

กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า



นายอนวัช ยาวิชัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534

ISBN 974-579-260-8

ลิขสิทธิ์เป็นของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017906

i10313965

LAW AND PEOPLE PARTICIPATION IN FORESTRY RESOURCES DEVELOPMENT



MR. ANAWACH YAVICHAI

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

DEPARTMENT OF LAW

GRADUATE SCHOOL

CHULALONGKORN UNIVERSITY

1991

หัวข้อวิทยานิพนธ์ กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า


โดย นายอนวัช ยาวิชัย

ภาควิชา นิติศาสตร์


อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

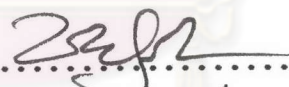


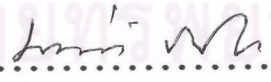
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วิชัยกร)

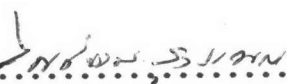
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก)


..... กรรมการ
(อาจารย์นิคม ติวตานุรักษ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ไพโรจน์ สุวรรณากกร)

อนวัช ยาวิชัย : กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า (LAW AND PEOPLE PARTICIPATION IN FORESTRY RESOURCES DEVELOPMENT) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 162 หน้า. ISBN 974-579-260-8

ป่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะประชาชนในชนบทที่อยู่ใกล้ชิดกับป่า เพราะป่าเปรียบเสมือนแหล่งปัจจัย 4 และแหล่งรายได้เสริมที่ประชาชนในชนบทได้พึ่งพา อีกทั้งยังเป็นแหล่งให้ความชุ่มชื้นและต้นน้ำลำธารสำหรับการเกษตร ปัจจุบันปรากฏว่าทรัพยากรป่าของประเทศไทยมีปริมาณลดน้อยลงอย่างรวดเร็ว จนก่อให้เกิดสภาวะวิกฤตทางระบบนิเวศน์ อันก่อให้เกิดผลเสียและปัญหาต่าง ๆ ตามมาอย่างมากมาย ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ สาเหตุของปัญหานี้มาจากกล่าวได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าของรัฐ ภายใต้ต้นนโยบายและกฎหมายที่เป็นอยู่ ซึ่งถือว่าทรัพยากรป่าเป็นของรัฐ และรัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ ซึ่งผลที่ปรากฏออกมานั้นคือ พื้นที่ป่าของประเทศเหลืออยู่เพียงไม่ถึงร้อยละ 30 ของพื้นที่ประเทศ

ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้เพื่อพัฒนาทรัพยากรป่าให้เกิดผลดีต่อไป จึงต้องเปลี่ยนแนวความคิดการจัดการป่าเสียใหม่ จากแนวความคิดดั้งเดิมที่รัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการใช้ประโยชน์ ซึ่งไม่สามารถจัดการให้เกิดผลดีได้ ไปสู่แนวทางการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่า ซึ่งจะช่วยให้ป่ายังคงอยู่และมีปริมาณเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากสภาพความเป็นจริงและประสบการณ์อันยาวนาน ซึ่งพิสูจน์ให้เห็นว่าประชาชน โดยเฉพาะชุมชนในท้องถิ่นชนบท มีศักยภาพที่สามารถจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าได้ โดยไม่ทำให้สภาพของป่าเสื่อมสภาพหรือหมดสิ้นไป ดังจะเห็นได้จากกรณีของชาวบ้านหมู่บ้านทุ่งยาว ตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน และในอีกหลาย ๆ แห่งในประเทศไทย

แนวทางการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่านี้ ได้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 แล้ว แต่เนื่องจากในการดำเนินการยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ให้อำนาจกับประชาชนไว้อย่างชัดเจน อันจะทำให้การพัฒนาทรัพยากรป่าสามารถบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจการจัดการป่าไปให้ประชาชนโดยองค์กรชุมชน ให้มีอำนาจจัดการตามกฎหมาย ภายในกฎ ระเบียบที่ชุมชนกำหนดขึ้น จะสามารถทำให้การพัฒนาทรัพยากรป่าประสบผล อันจะก่อให้เกิดผลดีและประโยชน์สุขต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมในที่สุด



ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2533

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

ANAWACH YAVICHAI : LAW AND PEOPLE PARTICIPATION IN FORESTRY
RESOURCES DEVELOPMENT. THESIS ADVISOR : BORWORN SAK UWANNO, Ph.D.,
162 PP. ISBN 974-579-260-8

Natural forest resources are important to human life and to the way of life especially people who live close to the forest. Forest provides them with the necessities of life and source of income. At present, the total forest area in Thailand is rapidly decreasing which greatly affects the ecological system and thus, causing problems in economic, social and political structures of the country. It can be said that forest resource management undertaken by the government under present law and policy defines that the forest belongs to the government and that only the government can utilize it. This forest law and policy cause natural forest area to decrease to only 30% of total land over in Thailand.

The solutions to these problems should be based on the fact that these ideas must be changed. People should be given make opportunity to participate in forest resource management. Facts and experiences of the past show that forest can remain for a long time and may even increase in some areas particularly in communities which are efficient in forest maintenance and utilization with out adverse impact to the forest environment, example can be seen in the village of Baan Thungyao, Tambol Sribuaban, Muang District, Lamphun Province and in some other isolated areas in the country.

This trend in participation of the people in the forest resource management is show in the Sixth National Economic and Social Development Plan. However, in the actual implementation of this idea, there has been no law granting authority to the people to implement the plan. From the results of this study, it was found that providing authority in forest resource management to community organizations under the law using regulation set up by members of the community themselves, can help develop forest resources with high efficiency and could give greater benefits to the community.

ภาควิชา
สาขาวิชา
ปีการศึกษา

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของอาจารย์และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ซึ่งได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของการวิจัยมาด้วยดีตลอด อีกทั้งเพื่อน ๆ ทุกคนที่คอยช่วยเป็นกำลังใจและช่วยค้นคว้าในการทำวิทยานิพนธ์นี้

ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ บิดา-มารดา ซึ่งคอยส่งเสริมและสนับสนุนผู้วิจัยเสมอมา จนสำเร็จการศึกษา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	
กิตติกรรมประกาศ.....	

บทนำ	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	12
	ข้อสมมุติฐาน.....	12
	ขอบเขตและข้อจำกัด	12
	วิธีการวิจัย.....	12
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	13
บทที่ 1	กฎหมายและนโยบายการจัดการทรัพยากรป่า.....	14
	1. การจัดการป่า (FOREST MANAGEMENT)	14
	2. กฎหมายการจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	18
	2.1 กฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้	33
	2.2 กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้.....	36
	3. นโยบายการป่าไม้ของประเทศไทย.....	44
	3.1 นโยบายการให้สัมปทานทำไม้.....	45
	3.2 นโยบายการปลูกป่า.....	45
	3.3 นโยบายการช่วยเหลือราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน.....	47
	3.3.1 การเบิกถอนสภาพป่า.....	47
	3.3.2 การจัดหมู่บ้านป่าไม้.....	48
	3.3.3 การช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (สทก.).....	48
	3.3.4 การเบิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน.....	50
	3.3.5 นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน.....	51
	3.4 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ.....	52
	4. ผลของกฎหมายและนโยบายการจัดการทรัพยากรป่า.....	58

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 2	แนวความคิดและแนวทางการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ ทรัพยากรป่า	66
	1. แนวความคิดเรื่องป่าไม้สังคมหรือป่าไม้ชุมชน (SOCIAL FORESTRY OF COMMUNITY FORESTRY)	68
	1.1 ป่าไม้สังคม	68
	1.2 ป่าไม้ชุมชน	71
	2. การจัดการป่าชุมชนของประชาชน	73
	2.1 กรณีป่าชันน้ำ บ้านแพะ หมู่ 10 ตำบลอนันต์ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่	74
	2.2 กรณีป่าชุมชนบ้านทุ่งยาว ตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน	84
	2.3 กรณีคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารของตำบล ศิลาแลง อำเภอป่าซาง จังหวัดน่าน	92
	2.4 กรณีป่าปลูกของชาวบ้านห้วย ตำบลห้วยคำ อำเภอ ราชันย์ จังหวัดศรีสะเกษ	95
	2.5 กรณีป่าชุมชนชายเลนบ้านทุ่ง-แหลมไทร ตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง.....	100
	3. การจัดการป่าชุมชนของรัฐ	103
	3.1 ป่าชุมชนในรูปของโครงการหมู่บ้านป่าไม้	103
	3.2 โครงการปลูกป่าชุมชนของกรมป่าไม้	110
บทที่ 3	มาตรการทางกฎหมายกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ ทรัพยากรป่า	116
	1. การจัดรูปองค์กรประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่า	118
	2. การกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากรป่า ขององค์กรประชาชน	136

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.	มาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย	138
4.	สิทธิประโยชน์ในทรัพยากรป่า.....	143
บทที่ 4	สรุปและข้อเสนอแนะ.....	147
บรรณานุกรม	157



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าเป็นระบบนิเวศที่มีความซับซ้อน (COMPLEXITY) และมีคุณค่าความสำคัญที่กว้างขวางลึกซึ้ง คำว่า "ป่าไม้" ในตัวของมันสะท้อนให้เข้าใจได้ว่าเป็น อาณาบริเวณที่มีต้นไม้ปกคลุมหนาแน่น และมีพื้นที่กว้างขวางพอที่จะมีอิทธิพลต่อสภาพและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ลมฟ้าอากาศในบริเวณนั้น ป่าไม้ นอกจากมีต้นไม้ขึ้นอยู่บนพื้นดินเป็นองค์ประกอบสำคัญแล้ว แต่ถ้านิยามให้ละเอียดจะพบว่าป่าแต่ละแห่งจะประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่มากกว่านั้น กำเนิดของป่าในแต่ละท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับ ดิน ฟ้า อากาศ การกำเนิดและพัฒนาของดิน พร้อมทั้งปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายอย่างซึ่งมีส่วนในการเลือกอำนวยให้ไม้บางชนิดดำรงอยู่ได้ และมีการเผยแพร่ขยายพันธุ์ต่อไป นอกจากต้นไม้ซึ่งขึ้นอยู่บนดินแล้ว ในป่ายังมีพืชพันธุ์ไม้เล็ก ๆ ที่ขึ้นคลุมผิวดินอยู่อีก รวมทั้งเหาไม้เลื้อยต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบของป่าอีกอย่างหนึ่งที่มีทุกหนทุกแห่งในป่า ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งซึ่งช่วยสร้างบรรยากาศของความเป็นป่าให้เด่นชัดยิ่งขึ้น ทำให้ป่าธรรมชาติ หรือสวนป่า หรือสวนผลไม้มีลักษณะแตกต่างกันไป ทั้งในด้านความรู้สึกและในด้านความงดงามของธรรมชาติ ถ้าจะสังเกตให้ใกล้ชิดเข้าไปอีก ก็จะเห็นว่าตามเรือนยอดของต้นไม้ชนิดต่าง ๆ เหล่านี้ยังมีพรรณไม้ต่าง ๆ ขึ้นอาศัยอยู่ เช่น กล้วยไม้ชนิดต่าง ๆ เป็นต้น ไม้เล็กต่าง ๆ จำพวกที่เรียกว่า "กาฝาก" (PARASITE) พรรณไม้ต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบที่ทำให้ป่าไม่มีความสวยงาม และสงบราบรื่นเป็นอย่างยิ่ง องค์ประกอบที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือสัตว์ป่าต่าง ๆ นก แมลงที่อาศัยหากินและเจริญเติบโตอยู่ในป่า ใช้ร่วมเงาของต้นไม้เป็นที่พักอาศัย ใช้ผลไม้และสิ่งที่อยู่ในป่าเป็นอาหาร ในขณะที่เดียวกันก็ขับถ่ายออกมาเป็นประโยชน์ต่อต้นไม้ในป่าเป็นการตอบแทน สัตว์เหล่านี้ทำให้ป่าไม้ดูเป็นสถานที่ ๆ น่ารื่นรมณ์มีชีวิตชีวา มีเสียง มีการเคลื่อนไหวตามธรรมชาติ ¹

จากคำว่า "ป่า" ดังกล่าวข้างต้น ได้มีผู้ให้คำอธิบายและความหมายเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

¹ สำราญ สมบูรณ์ผล, การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร, 2523.

ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก มีความเห็นว่า "ป่า หมายถึงระบบความสัมพันธ์ชั้น พื้นฐานทางนิเวศน์ซึ่งประกอบด้วย ดิน น้ำ อากาศ พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ และชุมชน มนุษย์ที่มีการอยู่ร่วมกัน พื้นที่ป่าทำหน้าที่รักษาสมดุลย์ของธรรมชาติ เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารและเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต รวมทั้งทรัพยากรชีวภาพอันมากมายหลากหลาย... ป่าเป็นแหล่งรวมของทรัพยากรอันหลากหลายที่นอกเหนือ ไปจากไม้ และล้วนแล้วแต่ทรงคุณค่าความสำคัญต่อเศรษฐกิจสังคมของประเทศทั้งสิ้น ไม่จึงนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรป่า และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างแนบแน่นอยู่กับทรัพยากรส่วนอื่น ๆ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต..."²

ดร.บรรเจิด พลังกูร มีความเห็นว่า "คำว่า ป่าไม้ หมายถึงผืนแผ่นดินทั้งหมดที่มีพันธุ์พืชชนิดนานาชนิดขึ้นอยู่ร่วมกัน รวมตลอดไปจนถึงสัตว์ป่า แมลง และจุลินทรีย์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในบริเวณเหล่านั้น ทั้งที่อยู่เหนือพื้นดิน บนผิวดิน และในดิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีไม้ยืนต้นทุกขนาดเป็นส่วนประกอบที่สำคัญและเห็นได้เด่นชัด ทั้งนี้ ไม่ว่าในพื้นที่เหล่านั้นจะได้มีการทำไม้หรือไม่ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีในที่ เช่นนี้ย่อมสามารถที่จะทำการผลิตไม้ได้หรือไม่ก็มิอิทธิพลต่อดินและลมฟ้าอากาศในท้องถิ่น หรือในการควบคุมรักษาต้นน้ำลำธาร ฯลฯ เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงหมู่ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่ตามหัวไร่ปลายนาที่ปลูกขึ้นตามถนน ในที่ดินเกษตรกรรม (สวนผลไม้ สวนยางพารา) และสวนสาธารณะ (PARK)"³

คุณณรงค์ โสโณ มีความเห็นว่า "ป่าหรือป่าไม้ที่เราพูด ๆ กันทุกวันนี้มีความสับสนอยู่บ้าง มีปัญหาทำให้คนต่างหมู่พูดกันไม่ค่อยรู้เรื่อง ในที่นี้จะพูดถึงว่าป่านั้นมีป่าตามกฎหมาย ซึ่งหมายถึง "ที่ดิน" ซึ่งยังไม่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และป่าตามสภาพคือมีไม้ขึ้นปกคลุมอยู่ ซึ่งในที่นี้จะต้องยอมรับว่ามีแบ่งเป็นสองอย่างคือ ป่าธรรมชาติและป่าปลูก สำหรับป่าประเภทหลังนี้เรามักเรียกว่า "สวน" เช่น สวนผัก สวนไม้กระยาเลย สวนยางพารา สวนเงาะ สวนทุเรียน สวนมะพร้าว สวนปาล์ม ฯลฯ เป็นที่สังเกตว่าการรับเอาป่าปลูกหรือสวนป่าเป็น

² คณะกรรมการประสานงานองค์การเอกชนพัฒนาชนบท ที่ อป/อพช 253/127, "เรื่องขอให้มีการทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ", 1 กุมภาพันธ์ 2533.

³ บรรเจิด พลังกูร "การพัฒนาทรัพยากรที่ดินของประเทศไทย", เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชา เศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2509-2510

ป่าทำให้มีความยากเย็นพอสมควรในการที่จะแยกส่วน ไม้ยืนต้นที่ เชื้อกันมาแต่ก่อนว่าเป็นพืชผล ทางเกษตรออกไป อย่างไรก็ตามในที่นี้จะขอจำกัดเอาว่าเป็นส่วนที่ปลูกขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ จากไม้เป็นสำคัญ" ⁴

คุณสุนันต์ บุญมีประเสริฐ มีความเห็นว่า "ความหมายของป่าในทางกฎหมายนั้น หมายถึงพื้นที่ดินใดก็ตามที่ไม่มีผู้มีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย แต่ความหมายของป่าทั่ว ๆ ไป หมายถึงสิ่งรวมทั้งสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ รวมตลอดถึงดิน หิน และแร่ที่ประกอบกันขึ้นเป็น ป่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดป่าก็คือ พื้นที่ดิน ฤดูกาล อุณหภูมิ และความสูงจากระดับน้ำทะเล อาทิ ฝนเป็นปัจจัยทำให้ป่าในเมืองไทยซึ่งอยู่ในเขต TROPICAL คือเขตร้อนชื้นที่มีฝนตกชุกนั้น แตกต่างจากป่าของเมืองหนาวซึ่งมีฝนตกน้อยกว่า แม้แต่ในเมืองไทยเราก็เหมือนกัน ป่าใน ภาคใต้แตกต่างกับป่าในภาคเหนือ และในความสูงจากระดับน้ำทะเลก็เช่นกัน ป่าไม้จะเป็นป่า ชนิดใดก็ตามก็จะต้องมีความสูงเป็นตัวจำกัด ดังนั้นในการปลูกป่าปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึงก็คือ การเลือกชนิดของต้นไม้ให้เหมาะสมกับความสูงด้วย" ⁵

คุณวิชัย วิรัชนิภาวรรณ และคณะ ให้ความเห็นว่า "ป่าไม้ หมายถึง พืชไม้ทุกชนิด ซึ่งประกอบด้วย ไม้ยืนต้น ไม้พุ่ม ไม้ผลัดใบและไม้ไม่ผลัดใบที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน มี ปริมาณต้นไม้หนาแน่นเพียงพอ มีพื้นที่กว้างขวางมากพอที่จะมีอิทธิพลต่อดินฟ้าอากาศในท้องถิ่นนั้น ๆ และมีอิทธิพลทางนิเวศวิทยาซึ่งหมายถึงอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสัตว์กับสิ่งแวดล้อม เช่น

⁴ พงศ์ โสโน "นโยบายและอนาคตป่าชุมชนในประเทศไทย" การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง การพัฒนาหลักสูตรวนศาสตร์ชุมชน คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 22-26 ตุลาคม 2527.

⁵ สุนันต์ บุญมีประเสริฐ, "ป่าให้กำเนิดชีวิต", สิ่งแวดล้อม วารสารคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและพลังงาน, โรงพิมพ์การศาสนา, กรุงเทพมหานคร.

ป่าไม้ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าด้วย"⁶

ดร. ไพบูลย์ ภูมิเวทย์ มีความเห็นว่า "ป่าไม้ประกอบด้วยพันธุ์ไม้นานาชนิดตั้งแต่ขนาดเล็กที่อยู่ติดพื้นดินจนถึงขนาดใหญ่สูงเป็นร้อยฟุต แต่ความสำคัญของพันธุ์ไม้แต่ละชนิดในป่าต่างกันไป ความหมายของคำว่า FLORA และ VEGETATION จึงต่างกัน FLORA มีความสำคัญในแง่ของอนุกรมวิธานซึ่งพืชทุกชนิดมีความสำคัญเหมือนกันหมด ถ้าเป็นพืชที่หายาก (RARE SPECIES) ยิ่งมีความสำคัญมาก แต่ VEGETATION มีความสำคัญในแง่นิเวศวิทยา พันธุ์พืชที่มามากหรือพบมากจนเป็นพืชเด่น (DOMINANT SPECIES) มีความสำคัญในฐานะเป็นพืชที่ควบคุมลักษณะของระบบนิเวศ การดำรงชีวิตของพืชและสัตว์หลายชนิดขึ้นอยู่กับพืชเด่นของคอมมิวนิตี"⁷

ส่วนนิยามของคำว่า "ป่า" ตามกฎหมายไทยนั้น ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า ป่าหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก็ได้ให้ความหมายของคำว่าป่า ว่าหมายถึงที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย "ป่า" ตามคำนิยามของกฎหมายดังกล่าวจึงมีความหมายที่กว้างขวางซึ่งรวมตลอดถึงที่ดินทั่วไปที่เอกชนยังไม่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายและมีได้คำนึงว่าที่ดินหรือที่ป่านั้นจะมีต้นไม้ขึ้นอยู่จริงหรือไม่ หากแต่ว่าที่ดินเหล่านั้นถ้าเอกชนยังไม่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายแล้ว กฎหมายถือว่าเป็น "ที่ป่า" ทั้งสิ้น

ในเอกสารการสอน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้อธิบายไว้ว่า "ทรัพยากรป่าไม้มิได้หมายถึงเฉพาะพื้นที่ที่ผลิตไม้และของ

⁶วิชัย วิรัชนิภาวรรณ และคณะ, "บทบาทขององค์กรในท้องถิ่นที่มีต่อการบริหาร และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี", รายงานฉบับยกร่างการศึกษาวิจัย, มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2531.

⁷ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพบูลย์ ภูมิเวทย์, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยหลักชีววิทยา, คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527.

ป่าออกมาป้อนความต้องการของมนุษย์ หรือเพื่อเป็นสินค้าส่ง ไปจำหน่ายให้ได้ เงินตราเท่านั้น ในสายตาของนักอนุรักษ์นิยมแล้วป่าไม้หมายถึงชมรมของสรรพสิ่งที่มีชีวิตทั้งที่เป็นพืชและสัตว์ แต่มีส่วนประกอบส่วนใหญ่เป็นต้นไม้ (TREES) นอกจากนี้ยังมีต้นไม้ซึ่งมีหลายชนิดและมีเรือนยอดหลายระดับชั้นแล้ว ยังมีพฤษชาติอื่น ๆ อีกจำนวนมาก เช่น จำพวกไม้พุ่ม ไม้กอ ไม้เถา ไม้เลื้อย และพืชคลุมดินอีกนานาชนิด นอกจากพวกพืชแล้วยังมีสัตว์บกและสัตว์น้ำนานาชนิด นก แมลง ตลอดจนเห็ด รา (FUNGI) แบคทีเรีย แอลจี และจุลินทรีย์ต่าง ๆ ที่ดำรงชีวิตอยู่บนพื้นดินและใต้ดินลงไปอย่างมากมาที่สุดคณานับ เมื่อบรรดาสรรพสิ่งที่มีชีวิตทั้งหลายรวมตัวกันเข้าแล้ว ก็บังเกิดเป็นสิ่งคมทางชีวภาพ (BIOLOGICAL ASSOCIATION) ของสรรพสิ่งที่มีชีวิตซึ่งต่างฝ่ายต่างก็ช่วยเหลือกัน มีปฏิริยาต่อกัน เช่น นก และสัตว์ก็ช่วยกระแทะเมล็ดพันธุ์ไม้ให้สามารถงอกได้สะดวกขึ้น แมลงและนกก็ช่วยผสมเกสรดอกไม้ บริเวณใต้ต้นไม้หรือพืชคลุมดินอยู่ก็มีเศษ ไม้ กิ่ง ไม้ ใบไม้ที่ร่วงหล่นหรือโคนล้มอยู่รวมทั้งซากพืชซากสัตว์และซากแมลงต่าง ๆ กับถมพื้นดินอยู่ เมื่อนานปีเข้าจุลินทรีย์ที่มีชีวิตอยู่ในดินก็ช่วยทำให้พุ่มและสลายตัวกลายเป็นปุ๋ยธรรมชาติ (HUMUS) เพิ่มความสมบูรณ์ให้แก่ดิน และช่วยปกคลุมผิวดินมิให้ถูกแสงแดดเผาพลาญหรือถูกกระแสน้ำพัดต้ออย่างรุนแรง ซึ่งเท่ากับเป็นการป้องกันมิให้ดินถูกกระแสน้ำหรือกระแสลมที่รุนแรงกัดชะพัดพาให้พังทะลายไป นอกจากนี้ยังช่วยให้น้ำฝนที่ตกลงมาบางส่วนที่ไหลจากการระเหยคืนสู่อากาศ ได้มีโอกาสซึมซาบลงสู่ส่วนลึกของชั้นดินหรือน้ำใต้ดิน เมื่อขาดฝนหรืออย่างเข้าฤดูแล้งก็มีน้ำที่ใสสะอาดไหลออกมาหล่อเลี้ยงลำห้วย ลำน้ำ หรือน้ำพุใต้ดิน ซึ่งทำให้พืชได้รับประโยชน์อย่างใหญ่หลวง ใต้พื้นดินที่เป็นป่าไม้ลงไปก็มีเรือนรากของต้นไม้และรากพืชต่าง ๆ ไซซซอนไปแทบทุกสารทิศประกอบกับมีไส้เดือนและสัตว์จำพวกที่ขุดรูอยู่ใต้ดิน เช่น อ้น แม่น และจุลินทรีย์นานาชนิด จึงทำให้ดินที่มีป่าไม้ปกคลุมร้อนโปร่งอากาศถ่ายเทได้สะดวก สรรพสิ่งที่มีชีวิต เช่น สัตว์ป่า ตลอดจนดินและน้ำก็พลอยได้รับการอนุรักษ์ไปด้วยเป็นอย่างดี ทั้งภูมิอากาศในท้องถิ่นที่มีป่าไม้ปกคลุม มีความละมุนละไม ไม้ร้อนจัด หรือหนาวจัดเกินไป" ^๘

ส่วนของประโยชน์นั้น ป่าไม้ยังเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ประโยชน์อย่างมหาศาลทั้งประโยชน์ทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ รักษาความสมดุลย์ของสภาพแวดล้อม อนุรักษ์ดินและน้ำ เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ เป็น

^๘มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, เอกสารการสอนหน่วยที่ 1-7, หน้า 144-145.

แหล่งวัตถุดิบของอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ หลายประการ และเป็นแหล่งปัจจัย 4 อันนำมาซึ่งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้จึงเป็นปัจจัยที่มีความผูกพันเชื่อมโยงกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เพราะป่าเป็นแหล่งรวมสรรพสิ่งนานาชนิดทั้งสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตซึ่งล้วนแต่ให้ประโยชน์แก่ประชากรและประเทศชาติอย่างมาก โดยเฉพาะประชาชนในชนบทได้ประโยชน์จากกิจการป่าไม้ในด้านต่าง ๆ ทั้งในรูปของรายได้เสริมและทรัพย์สินถาวร กล่าวคือประชาชนในชนบทจะใช้ทรัพยากรป่าไม้เป็นปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิต ตลอดจนพยุงหรือเสริมฐานะความเป็นอยู่ของครอบครัวในรูปแบบต่าง ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบาทของป่าไม้มีประโยชน์และคุณค่าต่อมนุษย์ 3 ประการ คือ ประการแรกได้แก่ บทบาทในการป้องกันรักษาความสมดุลย์ของระบบนิเวศน์ (PROTECTIVE ROLE) ซึ่งมีความเกี่ยวพันกันอยู่ในระบบป่าไม้ได้แก่ ดิน น้ำ สัตว์ป่า พืช อันเป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติที่สำคัญที่สุด ประการที่สองคือ เป็นแหล่งผลิตไม้เพื่อการเศรษฐกิจ (PRODUCTIVE ROLE) ได้แก่ การผลิตไม้เพื่อการค้าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เครื่องเฟอร์นิเจอร์ วัสดุในการก่อสร้าง ฯลฯ ประการสุดท้ายคือ บทบาทในระบบเศรษฐกิจและการปกครองของแต่ละสังคมชุมชน (SOCIAL ROLE) ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการพัฒนาชนบทเพื่อบรรเทาความยากจนของประชาชนที่อยู่ในชุมชนอันใกล้ชิดป่าไม้^๑

และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ปัจจุบันพบว่าป่าในประเทศไทยเป็นแหล่งที่รวมของความหลากหลายของพันธุ์พืชและสัตว์ในปริมาณสูงมีหลายประการ ประการแรกคือประเทศไทยตั้งอยู่ในโซนร้อนเหนือเส้นศูนย์สูตรเล็กน้อยและอยู่ติดทะเล จึงมีสภาพภูมิอากาศที่เหมาะสมต่อการอยู่รอด การเจริญเติบโตและการแพร่พันธุ์ของสิ่งมีชีวิตหลายชนิดตลอดปี กล่าวโดยรวมแล้วสภาพภูมิอากาศของไทยจะไม่เปลี่ยนแปลงรุนแรงและรวดเร็วมากเหมือนในเขตอบอุ่นและเขตหนาว จึงไม่เป็นปัจจัยจำกัดในการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิต ประการที่สองสภาพภูมิประเทศในภาคต่าง ๆ ของไทยมีความแตกต่างกัน เช่น ภาคเหนือเป็นเขาสูง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นที่ราบสูง ภาคกลางเป็นที่ลุ่ม ส่วนภาคใต้เป็นเขาสูงสลับกับที่ราบ และมีลมมรสุมพัดผ่านตลอดปี สภาพความหลากหลายของภูมิประเทศและดินฟ้าอากาศดังกล่าว ได้เอื้ออำนวยให้เกิดความหลากหลาย

^๑ ประสพสุข ดิอินทร์, "การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในภาคเหนือ", วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสิ่งแวดล้อมศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2531.

ของป่าธรรมชาติไม่ต่ำกว่า 12 ประเภท ตัวอย่างเช่น ปาดิบเขา ปาดิบเขา ปาเบญจพรรณ ปาเต็งรัง ปาดิบแล้ง ปาดิบชื้น ปาพรุ ปาชายเลน เป็นต้น ซึ่งป่าแต่ละประเภทก็จะมีลักษณะเฉพาะตัวและมีพันธุ์พืชและสัตว์แตกต่างกัน ไปบ้าง ไม่มากก็น้อยด้วย ประการที่สาม ประเทศไทยตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางที่มีการกระจายพันธุ์ของพืชและสัตว์ เข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านรอบด้าน เช่น ทางเหนือ และตะวันออกเฉียงเหนือจะได้รับอิทธิพลจาก พม่า จากเทือกเขาหิมาลัย และจากจีนตอนใต้ ส่วนทางภาคใต้จะได้รับอิทธิพลจากมาเลเซีย เป็นต้น จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้ประเทศไทยเป็นแหล่งที่รวบรวมเอาความหลากหลายทางชีวภาพไว้มากที่สุดแห่งหนึ่ง ความหลากหลายของทรัพยากรพืชและสัตว์ไม่ว่าชนิดใดจะเป็นส่วนประกอบสำคัญของระบบนิเวศน์และนำมาซึ่งความสมดุลในระบบ เนื่องจากสิ่งมีชีวิตจะมีความเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่หรือเป็นสายใยที่ซับซ้อนภายในระบบ คือมีการถ่ายทอดพลังงานโดยการกินกันเป็นทอด ๆ มีการพึ่งพาอาศัยกันเกื้อกูลให้ประโยชน์ต่อกันและกัน และมีการควบคุมกันเอาให้มิจำนวนพอเหมาะไม่มากเกินไป¹⁰ ป่าของประเทศไทยจึงเป็นป่าที่ทรงคุณค่าและศักยภาพอย่างสูงต่อการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอันเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปในอนาคตอีกด้วย

ป่าในความหมายที่แท้จริง จึงมีความหมายที่ครอบคลุมไม่จำกัดแต่เฉพาะตัวไม้เป็นองค์ประกอบเท่านั้น แต่รวมถึงถึงการตอบสนองต่อระบบความสัมพันธ์ของป่ากับสิ่งอื่น ๆ ที่รวมกันเป็นระบบนิเวศน์ อันประกอบด้วย ดิน น้ำ อากาศ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และชุมชน ป่ายังมีใช้ว่าจะมีแต่เพียงบนบกอย่างเดียว ป่าบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่เรียกว่า ปาชายเลน ก็เป็นป่าอีกชนิดหนึ่งซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม ป่าไม้จึงเป็นสิ่งแวดล้อมสำคัญเกี่ยวข้องกับการค้าเนินชีวิตของชุมชนเกือบทุกประเภทของกิจกรรม จากอดีตที่ผ่านมาชุมชนในชนบทแทบทุกชุมชนจะอยู่กับป่า กล่าวคือตั้งหมู่บ้านอยู่ในเขตป่าหรือติดต่อกับป่า ซึ่งความใกล้ชิดดังกล่าว ป่าจึงเป็นแหล่งสนองความต้องการทั้งทางกายและใจของชาวชนบทเป็นทั้งแหล่งอาหาร อันได้แก่พืชพรรณไม้ที่กินได้ทั้งหลายและสัตว์ป่า แหล่งพลังงานคือ ฟืน ถ่าน แหล่งบำบัดรักษาอาการเจ็บป่วยคือพืชสมุนไพร

¹⁰ ก๊าซร ธีรคุปต์, "ความหลากหลายทางชีวภาพในป่าธรรมชาติ", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย, พิมพ์ฉบับลิขสิทธิ์, กรุงเทพมหานคร, 2533.

ต่าง ๆ และแหล่งต้นกำเนิดของไม้เพื่อนำมาก่อสร้างบ้านเรือน ยิ่งไปกว่านั้นพื้นที่ป่ายังสามารถเพาะปลูกข้าวหรือพืชผลอื่น ๆ ได้ เพราะมีเนื้อที่กว้างขวาง ดินดี ชาติอาหารอุดมสมบูรณ์ นี่คือการเป็นแหล่งสนองความต้องการทางกายของป่าที่มีต่อชุมชน ส่วนการสนองความต้องการทางใจนี้ก็ได้แก่การเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจของชาวบ้าน และป่ายังเป็นเสมือนโรงเรียนถ่ายทอดความรู้ความชำนาญในด้านการเก็บผลประโยชน์จากป่า จากคนรุ่นหนึ่งมายังอีกรุ่นหนึ่ง บนพื้นฐานของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของสภาพชีวิตในธรรมชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างป่าและชุมชนจึงดำเนินไปอย่างมีดุลยภาพ และนำไปสู่รูปแบบของการอนุรักษ์ป่าของชุมชนซึ่งเกิดขึ้นมานานตั้งแต่เริ่มสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน

ต่อมาเมื่อ ไม้สักเป็นสินค้าที่ต้องการของตลาดโลก กิจการป่าไม้จึงเกิดขึ้นในประเทศไทย รัฐก็ได้เข้าควบคุมจัดการทรัพยากรป่า โดยรัฐได้เข้ามาดำเนินการจัดการนำเอาทรัพยากรป่าไม้เข้าสู่ระบบตลาดมาแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นตัวทำเงินรายได้เพื่อการพัฒนาประเทศ ภายใต้หลักกฎหมายที่ถือว่าทรัพยากรป่าไม้เป็นของรัฐหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งบัญญัติว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ"

และในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า "ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ"

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 จึงถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อตอบสนองการรวมอำนาจรัฐมาไว้ที่ส่วนกลางเพื่อประโยชน์ในการทำไม้ ดังบทบัญญัติใน มาตรา 4 (1) "ป่า" คือที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ส่วน "ไม้" ในมาตรา 4 (2) หมายรวมถึงไม้ทุกชนิดและตามกฎหมายถือว่าเป็นส่วนควบของป่าไม้ (ฎีกาที่ 1823/2493)

ดังนั้นป่าจึงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งอาจทำไม้และขายของป่าได้ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เมื่อทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน อำนาจในการดูแลรักษาและจัดการใช้ประโยชน์จึงเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ภายใต้นโยบายและกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิในการดูแล จัดการ สงวนรักษาและอนุรักษ์ด้วย

ในการดำเนินการจัดการแสวงหาประโยชน์ รัฐจะดำเนินการโดยให้เอกชนเข้าแสวงหาประโยชน์ในรูปของการให้สัมปทาน ซึ่งรัฐจะได้ผลตอบแทนในลักษณะของค่าภาคหลวงเป็นเงินรายได้งบประมาณแผ่นดิน โดยกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจ มีหน้าที่ในการจัดการและบริหาร ภายใต้นโยบายและกฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่า หรือพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำไม้ การเก็บหาของป่า การเก็บค่าภาคหลวงไม้และของป่า เป็นต้น โดยมีสาระสำคัญเป็นการห้ามผู้ใดเข้าไปยึดถือ ครอบครองหรือแผ้วถางป่า และหากมีการละเมิดฝ่าฝืนก็จะต้องได้รับโทษเป็นความผิดทางอาญา

ผลของการแสวงหาประโยชน์ดังกล่าวก็คือการสูญเสียพื้นที่ป่าอย่างมากมาย กล่าวคือในระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2483-2495 มีปริมาณการสูญเสียเกิดขึ้น 1,000,000 ไร่ และในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2495-2503 มีปริมาณการสูญเสียถึง 2,750,000 ไร่ และเพิ่มมากขึ้นเป็น 3,000,000 ไร่ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2516-2520 และ 10,775,625 ไร่ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2520-2525¹¹

เมื่อป่าถูกทำลายลงไปมาก รัฐจึงได้คำนึงถึงการสงวนรักษาและอนุรักษ์ โดยได้ตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์ป่าขึ้นอีก 3 ฉบับ คือ

¹¹ เฉลิมรัฐ ชัมพานนท์, THAILAND'S PUBLIC LAW AND POLICY FOR CONSERVATION AND PROTECTION OF LAND, WITH SPECIAL ATENTION, กรุงเทพมหานคร, 2525.

(1) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 เหตุผลในการประกาศใช้คือ สัตว์ป่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของประเทศ สมควรที่จะได้มีการคุ้มครองมิให้สูญพันธุ์ไป สำระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ การกำหนด "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" ตามมาตรา 19 และห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดถือครอบครองหรือกระทำการใด ๆ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอย่างเด็ดขาด (มาตรา 24) หากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษทางอาญา

(2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เหตุผลในการประกาศใช้คือ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่นพรรณไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนนกวิภัตน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป สำระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ การกำหนดบริเวณ "อุทยานแห่งชาติ" ตามมาตรา 6 และการห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ห้ามก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่าในเขตอุทยานแห่งชาติอย่างเด็ดขาด ห้ามเข้าไปเก็บหาของป่า กลัวยไม้ พรรณไม้ต่าง ๆ ด้วย (มาตรา 16) การฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษเป็นความผิดทางอาญาด้วย

(3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เหตุผลที่ประกาศใช้คือเพื่อรักษาสภาพของป่าไม้ ไม้ และของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นให้คงสภาพไว้ สำระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 6 และการห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 14) การฝ่าฝืนพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากป่าสงวน สั่งให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่มีผู้ไปกระทำในป่าสงวน หากไม่ปฏิบัติตามพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจะรื้อถอนสิ่งก่อสร้างนั้นเองได้

อย่างไรก็ตามแม้รัฐจะได้ออกกฎหมายคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าวบังคับใช้แล้ว แต่ปัญหาการลดลงและสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ก็หาได้บรรเทาเบาบางลงไปไม่ ทั้งนี้เป็นเพราะกฎหมายขาดการให้ความสำคัญกับประชาชนดังจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติต่าง ๆ ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เหล่านี้ มุ่งที่จะรัดรอนและจำกัดสิทธิของประชาชนด้วยบทลงโทษที่เข้มงวดเพื่อแยกประชาชนออกจากป่าอันเป็นต่อสภาพความเป็นจริง ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงสภาพของสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมเกษตรกรรม วิถีในการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะชุมชนยากจนในชนบทต้องพึ่งพาอาศัยป่า เพราะป่าเป็นแหล่งปัจจัย 4 ซึ่งช่วยบรรเทาความยากจน ป่าจึงมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจและการปกครองของชุมชนที่อยู่ใกล้ชิดกับป่า

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจขึ้นในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา รัฐได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาการถูกทำลายหมดไปของทรัพยากรป่า จึงได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ด้วยวิธีการต่าง ๆ มาตรการทางกฎหมายด้วยการเพิ่มโทษให้หนักขึ้นแก่ประชาชนที่เข้าไปในป่า ก็เป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา การปลูกป่าก็เป็นอีกมาตรการหนึ่ง โดยรัฐจะส่งเสริมให้เอกชนรายใหญ่ เข้ามาดำเนินการปลูกป่าในพื้นที่ที่รัฐเห็นว่ามีความเสื่อมโทรมเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าให้กลับสมบูรณ์ดังเดิม แต่มาตรการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งอันนำไปสู่การต่อต้านอำนาจรัฐขึ้น เพราะการปลูกสร้างสวนป่าของเอกชนต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ ซึ่งในบางกรณีได้เข้าไปทับที่ทำกินของ ประชาชนในท้องถิ่นด้วย หรือบางกรณีป่าที่รัฐเห็นว่าเสื่อมโทรมและนำไปให้เอกชนดำเนินการปลูกป่า นั้น มิใช่ป่าเสื่อมโทรมที่แท้จริง เนื่องจากประชาชนยังได้รับประโยชน์ใช้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร สร้างความอุดมสมบูรณ์ในการประกอบอาชีพได้อยู่ เป็นต้น มาตรการดังกล่าวจึงนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมและการต่อต้านอำนาจรัฐในที่สุด

ฉะนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อพัฒนาทรัพยากรป่าให้เกิดผลต่อไป จึงต้องเปลี่ยนแนวใหม่ด้วยวิธีการที่สามารถรักษาสภาพการคงอยู่และการเพิ่มขึ้นของทรัพยากรป่าไม้ อีกทั้งยังสามารถรักษาความสมดุลย์ของระบบนิเวศน์วิทยา และสนองตอบต่อความต้องการที่แท้จริงของชุมชนในชนบทได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้คือการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าในรูปของ "ป่าสังคม" หรือ "ป่าชุมชน" (SOCIAL FORESTRY OR COMMUNITY FORESTRY) ซึ่งจากประสบการณ์อันยาวนานประชาชนโดยเฉพาะชุมชนในชนบทสามารถพิสูจน์ได้ว่า มีศักยภาพที่สามารถดำเนินการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าได้ โดยไม่ทำให้สภาพของป่าเสื่อมสภาพหรือหมดสิ้นไป ดังจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างของป่าชุมชนหมู่บ้านทุ่งยาว ตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน กรณีตัวอย่างของคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน และอีกหลาย ๆ ท้องที่ในประเทศไทย ซึ่งสามารถดำเนินการได้เป็นอย่างดี ภายใต้กฎระเบียบที่ตกลงกำหนดขึ้นกันเอง ก่อให้เกิดผลดีทั้งทางด้านเศรษฐกิจความเป็นอยู่ระดับชาวบ้านการปกครองและประเทศชาติโดยส่วนรวม จากแนวความคิดในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าดังกล่าวนี้ได้สอดคล้องกับแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ที่สนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าให้มากที่สุด โดยให้เพิ่มบทบาทของประชาชนและเปลี่ยนแนวความคิดการพัฒนาป่าไม้จากแนวความคิดดั้งเดิมที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ได้แต่เพียงผู้เดียว ไปสู่แนวความคิดที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของ

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาและพัฒนาทรัพยากรป่าของชาติ จึงจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการทรัพยากรป่า โดยจะต้องมี กฎหมายที่ให้อำนาจกับประชาชนไว้อย่างชัดเจน เพื่อสร้างความแน่นอนและมั่นใจแก่ประชาชนด้วย ทั้งยังจะเป็นการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันจะอำนวยประโยชน์สุขต่อประเทศชาติ โดยส่วนรวม ในที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาหารูปแบบของกฎหมายที่เหมาะสม อันช่วยสนับสนุนบทบาทของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ข้อสมมติฐาน

การกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยมีกฎหมายรับรองและให้อำนาจไว้ จะสามารถทำให้การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตและข้อจำกัด

ศึกษาวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ของไทย โดยจะทำการศึกษาถึงเบื้องหลังการออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงตลอดถึงสภาพความเป็นจริงของชุมชนในสังคมไทยที่ได้เข้ามาดำเนินการจัดการทรัพยากรป่า ซึ่งจำกัดในด้านเอกสารที่จะนำมาวิจัย เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นข้อเท็จจริงซึ่งยังมีได้มีการรวบรวมบันทึกไว้

วิธีการวิจัย

ใช้การวิจัย โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบ เอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) โดยศึกษาจากหลักทฤษฎีกฎหมายและแนวคิดอื่น ๆ ตลอดจนข้อเท็จจริงที่ได้เกิดมีขึ้นก่อนแล้วรวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นแนวทาง ในการส่งเสริมและแก้ไข้ปัญหา โดยยึดถือวิเคราะห์ตามกฎหมายไทยและสภาพความเป็นจริงเป็นหลัก

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับแนวความคิด และวิวัฒนาการการของระบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการที่จะพัฒนาทรัพยากรป่าที่เหลืออยู่ต่อไปให้เกิดผลดีต่อส่วนรวมมากที่สุด
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวม ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
4. ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงศักยภาพและความสำคัญของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่า



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย