประมาณร้อยละ 45 จากครัวเรือนเกษตรกรทั่วประเทศ 5,871,048 ครัวเรือน คือ 2,641,971 ครัวเรือน เป็นที่ดินรวม 30, 592,882 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2557 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรรายงานว่าการเช่าที่ดินทั้งประเทศมีเนื้อที่ 29,253,215 ไร่ แต่ไม่มีจำนวนผู้เช่า (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558: 180) และเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2558 กระทรวงมหาดไทยได้รายงานคณะรัฐมนตรีว่าได้ดำเนินการลดค่าเช่านาในปีผลิต 2557/2558 ให้แก่ผู้เช่านา จำนวน 380,965 ราย จึงมีความแตกต่างระหว่างข้อมูลผู้เช่าจากแหล่งต่างๆ นอกจากนี้การเช่าที่ดินดังกล่าวนี้ คงจะเป็นการเช่าที่ดินทั้งหมดหรือเช่าเป็นบางส่วน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลที่ต้องการ

ในเรื่องอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (Supply) ในการจัดที่ดินทำกินนั้นจะกำหนดได้ยาก ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

1. ขาดแคลนพื้นที่สำรองเพื่อจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร ที่มาของพื้นที่ที่นำมาจัดที่ดินทำกินในอดีตคือพื้นที่ป่าไม้นั้นในปัจจุบันมีจำนวนต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้และมีผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างรุนแรงอยู่ในปัจจุบัน

2. ความต้องการ (Demand) ที่ดินทำกินจะมีไม่สิ้นสุด ตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จะเห็นได้จากข้อมูลการไร้ที่ดินทำกินที่ทบพวนมาข้างต้น เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรสิ้นอย่างหนึ่ง ประชากรทุกคนจึงอยากมีที่ดินเป็นของตนเอง เมื่อได้มาแล้วจะทำการเกษตรกรรมหรือไม่นั้น ไม่มีการติดตามจากหน่วยงานจัดที่ดินทำกินอย่างจริงจังและไม่มีการยึดคืนแต่อย่างใด เมื่อมีการสำรวจและขึ้นทะเบียนจึงมีความต้องการที่ดินจำนวนมาก

จากการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลพื้นฐานดังกล่าวนี้จะสรุปได้ว่า ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินนั้นมีจำนวนจำกัดมาก ไม่สามารถจะรองรับความต้องการได้ทั้งหมด ควรจัดหาที่ดินเอกชนมาจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน

ที่ดินของเอกชน

จากข้อสรุปที่ว่าที่ดินของรัฐมีจำกัด จึงต้องจัดหาที่ดินจากเอกชน โดยเสนอให้จัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” แนวคิดที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดิน (Land Bank) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรและคนยากจนสนับสนุนการกระจายถือครองที่ดิน รวมทั้งลดการผูกขาดในตลาดที่ดิน การศึกษาของโสภณ ชมชาญและดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2555) พบว่า แนวคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินมีมานานกว่า 45 ปีแล้ว โดยในปี 2512 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ.2512 ต่อมาในปี พ.ศ.2517 ดร.ไชยงค์ ชูชาติ ขณะดำรงตำแหน่ง รองอธิบดีฝ่ายวิชาการกรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยเน้นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก และเสนอให้ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินและให้ดำเนินการด้วยวิธีสหกรณ์และในปี พ.ศ. 2518 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่สหกรณ์ตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. 2518 รวมทั้งตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้น โดยมาตรา 9 และมาตรา 10 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ต่อมาได้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินซึ่งเป็นการจำลองรูปแบบธนาคารที่ดินขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 สิงหาคม 2534 อย่างไรก็ตามการดำเนินงานกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทุกประเภทมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 6 ประการ คือ

(1) งบประมาณหรือแหล่งทุนในการจัดหาที่ดินมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการจัดหาที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน

(2) ผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ได้รับที่ดินจากรัฐจำนวนหนึ่ง ขาดความรู้และความตั้งใจที่จะทำการเกษตรจึงละทิ้งที่ดินที่รัฐจัดให้

(3) ที่ดินที่รัฐจัดซื้อมาไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญแก่การเกษตรและการดำรงชีวิต

(4) ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการ โดยเฉพาะกรณีของกองทุนที่ดิน

(5) การดำเนินงานอยู่ภายใต้ขอบเขตและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ

(6) มีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2554 ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเหมาะสม รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินซึ่งยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่อย่างเต็มที่รวมทั้งสนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันทั้งที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน ซึ่งขณะยังไม่มีผลการดำเนินการแต่อย่างใด

แนวทางที่เสนอนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาและ อุปสรรค 6 ประการ ที่กล่าวข้างต้น จึงเสนอให้ธนาคารที่ดินที่จะจัดตั้งขึ้นมีหน้าที่หลัก 3 ประการคือ

(1) ให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินกู้เงิน ไปซื้อที่ดินทำกินโดยมีอัตราดอกเบี้ย ที่ต่ำและผ่อนส่งในระยะยาว

(2) จัดหาที่ดินที่มีโครงสร้างพื้นฐานทางด้านการเกษตรมาให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซื้อเช่า หรือ เช่าซื้อ

(3) รับบริหารที่ดินที่เจ้าของที่ดินนำมาฝากให้เกษตรกรเช่า

ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไร้ที่ดินทำกิน รวมทั้งการตรวจสอบที่ชัดเจน เพราะทั้งการให้กู้เงินและเช่าซื้อนั้นจะมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำและผ่อนส่งระยะยาว และมีเงื่อนไขว่าหากผ่อนส่งครบแล้วเกษตรกรมีความประสงค์จะขายที่ดินจะต้องขายคืนให้กับธนาคารที่ดินเท่านั้น

ในกรณีหน้าที่ของธนาคารที่ดินประการที่ 3 นั้น การเช่าที่ดินเป็นหนทาง (Access) ของผู้ไร้ที่ดินทำกินเข้าสู่ที่ดินทำกิน ได้เร็วที่สุด ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินได้ทางหนึ่ง ปัญหาเรื่องการเช่าที่ดินนั้นเป็นปัญหาความเป็นธรรมระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่ดินที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านาน เจ้าของที่ดินจึงทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์ในปี 2556 มีมาก ถึง 8.5 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2556 :1) ซึ่งได้เสนอให้แก้ไขในมาตรการที่ 1.1 ของยุทธศาสตร์ที่ 1 แล้ว การที่มีธนาคารที่ดินเป็นตัวกลางระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน โดยจะลดปัญหาความขัดแย้งทั้งเรื่องค่าเช่าและกำหนดระยะเวลาในการเช่า จึงเป็นข้อเสนอที่ควรดำเนินการโดยเร็ว เพราะในปัจจุบันมีการเช่าที่ดินจำนวนมากถึง 30 ล้านไร่

(2) การให้สิทธิในที่ดินของโครงการจัดที่ดินทำกิน

แนวทางนี้กำหนดขึ้นเพื่อมิให้เกิดความแตกต่างของสิทธิในที่ดินที่จัดให้กับเกษตรกรเช่นที่ดำเนินการมาในอดีต เนื่องจากการจัดที่ดินของรัฐในอนาคตนั้นเป็นการจัดให้สหกรณ์ ผู้ได้รับการจัดที่ดินต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์ มีเพียงสิทธิทำกิน โดยที่ดินยังเป็นของรัฐ ดังที่ได้เสนอให้แก้ไขปรับปรุงและยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิมบางฉบับ แนวทางนี้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รวมทั้งสอดคล้องกับบทเรียนจากการจัดที่ดินในประเทศอิสราเอลในลักษณะนิคมสหกรณ์ หรือ โมชาฟ(Moshav) ที่บทวนไว้ในเอกสารประกอบเล่มที่ 3

อาจจะมียึดที่ดินที่ไม่สามารถดำเนินการจัดที่ดินในรูปสหกรณ์ได้ เช่น พื้นที่ ที่ ส.ป.ก ตรวจสอบแล้วว่าผู้ได้รับ ส.ป.ก 4-01 เดิม ขายหรือโอนสิทธิให้แก่ผู้อื่น แล้วยึดคืนมา เป็นแปลงเดิมมีเนื้อที่น้อย กรณีนี้อาจจะจัดให้แก่ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ยากไร้เป็นรายบุคคลได้เพราะการศึกษานี้มิได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2516

7.3.2 มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

มาตรการนี้มี 4 แนวทางคือ

(1) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน (2) เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 (3) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด

โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน

แนวทางนี้ควรดำเนินการไปพร้อมกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับที่ดินจากการที่ดินทำกินของรัฐ โดยการตรวจสอบในพื้นที่จริง ซึ่งอาจจะขอความร่วมมือจากเทศบาลตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการสนับสนุนงบประมาณการตรวจสอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น การตรวจสอบจะรวมถึง รายชื่อผู้ได้รับ ส.ป.ก 4-01 จำนวนที่ดินได้รับ การใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน พื้นที่ที่ควรดำเนินการในระยะแรกคือ พื้นที่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายงานไว้ว่ามีการเปลี่ยนมือในสัดส่วนที่สูงได้แก่ จังหวัดลพบุรีร้อยละ 35.83 จังหวัดเชียงใหม่ ร้อยละ 33.00 จังหวัดนครราชสีมา ร้อยละ 26.46 จังหวัดชัยภูมิร้อยละ 10.80 และจังหวัดกาญจนบุรี ร้อยละ 9.73 ของพื้นที่ที่จัดให้แก่เกษตรกร (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2558 : A-7)

ผลจากการตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวนี้ ส.ป.ก. จะได้ที่ดินคืนมาจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะเป็นที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสซึ่งมีอยู่ในสังคมไทย

(2) เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

แนวทางนี้มีเหตุผล 2 ประการ คือ

(2.1) ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ทั้งนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ เมื่อปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิในที่ดินเหนือกว่าสิทธิในที่ดินจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ได้รับ ส.ป.ก 4-01 หรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และจากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ให้เพียง ส.ท.ก หรือสิทธิทำกิน ซึ่งเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อลดปัญหาดังกล่าว จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขโดยเร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 โดยเร็ว

(2.2) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 5/2534 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2534 ให้เร่งรัดเพิกถอนนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ นอกจากนี้ความตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพนิคมในราชกิจจานุเบกษา”

(3) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน

ผลการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ถึงปัจจุบัน จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรได้ 34.5 ล้านไร่ แก่เกษตรกร 2.14 ล้านราย แต่เนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ไม่ค่อยเหมาะสมต่อการเกษตรและขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญเพื่อการเกษตร เช่น แหล่งน้ำ ตลาดสินค้าเกษตร ถนน ไฟฟ้า โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น จึงทำให้การดำรงชีวิตของเกษตรกรเป็นไปด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะการขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรทำให้การผลิตประสบปัญหาความแห้งแล้ง ส่งผลให้เกษตรกรมีหนี้สิน จึงขายที่ดินไปจำนวนมาก (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535 : 73; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551: 307) แนวทางนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากสามารถจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินที่ดินในพื้นที่จำนวนมากถึง 34.5 ล้านไร่แล้ว จะส่งผลต่อการดำรงชีวิตของเกษตรกรจำนวนมากให้ดีขึ้นและจะลดการขายหรือโอนสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับมา

(4) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด

ควบคู่ไปกับการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรแล้วจะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการผลิตที่เป็นไปในลักษณะประณีต (Intensive) ที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เช่น เมื่อมีแหล่งน้ำในไร่นาของตนเอง ควรใช้ตัวอย่างโครงการ 1 ไร่ หนึ่งแสนที่ดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หอการค้าไทย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดำเนินการที่จังหวัดนนทบุรี (มติชนออนไลน์, 2558 : 1) ซึ่งหลักการก็คือการทำไร่-นาสวนผสม

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การขาดหลักการจัดการธุรกิจไร่นา ในแนวทางนี้ควรใช้ระบบสหกรณ์โดยเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วจำนวนมากเป็นผู้ประสานงานให้ชุมชนตัดสินใจร่วมกันว่าจะผลิตพืชหรือสัตว์ชนิดใดที่ตลาดมีความต้องการอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะยาว และสหกรณ์จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานกับกลไกการตลาดในระดับต่างๆ เช่น บทเรียนจากการดำเนินการในนิคมสหกรณ์หรือ โมชาฟ (Moshav) ของประเทศอิสราเอล

7.3.3 มาตรการที่ 3 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดไว้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

มาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ (1) การติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน (2) ระเบียบการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐ

(1) การติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

แนวทางนี้จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินจากภาครัฐ จะต้องจัดทำแผนการตรวจสอบในพื้นที่อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการอาจจะจัดงบประมาณสนับสนุน ให้แก่สหกรณ์ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำการตรวจสอบร่วมกันทั้งตัวบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดิน และ การใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าได้ทำประโยชน์หรือไม่ ข้อมูลที่ได้ให้ประกาศที่ทำการสหกรณ์อย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ

(2) ระเบียบการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐ

ภายหลังการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินจากภาครัฐในโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐทุกโครงการแล้ว ให้ตรวจสอบว่าผู้มาขอที่ดินทำกินทุกรายเคยได้รับที่ดินทำกินจากภาครัฐหรือไม่ และหากพบว่าเคยได้รับมาแล้ว ให้ระเบียบการจัดที่ดินให้แก่บุคคลรายนั้น กรณีนี้จะต้องกำหนดเป็นกฎหมายของรัฐและประกาศให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน

ตารางที่ 7-2 สรุปยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดิน

ยุทธศาสตร์	มาตรการ	แนวทาง
1. ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ	1.1 การพัฒนาด้านกฎหมาย	1. การตรากฎหมายขึ้นใหม่ 2. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน 3. ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน
	1.2 การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ	1. กำหนดแนวเขตป่าไม้ 2. การสำรวจและจัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าไม้ 3. การจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ
	1.3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งตลาดซื้อ-ขายไม้	1. การตั้งตลาดกลางซื้อ-ขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ 2. พัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขาย ไม้ที่มีประสิทธิภาพ
	1.4 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้	1. การใช้เวทีประชาคมในการขับเคลื่อน 2. สนับสนุนการจัดตั้งองค์กรเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ 3. จัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ 4. สร้างเสริมจิตสำนึกในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
	1.5 การตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการภายนอก	1. จัดตั้งคณะกรรมการภายนอกทำการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และที่ดินทำกิน
2. ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้	2.1 การอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำลำธารและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้	1. ปกป้องและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือให้คงอยู่ 2. สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้
	2.2 การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ในปัจจุบัน	1. จัดระเบียบในการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าไม้ 2. จัดที่ดินให้ในรูปสหกรณ์แทนรายบุคคล
	2.3 การลดจำนวนผู้อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้	1. การฝึกอบรมให้แก่มุตรหลานผู้ได้รับการจัดที่ดินในเขตป่าไม้
3. ด้านการจัดที่ดินทำกิน	3.1 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต	1. การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน 2. การให้สิทธิที่ดินในโครงการจัดที่ดินทำกิน
	3.2 การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน	1. การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน 2. เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 3. การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน 4. การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด
	3.3 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน	1. ติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน 2. ระงับการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับที่ดินทำกินจากรัฐ

7.4 มาตรการและแนวทางที่เสนอเพิ่มเติมจากที่มีการปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน

จากการเสนอยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้านนั้นทั้งมาตรการและแนวทางที่ได้เสนอ รวม 11 มาตรการ 26 แนวทาง นั้นมีทั้งที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและที่เสนอเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ในส่วนเสนอเพิ่มเติมมีดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

มาตรการที่ 1.1 การพัฒนาด้านกฎหมาย

แนวทางที่ 3 ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

มาตรการที่ 1.2 การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ

แนวทางที่ 3 การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

มาตรการที่ 1.3 การส่งเสริมความเข้มแข็งตลาดซื้อ-ขายไม้

แนวทางที่ 1 จัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ

แนวทางที่ 2 พัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขายไม้ที่มีประสิทธิภาพ

มาตรการที่ 1.4 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

แนวทางที่ 2 สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

แนวทางที่ 3 จัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

มาตรการที่ 1.5 การตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการภายนอก

แนวทางที่ 1 การจัดตั้งคณะกรรมการภายนอกทำการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงาน ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกิน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

มาตรการที่ 2.2 การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ในปัจจุบัน

แนวทางที่ 2 จัดที่ดินให้ในรูปสหกรณ์แทนรายบุคคล

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินทำกิน

มาตรการที่ 3.3 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดไว้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

แนวทางที่ 2 ระวังการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐ

7.5 ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์กับแนวทางการพัฒนาประเทศ

ยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้านที่ได้กำหนดขึ้นนี้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ 4 แนวทาง คือ

1. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นรายได้หลักของประเทศในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าไม้ในด้านการเป็นที่พัก โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติที่มีทัศนียภาพที่สวยงามเป็นประการแรก ประการต่อมา คือ ความต้องการน้ำจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากนักท่องเที่ยวที่ปัจจุบันขาดแคลนในฤดูแล้งจึงมีความจำเป็นต้องรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ตามที่กำหนดเป้าหมายไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2

2. การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่มีการส่งเสริมการลงทุนและมีการขยายเขตเศรษฐกิจหลายพื้นที่นั้นมีความจำเป็นจะต้องใช้น้ำเพิ่มขึ้นการรักษพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือนและเพิ่มให้ได้ตามเป้าหมายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

3. แนวทางการเป็นครัวโลกนั้นมีความจำเป็นจะต้องใช้น้ำในการผลิตซึ่งจำเป็นต้องมีพื้นที่ป่าไม้ไว้ อำนวยน้ำดังกล่าวในข้อ 1 และ 2 รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในที่ดินที่ทำการเกษตรที่มีปัญหาอยู่ในปัจจุบัน เช่นพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้แนวทางไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3

4. สร้างความมั่นคงของชาติ แนวทางนี้หากมีการดำเนินการตามที่เสนอในยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้าน จะสร้างความมั่นคงของชาติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะลดภัยพิบัติซึ่งสร้างความเสียหาย แก่ชีวิตและทรัพย์สิน และสร้างสมดุลด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ นอกจากนี้จะมีความมั่นคงของชาติด้าน สังคม-จิตวิทยาที่เกิดจากผู้มีปัญหการถือครองที่ดินทั้ง 3 กลุ่ม คือ ไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และเช่าที่ดิน

7.6 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

จากที่ได้ทบทวนถึงวิธีปฏิบัติในอดีตทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน พบว่าการเมือง มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดินต่อคณะกรรมการคณะต่างๆและหน่วยงานที่มีอยู่ จึงมี ข้อเสนอให้ขับเคลื่อนโดย “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช)” ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ที่ดินทุกประเภท รวมทั้งสามารถแก้ไขและยุติปัญหาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน โดยจัดตั้ง คณะอนุกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นมาแก้ไขปัญหาในอดีตแต่ละด้านและจัดทำแผนปฏิบัติงานใน อนาคตร่วมกัน แทนการมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังเช่นในอดีต เช่น การจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลานานแต่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. 2534. **ป่ารอยต่อ 5 จังหวัด ภาคตะวันตก**. สถาบันวิจัยสัตว์ป่าและเขิงเทรา
2. กรมป่าไม้. 2537. **98 ปี กรมป่าไม้**.
3. กรมป่าไม้. 2558ก. **การจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน**. เอกสารเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 1/2558 วันที่ 19 มีนาคม 2558.
4. กรมป่าไม้. 2558ข. **บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ. 2556-2557**. สำนักจัดการที่ดินป่าไม้.
5. กรมป่าไม้. 2558ค. **นาแลกป่า**. ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ www.forestinfo.go.th
6. กรมป่าไม้. 2558ง. **สถิติการป่าไม้ 2557**. www.foresterinfo.go.th
7. กรมพัฒนาที่ดิน. 2556. **การใช้ที่ดินของประเทศไทยปี พ.ศ. 2553/2556** ส่วนวิเคราะห์สภาพการใช้ที่ดิน สำนักนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน
8. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. 2556. **เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (โอนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชให้เป็นกรมป่าไม้) ณ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556**.
9. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2557. **กระทรวงเกษตรฯ พบเงื่อนไซ พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** ข่าวสารการเกษตร ฉบับที่ 10 เมษายน 2556.
10. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2551. **เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) ครั้งที่ 1/ 2551 วันพุธ ที่ 21 พฤษภาคม 2551 ณ ห้องประชุมกรมป่าไม้**.
11. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2552. **โครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ**. สำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
12. คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน. 2558. **สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการจัดที่ดินครั้งที่ 2/2558 วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558 กระทรวงมหาดไทย**.
13. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2534. **รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2534 วันที่ 23 ธันวาคม 2534**. กรมที่ดิน.
14. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2558. **รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558. วันที่ 19 มีนาคม 2558 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล**. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

15. คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้. 2549. **แนวทางการปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้ (Reshape) โครงการจัดทำแผนที่ฐานในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ที่ดิน** กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
16. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน. 2557. **3 ปี ปฏิรูปประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบล็อก.
17. จามรี เชียงทอง. 2554. **การกลายเป็นแรงงานรับจ้างและความแตกต่างและหลากหลายทางสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท**. ในเอกสารเรื่องชนบทไทย เกษตรกรรมระดับกลางและแรงงานไร้ที่ดิน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โรงพิมพ์ บลูมมิ่ง ครีเอชั่น เชียงใหม่.
18. ปตท. 2558. **“กาแฟต้นแรก” ในวิถีอนุรักษ์ธรรมชาติพร้อมพัฒนาชุมชน ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง**. หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ วันที่ 31 สิงหาคม 2558.
19. พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์. 2556. **ภาพสะท้อน “เกษตรนาเช่า” จำนำข้าว..กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน**.
20. วินร็อคอินเตอร์เนชั่นแนล. 2554. **การดูแลรักษาคุณภาพประโยชน์ระบบนิเวศด้วยกลไก PES. กรณีโครงการนำร่องจังหวัดลพบุรี ประเทศเวียดนาม พ.ศ. 2549-2553**. www.leafasia.org/site/de สืบค้น 10 กุมภาพันธ์ 2558.
21. ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์แห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. 2546. **นวัตศนะต่อการจัดพื้นที่อนุรักษ์**. สารป่ากับชุมชน ปีที่ 10 (ฉบับที่ 18) มีนาคม 2546.
22. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2538. **รายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (ฉบับร่าง) เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**.
23. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. **รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ**. กรุงเทพฯ ; โรงพิมพ์วิบูลย์ (1997) จำกัด.
24. สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน). 2553. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติบนที่สูงภาคเหนือ ระยะ 10 ปี (2553-2562)**.
25. สภาผู้แทนราษฎร. 2552. **รายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน**. สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
26. โสภณ ชมชาญ. 2538. **ยุติการแก้ไขปัญหาราษฎรบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและการออกเอกสารสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี 2529-2537**. กรมพัฒนาที่ดิน.
27. โสภณ ชมชาญ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2555. **ธนาคารที่ดิน**. สำนักงานปฏิรูป. นนทบุรี

28. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2558 **ทางออกของเกษตรกรที่ทำผิดข้อห้ามในการเปลี่ยนมือในที่ดิน ส.ป.ก.** หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ วันที่ 26 สิงหาคม หน้า A-7
29. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2523. **ปัญหาที่ดินทำกิน อดีต ปัจจุบัน และอนาคต.** วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 17 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม สิงหาคม พ.ศ. 2523.
30. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2558. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2557.** โรงพิมพ์พระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
31. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2557ก. **หนังสือที่ นร.04165/6455 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2557 เรื่อง ข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.**
32. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2557ข. **หนังสือที่ นร. 0405 (ลน)/6462 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2557 เรื่อง ขอรบเรียนเชิญเป็นประธานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/ 2557 เรียน เลขาธิการสำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.**
33. หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2558. **หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร. 0504/2164 เรื่อง ข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2558.**

หนังสือพิมพ์

1. หนังสือพิมพ์แนวหน้า. 5 มกราคม 2558. **ตามดูแลนมะกูด โมเดล ป่า-คน อยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน.**
2. มติชนออนไลน์. 12 เมษายน 2558. **ทฤษฎี 1 ไร่ 1 แสน เป็นไปได้หรือ.**

บทที่ 8

สรุป

บทที่ 8

สรุป

8.1 ที่มาและความสำคัญ

ถึงแม้ว่าได้มีการกำหนดนโยบายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินทำกินมาเป็นเวลากว่า 70 ปีเศษแล้วก็ตาม นโยบายทั้งสองด้านยังคงมีปัญหา พื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันเหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศหรือ 128 ล้านไร่ ในขณะเดียวกันยังคงมีผู้มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และเช่าที่ดินจำนวนมาก อาจเป็นเพราะนโยบายและการดำเนินการในอดีตถึงปัจจุบันมิได้ครอบคลุมทั้งระบบ มีการแก้ไขปัญหเฉพาะด้านอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หรือการจัดที่ดินทำกิน โดยอิสระจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้นตลอดมา หากรัฐมีนโยบายที่จะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไว้ให้ได้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ของประเทศ และต้องการจัดหาที่ดินทำกินให้กับประชาชนทั้ง 3 กลุ่มแล้ว จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่โดยยึดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เป็นหลักและเชื่อมโยงไปกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินที่อาจกำหนดทางเลือกขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้ทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกินควบคู่กันไป

8.2 วัตถุประสงค์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ด้าน คือ

1. เพื่อรวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินทำกินของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันและวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงความสอดคล้องและความขัดแย้งระหว่างนโยบายทั้งสองด้านนี้
2. เพื่อทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในอดีตถึงปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับการศึกษากรณีการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวในอนาคต

8.3 ผลการศึกษา

การวิจัยในโครงการนี้ได้มีแนวคิดว่ายุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาตินั้น จะต้องแก้ไขปัญห 6 ประการ ที่กำหนดเป็นโจทย์วิจัยคือ (1) หากจะคงเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ที่ร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่แล้วจะมีวิธีใดเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่เพียง 102.1 ล้านไร่ ในปัจจุบันให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว (2) กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือคนที่ทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าจำนวน 480,000 ราย จะจัดการอย่างไร ให้อาศัยอยู่ต่อไปหรืออพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้ (3) ที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้เช่าที่ดินจะได้มาจากไหนโดยวิธีใด (4) จะจัดที่ดินทำกินในรูปแบบไหน โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่ฉบับใดหรือจะตราขึ้นใหม่ รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่จะมอบให้แก่เกษตรกรจะเป็นรูปแบบใด (5) จะป้องกันการจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินที่

จัดให้เกษตรกรได้อย่างไร และ (6) กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีข้อขัดแย้งจนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่

อย่างไรก็ตามโจทย์วิจัยที่เป็นปัญหาทั้ง 6 ประการนี้จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ปัญหาหนึ่งโดยอิสระได้ จะต้องแก้ไขไปพร้อมกันในลักษณะบูรณาการหรือเชื่อมโยงระหว่างปัญหาและระหว่างนโยบายด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินควบคู่กันไปด้วย

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ จึงได้มีการทบทวนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งวิธีปฏิบัติและผลการดำเนินงาน แล้วทำการวิเคราะห์โดยปัจจัย 5 ประการ คือ (1) การเมือง (2) เงื่อนไขทางสังคม (3) สถาบัน (4) งบประมาณ และ (5) วิชาการ เพื่อหาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น พบว่าการดำเนินงานทั้งด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้นเกิดจาก (1) นโยบายไม่มีเอกภาพ รวมทั้งการกำหนดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับการจัดที่ดินทำกินเป็นไปโดยอิสระ ไม่มีการเชื่อมโยงสอดคล้องตามหลักวิชาการ (2) มีเงื่อนไขทางสังคมที่มีกลุ่มผู้มีปัญหาที่ดินทำกิน ทั้งผู้ไร้กรรมสิทธิ์และผู้ไร้ที่ดิน เรียกร้องให้ยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้มาเป็นที่ดินทำกิน (3) สถาบัน มีขั้นตอนยุ่งยาก ลำช้า มีกฎหมายหลายฉบับที่มีข้อแตกต่างที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม (4) งบประมาณ เนื่องจากมีพื้นที่ในโครงการจัดที่ดินจำนวนมาก งบประมาณในการพัฒนาจึงไม่เพียงพอทุกหน่วยงาน และ (5) วิชาการ ไม่สามารถนำมาใช้ได้เพราะมีอิทธิพลจากนโยบายที่เป็นตัวกำหนด

ถึงแม้ว่าปัญหาและอุปสรรคเกิดจากภาพรวมของปัจจัยทุกด้านก็ตาม แต่ปัจจัยเรื่องการเมืองจะมีผลมากที่สุด

จากประเด็นที่พบนี้ได้นำไปสังเคราะห์กับบทเรียนจากต่างประเทศ และความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ขึ้น 3 ด้าน คือ

(1) ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ มี 4 มาตรการ 12 แนวทาง ดังนี้

มาตรการที่ 1 การพัฒนาด้านกฎหมาย

มี 3 แนวทาง คือ

- (1) การตรากฎหมายขึ้นใหม่
- (2) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และ
- (3) ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

มาตรการที่ 2 การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ

การดำเนินการตามมาตรการนี้มี 3 แนวทาง คือ

- (1) การกำหนดแนวเขตป่าไม้
- (2) การสำรวจจัดทำระเบียบผู้อยู่อาศัยและทำกิน ในเขตป่าไม้ และ
- (3) การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

มาตรการที่ 3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งตลาดซื้อ-ขายไม้

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) การตั้งตลาดกลางซื้อ-ขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ
- (2) พัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขาย ไม้ที่มีประสิทธิภาพ

มาตรการที่ 4 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

มาตรการนี้มี 4 แนวทาง คือ

- (1) การใช้เวทีประชาคมในการขับเคลื่อน
- (2) สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
- (3) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
- (4) สร้างเสริมจิตสำนึก ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

(2) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ มี 3 มาตรการ 5 แนวทาง ดังนี้

มาตรการที่ 1 การอนุรักษ์ฟื้นฟูต้นน้ำลำธารและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) ป้องกันและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เสื่อมโทรมให้คงอยู่
- (2) สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้

มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ในปัจจุบัน

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) จัดระเบียบในการอยู่อาศัยและทำกิน
- (2) จัดที่ดินให้ในรูปสหกรณ์แทนรายบุคคล

มาตรการที่ 3 การลดจำนวนผู้อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้

มาตรการนี้มีแนวทางเดียวคือ การฝึกอบรมอาชีพให้แก่บุตรหลาน ผู้ได้รับการจัดที่ดินใน

เขตป่าไม้

(3) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกิน มี 3 มาตรการ 8 แนวทาง ดังนี้

มาตรการที่ 1 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) การจัดที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- (2) การให้สิทธิในที่ดินในโครงการจัดที่ดินทำกิน

มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

มี 4 แนวทาง คือ

- (1) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (2) เร่งรัดการสิ้นสุดสภาพโครงการจัดที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ
- (3) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด

มาตรการที่ 3 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดไว้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

มี 2 แนวทาง คือ

1. ติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน
2. ระวังการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับที่ดินทำกินจากรัฐ

8.4 ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์กับแนวทางการพัฒนาประเทศ

ยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้านที่ได้กำหนดขึ้นนี้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ 4 แนวทาง คือ

1. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นรายได้หลักของประเทศในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าไม้ในด้านการเป็นที่พัก โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติที่มีทิวทัศน์ที่สวยงามเป็นประการแรก ประการต่อมาคือ ความต้องการน้ำจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากนักท่องเที่ยวที่ปัจจุบันขาดแคลนในฤดูแล้งจึงมีความจำเป็นต้องรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ตามที่กำหนดเป้าหมายไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2

2. การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่มีการส่งเสริมการลงทุนและมีการขยายเขตเศรษฐกิจหลายพื้นที่นั้นมีความจำเป็นจะต้องใช้น้ำเพิ่มขึ้นการรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือและเพิ่มให้ได้ตามเป้าหมายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

3. แนวทางการเป็นครัวโลกนั้นมีความจำเป็นจะต้องใช้น้ำในการผลิตซึ่งจำเป็นต้องมีพื้นที่ป่าไม้ไว้อำนวยน้ำดังกล่าวในข้อ 1 และ 2 รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในที่ดินที่ทำการเกษตรที่มีปัญหาอยู่ในปัจจุบันเช่นพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้แนวทางไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3

4. สร้างความมั่นคงของชาติ แนวทางนี้หากมีการดำเนินการตามที่เสนอในยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้าน จะสร้างความมั่นคงของชาติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะลดภัยพิบัติซึ่งสร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สิน และสร้างสมดุลด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ นอกจากนี้จะมีความมั่นคงของชาติด้านสังคม-จิตวิทยาที่เกิดจากผู้มีปัญหการถือครองที่ดินทั้ง 3 กลุ่ม คือ ไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และเช่าที่ดิน

8.5 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

จากที่ได้ทบทวนถึงวิธีปฏิบัติในอดีตทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน พบว่าการเมืองมีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดินต่อคณะกรรมการคณะต่างๆและหน่วยงานที่มีอยู่ จึงมีข้อเสนอให้ขับเคลื่อนโดย “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช)” ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่ดินทุกประเภท รวมทั้งสามารถแก้ไขและยุติปัญหาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน โดยจัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นมาแก้ไขปัญหาในอดีตแต่ละด้านและจัดทำแผนปฏิบัติงานในอนาคตร่วมกัน แทนการมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังเช่นในอดีต เช่นการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลานานแต่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 บทความสำหรับเผยแพร่

ภาคผนวก 2 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

ภาคผนวก 3 ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว

ภาคผนวก 1

บทความสำหรับการเผยแพร่

“ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

Problems on Forest Conservation and Land Allocation : Strategies Which Must be
Change for National Security

โดย

โสภณ ขมชาญ

บทความนี้เป็นข้อสรุปสาระสำคัญจากโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” ที่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันคลังสมองของชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ด้วยเหตุที่ว่าการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของชาติเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลได้กำหนดมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ.2481 จนถึงปัจจุบัน โดยการตราเป็นกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ให้จำแนกพื้นที่ของประเทศไทยออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกสงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ของชาติ 156 ล้านไร่ ต่อมาใน พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศถึงแม้ว่าจะมีนโยบายและเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวแล้วก็ตาม ในปี 2557 พื้นที่ป่าไม้ของชาติคงเหลือเพียง 102.29 ล้านไร่เท่านั้น ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ รัฐได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนมาตั้งแต่ พ.ศ.2480 อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ แต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่ดินของประชาชนได้ถึงปัจจุบันยังคงมีประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ 480,000 ราย ที่อยู่ในเขตป่าไม้ดังกล่าวข้างต้น และนอกเขตป่าไม้คือ กลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน ประมาณ 1 ล้านราย และกลุ่มผู้เช่าที่ดิน ประมาณ 2.6 ล้านครัวเรือน การที่ป่าไม้ถูกบุกรุกโดยเฉพาะต้นน้ำลำธารนั้นทำให้เกิดสภาพแวดล้อมของชาติขาดสมดุลเกิดพิบัติภัยหลากหลายประเภท เช่น ความแห้งแล้ง ดินถล่ม น้ำป่าไหลหลาก นำมาซึ่งความสูญเสียแก่ทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน ในทำนองเดียวกันปัญหาการถือ

ครองได้มีการเรียกร้องที่ดินทำกินของประชาชนในภาคต่างๆ ตลอดเวลาทำให้กระทบต่อความมั่นคงด้านสังคม-จิตวิทยา ผลจากปัญหาทั้งสองด้านจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติโดยภาพรวมในอนาคต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่ เพื่อความมั่นคงของชาติ

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ที่มาของข้อมูลที่จะทำการรวบรวมนั้นจะมาจาก กฎ ระเบียบ คำแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11 แผนบริหารราชการแผ่นดิน มติคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดที่ดินทำกิน รายงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ และรายงานวิจัยของสถาบันทางวิชาการ รวมทั้ง รายงานการศึกษากรณีการจัดที่ดินในต่างประเทศจากแหล่งข้อมูลต่างๆ

ผลการศึกษา

การวิจัยในโครงการนี้ได้มีแนวคิดว่ายุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาตินั้นจะต้องแก้ไขปัญหา 6 ประการที่ได้กำหนดเป็นโจทย์วิจัย คือ (1) หากจะคงเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ที่ร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่แล้วจะมีวิธีใดเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่เพียง 102.1 ล้านไร่ ในปัจจุบันให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว (2) กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือคนที่ทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าจำนวน 480,000 ราย จะจัดการอย่างไร ให้อาศัยอยู่ต่อไปหรืออพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้ (3) ที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้เช่าที่ดินจะได้มาจากไหนโดยวิธีใด (4) จะจัดที่ดินทำกินในรูปแบบไหนโดยใช้กฎหมายที่มีอยู่บังคับหรือจะตราขึ้นใหม่ รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่จะมอบให้แก่เกษตรกรจะเป็นรูปแบบใด (5) จะป้องกันการจำหน่ายโอนที่ดินที่จัดให้เกษตรกรได้อย่างไร และ (6) กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีข้อขัดแย้งจนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่

อย่างไรก็ตามโจทย์วิจัยที่เป็นปัญหาทั้ง 6 ประการนี้จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยอิสระได้ จะต้องแก้ไขไปพร้อมกันในลักษณะบูรณาการหรือเชื่อมโยงระหว่างปัญหาและระหว่างนโยบายด้านอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และด้านการจัดที่ดินควบคู่ไปด้วย

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ จึงได้มีการทบทวนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งวิธีปฏิบัติและผลการดำเนินงาน แล้วทำการวิเคราะห์โดยปัจจัย 5 ประการคือ (1) การเมือง (2) เศรษฐกิจ (3) สถาบัน (4) งบประมาณ และ (5) วิชาการ เพื่อหาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น พบว่าการดำเนินงานทั้งด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และการจัดที่ดินทำกินที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้นเกิดจาก (1) นโยบายไม่มีเอกภาพ รวมถึงนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับการจัดที่ดินทำกินเป็นไปโดยอิสระ ไม่มีการเชื่อมโยงสอดคล้องตามหลักวิชาการ (2) มีเงื่อนไขทางสังคมที่มีกลุ่มผู้มีปัญหาที่ดินทำกินทั้งผู้ไร้กรรมสิทธิ์และผู้ไร้ที่ดิน เรียกร้องให้ยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้มาเป็น

ที่ดินทำกิน (3) สถาบัน มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ลำบาก มีกฎหมายหลายฉบับที่มีข้อแตกต่างกันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม (4) งบประมาณ เนื่องจากมีพื้นที่ในโครงการจัดที่ดินจำนวนมาก งบประมาณในการพัฒนาจึงไม่เพียงพอทุกหน่วยงาน และ (5) วิชาการ ไม่สามารถนำมาใช้ได้เพราะมีอิทธิพลจากนโยบายที่เป็นตัวกำหนด

ถึงแม้ว่าปัญหาและอุปสรรคจะเกิดจากภาพรวมของปัจจัยทุกด้านก็ตาม แต่ปัจจัยเรื่องการเมืองจะมีผลมากที่สุด

จากประเด็นที่พบนี้ได้นำไปสังเคราะห์กับบทเรียนจากต่างประเทศ และความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ขึ้น 3 ด้านคือ (1) ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (2) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ (3) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกิน

หมายเหตุ : เอกสารอ้างอิงที่ใช้ในการวิเคราะห์มีจำนวนมาก โปรดค้นหาในรายงานโครงการวิจัยเรื่อง ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ

ภาคผนวก 2

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์
- ยังไม่มี เพราะการจัดทำรายงานเพิ่งแล้วเสร็จ

ภาคผนวก 3

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว

Output	ผลสำเร็จ
1. ได้ทบทวนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิแล้วส่งเคราะห์เข้าเป็นยุทธศาสตร์ 3 ด้าน คือ (1) ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (2) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ (3) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกิน 2. ได้จัดทำเป็นรายงานการวิจัยรวม 5 เล่ม คือ 1. เอกสารหลัก 2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย 3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย 4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม) 5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย	100 %

ลงนาม

(นายโสภณ ชมชาญ)

หัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุน

วันที่ พฤศจิกายน 2558