

## ความเป็นมา และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ

### ความเป็นมาของการคุ้มครองป่าสงวน

เป็นที่ทราบกันดีว่าทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสัมพันธ์กับทรัพยากรต่าง ๆ เช่น ดิน แร่ธาตุ น้ำ สัตว์ และมนุษย์ อย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ทรัพยากรป่าไม้จะอำนวยประโยชน์แก่ประชาชนทั้งทางตรง ได้แก่ บังจายสี และประโยชน์ทางอ้อมได้แก่ การรักษาสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

"ป่า" ในความหมายที่แท้จริง มีความหมายที่ครอบคลุมกว้างตั้งแต่เฉพาะตัวไม้เป็นองค์ประกอบเท่านั้น แต่รวมตลอดถึงการตอบสนองต่อระบบความสัมพันธ์ของป่ากับสิ่งอื่น ๆ ที่รวมเป็นระบบนิเวศน์ อันประกอบด้วย ดิน น้ำ อากาศ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และชุมชน โดยเฉพาะป่าของประเทศไทยเป็นป่าที่ทรงคุณค่าและศักยภาพอย่างสูงต่อการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีอันเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปในอนาคตอีกด้วย กล่าวคือ

ประการแรก ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อนชื้นร้อนเหนือ เส้นศูนย์สูตรเล็กน้อยและอยู่ติดทะเล จึงมีสภาพภูมิอากาศที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัย การเจริญเติบโต และการแพร่พันธุ์ของสิ่งมีชีวิตหลายชนิดตลอดปี กล่าวโดยรวมแล้วสภาพภูมิอากาศของไทยจะไม่เปลี่ยนแปลงรุนแรงและรวดเร็วมาก เหมือนในเขตอบอุ่นและเขตหนาวจึงไม่เป็นปัจจัยจำกัดในการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิต

ประการที่สอง สภาพภูมิประเทศในภาคต่าง ๆ ของไทยมีความแตกต่างกัน เช่น ภาคเหนือเป็นเขาสูง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นที่ราบสูง ภาคกลางเป็นที่ลุ่ม ส่วนภาคใต้เป็นเขาสูงสลับกับที่ราบ และมีลมมรสุมพัดผ่านตลอดปี สภาพความหลากหลายของภูมิประเทศและดินฟ้าอากาศดังกล่าวได้เอื้ออำนวยให้เกิดความหลากหลายของป่าธรรมชาติ

ประการที่สาม ประเทศไทยตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางที่มีการกระจายพันธุ์ของพืชและสัตว์เข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านรอบด้าน เช่น ทางเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือจะได้รับอิทธิพลจากพม่า จากเทือกเขาหิมาลัย และจากจีนตอนใต้ ส่วนทางภาคใต้จะได้รับอิทธิพลจากมาเลเซีย เป็นต้น

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ประเทศไทยเป็นแหล่งที่รวมเอาความหลากหลาย

ทางชีวภาพไว้มากที่สุดแห่งหนึ่ง ความหลากหลายของทรัพยากรพืชและสัตว์น้ำว่าชนิคาโค จะเป็น ส่วนประกอบสำคัญของระบบนิเวศน์ และนำมาซึ่งความสมดุลในระบบเนื่องจากสิ่งมีชีวิตจะมีความ เกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่ หรือเป็นสายใยที่ซับซ้อนภายในระบบ คือ มีการถ่ายทอดพลังงาน โดย การกินกันเป็นทอดๆ มีการพึ่งพาอาศัย เกื้อกูลให้ประโยชน์ต่อกันและกัน และมีการควบคุมตนเอง ให้มีจำนวนพอเหมาะไม่มากเกินไป<sup>1</sup>

นอกจากประโยชน์ตามที่กล่าวมาแล้ว ป่าไม้ยังเป็นแหล่งของที่ดินที่สำคัญที่ประชาชน ของประเทศนำมาใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพ เป็นที่อยู่อาศัยและใช้ในการพัฒนาประเทศ ในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ป่าไม้ยังใช้เป็นแนวค้ำกัน และตั้งรับในทางยุทธวิธีในการป้องกัน- ประเทศตามแนวชายแดนอีกด้วย จะเห็นได้ว่าป่าไม้เป็นแหล่งที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐาน ของประชาชนอันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรคได้อย่างครบถ้วน<sup>2</sup>

ถ้าจะลองตรวจสอบประวัติศาสตร์การป่าไม้ของโลกและของประเทศไทย ก็จะพบว่า การบุกรุกแผ้วถางป่า เพื่อนำเอาพื้นที่มาทำกิจกรรมและการนาเนื้อไม้และของป่ามาใช้ประโยชน์ มีมาแต่ดึกดำบรรพ์ นับตั้งแต่มนุษย์รู้จักการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์และสร้างที่อยู่อาศัยด้วยตนเองมีใคร ตรวจสอบจากหลักฐานใด ๆ ได้ว่าเหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใด แต่คงจะเป็นเวลาผ่านไป มาหลายหมื่นปีสำหรับพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งประเทศไทยปัจจุบันก็นับว่าเป็นเวลาหลายพันปีมาแล้วนอกจาก การแผ้วถางป่าเพื่อทำกิจกรรม การนาเนื้อไม้และของป่ามาใช้ประโยชน์เป็นส่วนตัวแล้วก็คงมี การซื้อขายกันบ้างแต่ไม่เป็นที่จริงเป็นจัง<sup>3</sup> การทำไม้และของป่าไม้มีกฎหมายควบคุมแต่อย่างใด ราษฎรต่างคัดค้านเอาไม้มาใช้สอยได้อย่างเสรี

<sup>1</sup> กัทร ชีรคุปต์, "ความหลากหลายทางชีวภาพในป่าธรรมชาติ," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย, (กรุงเทพมหานคร : หันนี้พับบิชซิ่ง, 2533.

<sup>2</sup> กิตติ สิริวัลลภ, รายงานการวิจัยเรื่องสาเหตุที่ทำให้การดำเนินการป้องกันรักษาป่าที่ผ่านป่าไม้ได้ผลและแนวทางแก้ไข, กรมป่าไม้, 2532, หน้า 1-2.

<sup>3</sup> มาณิต สิทธิผล, "ปัญหาทางกฎหมายในการยึดและรับของกลางในคดีป่าไม้, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 78.

การนำน้ำออกเพื่อการค้าเป็นอาชีพจริงจัง ถือได้ว่าเริ่มเมื่อสมัยสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ในสมัยนี้คนสัญชาติอังกฤษขอเข้ามาทำน้ำส้มเป็นครั้งแรก โดยการนำของคนสัญชาติพม่าและมอญจาก เมือง เมาะสาเล็ง เข้ามาขอทำน้ำที่เชียงใหม่ ลำพูน ดาก และระแหง และได้มีการส่งน้ำส้มจาก เจ้านครทางภาคเหนือมายังกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นส่วยแทนทองคำด้วย<sup>4</sup>

แนวความคิดในค้านับถ่วงกันรักษาพื้นที่ป่าไม้เพื่อมิให้ถูกทำลายยังไม่มีเกิดขึ้นในยุคนั้น เพราะประชาชนมีจำนวนน้อยความต้องการใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อทำการกสิกรรมและความต้องการใช้น้ำและของป่าเพื่อการดำรงชีวิตประจำวันยังมีมาก กำลังผลิต หรือส่วนนอก เกษของป่ายังสมดุลกับส่วนที่ต้องนำไปใช้ประโยชน์ รัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายควบคุมแต่อย่างใด การทำน้ำหรือ เก็บหาของป่าทุกชนิดจึงยังมีโทษทางอาญาแต่ในทางกลับกันถ้าผู้ใดมีความซนหมิ่นเพียรทำร้างถางพงได้มากก็จะได้รับการยกย่องว่าเป็นคนดีซนหมิ่นมาหากินเป็นที่ชื่นชมของคนทั่วไป

การทำน้ำ และของป่าทุกชนิด หากได้โดยเสรียังมีการควบคุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับการทำน้ำเพื่อการค้านั้นเมื่อน้ำส้ม เป็นสินค้าที่ต้องการของตลาดโลกกิจการป่าไม้จึงเกิดขึ้นในประเทศไทยรัฐได้เข้ามาควบคุมจัดการทรัพยากรป่าโดยรัฐได้เข้ามาดำเนินการจัดการนำเอาทรัพยากรป่าไม้เข้าสู่ระบบตลาดมาแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นตัวหาเงินรายได้ เพื่อการพัฒนาประเทศ โดยรัฐเข้ามแทรกแซงในเรื่องภาษี หรือ "ค่าคอ"

ในปี พ.ศ. 2417 รัฐบาลที่กรุงเทพมหานครได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ที่มีรูปแบบเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก ได้แก่ พระบรมราชโองการว่าด้วยการภาษีน้ำ-ขอนสักและน้ำกระยาเลข<sup>5</sup> กฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ฉบับนี้ มุ่งเน้นในเรื่องการจัดเก็บภาษีจากการทำน้ำให้ตั้งค่าน้ำไม้เก็บภาษีน้ำ โดยให้ตั้งค่าน้ำไม้เก็บภาษีน้ำที่ส่งแพทางน้ำเท่านั้น<sup>6</sup> เพราะในสมัยนี้การขนส่งน้ำสูงในระยะไกลทำได้โดยทางน้ำเท่านั้น

สำหรับแนวความคิดในเรื่องโทษทางอาญา เริ่มนำมาใช้ในกฎหมายเกี่ยวกับการ

<sup>4</sup>พงศ์ ใสวน, การพัฒนาป่าไม้เพื่อความมั่นคงของชาติ, (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ในลักษณะวิชา เศรษฐกิจและสังคม วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2525), หน้า 17.

<sup>5</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

<sup>6</sup>มานิต สิทธิผล, "ปัญหาทางกฎหมายในการยึดและริบของกลางในคดีป่าไม้", หน้า 80.

บ้านครั้งแรกในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยน้ำผึ้งและน้ำท่อน ที่มีควงคราสเปลี่ยน ร.ศ.115 (พ.ศ.2440) กฎหมายนี้ตราขึ้นหลังจากตั้งกรมป่าไม้ได้เพียงปีเดียว (กรมป่าไม้ตั้งเมื่อ พ.ศ.2439 โดย Mr.H.SLADE ชาวอังกฤษ เป็นอธิบดีกรมป่าไม้คนแรก) แต่ก็น่าจะโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดในข้อหาหาอันตราขายแก่น้ำหรือของป่าโดยตรงแต่เป็นการลงโทษในความผิดฐานปลอมรอยตราภาษี และตราค่าต่อ เท่านั้น

ในปีต่อมา ก็ได้มีกฎหมายฉบับหนึ่งที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติประกาศการรักษาป่า ร.ศ. 116 (พ.ศ.2441) ออกมาใช้ กฎหมายฉบับนี้นับว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาฉบับแรกของไทยกับการทำไม้หรือหาอันตราขายแก่น้ำโดยตรงโดยกำหนดในมาตรา 6 ว่า "ไม้สักป่าที่เป็นไม้เลื้อยอ่อนกว่าค้ำงไม้ได้ขนาดหรือที่ไม้ได้กานไว้ก่อนพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศระงับการนี้ ผู้ใดกานหรือตัดโค่น...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 400 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและริบไม้"7

หลังจากนั้นเป็นต้นมาได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ออกใช้หลายฉบับกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ได้กำหนดโทษทางอาญาตลอดมา จนกระทั่งมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ครั้งใหญ่ที่สุดในปี พ.ศ.2484 กล่าวคือ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ได้ประกาศยกเลิกกฎหมายป่าไม้อีก 19 ฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายป่าไม้ที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรตั้งแต่ฉบับแรกของไทย คือ :-

1. ประกาศพระบรมราชโองการ ว่าด้วยภาษีไม้ซอนสัก แลไม้กระยาเลย ลงวันอาทิตย์ เดือนสี่ แรมเบ็ดค่ำ ปีจอ ฉศก จุลศักราช 1236 (พ.ศ.2417)
2. ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่องซื้อขายไม้ซอนสัก ลงวันพุธ เดือนเก้า ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีวอก ฉศก จุลศักราช 1246 (พ.ศ.2427)
3. ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่องไม้ซอนสัก ลงวันอาทิตย์ เดือนเจ็ด ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีgul นพศก จุลศักราช 1249 (พ.ศ.2430)
4. ประกาศพระบรมราชโองการเพิ่มเติม เรื่องไม้ซอนสัก ลงวันจันทร์ เดือนสิบเอ็ด แรมค่ำหนึ่ง ปีgul นพศก จุลศักราช 1249 (พ.ศ.2430)
5. พระราชบัญญัติไม้ซุง และน้ำท่อนที่มีควงคราสเปลี่ยน ร.ศ.115 (พ.ศ.2440)
6. พระราชบัญญัติการรักษาป่าไม้ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2441)

7 เรื่องเดียวกัน, หน้า 80-81.

7. พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก รศ.116 (พ.ศ.2441)
8. พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบตัดรวามี่ รศ.117 (พ.ศ.2442)
9. พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบชักลากต้นไม้สักที่ยังมีได้เสียค่าคอและภาษี รศ.118 (พ.ศ.2443)
10. กฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยต้นไม้หลรอย รศ.119 (พ.ศ.2444)
11. กฎข้อบังคับอนุญาคำไม้สักในการปลูกสร้างที่ทำการ และสาธารณประโยชน์ รศ.119 (พ.ศ.2444)
12. พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ.2456
13. กฎข้อบังคับวางระเบียบ วิธีการจัดการรักษาป่า พ.ศ.2456
14. กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเก็บรวงผึ้ง พ.ศ.2464
15. กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะ เผาต้นไม้ขึ้นใน  
มณฑลปัตตานี พ.ศ. 2465
16. กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาต้นไม้ขึ้นยาง พ.ศ.  
2465
17. พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติพิศคามัญชาน พ.ศ. 2470 เฉพาะมาตรา  
4 (ก) และ (ข)
18. พระราชบัญญัติรักษาป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2479
19. พระราชบัญญัติควบคุมการหาของสน พ.ศ.2480  
แต่อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2532) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ได้ถูก  
แก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว รวม 8 ครั้ง ได้แก่
  1. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2491
  2. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2494
  3. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2503
  4. ประกาศคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 116) พ.ศ.2515
  5. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2518
  6. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2522
  7. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2525
  8. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2532<sup>8</sup>

<sup>8</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-83.

แนวความคิดในการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ได้เพิ่มความสำคัญในการรักษาป่าและการอนุรักษ์มากขึ้นเป็นลำดับ โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นและจากการที่พื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกทำลายลงเรื่อย ๆ รัฐได้คำนึงถึงการสงวนรักษาและอนุรักษ์โดยได้มีการริเริ่มตรากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและอนุรักษ์ป่าขึ้น ซึ่งในคําคถุหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ มีวิวัฒนาการมาเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ โดยในปี พ.ศ. 2438 มีสเลดอร์เฮสสเลด (Mr. H. Slade) ได้จัดทำรายงานสภาพการหาไม้ในประเทศไทยและได้เสนอให้มีการออกกฎหมายสำหรับควบคุมกิจการป่าไม้ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ใช้เป็นป่าสงวน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ในสมัยที่พระยาพนาบุตร (เปล่ง สาครบุตร) ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้ ได้พยายามเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการสงวนป่าต่อรัฐบาลหลายครั้ง จนในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเรียกว่า "พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481" นับว่าเป็นประวัติศาสตร์สำคัญของการป่าไม้ของประเทศไทยและเป็นบทความที่ Mr. H. Slade ได้เสนอไว้เมื่อ 42 ปีก่อน (ปี พ.ศ. 2439) พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน 2482 เป็นต้นไป<sup>9</sup> และได้มีการปรับปรุงแก้ไข รวม 2 ครั้ง คือ

1. พระราชบัญญัติคุ้มครอง และสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496
2. พระราชบัญญัติคุ้มครอง และสงวนป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497

ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่าป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่ง โดยได้กำหนดจุดหมายไว้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติว่าจะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทยหรือประมาณ 156 ล้านไร่ แต่ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมีได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมากจึงเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้งพื้นดินพังทลายลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตร และเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่ มีวิธีการอนุรักษ์ไม่เหมาะสม ต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานานจึงสามารถประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางกลุ่มบางพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้นกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำความผิดเช็ดหลาบ เป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะ

<sup>9</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 ตอนที่ 3 วันที่ 3 เมษายน 2452.

ต้องปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ที่สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่ และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า ทั้ง 3 ฉบับเสียหังสิ้น

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป<sup>10</sup> และได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัยจนถึงปัจจุบันรวม 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ. 2522
2. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3 ) พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีหลักการมุ่งเน้นในเรื่องการแบ่งแยกที่ดินที่เป็นป่าเพื่อสงวนและคุ้มครองไว้ ซึ่งต่างกับพระราชบัญญัติป่าไม้ที่มีหลักการมุ่งบังคับคุ้มครองไม้และของป่าที่มีอยู่ในป่าโดยกำหนดวิธีการหวงห้ามไว้ผู้ที่ประสงค์จะหาไม้หรือเก็บหาของป่าจะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งนี้รวมถึงการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ การแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การตั้งโรงค้ำไม้แปรรูปและการมีไม้แปรรูปไว้ในครอบครอง ซึ่งต้องขอรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย<sup>11</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ว่าหลักการจะแตกต่างกันแต่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับก็ยังมีได้ขัดแย้งกันแต่ประการใด ตรงข้ามกลับประสานสอดคล้องกันยิ่งขึ้น คงจะเห็นได้จากการอนุญาตหาไม้ หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ การนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ตลอดจนการควบคุมการแปรรูปไม้ ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ด้วยแล้วแต่กรณี

แม้ว่ารัฐ จะได้ออกกฎหมายคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าวบังคับใช้แล้วก็ตาม แต่ปัญหาการลดลงและสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ก็หาได้บรรเทาเบาบางลงแม้ หึ่งนี้ เป็นเพราะปัญหาการบุกรุกเข้าบนพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งการจัดจำแนกและรักษาที่ดินที่อยู่ในระบบความคุ้มครองตาม

<sup>10</sup> "พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507".

<sup>11</sup> วิชาธรรมศาสตร์, "กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ," ในกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน้าที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), หน้า 303-304.

กฎหมายโดยแท้จริงยังเป็นปัญหาในเรื่องของกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองของเอกชนอันมีอยู่เหนือพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้มาจากแนวคิดที่ว่าทรัพยากรป่าเป็นของรัฐและรัฐเป็นผู้เป็นเจ้าของในการจัดการดูแล รักษาและใช้ประโยชน์

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ

ในปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพะในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้รับความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับจนแทบเรียกได้ว่าถึงจุดวิกฤติแล้ว ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นเมื่อมองย้อนไปในประวัติศาสตร์การป่าไม้พบว่ามนุษย์มีแนวคิดที่ว่าป่าไม้ และผลผลิตจากป่าไม้เป็นของขวัญที่ธรรมชาติได้มอบให้มา (GIFT OF NATURE)<sup>12</sup> ป่าไม้เป็นสมบัติทางธรรมชาติหรือเป็นของกลางที่อานวยประโยชน์แก่มนุษย์โดยทั่วไปไม่มีใครเป็นเจ้าของ ดังนั้นมนุษย์จึงนำไม้จากป่าธรรมชาติออกมาใช้ประโยชน์มากมาย ป่าไม้จึงถูกมองว่ามีคุณค่าในเชิงพาณิชย์แต่เพียงอย่างเดียว โดยมุ่งแต่เฉพะการนำไม้ออกมาแสวงประโยชน์เพื่อเป็นตัวทำเงินรายได้ให้แก่รัฐ จากแนวความคิดดังกล่าวทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงเรื่อย ๆ ในหัวข้อนี้จึงมุ่งศึกษาและนำเสนอโครงสร้างและสาระของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ

### หลักการและแนวความคิดมูลฐาน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้วพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2534 ได้วางหลักการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติไว้ใน มาตรา 74 ดังนี้ คือ "รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และป้องกัน และขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม"

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐได้ให้ความสำคัญและให้ความสนใจต่อทรัพยากรธรรมชาติจึงได้บัญญัติไว้เป็นหลักการ นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

<sup>12</sup> อนวัช ยาริชัย, "กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 14.



พุทธศักราช 2534 แล้ว ในส่วนของหลักการและแนวคิดกฎหมายดังกล่าวยังปรากฏในหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย "ทรัพย์สินของแผ่นดิน" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สินคือ เป็นหลักการพื้นฐานของการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันส่วนหนึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 บัญญัติว่า

"สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

พิจารณาจากแง่ของกฎหมาย ที่ดินจึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นแหล่งที่มาของทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิด เพราะตามประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>13</sup> มาตรา 1 คำว่า "ที่ดิน" หมายความว่า "พื้นที่ดินทั่วไปและใต้ผืนดินรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย" และตามพระราชบัญญัติป่าไม้<sup>14</sup> มาตรา 4 (1) "ป่า" หมายความว่า "ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน" ส่วนนี้ก็มีบทนิยามไว้ใน มาตรา 4 (2) ให้ความหมายรวมถึงไม้ทุกชนิด และตามกฎหมายย่อมถือว่าเป็นส่วนควบของป่าไม้

ตามหลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมีหลักทั่วไปเบื้องต้นว่า ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติทั้งปวงในที่ดิน ย่อมถือว่าเป็นของรัฐ<sup>15</sup> หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเอกชนบุคคลใดจะมีกรรมสิทธิ์ หรือ สิทธิถือครองอย่างใด อย่างไม่ได้ทั้งสิ้น เพราะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนทุกคนมีสิทธิ์

<sup>13</sup>"ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497". ราชกิจจานุเบกษา 71 (30 พฤศจิกายน 2497).

<sup>14</sup>พระราชบัญญัติป่าไม้ พศ.2484 . ราชกิจจานุเบกษา 58 (15 ตุลาคม 2484).

<sup>15</sup>ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497

มาตรา 2 "ที่ดินซึ่งมิได้ตก เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ"

ใช้ประโยชน์ร่วมกันคั้งนั้น การทำให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิถือครองที่ดินได้จึง เป็นข้อยกเว้นและ การที่จะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์และสิทธิอื่นว่าในที่ดินได้ก็จะต้อง เป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย ที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง<sup>16</sup>

ภายใต้ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน จึงอาจกล่าวได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดที่ เป็นที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดย "สิทธิอธิปไตย" ของรัฐตามหลัก กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งในแง่ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ถือว่า ทรัพยากรธรรมชาติ ดังกล่าวนี้เป็น ทรัพย์สินที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน (Res Communis) และมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้ในฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (PUBLIC DOMAINE) เว้นแต่จะจะได้สงวนไว้เพื่อ ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าวนี้ จึงอยู่ ภายใต้อำนาจดูแลรักษาและการจัดการใช้ประโยชน์ของรัฐ ตามนโยบายของรัฐบาล โดยกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ได้รับมอบหมายให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการและบริหารเพื่อหารายได้มา หารูปารุง และพัฒนาประเทศอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นิยมเป็น ไปตามกฎหมายที่ตราออกมาในเรื่องนั้น ๆ<sup>17</sup>

#### กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ปัจจุบันมีลักษณะ เป็นไปในรูปแบบและโครงสร้าง ของการมุ่งแสวงประโยชน์จาก ไม้ด้วยมาตรการควบคุม คุ่มครอง และอนุรักษ์ ซึ่งพอจะจำแนก ลักษณะของกฎหมายออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ กฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์จาก

<sup>16</sup>ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497

มาตรา 3 "บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือ ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือ กฎหมายอื่น

<sup>17</sup>พินิจ ทัศนียานนท์, "กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ," วารสารสิ่งแวดล้อม (กันยายน 2529) : 38-40.

ทรัพย์สินทางปัญญา และกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพย์สินทางปัญญา<sup>18</sup>

1). กฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา

กฎหมายลักษณะนี้จะมีหลัก เกณฑ์และวิธีการคุ้มครองการทำน้ำ และของป่าหวงห้าม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ กำหนดข้อห้ามสำหรับผู้ที่มีได้รับอนุญาต ให้ใช้และแสวงประโยชน์และกำหนดโทษสำหรับการละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อห้าม โดยถือว่าเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 นับว่าเป็นกฎหมายหลัก หรือแม่บทของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ โดยยกเลิกกฎหมายเดิม รวมทั้งบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น วนส่วนที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือ ซึ่งแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ทันกับกาลสมัยต่อมาจึงได้มีการแก้ไขหลายครั้ง โดยได้ขยายการควบคุมออกไปกว้างกว่ากฎหมายป่าไม้ฉบับเดิม ซึ่งควบคุมไม้สักและไม้กระยาเสยมีค่าบางชนิดเท่านั้น โดยได้ให้อำนาจรัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดประเภท และชนิดไม้ และของป่าหวงห้ามควบคุมการทำน้ำและของป่าหวงห้าม การทำน้ำและของป่าเคลื่อนที่ การควบคุมไม้ในลำน้ำ ควบคุมการแปรรูปไม้และการแผ้วถางป่า

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 นี้เน้นหนักไปในเรื่องการสงวนรักษาน้ำมีค่าจึงได้มีการกำหนดประเภทของน้ำหวงห้าม<sup>19</sup> การทำน้ำหวงห้าม<sup>20</sup> ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด หรือต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการ และเงื่อนไขตามกฎกระทรวง<sup>21</sup>

การแผ้วถางป่าเป็นวิธีการกระทำที่ป่าเสื่อมสภาพหรือเสียหายอย่างมาก พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 จึงมีบทบัญญัติควบคุมการแผ้วถางป่าไว้ ขณะเดียวกันก็มีบทกเว้นการแผ้วถางป่าและบทสันนิษฐานการแผ้วถางป่าด้วย<sup>22</sup>บทบัญญัติเกี่ยวกับการแผ้วถางป่านี้มีจุดมุ่งหมาย

<sup>18</sup>อนวัช ยาริชัย, "กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพย์สินทางปัญญา", หน้า 32.

<sup>19</sup>พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484, มาตรา 6 และ 7

<sup>20</sup>พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484, มาตรา 11, 12, 13 และ 25

<sup>21</sup>พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484, มาตรา 58 และ 63

<sup>22</sup>พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484, มาตรา 54 และ 55

เพื่อคุ้มครองรักษาป่าไม้ให้ถูกทำลาย โดยเฉพาะการแผ้วถางป่า เพื่อหาไร่เลื่อนลอย หรือยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>23</sup>

ส่วนบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน คือ จะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ ปรับตั้งแต่ 10,000 ถึง 100,000 บาท และจะต้องออกไปจากป่าที่ครอบครองนั้นด้วย

## 2). กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของไทยที่มีอยู่มาจนถึงปัจจุบันนี้คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ ถือเป็นกฎหมายอนุรักษ์โดยจัดระบบพื้นที่คุ้มครอง เพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรทาง เศรษฐกิจตามหลักวิชาการป่าไม้

การออกกฎหมายสงวนและคุ้มครองป่า โดยกำหนดป่าที่ต้องการอนุรักษ์ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้มีการสงวนและคุ้มครองอย่างใกล้ชิด เพื่อหยุดยั้งการแผ้วถางทำลายพื้นที่ป่า ทำให้ป่าไม้มีเสถียรภาพดีขึ้น และมีการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปปลูกป่าไม้หมุนเวียนเพื่อนำไม้มาใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมบางประเภท อันจะเกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของชาติ และช่วยให้การอนุรักษ์ป่าไม้ได้ผลไปพร้อม ๆ กัน มาตรการนี้มีอยู่ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

ส่วนกฎหมายที่กำหนดพื้นที่อนุรักษ์โดยห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพป่า โดยต้องการอนุรักษ์ไว้ให้เหมือนสภาพเดิมให้มากที่สุด เพื่อรักษาพันธุ์ไม้พันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์อันงดงามของป่าให้อยู่ในสภาพธรรมชาติ โดยห้ามการหาไม้ หางของป่า หาเหมืองแร่ หรือกระทำการใดอันเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ให้ป่าที่สวยงาม กฎหมายดังกล่าวนี้ คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535<sup>24</sup>

<sup>23</sup>รัฐศรี สมนึก, "กฎหมายว่าด้วยป่าไม้", ในกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน่วยที่ 1-7. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), หน้า 230.

<sup>24</sup>อนวัช ยาวิชัย, "กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า," หน้า 37-38.

ก. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

เนื่องจากมีเหตุผลว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ที่เซ็งคับอยู่ในความควบคุมเฉพาะไม้ และของป่า ที่ประกาศหวงห้ามเท่านั้นส่วนที่มีได้ประกาศหวงห้ามก็มีการทำออกกันอย่างไม่มีขอบเขต ส่วนการแผ้วถางป่าก็สามารถจะควบคุมได้ทั่วถึง การที่มีการรังวัดหมายเขตป่า กำหนดค่าธรรมค่าให้เป็นป่าสงวนแห่งชาตินี้เท่ากับทำให้ป่าไม้เสียรภาพยิ่งขึ้น รัฐหรือเอกชนจะลงทุนปลูกสร้างบำรุงรักษาป่า หรือใช้ประโยชน์อื่นใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็มักต้องเสี่ยงต่อการลงทุน ผู้ใดจะทำไม้หรือเก็บหาของป่าทุกชนิดทำเหมืองแร่หรือทำประโยชน์อื่นใดในป่าสงวนแห่งชาติ ก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ บางกรณีก็ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เพราะในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกในปี พ.ศ.2504 กำหนดว่าจะสงวนป่าไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทย หรือ 156 ล้านไร่ นอกจากนี้ ป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้วตามกฎหมายฉบับที่หกเลิกไป และที่ยังมีได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้เบรียลบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้งพื้นดินพังทลาย ลาน้ำคั่งเขิน หรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตร และเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้เพื่อกำหนดครุฑาให้เหมาะสมกับกาลสมัย<sup>25</sup>

ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 4 ให้คานิยาม "ป่า" หมายความว่า "ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย" ซึ่งนับว่าครอบคลุมได้กว้างขวางกว่าคานิยามของกฎหมายป่าไม้ และเปิดโอกาสให้กรมป่าไม้หรือรัฐสงวน ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ และที่ชายทะเล ซึ่งอาจจะมีป่าไม้ปกคลุมอยู่ได้อีกด้วย ในมาตราเดียวกันนี้ยังให้คานิยามของป่าที่กว้างขวางกว่ากฎหมายป่าไม้กล่าวคือ ได้รวม เขา ชากสัตว์ ไร่ หนึ่ง นอ งา

<sup>25</sup>ดุสิต พาณิชพัฒน์, ผ่อง เล่งอี และศรียาชา เจริญพานิช, "กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้," ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม หน้าที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 175-176.

กรม นาย กระจก ชน ตลอดจนดิน หิน กรวด หินทราย แร่ และน้ำฝนเข้าไปด้วย ซึ่ง หมายความว่า การนำออกหรือเก็บหาของป่าเหล่านี้ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้น

ส่วนการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้บัญญัติไว้รัดกุมกว่ากฎหมายป่าไม้ โดย มาตรา 14 ว่า "ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไร่ ไร่เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่ สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

1. ทำไร่หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าหาประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 กระทำการตามมาตรา 17 ศึกษาวิจัยทางวิชาการ ใช้ประโยชน์ตาม มาตรา 18 หรือ กระทำการตามมาตรา 19 หรือ มาตรา 20

2. ทำไร่หวงห้าม หรือเก็บของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ อย่างไรก็ตามก็ยังมี มาตรา 15 บัญญัติไว้อีกว่า "การทำไร่หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แห่งหนึ่งแห่งใดโดย เฉพาะซึ่งก็หมายความว่าบรรดาไม้และของป่าทุกชนิดจะหวงห้ามตามกฎหมาย ป่าไม้ หรือไม่ก็ตามจะนำออกได้ ต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งทำให้ป่าไม้ได้รับการอนุรักษ์คุ้มครองมากขึ้น"

มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติได้ให้ความคุ้มครองแก่ป่าไม้ที่เรียกว่า ป่าธรรมดา โดยได้บัญญัติว่า "เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม และรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

1. สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือห่างไกลเว้นการกระทำใด ๆ ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏ หรือเหตุอันควรระวังว่ามีการกระทำผิดตาม - พระราชบัญญัติ

2. สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ รื้อถอน แกะไซหรือหาประการอื่นใด แก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดค่าให้

3. ยึด ทำลาย รื้อถอน แกะไซ หรือหาประการอื่น เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (2) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือปรากฏผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวและได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อ การนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดเชย หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมดหรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาด หรือขายโดยวิธีที่เห็นสมควร เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายนั้น และให้พนักงาน

ใน มาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขาย - ทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม (ในกรณีที่ทรัพย์สินเป็นของเสียหาย เมื่อขายแล้วได้เงินเป็นจำนวนสุทธิ เท่าใดให้ออว์เป็นตัวแทนทรัพย์สิน)

4. ค่าเงินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน<sup>26</sup>

บทบัญญัติมาตรานี้ กำหนดค่าให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ แต่งตั้งขึ้นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติแต่ละป่า ซึ่งแตกต่างกับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ทั่ว ๆ ไปตามมาตรา 5 ดังนั้นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรานี้ ปกติต้องเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เช่น นายอำเภอ ป่าไม้เขต ผู้ว่าราชการจังหวัด และอธิบดีกรมป่าไม้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

นอกจากนี้ตามบทบัญญัติในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งระบุว่า "ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติใดมีสภาพเสื่อมโทรม โดยมีไม้มีค่าเหลืออยู่เป็นส่วนใหญ่ และป่าสงวนแห่งชาตินั้นน่าจะกลับฟื้นคืนคืนได้เองตามธรรมชาติ อธิบดี(กรมป่าไม้) โดยอนุมัติรัฐมนตรี(กระทรวง เกษตรและสหกรณ์) มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือ ให้นำบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้ ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขในหนังสืออนุญาต"

หลักการตามมาตรานี้กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและได้รับอนุมัติให้เข้าปฏิบัติได้ เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2512 นับว่าเป็นมาตรการที่เชิงสวนบริษัทหรือเอกชนที่เข้าไม้เป็นวัตถุประสงค์หรือเป็นเชื้อเพลิง เช่น โรงงานกระดาษ โรงงานไม้อัด โรงงานแปรรูปไม้ โรงงานยาสูบ โรงเครื่องปั้นดินเผา ลงทุนบูรณะปรับปรุงพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้สมบูรณ์ด้วยพรรณไม้มีค่า หรือไม้โตเร็วบ่อนความต้องการของคน ขณะเดียวกันยังอำนวยความสะดวกในทางอนุรักษ์ ดินและน้ำบนตัวด้วย โดยผู้รับอนุญาตจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการเช่าหรือเข้าประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งภาระของรัฐที่จะต้องลงทุนปลูกสร้างสวนป่าด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง<sup>27</sup>

<sup>26</sup>อนวัช ยาวิชัย, "กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า", หน้า 39-40.

<sup>27</sup>คุสิศ พานิชพัลล์, ผ่อง เล่งอี และศรีราชา เจริญพานิช, "กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้," ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7. หน้า 176.

ในส่วนของบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 31 ซึ่งบัญญัติว่าผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท ถ้าการฝ่าฝืนดังกล่าวในวรรคหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่

(1) ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือน้ำหวงห้ามประเภท ข. ตามกฎหมายว่าด้วยต้นไม้ หรือ

(2) ไม้เนื้อที่ เป็นคันหรือเป็นท่อนอย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินกว่ายี่สิบคันหรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้เกินสิบลูกบาศก์เมตร ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ฯลฯ

## ข. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้ประกาศใช้มาแล้วมุ่งควบคุมผลประโยชน์ทางตรงที่จะได้รับจากป่าไม้เท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงผลประโยชน์ทางอ้อม โดยเฉพาะด้านนันทนาการหรือสุนทรีย์ภาพมากนัก นอกจากนี้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติยังยินยอมให้มีการอนุญาตหาไม้ เก็บหาของป่า หาเหมืองแร่ หาหิน และที่อยู่อาศัย หรือหาประโยชน์ด้านต่างๆ นอกจากนี้เมื่อได้กำหนดป่าใดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ก็หาได้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ประจำเพื่อป้องกันและบำรุงรักษาป่าอย่างเพียงพอ ส่วนใหญ่อาศัยเจ้าหน้าที่ป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัด ป่าไม้อำเภอ ที่มีจำนวนน้อย และมีสำนักงานอยู่ในตัวเมืองห่างไกลจากป่า แม้จะมีหน่วยป้องกันรักษาป่าอยู่บ้างก็มีจำนวนน้อยได้สัดส่วนกับเนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กว้างไพศาล สถานการณ์ป่าสงวนแห่งชาติจึงไม่ดีกว่าป่าธรรมดาเท่าใดนักยังคงถูกลักลอบตัดคั้นไม้บุก เบิก เอาพื้นที่ป่าเพื่อทำการ เพาะปลูกและประโยชน์อื่น ๆ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ (NATIONAL PARK) ขึ้นเมื่อ พ.ศ.2504 เมื่อได้มีการสำรวจรังวัด กำหนดพื้นที่ใดให้เป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว ก็จัดให้มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ประจำทุกแห่งจึงสามารถให้ความคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีอยู่ในอุทยานแห่งชาติทุกประเภททุกชนิดไม่ว่าจะเป็น พืชหรือสัตว์ ตลอดจนหินงอกหินย้อยอันงดงามที่อยู่ในสภาพธรรมชาติ อนุญาตให้มีการหาไม้ เก็บหาของป่า หาเหมืองแร่ หรือกระทำการอันเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติ แต่มีวัตถุประสงค์เน้นหนักไปบนทางให้ประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นสถานที่พักผ่อนคันคว้าทางธรรมชาติ ซึ่งทำให้เกิดมีรายได้ต่อรัฐ และต่อราษฎรในท้องถิ่นที่อุทยานแห่งชาติตั้งอยู่รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการท่องเที่ยวทุกประเภท ยิ่งถือว่าเป็นการอนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอันน่าได้สมบูรณภาพว่า



เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แล้ว จะมีบทบัญญัติให้การคุ้มครองและดูแลรักษาป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ โดยได้มีมาตรา 16 บัญญัติห้ามกระทำการต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักรถึง 90 ประเภท และมีข้อสำคัญ 5 ข้อ คือมาตรา 16 ห้ามมิให้ผู้ใด (1) ยึดถือ หรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า (2) เก็บหา นำออกนอกป่าด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือ ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ (3) นำสัตว์ออกไปหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายต่อสัตว์ (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย และ (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้ทางน้ำ ท้อง บึง ท่วมตัน หรือเหือดแห้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>28</sup>

#### ค. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดพื้นที่อนุรักษ์ไว้เช่นเดียวกัน ให้อำนาจรัฐบาลกำหนด บริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยตลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดดังกล่าวให้ทำโดยประกาศพระราชกฤษฎีกา เช่นเดียวกับอุทยานแห่งชาติ นอกจากนั้นที่ดินที่จะประกาศให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ต้องเป็นที่ดินที่มีอยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีเขตพวงกมเมือง เช่นเดียวกัน และได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือ หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผาทำลายต้นไม้อื่นหรือพฤษชาติอื่น การที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าได้ ห้ามการกระทำเหล่านี้ ถึงแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าก็ตาม แต่โดยปริยายแล้ว ต้นไม้ซึ่งขึ้นอยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าว ย่อมได้รับการคุ้มครองไปด้วย จึงอาจจัดได้ว่าในเขตพื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าก็เป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ด้วย

สำหรับโทษที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้น ก็จะต้องได้รับโทษตาม มาตรา 47 คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>29</sup>

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

<sup>29</sup> อนวัช ยาวิชัย, "กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า", หน้า 44.

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการศึกษาถึงแนวคิดและหลักกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวน ต่อไปผู้เขียนจะกล่าวถึงความร่วมมือในระดับประเทศซึ่งเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐได้มีนโยบายส่งเสริมความร่วมมือดังกล่าว

### นโยบายนการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ในกลุ่มประเทศอาเซียน

เนื่องจากประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มีลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจ ลักษณะทางภูมิศาสตร์และดินฟ้าอากาศใกล้เคียงกัน ปัญหาของป่าไม้แต่ละประเทศก็คล้ายคลึงกันกับประเทศไทย คือพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว แต่ละประเทศได้ค้นคิดหาแนวทางแก้ไขเป็นของตนเอง และต่างก็คิดว่าแนวทางของคนนั้นอาจจะแก้ไขปัญหาคงคนได้

ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของแต่ละประเทศในเอเชียก็เพื่อบูรณาการพื้นที่ป่าไม้ให้คงอยู่ - โดยไม่มีมาตรการต่างว่กันออกไป จากการศึกษาพบว่าเกือบทุกประเทศในทวีปเอเชียได้มีการริเริ่มและจัดการเกี่ยวกับพื้นที่ป่าคุ้มครองมาเป็นเวลานานแล้ว ก่อนที่จะได้มีการหาความตกลงร่วมกันของกลุ่มประเทศอาเซียน

ในกลุ่มประเทศอาเซียนประกอบด้วยบรูไน, อินโดนีเซีย, มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์ และไทย ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ป่าไม้จึงได้จัดการประชุมในกลุ่มประเทศอาเซียนขึ้นที่กรุงมะนิลา ในปี ค.ศ.1981 เป็นครั้งที่ 1 เพื่อมีข้อตกลงร่วมกันในการจัดการเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองป่าไม้

ต่อมา ในปี ค.ศ.1984 ได้มีการประชุมร่วมกันอีกครั้งเป็นครั้งที่ 2 และได้มีการปรับปรุงข้อตกลงอีกครั้ง ในปี ค.ศ.1988 จนกระทั่งออกมาเป็นนโยบายที่จะนำเสนอต่อไป โดย Dr.Chew Wee-Lek, UNEP Consultant และ Dr.Warren Y. Brockelman, Director, Center for Wildlife Research, Mahidol University.<sup>30</sup>

ข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มประเทศอาเซียนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติ และทรัพยากร

---

<sup>30</sup>Chew Wee-Lek and Warren Y. Brockelman, ASEAN HERITAGE PARKS AND RESERVES 2 nd ED. (ASEAN SENIOR OFFICIALS ON THE ENVIRONMENT in collaboration with JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY and UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 1988) p.3.

ธรรมชาติ ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 5 ประเทศ ตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีหลักการร่วมกันเบื้องต้น และรายละเอียดดังนี้คือ (เนื้อหาความตกลงร่วมกันนั้นผู้เขียนหยิบยก เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์นี้เท่านั้น)

#### หลักการร่วมกันของกลุ่มประเทศอาเซียน<sup>31</sup>

1. ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันและอนาคต
2. ตระหนักในคุณค่าที่เพิ่มขึ้นในแง่ วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ
3. ตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างการอนุรักษ์ และการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งการอนุรักษ์มีความจำเป็นต่อการพัฒนาแบบยั่งยืน และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีความจำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายของการอนุรักษ์ในระยะยาว
4. ตระหนักในความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรสิ่งมีชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ในระบบนิเวศน์เดียวกัน
5. ต้องมีการดำเนินการ ทั้งในส่วนของแต่ละประเทศ และในส่วนของการร่วมมือกันในการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรสิ่งมีชีวิต และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ที่แต่ละประเทศต้องพึงพหุอาศัย
6. เห็นความสำคัญของการร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย
7. ต้องมีความเชื่อว่าวิธีการที่สำคัญที่นำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ คือการสรุปและดำเนินการตามความตกลงร่วมกัน

จากหลักการร่วมกันดังกล่าวข้างต้น ประเทศในกลุ่มอาเซียนยังได้กำหนดข้อตกลงร่วมกันในรายละเอียด เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญอีกด้วยกล่าวคือ<sup>32</sup>

#### ก. การอนุรักษ์และการพัฒนา

หลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในกลุ่มข้อตกลงร่วมกันจะต้องยอมรับ

<sup>31</sup>Ibid, p.130.

<sup>32</sup>Ibid, p.131-135.

มาตรการที่จำเป็นในการรักษากระบวนการนิเวศวิทยา และระบบค่าจูนสิ่งมีชีวิตเพื่อการอนุรักษ์ ความหลากหลายทางพันธุกรรม และเป็นการประกันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแบบ ยั่งยืนภายใต้การอารักขาให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของ การพัฒนาที่ยั่งยืน ภาษาคำกรอบของกฎหมายของแต่ละประเทศ และจะต้องมีการพัฒนากลยุทธ์ ในการอนุรักษ์และให้ความร่วมมือ ภาษาในกรอบของกลวิธีการอนุรักษ์ในระดับท้องถิ่นด้วย

### ข. การวางแผนพัฒนา

ประเทศในกลุ่มความตกลงร่วมกัน จะใช้มาตรการที่จำเป็นทั้งหมดภายใต้กรอบ ของกฎหมายของแต่ละประเทศ และเพื่อให้เกิดผลดังกล่าวจะบรรจุหลักการ และนโยบายไว้ใน การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

### ค. พื้นที่ครอบคลุมพรรณไม้และทรัพยากรป่าไม้

ประเทศต่างๆในกลุ่มความตกลงร่วมกันต้องใช้มาตรการต่างๆ เพื่อรักษาพรรณไม้ และทรัพยากรป่าไม้ โดยต้องมีมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

- มาตรการควบคุมไม้ให้พรรณไม้หมดคาบ
- มาตรการป้องกันเห็บ
- ป้องกันไม้ให้สัตว์กินพืชพรรณ โดยต้องกำหนด เขตและระยะเวลา เพื่อให้มีการสร้างทดแทนให้ทัน
- ควบคุมการทำเหมืองและการใช้ประโยชน์จากแร่ เพื่อลดการรบกวน ระบบพืชพรรณ และเพื่อให้พืชพรรณได้เจริญเติบโตหลังจากถูกทำลายไป
- จัดแบ่งพื้นที่ป่าสงวนเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นมาตรการสำคัญอีก ข้อหนึ่ง ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวได้กำหนดไว้ และยังคงกำหนดอีกว่าในการปลูกต้นไม้ขึ้นต้องหลีกเลี่ยง การปลูกไม้ชนิดเดียว เพราะจะทำให้ไม่เกิดความสมดุลทางนิเวศน์ และในแผนการจัดการป่าไม้ ต้องยึดหลักนิเวศวิทยา เพื่อรักษาสภาพของผลผลิตที่เหมาะสมในระยะยาว รวมทั้งหลีกเลี่ยง การหมดคาบของทรัพยากร

### ง. เขตคุ้มครอง<sup>33</sup>

<sup>33</sup>Ibid, p.139-140.

ในความตกลงร่วมกันของกลุ่มประเทศอาเซียนนั้น ได้กำหนด เขตคุ้มครองและพื้นที่หนึ่งในเขตคุ้มครอง คือ เขตพื้นที่ป่าสงวน

เขตป่าสงวน ความตกลงร่วม หมายถึง พื้นที่ซึ่งจัดสรรไว้เพื่ออนุรักษ์ระบบนิเวศน์เฉพาะแห่ง เป็นที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ เป็นพื้นที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับอนุรักษทรัพยากรธรรมชาติ หรือวัตถุ หรือพื้นที่ที่มีความสำคัญทางวิทยาศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรม หรือการพักผ่อนหย่อนใจ

ภายหลังจากการจัดตั้งป่าสงวนแล้ว อาณาเขตต้องไม่เปลี่ยนแปลงหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของป่าสงวนจะโอนกันไม่ได้ ยกเว้นจะโอนได้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย

พื้นที่ป่าสงวนต้องนำมาเข้าให้ตรงกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติ และต้องห้ามกระทำการต่าง ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ในเขตพื้นที่คุ้มครองที่จัดตั้งขึ้นเป็นเขตป่าสงวนตามความตกลงนี้ประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนจะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังนี้

ก. เตรียมแผนการจัดการ และ การดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้พื้นที่ป่าสงวน

ข. จัดตั้งเขตกันชนทั้งบนบกและในน้ำรอบๆ เขตคุ้มครองโดยห้ามไม่ให้มีกิจกรรมที่อาจเป็นผลเสียในเขตกันชนได้ กล่าวคือจะมีกิจกรรมได้ก็แต่เฉพาะที่จะเป็นกิจกรรมส่งเสริมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์

ในส่วนของรัฐเองต้องมีมาตรการที่จะไม่นำพืช หรือสัตว์จากที่อื่นเข้ามาในเขตคุ้มครองดังกล่าว รวมทั้งจะต้องไม่ใช้สารพิษที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ในเขตคุ้มครองซึ่ง เป็นป่าสงวน

บรรทัดฐานในการเลือกและการจัดตั้ง เขตคุ้มครองต้องพิจารณาถึง ความสำคัญระดับชาติและระดับท้องถิ่น ความเร่งด่วนในการรักษากระบวนการทางนิเวศวิทยา และการอนุรักษ์ธรรมชาติ เป็นสำคัญ

จากที่กล่าวมา เป็นความตกลงร่วมกันของประเทศในกลุ่มอาเซียน เกี่ยวกับหลักการอนุรักษ์พื้นที่คุ้มครองในรูปของป่าสงวน และนโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งแนวทางและวิธีการ เพื่อนำไปสู่กลุ่มประเทศที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติตามที่กลุ่มประเทศอาเซียนได้ตั้งความหวังไว้ โดยผู้เขียนจะกล่าวถึง - นโยบายของแต่ละประเทศในกลุ่มอาเซียน เกี่ยวกับนโยบายการคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนและป่าไม้ ดังนี้

นโยบายการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ของกลุ่มประเทศอาเซียน ได้แก่

ก. บรูไน

ประเทศบรูไนเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มอาเซียน ซึ่งได้เข้าร่วมกับกลุ่มประเทศอาเซียนหาความตกลงร่วมกันเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลของประเทศไทยต่าง ๆ มาใช้ร่วมกัน และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ของการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้มาใช้ร่วมกันในระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน

ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศบรูไนนับว่ายังอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์มากซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งประเทศบรูไนมีพื้นที่ทั้งหมดรวมประมาณ 5,765 ตารางกิโลเมตร แต่ก็ยังคงประสบปัญหาการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้อยู่เสมอ

การจัดการป่าไม้ของประเทศบรูไนขึ้นอยู่กับ กรมป่าไม้ กระทรวงอุตสาหกรรมและทรัพยากรธรรมชาติ การป่าไม้ของบรูไนประสบปัญหาหลักคือ การขาดแคลนบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในแต่ละด้าน ประเทศบรูไนจึงแก้ปัญหาด้วยการจ้างบุคลากรที่จำเป็นจากต่างประเทศ เช่น ประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย และ ฟิลิปปินส์ เพื่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ภายในประเทศ และฝึกอบรมบุคลากรและเจ้าหน้าที่ของประเทศ

ประเทศบรูไนเห็นความสำคัญของพื้นที่ป่าไม้ และได้มีการจัดแบ่งพื้นที่คุ้มครอง โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป่าไม้ได้มีนโยบายที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในระยะยาวตั้งแต่ประมาณปี ค.ศ. 1933 แล้ว โดยแบ่งแยกเป็นพื้นที่อนุรักษ์เพื่ออนุรักษ์, เพื่อการท่องเที่ยว, เพื่อเป็นป่าผลิต และเพื่อเป็นป่ากิจกรรม ซึ่งสามารถแยกประเภทพื้นที่ป่าใหญ่ ๆ ออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. อุทยานแห่งชาติ
2. ป่าสงวนและคุ้มครองสัตว์
3. ป่าสงวนแห่งชาติ

โดยพื้นที่แต่ละประเภทมีการตรากฎหมายออกคุ้มครอง ซึ่งอยู่บนบรรทัดฐานของความตกลงกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้

ข. อินโดนีเซีย

ปัจจุบันนี้พื้นที่ประมาณร้อยละ 10 ของป่าไม้ทั้งหมดของประเทศอินโดนีเซีย ถูก

ทาลายลงจนกลายเป็นพื้นที่ว่างเปล่าและไม่สามารถนำมาใช้ผลิตพืชผลทางเกษตรต่อไปได้ นอกจากนั้นยังมีพื้นที่ป่าไม้อีกหลายแห่งที่กำลังถูกบุกรุกอยู่โดยเฉพาะเกาะชวา เป็นเกาะที่มีอัตรา-  
 พลเมืองหนาแน่นที่สุด ความหนาแน่นของพลเมืองดังกล่าว ประกอบกับความยากจน ความไม่รู้  
 หนังสือ และการยึดมั่นในอาชีพการเกษตรเป็นหลัก ทำให้ประเทศอินโดนีเซียประสบปัญหาในด้าน  
 พื้นที่ป่าไม้

พื้นที่ป่าไม้ส่วนใหญ่ในบริเวณที่มีประชากรอยู่กันอย่างหนาแน่นนั้น ประชาชนจะ  
 บุกเบิกใช้พื้นที่ทำการเกษตร และด้วยความที่ไม่รู้หนังสือไม่รู้จักรหัสการที่ถูกคั่ง จึงใช้พื้นที่ดิน  
 อย่างไม่ถูกต้อง ทำให้ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ในทางตรงข้ามในบริเวณที่มีพื้นที่ป่าไม้อยู่มาก  
 ประชากรมีงานน้อยราษฎรก็จะใช้พื้นที่ป่าไม้อย่างฟุ่มเฟือยมีการย้ายที่เพาะปลูกกันบ่อย จนเกิด  
 เป็นการหาไร่เลื่อนลอยขึ้นอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง พื้นที่ป่าไม้จึงถูกทาลายลงอย่างรวดเร็ว  
 ทำให้ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นแหล่งผลิตไม้เนื้อแข็ง เมืองร้อนที่ใหญ่ที่สุดของโลกจำเป็นต้องหา  
 ทางแก้ไข เพื่อลดอัตราการทาลายพื้นที่ป่าไม้ลง<sup>34</sup>

ประวัติศาสตร์ของการอนุรักษ์พื้นที่ในอินโดนีเซียนั้นเริ่มตั้งแต่ สมัยที่เป็นอาณานิคม เมื่อรัฐบาลอาณานิคมของ เนเธอร์แลนด์ประกาศว่าให้ป่าสงวนแห่งชาติชินคาสุเป็นป่าสงวน  
 แห่งชาติแห่งแรกในปี พ.ศ. 2432

นโยบายการอนุรักษ์ของรัฐบาลมีพื้นฐานมากจากความปรารถนาที่จะส่งเสริมการ  
 พัฒนาวัฒนธรรมและ เศรษฐกิจของชาวอินโดนีเซียให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติเพื่อ  
 เป็นการรักษาตัวอย่างของระบบนิเวศน์ทั้งหมดภายในประเทศ รัฐบาลอินโดนีเซียได้พยายาม  
 จัดตั้งและจัดการระบบนิเวศน์ของวนอุทยานและป่าสงวนแห่งชาติให้ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้คือร้อยละ  
 10 ของพื้นที่ประเทศ

ในส่วนของบทบัญญัติกฎหมายนั้นรัฐบาลของอินโดนีเซียได้ตรากฎหมายหลายฉบับ  
 ออกใช้เพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ ได้แก่ พระราชบัญญัติพื้นฐานสำหรับป่าไม้ พ.ศ. 2510, พระราช  
 บัญญัติพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2525 และพระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.  
 2474 ความรับผิดชอบในการดูแลพื้นที่บนบกขึ้นกับอธิบดีกรมการคุ้มครองป่าไม้ และการอนุรักษ์-

<sup>34</sup> อานวย คอวณิช, "การส่งเสริมการป่าไม้ของต่างประเทศ," ใน ความรู้ทั่วไป  
 เกี่ยวกับการส่งเสริมการป่าไม้ หน้าที่ 8-15. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย  
 สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534), หน้า 562.

ธรรมชาติ กระทรวงป่าไม้ ซึ่งมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ กรุงเวียงจันทน์ โดยดำเนินงานผ่านช่างงานสำนักงานท้องถิ่น

นอกจากนี้รัฐบาลของประเทศอินโดนีเซียได้จัดตั้งพื้นที่คุ้มครอง 6 รูปแบบ คือ อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าสงวนสำหรับราชการล่าสัตว์ ป่าสงวนเพื่อการกีฬา อุทยานเพื่อการพักผ่อน และป่าคุ้มครอง ขึ้นเพื่อลดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ที่มีวันยิ่งเพิ่มมากขึ้น

### ค. มาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียเป็นอีกประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศอาเซียน ที่ประสบปัญหาพื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกทำลายเป็นจำนวนมาก พื้นที่ป่าไม้ของมาเลเซียได้มีการแบ่งเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานเหมือนเช่นประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มอาเซียน

ประเทศมาเลเซียมีการแบ่งพื้นที่ป่าเป็น 2 ประเภทเหมือนประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียนแต่จะมีลักษณะพิเศษว่าตรงที่รัฐบาลมิได้กำหนดหลักการหรือนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าทั้ง 2 ประเภทไว้ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ แผนพัฒนาตัวเลข จึงหาให้พื้นที่ป่าไม้ทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวขาดการควบคุมดูแลจากรัฐอย่างเต็มที่ หรือกล่าวอีกอย่างก็คือขาดหลักการและขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

หน่วยงานและบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ ยังไม่มีลักษณะเป็นเอกภาพ กล่าวคือ มีการแบ่งพื้นที่กันรับผิดชอบและบังคับใช้ ตัวอย่างเช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทยานคามาน เนการา ซึ่งประกาศใช้เมื่อพ.ศ. 2482 นั้น จะครอบคลุมเฉพาะบางรัฐได้แก่รัฐปาหัง ตรังกานู และกลันตัน ซึ่งเป็นพื้นที่ของอุทยานคามาน เนการา ครอบคลุมใน 3 รัฐนี้เท่านั้น

ในส่วนคาบสมุทรมมาเลเซีย อุทยานแห่งชาติอยู่ภายใต้การจัดการของ กรมอุทยานแห่งชาติและสัตว์ป่า อธิบดีกรมขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่ขึ้นกับกรมป่าไม้

แต่ในรัฐซาราวัก อุทยานแห่งชาติอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของอธิบดีกรมป่าไม้ รัฐบาลามิอีกระบบหนึ่งคือ รัฐแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อดูแลพื้นที่คุ้มครองนั้น ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้นย่อมนจะเห็นได้ว่า นโยบายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ของมาเลเซียนั้นยังขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องควบคุมดูแล และมีการแบ่งแยกพื้นที่กันรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของบทบัญญัติกฎหมายที่ตราออกมาใช้มาได้มีการบังคับใช้ทั่วประเทศ แต่มีลักษณะบังคับใช้ตามพื้นที่ ซึ่ง เมื่อประเทศมาเลเซียเป็นหนึ่ง



ในกลุ่มประเทศอาเซียนที่เข้าประชุมหาความตกลงกัน ในเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้แล้ว ประเทศมาเลเซียได้พยายามพัฒนา ทั้งนโยบายและหลักกฎหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับที่มีหลักการข้อตกลงร่วมกัน

### ง. ฟิลิปปินส์

แมคคอย และ เคจัส (Mc Coy & De Jesus) ได้กล่าวไว้ว่าเมื่อ 2 ศตวรรษที่แล้วมา หมู่เกาะต่างๆ ของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เต็มไปด้วยป่าไม้อันหนาทึบและมีผู้คนอาศัยอยู่น้อย ปัจจุบันป่าไม้ในสภาพหนาที่บจะยังคง เหลืออยู่แต่เฉพาะในท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล ไม่มีทางคมนาคมเข้าถึงได้เท่านั้น ในบริเวณที่พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลาย และในท้องถิ่นที่มีสภาพป่าเสื่อมทรามอยู่ในขณะนี้ มีทั้งคนในท้องถิ่นเองและกลุ่มคนจากนอกท้องถิ่นที่เข้าไปตั้งหลักฐานหาไร่ปลูพืชลงบนพื้นดินดังกล่าวเต็มไปหมด ทำให้พื้นดินไม่มีโอกาสพักฟื้นตัว และกลับมีสภาพเลวร้ายลงไปอีกซึ่งผลที่ได้รับจึงตกต่ำลงทุกปี นอกจากนั้นการทำไม้ การทำเหมืองแร่ รวมทั้งโครงการสร้างโรงไฟฟ้าของรัฐบาลก็ทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงด้วย<sup>35</sup>

การทำลายพื้นที่ป่าไม้ของประเทศฟิลิปปินส์ มีลักษณะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งถึง พ.ศ.2514 รัฐบาลของประเทศฟิลิปปินส์ จึงได้ทราบว่าอัตราการทำลายพื้นที่ของประเทศเฉลี่ยสูงถึงปีละ 10.75 ล้านไร่ กระทรวงเกษตรและทรัพยากรแห่งชาติได้กล่าวเตือนว่าสถานการณ์ป่าไม้ของประเทศกำลัง เข้าสู่ภาวะวิกฤติแล้ว ภายในพ.ศ.2543 จะไม่มีป่าไม้ที่เคยแน่นทึบเหลืออยู่ในประเทศฟิลิปปินส์เลย

จากภาพถ่ายดาวเทียมแสดงให้เห็นว่าพื้นที่ที่ประกาศว่าเป็นป่า เมื่อพ.ศ.2526 ประมาณว่าครั้งหนึ่ง ได้ถูกทำลายลงกลายเป็นพื้นที่เพาะปลูกพืช เกษตรกลายเป็นพื้นที่เสื่อมทรามทุ่งหญ้า ป่าไม้พุ่มเล็ก ๆ ป่าโปร่งไปหมดแล้ว องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้จัดอันดับให้ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นหนึ่งในสิบของประเทศที่พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลาย ในอัตราสูงสุดของทวีปเอเชีย

ตั้งแต่พ.ศ.2523 เป็นต้นมาอัตราการทำลายพื้นที่ป่าไม้ของประเทศฟิลิปปินส์จะลดลงอยู่ระหว่าง 250,000 - 578,500 ไร่ต่อปี แต่การทำลายพื้นที่ป่าไม้อย่างรุนแรงก็ยังคง

<sup>35</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 566.

ค่าเป็นค่าไปอย่างไม่มีหยุดยั้ง และพบว่าสาเหตุของการทำลายป่าที่สำคัญนั้น ได้แก่ การทำไม้ เพื่อการค้าซึ่งถูกต้องตามกฎหมาย และผิดกฎหมาย กับเกิดจากการทำไร่เลื่อนลอย

รัฐบาลได้พยายามใช้มาตรการหลายอย่าง เพื่อลดอัตราการทำลายป่าและรักษา สภาพป่าเดิมไว้ โดยเฉพาะบริเวณป่าที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร และเร่งรัดให้มีการปลูกป่ามากขึ้น แต่ก็ยังไม่สู้ได้ผลนัก

ในสมัยของรัฐบาลอะควิโน (Aquino) ได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาป่าไม้ด้วยการ ให้กรมพัฒนาป่าไม้ของประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้จัดการและความคุมงานป่าไม้ทั้งหมด รวมทั้งทุ่งหญ้า ป่าสงวน ป่าต้นน้ำลำธารให้อยู่ในสภาพที่จะอำนวยผลยั่งยืน (SUSTAINED YIELD BASIS) และ เกิดประโยชน์อันเนกประสงค์ โดยได้ผนวกเอาโครงการวนศาสตร์ชุมชน (SOCIAL FORESTRY) เข้าไว้ในกรมพัฒนาป่าไม้ด้วย

การพัฒนาป่าไม้จะเป็นผู้บริหารงานหรือเป็นผู้ปลูกป่าเพิ่มเติมด้วยตนเอง หรือ ให้สัมปทานเอกชนเช่าที่ดินเพื่อปลูกป่า เพื่อนำไม้มาใช้ประโยชน์ โดยกำหนดอายุสัมปทานไว้ไม่เกิน 25 ปี เพื่อให้โครงการดังกล่าวเป็นไปตามเป้าหมาย ทางกรมพัฒนาป่าไม้จึงตั้งที่ทำการ สาขาขึ้น 12 แห่ง หน่วยงานทางวิชาการพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่กับเครื่องมือ เครื่องใช้พร้อมสรรพ ขึ้นอีก 15 หน่วย มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ

ในการดำเนินการนั้นกรมพัฒนาป่าไม้จะเป็นผู้วินิจฉัยว่า พื้นที่ป่าไม้ที่เป็นของรัฐ ส่วนใดควรจะให้คงสภาพเป็นป่าไว้ ส่วนใดควรจะจำแนกออกจากป่าเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในด้านอื่น โดยปกติแล้วการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้จะหารือกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ เช่น กรมที่ดิน และกรมพัฒนาที่ดิน โดยมีคือเอาความลาดชันของพื้นที่เป็นหลัก กล่าวคือพื้นที่ที่มีความลาดชันมากให้สงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้

พื้นที่ป่าที่ถูกกำหนดค่ารักษาไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ จะมีประกาศของทางราชการให้เป็นป่าถาวรหรือป่าสงวน ส่วนพื้นที่ที่จำแนกออกจากพื้นที่ป่าไม้เพื่อเป็นพื้นที่เกษตรจะอนุญาตให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนได้ โดยมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของกรมที่ดิน หรือกรมประชาสัมพันธ์ รับไปดำเนินการจัดสรรหรือจัดเป็นนิคมต่อไป

ในการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการทำไร่เลื่อนลอย และการเข้าบุกรุกยึดครองพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญในการทำลายพื้นที่ป่าไม้ของประเทศฟิลิปปินส์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้สึกว่าเป็นปัญหาการทำไร่เลื่อนลอยเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมมากกว่าปัญหาทางวิชาการป่าไม้ ดังนั้นจึงมีนโยบายแก้ไขปัญหานี้ด้วยการให้ความรู้แก่ราษฎรมากกว่าจะใช้วิธีการจับกุมตามกฎหมาย ในการดำเนินงานนั้นรัฐได้มอบหมายให้คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งประเทศฟิลิปปินส์ ทำการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ

และได้มีการร่วมมือกับกรมป่าไม้ และสถาบันที่สอนวิชาการป่าไม้อื่น ๆ ทำโครงการอนุรักษ์ป่าไม้ เสนอกรมสามัญศึกษา เพื่อบรรจุการอนุรักษ์ป่าไม้ ผนวก เข้ากับหลักสูตรวิชาวิทยาศาสตร์ของ- ประถมศึกษาทั่วประเทศ

แต่จนกระทั่งถึง พ.ศ.2510 สถานการณ์เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทยก็ยังไม่ คี่ขึ้น ทางราชการจึงได้กำหนดว่าการทำไม้ เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งของการทำลายพื้นที่ป่าไม้ นอกเหนือไปจากการทำไร่ เลื่อนลอยและรัฐบาลก็ได้กำหนดมาตรการแก้ไขไว้ 4 ประการด้วยกัน คือ 36

1. สारววงสามะระชากรชาวไร่ เลื่อนลอยที่ทางป่าทำไร่ อยู่ในพื้นที่ป่าไม้ ทั่วไป เพื่อจะได้หาวิธีแก้ไขให้การทำไร่ เลื่อนลอยลุกลามต่อไป ซึ่งอาจจะหาวิธีให้มีการทำไร่ ุคยถูกต้อง รวมทั้งการนาระบบวนศาสตร์เกษตร เข้ามาใช้หาวิธีเพิ่มผลผลิตให้มากกว่าเดิม และ วิธีสร้างงานให้ชาวไร่ เลื่อนลอยพวกนี้มีงานทำมากขึ้น

2. ยุบหน่วยงานที่ทาหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ 3 หน่วย คือ กรมป่าไม้ กรม บลูสร้างสวนป่า กรมอุทยานแห่งชาติและอนุรักษ์สัตว์ป่า เข้าเป็นหน่วยงานเดียวกันแล้วคั้งเป็น กรมใหม่ คือ กรมพัฒนาป่าไม้

3. ยกเลิกการส่งไม้ออกไปจำหน่ายต่างประเทศ เพื่อให้ง่ายแก่การควบคุม การทำไม้

4. แก้ไขกฎหมายป่าไม้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งมีการแก้ไข กฎหมายใหม่เมื่อ พ.ศ.2517 แล้วมีหลักการสำคัญที่แก้ไขจากกฎหมายเดิม คือ

4.1 เพิ่มภาณิอากรการทำไม้มากขึ้น เพื่อนำรายได้จากการเพิ่มภาณิภา ใช้งานการงานแนวที่ดิน การป้องกันรักษาป่า การปลูกสร้างสวนป่าเพิ่มเติมแหล่งต้นน้ำลำธารที่ ถูกทำลาย สारววงสามะระชากรชาวไร่ เลื่อนลอย และการจัดการแก้ไขปัญหาการทำไร่- เลื่อนลอย การค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาป่าไม้

4.2 ยกเลิกการอนุญาตทำไม้ระยะสั้น ุคยเปลี่ยนเป็นการให้สัมปทาน ระยะยาวตั้งแต่ 10 ปี ถึง 25 ปี เพื่อให้ผู้รับอนุญาตมีหลักประกันในการหางานที่มั่นคงพอที่จะ อนุรักษ์ป่าไม้ให้ได้ผลยิ่งขึ้น

4.3 ยกเลิกการอนุญาตให้ตั้งโรงงานผลิตภัณฑไม้ ที่ตั้งขึ้นเพื่อเอาไม้จาก

ป่าดงป่าหนึ่ง เป็นวัตถุประสงค์บ่อนโรงงานโดยเฉพาะ แต่จะอนุญาตให้ตั้งโรงงานใหญ่ที่คุ้มค่าในทางเศรษฐกิจในบริเวณใกล้ๆ ทำเรือ เพื่อรับวัตถุประสงค์จากป่าหลาย ๆ แห่ง เป็นการลดต้นทุนการผลิตให้ส่งสินค้าแข่งขันกับต่างประเทศได้

4.4 จัดให้ผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ มีที่อยู่ที่ทำกินเป็นหลักฐาน ภายใต้ระบบการจัดการแก้ไขการทำไร่เลื่อนลอยและ

4.5 ส่งเสริมให้กรมพัฒนาป่าไม้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

ในปัจจุบันรัฐได้เซ็นสัญญา "สัญญาพิทักษ์ป่า" (STEWARDSHIP CONTRACTS) ซึ่งเป็นโครงการระดับชาติ มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และในขณะเดียวกันก็พยายามรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อม ช่วยพัฒนาสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรที่เป็นชาวไร่เลื่อนลอยให้ดีขึ้นด้วย พร้อมทั้งมีเป้าหมายที่จะปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลายไปนั้น ให้กลับมามีสภาพที่จะอำนวยประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประเทศชาติได้คงเดิม โดยให้ผู้ทำไร่เลื่อนลอยเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยการให้ผู้บุกรุกหรือชาวไร่เลื่อนลอยเช่าที่ดิน ที่เขาบุกรุกยึดครอง เข้าทำประโยชน์ในระยะเวลาการเช่าที่ยาว โดยให้ทำเป็นสัญญาเช่า และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด

เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าประเทศฟิลิปปินส์นั้นได้พยายามแก้ไขสถานการณ์ป่าไม้ของคนหลายรูปแบบ โดยอาศัยหลักทางเศรษฐศาสตร์และสังคมผสมผสานกับหลักการของวนศาสตร์ชุมชน กับใช้ระบบวนศาสตร์เกษตรเป็นเครื่องมือประสานความต้องการทางด้านเกษตรของราษฎร กับความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เพื่อรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อมและความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากไม้ของราษฎรเข้าด้วยกัน โดยต่างฝ่ายต่างลดบทบาทของคนลงถึงจุดที่สามารถทำงานร่วมกันได้ แทนที่จะใช้อำนาจทางกฎหมายเข้าจัดการ ซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้กับรัฐบาลโดยไม่มีที่สิ้นสุด วิธีการของวนศาสตร์ชุมชนซึ่งยึดหลักทางเศรษฐศาสตร์และสังคม โดยใช้ระบบวนศาสตร์เกษตรเป็นเครื่องมือ นั้น ประเทศกำลังพัฒนาต่างก็นำมาใช้แก้ไขปัญหามันของคนอย่างแพร่หลายอยู่ในปัจจุบัน

ส่วนประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มอาเซียนก็ได้มีความพยายามในการแก้ไขพื้นที่ป่าไม้ของคนในหลายรูปแบบเช่นกัน อย่างไรก็ตามทุกประเทศในกลุ่มสมาชิกก็พยายามดำเนินการรื้อฟื้นความตกลงร่วมกันในเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ

#### นโยบายการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย และนโยบายการบุกรุก

ประเทศไม่เคยได้ประกาศนโยบายในเรื่องป่าไม้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด นโยบายที่ใช้ในการบริหารงานป่าไม้ส่วนใหญ่จึงไปจากกรมป่าไม้ทำให้การดำเนินการในเรื่องป่าไม้ของประเทศไทยทิศทางที่แน่นอน และไม่มีความต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2503 จึงได้มีการประกาศ-  
 ใ้โครงการปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ.2504  
 ถึง พ.ศ.2506 และถึง พ.ศ.2509 ขึ้นเป็นฉบับแรก ซึ่งได้มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย นโยบาย  
 และแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ไว้ด้วย นับว่านโยบายการป่าไม้ของประเทศไทยได้มีการ  
 ประกาศให้เห็นโดยชัดแจ้งและมีผลผูกพันที่รัฐบาลจะต้องถือปฏิบัติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา  
 และได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นการต่อเนื่องมาหลายฉบับซึ่งในเรื่อง  
 เกี่ยวกับนโยบายและวิธดำเนินการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนา -  
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้มีแนวทางการพัฒนาดังนี้

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)

ได้กำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินการเรื่องการป่าไม้จากสภาพปัญหาที่มีข้อเท็จ  
 จจริงว่าประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ เป็นเนื้อที่เพาะปลูก 60 ล้านไร่ และเนื้อที่ป่า  
 187 ล้านไร่ ลักษณะของการเพาะปลูกก็เป็นวิธีเพิ่มปริมาณการผลิต โดยขยายเนื้อที่ออกป  
 กับมีการบุกรุกลักลอบตัดไม้มีค่าเป็นจำนวนมาก หากให้ป่าอันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติถูกทำลาย  
 หมดไปนั้นอัตราอันสูงเกินสมควร

ดังนั้น ความจำเป็นในขั้นนี้จึงได้แก่การจําแนกประเภทที่ดินออกเป็นที่ยามาหากินและ  
 ป่าสงวนทั่วประเทศกับการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิของคนจนให้กำหนด  
 วิธดำเนินการดังต่อไปนี้

1). ให้กรมที่ดิน กรมป่าไม้ และกรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจําแนกที่ดิน  
 ทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 6 ปี เพื่อให้มีเขตป่าสงวนในขั้นต้นนี้ประมาณ 250,000  
 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่<sup>37</sup> จากพื้นที่ป่าที่มีอยู่ 187 ล้านไร่ ซึ่งจะเป็ผลให้มีเนื้อที่  
 จัดสรรให้เกษตรกรได้เพิ่มขึ้นประมาณ 30 ล้านไร่

<sup>37</sup>ประพันธ์ โภชสมบูรณ์, "การส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้," ในนิเวศ  
 วิทยาและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ หน้าที่ 8-15. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), หน้า 817.

2). เร่งการสงวนและการบำรุงป่าไม้ เพื่อให้มีป่าไม้ที่สมบูรณ์ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ของประเทศ การตัดฟันซีกลากไม้สัก สำหรับใช้ภายในประเทศและส่งออกนอกประเทศจะให้ลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ต่อปี

3). การงานแก่ประเภทที่ดินและการสงวนป่าไม้เป็นงานพัฒนาเศรษฐกิจที่เร่งด่วน อันมีความสำคัญเป็นอันดับแรกและจำต้องเร่งให้ดำเนินการในบริเวณที่ได้พัฒนาในระยะ 6 ปี ช่างหน้างานนี้จำเป็นต้องมีการร่วมมือและประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อย่างใกล้ชิด กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพของเหตุการณ์ เป็นต้นว่าแก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวนเพื่อห้ามบุกรุกที่ดินของรัฐโดยถือว่าการสงวนป่าไม้มีสิทธิหน้าที่ของกรมป่าไม้ฝ่ายเดียว แต่ส่วนราชการอื่นย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบด้วย และแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ โดยเพิ่มโทษผู้ละเมิดให้หนักกว่าเดิม

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

จากสภาพข้อเท็จจริงที่ว่าในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกการสงวนป่าสามารถดำเนินการไปได้ในพื้นที่เพียง 48,200 ตารางกิโลเมตร ยังคงเหลือพื้นที่ที่จะต้องทำการสงวนต่อไปอีกประมาณ 215,000<sup>38</sup> ตารางกิโลเมตร ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมากเมื่เทียบกับเหตุการณ์และความจำเป็นจึงได้กำหนดแนวทาง ในด้านการอนุรักษ์ป่าไม้ว่าจะเน้นหนักการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธารและที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ โดยจะพยายามรักษาเนื้อที่ป่าไม้ไว้ให้ได้ประมาณครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ประเทศ ดำเนินการวิจัยการบำรุงรักษาป่าและการใช้ผลิตภัณฑ์ไม้ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น และขยายงานปลูกป่าให้ได้ผลสูงขึ้นกว่าในปัจจุบัน โดยจะดำเนินการดังต่อไปนี้

1). ขยายงานป้องกันรักษาป่าให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยตั้งหน่วยป้องกันรักษาป่า เพิ่มขึ้นอย่างน้อย 100 หน่วย ภายในระยะของแผน จัดให้หน่วยมีเจ้าหน้าที่ พาหนะ และอุปกรณ์ตามความจำเป็น โดยตั้งขึ้นในท้องที่ภาคเหนือที่มีป่าไม้สักหรือป่าต้นน้ำลำธาร หรือป่าอื่น ๆ ที่ยังสมบูรณ์และเสื่อมโทรมต่อการบุกรุกทำลายเป็นอันดับแรก สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะตั้งหน่วยพัฒนาป่าไม้ เพื่อช่วยฟื้นฟูป่าที่ทรุดโทรมให้มีสภาพเป็นป่าถาวรต่อไป

2). จะทำการสงวนป่าให้ได้ปีละ 100 ป่า เนื้อที่ประมาณ 30,000 ตาราง

<sup>38</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 817.

กิโลเมตร และดำเนินการจัดป่าคุ้มครองให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามบทเฉพาะกาลให้เสร็จอีก 266 ป่า พื้นที่ประมาณ 30,5000 ตารางกิโลเมตร

3). ปรับปรุงวิธีการปลูกและจัดการป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพและเป็นผลดียิ่งขึ้นโดยนำวิธีการที่ทันสมัยมาใช้ในการจัดการป่าไม้ปีละ 10 ป่า ซึ่งจะหาให้ป่าไม้มีกำลังผลิสูงขึ้น และสามารถอำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยสมบูรณ์และสม่ำเสมอตลอดไป

4). ดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าไม้สักให้ได้ปีละไม่ต่ำกว่า 15,000 ไร่ และไม้กระยาเลยอีกไม่ต่ำกว่า 10,000 ไร่

5). ปรับปรุงงานวิจัยด้านป่าไม้ให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น เช่น งานวิจัยทางวนวัฒนวิทยา งานวิจัยเพื่อรักษาต้นน้ำ งานวิจัยทางพันธุศาสตร์ของไม้สัก งานสำรวจวิจัยวัตถุคิบ เพื่อหากระดาษ และงานสำรวจทรัพยากรป่าไม้ให้ทั่วถึงทั่วประเทศ

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

สำหรับแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 นี้ได้มีการปรับปรุงวิธีการวางแผนให้ทันสมัยขึ้นกว่าที่แล้มาทั้งสองแผน

การส่งเสริมพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 นั้นเร่งดำเนินการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ การเพิ่มผลผลิตป่าไม้และการปลูกป่าที่เสื่อมทราม ซึ่งมีโครงการที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1). โครงการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ จัดตั้งหน่วยป้องกันรักษาเพิ่มขึ้น-จากที่มีอยู่ 100 หน่วยเป็น 170 หน่วย จากเป้าหมายที่วางไว้ 500 หน่วยทั่วประเทศ พร้อมกันนี้หาการสงวนป่าไม้อันมีค่าทางเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารทั่วประเทศ ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร โดยมีเป้าหมายแนวเขตป่าใหม่ให้ได้ปีละ 30,000 ตารางกิโลเมตร และซ่อมแซมแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าที่อยู่ระหว่างสงวนปีละ 5,000 - 8,000 ตารางกิโลเมตร

2). โครงการสำรวจและวิจัยป่าไม้หาการสำรวจทรัพยากรป่าไม้โดยทางแผนที่ชนิดของป่าจากภาพถ่ายทางอากาศ หาการค้นคว้าวิจัยทางวนวัฒนวิทยา นิเวศวิทยาพันธุศาสตร์ คุณสมบัติ ไม้และของป่าอื่น ๆ โดยมีความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้ทราบ และเข้าใจถึงประโยชน์ถึงอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้ และผลผลิตป่าไม้ตามหลักวิชาการ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาในเรื่องป่าไม้ว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2504-2517 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยได้ลดลงจากเดิมที่มีอยู่ ประมาณ 182 ล้านไร่ หรือร้อยละ 57 ของพื้นที่ประเทศ เหลือเพียงประมาณ 119 ล้านไร่ หรือร้อยละ 37 ของพื้นที่ประเทศ สรุปแล้วพื้นที่ป่าไม้ได้ถูกทำลายโดยเฉลี่ย 4.8 ล้านไร่ต่อปี ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจาก

- 1). การจัดสรรป่าสัมปทานในเขตป่าสงวนประเภทต่าง ๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นในแง่การรักษาทรัพยากรป่าไม้เป็นหลัก แต่มุ่งเฉพาะเพื่อเพิ่มจำนวนป่าสัมปทานหรือป่าโครงการให้ตรงตามความต้องการของผู้รับสัมปทาน ที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว และขาดการควบคุมดูแลที่รัดกุม ทำให้ผู้รับสัมปทานหาไม้บุกรุกตัดไม้ในเขตใกล้เคียง นอกเหนือจากได้รับสัมปทานซึ่งสามารถทำได้ง่าย ระบายใช้ป่าสัมปทานที่ได้รับเป็นสิ่งอาหาร
- 2). การบุกรุกเข้าเบียดที่หากินในเขตป่าสงวนของราษฎร ทั้งผู้ไม่มีที่หากินและผู้มีที่หากินอยู่แล้ว แต่ผลประโยชน์รวมทั้งชาวเขาเผ่าต่าง ๆ การบุกรุกของราษฎร นอกจากจะได้ที่หากินแล้ว ยังมีรายได้จากการรับจ้างตัดไม้ทำลายป่าจากนายทุนผู้ค้านักอีกด้วย
- 3). การจัดสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในระยะที่แล้วมา มุ่งเพื่อสนองวัตถุประสงค์เฉพาะด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ไม่ได้คำนึงถึงการป้องกันรักษาทรัพยากรของประเทศควบคู่ไปด้วย เช่น การตัดถนนเพื่อการคมนาคมและขนส่ง การสร้างอ่างเก็บน้ำ การสร้างเขื่อนชลประทาน และการสร้างนิคมสร้างตนเอง เป็นต้น ซึ่งในหลายโครงการปรากฏว่ามีส่วนอำนวยความสะดวกให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากยิ่งขึ้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าวประกอบกับการส่งเสริมการป่าไม้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 นั้บรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้เท่าที่ควร ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ดังนี้<sup>39</sup>

<sup>39</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี้, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524. (กรุงเทพฯ : เรืองแสงการพิมพ์, 2520) หน้า 66.



- 1). กำหนดค่ารักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ให้เหลือร้อยละ 37 ของพื้นที่ทั่วประเทศเป็น  
อย่างต่ำ
- 2). ชลผลการบุกรุกทำลายป่าจากอัตราปีละ 4.8 ล้านไร่ ให้เหลือ 0.5  
ล้านไร่ เป็นอย่างสูง
- 3). เร่งการปลูกป่าทดแทนให้เพิ่มขึ้นได้ปีละ 0.5 ล้านไร่ และลดค่าใช้จ่าย  
ในการปลูกป่าทดแทนให้ต่ำลง โดยเปลี่ยนวิธีการปลูกป่าใหม่

โดยได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการไว้ ดังนี้  
ป่าที่ยังไม่ถูกทำลาย

- 1). พิจารณาทบทวนนโยบายระเบียบ วิธี และหลักเกณฑ์การให้สัมปทานป่าไม้  
ทั้งหมดภายในปี พ.ศ.2520 โดยมีคหลักที่ว่าจะต้องลดจำนวนป่าสัมปทานโดยเฉพาะในเขตป่า  
สงวนให้น้อยลงตามลำดับ และนำให้ผู้รับสัมปทานมีโอกาสทำลายป่ามันนอก เขตการที่จะ เลือกป่า  
ใดเป็นป่าสัมปทาน หรือป่าโครงการนั้นจะเลือก เฉพาะป่าที่มีไม้ที่สามารถตัดได้โดยส่วนใหญ่เป็น  
เกณฑ์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ได้รับสัมปทานมีโอกาสทำลายป่าได้ต่อไปอีก
- 2). เร่งสำรวจป่าสงวน ป่าต้นน้ำลำธาร ให้รู้สภาพและพื้นที่ที่เนชันโดยเริ่ม  
ในเขตป่าที่มีปัญหา มากก่อน
- 3). เปลี่ยนวิธีการปลูกป่าทดแทน ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเสียใหม่-  
แทนที่จะให้ปลูก โดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แค่ผู้เดียวให้วิธีจ้าง เหมาให้เอกชนรับไปทำเป็น  
รายโครงการและรายพื้นที่ โดยหน่วยงานของรัฐต้องจัดกล้าไม้ อย่างพอเพียง
- 4). ป่าใดที่มีการประกาศให้เป็นป่าสงวน จะจัดให้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปคุ้มครอง  
อย่างเพียงพอ และจริงจัง เพื่อมิให้มีการบุกรุกได้

ป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้ว

- 1). เร่งสำรวจป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้วให้รู้แน่ชัดว่าป่าใดจะ เปิดเป็นที่ทำกินแน่นอน  
ซึ่งจะเร่งออกหนังสือสำคัญให้ราษฎร เข้าไปถือครองต่อไป และป่าใดจะสงวนไว้จะดำเนินการ  
ปลูกป่าทดแทน การสำรวจจะจัดให้มีโครงการเร่งด่วนพิเศษดำเนินการโดย 3 หน่วยงานร่วมกัน  
คือ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดินและกรมป่าไม้ โดยรัฐจะสนับสนุนในด้านอัตราค่าจ้างคนและ เครื่องมือ  
อย่างเต็มที่

2). เปรียบเทียบการออกหนังสือสำคัญให้เกษตรกรซึ่งขอมีกรรมสิทธิ์ ป่าที่ถูกบุกรุกในส่วนที่เห็นว่าจะเข้าทำกรรมสิทธิ์เข้าปะทะกัน โดยจะหาความคู่กันกับการเร่งสำรวจข้างต้น

3). เปรียบเทียบการจัดทำโครงการและแผนงานบูรณะปลูกป่าทดแทนในบริเวณต้นน้ำลำธารที่สำคัญ ที่ถูกทำลายไปแล้วให้เป็นโครงการเร่งรัด ปลูกป่าทดแทนอัตราที่สูงกว่าที่ดำเนินการมา โดยการเร่งสำรวจและจัดทำเป็นโครงการสมบูรณ์แบบ

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นแผนแม่บท วางกรอบนโยบายเป้าหมายและแนวทางพัฒนาประเทศในช่วง 5 ปีไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการบุกรุกทำลายป่าไม้

สืบเนื่องมาจากปัญหาการบุกรุกทำลายป่าและประสิทธิภาพการใช้ที่ดินต่ำซึ่งเห็นได้จากอัตราการเพิ่มของผลผลิตป่าไม้ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 0.7 ต่อปี ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 และมีแนวโน้มว่าจะลดลงอีก เพราะการบุกรุกทำลายป่าได้กระทำสืบเนื่องกันมานานแล้วจนทำให้พื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ 30 ของพื้นที่ประเทศการอนุรักษ์ป่าไม้ยังไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามิใช่สาเหตุมาจากวิธีการจัดองค์กรและขาดความร่วมมือจากเกษตรกรและราษฎร การขยายพื้นที่เพาะปลูกเป็นปัจจัยหลักในการขยายผลผลิต โดยการบุกเบิกพื้นที่ทำกินใหม่แทนอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 4 ต่อปี จนได้มีการเปิดที่ดินป่าไม้มาใช้เพื่อการเกษตรถึง 147 ล้านไร่<sup>40</sup>

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534)

ในช่วงเวลาที่ผ่านมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ถูกใช้ในด้านต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยยังไม่มีมีการวางแผนการจัดการที่ดี และขาดการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยที่เหลืออยู่จึงมีสภาพคดโกง และเสื่อมทรามจนกลายเป็นประเด็นปัญหาหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบัน การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรได้ขยายตัวอย่าง

<sup>40</sup>ประพันธ์ ภัยสมบูรณ์, "การส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้," ใน นิเวศวิทยาและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ หน้าที่ 8-15, หน้า 820.



รวดเร็ว เนื่องจากมีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยอาศัยการบุกเบิกพื้นที่ใหม่ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากร มีผลผลักดันให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูก เข้าไปในพื้นที่ป่ามากยิ่งขึ้น การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ที่ผ่านมานอกระบบเน้นเฉพาะด้านการอนุรักษ์ โดยใช้มาตรการป้องกันและควบคุม ละเลยบทบาททางเศรษฐกิจของป่าไม้และละเลยต่อบทบาท ของประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่น การพัฒนาป่าไม้ในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร กล่าวคือ พื้นที่ป่าไม้มีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็ว ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนั้นระยะต่อไปจะขยายขอบเขตการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ให้มีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ควบคู่กันไป โดยกำหนดเป้าหมายระยะยาวให้มีพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งรวมสวนป่าของเอกชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศและมีแนวทางในการดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1). สนับสนุนให้ประชาชน และองค์กรในระดับท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้มากที่สุด
- 2). ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้และ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง
- 3). ปรับปรุงการบริหาร และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการจัดทำเครื่องมือพื้นฐานให้สมบูรณ์

สำหรับมาตรการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ได้กำหนดค่าแบ่งพื้นที่ป่าไม้ ออกเป็น 2 ลักษณะคือ "ป่าเพื่ออนุรักษ์" และ "ป่าเศรษฐกิจ" ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนในการกำหนดขอบเขตบทบาทความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับเอกชน และประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนและโครงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องกับลักษณะและปัญหาของพื้นที่ป่าไม้แต่ละประเภท โดยมีมาตรการที่จะดำเนินการในป่าทั้ง 2 ลักษณะดังนี้<sup>41</sup>

<sup>41</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534 (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูนิเทคปริคักชัน, 2530), หน้า 136-137.

### ป่าเพื่อการอนุรักษ์

ได้แก่ วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 เพื่อ  
ให้เหมาะสมกับหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ จึงกำหนดค่าใช้พื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ  
และดำเนินการดังนี้

- 1). รัฐจะดำเนินการป้องกันรักษาพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ดังกล่าวอย่าง  
จริงจัง
- 2). รัฐจะบริหารและจัดการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ใน  
บางพื้นที่ โดยเน้นมีผลกระทบระเทือนต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

### ป่าเศรษฐกิจ

คือ พื้นที่ป่าที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ และเป็นพื้นที่นอก เนื่องจาก  
ป่าอนุรักษ์ เพื่อให้มีปริมาณไม้ใช้สอยเพียงพอภายในประเทศ จึงกำหนดค่าใช้พื้นที่ป่าไม้เศรษฐกิจ  
ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศและดำเนินการดังนี้

- 1). รัฐจะดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่ถูกบุกรุกและมีสภาพเสื่อมทราม  
ออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมทรามที่มีความเหมาะสมในการทำการ เกษตรจะ-  
สนับสนุนให้เอกชนทำการ เกษตรควบคู่กับการปลูกป่าสำหรับพื้นที่ป่าเสื่อมทรามที่ใหม่เหมาะสม กับ  
ทำการทำการ เกษตรจะสนับสนุนให้เอกชนปลูกป่าทั้งนี้ เพื่อเป็นการปรับสภาพดินทดแทนป่าไม้และ เพื่อ  
เสริมรายได้

- 2). สนับสนุนและส่งเสริมบทบาทเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วม  
ในการบริหาร จัดการ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพและ-  
ประหยัด โดยเน้นให้มีการสนับสนุนการปลูกป่า 3 ประเภท คือ

- ก. การปลูกไม้โตเร็ว และสวนผลไม้ มีหลัก เกณฑ์สนับสนุนโดยพิจารณาความ  
เหมาะสม 2 ประการ คือพันธุ์และพื้นที่ปลูกกล่าวคือจะต้อง เป็นพันธุ์ไม้ที่มีโอกาสเป็นพืช เศรษฐกิจ  
สอดคล้องกับความต้องการของตลาดอย่างแท้จริง และเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ -  
สำหรับพื้นที่ปลูกจะต้องคำนึงถึงความสมบูรณ์ของดิน และการนำไปใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่

- ข. การปลูกไม้มีค่าทาง เศรษฐกิจสนับสนุนให้มีการปลูก ไม้สักหึ่งภาคเอกชนและ  
ภาครัฐบาล เพื่อให้ประเทศรักษาสภาพความเป็นผู้นำในการส่ง ไม้สักคุณภาพที่ดีต่อไป

ค. การปลูกป่าสงวน สนับสนุนองค์กรประชาชน ในระดับท้องถิ่นให้ร่วมมือกัน ปลูกป่า และแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าปลูก โดยเน้นพันธุ์ไม้เอนกประสงค์รวมทั้งสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จากไม้อย่างประหยัด

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมารัฐบาลมุ่งที่จะพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เป็นสำคัญโดยมีบทบาทมุ่งหวังที่จะให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด ประหยัด และให้พลั้งยั้งถาวรตลอดไป รวมทั้งเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุดพร้อมทั้งได้มีการปรับทิศทางและแนวคิดในการปรับปรุงแผนพัฒนาให้อยู่ในรูปของแผนปฏิบัติ โดยแยกประเภทของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็น 4 ประเภทคือ

- 1). ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่เขตอนุรักษ์
- 2). ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นอก เขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ
- 3). ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นอก เขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
- 4). ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นอก เขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมลพิษ

ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างแนวทางกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสานเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน

การส่งเสริมเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 นี้ จึงได้กำหนดนโยบายเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ทรัพยากร และป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ดังนี้

- 1). ปรับปรุงการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและประชาชน ส่งเสริมระบบบริหาร และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ในด้านงานวิชาการและแผนการปฏิบัติงานอย่างครบวงจร
- 2). กำหนดพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และแนวนโยบายในการอนุรักษ์ให้ชัดเจน ส่งเสริมให้มีการป้องกันการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ โดยเสริมสร้างขีดความสามารถของ

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทโดยตรงต่อการอนุรักษ์ รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างการจัดการ และงบประมาณให้สอดคล้องกับการบริหารและการจัดการ ทรัพยากรป่าไม้ในเขตอนุรักษ์

3). เร่งรัดการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ความชุกชุมการปฏิรูป พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยที่จะใช้กำกับดูแล และปฏิบัติความระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งส่งเสริมประชาสัมพันธ์รณรงค์ให้ประชาชนตื่นตัว มีความรับผิดชอบและระลึกถึงหน้าที่สำคัญในการหวงแหน และอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

4). พัฒนาและจัดระบบข้อมูล เพื่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพ ความเป็นงานด้านการส่งเสริมให้มีการเร่งรัดการสำรวจการผลิตการจัดการจัดหาทรัพยากรที่เป็นพลังงานให้พอเพียงและวางมาตรการจูงใจให้มีการใช้พลังงานอย่างประหยัด คุ่มค่า มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการรักษาความสมดุลแห่งระบบนิเวศ

### นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ประเทศไทยเราได้จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นมา เพื่อควบคุมและบริหารกิจการป่าไม้ของชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2439 ซึ่งเป็นสมัยที่ประเทศไทยใช้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การบริหารกิจการป่าไม้ได้เป็นไปตามแนวคิด และนโยบายของผู้มีอำนาจสูงสุดที่ควบคุมกิจการอยู่ คือ เจ้ากรม หรืออธิบดี ซึ่งบริหารภายใต้กรอบพระราชประสงค์ขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงดำริให้ตั้งกรมป่าไม้ขึ้น เพื่อควบคุมรายรับรายจ่ายอันเกิดจากการทำไม้ และเพื่อบรรเทาข้อพิพาทระหว่างผู้รับอนุญาตทำไม้ชาวต่างประเทศในขณะนั้น

ต่อมาเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ผู้มีอำนาจสูงสุดในกรมป่าไม้ดังกล่าว ยังคงขึ้นตรงต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอันมีรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองเป็นผู้บริหาร เนื่องจากกิจการป่าไม้เป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดรายได้ และมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับราษฎรในชนบทส่วนใหญ่ อันมีผลโดยตรงทางการเมืองที่จะก่อให้เกิดคะแนนนิยมต่อพรรคการเมืองที่ควบคุมงานป่าไม้อยู่

คั้งนั้นนักการเมืองผู้บริหารกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับกิจการป่าไม้ จึงมักจะบริหารงานป่าไม้ของชาติให้เป็นแบบหนทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่พรรคของตน กิจการด้านป่าไม้ของประเทศไทยจึงผันแปรและ เปลี่ยนไปตามนโยบายของผู้บริหารและผู้ควบคุมกรมป่าไม้แต่ละคน ถ้ามี

การสืบเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง การเปลี่ยนแปลงนโยบายป่าไม้มีมากขึ้น กิจการป่าไม้มักจะได้รับการเอาใจใส่ด้านการพัฒนาและส่งเสริม น้อยกว่ากิจการเกษตรด้านอื่น ทั้งนี้เนื่องจากกิจการเกษตรอื่น ๆ เช่น การปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ นั้นมีผลโดยตรงต่อปากท้องของประชาชน โดยเฉพาะต่อเกษตรกรผู้เป็นเสียงส่วนใหญ่ของประเทศ

การกำหนดนโยบาย และมุ่งพัฒนาส่งเสริมในด้านพืชเกษตร หรือการเลี้ยงสัตว์ จะส่งผลให้เห็นในช่วงระยะเวลาที่พรรคการเมืองนั้นยังบริหารประเทศอยู่ ส่วนนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมกิจการป่าไม้ นั้นจะต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน จึงจะส่งผลให้เห็น ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นก็เลยกำหนดระยะเวลาการบริหารประเทศของพรรคการเมืองนั้นไปแล้ว เหตุการณ์ดังกล่าวได้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และทวีความรุนแรงยิ่ง ทำให้สถานการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยได้เสื่อมทรามลงตามลำดับ เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทยในขณะนั้นได้ลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 30 ของเนื้อที่ประเทศ ซึ่งอยู่ในขั้นอันตรายต่อความสมดุลของสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ และจะส่งผลกระทบต่อกระเทือนถึงความ เป็นอยู่ของคนเราด้วยไม่ว่าจะเป็นคนในสังคมชนบท หรือในสังคมเมือง จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวอย่างรีบด่วนก่อนที่จะสายเกินไป

จากข้อวิพากษ์ดังกล่าวนี้ บรรดานักวิชาการป่าไม้ นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และผู้สนใจในปัญหาป่าไม้ของชาติจึงได้พยายามเรียกร้องแสดงออกถึงความกังวลในรูปแบบต่าง ๆ และเสนอแนะวิธีการแก้ไขในหลายรูปแบบ ทั้งในด้านสื่อมวลชน การอภิปราย การประชุมสัมมนา ฯลฯ ตลอดจน มีการเสนอแนะผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน เพื่อที่จะได้ให้เจ้าหน้าที่ได้ยึดถือเป็นกรอบปฏิบัติงานสืบเนื่องติดต่อกันไปทุกรัฐบาลโดยให้มีการเปลี่ยนแปลงกันบ่อย ๆ ในที่สุดความพยายามดังกล่าวนั้นก็ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลสมัยที่มีพญา พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

นอกเหนือจากที่ได้มีการกำหนดนโยบาย และแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจด้านป่าไม้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ แล้ว ได้มีแนวความคิดที่จะให้มีการกำหนดนโยบายการป่าไม้ของชาติไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อให้มีการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้สามารถกระทำโดยต่อเนื่องในระยะยาว และประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น และเพื่อให้ส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องได้มีความเข้าใจร่วมกัน และถือเป็นแนวทางปฏิบัติ อันจะทำให้การพัฒนาป่าไม้เป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2528 แต่งตั้งคณะกรรมการ

นโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นคณะหนึ่งจำนวน 27 คน โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตกุล) เป็นประธานกรรมการให้ดำเนินการจัดร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และกำหนดแผนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี โดยมีขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้<sup>42</sup>

1. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของประเทศ แยกเป็น

(1) พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์จำนวนร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ โดยให้มีการจัดการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและการคุ้มครองสัตว์ป่าและตามกฎหมายอื่น หรือตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่า

(2) พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจจำนวนร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ โดยให้มีการจัดการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และกฎหมายป่าไม้ หรือตามกฎหมายอื่น ๆ หรือตามมติรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับพื้นที่ป่าที่จะพัฒนาให้เป็นป่าเศรษฐกิจ

2. กำหนดแนวทางและเป้าหมายการจัดการพัฒนาป่าไม้ และการอนุรักษ์ - ทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาวให้เป็นไปตามแผนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

3. กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ป่า เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน เพื่อมอบหมายให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

4. เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย และมาตรการด้านการจัดการ พัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เช่น กำหนดให้มีการเพิ่มการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางการเกษตร เพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้และกำหนดแนว เขตพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ที่มีความลาดชัน 35% ขึ้นไป ให้เน้นอนุรักษ์และเป็นการถาวร เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ เป็นต้น

<sup>42</sup>"รายงานผลการดำเนินงานในปี 2532-2533 ของคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ", สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, กองแผนงาน, กรมป่าไม้ (ตุลาคม 2533), หน้า 3.



5. ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพ-  
และสภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

6. กำหนดนโยบาย และมาตรการในการส่งเสริมการปลูกสวนป่าภาคเอกชน  
และการส่งเสริมการปลูกต้นไม้ของประชาชนทั่วไป

7. กำหนดนโยบาย และมาตรการในการเฟื่องถอนสภาพป่าที่เสื่อมทราม ไม่  
สามารถฟื้นฟูได้ เพื่อจัด เป็นที่การ เกษตรให้แก่ เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน

#### 8. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการดังกล่าว ได้จัดทำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา  
เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ.2528 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ.2528  
เห็นชอบกับนโยบายดังกล่าวโดยแก้ไขข้อความบางประการพร้อมทั้งได้สั่งการให้กระทรวง ทบวง  
กรม ให้การสนับสนุนและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามนโยบายดังกล่าวด้วย

ในการพิจารณาร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ของคณะอนุกรรมการจัดทำร่างนโยบาย-  
ป่าไม้แห่งชาตินั้น ได้พิจารณานโยบายป่าไม้ของต่างประเทศมาเปรียบเทียบและได้พยายามหาหนทางที่  
จะให้นโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ร่างขึ้นและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ประกาศใช้แล้วนั้น มีผลบังคับใช้ให้  
นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ และให้มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ ตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล โดย  
เฉพาะได้มีการพิจารณาถึงการที่จะหาให้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ เป็นพระบรมราชโองการของ  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อที่จะให้ใช้ได้ตลอดไป ผลที่สุดเสียงที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นว่า  
ควรกำหนดให้นโยบายป่าไม้แห่งชาติออกมาในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจทำได้โดยการแก้ไข  
พระราชบัญญัติป่าไม้ที่มีอยู่เดิม หรือออก เป็นพระราชบัญญัติใหม่โดยเอกเทศ ซึ่งต้องใช้เวลา  
และใช้ความพยายามต่อไป

ส่วนแม่บทของนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแล้วนั้น เป็นแต่เพียงมติ  
คณะรัฐมนตรี มีอยู่ด้วยกันทั้งหมดรวมกัน 20 ข้อ<sup>43</sup>

<sup>43</sup> อานวย ควนิช, "นโยบายป่าไม้แห่งชาติ," ใน ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับ การ  
ส่งเสริมการป่าไม้ หน้าที่ 8-15. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย  
ธรรมสาร, 2534), หน้า 356-357.

เพื่อให้การจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ สามารถกระทำได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว และประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น จึงสมควรกำหนดนโยบายการป่าไม้แห่งชาติไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อให้ส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องได้มีความเข้าใจร่วมกัน และถือเป็นแนวทางปฏิบัติอันจะทำให้การพัฒนาป่าไม้เป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ในระยะยาว อันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าสังคม เศรษฐกิจความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น
2. ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ และภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน
3. ปรับปรุงระบบการบริหารป่าไม้ของชาติ ให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพและสภาพทรัพยากรป่าไม้ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง
4. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ
  - 4.1 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมดิน น้ำ พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติ อันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ
  - 4.2 ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้ และของป่า เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ
5. รัฐและภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป
6. ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการผลิตทางการเกษตร เพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

7. เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ระหว่างป่าไม้และ-  
ทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น ๆ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้ง เพื่อก่อให้เกิดการ  
ประสานความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างของรัฐกับภาคเอกชนและประชาชน  
ในท้องถิ่น รัฐจะจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้ไว้ส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยบรรจุ  
ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

8. เพื่อประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วยการจัดการป่าไม้ ทั้งในระบบวนวัฒนแบบ  
เลือกตัด และระบบวนวัฒนแบบตัดหมดตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะในระบบตัดหมดนี้ เมื่อตัดหมด  
แล้วให้ปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

9. เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และป้องกันภัยอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมรัฐจะต้อง  
เร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมืองและกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอน เพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์  
ที่ดินสำหรับพื้นที่ที่อยู่อาศัยพื้นที่ประเภทชนบท และพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละจังหวัดที่แน่นอน เพื่อ  
ป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

10. ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ระดับชาติ โดยมีกฎหมายจัดตั้งคณะ -  
กรรมการดังกล่าวเป็นการถาวร ให้มีหน้าที่วางนโยบาย กำกับดูแลการบริหารทรัพยากรป่าไม้  
ของชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหนึ่งกฎหมายใดโดยเฉพาะ

11. เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึก รัก และหวงแหน รู้จักใช้  
ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ทัศนคติความสำนึก ความรู้สึก และทักษะแก่  
ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้ และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า  
การใช้สอยไม้อย่างฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับ  
ความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

12. ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน และภาค  
รัฐบาลเพื่อใช้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม และสนับสนุนให้มีการส่งออกใบ  
จำหน่ายต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ และการปลูก  
ป่าตามหัวไร่ปลายน่า หรือปลูกป่ารายย่อย เพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน

13. สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง และโรงงานเยื่อกระดาษ เพื่อนำทุกส่วนของน้ำมาใช้ประโยชน์ และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นแทนได้

14. ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษา และเพื่อ - ทรัพยากรป่าไม้และการค้ำน้ำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

15. ให้มีการตั้งสถาบันวิจัยป่าไม้ระดับชาติ เพื่อดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้แล้ว นำผลการวิจัยมาใช้ประโยชน์

16. เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง จัดให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงานโดยให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

17. กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชัน 35 เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

18. กำหนดแนวปฏิบัติที่แน่นอนชัดเจน เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายการทำลายป่าในรูปแบบต่างๆ โดยให้มีการกำหนดมาตรการ และขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจน เกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์ร่วมการปราบปรามในแต่ละภาค และให้มีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอิทธิพล และผู้กระทำความผิดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ และภาคเอกชน

19. กำหนดแรงจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน

20. กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากร และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา กำหนดหลัก เกณฑ์ และนโยบาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารป่าไม้ต่อรัฐบาลมากมาย โดยได้มี

การดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีผลการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ สรุปได้ดังนี้

1). เรื่องการป้องกันรักษาพื้นที่ป่าไม้ได้มีนโยบายให้รักษาพื้นที่ป่าไม้ส่วนที่เหลือ  
 อยู่ในปัจจุบันนี้ไว้ให้ได้ อย่าให้ถูกทำลายเพิ่มเติมอีกอย่าง เค็ดขาดและในพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้ว  
 ต้องรีบสกัดกั้นการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติม ถ้ากรมป่าไม้สามารถดำเนินการได้เองก็ให้เข้าดำเนินการ  
 การทันที แต่ถ้าหากเหลือวิสัยก็ให้รายงานเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ เพื่อ  
 ขอความร่วมมือและรายงานหน่วยเหนือตามลำดับชั้น เพื่อให้ความสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือ  
 แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ให้ป่าไม้จังหวัด และป่าไม้เขต รายงานผลการปฏิบัติงานต่อกรมป่าไม้  
 ทุกเดือน แล้วรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการนโยบาย  
 ป่าไม้แห่งชาติเป็นประจำ และยังได้มีการส่งเสริมให้เอกชนปลูกสร้างสวนป่าต่อไป เนื่องจาก  
 ภาครัฐบาลไม่สามารถจะดำเนินการเองในเรื่องนี้ได้ทั้งหมด

2). ได้มีการตั้งคณะกรรมการต่างๆ ขึ้นมาเพื่อช่วยให้การดำเนินงานรักษา  
 พื้นที่ป่าไม้ของคณะกรรมการมีความสมบูรณ์ และมีข้อมูลประกอบการพัฒนาเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย  
 ในเรื่องต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการวางแผนการปลูกป่าและดูแลรักษาป่า จากการประชุม  
 คณะกรรมการฯ ครั้งที่ 1/25 เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2532 ได้มีมติให้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อ  
 ศึกษาพิจารณาแนวทางการส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดย  
 ให้มีหน้าที่ศึกษาพิจารณาหาแนวทาง ปัญหา อุปสรรค ความเป็นไปได้ของการส่งเสริมให้ภาค  
 เอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และในการประชุมครั้งต่อไป มาอีกหลาย  
 ครั้ง ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการขออนุญาตใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งต้องขอผ่อนผัน  
 นามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2522 มาใช้บังคับ

การมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ได้ตราไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน ได้มีการ  
 เปลี่ยนแปลงบ่อยๆ นั้น ก็เท่ากับว่าเรามีเป้าหมายที่แน่นอนในการที่จะใช้พัฒนาพื้นที่ป่าไม้ของชาติ  
 ไปสู่จุดหมายที่กำหนดไว้ และเมื่อทราบถึงจุดหมายที่แน่นอนแล้ว การวางแผนและการกำหนด  
 โครงการต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ ในอันที่จะดำเนินการให้ถึงเป้าหมายก็ง่ายขึ้นกว่าการที่จะทำงาน  
 ไปโดยไม่มีจุดหมาย ยิ่งนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติไว้ว่า สมควร  
 จะดำเนินการอย่างไรในทิศทางใดไว้ด้วยแล้ว โอกาสที่พัฒนาพื้นที่ป่าไม้ให้ประสบผลสำเร็จก็มี  
 มากขึ้น ซึ่งก็เป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนากิจการทั่ว ๆ ไป ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมาย  
 ของการพัฒนาสิ่งนั้นไว้ และจะต้องมีการวางแผนให้การพัฒนานั้นดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้องด้วย

แต่การพัฒนาป่าไม้ในต้นต้องอาศัย เวลาและจะต้องมีการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง<sup>44</sup>

### นโยบายการบังคับใช้กฎหมายอาญา

ความผิดอาญาเป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งสังคมจะต้องเข้ามาดำเนินการควบคุมความผิดนั้น การกระทำผิดที่ถือว่าน่าจะแบ่งได้เป็น<sup>45</sup>

1. กฎหมายอาญาทั่วไป เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในตัวเอง (Mala in Se) เป็นความผิดทางธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์โดยธรรมชาติมักจะมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตนให้ได้มากที่สุด เมื่อต้องอยู่ร่วมกันในสังคมก็มักจะเกิดความไม่สงบสุขอันเนื่องมาจากประชาชนส่วนน้อยมีคตินิยมทางสนับสนุนกฎหมายประเภทนี้ เพราะเป็นความผิดในตัวเอง มองเห็นได้เด่นชัด เห็นผลแห่งความชั่วร้ายในการกระทำได้อย่างแน่นอน เช่น ฆ่าคนตาย ลักทรัพย์ วางเพลิง เผาทรัพย์ ช่มชู้นกระทำเราเป็นต้น เมื่อความผิดประเภทนี้เกิดขึ้นรัฐจึงใช้กฎหมายอาญาควบคุมความประพฤติของประชาชนเพื่อความปลอดภัยและสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม

2. กฎหมายอาญาที่เป็นกฎหมายเทคนิค คราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์บางประการเป็นความผิดที่เห็นไม่ชัดในตัว แต่เป็นเพราะกฎหมายห้าม (Mala Prohibita) เช่น กฎหมายอาวุธปืน กฎหมายการพนัน กฎหมายจราจรทางบก กฎหมายป่าไม้ กฎหมายประมง ฯลฯ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนหลายพันฉบับ หากที่ประชาชนธรรมดาที่มีได้ศึกษากฎหมายจะทราบได้ว่ามีการกระทำใดบ้างที่กฎหมายถือว่าเป็นความผิดเกือบทั้งหมด จึงมักจะหาผิดไปโดยไม่รู้ว่าเป็นความผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และต้องถูกจับกุม สอบสวน ฟ้องต่อศาล และถูกลงโทษในที่สุด

<sup>44</sup> อานวย คอวนิช, "ผลของนโยบายป่าไม้แห่งชาติต่อการพัฒนาป่าไม้," ใน ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการส่งเสริมการป่าไม้ หน้าที่ 8-15. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534), หน้า 358.

<sup>45</sup> อรรถิทธิ์ คัทฒประศาสน์, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการกระทำผิดทางอาญาเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529) หน้า 164.

นอกจากนั้น กฎหมายที่มีโทษอาญาดังกล่าวนี้มักจะกำหนดโทษจำคุกไว้ไม่สูงนัก แต่จะกำหนดโทษปรับไว้ในระดับสูง เช่น หนึ่งหมื่นถึงหนึ่งแสนบาท เมื่อประชาชนที่กระทำความผิดซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากไร้ก็มักจะไม่มียอดเงินชำระค่าปรับตามคำพิพากษา ก็ต้องถูกนำใบสั่งแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มีกำหนดเวลาไม่เกินสองปี และส่วนใหญ่ต้องนำใบสั่งไปที่สถานีตำรวจ เพราะรัฐยังไม่สามารถจัดหาสถานที่กักขังได้ทั่วราชอาณาจักร

การที่ผู้กระทำความผิดต้องถูกขังแทนค่าปรับที่สถานีตำรวจ ซึ่งมีสภาพคับแคบยิ่งกว่าเรือนจำเป็นเวลานาน ๆ เกิดผลอย่างร้ายแรงต่อสภาพจิตใจและร่างกายของบุคคลนั้นจำนวนหนึ่ง โดยเป็นโรคผิวหนังร้ายแรงหลายราย เป็นอัมพาตเค็มมาได้<sup>46</sup>

ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความนิยมทางที่สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายประเภทนี้ เพราะเป็นการบัญญัติกฎหมายออกมาเพื่อควบคุมและวางระเบียบความประพฤติ นอกเหนือไปจากความผิดทางธรรมชาติ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เพื่อห้ามมนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีระเบียบ<sup>47</sup>

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายน่าว่าจะเป็นความผิดในตัว (Mala in Se) หรือความผิดที่กฎหมายบัญญัติห้าม (Mala Prohibita) นั้น ต้องคำนึงถึงความยุติธรรมเป็นหลัก เป็นเรื่องของคุณธรรมทางกฎหมายอันเป็นคุณธรรมที่มนุษย์มุ่งประสงค์และทุกสังคมปรารถนาเพื่อความสงบสุข และความเจริญของสังคม กฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยยึดความต้องการ หรือความยุติธรรมของสาธารณชน และเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ถือได้ว่ากฎหมายที่มีความเหมาะสม และปฏิบัติยากต่อค่านกฎหมายนั้นก็จะลดน้อยลง กฎหมายจะมีทางบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้การควบคุมการกระทำความผิดอาญา จะต้องเป็นที่ยอมรับและทำได้โดยอำนาจเด็ดขาด คือ อำนาจของรัฐบาลที่จะอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนของตน ซึ่งจะต้อง

<sup>46</sup>กุลพล พลวัน, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษอาญาในประเทศไทย," วารสารกฎหมาย ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 (ตุลาคม 2524) : 11.

<sup>47</sup>อรทิพย์ คัตถประศาสน์, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า, หน้า 164.

พิจารณาถึงความรู้สึกนึกคิด ความเห็นชอบของหมู่คณะ หรือกลุ่มชน สมาชิกในสังคมนั้นๆ รวมทั้งความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เข้ามากำหนด อันเป็นนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) สิ่งเหล่านี้จะเป็นเครื่องกำหนดกฎหมายอาญา ความผิดอาญาสำหรับการกระทำอาชญากรรมทั่วไป<sup>48</sup> ศาสตราจารย์ Herbert L. Packer ได้วางหลักไว้ 6 ประการ คือ<sup>49</sup>

1. เห็นชัดได้ในหมู่ชนส่วนมากว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคมและหมู่ชนส่วนมากมิได้ให้อภัยแก่การกระทำนั้น
2. จะไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษประการต่าง ๆ
3. การปราบปรามกระทำเช่นนี้จะไม่มีผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้ลดน้อยลง
4. จะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน
5. การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าว จะไม่มีผลทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นอย่างเกินขีดความสามารถทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ
6. ไม่มีทางเลือกอย่างอื่นนอกจากกฎหมายอาญาที่จะใช้กับกรณีนี้ได้

ความผิดที่ร้ายแรงต่างๆ ซึ่งเป็นความผิดเห็นได้ชัดในตัว เช่น ฆ่าคนตาย ปล้นทรัพย์ จะประกอบด้วยหลัก 6 ประการนี้เป็นพื้นฐาน แต่ความผิดอาญาที่บัญญัติขึ้นในลักษณะ Mala Prohibita ซึ่งเป็นกฎหมายเทคนิค เช่น กฎหมายบ้านนี้ อันนำซึ่งความผิดตามธรรมเนียมชารีเช่นนี้ จะต้องพิจารณาว่าหลักทั้ง 6 ประการข้างต้นนี้สามารถรับใช้ได้หรือไม่ เพราะกฎหมายอาญานี้ปัจจุบันถูกปรับปรุงแก้ไข และขยายขอบเขตออกไปกว้างขวางมาก เพื่อให้ครอบคลุมถึงความผิดในรูปแบบต่างๆ เกิดขึ้นมากมายในปัจจุบัน

<sup>48</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

<sup>49</sup>อารีย์ รุ่งพรทวีวัฒน์, "การบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 96.



เมื่อกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่รัฐใช้ในการควบคุมความประพฤติของประชาชน มุ่งรักษาระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ชัดเจนความขัดแย้งวุ่นวายสับสนในสังคมนั้นรวมถึงช่วยแก้ไขปัญหาอาชญากรรมให้ลดน้อยลง ก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ไม่ว่าผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด หรือสังคมก็ตาม การร่างกฎหมายจึงขึ้นอยู่กับนโยบายทางอาญา นิติ-นโยบายและความรู้สึกที่รับรู้กฎหมายของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะกฎหมายอาญาที่เป็นความผิด เพราะกฎหมายอาญาห้าม มิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการบังคับใช้ได้

การที่สภาพสังคมปัจจุบันเจริญขึ้นมาก ชีวิตความเป็นอยู่ในสังคมสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายเทคนิคอันเป็นกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ขึ้นมา เพื่อแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้การควบคุมสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจมีผลในทางบังคับ หรือกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลในรัฐได้ กฎหมายนี้จึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนในด้านเนื้อหาอันเป็นองค์ประกอบความผิดอาญาแต่ละฐานให้มากที่สุด และชอบด้วยความยุติธรรมเป็นหลักประกันแก่บุคคลในรัฐทางด้านจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจของรัฐ

เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐจึงต้องจัดตั้งสถาบันของรัฐขึ้นมารับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายอาญา เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมานั้นเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สถาบันทางกฎหมายดังกล่าวนี้ คือ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

นโยบายการบังคับใช้กฎหมายอาญาและการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงต้องมีลักษณะที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบต่อเนื่องกัน แม้ว่ากฎหมายอาจจะได้รับการบัญญัติอย่างสมบูรณ์เพียงธรรมดาแล้วก็ตาม หากกลไกของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายนั้นมิได้มีการมาตรฐานสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้น ปัญหาความไม่เป็นธรรม ความไม่ชอบธรรมของกฎหมาย และความไม่เสมอภาคกันก็จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน<sup>50</sup>

<sup>50</sup> อรรถิทธิ์ คัลลิตประศาสน์, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการกระทำความผิดทางอาญา เกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า", หน้า 166.

### ผลของกฎหมายและนโยบายการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้

หากจะพิจารณาจากประวัติศาสตร์ย่อมเห็นได้ว่าราษฎรคือผู้บุกเบิกถางป่า (กันสร้าง) ซึ่งนอกจากจะได้รับกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินแล้ว ยังได้รับบำเหน็จรางวัลในฐานะผู้บุกเบิกหักร้างถางพงอีกด้วย ทั้งนี้ส่วนหนึ่ง เป็นเพราะสังคมต้องการที่ดินเพื่อใช้ทำการเกษตร<sup>51</sup> ขณะที่พื้นที่ป่ายังมีจำนวนมากนับแต่ไทยเปิดประเทศเพื่อการค้ากับต่างประเทศมากขึ้น เกษตรกรรมของไทยได้ขยายตัว ทำให้เกษตรกรต้องขยายกำลังการผลิต โดยขยายพื้นที่ดินทำกินประกอบกับการพัฒนาเทคโนโลยี และการเพิ่มจำนวนประชากรที่มากขึ้นทำให้พื้นที่ป่าไม้เริ่มลดลงเรื่อย ๆ

เดิมมีเพียงพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นแม่บทเท่านั้น เริ่มมีเพียงพอ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ มุ่งประสงค์เพียงเพื่อตอบสนองการค้าไม้ และการหาไม้ แนวความคิดของรัฐได้มีการเปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์พื้นที่ป่าไม้ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ความสนใจของรัฐในเรื่องของการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ได้เริ่มขึ้นโดยได้มีการออก พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ที่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว

เมื่อประเทศไทยได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ กฎหมายและนโยบายของประเทศจึงออกมาโดยมีวัตถุประสงค์คล้ายกันจะ เห็นได้จากแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เป็นต้น

ในแนวทางปฏิบัติ พบว่านโยบายของรัฐในเรื่องพื้นที่ป่าไม้ มีความล้าลั่นขัดแย้งกันอยู่เนื่อง ๆ ตัวอย่างเช่น ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา รัฐมีนโยบายสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตภาคเกษตร เกษตรกรเป็นผู้บุกเบิกพื้นที่ป่าไม้และได้รับการยกย่องว่าเป็นกระดูกสันหลังของชาติ เป็นกระดูกสันหลังของชาติ เป็นผู้ผลิตพืชผลทางการเกษตรเพื่อส่งออกและ เป็นผู้หาคุณประโยชน์ให้กับประเทศชาติ ย่อมจะเห็นได้ว่าแต่เดิมรัฐไม่เคยหวงห้ามการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ ครองกัน

<sup>51</sup>เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์จุลา จำกัด, 2535), หน้า 10.

ข้ามรัฐกลับให้การสนับสนุนชาวบ้านให้เข้าไปหาประโยชน์และพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตร ชาวบ้านจึงสามารถเข้าไปจับจองพื้นที่ในเขตป่าได้ค่อนข้างเสรี สำหรับชาวบ้านแล้วสิทธิเหนือที่ดินที่พวกเขาจับจองหรือบุกเบิกไว้กับการมาใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นย่อมไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองได้

อย่างไรก็ตามหลังจากที่รัฐเริ่มใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 แล้วระบบกฎหมายของรัฐนั้นแยกสิทธิครอบครองกับการใช้ประโยชน์ออกจากกันอย่างเด็ดขาด รัฐจึงกลายเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ในพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดที่เอกชนยังไม่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายซึ่งรัฐได้บัญญัติขึ้น\* ประชาชนซึ่งเคยเป็นผู้บุกเบิกจึงกลับเป็น "ผู้บุกรุก" ไป

**พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้เคยมีพระบรมราชโองการในเรื่องนี้เอาไว้ว่า**

"...ในป่าสงวนซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่าสงวน หรือป่างานแนวแต่ที่เราขีดเส้นไว้ ประชาชนก็มีอยู่在那นั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่มาก่อนไม่ได้สงวนแล้วเพิ่งไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนกระดาษก็ขอปล่อยแต่มีปัญหาเกิดขึ้นที่เมื่อขีดเส้นแล้วประชาชนที่อยู่มาก่อนนั้นก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืนเพราะว่าครม.เป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมายก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่มาก่อนเขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิในทางมนุษยธรรมความว่า ทางราชการบุกรุกบุคคลไม่ให้บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง" พระบรมราชโองการนี้ ในหลวงท่านทรงพระราชทานตั้งแต่ปี 2516

ในความเป็นจริงเรามีกฎหมายไว้แต่ก็ไม่ได้บังคับใช้เลย เครื่องครัดปล่อยให้เกิดอาการเรื้อรังมานานเต็มที ในพื้นที่ป่าสงวนหลายแห่งมีการจัดตั้งหมู่บ้านเป็นทางการ มีทะเบียนบ้าน มีการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ มีโรงเรียน ซึ่งก็เท่ากับการยอมรับการดำรงอยู่ของชาวบ้านและชุมชนของพวกเขาอย่างชอบธรรมทั้ง ๆ ที่ผิดกฎหมาย (ของรัฐ)

\*พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 นิยามคำว่า "ป่า" หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 นิยามคำว่า "ป่า" หมายถึง ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

จากสิ่งที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมจะเห็นได้ว่าความสำคัญ และความขัดแย้งของนโยบายของรัฐและกฎหมายต่อพื้นที่ป่าสงวนนั้น ยังคงมีอยู่และคาบเกี่ยวโดยเฉพะอย่างยิ่งถ้าพิจารณาในแต่ละแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ย่อมจะเห็นความสำคัญของนโยบายได้ชัดเจน กล่าวคือ

ก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในปี 2504 มิได้มีการกำหนดนโยบายป่าไม้ไว้โดยชัดเจน ทั้งนี้คงเป็นเพราะป่าไม้ในประเทศไทยยังมีความอุดมสมบูรณ์อยู่เป็นอันมาก โดยมีพื้นที่ที่ปกคลุมด้วยป่าไม้ตามธรรมชาติอยู่เกินครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ประเทศทั้งหมด เมื่อได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกแล้ว จึงได้เริ่มมีการกำหนดเป็นกรอบนโยบายการใช้ที่ดินอย่างกว้าง ๆ โดยมีเป้าหมายที่จะสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด หรือประมาณ 160 ล้านไร่ เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 โดยตราพระราชบัญญัติป่าไม้ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2503)ออกมาใช้บังคับ นอกจากนั้นยังได้ตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ออกมาใช้บังคับ

ดังนั้นนโยบายการป่าไม้ในช่วง เวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง 3 จึงเป็นการดำเนินการเพื่อบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้นเป็นส่วนใหญ่ โดยมีได้กำหนดรายละเอียดออกมาเป็นแผนนโยบายในทางการบริหารของรัฐบาลอีกต่างหากแต่อย่างใด

ปรากฏว่า ในช่วงเวลาระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง 3 (ระหว่าง พ.ศ.2504-2518) ปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่ากลับทวีความรุนแรงขึ้นเป็นอย่างมาก หากพื้นที่ป่าไม้มีจำนวนลดลงไปจากเดิมที่เคยมีอยู่ใน พ.ศ.2404 ประมาณ 171 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ จนเหลือเพียง 122 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 38 ของพื้นที่ประเทศในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ดังนั้น เมื่อได้มีการประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ใน พ.ศ.2520 จึงได้มีการกำหนดเป้าหมายของการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้เพียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยลดลงจากเดิม ซึ่งกำหนดไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ นอกจากนั้นยังได้กำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อรักษาทรัพยากรป่าไม้ไว้หลายประการที่สำคัญไว้

อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นสุดการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ทั้งที่ได้มีการกำหนดเป้าหมายแนวทางและมาตรการจัดการและสงวนรักษาทรัพยากรป่าไม้ไว้ดังกล่าวข้างต้น กลับปรากฏว่า สถานการณ์ได้เลวร้ายลงกว่าเดิม เนื่องจากได้มีการบุกเบิกป่าเปิดพื้นที่ทำกินใหม่ต่อไปอีก เพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก เป็นปัจจัยหลักในการขยายการผลิตทางด้านเกษตร จนเป็นที่เห็นได้ว่า การเปิดป่าเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินใหม่ ซึ่งขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ นั้น ใกล้เคียงเข้ามาแล้ว เพราะที่ดินที่เหลือไม่เหมาะสมต่อการเกษตรอีกต่อไป ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ได้ถึงกับกล่าวไว้ว่า "ยุคแห่งการบุกเบิกป่าเปิดที่ดินทำกิน" ใกล้จะจบแล้ว

ก่อนสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2528 เพื่อกำหนดการจัดทำนโยบายป่าไม้ของชาติ และกำหนดแผนดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 1 ปี จึงได้มีการจัดทำนโยบายดังกล่าว และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528

"จากนโยบายการป่าไม้ของชาติ ปี 2528 กำหนดให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้เป็นร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศและจากพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 นี้ ให้จำแนกเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์เสียร้อยละ 15 ที่เหลืออีกร้อยละ 25 กำหนดให้เป็นป่าเศรษฐกิจจากสถิติของทางราชการปรากฏว่าพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยน พ.ศ.2528 มีเหลืออยู่ร้อยละ 29 เศษ แสดงว่าเราจะต้องสร้างป่าไม้เพิ่มขึ้นอีกประมาณร้อยละ 10 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 30 ล้านไร่ จึงจะครบเป้าหมายและทำการปลูกสร้างสวนป่าของรัฐ รวมทั้งของรัฐวิสาหกิจ และของเอกชนเป็นเป้าหมายอัตราปีละประมาณ 300,000 ไร่ อย่างเช่นกระเพาะอยู่ในปัจจุบันแล้ว เราจะต้องใช้เวลาถึง 100 ปี กว่าจะมีเนื้อที่ป่าไม้เป็นร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศทั้งนี้ไม่ว่าเราจะต้องรักษาเนื้อที่ป่าเดิมไว้ให้ได้ ถ้าปล่อยให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น เราก็คงจะต้องใช้เวลาเกินกว่า 100 ปีแน่นอนดังนั้นการระดมกำลังในการปลูกสร้างสวนป่าให้ครบเป้าหมายในเวลาอันสมควรนั้น คงจะเห็นการพึ่งพาเอกชนบ้างเห็น สำหรับป่าอนุรักษ์นั้นคงจะสงวนไว้ครบตามจำนวนหรือใกล้จะครบจำนวนที่กำหนดแล้ว ปัจจุบันเราได้ให้ความสำคัญของป่าอนุรักษ์มากกว่าป่าเศรษฐกิจ ประชาชนจึงมองความสำคัญของป่าไม้เป็นด้านอนุรักษ์เป็นป่าส่วนใหญ่ และมักจะมีการต่อต้านเมื่อเอกชนเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการป่าไม้ ดังนั้นจึงคิดว่าน่าจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะหาความเข้าใจกับประชาชนให้แจ่มชัดมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน"

ถึงแม้ว่าจะได้มีการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติไว้แล้วก็ตาม การกำหนดนโยบายป่าไม้ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ยังคงกระทำต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6-7

มีข้อสังเกตว่า แนวทางและมาตรการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นี้ เป็นการรับเอาหลักการที่วางไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดไว้ทั้งหมดโดยเฉพะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องป่าเศรษฐกิจ

ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 มีลักษณะนโยบายคล้ายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 แต่เปลี่ยนเป้าหมายการกำหนดพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์จากเดิมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 กำหนดไว้เพียงร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศฯ เพิ่มเป็นร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศฯ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

จากการที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายป่าไม้แห่งชาติ นั้นมีความแน่นอนชัดเจนเพียงพอ และมีการปรับเปลี่ยนนโยบายอยู่เสมอทำให้ส่งผลกระทบต่อการใช้พื้นที่ป่าไม้และนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ อันเป็นความเสียหายระดับประเทศชาติ

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ หลักการ แนวความคิด และนโยบายของรัฐทั้งภายใน และต่างประเทศ ต่อปัญหาพื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยดังกล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นว่าในบทนี้ผู้เขียนเพียงแต่เสนอให้เห็นถึงหลัก เกณฑ์และนโยบายของรัฐเท่านั้น ยังมิได้วิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะจะต้องศึกษาถึงการดำเนินการป้องกันปราบปรามของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลแบบที่ 3 ก่อน จึงจะพิจารณาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีมูลเหตุจากอะไร และจะนำเสนอต่อไปในบทที่ 4