



กฎหมายและนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าของประเทศไทย

1. การจัดการป่า (FOREST MANAGEMENT)

จากประวัติการป่าไม้ของแต่ละประเทศในอดีตจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีการนำไม้จากป่าธรรมชาติมาใช้ประโยชน์อย่างมากมาโดยถือว่าเป็นของขวัญที่ธรรมชาติได้มอบให้มา (GIFT OF NATURE) ป่าไม้จึงเป็นสมบัติทางธรรมชาติหรือเป็นของกลางที่อำนาจประโยชน์แก่มนุษย์โดยทั่วไปไม่มีใครเป็นเจ้าของ ต่อมาเมื่อความต้องการไม้ใช้สอยได้เพิ่มทวีมากขึ้น การที่จะให้ประโยชน์ทั้งหลายที่ป่าไม้อยู่นี้กระจายไปสู่มนุษย์โดยส่วนรวมให้มากที่สุดและยาวนานที่สุดเพื่อบำบัดความต้องการและอำนาจประโยชน์สุขแก่มนุษย์นั้น จึงจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางการจัดการป่าที่เหมาะสมเพื่อสามารถเอื้ออำนาจทั้งต่อการอนุรักษ์ป่าธรรมชาติพร้อม ๆ กับการมีไม้ใช้สอย และได้รับประโยชน์จากป่าอันเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ได้อย่างเพียงพอควบคู่กันไป

การจัดการป่าของแต่ละประเทศอาจไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการกำหนดนโยบายการป่าไม้ของแต่ละประเทศ ซึ่งย่อมจะกำหนดตามความเหมาะสมของสถานการณ์ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ประชา และความบีบบังคับที่ควบคุมให้รัฐบาลของแต่ละประเทศต้องเลือกการกำหนดนโยบายการป่าไม้ของตนให้เหมาะสมถูกต้องกับความต้องการของประเทศและประชาชน การจัดการป่าไม้จึงเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งส่วนหนึ่งในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะมีรูปแบบหรือแนวทางอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้น ๆ มีทรัพยากรป่าที่ประชาชนจะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม แม้การจัดการป่าซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมในทางปฏิบัติจะไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว เนื่องจากต้องประยุกต์หลักการต่าง ๆ ของวิชาการในหลายสาขา เช่น สาขาวิทยาศาสตร์ (SCIENCE) ความรู้ทางด้านเทคนิค (TECHNOLOGY) และเศรษฐศาสตร์ (ECONOMICS) มาใช้กับป่าแต่ละแห่งแต่ละท้องที่โดยเฉพาะเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตอันพึงประสงค์ แต่โดยทั่วไปแล้วการจัดการป่าไม้จะมีความมุ่งหมายเป็นไปในแนวเดียวกับ BRASNETT 1953 ได้กล่าวไว้ว่า "THE PRIMARY OBJECT OF GOOD MANAGEMENT IS PROVISION OF

THE MAXIMUM BENEFIT TO THE GREATEST NUMBER OF PEOPLE FOR ALL TIME" ซึ่งหมายความว่า ความมุ่งหมายเบื้องต้นของการจัดการป่าไม้ที่ดีคือ การจัดให้มีผลกำไรสูงสุดแก่บุคคลจำนวนมากที่สุด โดยตลอดกาล

การจัดการป่าเพื่อให้ได้มาซึ่ง MAXIMUM BENEFIT จึงมิได้คำนึงถึงผลได้ในรูปของไม้ หรืออรรถประโยชน์เพียงอย่างเดียว หากยังต้องคำนึงถึงคุณค่าของป่าในด้านอื่น ๆ อีกด้วย เป็นต้นว่าประโยชน์ในการป้องกันรักษาต้นน้ำลำธาร การอนุรักษ์ดิน การอนุรักษ์สัตว์ป่า เพื่อการควบคุมความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ หรือเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของสาธารณชน ฯลฯ การที่ป่าอำนวยความสะดวกให้หลายด้านนี้เอง ทำให้การจัดการป่าต้องดำเนินไปโดยมีความมุ่งหมายหรือมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป ความมุ่งหมายนั้นอาจจำแนกออกได้เป็นหลักกว้าง ๆ ดังนี้คือ

- 1) เพื่อให้สภาพป่าที่ได้รับการจัดการดำรงอยู่ในสภาพป่าสมบูรณ์ (NORMAL FOREST) ในขั้นปลาย
- 2) เพื่อให้ป่าที่ได้รับการจัดการสามารถอำนวยผลผลิตอันทรงคุณค่าในทางเศรษฐกิจคือ สามารถผลิต ไม้และของป่าให้ได้ผลมากที่สุดและมีคุณภาพดีที่สุดในระยะยาว
- 3) เพื่อให้ป่าที่ได้รับการจัดการ สามารถทรงอิทธิพลต่อดินฟ้าอากาศ ควบคุมความชุ่มชื้น ควบคุมปริมาณและกระแสน้ำ ป้องกันการพังทลายและการกัดเซาะดิน
- 4) เพื่อที่จะกำหนดวางแผนทางปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมกับความต้องการ ตามหลักวิชาการปลูกป่า

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ทั้งสี่ข้อดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นว่าวัตถุประสงค์ข้อแรกนั้น มุ่งถึงความคงอยู่ของป่าเป็นประการสำคัญ อันนี้เป็นความมุ่งหมายที่ทั้งป่าของรัฐบาล และป่าของเอกชน วางไปเป็นหลักโดยทั่วไป สำหรับวัตถุประสงค์ข้อที่สอง เมื่อพิจารณาจะเห็นว่ามุ่งถึงผลประโยชน์หรือผลกำไรเป็นหลัก ซึ่งข้อนี้ก็เป็นเป้าหมายของงานบริหารธุรกิจโดยทั่วไป และป่าเอกชนจะต้องถือเอาข้อนี้เป็นวัตถุประสงค์หลัก ในวัตถุประสงค์ข้อที่สามนั้น เป็นการหวังผลทางอนุรักษ์หรือเพื่อประโยชน์ทางอ้อมของป่าอันมีต่อสังคมโดยรวม และในข้อสุดท้ายนั้น ก็เพื่อสนองความต้องการของประชาชน

การวางวัตถุประสงค์ของการจัดการป่าไม้แห่งหนึ่งแห่งใดนั้น ส่วนมากก็จะอยู่ภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์ข้อใดข้อหนึ่ง หรือหลายข้อดังกล่าวมาแล้ว บางป่าอาจจะมีวัตถุประสงค์เพียงข้อเดียว บางป่าอาจจะมีวัตถุประสงค์หลายข้อ ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพป่า ความ

เหมาะสมในการดำเนินการกับป่านั้น และความต้องการของสังคม นอกจากนั้นป่ามีวัตถุประสงค์หลายประการที่อยู่ในแต่ละที่แต่ละแห่ง ก็อาจจะเรียงลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์แต่ละอย่างไว้ก่อนหลังต่างกันด้วย ¹

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพบูลย์ ภูริเวทย์ ได้กล่าวถึงการจัดการป่าไม้ไว้ใน "การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยหลักชีววิทยา" ว่า การจัดการป่าไม้ของเกือบทุกประเทศทั้งในเอเชีย ยุโรป และสหรัฐอเมริกา มีรากฐานอยู่บนแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการ คือ ²

1) SUSTAIN YIELD CONCEPT ใจความสำคัญของมโนทัศน์นี้อยู่ที่ว่าอัตราการตัดไม้และอัตราการเจริญเติบโตของไม้ต้องสมดุลย์กันเพื่อให้ผลผลิตของไม้ใช้ไปได้โดยไม้ที่สั้นสุด

2) MULTIPLE USE CONCEPT วัตถุประสงค์การจัดการป่าไม้ควรอยู่ในลักษณะเอเนกประสงค์ ป่าไม้ไม่ใช่แหล่งไม้เท่านั้น แต่เป็นแหล่งสัตว์ป่า แหล่งนันทนาการ แหล่งน้ำ ทั้งยังสามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินและอัตราการเพิ่มธาตุอาหารในน้ำที่เรียกว่า EUTROPHICATION ไม่ให้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สิ่งเหล่านี้ต้องเป็นรากฐานสำคัญของการจัดการป่าไม้ด้วย

3) LONG RUN POLICY นโยบายการจัดการป่าไม้ระยะยาวเป็นเรื่องสำคัญ เพราะการจัดการป่าเพื่อประโยชน์ในระยะสั้นก็ไม่ต่างจากธุรกิจหรือกิจการอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่หวังผลกำไรมากในระยะสั้นโดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะติดตามมาในระยะยาว ป่าไม้ที่อายุยืนยาวเป็นพันปี การจัดการป่าในรูปของสวนป่าโดยปลูกพืชโตเร็วเป็นแถวเป็นระยะ แต่ก็ขาดลักษณะนานาชนิดและความซับซ้อนของป่าเพราะเลือกปลูกพืชเพียงไม่กี่ชนิด การจัดการป่าโดยไม่คำนึงถึงลักษณะป่าเดิมเป็นความเข้าใจผิดอย่างหนึ่ง ดังนั้น ความคิดเกี่ยวกับการจัดการป่า

¹ เลิศ จันทนภาพ, แผนการจัดการป่าไม้, คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพบูลย์ ภูริเวทย์, การจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยหลักชีววิทยา, คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527.

ที่ว่า THE GREATEST GOOD FOR THE GREATEST NUMBER IN THE LONG RUN จึงควรเป็นนโยบายสำคัญของการจัดการป่าไม้

สรุปได้ว่า การจัดการป่า (FOREST MANAGEMENT) คือการนำเอาระบบธุรกิจและหลักวิชาวนศาสตร์มาใช้ปฏิบัติต่อป่าไม้ โดยอาศัยหลักผลผลิตสม่ำเสมอ (SUSTAINED YIELD) เป็นมูลฐานเพื่ออำนวยประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนหมู่มากที่สุด ตลอดระยะเวลาอันยาวนานที่สุด ซึ่งอาจแบ่งการจัดการป่าออกเป็นประเภทสำคัญ ๆ ตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ได้ดังนี้³

1. การจัดการป่าไม้เพื่อทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์
2. การจัดการป่าไม้เพื่อผลิตได้
3. การจัดการป่าไม้เพื่อเป็นที่เลี้ยงปศุสัตว์
4. การจัดการป่าไม้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า
5. การจัดการป่าไม้เพื่อเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ
6. การจัดการป่าไม้ที่เป็นต้นน้ำลำธาร
7. การจัดการป่าไม้แบบเอกประสงค์

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันได้ดำเนินการจัดการป่า โดยยึดถือตามแนวนโยบายของรัฐ คือ แบ่งการจัดการป่าไม้ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

ก. การจัดการป่าไม้เพื่ออนุรักษ์ ได้แก่การกำหนดพื้นที่ป่าไม้ไว้ไม่ให้มีการทำไม้หรือก่อการอื่นใดในป่า ทั้งนี้เพื่อรักษาสภาพป่าไว้ให้คงสภาพเดิม เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยอย่างสงบของสัตว์ป่า เพื่อรักษาสภาพของธรรมชาติไว้สำหรับพักผ่อนหย่อนใจ เพื่อการศึกษาและวิจัยทางด้านป่าไม้และนิเวศวิทยา เพื่อรักษาความสมดุลย์ทางธรรมชาติ เป็นต้น พื้นที่ประเภทนี้ตามกฎหมายได้แก่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประเทศไทยได้กำหนดพื้นที่ไว้ 15 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศ

³ เทอด สุปรีชากร, วนศาสตร์เบื้องต้น, อมรินทร์การพิมพ์, กรุงเทพมหานคร, 2531.

ข. การจัดการป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจ หลักการนี้คือ ป่าไม้จะต้องให้ผลประโยชน์ในแง่เนื้อไม้และของป่า จึงต้องมีการทำไม้ออกจากป่า เพื่อนำไม้และของป่าไปใช้ประโยชน์ พื้นที่ป่าประเภทนี้จะเป็นคนละพื้นที่กับป่าอนุรักษ์และกำหนดไว้ 25 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศ การนำไม้ในป่ามาใช้ประโยชน์ จะปฏิบัติตามหลักวิชาการคือ เลือกตัดเฉพาะต้นที่แก่ได้ขนาดเพียงบางต้น การจัดการป่าไม้ประเภทนี้ปัจจุบันคือการให้สัมปทานทำไม้ ซึ่งโดยปกติจะทำนอกเขตป่าที่ได้จัดไว้เพื่ออนุรักษ์⁴

ดังนั้นการจัดการป่าของประเทศไทย จึงมีลักษณะเป็นการจัดการผลประโยชน์จากไม้ในป่าเป็นหลัก โดยคำนึงแต่เพียงว่า ไม้เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพราะสามารถเป็นแหล่งที่มาของเงินรายได้

2. กฎหมายการจัดการทรัพยากรป่า

ตามหลักนิติศาสตร์ ที่มาของกฎหมายนอกจากจะมาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว จารีตประเพณีก็เป็นที่มาอีกอันหนึ่งของกฎหมาย หากได้มีการยึดถือประเพณีปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานาน เพื่อกฎหมายเป็นข้อบังคับที่ใช้กับกิจการต่าง ๆ ของมนุษย์ทางชุมชนอื่นเกิดขึ้นตั้งแต่มนุษย์เข้ามาร่วมดำเนินชีวิตรวมอยู่ในสังคมชุมชนเดียวกัน โดยกฎหมายได้เกิดมีขึ้นทีละน้อย ๆ ตามลำดับโดยลำดับ ภายใต้หลักของการกระทำที่ไม่เป็นการรบกวนเสรีภาพของผู้อื่น และการไม่ให้ผู้อื่นมาก่อเหตุใด ๆ ให้ได้รับความเสียหายโดยมิชอบธรรม กฎหมายจึงเป็นที่รวมแห่งข้อห้าม ซึ่งเป็นวิถีทางที่ห้ามมนุษย์ที่ดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดนั้นดำเนินไปอย่างอิสระโดยไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของผู้อื่นในขณะเดียวกัน กฎหมายจึงเป็นจารีตประเพณีที่เปรียบเหมือนเงาหรือสิ่งจำลองของนิสัย และความไม่ไฝฝืนของบุคคลซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ ชาติ ภูมิประเทศ ที่ตั้งของชุมชน และเหตุการณ์ต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์ ต่อเมื่อชุมชนเห็นความจำเป็นที่จะต้องประกาศ เปิดเผยเพื่อให้รู้แน่ชัดถึงข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกในชุมชนเคารพปฏิบัติตามจารีตประเพณีอันถือว่าเป็นกฎหมายอย่างเคร่งครัด หรือเพื่อให้ทราบถึง

⁴สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, เอกสารประกอบการสัมมนา "ป่าเศรษฐกิจ : จริงหรือฝัน", กรุงเทพมหานคร, 2532.

จารีตประเพณีให้ชัดเจนขึ้น หรือเพื่อกำหนดลงไปให้แน่นอนถึงจารีตประเพณีนั้น จึงนำไปสู่การบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นตามมา และบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นแต่เพียงอุปกรณ์ของจารีตประเพณีและต้องอาศัยยึดถือจารีตประเพณีเป็นหลัก 5

ประเทศไทยในครั้งโบราณนั้น กฎหมายก็เป็นแต่จารีตประเพณีเท่านั้น พระมหากษัตริย์มิได้ทรงบัญญัติกฎหมายขึ้นแต่อย่างใด พระราชภาระอันสำคัญของพระองค์คือ ทำให้ความสงบเรียบร้อยมีอยู่แก่บรรดาประชาชนโดยแน่นอน และมั่นคงสม่ำเสมอ ในฐานะเช่นนี้พระองค์จึงทรงคอยสอดส่องควบคุมระมัดระวังให้การอำนวยความสะดวกความเป็นไปด้วยดี และทรงรับหน้าที่เป็นผู้พิพากษาสูงสุด เพื่อพิจารณาชี้ขาดในข้อพิพาทโต้แย้งซึ่งเกิดขึ้นระหว่างพลเมือง และในฐานะเช่นนี้เองเหมือนกัน พระองค์มีพระราชอำนาจที่จะวางข้อกำหนดลงโทษานุโทษแก่บรรดาผู้ที่ทำให้ความสงบเรียบร้อยของประเทศได้ ทั้งวางข้อบังคับเพื่อจัดระเบียบการศาลและการพิจารณาพิพากษารรคดีด้วย กล่าวโดยสรุปคือ พระองค์ทรงจัดกระทำการทุกอย่างทุกวิธีเพื่อให้พลเมืองตั้งอยู่ในความสงบเรียบร้อย และปฏิบัติให้ถูกต้องจารีตประเพณี พระราชกรณียกิจทั้งหลายตามที่กล่าวมานี้คงไม่เป็นเพียงการกระทำอันเป็นผิวภายนอกของกฎหมาย หรือการบริหารให้การเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ส่วนแก่นเนื้อแท้ของกฎหมายกล่าวคือ ข้อบังคับอันจำเป็นจะต้องให้มีการเคารพปฏิบัติตามนั้น พระมหากษัตริย์หาทรงบัญญัติขึ้นไม่ เพราะในครั้งนั้นถือกันว่ากฎหมายย่อมอยู่ในจารีตประเพณี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ปกป้องและให้ความอุปถัมภ์ค้ำชูจารีตประเพณีนั้น⁶ ดังนั้นวิถีการดำเนินชีวิตของคนไทยในระยะนั้น จึงมีจารีตประเพณีเป็นกฎหมายที่มีสมรรถภาพทั้งหมดอยู่ที่ข้อบังคับ ซึ่งมีได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร และข้อบังคับดังกล่าวเกิดขึ้นโดยอาศัยความเคยชินของบรรดาสมาชิกในชุมชนไทยในทางปฏิบัติติดต่อท่อนเนื่องกันมาตั้งแต่สมัยที่เก่าแก่ ยากที่จะหาหลักฐานมาอ้างอิงได้ ซึ่งจารีตประเพณีนี้ยังคงเป็นที่มาอันสำคัญของกฎหมายอยู่ตลอดมาจนถึงปัจจุบันนี้⁷

⁵ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1, ไทยวัฒนาพานิช, กรุงเทพมหานคร, 2526.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

เมื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับทรัพยากรป่าก็จะพบว่า แต่เดิมนั้น การใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรป่าของคนไทย สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระเสรี ปราศจากการหวงกัน ดังปรากฏหลักฐานยืนยันในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ได้มีข้อความระบุไว้ตอนหนึ่งว่า

"ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล ล้มตายหายกว่าเขา เรือนพ่อเชื้อ เลื้อด้ามันข้าง ข(อ) ลูกเมียเหยยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไท ปาหมากปาลู พ่อเชื่อมันไว้แต่ลูกมันสิ้น...สร้างปาหมาก ปาลูทั่วเมืองทุกแห่ง ปาพรวักก็หลายในเมืองนี้ ปาลางก็หลายในเมืองนี้ ปาม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก้มัน"

ข้อความในศิลาจารึกแสดงให้เห็นว่า ประชาชนในสมัยกรุงสุโขทัย สามารถบุกร้างถางป่าเอาที่ดินมาทำกินทำประโยชน์เป็นไร่เป็นสวนได้ โดยพระเจ้าแผ่นดินยอมยกสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ที่ได้ เข้าทำกินทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ๆ และสิทธิในที่ดินนี้อาจตกทอดเป็นมรดกได้ด้วย

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้ปรากฏในบทที่ 36 ของกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งบัญญัติว่า "36 มาตราหนึ่ง ถ้าผู้ใดกันสร้างเล็กร้างที่ไร่นาเรือกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนานายระวางนายอากอร ไปดูที่ไร่นาเรือกสวน ที่กันสร้างนั้นให้รู้มากแลน้อย ให้เสนานายระวางนายอากอรเขียนโจนญไว้แก่ผู้เล็กร้างกันสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น กันสร้างเล็กร้างตำบลนั้นในปีนั้นเท่าไหนไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบกันสร้างเล็กร้างทำตามอำเภอใจเองหมิได้บอก เสนานายระวางนายอากอรจับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจใช้ ให้ลงโทษ 6 สถาน"^๘

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า ประชาชนสามารถบุกร้างถางป่าเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทำไร่ทำนาทำสวนได้ โดยแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะเขียน "โจนญ" ระบุชื่อผู้เข้าทำประโยชน์ บริเวณที่ดิน และวันเดือนปี ที่ได้ทำประโยชน์ให้แก่ผู้บุกเบิกกันสร้างไว้เป็นหลักฐาน" เมื่อได้แจ้งการเข้ากันสร้าง, เล็กร้างต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ผู้นั้นก็ได้รับสิทธิในที่ดิน ไปทันที

^๘ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาศานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, แสงจันทร์การพิมพ์, กรุงเทพมหานคร, 2522.

นอกจากนี้ในกฎหมายพระเจ้ามังราย ดร.ประเสริฐ ณ นคร ได้เรียบเรียงเป็นภาษาปัจจุบัน จากต้นฉบับอักษรรามให้ พ.ศ. 2342 ในบทว่าด้วยไพร่สร้างไร่นา มาตรา 1 บัญญัติว่า "ไพร่ผู้ตาสหะสร้างปาดานาร้างให้เป็นนาเป็นส่วนเป็นบ้านเมืองให้กินข้าวไปก่อนสามปี ต่อจากนั้นจึงเก็บค่านาค่าสวน เพื่อให้ไพร่ผู้ตาสหะสร้างบ้านเมือง ฯลฯ เป็นผลเมืองดี..."⁹

แสดงให้เห็นว่า แม้ในดินแดนของพระเจ้ามังราย การที่ประชาชนเข้าไปทำประโยชน์ในป่าก็ยังได้รับการรับรองและส่งเสริมจากบ้านเมือง โดยจะได้รับการยกเว้นการเสียภาษีเป็นเวลา 3 ปี

ดังนั้นการเข้ากันสร้างหักร้างถางพงหรือการใช้ประโยชน์ในป่าของประชาชน ถือเป็น การรับรองจากรัฐ โดยให้มีบำเหน็จรางวัลแก่ผู้ที่บุกเบิกกันสร้างอันเสมือนเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนบุกเบิกเพื่อการส่งเสริมการเพาะปลูก และการใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ กล่าวโดยสรุปก็คือ การกันสร้างถือเป็นการพัฒนาที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐ แม้ในขณะนั้นกฎหมายจะถือว่าที่ดินทุกแห่งในพระราชอาณาจักรเป็นของ "พระเจ้าแผ่นดิน" ตามกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงได้ทรงพระราชทานให้ประชาชนที่จับจองทำประโยชน์ได้ใช้อยู่อาศัยและทำกิน¹⁰

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศไทยต้องเริ่มสลับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไป กล่าวคือ การเผชิญหน้ากับจักรวรรดินิยมตะวันตกที่เริ่มเข้ามามีบทบาทในสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของไทย จึงต้องดำเนินนโยบายทางการเมืองและการทูตเพื่อรักษาเอกราชอธิปไตยของประเทศชาติ อีกทั้งต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสังคมให้ทันสมัย เพื่อให้ทัดเทียมหรืออย่างน้อยก็ไม่เป็นที่ดูแคลนของชาติ

⁹ ดร.ประเสริฐ ณ นคร, "กฎหมายพระเจ้ามังราย", อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ อูสา สรรพศรี 30 กรกฎาคม 2526, อักษรสยามการพิมพ์, กรุงเทพมหานคร, 2527.

¹⁰ เจริญ คัมภีรภาพ, "มิติทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้จากอดีตสู่ปัจจุบัน", นโยบายของรัฐในอดีตกับการบุกเบิกที่ดินและสภาพปัญหาปัจจุบัน, เล่มที่ 2, หน้า 57/1 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2533.

ตะวันตก การเข้ามาของมหาอำนาจตะวันตกได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสภาพสังคม การเมืองไทยอย่างมาก โดยในปี พ.ศ. 2398 เมื่อ เซอร์ จอห์น บาวริง (SIR JOHN BOWRING) เข้ามาทำสัญญาทางการค้ากับประเทศไทย สนธิสัญญาฉบับนี้มีชื่อเรียกตามนามทูตที่ เข้ามาเจรจาว่า สนธิสัญญาบาวริง (PORWING TREATY) ซึ่งเนื้อหาของสัญญาเป็นการกำหนด รูปแบบและวิธีการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ¹¹

เป้าหมายของสนธิสัญญาฉบับนี้ เป็นความประสงค์ของมหาอำนาจตะวันตกที่จะใช้ ประเทศไทยเป็นตลาดสินค้า เป็นแหล่งขุดหาวัตถุดิบ และการลงทุนของประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง (CENTRAL CAPITALISM) สนธิสัญญาบาวริงได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโดย ส่วนรวม ข้อกำหนดในสัญญาทำให้เกิดระบบการค้าอย่างเสรี พ่อค้าต่างประเทศสามารถนำสินค้าทุกชนิดมาขายได้ ส่วนสินค้าออกพ่อค้าต่างชาติก็สามารถซื้อสินค้าออกนอกประเทศได้ทุกชนิด ยกเว้นข้าว เหลือง และปลา ซึ่งรัฐบาลมีสิทธิที่จะระงับการส่งออกในยามที่เกิดอุปสรรคภัยภายใน ประเทศ สำคัญโดยส่วนรวมตามข้อกำหนดต่าง ๆ ในสนธิสัญญาบาวริงและสนธิสัญญาฉบับอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันก็คือ ไทยต้องยอมรับในหลักการการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ แบบอาณานิคม (COLONIAL INTERNATIONAL DIVISION OF LABOUR) กล่าวคือ ประเทศไทยต้องทำหน้าที่ผลิตสินค้าเฉพาะอย่าง ซึ่งกำหนดตามความต้องการของตลาดโลก เพราะฉะนั้น โครงสร้างสินค้าเข้า สินค้าออก จึงเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ สินค้าออกแต่เดิมนั้นประกอบด้วย ผลผลิตนานาชนิด แต่หลังการทำสนธิสัญญาบาวริง สินค้าออกของไทยได้ลดจำนวนลงเหลือเพียง ไม้กั้นชนิด แต่ทั้งนี้ได้เพิ่มปริมาณการส่งออกมากขึ้น ผลผลิตที่เป็นสินค้าออกในระบบเศรษฐกิจแบบ ใหม่มี ข้าว ไม้สัก ไม้สัก ไม้สัก ส่วนสินค้าเข้าซึ่งแต่เดิมมีอยู่เพียง ไม้กั้นชนิด และจำกัดกลุ่มผู้บริโภค เฉพาะชนชั้นนำได้เปลี่ยนมาเป็นสินค้าหลากหลายสำหรับคนทั่วไป ได้มีโอกาสบริโภค อาทิเช่น ผ้าตัดเสื้อ ผ้าเช็ดหน้า เส้นด้าย เส้นไหม เครื่องถ้วยชาม เครื่องแก้ว เหล็ก ทองแดง ถ่านหิน เป็นต้น¹²

¹¹ อัจฉราพร กุญชรวิชัย, ประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย, หน้าที่ 7 เศรษฐกิจสังคมกับการเมืองไทยสมัยรัชการที่ 4, หน้าที่ 1 - 7, หน้า 371, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพมหานคร, 2531.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 372-373

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ข้าวกลายเป็นผลผลิตส่งออกที่ขายได้ราคาสูงเพราะความต้องการของตลาดโลกมีมาก ทริพยากรป่าโดยเฉพาะไม้สักก็ได้กลายเป็นสินค้าที่มีความต้องการมากเช่นกัน และได้เกิดมีกิจการค้าไม้สักขึ้นในดินแดนลานนาไทย (ดินแดนในภาคเหนือของประเทศไทย ปัจจุบันคือบริเวณตั้งแต่ลุ่มแม่น้ำโขงลงมาในท้องที่จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ พะเยา และแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นเขตที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยไม้สัก) โดยมีบุคคลในบังคับของอังกฤษ เช่น พม่า และเงี้ยว (ไทยใหญ่) เป็นผู้เข้ามาทำไม้โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าผู้ครองนครต่าง ๆ ได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน ในยุคนั้นป่าไม้ซึ่งขึ้นอยู่ในอาณาเขตปกครองของนครใดถือเป็นที่รั้งสิทธิ์ประเภทหนึ่งของเจ้าผู้ครองนครนั้น เมื่อผู้ใดประสงค์จะทำ ไม้สักในท้องที่ใดก็มาขออนุญาตต่อเจ้าผู้ครองนครนั้น เพื่อจะได้รับคำยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากราชการในโบราณให้เป็นผู้มีอนุญาตแก่ผู้ขอเช่าทำป่าไม้ เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ผู้ขอเช่าทำป่าไม้ก็สามารถดำเนินการอย่างใด ๆ ก็ได้ โดยไม่มีเงื่อนไข¹³

กิจการป่าไม้ในสมัยนั้นมิเพียงการให้ตัด ไม้และตรวจเก็บค่าต่อไม้ ซึ่งเมื่อมีการทำกันมากขึ้น ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ก็เริ่มลดน้อยลง เกิดการแก่งแย่งผลประโยชน์กันมากขึ้น การได้รับอนุญาตให้ทำไม้จึงไม่ได้อยู่ที่การจ่าย "เงินค่าต่อไม้" ตามอัตราที่ไม่แน่นอนแต่เพียงอย่างเดียว แต่เกิดมีเงินพิเศษที่จะต้องจ่ายอีก นั่นคือ "เงินค่าเปิดป่า" เพิ่มขึ้นไปอีก ผู้ใดให้ค่าเปิดป่าสูงผู้นั้นก็ได้สิทธิ์ทำไม้ในป่านั้น จากลักษณะการอนุญาตให้ทำป่าไม้ของเจ้าผู้ครองนครดังกล่าว จึงก่อให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างผู้ขออนุญาตและเจ้านายเจ้าของป่าขึ้นอยู่เป็นประจำ

ความสัมพันธ์ระหว่างลานนาไทยกับกรุงเทพฯ ในสมัยก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเปลี่ยนแปลงระเบียบการปกครองเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาลนั้น ส่วนใหญ่ดำเนินไปด้วยความราบรื่น รัฐบาลกลางไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของบรรดาหัวเมืองในลานนาเลย เจ้าผู้ครองนครมีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองดินแดนของตนอย่างเต็มที่ แต่มีข้อกำหนดว่าทุก ๆ 3 ปี เจ้าประเทศราชจะต้องนำบรรณาการส่งลงมาถวายแด่พระบาทสมเด็จพระ

¹³ ชมิย์ โฉม สุนทรสวัสดิ์, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทางภาคเหนือของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2439 ถึง พ.ศ. 2475" วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต, แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

พระเจ้าอยู่หัว ณ กรุงเทพฯ เป็นประจำเพื่อแสดงถึงความจงรักภักดีของหัวเมืองประเทศราชที่มีต่อรัฐบาลไทย¹⁴

เมื่อชาวอังกฤษและคนในบังคับเข้ามาทำป่าไม้ โดยเข้ามาทางเชียงใหม่มากขึ้น กรณีพิพาทอันเกิดจากการแก่งแย่งผลประโยชน์ระหว่างคนในบังคับอังกฤษกับบรรดาเจ้านาย และเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ก็บังเกิดขึ้นอยู่เสมอ และได้ลุกลามลงมาถึงกรุงเทพฯ ตั้งแต่ปลายสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเหตุการณ์ได้ยืดเยื้อมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขณะเดียวกันช่วงเวลาอันระบบเศรษฐกิจได้เปลี่ยนไปจาก (ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด) ทำให้อิทธิพลของสิทธิอนุญัตติเข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจไทย การค้าขายกับต่างประเทศเสียเปรียบ เนื่องจากการเก็บภาษีขาเข้าถูกกำหนดให้ลดลงไปเหลือเพียงร้อยละ 3 ทำให้สินค้าที่คนไทยเคยผลิตในครัวเรือนมาแต่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าประเภทหัตถกรรม เช่น ผ้า ซึ่งมีราคาถูกกว่าสินค้านำเข้ามาจากช่างชั้นในประเทศไทย ราคาต่ำ ทำให้หัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือนต้องสลายตัวลงอีกทั้งการจัดเก็บภาษีเกิดการรั่วไหล เนื่องจากไม่มีการควบคุมที่รัดกุม ผู้ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีไม่นำภาษีเข้าคลังตามจริง แต่ได้ยกยอกไว้เป็นส่วนตัว สภาพการเมืองระหว่างประเทศก็อยู่ในภาวะอนาธิปไตย กล่าวคือ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นไปโดยปราศจากกฎเกณฑ์ ประเทศใหญ่กว่าถือโอกาสใช้กำลังเข้ายึดครองประเทศที่เล็กกว่า (อังกฤษเข้ายึดครองอินเดีย พม่า มลายู ดัตช์เข้าปกครองหมู่เกาะอินเดียตะวันตก ฟิลิปปินส์ตกเป็นของสหรัฐ ฝรั่งเศสก็ประสบความสำเร็จในการเข้าครองเวียดนาม เขมร และลาว) ประเทศไทยซึ่งยังคงเป็นเอกราชอยู่จึงตกอยู่ในฐานะลำบาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องทำการปฏิรูปสังคมและการปกครอง โดยตั้งอำนาจกลับคืนสู่สถาบันกษัตริย์เพื่อรวมตัวกันเป็นรัฐชาติขึ้น มีศูนย์กลางแห่งอำนาจอยู่ที่เมืองหลวง โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจปกครองอย่างทั่วถึง เป็นการป้องกันมิให้ประเทศตะวันตกถือโอกาสขยายอิทธิพลเข้ามาในดินแดนที่รัฐบาลกลางดูแลไม่ทั่วถึง และยึดไปเป็นเมืองขึ้นของตนเสีย¹⁵

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

¹⁵ ชารทอง ทองสวัสดิ์, เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย, หน่วยที่ 8 การปฏิรูปสังคมการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5, หน่วยที่ 8-15, หน้า 417-425, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, กรุงเทพมหานคร, 2531.

เมื่ออำนาจได้เข้ามารวมอยู่ที่สถาบันกษัตริย์แล้ว ก็ได้มีการปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจ และการคลัง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เพราะในระบอบนั้นเป็นระบอบที่ภัย ตะวันตกกำลังคุกคามเมืองไทย และการที่จะควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ไว้ภายในอำนาจของไทย มิให้มหาอำนาจสามารถแทรกแซงได้นั้น สิ่งที่สำคัญคือจะต้องบั่นทอนอำนาจของบรรดาเจ้าเมือง ต่าง ๆ ลงเสียก่อน การที่จะทอนอำนาจของบรรดาเจ้าเมืองลงได้ย่อมต้องทำโดยการลด อำนาจทางเศรษฐกิจของบรรดาเจ้าเมืองเหล่านั้น การเข้าไปกวัดขังการจับเก็บภาษีใน เขตหัว เมืองชั้นนอก และเขตเมืองประเทศราชนั้นก็เป็นการหนึ่งในการควบคุมหัวเมืองและประเทศ ราชให้อยู่ในบังคับบัญชาของส่วนกลาง และทำให้รัฐบาลกลางสามารถเข้าไปดูแลทุกข์สุขของ ราษฎรได้ทั่วถึง เป็นการแสดงถึงสิทธิในการปกครองของไทยในดินแดนนั้น ๆ ¹⁶

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบและโครงสร้างของกฎหมายขึ้นใหม่ให้เป็นไปตามหลักสากล เพื่อเป็นที่ยอมรับของ นานาประเทศ โดยทรงทำการเปลี่ยนแปลงพร้อมกันไปในทุกส่วนอย่างครบบริบูรณ์ในเชิงกฎหมาย มีการยกเลิกวิธีการอย่างเก่าของกฎหมายโดยสิ้นเชิง จึงเป็นสมัยที่พระมหากษัตริย์เริ่มทรงใช้ อำนาจบัญญัติกฎหมายโดยแท้จริง และได้เกิดมีกฎหมายบัญญัติขึ้นมามากมายเพื่อแก้บทกฎหมาย เก่าและจารีตประเพณีเดิม โดยกฎหมายใหม่นี้อาศัยหลักความยุติธรรมเป็นบรรทัดฐาน และการ ตอบสนองความต้องการอย่างใหม่ที่มีขึ้นในชุมชน จากลักษณะดังกล่าวกฎหมายของไทยจึงดำเนิน เข้าสู่สมัยการประมวลกฎหมาย หรือกฎหมายบัญญัติขึ้นในที่สุด ¹⁷

อย่างไรก็ดี การเข้ามายุ่งเกี่ยวกับทรัพยากรป่าของรัฐบาลกลาง ได้เริ่มมีขึ้น ในปี พ.ศ. 2416 หลังจากที่รัฐบาลไทยได้ตกลงทำสนธิสัญญากับรัฐบาลอังกฤษที่เรียกว่า "สนธิ สัญญาเชียงใหม่" (THE TREATY OF CHIANGMAI) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อ กำหนดการทำสัญญาระหว่างเจ้าของป่ากับผู้ออกเช่าทำไม้ ให้ทำสัญญาอย่างรัดกุมเพื่อหลีกเลี่ยง กรณีพิพาท ซึ่งในการนี้ รัฐบาลไทยได้แต่งตั้งข้าหลวงใหม่มาประจำอยู่ที่เชียงใหม่ เพื่อดูแลกิจ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 463.

¹⁷ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 1, หน้า 51.

การป่าไม้ในเขตพายุพายุด้วย¹⁸ จากนั้นก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้ขึ้นมาควบคุมกิจการป่าไม้ขึ้น คือ

1. พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ พระราชบัญญัตินี้เป็นประกาศสำหรับประเทศราช โดยบัญญัติให้ผู้รักษาเมืองหรือ เจ้าผู้ครองนคร เป็นผู้แทนรัฐบาล มีอำนาจในการทำสัญญากับชาวต่างประเทศ และต้องส่งสัญญาไปตรวจประทับตรา และให้สัตยาบันจากรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมการอนุญาตให้ทำป่าไม้สัก

2. พระบรมราชโองการว่าด้วยการภาษีไม้ขนอสัก และไม้กระยาเลย พ.ศ. 2417 กฎหมายฉบับนี้ขึ้นเป็นการวางรากฐานในการควบคุมการอนุญาตให้ทำป่าไม้สัก และการจัดเก็บภาษีไม้สักให้เป็นระเบียบและมีมาตรฐานเดียวกัน โดยมีการแยกประเภทภาษีตามประเภทและชนิดของไม้ ซึ่งทำให้ไม้ซีกซอก และไม้สร้างควมเดือดร้อนแก่ผู้ค้าไม้ และป้องกันการหลีกเลียงไม่ยอมเสียภาษี นอกจากนี้ได้มีการเพิ่มด้านภาษีไม้เพิ่มขึ้นอีกจากที่เคยมีที่จังหวัดชัยนาท แห่งเดียวกระจายไปอยู่ที่จังหวัดกาญจนบุรีอีกแห่งหนึ่ง และกำหนดให้ผู้ล่องไม้ต้องแจ้งให้เจ้าภาษีที่ด่านภาษีทุกครั้งที่มีการนำไม้ล่องผ่านมา เพื่อเป็นการป้องกันการหลีกเลียงไม่ชำระภาษีค่าต่อไม้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2427 รัฐบาลก็ได้ทำสัญญาซื้อขายใหม่กับประเทศอังกฤษใหม่ เป็นฉบับที่ 2 ในสัญญานั้น ได้กล่าวถึงการป่าไม้ โดยได้กำหนดห้ามคนในบังคับอังกฤษเข้าทำป่าไม้ นอกจากจะได้รับหนังสืออนุญาต ซึ่งได้ประทับตราสัตยาบันของรัฐบาลโดยถูกต้องแล้ว และห้ามเจ้านายซึ่งเป็น เจ้าของป่าออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ทำไม้หลายคนในท้องที่เดียวกัน จากการที่รัฐบาลไทยได้มีพระราชไมตรีกับรัฐบาลอังกฤษนี้ คนในบังคับอังกฤษจึงได้ เข้ามาลงทุนทำไม้เป็นล่ำเป็นสันมากขึ้น ความยุ่งยากเกี่ยวกับการซื้อขายไม้ขนอสักจึงเกิดมีตามมาอีก ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันเหตุดังกล่าว รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ตราพระบรมราชโองการขึ้นอีก 2 ฉบับ คือ

¹⁸ ชัยมย โฉม สุนทรสวัสดิ์, การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทางภาคเหนือของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2439 ถึง พ.ศ. 2475, หน้า 10.

1. ประกาศพระบรมราชโองการเรื่อง ซื้อขายไม้ขนสลัก พ.ศ. 2427 (จ.ศ. 1246) วัตถุประสงค์เพื่อจัดการให้มีการตัดฟันไม้ ตลอดจนการล่องไม้มาซื้อขายกัน ให้กระทำการโดยถูกต้องตามข้อบังคับโดยให้ผู้ทำไม้และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการซื้อขายและตัดฟันไม้มาทำการศึกษาแบบอย่างก่อนที่จะได้มีการประกาศพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้ขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. 2428 (แต่ภายหลังปรากฏว่าไม่มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้ออกมาใช้บังคับแต่อย่างใด)

2. ประกาศเรื่องตัดไม้ขนสลัก พ.ศ. 2427 ประกาศนี้เป็นประกาศที่ออกมาเพื่อห้ามมิให้ผู้ใด ถางไม้หรือทำอันตรายไม้สักในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน นอกจากนี้จะได้รับอนุญาตและประทับตราข้าหลวงใหญ่ และผู้ว่าราชการต่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่เสียก่อน

และในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2430-2432 ก็ได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ และประกาศหอรัษฎากรพิพัฒน์ ใช้เป็นกฎหมายควบคุมการป่าไม้ในเวลานั้นอีกด้วย ดังนี้

1. พระบรมราชโองการเรื่อง ไม้ขนสลัก พ.ศ. 2430 (จ.ศ. 1249) ว่าด้วยการใช้ดวงตรากรรมสิทธิ์ที่ประทับไม้ขนสลัก และการเก็บไม้ไหลลอย เหตุผลของการออกกฎหมายฉบับนี้เพื่อเป็นการกำหนดให้ผู้ทำไม้ทำดวงตราที่ประทับต้นไม้ของตน ไปจดทะเบียนรูปพรรณไม้ เพื่อป้องกันการปลอมดวงตราเนื่องจากในระยะเห็นการค้าไม้ขนสลักเจริญก้าวหน้า ไม้มีราคาสูงและเป็นที่ต้องการของตลาดโดยทั่วไป จึงมีการลักขโมยไม้เกิดขึ้น และยังได้มีการกำหนดห้ามทำการเลื่อยไม้หรือตั้งโรงเลื่อยไม้เหนือด่านภาษี เว้นแต่จะเลื่อยไม้สำหรับทำการอื่นใดต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานที่อำเภอทราบก่อน

2. ประกาศพระบรมราชโองการเพิ่มเติมเรื่อง ไม้ขนสลัก พ.ศ. 2430 (จ.ศ. 1249) เป็นประกาศเพิ่มเติมรายละเอียดของประกาศฉบับแรก โดยให้มีเจ้าพนักงานทำบัญชีชื่อเจ้าของป่า ตำบลป่า และจำลองรูปดวงตราไว้ที่ศาลากลางแล้วให้ส่งหลักฐานใหม่ไปให้ผู้ว่าราชการเมืองกรมการทุกหัวเมืองที่มีป่าไม้สัก และให้ส่งไปให้พนักงานด่านภาษีที่จังหวัดชัยนาท และบัญชีทั้งหมดไปยังกรุงเทพฯ ด้วย เป็นการเพิ่มความรัดกุมในเรื่องดวงตรากรรมสิทธิ์ของผู้ทำไม้ให้รัดกุมมากขึ้นกว่าฉบับแรก ป้องกันการลักลอบขโมยไม้ซึ่งมีอยู่มากมายในขณะนั้น

3. ประกาศหรือรัฐฎการพินฉนั ว่าด้วยพิกัดภาษีไม้ขอนสัก พ.ศ. 2432 ประกาศฉบับนี้ เป็นการกำหนดให้มีการจัดตั้งด่านตรวจเก็บภาษีขึ้นที่ตำบลปากน้ำโพ จังหวัดนครสวรรค์เพิ่มขึ้นอีก 1 แห่ง เพื่อให้เจ้าภาษีสามารถตรวจตราไม้ที่ล่องมาได้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะทำได้สามารถเก็บเงินภาษีสำหรับแผ่นดินได้อย่างเต็มที่ และมีการกำหนดอัตราค่าภาษีไม้สักสำหรับผู้ซึ่งล่องไม้ผ่านด่านภาษีตามพิกัดใหม่ด้วย

จากการที่การทำไม้ได้เจริญก้าวหน้าและมีกลไกซับซ้อนมากขึ้น จึงมีผู้เห็นการณ์ไกลดำริที่จะให้มีการปรับปรุงการป่าไม้ให้ดีขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2432 พระยาดำรงราชพลขันธ์ ราชทูตสยามประจำกรุงเบอร์ลิน ได้ทำเรื่องรวบรวมบังคับมทูลเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ของประเทศเยอรมัน พร้อมกับวิธีการที่ควรนำมาใช้ในการบริหารงานป่าไม้ในประเทศไทย ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2435 กระทรวงเกษตรพานิชการ ก็ได้ตั้งให้ นายพร เป็นข้าหลวงตรวจการป่าไม้ มีร้อยตรีน้อย เป็นผู้ช่วยออกไปตรวจการป่าไม้แขวงเมืองตาก และดูแลการเพาะปลูกกับโรงเรียนการป่าไม้ในประเทศอินเดีย และพม่า ¹⁹

นอกจากชาวพม่า เจี๋ยว และจีน ซึ่งเคยทำป่าไม้สักมาแต่เดิมแล้ว ชาวต่างประเทศบุคคลแรกที่เป็นผู้เปิดทางให้แก่บริษัทป่าไม้ เพราะเห็นการค้าไม้สักระหว่างประเทศไทยกับประเทศยุโรปจะเจริญรุ่งเรืองในอนาคต ได้แก่ ชาวเยอรมัน ชื่อ ดร.ชีค (DR. CHEEK) ²⁰ ผลต่อมาทำให้บริษัทชาวยุโรปหลายบริษัท เข้ามาทำสัญญาเช่าทำป่าไม้สักในประเทศไทย เริ่มด้วยบริษัทบอร์เนียวจำกัด ในปี พ.ศ. 2432 บริษัทบอมเบย์เบอร์ มาในปี พ.ศ. 2435 และตามด้วยบริษัทสยามฟอเรสต์

ระยะแรกการลงทุนทำป่าไม้ในรูปบริษัทได้ผลดี การดำเนินธุรกิจอยู่ภายใต้ระเบียบแบบแผน โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ควบคุม ตลอดจนอยู่ในขอบข่ายสัญญาทางพระราชไมตรีภายในกฎหมายที่ตราออกใช้บังคับในเวลานั้น แต่ในระยะหลังจากนั้น สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป

¹⁹ กรมป่าไม้, "ประวัติการป่าไม้", ที่ระลึกวันสถาปนากรมป่าไม้ครบรอบ 82 ปี 18 กันยายน 2519, หน้า 4-6, วรุฒิการพิมพ์, กรุงเทพมหานคร, 2519.

²⁰ เทอด สุปรีชากร, วนศาสตร์ทั่วไป,

กล่าวคือ บริษัทต่างประเทศที่มีทุนมากมหาศาลซึ่งดำเนินธุรกิจอยู่นั้นต่างแข่งขันแสวงประโยชน์
 แข่งขันชิงดีกัน ก่อให้เกิดการให้สินบนขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยบริษัทเหล่านั้นยอมให้เงินสินเปล่า
 จำนวนมาก ๆ แก่เจ้านายเจ้าของป่าเพื่อแลกกับสิทธิในการเข้าทำป่าไม้ เกิดการฉ้อโกง
 ระหว่างเจ้านายด้วยกันเองและระหว่างบริษัทกับเจ้านาย สร้างความเดือดร้อนโดยทั่วไป
 จนถึงมีการร้องทุกข์ไปยังกระทรวงมหาดไทยอยู่มากมาย ด้วยเหตุดังกล่าวประกอบกับความไม่
 รัดกุมในต้วบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น รวมทั้งอำนาจการแบ่งป่าเป็นมรดกตกทอดกัน
 อยู่เรื่อยไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด จึงก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวาย รัฐบาลกลางจึงได้พิจารณาเห็น
 สมควรที่จะเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเข้าจัดการควบคุมป่าและให้ความคุ้มครอง
 เพื่อสร้างความเป็นธรรม

ดังนั้น หลังจากที่ได้ทำการศึกษารายละเอียดและข้อบกพร่องต่าง ๆ จากข้อเสนอ
 เกี่ยวกับการป่าไม้โดยชาวอังกฤษที่ชื่อ มร. เอช. สเลด (MR. H. SLADE) แล้ว รัฐบาลจึง
 ได้ตัดสินใจจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกิจการป่าไม้ของประเทศ
 โดยในระยะแรกนั้นให้สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย การตกลงตั้งกรมป่าไม้ในขณะนั้น อาจ
 กล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่รัฐบาลจัดขึ้นเพื่อจัดซื้อพิพาทเรื่องป่าไม้ที่เกิดขึ้นในดินแดนลานนาไทย
 ให้หมดสิ้นไป โดยรัฐเข้าควบคุมสอดส่องกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน และ
 วิธีการที่ถูกต้อง²¹ ซึ่งหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นแล้ว ก็ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติ
 และกฎหมายต่าง ๆ เพื่อควบคุมกิจการป่าไม้ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติไม้ซุงและไม้ก่อนที่ดวงตราลบเลื่อน พ.ศ. 2439 (รศ.115)

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการทำไม้ สำระสำคัญคือกำหนด
 ห้ามกระทำการแก้ไข ทำลาย และเปลี่ยนแปลงดวงตราที่ได้ตีไว้บนไม้ซุง มีการกำหนดให้เจ้า
 พนักงานมีอำนาจที่จะยึดไม้ที่ดวงตราลบเลื่อน หรือตีตราซ้อนซ้ำรอยเดิมไว้ จนกว่าจะได้มีการ
 ได้ส่วนหาเจ้าของ ทั้งใหม่อำนาจในการริบไม้ที่มีไม้รอยดวงตราอย่างใด ๆ กระทบไว้ให้ตก
 เป็นของรัฐและกำหนดโทษสำหรับผู้ทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรอยดวงตราซึ่ง ได้ตีแสดงกรรมสิทธิ์

²¹ ชัยม โฉม สุนทรสวัสดิ์, การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทาง
 ภาคเหนือของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2439 ถึง พ.ศ. 2475, หน้า 20.

และปลอมแปลงดวงตราค่าต่อภาษี โดยกำหนดโทษไว้คือ ผู้ใดเอาไฟเผาตราหรือทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้รอยตราลบเลือน จะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับ ไม่เกิน 1,000 บาท

2. พระราชบัญญัติประกาศการรักษาป่า พ.ศ. 2440 (รศ.116)

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้คือ เพื่อคุ้มครองป่าและไม้ขนสลัก ซึ่งถือเป็นบ่อเกิดแห่งทรัพย์สินสมบัติและความเจริญ ซึ่งควรจะได้รับจัดการป้องกัน รักษาป่าไม้ไว้ให้เจริญงอกงามแข็งแรงต่อไป โดยกำหนดห้ามมิให้กระทำการ กาน ตัด โคนไม้สลักที่มีขนาดเล็กหรือยังไม่ได้ขนาดลำต้นไม่ถึง 5 ก้า (ถ้าเป็นมาตราสำหรับวัดรอบลำต้นไม้สลัก ซึ่ง 1 ก้ามีค่าเท่ากับ 21 เซนติเมตร) ผู้ฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน ปรับไม่เกิน 400 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ริบของกลาง แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติการรักษาป่าฉบับนี้มุ่งรักษาไม้สลักมากกว่าสิ่งอื่น ๆ ที่อยู่ในป่า

3. พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สลัก พ.ศ. 2440 (รศ.116)

เหตุผลของการตราพระราชบัญญัตินี้คือ ได้มีการลักลอบตัดต้นไม้สลักในป่าตามอำเภอใจ เป็นเหตุให้ป่าไม้สลักเสียหาย จึงต้องป้องกันและได้วางข้อกำหนดห้ามไว้ กล่าวคือ ห้ามทำการตัด หรือกานต้นไม้สลักในป่าแห่งหนึ่งหนึ่งใด โดยมีได้รับสัญญาอนุญาตและรังวัดไฟจากรัฐบาล หรือไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ ผู้ที่ฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษปรับเป็นรายต้นไม่เกินต้นละ 20 บาท และให้ริบไม้ที่ตัดนั้นด้วย การมุ่งรักษาต้นไม้สลักตามพระราชบัญญัตินี้ สืบเนื่องมาจากไม้สลักเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ให้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจนั่นเอง

4. ประกาศอนุญาตให้ตัดฟันไม้ในการกุศลและสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2440 (รศ. 116)

ประกาศนี้ออกมาเพื่อให้ราษฎรที่อยู่อาศัยในพื้นที่ใกล้เคียงป่า สามารถตัดฟันไม้มาใช้ในการกุศลหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ได้ และต่อมาในปี พ.ศ. 2447 ก็มีการออกกฎข้อบังคับอนุญาตให้ตัดไม้สลักสำหรับใช้ในการปลูกสร้างสถานที่ราชการ และสาธารณประโยชน์เพิ่มขึ้นอีก เพื่อสนองความต้องการของราษฎรที่ต้องการจัดสร้างสถานที่สำหรับทำการกุศลและสาธารณประโยชน์มากขึ้น โดยออกกฎข้อบังคับในการขออนุญาตตัดไม้สลักจากเจ้าพนักงานให้ง่ายและ

ราวเร็วขึ้น

5. พระราชบัญญัติป้องกันลักลอบตัดราไม้ พ.ศ. 2441 (รศ.117)

เนื่องจาก ไม้สัก ได้กลายเป็นสินค้าที่ทำเงินรายได้อย่างมหาศาลจึงได้มีการ
ทจริต โดยทำดวงตราปลอมแสดงกรรมสิทธิ์ลักลอบตัดราลงบน ไม้ขนสักของผู้แล้วนำมาซื้อ
ขายกัน เพื่อเป็นการป้องกันกรณีดังกล่าว จึงได้ตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นกำหนดโทษห้ามผู้ใดตัด
ตราประจำต้นไม้ที่มีไซ้ของตนโดยชอบธรรม ซึ่งหากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษตามกฎหมาย

6. พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบชักลาก ไม้สักที่ยังมิได้เสียค่าตอและค่าภาษี
พ.ศ. 2442 (รศ.118)

เป็นการห้ามการชักลาก ไม้สักซึ่งตัดล้มแล้วออกจากป่าใด ๆ จนกว่าจะได้ทำ
การชำระเงินค่าตอ และค่าภาษีไม้ นั้น ๆ แล้ว เหตุผลของการประกาศพระราชบัญญัตินี้ก็เพราะ
มีบุคคลผู้ประพฤติมิชอบทำการชักลาก ไม้สักออกจากป่าโดยไม่เสียค่าภาษีค่าตอไม้ หรือจากป่าที่
มิได้รับอนุญาตให้เข้าทำออกมาขาย อันทำให้รัฐเสียประโยชน์จากเงินรายได้ในส่วนนี้

7. พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมาเพื่อควบคุมรักษา ไม้กระยาเลย และของป่าอื่น ๆ
เพราะเท่าที่ผ่านมา กรมป่าไม้ ให้ความสำคัญแต่เฉพาะ ไม้สักเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจาก ไม้อื่น ๆ ได้มี
ราคาสูงขึ้น เป็นเหตุให้มีผู้ตัดฟัน ซื้อขาย ไม้กัน โดยไม่มีการควบคุมคุ้มครองรักษา นอกจากนี้ยัง
ได้กำหนดกฎ ข้อบังคับ วางระเบียบวิธีจัดการรักษาป่าขึ้น เป็นกฎสำหรับควบคุม ไม้กระยาเลย
โดยเฉพาะอีกด้วย พระราชบัญญัติฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าการจัดการรักษาป่าเป็นการมุ่งการจัด
การรักษา ไม้ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะแต่ ไม้สักแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไปแล้ว ไม้อื่น ๆ ที่อาจมีราคา
หรือค่าทางเศรษฐกิจก็จะต้องได้รับการคุ้มครองด้วย

8. พระราชบัญญัติรักษาป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479

การตราพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับแรก
ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

จากเหตุผลทางประวัติศาสตร์และกฎหมายดังกล่าวข้างต้น การดำเนินการจัดการป่า
รัฐจะได้รับผลตอบแทนเป็นเงินค่าต่อไม้ และค่าภาษีหรือค่าภาคหลวงเป็นเงินรายได้งบประมาณ
แผ่นดิน ต่อมาในปี พ.ศ. 2455 รัฐจึงได้กำหนดนโยบายโดยนอกจากรัฐจะให้เอกชนเข้ารับ
สัมปทานทำไม้แต่เพียงอย่างเดียวแล้ว รัฐก็ได้เข้ามาดำเนินการทำไม้ด้วยตนเอง ตามนโยบาย
ของรัฐ ดังนี้

1. เพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่แผ่นดินให้มากยิ่งขึ้นกว่าที่จะอนุญาตให้เอกชน
หรือบริษัทจัดทำ ซึ่งรัฐบาลได้รับแต่เพียงค่าต่อ และค่าภาษีหรือค่าภาคหลวงเท่านั้น
2. เพื่อเป็นการสั่งสอนอบรมพนักงานป่าไม้ให้มีความรู้ความชำนาญในการทำไม้
สำหรับเป็นแนวทางพิจารณาในการตรวจตราควบคุมการกระทำของผู้รับอนุญาต นอกจากนี้ก็จะ
ได้รับความรู้ที่แท้จริงเกี่ยวกับเรื่องค่าใช้จ่ายในการทำป่าตลอดจนถึงการกำหนดค่าต่อหรือค่า
ภาคหลวงในการทำป่าต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม
3. เป็นการเตรียมตัวให้พร้อมสำหรับการทำป่าแห่งอื่น ๆ ต่อไปในกรณีที่เกิดข้อ
ร้องเรียนจากบริษัทหรือเอกชนผู้รับอนุญาตทำไม้ว่า ข้อสัญญาของรัฐบาลซึ่งมุ่งจงดนไม่สามารถ
ปฏิบัติตามได้ รัฐบาลก็มีกำลังความสามารถพร้อมอยู่แล้วที่จะรับจัดทำป่าไม้เหล่านั้นเสียเอง
4. เพื่อสนองความต้องการบำรุงป่าให้เป็นป่าโดยสมบูรณ์ (NORMAL FOREST)
ตามอุดมการณ์ของการป่าไม้ที่ถูกต้องตามหลักวิธีการป่าไม้ ทั้งนี้เพราะผู้รับอนุญาตทำไม้โดย
ทั่ว ๆ ไป ย่อมมุ่งหวังที่จะหากำไรได้มากที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น
5. เพื่อจัดระดับราคาไม้ในท้องตลาด ไม้ให้ขึ้นลงเปลี่ยนแปลงไปเกินสมควร โดย
การที่รัฐบาลส่งไม้ออกขายด้วย ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยรักษาระดับราคาไม้ให้อยู่ในมาตรฐาน
และนอกจากนี้ยังเป็นหารประหยัดเงินราชการที่ใช้ในการก่อสร้าง เพราะสามารถซื้อไม้จาก
กรมป่าไม้ได้ในราคาต่ำกว่าซื้อจากเอกชนด้วย

แสดงให้เห็นว่าจากอดีตที่เป็นมา ป่าถูกมองว่ามีคุณค่าในเชิงพาณิชย์แต่เพียงอย่าง
เดียว โดยมุ่งแต่เฉพาะการนำไม้ออกมาแสวงประโยชน์เพื่อเป็นตัวทำเงินรายได้ให้แก่รัฐ
ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ของไทยในเวลาต่อมา จึงมีลักษณะเป็นไปในรูปแบบและโครงสร้าง
ของการมุ่งแสวงประโยชน์จากไม้ด้วยมาตรการควบคุม คุ้มครอง และอนุรักษ์ ซึ่งพอจะจำแนก
ลักษณะของกฎหมายออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ กฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

2.1 กฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้

กฎหมายลักษณะนี้จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการมุ่งควบคุมการทำไม้และของป่าหวงห้าม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ กำหนดข้อห้ามสำหรับผู้ที่มิได้รับ อนุญาตให้ใช้และแสวงประโยชน์และกำหนดโทษสำหรับการละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อห้าม โดยถือว่าเป็น ความผิดทางอาญา ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นับว่าเป็นกฎหมายหลัก หรือแม่บทของกฎหมาย ป่าไม้ที่ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันนี้ เหตุผลของการประกาศใช้ก็เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการ ป่าไม้ โดยยกเลิกกฎหมายเดิม ๆ รวมทั้งบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มี บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ทันกับกาลสมัย ต่อมา จึงได้มีการแก้ไขหลายครั้ง โดยได้ขยายการควบคุมออกไปกว้างกว่ากฎหมายป่าไม้ฉบับเดิม ซึ่ง ควบคุมไม้สักและไม้กระยาเลยมีค่าบางชนิดเท่านั้น โดยได้ให้อำนาจรัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดประเภท และชนิดไม้ และของป่าหวงห้ามควบคุมการทำไม้และของป่าหวงห้าม การ ทำไม้และของป่าเคลื่อนที่ การควบคุมไม้ในลำน้ำ ควบคุมการแปรรูปไม้ และการแผ้วถางป่า

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามศัพท์ว่า "ป่า หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน" ซึ่งเป็นคำนิยามที่กว้าง ๆ หมายถึง เฉพาะที่ดินทั้งหมดที่ยังไม่มีคนอยู่อาศัยและจับจองอ้างสิทธิครอบครอง และให้คำนิยามศัพท์ของ คำว่า ไม้ ว่า "ไม้ หมายความว่า ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา รวมตลอด ถึงไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวาย ตลอดจนราก ปุ่ม ตอ เศษ ปลาย และกิ่งของสิ่งนั้น ๆ ไม้ว่าจะถูกตัดทอน เลื่อย ผ่า ถาก ชุด หรือทำโดยประการอื่นใด"

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นี้ เน้นหนักไปในเรื่องการสงวนรักษาไม้มีค่า จึง ได้มีการกำหนดไม้หวงห้ามไว้ ดังที่มาตรา 6 ได้บัญญัติว่า ไม้หวงห้ามมี 2 ประเภท คือ

ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ ไม้ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงาน เจ้าหน้าที หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้

ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตในกรณีพิเศษ

มาตรา 7 ได้กำหนดให้ไม้สักและไมยางไม่ว่าชั้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. คือเป็นไม้หวงห้ามธรรมดา ส่วนไม้ชนิดอื่นในป่านั้น ให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดว่า ไม้ชนิดใด (นอกจากที่กล่าว) เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด และหากจะมีการเพิ่มเติมหรือเพิกถอนชนิดของไม้หวงห้าม หรือเปลี่ยนแปลงประเภทไม้หวงห้ามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้แล้ว หรือจะกำหนดให้ไม้ชนิดใดเป็นไม้หวงห้ามประเภทใดชั้นในท้องที่ใดเพิ่มขึ้น ก็ได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาเป็นการเพิ่มขึ้น การทำไม้หวงห้ามนี้ผู้ทำไม้จะต้องจ่ายค่าภาคหลวงให้แก่รัฐ โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าภาคหลวงโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้กำหนดว่าไม้ชนิดใดเป็นไม้หวงห้าม และเป็นไม้หวงห้ามประเภทใดแล้ว พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้กำหนดการทำไม้หวงห้ามไว้ใน มาตรา 11 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือ ได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

การอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว จะอนุญาตให้ผูกขาด โดยให้ผู้ได้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

การอนุญาตโดยวิธีผูกขาดหรือให้สัมปทานสำหรับการทำไม้ฟัน หรือไม้เผาถ่าน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้กระทำได้เฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดาร หรือเฉพาะการทำไม้ชนิดที่มีค่าหรือหายาก

การพิจารณาคำขออนุญาตผูกขาด หรือสัมปทาน ตามความในวรรคก่อน ให้กระทำโดยคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง"

ในการทำไม้ดังกล่าว มาตรา 12 ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตทำไม้ที่ไม่มีรอยตราอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ประทับไว้ เว้นแต่จะได้มีข้อความระบอบอนุญาตไว้ในใบอนุญาต นอกจากนี้ มาตรา 13 ยังห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตทำไม้ต่ำกว่าขนาดจำกัดตามที่กำหนดไว้เพื่อเป็นการสงวนรักษา ไม้มิให้ถูกตัดโค่นก่อนที่สมควรจะใช้ได้สั ้ เว้นแต่ถ้ามีเหตุภัยพิบัติสาธารณะหรือมีเหตุจำเป็นที่เห็นสมควรช่วยเหลือราษฎรเป็นการพิเศษ รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ผู้รับอนุญาตรายหนึ่งรายใดทำไม้ที่มีขนาดต่ำกว่าขนาดจำกัดดังกล่าวได้เป็นการชั่วคราว และจะทำไม้ได้ต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประทับตราอนุญาตไว้ที่ไม้นั้น ๆ แล้ว

สำหรับไม้ที่ไม่อยู่ในประเภทไม้หวงห้ามนั้น ผู้ใดที่ตัดโค่นทำไม้ที่ไม่หวงห้าม ย่อมไม่ ต้องขออนุญาต แต่มาตรา 25 กำหนดว่า ผู้ใดนำไม้ที่มีใช้หวงห้ามเข้าเขตป่าไม้ ต้องเสีย

ค่าธรรมเนียมตามที่กำหนด เว้นแต่นำไปเพื่อใช้สอยส่วนตัว เช่น การปลูกสร้างบ้านเรือนภายในเขตท้องที่จังหวัดที่ทำไม้นั้น และการทำไม้เข้าเขตด่านป่าไม้หลายด่าน ให้เสียค่าธรรมเนียมเพียงด่านแรกด่านเดียว

ส่วนการทำไม้นั้น พระราชบัญญัติป่าไม้ได้กำหนดวิธีการไว้ 3 ประการ คือ

- ก. การอนุญาตธรรมดา
- ข. การอนุญาตให้ผูกขาด
- ค. การให้สัมปทาน

การให้สิทธิโดยการอนุญาตธรรมดา และการอนุญาตให้ผูกขาดเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 58 โดยจะมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยการทำไม้หวงห้าม ส่วนสิทธิทำไม้โดยการให้สัมปทานจะเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 63 ซึ่งบัญญัติว่า "... รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ชนิดใด... โดยมีขอบเขตเพียงใด และในสัมปทานนั้นจะให้มีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้" และในส่วนของป่าได้กำหนดนิยามศัพท์ว่า ของป่าหมายความถึง บรรดาของที่เกิดหรือมีขึ้นใหม่ในป่าตามธรรมชาติคือ ไม้ พืชต่าง ๆ (ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดจากพืช) รังนก ครั่ง รวงผึ้ง น้ำผึ้ง ชีผึ้ง และมูลค้างคาว ตลอดจนหิน (ที่ไม่ใช่แร่ตามกฎหมายแล้ว) และหมายรวมถึงถ้ำไม้ที่คนทำขึ้นด้วย ในเรื่องของป่าหวงห้ามนี้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมไว้ โดยกำหนดว่าของป่าอย่างใดในท้องที่ใดจะให้ เป็นของป่าหวงห้าม ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา การเพิ่มเติม เพิกถอนของป่าหวงห้ามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้แล้ว หรือจะกำหนดของป่าอย่างใดให้เป็นของป่าหวงห้ามขึ้นในท้องที่ใด นอกจากท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้แล้วนั้น ก็ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมได้ การเก็บหาของป่านั้น ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องเสียค่าภาคหลวงเช่นเดียวกับกับการทำไม้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีเหตุภัยพิบัติสาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นที่เห็นสมควรช่วยเหลือราษฎรเป็นพิเศษ รัฐมนตรีอาจจะอนุญาตให้ผู้ใด เฉพาะรายเก็บหาของป่าหวงห้ามแตกต่างจากข้อกำหนดในกฎกระทรวง หรือข้อกำหนดในการอนุญาตเป็นการชั่วคราวก็ได้

เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ฉบับนี้ควบคุมทั้งการทำไม้และการเก็บของป่า เพื่อสงวนรักษาไว้ให้เป็นประโยชน์ร่วมกัน จึงมีบทบัญญัติให้ผู้ใดที่จะนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่จะต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วย ตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับการควบคุมไม้ในลำน้ำนั้น จะมีในกรณีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตควบคุมไม้ในลำน้ำ ห้ามมิให้ผู้ที่มิใช่เจ้าของไม้เก็บไม้ที่ไหลลอยในเขตนั้น เว้นแต่ผู้นั้นจะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และเมื่อเก็บไม้ไหลลอยได้แล้ว ต้องมอบให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่มีค่าเช่า เพื่อประกาศหาเจ้าของต่อไป (มาตรา 43 และมาตรา 44)

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ยังให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตควบคุมการแปรรูปไม้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อเขตใดเป็นเขตควบคุมการแปรรูปไม้แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดแปรรูปไม้ ตั้งโรงงานแปรรูปไม้ ตั้งโรงค้ำไม้แปรรูป เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 47 และมาตรา 48)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ประกาศจำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม หรือได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และในมาตรา 55 ได้กำหนดห้ามการครอบครองป่าคือ "ผู้ใดครอบครองป่าที่ได้ถูกแผ้วถางโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งมาตราก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้แผ้วถางป่านั้น" ส่วนบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนคือจะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าเนื้อที่ที่ถูกแผ้วถางหรือถูกยึดถือครอบครองเกินกว่า 25 ไร่ ผู้กระทำผิดก็จะได้รับโทษหนักขึ้นคือ มีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ถึง 15 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000 ถึง 100,000 บาท และจะต้องออกไปจากป่าที่ครอบครองนั้นด้วย

2.2 กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายอนุรักษ์โดยจัดระบบพื้นที่คุ้มครองบนพื้นฐานของหลักการพัฒนายั่งยืนนานเพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรทางเศรษฐกิจตามหลักวิชาการป่าไม้ ซึ่งมีแนวคิดในการจัดการดังนี้

1) ในการทำไม้ ปริมาณไม้ที่ตัดออกจะต้องเท่ากับปริมาณไม้ที่เติบโตขึ้นมาแทนที่ในป่าตามหลักผลถาวร (SUSTAINED YIELD BASIS) โดยถือว่าการตัดไม้เป็นการใช้ดอกเบียที่เหลือดันทุนไว้ ตัวอย่างการทำไม้ซึ่งชี้ให้เห็นถึงแนวความคิดนี้ได้แก่ การตัดไม้ระบบเลือกตัด (SELECTION SYSTEM) การจำกัดขนาดไม้ที่จะตัดฟัน และการตัดไม้โดยแบ่งโครงการทำไม้เป็นแปลง ซึ่งมีอายุสัมปทานครบรอบการตัดฟัน เป็นต้น

2) การปลูกต้นไม้ทดแทนในกรณีที่ป่าไม้ถูกทำลายลงเพราะสาเหตุอื่น เช่น การลักลอบตัดไม้หรือไฟป่า เป็นต้น เพราะจะเห็นได้ว่าสาเหตุเหล่านี้เป็นสาเหตุที่ทำให้ต้นท่อนซึ่งเหลือไว้ลดลง จำเป็นที่จะต้องมีการปลูกทดแทน แนวความคิดในการปลูกป่าเพื่อทดแทนต้นท่อนที่ถูกทำลายลงเช่นนี้จึงเกิดขึ้น เช่น การปลูกสร้างสวนป่า หรือการปลูกป่าเพื่อเสริมป่าธรรมชาติ

3) จะต้องส่งเสริมให้ป่ามีกำลังการผลิตไม้ให้มากที่สุด กล่าวคือ มนุษย์จะต้องช่วยกันรักษาป่ารุ่ง เพื่อให้ป่าผลิตทรัพยากรตามที่ต้องการให้มากที่สุด

หลักในการจัดการดังกล่าวข้างต้น เป็นหลักอุดมคติในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรทางเศรษฐกิจ โดยตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นจำนวนแน่นอน กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรทางเศรษฐกิจ จึงมีแนวความคิดตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนนานดังกล่าวนี้

การออกกฎหมายสงวนและคุ้มครองป่า โดยกำหนดป่าที่ต้องการอนุรักษ์ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้มีการสงวนและคุ้มครองอย่างใกล้ชิด เพื่อหยุดยั้งการแผ้วถางทำลายป่า ทำให้ป่าไม้มีเสถียรภาพดีขึ้น โดยที่รัฐจะบำรุงรักษาป่านั่นเอง หรือจะให้เอกชนมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาป่า และมีการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปปลูกป่าไม้หมุนเวียนเพื่อนำไม้มาใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมบางประเภท อันจะเกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของชาติ และช่วยให้การอนุรักษ์ป่าไม้ได้ผลไปพร้อม ๆ กัน มาตราการนี้มีอยู่ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ส่วนกฎหมายที่กำหนดพื้นที่อนุรักษ์โดยห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพป่า โดยต้องการอนุรักษ์ไว้ให้เหมือนสภาพเดิมให้มากที่สุด เพื่อรักษาพันธุ์ไม้ พันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนนกที่อาศัยอันงดงามของป่าให้อยู่ในสภาพธรรมชาติ โดยห้ามการทำไม้ หาของป่า ทำเหมืองแร่ หรือกระทำ

การใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ให้ป่าที่สวยงาม กฎหมายดังกล่าวนี้คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เนื่องจากมีเหตุผลว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ที่ใช้บังคับอยู่ในความควบคุมเฉพาะ ไม้และของป่าที่ประกาศหวงห้ามเท่านั้น ส่วนที่มีได้ประกาศหวงห้ามก็มีการทำออกกันอย่างไม่มีขอบเขต ส่วนการแผ้วถางป่าก็ไม่สามารถจะควบคุมได้ทั่วถึง การที่มีการรังวัดหมายเขตป่า กำหนดป่าธรรมดาก็เป็นป่าสงวนแห่งชาตินี้เท่ากับทำให้ป่าไม่มีเสถียรภาพดีขึ้น รัฐหรือเอกชนจะลงทุนปลูกสร้างบำรุงรักษาป่า หรือใช้ประโยชน์อื่นใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่ต้องเสี่ยงต่อการลงทุน ผู้ใดจะทำไม้หรือเก็บหาของป่าทุกชนิดทำเหมืองแร่หรือทำประโยชน์อื่นใดในป่าสงวนแห่งชาติก็จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ บางกรณีก็ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพราะในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ในปี พ.ศ. 2504 กำหนดว่าจะสงวนป่าไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทย หรือ 156 ล้านไร่ นอกจากนี้ป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้วตามกฎหมายฉบับที่ยกเลิกไป และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง น้ำดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขินหรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้เพื่อกำหนดโทษให้เหมาะสมกับกาลสมัย

นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติใน มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งระบุว่า "ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติใดมีสภาพเสื่อมโทรม โดยไม่มีไม้มีค่าเหลืออยู่เป็นส่วนใหญ่ และป่าสงวนแห่งชาตินั้นไม่อาจกลับฟื้นคืนได้เองตามธรรมชาติ อธิบดี (กรมป่าไม้) โดยอนุมัติรัฐมนตรี (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้ ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขในหนังสืออนุญาต" หลักการตามมาตรานี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และได้รับอนุมัติให้ใช้ปฏิบัติได้เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2512 นับว่าเป็นมาตรการที่เชิญชวนบริษัทหรือเอกชนที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบหรือเป็นเชื้อเพลิง เช่น โรงงานกระดาษ โรงงานไม้อัด โรงงานแปรรูปไม้ โรงบ่มไบยาสูบ โรงเครื่องปั้นดินเผา ลงทุนบูรณะปรับปรุงพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้สมบูรณ์ด้วยพรรณไม้มีค่าหรือไม้โตเร็วป้อนความต้องการของคน

ขณะเดียวกันยังอำนวยความสะดวกในทางอนุรักษ์ดินและน้ำไปในตัวด้วย โดยผู้รับอนุญาตไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการเช่าหรือใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐที่จะต้องลงทุนปลูกสร้างสวนป่าด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ทั้งยังเปิดโอกาสให้นักศึกษาที่จบวิชาการป่าไม้ ได้มีโอกาสเข้าทำงานกับบริษัทหรือเอกชนนั้น ๆ อีกด้วย ²²

ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 ให้คํานิยาม "ป่าหมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลองบึง ชารลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย" ซึ่งนับว่าครอบคลุมได้กว้างขวางกว่าคํานิยามของกฎหมายป่าไม้ และเปิดโอกาสให้กรมป่าไม้หรือรัฐสงวน ห้วย หนอง คลองบึง ชารลำน้ำ ทะเลสาบ และที่ชายทะเล ซึ่งอาจไม่มีป่าไม้ปกคลุมอยู่ได้อีกด้วย ในมาตราเดียวกันนี้ยังให้คํานิยามของป่าที่กว้างขวางกว่ากฎหมายป่าไม้ กล่าวคือ ได้รวม เขา ชากสัตว์ ไร่ ทุ่ง นอ งาม ทราย ทราย กระดุก ขน ตลอดจนดิน หิน กรวด ทราย แร่ และน้ำฝนเข้าไปด้วย ซึ่งหมายความว่า การนำออกหรือเก็บหาของป่าเหล่านี้ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้น

ส่วนการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้บัญญัติไว้รัดกุมกว่ากฎหมายป่าไม้ โดยมาตรา 14 ว่า "ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เฝ้าป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

1. ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 กระทำการตามมาตรา 17 ศึกษาวิจัยทางวิชาการ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20

2. ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ อย่างไรก็ตาม ยังมีมาตรา 15 บัญญัติไว้อีกว่า "การทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำ

²² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้และสัตว์ป่า, เอกสารการสอน หน่วยที่ 1-7, หน้า 176.

ได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ ซึ่งก็หมายความว่าบรรดาไม้และของป่าทุกชนิดจะหวงห้ามตามกฎหมายป่าไม้หรือไม่ก็ตามจะนำออกได้ต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งทำให้ป่าไม้ได้รับการอนุรักษ์คุ้มครองมากขึ้น"

มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติได้ให้ความคุ้มครองแก่ป่าไม้ดีกว่าป่าธรรมดา โดยได้บัญญัติว่า เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม และรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

1. สั่งให้ผู้นั่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติหรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรระวังว่ามีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติ
2. สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้หรือถอน แก้วไข หรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพใน เขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้
3. ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไข หรือทำประการอื่น เมื่อผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตาม (2) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิดหรือผู้กระทำผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม (ในกรณีที่ทรัพย์สินเป็นของเสียง่าย เมื่อขายแล้วได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใดให้ถือไว้เป็นตัวแทนทรัพย์สิน)

4. ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน"

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

(1) ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ตามกฎหมายว่าด้วยต้นป่าไม้ หรือ

(2) ไม้อื่นที่เป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้งสองอย่างรวมกัน เกินกว่าสี่สิบต้น หรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้ เกินสี่ลูกบาศก์เมตร ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ฯลฯ

มีข้อสังเกตว่าในการบังคับใช้กฎหมายนั้น การที่ศาลยอมรับรองสิทธิของเอกชน โดยมอบให้ประชาชนผู้เข้าไปอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนฯ โดยมีชอบ ซึ่งไม่อาจได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามกฎหมายนั้น สามารถมีสิทธิฟ้องร้องผู้มารบกวนการครอบครองของตน โดยถือว่าเป็นผู้เสียหาย จะเป็นการสร้างความสับสนและไม่เข้าใจแก่ประชาชนอย่างไรหรือไม่ ดังแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 39/2495 ซึ่งเป็นฎีกาที่ประชุมใหญ่ที่วินิจฉัยไว้ว่า

"ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองแต่ประการใดไม่

แต่เมื่อมีผู้ไปปลูก เรือนอยู่ในที่สาธารณสมบัติดังกล่าวแล้ว มีผู้อื่น ไปรื้อเสียแล้ว ปลูก เรือนของตนขึ้นแทนที่ เช่นนี้ย่อมถือว่าเป็นการรบกวนสิทธิของผู้ปลูก เรือนคนแรก ในอันที่จะใช้ที่สาธารณสมบัติ และถือว่าผู้ปลูก เรือนคนแรกได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ จึงย่อมมีสิทธิฟ้อง ให้ผู้ปลูก เรือนที่หลังรื้อ เรือนที่ปลูกนั้น ไปให้พื้นที่นั้นได้"

และคำพิพากษาฎีกาที่ 2689/2523 ซึ่งวินิจฉัยว่าเมื่อโจทก์เป็นผู้มีสิทธิครอบครอง ในที่ดินพิพาทที่จำเลยบุกรุกเข้ามาทำประโยชน์ปลูกข้าวโพด ถั่วเหลือง ในที่ดินพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ แต่ที่ดินซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น โจทก์ไม่อาจยึดถือ หรือครอบครองได้ เมื่อจำเลยเป็นฝ่ายครอบครองอยู่ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลย

และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2967/2524 ซึ่งวินิจฉัยว่าแม้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 จะบัญญัติว่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินก็เป็นเพียงบทบัญญัติที่ใช้บังคับระหว่างรัฐบาลกับราษฎรซึ่งเป็นผลให้ราษฎรที่เข้ายึดถือ ครอบครองที่ดินไม่ได้สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งไม่อาจอ้างสิทธิใด ๆ ใช้ยื่นรัฐได้ แต่ในระหว่างราษฎรด้วยกันผู้ครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ก่อน ย่อมมีสิทธิที่จะไม่ถูกรบกวนโดยบุคคลอื่น ดังนั้นการที่ศาลยอมรับสิทธิของเอกชนคนแรกที่ครอบครองที่ป่า ว่ามีสิทธิดีกว่าเอกชนคนอื่นที่มาทีหลังนั้น ปัญหาตามมาจึงมีว่าเอกชนคนแรกนั้น จะมีสิทธิใช้ประโยชน์ได้แค่ไหนเพียงใด เมื่อเอกชน 2 ฝ่ายนั้น เป็นผู้บุกรุกที่ป่าโดยชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ได้ประกาศใช้มาแล้ว มุ่งควบคุมผลประโยชน์ทางตรงที่จะได้รับจากป่าไม้นั้น มิได้ครอบคลุมถึงผลประโยชน์ทางอ้อม โดยเฉพาะด้านันทนาการหรือสุนทรียภาพมากนัก นอกจากนี้ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติยังยินยอมให้มีการอนุญาตทำไม้ เก็บหาของป่า ทำเหมืองแร่ ทำหิน และที่อยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ด้านต่าง ๆ นอกจากนี้เมื่อได้กำหนดป่าใดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ก็หาได้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ประจำเพื่อป้องกันและบำรุงรักษาป่าอย่างเพียงพอ ส่วนใหญ่ยังอาศัยเจ้าหน้าที่ป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัด ป่าไม้อำเภอ ที่มีจำนวนน้อย และมีสำนักงานอยู่ในตัวเมืองห่างไกลจากป่า แม้จะมีหน่วยป้องกันรักษาป่าอยู่บ้างก็มีจำนวนไม่ได้สัดส่วนกับเนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กว้างไพศาล สถานการณ์ป่าสงวนแห่งชาติจึงไม่ดีกว่าป่าธรรมดาเท่าใดนัก ยังคงถูกลักลอบตัดฟันไม้ บุกรุกเอาพื้นที่ป่าเพื่อทำการเพาะปลูกและประโยชน์อื่น ๆ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ (NATIONAL PARK) ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2504 เมื่อได้มีการสำรวจรังวัดกำหนดพื้นที่ใดให้เป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว ก็จัดให้มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ประจำทุกแห่ง จึงสามารถให้ความคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในอุทยานแห่งชาติทุกประเภททุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นพืชหรือสัตว์ ตลอดจนทิวทัศน์อันงดงามให้อยู่ในสภาพธรรมชาติ ไม่อนุญาตให้มีการทำไม้ เก็บหาของป่า ทำเหมืองแร่ หรือกระทำการใดอันเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติ แต่มีวัตถุประสงค์เน้นหนักไปในทางให้ประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นสถานที่ทดลองค้นคว้าทางธรรมชาติ ซึ่งทำให้เกิดมีรายได้ต่อรัฐและต่อราษฎรในท้องถิ่นที่อุทยานแห่งชาติตั้งอยู่ รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการท่องเที่ยวทุกประเภท ยังถือว่าเป็นการอนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ได้สมบูรณ์กว่า

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. แล้ว จะเห็นว่าได้ให้การคุ้มครองและดูแลรักษาป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ โดยให้มีมาตรา 16 บัญญัติห้ามกระทำการต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักรถึง 90 ประเภท และมีข้อสำคัญ ๆ 5 ข้อคือมาตรา 16 ห้ามมิให้บุคคลใด (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันส่วร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า (2) เก็บหา นำออกไปทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ (3) นำสัตว์ออกไปหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายต่อสัตว์ (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย และ (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้ทางน้ำ หนอง บึง ท่วมกัน หรือเหือดแห้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ส่วนการกำหนดพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ในมาตรา 6²³ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดให้อำนาจรัฐบาลในการที่จะกำหนดที่ดินบริเวณใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้เป็นอุทยานแห่งชาติได้ ทั้งนี้เพื่อให้บริเวณดังกล่าวคงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม หรือสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ส่วนการกำหนดดังกล่าวก็ให้ทำได้โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

²³ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 "เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยโดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนผังแสดงแนวเขตแสดงบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดที่เรียกว่า "อุทยานแห่งชาติ"

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง"

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ได้กำหนดพื้นที่อนุรักษ์ไว้เช่นเดียวกัน โดยในมาตรา 19 ให้อำนาจรัฐบาลกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดดังกล่าวให้ทำโดยประกาศพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับอุทยานแห่งชาติ นอกจากนั้นที่ดินที่จะประกาศให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีใช้ทบวงการเมืองเช่นเดียวกัน และในมาตรา 23 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครอง ยึดถือที่ดินหรือตัดโค่น แฉ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้อื่นหรือพฤษชาติอื่น การที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าได้ห้ามการกระทำเหล่านี้ถึงแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าก็ตาม แต่โดยปริยายแล้วต้นไม้ซึ่งขึ้นอยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวย่อมได้รับการคุ้มครองไปด้วย จึงอาจจัดได้ว่าในเขตพื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าก็เป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ด้วย

สำหรับโทษที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 นั้น คือ จะต้องได้รับโทษตาม มาตรา 44 คือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. นโยบายการป่าไม้ของประเทศไทย

นโยบายเปรียบเสมือน กรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ นโยบายเรื่องใดจะสำเร็จลุล่วงสมประสงค์ก็โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือทำให้นโยบายนั้น ๆ มุ่งไปสู่เป้าหมาย เพราะกฎหมายเป็นตัวกำหนดแนวทางที่จะประพฤติดิปฏิบัติรวมทั้งการยกเว้นการประพฤติดิปฏิบัติ ซึ่งหากฝ่าฝืนก็จะเกิดผลร้ายหรือถูกลงโทษ กฎหมายจึงมีสภาพบังคับ สภาพบังคับจะได้ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับองค์กร และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น นโยบาย กฎหมาย องค์กร และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจึงเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่จะทำให้นโยบายสัมฤทธิ์ผล

นโยบายป่าไม้ของประเทศไทย ได้มีมาโดยตลอดจากอดีตจนถึงปัจจุบัน แต่เนื่องจากกิจกรรมด้านป่าไม้ ประกอบไปด้วยสาขาของงานต่าง ๆ มากมายหลายประเภท ซึ่งโดยทั่วไปกิจกรรมด้านนี้จะเป็นที่เข้าใจในกลุ่มของนักวิชาการป่าไม้ หรือผู้ที่อยู่ในวงการป่าไม้เท่านั้น การขาดความรู้และความเข้าใจในกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านป่าไม้ จึงเป็นเหตุทำให้การร่วมมือและการทำงานร่วมกันเป็นไปด้วยความยุ่งยาก จากลักษณะและสาระสำคัญของกิจกรรมด้านป่าไม้

ซึ่งมักจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับทรัพยากรส่วนอื่น ๆ เช่น ที่ดิน และแหล่งน้ำ อันเป็นทรัพยากรที่มีอยู่และเกิดในที่ที่แห่งเดียวกัน นโยบายป่าไม้จึงมีเรื่องดังกล่าวให้ต้องพิจารณาควบคู่กันไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ภาคเกษตรกรรมถือเป็นหัวใจสำคัญของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายป่าไม้จึงเป็นส่วนสำคัญที่สนองตอบต่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน โดยทั่วไป

เท่าที่ผ่านมา นโยบายการป่าไม้ของประเทศไทยจะออกมาในรูปแบบต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้

3.1 นโยบายการให้สัมปทานทำไม้

จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้เริ่มมีการให้สัมปทานทำไม้มาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยในยุคนั้นเป็นการทำไม้โดยบริษัทต่างชาติ เช่น บริษัทบอร์เนียวของอังกฤษ โดยได้นำไม้ออกจากป่าสัมปทานในแต่ละปีมีปริมาณมหาศาล และทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการให้สัมปทานทำไม้เป็นนโยบายที่ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า ป่าไม้คือสินค้าที่ตีค่าเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินมากกว่าที่จะคิดถึงป่าไม้ในแง่ของมูลค่าเชิงคุณค่าและประโยชน์ในเชิงนิเวศน์วิทยาและสังคม ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้เป็นแนวคิดในการบริการงานป่าไม้ของประเทศไทยมาโดยตลอด

ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายตามมติของคณะรัฐมนตรีที่ให้บริษัททำไม้ประจำจังหวัดขึ้นในทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เป็นผู้รับสัมปทานทำไม้ในป่าโครงการที่อยู่ในท้องที่จังหวัดนั้น ๆ โดยกำหนดอายุสัมปทานสำหรับป่าบกมีกำหนด 30 ปี และป่าชายเลนมีกำหนด 15 ปี ซึ่งนโยบายการให้สัมปทานทำไม้นี้ได้ดำเนินมาโดยตลอด จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยในภาคใต้เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2531 รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ตัดสินใจออกพระราชกำหนดปิดป่าสัมปทานทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2532 เป็นผลให้สัมปทานทำไม้สิ้นสุดลงตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

3.2 นโยบายการปลูกป่า

อดีตการปลูกป่าในประเทศไทย รัฐแต่เพียงหน่วยงานเดียวเป็นผู้ดำเนินการ โดยเริ่มให้มี พ.ศ. 2449 โดยพระยาวันพฤกษ์พิจารณ์ นำวิธีการปลูกสร้างสวนป่าแบบอาศัย

ชาวไร่ (TAUNGYA SYSTEM) ของพม่ามาใช้ คำว่า "สวนป่า" ตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปลูกสร้างสวนป่าแบบชาวไร่ พ.ศ. 2513 หมายถึงที่ดินซึ่งได้ปลูกพันธุ์ไม้ยืนต้น เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ยิ่งกว่าอย่างอื่น และความหมายของคำว่า "การปลูกป่าแบบชาวไร่" หมายความว่า การปลูกสร้างสวนป่าโดยอาศัยความร่วมมือช่วยเหลือในการนั้นจากชาวไร่ ซึ่งได้ผลตอบแทนในการปลูกพืชล้มลุกควบคู่กันไป ภายใต้การควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งการปลูกป่าของรัฐเท่าที่ผ่านมามีดำเนินการได้น้อยมาก

ต่อมารัฐต้องการเร่งดำเนินการปลูกป่าให้เพิ่มขึ้นให้มากกว่าในอดีต จึงให้ความสำคัญต่อก่อนนโยบายการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่า ซึ่งตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดเป้าหมายการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยจำแนกเป็นป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 25 ดังเห็นได้จากนโยบายปลูกป่าในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญแก่การปลูกป่าเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไว้ดังนี้

ข้อ 4 กำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ ดังนี้

4.1 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วม และการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

4.2 ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

ข้อ 12 ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อให้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม และสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ และการปลูกป่าตามหัวไร่ปลายนา หรือปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน

ข้อ 13 สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง และโรงงานเชื้อกระดาษเพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอันแทนไม้

ข้อ 14 ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษา และเพิ่มทรัพยากรป่าไม้ และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ 16 เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง จึงให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงาน โดยให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

ข้อ 19 กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน

ต่อมา กรมป่าไม้ ได้จัดตั้งสำนักงานปลูกป่าภาคเอกชนขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่า เพื่อให้สอยและเชิงพาณิชย์ และกำหนดนโยบายให้สำนักงานป่าไม้จัดตั้ง "ศูนย์ส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน" ขึ้นอีกด้วย

3.3 นโยบายการช่วยเหลือราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน

การช่วยเหลือราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินนี้มีหลายวิธีด้วยกัน ซึ่งในการดำเนินการส่วนใหญ่รัฐจะดำเนินนโยบายโดยนำเอาพื้นที่ป่าไม้ของชาติที่มีอยู่มาจัดสรรให้กับราษฎรเหล่านี้ ซึ่งพอจะแยกเป็นประเภทได้ดังนี้

3.3.1 การเพิกถอนสภาพป่า

การเพิกถอนสภาพป่าแล้วจัดสรรให้ราษฎรเป็นที่ทำกิน เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 การดำเนินการตามวิธีนี้กรมส่งเสริมสหกรณ์จะเข้าดำเนินการในป่าสงวนแห่งชาติและป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้เป็นที่ทำกินของราษฎร ซึ่งเมื่อจัดที่ดินให้แก่ราษฎรแล้วจะมีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ให้ไว้ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 แยกการดำเนินการออกเป็น 2 ประเภทคือ นิคมสร้างตนเอง อยู่ในความรับผิดชอบของ กรมประชาสงเคราะห์ และนิคมสหกรณ์ อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมสหกรณ์การนำป่าสงวนมาจัดให้ราษฎรนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมป่าไม้ โดยออกเป็นกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนส่วนนั้นก่อน แล้วจึงจะนำมาจัดให้กับราษฎรได้

3.3.2 การจัดหมู่บ้านป่าไม้

การจัดหมู่บ้านป่าไม้ หรือโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ เป็นการจัดการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) รักษาสภาพป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นแหล่งผลิตไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งป้องกันสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของประเทศในระยะยาวและสม่ำเสมอตลอดไป
- 2) พัฒนาสภาพป่าในบริเวณต้นน้ำลำธารและบริเวณที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรกรรมบริเวณป่าสงวนแห่งชาติให้กลับสู่สภาพเดิม
- 3) จัดที่ดินให้เกษตรกรผู้มีไม้ทำกินและผู้ที่เข้าไปบุกเบิกทำกินกระจัดกระจายอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ได้มีที่อยู่ทำกินรวมกันเป็นหลักแหล่ง โดยช่วยเหลือราษฎรในด้านที่อยู่อาศัย การพัฒนาอาชีพที่เหมาะสม จัดหาและสร้างสาธารณูปโภค เช่น แหล่งน้ำ ไฟฟ้า ถนนเข้าหมู่บ้านและถนนในหมู่บ้าน โรงเรียน สถานอนามัย สินเชื่อเพื่อการเกษตร ตลอดจนในด้านการตลาดหรือจำหน่ายผลิตผล

การจัดหมู่บ้านป่าไม้แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบคือ

- 1) จัดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้แก่ราษฎรเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินรวมกันแล้วไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่
- 2) จัดที่ดินให้ราษฎรเฉพาะที่ทำกินในเขตป่าสงวนฯ ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ เพราะมีที่อยู่อาศัยอยู่นานแล้วในเขตป่าสงวน
- 3) จัดเฉพาะที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนฯ ให้เพียงอย่างเดียว เพราะสภาพที่ดินไม่เหมาะสมกับการกลีกรรรม แต่เหมาะสมจะปลูกปามากกว่า ส่วนราษฎรที่มีอาชีพเป็นคณงานปลูกป่า

3.3.3 การช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (สทก.)

การช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกินเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสำรวจและช่วยเหลือราษฎรที่เข้าทำกินและอยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรของชาติทั้งหมด ดังนี้

1. เพื่อเป็นการช่วยเหลือราษฎรที่ได้อยู่อาศัยมาก่อน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้มีสิทธิทำกิน ซึ่งก่อให้เกิดความมั่นใจและหวงแหนในที่ดินของตน อันจะมีผลให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินเป็นหลักแหล่ง ไม่เคลื่อนย้ายไปบุกรุกแผ้วถางป่าที่อื่นอีกต่อไป
2. เพื่อส่งเสริมราษฎรให้ปลูกต้นไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่เสื่อมโทรม นอกเหนือจากพื้นที่ที่ได้รับ สกท. ผลิตผลจากต้นไม้และต้นไม้ที่ปลูกให้ราษฎรผู้ปลูก เป็นผู้ขอรับอนุญาต เมื่อได้ดูแลรักษาจนมีขนาดโตนำไปใช้ประโยชน์ได้ โดยกรมป่าไม้จะแจกจ่ายกล้าไม้และแนะนำทางด้านวิชาการ
3. เพื่อสร้างทัศนคติที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กับราษฎรที่จะได้รับการผ่อนผัน ให้สิทธิทำกินในพื้นที่ราษฎรได้ทำกินมาก่อน ให้ยินยอมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด
4. เพื่อเป็นพื้นฐานในการนำหน่วยงานอื่น ๆ เข้าไปช่วยพัฒนาอาชีพให้แก่ราษฎร
5. เพื่อต้องการทราบว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่ราษฎรได้บุกเบิกอยู่อาศัยทำกิน มีอยู่มากน้อยเพียงใด และพื้นที่ที่ยังมีสภาพเป็นป่าที่จะต้องรักษา และป้องกันมิให้ถูกทำลายต่อไปอีกมีเหลืออยู่เท่าใด สภาพข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านี้ เจ้าหน้าที่จะต้องชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในท้องที่ทราบถึงคุณประโยชน์ของการรักษาป่า และโทษของการทำลายป่า เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่ในการป้องกันรักษาป่าอย่างจริงจัง
6. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปราม สามารถตรวจสอบพื้นที่ป่ามิให้มีการแผ้วถางป่าอีกต่อไป หากมีการกระทำผิดต้องใช้มาตรการการป้องกันรักษาป่าที่เฉียบขาดยิ่งขึ้น
7. เพื่อกรมป่าไม้จะได้วางแผนในการปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกทำลายในเรื่องของการปลูกป่า การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหลืออยู่ การปรับปรุงดินให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น
8. เพื่อปรับปรุงโครงการทางด้านป่าไม้ที่ได้ปฏิบัติอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ

ส่วนหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือมีดังนี้ คือ

1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นที่ราบและเหมาะต่อการกสิกรรม เมื่อได้สำรวจจำนวนราษฎรที่บุกเบิกป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่แน่นอนแล้ว รัฐจะจัดให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่

2. ให้ราษฎรปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินที่บุกเบิกอยู่ หรือจะปลูกป่าในลักษณะป่าชุมชน โดยให้ไม้ยืนต้นเป็นของราษฎรผู้ปลูก

3. ที่ดินที่ให้ทำกินนั้น ไม่ให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และห้ามนำไปจำหน่าย แต่ให้ตกทอดตามมรดกแก่ทายาทได้ โดยทางราชการจะออกหนังสือรับรองการครอบครองที่ดินให้ สามารถใช้เป็นหลักฐานแสดงต่อสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ในการกู้เงินได้

3.3.4 การเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน

การดำเนินการตามนโยบายนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2528 ให้ช่วยเหลือราษฎรโดยเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการช่วยเหลือ โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2510 ซึ่งปรากฏตามภาพถ่ายทางอากาศโครงการ VAP 61 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหารระหว่างชุด L 708 เป็นหลักฐานในการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 - 2518 ซึ่งปรากฏตามหลักฐานในภาพถ่ายทางอากาศโครงการ น.ส.3 ก. กับแผนที่ภูมิประเทศเป็นหลักฐานให้สิทธิอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติในรูปแบบโครงการ ส.ท.ก.

กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2518 ถึงปี พ.ศ. 2524 จะอนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การช่วยเหลือราษฎรโดยการให้สิทธิในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งชุมชนนี้มุ่งเฉพาะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการดังนี้

1. เพื่อให้ราษฎรผู้ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ได้ตั้งถิ่นฐานเป็นแหล่งชุมชนถาวรมีหลักประกันในการถือครองที่ดิน
2. เพื่อให้ผู้ครองที่ดินอยู่ในเขตป่าก่อนการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ได้รับความเป็นธรรมในการได้รับหนังสือสำคัญที่ดิน
3. เพื่อให้หน่วยราชการอื่นที่มีส่วนในการพัฒนาประเทศได้เข้าไปดำเนินการส่วนนั้น แนะนำให้การศึกษาและพัฒนาชุมชนในท้องถิ่น ให้ประสานอำนาจ

ประโยชน์ในการใช้และบริหารที่ดินและป่าไม้ให้ได้ผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

4. เพื่อเป็นการจัดการทรัพยากรที่ดินให้สอดคล้องและสนองนโยบายที่ดินของชาติในการต้องการกระจายการถือครองที่ดิน การออกหนังสือที่ดินให้ทั่วถึง การใช้ประโยชน์ที่ดินให้คุ้มค่า และควบคุมการใช้ที่ดินตามประเภทที่กำหนด ตลอดจนการจัดการที่ดิน ให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสมด้วย

3.3.5 นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินนี้ เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525, 12 เมษายน 2526 และ 18 ธันวาคม 2523 สำคัญของนโยบายมีดังนี้

ข้อ ก. พื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับ กรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายใน พ.ศ. 2530 (ขยายเป็น พ.ศ. 2534) ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ 1 กันยายน 2530 นโยบายที่ดิน) ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน (มติ 18 ธันวาคม 2527)

(2) พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้ อยู่ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไป ไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน (มติ 18 ธันวาคม 2527)

(3) พื้นที่จำแนกเป็นป่า ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้ปฏิบัติต่อไป (มติ 18 ธันวาคม 2527)

ข้อ ข. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุก รวมแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการต่อไปนี้

(1) ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้เสร็จภายในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) โดยให้เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน (มติ 18 ธันวาคม 2527)

(2) พื้นที่ที่ไม่เหมาะแก่การเกษตรกรรม ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าต่อไป (มติ 12 เมษายน 2526)

(3) พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตร ให้กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดทำโครงการการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน โดยให้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำโครงการ (มติ 12 เมษายน 2526)

ข้อ ง. ผลการจำแนกประเภทที่ดินตาม ข้อ ก. (1) และ ข้อ ข. (1) ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

3.4 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

เนื่องจากผลการดำเนินงานด้านป่าไม้ในอดีตที่ผ่านมา ประสบกับปัญหาข้อบกพร่องหลายประการ จึงได้มีการเสนอแนวคิดว่าจะได้มีนโยบายป่าไม้ขึ้น เพื่อให้การจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ สามารถกระทำโดยต่อเนื่องในระยะยาว และประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น จึงได้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2528 ดังนี้

- 1) ให้มีการกำหนดแนวทางทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว อันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง และสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- 2) ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ และภาคเอกชนให้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน
- 3) ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพและสภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป
- 4) กำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการ ดังนี้

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

ข. ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิต ไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

5) รัฐและภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป

6) ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร เพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

7) เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรณี รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น รัฐจะจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

8) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ไม้ด้วยการจัดการป่าไม้ ทั้งในระบอบwaldform และเลือกตัดและระบอบwaldformแบบตัดหมดตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะในระบบตัดหมดนี้ เมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทน ในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

9) เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และการป้องกันภัยอันเกิดจากสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องเร่งรัดปรับปรุงวางผังเมือง และกำหนดพื้นที่ป่าไม้ ให้แน่นอนเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบท และพื้นที่เกษตรกรรม ในแต่ละจังหวัดที่แน่นอนเพื่อป้องกันการทำนุบำรุงพื้นที่ป่าไม้

10) ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ระดับชาติ โดยมีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการถาวร ให้มีหน้าที่วางนโยบาย กำกับ ดูแล การบริหารทรัพยากรป่าไม้ของชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหนึ่งกฎหมายโดยเฉพาะ

11) เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหน รู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ ทักษะ ความสำนึก ความรู้สึกและทักษะแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้ และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า การให้สอย ไม้อย่างฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

12) ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อให้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม และสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ และการปลูกป่าตามหัวไร่ปลายนา หรือปลูกปารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน

13) สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง และโรงงานเยื่อกระดาษ เพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์ และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นทดแทนไม้

14) ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษาและเพิ่มทรัพยากรป่าไม้และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

15) ให้มีการตั้งสถาบันวิจัยป่าระดับชาติ เพื่อดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้ แล้วนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

16) เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง จึงให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงาน โดยให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

17) กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

18) กำหนดแนวปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการทำลายป่าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟฟ้า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกป่าพื้นที่ป่าจากเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์รวมการปราบปรามในแต่ละภาค และให้มีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพลและผู้กระทำผิดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการและภาคเอกชน

19) กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน

20) กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ได้กำหนดแนวทางและมาตรการ การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ไว้ กล่าวคือ

แนวทาง

1. สนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้มากที่สุด

2. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา
ทรัพยากรป่าไม้ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง

3. ปรับปรุงการบริหารและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการจัดทำ
เครื่องมือพื้นฐานให้สมบูรณ์

มาตรการ

เพื่อความชัดเจนในการกำหนดขอบเขตบทบาทความรับผิดชอบระหว่างรัฐ
กับเอกชน และประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผน
งานและโครงการการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องกับลักษณะและปัญหาของพื้นที่ป่าไม้แต่ละ
ประเภท จึงแบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็น 2 ลักษณะ

1. ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่ วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษา
พันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 เพื่อให้เหมาะสมกับหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ จึงกำหนด ให้มีพื้นที่
ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

1.1 รัฐจะดำเนินการป้องกัน รักษา พื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ ดัง
กล่าวอย่างจริงจัง

1.2 รัฐบาลจะบริหารและจัดการให้เอกชน เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนา
พื้นที่ป่าอนุรักษ์ในบางพื้นที่ โดยไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการอนุรักษ์ป่าไม้

2. ป่าเศรษฐกิจ คือพื้นที่ป่าไม้ที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้
และเป็นพื้นที่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ เพื่อให้มีปริมาณไม้ใช้สอยเพียงพอในประเทศ จึงกำหนด
ให้มีพื้นที่ป่าไม้เศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

2.1 รัฐจะดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้เศรษฐกิจที่ถูกรุก และมี
สภาพเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีความเหมาะสมในการ
ทำเกษตร สนับสนุนให้เอกชนทำการเกษตรควบคู่กับการปลูกป่า สำหรับพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่
ไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร สนับสนุนให้เอกชนปลูกป่า ทั้งนี้เพื่อเป็นการปรับสภาพคืน
ทดแทนป่าไม้เสื่อมโทรมและเพื่อเสริมรายได้

2.2 สนับสนุนและส่งเสริมบทบาทเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นให้
มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ
และประหยัด โดยเน้นให้มีการสนับสนุนการปลูกป่า 3 ประเภท คือ

ก. การปลูกป่าไม้โตเร็วและสวนผลไม้ มีหลักเกณฑ์การสนับสนุน
โดยพิจารณาความเหมาะสม 2 ประการคือ พันธุ์ไม้และพื้นที่ปลูกกล่าวคือ จะต้องเป็นพันธุ์

ไม้ที่มีโอกาสเป็นพืชเศรษฐกิจ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดอย่างแท้จริง และเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ สำหรับพื้นที่ปลูกจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของดิน และการนำไปใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่

ข. การปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ สนับสนุนให้มีการปลูกไม้สัก ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อให้ประเทศรักษาสภาพความเป็นผู้นำในการส่งออก ไม้สัก คุณภาพดีได้ต่อไป

ค. การปลูกป่าสงวน สนับสนุนองค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่น ให้ร่วมมือกันปลูกป่า และแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปลูกป่า โดยเห็นพ้องไม้เอนกประสงค์ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จาก ไม้อย่างประหยัด

จากนั้นในการดำเนินการ กรมป่าไม้ โดย นายไพโรจน์ สุวรรณถาวร อธิบดีกรมป่าไม้ จึงได้จัดทำนโยบายกรมป่าไม้ พ.ศ. 2532-2534 ขึ้น เพื่อสนองรับนโยบาย ป่าไม้ พ.ศ. 2528 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ให้สามารถนำไปปฏิบัติ บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ โดยได้กำหนดแนวปฏิบัติไว้ดังนี้

1. จะยึดถือแนวนโยบายและเป้าหมายของบัญญัติ 10 ประการ ซึ่ง คณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์) และนโยบายป่าไม้ แห่งชาติ ที่ได้กำหนดไว้แล้วเป็นหลักในการบริหารราชการ

2. ประสานงานและผนึกกำลังกับกองทัพภาคและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทำการป้องกันรักษาป่า โดยจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เป้าหมาย และดำเนินการตามแผน อนุรักษ์ราษฎรที่บุกรุกพื้นที่ป่าสมบูรณ์และแผนการจัดที่ดินทำกินอย่างเคร่งครัด

3. เร่งรัดการจัดทำแนวเขตป่าไม้ในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจและป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้ชัดเจน

4. จัดให้มีการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับราษฎรที่เข้าบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าไม้ ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่จะต้อง ดำเนินการตามลำดับความสำคัญดังนี้

- 4.1 อุทยานแห่งชาติ
- 4.2 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
- 4.3 ป่าสงวนแห่งชาติ
 - 4.3.1 ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1
 - 4.3.2 ป่าโครงการ

5. พื้นที่ป่าตามข้อ 4 จะจัดการตามสภาพในปัจจุบันดังนี้

5.1 พื้นที่ป่าไม้ที่ราษฎรอาศัยอยู่อย่างถาวรไม่มีสภาพป่าไม้และเป็นแหล่งชุมชนขนาดใหญ่ จะกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อเบิกถอนสภาพป่าเฉพาะส่วนนั้นโดยเร็ว

5.2 พื้นที่ป่าไม้ที่ราษฎรบุกรุกเป็นหย่อม ๆ มีราษฎรอาศัยเป็นชุมชนขนาดเล็ก จะจัดที่ดินให้แก่ราษฎรเหล่านั้นในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ส่วนพื้นที่ป่าไม้ที่ราษฎรบุกรุกกระจัดกระจาย จะเปิดโอกาสให้ราษฎรเหล่านั้นขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยจะกำหนดเงื่อนไขให้ราษฎรผู้ยื่นคำขอลงปลูกไม้ยืนต้นในพื้นที่ที่ขอรับอนุญาต

6. ส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนอย่างจริงจัง โดยจะร่วมมือกับฝ่ายปกครองอย่างใกล้ชิด

7. จะประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเร่งรัดแก้ไขปรับปรุงกฎหมายป่าสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง นำเข้า ส่งออก นำผ่านเพื่อการค้าได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มจากการค้าสัตว์ป่า และเป็นการเพิ่มปริมาณสัตว์ป่าให้มากยิ่งขึ้นทางหนึ่ง

8. ปรับปรุงระบบการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และทันต่อความต้องการของประชาชน

9. จะจัดให้มีแผนแม่บทการประชาสัมพันธ์ด้านป่าไม้ที่สมบูรณ์ โดยเน้นบทความของภาคเอกชนและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพ การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

ภายใต้หลักกฎหมายและนโยบายการจัดการป่าไม้ของประเทศไทย ที่ถือว่าป่าไม้เป็นของรัฐ และรัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้มีหน้าที่ในการบริหาร จัดการ และพัฒนา โดยเน้นมาตรการทางกฎหมายที่มุ่งควบคุม ป้องกัน และปราบปราม กับการแสวงประโยชน์ในรูปของการให้สัมปทาน ดังนั้นการจัดการป่าไม้จึงเป็นเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชน หรือกลุ่มทุน ทรัพยากรป่าไม้กลายเป็นทรัพยากรที่รัฐผูกขาดให้เป็นผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย ประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้ป่าและในป่ากลายเป็นผู้ใช้ป่าอย่างผิดกฎหมาย ผลก็คือ ป่าจำนวนมากมาอยู่ถูกทำลายลง ผลกระทบที่ตามมาคือ ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์วิทยา ที่แสดงออกมาในรูปของการแตกสลายของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การพังทลายของหน้าดิน ภาวะฝนแล้งในบางภูมิภาค ภาวะน้ำท่วมในภูมิภาค ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวของประชาชนในท้องถิ่นให้ยกเลิกสัมปทานทำไม้ เนื่องจากป่าต้นน้ำลำธารถูกทำลาย ก่อให้เกิดผลเสียต่อการเกษตรกรรม อีกทั้งการดำเนินนโยบายปลูกป่าของรัฐก่อให้เกิดปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกินของราษฎร เพราะการปลูกป่าทับที่ทำกิน ที่ทำนาเลี้ยงสัตว์ และที่ดินสาธารณะ

ประโยชน์ ราษฎรยากจนเพราะการกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม เกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรในท้องถิ่นผู้อยู่กับป่าไม้แต่ไม่มีโอกาสได้ใช้ป่าอย่างถูกกฎหมาย กับเอกชนหรือกลุ่มทุนผู้ได้รับสัมปทาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นคนนอกท้องถิ่น อันเป็นปัญหาทางสังคมและการเมืองในที่สุด ดังเช่นกรณีพิพาทของชาวบ้านห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ กรณีพิพาทเกิดขึ้นเนื่องจากรัฐได้นำเอาป่าซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่ชาวบ้านได้ช่วยกันสงวนรักษาไว้ นำมาอนุญาตให้เอกชนทำการปลูกป่า โดยระบุว่าป่าห้วยแก้วนั้นเป็นป่าเสื่อมโทรม จึงเกิดการปะทะกันขึ้นระหว่างชาวบ้านผู้รักษาป่ากับเอกชนผู้ขออนุญาตใช้ประโยชน์ตามกฎหมาย เพื่อทำการปลูกป่า จนผู้นำชาวบ้านถูกยิงตาย และกรณีพิพาทได้ลุกลามใหญ่โตเมื่อชาวบ้านถูกเอกชนผู้ขออนุญาตปลูกป่านั้นฟ้องในข้อหาบุกรุก ซึ่งขณะนั้นคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอยู่ จากกรณีพิพาทดังกล่าว อธิบดีกรมป่าไม้คนปัจจุบัน คือ นายไพโรจน์ สุวรรณกร ได้สั่งการระงับการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ตามกฎหมายป่าห้วยแก้วแห่งนั้น และประกาศจะให้ป่าห้วยแก้วเป็นป่าชุมชน โดยจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่า ซึ่งสอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ซึ่งกำหนดแนวทางที่จะสนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้

4. ผลของกฎหมายและนโยบายการจัดการทรัพยากรป่า

จากกฎหมายและนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าของไทยดังกล่าวมาในตอนต้นนั้น แสดงให้เห็นว่า ในอดีตกาล ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนคนไทยกับป่า เป็นไปอย่างเกื้อกูลและอิสระ ซึ่งได้ดำเนินติดต่อกันมาโดยตลอดหลายชั่วคน ภายใต้ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันในชุมชน พื้นที่ป่าได้ถูกหมุนเวียนสลับเปลี่ยนระหว่างพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม กับพื้นที่ป่าตึกภูมิที่ยังคงรักษาระบบนิเวศไว้ได้อย่างดี พื้นที่ป่าได้ถูกใช้อย่างอ่อนแอกว่าประสงค์ในชีวิตประจำวัน สำหรับเป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร เชื้อเพลิง การเลี้ยงสัตว์ วัสดุสร้างที่อยู่อาศัย และแก้ความขัดสนในทางเศรษฐกิจในบางครั้ง²³ จากการพึ่งพิงอยู่กับ

²³ วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ, "ปัญหาป่าไม้ ทางเลือกอย่างมองข้ามศักยภาพประชาชน", อนาคตป่าไม้ไทย กับบทบาทรัฐสภา, เอกสารประกอบการสัมมนา 2 พฤษภาคม 2532, จัดโดยคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การใช้สอยป่าดังกล่าว จึงปรากฏหลักฐานออกมาให้เห็นในลักษณะของการส่งเสริมให้มีการบุกเบิก ก่อสร้าง หักร้าง ถางพงป่า เพื่อนำพื้นที่มาใช้ประโยชน์เป็น เรือกสวนไร่นา โดยรัฐจะให้บำเหน็จรางวัลแก่ผู้บุกเบิกนั้น²⁴ โดยถือว่าผู้บุกเบิกทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติเนื่องจากสามารถพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประโยชน์และผลผลิตได้

การพึงพิงใช้ประโยชน์จากป่า เป็นไปในลักษณะของการยังชีพแบบพอมมีพอกิน หรือเศรษฐกิจแบบครัวเรือนที่พึ่งอาศัยซึ่งกันและกัน ภายในความเชื่อและขนบธรรมเนียมประเพณีในท้องถิ่น จากการดำเนินการจัดการใช้ประโยชน์ป่าของประชาชนในลักษณะดังกล่าว แนวปฏิบัติของประชาชนหรือธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างประชาชนกับป่าจึงได้รับการเคารพนับถือสืบทอดกันมาเป็นจารีตประเพณี และกลายเป็นกฎเกณฑ์ของชุมชน อันถือว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีอันหนึ่ง ซึ่งตกทอดมายังสมัยกฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทย อันแสดงให้เห็นถึงการยอมรับการดำเนินชีวิตในระดับพื้นฐานของสังคมไทยที่มีต่อการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า นั่นคือ แนวความคิดในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยสภาพอันได้แก่ ที่ชายตลิ่ง ที่ชายทะเล หนองน้ำสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ ที่ป่าช้าสาธารณะ ดังแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 936/2520

คำพิพากษาฎีกาที่ 936/2520 ที่ป่าซึ่งเป็นดอน ชาวบ้านใช้เลี้ยงสัตว์ เก็บเกี่ยวมากกว่า 40 ปี เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แม้โจทก์ได้รับหนังสือสำคัญ นายอำเภอสั่งให้โจทก์ออกจากที่ดินนั้นได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 100/2515 ที่ดินซึ่งประชาชนในหมู่บ้านใช้ร่วมกันสำหรับเลี้ยงสัตว์พาหนะ โคกระบือ และเป็นป่าช้ามา 80 ปีเศษแล้ว เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตาม ป.พ.พ. มาตรา 1304 (2) ไม่ใช่ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 1304 (1)

²⁴ เจริญ คัมภีรภาพ, นโยบายของรัฐในอดีตกับการบุกเบิกที่ดินและสภาพปัญหาในปัจจุบัน, หน้า 57/1.

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าสิทธิประโยชน์ร่วมกันของชุมชนเป็นสิ่งที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองอยู่ แต่เป็นในลักษณะการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 กล่าวคือ ต้องเป็นที่ราษฎรใช้ร่วมกันจริง ๆ ไม่ใช่เป็นของผู้ใดผู้หนึ่ง ศาลจึงถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งนี้ตามกฎหมายที่ดินมาตรา 8 แต่ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่า ป่าที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 936/2520 นั้น คงไม่ใช่ป่าตามกฎหมาย ป่าไม้และไม่ใช่ป่าสงวนหรือป่าในเขตสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ตลอดจนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้เพราะป่าเหล่านี้มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้ไม่ได้ ผลก็คือในเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้เพราะป่าเหล่านี้มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้ไม่ได้ ผลก็คือในเขตป่าที่มีกฎหมายเฉพาะบังคับอยู่ดังกล่าว ราษฎรหรือแม้แต่ชุมชนอันหมายถึง กลุ่มราษฎรในชุมชนนั้นจะ ไปใช้ประโยชน์มิได้ต้องถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายเฉพาะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนัย คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1220/2515 ซึ่งวินิจฉัยว่าที่พิพากษาไม่ใช่ที่ดินของจำเลยเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งต้องถือว่าเป็นป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4(1) เมื่อจำเลยเข้าทำการแผ้วถางป่านั้น ซึ่งยังไม่เคยถูกแผ้วถางมาก่อน และเข้าไปยึดถือครอบครองโดยมิได้รับอนุญาต ย่อมต้องมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54 , 55 , 72 ตรี ตามที่มีแก้ไขเพิ่มเติมและประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 , 108 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2976/2524 ซึ่งวินิจฉัยว่าแม้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 จะบัญญัติว่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินก็เป็นเพียงบทบัญญัติที่ใช้บังคับระหว่างรัฐกับราษฎร ซึ่งเป็นผลให้ราษฎรที่เข้ายึดถือครอบครองที่ดินไม่ได้สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งไม่อาจอ้างสิทธิใด ๆ ใช้ยื่นรัฐได้

จากคำพิพากษาทั้ง 2 ฉบับนี้ทำให้เข้าใจว่า "ที่ป่า" ซึ่งเป็นดอนตามคำพิพากษา 936/2520 ข้างต้น จะต้องมีส่วนเป็นที่ที่ประชาชนใช้ร่วมกันมาแต่เดิม ก่อนการประกาศใช้กฎหมายป่าไม้นั้นเอง ถ้าเป็นกรณีที่ป่าซึ่งราษฎรใช้ร่วมกันก่อนที่จะมีกฎหมายป่าไม้ เมื่อถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันแล้ว พลเมืองก็ยังสามารถใช้ร่วมกันต่อไปได้ แม้จะมีกฎหมายป่าไม้ประกาศใช้ในภายหลัง ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8

ประกอบมาตรา 10²⁵ อย่างไรก็ตามการใช้ร่วมกันนี้กฎหมายที่ดินไม่ได้กำหนดองค์กรใดองค์กรหนึ่งของชุมชนให้เป็นผู้ดูแลโดยเฉพาะคงให้สิทธิประชาชนทุกคนที่จะเข้าไปใช้ได้ โดยประชาชนคนหนึ่งคนใดจะไปยึดถือหรือครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เพียงคนเดียวไม่ได้ อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์ของชุมชนที่เป็นกฎหมายจารีต ประเพณีในปัจจุบันนี้ ชุมชนก็ยังคงรักษาและใช้บังคับมาตราบจนทุกวันนี้ เพียงแต่ไม่ค่อยจะชัดเจนนักเนื่องจากกฎหมายบัญญัติซึ่งเกิดขึ้นมาภายหลังอันมีผลบังคับเป็นการทั่วไปทั่วราชอาณาจักร ซึ่งเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ได้เข้ามามีบทบาทและบดบังแนวปฏิบัติของชุมชนเหล่านั้นไป กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันขาดการให้ความสำคัญกับประชาชนโดยสิ้นเชิง ป่า กลายเป็นแหล่งผลิตไม้สักเพื่อป้อนความต้องการของตลาดโลก อันเป็นการผันแปรไปตามระบบเศรษฐกิจการตลาด พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 จึงถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อตอบสนองการค้าไม้ บทบัญญัติจึงเป็นเรื่องของการทำไม้เกือบทุกมาตรา และแม้แต่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก็เช่นกัน บทบัญญัติส่วนใหญ่มุ่งแยกประชาชนออกจากป่า และจำกัดสิทธิของประชาชนในป่า โดยตั้งอำนาจการดูแลจัดการป่ามาไว้ที่รัฐบาล ภายใต้บทลงโทษที่เข้มงวด ดังบทบัญญัติในมาตรา 14 ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษตามมาตรา 31 คือต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาท

²⁵ มาตรา 8 บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ตั้งว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ....."

มาตรา 10 ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวงแต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อนุชนรุ่นหลังด้วย

ถึงห้าหมื่นบาท ประชาชนผู้อยู่อาศัยทำประโยชน์ในป่าสงวนฯ มาโดยตลอดจึงกลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายไป ดั่งนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1914/2523 ซึ่งวินิจฉัยว่า จำเลยเข้าไปไถในที่เกิดเหตุ ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และได้ปลุกต้นประดู่และต้นนนทรีไว้ ทำให้ต้นไม้เหล่านั้นเสียหายเป็นความผิดฐานกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 14 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2914/2524 ซึ่งวินิจฉัยว่า จำเลยตายห้ำหั่นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็คือการก่อกวนสร้างและแผ้วถาง แม้กระทำโดยรับจ้างหรือถูกใครใช้ให้กระทำก็ตามก็ต้องถือว่าจำเลยเป็นตัวการในการกระทำความผิดนั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 หาใช่จะถือว่าผู้รับจ้าง ไม่มีเจตนาที่จะแผ้วถาง ไม่ชอบที่ใช้ในการกระทำความผิดต้องรับตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 35 ขณะเดียวกันรัฐกลับนำป่าสงวนฯ ไปอนุญาตให้เอกชนรายใหญ่ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย เข้าไปทำประโยชน์ในรูปของโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่า เป็นต้นจึงก่อให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างประชาชนผู้อาศัยทำกินในป่าสงวนฯ อยู่ก่อนแล้วกับเอกชนผู้ได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์อยู่เสมอ ดั่งนัย คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1729/2517 ซึ่งวินิจฉัยว่าที่พิพาทอยู่ในเขตที่ดิน ซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งขึ้นทำการสำรวจสอบสวนเขตป่าเพื่อเป็นป่าคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า 2481 บิดาโจทก์ก็เคยร้องคัดค้านเกี่ยวกับที่พิพาทแต่มิได้ไปให้คณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการได้จัดให้ที่พิพาทรวมเข้าไปเป็นป่าคุ้มครอง จนรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นป่าคุ้มครอง และต่อมาได้กลายสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แล้ว ดั่งนี้ โจทก์ก็ได้เคยแจ้งการครอบครองและได้ สก. 1 ถ้าเป็น เวลาภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่พิพาทเป็นป่าคุ้มครองแล้ว โจทก์จึงไม่มีสิทธิครอบครองและไม่มีสิทธิฟ้องขับไล่กระทรงเกษตรหรือผู้ที่ได้รับอนุมัติจากกระทรงเกษตรฯ ให้เข้าทำประโยชน์ในที่พิพาท จากคำพิพากษาศาลฎีกานี้ จะเห็นได้ว่าเอกชนที่ครอบครองที่ป่าสงวนอยู่ก่อนโดยไม่มีอำนาจจะยกสิทธิของตนขึ้นใช้ยื่นผู้ซึ่งได้รับอนุมัติจากกระทรงเกษตรฯ เข้าใช้ประโยชน์ในที่พิพาทไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่ถ้าเป็นกรณีระหว่างเอกชน ซึ่งครอบครองป่าสงวนโดยไม่ชอบอยู่ก่อน และถูกเอกชนอีกคนหนึ่ง ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรงเกษตรฯ เข้าแจ้งการครอบครอง ศาลฎีกากลับถือว่า เอกชนที่ครอบครองโดยมิชอบอยู่ก่อนเป็นผู้มีสิทธิดีกว่า ทั้งนี้ดั่งนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2689/2523 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2976/2524 ดังกล่าวแล้วข้างต้น สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายให้สิทธิแก่บุคคลผู้มีโอกาสเข้าทำสัญญากับรัฐซึ่งเป็นผู้มาทีหลังดีกว่าประชาชนผู้อาศัยทำกินอยู่ในป่าสงวนฯ ก่อนนั้น การดำเนินการจัดการป่าภายใต้กฎหมายป่าไม้ของไทยในปัจจุบัน จึงไม่สนองตอบต่อสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยที่เป็นอยู่ ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบัน ซึ่งพระราชทานไว้ใน พระบรมราชวโรกาสต่าง ๆ ซึ่งจะขออัญเชิญมาเป็นบางตอน เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องป่าดังนี้

1. พระราชดำรัส พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวัน "นิติศาสตร์จุฬา" ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพฤหัสบดีที่ 13 มีนาคม 2512

"...กฎหมายกับความเป็นอยู่ที่เป็นจริงอาจขัดกัน และในกฎหมาย ก็มีช่องโหว่ มีไข่น้อย เพราะเราปรับปรุงกฎหมายและการปกครองอย่างโดยอาศัยหลักการของต่างประเทศ โดยมีได้คำนึงถึงความเป็นอยู่ของประชาชนว่าในทีใดเป็นอย่างไรร้ายกว่านั้นก็ไม่นำคำนึงถึงว่าการปกครองของทางราชการ บางทีไปไม่ถึงประชาชนด้วยซ้ำ จึงทำให้ประชาชนต้องตั้งกฎหมายของตนเอง ซึ่งไม่ได้หมายความว่าแล้วเป็นแต่มีบางสิ่งบางอย่างขัดกับกฎหมายของทางบ้านเมือง เช่นอย่างทางแถวจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เมื่อปีสองปีมานี้ มีเจ้าหน้าที่เข้าไปในหมู่บ้านแห่งหนึ่ง ซึ่งชาวบ้านเป็นผู้ที่อพยพย้ายมาจากจังหวัดนครศรีธรรมราช มาตั้งหมู่บ้านอยู่ใกล้ขอบป่าสงวน คือเรียกว่าล้าเข้าไปในป่าสงวนบ้าง คนเหล่านั้นเข้ามาทำมาหากินและอยู่กันด้วยความเรียบร้อย หมายความว่าได้มีการปกครองหมู่บ้านของตนเอง ไม่มีโจร ไม่มีผู้ร้าย มีการทำมาหากินที่เรียบร้อย ขาดแต่อย่างเดียวคือ นายอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ที่จะเป็นประชาธิปไตย ซึ่งแท้จริงเขาเป็นประชาธิปไตยยิ่งกว่าที่จะเอานายอำเภอมาปกครองเขาเสียอีก แต่ว่าเมื่อขาดนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ เขาก็เลยไม่เป็นประชาธิปไตย และปรากฏว่าเขากลายเป็นผู้ร้าย จวน ๆ จะเป็นผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์

เราไม่ได้ปรารถนาเลยที่จะให้มีผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย แต่เราก็สร้างขึ้นมาเองโดยไปชี้หน้าชาวบ้านที่เขาปกครองตัวเองดีแล้ว เรียบร้อยแล้ว เป็นประชาธิปไตยอย่างตัวอย่างชอบแล้ว ว่าบุกรุกเข้ามาอยู่ในป่าสงวน และขับไล่ให้เขาย้ายออกไป คนเหล่านั้นเขาทำการงานเข้มแข็ง ทำงานดีตลอดเวลาหลายปีมาแล้วจากนครศรีธรรมราช ไม่เคยทำลายป่า แต่บังเอิญกฎหมายบอกว่าป่าสงวนนั้นใครบุกรุกไม่ได้ เขาจึงเดือดร้อน ป่าสงวนนั้นเราขีดเส้นบนแผนที่ เจ้าหน้าที่จะไปถึงได้หรือไม่ได้ก็ช่าง และส่วนมากก็ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ไป ดังนั้นราษฎรจะทราบได้อย่างไรว่าที่เขาเข้ามาอาศัยอยู่เป็นป่าสงวน และเมื่อเราถือว่าเขาเป็นชาวบ้าน ก็ไปกดหัวเขาว่าเขาต้องทราบกฎหมาย แต่กฎหมายอย่างนี้เป็นแต่เพียงขีดเส้นทับเขาไม่ใช่กฎหมายแท้ ที่เป็นกฎหมายก็เพราะพระราชบัญญัติป่าสงวนเป็นกฎหมาย ซึ่งจะให้เขาทราบเองเป็นไปไม่ได้..."²⁶

²⁶ ศ.ดร.วิมล เครืองาม, ประมวลพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาท, หลัรัตนชัยการพิมพ์, กรุงเทพมหานคร, 2530.

2. พระราชดำรัส พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน "นิติศาสตร์รำลึก" ครั้งที่ 2 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันศุกร์ที่ 24 กรกฎาคม 2513

"...ที่พูดเรื่องนี้ก็เพราะนึกถึงปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินว่า กฎเกณฑ์ใดจะทำให้ผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์ แล้วก็ไม่ได้เบียดเบียนกัน และกฎหมายจะเข้าไปตัดสินอย่างไรว่าใครมีสิทธิ์ก็ตามหลักนั้นว่า ผู้ที่มีใบสำคัญจึงจะเป็นเจ้าของที่ดินได้ แต่ตามความจริงเดี๋ยวนี้คนที่ทำงานในที่ดินเป็นเวลาเป็นสิบ ๆ ปี ได้ทำให้ดินนั้นเป็นประโยชน์ขึ้นมาโดยไม่ได้เบียดเบียนคนอื่นเป็นคนไม่มีสิทธิ์ถ้าไม่มีใบอะไรอย่างหนึ่งแสดงกรรมสิทธิ์ ส่วนผู้ที่ไปทำอำเภอแล้วไปขอใบสำคัญในเรื่องที่ดิน แล้วนายอำเภอบอกว่าที่ดินว่างเปล่า จงได้ เป็นผู้ได้กรรมสิทธิ์ หรือถ้ายังจ้องไม่ได้เพราะว่าเป็นป่าสงวน เมื่อป่าสงวนยกเลิกไปก็ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ก่อน ไม่ได้นึกถึงคนที่อยู่ข้างในเพราะไม่เคยเห็น อย่างนี้ใครจะเป็นผู้คุ้มครองประชาชนที่ทำงาน ที่เชื่อได้ว่าเป็นคนมีความสุจริตที่ไปบุกเบิกที่โดยที่ไม่ทราบว่าเป็นป่าสงวน หรือไปบุกเบิกก่อนที่ป่านั้นถูกสงวนไว้ตามกฎหมาย จึงเป็นปัญหาสำคัญว่า ความยุติธรรมนั่นเองจะเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดความอยุติธรรมขึ้นมาได้..."²⁷

3. กระแสพระบรมราโชวาท พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน "วันรพี" ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพุธที่ 27 มิถุนายน 2516

"...ในป่าสงวนซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่ที่เราขีดเส้นไว้ ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวน แล้วเพิ่มไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนเศษกระดาษก็ดูชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นที่เมื่อขีดเส้นแล้วประชาชนที่อยู่ในนั้นก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืน เพราะว่าตราบมาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ถ้าตามธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมายก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้น เขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง..."²⁸

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

4. พระบรมราชาโชวาท เนื่องในพระราชวโรกาสเสด็จพระราชดำเนินเปิดการสัมมนา การพัฒนาการเกษตรภาคเหนือ วันพฤหัสบดีที่ 26 กุมภาพันธ์ 2524 เวลา 14.20 น. ณ สำนักงานเกษตรภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่

"...แต่บางทีก็ไปตามเจ้าหน้าที่ป่าไม่ว่าใครจะรักษา เขาก็บอกว่าเขาจะรักษา ถ้าใครมาตัดบอกตำรวจซีตำรวจมิกี้คน อำเภอนึง ๆ ซึ่งใหญ่และถ้าสมมุติว่าเป็นอำเภอที่มีภูเขา มีป่าไผ่มาก อำเภอนึง ๆ มีตำรวจสัก 50 คน แต่ที่ดินที่เป็นป่ามีไม่กี่แสนไร่ ก็หมายความว่า ในที่แห่งหนึ่งจะมีตำรวจสักเศษหนึ่งส่วนสี่คน ซึ่งทำอะไรไม่ได้ ถึงเดินก็ไม่ได้ ดูอะไรก็ไม่ได้ เพราะว่าไม่ไหวจริง ๆ ชาวบ้านนั้นถ้าเราให้โอกาสเขามีอยู่มีกินพอสมควรก็จะเป็นเจ้าหน้าที่ป่าไม้มันให้เราได้เป็นจำนวนมาก เพราะว่าต้นไม้จะเป็นต้นอะไรก็ตามมีประโยชน์ทั้งนั้น เขาใช้ประโยชน์จากต้นไม้ นั่นคืออนุรักษ์ดินและอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร เมื่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้แต่ละบริเวณมีจำนวนน้อยมาก ตำรวจก็มีจำนวนน้อยมาก เปรียบเทียบกับป่าก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปดูแลได้หมด วิธีที่จะทำก็ต้องให้ชาวบ้านที่อยู่ดินกินดีพอสมควรเป็นผู้ดูแลป่า..."²⁹

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นว่า ปัจจุบันนักกฎหมายและศาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับจารีตประเพณีของชุมชน และสภาพข้อเท็จจริงที่ว่าประชาชนอยู่กับป่า ใช้ประโยชน์จากป่า ในวิถีชีวิตของเขามาตั้งแต่โบราณ สิ่งที่เคยเป็นการ "ก่อก่อสร้าง" หรือ "อุตสาหกรรมสร้าง" อันเป็นการกระทำที่รัฐให้รางวัลในอดีต ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จก็ดี หรือถือว่าเป็นพลเมืองดีตามกฎหมายพระเจ้ามังรายก็ดี กลับกลายเป็นความผิดมหันฐาน "บุกรุก" "ทำลายป่า" อันศาลถือว่า "เป็นความผิดร้ายแรงทำให้เกิดความเสียหายกับประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง ไม่ควรรองลงอาญา" (ถ้อยคำในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2914/2514) ทั้ง ๆ ที่บทบัญญัติเหล่านี้เป็นกฎหมายใหม่ที่เพิ่งตราขึ้นเมื่อไม่นานมานี้เอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เอกสารประกอบการสัมมนาเล่ม 2 นโยบายของรัฐบาลในอดีตกับการบุกเบิกที่ดินและสภาพปัญหาปัจจุบัน, กรุงเทพมหานคร, 2533.



แนวความคิดและแนวทางการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่า

ในอดีต ก่อนที่ชุมชนหลายแห่งจะกลายเป็นเมืองดังเช่นในปัจจุบัน รวมทั้งก่อนที่กรมป่าไม้จะได้ก่อตั้งขึ้น ป่าและชุมชนหมู่บ้านได้ดำเนินชีวิตร่วมกันมานาน ป่าชุมชนหลายแห่งกำหนดขึ้นมาบนพื้นฐานของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของสภาพชีวิตในธรรมชาติ ปราศจากระบบเศรษฐกิจและการค้า ป่าเป็นแหล่งที่ยังคงประโยชน์อันหาค่ามิได้แก่ชาวชนบทซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความชุ่มชื้นร่มเย็นแล้ว ชุมชนยังได้อาศัยประโยชน์จากการหาพืชผักของป่า เช่นไม้ใช้สอยเพื่ออุปโภคบริโภค ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างป่าและชุมชนจึงดำเนินไปอย่างดุลยภาพ ซึ่งสิ่งเหล่านี้นำมาสู่รูปแบบการอนุรักษ์ป่าโดยชุมชน ซึ่งเกิดขึ้นมาช้านาน ดังจะเห็นได้ว่าในหลาย ๆ ภูมิภาคที่หมู่บ้านได้มีการอนุรักษ์ป่าภายใต้ความเชื่อทางวัฒนธรรมที่เคารพนับถือ เป็นจารีตประเพณีสืบทอดกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ และได้กลายเป็นสัญญาการรักษาป่าของชุมชน ซึ่งระบุอาณาเขตป่าอนุรักษ์ที่แน่นอน พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษโดยการปรับไหมผู้ที่ฝ่าฝืนตัดไม้ในป่า การอนุรักษ์ป่าของชุมชนได้ดำเนินไปในรูปแบบและวิธีการจัดการแสวงหาประโยชน์จากป่าควบคู่กันไปโดยสอดคล้องกับสภาพทางธรรมชาติและเอื้อประโยชน์แก่ชุมชน ในภาคเหนือป่าหลายแห่งถูกชุมชนอนุรักษ์ไว้เพื่อรักษาต้นน้ำลำธาร ป่าช้าของหมู่บ้านจะถูกสงวนไว้มิให้มีการตัดไม้ใหญ่ โดยเชื่อว่าจะนำมาซึ่งความสงบสุขร่มเย็นของหมู่บ้าน และการตัดไม้ในป่าช้าจะทำให้คนตายมากขึ้น รวมทั้งป่าที่เป็นที่ตั้งของศาลเจ้าที่หรือหอผีอันเป็นที่เคารพบูชาของหมู่บ้าน ก็จะได้รับ การอนุรักษ์ไว้ เพราะถือว่าเป็นป่าที่ได้อนุรักษ์สิ่งศักดิ์สิทธิ์ ในภาคอีสานป่าดอนปู่ตาหลายแห่งเป็นป่าที่ได้อนุรักษ์ไว้ตามความเชื่อ ซึ่งยังความสงบสุขและร่มเย็นแก่หมู่บ้านมานานนับร้อยปี¹

ดังนั้นหากได้มีการให้ความสำคัญกับประชาชนโดยให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าภายใต้สภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ ก็จะทำให้การพัฒนาทรัพยากรป่าประสบผลดีขึ้น

¹ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, "ป่าชุมชน...สิ่งที่มีมาก่อนกรมป่าไม้จะก่อเกิด", อนาคตป่าไม้ไทยกับบทบาทรัฐสภา, เอกสารประกอบการสัมมนา 2 พฤษภาคม 2532, จัดโดย คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

คุณยุวัฒน์ วุฒิเมธี ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาการพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความจริงที่ว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง²

ดร. ไพรัตน์ เตชะรินทร์ ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญ เรื่องนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาว่า หมายถึงกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งรูปส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัคร รูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน³

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงหมายถึงความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้าร่วมรับผิดชอบ หรือเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์การ เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

จากความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว อาจารย์ฉลาดชาย รมิตานนท์ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักการและเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมเพิ่มเติมไว้ใน "ป่าไม้สังคมกับการพัฒนาชนบท" ซึ่งพอสรุปได้ว่า หลักของการมีส่วนร่วมนั้น ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณา

² ประสพสุข ตีอินทร์, การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในภาคเหนือ, หน้า 19.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

ดูว่าใครคือผู้กำหนดหรือเลือกยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีในการพัฒนา และในการกำหนดนี้ได้เลือกใช้ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการพัฒนาแบบใด จากนั้นจึงมาพิจารณาว่ายุทธวิธีในการพัฒนานั้นได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในแบบการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นเครื่องมือ (MEAN) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายบางอย่าง หรือการมีส่วนร่วมนั้นคือเป้าหมาย (END) ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในการพัฒนา ซึ่งก็จะทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมที่กำหนดขึ้นโดยวิธีการหรือเป็นเครื่องมือที่จะให้ เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จบางอย่างตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ นั่น เป็นวิธีที่ไม่ต้องเป็นการให้ประชาชน เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่แท้จริง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่แท้จริงจะต้องมีลักษณะเป็นเครื่องมือ หรือหนทางที่จะได้มาซึ่งผลของการพัฒนา นั่นคือ การกระจายความมั่งคั่งหรือการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมนั่นเอง

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมจะต้องมีเงื่อนไขต่าง ๆ เป็นตัวกำหนดที่จะทำให้การมีส่วนร่วมเป็นจริงขึ้นได้ เงื่อนไขเหล่านี้ได้แก่ การกระจายอำนาจใหม่ (REDISTRIBUTION OF POWER) ทั้งนี้ก็เพื่อให้อำนาจทางการเมืองกระจายออกไปในทุกระดับ และจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงยุทธวิธีในการพัฒนาด้วย เพราะหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงจะไม่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของกลไกของกลุ่มต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ยังจะต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม อีกด้วย เพราะหากสภาพของสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ไม่เอื้ออำนวย เช่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจเป็นสภาพที่คนกลุ่มน้อย ไม่ก็กลุ่มคนอำนาจทางเศรษฐกิจเอาไว้ หรือสภาพทางวัฒนธรรมถูกรอบงำด้วยวัฒนธรรมแบบเจ้าขุนมูลนาย กลไกต่าง ๆ ก็ไม่อาจทำหน้าที่ที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงได้ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังกล่าวเหล่านี้ด้วย

1. แนวความคิด เรื่องป่าไม้สังคมหรือป่าไม้ชุมชน (SOCIAL FORESTRY OR COMMUNITY FORESTRY)

1.1 ป่าไม้สังคม (SOCIAL FORESTRY) เป็นแนวความคิดที่ใช้แนวคิดเกี่ยวกับ "สังคม" เข้าไปจับเรื่องของป่าไม้ กล่าวคือ เป็นวิธีการที่ตั้งอยู่บนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องผูกพันกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นนั่นเอง

องค์การ FAO ได้ให้นิยาม "ป่าไม้สังคม" หรือ "ป่าไม้ชุมชน" ว่า หมายถึงกิจกรรมหรือสถานการณ์ใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องของ

กิจกรรมด้านป่าไม้ ป่าไม้สังคมนวมเอาสถานการณ์ต่าง ๆ ตั้งแต่ป่าไม้ขนาดเล็กในพื้นที่หรืออาณาบริเวณที่ขาดแคลนไม้และผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการท้องถิ่นขึ้นไปจนถึงการปลูกต้นไม้ในระดับไร่นาเพื่อเป็นพืชเศรษฐกิจ และการแปรรูปผลผลิตจากป่าในระดับครัวเรือน ระดับช่างฝีมือ หรือระดับอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เพื่อให้เกิดรายได้ สำหรับกิจกรรมที่ทำเพื่ออุตสาหกรรมและรูปแบบของป่าไม้แบบอื่นใดก็ตามที่อ้างว่าสนับสนุนการพัฒนาชุมชน โดยผ่านทาง การว่าจ้างแรงงานและค่าจ้างแต่เพียงอย่างเดียว แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในเรื่องป่าไม้สังคมได้รวมเอากิจกรรมทั้งหลายทั้งปวงขององค์การ หรือบริษัทที่ดำเนินกิจการป่าไม้เพื่ออุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ เกี่ยวกับป่าไม้ของรัฐที่สนับสนุนส่งเสริมผลิตภัณฑ์หรือช่วยเหลือกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านป่าไม้ในระดับชุมชนเข้าไปด้วย

นักวิชาการท่านหนึ่งเสนอว่า วิธีการหรือแนวคิดที่ใช้ "สังคม" เป็นหลักในการจัดการเกี่ยวกับป่าไม้ ซึ่งรู้จักกันในนามว่า ป่าไม้สังคม (SOCIAL FORESTRY) นี้ มีข้อแตกต่าง จากการจัดการป่าไม้แบบเดิมอยู่ 3 ประการ คือ

- 1) เป็นแนวคิดและวิธีการที่ให้ความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเงิน (NONMONETIZED SECTOR OF THE ECONOMY) กล่าวคือ เป็นเศรษฐกิจแบบที่พึ่งตนเองของชาวบ้านในท้องถิ่น
- 2) เป็นแนวความคิด และการจัดการป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมโดยตรงของผู้ได้รับประโยชน์จากป่าไม้นั้น
- 3) เป็นแนวความคิด และการจัดการป่าไม้ที่กำหนดให้ยกป่าไม้เปลี่ยนบทบาทจากการเป็น "ผู้ปกครองคุ้มครอง" ป่าไม้ของส่วนรวมมาเป็น "เจ้าหน้าที่ส่งเสริม" ในระดับชุมชน ให้กับประชาชนในชุมชนให้รู้จักปลูกป่า จัดการป่าไม้ถูกหลักวิชาการ โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในกิจกรรมป่าไม้ในชุมชนนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการอีกท่านหนึ่งได้พยายามรวบรวมและสรุปว่า ป่าสังคม เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ "...กิจกรรมป่าไม้ขนาดเล็กที่ริเริ่มดำเนิน และนำไปปฏิบัติส่วนใหญ่ โดยผ่านทาง การคิดริเริ่มของชาวไร่ชาวนา เพื่อผลประโยชน์ในทางสังคม เศรษฐกิจ และนิเวศวิทยาของพวกเขาเอง... (ป่าไม้สังคม) ⁴

⁴ ฉลาดชาย รมิตานนท์, ป่าไม้สังคมกับการพัฒนาชนบท, เจ้าพระยาการพิมพ์, กรุงเทพฯ, 2529.

สรุปได้ว่า ป่าไม้สังคม หรือ SOCIAL FORESTRY หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ หรือยุทธวิธีในการพัฒนาด้านการป่าไม้ที่มุ่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการป่าไม้และมุ่งตอบสนองความจำเป็น และความปรารถนาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับป่าไม้ ป่าไม้สังคมเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางและอาจเกี่ยวข้องกับการกระตุ้น หรือส่งเสริมให้เกิดหรือก่อให้เกิดการพัฒนาของกิจกรรมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ป่าไม้แบบประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม หรือ PARTICIPATORY FORESTRY ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านการบริการป่าไม้ที่วางแผนโดยหน่วยงานป่าไม้อาชีพ โดยมุ่งเน้นให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนพร้อมกันไปกับการบริหารงานที่การควบคุมพื้นที่ป่าไม้แบบรวมศูนย์ แต่ความรับผิดชอบพื้นฐานต่อการบริหารกับนักป่าไม้อาชีพ

2. ป่าไม้หมู่บ้านหรือ VILLAGE FORESTRY เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารป่าไม้และแหล่งไม้ขนาดเล็ก ที่ดำเนินการโดยคนที่ไม่ได้รับการฝึกอบรมตามแบบนักป่าไม้อาชีพ อาจเป็นได้ทั้งการจัดการป่าไม้บนที่ดินเอกชนหรือพื้นที่ป่าที่เป็นของสาธารณะก็ได้ ในกิจกรรมป่าไม้หมู่บ้านนี้นักป่าไม้อาชีพอาจมีบทบาทให้คำปรึกษาแนะนำ แต่ไม่ใช่ผู้ลงมือบริหาร การวางแผนการบริหารป่าไม้และการนำแผนการไปปฏิบัติ สามารถทำได้ทั้งโดยเอกชน หรือ โดยรูปแบบสหกรณ์ หรือกิจกรรมร่วมของชุมชนแบบใดแบบหนึ่งก็ได้

3. ป่าไม้ชุมชนหรือป่าไม้ของส่วนรวม COMMUNAL OR COMMUNITY FORESTRY เป็นรูปแบบหนึ่งของป่าไม้หมู่บ้าน ซึ่งการบริหารและการดำเนินการต่าง ๆ กระทำในลักษณะกิจกรรมร่วมของชุมชน

4. ป่าของชาวนาชาวไร่ หรือ FARMER' S FORESTRY เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในระดับหมู่บ้าน ซึ่งการจัดการเกี่ยวกับแหล่งไม้เป็นความรับผิดชอบของชาวไร่ชาวนาในฐานะที่เป็นเอกชน

วัตถุประสงค์ของป่าไม้สังคม ⁵

อาจแยกออกได้เป็นสองประเภท คือ วัตถุประสงค์พื้นฐาน (PRIMARY OBJECTIVES) กับวัตถุประสงค์ทางด้านสังคม (SOCIAL OBJECTIVES)

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

วัตถุประสงค์พื้นฐาน วัตถุประสงค์พื้นฐานของกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านป่าไม้ทุกชนิด ก็คือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ที่ยาวนานหรือถาวรของหน้าที่ด้านหนึ่งหรือมากกว่านั้น ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของป่าไม้ อันได้แก่หน้าที่ทางด้านรักษาสภาวะแวดล้อม (ENVIRONMENTAL SERVICES) หน้าที่ทางด้านการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการต่าง ๆ ของท้องถิ่น (PRODUCTION FOR LOCAL COMMUNITY NEEDS) และหน้าที่ทางด้านการผลิตวัตถุดิบอุตสาหกรรม (PRODUCTION OF INDUSTRIAL RESOURCES) แต่ในทัศนะของป่าไม้สังคมจะให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ทางด้านสภาวะทางนิเวศวิทยาและการตอบสนองความจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ทางด้านสังคม ในการพัฒนาวิธีการดำเนินงานป่าไม้สังคม นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์พื้นฐานต่าง ๆ ตลอดจนผลประโยชน์ว่าควรจะต้องตกแก่คนกลุ่มใดแล้ว วัตถุประสงค์ทางด้านสังคมก็เป็นสิ่งที่ถือว่ามีความสำคัญมากอันหนึ่ง ผลทางด้านสังคมก็คือการคำนึงว่าป่าไม้สังคมจะสามารถช่วยตอบสนองความเป็นอยู่ต่าง ๆ ของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้มากน้อยเพียงใด อันจะก่อให้เกิดความเติบโตและความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ การจ้างงาน และก่อให้เกิดความสามารถในการพึ่งตนเอง เหล่านี้เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ป่าไม้สังคมจึงเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การพัฒนาชนบทและบรรลุถึงวัตถุประสงค์ทางสังคมดังกล่าวด้วย

1.2 ป่าไม้ชุมชน (COMMUNITY FORESTRY) เป็นรูปแบบหนึ่งของการนำปรัชญาหรือแนวความคิดในการจัดการป่าไม้สังคมมาแปรให้เป็นโครงการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ หลักการของป่าชุมชน คือ ป่าเป็นของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน

ป่าไม้ชุมชนหรือป่าชุมชน มีความหมายดังนี้^๑

ความหมายอย่างกว้าง คือป่าซึ่งประชาชน กลุ่มประชาชน หรือสถาบันในชุมชนนั้น ๆ ได้ร่วมกันรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของชุมชนนั้น ป่าชุมชนตามความหมายนี้จึงได้แก่ แหล่ง

^๑ ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชน กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ, การจัดการป่าชุมชน, โรงพิมพ์องค์การส่งเสริมการค้าต่างประเทศ, กรุงเทพฯ.

ป่าไม้ที่อยู่ใกล้หมู่บ้าน หรือในหมู่บ้านที่ได้ถูกรักษาไว้ เพื่อประชาชนได้ใช้สอยร่วมกัน เช่น แหล่งป่าไม้ธรรมชาติที่ประชาชนรักษาไว้เพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ เช่น ป่าน้ำซับ ป่าปูด และป่าช้า หรือแหล่งป่าไม้ที่รักษาไว้โดยสถาบันในหมู่บ้านเพื่อประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ของหมู่บ้านเช่น ป่าของวัด ป่าโรงเรียน นอกจากนี้ยังรวมถึงแหล่งป่าไม้ที่พัฒนาขึ้นมาจากการร่วมกันปลูกป่าขึ้นมาในพื้นที่ใช้สอยร่วมกันของหมู่บ้าน เช่น ที่เลี้ยงสัตว์ อ่างเก็บน้ำ สองข้างถนนเข้าหมู่บ้าน เป็นต้น

ความหมายเฉพาะ รูปแบบของการจัดการป่าไม้ที่นำองค์ประกอบของความ ต้องการของประชาชน และประชาชนผู้รับผลประโยชน์เข้ามาร่วมในขบวนการวางแผนการจัดการพื้นที่ป่าไม้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และยืนยาวตามความต้องการของชุมชนนั้น ในความหมายนี้ ป่าชุมชนจึงเป็นป่าซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการรักษาและพัฒนาป่า เพื่อให้ป่าอำนวยประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนของตน ป่าชุมชนในความหมายนี้จึงเป็นป่าของประชาชน ดำเนินการโดยประชาชน เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ป่าชุมชนในลักษณะนี้จะมองเห็นได้จากป่าหลายแห่งในประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นผืนเล็ก ใกล้หมู่บ้านที่ประชาชนได้ร่วมกันรักษา ดูแล เพื่อเป็นป่าของหมู่บ้าน มีการกำหนดกติกาของหมู่บ้านเพื่อลงโทษผู้ทำลายสภาพของแหล่งป่าไม้ และมีการรวมกลุ่มเพื่อคอยสอดส่องดูแลผู้ฝ่าฝืนกติกาที่ตกลงร่วมกันไว้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของป่าไม้สังคมและป่าไม้ชุมชนคือ

1. เพื่อให้ป่าทำหน้าที่เป็นแหล่งที่มาของวัตถุดิบต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของคนในชุมชน เช่น อาหาร ฝืน ถ่าน ไม้เพื่อทำการก่อสร้างอาหารสัตว์ และอื่น ๆ อย่างสม่ำเสมอและเพียงพอ
2. เพื่อให้ป่าเป็นแหล่งช่วยเหลือประชาชนในชนบทผู้ตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ได้มีงานทำ และได้รับค่าจ้างแรงงานที่สม่ำเสมอจากองค์กรของชุมชนของตนเอง
3. ควบคุมให้การเสื่อมสภาพทางนิเวศวิทยา เป็นไปในระดับที่น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ และดำรงรักษาไว้ซึ่งสมรรถภาพในการผลิตของพื้นที่นั้น และพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งจะมีผลต่อการรักษาและฟื้นฟูสภาพทางนิเวศวิทยาของทั้งประเทศ

ประโยชน์ของป่าไม้สังคมและป่าไม้ชุมชน

1. ประโยชน์ทางด้านการเมือง สามารถลดแรงกดดันจากประชาชนในชนบทที่ขาดที่ทำกิน ได้ช่วงเวลาหนึ่ง จนกว่าจะมีการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง และยังเป็นพื้นฐานของ

การพัฒนาาระบบประชาธิปไตยของไทย ในแง่ที่สามารถให้ชุมชนมีการกระทำร่วมกันและมีจิตสำนึกร่วมกัน ในการจัดสรรทรัพยากรของตนเอง ก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ

2. ประโยชน์ทางด้านบริหาร ช่วยลดการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ให้น้อยลงได้ เมื่อตัดอำนาจและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นลงไป และกระจายสู่มือของประชาชนแทน

3. ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สามารถช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนบทให้ดีขึ้นกว่าเดิมได้ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนที่ได้รับจัดสรรที่ดินนำเอาที่ดินไปขายต่อ

4. ประโยชน์ทางด้านวัฒนธรรม ช่วยให้เกิดลักษณะการดำรงอยู่ของสังคมและวัฒนธรรมชุมชนชนบทที่มีมานานสืบต่อไปเรื่อย ๆ

5. ประโยชน์ทางด้านนิเวศวิทยา สามารถช่วยรักษาสภาพทางนิเวศวิทยาไม่ให้เสื่อมโทรมมากไปกว่านี้ และยังมีโอกาสฟื้นฟูได้ด้วย โดยการอาศัยระบบป่าไม้เพื่อการเกษตร (AGRO FORESTRY)

2. การจัดการป่าชุมชนของประชาชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าป่าเปรียบเสมือนแหล่งกำเนิดของปัจจัยสี่ ทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย อีกทั้งยังเป็นแหล่งกำหนดของต้นน้ำลำธาร แหล่งน้ำซับเพื่อป้องกันกาเกิดอุทกภัย และยังเป็นตัวควบคุมระบบนิเวศวิทยาให้เกิดความสมดุลย์ทางธรรมชาติ ชุมชนชนบทที่อาศัยอยู่ในเขตป่าและบริเวณใกล้เคียงป่าดำรงชีวิตและเกี่ยวพันอยู่กับป่า ดิน น้ำ มาโดยตลอด สามารถเข้าใจและมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าอย่างลึกซึ้ง แม้ว่าปัจจุบันเทคโนโลยีจะ ได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็วถึงระดับสามารถควบคุมสภาพแวดล้อมได้ แต่ทั้งนี้ผลในเชิงควบคุมก็ไม่สามารถสร้างความมั่นใจได้อย่างแท้จริง เนื่องจากสภาพแวดล้อมโดยธรรมชาติของตัวมันเอง มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จากประสบการณ์ที่ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศชาติถูกบุกรุกทำลายลง โดยการแสวงหาประโยชน์ในรูปของสัมปทานป่าไม้ ส่งผลต่อการขาดแคลน เกิดความแห้งแล้งขึ้นทั่วไป หรือในบางครั้งเกิดอุทกภัยสร้างความเสียหายต่อผลผลิตอย่างใหญ่หลวง ชุมชนชนบทจึงมีความรู้สึกและได้รับผลกระทบจากการหดหายไปของพื้นที่ป่าเป็นอย่างมาก ป่าซึ่งเป็นทั้งแหล่งอาหารตามธรรมชาติ แหล่งสมุนไพร แหล่งไม้ใช้สอยเพื่อซ่อมแซมบ้านและเป็นเชื้อเพลิงในครัวเรือน ตลอดจนเป็นแหล่งขี้น้ำและให้กำเนิดของต้นน้ำลำธาร ปล่อยให้เสื่อมลงชุมชนมาตลอดชีวิต เหล่านี้ทำให้ชุมชนชนบทพยายามที่จะต้องรักษาสิ่งสำคัญป่านี้ไว้ให้คงอยู่รอดตลอดไป ความสัมพันธ์ของชีวิตกับป่าไม้จึงเป็นจุดกำเนิดของวัฒนธรรมพิธีกรรมตลอดจนกฎเกณฑ์ในลักษณะซึ่งแสดงออกถึงแนวคิดของการประสานชีวิตกับธรรมชาติ อัน

มีอิทธิพลเป็นปัจจัยสำคัญให้จำเป็นต้องดูแลรักษาป่าสืบต่อกันมา ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

2.1) กรณีป่าชันน้ำบ้านแพะ หมู่ 10 ตำบลลอนใต้ อำเภอสีกันแห่ง จังหวัดเชียงใหม่⁷

บ้านแพะ หมู่ 10 ตำบลลอนใต้ อำเภอสีกันแห่ง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นตัวอย่างหนึ่งของหมู่บ้านอนุรักษ์ป่า เพื่อเป็นพื้นที่ชับน้ำหรือแหล่งต้นน้ำของหมู่บ้าน จุดเริ่มคือแกนนำหมู่บ้าน ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เล็งเห็นว่าการทำลายป่าจะทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำ ประกอบกับสภาพของพื้นที่หมู่บ้านเป็นที่เนินสูง จำเป็นจะต้องอาศัยป่าเป็นแหล่งต้นน้ำหรือแหล่งให้น้ำชับน้ำแก่หมู่บ้าน จึงได้ร่วมประชุมชาวบ้านและตกลงในหลักการที่จะรักษาป่าผืนนี้ไว้สำหรับชาวบ้านแพะ พร้อมทั้งได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์และบทลงโทษแก่ผู้ที่ลักลอบตัดไม้ขึ้นมา เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการที่จะอนุรักษ์ป่าชับน้ำแห่งนี้ไว้ จากอดีตในรอบ 40 ปี จนถึงปัจจุบันได้จับผู้ลักลอบตัดไม้และปรับเงินไปแล้ว จำนวน 4 ราย ซึ่งการจับกุมดังกล่าวได้รับการยอมรับจากหมู่บ้านใกล้เคียง และหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างดี

ประวัติและสภาพทั่วไปของหมู่บ้าน

ชื่อของหมู่บ้านแพะ ตั้งตามสภาพพื้นที่ซึ่งเป็นเนิน ดินลูกรัง ชนิดพันธุ์ไม้ประกอบด้วย ไม้เต็ง ไม้รัง เป็นส่วนใหญ่ ลักษณะสภาพป่าชนิดนี้เรียกว่าป่าแพะ ดังนั้นชาวบ้านจึงนำมาตั้งชื่อหมู่บ้าน แรกเริ่มตั้งหมู่บ้านประมาณปี พ.ศ. 2476 มีบ้านอยู่ 3 หลังคาเรือน เป็นครอบครัวที่แยกมาจากบ้านวังธาร อำเภอสีกันแห่ง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งอยู่ใกล้กัน ต่อมาปี พ.ศ. 2486 บ้านเพิ่มเป็น 7 หลังคาเรือน มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจากบ้านโห้ง หมู่ 2 ตำบลลอนใต้ อำเภอสีกันแห่ง จังหวัดเชียงใหม่ มาดูแล และในปี พ.ศ. 2508 บ้านเพิ่มขึ้นเป็น 47 หลังคาเรือน ส่วนใหญ่แยกขยายครอบครัวมาจากบ้านวังธารทั้งสิ้น ปัจจุบันมีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 75 ครัวเรือน

⁷ สุรพล เจริญรักษ์, ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชน กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ, คู่มือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โครงการปลูกไม้ใช้สอยชุมชน, เล่ม 2, โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, กรุงเทพฯ, 2533.

สภาพภูมิศาสตร์ของบ้านแพะตั้งอยู่ ติดเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ฮอน อำเภอ สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ สภาพพื้นที่ตั้งหมู่บ้านเป็นที่ราบเชิงเขา สภาพป่าเดิมของหมู่บ้าน เป็นป่าแพะ หรือป่าเต็งรัง ดินเป็นทรายและดินลูกรัง ความสูงจากระดับน้ำทะเลโดยเฉลี่ย ประมาณ 300 เมตร ปรากฏตามแผนที่มาตราส่วน 1 : 50,000 Series L 7017 ระวังที่ 4848 III และ 4846 II อยู่ระหว่างเส้นแวงที่ 99 14 - 99 16 และเส้นรุ้งที่ 18 36 - 18 44 เทเนอ อาณาเขตติดต่อกับทิศเหนือจดน้ำแม่ฝัก ทิศใต้จดน้ำแม่ผาแทน ทิศตะวันออก จดดอยผาแทน และทิศตะวันตกจดน้ำแม่ฮอน และบ้านวังซาร กลุ่มหมู่บ้านที่อยู่ใกล้เคียงบ้านแพะ คือ บ้านวังซาร บ้านโห่ง บ้านป่าเปา และบ้านร้อง

การคมนาคมภายในหมู่บ้านแพะ สามารถไปได้ตลอดทุกฤดูกาล เนื่องจากสภาพถนน เป็นถนนลาดยางและลูกรังอัดแน่น ถ้าเริ่มเดินทางจังหวัดเชียงใหม่ไปตามถนนสายเชียงใหม่ - สันกำแพง ถึงอำเภอสันกำแพงแล้วเลี้ยวซ้ายไปตามถนนที่จะไปยังโครงการตามพระราชดำริ ป่าแม่ฮอน พอถึงสามแยกตรงศูนย์เพาะชำกล้าไม้ให้ตรงไปประมาณ 1 กิโลเมตร จะเห็นทาง แยกขวามือเป็นถนนลูกรัง มีป้ายบอกทางไปบ้านวังซาร เมื่อถึงบ้านวังซารบนถนนสายเดียวกัน ข้ามสะพานน้ำแม่ฮอนไปประมาณครึ่งกิโลเมตรจะถึงบ้านแพะ หมู่ 10 ตำบลออนใต้ อำเภอ สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ติดเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ฮอน สำหรับป่าชันน้ำจะอยู่ทางด้าน ทิศตะวันออกของหมู่บ้าน ดังนั้นเมื่อรวมระยะทางจากจังหวัดเชียงใหม่ถึงบ้านแพะแล้วจะเป็น ระยะทางทั้งหมดประมาณ 25 กิโลเมตร

ความเป็นมาของป่าชันน้ำ

ป่าชันน้ำบ้านแพะ ชาวบ้านถือว่าเป็นป่าต้นน้ำลำธารของหมู่บ้าน พื้นที่ทั้งหมดประมาณ 500 ไร่ อยู่ในช่วงระดับความสูงจากระดับน้ำทะเลเฉลี่ย 400 - 600 เมตร สภาพยังคง สภาพเป็นป่าธรรมชาติอยู่ มีตาน้ำไหลหรือรูน้ำไหล (ชาวบ้านเรียกว่า ห้วยน้ำรู) จำนวน 3 แห่ง ขนาดความกว้างของรู เส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ 6 นิ้วฟุต ชาวบ้านจะขุดเป็นคลองเล็ก ๆ นำน้ำไปใช้อุปโภคและบริโภคในหมู่บ้าน ปัจจุบันเนื่องจากสาเหตุมีการบุกรุกแผ้วถางป่าบริเวณ รอบ ๆ ป่าชันน้ำ จึงทำให้ตาน้ำไหลหรือรูน้ำไหลแห้งไปแล้ว 2 แห่ง จึงเหลืออยู่เพียงแห่งเดียว

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นช่วงแรกของการตั้งหมู่บ้านมีอยู่ 3 หลังคาเรือน ปี พ.ศ. 2486 เพิ่มเป็น 7 หลังคาเรือน นับว่าอัตราการเพิ่มยังไม่มากนัก ความต้องการใน ที่ดินทำกินและอยู่อาศัยมีน้อย จึงยังไม่มีใครคิดที่จะรักษาป่าไว้ ต่อมาประมาณปี พ.ศ. 2492

บ้านเพิ่มเป็น 15 หลังคาเรือน การบูรณการเปิดพื้นที่ป่าเพื่อใช้ทำกิน เริ่มขยายกว้างออกไป ไม้ถูกตัดไปใช้ปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัยและทำเชื้อเพลิงเริ่มมีมากขึ้น และจากการที่มีชีวิตสัมพันธ์กับธรรมชาติมาโดยตลอด ชาวบ้านเริ่มมองเห็นว่าถ้าไม่ช่วยกันดูแลรักษาป่าบริเวณใกล้หมู่บ้านเอาไว้แล้วผลที่จะเกิดตามมาคือการขาดแคลนไม้ใช้สอยในอนาคต ป่าชันน้ำจะมีปริมาณน้ำไหลน้อยลงจนในที่สุดก็จะแห้งไป ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านแพะจึงได้ร่วมมือกัน และปรึกษาหารือกันเพื่อหาวิธีการป้องกันรักษาป่าบริเวณนี้ไว้เป็นป่าชันน้ำของหมู่บ้าน และร่วมกันทำหนังสือสัญญากันว่า จะไม่เข้าไปตัดไม้ป่าชันน้ำอย่างเด็ดขาด หากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกปรับเป็นเงิน และได้อ่านให้ชาวบ้านทุกคนฟังเป็นที่เข้าใจ อันเป็นจุดเริ่มต้นของข้อบังคับที่เป็นจารีตประเพณีของท้องถิ่นประมาณ 6 - 7 ปี ต่อมาได้มีคนเข้าไปตัดต้นไม้ในป่าแห่งนี้จำนวนหลายต้นด้วยกัน ชาวบ้านจึงได้ช่วยกันสืบหาผู้กระทำผิดและจับได้ในเวลาต่อมา ปรากฏว่าชื่อ นายอ้าย บุญญาเรือง อดีตผู้ใหญ่บ้าน ตอนแรกนายอ้ายให้การ ปฏิเสธ ทำให้ชาวบ้านไม่พอใจ และร่วมมือกันจะตัดสัมพันธ์ไม่คบค้าสมาคมด้วย ดังนั้นนายอ้าย จึงยอมรับสารภาพผิด และขอโทษชาวบ้านต่อการกระทำของตนเอง และยินยอมเสียค่าปรับให้ ตามที่ระบุไว้ในสัญญา ต่อมาปี พ.ศ. 2523 ผู้ใหญ่บ้านคนเดิมเสียชีวิตลง นายอำเภอสนักำแพง จึงได้แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ขึ้นมารับหน้าที่แทนชื่อ นายบุญมี อินตาดง และในช่วงนี้ได้มีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันรักษาป่าชันน้ำให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ประมาณปี พ.ศ. 2525 ได้มีการจับกุมคนจากหมู่บ้านอื่นที่เข้าไปลักลอบตัดไม้อีกจำนวน 2 รายด้วยกัน ซึ่งทั้งสองรายยอมรับสารภาพและเสียค่าปรับให้โดยไม่มีข้อโต้แย้ง จากลักษณะของกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้ โดยนัยทางนิติศาสตร์ถือว่าเป็นการบังคับการภายใต้ระบบกฎหมายของประชาชนที่เป็นจารีตประเพณี อันมีลักษณะเป็นสัญญา ซึ่งให้ผลในทางสร้างสรรค์^๑

ป่าชันน้ำบ้านแพะ อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ฮอน อำเภอสนักำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งถูกกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2508 นอกจากนั้นแล้วยังอยู่ในแปลงตัดฟันแปลงที่ 14 และแปลงที่ 15 ของป่าโครงการฟื้นโรงบมโอบยาสูบ ซึ่งผู้รับสัมปทานจะต้องเข้าไปทำไม้ออกในช่วงปี พ.ศ. 2522 และปี พ.ศ. 2523 แต่เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี

^๑ วีระดา สมสวัสดิ์, กฎหมายกับสังคม, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2527.

ได้ประกาศให้ปิดป่าเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2518 ดังนั้นพื้นที่ป่าดังกล่าวจึงยังไม่มีการทำไม้ ออกแต่อย่างใด มีเนื้อที่ประมาณ 500 ไร่ อยู่ทางด้านทิศตะวันออกของหมู่บ้าน ความสูงเฉลี่ยจากระดับน้ำทะเลประมาณ 400 - 600 เมตร สภาพป่าแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ

1) ป่าเต็งรัง อยู่บริเวณสันเขา ระดับความสูงเฉลี่ยประมาณ 600 เมตร จากระดับน้ำทะเล ลักษณะดินลูกรังปนหิน บางแห่งมีหินโผล่อยู่ทั่วไป ประกอบด้วยไม้ขนาดกลาง และ ขนาดใหญ่ ชนิดพันธุ์ไม้ที่พบได้แก่ ไม้เต็งรัง เหียง ติง ตีนนก ไผ่กิมมิ่ง เหมือด ฯลฯ เป็นต้น ความโตเฉลี่ยวัดตรง 1.30 เมตร ใหญ่สุด 1.58 เซนติเมตร เล็กสุด 50 เซนติเมตร ความสูงเฉลี่ยประมาณ 15 - 20 เมตร

2) ป่าเบญจพรรณ ขึ้นอยู่บริเวณลาดเขาตอนล่างระดับความสูงเฉลี่ยประมาณ 500 เมตร จากระดับน้ำทะเล ลักษณะดินเป็นดินร่วนความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างสูง ประกอบด้วยไม้ขนาดใหญ่ ชนิดพันธุ์ไม้ที่พบมากได้แก่ ไม้สัก มะกอก มะม่วงป่า ไผ่กิมมิ่ง มะแห่น ทุ้ม ตะเภา ฯลฯ เป็นต้น แต่ส่วนใหญ่จะเป็นไม้สัก ความโตเฉลี่ยวัดตรง 1.30 เมตร ใหญ่สุด 3.20 เมตร เล็กสุด 44 เซนติเมตร ความสูงเฉลี่ยประมาณ 20 - 25 เมตร

ความเชื่อและพิธีกรรม

บริเวณจุดที่เป็นตาน้ำไหลหรือรูน้ำไหล ชาวบ้านจะเรียกว่า หัวยุบหรือหัวยุบน้ำรู ความเชื่อและสิ่งที่เล่าสู่กันมาคือว่า พื้นที่บริเวณนี้เคยเป็นที่ตั้งหมู่บ้านชื่อว่า หัวยุบ มาก่อนมีคนมาขุดพบสิ่งของมากมาย และได้นำของไปเก็บไว้ที่บ้านแต่ต้องม้วนเป็นไปต่าง ๆ นานา จนต้องนำของมีค่าเหล่านั้นกลับมาคืนที่เดิม และชาวบ้านยังมีความเชื่ออีกว่า การที่น้ำไหลออกมาเพราะว่ามีผีป่าคอยปกต้องรักษาอยู่ ดังนั้นในช่วงระหว่างเดือนสิงหาคมของทุก ๆ ปี (ยกเว้นวันพระกับวันพุธ) ชาวบ้านจะนำเครื่องเซ่นไหว้ไปบูชาได้แก่ ไก่ และหมู วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเลี้ยงผีป่า และวิงวอนขอให้ผิวน้ำไหลอยู่ตลอดไป รวมทั้งเป็นการขอให้ฝนตกอีกด้วย

สภาพเศรษฐกิจและสังคมของหมู่บ้าน

สภาพบ้านอยู่อย่างถาวรมีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 75 ครอบครัวยุ มีประชากรทั้งหมด 264 คน อาชีพหลักได้แก่การทำไร่ทำสวน เช่น ทำนา ทำไร่ยาสูบ ทำไร่อ้อย และโรงบ่มใบยาสูบ อาชีพรองได้แก่ รับจ้างตัดอ้อย เกษียวข้าว เก็บใบยาสูบ และเก็บถั่วลิสง พื้นที่ทำกินและอยู่อาศัยอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ น.ส.3

ออกโดยกรมที่ดิน ในปี พ.ศ. 2512 และมีพื้นที่ปลูกพืชไร่บางส่วนอยู่ในเขตโครงการจัดที่ดิน ในหมู่บ้านป่าไม้ ป่าแม่อ่อน ซึ่งดำเนินการโดยกรมป่าไม้ มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 1000 ไร่ เป็นพื้นที่ทำนาประมาณ 253 ไร่ พื้นที่ปลูกยาสูบประมาณ 93 ไร่ พื้นที่ปลูกอ้อยประมาณ 48 ไร่ ทำสวนผลไม้ประมาณ 35 ไร่ เป็นที่อยู่อาศัยประมาณ 65 ไร่ และพื้นที่ป่าชันน้ำของ หมู่บ้านประมาณ 500 ไร่ ขนาดของพื้นที่ทำกินโดยเฉลี่ย คือที่ทำกินมีน้อยกว่า 10 ไร่ มี ประมาณร้อยละ 65.3 พื้นที่ทำกินอยู่ระหว่าง 10 - 20 ไร่ มีประมาณร้อยละ 14.7 ที่ทำกิน มากกว่า 20 ไร่ มีประมาณร้อยละ 4.0 สำหรับราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินเลยมีประมาณร้อยละ 18.0^๑

การใช้ประโยชน์จากป่าชันน้ำ

1) การใช้ประโยชน์ทางตรงต่อป่าชันน้ำ คือเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารสำหรับหมู่บ้าน ได้ใช้อุปโภคและบริโภค และบางส่วนจะนำไปเพื่อการเพาะปลูกในฤดูแล้ง โดยชาวบ้านจะ ช่วยกันขุดเป็นคลองเล็ก ๆ นำน้ำจากตาน้ำไหลไปใช้ในหมู่บ้านแยกเป็นกลุ่มบ้าน และสลับกัน ปล่อยน้ำเพื่อจะได้ให้ชาวบ้านทุกครัวเรือนใช้น้ำ ได้ทั่วถึงกันหมด

2) แหล่งอาหารธรรมชาติ ส่วนใหญ่เป็นไม้พื้นล่างกินได้ เช่น บุก หน่อไม้ ผักกูด น้ำ กรวย เห็ดต่าง ๆ เช่น เห็ดไข่เหลือง เห็ดไข่ห่าน เห็ดขาว เห็ดหอม เห็ดด่าน เห็ดแดง เห็ดปาดม้า เห็ดน้ำแห้ง เป็นต้น ช่วงเวลาที่ชาวบ้านจะเข้าไปเก็บหาอาหารคือในช่วงฤดูฝน

3) แหล่งเชื้อเพลิง เนื่องจากเป็นป่าใกล้บ้าน ชาวบ้านจะเข้าไปเก็บเศษไม้ ปลายไม้ที่แห้ง ๆ หรือไม้ที่ยืนต้นตาย ตลอดจนไม้ที่โค่นล้มหรือหักลงมาจากแรงพายุนำมาใช้ เพื่อการหุงต้ม และการบ่มใบยาสูบ (กรณีมีน้อยเพราะชาวบ้านหันไปใช้ถ่านลิกไนต์ทดแทนใน การบ่มใบยาสูบ) และการที่จะเข้าไปตัดไม้ในพื้นที่ป่าชันน้ำจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ใหญ่บ้าน ด้วย

4) แหล่งสมุนไพร จากสภาพป่าที่สมบูรณ์จึงมีไม้พื้นล่างหลายชนิดที่ชาวบ้านใช้ต้ม เป็นยาหม้อ กินบำรุงกำลัง และรักษาโรคปวดเมื่อยต่าง ๆ เช่น เอื้องหมายนา ว่านนางค่อม

^๑ สุรพล เจริญรักษ์, คู่มือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โครงการปลูกไม้ใช้สอยชุมชน. หน้า

เหลือกิ่งแกลบ ๆ จุงจาลิง กระชาย เคียงข้างม้า ฮ่อสะพายควาย จันท์เขียว หน้ำดอกขาว มะเขือแจ้ กระทอ ชิง ข่าป่า ขมิ้นป่า เป็นต้น

5) พื้นที่ปล่อยสัตว์เลี้ยง ในช่วงฤดูการทำนา และเก็บเกี่ยวข้าวระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึงเดือนธันวาคมของทุก ๆ ปี ชาวบ้านจะนำสัตว์เลี้ยงจำพวก วัว และควาย ของหมู่บ้านมีประมาณ 58 ตัว ไปปล่อยในพื้นที่ป่าชันน้ำ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้สัตว์เลี้ยงไปเหยียบย่ำ และทำลายพืชหรือข้าวในนา

6) สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เนื่องจากสภาพป่าหนาที่บึงทำให้บรรยากาศค่อนข้างจะร่มรื่น และเป็นที่อยู่ของสัตว์จำพวก นก กระรอก ช้างบ้านแพะ และหมู่บ้านใกล้เคียงมักจะเข้าไปพักผ่อนอยู่เสมอ

การจัดการป่าชันน้ำ

การจัดการและบริหารป่าชันน้ำของหมู่บ้าน แบ่งระดับหน้าที่รับผิดชอบออกได้เป็น 3 ระดับ คือ

1) ระดับชาวบ้าน ชาวบ้านในหมู่บ้านแพะ ทุกคนมีหน้าที่ช่วยกันดูแล และสอดส่องผู้ที่จะเข้าขโมยตัดไม้ในป่าชันน้ำ แล้วรายงานให้คณะกรรมการหมู่บ้านไปดำเนินการจับกุม และถ้าไม่สามารถจับผู้กระทำผิดได้ก็ให้ชาวบ้านทุกคนช่วยกันสืบหาผู้กระทำความผิดนำมาให้คณะกรรมการ พิจารณาและเสียค่าปรับต่อไปโดยจะได้รับเงินรางวัลนำจับรายละ 200 บาท

2) ระดับคณะกรรมการ มีหน้าที่ดูแลสอดส่องและจับกุมผู้ลักลอบขโมยตัดไม้ในป่าชันน้ำ พิจารณาเปรียบเทียบปรับเงินตามกฎหมายและบทลงโทษที่กำหนดไว้ เก็บรักษาเงินและจัดการบริหารเงินค่าปรับ นำไปใช้พัฒนาวัดและหมู่บ้าน แบ่งหน้าที่ในการเดินตรวจเวรยามในเวลากลางคืนในพื้นที่ป่าชันน้ำคืนละ 2 คน ตลอดจนเกณฑ์ชาวบ้านที่กรรมการแต่ละคนรับผิดชอบคนละ 10 ครอบครัว ไปพัฒนาและทำกิจกรรมร่วมกันในป่าชันน้ำ

นับแต่ปี พ.ศ. 2513 บ้านแพะมีผู้ใหญ่บ้านคนแรกชื่อ นายแก้ว จอมใจป้อ ต่อมาผู้ใหญ่บ้านเสียชีวิตลง ชาวบ้านจึงได้เลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาใหม่ ซึ่งได้แก่ นายบุญมี อินตาแดง และได้ตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นมาประกอบด้วยกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

ประธานกรรมการ	นายบุญมี อินตาดง (ผู้ใหญ่บ้าน)
รองประธาน	นายสิงห์วัน ศรีวัลย์
กรรมการฝ่ายส่งเสริมและอาชีพ	นายสุวิน กันธาทิพย์
กรรมการฝ่ายการคลัง	นายทองดี สัมปือ
กรรมการฝ่ายสาธารณสุข	นายลัย พรหมใจ
กรรมการฝ่ายศึกษาและวัฒนธรรม	นายศรีนวล นานพรหม
กรรมการฝ่ายสวัสดิการและสังคม	นายบุญแสน กันธาทิพย์
เลขานุการ	นายวารีย์ ธรรมดิน
	นายทวี ปั้นปาน

กรรมการแต่ละฝ่ายจะควบคุมดูแลรับผิดชอบลูกบ้าน จำนวน 10 หลังคาเรือน โดยกรรมการแต่ละคนจะรับนโยบายจากที่ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน ไปดำเนินการตามหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่รับผิดชอบอยู่ สำหรับบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีต่อป่าต้นน้ำของหมู่บ้านนั้น ประธานและคณะกรรมการทุกฝ่ายยึดถือเป็นเรื่องสำคัญที่กรรมการทุกคนและชาวบ้านทุกคนจะต้องช่วยกันป้องกันดูแลรักษาป่าต้นน้ำไว้เป็นสมบัติของหมู่บ้าน ถึงแม้ว่าจะไม่มีการตั้งกรรมการให้ทำหน้าที่นี้โดยตรงก็ตาม ทุกคนจะต้องทำกิจกรรมร่วมกันทุก ๆ ปี เช่น เมื่อเกิดไต้ป่า ทุกคนในหมู่บ้านต้องช่วยกันดับ หรือหากมีการลักลอบตัดไม้ ในบริเวณพื้นที่ป่าต้นน้ำจะต้องร่วมกันจับกุมส่งให้คณะกรรมการหมู่บ้านพิจารณาลงโทษตามกฎหมายเกณฑ์ที่ตั้งขึ้น ถ้าไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ในทันที ให้ชาวบ้านทุกคนช่วยกันสืบหาผู้กระทำความผิดมาเสียค่าปรับตามที่หมู่บ้านได้กำหนดไว้ต่อไป

3) ระดับหน่วยงานรัฐ อำเภอสันกำแพง ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการป้องกันป่าต้นน้ำของบ้านเพาะ ในทางอ้อม ในกรณีที่ผู้ลักลอบขโมยไม้ ไม่ยินยอมเสียค่าปรับตามที่ระบุไว้ตามกติกาที่ตั้งไว้ อำเภอสันกำแพงยินดีที่จะเข้ามาช่วยเหลือในการดำเนินคดีฟ้องร้องความแก่ผู้กระทำความผิด ไปตามกฎหมายให้ต่อไป

กิจกรรมร่วมในการจัดการป่าต้นน้ำ

1) เวรยามดูแลป่า กลุ่มผู้นำกรรมการหมู่บ้าน จะพัดเปลี่ยนกันไปทำหน้าที่คอยดูแลการลักลอบตัดไม้ในเวลากลางคืน คืนละ 2 คน สำหรับในตอนกลางวันชาวบ้านทุกคนจะช่วยกันสอดส่องดูแลการลักลอบขโมยไม้ในพื้นที่ป่า

2) การทำแนวกันไฟรอบพื้นที่ป่าชั้นน้ำ ช่วงก่อนถึงฤดูไฟป่าประมาณเดือนธันวาคม หรือมกราคม กรรมการหมู่บ้านแต่ละคนจะไปเกณฑ์ลูกบ้านที่ตนเองรับผิดชอบให้ไปช่วยกันทำแนวกันไฟรอบพื้นที่ป่าชั้นน้ำ

3) ทำความสะอาดพื้นที่บริเวณป่าชั้นน้ำ ซึ่งจะทำช่วงเดือนเดียวกับการทำแนวกันไฟ เพราะเพื่อเป็นการลดเชื้อเพลิงในพื้นที่ป่า และมีการตัดแต่งกิ่งไม้ หรือไม้ที่ถูกภัยธรรมชาติล้ม อยู่นำไปใช้ประโยชน์ ถ้าเป็นเศษไม้ปลายไม้ ทางคณะกรรมการจะอนุญาตนำไปทำฟืนได้ แต่ถ้าเป็นไม้ใหญ่จะช่วยกันแปรรูปนำไม้ไปใช้ในการซ่อมแซมวัด และศาลากลางบ้านต่อไป

4) การร่วมกันดับไฟป่า ส่วนมากไฟป่าจะลุกลามมาจากภายนอก ถ้ามีปริมาณไม่มากนัก คณะกรรมการหมู่บ้านจะช่วยกันดับ แต่ถ้าปริมาณมากจะไปเกณฑ์ชาวบ้านมาช่วยกันดับ

กฎเกณฑ์หมู่บ้าน และบทลงโทษ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าชาวบ้านได้ร่วมกันสร้างกฎเกณฑ์และบทลงโทษขึ้นมา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันรักษาป่าชั้นน้ำ และจากกฎเกณฑ์ครั้งแรก ได้ถูกปรับเปลี่ยนขึ้นมาใหม่ ให้มีบทลงโทษรุนแรง และเด็ดขาดมากขึ้น ให้สอดคล้องต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) ผู้ใดก็ตาม ได้ถูกจับได้ว่า ไปลักลอบตัด ไม้ในพื้นที่ป่าชั้นน้ำ ไม่ว่าจะ เป็น ไม้ชนิดใด ขนาดเท่าไร และจำนวนเท่าใดก็ตาม จะถูกปรับ โดยคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้พิจารณา ในอัตรา 100 บาทต่ออัตราความยาวของไม้ 1 นิ้ว
- 2) ในกรณีที่ผู้ถูกจับได้ ไม่ยินยอมที่จะเสียเงินค่าปรับที่ตั้งเอาไว้ จะถูกนำตัวส่งสถานีตำรวจ เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป
- 3) ถ้าไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ในขณะนั้น ชาวบ้านทุกคนมีหน้าที่จะต้องช่วยกันสืบหาผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้ได้ โดยที่ผู้นำข่าวมาบอกหรือผู้ที่สืบหาผู้กระทำความผิด ได้ถูกต้องจะได้รับเงินรางวัลนำจับจากคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นเงินรายละ 200 บาท
- 4) การเก็บรักษาเงินค่าปรับ ประธานกรรมการหมู่บ้าน คือ ผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่เป็นผู้เก็บรักษาเงินส่วนนี้ไว้ และนำเงินดังกล่าวไปใช้พัฒนาวัดและหมู่บ้าน เพื่อซื้อวัสดุก่อสร้างต่าง ๆ โดยจะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการหมู่บ้านก่อน

การดำเนินงาน และการบริหารงานของป่าชั้นน้ำ เป็นหน้าที่ของกลุ่มชาวบ้านที่ร่วมมือกันในการทำกิจกรรมทุกอย่าง โดยที่หน่วยงานราชการมิได้เข้ามาช่วยเหลือแต่ประการใด

เพียงแต่ให้การสนับสนุนเมื่อมีปัญหาในกรณีที่มีลูกกอบขโมยไม้ขีดขึ้น ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของหมู่บ้าน ให้นำตัวไปส่งสถานีตำรวจเพื่อดำเนินคดี ตลอดจนได้มีการมอบโล่ประกาศเกียรติคุณให้กับหมู่บ้านพะ ที่ช่วยรักษาป่าไว้ดังนี้

1) สำนักงานป่าไม้เขตเชียงใหม่ ได้มอบรางวัลชนะเลิศที่ 1 ในการรักษาป่าประจำหมู่บ้านดีเด่น เนื่องในปีต้นไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 - 2531 ให้แก่บ้านพะ หมู่ 10 ตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ณ วันที่ 18 กันยายน 2529

2) สำนักงานป่าไม้จังหวัดเชียงใหม่ มอบโล่เกียรติคุณให้แก่ประชาชนชาวบ้านพะ หมู่ 10 ตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้ร่วมแรงร่วมใจกันปกป้องคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ไว้เป็นอย่างดี อันเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชนทั่วไปให้ยึดถือเป็นเยี่ยงอย่างต่อไป ณ วันที่ 25 กรกฎาคม 2525

จากการที่ชาวบ้านอยู่กับธรรมชาติมาตลอด จึงสามารถที่จะเข้าใจถึงการจัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ โดยเรียนรู้จากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ด้วยตนเอง มีประสบการณ์จากการได้ทำได้สัมผัส และแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยใช้ระบบคิดของชาวบ้านเอง ภูมิปัญญาชาวบ้านของบ้านพะถือได้ว่าเป็นการอยู่ร่วมกัน และพึ่งพิงกันของสังคมมนุษย์ และสังคมพืชประสานประโยชน์ร่วมกัน โดยชาวบ้านพยายามปกป้องไม่ให้มีการตัดไม้ในป่า ในทำนองเดียวกันป่าจะช่วยเป็นแหล่งซึบน้ำ เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารให้แก่ชาวบ้านนำไปใช้อุปโภคและบริโภคด้วย ดังนั้นจึงสรุปมูลเหตุการอนุรักษ์ป่าเพื่อเป็นป่าซึบน้ำและการอยู่รอดของป่าซึบน้ำในช่วงที่ผ่านมาได้ดังนี้

1) เกิดจากสภาพพื้นที่ตั้งหมู่บ้านเป็นเนินสูง ดินคุณภาพต่ำ ขาดแคลนน้ำ และประจวบกับมีแหล่งน้ำที่เป็นตาน้ำไหล หรือรูน้ำไหล จึงเป็นเหตุจำเป็นจะต้องอนุรักษ์ป่าไว้เพื่อเป็นแหล่งซึบน้ำ

2) เกิดจากความเข้าใจระบบนิเวศน์วิทยาของชาวบ้านต่อความสัมพันธ์ทางธรรมชาติระหว่างดิน น้ำ และป่า คือ รู้ว่าเมื่อป่าถูกทำลายจะขาดแคลนไม้ใช้สอย ปริมาณน้ำในลำห้วย หรือแหล่งน้ำตามธรรมชาติจะน้อยลง และการสูญเสียดินจะมากขึ้น

3) ความเกี่ยวพันในฐานะเครือญาติของชาวบ้าน เนื่องด้วยการก่อตัวของหมู่บ้านเกิดจากชาวบ้านที่อพยพแยกครอบครัวมาจากหมู่บ้านเดียวกันคือ บ้านวังฮาร จึงมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด ทั้งระดับครัวเรือน และระดับหมู่บ้าน องค์การหมู่บ้านที่ได้รับเลือกมาดูแลหมู่บ้านจึงเข้มแข็ง ไม่ค่อยมีข้อขัดแย้ง มีความยึดหยุ่น และได้รับความร่วมมือในการพัฒนาเพื่อส่วนรวมสูง

4) ความเชื่อถือที่ยึดมั่น การที่ชาวบ้านแพะ นับถือผีป่า และนำเครื่องเซ่นไหว้ไปบูชาบริเวณป่าชื่อน้ำเป็นประจำทุกปี เพื่อขอให้น้ำไหลโดยไม่ว่าง และขอให้ฝนตกนั้น ถ้าจะพิจารณาแล้ว เป็น เรื่องที่ค่อนข้างจะงมงาย และหาข้อพิสูจน์ไม่ได้ แต่ผลของสิ่งนี้กับเป็นสิ่งที่ดีต่อการอนุรักษ์ป่าชื่อน้ำ ทำให้ชาวบ้านเกิดความกลัวที่จะเข้าไปลักลอบตัดต้นไม้ในป่า

5) การยอมรับจากภายนอก ป่าชื่อน้ำของหมู่บ้านแพะ นับว่าเป็นป่าเก่าแก่ที่เริ่มอนุรักษ์มาเป็นระยะเวลายาวนาน มีการใช้มาตรการและกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด และได้ผล จึงทำให้หมู่บ้านบริเวณใกล้เคียงเกิดการยอมรับอย่างมาก ซึ่งจะเห็นจากสถิติคดีลักลอบตัดไม้มีทั้งหมดประมาณ 4 ครั้งเท่านั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 มาจนถึงปัจจุบันประมาณ 40 ปี ล่วงมาแล้ว นอกจากยอมรับในระดับหมู่บ้านแล้ว การยอมรับในระดับหน่วยงานของรัฐก็มีเช่นเดียวกัน จาก การที่ได้รับโล่ประกาศเกียรติคุณจากสำนักงานป่าไม้จังหวัดเชียงใหม่ และสำนักงานป่าไม้เขต เชียงใหม่ เป็นรางวัลในการที่ชาวบ้านแพะ ได้ร่วมแรงร่วมใจกันปกป้องคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ไว้ อย่างดียิ่ง เป็นต้น

6) การจัดเวรยามดูแลรักษาป่า ซึ่งถ้าจะพิจารณาดูป่าชื่อน้ำบ้านแพะ แล้วจะพบว่า ป่าดังกล่าวได้รับการดูแลและป้องกันอยู่ตลอดเวลา โดยในเวลากลางวันชาวบ้านทุกคนจะช่วยกันเป็นหูเป็นตาสอดส่องผู้ที่จะเข้ามาลักลอบขโมยตัดไม้ และในเวลากลางคืนคณะกรรมการหมู่บ้านจะผัดเปลี่ยนกัน ไปเดินตรวจป่าคืนละ 2 คน ดังนั้นจะเห็นว่าองค์กรของหมู่บ้านค่อนข้างจะเข้มแข็ง มีการอุทิศและเสียสละเวลา ให้กับการอนุรักษ์ป่าชื่อน้ำอย่างมาก

7) กฎเกณฑ์และบทลงโทษ ตามที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านแพะ ได้ร่วมมือกัน กำหนดกฎเกณฑ์ และบทลงโทษเกี่ยวกับป่าชื่อน้ำขึ้นมาเช่นนี้ นับว่าเป็นภาคีของชุมชนที่เกิดขึ้นจาก แนวความคิดในเชิงอนุรักษ์ของชาวบ้านเอง โดยไม่มีหน่วยงานของรัฐไปกระตุ้น ซึ่งถ้าจะเปรียบเทียบกับกฎหมายแล้ว ประสิทธิภาพของกติกาสังคมนี้น่าจะ ได้ผลและเป็นที่ยอมรับต่อชุมชน มากกว่า

ดังนั้นการดำเนินการจัดการป่าของชุมชนหมู่บ้านแพะดังกล่าว ชุมชนจึงเป็นผู้มีความชอบธรรมในการเป็นเจ้าของ และใช้ประโยชน์ร่วมกัน ภายใต้กฎเกณฑ์และกติกาสังคมนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ชุมชนหมู่บ้านแพะมีศักยภาพในการจัดการป่าชุมชนให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาทรัพยากรป่าได้

2.2) กรณีป่าชุมชนบ้านทุ่งยาว ตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน¹⁰

ประวัติและสภาพทั่วไปของหมู่บ้าน

บ้านทุ่งยาวอยู่หมู่ที่ 12 ตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ทิศเหนือติดกับหมู่บ้านหนองหล่ม ทิศใต้ติดกับหมู่บ้านจำบอน เดิมเป็นหมู่บ้านที่ขึ้นกับหมู่ 1 สันคะยอม ตำบลป่าสัก แต่ภายหลังจึงแยกออกมาขึ้นกับตำบลศรีบัวบาน มี 243 ครอบครัวยุคแรก จำนวนประชากรประมาณ 1,200 คน บ้านทุ่งยาวเกิดขึ้นจากการอพยพมาตั้งถิ่นฐานของชาวบ้านจากหมู่บ้านสันคะยอม เมื่อปี พ.ศ. 2458 เนื่องจากภาวะความแห้งแล้ง ที่ดินไม่พอกิน ภาวะความแห้งแล้งนี้ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำในการบริโภค ตอนกลางคืนต้องใช้กระป๋องหาน้ำเป็นระยะทางที่ไกลมาก วิว ควาย ไม่มีน้ำกิน น้ำกินหาขายต้องเอาไปช้อน ป้องกันการขโมย คนถึงเรียกกว่า "บ้านน้ำช้อน"

ในสมัยก่อนพื้นที่บริเวณนี้ไม่มีใครจับจองเป็นเจ้าของ เนื่องจากเป็นป่าทึบและอยู่ลึก อย่างไรก็ตาม ที่ดินในเขตจังหวัดลำพูนในอดีตถือว่าเป็นของเจ้านายฝ่ายเหนือ จึงอยู่ในความครอบครองของเจ้าผู้ครองนครลำพูน เนื่องจากที่ตั้งของทุ่งยาวอยู่ในป่าลึกจึงกลายเป็นที่เลี้ยงช้างของเจ้าผู้ครองนคร ช้างจำนวนมากได้เหยียบย่ำพืชผลโดยเฉพาะกล้วยเสียหายโดยที่ชาวบ้านไม่สามารถทำอะไรได้ สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวบ้านเป็นอย่างมาก ในยุคแรกนั้นเนื่องจากยังไม่มีการสร้างระบบชลประทาน การทำนาจึงยังอาศัยน้ำฝน การทำไร่โดยเฉพาะไร่กล้วยจึงเป็นอาชีพหลัก การทำนาเริ่มมาขยายจริง ๆ และมีการเปิดพื้นที่ใหม่เมื่อมีการขุดเหมืองดึงน้ำ จากแม่น้ำสารมาใช้ ฝ่ายลูกแรกสร้างเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2467 พร้อมกับการส่งวนเขตป่าบริเวณใกล้ลำเหมือง ซึ่งมีชื่อเรียกกันมาแต่เดิมว่า "ป่าน้ำจำ" มีเนื้อที่ 60 ไร่ เนื่องจากเป็นป่าไม้ตะเคียนขนาดใหญ่ มีน้ำขึ้นออกมาตลอดเวลา

¹⁰ ศรีชัย เขียวอ้าย, "ป่าชุมชนบ้านทุ่งยาว ตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน" เอกสารประกอบการสัมมนาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในเขตพื้นที่ป่า เล่มที่ 4 แนวทางการพัฒนาป่าชุมชน/ป่าเอกชน, สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2533.

หลังจากการขุดเหมืองสร้างฝายเสร็จแล้ว ผู้นำชุมชนคือ ผู้ใหญ่บ้านเครื่อง พยัคฆ์ ได้ทำการแบ่งที่นาให้กับผู้มีส่วนร่วมในการขุดเหมืองฝาย โดยแบ่งที่นาให้คนละ 10 ไร่ จากนั้น ได้พัฒนาเกิดเป็นองค์กรชาวบ้านที่จัดการเกี่ยวกับเรื่องน้ำและป่าขึ้น หลังจากนั้นชุมชนเริ่มขยายตัวขึ้น มีการอพยพมาสมทบเรื่อย ๆ มีการสร้างวัดขึ้นในปี 2466 ติดตามด้วยการสร้างโรงเรียน ในปี 2495 มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำชาวบ้าน และได้พัฒนาเป็นกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ผู้ใหญ่บ้านและหัวหน้าเหมืองฝายได้ผลัดเปลี่ยนกันปกครองหมู่บ้านภายใต้มติของชุมชนตลอดมา กว่า 9 วาระผู้นำ พื้นที่การรักษาป่าถูกขยายออกจากเดิมทางทิศเหนือและได้กว่า 800 ไร่

สภาพป่าในปัจจุบัน เป็นป่าเบญจพรรณผสมเต็งรัง มีไม้มีค่ามากมาย เช่น ไม้สัก ตะเคียน เต็ง มีเนื้อที่ทั้งหมด 1,600 ไร่

สภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

ในช่วงแรก ก่อนการสร้างระบบชลประทานเหมืองฝาย อาชีพหลักของชาวบ้านทุ่งยาว คือ การทำไร่อ้อย หลังจากตั้งมีการบุกเบิกที่นาและสร้างระบบเหมืองฝายขึ้นแล้ว การปลูกอ้อย จึงค่อยหายไป เหลือเพียงการทำนา โดยอาศัยน้ำจากลำเหมือง หลังจากนั้นก็ได้เริ่มทำการปลูก ถั่วเหลือง ถั่วลิสง มันสำปะหลัง

การตัดไม้เพื่อเผาถ่านขายก็เป็นอาชีพที่สำคัญ ทำรายได้ให้กับชาวบ้านเป็นจำนวนมาก แต่หลังจากปี 2517 เป็นต้นมาไม้เริ่มหายาก ผู้ใหญ่บ้านประจวบ กันไชยสัก จึงได้ออกกฎการอนุรักษ์ป่าโดยขยายพื้นที่จากป่าน้ำจืด ครอบคลุมพื้นที่ที่ทำถ่านเดิม ทำให้อาชีพการเผาถ่านได้ค่อย ๆ เลิกไป และมีทางเลือกใหม่สำหรับชาวทุ่งยาวก็คือ การเก็บหินในลำน้ำสารชาย เพื่อขายให้กับผู้รับเหมาก่อสร้าง อาชีพนี้ทำรายได้โดยเฉลี่ย 40 บาทต่อวัน การขายหินในลำน้ำสารชาย เงินติดต่อกันมาหลายปี จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ร้องเรียนของชาวบ้านว่า การขุดหินทำให้ลำน้ำลึก ตลิ่งพัง และมีผลต่อบ่อน้ำที่ชาวบ้านอาศัยอุปโภคและบริโภค กรณีขัดแย้งนี้ทำให้การขายหินในหมู่บ้านต้องเลิกไปในที่สุด

เมื่ออาชีพเก็บหินในลำน้ำสารชายได้หมดไป การออกไปรับจ้างทำงานในเมืองในโรงงานอุตสาหกรรม โรงบ่มใบยาสูบ เริ่มมีมากขึ้น พร้อมกับรายได้จากสวนลำไยซึ่งมีการปลูกกันมาในปี 2500 เป็นต้นมา จากลำไยที่มีอยู่ 3,000 ต้นในหมู่บ้าน ปัจจุบันได้สร้างรายได้

เฉลี่ย 2,000 - 3,000 บาทต่อครอบครัว แต่ปรากฏว่าลำไยไม่ได้ให้ผลผลิตทุกปี และราคา ลำไยในบางปีก็ตกต่ำมาก การออกไปทำงานภายนอกจึงกลายเป็นที่มาของรายได้หลักกระทั่ง ปัจจุบัน

ประวัติศาสตร์การรักษาป่า

ป่าในบริเวณนี้เดิมเป็นป่าไม้สักที่ขึ้นอยู่หนาทึบ เมื่อชาวบ้านอพยพมาอยู่ในปี 2458 มีการบุกเบิกที่ทำสวน ทำไร่เลื่อนลอย เมื่อมีการแบ่งที่นาตามแรงงานที่ชุดเหมือง ไม้สักตามไร่นาก็ถูกตัด เผา และฝัง เนื่องจากเป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายในสมัยนั้น ในบริเวณที่ตั้งฝายจะ อยู่ในเขตป่า ซึ่งมีทั้งไม้คะเคียน ไม้สัก ไม้แดงขึ้นปะปนกันอยู่ เรียกว่า "ป่าน้ำจ๋า" มีลักษณะ น้ำซับไหลออกจากบริเวณต้นตะเคียนตลอดเวลา ไหลไปบรรจบกับลำเหมืองที่ชุดจากลำน้ำสาร ระดับน้ำซับจะคงที่สม่ำเสมอตลอดปี เขตป่าน้ำจ๋า เนื้อที่ 60 ไร่นี้ ได้มีคำสั่งของผู้ใหญ่บ้าน เครื่อง พยัคฆลัก ผู้นำชุมชนยุคก่อตั้ง ห้ามตัดไม้ทุกชนิด ซึ่งได้มีการกล่าวถึงเหตุผลที่สำคัญหลาย ประการด้วยกัน คนรุ่นก่อนบางคนได้ให้เหตุผลว่า การรักษาป่าในบริเวณนี้ เนื่องจากการแนะนำของ นายสัมพันธ์ กิตติศรี เจ้าหน้าที่ป่าไม้สมัยนั้น ซึ่งเป็นเพื่อนของผู้ใหญ่บ้าน โดยเห็นว่า ป่าน้ำจ๋าเป็น เขตต้นน้ำลำธารที่สำคัญ พร้อมทั้งได้เสนอแนะทำเลที่เหมาะสมในเกาะตั้งฝายที่เป็น อยู่ในปัจจุบัน

การตัดไม้ในเชิงพาณิชย์นั้น ไม่ปรากฏในบริเวณนี้นับแต่อดีต รวมทั้งการลักลอบตัดไม้ ก็มีไม่มาก เนื่องจากความเข้มงวดของพนักงานป่าไม้ และบทลงโทษที่หนักหน่วง กระทั่งพระสงฆ์เองก็ยังถูกจับหากตัดไม้ผิดกฎหมาย การใช้ไม้ที่ไม้ได้รับอนุญาตแม้จะเพียงนำมาทำเครื่องใช้ในครัวเรือน เช่น กระบวยตักน้ำ ก็เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และการที่จะล้มไม้ในกรณีใด ๆ ต้องขออนุญาตจากทางการเสมอ การเริ่มตัดไม้เพื่อการค้าเกิดขึ้นจากผู้มีอิทธิพลในสมัยนั้นคือ ในราวปี 2488 สมัยผู้ใหญ่บ้านสม มุลสุก ได้มีอดีตป่าไม้อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ซึ่งคือ นายเจริญ มหาเกียนติ ได้เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ โดยใช้อิทธิพลรับซื้อ ไม้อย่างเปิดเผย โดยไม้สักที่รับซื้อนั้นจะต้องมีใบอนุญาตที่ออกโดย นายเจริญ ใบอนุญาตดังกล่าวจะต้องซื้อในราคาใบละ 500 บาท และสามารถนำไปแสดงต่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้เมื่อถูกจับ หรือตรวจค้น นอกจากนี้ส่วนแบ่งจากการขายไม้จะต้องให้นายเจริญครึ่งหนึ่ง การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดการตัดไม้โค่นป่าไม้สักอย่างมากมาย

การวางกฎเกณฑ์การรักษาป่า พ.ศ. 2492

ในสมัยผู้ใหญบ้านสม มุลสัก นี้ ที่การตัดไม้สักเป็นไปอย่างกว้างขวาง และไม้ในเขตป่าน้ำจ้ำก็ถูกตัดอยู่เรื่อย ๆ ชาวบ้านบางส่วนเริ่มรู้สึกไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าว ประกอบกับนายอำเภอในสมัยนั้น คือ นายมินา คำพา ได้เรียกประชุมผู้ใหญบ้านหลายครั้ง เกี่ยวกับการรักษาป่า จนกระทั่งในที่สุดได้มีการตกลงร่วมกันที่จะปักเขตแสดงบริเวณการรักษาป่าที่ชัดเจน ในบริเวณป่าน้ำจ้ำ พร้อมทั้งตั้งกฎการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน โดยปรับต้นละ 20 บาท หากมีการตัดไม้ อย่งไรก็ตามกฎที่เกิดขึ้นนี้เป็นกฎที่วางไว้เพื่อสร้างเงื่อนไขการรักษาป่าให้เกิดขึ้นจริง แต่ในสมัยนั้นก็ได้มีการปรับกันให้ปรากฏ ทั้งนี้ภาวะการตัดไม้ก็ได้ลดลงเนื่องจากการตัดไม้ไม่ได้เป็นอาชีพหลักของชุมชน ผู้ที่ตัดไม้ก็เป็นเพียงคนส่วนน้อย ที่ตระต่อการตัดไม้ในสมัยนั้นก็ได้เป็นไปด้วยความยกย่อง

การเริ่มต้นสัญญาการรักษาป่า พ.ศ. 2496

การวางกฎการรักษาป่าในสมัยผู้ใหญบ้านสม มุลสัก นี้มิได้มีการบันทึกเป็นทางการ ต่อมาในปี 2496 ผู้ใหญบ้านเขียว สมโชติ ได้มองเห็นว่า การรักษาป่าโดยใช้บารมีของผู้นำชุมชนอย่างเดียวไม่สามารถทำได้อีกต่อไป เนื่องจากลูกบ้านมีจำนวนมากขึ้น และการปกครองก็ไม่ได้ใช้บารมีหรืออำนาจรวมศูนย์แบบเบ็ดเสร็จเหมือนแต่ก่อน การเขื่อนฝังกั้นตัวบุคคลมีไม่มาก จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์เป็นทางการที่ยอมรับกันทั้งชุมชน

สัญญาฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการรักษาป่าจึงเกิดขึ้น เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2496 ในที่ประชุมของหมู่บ้าน โดยมีใจความสำคัญดังนี้

"ข้าพเจ้าทั้งหลายได้ตกลงกันสงวนที่ดินไว้แห่งหนึ่ง ที่ดินแห่งนี้ติดต่อดังแต่เขตฝายลงมาถึงสวนนายฟู ศิริติง เห็นอดีตแม่สาร ได้ติดต่อย ประมาณ 50 ไร่ ที่ดินนี้สงวนไว้เป็นรากฐานของบ้านทุ่งยาว เพราะมีน้ำจ้ำเป็นต้นน้ำ มีไม้คะเคียน ไม้สัก และไม้อื่น ๆ ปกคลุมอยู่หนาแน่น เพราะฉะนั้นจึงได้ออกกฎหมายควบคุมไว้ดังต่อไปนี้

1. ถ้าผู้ใดทำหรือบุก (ซุด ตัก) ดินทางฝั่งแม่สาร ทำให้ฝั่งพังหรือน้ำเซาะเข้ามา ทำให้เสียหายก็ปรับไม่ต่ำกว่า 50 บาท
2. ถ้าผู้ใดไปตัดฟันไม้ในป่านี้ เป็นต้นว่า ไม้สัก และไม้อื่น ๆ ก็ปรับไม่ต่ำกว่าต้นละ 50 บาท หรือมากกว่านั้นแล้วแต่ไม้จะใหญ่หรือน้อย" (สัญญาการรักษาป่าน้ำจ้ำ จากบันทึกการประชุมของเหมืองฝาย)

สัญญาดังกล่าวเป็นพันธะที่เข้าร่วมกันระหว่างผู้นำชุมชนและลูกบ้าน โดยลูกบ้านจะลงลายมือชื่อรับรองสัญญาดังกล่าวทุกคน ดังนั้นการจับกุมผู้ลักลอบตัดไม้ในเขตป่าน้ำจ้ำอย่างจริงจังจึงเริ่มขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากองค์กรเมืองฝาย ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขาดผู้กระทำผิดกฎ สอบสวนลงโทษคือ แก่ฝาย (ผู้ตรวจฝาย) และผู้ใหญ่บ้าน ในขณะที่การปรับอัตราที่ใช้จริงคือ ต้นละ 25 บาท พร้อมทั้งปรับของกลาง และมีสินบนนำจับปรับไหมแก่ผู้บอกข่าว เป็นครึ่งหนึ่งของค่าปรับ เมื่อมีการลักลอบตัดไม้ผู้ที่จะแจ้งให้แก่ฝายและผู้ใหญ่บ้านทราบ ซึ่งทั้งสองจะติดตามจับกุมผู้กระทำผิดมาสอบสวนและลงโทษ พร้อมทั้งทำบันทึกลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน เงินที่ได้จากการปรับ จะนำเข้าไปเป็นเงินกองกลางในการใช้จ่ายเกี่ยวกับกิจการเมืองฝาย ซึ่งแก่ฝายจะเป็นผู้รักษาเงินไว้และของกลางจะเก็บไว้ใช้ในกิจกรรมของชุมชน เช่น การสร้างวัด โรงเรียน การซ่อมแซมต่าง ๆ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สัญญาที่ชาวบ้านร่วมกันลงลายมือชื่อดังกล่าว เป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายชาวบ้านที่มีผลบังคับใช้กับชุมชนแห่งนี้ จากลักษณะของสัญญาและการบังคับใช้กฎหมายชาวบ้านดังกล่าว จึงเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายในเวลาต่อมาในการแต่งตั้งให้เป็น เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้และกฎหมายอาญา

ในช่วงที่ผู้ใหญ่บ้านเขียวเป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่นั้น (พ.ศ. 2493-2511) ได้มีการจับและปรับผู้ละเมิด ไปสิบกว่าคน ซึ่งมีทั้งคนในชุมชนและนอกชุมชน และส่วนใหญ่ยอมให้ปรับแต่โดยดี เนื่องจากการถูกปรับย่อมดีกว่าการถูกส่งตัวให้เจ้าหน้าที่ซึ่งโทษจะหนักกว่า ในระยะแรกมีการปรับกันมาก แต่ในตอนหลังมีน้อยลงเนื่องจากเห็นว่าการลงโทษกันอย่างจริงจัง หลังจากมีการตราฎีกาที่เป็นทางการขึ้น การรักษาป่าในเขตน้ำจ้ำก็เริ่มเข้มงวดขึ้น การตัดไม้หรือแม้กระทั่งลากไม้ที่ล้มตายโดยธรรมชาติออกมาเป็นสิ่งที่ผิดกฎ เนื่องจากเกิดการสวมรอยชักลากไม้ที่ตัดฟันโดยอ้างว่าเป็น ไม้ที่ตายแล้วอยู่เสมอ กฎนี้ครอบคลุมไปถึงการตัดไม้ใช้สอยในครัวเรือนด้วย ดังนั้นในบริเวณ 60 ไร่ ในเขตป่าน้ำจ้ำจึงห้ามมีการกระทำใด ๆ ทั้งสิ้นเกี่ยวกับไม้ แต่การเก็บหาอาหารหรืออื่น ๆ สามารถทำได้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2511 สมัยผู้ใหญ่บ้านสนั่น สินธร ปาบนเขารอบเขตป่าน้ำจ้ำ ถูกตัดจนโล่งเตียนเนื่องจากอาชีพเผาถ่านและนำมาทำเป็นหมอนและเชื้อเพลิงสำหรับรถไฟ ก่อให้เกิดสภาพความแห้งแล้ง เห็ด และหน่อไม้ ซึ่งเป็นอาหารที่ชุมชนหาได้เริ่มหมดไป ในที่ประชุมหมู่บ้านประจำปี จึงได้มีการเสนอขยายเขตป่าน้ำจ้ำเพิ่มขึ้นอีก

การขยายเขตป่าน้ำจืดครั้งที่สองในปี 2517 สมัยผู้ใหญ่บ้านประจวบ กันไชยลัก ใช้ บริเวณเขตโรงเรียนบ้านทุ่งยาวเป็นต้นไป การขยายเขตป่าน้ำจืดทั้ง 2 ครั้ง ได้มีการปรับเปลี่ยนค่าปรับใหม่ขึ้นจากต้นละ 25 บาท เป็นต้นละ 50 บาท ในช่วงต่อผู้ใหญ่บ้านทอน หมุดสัก เป็นผู้ใหญ่บ้านแทนผู้ใหญ่บ้านประจวบ กันไชยลัก เขตป่าที่ขยายออกนี้สามารถตัดไม้สร้างบ้านเรือนได้ แต่มีข้อกำหนดว่า ลูกบ้านแต่ละคนจะมีสิทธิขอลูกบ้านเพียงคนละ 1 ครั้งเท่านั้น การขอตัดไม้ในป่าที่ขยายออกมาต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ใหญ่บ้านเสียก่อน ซึ่งจะต้องบอกจำนวนต้นที่จะใช้ รายละเอียดของการใช้ วันเวลาที่ตัดและชักลาก

หลังการขยายเขตรักษาป่า ก็ได้เกิดเหตุการณ์ครั้งสำคัญขึ้นในหมู่บ้าน ได้มีกลุ่มชาวนาจากบ้านป่าเหว ตำบลอุโมงค์ อำเภอมือง จังหวัดลำพูน รวม 300 คน ได้เข้ามาจับจองในเขตป่าน้ำจืดและกิ่งข้างเพื่อจะทำมาหากิน ชาวทุ่งยาวได้ประชุมกันเพื่อหามาตรการการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ในที่สุดได้ทำคำร้องไปยังอำเภอในวันที่ 25 กันยายน 2517 หลังเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้บ้านทุ่งยาวได้รับการกล่าวขวัญถึงในฐานะชุมชนที่มีการรักษาป่าโดยชุมชนมาโดยตลอด จากชัยชนะเกิดความภาคภูมิใจและมั่นใจต่อกฎเกณฑ์ของตนยิ่งขึ้น และมีการตัดสินใจขยายเขตป่าเป็นครั้งที่ 2 ในเวลาต่อมา กฎเกณฑ์การรักษาป่าถูกปรับให้เข้มงวดขึ้น อย่างไรก็ตาม ความเข้มงวดหรือไม่ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับผู้คุมกฎด้วย คือผู้ใหญ่บ้านและแก่ฝ่าย

ในปี 2520 หม่อมเจ้าภคสู กัญญา ผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูนในสมัยนั้น ได้ตกลงเลือกหมู่บ้านทุ่งยาว เป็นหมู่บ้านตัวอย่างในการอนุรักษ์ป่าไม้ ทั้งยังได้มอบถ้วยเกียรติยศ โดยนายอินทรีย์ จันทรสถิตย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในสมัยนั้นเป็นผู้มอบ นับแต่สมัยผู้ใหญ่บ้านเครื่อง พยัคฆลัก ผู้ใหญ่บ้านคนแรกจนกระทั่งถึงสมัยผู้ใหญ่บ้านทอน หมุดสัก ผู้ใหญ่บ้านคนที่ 8 การรักษาป่าโดยกฎเกณฑ์ของชุมชนได้มีการปรับเปลี่ยนตลอดมา จากการใช้อำนาจบารมีของผู้นำชุมชน ในการสร้างความยอมรับในการรักษาป่าอย่างไม่เป็นทางการ จนกระทั่งการออกกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการจากมติของที่ประชุมหมู่บ้าน ในปี 2527 โดยได้เพิ่มค่าปรับขึ้นเป็นต้นละ 100 บาท เพื่อให้ค่าปรับมีผลควบคุมได้จริง การปรับครั้งนี้ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมหมู่บ้าน

องค์กรชาวบ้านกับการรักษาป่าทุ่งยาว

อาจกล่าวได้ว่าจุดเริ่มของการรักษาป่าน้ำจืดในสมัยแรก เป็นเหตุผลเรื่องต้นน้ำลำธาร ดังนั้นองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงก็คือ องค์กรเหมืองฝาย หัวหน้าเหมืองฝายมี

หน้าที่ต้องรับผิดชอบในการรักษากฎเกณฑ์ชุมชนเกี่ยวกับป่าร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน ทั้งยังเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ทั้งมวลเกี่ยวกับป่าด้วย การสร้างเหมืองฝายได้มีขึ้นในปี 2461 โดยระดมแรงงานคนประมาณ 20 คน ทำการขุดลำเหมืองเป็นระยะทางหลายกิโลเมตร โดยใช้เวลากว่า 3 ปี เปลี่ยนผู้นำในการขุดถึง 3 คน ฝายลูกแรกจึงเกิดขึ้นขวางลำน้ำสาร พร้อมกับลำเหมืองเส้นน้อยใหญ่ที่ขุดเข้ามาในนาของสมาชิก มีผู้ใหญ่บ้านเครื่อง เป็นแก่ฝายคนแรก สัญญาเหมืองฝายฉบับแรกถูกเขียนขึ้นในสมัยนี้ โดยข้อตกลงของสมาชิก 43 คน ลงลายมือรับรอง เพื่อควบคุมระบบการจัดการและแบ่งปันน้ำให้เป็นธรรม รวมทั้งระบบการจัดสรรแรงงาน การลงโทษผู้ทำผิดกฎเหมืองฝาย การปรับเปลี่ยนกฎมีมาตลอด เพื่อความรัดกุมและสอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในระบบนี้คือแก่ฝาย ซึ่งได้รับการเลือกจากสมาชิก ไม่มีอายุการทำงานที่แน่นอน ถึงปัจจุบันมีแก่เหมืองทั้งสิ้น 10 คน

องค์กรเหมืองฝายกับการรักษาป่า

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหมืองฝายกับการรักษาป่าที่สำคัญอันหนึ่งก็คือ ระบบการจัดการเวรยามผลัดกันไปดูแลฝาย และดูแลป่า ที่เรียกว่า "ใจฝาย" โดยสมาชิกเหมืองฝายแต่ละคนจะต้องมีหน้าที่ไปใจฝายกันทุกคน คนละวัน ๆ ละ 2 รอบ เข้าและเย็นในทั้งรอบ เพื่อดูแลมิให้ฝายไฟไหม้ และมีให้ใครมาตัดไม้ในป่าน้ำจ๋า โดยจะมีไม้ไผ่ปล้องสำหรับใจฝายอยู่ 1 อัน ซึ่งจะลงชื่อสมาชิกผู้ใช้น้ำทุกคน ไม้ไผ่ปล้องนี้จะถูกเวียนไปทุกบ้านตามรายชื่อที่ปรากฏอยู่อยู่ที่บ้าน ไทหนักแสดงว่าถึงคราวที่สมาชิกคนนั้นต้องไป "ใจฝาย" แต่ยกเว้นแก่ฝายและล่าม การใจฝายเป็นกลไกที่สำคัญสำหรับการตรวจตรามิให้มีการตัดไม้ขึ้นในเขตป่าน้ำจ๋า เมื่อมีการตัดไม้ ผู้ที่ไปใจฝายจะมาแจ้งต่อแก่ฝาย ผู้ไปใจฝายจึงเป็นทั้งยามและพยานไปในตัว โดยที่แก่ฝายและผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ติดตาม สอบสวน และลงโทษผู้กระทำความผิด

ต่อมาได้มีการปล่อยครั้งบนต้นจามจุรีเพื่อหารายได้ให้กับเหมืองฝาย ซึ่งมีทั้งครั้งที่เป็นส่วนรวมและปัจเจก โดยแบ่งรายได้กัน องค์กรเหมืองฝายจึงเป็นองค์กรที่สัมพันธ์โดยตรงกับการรักษาป่า เพื่อรักษาแหล่งน้ำ รักษาแหล่งรายได้จากการปล่อยครั้ง โดยมีแก่ฝายเป็นผู้นำ และสมาชิกเหมืองฝายทุกคนนอกจากภาระหน้าที่ในการจัดการน้ำแล้ว ยังมีภาระหน้าที่ที่สำคัญในการดูแลรักษาป่าด้วย ความรับผิดชอบเป็นความรับผิดชอบร่วมกันทั้งชุมชน กฎเกณฑ์ที่จะออกมาบังคับก็ต้องมาจากที่ประชุมใหญ่ของหมู่บ้าน แม้ว่าองค์กรเหมืองฝายจะรับผิดชอบหลักก็ตาม เมื่อระบบเหมืองฝายได้เปลี่ยนไป เนื่องจากการสร้างเป็นฝายคอนกรีต มีความแข็งแรงถาวรกว่าของเดิม จึงไม่มีความจำเป็นต้องเสียเวลาในการดูแล ทั้งยังไม่ต้องซ่อมแซม การประชุม

เหมืองฝายจึงเหลือเพียง 1 ครั้งต่อปี ไม่จำเป็นต้องมีการประชุมเพื่อการแบ่งน้ำกันอีก เนื่องจากความเป็นมาตรฐานของท่อส่งน้ำ หน้าที่ของลุ่มฝายก็ลดลงเนื่องจากระบบ "เสียงตามสาย" เข้าทดแทน ถึงแม้กฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ของกลุ่ม การทำงานและแสดงความคิดเห็นร่วม ขององค์กรเหมืองฝาย จะมีการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไปก็ตาม แต่โดยกฎเกณฑ์เดิมยังคงมีหลักเหมือนเดิม ผู้ที่รับผิดชอบเรื่องปากคือ ชาวทุ่งยาวทุกคนด้วย เหตุผลที่นอกเหนือจากการอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร อย่างไรก็ตามองค์กรเหมืองฝายก็ยังคงเป็นองค์กรที่จัดการผลประโยชน์ของป่าอยู่เช่นเดิม

ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ¹¹

ป่าแห่งนี้มีพื้นที่รับน้ำ ที่มา 1,200 ไร่ โดยผ่านระบบเหมืองฝาย ผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยไร่ละ 70 ถึง ๆ ละ 40 บาท รวม 3,360,000 บาทต่อปี หลังฤดูทำน่ายังสามารถปลูกถั่วลิสง ผลผลิตต่อไร่ 40 ถึง ๆ ละ 40 บาท รวม 1,920,000 บาทต่อปี นอกจากนี้ยังมีน้ำหล่อเลี้ยงสวนลำไย ซึ่งให้ผลผลิตเฉลี่ย 500,000 บาทต่อปี ส่วนการเก็บหาของป่า เช่น หน่อไม้ มีรายได้รวม 10,000 บาทต่อปี ลำไม้ไผ่ 5,000 บาทต่อปี และชาวบ้านได้กินพื้นที่ป่าไม้ไว้ 200 ไร่ ใช้สำหรับตัดไม้เผาถ่านเพื่อใช้ภายในครัวเรือน ครอบครัพละ 6 ครัว ต่อปี ราคากระสอบละ 70 บาท เป็นเงิน 102,000 บาทต่อปี

รวมผลประโยชน์ที่สามารถตีเป็นเงินทั้งหมด 5,397,060 บาทต่อปี และที่ไม่สามารถตีเป็นตัวเงินได้อีกมาก (ทั้งใช้ภายในครัวเรือน เช่น นำมาประกอบอาหารประจำวัน และที่ไม่มีการเก็บตัวเลขไว้) เช่น การเก็บหาของป่ามาประกอบอาหารประจำวัน การเลี้ยงครั้งของกลุ่มเหมืองฝาย ป่าเป็นที่หากินและให้แหล่งน้ำแก่สัตว์เลี้ยง มีควาย 300 ตัว วัว 60 ตัว

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนในการรักษาป่า

รัฐได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับชุมชนในประเด็นของป่าไม้ตั้งแต่สมัยแรก โดยจะใช้อำนาจในการควบคุมทรัพยากรอย่างเข้มงวด ผ่านกลไกต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพนักงานป่าไม้ที่ใช้อำนาจโดยตรง หรือผ่านส่วนการปกครองของรัฐ จังหวัด อำเภอ ลงไปถึงผู้ใหญ่บ้าน

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

กรณีบ้านทุ่งยาว ผู้ใหญ่บ้านหนึ่งเป็นตัวแทนอำนาจรัฐ จะเป็นผู้รับนโยบายรัฐในการควบคุมป่าไม้ให้รัฐ แต่ในทางปฏิบัติผู้ใหญ่บ้านก็เป็นตัวแทนชาวบ้านด้วยเช่นกัน การเลือกที่จะใช้กฎเกณฑ์ชุมชนในการตัดสินใจและจัดระเบียบกันเอง เป็นสิ่งที่ยืนยันข้อเท็จจริงอันนี้ ภายใต้อำนาจรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากร และรัฐเป็นเพียงผู้วางมาตรการภายนอกทั่วไปทางนิตินัย ชาวทุ่งยาวเชื่อว่าตนเองมีความชอบธรรมในการเป็นเจ้าของป่าและเป็นผู้ที่จะรักษาป่าได้ดีที่สุด ภายใต้อำนาจของชุมชน เนื่องจากได้ทำการรักษาป่าแห่งนี้มานานหลายชั่วคนแล้ว ความรักและหวงแหนป่าจึงมีอยู่ในสายเลือดของชาวทุ่งยาวทุกคน

2.3) กรณีคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารของตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน¹²

ความเป็นมาของคณะกรรมการรักษาป่าไม้

ชุมชนในตำบลศิลาแลงนั้นเคยมีความอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประมาณ 30-40 ปีก่อน ซึ่งยังสามารถสังเกตเห็นความเขียวจีของป่าไม้และความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำได้อย่างชัดเจน แต่ต่อมาทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะเมื่อป่าไม้ถูกทำลายลงอย่างมาก ทั้งจากบุคคลในหมู่บ้านและคนนอกชุมชน ซึ่งทำให้เกิดความแห้งแล้งขึ้นทั่วไป และหากจะปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้ถูกทำลายอยู่ต่อไปเรื่อย ๆ ก็จะทำให้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตำบลศิลาแลงเลวร้ายลงมากยิ่งขึ้น จากข้อตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว ผู้นำชุมชนของตำบลศิลาแลง จึงได้พยายามที่จะหาทางป้องกันหารตัดไม้ทำลายป่าอย่างจริงจัง ผู้นำชุมชนที่มีบทบาทในเรื่องนี้ในระยะแรกได้แก่กำนันเมืองดี ปรีดาวงค์ กำนันของตำบลศิลาแลงในช่วงปี พ.ศ. 2510 - 2520 จากนั้นก็เป็นสมัยของกำนัน ธวัช ยิ่งฮิ้น ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีบทบาทในการจัดตั้งองค์กรในการป้องกันหารตัดไม้ทำลายป่าอย่างเป็นระบบมาตั้งแต่ปี 2520 จนองค์กรดังกล่าวนี้ความเข้มแข็งมีการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ และมีประสิทธิภาพซึ่งรู้จักกันในชื่อ "คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร" ตั้งแต่ปี 2528 จนกระทั่งปัจจุบัน

¹² จักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์, บทบาทหน้าที่ขององค์กรประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในจังหวัดน่าน, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,

พัฒนาการในการก่อตัวของคณะกรรมการชุดนี้ มีมาเป็นระยะ ๆ แต่ในระยะแรกเริ่ม ยังไม่มีรูปแบบขององค์กรและแนวปฏิบัติหรือระเบียบอย่างชัดเจนเท่าไรนัก จนกระทั่งปี 2522 จึงได้เริ่มออกระเบียบได้ชัดเจนขึ้น โดยเริ่มจากการห้ามชาวบ้านทำไร่เลื่อนลอย ซึ่งถือว่าเป็นต้นเหตุที่สำคัญของการตัดไม้ทำลายป่า และในปี 2528 ได้ออกระเบียบปรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายของชุมชนขึ้น และมีการตั้งกรรมการตรวจป่า ซึ่งในปัจจุบันเรียกกันว่า คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ซึ่งยังคงดำเนินมาอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าในบริเวณพื้นที่ของตำบลศิลาแลงได้อย่างแท้จริง อันเป็นผลทำให้สภาพป่าไม้ของตำบลศิลาแลงมีแนวโน้มที่จะกลับสู่สภาพสมบูรณ์ดังเดิม

โครงสร้างขององค์กร

คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารของตำบลศิลาแลง อำเภอป่า จังหัดน่าน ประกอบด้วย กำนันตำบลศิลาแลง เป็นประธาน และมีผู้ใหญ่บ้านของแต่ละหมู่บ้านเป็นกรรมการ ซึ่งถือว่าเป็นกรรมการในระดับตำบล ในขณะที่เดียวกันแต่ละหมู่บ้านก็จะมีคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ใหญ่บ้านของแต่ละหมู่บ้าน จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน รวมตัวกันเป็นกรรมการตรวจป่า โดยอยู่ในตำแหน่งคนละ 1 ปี ซึ่งจะเห็นว่าองค์กรของกรรมการรักษาป่าและต้นน้ำลำธารนี้มีทั้งในระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน ในระดับตำบลนี้ประกอบด้วย กำนันและผู้ใหญ่บ้าน จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการออกตรวจป่า รวมทั้งประสานงานกับสภาตำบลและระดับสูงกว่าอีกด้วย

อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธารนั้น อาศัยอำนาจซึ่งกำหนดโดยมติของสภาตำบลศิลาแลง ให้อำนาจในการกำหนดแนวปฏิบัติตลอดจนวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจป่า โดยให้กรรมการตรวจป่านี้มีการออกตรวจป่าอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนให้อำนาจในการจัดการกับผู้ละเมิดมติของสภาตำบล เกี่ยวกับเรื่องท่วพยากรป่าไม้หรือผู้ที่ลักลอบตัดไม้ทำลายป่า โดยวิธีการให้นำตัวส่งให้สภาตำบลหรือให้กำนันผู้ใหญ่บ้านของผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษต่อไป

ระเบียบข้อบังคับ

กรรมการรักษาป่าไม้ฯ ได้กำหนดระเบียบเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ และการดำเนินงานไว้ดังนี้

1. หากพบว่ามีกรณลักลอบตัดไม้ทำลายป่า คณะกรรมการตรวจป่าจะจัดซื้อผู้ที่ทำการตัดไม้แล้วส่งให้ผู้ใหญ่บ้านของผู้นั้น เพื่อดำเนินการลงโทษต่อไป ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการทำโทษไว้ดังนี้

- 1.1 กรณีตัดไม้ 1 ต้น ปรับต้นละ 50 บาท
- 1.2 หากกระทำผิดครั้งที่ 2 ปรับต้นละ 100 บาท
- 1.3 หากกระทำผิดครั้งที่ 3 ปรับต้นละ 500 บาท

อนึ่ง ตั้งแต่ออกระเบียบดังกล่าวมานี้ (ตั้งแต่ปี 2528) มีการปรับไปแล้ว 4 ราย และการลักลอบตัดไม้ทำลายป่านั้นลดไปมาก ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมเสียค่าปรับ คณะกรรมการจะนำเรื่องเสนอเจ้าหน้าที่ป่าไม้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

2. กรณีที่ราษฎรต้องการใช้ไม้เพื่อทำการปลูกและซ่อมแซมบ้านเรือน ก็อาจร้องขอต่อสภาตำบลได้ ซึ่งในการร้องขอแต่ละครั้งขอพร้อม ๆ กัน (หรือพิจารณาพร้อม ๆ นั้น) ได้ไม่เกิน 5 ราย และในการขออนุมัติแต่ละเดือนขอได้ไม่เกิน 1 ราย/หมู่บ้าน เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ก็จะมีการติดตามดูว่า ผู้ขอใช้น้ำไม้มาสร้างหรือซ่อมแซมบ้านตามที่ขอหรือไม่

3. การอนุมัติของสภาตำบลนั้น ได้วางแนวปฏิบัติไว้ว่าในแต่ละเดือน หรือเมื่อมีการประชุมสภาตำบลแต่ละครั้งจะอนุญาตให้ราษฎรตัดไม้ได้หมู่บ้านละ 1 ราย และจะอนุมัติไม่เกิน 3 ราย (3 หมู่บ้าน) ต่อการประชุมแต่ละครั้งเท่านั้น ทั้งนี้จะพิจารณาตามลำดับความจำเป็นของผู้ขอแต่ละคนเป็นสำคัญ

การประสานงาน

การประสานงานการดำเนินงานของคณะกรรมการทั้งในระดับตำบลและหมู่บ้าน อาศัยกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ ตลอดจนอาศัยสภาตำบลเป็นองค์กรหลักในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ รวมทั้งการกำหนดโทษของผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนมติของสภาตำบล ตลอดจนอาจใช้องค์กรของสภาตำบลเป็นหน่วยดำเนินการ ในการติดต่อขอความช่วยเหลือหรือขอความร่วมมือกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานในระดับสูงกว่าได้อีกด้วย

การปฏิบัติงาน

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการรักษาป่าและต้นน้ำลำธารนั้น จะกำหนดให้มีการปฏิบัติงานร่วมระหว่างกรรมการตรวจป่าแต่ละหมู่บ้าน โดยให้รวมกำลังกันออกทำการตรวจป่าอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง และการกำหนดการตรวจป่านั้นจะไม่มี การบอกล่วงหน้าหรือกำหนดแน่นอนตายตัว ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่ทำการลักลอบตัดไม้ทำลายป่ารู้ตัวเสียก่อน

ในการปฏิบัติกรรมากร่วมเพื่อตรวจป่าของกรรมการตรวจป่าในแต่ละหมู่บ้านจะรวมตัวกันออกเป็น 3 สาย ๆ ละ 10 คน เหตุที่ต้องมีการกำหนดให้มีกรรมการตรวจป่าสายละ 10 คนนี้ เพื่อประกันความปลอดภัยของคณะกรรมการและให้กรรมการดังกล่าวนี้สามารถดำเนินการหรือจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดกับผู้ละเมิดหรือลักลอบตัดไม้ทำลายป่าได้ดียิ่งขึ้น ในการออกตรวจป่าของคณะกรรมการนั้น จะไม่มีการนำเอาอาวุธ เช่น ปืน ติดตัวไปด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายหรือการข่มขู่ซึ่งอาจมีขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม ตามข้อเท็จจริงแล้วยังไม่เคยมีปัญหาในการปฏิบัติงานแต่อย่างใด รวมทั้งยังไม่เคยมีการต่อสู้หรือขัดขืนจากผู้ลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในขณะที่ตรวจพบ การตรวจป่าแต่ละครั้ง จะใช้วิธีการเดินสำรวจรอบ ๆ พื้นที่ป่าไม้ของตำบลศิลาแลง ซึ่งมักเริ่มออกเดินทางตั้งแต่เวลา 9.00 น. จนกระทั่งถึงเวลา 15.00 น. จึงเดินทางกลับ ซึ่งนับว่าเป็นความเสียสละของกรรมการชุดนี้เป็นอย่างมาก เพราะจะต้องเดินทางด้วยเท้าทั้งวันและต้องหยุดการประกอบอาชีพไป 1 วันเต็ม ๆ อีกด้วย

2.4) กรณีป่าปดของชาวบ้านห้วย ตำบลห้วยคำ อำเภอราษีไศล จังหวัดศรีสะเกษ¹³

การดำเนินชีวิตของชุมชนชนบทจะมีคติความเชื่อในเรื่องผีสร้างเทวดาและพลังเหนือธรรมชาติ ซึ่งเป็นอำนาจที่อยู่เหนือการควบคุมของมนุษย์ และความเชื่อในเรื่องเหล่านี้ถือว่าเป็นคติความเชื่อทางศาสนาอย่างหนึ่งที่เรียกว่าลัทธิการถือผีสร้างเทวดา (ANIMISM)

¹³ วิญญู จำรัสพันธ์ และคณะ, ป่าชุมชนในประเทศไทย, ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาศูนย์ชุมชน, กรมป่าไม้

ลัทธินี้มีความเชื่อว่า ผีसा่ง เทวดา ปีศาจ เทพเจ้า และวิญญาณ เป็นพลังเหนือธรรมชาติซึ่งมีพฤติกรรม บุคลิกภาพ อารมณ์ ความรู้สึก ความตั้งใจเหมือนกับมนุษย์ทั่วไป พลังเหนือธรรมชาติเหล่านี้อาจสิงสถิตย์อยู่ในต้นไม้ ภูเขา แม่น้ำ ในตัวสัตว์หรือแม้แต่ในตัวมนุษย์ได้ มนุษย์สามารถติดต่อกับพลังเหนือธรรมชาติเหล่านี้โดยผ่านพิธีกรรม และการที่จะให้พลังเหนือธรรมชาติช่วยคลี่คลายในสิ่งที่มนุษย์ขอได้ด้วยการใช้เวทย์มนต์คาถา คำบอกกล่าว คำสวดอ้อนวอนต่าง ๆ ซึ่งอาจถือว่าเป็นสิ่งที่มนุษย์ใช้เพื่อควบคุมพลังเหนือธรรมชาติ เพื่อให้ช่วยทำให้มนุษย์ได้ในสิ่งที่ต้องการ

ชาวอีสานก็เช่นกัน ที่ชุมชนส่วนใหญ่มีคติความเชื่อในเรื่องผีสา่ง เทวดามาตั้งแต่โบราณ เมื่อชาวอีสานเข้าไปตั้งหมู่บ้านถิ่นฐานเพื่อประกอบการทำมาหากินอยู่ ณ ที่ใด ก็มักจะเลือกพื้นที่ป่าที่เห็นว่าเหมาะสม จัดตั้งพระภูมิบ้านหรือ "ปู่ตา" ขึ้น จากนั้นก็จะทำพิธีเชิญผู้ "เจ้าปู่เจ้าตา" มาสิงสถิตย์เพื่อปกป้องรักษาหมู่บ้านให้มีความปลอดภัยและให้ได้ผลผลิตอยู่ดีกินดี ซึ่งในแต่ละปี ชาวบ้านจะจัดพิธีเช่นไหว้เรียกว่าพิธี "เลี้ยงปู่ตา" ขึ้น เป็นการขอบคุณที่ปู่ตาได้ช่วยให้ชุมชนของเขานั้นอยู่ดีมีสุข และจากการที่ตั้งของศาลปู่ตานั้นเป็นบริเวณที่มีต้นไม้ใหญ่หนาทึบ ชาวบ้านจึงให้ความเกรงกลัวไม่กล้าเข้าไปตัดไม้ เพราะเกรงว่าผีปู่ตาจะโกรธและลงโทษให้ได้รับภัยพิบัติหรือความเดือดร้อนต่าง ๆ จากคติความเชื่อของชาวอีสานในเรื่องผีปู่ตานี้ จึงมีส่วนอย่างสำคัญยิ่งในการอนุรักษ์ป่าไม้ไว้ กรณีป่าปู่ตาของชาวบ้าน บ้านห้วย อำเภอรามัน จังหวัดศรีสะเกษ จึงเป็นบทบาทของคติความเชื่อ พื้นบ้านอย่างหนึ่งที่มีผลอย่างสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน

ประวัติและสภาพทั่วไปของหมู่บ้าน

กำเนิดของบ้านห้วยอันที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเกิดขึ้นเนื่องจากการอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานของชาวลาว ส่วย เขมร เมื่อประมาณ 150 ปี มาแล้ว โดยผู้อพยพเหล่านั้นได้นำเอาว่านชนิดหนึ่งมาปลูกรอบหมู่บ้าน ชาวบ้านจึงเรียกบริเวณนี้ว่า "บ้านห้วย" ซึ่งเมื่อได้ทำการตั้งถิ่นฐานที่นั่นแล้ว ชาวบ้านได้ร่วมกันสร้างศาลปู่ตาขึ้น เพื่อเป็นหลักบ้าน โดยเชิญผู้เข้าทรงมาทำพิธีเพื่อเลือกพื้นที่สร้างศาลปู่ตา ซึ่งปัจจุบันคือบริเวณศาลปู่ตาของบ้านห้วย หมู่ 2 จากนั้นก็ทำการอัญเชิญผีปู่ตาจากดอนปู่ตาเมืองคงมาสิงสถิตย์ แต่ปู่ตาไม่ยอมมาแต่ได้ให้ผีลูกเลยและลูกสาวพร้อมด้วยทหารอีก 4 นาย มาอยู่ที่บ้านห้วยแทน เมื่อเสร็จพิธีแล้วก็ทำการเลือกเจ้าของหมู่บ้านขึ้นให้เป็นผู้ดูแลรักษาศาลปู่ตา และติดต่อกับปู่ตา

บ้านห้วย เป็นหมู่บ้านที่มีขนาดใหญ่ แยกออกเป็น 2 หมู่ คือ บ้านห้วย หมู่ 1 และ บ้านห้วย หมู่ 2 สำหรับกรณีที่จะกล่าวนี้คือบ้านห้วย หมู่ 2 ซึ่งมีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 109 ครัวเรือน มีประชากร 657 คน เป็นเพศชาย 341 คน และหญิง 316 คน มีโรงเรียน 1 โรงเรียน 1 แห่ง ภายในหมู่บ้านมีรถยนต์โดยสารวิ่งระหว่างบ้านห้วยกับอำเภอราษีไศล ระยะทาง 4 กิโลเมตร สภาพถนนเข้าสู่หมู่บ้านเป็นถนนลูกรังใช้ได้ตลอดปี ปัจจุบันภายในหมู่บ้านมีไฟฟ้าใช้แล้ว

ลักษณะที่ตั้งของบ้านห้วยและบริเวณที่ตั้งของศาลปู่ตา มีลักษณะสูงเป็นเนิน คล้ายหลังเต่า ลาดเอียงไปรอบหมู่บ้าน บริเวณเนินสูงจากที่ราบประมาณ 3-5 เมตร บริเวณทางทิศใต้ของหมู่บ้านจะเป็นเนินทอดยาวต่อกับศาลปู่ตาของหมู่บ้าน ลักษณะที่เห็นได้เด่นชัดของพื้นที่บ้านห้วยและหมู่บ้านใกล้เคียงในแถบนี้ทั้งหมดคือ มีดอนปู่ตาอยู่เป็นหย่อม ๆ (เนื่องจากป่าปู่ตาอยู่บนเนิน บางครั้งจึงเรียกว่าดอนปู่ตา) ซึ่งหากมองจากระยะไกลแล้วจะเห็นเป็นทรงพุ่มของต้นไม้ที่สูงตระหง่าน ไปด้วยต้นไม้ที่อยู่รอบบริเวณหมู่บ้าน

ต้นไม้พันธุ์ไม้บริเวณดอนปู่ตาพื้นที่ประมาณ 200 ไร่ แยกประเภทได้เป็น ไม้ชั้นบน ซึ่งเป็นไม้ยืนต้นที่มีขนาดลำต้นสูงใหญ่ ประกอบไปด้วย ยางขาว กระบาก นะยอม ตะเคียนพยุง โดยไม้ยางจะเป็นพันธุ์ไม้ที่มีอยู่มากที่สุดในพื้นที่ดอนปู่ตา ซึ่งไม้เหล่านี้ชาวบ้านสันนิษฐานว่าคงจะมีอายุกว่า 200 ปี เนื่องจากผู้สูงอายุของหมู่บ้านที่มีอายุ 90 ปี เล่าว่า เมื่อพ่อแม่ของตนมาตั้งหมู่บ้านก็ได้พบเห็นต้นไม้เหล่านี้มาก่อนแล้ว ถัดจากไม้ชั้นบนเป็นไม้ชั้นกลางประกอบด้วย ต้นตะแบก แต่ ร้อย หมากร่อม ไม้พวกหมาก เข็ม ประดู่ ไม้ทับ หวี มะม่วงป่า สะแบง ต้นช่อยจะเป็นต้นไม้ที่มีอยู่มาก โดยเป็นอาหารของลิงที่อาศัยอยู่ในเขตปู่ตาแห่งนี้ และ ไม้ชั้นล่างประกอบด้วย สบาย เสือ หักขี้ ต้นค่อมเล็ก นมวัว ต้นฝั่วน เครือเขาปอก เครือชูด ต้นเล็บแมว หนามปลาตัก เครือมันป่า เครือเข็ง เครือหม่วย ต้นค้างคาว ต้นสั้น ต้นหมากแตก ต้นอีปุก อีลอก และอื่น ๆ พันธุ์ไม้ชั้นล่างนี้จะเติบโตอยู่กระจัดกระจายสลับกันไป บริเวณที่หนาแน่นและเป็นทรงพุ่มมากได้แก่ บริเวณใกล้ที่ตั้งศาลปู่ตา

เนื่องจากบริเวณดอนปู่ตาบ้านห้วย เป็นป่าที่มีต้นไม้ชนิดต่าง ๆ ขึ้นหนาแน่น จึงมีสัตว์ป่าหลายชนิดอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะลิงแล้วถือเป็นเอกลักษณ์อย่างหนึ่งของบ้านห้วย จากความอุดมสมบูรณ์ของป่าซึ่งเต็มไปด้วยพืชพันธุ์นานาชนิด ชาวบ้านจึงได้เก็บกินเป็นอาหาร เช่น ใบหน้านาง อีลอก อีปุก เห็ดปลวก ฯลฯ ป่าบริเวณดอนปู่ตาจึงเป็นแหล่งอาหารธรรมชาติที่ชาวบ้านห้วยได้รับประโยชน์มาเป็นเวลานาน นอกจากนี้ยังได้ใช้ไม้แห้ง

จากดอนปุตามาใช้เป็นประโยชน์การหุงต้มด้วย และจากการที่บ้านหว่านมีลิงอยู่เป็นจำนวนมากนี้ ทำให้ดอนปุตานี้กลายเป็นสถานที่สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจ ดอนปุตากับลิงบ้านหว่านจึงเป็นที่รู้จักของนักศึกษารจากอำเภอและจังหวัดต่าง ๆ การเข้ามาเที่ยวชมลิงทำให้ชาวบ้านเกิดมีรายได้พิเศษเพิ่มขึ้นจากการขายอาหาร ขนม และอาหารลิง ซึ่งนักศึกษารมักจะซื้อให้ลิงด้วย

จากการที่ชาวบ้านหว่านได้รับประโยชน์จากป่าดอนปุตานี้ ชาวบ้านจึงมีความเชื่อว่าตนมีความชอบธรรมในการเป็นเจ้าของป่าแห่งนี้ ประกอบกับความเชื่อในความศักดิ์สิทธิ์ของปุตานี้ ซึ่งถือเป็นหลักบ้านของหมู่บ้าน ชาวบ้านหว่านส่วนใหญ่จึงช่วยกันดูแลรักษาดอนปุตานี้โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของทุก ๆ คน การเข้าไปใช้ประโยชน์ในป่าไม่ว่าจะเป็นการเก็บเศษไม้มาทำฟืน หาเห็ด พันธุ์ไม้ สัตว์ป่าบางชนิดต่าง ๆ หรือไม่ เหล่านี้ชาวบ้านที่เข้าไปจะต้องขออนุญาตจากปุตาก่อน โดยกล่าวคำขอว่า "ลูกหลานขอไม้แห้ง ๆ (...หรืออื่น ๆ ที่ต้องการ) เพื่อใช้ในการทำฟืน" เป็นต้น การจะตัดไม้ใหญ่จะทำได้แต่เฉพาะจำ (คนทรง) ซึ่งก็ต้องกล่าวขออนุญาตจากปุตานี้ และไม้ที่ได้มานี้จะนำไปใช้ได้เฉพาะงานที่เป็นของส่วนรวม เช่น การตัดต้นคะเดียนที่ตายแล้วมาสร้างศาลา ดังนี้ เป็นต้น

การดำเนินการจัดการป่า

การจัดการและการดูแลรักษาดอนปุตานี้ จะดำเนินการโดยกลุ่มกรรมการหมู่บ้าน และกลุ่มผู้อาวุโส โดยจะช่วยกันสอดส่องดูแลมิให้มีการลักลอบตัดไม้ในบริเวณดอนปุตานี้ หากปรากฏว่ามีการลักลอบตัดไม้ขึ้น ผู้ใหญ่บ้านและผู้อาวุโสจะเรียกผู้ลักลอบตัดไม้มาทำการสอบสวนและพิจารณาโทษ โดยจะทำการปรับเป็นเงินตามที่กลุ่มเห็นสมควร และปรับใหม่เป็นไก่หรือเหล่านำไปถวายปุตานี้เพื่อเป็นการขอขมาและจะต้องปลุกต้นไม้ทดแทนตามจำนวนที่ตัดไปด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถจับตัวผู้กระทำผิดได้ ผู้อาวุโสจะทำการอัญเชิญปุตามาให้เข้าสิงจำ (คนทรง) เพื่อบอกให้รู้ว่าใครเป็นผู้ขโมยตัดไม้ ซึ่งจากการกระทำผิดดังกล่าวนี้ทำให้ชาวบ้านเกิดการเกรงกลัวดอนปุตานี้ไม่กล้าขโมยตัดไม้ และหากว่าผู้ถูกกล่าวหาปฏิเสธไม่ยอมรับผิด ก็จะถูกส่งตัวให้เจ้าพนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป

จากความเป็นอยู่และคติความเชื่อของชาวบ้านหว่านดังกล่าว เป็นผลทำให้สามารถรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ได้ถึงกว่า 200 ไร่ สภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้านหว่านมีฐานะทางเศรษฐกิจดี เนื่องจากป่าไม้ที่รักษาไว้นั้น อุดมสมบูรณ์ไปด้วยพันธุ์ไม้ต่าง ๆ ซึ่งชาวบ้านสามารถเก็บกินได้ตลอดปี และยังสามารถเก็บนำมาขายเป็นรายได้เสริมอีกด้วย

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว การจัดการป่าโดยชุมชนจึงเป็นวิวัฒนาการของชุมชนเอง ภายใต้อาณาเขตความต้องการใช้ประโยชน์ของราษฎรในท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ป่า โดยมีอิทธิพลของความเชื่อ ประเพณีนิยมในแต่ละท้องถิ่นเป็นตัวเสริม ส่งผลต่อรูปแบบของการจัดการที่จะใช้ประโยชน์ ต่อพื้นที่ที่อยู่ใกล้ชุมชนนั้น

ในท้องที่ต่าง ๆ ของชนบทไทย ความเชื่อซึ่งราษฎรมีต่อป่าไม้ได้สร้างเรื่องราวต่าง ๆ ขึ้นมากมาย ซึ่งสามารถเล่าต่อกันมาหลายชั่วคน อย่างไรก็ตามในท้องที่ต่าง ๆ ของประเทศไทยสามารถที่จะเห็นป่าซึ่งราษฎรได้ยึดถือไว้เป็นป่าของหมู่บ้าน อันเป็นที่ยึดเหนี่ยวน้ำใจของราษฎรในหมู่บ้านดังกล่าว อาจจะเก็บรักษาไว้เพื่อเป็นป่าช้า หรือเป็นที่อยู่ของบรรพบุรุษ เช่น ที่ป่าปูลาหลายแห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และป่าเหวหรือป่าช้าในภาคเหนือ พื้นที่บางแห่งได้ถูกรักษาไว้เพื่อเป็นแหล่งน้ำใช้ของหมู่บ้าน จากความเชื่อถือเหล่านี้ได้เป็นส่วนรักษาสภาพป่าในพื้นที่บางแห่งให้ยืนยาวตลอดมา โดยไม่ได้รับผลกระทบใด ๆ จากการลักลอบตัดฟันไม้ หรือการบุกรุกเพื่อเปิดป่า สภาพป่าในพื้นที่เหล่านี้ได้ถูกรักษาไว้ด้วยความหวงแหนของราษฎร และเชื่อว่าป่าชุมชนแห่งนั้นเป็นทรัพย์สินส่วนรวม ซึ่งราษฎรทุกคนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปแสวงประโยชน์ได้ ภายใต้อาณาเขตซึ่งเกี่ยวข้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชนเป็นฐานรองรับแนวความคิดเกี่ยวกับการมีพื้นที่ป่าสำหรับหมู่บ้านซึ่งเกิดขึ้นมีมานาน โดยไม่มีหลักฐานยืนยันแน่นอนว่าได้เกิดขึ้นเมื่อใด

จากการที่ชุมชนสามารถรักษาป่าไม้เอาไว้ได้ดังกล่าวนี้ ได้สอดคล้องกับแนวความคิดในเรื่องป่าไม้สังคมหรือป่าชุมชน เนื่องจากลักษณะของการดำเนินการของชุมชนเป็นการดำเนินการของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือประชาชนเป็นผู้ริเริ่มจัดการ และได้ประโยชน์ อันเป็นลักษณะของการที่ประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดการป่าโดยแท้ ซึ่งก่อให้เกิดผลดีทั้งในด้านระบบการปกครอง เศรษฐกิจระดับชาวบ้าน ระบบนิเวศน์ วิทยา และที่สำคัญสามารถช่วยประหยัดเงินงบประมาณในการดำเนินการรักษาป่า ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2524 เนื่องในพระราชวโรกาสเสด็จพระราชดำเนินเปิดการสัมมนา การพัฒนาการเกษตรภาคเหนือ ณ สำนักงานเกษตรภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้ัญเชิญไว้แล้วในบทที่ 1

2.5 กรณีป่าชุมชนชายเลนบ้านทุ่ง-แหลมไทร ต.เขาไม้แก้ว อ.สิเกา จ.ตรัง¹⁴

ความเป็นมา

บ้านทุ่ง-แหลมไทร ต.เขาไม้แก้ว อ.สิเกา จ.ตรัง เป็นหมู่บ้านชาวประมงซึ่งเป็นชาวประมงขนาดเล็กหรือชาวประมงพื้นบ้าน หากินอยู่ในบริเวณชายฝั่งและทำการผลิตเพื่อพึ่งตนเองเป็นหลัก

ที่ตั้งหมู่บ้านมีลักษณะเป็นแหลมยื่นออกไปในทะเล โดยข้อเท็จจริงแล้วพื้นที่หมู่บ้านเป็นเกาะริมทะเลที่ด้านหนึ่งเป็นแหล่งและด้านที่ติดกับแผ่นดินใหญ่กั้นกลางอยู่ด้วยคูคลองน้ำเค็ม ในบริเวณเกาะนี้ยังเป็นที่ตั้งของชุมชนอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงและมีประวัติศาสตร์ร่วมกับบ้านทุ่ง-แหลมไทร อีกคือหมู่บ้านแหลมมะขาม และหมู่บ้านบางค่างควา

ระหว่างหมู่บ้านทั้ง 3 นี้ เชื่อมต่อกันอยู่ด้วยแนวเขตป่าชายเลนประมาณ 3,000 ไร่ อันเป็นอยู่อาศัยของชาวบ้านประมาณ 2,000 คน

ประวัติศาสตร์ของชุมชนแห่งนี้ เริ่มต้นขึ้นเมื่อประมาณ 200 ปีที่ผ่านมา ชนกลุ่มแรกที่มาตั้งถิ่นฐานอยู่ที่บ้านทุ่ง-แหลมไทร เป็นชาวมุสลิมที่อพยพมาจากหมู่เกาะสังกาวิ ปีนัง ไทรบุรี ในเขตประเทศมาเลเซียปัจจุบัน เดินทางโดยทางเรือล่องมาตามแนวชายฝั่งทะเลอันดามัน กลุ่มชนกลุ่มนี้มีความรู้ความชำนาญในการเดินเรือและทำมาหากินในทะเลมาก การมาตั้งถิ่นฐานครั้งแรกเห็นกระจุกตัวอยู่ที่บริเวณปลายแหลมซึ่งเป็นที่ที่สะดวกในการจอดเรือและออกทะเล ต่อมาชุมชนจึงค่อยขยายมายังแหลมมะขามและบางค่างควา

¹⁴ ตัดแปลงมาจากกรณีศึกษา เรื่องการพิทักษ์ป่าชายเลนของชาวบ้านแหลมไทร, แหลมขาม, บางค่างควา อ.สิเกา จ.ตรัง, โดยสุวิทย์ มาตยาอนุมัติ และชาคริต ฤทธิมนตรี, เอกสารประกอบการสัมมนาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในเขตพื้นที่ป่า เล่มที่ 4 แนวทางการพัฒนาป่าชุมชน/ป่าเอกชน, สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2532.

แต่เดิมการทำมาหากินหลักของชาวบ้านคือการทำประมงชายฝั่ง ไม่มีภาคเกษตรเพาะปลูก การบริโภคสินค้าเกษตร ชาวบ้านจะนำปลาแห้งไปแลกกับชุมชนเกษตรกรรมบนแผ่นดินใหญ่

จนถึงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณ พ.ศ. 2445-2485 มีกลุ่มคนจีนเข้ามาทำประมงโดยใช้โป๊ะและทำเปลือกไม้แสมเพื่อใช้ข้อมผ้า เพื่อล่าปลาแห้งและเปลือกไม้ไปขายต่างประเทศ ทำให้ชาวบ้านหันมารับจ้างทำงานในกิจการนี้กันเกือบทั้งหมด แรงจูงใจที่ทำให้หันมาทำงานรับจ้างก็คือ นายทุนจะให้บริการอาหาร ข้าวสาร เสื้อผ้า ทำให้ชาวบ้านไม่ต้องนำปลาแห้งไปแลกสินค้าเหล่านี้บนแผ่นดินใหญ่

ปี พ.ศ. 2486 มีนักลงทุนเข้ามาตั้งโรงงานเผาถ่าน (บริเวณหมู่บ้านแหลมมะขาม) ชาวบ้านจึงหันมาทำงานที่นั่นในช่วงเวลานี้มีการอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานเพื่อทำงานในโรงงานเผาถ่าน ปี พ.ศ. 2490 ผู้คนอพยพเข้ามาแหลมมะขามมากขึ้น ในยุคนี้กิจการประมงของชาวจีนเปลี่ยนเครื่องมือจับสัตว์น้ำมาเป็นแบบล้าสมัย กล่าวคือ ใช้ฉวนลาก ฉวนรุน ระเบิด ทำให้สัตว์น้ำวัยอ่อนที่เข้ามาหลบภัยหากินตามลำคลองที่เชื่อมต่อกับทะเลหมดไปอย่างรวดเร็ว ชาวบ้านที่เป็นชาวประมงพื้นบ้านซึ่งใช้เครื่องมือแบบง่าย ๆ จึงจับสัตว์น้ำซึ่งเป็ อาชีพหลักได้ยาก และได้ปริมาณลดลงมากยิ่งขึ้น และจากกิจการเผาถ่านที่ได้ทำเป็นธุรกิจอย่างเป็นล่ำเป็นสัน จึงทำให้สภาพป่าชายเลนเสื่อมโทรมลง

ขบวนการฟื้นฟูป่าชายเลน

การเกิดขึ้นของกิจกรรมฟื้นฟูป่าชายเลนของชาวประมงพื้นบ้าน เป็นรูปกิจกรรมหนึ่งที่ชาวบ้านคิดหาทางเลือกให้กับชุมชน การก่อตัวขึ้นของกิจกรรมสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการคือ

1) การลดลงของสัตว์น้ำทะเล กุ้ง หอย ปู ปลานานาชนิดไปป่าชายเลน และชายฝั่งทะเลของหมู่บ้าน อันเป็นแหล่งอาหารและสินค้าสำคัญของชาวบ้านหายาก ชาวบ้านต้องใช้เวลาในการจับสัตว์น้ำนานขึ้น สัตว์น้ำที่จับได้มีขนาดเล็กลง ปริมาณน้อยลง สัตว์น้ำหลายชนิดสูญพันธุ์ไปแล้ว เช่น ปลาปากเม่น ปลาดุกกึ่ง ปลาดูมพุก

2) การลดจำนวนลงของป่าชายเลน ไม้โกงกางใบใหญ่ โกงกางใบเล็ก แสม ตะบูนดำ ตะบูนขาว พังกาหัวสุม ไม้ไต่ต้วดำ ฯลฯ นับว่าเป็นพันธุ์ไม้ที่มีความสำคัญโดยตรงต่อชาวประมงพื้นบ้าน นำมาใช้สร้างที่อยู่อาศัย, เครื่องมือประกอบอาชีพ เช่น เรือ โพงนาง

ไซ ฯลฯ นำมาใช้เป็นเชื้อเพลิง ปัจจุบันไม้เหล่านี้หายากมีขนาดเล็กลง บางชนิดสูญหายไปจากป่า

3) ผลจากการกำหนดเขตการใช้พื้นที่ป่า ตามมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 15 ธันวาคม 2530 มีมติให้กำหนดการแบ่งพื้นที่ป่าออกเป็น 3 ส่วน คือ เขตหวงห้ามหรือเขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าสัมปทาน และเขตเศรษฐกิจ ข. ซึ่งมักเป็นพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ผลจากมติดังกล่าวกระทบต่อชาวบ้านคือ จากเดิมจะมีป่าชุมชนซึ่งชาวบ้านนำมาใช้สอยได้ พอกำเนิดเขตขึ้นมา ป่าใช้สอยของชาวบ้านก็กลายเป็นป่าเศรษฐกิจ ก. ซึ่งจะต้องขอสัมปทานจากรัฐจึงจะใช้ประโยชน์ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ผลก็คือ มีนายทุนเข้ามาทำนาถุ์ในเขตเศรษฐกิจ ก., ข. อันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการรุกทำลายป่าชายเลนมากยิ่งขึ้น

จากปัจจัยทั้ง 3 ข้อ ทำให้ขบวนการฟื้นฟูป่าชายเลนของชาวบ้านเกิดขึ้น ดังที่ผู้นำชาวบ้านคนหนึ่งให้รายละเอียดไว้ว่า "เป็นความไม่รู้ของพวกเราที่ได้ทำลายป่าพวกนี้เพื่อที่จะขายให้ได้เงินมาเลี้ยงครอบครัว เมื่อก่อนนี้พวกเราเกือบทุกครอบครัวหากินจากการตัดไม้ฟังกาขายหลุมถ่าน ไม่มีขนาดใหญ่เลย มีสัตว์ป่าและสัตว์น้ำชุม... เราจำเป็นจะต้องเร่งปลูกในพื้นที่เสื่อมโทรมและหยุดทำลาย เพราะคิดว่ามันเป็นป่าของหมู่บ้านที่โตรมถึงขนาดแล้ว ต่อไปเราจะลำบากมากกว่านี้ ป่าฟังกาและทะเล คือที่ทำมาหากินของพวกเราเอง"

"ความคิดในเรื่องปลูกซ่อมและรักษาป่าชายเลนของหมู่บ้าน เริ่มมานานแล้วก่อนปี 2529 เราได้บอกกล่าวกับคนงานของหลุมถ่าน ไม้ให้เข้ามาตัดฟันไม้ในเขตป่าเลนรอบหมู่บ้าน แต่ไม่ค่อยจะได้ผลนักซึ่งก็เป็นเรื่องที่ถูกคนหน้าใจ พยายามที่จะคิดหาวิธีการที่จะรักษาป่านี้เอาไว้ เราคิดว่าถ้าทำได้โดยลำพังชาวบ้านเองคงจะเกินกำลังพวกเรา จึงได้นำโครงการฟื้นฟูป่าชายเลนเสนอหน่วยราชการ"

จากจิตสำนึกของชาวบ้านดังกล่าว จึงควรที่จะได้ให้การสนับสนุนให้ชาวบ้านในท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการปลูกฟื้นฟู ดูแลรักษา และจัดการใช้สอยทรัพยากรอย่างยั่งยืนตลอดกาล

3. การจัดการป่าชุมชนของรัฐ

3.1 ป่าชุมชนในรูปของโครงการหมู่บ้านป่าไม้

การจัดหมู่บ้านป่าไม้ของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นการจัดการโดยนำเอากิจการด้านป่าไม้เข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาชนบท เพื่อปรับปรุงบริเวณป่าเสื่อมโทรมให้ฟื้นคืนสู่สภาพเดิม และดำเนินการจัดระเบียบของชุมชนในเขตป่าเพื่อให้ทั้งคนและป่าไม้อยู่ร่วมกันได้โดยมีผลกระทบที่น้อยที่สุด

การดำเนินการจัดหมู่บ้านป่าไม้¹⁵

การจัดหมู่บ้านป่าไม้ในประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2518 โดยเริ่มขึ้นครั้งแรกจำนวน 21 โครงการ ในท้องที่ป่าไม้เขตต่าง ๆ ซึ่งได้รับการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของราษฎรและหน่วยราชการต่าง ๆ ตลอดจนมาปรากฏว่าได้มีการจัดหมู่บ้านป่าไม้ขึ้นในปัจจุบัน 3 ลักษณะ ดังนี้

1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้

โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ เป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 ภายใต้การดำเนินงานของกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อแก้ปัญหาราษฎรที่ทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่งแน่นอน โดยถูกต้องตามกฎหมายพร้อมกับการปลูกฟื้นฟูป่า สำหรับเป็นแหล่งไม้ใช้สอยและรักษาความสมดุลของธรรมชาติ ซึ่งได้ดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2518 เป็นต้นมา โดยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ดังนี้

¹⁵ วินัย โสภณวัตร, "โครงการจัดหมู่บ้านป่าไม้ของกรมป่าไม้", เอกสารประกอบการสัมมนาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในเขตพื้นที่ป่า เล่มที่ 4 แนวทางการพัฒนาป่าชุมชน/ป่าเอกชน, สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี, 2532.

วัตถุประสงค์

การดำเนินงานตาม โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้
มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อดำรงรักษาสภาพป่าในบริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ สำหรับเป็นแหล่งผลิต ไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งป้องกันสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของประเทศไทยในระยะยาว และสม่ำเสมอตลอดไป
2. เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในบริเวณต้นน้ำลำธาร และบริเวณที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรมในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้ถูกบุกรุกทำลายแล้วถางจนมีสภาพเสื่อมโทรม และมีอาจเห็นคืนตัวกลับสู่สภาพป่าดั้งเดิมตามธรรมชาติในเร็ววัน ให้กลับคืนสู่สภาพป่าดั้งเดิมโดยเร็ว
3. เพื่อจัดที่ดินให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ทำกิน และผู้ที่เข้าไปบุกรุกทำกิน กระจัดกระจายอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้มีที่อยู่ที่ทำกินรวมเป็นแหล่งหลักเพื่อความสะดวกในการให้บริการด้านต่าง ๆ โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
4. เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายแล้วถางพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมิให้ขยายตัวต่อไป

หลักการ

การดำเนินงานตาม โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ตามนโยบายมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 โดยจัดในบริเวณป่าสงวนซึ่งเสื่อมโทรม และไม่เป็นต้นน้ำลำธาร โดยมีหลักการดังนี้

1. จัดให้ราษฎรที่ทำกินอยู่ในบริเวณป่ามาอยู่ในบริเวณเดียวกัน นอกเขตต้นน้ำลำธาร โดยรวมกันเป็นกลุ่ม มีหัวหน้าและคณะกรรมการของกลุ่ม โดยคัดเลือกกันเอง และบริหารงานกันเอง
2. รัฐจะจัดที่ดินให้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ โดยมีให้กรรมสิทธิ์ แต่ให้สิทธิครอบครองตกถึงทายาทโดยชอบธรรมได้ เป็นการถาวรตลอดไป เพื่อป้องกันมิให้นายทุนเข้ามาครอบครองกว้านซื้อ ครอบครัวเหล่านี้กรมป่าไม้จะออกใบอนุญาตชั่วคราวให้เข้าอาศัยในเขตป่าสงวนได้ และจัดตั้งในรูปหมู่บ้านป่าไม้ โดยวิธีชักชวนและชี้แจงให้ราษฎรเข้าเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ
3. ในเขตหมู่บ้านป่าไม้ กรมป่าไม้ และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจะช่วยเหลือราษฎรในด้านการพัฒนาอาชีพที่เหมาะสม รวมทั้งการจัดหาแหล่งน้ำที่เหมาะสม การสร้างทางลำเลียง การสร้างโรงเรียนและสถานอนามัย สิ้นเชื้อเพื่อการเกษตร ตลอดจนจนใน

ด้านการจำหน่ายผลิตผล และในด้านที่อยู่อาศัยด้วย

4. ในบริเวณรอบ ๆ หมู่บ้านป่าไม้ รัฐจะจ้างแรงงานจากหมู่บ้านป่าไม้ ให้ปลูกต้นไม้ใหม่ในอัตราค่าจ้างที่เป็นธรรม

5. ในระยะต่อไป เมื่อหมู่บ้านป่าไม้ตั้งตัวได้ และมีความเป็นนิคมแน่นหนาแล้ว ก็จะแปรสภาพเป็นสหกรณ์การเกษตรต่อไป ในความอุปถัมภ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และจะได้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับสมาชิกสหกรณ์ทั่วไป โดยกรมป่าไม้จะออกใบอนุญาตให้เข้าเนื้อที่ป่าระยะยาวตามความจำเป็นแก่สหกรณ์การเกษตร

2) โครงการพัฒนาพื้นที่อื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ ¹⁶

โครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ หมายถึง แผนงานโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ดำเนินงานเพื่อสนองพระราชดำริ เดิมเรียกว่า "โครงการตามพระราชดำริ" แต่ตามข้อเท็จจริงแล้วเป็นโครงการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชทานพระราชดำริให้เบื้องต้น ต่อมาจะมีการกลั่นกรองจากทุกฝ่ายก่อน แล้วจึงเข้าดำเนินการหรือบางกรณีได้ล้มเลิกไปเพราะไม่เหมาะสม จึงได้เรียกชื่อเสียใหม่ว่า "โครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ" ปัจจุบันมีคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) เป็นองค์การระดับชาติ มีหน้าที่ที่จะควบคุม กำกับดูแล ติดตามผลและประสานการดำเนินงานของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ ทั้งปวงที่จะดำเนินงานตามโครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริให้สามารถดำเนินได้อย่างรวดเร็ว และเป็นไปตามเป้าหมายเพื่อสนองพระราชดำริได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ตลอดจน เป็นองค์การกลางที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแผนงานโครงการ และอนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานต่าง ๆ จะเสนอมา เพื่อการดำเนินงานในโครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งแต่ละโครงการอาจจะมีเพียงหน่วยงานเดียวที่เข้าดำเนินการหรือหลาย ๆ หน่วยงานเข้า ดำเนินการ

การจัดหมู่บ้านป่าไม้ตามโครงการพัฒนาพื้นที่อื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นลักษณะของการจัดหมู่บ้านป่าไม้แบบหนึ่งที่ตั้งในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติที่มีลักษณะเสื่อมโทรม โดยดำเนินการตามแนวทางการจัดหมู่บ้านป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

2518 และเป็นการจัดตามแนวทางพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ทรงพระราชทานไว้ด้วย

วัตถุประสงค์

เพื่อประสานแผนและการพัฒนาของ โครงการพัฒนาพื้นที่อันเนื่องมาจากพระราชดำริน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ดำเนิน ไปจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ อย่างสมบูรณ์ ทั้งในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามพระราชดำริ เฉพาะในส่วนของหมู่บ้านป่าไม้

เป้าหมาย

กำหนดเป้าหมายตามแผนแม่บทของ โครงการพัฒนาพื้นที่อันเนื่องมาจากพระราชดำริ

การดำเนินงาน

ลักษณะการดำเนินงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบถึงความเดือดร้อนของราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดแล้ว ทั้งนี้เนื่องมาจากราษฎรขาดความรู้ทางด้านเกษตร ขาดแคลนน้ำเพื่อการเพาะปลูก อยู่ในภาวะที่ยากจน รวมตลอดทั้งไม่มีที่ดินเพื่อทำมาหากินเป็นของตนเอง พระองค์จึงได้มีพระราชดำริเพื่อช่วยเหลือราษฎรเหล่านั้น โดยให้มีการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว และพระราชทานแนวทางในการพัฒนาให้แก่คณะทำงานดำเนินการ และถ้าพื้นที่นั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้ เมื่อได้รับพระราชดำริหรือการประสานงานจาก กปร. หรือกองทัพอากาศ ให้ดำเนินการจัดที่ดินในหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมก็จะเขียนแผนงานโครงการเสนอ กปร. หรือกองทัพอากาศ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาแผนโครงการต่อไป โดยที่โครงการส่วนใหญ่จะเป็นโครงการร่วมกันหลายหน่วยงาน กปร. หรือกองทัพอากาศจะเป็นผู้ประสานงาน แบ่งแยกกิจกรรมให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบไปเขียนแผนโครงการพิจารณาความเหมาะสมแล้วนำเสนอคณะกรรมการ กปร. อนุมัติแผนงานโครงการหรืองบประมาณ ซึ่งทำให้แตกต่างจากการจัดหมู่บ้านป่าไม้ทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ การดำเนินงานจะอาศัยหลักการของการจัดหมู่บ้านป่าไม้ทั่ว ๆ ไป แต่จะมีขั้นตอนที่แตกต่างกัน มีลักษณะเป็น

การประยุกต์โดยเฉพาะการดำเนินงานตามกิจกรรมของหมู่บ้านป่าไม้ ข้อ 7-12 บางข้อหรือทั้งหมด นอกจากนี้จะมีคณะทำงานเพื่อพิจารณาเร่งรัดการปฏิบัติงานหรือแบ่งกิจกรรมย่อย ๆ ให้หน่วยงานที่เหมาะสม เข้าดำเนินการเพื่อเร่งรัดให้โครงการบรรลุเป้าหมายโดยเร็วที่สุด

ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาพื้นที่อื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ ได้แบ่งการดำเนินงาน โดยมีคณะทำงาน 2 คณะ คือ

1. คณะทำงานส่วนกลาง มีคณะกรรมการกลางซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ ทำหน้าที่ประสานงานจัดทำโครงการ ทำแผนพัฒนาการเกษตรและจัดทำแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ
2. คณะทำงานส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น ทำหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการประสานงานและร่วมจัดทำโครงการ

การจัดหมู่บ้านป่าไม้ตามโครงการพัฒนาพื้นที่อื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ กรมป่าไม้ เข้าไปดำเนินงานและประสานงานในฐานะเป็นคณะทำงานร่วมกับหน่วยราชการต่าง ๆ งานส่วนใหญ่ที่กรมป่าไม้ดำเนินการเอง ได้แก่ การจัดราษฎรลงที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน โดยประสานงานกับคณะทำงานระดับพื้นที่และการปลูกฟื้นฟูป่า

3.) โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง ¹⁷

สืบเนื่องมาจากในอดีตที่ผ่านมา สถานการณ์ก่อการร้ายของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ภายในประเทศได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสข่าวที่ปรากฏชัดเจนว่า จากปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา กองกำลังคอมมิวนิสต์ได้เพิ่มระดับสูงขึ้นมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องมาจากสถานการณ์ภายนอกและภายในประเทศ อื้ออานาย การกำหนดเขตพื้นที่ปฏิบัติการและแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ได้ถูกกำหนดขึ้น โดยมุ่งเน้นในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกล และประชาชนอยู่ในภาวะที่ยากจน ทำการปลุกกระดมประชาชนซึ่งเป็นชาวไร่ชาวนาที่ยากจนให้นิยมเลื่อมใสในระบอบคอมมิวนิสต์ สามารถมีอิทธิพลเหนือราษฎร กำหนดเป็นเขตหวงห้ามสำหรับบุคคลภายนอก ทำการต่อสู้กับฝ่ายกำลังบ้านเมือง โดยใช้กองกำลังติดอาวุธ

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

การต่อสู้ปราบปรามโดยใช้กำลังติดอาวุธขยายวงกว้างออกไปในหลายพื้นที่ ความสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินของทั้งสองฝ่ายเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถหยุดยั้งยั่วยุอย่างถาวร ถึงแม้ฐานกำลังของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์จำนวนมากหลายแห่งถูกตีแตก แต่ก็สามารถฟื้นคืนสภาพเดิมขึ้นใหม่ได้อีก เมื่อกำลังทหารถอยกลับที่ตั้ง วนเวียนในลักษณะเช่นนี้มาโดยตลอด ดังนั้นจึงมีความเห็นว่าการสู้รบเพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์อย่างถาวรน่าจะเป็นในลักษณะ "ยุทธศาสตร์พัฒนา" โดยปฏิบัติการรุกของทางทหารเข้าตีที่หมาย แล้วทำการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับที่หมายโดยการพัฒนาระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชน ซึ่งเป็นเงื่อนไขประการสำคัญในการที่คอมมิวนิสต์ยกขึ้นโฆษณาชวนเชื่อให้เป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายรัฐบาลตลอดมา

จากมูลเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการจัดตั้ง โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงขึ้นในท้องที่ต่าง ๆ โดยกำหนดขอบเขตพื้นที่เป้าหมายเฉพาะแห่งเฉพาะบริเวณผสมสร้งกำลังของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาร่วมดำเนินการกำหนดขอบข่ายการปฏิบัติงานแยกย่อยกันออกไปตามหน้าที่ของแต่ละหน่วย โดยให้ความสอดคล้องสามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้ รวมทั้งการจัดที่ดินให้กับราษฎรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ โดยกรมป่าไม้

วัตถุประสงค์

การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง มีวัตถุประสงค์ใหญ่ ๆ ดังนี้

1. เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรในชนบทให้มากอยู่ร่วมกันเป็นหมู่บ้าน เพื่อสะดวกในการพัฒนาและป้องกันตนเอง รวมทั้งการแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์
2. เพื่อขจัดปัญหาการบุกรุกแผ้วถางป่าและเพื่อบูรณะฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และจิตวิทยาตามนโยบายการกระจายรายได้และการพัฒนาเพื่อความมั่นคงตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. เพื่อสนับสนุนนโยบายการรักษาความมั่นคงภายในตามแผนการปราบปรามและสกัดกั้นการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน

เป้าหมาย

การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง มีเป้าหมายสำคัญคือ การต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ โดยใช้ยุทธศาสตร์พัฒนาที่ส่วนราชการต่าง ๆ เข้ามาปฏิบัติงานภายใต้แผนงานอันเดียวกัน โดยเน้นการพัฒนาพื้นที่และประชาชนให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ซึ่งมีเป้าหมายพอสรุปได้ดังนี้

1. การจัดตั้งหมู่บ้านและการจัดสรรที่ดิน โดยการรวบรวมให้ราษฎรเข้ามาอยู่รวมกัน เพื่อผลในการพัฒนาป้องกันตนเอง และจัดที่ดินให้อยู่อาศัยและทำกินเพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน
2. ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค เพื่อแก้ปัญหาความขาดแคลนในพื้นที่ เช่น เส้นทางคมนาคม แหล่งน้ำ โรงเรียน สถานอนามัย และอื่น ๆ ตามความจำเป็น
3. การพัฒนาอาชีพ มุ่งเน้นอาชีพเกษตรกรรมให้ลูกหลักวิชาการเพื่อเพิ่มผลผลิตและอาชีพอื่นเพื่อให้ราษฎรมีรายได้เสริม
4. การพัฒนาร่างกายและจิตใจ เพื่อปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมืองให้ประชาชนรู้จักการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รู้เท่ากลวงของฝ่ายตรงข้าม มีความสามารถในการปกครองป้องกันตนเองและหมู่คณะ การจัดระบบรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้านและการรักษาระเบียบกฎหมาย

การดำเนินงาน

โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง เป็นโครงการที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาคที่ 1-4 ได้กลั่นกรองหรือจัดทำรายละเอียดของโครงการพัฒนาพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และตั้งคณะทำงานเฉพาะพื้นที่ขึ้นรับผิดชอบพิจารณาว่าจะพัฒนาอะไรบ้าง พร้อมกับเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำรวจและเก็บข้อมูล จัดทำแผนโครงการและงบประมาณ เสนอคณะกรรมการพิจารณาเห็นชอบ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนโครงการและงบประมาณ สำหรับการดำเนินการเนื่องจากเกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ จึงอาจจะแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง ที่ฝ่ายทหารโดยกองทัพนาคต่าง ๆ ขอใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ ซึ่งกรมป่าไม้มีกิจกรรมร่วมดำเนินการด้วยน้อยมาก หรือบางโครงการไม่มีกิจกรรมร่วมอยู่ด้วยเลย เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงห้วยบางทราย จังหวัดนครพนม และโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงลุ่มน้ำเข็ก จังหวัดเพชรบูรณ์

2. โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง ที่ใช้มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 ดำเนินการในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ซึ่งกรมป่าไม้ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ร่วมดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงอำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ และโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น

3.2 โครงการปลูกป่าชุมชนของกรมป่าไม้¹⁸

การดำเนินงานตามโครงการปลูกป่าชุมชนของกรมป่าไม้ ได้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานร่วมกันดำเนินการ ภายใต้ชื่อเรียกแตกต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์ของโครงการอยู่ในลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ เพื่อเป็นแหล่งผลิตไม้ฟืนหรือถ่าน หรือ ไม้ใช้สอยสำหรับชุมชน

กรมป่าไม้มีหน่วยงานในระดับกองเป็นเจ้าของโครงการปลูกป่าชุมชนอยู่ 3 กอง คือ กองอนุรักษ์ต้นน้ำ กองบำรุง และกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ การดำเนินงานตามโครงการมีประวัติความเป็นมา แหล่งเงินสนับสนุนดังสรุปได้ดังนี้

1. กองอนุรักษ์ต้นน้ำ มีโครงการปลูกป่าชุมชน ดำเนินการในปัจจุบันรวม 7 โครงการ มีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการโดยสรุปดังนี้

1.1 โครงการปลูกป่าไม้ฟืนและไม้ใช้สอย เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาป่าไม้ที่สูง ตามแผนการพัฒนาเกษตรภาคเหนือ ตามโครงการเงินกู้จากธนาคารโลก ดำเนินการโดยกองอนุรักษ์ต้นน้ำ กรมป่าไม้ เริ่มดำเนินการในปี 2523 ระยะโครงการ 5 ปี ทำการปลูกไม้ฟืน และไม้ใช้สอยเพื่อชุมชนชาวเขา โดยกันพื้นที่ส่วนหนึ่งในพื้นที่ใกล้เคียงกับหมู่บ้านชาวเขาเป็นพื้นที่ป่าฟืน มีเนื้อที่สามารถผลิตไม้ฟืนเพื่อสนองความต้องการของชาวเขาประมาณ 1 ใน 3 ของความต้องการทั้งหมด การดำเนินงานจนถึงปี 2525 ได้ดำเนินการไปแล้ว 5,625 ไร่

1.2 โครงการปลูกป่าไม้ใช้สอย เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาชนบท โดยมาตรการการจัดการลุ่มน้ำเขตร่มน้ำผอง ตามความช่วยเหลือของ UNDP/FAO กำหนดระยะเวลา 5 ปี (2525-2529) ดำเนินการโดยกองอนุรักษ์ต้นน้ำ กรมป่าไม้ มีเป้าหมายในการปลูกป่าไม้ใช้สอยปีละ 50 ไร่

¹⁸ ไกมล แพรกทอง, โครงการปลูกป่าชุมชนของกรมป่าไม้, กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ, กรมป่าไม้.

1.3 โครงการทดลองและสาธิตการปลูกไม้ใช้สอย เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาหมู่บ้านแม่แจ่มตามความช่วยเหลือของ USAID กำหนดระยะเวลา 6 ปี (2525-2531) ดำเนินการโดยกองทุนรักษ์ต้นน้ำ กรมป่าไม้ มีเป้าหมายในการปลูกไม้ใช้สอย 750 ไร่

1.4 โครงการปลูกป่าฟื้นฟูบ้าน ดำเนินการโดยกองทุนรักษ์ต้นน้ำ ปลูกป่าเพื่อผลิตไม้ฟืนให้กับหมู่บ้านในบริเวณใกล้เคียงหน่วยปรับปรุงต้นน้ำและหน่วยพัฒนาต้นน้ำ เริ่มปลูกเมื่อปี 2520 ดำเนินการจนถึงปี 2522 ดำเนินงานได้ 2 ปี และหยุดโครงการ ดำเนินการปลูกได้ 11,950 ไร่

1.5 โครงการปลูกป่าไม้ใช้สอย เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาเกษตรอนามัยน้ำฝนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามความช่วยเหลือของ USAID กำหนดระยะเวลา 6 ปี (2526-2531) ดำเนินการโดยกองทุนรักษ์ต้นน้ำ กรมป่าไม้ มีเป้าหมายในการปลูกไม้ใช้สอย จำนวน 5,000 ไร่

1.6 โครงการป่าไม้หมู่บ้านสำหรับไม้ใช้สอยและทำฟืน เป็นส่วนหนึ่งของโครงการจัดหมู่บ้านหลวงพัฒนาชาวเขา ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2520 ดำเนินการโดยกองทุนรักษ์ต้นน้ำ กรมป่าไม้ โครงการจึงให้พื้นที่โดยเฉลี่ยประมาณ 1.5 ไร่ต่อครอบครัว โดยจัดจากป่าธรรมชาติหรือจัดพื้นที่เพื่อปลูกป่าฟื้นฟูหมู่บ้าน เริ่มดำเนินการในปี 2520 ขณะนี้ดำเนินการไปแล้ว 900 ไร่

1.7 โครงการปลูกป่าฟื้นฟูชุมชน เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาที่สูงไทยเขตรักษาต้นน้ำป่าไม้ ดำเนินการโดยกองทุนรักษ์ต้นน้ำ ปลูกป่าฟื้นฟูหมู่บ้านในบริเวณใกล้เคียงกับหมู่บ้านในพื้นที่เขตรับผิดชอบของหน่วยพัฒนาต้นน้ำหน่วยที่ 33 (แม่สรวย) มีแผนดำเนินการ 4 ปี ระหว่างปี 2527-2530 มีเป้าหมายการปลูกป่าฟื้นฟูในเนื้อที่รวม 500 ไร่

2. กองบำรุง มีโครงการปลูกป่าฟื้นฟูชุมชน ดำเนินการปัจจุบันรวม 3 โครงการ มีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการโดยสรุปดังนี้

2.1 โครงการปลูกไม้ยืนต้นแบบประจำอาสาประจำปี ดำเนินการโดยจังหวัดต่าง ๆ มีศูนย์เพาะชำกล้าไม้ กองบำรุง กรมป่าไม้ เป็นผู้จัดส่งกล้าไม้ให้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2520 มีวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อการปลูกป่าเพื่อชุมชนเมื่อจำเป็นจะต้องดูแลบำรุงรักษา ซึ่งจะต้องให้ราษฎรอาสาสมัครดำเนินการ เพื่อให้เกิดความรักต้นไม้ที่ปลูก มีพื้นที่ดำเนินการในพื้นที่ โรงเรียน วัด สองข้างถนน ที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน ค่าปลูกเชื้อ สถานที่ราชการหรือบริเวณที่ดูแลรักษาได้สะดวก ขณะนี้ได้ดำเนินการไปแล้วประมาณนับเฉพาะพื้นที่ซึ่งมีต้นไม้เหลืออยู่ในพื้นที่ถึงปี 2524 มีจำนวน 337,932.25 ไร่

2.2 โครงการปลูกป่าชุมชนสำหรับหมู่บ้าน ดำเนินการตามแนวนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยจังหวัดต่าง ๆ มีศูนย์เพาะชำกล้าไม้ กองบำรุง กรมป่าไม้ สนับสนุนกล้าไม้ในการปลูกในการส่งเสริมให้ราษฎรปลูกไม้โตเร็วเพื่อเป็นไม้ใช้สอย ฝืนและถ่าน รวมทั้งให้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ ดำเนินการในพื้นที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน ที่วัด โรงเรียน เทศบาล และป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม ใช้พื้นที่แห่งละ 30-50 ไร่ ดำเนินการให้มีป่าชุมชนครบทุกหมู่บ้าน เริ่มดำเนินการในปี 2525 ดำเนินการปลูกป่าไปแล้วรวม 119 โครงการ เป็นเนื้อที่ 6,754 ไร่

2.3 โครงการปลูกป่าไม้ใช้สอยและไม้โตเร็ว ดำเนินการตามแนวนโยบายการพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่เพื่อความมั่นคง ดำเนินการโดยให้ราษฎรในหมู่บ้าน อพย. เป็นผู้ปลูก ศูนย์เพาะชำกล้าไม้ กองบำรุง กรมป่าไม้ จะเป็นผู้จัดหากล้าไม้ให้ในปี 2527 มีแผนการดำเนินงาน 5,000 ไร่ โดยปลูกหมู่บ้านละไม่เกิน 7-10 ไร่

3. กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ มีโครงการปลูกป่าฟื้นฟูชุมชนสำหรับหมู่บ้านดำเนินการในปัจจุบันรวม 3 โครงการ มีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการโดยสรุปได้ดังนี้

3.1 โครงการปลูกป่าฟื้นฟูชุมชนสำหรับหมู่บ้านป่าไม้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการจัดหมู่บ้านป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 ดำเนินการโดยสำนักงานป่าไม้เขตต่าง ๆ และกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ โครงการจะใช้พื้นที่ซึ่งกันไว้เป็นส่วนกลางของหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอย่างน้อย 100 ไร่ สำหรับเป็นที่ปลูกป่าเพื่อการผลิต ไม้ฟืนของหมู่บ้าน โดยมีกลุ่มราษฎรจำนวน 6 คน เป็นเจ้าของโครงการ เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2526 มีเนื้อที่ดำเนินการ 1,300 ไร่

3.2 โครงการปลูกป่าฟื้นฟูชุมชนสำหรับหมู่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของโครงการร่วมมือระหว่างประเทศและประเทศสหรัฐอเมริกา ทางด้านการศึกษาและพัฒนางานทดแทน ดำเนินการโดยสำนักงานป่าไม้จังหวัด และกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ และสำนักงานการพลังงานแห่งชาติ ศึกษาเน้นทางด้านการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ในการจัดทำโครงการปลูกป่าฟื้นฟูชุมชนสำหรับหมู่บ้านและส่งเสริมให้ราษฎรปลูกป่าสำหรับเป็นแหล่ง ไม้ฟืนและถ่าน โครงการเริ่มดำเนินการในปี 2524 สิ้นสุดในปี 2527 ดำเนินการปลูกป่าตามโครงการ 6,000 ไร่

3.3 โครงการปลูกป่าฟื้นฟูชุมชนสำหรับหมู่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาสตรีทางด้านป่าไม้ ตามความช่วยเหลือของ ESCAP เริ่มดำเนินการในปี 2525 ระยะเวลาโครงการ 2 ปี ดำเนินงานโดยกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ โครงการมีวัตถุประสงค์ในการฝึกอบรมสตรีในหมู่บ้านให้เข้าใจวิธีการปลูกป่าฟื้นฟูชุมชน การบำรุงรักษากล้าไม้ และการ

ปรับปรุงเตาหุงต้ม เพื่อลดการใช้ไม้ฟืน โครงการมีเป้าหมายในการปลูกป่าพื้นชุมชน 100 ไร่ และส่งเสริมให้ปลูกป่าในพื้นที่ดินของตนเองประมาณ 400 ไร่

นอกจากนี้จึงได้มีโครงการย่อยในการส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร โดยโครงการ Green Earth และสโมสรไลออนส์แห่งโอซากา ประเทศญี่ปุ่น อีกด้วย โดยให้การสนับสนุนทางการเงินในการปลูกป่าและแจกกล้าไม้ให้กับราษฎรพื้นที่ดังกล่าว

ดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าชุมชนตามโครงการทดลองเกี่ยวกับการพัฒนาไฟฟ้าหมู่บ้านของกรมโยธาธิการ ตามนัยมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2526 ในท้องที่ 5 จังหวัด คือ จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองคาย จังหวัดเลย และจังหวัดน่าน ในการปลูกป่าพื้นได้รับความร่วมมือทางวิชาการจากกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากการดำเนินการป่าไม้ชุมชนในความหมายของรัฐนี้ ยังมีความคลุมเครือในเรื่องแนวความคิดของป่าไม้สังคม หรือป่าชุมชน เนื่องจากเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมการปลูกป่า การจ้างแรงงาน การแจกกล้าไม้ และการปลูกต้นไม้ โดยรัฐเข้ามาทำการส่งเสริมให้ราษฎรดำเนินการในพื้นที่ที่มีใช้พื้นที่ป่าไม้ธรรมชาติ (NATURAL FOREST) แต่เป็นการปลูกต้นไม้ในบริเวณวัด โรงเรียน ที่สาธารณะ ฯลฯ ซึ่งวิธีการดำเนินการนี้รัฐเป็นผู้กำหนดขึ้น ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดโครงการ (PROJECT FORMULATION) และการวางแผนในขั้นตอนของการออกแบบโครงการ (PROJECT DESIGN) ซึ่งไม่ใช่เรื่องของ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง และแตกต่างจากป่าชุมชนที่ดำเนินการโดยชุมชน อันเป็นการดำเนินชีวิตร่วมกันระหว่างป่าและหมู่บ้านหรือชุมชน บนพื้นฐานของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของสภาพชีวิตในธรรมชาติ ป่าเป็นแหล่งที่มีคุณประโยชน์อันมีค่าของชุมชน ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความชุ่มชื้นร่มเย็นแล้ว ชุมชนยังได้อาศัยประโยชน์จากการหาพืชผักของป่า เศษไม้ใช้สอย เพื่ออุปโภค บริโภค ความสัมพันธ์ระหว่างป่าและชุมชนจึงดำเนินไปอย่างดุลยภาพ ซึ่งสิ่งเหล่านี้นำไปสู่รูปแบบของการรักษาป่าโดยชุมชน ป่าที่ยังมีอยู่ทุกวันนี้ จึงเกิดจากบทบาทของประชาชนที่อาศัยอยู่กับป่าและรักษาป่าด้วยเหตุผลของการเกื้อกูลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ป่าชุมชนในหมู่บ้านหลายแห่ง เป็นสิ่งที่ยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า ไม่มีใครที่จะรักษาป่าไม้ดีเท่ากับประชาชนที่อยู่อาศัยในป่านั้น แม้การจัดการป่าในรูปของป่าไม้ชุมชนจะมีกฎเกณฑ์หรือกติกาที่เป็นของชุมชนซึ่งกำหนดขึ้นมาเอง แต่ก็มีคุณค่าที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ทำให้ประชาชนในชุมชนนั้น

ต้องยอมรับและประพฤติกฎปฏิบัติตาม

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการประชุมชนโดยชุมชนดังกล่าว หากจะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าอย่างจริงจัง เพื่อให้การพัฒนาทรัพยากรป่าของชาติบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แล้วก็สามารถทำได้ โดยอาศัยกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นั่นคือ นำเอาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4 (16) และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาบังคับใช้ คือ ตามมาตรา 4 (16) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 บัญญัติว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า เจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งบัญญัติว่า

"อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี..."

ดังนั้น การให้ประชาชนดำเนินการจัดการประชุมชน จึงสามารถกระทำได้โดยมอบปาทธรรมชาติที่เป็นป่าชุมชน ซึ่งประชาชนได้ดำเนินการอยู่แล้วที่อยู่ในเขตท้องที่หมู่บ้านนั้น ให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ จัดการดูแลรักษาภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของชุมชนที่ได้ดำเนินการอยู่นั้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนฯ ดังกล่าว และในการนี้ควรแต่งตั้งให้ประชาชนในชุมชนนั้นเป็น "พนักงานเจ้าหน้าที่" ด้วย เพื่อให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งก็จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าเต็มรูปแบบยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในการดำเนินการให้ประชาชนจัดการประชุมชนนี้ อาจให้ประชาชนร่วมกันจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลในรูปแบบสหกรณ์ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งให้คณะกรรมการและผู้จัดการสหกรณ์เป็น "พนักงานเจ้าหน้าที่" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้

พ.ศ. 2484 มาตรา 4 (16) เพื่อให้มีอำนาจในการดูแลรักษาป่าตามกฎหมายก็ได้¹⁹ โดย
ออกระเบียบกฎเกณฑ์ว่าด้วยการดูแล จัดการดังกล่าวมารองรับอีกชั้นหนึ่ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁹ นิยม ติวตาทนทร์, "กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่มีผลกระทบต่อประชาชน", เอกสารประกอบการสัมมนาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในเขตพื้นที่ป่า เล่มที่ 2 นโยบายของรัฐในอดีตกับการบุกเบิกที่ดินและสภาพปัญหาปัจจุบัน, สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2532.