



บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

จากการดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ผ่านมา ผลที่ปรากฏคือ ป่าไม้ยังคงถูกทำลาย และมีปริมาณลดลงอย่างมาก สาเหตุก็คือ เกิดจากแนวความคิดการจัดการป่าไม้ที่ถือว่ารัฐแต่ผู้เดียวเป็นเจ้าของ และรัฐโดยกรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจในการจัดการ ประชาชนโดยทั่วไปไม่มีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ด้วย จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการดังกล่าวไม่สัมฤทธิ์ผล

แต่หากมองในอีกด้านหนึ่งจะพบว่า ประชาชนโดยเฉพาะชุมชนในชนบทได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ ดังกรณีตัวอย่างที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การดำเนินการจัดการขององค์กรประชาชนต่าง ๆ เหล่านี้ ได้ประสบปัญหาและข้อจำกัดทางด้านกฎหมายหลายประการ เป็นต้นว่า ไม่มีกฎหมายมารองรับสถานะที่ขอบด้วยกฎหมายขององค์กรประชาชน การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายและสิทธิประโยชน์ในการที่ได้รับจากการดำเนินการจัดการป่าไม้ที่องค์กรประชาชนเหล่านี้ดำเนินการอยู่ ฉะนั้น การที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้อย่างแท้จริง จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายมารองรับการดำเนินการขององค์กรประชาชนเหล่านี้ด้วย

จากเงื่อนไขของการมีส่วนร่วม ที่จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจเสียใหม่ (Redistribution of Power) ให้กระจายออกไปในทุกระดับเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้น ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจต้องการให้องค์กรประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ตรงตามความมุ่งหมายของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ ตามแต่เงื่อนไขของแต่ละชุมชนซึ่งย่อมมีลักษณะแตกต่างกันไปตามลักษณะภูมิประเทศ ทรัพยากรป่าไม้ อาชีพของประชาชน เศรษฐกิจ ฯลฯ และหากพิจารณาว่าการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบดั้งเดิมนั้น แท้จริงแล้วเป็นอำนาจของผู้ใด ซึ่งจากการศึกษาจะเห็นว่า การดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนโดยชุมชนนั้น ได้มีการถ่ายทอดสืบทอดกันมาจากบรรพบุรุษ และรัฐก็ได้ยอมรับโดยยังคงให้ชุมชนนั้น ๆ ดำเนินการอยู่ ดังกรณีตัวอย่างของชาวบ้านหมู่บ้านทุ่งยาว ตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ซึ่งรัฐไม่ได้มอบอำนาจให้ชุมชนจัดการแต่อย่างใด จึงทำให้คาดการณ์ได้ว่าอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นของ

ชุมชนมาแต่ดั้งเดิม ดังนั้น ในการที่จะกำหนดรูปแบบของกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจ จึงต้องพิจารณารับรองการจัดการป่าไม้ของชุมชนต่าง ๆ เหล่านั้นด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่

ตามแนวความคิดของระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส การปกครองตนเองของกลุ่มชนท้องถิ่นเป็นปริยายว่า กลุ่มชนท้องถิ่นภายในรัฐเป็นผู้จัดการกิจการของตนเอง โดยมีองค์การของตนเองซึ่งเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตหนึ่ง (Une certaine autonomie) เป็นผู้กระทำการในนามของกลุ่มชนท้องถิ่น ดังนั้นความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Une autonomie locale) จึงเป็นพื้นฐานของระบบกระจายอำนาจ ซึ่งตามทฤษฎีกฎหมายปกครองฝรั่งเศส การกระจายอำนาจจะมีขึ้นได้ก็โดยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติจะต้องรับรองการมีอยู่ซึ่งประโยชน์มหาชน (intérêts publics) บางอย่างซึ่งแตกต่างจากประโยชน์มหาชนซึ่งรัฐมีหน้าที่จัดการ
2. กลุ่มชนท้องถิ่น และหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่จัดการประโยชน์มหาชนซึ่งกฎหมายรับรองว่าแตกต่างจากประโยชน์มหาชนที่รัฐมีหน้าที่จัดการจะต้องเป็นอิสระจากรัฐบาล
3. มีกฎหมายรับรองความเป็นนิติบุคคลของกลุ่มชนท้องถิ่นและหน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่จัดการประโยชน์มหาชน ซึ่งแตกต่างและเป็นคนละส่วนกับประโยชน์มหาชนที่รัฐมีหน้าที่จัดการ
4. องค์การของชุมชนท้องถิ่นและองค์การของหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการประโยชน์มหาชนดังกล่าวใน 3 ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างหลวม ๆ ของรัฐบาล¹

นอกจากนี้ ได้มีนักวิชาการอธิบายความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจคือ การที่รัฐได้มอบอำนาจให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไปจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการ ซึ่งความเป็นอิสระนี้ได้แก่ อิสระในการกำหนดนโยบาย ข้อกำหนด และการบริหารกิจการ ภายใต้

¹ อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส, ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส, เอกสารสัมมนา กฎหมายปกครองฝรั่งเศส.

การควบคุมดูแลของราชการส่วนกลาง²

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจมีลักษณะสำคัญดังนี้คือ

ประการแรก ต้องมีการจัดองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ ซึ่งโดยปกติจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากราชการส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้สามารถมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายได้เช่น สามารถมีทรัพย์สินได้ เป็นต้น

ประการที่สอง ต้องมีความเป็นอิสระ อย่างน้อยในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. อิสระในการกำหนดนโยบาย
2. อิสระในการวางข้อกำหนด กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย
3. อิสระในการบริหารกิจการ
4. อิสระในการกำหนดงบประมาณ

ประการที่สาม ต้องมีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้น ๆ ด้วย

มาตรการทางกฎหมายกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่า

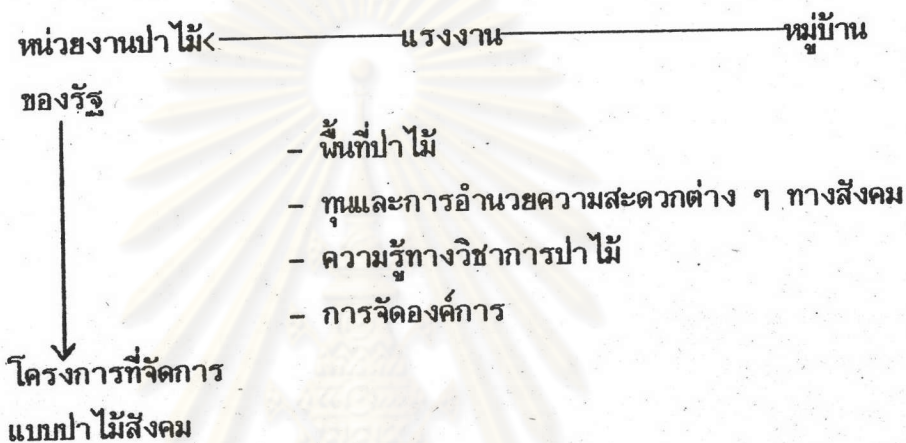
1. การจัดรูปองค์กรประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่า

การจัดรูปองค์กรประชาชนเพื่อสร้างกิจการป่าไม้สังคมนหรือป่าชุมชนขึ้นขึ้นนั้น ในที่นี้จะขอกล่าวถึงผลงานวิจัยของอาจารย์ฉลาดชาย รมิตานนท์ เรื่อง "ป่าไม้สังคมเพื่อการพัฒนาชนบท" ที่ได้เสนอรูปแบบจำลองป่าไม้สังคมเท่าที่ทำอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และบทบาทของหน่วยงานป่าไม้ของรัฐ องค์กรประชาชน ตลอดจน

² ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นคือที่ดิน แรงงาน ทู และความรู้ทางเทคนิค โดยได้เสนอหุ่่นจำลอง 8 รูปแบบ³ ด้วยกัน เพื่อนำมาพิจารณาในการจัดรูปองค์กรประชาชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่กำลังดำเนินการอยู่ดังนี้

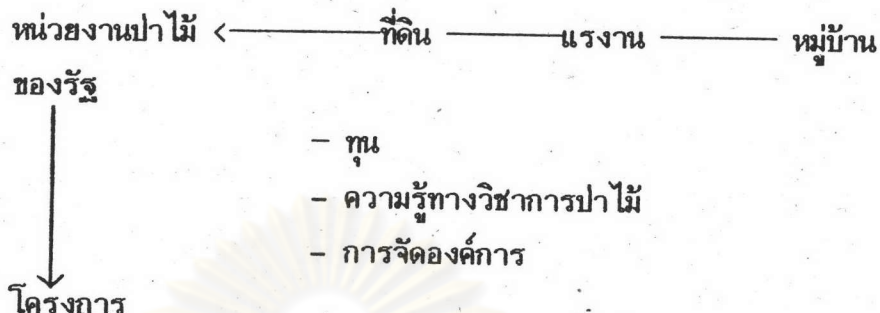
1. ป่าที่ประชาชนมีส่วนร่วมบนที่ดินป่าไม้ของรัฐ (ระบบ taungya, หมู่บ้านป่าไม้)
(Participatory forestry on state forest lands)



รูปแบบที่ 1 เป็นรูปแบบที่หน่วยงานป่าไม้ของรัฐ เป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด ตั้งแต่การจัดการพื้นที่ป่า ทู ความรู้ทางวิชาการป่าไม้ รวมทั้งการจัดองค์กรและเป็นเจ้าของโครงการป่าไม้สังคม ประชาชนเป็นเพียงผู้รับจ้างแรงงานโดยมีค่าตอบแทนจากหน่วยงานป่าไม้ของรัฐเท่านั้น (กรณีหมู่บ้านป่าไม้ ออป.)

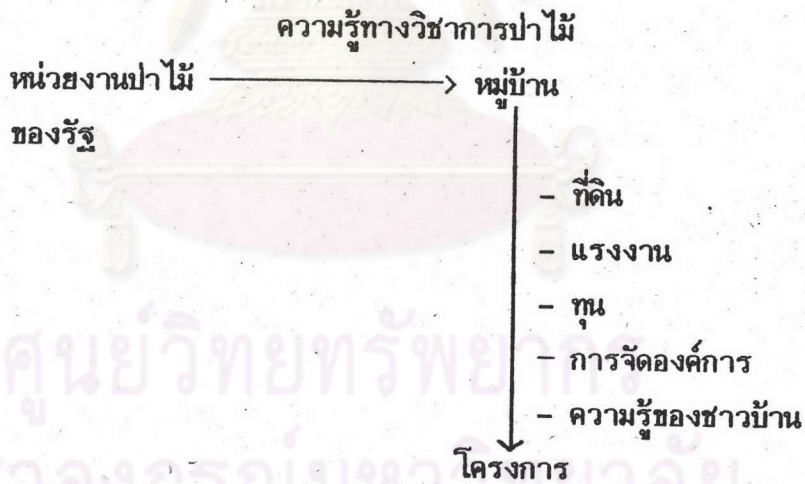
³ ฉลาดชาย รมิตานนท์, ป่าไม้สังคมเพื่อการพัฒนาชนบท, หน้า 104-110.

2. โครงการป่าไม้สังคมที่บริหารโดยหน่วยงานป่าไม้บนพื้นที่ของชุมชน (supermanagement model)



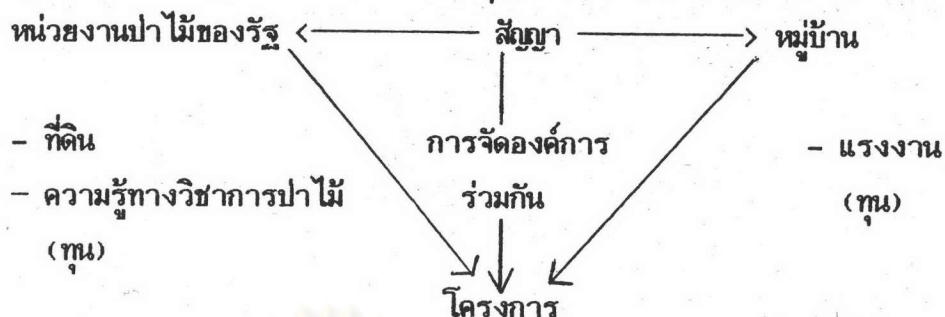
รูปแบบที่ 2 รูปแบบนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบที่ 1 เพียงแต่ที่ดินเป็นของหมู่บ้านมิใช่ของหน่วยงานป่าไม้ของรัฐจัดให้แต่อย่างใด

3. หน่วยงานป่าไม้ของรัฐทำหน้าที่เป็นหน่วยงานส่งเสริม (super service model)

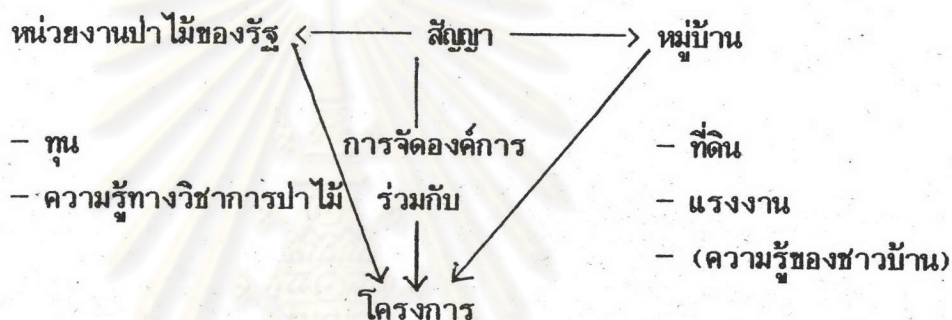


รูปแบบที่ 3 เป็นรูปแบบที่โครงการป่าไม้สังคมเป็นของประชาชน และเป็นผู้คิดริเริ่มดำเนินการด้วยทุน แรงงาน ที่ดิน ความรู้ของประชาชน ชาวบ้าน และการจัดการเป็นของประชาชนเอง โดยบทบาทของหน่วยงานป่าไม้เป็นเพียงผู้ส่งเสริมด้านความรู้ทางวิชาการป่าไม้เท่านั้น

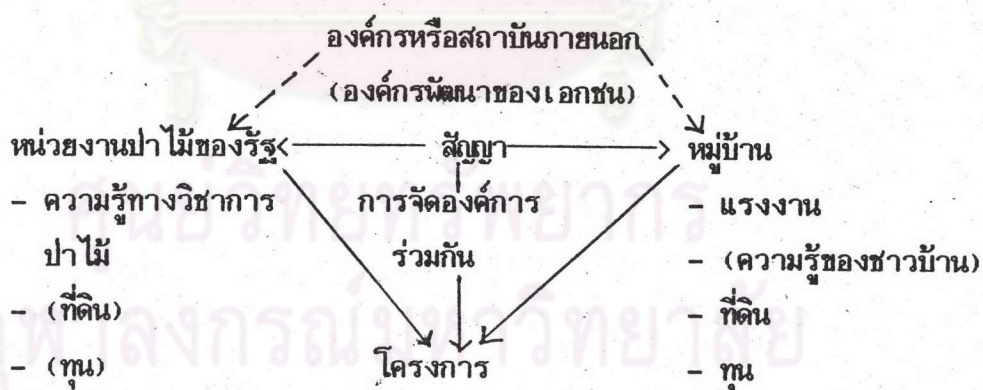
4. รัฐจัดหาป่าของรัฐให้กับโครงการป่าไม้ชุมชน (partnership model)



5. โครงการป่าไม้ชุมชนที่สนับสนุนโดยหน่วยงานป่าไม้ (partnership model)

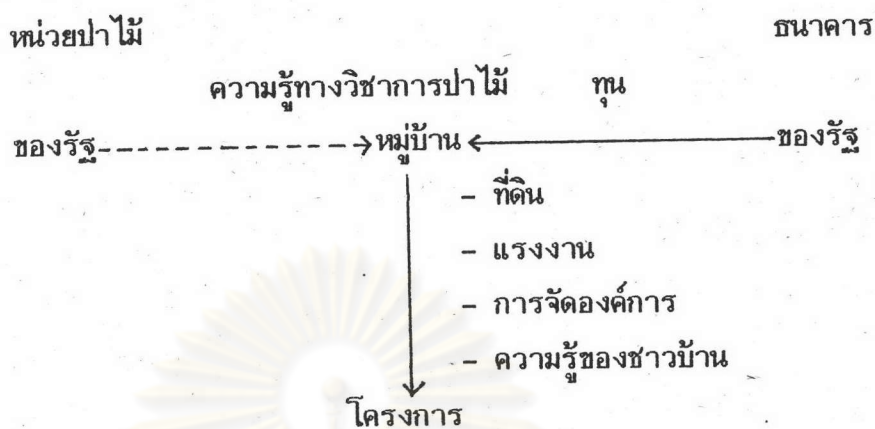


6. โครงการป่าไม้ชุมชนที่ได้รับการช่วยเหลือจากคนกลาง หรือบุคคลที่สาม



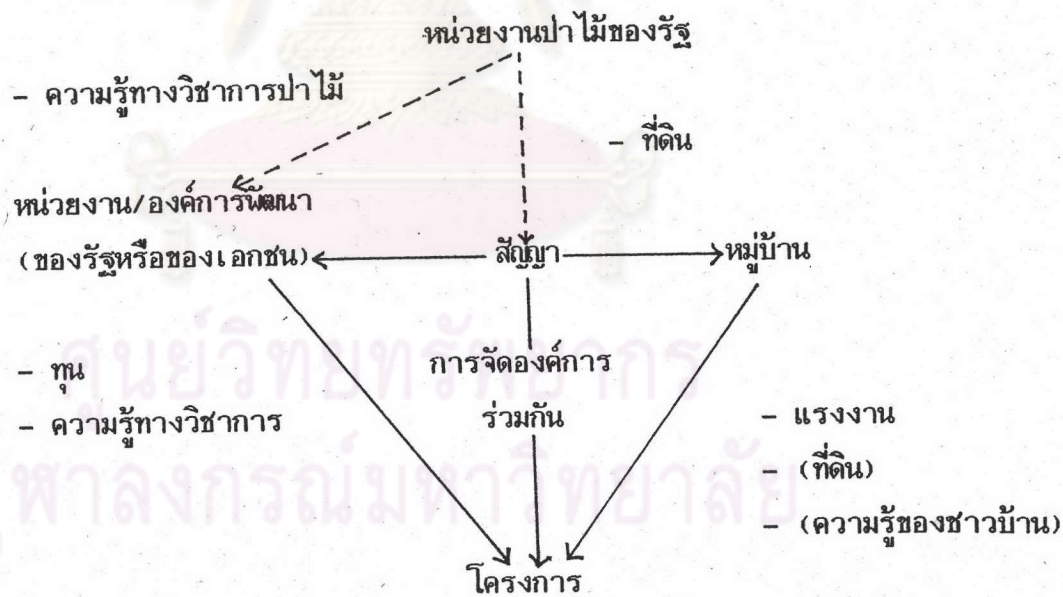
รูปแบบที่ 4, 5, 6 เป็นรูปแบบของการจัดโครงการป่าไม้ชุมชนร่วมกันระหว่างหน่วยงานป่าไม้ของรัฐกับชาวบ้านในลักษณะของหุ้นส่วน โดยมีข้อสัญญาผูกพันกันอยู่ โดยที่ดินจะเป็นของหน่วยงานป่าไม้ของรัฐตามรูปแบบที่ 4 หรือเป็นของประชาชนตามรูปแบบที่ 5 ก็ได้ หรืออาจมีความช่วยเหลือสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชนร่วมด้วยตามรูปแบบที่ 6

7. โครงการให้ทุนเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดกิจกรรมป่าไม้ชุมชน



รูปแบบที่ 7 เป็นโครงการป่าชุมชนของประชาชนที่ได้รับการสนับสนุนแหล่งทุนจากธนาคารของรัฐเพื่อให้เกิดแรงจูงใจให้เกิดกิจกรรมป่าไม้ชุมชนขึ้น

8. โครงการพัฒนาชุมชนที่สนับสนุนโดยหน่วยงานป่าไม้ของรัฐ (institutional development model)



รูปแบบที่ 8 เป็นรูปแบบการจัดทำโครงการป่าไม้ชุมชนในรูปแบบของโครงการพัฒนาชุมชนที่สนับสนุนโดยหน่วยงานป่าไม้ของรัฐ ที่ระบุดึงความต้องการทุก ๆ ด้านของประชาชน ในชนบทมากกว่าความต้องการทรัพยากรด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ

จากรูปแบบทุนจำลองป่าไม้สังคมหรือป่าไม้ชุมชนดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงบทบาทของ นักป่าไม้อาชีพในด้านการให้ความช่วยเหลือในโครงการป่าไม้สังคม โดยอาจทำได้ทั้งบทบาท ทางด้านการเป็นผู้เข้ามาทำและบทบาททางด้านการสนับสนุนให้การช่วยเหลือ ในบทบาทเช่นนี้ ต้องสอดคล้องกับขั้นตอนต่าง ๆ ของการกำหนดโครงการ การวางแผน การนำไปปฏิบัติและ การประเมินผล เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้การกำหนดโครงการและการวางแผนโครงการป่าไม้ สังคม ส่วนใหญ่แล้วยังกระทำโดยนักป่าไม้อาชีพ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงถูกจำกัด ให้อยู่แต่เฉพาะด้านการนำไปปฏิบัติเท่านั้น รายงานการศึกษาหลาย ๆ แห่งเสนอว่า ควรเปิด ให้ออกแบบโครงการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดโครงการ และการวางแผนในขั้นตอนของการ ออกแบบโครงสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญและมีคุณค่าเป็นพิเศษ ความร่วม มือในการออกแบบโครงการจะช่วยให้สามารถพัฒนาชุมชนในระดับกว้าง ซึ่งสามารถนำมาแปร เป็นโครงการที่นำไปปฏิบัติได้⁴

จากกรณีศึกษาที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นั้น รูปแบบจำลองที่น่าจะเหมาะสมสำหรับ กรณีศึกษาต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะเห็นจะได้แก่รูปแบบที่ 3 และ รูปแบบที่ 7 ซึ่งเป็นรูปแบบที่โครงการ ป่าไม้สังคมเป็นของประชาชนและเป็นผู้คิดริเริ่มดำเนินการด้วยทุน แรงงาน ที่ดิน ความรู้ของ ประชาชนชาวบ้าน และการจัดองค์การเป็นความรู้ทางวิชาการป่าไม้เท่านั้น หรืออาจจะมีแหล่ง ทุนจากธนาคารของรัฐเข้ามาให้การสนับสนุนเพื่อจูงใจให้เกิดกิจกรรมป่าชุมชนขึ้น ด้วยเหตุผล ดังกล่าวต่อไปนี้

1. การดำเนินงานของชาวบ้านมักเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มหรือการสืบทอดทาง วัฒนธรรม จารีตประเพณีในการดำเนินการจัดการรักษาป่าตั้งแต่การวางแผนโครงการ ขั้นตอน การปฏิบัติงานไม่ได้เกิดขึ้นจากความร่วมมือหรือความคิดริเริ่มของหน่วยงานของรัฐแต่ประการใด
2. องค์การป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้น เป็นองค์การที่มีอยู่แล้ว ซึ่งได้พัฒนาจากความคิดริเริ่ม หรือการสืบทอดทางวัฒนธรรม จารีตประเพณี
3. บทบาทของหน่วยงานป่าไม้ของรัฐในความเป็นจริง กรมป่าไม้มิได้เข้าไปเกี่ยว ข้องในการดำเนินการของชาวบ้านเลย แม้แต่บทบาทในการส่งเสริมและให้ความรู้ทางวิชาการ ป่าไม้ แต่อย่างไรก็ตามหากกรมป่าไม้จะได้เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมแล้วก็จะยอมจะทำ การจัดการป่าชุมชนของชาวบ้านเต็มมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

จากการศึกษาถึงแนวความคิดป่าไม้สังคมและกรณีศึกษาในบทที่ 2 แล้ว จึงมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาในการจัดรูปองค์กรประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าดังนี้

1.1 องค์กรพื้นฐานในระดับท้องถิ่น

รูปแบบขององค์กรพื้นฐานในระดับท้องถิ่นที่มีอยู่ในประเทศไทยที่ประชาชนมีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตยนั้น ได้แก่มูลบ้าน โดยคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และตำบลโดยคณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) นอกจากนี้ยังมีองค์กรอย่างไม่เป็นทางการในรูปของกลุ่มต่าง ๆ อีกด้วย เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มท่อมสาว องค์กรเหมืองฝาย ฯลฯ ซึ่งต่อมาได้ถูกจัดเข้าเป็นกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

1.1.1 องค์กรท้องถิ่นในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้าน

หมู่บ้าน คือ เขตการปกครองที่เล็กที่สุด หมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกันเป็นตำบลหนึ่ง การจัดตั้งหมู่บ้านนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำหนดเขตและประกาศตั้งแล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขึ้นทะเบียนไว้แต่ไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา หมู่บ้านที่จะจัดตั้งขึ้นได้นั้นอาจถือจำนวนราษฎรหรือจำนวนบ้านเป็นเกณฑ์ กล่าวคือเป็นท้องที่มีราษฎรอยู่จำนวนประมาณ 200 คน ก็สามารถจัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้ หรือถ้าท้องที่ใดราษฎรไม่หนาแน่นและตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงแม้ว่าจำนวนราษฎรจะมีน้อยก็ให้ถือจำนวนบ้านเป็นเกณฑ์ คือมีบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ก็จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้เช่นกัน การจัดการปกครองหมู่บ้านนั้นดำเนินการตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

ในหมู่บ้านจะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎร มีหน้าที่และอำนาจในการปกครอง และรักษาความสงบเรียบร้อยที่สำคัญคือ

1. ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน รวมทั้งรายงานเหตุการณ์ผิดปกติในหมู่บ้าน
2. ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญา เช่น จับกุมผู้กระทำผิด ปฏิบัติตามหมายค้น หมายจับ หมายยึดทรัพย์ เป็นต้น
3. บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน
4. ป้องกันโรคติดต่ออันตราย จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

ถูกสุขลักษณะ

5. เป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน

รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินงานของหมู่บ้านสภาการณปัจจุบันนี้
ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถบริหารงานตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้
เท่าที่ควร เนื่องจาก

1. การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ในดุลยพินิจของผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว
2. กระบวนการ ทบวง กรมต่าง ๆ จัดตั้งคณะกรรมการระดับหมู่บ้านขึ้น
ซ้ำซ้อนกันหลายรูปแบบ
3. รัฐบาลขาดนโยบายที่แน่นอนและต่อเนื่อง ในการสนับสนุนหมู่บ้าน

คณะกรรมการจึงให้ปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ
ดังนี้

1. ส่งเสริมให้การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบใน
รูปคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อให้การวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุม
2. ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้านให้เป็นคณะกรรมการที่

มีประสิทธิภาพ โดย

- ยึดรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ พุทธศักราช 2475 เป็นหลัก
- ปรับปรุงโครงสร้างให้สอดคล้องกับรูปแบบหมู่บ้าน อฟป.
- ยกเลิกคณะกรรมการระดับหมู่บ้านรูปแบบอื่น ๆ (ยกเว้นคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อฟป. ให้ใช้คณะกรรมการหมู่บ้านเพียงคนเดียว)

โครงสร้างของ กม.

- คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือ กม. รูปแบบที่ปรับปรุงใหม่นี้ ประกอบด้วย
1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่าย
ปกครอง
 2. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่ง
ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ควรมี 5-9 คน แล้วแต่หมู่บ้านใหญ่หรือ
เล็กให้อยู่ในดุลยพินิจของนายอำเภอ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่ง
คราวละ 5 ปี

ในการปฏิบัติงานของ กม. นั้น ให้ยึดถือพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2475 เป็นหลัก และปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ซึ่งจะต้องมีลักษณะดังนี้คือ ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน กม. โดยตำแหน่ง และให้ กม. เลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน เป็นรองประธาน ตลอดจนเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 คน เป็นเลขานุการ 4 คน ผู้ช่วยเลขานุการ 1 คน ส่วนกรรมการหมู่บ้านคนอื่น ๆ ก็จะต้องแบ่งหน้าที่รับผิดชอบงานของฝ่าย กิจกรรมต่าง ๆ

ที่ปรึกษาของ กม.

ในการดำเนินงานตามหน้าที่ดังกล่าวของ กม. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 กำหนดให้นายอำเภอแต่งตั้ง บุคคลและข้าราชการจากส่วนราชการต่าง ๆ เป็นคณะที่ปรึกษาของ กม. มีหน้าที่ให้คำปรึกษา ด้านวิชาการ ระเบียบ กฎหมาย ความเห็นหรือประสบการณ์แก่ที่ประชุม กม.

อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เป็นหน่วยขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการปกครอง การพัฒนาชนบท เป็นรากฐานของความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม รัฐบาลมีความมุ่งหวังว่าคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ต้องช่วยเหลือประชาชนในชนบท ได้ สามารถช่วยเหลืองานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีความมุ่งหวังที่จะให้เป็นองค์กรพื้นฐานในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครอง ในระบบประชาธิปไตยให้กับประชาชนในชนบท โดยให้มีการดำเนินงานวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย

ดังนั้น เมื่อได้มีการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน จึง มีอำนาจหน้าที่มากมายสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองท้องที่

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2458 มาตรา 28 ตีกำหนด ให้หมู่บ้านหนึ่งมีคณะกรรมการหมู่บ้านคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

2. การพัฒนาชนบท

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ได้กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้าน มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท โดยสำรวจ ข้อมูลตามแบบ ร.ป.ฐ. จัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและปฏิบัติตามโครงการปรัณรงค์คุณภาพชีวิตของ ประชาชนในชาติ (ปราช.)

3. การบริหารการใช้น้ำและบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการใช้น้ำและบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก พ.ศ. 2525 กำหนดให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน มีหน้าที่รับผิดชอบแหล่งน้ำขนาดเล็กที่อยู่ในเขตท้องที่ดังนี้

1. การจัดทำทะเบียนแหล่งน้ำขนาดเล็ก
2. การบริหารการใช้น้ำ
3. การดูแลและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ

4. โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2525 กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. คณะกรรมการหมู่บ้านอย่างน้อย 3 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับอำเภอ (กสอ.) มีหน้าที่เป็นผู้รายงานผลการปฏิบัติงานตามโครงการ กสช. ในหมู่บ้านของตน
2. คณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งสภาตำบลเป็นผู้แต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับ ดูแลการปฏิบัติงานของโครงการ กสช. ที่ตนได้รับการแต่งตั้ง

5. กองทุนพัฒนาชนบท (กสช.)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนพัฒนาชนบท พ.ศ. 2527 ได้กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการบริหารกองทุนพัฒนาชนบท ในฐานะหน่วยดำเนินการ หากมีการยืมเงินสมทบจากกองทุนพัฒนาชนบทในเรื่องต่อไปนี้

1. การบริหารและควบคุมดูแลบัญชีพัฒนาหมู่บ้าน
2. การจัดทำโครงการขอรับเงินสมทบจากกองทุนพัฒนาชนบท
3. การตั้งและเบิกจ่ายเงินยืมสมทบโครงการ

4. การใช้คืนเงินยืมสมทบ
5. การดำเนินโครงการที่ได้รับเงินยืมสมทบ การจัดเก็บรายได้ตลอดจนการใช้คืนเงินยืมสมทบ
6. การรายงานผลการดำเนินงาน

บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการหมู่บ้าน มีโครงสร้างที่เป็นองค์กรของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องมาจากบุคคลที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน มาจากการเลือกตั้ง และการคัดเลือกจากประชาชนโดยตรง การดำเนินงานก็มีลักษณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน เป็นภาระที่ประชาชนได้ดำเนินงานด้วยวิธีการปกครองและการพัฒนาตนเอง ซึ่งเป็นลักษณะของการดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตยระดับฐานราก อีกทั้งบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านยังเกี่ยวข้องกับฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมการปฏิบัติงานพัฒนาทั้งภายในและภายนอกหมู่บ้าน ฉะนั้น บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านจึงสอดคล้องกับหลักของประชาธิปไตย และมีขอบเขตกว้างขวางอย่างมาก ดังที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีแนวนโยบายที่จะให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีบทบาทดังนี้คือ

1. เป็นองค์กรที่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในหมู่บ้านอย่างแท้จริง
 2. เป็นองค์กรรองรับงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม
 3. เป็นองค์กรที่ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักและเข้าใจหน้าที่ของตนเอง
 4. เป็นองค์กรที่รู้จักคิดริเริ่มและช่วยตนเอง โดยเฉพาะงานที่สามารถจะดำเนินการได้ โดยไม่ต้องรอให้รัฐบาลจัดทำให้
 5. เป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ
- นอกจากนี้ บทบาทสำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการหมู่บ้านก็คือ บทบาทที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เห็นได้ชัดเจนก็เช่น บทบาทที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน การสร้างถนน สะพาน ห้วย หนอง คลอง บึง เหมือง และฝาย รวมทั้งบทบาทในการจัดวางผังหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย การรักษาความสะอาดในบ้านเรือนและหมู่บ้าน การสร้างสนามเด็กเล่นและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ รวมตลอดไปถึงการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและการให้ความร่วมมือประสานงานกับโครงการต่าง ๆ ของหน่วยราชการและหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เข้ามาดำเนินงานในหมู่บ้าน เป็นต้น

คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) แม้จะเป็นองค์กรเล็ก ๆ ในหมู่บ้าน แต่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อประชาชนและประเทศชาติ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ที่เข้มแข็งจะสามารถเป็นได้ทั้งที่ปรึกษา ผู้ช่วยเหลือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนสามารถริเริ่มหรือให้ความร่วมมือกับทางราชการในการปฏิบัติงานพัฒนาในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประโยชน์ทั้งหลายจะตกแก่หมู่บ้านและประชาชนอย่างแท้จริง

1.1.2 องค์กรท้องถิ่นในรูปของสภาตำบล

ตำบล เป็นเขตการปกครองส่วนย่อยของอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ซึ่งอำเภอจะต้องดูแลปกครองให้เกิดความเรียบร้อย การจัดการปกครองตำบลจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม การจัดตั้งตำบลกระทำได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้คือ ต้องเป็นท้องที่มีหมู่บ้านหลาย ๆ หมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน และกำหนดหมายเขตตำบลนั้นให้ทราบชัดเจน การตั้งตำบลใหม่ให้นายอำเภอพิจารณารายงานขึ้นแจ้งเหตุผลไปจังหวัด เมื่อจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรก็ให้เสนอขอจัดตั้งไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้ว ก็ออกประกาศกระทรวงตั้งตำบลและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดให้ตำบลหนึ่งมีกำนันหนึ่งคน ที่ประชาชนเลือกตั้งมาจากผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลนั้น กำนันนั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกิจการของตำบลด้วย โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน นอกจากนี้ก็มีสารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วย และมีแพทย์ประจำตำบลที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านพร้อมกันเลือกอีก 1 คน รวมทั้งมีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่งคอยให้ข้อเสนอนั้นและคำปรึกษาต่อกำนัน ซึ่งคณะกรรมการตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครูประจำบาล และกรรมการหมู่บ้าน ๆ ละ 1 คน โดยมีกำนันเป็นประธาน มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยถือเสียงข้างมาก

ตำบล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่นที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับสังคมไทย เพราะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ย่อมทำให้รู้ถึงปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างมาก ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้น โดยมีการคาดหวังเพื่อให้เป็นแกนหลักและเป็นแกนนำที่สำคัญในการพัฒนาในแต่ละตำบล กล่าวโดยย่อได้ว่า สภาตำบลทำหน้าที่ในฐานะหน่วยการปกครอง เช่น มีการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย จัดเก็บภาษีอากร และปฏิบัติงาน

ประจำอื่น ๆ ภายในตำบล อีกทั้งยังทำหน้าที่ในฐานะหน่วยสังคมคือ เมื่อประชาชนอยู่ใกล้ชิดกัน โดยระบบเครือญาติหรือระบบอาวุโส ทำให้ประชาชนในตำบลมีความสนิทสนมกลมเกลียวและให้ความเคารพนับถือ เชื้อพ้องกันทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

โครงสร้างของสภาตำบล

โครงสร้างของสภาตำบลในปัจจุบันเป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 ซึ่งได้กำหนดให้สภาตำบลมีคณะกรรมการสภาตำบล ที่ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ

1. กรรมการโดยตำแหน่ง มีกำหนดเป็นประธานกรรมการสภาตำบลและมีผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการ
2. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกหมู่บ้านละ 1 คน ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

นอกจากนี้ รัฐได้กำหนดให้สภาตำบลมีที่ปรึกษาของสภาตำบล 1 คน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอ หรือพัฒนากรในท้องที่ และให้มีเลขานุการของสภาตำบล ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้นอีก 1 คน โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง ที่ปรึกษาและเลขานุการของสภาตำบลนี้เป็นข้าราชการที่เข้ามามีส่วนสำคัญในโครงสร้างและในการปฏิบัติงานของสภาตำบล ซึ่งบางครั้งเรียกว่า เป็นกรรมการโดยการแต่งตั้ง

ฐานะของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นี้ ไม่ได้เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือเป็นนิติบุคคล แต่มีฐานะเป็นหน่วยงานพื้นฐานของทางราชการ โดยเฉพาะเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นขั้นแรกในการฝึกการปกครองตนเอง

บทบาทหน้าที่ของสภาตำบล

สำหรับบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลมีดังต่อไปนี้

1. บริหารงานสภาตำบลตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด
2. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น ทะเบียนราษฎรและไปรษณีย์

3. พัฒนาตำบลและหมู่บ้าน
4. ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการพัฒนา
5. ประชาสัมพันธ์งานพัฒนาของรัฐ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ลักษณะสำคัญของสภาตำบล

สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเองแน่นอน 5 ประเภทคือ
 - เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 - ภาษีบำรุงท้องที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล
 - ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้น นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล
 - เงินอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ที่เก็บได้นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล
 - ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น หรืออาจมีรายได้อื่นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดสรรให้
2. มีที่ทำการสภาตำบลซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะจัดให้มีขึ้นในเวลาอันสมควร
3. มีงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้อนุมัติ
4. มีเจ้าหน้าที่ประจำ คือเลขานุการกรรมการสภาตำบล ซึ่งไม่ถือว่าเป็นฐานะเป็นกรรมการสภาตำบล
5. มีค่าใช้จ่ายในการประชุมคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งจะ ได้กำหนดขึ้น
6. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยคณะกรรมการสภาตำบลมาจากการเลือกตั้ง และเป็นราษฎรทั้งสิ้น
7. มีคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรประชาชนขั้นพื้นฐานระดับต่ำสุด เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชนบทควบคู่ไปกับสภาตำบล กล่าวคือ กำหนดให้กรรมการหมู่บ้านในสาขาต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่นในหมู่บ้านนั้น เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการควบคุมกันไป

1.1.3 องค์กรพื้นฐานในระดับท้องถิ่นรูปแบบอื่น

นอกจากมีองค์กรพื้นฐานอย่างเป็นทางการในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้าน และสภาตำบลแล้ว ยังมีการพยายามขององค์กรพื้นฐานอื่น ๆ ที่จะเข้ามามีบทบาทในการดูแลรักษาป่า เช่น วัด โดยเจ้าอาวาส หรือในรูปของสหกรณ์ แต่ในที่นี้จะไม่ชอกล่าวในรายละเอียด เนื่องจากโครงการป่าชุมชนเหล่านั้นยังเป็นเพียงความพยายามที่จะคิดริเริ่ม โดยการจัดการยังไม่ีลักษณะเป็นรูปธรรมเช่นเดียวกับกรณีศึกษา ในบทที่ 2

จากรูปแบบขององค์กรพื้นฐานในระดับท้องถิ่นที่กล่าวมา เมื่อการดำเนินการ เป็นเรื่องของประชาชนที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ การตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยเป็นเรื่องของประชาชนร่วมกันดำเนินการทั้งสิ้น แม้ว่าจะมีลักษณะแตกต่างกันไปบ้าง หรือยังไม่เป็นองค์กรกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ แต่โดยสภาพถือได้ว่า องค์กรพื้นฐานในระดับท้องถิ่นเหล่านี้ เป็นองค์กรกระจายอำนาจ ซึ่งควรจะได้รับ การส่งเสริม ให้เป็นองค์กรกระจายอำนาจที่สมบูรณ์อย่างแท้จริง โดยมีกฎหมายรับรองและให้อำนาจไว้ อันจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยพัฒนาต่อไป ส่งผลต่อความเจริญรุ่งเรืองและความพาสสุขของประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้นในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ หากองค์กรพื้นฐานในระดับท้องถิ่น เหล่านี้ดำเนินการอยู่อย่างได้ผล หรือมีองค์กรในรูปแบบอื่นดำเนินการให้ผลดีต่อการพัฒนา ทรัพยากรป่าไม้เป็นอย่างเดียวกันก็ควรจะได้มีมาตรการทางกฎหมายเข้ามารับรองและให้ อำนาจองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นไว้ด้วยเช่นเดียวกัน

1.2 องค์กรพื้นฐานในระดับท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่า

การจะให้้องค์กรระดับท้องถิ่นจัดการทรัพยากรป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้อง กระจายอำนาจให้องค์กรเหล่านี้มีอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การวางแผนการบริหารและการจัดการทรัพยากรป่า
- 2) การกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรป่า
- 3) การบังคับใช้ระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรป่า

1.2.1 การวางแผนการบริหารและการจัดการทรัพยากรป่า

ในการจัดการทรัพยากรป่าได้มีองค์กรพื้นฐานในระดับท้องถิ่นที่สำคัญ 2 องค์กรคือ คณะกรรมการหมู่บ้าน และคณะกรรมการสภาตำบล ที่ได้มีการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อยู่แล้ว ในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้าน ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้านแพะ ตำบลลอนใต้, คณะกรรมการหมู่บ้านทุ่งขาว หรือในรูปของคณะกรรมการสภาตำบล ได้แก่ คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสภาตำบลศิลาแลง ซึ่งการดำเนินการนั้นสามารถรักษาป่าอย่างได้ผลดีพอสมควรดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ในส่วนนี้จะได้อีกโดยเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของทั้ง 2 องค์กร ดังนี้

การจัดการในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้าน

องค์กรที่รับผิดชอบได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธานโดยตำแหน่ง มีกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน เป็นรองประธาน และกรรมการและเลขานุการอีก 5 - 9 คน ซึ่งราษฎรเลือกขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบงานของฝ่ายกิจการต่าง ๆ องค์กรในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้านที่ดำเนินการจัดการรักษาป่าไม้ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นั้น ได้เกิดจากการริเริ่มและตระหนักถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนเอง และได้พัฒนามาจนกลายเป็นคณะกรรมการหมู่บ้านอย่างเป็นทางการในที่สุด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าบุคคลที่ร่วมเป็นคณะกรรมการนั้น เป็นบุคคลที่มีบทบาทและประชาชนในหมู่บ้านให้ความเชื่อถือ จึงได้รับการเลือกตั้ง และแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการหมู่บ้านเข้ามาบริหารจัดการกิจการนั้น

ข้อดีของการบริหารในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้าน

1) คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นองค์กรพื้นฐานระดับล่างที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และรู้ถึงปัญหาและความต้องการตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ดีที่สุด ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ คณะกรรมการหมู่บ้านจึงสามารถวางแผนกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์บังคับใช้ได้เหมาะสม ดังเช่นตัวอย่างของชาวบ้านทุ่งขาว ชาวบ้านทุกคนจะช่วยเหลือกันเป็นหูเป็นตา และร่วมแรงร่วมใจกันจัดการดูแลรักษาป่าไม้ โดยหากพบเห็นว่ามีคนเข้าไปตัดไม้ทำลายป่าก็จะแจ้งให้คณะกรรมการหมู่บ้านทราบทันที เพื่อจับกุมผู้เข้ามาตัดไม้ทำลายป่านั้น

2) เนื่องจากหมู่บ้านมีพื้นที่ขนาดเล็ก ความสัมพันธ์ของชาวบ้านจึงเป็นอย่างสนิทสนมแน่นแฟ้น การร่วมแรงร่วมใจเพื่อทำกิจกรรมร่วมกันจึงเป็นไปได้โดยง่าย การจัดเวรยามเพื่อตรวจตราป่าจึงได้รับการร่วมมือจากชาวบ้านเป็นอย่างดี ดังเช่นกรณีของชาวบ้านทุ่งขาว

3) ในด้านการบริหารงาน คณะกรรมการหมู่บ้านมีความเป็นอิสระมากพอสมควร เนื่องจากความสัมพันธ์ที่รัฐมีต่อคณะกรรมการหมู่บ้านนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นเพียงผู้คอยให้คำปรึกษาเสนอแนะแนวทางในการบริหารและพัฒนาหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวมเท่านั้น การดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงเป็นไปอย่างอิสระในทุกขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มวางแผนและดำเนินการจัดการ

4) สอดคล้องกับแนวนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ที่จะให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีบทบาทในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังต้องการให้คณะกรรมการมีบทบาทดังนี้ด้วย คือ

- ก. เป็นองค์กรที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านอย่างแท้จริง
- ข. เป็นองค์กรที่สามารถช่วยเหลืองานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ได้
- ค. เป็นองค์กรที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย
- ง. เป็นองค์กรที่รู้จักคิด ริเริ่ม รู้จักช่วยตนเอง โดยเฉพาะงานที่สามารถดำเนินการได้ ไม่ต้องรอให้รัฐบาลจัดทำให้
- จ. เป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

ส่วนข้อเสียของคณะกรรมการหมู่บ้านนั้น ในด้านการวางแผนการจัดการทรัพยากรป่าไม้ หากมองการวางแผนการจัดการจากเบื้องบน (รัฐ) ลงสู่เบื้องล่าง (หมู่บ้าน) ก็จะพบว่ามีปัญหาในเรื่องการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการหมู่บ้าน ทั้งนี้เนื่องจากการประสานงานจะขาดตอนสิ้นสุดลงในระดับตำบล ไม่ลงมาถึงระดับหมู่บ้าน อีกทั้งบทบาทของกำนันก็ไม่อยู่ในลักษณะที่จะบังคับบัญชาคณะกรรมการหมู่บ้านได้ อย่างไรก็ตามแม้การจัดการในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีข้อเสียดังกล่าว แต่แท้จริงแล้วการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ก็ควรจะได้มองการวางแผนการจัดการจากระดับล่างไปสู่เบื้องบน โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการวางแผนได้ด้วยตนเอง และส่วนราชการเป็นเพียงคอยให้คำปรึกษาเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการเท่านั้น ไม่ควรที่จะเข้าไปเป็นผู้จัดการวางแผนให้อย่างใด ๆ

การจัดการในรูปของสภาตำบล

องค์กรที่รับผิดชอบคือ คณะกรรมการสภาตำบล ประกอบด้วย กรรมการ โดยตำแหน่ง มีกำหนดเป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบล และมีผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการ และกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้ง ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกหมู่บ้านละ 1 คน อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี และมีที่ปรึกษาและเลขานุการเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้ง เข้าไปเป็นกรรมการในสภาตำบลด้วย

การบริหารงานเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ของสภาตำบล หากพิจารณาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก ซึ่งได้กำหนดให้มีการพัฒนาทางด้านองค์การบริหารงานและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น รวมทั้งเพิ่มบทบาทขององค์กรระดับภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรประชาชนและประชาชนซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดทรัพยากรธรรมชาติ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ดังนั้นสภาตำบลจึงเป็นองค์กรที่รองรับระบบบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามระบบการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ด้วย โดยต้องประสานงานกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ กล่าวคือ คณะกรรมการสภาตำบลซึ่งเป็นองค์กร กชช. ด้วยนั้น จะเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล เสนอขึ้นไปยังระดับอำเภอเพื่อพิจารณากลับกรอง แสดงให้เห็นว่าสภาตำบลเป็นองค์กรที่จะสามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างอิสระ ซึ่งเป็นข้อดีอันหนึ่งของสภาตำบล และนอกจากนี้สภาตำบลยังเป็นองค์กรที่มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเองที่แน่นอน มีเจ้าหน้าที่คอยสนับสนุน แนะนำทางด้านวิชาการอย่างเต็มที่ จึงสามารถดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งมติของสภาตำบลสามารถนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติให้คณะกรรมการหมู่บ้านรับไปปฏิบัติได้ ดังเช่นกรณีของคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารของตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน ซึ่งแม้ว่าองค์กรดังกล่าวจะยังไม่ได้รับการมอบหมายภารกิจในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้อย่างชัดเจน แต่การดำเนินงานที่ปรากฏก็สามารถทำหน้าที่ในด้านนี้ได้ผลอย่างดีเยี่ยม

อย่างไรก็ตาม การจัดการในรูปของสภาตำบลเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรป่าไม้ ยังขาดความสมบูรณ์อยู่บ้างในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้คือ⁵

- 1) องค์กรสภาตำบล เป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐบาล มิใช่เกิดขึ้นจากการริเริ่มโดยประชาชนในท้องถิ่น
- 2) อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่นนั้น ยังไม่ได้มีการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงอย่างชัดเจน
- 3) การให้คณะกรรมการสภาตำบลทำหน้าที่ทางด้านทรัพยากรป่าไม้ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่ได้กำหนดไว้แล้วยังไม่เพียงพอ และยังไม่ใช่นโยบายที่ประชาชนในท้องถิ่นแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่
- 4) ภาระหน้าที่หลักของสภาตำบลภายใต้ โครงสร้างระบบบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระบบการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) นั้น เป็นเรื่องของการจัดทำแผน ส่วนหน้าที่ทางด้านปฏิบัติการที่มีอยู่เป็นเพียงการดำเนินงานตามนโยบายและคำสั่งที่มาจากครรลของรัฐบาล มิใช่การปฏิบัติการตามความปรารถนาของประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใด

ดังนั้น ภายใต้โครงสร้างการบริหารทรัพยากรธรรมชาติของสภาตำบลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จึงมิใช่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง และยังไม่สอดคล้องกับระบบการบริหารการพัฒนาชนบท (กชช.) ซึ่งแตกต่างจากกรณีการดำเนินการของคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารของตำบลศิลาแลง อันเป็นการดำเนินการโดยความคิดริเริ่มจากประชาชนเอง

2. การกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรประชาชน

อำนาจในการออกข้อกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของสภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และพระราชบัญญัติลักษณะ

⁵ จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย์, บทบาทหน้าที่ขององค์กรประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในจังหวัดน่าน หน้า 32-34.

ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2458 ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้กระทำได้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจาก องค์การกระจายอำนาจอื่น ๆ เช่น เทศบาล ซึ่งมีบทบัญญัติให้สามารถออกเทศบัญญัติมาบังคับใช้ได้

ในการดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าไม้ สิ่งสำคัญคือ องค์การประชาชนนั้น ๆ จะต้องมีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ตั้ง ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่าความเป็นอิสระขององค์การกระจายอำนาจนั้น จะต้องมิอิสระในการวางข้อกำหนด ระเบียบ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายได้ด้วย และในความเป็นจริงองค์กรพื้นฐานในระดับท้องถิ่นในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้าน ก็จะพบว่าในการดำเนินการอยู่แล้ว ผู้ใหญ่บ้านในฐานะหัวหน้าหรือผู้นำชุมชนและประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน จะเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการปกครอง ดังนั้นการกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายต่าง ๆ ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยร่วมตกลงยึดถือปฏิบัติบังคับใช้ในระหว่างประชาชนในชุมชนหมู่บ้านนั้น ๆ โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้านให้ความเห็นชอบ และควบคุมบังคับการให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ยึดถือปฏิบัติบังคับใช้นั้น ข้อตกลงของประชาชนนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมายของหมู่บ้านเมื่อได้มีการยึดถือปฏิบัติกันติดต่อกันมาเป็นเวลานาน ข้อตกลงนี้จึงกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ดังนั้นในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านจึงเปรียบเสมือนรัฐาธิปัตย์ ซึ่งข้อตกลงหรือสัญญาร่วมกันนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายของประชาชนที่ร่วมกันจัดให้มีขึ้น เพื่อผลในการสร้างสรรค์ลักษณะของข้อตกลงซึ่งถือ เป็นกฎหมายของหมู่บ้านนี้ปรากฏให้เห็นในข้อตกลงรักษาป่าไม้ของชุมชนต่าง ๆ หลายแห่งใน ประเทศไทย และดังกรณีตัวอย่างที่กล่าวมาในบทที่ 2 อันแสดงให้เห็นถึงความศักดิ์สิทธิ์ของข้อตกลงของชุมชนนั้น ๆ

ในส่วนของสภาตำบลก็เช่นเดียวกัน การกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติและดำเนินงานนั้น เป็นอำนาจซึ่งกำหนดโดยมติของสภาตำบล ดังกรณีตัวอย่างของคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน ซึ่งสามารถดำเนินการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อตกลงหรือกฎหมายของประชาชนนี้ เป็นเทคนิคที่พัฒนามาจากท้องถิ่น โดยผู้นำของชุมชนได้กำหนดขึ้น มีลักษณะเฉพาะท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นอาจแตกต่างกันไป หรือเหมือนกันแล้วแต่เงื่อนไขของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งหากพิจารณาในแง่ทฤษฎี

^๕ วีระดา สมสวัสดิ์, กฎหมายกับสังคม, หน้า 286.

กฎหมายแล้ว ระเบียบกฎเกณฑ์นี้ถือว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่มีผลบังคับใช้เคียงคู่กับระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรทั่วไป เพื่อให้กฎหมายลายลักษณ์อักษรว่าด้วยเรื่องการจัดการทรัพยากรป่าไม้ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น⁷ ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ประสบผลดี จึงควรมีกฎหมายให้อำนาจและรับรองข้อตกลงของประชาชนที่ได้กำหนดขึ้นดังกล่าวนี้ด้วย โดยจะต้องเปลี่ยนข้อสมมติฐานเสียใหม่จากการยอมรับแต่เพียงที่มีผลบังคับใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรทั่วไป ที่ออกโดยกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐมาเป็น การยอมรับในกฎหมายจารีตประเพณีของท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า กฎหมายของประชาชน⁸ ทั้งนี้เพราะว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่เป็นผู้รู้ดีว่าควรจะมีกฎหมายเช่นใดที่สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นของตน

อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อโต้แย้งความน่าเชื่อถือในทฤษฎีดังกล่าวนี้อยู่มากพอสมควร เนื่องจากว่ายังไม่ได้มีการยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์เหล่านั้น ซึ่งยังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่ว่าจะมีการยอมรับกฎหมายจารีตประเพณีได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญา เช่น กรณีการปรับผู้ตัดไม้ของชาวบ้านหมู่บ้านทุ่งยาว ซึ่งตามหลักกฎหมายอาญาจะต้องตีความโดยเคร่งครัดตามตัวอักษร

ดังนั้น หากจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างแท้จริง จึงควรมอบอำนาจในการออกระเบียบกฎเกณฑ์ให้แก่องค์กรประชาชน เช่นเดียวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ด้วย

3. มาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย

โดยปกติแล้ว ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ดังนี้คือ

⁷ ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแห่งหลักทั่วไป, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เจริญวิทย์การพิมพ์, 2525, หน้า 30-31.

⁸ วิระดา สมสวัสดิ์, กฎหมายกับสังคม, หน้า 280-287.

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้ ตามมาตรา 28 ซึ่งบัญญัติว่า

"ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวด้วยความอาญาดังต่อไปนี้คือ

- ข้อ 1. เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ
- ข้อ 2. เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านนั้นให้ทราบ
- ข้อ 3. เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และรับนำส่งต่อกำนันนายตำบล
- ข้อ 4. เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรับนำส่งต่อกำนันนายตำบล
- ข้อ 5. ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และรับส่งต่อกำนันหรือกรมการอำเภอตามสมควร
- ข้อ 6. เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย"

ผู้ใหญ่บ้านเป็น "พนักงานเจ้าหน้าที่" ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ลงวันที่ 1 กันยายน 2525 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ตอนที่ 134 วันที่ 21 กันยายน 2525) ลำดับที่ (35) มาตรา 64 พ.ร.บ.ป่าไม้ 2484 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญา ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา"

"พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ" หมายความว่าถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้ง...เจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม" (มาตรา 2 (16) วิ.อาญา)

เมื่อนำกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและ พ.ร.บ. ป่าไม้ ดังกล่าวข้างต้นมารวมกันแล้ว ผู้ใหญ่บ้านจึงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป่าไม้ใน เขตหมู่บ้านของตนและหมู่บ้านใกล้เคียง ดังนี้

(1) เมื่อผู้ใหญ่บ้านทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้เกิดขึ้น หรือสงสัยว่า ได้มีการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้เกิดขึ้น ในหมู่บ้านของตน นอกจากจะต้องแจ้งความต่อกำนันแล้ว ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจสืบสวน เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน เพื่อรักษาไว้ซึ่งป่าไม้และเพื่อ ทราบรายละเอียดแห่งความผิด

(2) เมื่อผู้ใหญ่บ้านทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้เกิดขึ้น หรือได้เกิด ขึ้นในหมู่บ้านใกล้เคียง ผู้ใหญ่บ้านที่ทราบหรือสงสัยต้องแจ้ง ให้ผู้ใหญ่บ้านเจ้าของพื้นที่ป่านั้นทราบ เพื่อดำเนินการตามนัยข้อ (1) ต่อไป

(3) เมื่อผู้ใหญ่บ้านตรวจพบไม้หรือของป่าของกลาง มีผู้กระทำผิดกฎหมายป่าไม้ ครอบครองหรือมีอยู่ หรือสงสัยว่ามีบุคคลได้ไม้หรือของป่ามา โดยการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้ หรือเป็นสิ่งของที่ได้ใช้สำหรับการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้ก็ดี ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจจับหรือยึดไม้ หรือของป่าของกลางนั้น ไว้แล้วรีบนำส่งกำนันหรือเจ้าหน้าที่ป่าไม้แห่งท้องที่ (อาจเฝ้ารักษาไว้ แล้วนำความไปแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้ให้มาตรวจยึดตามระเบียบ)

(4) เมื่อผู้ใหญ่บ้านพบมีผู้กระทำผิดกฎหมายป่าไม้ หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้ กระทำผิดกฎหมายป่าไม้ (พบการกระทำผิดซึ่งหน้า) ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจจับตัวผู้ผิดไว้และรีบนำ ส่งกำนันหรือนำส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ

(5) ถ้าผู้ใหญ่บ้านมีหมายจับหรือมีคำสั่งเป็นทางราชการ ให้จับบุคคลผู้กระทำผิด กฎหมายป่าไม้ ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจจับตัวผู้ผิดไว้และรีบนำส่งกำนันหรือส่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกหมายจับ หรือออกคำสั่ง

(6) ถ้าผู้ใหญ่บ้านมีหมายค้นหรือให้ยึดไม้หรือของป่ารายใด ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ มีอำนาจตรวจค้นหาของกลางและยึดของกลาง ในคดีป่าไม้ไว้ส่งมอบแก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้หรือตำรวจต่อไป

สรุปแล้ว ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจสืบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง และรายละเอียดแห่งความ ผิด มีอำนาจตรวจยึดหรืออายัดของกลางเกี่ยวกับป่าไม้และมีอำนาจจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย ป่าไม้ที่ตรวจพบซึ่งหน้าด้วย ทั้งนี้ภายใน เขตของหมู่บ้านของตน เมื่อได้ดำเนินการไปแล้ว ประการใดต้องรีบรายงานต่อกำนันหรือตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ป่าไม้แห่งท้องที่ทันที

ส่วนกำหนดนั้น ในมาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 "กำหนดมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญา

ข้อ 1. เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นใน ตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรมการอำเภอให้ทราบ

ข้อ 2. เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นใน ตำบลที่ใกล้เคียงต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลนั้นให้ทราบ

ข้อ 3. เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้และนำส่งต่อกรมการอำเภอ

ข้อ 4. ถ้ามีหมาย หรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ ของกำนันที่จะจับผู้นั้นแล้วรีบส่งกรมการอำเภอตามสมควร

ข้อ 5. เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึด กำหนดจัดการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

ข้อ 6. ถ้ามีผู้มาขออาศัยตัวคนหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรมจะทำกฎหมาย ตราสินหรือมีผู้จะขอทำชั้นสูตรบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอ และ ผู้ต้องอาศัยและทรัพย์สินสิ่งของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้น ไปยังกรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะ พาไปไม่ได้ก็ให้กำนันชั้นสูตรให้รู้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อกรมการอำเภอในขณะนั้น"

กำหนดเป็น "พนักงานเจ้าหน้าที่" ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ตามประกาศ แต่งตั้งฉบับเดียวกันกับผู้ใหญ่บ้านที่กล่าวมาข้างต้น และในความผิดอาญาให้ถือว่ากำนันเป็น พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ม.64 พ.ร.บ. ป่าไม้)

ดังนั้น ตามหลักกฎหมายที่กล่าวมานี้ กำนันจึงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันรักษา ป่าไม้ เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน แต่มีอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางกว่า กล่าวคือกำนัน มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายป่า ไม้ภายใน เขตตำบล (หลายหมู่บ้าน) แต่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจ หน้าที่ภายใน เขตหมู่บ้านเดียว เมื่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านพบว่ามี การกระทำความผิดเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 โดยที่การตรวจจับหรือตรวจยึด ไม้ผิดกฎหมายจะต้องตีตรายึด (ตราประทับ ไม้ของรัฐบาล) ซึ่งดวงตราที่จะใช้ตียึด ไม้มีอยู่ที่เจ้าหน้าที่ป่า ไม้ ฉะนั้นทางปฏิบัติ เมื่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านพบการกระทำผิด โดยการลักลอบตัด ไม้ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะจับตัว ผู้กระทำความผิด ได้หรือไม่ก็ตาม กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านจะดำเนินการได้แต่โดยรีบแจ้งเจ้าหน้าที่ป่า ไม้ ในพื้นที่ (ป่าไม้อำเภอ, ป่าไม้จังหวัด หรือเจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันรักษาป่า) ให้มาตรวจตีตรา

ยึดและรับของกลาง ไปไว้ในที่ปลอดภัยตามระเบียบที่มีอยู่ และแจ้งความส่งมอบผู้ต้องหา (ถ้ามี) และของกลางแก่พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป (ไม้ของกลางเจ้าหน้าที่ป่าไม้จะรับไปดูแลรักษา ส่วนของกลางอย่างอื่น เช่น รถยนต์ลากไม้ หรือ เลื่อย หรือสัตว์พาหนะเป็นหน้าที่ของฝ่ายตำรวจดูแล ตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายของกำนันและผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมานี้ ยังมีข้อจำกัดอยู่ เพราะจะต้องเป็นความคิดซึ่งหน้าเท่านั้น แต่มาตรการการบังคับใช้กฎหมายโดยวิธีอื่นยังไม่มียกกฎหมายรองรับเอาไว้ เช่น ข้อกำหนดของคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารสภาตำบลศิลาแลง ซึ่งวางโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนตัดต้นไม้ 1 ต้น ให้ปรับต้นละ 50 บาท ในกรณีเช่นนี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีอำนาจที่จะเปรียบเทียบปรับได้ตามกฎหมายอาญา ทั้ง ๆ ที่ข้อกำหนดเหล่านั้นเป็นกฎหมายชาวบ้านที่บังคับใช้ได้เป็นอย่างดีสำหรับป่าชุมชนแห่งนั้น ดังนั้นหากจะให้การรักษาป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ควรจะต้องมีกฎหมายหรือเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางกฎหมายที่จะยอมรับอำนาจเปรียบเทียบปรับดังกล่าวตามกฎหมายชาวบ้านด้วย

สำหรับกรณีป่าชุมชนที่โครงสร้างองค์กรประกอบไปด้วย บุคคลอื่นที่มีใช้กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เช่น ในรูปของสหกรณ์โดยผู้จัดการสหกรณ์ วัดโดยเจ้าอาวาส เป็นต้น บุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมประสบปัญหาทางด้านข้อกฎหมายว่า ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 64 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาจากมาตรา 4 (16) แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งบัญญัติว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า เจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วดังนั้นหากพื้นที่ป่าแห่งใดมีความพร้อมและประชาชนมีจิตสำนึกที่จะรักษาป่าก็สามารถเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่งตั้งให้กรรมการและผู้จัดการสหกรณ์ เจ้าอาวาส หรือบุคคลอื่นของป่าชุมชนนั้น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการดูแลรักษาป่าตามกฎหมาย และในกรณีที่ป่าชุมชนใดอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็สามารถที่จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ เช่นเดียวกัน และควรจะได้แต่งตั้งให้ผู้จัดการสหกรณ์และเจ้าอาวาสดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อควบคุมตรวจสอบการดำเนินการป่าชุมชนในขณะเดียวกันนั้นด้วย

4. สิทธิประโยชน์ในทรัพยากรป่า

ในการจัดการป่าชุมชนสิ่งที่สำคัญก็คือสิทธิประโยชน์ของประชาชนที่จะได้จากการเข้าไปดูแล รักษาป่า ทั้งนี้เนื่องจากป่ามีความสัมพันธ์กับประชาชนในชนบท โดยเป็นแหล่งวัตถุดิบปัจจัยที่จำเป็นต่าง ๆ ในการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะทางตรง หรือทางอ้อม ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค บทบัญญัติของกฎหมายก็ควรจะต้องเข้ามารองรับในเรื่องสิทธิประโยชน์ของประชาชนในเรื่องเหล่านี้ด้วย

4.1 สิทธิในการเข้าอยู่อาศัย

ในเบื้องต้นต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า การให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ป่า นั้น คงจะไม่สามารถให้ประชาชนเหล่านั้นมีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าชุมชนได้ เนื่องจากผลในทางกฎหมายของกรรมสิทธิ์นั้น ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมมีสิทธิที่จะจำหน่ายจ่ายโอน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นช่องทางให้นายทุนเข้ามากว้านซื้อเพื่อเอาไปทำประโยชน์อย่างอื่นที่มิใช่วัตถุประสงค์ของการรักษาทรัพยากรป่า ดังนั้นการให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยนั้น ควรจะให้อยู่ในรูปแบบของสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่า ซึ่งหมายถึงว่าประชาชนมิได้มีกรรมสิทธิ์ ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้แต่มีสิทธิที่จะเข้าครอบครองเพื่ออยู่อาศัยดูแลรักษา และแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในป่า

มาตราทางกฎหมายที่จะรองรับสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่านี้ ได้มีกฎหมายรองรับอยู่ดังนี้

1) มาตรา 4 (16) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งบัญญัติว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า เจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามบทบัญญัตินี้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล หรือพื้นที่ที่มีป่าธรรมชาติอยู่ในเขตนั้น ให้เป็นเจ้าพนักงาน มีอำนาจในการดูแลรักษาป่าตามกฎหมาย ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการมอบป่าธรรมชาตินั้น ๆ ให้แก่หมู่บ้าน ตำบล หรือพื้นที่ที่ประชาชนดำเนินการจัดการป่าชุมชนอยู่

2) ตามบทบัญญัติในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งบัญญัติว่า "อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(2)

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี"

ตามบทบัญญัติในมาตรานี้ได้เปิดโอกาสให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ดังนี้หากพื้นที่ใดที่ประชาชนดำเนินการจัดการป่าชุมชน ก็อาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินี้อนุญาตให้ประชาชนในนั้นที่ป่าต้นเข้าอยู่อาศัยและดูแลรักษาป่าได้

4.2 สิทธิในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรป่า

1) การตัดไม้เพื่อใช้ปลูกสร้าง ซ่อมแซมบ้านเรือน และกิจการสาธารณะกุศล ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4 ให้ความหมายของคำว่า "ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และมาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่า ไม้สักและไม้ยางทั่วไปในราชอาณาจักร ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ในที่ใดเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้ เป็นไม้หวงห้ามประเภทใดให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา และมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 938/2493 วางหลักไว้ว่าที่ดินที่บุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดินแล้วย่อมไม่เป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4 (1) ผู้ใดตัดไม้ประเภทหวงห้ามในที่ดินนั้นจึงย่อมไม่ผิดตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ ความในมาตรา 4 และมาตรา 7 นี้ แสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการจัดสรรประโยชน์ด้านการทำไม้ 2 ประการ คือ

ก. กฎหมายต้องการแยกสิทธิในไม้โดยเด็ดขาดระหว่างสิทธิในไม้ที่ขึ้นอยู่ในที่ดินของเอกชน กับสิทธิในไม้ในที่ดินซึ่งไม่มีเอกชนใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน โดยจัดให้ไม้ประเภทหลังนี้ ตกเป็นไม้ใน "ป่า" ตามกฎหมายป่าไม้

ข. ไม้ใน "ป่า" ซึ่งถูกควบคุมนั้น ต้องเป็นประเภทไม้หวงห้ามเท่านั้น หากไม้ใดไม่ได้เป็นไม้หวงห้ามตามที่ได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกาแล้ว ก็ไม่ถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ อย่างไรก็ตาม ไม้เหล่านั้นอาจได้รับการคุ้มครองหากอยู่ในพื้นที่ควบคุมตาม

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพระราชบัญญัติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น องค์การป่าชุมชนอาจอนุญาตให้ชาวบ้านตัดไม้เพื่อนำไปปลูกสร้าง ซ่อมแซมบ้านและสาธารณูปโภคได้ดังนี้

- ไม้ที่มีไซ้ไม้หวงห้าม และมีได้อยู่ในพื้นที่ป่าสงวน ให้ตัดได้
- ไม้หวงห้ามให้ประชาชนมีสิทธิขออนุญาตเพื่อตัดไม้ได้เท่าที่จำเป็นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่มีหลักการให้ขออนุญาตตัดไม้หวงห้ามได้
- ไม้ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติจะตัดได้ต้องอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งบัญญัติว่า "การทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใด โดยเฉพาะ

การอนุญาตให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง"

2) การเก็บของป่าเพื่อบริโภค

นอกจากการตัดไม้เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประชาชนก็ควรจะต้องมีสิทธิในการเก็บหาของป่าเพื่อบริโภคได้ด้วย การให้ผลประโยชน์ตอบแทนโดยให้สิทธิเก็บของป่าสามารถทำได้โดยอาศัยพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 29 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้าม หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ของป่าหวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่..." และตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 15 ซึ่งบัญญัติว่า "การทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใด โดยเฉพาะ

การอนุญาตให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง"

จากสภาพความเป็นจริงดังที่ได้กล่าวในกรณีตัวอย่างในบทที่ 2 นั้น ประชาชนโดยชุมชนเป็นผู้ดำเนินการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างชาญฉลาด โดยที่สภาพของป่าไม้ยังคงอยู่อย่างสมบูรณ์ไม่เสื่อมโทรม แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในการ

พึ่งพาและการดำเนินชีวิตซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ประโยชน์ที่ประชาชนชาวบ้านได้รับมีทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน อันอาจเป็นรายได้เสริมในการดำรงชีวิต ทำให้มีความเป็นอยู่ที่ไม่ลำบากเกินไป เมื่อประชาชนได้แสดงให้เห็นว่ามีศักยภาพพอที่จะดำเนินการจัดการรักษาป่า รัฐควรที่จะตระหนักถึงความเป็นจริงในเรื่องนี้ และเข้ามารับรองสิทธิในการจัดการป่าชุมชนของประชาชน โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเท่าที่บทบัญญัติของกฎหมายในสภาพปัจจุบันจะเอื้ออำนวยให้ พร้อมทั้งตระหนักถึงความมีอยู่ของกฎระเบียบข้อบังคับรักษาป่า ซึ่งเป็นกฎหมายชาวบ้านที่ได้ใช้บังคับอยู่อย่างเป็นผลดีนั้น เพื่อให้การดูแลรักษาป่าโดยองค์กรป่าชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย