

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากวิกฤตการณ์ของความเสื่อมโทรม และการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา หลายฝ่ายมุ่งประเด็นไปที่ปรากฏการณ์ที่เห็นอยู่ในปัจจุบันว่ามีประชาชนตั้งชุมชนอาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์เป็นจำนวนมาก และชุมชนบางแห่งเคยอยู่อาศัยในเขตป่าเป็นระยะเวลามากกว่า 100 ปี บางชุมชนเพิ่งย้ายถิ่นฐานไปตั้งชุมชนไม่ถึง 20 ปี ซึ่งมีความหลากหลายและการเคลื่อนย้ายชุมชนอยู่เสมอ โดยที่ทางราชการไม่อาจควบคุมการขยายของชุมชนได้เลย ประกอบกับมีประชากรเพิ่มมากขึ้นพร้อมๆกับการขยายที่ดินทำกินเข้าไปในเขตป่ามากขึ้นเช่นกัน ปรากฏการณ์เหล่านี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญต่อการบุกรุกทำลายป่าไม้

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้พยายามแก้ปัญหาคาดการจัดการที่ดินในเขตป่า เพื่อป้องกันปัญหาไม่ให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากยิ่งขึ้น ด้วยการเร่งรัดประกาศขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อไม่ให้ชุมชนอพยพเข้ามาอยู่ในเขตป่า และดำเนินการโยกย้ายชุมชนออกจากเขตป่า ถ้าอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ชุมชนด้วยการให้สิทธิทำกินแต่ห้ามจำหน่ายโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่ตกทอดทางมรดก และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยการแบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งไว้สำหรับปลูกป่าเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ เหตุผลของการแก้ปัญหาในลักษณะเช่นนี้มาจากแนวคิดที่ว่า พื้นที่ป่าทั้งหมดถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจออกกฎหมายและระเบียบควบคุมบังคับใช้การจัดการที่ดินในเขตป่า ซึ่งผู้ที่เข้าไปตั้งถิ่นฐานในเขตป่าไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการประกาศเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมาย ก็ถือว่าเป็นผู้ "บุกรุก" และมีความผิดตามกฎหมาย ที่รัฐมีสิทธิในการขับไล่ออกจากเขตป่า เพื่อดำเนินการรักษาป่าและต้นไม้ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์เกษตรมีความเห็นว่า ภายใต้อุปกรณ์ที่ที่เคยเป็นป่า และได้เพิกถอนสภาพแล้วให้กำหนดขนาดที่ดินที่เหมาะสมไว้ เช่น ไม่เกิน 50 ไร่ให้แก่เกษตรกร และให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถาวรในรูปของ โฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 ได้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และเป็นแรงจูงใจในการพัฒนาที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ได้ผลิตผลที่เป็นรายได้ของเกษตรกร และรัฐไม่ต้องพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมในการเพิ่มผลผลิตเช่น สิ้นเชื้อ หรือการตั้งองค์การที่สนับสนุนการให้สินเชื่อ เพราะเอกสารสิทธิ์สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ตามกฎหมาย จึงใช้ค้ำประกันเงินกู้ได้จากทุกแหล่งเงินกู้ อยู่แล้ว ในทางตรงกันข้ามถ้าเกษตรกรไม่สามารถจะได้รับผลตอบแทนจากที่ดินได้คุ้มกับค่าเสียโอกาสในการออกไปรับจ้างนอกการเกษตร เกษตรกรก็จะขายที่ดินและโยกย้ายไปขายแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่กำลังเติบโต และต้องการแรงงานมากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐได้กำหนดเขตพื้นที่ป่าที่ต้องการสงวนให้ชัดเจนก่อนใช้นโยบายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งแน่นอนต้องใช้เวลาอาจจะ 2-3 ปี ในช่วงนี้อาจจะให้เกษตรกรได้ในเอกสารสิทธิ์ชั่วคราวไปก่อน¹

สำหรับความคิดเห็นของนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับชุมชนและมีมุมมองการตั้งถิ่นฐานของชุมชนมีวิวัฒนาการการเคลื่อนย้ายชุมชน ตามสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย ซึ่งเป็นไปตามระบบการเมืองการปกครองของไทยตั้งแต่ประวัติศาสตร์ที่แต่เดิมมิได้มีการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลาง ขณะเดียวกันชุมชนต่าง ๆ ก็มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรของตนเองได้อย่างอิสระ และรัฐได้รับรองการทำประโยชน์ที่

¹ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, "นโยบายเอกสารสิทธิ์ที่ดินกับเกษตรกรที่ใช้ที่ดินในพื้นที่ป่า" ใน เล่มที่ 5 นโยบายเอกสารสิทธิ์ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2532), หน้า 185-187.

ชุมชนตั้งกฎเกณฑ์ขึ้นมาในการจัดการทรัพยากร เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนบุกเบิกทำประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งในที่สุดแล้วประโยชน์ส่วนหนึ่งนอกจากที่ชุมชนได้รับจะตกเป็นของรัฐ ในรูปของส่วยสาอากร ต่อมาเมื่อประเทศไทยรวมศูนย์อำนาจการปกครอง และออกกฎหมายบังคับใช้ทั่วประเทศ ประกอบกับรัฐได้เปลี่ยนแปลงนโยบายมาอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จากการที่หน่วยงานราชการแต่ละหน่วยต่างส่งเสริมให้มีการบุกเบิกที่ทำกินและใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ก็กลับมาประสานงานร่วมมือกันกำหนดเขตป่าทับพื้นที่ทำกินของประชาชนมากขึ้น ซึ่งทำให้ประชาชนที่อยู่ในเขตป่าต้องออกมาจากเขตป่า การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน นำให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐเข้าควบคุม กฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐก็เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบาย จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกฎหมายของรัฐกับกฎเกณฑ์ของชุมชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน

ได้เคยมีรายงานการศึกษาวิจัย บทความ และวิทยานิพนธ์หลายฉบับที่ทำการศึกษาปัญหาและหาทางออกในทางนโยบายและกฎหมายของการจัดการที่ดินในเขตป่า ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างการศึกษาวิจัยที่ใกล้เคียงและเกี่ยวข้อง ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจต่อรายงานการศึกษานี้ที่จะนำไปศึกษาค้นคว้าต่อให้ได้คำตอบของปัญหาทางกฎหมาย และนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่าที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ในรายงานการวิจัยของ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ) เรื่อง "วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า"² ซึ่งเป็นการวิจัยที่มีการวิเคราะห์ในทางเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และมนุษยวิทยาชนบท โดยทำการศึกษาในพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ เขตกันชน (ชายขอบป่าอนุรักษ์และป่าเสื่อมโทรม) และเขตป่าชายเลน ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า วิวัฒนา

² เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิมพ์ตุลา-โยทะกา, 2534), หน้า 9-38.

การของสภาพป่าไม้และที่ดินทำกินเมื่อมาตั้งแต่การบุกเบิกถางป่า (ก่นสร้าง) ของราษฎรได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ด้วยการได้บำเหน็จรางวัลในฐานะผู้บุกเบิกหักร้างถางพง การเปิดประเทศของไทยเพื่อค้าขายกับต่างประเทศ ได้ขยายการทำประโยชน์ที่ดินด้วยการปลูกพืชเฉพาะอย่าง

ภายหลังจากการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก ก็ได้มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร การมีนโยบายเร่งปราบคอมมิวนิสต์ซึ่งต้องมีการตัดไม้ สร้างถนนเพื่อความมั่นคงเพื่อเป็นกลยุทธ์ต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ และการเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งสาเหตุต่างๆเหล่านี้มีผลให้เกิดการทำลายป่า นอกจากนี้การตั้งถิ่นฐานของชุมชนนอกจากชุมชนที่อยู่ในป่าแต่ดั้งเดิม ได้เข้ามาตั้งถิ่นฐานภายหลังมีสัมปทานทำไม้มาก่อน และขยายชุมชนมากขึ้นเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ ต่อมารัฐจึงหวังป่าด้วยการมีนโยบายขับไล่ชุมชนออกจากเขตป่า ประกอบกับความไม่เข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ซึ่งสะท้อนมาจากกฎหมายที่เจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนกำหนดรูปแบบและเนื้อหา และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ทำให้มีความเข้าใจคำว่า "ป่า" ที่แตกต่างกัน

ข้อเสนอทางนโยบายของรายงานการศึกษาวิจัยคือ การกำหนดแนวเขตป่าอนุรักษ์ และการจำแนกเขตอนุรักษ์ประเภทต่างๆควรพิจารณาปัจจัยของคน ชุมชน และวิถีชีวิตของคนอาศัยอยู่ในเขตป่า ควบคู่ไปกับกฎเกณฑ์และปัจจัยทางกายภาพ ในกรณีของการกำหนดพื้นที่ทำกินและที่ตั้งชุมชนออกจากเขตป่าอนุรักษ์ ได้เสนอให้มีการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ในลักษณะของหมู่บ้านป่าไม้หรือการปฏิรูปที่ดิน และพิจารณากรรมสิทธิ์ที่ดิน 3 ประการคือ 1. กรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชนโดยให้องค์กรของชุมชน หรือสถาบันของชุมชนท้องถิ่นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ 2. สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว และ 3. กรรมสิทธิ์ในดอกผลจากการทำประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ดินที่ผ่านขบวนการจัดสรรแล้ว เกษตรกรควรได้รับเอกสารสิทธิที่สมบูรณ์ เช่น น.ส.3 หรือโฉนด เพื่อความมั่นคงของเกษตรกร

จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวได้เป็นคำถามให้ผู้เขียนมุ่งหาคำตอบว่า ในทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจของรัฐตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนถึงปัจจุบัน ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้เกิดการทำลายป่าไม้และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนหรือไม่ โดยเฉพาะการใช้กฎหมายบังคับใช้เหมือนกันทั่วประเทศ โดยไม่ได้พิจารณาประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานของชุมชน และวัฒนธรรม ประเพณีที่ชุมชนมีกฎเกณฑ์ร่วมกัน ยิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งและสร้างความสับสนให้แก่ประชาชนหรือไม่ ในด้านทางออกของนโยบายเรื่อง การกำหนดพื้นที่ทำกินและที่ตั้งชุมชนออกจากเขตป่าอนุรักษ์ การจัดที่ดิน หรือการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ประชาชน เมื่อศึกษาถึงแนวความคิดของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในกฎหมายไทย ปัญหาของกลไกรัฐ กระบวนการจัดที่ดินและการให้เอกสารสิทธิ์ของรัฐแล้ว จะชี้ให้เห็นว่าเป็นอุปสรรคสำคัญหรือไม่ในการแก้ปัญหาการจัดการที่ดินในเขตป่า ไม่ว่าจะมียข้อเสนอจากหลายกลุ่มก็ตาม

การวิจัยเรื่อง "ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา" ของ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ (บรรณาธิการ) เป็นการวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงสถานะของป่าชุมชนอันแสดงถึงความหลากหลายทางชีวภาพในป่าฝนเขตร้อน และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนโดยชุมชน ซึ่งมีปรากฏการณ์ให้เห็นในหลายชุมชนที่ชาวบ้านมีวัฒนธรรม และภูมิปัญญาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และได้เสนอให้เห็นถึงพัฒนาการของกฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าและที่ดินในสังคมไทยโดยภาพรวม จากที่เคยส่งเสริมให้มีการบุกเบิกก่อนการปฏิรูประบบกฎหมายและการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ภายหลังได้รับอิทธิพลจากกฎหมายตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรเหนือทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ซึ่งได้มีข้อเสนอเชิงนิติศาสตร์ที่เป็นการประนีประนอมระหว่างรัฐและราษฎรในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ด้วยการยอมรับสิทธิชุมชนเหนือทรัพยากร ปรับบทบาทของรัฐและองค์กรของรัฐทุกระดับให้ยอมรับและร่วมมือกับชุมชนในการจัดการทรัพยากร โดยลักษณะของกฎหมายยอมรับจารีตประเพณี และพิสูจน์

สิทธิตามจารีตประเพณี³

ผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวทำให้ผู้เขียนมีคำถามที่ต้องการหาคำตอบว่า ในสภาพความเป็นจริงชุมชนมีกฎเกณฑ์และจารีตประเพณีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในเขตป่ามีความขัดแย้งทั้งแนวความคิดและเนื้อหาสาระ ซึ่งแยกความเป็นรัฐออกจากชุมชน โดยให้ความสำคัญระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ และของปัจเจกบุคคล ภายหลังจากรับอิทธิพลจากกฎหมายตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทำให้กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่าก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับชุมชน และกฎเกณฑ์ของชุมชนในรายละเอียดอย่างไร เพื่อนำไปสู่การหาทางออกของการยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนได้หรือไม่

สำหรับการวิจัยเรื่อง "โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติระยะที่ 1-2" ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวง

³ เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ (บรรณาธิการ), ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 68-122.

วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน⁴ อันเป็นการวิเคราะห์ในส่วนของแนวความคิดทางกฎหมาย ว่าด้วยการอนุรักษ์ในระบบกฎหมายไทย, หลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, กฎหมายแม่บทสำหรับการกำหนดนโยบายและวางแผนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการการบริหาร ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยในลักษณะที่กว้างครอบคลุมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยองค์รวม แต่ไม่ได้เน้นเฉพาะการศึกษาในรายละเอียดของปัญหาทางกฎหมาย และนโยบายที่สัมพันธ์กันระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ ซึ่งผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตว่าแนวความคิดการอนุรักษ์ตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และทางกฎหมายเป็นการอนุรักษ์ที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชนในสภาพความเป็นจริงหรือไม่ และกลไกของราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินในเขตป่าได้หรือไม่ ถ้าหากยังไม่มี การรับรองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับการอนุรักษ์ที่สอดคล้องกับชุมชน

นอกจากนี้มีการวิจัยที่เน้นนโยบายเฉพาะด้าน เช่น วิทยานิพนธ์เรื่อง "ปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ" ของ ภาณุพันธ์ ชัยรัตน์ โดยเป็นการวิเคราะห์นโยบายที่ดินแห่งชาติ ในด้านการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การตั้งถิ่นฐานและการอยู่อาศัยที่ไม่ได้มีขอบเขตเฉพาะที่ดินในเขตป่า ซึ่งได้ชี้ให้เห็นความไม่เป็น

⁴ ดูที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1-2 (เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน, กันยายน 2532-2534).

เอกภาพของแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ และความไม่มีประสิทธิภาพของการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการวิจัยเรื่อง "นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของประเทศไทย" ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เป็นการวิจัยที่ชี้ให้เห็นปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่ผ่านมา สิทธิในที่ดินที่เกี่ยวข้อง ไปถึงความล้มเหลวของการจัดที่ดินรูปแบบอื่นๆ และข้อเสนอของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หรือบทความเรื่อง "การวิเคราะห์ในส่วนของ การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่า" ของศิริ เกลวสินสฤกษ์ หรือบทความเรื่อง "ผลกระทบที่ก่อให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้" ของประดิษฐ วนาพิทักษ์ ซึ่งเป็นบทความที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหาในการจัดการที่ดินในเขตป่า แต่ไม่ใช่ทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีรายงานวิจัยหลายเรื่อง ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายของรัฐบาลในการจัดการที่ดินในเขตป่า แต่เน้นเฉพาะด้าน ได้แก่ นโยบายของรัฐต่อการจัดที่ดิน เป็นต้น

หรือเป็นการศึกษาที่มองภาพรวมของทรัพยากรที่ดิน เช่น เรื่อง "ทรัพยากรที่ดิน : นโยบาย ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข" ของ ไสภณ ชมชาญ เป็นการวิเคราะห์ภาพรวมของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่ดินทั้งหมด โดยชี้ให้เห็นปัญหาและแนวทางแก้ไข แต่ทว่ายังไม่ได้มีการวิเคราะห์ในรายละเอียดของนโยบายและกฎหมายที่อยู่ในกรอบของที่ดินในเขตป่า ในรายงานการศึกษาเรื่อง "การดูแลป่าของชาวบ้าน" ของ Owen J. Lynch และ Janis B. Alcorn ก็เป็นการวิจัยมุ่งหาคำตอบการให้สิทธิแก่ชาวบ้านในเขตป่าสงวน โดยวิเคราะห์จากการจัดการป่าแบบดั้งเดิมในเขตป่าสงวน การเผชิญต่อปัญหาทางเศรษฐกิจ และปัญหาทรัพยากรที่ขาดแคลน สถานภาพในกรรมสิทธิ์ การถือครองที่ดินของประชาชน เพื่อหาทางเลือกต่อกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน ซึ่งไม่ได้เป็นการวิเคราะห์ในรายละเอียดของปัญหาทางกฎหมาย และนโยบายตั้งแต่ก่อนปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้นการศึกษาเรื่อง "ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า" จะเป็นการวิเคราะห์ในทางกฎหมายและนโยบายเพื่อชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของอำนาจรัฐ และแนวความคิดของรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่า ซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบน ที่มีบทบาทในการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ตลอดจนศึกษาการบังคับใช้ทางกฎหมาย และการปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนล่างที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายและนโยบายของรัฐ และก่อให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชนและประชาชนที่มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังที่รายงานการศึกษาวิจัยฉบับที่กล่าวไว้ข้างต้นซึ่งได้ทำการศึกษามาแล้วหรือไม่ โดยจะศึกษาในทางประวัติศาสตร์ของกฎหมายและนโยบายแต่ละยุคสมัย และวิเคราะห์เชื่อมโยงทั้งทางการเมืองภายในประเทศ และระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เศรษฐกิจภายในประเทศ สังคมของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ เพื่อชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการและกระบวนการของการแก้ปัญหาของรัฐ ด้วยการศึกษากายบริหารในอดีตซึ่งจะนำไปสู่ทางออกของปัญหา โดยที่รายงานการศึกษาฉบับนี้จะไม่ครอบคลุมไปถึง เนื้อหาของแผนแม่บทป่าไม้ และประมวลกฎหมายป่าไม้ ที่กำลังร่างอยู่ รวมทั้งไม่ครอบคลุมถึงการศึกษายกให้เห็นถึงทางออกของการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินในเขตป่าจะเป็นเช่นไร หรือจะปรับกลไกของรัฐอย่างไร และองค์กรของชุมชนจะมีลักษณะเช่นไร ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินในเขตป่า ตลอดจนการศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศ

ในรายงานการศึกษาฉบับนี้จะเน้นเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า ฉะนั้นความหมายของคำว่า "ป่า" จึงมิได้ยึดถือตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4(1) นิยามคำว่า "ป่า" ไว้ว่า "ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน" ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินให้คำนิยามของคำว่า "ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ฉะนั้น "ป่า" จึงหมายถึงลักษณะของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นของรัฐทุกประเภทที่อาจจะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง เป็นต้น ไม้หวงห้าม

ที่ชั้นบนที่ดินเหล่านี้ จึงต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของพระราชบัญญัติป่าไม้ทุกกรณี เนื่องจากมีความหมายที่กว้างและครอบคลุมกฎหมายหลายฉบับ แต่ในที่นี้จะศึกษาความหมายของป่าที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่

1. ป่าทั่วไป หมายถึง บริเวณที่ดินที่ยังไม่ได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน ตามคำนิยามของ "ป่า" แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้พ.ศ.2484 แต่ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะที่ป่าที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมป่าไม้เท่านั้นซึ่งไม่ใช่ที่ดินของรัฐประเภทอื่น

2. ป่าไม้ถาวร หมายถึง บริเวณที่ดินซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดเป็นเขตป่าไม้ถาวร เมื่อ พ.ศ.2507 โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของ "คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน"

3. ป่าเตรียมการสงวน หมายถึง ป่าธรรมดาซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการสงวนคุ้มครองหรือป่าที่จะดำเนินการสงวนคุ้มครองต่อไปเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

4. ป่าสงวนแห่งชาติ หมายถึง บริเวณที่ดินซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงแล้วแต่กรณีกำหนดเป็น "ป่าคุ้มครองหรือป่าสงวน" ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 หรือมีกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

5. เขตอุทยานแห่งชาติ หมายถึง บริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้อยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาริเริ่มของประชาชน ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

6. เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หมายถึง บริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าเพื่อรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนด "เขตห้ามล่าสัตว์ป่า" ในบริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้

ประโยชน์ร่วมกัน

แต่การศึกษาในครั้งนี้อาจครอบคลุมถึงการจัดการป่าชายเลน การที่กฎหมาย บัญญัติให้ป่าชายเลนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าระบบนิเวศน์และสภาพแวดล้อมของป่าบกกับป่าชายเลนมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง และความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตกับป่าชายเลน ตลอดจนพันธุกรรมที่อยู่ในป่าชายเลนจะไม่เหมือนกับป่าบก ฉะนั้นการจัดการป่าชายเลน จึงต้องมีความแตกต่างกับการจัดการที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้เขียนจึงไม่ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับป่าชายเลน ประกอบกับได้มีวิทยานิพนธ์ศึกษาในเรื่องนี้มาแล้วเช่นกัน

ขอบเขตการศึกษา

สำหรับขอบเขตการศึกษากำหนดไว้ดังนี้

1. การใช้อำนาจรัฐในทางนโยบาย และการบริหารที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่าด้วยการศึกษามติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาแต่ละสมัย และประวัติความเป็นมาในการจัดการที่ดินในเขตป่า ตลอดจนปัญหาการบริหารของกลไกของรัฐที่กำหนดขึ้นมาตามมติคณะรัฐมนตรี
2. การใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมาย โดยวิเคราะห์เจตนารมณ์และเนื้อหาของสาระของกฎหมายที่เป็นปัญหาต่อการจัดการที่ดินในเขตป่า และการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประสิทธิภาพมากน้อยอย่างไร

ทั้งนี้จะวิเคราะห์ในขอบเขต 4 ประการดังนี้

1. แนวความคิดของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า
2. ปัญหาการใช้อำนาจรัฐในการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่า
3. ปัญหาการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า
4. ปัญหาการบริหารราชการในการจัดการที่ดินในเขตป่า

การวิเคราะห์แนวความคิดของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า เพื่อให้รัฐถึงสาเหตุของการบัญญัติกฎหมาย และการประกาศนโยบายของรัฐบาล โดยพิจารณาได้จากแนวความคิดของแต่ละยุคสมัย ซึ่งสะท้อนมาจากพัฒนาการของการออกกฎหมายแต่ละฉบับ ที่ชี้ให้เห็นว่ายุคสมัยหนึ่งๆมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่เชื่อมโยงถึงกัน และมีผลต่อการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะให้เห็นว่าควรแก้ไขกฎหมาย และนโยบายอย่างไรที่สอดคล้องกับความเป็นจริง

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่า เป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งเป็นที่มาของการใช้อำนาจรัฐ การที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ เมื่อพระมหากษัตริย์มีอำนาจในการครอบครองที่ดินไว้ทั้งหมด และได้มีการสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน ที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เว้นแต่ทบวงการเมือง ซึ่งเห็นได้ชัดว่ามีการแบ่งระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้ 2 ระบบ คือระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ และระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน แต่ในกรณีของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจควบคุมกิจกรรมในพื้นที่เขตป่า ควบคุมการทำประโยชน์ให้ทำลายล้างทรัพยากร แต่เนื่องจากในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่ให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ทำให้เอกชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าอย่างเต็มที่ โดยที่กลไกการควบคุมของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐมักยอมให้อำนาจการจัดการทรัพยากรแก่เอกชน ได้โดยง่าย และในที่สุดความเสื่อมโทรมและการขาดแคลนทรัพยากรจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ประเทศไทยยังมีชุมชนที่รักษาป่าไว้เป็นของชุมชน หรือที่สาธารณประโยชน์ที่รักษาไว้ร่วมกัน ซึ่งปรากฏให้เห็นว่าเป็นการรักษาป่าที่มีประสิทธิภาพ เมื่อเทียบกับกลไกของรัฐ แต่ด้วยการไม่ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน จึงทำให้ถึงทางตันว่าระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือของเอกชน เป็นทางออกของการจัดการที่ดินในเขตป่าอย่างเหมาะสมได้หรือไม่ การศึกษาในครั้งนี้จะชี้ให้เห็นปัญหาของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ หรือของเอกชนในที่ดินในเขตป่ามีปัญหาอย่างไร และกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนเป็นทางออกได้หรือไม่

การศึกษาปัญหาของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า จะทำการวิเคราะห์ใน 3 มิติดังนี้

1. มิติทางอำนาจหน้าที่ของรัฐ ที่มาจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่า เป็นของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการที่ดินในเขตป่า ตลอดจนการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ และประกาศ ซึ่งต้องพิจารณาว่ามีเพียงพอหรือไม่ต่อการควบคุมการจัดการที่ดินในเขตป่า และมีประสิทธิภาพหรือมีผลในการใช้บังคับมากน้อย เพียงใดทั้งทางป้องกันและแก้ไขเยียวยา

2. มิติของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การที่รัฐมีมิติของการจัดการทรัพยากรที่เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ล้นละ มีผลให้รัฐใช้อำนาจควบคุมการจัดการที่ดินในเขตป่าอย่างหย่อนยาน และเร่งรัดให้เอกชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ก่อให้เกิดปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร แต่ถ้ารัฐมีมิติของการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน การออกกฎหมายเป็นการส่งเสริมการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ป่า โดยให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เป็นการทำลายต้นทุนของทรัพยากร มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า จำกัดการผลิต หรือการบริโภค และมีการกระจายโอกาสในสังคม ซึ่งจะเป็นทางออกของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมได้หรือไม่

3. มิติการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน ซึ่งไม่ได้ปรากฏในแนวความคิดของกฎหมายไทย แต่การจัดการทรัพยากรที่ต้องแก้ปัญหาสถานการณ์ของทรัพยากรที่กำลังขาดแคลน และเสื่อมโทรม การวิจัยครั้งนี้จะแสดงถึงการพึ่งพากลไกรัฐประการเดียวต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในสถานการณ์ปัจจุบันเพียงพอหรือไม่ และถ้าหากรัฐมีบทบาทหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน ที่ยังมีวัฒนธรรมประเพณีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการจัดการที่ดินในเขตป่าที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน และมีการตรวจสอบจากประชาชนทดแทนกลไกรัฐที่กำลังอ่อนแอลง เป็นทางออกได้หรือไม่

การบริหารงานของกลไกรัฐมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ต่อการนำนโยบายและกฎหมายมาปฏิบัติโดยข้าราชการประจำ ซึ่งต้องใช้หลักการบริหารเพื่อสาธารณะตอบ

สนองต่อความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มโดยไม่เลือกปฏิบัติ และไม่แสวงหาผลกำไร การจัดโครงสร้างของราชการจะดำเนินการภายในกรอบเหตุผลของรัฐ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของราชการเป็นไปตามกลุ่มพลังต่างๆภายนอกกลไกรัฐ กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบที่ดินในเขตป่าทั้งหมด โดยมีพัฒนาการการปรับเปลี่ยนการแบ่งส่วนราชการภายในองค์กร ที่มาจากแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และภายในประเทศ ตลอดจนการเมืองภายในประเทศจากการกดดันของกลุ่มพลังต่างๆในสังคม ที่เป็นพลังขับเคลื่อนให้กรมป่าไม้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ เรื่อง การจัดการป่าไม้มาโดยตลอด ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาการบริหารงานที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า เพื่อจะได้เห็นแนวทางการแก้ไขการนำนโยบายและกฎหมายมาปฏิบัติได้อย่างเป็นจริง ทั้งนี้การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานของกรมป่าไม้ได้ข้อมูลมาจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ และอดีตเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกรมป่าไม้ และเอกสารภายในที่วิเคราะห์การบริหารงานและโครงสร้างราชการของกรมป่าไม้

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษาความเป็นมา และแนวความคิดการใช้อำนาจของรัฐในทางนโยบาย และการบริหารของกลไกรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า
2. ศึกษาปัญหาการใช้อำนาจรัฐในทางนโยบาย และการบริหารของกลไกรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า ซึ่งฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นมาบังคับใช้
3. ศึกษาปัญหาการใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมาย และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า

สมมติฐาน ทฤษฎีและแนวความคิด

สมมติฐานของการศึกษาเรื่องนี้คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า ได้รวมศูนย์อำนาจรัฐในการควบคุม โดยไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินในเขต

ป่า ประกอบกับกลไกของรัฐมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งมีนโยบายในการปฏิบัติงานที่แตกต่างและซ้ำซ้อนกัน จึงทำให้การใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายและนโยบายขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงานโดยที่ไม่เป็นเอกภาพและซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่าเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยและขัดแย้งกันเอง จึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายและนโยบายอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ต่อการจัดการที่ดินในเขตป่า

ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นหลักของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้คือ

ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police power), ทฤษฎีบริการสาธารณะ, ทฤษฎีการแบ่งอำนาจ (Deconcentration), ทฤษฎีควบคุมฝ่ายปกครอง, แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation)

วิธีการศึกษา

ศึกษาโดยการวิจัยเอกสารโดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร เช่น ประชุมกฎหมายประจำศกที่เกี่ยวกับป่าไม้และที่ดิน พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 แก้ไข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่กล่าวมา คำวินิจฉัยทางปกครองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี และรายงานการประชุมของคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรีรวมทั้งรายงานวิจัย บทความ และสิ่งตีพิมพ์ต่างๆทั้งของรัฐและเอกชน และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในเขตป่า เช่น เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ และเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน นักวิชาการ และนักพัฒนา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงการใช้อำนาจของรัฐในทางนโยบายและกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า ตลอดจนปัญหาและสาเหตุที่เกิดขึ้นทั้งในทางนโยบาย กฎหมาย และในทางปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป
2. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสามารถใช้เป็นแนวทางชี้แนะ ทั้งในด้านของกฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการแก้ไขและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในทางปฏิบัติ