



แนวทางด้านกฎหมายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน
ของประเทศไทย

ปิยนารถ มณีรัตน์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2548

ISBN 974 - 9745 - 72 - 8

**LEGAL GUIDANCE IN DEVELOPING PRIVATE FOREST
PLANTATIONS IN THAILAND**

PIYANART MANEERATANAYON

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakijpundit University

2005

ISBN 974 – 9745 – 72 – 8

เลขทะเบียน.....	0180242
วันลงทะเบียน.....	2-1 ต.ค. 2548
เลขเรียกหนังสือ.....	346.04695
	216194
	[2547]

นธ



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ แนวทางด้านกฎหมายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทย

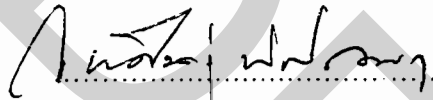
เสนอโดย นาง ปิยนาท รัตนภาค

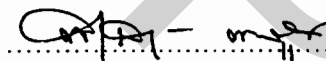
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข


อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม รศ. ดร.วุฒิพล หัวเมืองแก้ว


ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ
(ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

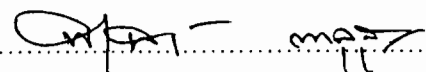
.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(รศ.ดร.วุฒิพล หัวเมืองแก้ว)

.....กรรมการ
(รศ.ดร.สุธาบดี สัตตบุศย์)

.....กรรมการ
(นาย เจนศักดิ์ วิชาวุฒิพงษ์)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

วันที่ 12 เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ผู้เขียนขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. พิศนัฐ พาลุสุข ที่ให้ความอนุเคราะห์รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร. วุฒิพล หัวเมืองแก้ว จากคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ให้ความอนุเคราะห์รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่รับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.สุธาบดี สัตตบุษย์ คุณเจนศักดิ์ วิชาวุฒิพงษ์ ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมและจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้ ที่ได้กรุณาและยินดีรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่การทำวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. วุฒิพล หัวเมืองแก้ว จากคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คุณสุริยัน มูลสาร อดีตหัวหน้าส่วนประเมินผล สำนักนโยบายและงบประมาณ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ที่อนุเคราะห์ให้บทความและเอกสารภาษาต่างประเทศ คุณพิชญะ ยั่งยืน หัวหน้าฝ่ายจัดการป่าเอกชน สำนักส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจ กรมป่าไม้ คุณชวลิต โหมยนิธิกุล คุณจรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ และ Mr. Kean Chan Khoo ที่ได้กรุณาให้เอกสารรายงานและหนังสือราชการเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากกฎหมายสวนป่า

อนึ่ง ใคร่ขอขอบพระคุณมารดา บิดา ขอขอบคุณสามีและขบใจลูกทั้งสามผู้ให้กำลังใจ รวมทั้งสนับสนุนการศึกษาทุกด้าน ตลอดจนเพื่อน ๆ และผู้ที่ให้ความช่วยเหลือทุกท่านที่ไม่ได้กล่าวนามไว้ ณ ที่นี้ที่ให้ความช่วยเหลือจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

คุณค่าและประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นสิ่งบูชาพระคุณบิดามารดาและบูรพาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้เขียน

ปิยนาด มณีรัตน์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ม
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ช
บทที่	
1. บทนำ	1
1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
3 สมมติฐานของการวิจัย	4
4 ขอบเขตของการวิจัย	5
5 วิธีการดำเนินการวิจัย	5
6 ประโยชน์ของการวิจัย	6
7 คำนิยามศัพท์	6
2. การพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทย	7
1 แนวคิดทั่วไปในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจ	7
2 แนวคิดเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน	19
3 นโยบายแห่งรัฐในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน	26
4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน	28
4.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484	28
4.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	29
4.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	30
4.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535	31
4.5 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535	32

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. การพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ	34
1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ ...	34
1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	34
1.2 ประเทศแคนาดา	36
1.3 ประเทศฟินแลนด์	38
1.4 ประเทศสวีเดน	39
1.5 ประเทศญี่ปุ่น	40
1.6 ประเทศมาเลเซีย	41
2 นโยบายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ	41
2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	41
2.2 ประเทศแคนาดา	42
2.3 ประเทศฟินแลนด์	46
2.4 ประเทศสวีเดน	48
2.5 ประเทศญี่ปุ่น	50
2.6 ประเทศมาเลเซีย	54
3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ	56
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	56
3.2 ประเทศแคนาดา	63
3.3 ประเทศฟินแลนด์	70
3.4 ประเทศสวีเดน	72
3.5 ประเทศญี่ปุ่น	73
3.6 ประเทศมาเลเซีย	76
4. การวิเคราะห์ปัญหากฎหมาย แนวทางปรับปรุงแก้ไขและสิ่งจูงใจในการ พัฒนา	
สวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทย	82
1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหา	83
2 แนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535	95
3 แนวทางบัญญัติกฎหมายสวนป่าให้มีสิ่งจูงใจในการสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน ...	101

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	113
1 บทสรุป	113
2 ข้อเสนอแนะ	119
บรรณานุกรม	128
ภาคผนวก	136

DPU

ชื่อวิทยานิพนธ์	แนวทางด้านกฎหมายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทย
ชื่อนักศึกษา	ปิยนาด มณีรัตนายล
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รองศาสตราจารย์ ดร. วุฒิพล หัวเมืองแก้ว
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา	2547

บทคัดย่อ

การพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของไทยยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรเนื่องจากกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่ยังไม่เอื้ออำนวยให้เอกชนมีส่วนร่วมอย่างพอเพียง ดังนั้นวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ (1) เพื่อศึกษาแนวความคิด วิธีการ และแนวทางด้านกฎหมายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทยให้มีความยั่งยืน (2) เพื่อศึกษาการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ (3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสวนป่าและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทย และ (4) เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

วิธีการศึกษาใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาข้อมูลจากตำรา บทความ งานวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยแบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ (1) ศึกษากฎหมายสวนป่าและกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน และ (2) วิเคราะห์ปัญหาในพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทย เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน

ผลการศึกษา พบว่า การปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทยโดยรวมยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจาก การดำเนินกิจการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มีอยู่หลายมาตราที่ขัดแย้งกับกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาเป็นอันมาก กล่าวคือ กฎหมายสวนป่ากำหนดไว้อย่างหนึ่ง แต่การนำไม้จากสวนป่าไปใช้ประโยชน์ต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายป่าไม้อีกหลายฉบับซึ่งไม่สอดคล้องกัน

วิทยานิพนธ์นี้จึงเสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างกฎหมาย โดยควรมีกฎหมายเฉพาะเพื่อการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทย ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายควรกำหนดมาตรการสำคัญ

ในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจด้วยการกำหนดพื้นที่และกำหนดพันธุ์ไม้ในการปลูกสร้างสวนป่า กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการสวนป่าและสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามาพัฒนาสวนป่า เศรษฐกิจมากขึ้น ด้วยมาตรการในการพัฒนาและการค้าผลิตภัณฑ์ไม้จากสวนป่าเศรษฐกิจ

DPU

Thesis Title: Legal Guidance in Developing Private Forest Plantations in Thailand
Name: Piyanart Maneeratanayon
Thesis Advisor: Dr. Phiraphan Phalusuk
Thesis Co-Advisor: Assoc. Prof. Dr. Wuthiphol Huamuangkaew
Department: Law (Public Law)
Academic Year: 2004

ABSTRACT

The development of private forest plantations in Thailand has been far from the achievement of its objectives since the existing laws do not allow the private sectors to take an adequate participation. Hence, this thesis aims (1) to study legal concepts, procedures and guidance in the sustainable development of private forest plantations in Thailand, (2) to study the development of private forest plantations in other countries, (3) to analyze legal problems relating to forest plantations and laws pertinent to the development of private forest plantations in Thailand and (4) to propose possible ways to amend existing laws relating to private forest plantations.

The study is documentary research. It includes the data from texts, articles, researches and laws relating to private forest plantations both inside and outside Thailand. The qualitative analysis is employed in the study. It can also be divided into two parts; (1) The study of the Private Forest Act and forest laws relating to private forest plantations; and (2) An analysis of problems arising from the Forest Act, B.E. 2535 and other laws pertaining to the development of private forest plantations in Thailand to propose possible ways to amend the existing laws.

It is found that private forest plantations in Thailand are generally not as successful as they should be. This may be due to the fact that the operation of private forest plantations is subject to several laws. In addition, the Forest Act, B.E. 2535 contains many sections contrary to related forest laws. This overlapping causes a number of subsequent practical problems when trees are logged because of the contradictions between the Forest Act and other forest law.

This thesis suggests that the legal structure be amended. The particular laws for the development of private forest plantations in Thailand should be drafted. The

contents of these laws should set forth the substantial measures in developing the forest plantations by specifying the area and tree species in forest plantations, setting the guidance in managing the forest plantations and providing more motivation for the private sectors to develop the forest plantations with the measures in the development and trade of the wooden products from the forest plantations.

D
P
U

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้ นับเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าแก่มวลมนุษยชาติและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ย่อมสามารถตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ อย่างประเมินค่าไม่ได้ ทั้งในด้านเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และแหล่งเศรษฐกิจที่ให้ทั้งผลผลิตไม้และของป่า นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและรักษาความสมดุลทางธรรมชาติได้เป็นอย่างดี รวมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลเพื่อการศึกษา ค้นคว้าวิจัยทางด้านพืชและสัตว์ และเป็นแหล่งนันทนาการอีกด้วย ทำให้การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรและที่ดินของป่าไม้ประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันมุ่งคำนึงถึงการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาฟื้นฟูเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืนเป็นสำคัญ

สำหรับประเทศไทย การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นับได้ว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะหลังจากที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) แล้วพื้นที่ป่าได้ลดลงเป็นจำนวนมาก มีการบุกรุกครอบครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่ออยู่อาศัยและทำกินควบคู่กัน กับการลักลอบ ตัดไม้ทำลายป่าอย่างเป็นขบวนการ ซึ่งทำให้พื้นที่ป่าไม้ของไทยลดลงอย่างรวดเร็ว สาเหตุหรือปัจจัยสำคัญที่ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงมี 3 ประการ คือ นโยบายของรัฐ ความต้องการที่ดินในเชิงพาณิชย์ และการเพิ่มขึ้นของประชากร¹ กล่าวคือ

1. นโยบายของรัฐบาลความชัดเจนและกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่ประสานสอดคล้องและต่อเนื่องกัน โดยเฉพาะปัญหาการถือครองที่ดิน ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า
2. ความต้องการที่ดินในเชิงพาณิชย์ จะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง การเพิ่มความเสมอภาคของรายได้ การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท และการส่งออกเชิงพาณิชย์

¹ กองแผนงาน กรมป่าไม้. แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย: บทคัดย่อสำหรับผู้บริหาร. กรุงเทพมหานคร: กองแผนงาน กรมป่าไม้, 2536, หน้า 232.

ทำให้เพิ่มความต้องการที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมรวมทั้งธุรกิจการค้าที่ดินเพื่อการสร้างสถานที่พักผ่อนและสนามกอล์ฟมากขึ้น

3. การเพิ่มขึ้นของประชากร เป็นสาเหตุที่สำคัญอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการบุกรุกทำลายป่า เนื่องจากคนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ดำรงชีวิตโดยการพึ่งพาเกษตรกรรมและผลผลิตจากป่า ขาดโอกาสเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ โดยถูกต้องตามกฎหมายจึงต้องลักลอบใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้เพื่อยังชีพและเพิ่มรายได้

ผลสืบเนื่องจากการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงเป็นจำนวนมาก เมื่อพิจารณาจากสถิติการป่าไม้สามารถสรุปได้ดังนี้ คือ ในปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ 171.02 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 53.33 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ และได้ลดลงมาเรื่อย ๆ ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 จากการสำรวจโดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียม LANDSAT-5 พบว่ามีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่ประมาณ 89.87 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 27.95 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ ซึ่งในปีเดียวกันนี้ก็ได้มีการยกเลิกสัมปทานทำไม้ (ป่าบก) สำหรับในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่ประมาณ 85.43 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 26.64 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา 30 ปี พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงในอัตราโดยเฉลี่ยประมาณ 2.45 ล้านไร่ต่อปี และในการสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2541 ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) พบว่ามีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่ประมาณ 81.07 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 25.28 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ²

ปัญหาป่าไม้ของประเทศไทยเป็นปัญหาเรื้อรังมาตั้งแต่ในอดีต แม้ว่ารัฐบาลทุกรัฐบาลจะได้พยายามแก้ปัญหาดังกล่าวแต่ก็ไม่สามารถแก้ได้ทั้งหมด เพราะเป็นปัญหาที่สะสมมานานและเกี่ยวพันทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับปัญหาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมืองและความมั่นคงของชาติ ปัญหาที่สำคัญของการป่าไม้มี 3 ประการ คือ (1) การตัดไม้ทำลายป่าและการบุกรุกครอบครองที่ดินป่าไม้ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างต่อเนื่อง (2) ความต้องการไม้เพื่อการใช้สอยและเพื่อการอุตสาหกรรมไม่ได้รับการตอบสนองอย่างพอเพียงและต่อเนื่อง และ (3) ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้เป็นไปอย่างรุนแรงและกว้างขวาง³

² ธงชัย จารุพัฒน์. การใช้ภาพถ่ายดาวเทียม LANDSAT ติดตามสภาพความเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการป่าไม้ กรมป่าไม้, 2540, หน้า 97.

³ กองแผนงาน กรมป่าไม้. เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

แม้ว่ารัฐบาลจะได้ตระหนักถึงการแก้ปัญหาการลดน้อยถอยลงของพื้นที่ป่าไม้ของประเทศที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยคำนึงถึงหลักความจริงที่ว่ามนุษย์กับต้นไม้หรือป่าไม้นั้นต้องพึ่งพาอาศัยกันอยู่ตลอดเวลา และโดยอาศัยปรัชญาที่ว่า “ต้นไม้ต้นไม้ว่าจะขึ้นอยู่ ณ ที่แห่งใด และไม่ว่าผู้ใดจะปลูกมันขึ้นมา หากมันมีชีวิตรอดแล้ว ต้นไม้ไม้นั้นก็จะทำหน้าที่ของมันโดยครบถ้วน” มาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา และยึดหลักการที่จะรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ในปัจจุบันไม่ให้ลดจำนวนลงไปอีก กับพยายามสร้างเสริมป่าไม้ขึ้นมาใหม่ให้มีปริมาณและมีพื้นที่มากขึ้นจนพอเพียงแก่การจะรักษาความสมดุลในการดำรงชีวิตของคนและสัตว์ให้ดำเนินไปได้โดยปกติสุข และพยายามปลูกฝังความสำนึกในด้านการอนุรักษ์หวงแหนในทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติให้ซึมซาบเข้าไปสู่บุคคลเป้าหมาย ซึ่งได้แก่ ผู้ที่เคยทำลายพื้นที่ป่าไม้มาก่อนและที่กำลังจะทำลายอยู่ ผู้ที่อยู่ในชนบทหรือผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้ และผู้ที่อยู่อาศัยในสังคมเมือง ตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ราษฎรที่เกี่ยวข้องมีส่วนแบ่งเบาระยะจากรัฐบาลแทนที่จะปล่อยให้เป็นการของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนเช่นในอดีต พร้อมกันนั้นก็มีการให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างป่าเศรษฐกิจเพื่อการค้าและการอุตสาหกรรมด้วย โดยในการนี้ได้กำหนดเป็นนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2528⁴

ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติปี พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ หรือ 128 ล้านไร่ โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่อนุรักษ์ร้อยละ 25 และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 แต่การปฏิบัติตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติดังกล่าวยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เนื่องจากขาดการวางแผนและการจัดการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ซึ่งทำให้การจัดการบริหารทรัพยากรป่าไม้ของประเทศยังคงขาดเอกภาพ⁵

เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการบุกรุกทำลายป่าประกอบกับการที่มีความต้องการใช้ไม้เพิ่มมากขึ้นทำให้ทรัพยากรป่าไม้ลดลง เกิดผลกระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม การขาดแคลนไม้ใช้สอยและไม้ที่เป็นวัตถุดิบในการอุตสาหกรรมทำให้ต้องสั่งนำเข้าไม้จากต่างประเทศ รัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ในฐานะเป็นทรัพยากรที่สามารถปลูกขึ้นมาทดแทนใหม่ได้อีกทั้งเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญที่สามารถจะสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรทั่วไปและเอกชนผู้ปลูกป่าไม้ได้จึงได้ให้ความสำคัญแก่การปลูกสร้างสวนป่าโดยได้กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งการดำเนินงาน

⁴ อำนวย คอวนิช. หน่วยที่ 9 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2535, หน้า 346-347.

⁵ สุภัทรา ถึกสถิตย์ และ คณะ. การสัมมนาประมวลความคิดเห็นทางและกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาศักยภาพไม้โตเร็วเนกประสงค์แบบครบวงจรในประเทศไทย. กระบี่: สถาบันอันดามัน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกระบี่, 2544, หน้า 1.

ปลูกป่าจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกันอย่างดีทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน การที่จะดำเนินการปลูกป่าโดยกรมป่าไม้แต่เพียงลำพังหน่วยงานเดียวนั้นยากที่จะประสบความสำเร็จได้⁶

ดังนั้น หากมีการจัดการสวนป่าอย่างเป็นระบบ มีการปลูกป่าไม่อย่างต่อเนื่อง และมีการกำหนดรอบหมุนเวียนการตัดฟัน ไม้ออกที่เหมาะสม ก็สามารถจะมีรายได้อย่างสม่ำเสมอทุกปี แต่เนื่องจากการปลูกสร้างสวนป่าต้องใช้เวลาานกว่าการปลูกพืชเกษตร โดยทั่วไปจึงจะเก็บเกี่ยวผลผลิตมาใช้ประโยชน์ได้ รัฐจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือและการสนับสนุนแก่ผู้ปลูกสร้างสวนป่า โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เอกชนหันมาปลูกสร้างสวนป่ากันมากขึ้น ได้แก่ การสนับสนุนปัจจัยการผลิต เงินทุน ความรู้เกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่า การประชาสัมพันธ์ และการเผยแพร่ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของการปลูกสร้างสวนป่าเพิ่มมากขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด วิธีการ และแนวทางด้านกฎหมายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของไทยให้มีความยั่งยืน
2. เพื่อศึกษาการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสวนป่าและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของไทย
4. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันให้มีสิ่งจูงใจในการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

3. สมมติฐานของการวิจัย

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเท่าที่มีอยู่ไม่พอเพียงที่จะเอื้ออำนวยให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าไม้โดยการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจอย่างพอเพียงกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ทำให้นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรจะมีการศึกษาข้อจำกัดและปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนและ

⁶ สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้. รายงานการประเมินผลโครงการส่งเสริมปลูกไม้เศรษฐกิจ ปี 2537-2543. กรุงเทพมหานคร: สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้, 2545, หน้า 1.

ควรมีแนวทางส่งเสริมทางกฎหมายที่จะทำให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจมากขึ้นเพื่อความยั่งยืนของการป่าไม้ของประเทศในอนาคต

4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเฉพาะแนวทางด้านกฎหมายในเรื่องการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจ โดยศึกษาจากแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้เอกชนปลูกสร้างสวนป่าในที่ดินของตน รวมทั้งการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมจำนวนมากของรัฐที่ยังไม่ได้รับการบำรุงรักษาเพื่อประโยชน์ในการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจสำหรับผลิตไม้ไว้จำหน่ายหรือผลิตไม้ไว้เป็นวัตถุดิบสำหรับป้อนโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น โดยที่ไม่ได้ศึกษาในเชิงการอนุรักษ์ป่าไม้

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่องแนวทางด้านกฎหมายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ

1. การศึกษา ใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ตำรา และบทความทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่าเศรษฐกิจและมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่าเพื่อการค้าและการอุตสาหกรรมทั้งของไทยและต่างประเทศ

2. การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการรวบรวมมาวิเคราะห์ประเด็นที่เป็นปัญหา แนวคิด และแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการส่งเสริมการพัฒนาการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี วิธีการ และแนวทางด้านกฎหมายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของไทยให้มีความยั่งยืน
2. ทำให้ทราบแนวคิดและแนวทางด้านกฎหมายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของไทย
4. ทำให้ได้แนวทางการบัญญัติกฎหมายเพื่อการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนให้มีสิ่งจูงใจในการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของไทย

7. คำนิยามศัพท์

การปลูกป่า (Forest plantation หรือ Forestation) หมายถึง การปลูกและดูแลรักษาต้นไม้ในรูปของสวนใหญ่ ในพื้นที่ที่กำหนดเป็นจำนวนตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป โดยมีระเบียบแบบแผนและวัตถุประสงค์ที่แน่นอน การปลูกป่าแบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามลักษณะของพื้นที่ที่ใช้ในการปลูก ดังนี้⁷

1. การปลูกป่าใหม่ (Afforestation) คือการปลูกป่าในพื้นที่ที่ไม่เคยเป็นป่าไม้มาก่อน เช่น พื้นที่ที่เกิดขึ้นจากการทับถมของดินตะกอนบริเวณปากน้ำ ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนพื้นที่รกร้างว่างเปล่าให้เป็นป่าไม้โดยการปลูกป่าขึ้น
2. การปลูกป่าซ้ำ (Reforestation) คือการปลูกป่าขึ้นใหม่ในที่ที่เคยเป็นป่าไม้มาก่อน แต่ป่าเดิมนั้นถูกแผ้วถางทำลายจนกลายเป็นป่าเสื่อมโทรม หรือเป็นการปลูกป่าในพื้นที่ที่มีต้นไม้เดิมอยู่บ้างแล้ว

การปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจ (Economic forest plantation) หมายถึง การปลูกป่าโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ด้วยการจำหน่ายไม้ที่ผลิตได้เป็นสินค้าหรือใช้เป็นวัตถุดิบในทางอุตสาหกรรมเป็นหลัก

⁷ อำนวย คอวนิช. เรื่องเดียวกัน, หน้า 374.

บทที่ 2

การพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทย

การศึกษาเรื่องการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทยในบทนี้แบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ (1) แนวคิดทั่วไปในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจ (2) แนวคิดเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน (3) นโยบายแห่งรัฐในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน และ (4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

1. แนวคิดทั่วไปในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจ

แนวคิดเรื่องป่าเศรษฐกิจของไทยนั้นมีมานานแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นทางการ จนกระทั่งเกิดสถานการณ์โลกร้อนขึ้น สืบเนื่องมาจากภาวะการเรือนกระจกทำให้มีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) หนาแน่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั่วโลก ความจำเป็นในการเพิ่มพื้นที่ป่าจากการถูกทำลายให้กลับคืนมาจึงเกิดขึ้น จะเห็นได้จากรายงานสถานการณ์ป่าไม้ขององค์การอาหารและเกษตร (Food and Agriculture Organization: FAO) แห่งสหประชาชาติที่ว่าพื้นที่ป่าไม้ทั่วโลกมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยพื้นที่ป่าทั่วโลกมีประมาณ 3,510 ล้านเฮกตาร์ (21,938 ล้านไร่) ในปี 1990 ได้ลดลงเหลือประมาณ 3,454 ล้านเฮกตาร์ (21,587 ล้านไร่) ในปี 1995 ได้ลดลงไปประมาณ 11.2 ล้านเฮกตาร์ (70 ล้านไร่) โดยเฉพาะป่าในเขตร้อนซึ่งมีอยู่ประมาณ 592 ล้านเฮกตาร์ (3,700 ล้านไร่) ที่ทั่วโลกมุ่งหวังเป็นแหล่งป่าไม้สำคัญของโลกในการควบคุมภาวะเรือนกระจก ได้ถูกทำลายอย่างรุนแรงมากกว่าป่าไม้ในภูมิภาคอื่นของโลกในอัตราปีละประมาณ 16 ล้านเฮกตาร์ (100 ล้านไร่) ซึ่งถ้าหากสถานการณ์ยังเป็นเช่นนี้อีกในไม่เกินสี่ทศวรรษข้างหน้า พื้นที่ป่าไม้เขตร้อนจะถูกทำลายลงจนน่าวิตก¹ จึงมีความพยายามในระดับโลกที่จะให้ประเทศต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยได้ดำเนินการปลูกป่าเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นแหล่งดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ รวมทั้งมีมาตรการในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบต่อการซื้อขายไม้หรือผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ได้จากธรรมชาติ

¹ สำนักงานพัฒนาสวนไม้เศรษฐกิจแบบยั่งยืน. การจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อพัฒนาสวนไม้เศรษฐกิจแบบยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพัฒนาสวนไม้เศรษฐกิจแบบยั่งยืน คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545, หน้า 10.

สำหรับประเทศไทยในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา พื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มีพื้นที่ป่าไม้ของประเทศประมาณ 171 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53 ของพื้นที่ของประเทศ แต่ในปัจจุบันจากการสำรวจโดยใช้ภาพถ่ายจากดาวเทียมในปี พ.ศ. 2541 พบว่ามีพื้นที่ของป่าไม้เหลือเพียง 81 ล้านไร่หรือประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่ของประเทศ จะเห็นว่าในช่วง 38 ปีที่ผ่านมาพื้นที่ป่าไม้ได้ลดลง 89 ล้านไร่หรือเฉลี่ยปีละ 2.3 ล้านไร่ ส่งผลให้ขาดแคลนไม้ใช้สอยในประเทศและเพื่อการอุตสาหกรรม โดยจากอดีตที่เคยเป็นผู้ส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ต้องกลับเป็นประเทศนำเข้าไม้ท่อน ไม้แปรรูป ผลิตภัณฑ์ไม้ เยื่อและกระดาษจากต่างประเทศ ทั้งปริมาณและมูลค่าที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง²

ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว จึงได้มีนโยบาย มาตรการ และดำเนินการที่สำคัญ ๆ เช่น กำหนดให้มีนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 มีการยกเลิกสัมปทานทำไม้ทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2532 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีนโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และเร่งรัดส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน เพื่อทดแทนไม้จากป่าธรรมชาติ รวมทั้งได้ตราพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ขึ้นเพื่อรองรับการส่งเสริมป่าเศรษฐกิจที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

หลังจากได้มีการใช้มาตรการมาเป็นระยะเวลาานพอสมควร พบว่า สถานการณ์ด้านป่าไม้ของประเทศยังไม่ดีขึ้น และยังมีท่าทีที่จะเสื่อมทรามลงไปอีก จึงได้มีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ของชาติเสียใหม่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ราษฎรต้องการทำกินจึงเข้าบุกรุกเนื้อที่ป่าไม้ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้และต้องการเพิ่มพื้นที่ป่าให้มากขึ้นเพื่อให้ถึงเป้าหมายที่กำหนด จากปัญหาทั้งสองประการนี้จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะหาวิธีที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้รับประโยชน์ร่วมกัน คือ ให้ราษฎรมีที่ทำกินและรัฐก็ได้พื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นไปพร้อม ๆ กัน ระบบวนเกษตรหรือ Agro-forestry จะเป็นเครื่องมือได้ดีในการที่จะใช้แก้ปัญหานี้ ระบบวนเกษตรเป็นระบบที่สามารถดัดแปลงให้เข้ากับความต้องการของราษฎรและเข้ากับท้องถิ่นได้ เพราะระบบวนเกษตรอาจหมายถึง การปลูกสวนป่า การปลูกพืชควบในระหว่างช่องว่างของต้นไม้ที่ปลูก มีการเลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลาในสวนป่า และอื่น ๆ ควบคู่ไปกับการจัดระบบให้ราษฎรอยู่กับที่ไม่เคลื่อนย้ายเร่ร่อนต่อไป³

² สำนักงานพัฒนาสวนไม้เศรษฐกิจแบบยั่งยืน. เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

³ อำนวย คอวนิช. "แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสวนป่า" วารสารสักทอง. ปีที่ 9, ฉบับที่ 4. ตุลาคม – ธันวาคม 2527, หน้า 3-4.

แนวคิดเรื่องป่าเอกชนจึงเป็นความหวังใหม่ของประเทศไทยที่จะให้เอกชนได้มีส่วนร่วมในการสร้างเสริมสภาพป่าไม้ให้ประเทศได้บรรลุเป้าหมายเร็วยิ่งขึ้น โดยมีแนวคิดที่จะให้มีการปลูกสร้างสวนป่าไม้โตเร็วและเมื่อสภาพดินที่ถูกทำลายไปได้รับการปรับตัวพอที่จะปลูกไม้ที่ดีที่มีค่าทางเศรษฐกิจได้ ก็ควรปลูกไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจแทรกลงไป เพื่อนำไปจำหน่ายในราคาที่สูงขึ้นในเวลาข้างหน้า

การสร้างสวนป่าจะต้องใช้เวลานาน ซึ่งในระหว่างที่ไม้ในสวนป่ายังไม่เจริญเติบโตถึงขนาดที่จะนำมาใช้ประโยชน์หรือเป็นสินค้าได้อาจจะเกิดภัยธรรมชาติรบกวน เช่น ไฟไหม้ ความผันแปรของดินฟ้าอากาศ แมลงระบาด เป็นต้น ดังนั้น จะต้องมีการกำหนดสิ่งจูงใจให้เอกชนมีการสร้างสวนป่าโดยไม่เป็นการเสียเปล่า เพราะรัฐบาลไม่ต้องลงทุนในการปลูกสร้างสวนป่า ราษฎรมีงานทำ มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นมารองรับผลผลิตจากสวนป่า และผลพลอยได้ที่สำคัญคือการรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อม

การปลูกสร้างสวนป่าเพื่อเศรษฐกิจนั้นเป็นการปลูกป่าเพื่อหวังผลตอบแทนเป็นตัวเงินหรือเป็นการสร้างวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจอุตสาหกรรมซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์โดยตรงของป่าเพื่อเศรษฐกิจ และหากป่านั้นมีรอบการตัดฟันไม้ออกใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมและมีการกระจายของพื้นที่สวนป่าครบทุกชั้นอายุทำให้มีไม้หมุนเวียนให้ใช้อย่างยั่งยืน ป่านั้นก็ย่อมเป็นประโยชน์ในด้านการช่วยอนุรักษ์สภาพดิน ดินน้ำและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ได้อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งแม้ว่าอาจจะไม่สมบูรณ์แบบอย่างป่าธรรมชาติที่มีพื้นที่กว้างใหญ่กว่าและมีอายุยาวนานกว่าก็ตามแต่ก็ย่อมดีกว่าการปล่อยให้บริเวณป่านั้นเป็นแต่เพียงที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือปราศจากสิ่งปกคลุม⁴

1.1 ความหมายของสวนป่าเศรษฐกิจ

ป่าเศรษฐกิจ หรือ ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หมายถึง พื้นที่ป่าที่สามารถใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้ หรือเป็นป่าที่มีการอนุญาตให้นำไม้ออกได้โดยสัมปทาน หรืออนุญาตให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นในป่านั้นออกมาใช้ประโยชน์ได้ ป่าเศรษฐกิจจึงเป็นป่าที่มุ่งประสงค์ให้มีการผลิตไม้เพื่อการจำหน่าย การใช้สอย และการตอบสนองอุตสาหกรรมไม้อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างพร้อมกันไป⁵

⁴ อำนวย คอวนิช. "การวิจัยและพัฒนาการปลูกสร้างสวนป่า" วารสารสักทอง. มกราคม - มีนาคม 2538, หน้า 11-15.

⁵ อำนวย คอวนิช. "แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสวนป่า" วารสารสักทอง. ปีที่ 9, ฉบับที่ 4. ตุลาคม - ธันวาคม 2527, หน้า 3-4.

การปลูกสวนป่าเศรษฐกิจ มี 2 ลักษณะ โดยอาจจะเป็นการปลูกสร้างสวนป่าขึ้นมาใหม่ทดแทนป่าธรรมชาติที่ถูกทำลายไป (Reforestation) หรือการปลูกสร้างสวนป่าขึ้นมาใหม่ในที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่เคยเป็นป่ามาก่อน (Afforestation) ก็ได้แต่ทั้งนี้โดยหวังผลในด้านเศรษฐกิจแก่ผู้ปลูกเป็นหลัก ส่วนผลด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นแต่เพียงผลพลอยได้ เพราะต้นไม้ไม่ว่าจะปลูกที่ใดและไม่ว่าผู้ใดจะเป็นผู้ปลูกย่อมให้ผลทั้งทางด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมรวมทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยครบถ้วนอยู่แล้ว เพียงแต่การปลูกสร้างสวนป่านั้นเน้นการให้มีรายได้ตอบสนองแก่ผู้ปลูกโดยเฉพาะ เมื่อตัดไม้ออกไปขายเพื่อแลกเป็นตัวเงินคืนมา การทำหน้าที่ด้านอนุรักษ์ของป่านั้นก็จะหยุดไปชั่วระยะหนึ่ง เมื่อมีการปลูกทดแทนแล้วหน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของป่านั้นก็จะกลับคืนมารวมทั้งจะก่อให้เกิดผลผลิตตอบสนองความต้องการของตลาดได้อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องและยาวนานตลอดไป (On sustainable basis) วนเวียนกันอยู่เช่นนี้ตราบเท่าที่ธุรกิจนั้นยังดำเนินอยู่⁶

คำว่า “สวนป่า” เป็นคำไทยซึ่งรู้จักกันดีในวงการป่าไม้ของประเทศไทยมานานกว่า 50 ปีแล้ว ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Forest plantation” ซึ่งหมายถึงการปลูกป่าขึ้นในเนื้อที่เล็กใหญ่เท่าที่พื้นที่จะอำนวยหรือตามกำลังความสามารถที่จะปลูกได้ ลักษณะการปลูกมีทั้งที่ปลูกเป็นกลุ่มและเป็นแถวเป็นแนวเพื่อหวังผลประโยชน์จากต้นไม้ที่ปลูกนั้นทั้งในทางตรงและทางอ้อม เช่น เพื่อใช้ไม้ที่ปลูกเป็นวัตถุดิบในการอุตสาหกรรม เพื่อการก่อสร้าง ใช้ทำฟืนเผาถ่าน ปลูกเป็นแนวกันลม ปลูกเพื่อป้องกันดินพังทลาย ปลูกเพื่อรักษาดินน้ำลำธาร เป็นต้น ลักษณะการปลูกสร้างสวนป่าจึงแตกต่างไปจากการปลูกสวนผลไม้ในเรื่องผลประโยชน์ที่จะได้รับเท่านั้น แต่ในบางครั้งการปลูกสร้างสวนป่าก็ให้ผลประโยชน์เช่นเดียวกับการปลูกสวนผลไม้ด้วยหากต้นไม้ที่นำมาปลูกนั้นให้ดอกผลที่ใช้เป็นสินค้าได้และใช้ไม้เพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างหรือประโยชน์อื่น ๆ ไปพร้อม ๆ กัน ต่อมาได้มีคำใหม่ ๆ ตามมาอีกหลายคำ เช่น Man-made forest, Artificial forest, Tree farm, Reforestation, และ Afforestation เป็นต้น คำเหล่านี้มีความหมายไม่แตกต่างไปจากคำว่า Forest plantation อันเป็นคำดั้งเดิมมากนัก ส่วนในภาษาไทยยังคงใช้คำว่า “สวนป่า” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกลาง ๆ กันตลอดมา

“การทำฟาร์มป่าไม้”⁷ หมายถึง การปลูกไม้ยืนต้นในระบบฟาร์มเพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้มีไม้ไว้ใช้สอยและผลิตเพื่อการค้า โดยทั่วไปฟาร์มป่าไม้มีขนาดพื้นที่เล็กกว่าหนึ่งพันไร่ซึ่งเหมาะแก่การปลูกโดยกลุ่มเกษตรกรรายย่อย

⁶ อำนวย คอวนิช. “การวิจัยและพัฒนาการปลูกสร้างสวนป่า” วารสารสักทอง. มกราคม – มีนาคม 2538, หน้า 11-15.

⁷ อำนวย คอวนิช. “นโยบายและผลการดำเนินงานตามโครงการปลูกสร้างสวนป่าในประเทศไทย” วารสารสักทอง.

“การปลูกสร้างสวนป่า” หมายถึง การปลูกต้นไม้ในรูปของสวนป่าในพื้นที่ที่กำหนดโดยปลูกอย่างมีระบบเป็นระเบียบมีแบบแผนและวัตถุประสงค์ที่แน่นอน ในพื้นที่ขนาดใหญ่กว่าหนึ่งพันไร่ขึ้นไป การปลูกสร้างสวนป่าจำแนกตามพื้นที่ปลูกได้ 2 ลักษณะ คือ

1. การปลูกป่าใหม่ (Reforestation) คือ การปลูกป่าขึ้นมาใหม่ในพื้นที่ที่เคยเป็นป่ามาก่อนแต่ป่านั้นถูกแผ้วถางทำลายจนกลายเป็นป่าเสื่อมโทรม หรือการปลูกป่าในพื้นที่ที่มีต้นไม้เดิมขึ้นอยู่บ้างแล้ว

2. การสร้างป่า (Afforestation) คือ การปลูกป่าในพื้นที่ที่ไม่เคยมีป่ามาก่อน เช่น พื้นที่ที่เกิดจากการทับถมของดินตะกอนบริเวณปากแม่น้ำ หรือการปลูกป่าในพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่า เป็นการเปลี่ยนพื้นที่ว่างเปล่าให้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยการปลูก

การปลูกสร้างสวนป่า คือ การเพาะปลูกป่าหรือการปลูกป่าเทียมนั่นเอง ฟังดูแล้วอาจจะง่าย แต่คำว่า “เทียม” หรือ “มนุษย์ทำขึ้น” ต้องการคำจำกัดความที่มากกว่านี้ เช่น ถ้ามีการสร้างป่าใหม่ขึ้นในเขตทุ่งหญ้า ไม่ว่าจะเป็นการปลูกด้วยการเพาะเมล็ดโดยตรงหรือโดยการนำดินอ่อนไปปลูกเสริม บริเวณที่ถูกเปลี่ยนให้เป็นป่าแห่งนั้นเรียกว่าป่าเทียม ลักษณะของป่าที่ปลูกโดยการนำดินอ่อนไปปลูกเสริมก็จะแตกต่างจากป่าที่ปลูกแบบเพาะเมล็ดอย่างน้อยก็จะต่างกันหลายปี

การปลูกป่าเทียมหรือป่าที่มนุษย์สร้างขึ้นจำแนกได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. ป่าที่ปลูกขึ้นในพื้นที่ว่างเปล่าไม่มีสภาพเป็นป่ามาแล้วอย่างน้อย 50 ปี เช่นป่าที่ปลูกในบริเวณทุ่งหญ้า บริเวณเนินทรายหรือสันทราย เป็นต้น

2. ป่าที่ปลูกขึ้นในพื้นที่ที่เคยเป็นป่ามาแล้วอย่างน้อย 50 ปี แต่ป่านั้นถูกตัดหรือถูกไฟไหม้จนโล่งเตียน ซึ่งพื้นที่นั้นอาจมีพันธุ์ไม้ชนิดอื่นขึ้นมาทดแทนบ้างแล้วตามธรรมชาติ เช่น บริเวณพื้นที่ป่าที่บเขตร้อนทางตะวันตกเฉียงใต้ของรัฐซาบ่าห์ประเทศมาเลเซียที่ถูกตัดไม้ออกจนโล่งเตียน ซึ่งบางส่วนก็ได้รับการปลูกต้นไม้ทดแทนและบางส่วนก็ปล่อยให้ฟื้นคืนป่าขึ้นเองตามธรรมชาติ

3. ป่าที่ปลูกขึ้นทดแทนในพื้นที่ที่เคยเป็นป่ามาแล้วอย่างน้อย 50 ปี ด้วยไม้ชนิดเดียวกับที่ถูกตัดไปแต่เป็นการปลูกด้วยพันธุ์ใหม่ ถือว่าเป็นโอกาสดีที่จะนำไม้พันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตดีกว่าพันธุ์เดิมเข้ามาปลูก

⁸ Julian Evans. *Plantation Forestry in the Tropics*. Oxford: Clarendon, 1992, p.8.

1.2 ลักษณะของสวนป่าเศรษฐกิจ

เนื่องจากการปลูกสวนป่าเศรษฐกิจเป็นเรื่องของธุรกิจที่จะต้องมีการลงทุนในการปลูกและหวังผลกำไรที่เป็นตัวเงินเข้ามาเกี่ยวข้องเช่นเดียวกับการปลูกพืชเกษตรที่ต้องคำนึงถึงการจัดการอันจะนำไปสู่กำลังการผลิตที่สูงต่อหน่วยพื้นที่ ดังนั้นจึงต้องมีการวางแผนการปลูก มีการเลือกพันธุ์ไม้ที่จะนำมาใช้ปลูก รวมทั้งมีการวางแผนรอบการตัดและการปลูกรอบใหม่ ตลอดจนปริมาณการใช้ไม้ในอุตสาหกรรมและการปลูกทดแทนให้มีความสัมพันธ์กันและต่อเนื่องกันเป็นระบบ บางคนเรียกธุรกิจการปลูกสวนป่าเศรษฐกิจนี้ว่าการทำ “ฟาร์มป่าไม้” หรือ “Tree farm” สวนป่าเศรษฐกิจมีลักษณะดังนี้⁹

1. มีการจัดการในเชิงธุรกิจ กล่าวคือมีการจัดการเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำไม้ออกขายหรือเพื่อการผลิต ไม้ซุงแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ทางอื่น ๆ ที่จะเกิดจากพื้นที่สวนป่านั้น สวนป่าเศรษฐกิจนี้อาจเป็นของเอกชนหรือของรัฐ และอาจจะเป็นสวนป่าที่ปลูกไม้โตเร็วหรือที่ปลูกไม้เนื้อแข็งก็ได้¹⁰

2. มีการพิจารณาถึงระยะเวลาและลักษณะของการให้ผลตอบแทน ต้นไม้ที่ใช้ปลูกในสวนป่าเศรษฐกิจควรเป็นพันธุ์ไม้ที่โตเร็วสามารถให้ผลตอบแทนได้ในระยะเวลาอันสั้นมากกว่าที่จะเป็นพันธุ์ไม้ที่โตช้า และควรปลูกด้วยไม้หลายชนิดให้หลากหลายเพื่อรักษาสภาพทางนิเวศวิทยาของท้องถิ่นนั้น ๆ ไว้ สำหรับสวนป่าเศรษฐกิจที่ปลูกในเขตต้นน้ำลำธารก็ต้องพิจารณาถึงชนิดและพันธุ์ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งวิธีการปลูกก็ต้องคำนึงว่าให้สามารถป้องกันการพังทลายของดินได้ด้วย

3. มีการปลูกไม้ชนิดและพันธุ์ที่อยู่ในความต้องการของตลาด โดยชนิดและพันธุ์ไม้ที่ปลูกในสวนป่าเศรษฐกิจควรเป็นชนิดและพันธุ์ที่สนองต่อความต้องการของตลาด เช่นมีคุณภาพของเนื้อไม้ตรงต่อความต้องการของโรงงานอุตสาหกรรม

4. มีการใช้พื้นที่อย่างคุ้มค่าและใช้ประโยชน์จากไม้ที่ปลูกอย่างเต็มที่ มีการปรับปรุงกำลังการผลิตต่อหน่วยพื้นที่เพื่อลดต้นทุนต่อหน่วยที่ผลิตได้ให้มากที่สุด

5. มีการจัดการระยะเวลาปลูกหรือช่วงการปลูกให้สามารถปรับเปลี่ยนและพัฒนาประเภทการผลิตไม้ให้เป็นแบบผสมผสาน เช่น ผลิตไม้เสา ไม้สำหรับทำเยื่อกระดาษ หรือ ไม้ซุงหรือไม้ท่อนสำหรับโรงเลื่อยทำเป็นไม้แปรรูป ไม้สำหรับโรงงานทำเครื่องเรือน เป็นต้น

⁹ อำนวย คอวนิช. “การวิจัยและพัฒนาการปลูกสร้างสวนป่า” วารสารสักทอง. มกราคม – มีนาคม 2538, หน้า 9-11.

¹⁰ อำนวย คอวนิช. “แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสวนป่า” วารสารสักทอง. ปีที่ 9, ฉบับที่ 4. ตุลาคม – ธันวาคม 2527, หน้า 4.

6. มีการสำรวจอย่างละเอียดก่อนการปลูกป่าเพื่อช่วยให้สามารถคัดเลือกชนิดและพันธุ์ไม้ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ที่ต่างกัน ตลอดจนให้ทราบว่าพื้นที่ใดไม่เหมาะสมกับการปลูกไม้ชนิดและพันธุ์ใด

7. มีการแบ่งซอยพื้นที่ออกเป็นแปลงย่อยเพื่อให้สามารถหมุนเวียนใช้ประโยชน์และเก็บเกี่ยวผลผลิตด้วยการตัดฟันไม้ออกจำหน่ายเป็นรอบได้อย่างสม่ำเสมอทุกปีตลอดไป

เพื่อใช้ที่ดินในการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจให้เกิดประโยชน์สูงสุดจำเป็นต้องพิจารณา กำหนด “ช่วงตัดฟัน (Rotation period)” ให้เหมาะสม ช่วงตัดฟันหมายถึงช่วงเวลานับจากการตัดไม้ครั้งหนึ่งแล้วปลูกไม้ทดแทนจนไม้รุ่นโต ไปถึงการตัดอีกครั้งหนึ่งในพื้นที่เดียวกัน การที่จะตัดต้นไม้ ออกจากสวนป่าเมื่อใดนั้นมีข้อพิจารณา ดังนี้

1. รายได้อันเป็นผลตอบแทนจากไม้ส่วนที่จะตัด
2. ขนาดของต้นไม้ที่จะตัด เช่น เป็นไม้ที่โตเต็มที่แล้วหรือยังสามารถจะเจริญเติบโตต่อไปได้อีก แต่ในกรณีที่ใช้ไม้เพื่อการทำเยื่อกระดาษปริมาณของเนื้อไม้กลับมีความสำคัญมากกว่าขนาดของลำต้น
3. ต้นทุนในการดูแลสวนป่า
4. ผลผลิตภาพของสวนป่า
5. สถานการณ์ด้านอุปสงค์
6. สถานภาพในการถือครองที่ดิน เช่น อาจจะต้องเร่งตัดไม้เนื่องจากสัญญาการถือครองที่ดินนั้นใกล้จะสิ้นสุดลง

การปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจ นอกจากต้องใช้พื้นที่ดินกว้างขวางเพื่อการปลูกต้นไม้แล้วยังจำเป็นต้องใช้พื้นที่ดินอีกไม่น้อยเพื่อการป้องกันดูแลรักษาและบำรุงสวนป่าที่ปลูกนั้นเป็นระยะเวลาที่นานเท่ากับระยะเวลาที่ใช้ประโยชน์จากสวนป่านั้นอีกด้วย เช่น การทำแนวกันไฟ ทางสำหรับการตรวจการณ์ ทางแบ่งเขตตัดฟันรายปี เป็นต้น

1.3 ความสำคัญของสวนป่าเศรษฐกิจ

การปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจทดแทนพื้นที่ป่าธรรมชาตินอกจากจะได้ประโยชน์ทางตรงแก่ทั้งชุมชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม เช่น การนำเนื้อไม้มาทำวัสดุก่อสร้าง ทำเชื้อเพลิงเป็นวัตถุดิบในการอุตสาหกรรม ฯลฯ แล้วยังได้ประโยชน์ในทางอ้อมอีกนานัปการ เช่น เป็นแหล่งอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร ทำให้มีภูมิประเทศที่ร่มรื่นสวยงามเกิดสิ่งแวดล้อมที่ดีให้เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น นอกจากนี้ยังช่วยให้การอุตสาหกรรมประเภทที่ต้องการไม้เป็นวัตถุดิบมีความมั่นคงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย¹¹ ดังนั้น การปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจจึงได้ประโยชน์ทั้งในทางเศรษฐกิจและในการฟื้นฟูสภาพป่าไม้ของประเทศให้พ้นจากภาวะเสื่อมโทรมด้วย¹²

รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของสวนป่าเศรษฐกิจเป็นอย่างดี จะเห็นได้จากนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ได้กำหนดเป้าหมายให้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศเป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยให้ร้อยละ 25 เป็นป่าเศรษฐกิจ และร้อยละ 15 เป็นป่าอนุรักษ์

สวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนมีความสำคัญสรุปได้ดังนี้¹³

1. ความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ

(1) เป็นการเพิ่มกำลังการผลิตไม้สำหรับใช้สอยในประเทศให้พอต่อการใช้ทั่วไปของครัวเรือนและการใช้เป็นวัตถุดิบเพื่อการอุตสาหกรรม

(2) เป็นการลดการนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากต่างประเทศซึ่งทำให้สามารถลดการสูญเสียเงินตราต่างประเทศได้จำนวนมาก

(3) เป็นช่องทางให้สามารถส่งไม้และผลิตภัณฑ์ไม้เป็นสินค้าออกซึ่งทำให้เป็นอีกช่องทางหนึ่งในการเพิ่มรายได้ของประเทศในรูปของเงินตราต่างประเทศ

¹¹ สุภัทรา ถึกภักดี และ คณะ. การสัมมนาประเมินความคิดเห็นทางและกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาศักยภาพไม้โตเร็วของประเทศไทย. กระบี่: สถาบันอันดามัน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกระบี่, 2544, หน้า 5-6.

¹² สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้. วนเกษตร: กลยุทธ์เพื่อลดความเสี่ยงต่อการปลูกป่าเอกชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้, 2545, หน้า 27-29.

¹³ อำนวย คอานิช. "แนวคิดทั่วไปในการปลูกสร้างสวนป่า" วารสารสักทอง. มกราคม - มีนาคม 2538, หน้า 6.

2. ความสำคัญทางด้านสังคม

(1) เป็นการสร้างงาน โดยการปลูกสร้างสวนป่าซึ่งต้องทำในชนบทและพื้นที่ห่างไกลจะก่อให้เกิดการจ้างงานในพื้นที่เหล่านั้น ทั้งที่เป็นงานสำหรับการปลูกสร้างสวนป่าโดยตรง และงานในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น โรงงานกระดาษและเยื่อกระดาษ โรงงานขึ้นไม้สับ โรงงานทำเครื่องเรือน เป็นต้น

(2) เป็นการกระจายรายได้ ทำให้ประชาชนในชนบทและพื้นที่ห่างไกลมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการปลูกสวนป่าเพื่อการค้าและการประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับไม้ และผลิตภัณฑ์ไม้

(3) เป็นการลดปัญหาการอพยพของประชาชน เนื่องจากประชาชนสามารถประกอบอาชีพได้ในท้องถิ่นของตน รวมทั้งการที่มีป่าเพิ่มขึ้นทำให้สภาพแวดล้อมและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น ก่อให้เกิดความรู้สึกรักถิ่นฐาน ไม่อยากอพยพไปอยู่ที่อื่น และยังเป็นแหล่งรองรับผู้ที่ว่างงาน เนื่องจากการถูกปลดออกจากงานหรือการเลิกจ้างจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำด้วย

(4) เป็นการลดปัญหาการลักลอบบุกรุกทำลายป่า เนื่องจากมีไม้จากสวนป่าออกสู่ตลาดอย่างพอเพียง

3. ความสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อม

(1) ช่วยดูดซับก๊าซคาร์บอน ไดออกไซด์ ช่วยลดภาวะมลพิษในอากาศ และช่วยลดปัญหาสภาวะการเกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก

(2) ช่วยอำนวยให้ได้ผลผลิตทางเกษตรกรรมเพิ่มสูงขึ้น โดยต้นไม้จะช่วยให้ดินเกิดความอุดมสมบูรณ์เพิ่มขึ้นจากการสะสมและหมุนเวียนธาตุอาหารพืช รวมทั้งช่วยป้องกันการกัดเซาะพังทลายของหน้าดิน

(3) ช่วยบรรเทาปัญหาก็ภัยแล้งเนื่องจากต้นไม้ในสวนป่ามีส่วนช่วยในการเพิ่มความชื้นสัมพัทธ์ของอากาศซึ่งมีผลช่วยให้ฝนตกต้องตามฤดูกาล

(4) ช่วยป้องกันการเกิดอุทกภัย โดยฝนที่ตกรุนแรงเมื่อปะทะต้นไม้จะค่อย ๆ ไหลผ่านเรือนยอดลำต้นและระบบราก ทำให้ดินค่อย ๆ ดูดซับกักเก็บน้ำไว้ได้ไม่ไหลบ่าไปบนผิวดินอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการป้องกันอุทกภัยโดยธรรมชาติและทำให้พื้นดินชุ่มชื้นตลอดปีเหมาะแก่การเจริญของพืชอื่น ๆ

(5) ช่วยลดปัญหาด้านฝุ่นละอองและอากาศเสีย โดยเฉพาะในพื้นที่บริเวณรอบโรงงานอุตสาหกรรม

(6) ช่วยเพิ่มแหล่งท่องเที่ยว เนื่องจากสวนป่าเพื่อเศรษฐกิจเป็นพื้นที่สีเขียวอันมีความร่มรื่นและทัศนียภาพที่สวยงามจึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะส่งเสริมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวทั้งที่

เป็นการท่องเที่ยวเพื่อความสนุกสนานเพลิดเพลินและการท่องเที่ยวเพื่อการศึกษา เพื่อการหาความรู้ เพื่อการศึกษาวิจัย และเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

จากความสำคัญของสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนนานาประการดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรที่จะได้มีการสนับสนุนและการจูงใจให้ภาคเอกชนรวมทั้งประชาชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าไม้ของประเทศให้มีความอุดมสมบูรณ์อย่างที่เคยเป็นมาในอดีตโดยเร็วต่อไป

1.4 การพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจแบบยั่งยืน

ในปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยได้ลงนามรับรองวาระการประชุมที่ 21 (Agenda 21) ของการประชุมสุดยอดโลกของสหประชาชาติ (United Nations Earth Summit) ซึ่งจัดขึ้นที่เมืองริโอเดอจาไนโร ประเทศบราซิล อันเป็นวาระที่ว่าด้วยการหยุดยั้งการทำลายป่า โดยการจัดการอนุรักษ์และพัฒนาป่าไม้ทุกชนิด พร้อมทั้งเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ และองค์กรที่เกี่ยวข้องได้ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาลี้ภัยสิ่งแวดล้อมโลกด้วยการยับยั้งการทำลายป่าด้วยแนวทางที่เหมาะสม รักษาพื้นที่ป่าไม้ธรรมชาติ รักษาความหลากหลายทางชีวภาพ และเร่งรัดการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ และเน้นการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้บนพื้นฐานของความยั่งยืนที่สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความต้องการใช้ไม้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

สภาผู้พิทักษ์ป่า (Forest Stewardship Council: FSC) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นที่เมืองโตรอนโต ประเทศแคนาดาเมื่อเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1993 โดยมีประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งจำนวน 25 ประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การรับรองการจัดการป่าไม้ที่ได้ปฏิบัติตามแนวทางการจัดการป่าไม้และตามหลักปฏิบัติในการจัดการป่าไม้ที่สภาผู้พิทักษ์ป่ากำหนดไว้ ซึ่งแนวทางการจัดการป่าไม้และหลักปฏิบัติในการจัดการป่าไม้ดังกล่าวสรุปได้ดังนี้¹⁴

1. แนวทางการจัดการป่าไม้

(1) ด้านความยั่งยืนทางการผลิต (Production sustainability) มีการได้มาซึ่งผลผลิตจากการใช้วิธีการจัดการป่าไม้ที่เหมาะสมทั้งในด้านระบบการบริหารงบประมาณ ระบบการตรวจตรากำกับดูแล ระบบนวนิวัฒน์ ระบบการจัดการป่าไม้ ระบบการเก็บเกี่ยวผลผลิต และระบบควบคุมการเปลี่ยนมือหรือถือครองป่าและผลผลิตจากป่า

(2) ด้านความยั่งยืนทางสังคม (Social sustainability) มีการใช้วิธีการจัดการที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีกับสังคมชนบท รวมทั้งการสร้างงานและรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

¹⁴ ประเสริฐ ประจิดกร. "หลักการและบรรทัดฐานของ FSC: Forest Stewardship Council Principles and Criteria" วารสารสักทอง. เมษายน-มิถุนายน 2542, หน้า 9 - 11.

(3) ด้านความยั่งยืนทางชีวภาพและนิเวศวิทยา (Biological and ecological sustainability) มีการใช้วิธีการจัดการที่เป็นการอนุรักษ์และส่งเสริมสภาพแวดล้อม เอื้อต่อการสงวนรักษาพันธุ์พืชและสัตว์ป่าที่หายากและที่ใกล้สูญพันธุ์

สวนป่าที่ได้รับการรับรองด้านการจัดการป่าไม้จากสภาผู้พิทักษ์ป่าจะได้รับประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจด้านการส่งออกเครื่องเรือนที่ทำจากไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปี ค.ศ. 2000 ประเทศในแถบยุโรปและอเมริกาได้มีการรณรงค์และขอความร่วมมือให้ประเทศต่าง ๆ นำเข้าเฉพาะผลผลิตจากสวนป่าและผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ได้จากสวนป่าที่ได้รับการรับรองว่าได้จัดการป่าไม้ตามแนวทางที่สภาผู้พิทักษ์ป่ากำหนดเท่านั้น

2. หลักปฏิบัติในการจัดการป่าไม้

(1) การจัดการป่าไม้ต้องเป็นไปตามกฎหมายของประเทศที่ตั้งป่าไม้นั้นและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศนั้นได้กระทำไว้ทั้งหมด รวมทั้งต้องสอดคล้องกับแนวทางการจัดการป่าไม้ที่สภาผู้พิทักษ์ป่ากำหนดไว้ทุกประการ

(2) การถือครองและการใช้ประโยชน์ซึ่งที่ดินและทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาวต้องมีเอกสารตามกฎหมายแสดงการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินและทรัพยากรนั้น ๆ

(3) การเป็นเจ้าของ การใช้ประโยชน์และการจัดการพื้นที่อาณาบริเวณและทรัพยากรต่าง ๆ อันเป็นสิทธิตามกฎหมายและสิทธิตามขนบธรรมเนียมประเพณีของชนพื้นเมืองต้องได้รับการยอมรับ

(4) การปฏิบัติใด ๆ ในการจัดการป่าไม้ต้องเป็นไปในทางที่จรรโลงหรือส่งเสริมสิทธิและสถานภาพทางด้านสังคมเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของทั้งคนงานป่าไม้และชุมชนในท้องถิ่น

(5) การใช้ประโยชน์จากป่าต้องเป็นไปในลักษณะที่เป็นการประกันความอยู่รอดทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อมและทางสังคมอย่างเต็มรูปแบบ

(6) การปฏิบัติใด ๆ ในการจัดการป่าไม้ต้องเป็นไปในทางที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและให้ความสำคัญแก่การคงอยู่ร่วมกันของทรัพยากรน้ำ ดิน และระบบนิเวศที่มีลักษณะพิเศษและเปราะบาง และในการออกแบบในระดับภูมิทัศน์จะต้องตระหนักถึงการรักษาความสมดุลทางนิเวศวิทยาและความมั่นคงสมบูรณ์ของป่าไม้

(7) แผนการจัดการจะต้องกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรตามความเหมาะสมของขนาดพื้นที่และความลึกซึ้งในการจัดการซึ่งจะต้องมีการติดตามและกำกับดูแลให้มีข้อมูลที่ทันสมัยอยู่เสมอ ทั้งนี้แผนการจัดการจะต้องแสดงเป้าหมายระยะยาวและวิธีการปฏิบัติที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนนั้นไว้อย่างชัดเจนด้วย

(8) การตรวจตรากำกับดูแลและการศึกษาวิเคราะห์ต้องมีความเหมาะสมกับขนาดของพื้นที่และความลึกซึ้งในการจัดการป่าไม้ โดยการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพของป่าไม้ ปริมาณผลผลิตของป่าไม้ การเปลี่ยนมือถือครองในตัวสินค้า กิจกรรมด้านการจัดการต่าง ๆ และผลกระทบที่มีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

(9) การบำรุงรักษาป่าไม้ที่มีคุณค่าทางการอนุรักษ์สูงต้องดำเนินการด้วยกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อการทำนุบำรุงหรือส่งเสริมคุณลักษณะของพื้นที่ป่าไม้นั้น ๆ อย่างชัดเจน และการดำเนินงานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้นั้นก็ต้องพิจารณาถึงกรอบและข้อปฏิบัติที่เหมาะสมและอย่างระมัดระวังเสมอ

(10) สำหรับสวนป่าจะต้องมีการวางแผนและการดำเนินงานในการจัดการพื้นที่สวนป่าให้สอดคล้องกับรายละเอียดตามข้อ (1) ถึงข้อ (9) ข้างต้นทุกข้อ

กล่าวโดยสรุป หลักในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจแบบยั่งยืน โดยสังเขป คือ

1. จำกัดปริมาณการทำไม้ โดยปริมาณไม้ที่ตัดฟันออกต้องไม่มากกว่าปริมาณไม้ที่เติบโตขึ้นมาแทนที่ ซึ่งอาจจะทำได้โดยการใช้ระบบการเลือกตัดฟัน การจำกัดขนาดไม้ที่จะตัดฟัน และการตัดฟันเฉพาะแปลงที่มีอายุสัมปทานครบรอบการตัดฟัน เป็นต้น

2. ปลูกต้นไม้ทดแทน โดยปลูกทดแทนทั้งต้นที่ถูกตัดฟันตามรอบการตัดฟันและที่ถูกทำลายโดยสาเหตุอื่น ๆ เช่นการบุกรุกเพื่อทำไร่เลื่อนลอย หรือถูกไฟป่าไหม้เสียหาย

3. ส่งเสริมให้ป่ามีกำลังผลิตสูงสุด เช่น ด้วยการตัดแต่งกิ่งและการตัดสาขาระยะที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ การตัดทำลายกาฝาก การตัดสาแหรกและไม้เลื้อยที่ปกคลุมต้นออก รวมทั้งการทำแนวกันไฟเพื่อป้องกันอันตรายจากไฟป่าให้แก่ต้นไม้ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ต้นไม้สามารถเจริญเติบโตได้อย่างเต็มที่และรวดเร็ว

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

เนื่องจากปัจจุบันนี้ ปริมาณไม้ที่ทำออกจากป่ามีน้อยลงทุกปี เพราะสาเหตุหลายประการ เช่น การลดเนื้อที่การทำไม้ลง การปิดป่าเนื่องจากเป็นต้นน้ำลำธาร การปิดป่าเพื่อความมั่นคงของประเทศ เนื้อที่ปลูกสร้างสวนป่าเป็นรายปีลดน้อยลงๆ ทำให้อากาศของอุตสาหกรรมป่าไม้ในประเทศไทยเกิดความไม่แน่นอน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไม้ไม่มีความมั่นใจในปริมาณและความสม่ำเสมอของวัตถุดิบที่จะมาป้อนโรงงานของตน และในที่สุดผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไม้ก็จะต้องสั่งวัตถุดิบจากต่างประเทศเข้ามาแก้ไขปัญหาเพื่อความอยู่รอด ทำให้สูญเสียเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นไปอีก ด้วยเหตุนี้ทางราชการจึงมีแนวคิดที่จะเพิ่มพื้นที่การปลูกสร้างสวนป่าเพื่อให้ได้สัดส่วนกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมป่าไม้ในอนาคตด้วย

การปลูกสร้างสวนป่าโดยเฉพาะการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเพื่อผลิตวัตถุดิบสำหรับป้อน โรงงานอุตสาหกรรมนอกจากจะเป็นสิ่งสำคัญในการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจแล้วยังเป็นกลวิธีที่สำคัญในการพัฒนาป่าไม้ของประเทศ ในปัจจุบันการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนจะเป็นส่วนสำคัญอย่างมากต่อการขยายพื้นที่และเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ให้บรรลุเป้าหมายได้โดยรวดเร็วยิ่งขึ้น การปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนมีทางที่จะประสบความสำเร็จได้อย่างแน่นอนและยั่งยืนถ้ามีเอกชนลงทุนและมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบรองรับ

เนื่องจากรัฐบาลยังมีปัญหาเกี่ยวกับภาคเอกชน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ภายในและโดยรอบพื้นที่ป่าธรรมชาติที่ผ่านมายังถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่าไว้ที่ระดับหนึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งกันในการใช้ประโยชน์จากป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น หากรัฐบาลได้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพและมาตรการที่ชัดเจนเพื่อสนับสนุนการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการปลูกและบำรุงรักษาป่าก็จะช่วยให้การปลูกป่าและการฟื้นฟูป่าธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและประสบความสำเร็จได้เร็วขึ้น

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนจากนักวิชาการที่น่าสนใจไว้หลายแนวคิดด้วยกัน คือ

1. การที่พื้นที่ป่า ไม้ลดลงติดต่อกันทุกปี ส่วนใหญ่เกิดจากการถางป่าเพื่อทำไร่โดยผิดกฎหมายเพราะราษฎรต้องการที่ดินเพื่อการเกษตรและการเพิ่มผลผลิตของตน เนื่องจากความรู้ในการทำเกษตรแผนใหม่เกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้นยังเข้าไปไม่ถึงราษฎรที่อยู่ห่างไกลสมควรมีการส่งเสริมให้ราษฎร ได้มีการทำสวนป่าที่ถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อราษฎรและประเทศชาติอย่างแท้จริง ทั้งนี้รัฐควรควรผ่อนคลายความกดดันในเรื่องความ

ต้องการที่ดินเพื่อการเกษตรของราษฎร โดยสนับสนุนให้มีการทำสวนป่าเอกชนในระบบวนเกษตร (Agro-forestry) เพราะนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อราษฎรแล้วยังเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าไปพร้อม ๆ กัน

2. การแบ่งประเภทของป่าไม้เพื่อสะดวกต่อการปฏิบัติในอนาคต กล่าวคือ เนื้อที่ป่าไม้จะต้องแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) ป่าอนุรักษ์ ซึ่งประกอบด้วยป่าต้นน้ำลำธาร อุทยานแห่งชาติ เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ ให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะทำหน้าที่ทำนุบำรุงรักษาไว้เพื่อประโยชน์ในด้านอนุรักษ์เพื่อรักษาสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (2) ป่าเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นป่าที่สามารถที่จะให้ผลทางเศรษฐกิจแก่ประเทศชาติ ป่าประเภทนี้ควรมอบให้แก่เอกชนเข้าดำเนินการภายใต้เงื่อนไขและการควบคุมของรัฐบาล โดยเน้นหนักในการที่เอกชนได้เข้าใจมีความรู้สึกและสำนึกในการเป็นเจ้าของ โดยให้ราษฎรได้ปลูกและบำรุงรักษาตนเองเพื่อประโยชน์ของตนเอง การที่จะให้เกิดความสำนึกในการเป็นเจ้าของนั้นรัฐควรให้หลักประกันว่าราษฎรจะได้ใช้ประโยชน์จากต้นไม้ที่เขาได้ปลูกขึ้น อย่างไรก็ตามควรแบ่งป่าทั้ง 2 ประเภทให้มีขนาดใกล้เคียงกันเพื่อจะได้ทำหน้าที่ในด้านการควบคุมสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกันก็ให้ผลทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปด้วย

3. การส่งเสริมให้เอกชนปลูกสวนป่าเศรษฐกิจจะทำให้รัฐบาลทุนค่าใช้จ่ายในการปลูกสร้างสวนป่าและบำรุงรักษาป่าไม้ ดังนั้น จะต้องมี การส่งเสริมการปลูกป่าโดยเอกชนในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยกำหนดเงื่อนไขให้ความสะดวกและมีสิ่งจูงใจให้เกิดป่าเอกชนขึ้น ทั้งในส่วนที่สามารถใช้เป็นวัตถุดิบและในส่วนที่สามารถนำไปขายให้แก่โรงงานประกอบการอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ด้วย

4. ในด้านผลผลิตจากป่าเอกชนจะต้องมีโรงงานอุตสาหกรรมไม้ในท้องถิ่นเพื่อรองรับวัตถุดิบจากป่าของเอกชน เช่น สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องเพื่อให้มีการใช้ไม้เป็นวัตถุดิบได้อย่างเบ็ดเสร็จและถูกต้องตามหลักเศรษฐกิจ และควรสนับสนุนโรงงานชนิดต่อเนื่องเป็นอันดับแรกก่อน โรงงานประเภทผลิตสินค้าเฉพาะอย่าง

5. ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายเก่าที่มีวัตถุประสงค์ในทางรักษาและป้องกันมากกว่าการพัฒนาป่าเพื่อเศรษฐกิจ ระเบียบบางอย่างก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับราษฎรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อให้เกิดผลในทางอนุรักษ์และผลทางเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กัน

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ (1) บทบาทภาคเอกชนต่อการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจ (2) การมีส่วนร่วมของราษฎร และ (3) การปลูกสร้างสวนป่าเพื่ออุตสาหกรรม ดังต่อไปนี้

2.1 บทบาทภาคเอกชนต่อการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจ

เนื่องจากการที่เอกชนเข้ามาลงทุนปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนย่อมเกิดความมุ่งหวังที่จะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนนั้นเป็นหลัก ดังนั้นหลักการในการจัดการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนจึงต้องต่างไปจากหลักการจัดการสวนป่าที่ดำเนินการโดยรัฐซึ่งในประเทศไทยได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2449 โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปลูกป่าเพื่อทดแทนป่าส่วนที่ถูกตัดฟันหรือถูกทำลายไป

ต่อมา รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า การปลูกป่าทดแทน โดยรัฐนั้นกระทำได้ล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการและจำนวนป่าที่ถูกทำลายเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากติดขัดปัญหาในด้านงบประมาณและกำลังคนจึงได้กำหนดนโยบายใหม่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่าด้วย โดยเริ่มจากการให้รัฐวิสาหกิจคือองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และบริษัท ไม้อัด ไทยจำกัดเข้ามามีส่วนในการปลูกสร้างสวนป่าเป็นการนำร่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 หลังจากนั้นได้มีเอกชนเข้ามามีบทบาทในการปลูกสร้างสวนป่าเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

ประวัติการปลูกสร้างสวนป่าในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2449 จนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็น 6 ช่วง¹⁵ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ช่วงที่ 1 (ปี พ.ศ. 2449 – 2508) การปลูกสร้างสวนป่าในช่วง 60 ปีแรกนี้กรมป่าไม้ได้เน้น

การปลูกป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยเน้นการปลูกไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญเพื่อทดแทนต้นไม้ในป่าธรรมชาติที่ถูกตัดฟันออกมาเป็นไม้ซุง เช่น การปลูกไม้สักในท้องที่ภาคเหนือ การปลูกไม้ประดู่ ไม้แดง ไม้พะยูนในท้องที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และการปลูกไม้ยางนา ไม้ตะเคียนทองในท้องที่ภาคใต้ เป็นต้น เริ่มโดยการทดลองปลูกไม้สักแบบอาศัยชาวไร่เป็นผู้ปลูกในจังหวัดแพร่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2449 และมาเริ่มการปลูกอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2453 ต่อมาได้มีการทดลองปลูกสวนป่าไม้กระยาเลยซึ่งได้แก่ ไม้โกก้างและไม้โปรงที่จังหวัดเพชรบุรีเมื่อปี พ.ศ. 2462 ส่วนไม้กระยาเลยชนิดอื่น ๆ ก็ได้มีการปลูกเพิ่มขึ้นหลังจากนั้นเป็นต้นมา

ช่วงที่ 2 (ปี พ.ศ. 2508 – 2518) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 เป็นต้นมา กรมป่าไม้ได้ตระหนักถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของพื้นที่ป่าไม้อันเป็นที่ดินน้ำลำธารที่เกิดขึ้นเนื่องจากการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้นจึงได้เริ่มการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการปรับปรุงพื้นที่สำหรับช่วยในการอนุรักษ์ดินและน้ำเป็นหลักโดยไม่หวังผลจากเนื้อไม้เป็นสำคัญ ชนิดไม้ที่ปลูกได้แก่ สนสองใบ สนสามใบ กระถินยักษ์ และพญาเสือโคร่ง ขณะเดียวกันในพื้นที่ราบก็ปลูกป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจควบคู่กันไป

¹⁵ สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้. วนเกษตรเพื่อลดความเสี่ยงต่อการปลูกป่าเอกชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้, 2545, หน้า 27 - 29.

ช่วงที่ 3 (ปี พ.ศ. 2518 – 2521) ในช่วงนี้ทรัพยากรป่าไม้ทั้งในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารและในพื้นที่ราบได้ถูกทำลายและเสื่อมโทรมลงเป็นอย่างมากเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรทำให้ความต้องการพื้นที่ดินทำกินเพิ่มสูงตามไปด้วย เป็นเหตุให้ป่าสงวนแห่งชาติถูกบุกรุกทำลายจนเสื่อมโทรมไปทั่วประเทศเกินกำลังที่ป่าไม้เหล่านั้นจะฟื้นคืนสภาพเองตามธรรมชาติได้ รัฐบาลโดยกรมป่าไม้จึงได้เริ่มโครงการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติขึ้นโดยการปลูกไม้โตเร็วในที่ราบเพื่อให้เจริญเติบโตปกคลุมพื้นที่เสื่อมโทรมนั้น โดยเร็วและเป็นการยึดพื้นที่คืนจากรายกรที่บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนอย่างผิดกฎหมาย ชนิดไม้ที่ปลูกได้แก่ยูคาลิปตัส กระถินณรงค์ และนนทรี ในระยะนี้กรมป่าไม้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของราษฎรในชนบทที่มีต่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้

ช่วงที่ 4 (ปี พ.ศ. 2521 – 2530) ในช่วงนี้เป็นช่วงที่ทั่วโลกกำลังประสบปัญหาวิกฤติด้านพลังงาน ดังนั้นกรมป่าไม้จึงเริ่มการปลูกไม้โตเร็วเพื่อใช้ประโยชน์ทางด้านพลังงานควบคู่ไปกับด้านการใช้สอย โดยเน้นการปลูกภายใต้โครงการป่าชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ

ช่วงที่ 5 (ปี พ.ศ. 2530 – 2535) ในช่วงนี้เริ่มให้ความสำคัญแก่การปลูกป่าในเชิงพาณิชย์ โดยการให้เอกชนรายใหญ่เข้าดำเนินการปลูกไม้ยูคาลิปตัสเพื่อเป็นวัตถุดิบสำหรับป้อนโรงงานทำเยื่อกระดาษและกระดาษ แต่ได้รับการคัดค้านจากรายกรและองค์การมหาชนอย่างรุนแรงเนื่องจากผู้ลงทุนมุ่งเน้นเฉพาะผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ตนจะได้รับเป็นหลัก ไม่ได้คำนึงถึงชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในท้องถิ่นแต่อย่างใด ในช่วงนี้กรมป่าไม้ได้เริ่มให้ความสนใจต่อระบบวนเกษตรและโครงการป่าชุมชนเพิ่มมากขึ้น

ช่วงที่ 6 (ปี พ.ศ. 2535 – ปัจจุบัน) เป็นช่วงที่กรมป่าไม้ได้ให้ความสำคัญแก่การปลูกป่าเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในมุกกว้างและการปลูกป่าเพื่อผลทางด้านเศรษฐกิจและการใช้สอยควบคู่กันไป ดังนี้

1. การปลูกป่าเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในมุกกว้าง เป็นการปลูกป่าเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงสภาพภูมิอากาศของประเทศ เช่น อุณหภูมิ ความชื้นสัมพัทธ์ และปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในอากาศ ตลอดจนการลดปริมาณภาวะมลพิษของอากาศเป็นหลัก จึงเป็นการปลูกป่าในเขตพื้นที่อนุรักษ์เช่นป่าต้นน้ำลำธารทั้งหมด

2. การปลูกป่าเพื่อผลทางด้านเศรษฐกิจและการใช้สอย เป็นการปลูกป่าที่เน้นให้เอกชนรายย่อยหรือราษฎรปลูกป่าในพื้นที่กรรมสิทธิ์ ส่วนในภาครัฐจะเน้นการปลูกป่าไม้เชิงอนุรักษ์เป็นสำคัญ

2.2 การมีส่วนร่วมของราษฎร

การให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการปลูกป่าและการบำรุงรักษาป่าทั้งในรูปของป่าเอกชน ป่าชุมชน และป่าขององค์กรต่าง ๆ เป็นวิธีที่ใช้ได้ผลมาแล้วในต่างประเทศ การที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่าและการบำรุงรักษาป่าจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐ โดยเฉพาะในด้านค่าใช้จ่ายในการปลูกและการบำรุงรักษาป่าไม้ได้มาก ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่าและการบำรุงรักษาป่า

สำหรับในประเทศไทยที่ผ่านมา การปลูกป่าเศรษฐกิจโดยใช้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเป็นเนื้อที่กว้างขวางมาก ๆ มักจะได้รับการต่อต้านและขัดขวางจากราษฎรที่เข้าไปใช้พื้นที่นั้น โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว โดยมีข้ออ้างในการต่อต้านและขัดขวางโดยสรุป คือ พวกที่มาใช้พื้นที่ปลูกป่าเศรษฐกิจมีวัตถุประสงค์แอบแฝงคือต้องการตัดต้นไม้ที่อยู่ในพื้นที่ไปขายมากกว่าที่จะตั้งใจปลูกสร้างสวนป่าอย่างแท้จริง ราษฎรไม่มีที่สำหรับปลูกพืชเกษตรเพื่อเลี้ยงชีพ ราษฎรไม่มีที่เลี้ยงสัตว์ ราษฎรหมดโอกาสที่จะเก็บหาของป่า เช่น น้ำผึ้ง ไข่มด เห็ด ฯลฯ จากพื้นที่เดิมตามที่เคยปฏิบัติมา เป็นต้น

สาเหตุส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดการต่อต้านและขัดขวางเนื่องจากการเตรียมพื้นที่เพื่อการปลูกป่าเศรษฐกิจเป็นพื้นที่กว้างขวางครบทั้งเนื้อที่โครงการในคราวเดียวกัน เป็นที่สะดุดตาสะดุดใจแก่ผู้ที่ได้พบเห็นและก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ได้ง่าย ดังนั้น วิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหานี้ก็คือควรเตรียมพื้นที่เป็นแปลง ๆ และเป็นปี ๆ ไปตามความจำเป็นในการปลูกสร้างสวนป่านั้น ๆ ส่วนปัญหาอันเกิดจากความขัดแย้งกับราษฎรในท้องถิ่นจนเป็นอุปสรรคต่อการปลูกสร้างสวนป่าก็อาจจะแก้ไขได้ด้วยการเปิดโอกาสให้ราษฎรเหล่านั้นเข้าร่วมโครงการ¹⁶

ความต้องการของประชาคม (Civil society) เป็นอีกแรงกระตุ้นหนึ่งที่ผลักดันให้สังคมโดยรวมมีบทบาทและมีส่วนร่วมกับรัฐมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันถือได้ว่าประชาคมมีส่วนไม่น้อยในการจำกัดขอบเขตของอำนาจรัฐ ลดภาระของรัฐ และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน การให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการปลูกป่าและการบำรุงรักษาป่าควรใช้หลักปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ 3 ประการ ดังต่อไปนี้¹⁷

1. หลักการสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน ด้วยการทำให้บุคคลเป้าหมายได้เข้าใจถึงประโยชน์และสิทธิขั้นพื้นฐานที่เขาจะได้รับจากการปลูกและการบำรุงรักษาป่าจนถึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปลูกและการบำรุงรักษาป่าตลอดจนยอมรับที่จะปลูกและการบำรุงรักษาป่าด้วยความสมัครใจ

¹⁶ อำนวย คอวนิช. “แนวคิดทั่วไปในการปลูกสร้างสวนป่า” วารสารสักทอง. มกราคม – มีนาคม 2538, หน้า 6.

¹⁷ สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDR). ป่าเศรษฐกิจ: จริงหรือฝัน. เอกสารอัดสำเนาประกอบการสัมมนา เรื่อง ป่าเศรษฐกิจ: จริงหรือฝัน ณ โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพมหานคร. 23 กุมภาพันธ์ 2532, หน้า 18.

2. หลักการร่วมมือทำงานด้วยความสมัครใจ เมื่อบุคคลเป้าหมายยอมรับที่จะปลูกและบำรุงรักษาป่าด้วยความสมัครใจแล้ว ก็ต้องให้เขาได้ร่วมมือในการปลูกและบำรุงรักษาป่าด้วยตนเอง โดยการเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมภายใต้การแนะนำช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านวิชาการ

3. หลักการให้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ เมื่อบุคคลเป้าหมายได้ให้ความร่วมมือในการปลูกและบำรุงรักษาป่าด้วยความสมัครใจแล้วก็ต้องให้เขาทราบว่าเขามีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์อะไรจากป่าที่เขาปลูกและบำรุงรักษานั้นและจะได้อย่างไร ซึ่งจะทำให้เขาเกิด “ความรู้สึกเป็นเจ้าของ” ในป่านั้นขึ้น อันเป็นการสร้างนิสัยอนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดขึ้นแก่บุคคลเป้าหมาย ตลอดจนบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องไปพร้อม ๆ กันด้วย

2.3 การปลูกสร้างสวนป่าเพื่ออุตสาหกรรม

เนื่องจากอุตสาหกรรมไม้ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตและการใช้ประโยชน์จากไม้แปรรูปมาเป็นแผ่นไม้ประกอบอย่างเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อประมาณ 60 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือเมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 ความจำเป็นในการใช้ไม้ในการก่อสร้างและซ่อมแซมบ้านเรือนมีสูงขึ้น ได้มีการผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ขึ้น ได้แก่ ผลิตภัณฑ์จากชิ้นไม้อัด เป็นต้นต่อมาได้มีการพัฒนาปรับปรุงเครื่องจักร การควบคุมการผลิต และการนำสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้ในขบวนการผลิตอุตสาหกรรมไม้อย่างกว้างขวางเป็นการเปิดโลกใหม่แห่งอุตสาหกรรมแผ่นไม้ประกอบ (Composites) กระทั่งถึงปี พ.ศ. 2535 (1992) มีการผลิตสินค้าไม้ใหม่ขึ้นมาอย่างมากมาย ผลิตภัณฑ์ไม้แผ่นที่รู้จักกันดีคือ ไม้อัดประกอบ (Composites or Composites Wood) แผ่นไม้อัดประกอบเหล่านี้ยังรวมไปถึงไม้บับ ไม้ขึ้นรูป (Molded products) และไม้หนา (Lumber composites) ที่ใช้ในการก่อสร้างด้วย¹⁸

เมื่อประชากรโลกเพิ่มขึ้น ความต้องการใช้ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ก็สูงขึ้นตามทำให้ปริมาณไม้เฉลี่ยต่อคนจำกัดและน้อยลงทุกที ยิ่งกว่านั้นราคาวัตถุดิบ (ไม้) สำหรับนำมาใช้ในการผลิตยิ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่าจะมีการหาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาผลิตวัตถุดิบเพื่อทดแทนไม้ได้แล้วแต่ความต้องการไม้ก็ยังคงมีสูงอยู่ ดังนั้น การปลูกสวนป่าเศรษฐกิจจึงสามารถทำรายได้ให้แก่ผู้ผลิตได้อย่างงดงาม รัฐบาลควรสนับสนุนให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่ออุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น

¹⁸ สุภวิทย์ มังกรศักดิ์สิทธิ์. “เส้นทางเดินของอุตสาหกรรมไม้ (ตอนที่ 1)” วารสารสักทอง. ตุลาคม - ธันวาคม 2540, หน้า 3.

แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ได้ประมาณการไว้ว่าในปี พ.ศ. 2545 ความต้องการไม้ท่อนเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมไม้จะสูงถึง 47.61 ล้านลูกบาศก์เมตร และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 69.73 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี พ.ศ. 2550 และไม้จำนวนนี้คงต้องพึ่งพาการนำเข้าจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่โดยคาดว่าในปี พ.ศ. 2545 จะต้องนำเข้าไม้จากต่างประเทศถึงร้อยละ 98.66 ของความต้องการข้างต้น แต่เนื่องจากในอนาคตมีแนวโน้มว่าการนำเข้าไม้จากต่างประเทศจะประสบปัญหาและมีเงื่อนไขมากขึ้นจากการที่ประเทศผู้ส่งออกไม้ปัจจุบันเริ่มระงับการส่งออกไม้ และประเทศผู้นำเข้าไม้ถูกนักอนุรักษ์โจมตีว่าระงับการทำไม้ของตนเองแต่ส่งเสริมการตัดไม้จากป่าธรรมชาติของประเทศอื่น และได้มีการนำประเด็นดังกล่าวมาเป็นเงื่อนไขทางการค้าของโลก ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินการปลูกสวนป่าเพื่ออุตสาหกรรมให้พอเพียงแก่ความต้องการของประเทศ ซึ่งการนี้จะเป็นไปได้อย่างรวดเร็วหากรัฐได้มีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ภายใต้เงื่อนไขที่ชัดเจนและปฏิบัติได้จริง

แนวคิดประการหนึ่งที่โดยทั่วไปมักถูกมองในทางตรงกันข้าม นั่นคือ “อุตสาหกรรมสร้างป่าและสร้างความยั่งยืนให้แก่ป่า” ทั้งนี้เนื่องจากการปลูกป่าจะเป็นไปไม่ได้เลยหากว่าไม่มีโรงงานที่สามารถใช้ไม้ขนาดเล็กจากสวนป่าเหล่านั้น นั่นคือไม่มีตลาดสำหรับไม้ขนาดเล็กจากสวนป่าเหล่านั้นนั่นเอง เนื่องจากการที่จะปลูกไม้ชนิดใดในสวนป่าและจะตั้งโรงงานผลิตอะไรจำเป็นต้องรู้ความต้องการของตลาดทั้งในและต่างประเทศก่อน

เท่าที่ผ่านมาการปลูกป่าดำเนินการโดยภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งปรากฏว่ายังล่าช้าและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจากปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่ดินที่จะใช้ปลูกป่าที่ยึดเข้ามาโดยตลอดเนื่องจากที่ดินเหล่านั้นมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมและถูกเอกชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายจนบุกรุกถือครองอยู่ทั้งที่โดยชอบและโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การที่รัฐจะยึดคืนมาปลูกป่าก็เป็นการก่อปัญหาใหม่ขึ้นอีก ส่วนการที่ภาคเอกชนจะดำเนินการปลูกป่าก็ต้องลงทุนสูงและเป็นการลงทุนในระยะยาว ปัญหาในทางปฏิบัติของภาคเอกชนในการปลูกป่าส่วนใหญ่และที่สำคัญคือการหาพื้นที่ปลูกป่าซึ่งต้องเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ และหากไม่มีภาคเอกชนลงทุนปลูกป่ารวมทั้งไม่ลงทุนสร้างอุตสาหกรรมที่ใช้สิ่งที่ได้จากป่าเป็นวัตถุดิบ เกษตรกรรายย่อยผู้ปลูกปาก็ยอมขาดหลักประกันทางด้านการตลาดที่จะรองรับผลผลิตที่จะได้จากป่าที่ปลูกขึ้น ปัญหาเหล่านี้คงต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหาทางออกที่ชัดเจนและได้ผลในทางปฏิบัติต่อไป

3. นโยบายแห่งรัฐในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

นโยบายที่เป็นการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ได้แก่ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 โดยที่ก่อนหน้านี้ก็ได้มีการส่งเสริมให้เอกชนทำป่าไม้ในรูปแบบต่าง ๆ อยู่แล้ว เช่น การปลูกสร้างสวนป่าโดยบริษัททำไม้ การปลูกสร้างสวนป่าตามเงื่อนไขสัมปทาน เป็นต้น แต่พบว่า การปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนตามนโยบายส่งเสริมดังกล่าว มีปัญหาเป็นอย่างมากตามมาเนื่องจากความไม่ชัดเจนของนโยบาย มีการบุกรุกทำลายป่าจนเสื่อมโทรมเพิ่มขึ้น การที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับด้วยกัน รวมทั้งการที่มีกฎระเบียบที่ซับซ้อนและยุ่งยากในการปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลให้ต้องมีการยกเลิกสัมปทานป่าไม้และการปิดป่าทั่วประเทศตามมา

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงป่าไม้ให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทยยุคใหม่ที่มีต่อภาคป่าไม้และเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่เรื้อรังของการป่าไม้ให้ลุล่วงโดยเร็ว โดยนโยบายที่ปรับปรุงใหม่ได้กำหนดแนวทางไว้อย่างชัดเจนสำหรับเป็นเครื่องชี้ นำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานด้านการพัฒนาป่าไม้เศรษฐกิจให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและสนองตอบต่อความต้องการของสังคมทุกส่วนอย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นนโยบายเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้แห่งชาติมีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 20 ข้อ และในจำนวน 20 ข้อ นี้จะมีนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการปลูกสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเพียง 3 ข้อเท่านั้น คือ ข้อ 5 ข้อ 12 และ ข้อ 19 ดังนี้

1. นโยบายข้อ 5 มีความว่า รัฐและภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้และจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป

2. นโยบายข้อ 12 มีความว่า ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐเพื่อใช้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม และสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ และการปลูกป่าตามหัวไร่ปลายนา หรือปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน

3. นโยบายข้อ 19 มีความว่า กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมให้มีการปลูกป่าภาคเอกชน จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าวทำให้กรมป่าไม้จัดให้มีการกำหนดแผนแม่บทขึ้นเพื่อทบทวนและปรับปรุงการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี พ.ศ. 2528 รวมถึงการกำหนดให้มีการจัดทำแผนระยะยาวเพื่อบริหารจัดการป่าไม้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ โดยมีหวังการจัดการซึ่งเกิดจากความร่วมมือของทั้งภาครัฐ อาสาสมัครพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์ทั่วไปดังนี้

1. เพื่อสะท้อนค่านิยมของคนในชาติที่มีต่อภาคป่าไม้ปัจจุบันและอนาคต
 2. เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นให้หมดไป
 3. เพื่อวางพื้นฐานและเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานพัฒนาป่าไม้ในช่วงระยะเวลา 20 ปีให้ไปอย่างมีระบบและต่อเนื่อง โดยการสร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับการอนุรักษ์และการพัฒนาป่าไม้อย่างยั่งยืนควบคู่กันไป
 4. เพื่อหยุดยั้งการทำลายป่าธรรมชาติอันเป็นที่อยู่ของสัตว์ป่าและพันธุ์พืชและแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ
 5. เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าแหล่งต้นน้ำลำธารที่เสื่อมสภาพ
 6. เพื่อเสริมสร้างความยุติธรรมในสังคมและความเท่าเทียมกันในการพัฒนาชนบทที่พึ่งพิงการป่าไม้
 7. เพื่อสร้างแหล่งผลิตไม้และของป่าให้สามารถสนองความต้องการในประเทศให้พอเพียง
 8. เพื่อเพิ่มรายได้ของชุมชนท้องถิ่นและเสริมสร้างเศรษฐกิจของชาติให้มั่นคงยิ่งขึ้น
 9. เพื่อสนับสนุนความพยายามของนานาชาติในการควบคุมอุณหภูมิของโลก
- นโยบายป่าไม้แห่งชาติปี พ.ศ. 2528 ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ป่าของรัฐเพื่อการปลูกสร้างสวนป่าเอกชน มีดังนี้
1. พื้นที่ป่าที่เหลือจากการรวมเป็นพื้นที่คุ้มครองและป่าชุมชนแล้วจะอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถ้าหากมีความเหมาะสมแก่การเกษตรอย่างยั่งยืนและในที่สุดที่ดินจะเป็นของเอกชน
 2. ผู้ที่อาศัยอยู่ในป่าและเกษตรกรรายย่อยจะขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อให้เป็นป่าอเนกประสงค์ได้
 3. พื้นที่ที่นอกเหนือจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่ป่าชุมชน หรือป่าอเนกประสงค์ จะอนุญาตให้ปลูกป่าเพื่อการอุตสาหกรรมหรือปลูกป่าเชิงพาณิชย์
 4. เหตุผลในการให้เอกชนจัดทำป่ามี 2 ประการ คือ
 - (1) เพื่อให้เกษตรกรที่ต้องการหลักประกันเรื่องที่ดินมีแหล่งหารายได้และหลุดพ้นจากภาวะการเป็น “ผู้บุกรุกป่า”
 - (2) เพื่อเป็นแหล่งผลิตไม้สู่ตลาด

5. เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์โดยไม่กำหนดระยะเวลา การอนุญาต สามารถโอนสิทธิการได้รับอนุญาต และใช้ค่าประกันกับธนาคารได้ แต่มีข้อจำกัดว่าการใช้พื้นที่จะต้องสอดคล้องกับการรักษาสภาพแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยรัฐจะสนับสนุนกิจกรรมเหล่านี้¹⁹

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

กฎหมายที่ว่าด้วยการป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนใช้อยู่ในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน 5 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ (5) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

4.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

เนื่องจากการใช้ทรัพยากรป่าไม้กันอย่างผิดหลักวิชาการป่าไม้รวมทั้งมีการนำไม้และของป่าออกมาใช้เกินกำลังผลิตของป่า ในปี พ.ศ. 2484 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ขึ้นมาเพื่อควบคุมการตัดฟัน การชักลากไม้ การเคลื่อนที่ไม้ ตลอดจนกำหนดวิธีการอนุญาตการทำไม้และการเก็บหาของป่า ทั้งนี้เพื่อรักษาป่าไม้ให้ยั่งยืนตลอดไป พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง และครั้งสุดท้ายได้แก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ประกอบด้วยบทบัญญัติที่แสดงเจตนารมณ์ในการที่จะมุ่งคุ้มครองไม้หวงห้ามและของป่าหวงห้ามที่มีอยู่ในป่าเป็นสำคัญ จะเห็นได้จากข้อกำหนดในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดไม้หวงห้าม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 6 ได้กำหนดไม้หวงห้ามไว้ 2 ประเภท คือ

1) ประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ไม้ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งไม้หวงห้ามธรรมดามีทั้งหมด 158 ชนิด

2) ประเภท ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตในกรณีพิเศษ

¹⁹ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. บทบาทของกระทรวงอุตสาหกรรมในการส่งเสริมอุตสาหกรรมป่าไม้. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, 2542, หน้า 184 - 186.

(2) การทำไม้หวงห้าม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 11 วรรคแรก กำหนดว่าผู้ใดทำไม้หวงห้ามต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ฉบับนี้ นอกจากนี้ การเจาะหรือสับหรือเผาหรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้ามต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกัน และยังคงปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาตด้วย

(3) การเก็บหาของป่าหวงห้าม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (7) กำหนดไว้ว่า “ของป่า” หมายความถึงบรรดาของที่เกิดหรือมีขึ้นในป่าตามธรรมชาติ คือ

- 1) ไม้รวมทั้งส่วนต่าง ๆ ของไม้ น้ำมันไม้ ยางไม้ ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดจากไม้
- 2) พืชต่าง ๆ ตลอดจนสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดจากพืชนั้น
- 3) รังนก ครั่ง รวงผึ้ง น้ำผึ้ง และมูลค้างคาว
- 4) หินที่ไม่ใช่แร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และหมายความรวมถึงถ่านไม้ที่บุคคลทำขึ้นด้วย

(4) การนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 30 กำหนดว่าผู้ที่จะนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปกับไม้หรือของป่านั้นด้วย

(5) การควบคุมการแปรรูปไม้ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 48 วรรคแรก ได้กำหนดว่าภายในท้องที่ใดเป็นเขตควบคุมการแปรรูปไม้ และรัฐมนตรีฯ ได้มีประกาศกำหนดให้เป็นเขตท้องที่ควบคุมการแปรรูปไม้ ผู้ใดจะทำการแปรรูปไม้ ตั้งโรงงานแปรรูปไม้ หรือตั้งโรงค้ำไม้แปรรูป จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะดำเนินการได้

4.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีผลบังคับใช้แก่พื้นที่ที่ได้มีการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเท่านั้น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติจะมีรายละเอียดโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีแผนที่กำกับ กรณีกฎหมายหรือกฎและข้อบังคับอื่นที่จะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้เป็นไปได้นอกจากด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. กฎหมายอื่นที่มีลำดับชั้นรองจากพระราชบัญญัติ ถ้ามีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ก็ต้องบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

2. กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้ ต่างก็มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติเช่นพันธุ์ไม้และของป่ามิให้ถูกทำลายไปทั้งสิ้น การบัญญัติกฎหมายจึงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกัน

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ให้นิยามคำว่า “ที่ดิน” “อุทยานแห่งชาติ” และ “ไม้” ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ด้วย

(2) “อุทยานแห่งชาติ” หมายความว่าที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

(3) “ไม้” หมายความว่ารวมถึงพันธุ์ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา ตลอดจนส่วนต่าง ๆ ของไม้”

4.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ที่ยกเลิกไป เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่มีวิธีการที่ไม่รัดกุมและไม่เหมาะสมเป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย ผู้กระทำความผิดไม่ชัดเจน ซึ่งเท่ากับว่าเป็นช่องทางให้มีผู้บุกรุกป่าเพิ่มขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ขึ้นเพื่อให้สามารถคุ้มครองป้องกันและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ เพื่อมิให้อาชัยพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่ และเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมต้องถูกกระทบกระเทือนอันเนื่องมาจากผลของการทำลายป่า สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 สรุปได้ดังนี้

1. การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 6 กำหนดให้บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ใช้บังคับ ให้ป่าเหล่านั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

2. การควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 กำหนดไว้ว่า ในป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่าทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียสภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่เป็นการกระทำดังต่อไปนี้

(1) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ มาตรา 16 ตริ กระทำตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20

(2) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

4.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 เป็นพระราชบัญญัติที่ออกมาเพื่อเป็นกฎหมายสำหรับให้ความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าโดยเฉพาะ โดยมีเหตุผลว่า “สัตว์ป่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของประเทศชนิดหนึ่งที่อำนวยประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ วิทยาการ และรักษาความงามตลอดจนคุณค่าตามธรรมชาติไว้ แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันนี้สัตว์ป่าที่มีค่าบางชนิดได้ถูกทำลายจนสูญพันธุ์ไปแล้ว และบางชนิดก็กำลังจะสูญพันธุ์ไป ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าโดยเฉพาะ จึงสมควรตรากฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าขึ้นเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนรวมให้สมกับที่ชาวไทยส่วนใหญ่เป็นพุทธมามกะ” นอกจากนั้นยังเป็นการปฏิบัติตาม “อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งสัตว์และพืชชนิดที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)” ที่ประเทศไทยได้ให้การลงนามรับรองไว้เป็นอันดับที่ 80 เมื่อปี พ.ศ. 2518 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2518 ซึ่งต่อมาประเทศไทยได้ให้สัตยาบันที่เรียกว่า “อนุสัญญาวอชิงตัน (Washington convention)” เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 บัญญัติว่า

“สัตว์ป่า” หมายความว่า สัตว์ทุกชนิด ไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลง หรือ แมง ซึ่งโดยสภาพธรรมชาติย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือน้ำ และให้หมายความรวมถึงไข่ของสัตว์ป่าเหล่านั้นทุกชนิดด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึงสัตว์พาหนะที่ได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะแล้ว และสัตว์พาหนะที่ได้มาจากการสืบพันธุ์ของสัตว์พาหนะดังกล่าว

“สัตว์ป่าสงวน” หมายความว่า สัตว์ป่าหายากตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และตามที่ จะกำหนดโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

“สัตว์ป่าคุ้มครอง” หมายความว่า สัตว์ป่าตามที่กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง

มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 บัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือ สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง”

มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 บัญญัติว่า “ในเขต รักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน หรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน ผ่าถาง เผา หรือทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมตื้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า...”

4.5 พระราชบัญญัติสงวนป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นพระราชบัญญัติที่ออกมาเพื่อการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและเอกชน ได้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเพื่อให้ผู้ที่ทำการ ปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากการปลูกสร้างสวนป่า เช่นการ ได้รับการยกเว้นค่าภาคหลวงและการไม่อยู่ภายใต้กฎหมายบางประการตามที่กำหนดไว้ในพระราช บัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 น่าจะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูก สร้างสวนป่ามากขึ้น สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

(1) มาตรา 4 ได้อนุญาตให้นำที่ดินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (1) – (5) ไปขุดเจาะ ทะเบียนเป็นสวนป่าเพื่อปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เพื่อ วัตถุประสงค์ทางการค้าได้

(2) มาตรา 8 ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบสวนป่าและให้คำแนะนำเพื่อ ประโยชน์ในการเก็บและหาข้อมูลทางวิชาการป่าไม้ การเก็บสถิติการเจริญของต้นไม้ การประเมิน ผลการทำสวนป่า ตลอดจนการติดตามผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสงวนป่า

(3) มาตรา 9 กำหนดให้ผู้ทำสวนป่าต้องจัดให้มีตราเพื่อการแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ ได้จากการทำสวนป่าและจะนำตราออกใช้ได้เมื่อนำมาขึ้นทะเบียนแล้ว นอกจากนี้ก่อนที่จะมี การตัดหรือ โคนไม้ที่ได้จากการทำสวนป่าต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อออก หนังสือรับรองการแจ้ง เมื่อได้หนังสือรับรองการแจ้งแล้วให้ดำเนินการตัดหรือ โคนไม้ดังกล่าวได้ ตามมาตรา 10

(4) มาตรา 12 กำหนดให้เก็บหนังสือรับรองการแจ้งนั้นไว้ที่สวนป่าตลอดเวลาการตัด หรือ โคนไม้

(5) มาตรา 13 กำหนดให้การนำไม้เคลื่อนจากสวนป่าจะต้องมีรอยตราติดอกหรือ ประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของ พร้อมทั้งมีหนังสือรับรองการแจ้งและบัญชีแสดงรายการไม้ กำกับไว้ด้วยตลอดเวลาที่นำไม้เคลื่อนที่

(6) มาตรา 14 ได้กำหนดว่าผู้ทำสวนป่าไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงรักษาป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้สำหรับไม้ทั้งหลายที่ได้จากการทำสวนป่า

(7) มาตรา 17 ได้กำหนดไว้ดังนี้

“ในกรณีที่ผู้ทำสวนป่าประสงค์จะยกเลิกตรา ให้แจ้งเป็นหนังสือพร้อมกับเป็นหนังสือพร้อมก็นำตราดังกล่าวไปทำลายต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่ตราของผู้ทำสวนป่าบุบสลายในสาระสำคัญหรือสูญหาย ให้ผู้ทำสวนป่าแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ทราบการบุบสลาย และในกรณีที่ตราบุบสลายให้นำตราดังกล่าวไปทำลายต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมกับการแจ้งด้วย

การแจ้งการยกเลิกตรา การส่งยกเลิกตรา และการแก้ไขทะเบียนตรา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี”

(8) มาตรา 19 การโอนทะเบียนสวนป่า ซึ่งไม่ทำให้มีการโอนใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้มาด้วยและการขออนุญาตเป็นไปคนละหน่วยงานกัน

(9) มาตรา 21 สิทธิของผู้รับโอนไม้ที่ได้มาจากสวนป่า ซึ่งแม้ผู้รับโอนจะมีหลักฐานการได้มาโดยชอบตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดแต่ก็มีปัญหาของถ้อยคำกฎหมายที่ไม่ชัดเจนว่าผู้รับโอนไม้นั้นมามีสิทธิที่จะแปรรูปไม้นั้นได้ด้วยหรือไม่

บทที่ 3

การพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ

เป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศมาเป็นเวลานานแล้วว่าสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนสามารถทำให้การเสริมสร้างพื้นที่ป่าไม้เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว สวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนนอกจากทำหน้าที่ได้ใกล้เคียงกับป่าไม้ตามธรรมชาติแล้วยังมีความยั่งยืนไม่แพ้ป่าไม้ตามธรรมชาติอีกด้วย และโดยที่ประเทศในแถบตะวันตกมีแนวคิดเกี่ยวกับการครอบครองทรัพย์สินป่าไม้และการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ตามระบบศักดินา (Feudal system) อยู่แล้วทำให้การพัฒนาสวนป่าเป็นไปได้อย่างไม่ยากนัก ประกอบกับป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนสามารถทำรายได้เข้าประเทศได้มากประเทศเหล่านั้นจึงได้มีการตรากฎหมายออกมาหลายฉบับที่เป็นการส่งเสริมการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนให้เป็นไปอย่างกว้างขวางรวดเร็วและยั่งยืน ซึ่งการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศในบทนี้ได้นำเสนอ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ (2) นโยบายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ และ (3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ โดยจะยกเอาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องและมีผลในทางส่งเสริมกิจการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนให้เจริญอย่างยั่งยืนของประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฟินแลนด์ สวีเดน ญี่ปุ่น และ มาเลเซีย ซึ่งประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าเป็นอย่างมากในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ

1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกใน ปี ค.ศ. 1945 ซึ่งเห็นได้จากการที่มีความพยายามก่อตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นเพื่อการจัดการป่าและสวนป่า โดยมีรากฐานความคิดมาจากการครอบครองทรัพย์สินในป่า การจัดการที่ดินป่าและผลประโยชน์จากป่าตามแบบระบบศักดินาในทวีปยุโรปสมัยโบราณซึ่งในครั้งนั้นผู้ครอบครองป่ามีสิทธิเหนือป่าและเหนือผลประโยชน์ในป่ามากกว่าคนในท้องถิ่น หลัง

จากการประกาศอิสรภาพ ประเทศสหรัฐอเมริกามีการใช้ผลิตภัณฑ์ไม้เพิ่มขึ้นมาก ทำให้แนวคิดเรื่องการปลูกสวนป่าทวีความสำคัญมากขึ้น และได้มีการเรียกร้องให้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่าและการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากสวนป่าของเอกชนขึ้น เป็นผลให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเป็นแปลงใหญ่มากขึ้น

ในช่วง 30 ปีต่อมา คือระหว่างปี ค.ศ. 1946 – 1976 ความต้องการใช้ไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้ กระดาษและของป่ารวมทั้งการใช้ป่าเพื่อนันทนาการในประเทศสหรัฐอเมริกาเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เจ้าของที่ดินทั้งแปลงเล็กและแปลงใหญ่มีแนวคิดที่เห็นคุณค่าและความสำคัญของการลงทุนปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจเพื่อการผลิตไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้ กระดาษและของป่ามากยิ่งขึ้น ในช่วงนี้จึงมีการลงทุนปลูกสร้างสวนป่าเพิ่มมากขึ้นเป็นเนื้อที่รวม 37 ล้านเอเคอร์

ในช่วงหลัง คือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1977 จนถึงปัจจุบัน แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของสหรัฐอเมริกาเริ่มเปลี่ยนไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่เอกชนเจ้าของสวนป่าเศรษฐกิจมากขึ้น กล่าวคือ นอกเหนือจากการใช้สวนป่าเศรษฐกิจเพื่อการผลิตไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้ กระดาษ ของป่า และนันทนาการที่มีความสำคัญอยู่แล้วยังได้ให้ความสำคัญแก่การใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพไปพร้อมกันด้วย โดยได้ให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองป่าธรรมชาติ และเน้นการใช้สวนป่าเศรษฐกิจซึ่งเป็นป่าปลูกเป็นแหล่งหลักในการผลิตไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้และของป่า ซึ่งจะเห็นได้จากในปี ค.ศ. 1986 ได้มีแนวคิดการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแก่เจ้าของสวนป่าเศรษฐกิจ โดยให้เจ้าของสวนป่าสามารถรับคืนภาษีเงินได้จากการขายไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้และของป่าจากสวนป่าของตนที่ได้ชำระไปแล้วได้เป็นบางส่วน โดยรัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายปฏิรูปภาษีที่เรียกว่า “Tax Reform Act 1986” และต่อมาในปี ค.ศ. 1990 ได้มีแนวคิดในการให้การสนับสนุนการจัดการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน โดยรัฐบาลกลางได้จัดให้มี “โครงการผู้พิทักษ์ป่าไม้ (Forest Stewardship Program)” ขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการรวมทั้งการวางแผนงาน การจัดการสวนป่าและการใช้ประโยชน์สวนป่าแบบอนอกประสงค์แก่เอกชนเจ้าของสวนป่าโดยตรง¹

¹ Daowei Zhang Market, Policy Incentive, and Development of Forest Plantation Resources in the United States. A report for FAO Asia-Pacific Commission. September 17, 2002, pp. 2-5.
www.sfws.auburn.edu/zhang/Bookchapter/Plantation%20study.pdf., October 15, 2004.

1.2 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดามีพื้นที่ป่าไม้อยู่ประมาณ 2,812.5 ล้านไร่ คิดเป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ของประเทศ ป่าไม้ของแคนาดาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) ป่าสาธารณะ มีจำนวนร้อยละ 91 โดยร้อยละ 81 เป็นป่าสาธารณะของมณฑล ส่วนอีกร้อยละ 10 เป็นป่าสาธารณะของรัฐบาลกลาง และ (2) ป่าเอกชน มีจำนวนร้อยละ 9 โดยปกติประเทศแคนาดามีกำลังผลิตไม้ได้ประมาณปีละ 177 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งในจำนวนนี้จำแนกเป็นไม้ที่ได้จากป่าสาธารณะของรัฐบาลกลางและของมณฑลรวมกันประมาณร้อยละ 78 และจากป่าเอกชนประมาณร้อยละ 22²

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศแคนาดาแบ่งออกได้เป็นแนวคิดเพื่อสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและแนวคิดเพื่อสนองความต้องการทางด้าน การอนุรักษ์สภาพแวดล้อม³ ดังนี้

1. แนวคิดในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเพื่อสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ ในส่วนนี้เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาด้านการบริหารจัดการป่าไม้ภาคเอกชน โดยมีความมุ่งหมายเพื่อสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยจัดให้มีการบริหารจัดการป่าไม้อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ประเทศแคนาดาได้ประกาศให้พื้นที่ป่าไม้ประมาณร้อยละ 4 เป็นวนอุทยานและอุทยานแห่งชาติ โดยรัฐบาลได้มอบหมายพื้นที่ป่าสาธารณะในส่วนที่เป็นของมณฑลใด ให้มณฑลนั้นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการบริหารจัดการเอง ส่วนรัฐบาลกลางนั้นจะบริหารงานด้านการค้นคว้าวิจัย การพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมทั้งการบริหารจัดการป่าไม้ในส่วนที่เป็นของรัฐบาลกลางเอง และส่วนที่เป็นเขตสงวนสำหรับชนเผ่าอินเดียน ทั้งมณฑลและรัฐบาลกลางจะจัดเงินอุดหนุนในการบริหารจัดการและพัฒนาป่าไม้ในส่วนที่รับผิดชอบตามอัตราส่วนที่แบ่งไปจากรายได้ที่เกิดจากป่านั้น ๆ ส่วนทางด้านผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนั้นก็สามารถจะเข้ามาบริหารจัดการทั้งในป่าไม้ที่เป็นของเอกชน ป่าที่เป็นของรัฐบาลกลางและป่าที่เป็นของมณฑลได้ในรูปของผู้รับสัมปทานหรือตามข้อตกลงที่ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขกันไว้ สำหรับมณฑลจะให้เอกชนเช่าป่าในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการบริหารจัดการทำไม้และบำรุงรักษาป่าของมณฑลตามเงื่อนไขที่มณฑลกำหนด

² อำนวย คอวนิช. "การพัฒนาป่าไม้ของต่างประเทศ" ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการส่งเสริมการ ป่าไม้ หน่วยที่ 8 - 15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535, หน้า 607- 608.

³ Kenneth L. Rosenbaum. "North America", in *Trends in Forestry Law in America and Asia*. FAO Legislative Study No 66. Rome: FAO pp. 70 - 71.

2. แนวคิดในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเพื่อสนองความต้องการทางด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้ทางด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยรัฐบาลของประเทศแคนาดาได้จัดให้มีพื้นที่ป่าไม้ไว้ในรูปของวนอุทยานและอุทยานแห่งชาติเพียงร้อยละ 4 ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐบาลของประเทศแคนาดาเห็นว่าป่าสาธารณะทั้งที่เป็นของรัฐบาลกลางและของมณฑลรวมทั้งป่าของเอกชนซึ่งเป็นป่าเศรษฐกิจก็สามารถจะช่วยในการอนุรักษ์ได้เป็นบางส่วนอยู่แล้ว การแบ่งป่าไม้เป็นป่าของรัฐบาลของมณฑล ของส่วนท้องถิ่น และของเอกชน โดยให้แต่ละองค์กรและเอกชนข้างต้นกำหนดวิธีการบริหารจัดการบำรุงรักษาป่าของตนเอง และเมื่อมีรายได้ก็ให้ถือเป็นผลตอบแทนแก่องค์กรและเอกชนที่เป็นเจ้าของป่านั้น ๆ นับว่าเป็นผลดีแก่การอนุรักษ์ป่าไม้เพราะเป็นวิธีการที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่และองค์กรปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นตลอดจนเจ้าของป่าไม้เอกชนเอาใจใส่บำรุงรักษาป่าไม้ของตนเองมากขึ้น ผลที่ได้รับ ไม่เพียงแต่เป็นการอนุรักษ์ป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้นแต่ยังได้ผลในทางด้านเศรษฐกิจซึ่งในที่สุดก็จะเป็นผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมอีกด้วย

เนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศแคนาดาขึ้นอยู่กับป่าไม้เป็นหลักซึ่งจะเห็นได้จากการที่แคนาดาเป็นประเทศผู้ผลิตกระดาษหนังสือพิมพ์และไม้แปรรูปที่ใหญ่ที่สุดในโลกมาโดยตลอด ตัวอย่างเช่นในปี ค.ศ. 2000 มีการส่งออกเชื้อไม้ 5,281,000 เมตริกตันและมีการส่งออกไม้แปรรูปประเภทไม้สนเป็นจำนวน 42,285,000 ลูกบาศก์เมตร จึงทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศแคนาดาเปลี่ยนไปจากที่แต่เดิมมุ่งทำไม้เพื่อการค้าเพียงอย่างเดียวมาเป็นการเน้นที่การบริหารจัดการแบบผสมผสานเพื่อการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนให้สามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทุกประเภทได้จากสวนป่านั้นในลักษณะที่เป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรป่าไม้ของประเทศได้อย่างมั่นคงต่อเนื่องและยั่งยืนรวมทั้งเป็นการรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพไปพร้อมกันด้วย⁴

⁴ กองแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้. สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2545. กรุงเทพมหานคร: บริษัทเพื่อองฟ้าพรินต์ติ้ง จำกัด, 2546, หน้า 141 และ 155.

1.3 ประเทศฟินแลนด์

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศฟินแลนด์เกิดจากการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการทำไร่เลื่อนลอยมาสู่หลักการการบริหารจัดการป่าไม้เพื่อให้ได้ผลผลิตแบบยั่งยืน ในอดีตป่าไม้ของฟินแลนด์ซึ่งเป็นแหล่งผลิตที่สำคัญของไม้เพื่อการก่อสร้างและไม้พื้นของประเทศถูกประชาชนบุกรุกเข้าทำไร่เลื่อนลอย เป็นเหตุให้ป่าไม้อันมีค่าถูกเผาทำลายเป็นจำนวนมากเพื่อใช้พื้นที่ดินในการเกษตรกรรมและการเลี้ยงปศุสัตว์ตลอดจนสัตว์ต่างๆ ยกเว้นป่าไม้ที่ใหญ่ที่สุดของประเทศฟินแลนด์เท่านั้นที่ยังไม่มีผู้ใดบุกรุกเข้าไปแผ้วถางเพื่อการทำไร่เลื่อนลอย แต่ก็ยังมี การลักลอบเจาะเอาน้ำมันยางและตัดเอาไม้สนซึ่งเป็นไม้ส่วนใหญ่ของป่าดังกล่าวออกมาอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม การที่ราคาของไม้ได้สูงขึ้นตลอดมาเนื่องจากได้มีการประกอบการอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อต้นศตวรรษที่ 19 ทำให้การทำไร่เลื่อนลอยค่อย ๆ ลดลงนับแต่นั้นมา และหมดไปในที่สุด พร้อม ๆ กับที่การพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนได้มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ⁵

แม้ว่าป่าไม้ของประเทศฟินแลนด์ได้ถูกทำลายลงเป็นอย่างมากและเป็นพื้นที่ที่กว้างขวางจากการทำไร่เลื่อนลอยตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 แต่ในปัจจุบันสามารถฟื้นสภาพป่าไม้กลับคืนมาได้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพของรัฐบาล ตลอดจนการพัฒนาการปลูกป่าของภาคเอกชนจากแนวคิดในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นและได้ผลผลิตแบบยั่งยืน ประมาณร้อยละ 65 ของพื้นที่ป่าทั้งหมดของประเทศฟินแลนด์เป็นสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนซึ่งมีเจ้าของรวมกันประมาณ 277,000 ราย แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศฟินแลนด์เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1908 ด้วยการเน้นให้ความสำคัญแก่การจัดการทำไม้ในลักษณะสวนป่าที่สามารถให้ผลผลิตได้แบบยั่งยืน โดยมีหลักการว่าปริมาณไม้ที่ทำออกจากสวนป่าต้องเท่ากับหรือไม่เกินกำลังผลิตของสวนป่านั้น ๆ การควบคุมการตัดไม้ให้เป็นไปตามหลักวิชาการทางวนศาสตร์ทำให้มีไม้หมุนเวียนไว้ใช้สอยตลอดมา ซึ่งในที่สุดก็ทำให้การพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจของประเทศฟินแลนด์บรรลุวัตถุประสงค์ในการผลิตไม้แบบยั่งยืน⁶

⁵ ชาตรี ทวีแก้ว. "การป่าไม้ประเทศฟินแลนด์ vs ประเทศไทย: การจัดการป่าไม้ที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดผลผลิตแบบยั่งยืน" อนุสารไม้ฉบับงานนา. ปีที่ 24, เล่ม 132. มกราคม – กุมภาพันธ์ 2538, หน้า 25.

⁶ อำนวย คอวนิช. เรื่องเดียวกัน, หน้า 599.

1.4 ประเทศสวีเดน

การพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศสวีเดนนั้นได้มีมานานนับร้อยปีแล้ว โดยที่ผ่านมาเอกชนได้มีการสร้างสวนป่าขึ้นเป็นแหล่งทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับภาครัฐ ซึ่งทำให้ประเทศสวีเดนประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในงานด้านการป่าไม้ ต่อมาในต้นทศวรรษ 1980 ปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกเลื่อมโทรมได้ทวีความสำคัญมากขึ้นทำให้อุตสาหกรรมป่าไม้ต้องเพิ่มความเอาใจใส่ในองค์ความรู้ทางด้านพืชและสัตว์รวมทั้งต้องให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงของ ความหลากหลายทางชีวภาพด้วย และจากการที่ได้ติดต่อกับนานาชาติประเทศเกี่ยวกับการจัดการ สิ่งแวดล้อมโลกทำให้ประเทศสวีเดนจำเป็นต้องให้ความสนใจต่อร่องรอยทางวัฒนธรรมและ ประวัติศาสตร์ของมวลมนุษย์ที่ยังคงปรากฏอยู่ในป่าเป็นบางส่วน ส่งผลให้เจ้าของป่าและลูกจ้างต้อง เข้าร่วมในโครงการฝึกอบรมต่าง ๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติทั้งของเจ้าของป่าและลูกจ้าง อันทำให้มีการเพิ่มความเอาใจใส่ต่อการพัฒนาป่าไม้ทั้งระบบมากขึ้น

แนวคิดในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศสวีเดนสามารถสรุปเป็น ประเด็นใหญ่ ๆ⁷ ได้ดังนี้

1. ควรนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในด้านกิจกรรมหรือในด้านอื่นๆ ที่สำคัญกว่ามาใช้ ทำป่าไม้
2. ควรมีการพัฒนาและใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าต่าง ๆ ในระดับสูงสุด เพื่อให้ได้มาซึ่งไม้ ชุงและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบ รวมทั้งให้ได้สภาพแวดล้อมและสิ่งที่เป็นประโยชน์ อื่น ๆ ในสภาพอันเป็นที่น่าพอใจและเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3. ควรมีการประยุกต์ใช้วิชาการป่าไม้ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงโดยนักการ ป่าไม้ผู้รอบรู้และชำนาญงาน โดยเฉพาะในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้
4. ควรรักษาความสัมพันธ์และความเกี่ยวโยงกันระหว่างการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการบริหารจัดการป่าไม้ให้สอดคล้องกันและไปกันได้ด้วยดี

กล่าวโดยสรุป ประเทศสวีเดนใช้การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการบริหารจัดการ ป่าไม้เป็นปัจจัยหลักที่ช่วยให้มีการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน รวมทั้งการพัฒนา อุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบ และการพัฒนาทางวิชาการป่าไม้อย่างยั่งยืนและกว้างขวางพร้อม กันไป

⁷ A.J. Grayson. Private Forestry Policy in Western Europe. Farnham England: CAB International 1992, pp. 207 – 208.

1.5 ประเทศญี่ปุ่น

แนวคิดเกี่ยวกับป่าการพัฒนาป่าไม้เศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศญี่ปุ่นถือหลักการจัดการป่าไม้เพื่อให้มีผลผลิตจากป่าไม้ที่เพียงพอกับความต้องการหรือทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างอุปสงค์ที่มีต่อไม้และอุปทานของไม้จากป่าอย่างยั่งยืน การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ การให้ความสำคัญต่อการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าไม้ในทางที่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการป่าไม้ของชาติ การจัดให้มีการดำเนินการตามมาตรการบริหารจัดการป่าไม้ที่เหมาะสมในวิถีทางที่จะสนองความต้องการเพื่อการอุปโภคได้อย่างพอเพียง และการกำหนดราคาไม้ที่แน่นอน ซึ่งประการหลังสุดนี้นับเป็นองค์ประกอบที่มีส่วนอย่างสำคัญในการส่งเสริมให้มีการผลิตไม้ออกจากป่าไม้ได้โดยสม่ำเสมอ นอกจากนี้รัฐยังสนับสนุนให้มีการใช้ผลิตผลอื่น ๆ นอกเหนือจากไม้ที่ได้จากป่าไม้เพิ่มขึ้นด้วย

ป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่นจำแนกตามลักษณะของการถือครองกรรมสิทธิ์ในป่าไม้ได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) ป่าของรัฐ (2) ป่าสาธารณะ และ (3) ป่าเอกชน การพัฒนาป่าไม้เศรษฐกิจภาคเอกชนส่วนใหญ่ดำเนินการ โดยสหกรณ์ผู้เป็นเจ้าของป่าไม้ ป่าเอกชนมีพื้นที่รวมกันประมาณ 4.6 ล้านเฮกตาร์ มีเจ้าของ 2.8 ล้านหุ้นส่วนหรือมากกว่า โดยเจ้าของป่าเอกชนมีทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา บริษัท ศาลเจ้า วัด ฯลฯ ทั้งนี้พื้นที่ป่าประมาณร้อยละ 88 เป็นของบุคคลธรรมดาที่ถือหุ้นในหน่วยเล็กถือกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าน้อยกว่า 5 เฮกตาร์ และโดยเฉลี่ยแล้วเจ้าของป่าเอกชนถือกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าเฉลี่ยรายละ 2.6 เฮกตาร์⁸

เนื่องจากการจัดการป่าไม้ เช่น การปลูกป่า การตัดสงขยาระยะและการเก็บเกี่ยวผลผลิตซึ่งมีการปฏิบัติเป็นระยะไม่ต่อเนื่องกัน จากสภาพการถือครองพื้นที่น้อยกว่า 5 เฮกตาร์ซึ่งมีผู้ถือครองทั้งสิ้นมากกว่าร้อยละ 90 จึงมีการจัดตั้งเป็นสหกรณ์ผู้เป็นเจ้าของป่าไม้ขึ้น สหกรณ์นี้นอกจากจะมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติงานด้านการป่าไม้แล้วยังให้การแนะนำด้านการจัดการป่าไม้ การซื้อขายผลผลิตในหมู่สมาชิก รวมทั้งการค้าขายวัตถุดิบและอุปกรณ์ในงานด้านป่าไม้ด้วย ในปี ค.ศ. 1995 สหกรณ์ได้ดำเนินการด้านการป่าไม้จนกระทั่งมีพื้นที่ป่าถึง 3.4 ล้านเฮกตาร์ มีการตัดสงขยาระยะในพื้นที่ 147 เฮกตาร์ มีการทำไม้ออกจากป่าของสหกรณ์ 2,738,000 ลูกบาศก์เมตร บทบาทของสหกรณ์ได้ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในด้านการจัดการป่าไม้ในป่าที่ยังไม่มีผู้ใดถือครองเนื่องจากเจ้าของเดิมย้ายออกไป ปัจจุบันป่าไม้ที่ไม่มีเจ้าของเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 21.8 ของพื้นที่ป่าเอกชนทั้งหมด รัฐบาลได้มีการกระตุ้นให้มีการรวมกันของสหกรณ์ขนาดเล็กเพื่อให้มีฐานในการจัดการที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น⁹

⁸ ดันทอส รุ่งเรือง. ป่าไม้และการป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร: สมาคม FAO ญี่ปุ่น, 2544, หน้า 9.

⁹ Japan Forest Technical Association. Forestry in Japan (n.p.: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries). 1981, pp. 18 – 24.

1.6 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มภาคีอาเซียนที่ส่งออกไม้มากที่สุดรองจากประเทศอินโดนีเซีย มีแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาป่าไม้เศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศมาเลเซีย¹⁰ ดังนี้

1. ปัญหาการขาดแคลนไม้ในอนาคตต้องทดแทนด้วยการปลูกสร้างสวนป่าเท่านั้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากมาเลเซียยังมีปัญหาขาดแคลนทั้งงบประมาณ กำลังคนและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ดังนั้นการรณรงค์และส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการปลูกสร้างป่าไม้อย่างแข็งขันจะได้อผลดีกว่าการที่รัฐทำเอง

2. ความสามารถในการผลิตของสวนป่าย่อมสูงกว่ากำลังการผลิตของป่าธรรมชาติมาก คือในป่าธรรมชาติปริมาณความเพิ่มพูนเฉลี่ยประมาณ 4-5 ลูกบาศก์เมตร/เฮกตาร์/ปี ในขณะที่สวนป่าจะมีปริมาณความเพิ่มพูนเฉลี่ยระหว่าง 12-40 ลูกบาศก์เมตร/เฮกตาร์/ปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดของไม้และความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ปลูก ดังนั้น สวนป่าจึงสามารถทดแทนป่าธรรมชาติได้ประมาณ 3 - 10 เท่า

2. นโยบายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ

2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

แนวนโยบายการป่าไม้ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งรวมทั้งนโยบายในการดำเนินการกิจการการป่าไม้ของภาคเอกชนรวมอยู่ด้วยนั้น สรุปได้ดังนี้

1. เนื่องจากป่าไม้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องเข้าเป็นเจ้าของป่าเสียเองบางส่วน แต่รัฐก็มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเอกชนในการดำเนินการบำรุงรักษา สร้างเสริม ป้องกัน และจัดการป่าของตนให้ดียิ่งขึ้น และในกรณีที่จำเป็นก็อาจจะต้องเข้าควบคุมการดำเนินการป่าไม้ของเอกชนด้วย

2. รัฐไม่มีนโยบายเข้าทำไม้ จำหน่ายและแปรรูปไม้เอง แต่มีหน้าที่ขายไม้ที่ยังยืนต้นอยู่ให้เอกชนไปดำเนินการ

3. รัฐไม่มีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนเจ้าของป่ารวมกันเข้าเป็นสหกรณ์ในการดำเนินการต่าง ๆ ทางการป่าไม้

¹⁰ National Forest Policy. <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-72098-4447/unrestricted/chp6.PDF>,

4. รัฐไม่มีนโยบายเข้าไปควบคุมราคาไม้ในการซื้อขายไม้ในประเทศหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ทำไม้ในการกำหนดราคาขั้นต่ำในการจำหน่ายไม้ดังเช่นที่ปฏิบัติอยู่ในพืชผลสิทธกรรมบางชนิด

5. รัฐมีนโยบายที่จะจัดการป่าไม้ไปในแนวทางที่จะให้มีกำลังการผลิตสม่ำเสมอและให้สามารถใช้ประโยชน์จากป่าไม้ได้หลายทาง เช่น เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน การอนุรักษ์ดินน้ำและสัตว์ป่า และเพื่อการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

6. รัฐมีนโยบายที่จะจัดให้มีการป้องกันป่าจากภัยต่าง ๆ เช่น ไฟป่า โรคและแมลงที่เป็นอันตรายไม่เฉพาะแต่ในป่าที่เป็นของรัฐเท่านั้นแต่รวมทั้งป่าของเอกชนด้วย

ตามนโยบายดังกล่าวจึงได้มีการจำหน่ายและยกที่ดินให้แก่เอกชน องค์กร รวมทั้งมลรัฐที่ตั้งขึ้นใหม่ไปถึงกว่าหนึ่งพันล้านเอเคอร์ ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ถึงกว่าแปดร้อยล้านเอเคอร์ ในจำนวนนี้รัฐบาลได้ขายที่ดินซึ่งรวมทั้งพื้นที่ป่าไม้ไปราว 225 ล้านเอเคอร์ในราคาถูก ต่อมาได้มีการขายที่ดินป่าไม้อีกมากตามกฎหมาย Timber and Stone Act 1878 ซึ่งอนุญาตให้ราษฎรคนหนึ่ง ๆ ซื้อที่ดินป่าไม้ได้คนละ 160 เอเคอร์ ในราคาเอเคอร์ละ 2.50 เหรียญสหรัฐ โดยผู้ซื้อไม่จำเป็นจะต้องไปปลูกบ้านสร้างเรือนในที่ที่ได้ซื้อไว้นั้น หรือต้องทำการบำรุงรักษาแต่อย่างใด ในทุก ๆ กรณีที่รัฐบาลขายหรือยกที่ดินให้แก่ผู้ใดไป ผู้เป็นเจ้าของย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการกับไม้ที่ขึ้นอยู่ในที่ดินของตนได้โดยเสรีทุกประการ¹¹

2.2 ประเทศแคนาดา

แคนาดามีพื้นที่ป่าไม้มากถึงครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศและเป็นประเทศผู้ผลิตกระดาษหนังสือพิมพ์รายใหญ่อีกด้วย ป่าไม้ของประเทศแคนาดาส่วนใหญ่เป็นของเอกชน การทำป่าไม้ของประเทศแคนาดาใช้ระบบสหกรณ์ และโดยที่รัฐบาลแคนาดาได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสหกรณ์ที่มีต่อการป่าไม้ของประเทศจึงได้วางนโยบายให้มีการส่งเสริมการสหกรณ์การป่าไม้เป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ระบบสหกรณ์มีบทบาทอย่างมากในการป่าไม้ของประเทศแคนาดา สหกรณ์การป่าไม้ของประเทศแคนาดาแบ่งออกเป็นสองประเภท¹² ดังนี้

¹¹ Daowei Zhang. *Ibid.*, October 15, 2004.

¹² Jacques Gauvin. "Forestry Cooperatives in Canada." In *International Forum on Forestry Cooperatives*

1. สหกรณ์คนงานป่าไม้ (Forest Workers' Cooperatives)

สหกรณ์คนงานป่าไม้เป็นสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์หลักให้เกิดการจ้างงานในหมู่สมาชิกด้วยกันและดำเนินกิจการโดยมีคนงานเป็นผู้ควบคุมดูแลผลประโยชน์ โดยคนงานไม่จำเป็นจะต้องเป็นเจ้าของที่ป่าไม้ คนงานส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ปลูกต้นไม้หรือควบคุมเครื่องจักรกลในงานป่าไม้ สหกรณ์จะเป็นลูกช่วงของโรงงานผลิตเยื่อกระดาษและโรงเลื่อย ฯลฯ

2. สหกรณ์เจ้าของป่าไม้ (Forest Owners' Cooperatives)

ในประเทศแคนาดามีเอกชนที่เป็นเจ้าของป่าไม้ประมาณ 430,000 ราย ป่าไม้ส่วนใหญ่จะเป็นของเอกชนซึ่งมีทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ป่าไม้เอกชนส่วนใหญ่จะอยู่ในแถบภาคตะวันออกของประเทศ เจ้าของป่าไม้เหล่านี้มักจะเป็นสมาชิกขององค์กรหลาย ๆ องค์กรในเวลาเดียวกัน เช่น สหกรณ์กลุ่มผู้ลงทุน กลุ่มการตลาด และสหพันธ์ต่าง ๆ ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะให้ความช่วยเหลือในด้านผู้เชี่ยวชาญ ให้คำแนะนำในการจัดการป่าไม้และบริการทางด้านการตลาด เนื่องจากเจ้าของป่าไม้ส่วนใหญ่มีขนาดทักษะและความรู้ดังกล่าวรวมทั้งไม่มีเวลาและเครื่องมือในการจัดการป่าไม้ การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าเงินธุรกิจทางการป่าไม้แล้วยังมีวัตถุประสงค์ในทางอื่น ๆ ด้วย เช่น เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ เพื่อการอนุรักษ์ไว้ซึ่งความหลากหลายทางธรรมชาติ แต่กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารจัดการในส่วนนี้มีความสอดคล้องกับการดำเนินกิจการในรูปของบริษัทมากกว่าการดำเนินกิจการในรูปของสหกรณ์

นโยบายหลักในการจัดการป่าไม้ของประเทศแคนาดาที่สำคัญ¹³ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. หุุดการตัดไม้ออกจากป่าเกินความจำเป็น

นโยบายข้อนี้เน้นทั้งการสนองความต้องการทางอุตสาหกรรมและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน ดังนั้นจึงกำหนดให้มี “การแบ่งเขต (Zoning)” ขึ้น โดยแบ่งเป็น (1) เขตส่งเสริมอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งเป็นเขตที่อนุญาตให้มีการทำไม้ได้เป็นการทั่วไป และ (2) เขตควบคุมอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งเป็นเขตที่จะอนุญาตให้ทำไม้ได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้นเนื่องจากเป็นเขตที่มีความเสี่ยงทางสภาพแวดล้อมสูง ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่าอนุญาตให้มีการทำไม้ในเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมป่าไม้ได้อย่างเสรี หากแต่มีการจำกัดการตัดไม้อย่างเข้มงวดให้อยู่ในระดับที่ยังสามารถรักษาสภาพแวดล้อมอันเป็นระบบนิเวศต่าง ๆ ทางป่าไม้ให้คงอยู่ต่อไปพร้อม ๆ กับที่ยังสามารถรักษาระดับผลผลิตจากป่าไม้ให้อยู่ในระดับสูงตลอดไปได้ด้วย ในการนี้ บริษัทป่าไม้หรือเอกชนเจ้าของป่าไม้ต้องรับผิดชอบในการจัดการที่ดินป่าไม้ตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่มีผลโดยตรง

¹³ National Forest Policy for a Sustainable Economy. www.cepf.ca/policies/policy_916_e.pdf, August 15, 2004.

ต่อระบบนิเวศของป่าไม้แต่ละแห่งเป็นสำคัญ โดยมีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ (Forest Policy Committee) เป็นผู้ให้คำแนะนำเพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ว่าให้สามารถสนองความต้องการ ไม้ของตลาดและรักษาระบบนิเวศไว้ไปพร้อมกัน แต่ทั้งนี้รัฐบาลจะไม่กำหนด “เป้าหมาย (Target)” จำนวนไม้ที่จะตัดในแต่ละปี

2. ไม่เปลี่ยนการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินป่าไม้ของรัฐไปเป็นของเอกชน

เนื่องจากร้อยละ 94 ของที่ดินป่าไม้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ นโยบายข้อนี้มีขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้เทศบาล ชุมชนป่าไม้ ธุรกิจขนาดเล็ก และเจ้าของบริเวณที่สงวนไว้ปลูกสร้างป่าได้มีสิทธิ์ในการที่จะทำไม้ก่อนผู้อื่น ดังนั้น แผนงานบริหารจัดการป่าไม้นอกจากจะต้องประกอบด้วยแผนการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้และแผนการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นร่วมกันของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ชุมชนผู้ถือหุ้นและคนงานแล้วแผนงานบริหารจัดการป่าไม้นั้นยังต้องเป็นไปในลักษณะที่อำนวยความสะดวกให้มีการใช้ประโยชน์จากป่าได้อย่างหลากหลายอีกด้วย กล่าวคือ นอกจากใช้ป่าเพื่อการทำไม้แล้วยังรวมถึงเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการท่องเที่ยว การกันไว้เป็นเขตว่างเปล่าตามความนิยม การเป็นแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพและอื่น ๆ ด้วย อีกประการหนึ่งการบริหารจัดการและการควบคุมป่าไม้ของเอกชนต้องได้มาตรฐานเดียวกันกับการบริหารจัดการและการควบคุมป่าไม้ของรัฐในทุกประการ

3. หยุดการทำไม้แบบตัดหมดป่าเป็นพื้นที่กว้างขวางติดต่อกัน

นโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือให้หยุดการทำไม้แบบตัดหมดป่าเป็นพื้นที่กว้างขวางติดต่อกัน ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้ใช้ระบบการตัดไม้ที่เหมาะสมแก่ระบบนิเวศของป่าไม้ในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ๆ ไปพร้อมกัน ซึ่งเป็นผลให้หลายมลฑลมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการทำไม้แบบตัดหมดเป็นเนื้อที่ติดต่อกันตั้งแต่ 200 เฮกตาร์หรือกว่านั้นเป็นสิ่งที่ไม่ปรากฏบ่อยนักในปัจจุบัน และเนื่องจากในการทำป่าไม้เพื่อให้อุ่นใจได้ว่าจะมีไม้รุ่นต่อ ๆ ไปออกมาให้ใช้ได้โดยไม่ขาดสายและในปริมาณที่เพียงพอจำเป็นต้องใช้หลักการบริหารจัดการและวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการป่าไม้ จึงได้มีการออกประมวลกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการตัดไม้ การปลูกป่า การทำถนน การป้องกันดิน การป้องกันและสงวนรักษาถิ่นที่อยู่ของปลาและสัตว์ป่า และวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ทางการทำป่าไม้ เพื่อให้เป็นป่าที่สมบูรณ์ รวมทั้งการปลูกป่าทดแทนในที่ที่ได้ตัดไม้ไปแล้วจะต้องกระทำอย่างรวดเร็วเพื่อให้เติบโตเป็นป่าที่สมบูรณ์พร้อมด้วยสิ่งมีชีวิตที่หลากหลายชนิดดั้งเดิมในเวลาอันสั้นที่สุด

4. ไม่ใช่พื้นที่ป่าเพื่อปลูกพืชเชิงเกษตรหรือปลูกสร้างป่าไม้ด้วยการปลูกไม้ชนิดเดียว

เนื่องจากป่าไม้ของประเทศแคนาดาเป็นแหล่งของความหลากหลายทางชีวภาพอันประกอบด้วยพืช สัตว์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ มากกว่า 140,000 ชนิด ทำให้ต้องแบ่งพื้นที่ป่าไม้ตาม

ระบบนิเวศออกเป็น 15 ภูมิภาค 194 เขต และกว่า 1 พันท้องถิ่น โดยมีพื้นที่ป่าดั้งเดิมในหลายส่วนของประเทศซึ่งในอดีตเป็นป่าขนาดใหญ่ที่ไม่ได้มีการทำไม้เพื่อการค้าเป็นแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพที่สำคัญ ดังนั้น จึงต้องไม่ใช่พื้นที่ป่าปลูกพืชเชิงเกษตรหรือปลูกสร้างป่าไม้ด้วยการปลูกไม้ชนิดเดียว รวมทั้งวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ที่ใช้ในการทำป่าไม้ก็ต้องเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพและเพื่อการเพิ่มผลผลิตของพื้นที่นั้น ๆ ให้ถึงระดับสูงสุดซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถยั่งยืนอยู่ได้

5. สนับสนุนการพิทักษ์ระบบนิเวศ

นโยบายข้อนี้มีขึ้นเพื่อสนับสนุนการพิทักษ์ระบบนิเวศของเขตต่าง ๆ ทั่วประเทศ แคนาดาให้อยู่ในสภาพธรรมชาติโดยห้ามไม่ให้มีกิจกรรมใด ๆ ทางอุตสาหกรรมในเขตพิทักษ์ระบบนิเวศเหล่านั้น ส่วนเขตใดจะให้อยู่ตรงที่บริเวณใดและมีขนาดพื้นที่เป็นเท่าใดจะพิจารณาจากแผนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้นั้น ๆ เป็นหลัก โดยการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้นั้นจะต้องได้ดุลกันระหว่างเป้าหมายในการพิทักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ชุมชนป่าไม้และคนงานป่าไม้จะได้รับจากป่าไม้นั้น ทั้งนี้ในการปฏิบัติการใด ๆ ทางป่าไม้ให้ถือความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อประโยชน์ในการสงวนและรักษาไว้ซึ่งชนิดสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์เป็นสิ่งสำคัญ

6. ลดภาวะมลพิษ

เนื่องจากโรงงานเยื่อกระดาษและโรงงานกระดาษเป็นฐานทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญที่สุดของประเทศแคนาดา ซึ่งโดยทั่วไปโรงงานเหล่านี้จะตั้งอยู่ริมแม่น้ำสายหลักหรือชายฝั่งที่มีน้ำขึ้นน้ำลง โรงงานเหล่านี้นอกจากต้องใช้เยื่อไม้ น้ำจืดและกระแสไฟฟ้าเป็นจำนวนมากแล้วยังต้องใช้สารฟอกสีเช่นคลอรีนและคลอรีนไดออกไซด์ในปริมาณมากอีกด้วย สารฟอกสีดังกล่าวเมื่อเข้าทำปฏิกิริยากับอนุภาคของเยื่อไม้แล้วจะเกิดเป็นสารอินทรีย์คลอรีนชนิดต่าง ๆ (Organochlorines) ขึ้น สารอินทรีย์คลอรีนเหล่านี้ทั้งไหลและฟุ้งกระจายออกสู่สิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดภาวะมลพิษแก่น้ำและอากาศโดยรอบและก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพภายในโรงงาน นอกจากนี้โรงงานดังกล่าวยังปล่อยก๊าซเรือนกระจกชนิดต่าง ๆ ออกมาด้วย รัฐบาลของประเทศแคนาดาจึงถือเป็นนโยบายที่ทั้งรัฐบาลกลางและทุกมลฑลจะต้องดำเนินการลดภาวะมลพิษที่เกิดจากโรงงานเยื่อกระดาษและโรงงานกระดาษให้ได้ผลดียิ่ง ๆ ขึ้นไปอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายว่าภาวะมลพิษที่เกิดจากโรงงานเหล่านี้ต้องเป็นศูนย์ในที่สุด ทั้งนี้โรงงานเยื่อกระดาษและโรงงานกระดาษเหล่านี้ต้องเป็นผู้ลงทุนและออกค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงโรงงานไม่ให้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกและในการลดภาวะมลพิษเหล่านั้นตลอดไป

7. ปฏิรูปอุตสาหกรรมป่าไม้ให้เกิดความสมดุลระหว่างกฎระเบียบข้อบังคับและระบบการควบคุม การส่งเสริม และระยะเวลาของการถือครองกรรมสิทธิ์

เนื่องจากการตัดสินใจเพื่อดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับอุตสาหกรรมป่าไม้ ชุมชนป่าไม้ และโรงงานเยื่อกระดาษและโรงงานกระดาษในปัจจุบันไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลิตภาพ (Productivity) แต่เพียงอย่างเดียวหากแต่ยังขึ้นอยู่กับตลาดทุนและราคารัฐด้วย ดังนั้นรัฐบาลมณฑลของแคนาดาต้องเป็นทำให้เกิดการปฏิรูปอุตสาหกรรมป่าไม้ด้วยการทำให้เกิดความสมดุลระหว่างกฎระเบียบข้อบังคับและระบบการควบคุม การส่งเสริม และระยะเวลาของการถือครองกรรมสิทธิ์ โดยมีหลักการว่าการเข้าทำไม้ระยะยาวในป่าไม้ของรัฐต้องขึ้นอยู่กับแผนการลงทุนที่อำนวยความสะดวกให้มีการผลิตแบบได้มูลค่าเพิ่มขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้มีการจ้างงานและขยายโอกาสในการจ้างงานด้วย และให้มีการส่งออกซุงและชิ้นไม้สับให้น้อยที่สุดโดยให้ส่งออกได้เฉพาะเมื่อจะได้กำไรเป็นมูลค่าเพิ่มเข้าประเทศแคนาดาเท่านั้น

8. เป็นผู้นำในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

ในข้อนี้มีนโยบายว่าประเทศแคนาดาต้องเป็นผู้นำในการเจรจาและการใช้ข้อตกลงระหว่างชาติเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ต่อด้านผลิตภัณฑ์ป่าไม้ที่คนงานป่าไม้ไม่เห็นด้วยและที่ก่อผลเสียต่อชุมชน ให้การสนับสนุนองค์การเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ทบทวนระบบการปฏิบัติงานในการทำไม้ในทุกส่วนของประเทศเพื่อกำหนดปริมาณไม้ที่จะทำออกให้เป็นปัจจุบันตลอดเวลา และเมื่อใดก็ตามที่มีการทำไม้เกินระดับที่กำหนดไว้ซึ่งจะมีผลเสียต่อการทำไม้ในระยะยาวก็ให้ลดปริมาณการทำไม้ลงเป็นการชั่วคราวเพื่อให้การทำไม้ของประเทศอยู่ในระดับที่กำหนดไว้นั้น

2.3 ประเทศฟินแลนด์

ประเทศฟินแลนด์มีนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจของภาคเอกชนที่สำคัญอยู่ 2 ประการ¹⁴ คือ (1) ใช้กฎหมายและบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ต่อป่าไม้ และ (2) สนับสนุนกิจกรรมป่าไม้เอกชน รัฐบาลของประเทศฟินแลนด์ได้ให้ความสำคัญแก่การจัดการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเป็นอย่างมากและเป็นเวลานานมาแล้ว ซึ่งจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนกิจกรรมการปรับปรุงป่าไม้ภาคเอกชนเป็นอย่างดีด้วยการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการป่าไม้ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติป่าเอกชน ค.ศ. 1928 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการสนับสนุนโครงการปรับปรุงบำรุงป่า

¹⁴ อำนวย คอวนิช. เรื่องเดียวกัน, หน้า 600 – 602.

โดยเริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1928 โดยครึ่งหนึ่งของงบประมาณนี้ใช้สำหรับป่าไม้ของรัฐและอีกครึ่งหนึ่งใช้สำหรับป่าไม้ของเอกชน เงินทุนที่ใช้ในโครงการปรับปรุงบำรุงป่าแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ เงินยืมและเงินช่วยเหลือ เจ้าของป่าอาจยืมเงินจากทางราชการได้เป็นจำนวนสูงสุดเท่ากับค่าใช้จ่ายที่ประมาณได้และทางการรับรองแล้ว เงินยืมจะต้องชำระคืนแบบผ่อนส่งเป็นรายปี โดยชำระคืนในอัตราร้อยละหกของเงินยืมทั้งหมดต่อปี ส่วนเงินช่วยเหลือส่วนใหญ่จะเป็นไปในรูปของการวางแผนงานให้เจ้าของป่าและการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานในโครงการและการจัดหาเครื่องมือต่าง ๆ นอกจากนี้ นโยบายนี้ยังได้รวมเอาแนวคิดทางสังคมและท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมไปพร้อมกัน

เครื่องมืออันสำคัญยิ่งที่อำนวยความสะดวกในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของฟินแลนด์ประสบความสำเร็จประกอบด้วยกฎหมายสองฉบับ คือ (1) กฎหมายว่าด้วยป่าไม้เอกชน (The Law on Private Forests) เป็นกฎหมายที่ประกันการจัดการป่าไม้ให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำทางวนศาสตร์โดยการห้ามตัดไม้ทำลายป่าและโดยการบังคับให้มีการปลูกป่าซ้ำในที่ที่เคยเป็นป่าไม้มาก่อน และ (2) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงป่าไม้ (The Law Concerning Forest Improvements) ซึ่งเป็นกฎหมายที่อำนวยความสะดวกให้เจ้าของป่าไม้เอกชนสามารถได้มาซึ่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและเงินสงเคราะห์อื่น ๆ เพื่อการเพิ่มผลผลิตป่าไม้ของตนโดยตรง สำหรับเงินกู้และเงินสงเคราะห์แบบให้เปล่าของรัฐเพื่อการปรับปรุงป่าไม้ดำเนินการโดยผ่านสหกรณ์จัดการป่าไม้ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากไปยังเจ้าของป่าไม้ ซึ่งทั้งหมดนี้ควบคุมโดยคณะกรรมการป่าไม้¹⁵

อย่างไรก็ตามในระยะแรกนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจของภาคเอกชนข้างต้นก็ประสบปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้างแต่รัฐบาลของประเทศฟินแลนด์ก็ได้ดำเนินการแก้ไขตลอดมา ซึ่งที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1. โรงเลื่อยจักรและโรงงานทำแผ่นชิ้นไม้อัดประสบปัญหาภาวะงานเกินกำลังเครื่องจักรและปัญหาเครื่องจักรล้าสมัยซึ่งส่งผลให้มีกำลังการผลิตที่ต่ำมาก ในขั้นแรกจึงได้มีการพยายามก่อตั้งสหกรณ์เพื่อการผลิตไม้ชิ้นเพื่อแก้ไขปัญหานี้แต่ก็ไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เท่าที่ควรเนื่องจากไม่มีผู้สนใจ

¹⁵ FAO Forestry Department. *Forestry policies in Europe*. Rome: FAO Forestry Department, 1988, p. 70.

2. มีการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมหลายชนิดขึ้นเพื่อใช้ไม้คุณภาพดีที่สุดที่ได้จากป่าไม้แต่ไม่ได้ใช้ไม้คุณภาพชั้นรอง ๆ ลงมาหรือไม้ที่มีขนาดเล็กเลย เป็นผลให้มีเศษไม้จากโรงเลื่อยจักรเหลืออยู่มากถึงประมาณร้อยละ 40 ซึ่งในจำนวนนี้มีราวครึ่งหนึ่งเท่านั้นที่ได้ถูกนำไปในการทำเยื่อกระดาษและแผ่นซีเมนต์อัด ดังนั้นเพื่อใช้เศษไม้ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์มากขึ้น องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมไม้ขนาดใหญ่ขึ้น 3 แห่งพร้อมกับได้นำมาตรการที่จำเป็นต่อการป้องกันสิ่งแวดล้อมทุกมาตรการมาปฏิบัติด้วย¹⁶

2.4 ประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนมีประวัติการทำป่าไม้มาเป็นเวลาอันยาวนาน เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการป่าไม้เพื่อการอุตสาหกรรมแปรรูปและผลิตกระดาษเป็นอย่างดี สำหรับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเริ่มขึ้นจากการที่ประเทศสวีเดนมีนโยบายทางด้านอุตสาหกรรมขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1870 อันเป็นผลให้ในเวลาต่อมาได้มีการกำหนดนโยบายป่าไม้ขึ้นใช้หลายฉบับด้วยกัน เช่น นโยบายป่าไม้ปี ค.ศ. 1979 ซึ่งมีส่วนที่เป็นนโยบายหลักเพื่อจะสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของชาติ คือ (1) เพื่อให้เกิดดุลการชำระเงิน (2) เพื่อรักษาความสมดุลของท้องถิ่นให้เติบโตทัดเทียมกัน (3) เพื่อการจ้างงาน (4) เพื่อความสมดุลของสภาพแวดล้อม และมีส่วนที่เป็นนโยบายรองเพื่อช่วยส่งเสริมสนับสนุนวัตถุประสงค์ทั่วไปของชาติและช่วยประสานกิจกรรมต่าง ๆ กับหน่วยงานอื่น ๆ ของสังคมทั้งภาครัฐและเอกชน

ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 รัฐสภาสวีเดนได้ผ่านนโยบายป่าไม้ฉบับใหม่ คือ “A New Forest Policy 1993” ซึ่งได้รวมเอาพันธกรณีต่าง ๆ ที่ประเทศสวีเดนได้ให้ไว้ในที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมโลก (United Nations Conference on Environment: UNCE) ณ เมืองริโอเดจาเนโร เมื่อปี ค.ศ. 1992 ไว้ด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายในยุคแรก ๆ แล้วจะเห็นได้ว่านโยบายใหม่ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1994 ต้องการให้ความสำคัญแก่สิ่งแวดล้อมมากกว่ามาตรการของรัฐ เป็นผลทำให้แนวคิดในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเปลี่ยนไป กล่าวคือการใช้ประโยชน์ป่าไม้และที่ดินป่าไม้จะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความยั่งยืนและให้ผลผลิตที่มีคุณค่า องค์ประกอบของผลิตภัณฑ์ไม้จะต้องมีศักยภาพพอที่จะสนองความต้องการที่หลากหลายของมนุษย์ในอนาคตได้ ความสามารถในการให้ผลผลิตของที่ดินป่าไม้จะต้องได้รับการรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพและความหลากหลายทางพันธุกรรม

¹⁶ FAO Forestry Department. *Ibid.*, p.121.

ในป่าจะต้องมีความปลอดภัย หมู่ประชากรที่อาศัยอยู่ในป่าจะต้องมีความเข้มแข็ง และป่าไม้ที่มีคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ คุณค่าทางด้านสุนทรียภาพและคุณค่าทางสังคมจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองไว้ตลอดไป¹⁷

สำหรับนโยบายการป่าไม้ของประเทศสวีเดน¹⁸ เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ทั้งที่เป็นของรัฐและของเอกชน โดยถือหลักการรักษาไว้ซึ่งผลผลิตที่ยั่งยืน (The principle of sustainable yield) เป็นสำคัญมานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากความในพระราชบัญญัติการป่าไม้ ค.ศ. 1903 (Forestry Act of 1903) ซึ่งแม้จะมีได้กำหนดเป็นหลักการไว้อย่างชัดเจน แต่ต่อมาก็ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติการป่าไม้ ค.ศ. 1948 (Forestry Act of 1948) ซึ่งมีใจความสำคัญว่าปริมาณไม้ทั้งหมดที่ถูกตัดในปัจจุบันต้องไม่เกินปริมาณไม้ทั้งหมดที่จะผลิตได้ในอนาคต จุดมุ่งหมายของนโยบายการป่าไม้ของประเทศสวีเดนตามหลักการนี้ก็เพื่อให้ได้ไม้ที่มีคุณภาพสูงและจากต้นไม้ที่มีอายุในระดับเดียวกันทั้งหมด นอกจากนั้น เพื่อคงไว้ซึ่งหลักการดังกล่าวอันเป็นนโยบายที่สำคัญของการป่าไม้ พระราชบัญญัติการป่าไม้ ค.ศ. 1989 (Forestry Act of 1989) ของประเทศสวีเดนได้กำหนดวิธีการจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตที่ยั่งยืนของชุมชนค่า วิธีการจัดการดังกล่าวอาจเรียกได้ว่า “กลยุทธ์เพื่อดุลยภาพ (Balance strategy)” และแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเปิดโอกาสให้สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางเพื่อให้กลวิธีนี้เป็นผลสำเร็จ แต่ก็ได้บัญญัติจำนวนของปริมาณไม้ขั้นต่ำที่จะตัดออกได้ในรอบสิบปีกับจำนวนพื้นที่สูงสุดที่จะตัดฟันไม้ได้เอาไว้ด้วย ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการการป่าไม้แห่งชาติ (The National Board of Forestry) ของประเทศสวีเดนได้กำหนดเงื่อนไขไว้มีความว่าป่าไม้แห่งใดมีเนื้อที่เกินกว่าร้อยละสามสิบเป็นเนื้อที่ที่มีต้นไม้ที่มีอายุเกินกว่าอายุขั้นต่ำที่สามารถจะอนุญาตให้ทำไม้ออกได้หมดในอีกสิบปีแรกหรือในอีกสิบปีต่อ ๆ ไป ก็จะสามารถจะอนุญาตให้ทำไม้แบบทำไม้ออกหมดในรอบสิบปีเฉพาะในส่วนที่เป็นป่าไม้ อายุมากที่สุดได้ ทั้งนี้ให้คำนวณหาส่วนที่จะอนุญาตให้ตัดได้จากเนื้อที่ที่สามารถจะทำไม้ออกหมดได้ในแต่ละปีเป็นเขต ๆ ไป และปรับลดหรือเพิ่มเนื้อที่ที่จะอนุญาต โดยพิจารณาจากความมากน้อยของพื้นที่ส่วนที่มีไม่ถึงอายุตัดฟันได้ของป่าไม้ทั้งหมดในกลุ่มนั้น โดยถ้าป่าไม้ทั้งหมดในกลุ่มนั้นผลิตไม้ได้มากกว่าหนึ่งพันลูกบาศก์เมตรต่อปีในปีถัดไปและมีต้นไม้ที่มีอายุมากกว่าอายุขั้นต่ำที่สามารถ

¹⁷ ชวลิต โหมยิตนนิธิกุล. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้า” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, หน้า 20 – 24.

¹⁸ L. Lonnstedt. “Financial consequences of the Swedish forest policy.” *Unasylva* No 175, Vol. 44-1993/4. pp. 6 - 7. www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/v1500E00.htm, October 15, 2004.

จะอนุญาตให้ทำไม้ออกได้หมดในปีที่ถัดไปนั้นด้วยแล้วก็ให้อนุญาตให้ทำไม้ในพื้นที่ส่วนนั้นออกหมดได้ในช่วงทุกสิบปี ทั้งนี้ จำนวนของปริมาตรไม้ชั้นสูงสุดที่สามารถจะตัดออกได้ให้เป็นไปตามข้อกำหนด 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ต้นไม้นั้นต้องมีอายุไม่น้อยกว่าอายุขั้นต่ำที่สามารถจะอนุญาตให้ตัดได้ อายุขั้นต่ำของต้นไม้นั้นที่ที่สามารถจะอนุญาตให้ตัดแบบทำไม้ออกหมดป่าได้โดยเฉลี่ยอยู่ที่เก้าสิบปี แต่อาจจะน้อยหรือมากกว่านี้ก็ได้ในแต่ละป่าทั้งนี้ให้ขึ้นอยู่กับความแตกต่างของชนิดและสภาพในการเจริญเติบโตของไม้ในป่านั้น ๆ เป็นสำคัญ

2. พื้นที่ป่านั้น ๆ ต้องมีต้นไม้ที่จัดอยู่ในชั้นอายุระหว่าง 0 – 20 ปีไม่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ สำหรับเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลของประเทศสวีเดนใช้ในการอำนวยความสะดวกให้ในการอำนวยให้ “แผนการจัดการป่าไม้แห่งชาติ (The National Forest Management Plan)” ที่ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 ซึ่งแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกกล่าวถึงลักษณะของกิจการป่าไม้ และส่วนที่สองกล่าวถึงหลักการของนโยบายการป่าไม้กับแนวทางและกำหนดเวลาปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ทางวิชาการป่าไม้ที่แตกต่างกันไปตามอายุของต้นไม้

2.5 ประเทศญี่ปุ่น

นโยบายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศญี่ปุ่นมีความเป็นมาที่ยาวนาน สามารถสรุปได้เป็น 3 ระยะตามช่วงเวลา¹⁹ ดังนี้

1. นโยบายป่าไม้ก่อนปี ค.ศ. 1950 สรุปได้ ดังนี้

(1) ยกเลิกข้อห้ามการทำไม้ที่ต้องเป็นไปตามแผนการจัดการป่าไม้ และเน้นการสร้างถนนเข้าสู่ป่าไม้ที่อยู่ห่างไกลรวมทั้งการลงทุนเพื่อการปลูกสร้างป่าใหม่

(2) หยุดยังการทิ้งร้างป่าไม้ที่ได้ทำไม้แล้วไม่ปลูกแทนพร้อมกับเร่งให้มีการฟื้นฟูป่าไม้ที่ถูกทิ้งร้างไปให้แล้วให้กลับเป็นป่าที่อุดมสมบูรณ์ขึ้นมาใหม่

สำหรับความเป็นมาของนโยบายข้างต้นสรุปได้ดังนี้

ในปี ค.ศ. 1920 ญี่ปุ่นเริ่มเปลี่ยนจากผู้ส่งออกไม้แปรรูปเป็นผู้นำเข้าเนื่องจากมีความต้องการใช้ไม้สูงมาก ไม้มีราคาสูงขึ้น

¹⁹ Ryoichi Handa. “Timber Economy and Forest Policy after the World War II”. *Forest Policy in Japan*. 1988, pp.

ในปี ค.ศ. 1923 เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่กรุงโตเกียวทำให้ความต้องการใช้ไม้ถึงจุดวิกฤติ ญี่ปุ่นต้องสั่งนำเข้าไม้แปรรูปจากสหรัฐอเมริกาและแคนาดาเป็นจำนวนมหาศาลจน ไม้แปรรูปล้นตลาดเป็นผลให้ราคาไม้แปรรูปในประเทศตกต่ำลงมาก ทำให้เจ้าของป่าไม้ในประเทศขายไม้ไม่ออกจนรัฐบาลต้องเก็บภาษีไม้แปรรูปนำเข้าจากที่แต่เดิมเคยยกเว้น เป็นผลให้การผลิตไม้แปรรูปในประเทศเฟื่องฟูขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1933 เป็นต้นมา

ในปี ค.ศ. 1941 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกนโยบายป่าไม้ให้สอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อรองรับความต้องการใช้ไม้แปรรูปที่เพิ่มขึ้นอย่างมากจนกลายเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของประเทศ โดยยกเลิกข้อห้ามการทำไม้ที่ต้องเป็นไปตามแผนการจัดการป่าไม้และเน้นการสร้างถนนเข้าสู่ป่าไม้ที่อยู่ห่างไกลกับเน้นการลงทุนเพื่อการปลูกสร้างป่าขึ้นใหม่

ในปี ค.ศ. 1945 นโยบายป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นเน้นที่การต้องหยุดยั้งการทิ้งป่าไม้ที่ได้ทำไม้ไปแล้วให้ร้าง โดยไม่ปลูกแทนพร้อมกับเร่งให้มีการฟื้นฟูป่าไม้ที่ถูกทิ้งร้างไปแล้วให้กลับเป็นป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ขึ้นมาใหม่ เนื่องจากความต้องการใช้ไม้แปรรูปในประเทศเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎหมายป่าไม้ฉบับใหม่ใช้บังคับในปี ค.ศ. 1951 บัญญัติให้ที่ทำการปกครองแต่ละเขตมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลแผนการป่าไม้ของเอกชนในเขตของตน โดยเอกชนเจ้าของป่าจะต้องปลูกและทำไม้ในที่ป่าไม้ของตนตามแผนการป่าไม้ซึ่งที่ทำการปกครองเขตนั้น ๆ ได้รับรองแล้วเท่านั้น

2. นโยบายป่าไม้ในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟู

นโยบายป่าไม้ในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟูเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 สรุปได้ดังนี้

(1) เพิ่มการผลิตไม้แปรรูปในช่วงความต้องการใช้ไม้แปรรูปเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในรูปแบบที่สามารถรักษาทรัพยากรระยะยาว

ในปี ค.ศ. 1955 เป็นปีที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นเริ่มฟื้นตัวและการฟื้นตัวเป็นไปอย่างรวดเร็วนับแต่นั้นมาโดยมีอัตราการเจริญเติบโตเกินกว่าร้อยละ 10 เกือบทุกปีในช่วงปี ค.ศ. 1960-1969 ส่งผลให้มีการใช้ไม้แปรรูปในการก่อสร้างเพิ่มขึ้นมากและราคาไม้แปรรูปก็เพิ่มสูงขึ้นมากด้วย รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้กำหนดให้มีนโยบายรักษาทรัพยากรระยะยาว (Long-term resource policy) และนโยบายเพิ่มการทำไม้ระยะสั้น (Short-term output policy) ขึ้นในเวลาเดียวกัน โดยให้มีการผลิตไม้แปรรูปออกจากป่าไม้ของรัฐเพิ่มขึ้นเพื่อสนองความต้องการใช้ไม้แปรรูปของประเทศในระยะสั้นไปก่อน ขณะเดียวกันก็เลิกระบบโควตาสำหรับเงินตราต่างประเทศส่วนที่ใช้เพื่อการนำเข้าซุงและไม้แปรรูป และรัฐบาลยังได้สั่งซื้อไม้แปรรูปซึ่งส่วนมากเป็นไม้เฮ็มล็อก (Hemlock) จากประเทศสหรัฐอเมริกา และแคนาดาเข้ามาใช้ในประเทศเป็นจำนวนมากจนล้นตลาด เป็นผลให้ปริมาณการผลิตไม้แปรรูปในประเทศจากที่แต่เดิมผลิตได้ 43 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี ค.ศ. 1955 และเพิ่มขึ้นตามลำดับจนเป็น

53 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี ค.ศ. 1967 ลดลงเหลือเพียง 35 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี ค.ศ. 1975 ซึ่งเป็นไปตามนโยบายรักษาทรัพยากรระยะยาว

(2) ขยายพื้นที่ป่าไม้และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้

หลังจากปี ค.ศ. 1955 นโยบายการฟื้นฟูป่าไม้ที่ถูกทิ้งร้างไปให้แล้วให้กลับเป็นป่าที่อุดมสมบูรณ์ขึ้นมาใหม่ลดความสำคัญลง รัฐบาลได้หันไปให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปลูกสร้างป่าใหม่และการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ของประเทศโดยกำหนดเป็นนโยบายขึ้น ในการนี้สหกรณ์การป่าไม้ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ค.ศ. 1951 (Forestry Act of 1951) ในฐานะกลุ่มผู้ปลูกสร้างป่าใหม่มีบทบาทอย่างสำคัญและการดำเนินงานของสหกรณ์การป่าไม้ดังกล่าวเป็นผลให้เจ้าของป่าไม้รายย่อยซึ่งเป็นสมาชิกส่วนมากของสหกรณ์พ้นจากความยากจน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1965 เป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ต่อไปโดยมุ่งเน้นที่ด้านคุณภาพป่าเศรษฐกิจของเอกชนเป็นหลัก ในปี ค.ศ. 1967 มีการให้งบประมาณสนับสนุนการสร้างถนนผ่านป่าทั้งที่เป็นถนนขนาดเล็กและขนาดใหญ่รวมทั้งการสร้างทางชั่วคราวในป่าเพิ่มขึ้นเพื่อลดต้นทุนในการชักลากขนส่งไม้ออกจากป่า และการปลูกสร้างป่าใหม่ในพื้นที่หลายเจ้าของรวมกันตั้งแต่ 10 เฮกตาร์ขึ้นไปจะได้รับเงินอุดหนุนสูงขึ้นกว่าอัตราเดิมเป็นพิเศษ

(3) ปรับโครงสร้างการทำป่าไม้สำหรับเจ้าของป่าขนาดเล็ก

ในปี ค.ศ. 1962 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการทำป่าไม้จากการบังคับกำกับอย่างเข้มงวดมาเป็นการส่งเสริมเพื่อกระตุ้นและสร้างเสถียรภาพในการดำเนินงานของเจ้าของสวนป่าขนาดเล็กด้วยการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ ให้การทำไม้ออกจากสวนป่านั้นเพียงแต่แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบก็สามารถดำเนินการได้แล้วแม้ว่าต้นไม้เหล่านั้นจะยังมีอายุไม่ถึงรอบตัดฟันมาตรฐานก็ตาม และให้เจ้าของสวนป่าขนาดเล็กสามารถบริหารจัดการสวนป่าของตนได้อย่างเสรีเพียงแต่ต้องทำแผนการจัดการสวนป่าของตนเป็นรายสวนไว้ก่อน ซึ่งในปี ค.ศ. 1968 รัฐบาลได้ส่งเสริมนโยบายนี้ต่อไปด้วยการลดภาษีเงินได้ให้แก่เจ้าของสวนป่าประมาณร้อยละ 20 หากได้ทำตามแผนการจัดการสวนป่าที่ทำไว้นั้น อย่างไรก็ตามนโยบายนี้ไม่ได้ทำให้สถานะทางเศรษฐกิจของเจ้าของสวนป่าขนาดเล็กดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ รัฐจึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบายนี้ไปเป็นการส่งเสริมการสหกรณ์ป่าไม้แทน โดยมีแนวคิดที่สหกรณ์ดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการปรับปรุงแก้ไขให้สถานะทางเศรษฐกิจของเจ้าของสวนป่าขนาดเล็กดีขึ้นได้

(4) ส่งเสริมการสหกรณ์ป่าไม้

ในปี ค.ศ. 1970 นโยบายส่งเสริมการสหกรณ์ป่าไม้ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลอย่างจริงจัง มีการออกกฎหมายพิเศษให้มีการควมรวมสหกรณ์หลาย ๆ สหกรณ์เข้าด้วยกันให้เป็นสหกรณ์ที่ใหญ่ขึ้นเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของของสหกรณ์ทั้งในด้านการเงินและการบริหารงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ส่งผลให้จำนวนสหกรณ์ลดลงจากที่แต่เดิมในปี ค.ศ. 1955 มีราว 5 พันสหกรณ์เหลือราว 3 พันสหกรณ์ในปี ค.ศ. 1965 และเหลือน้อยกว่า 2 พันสหกรณ์ในปี ค.ศ. 1980 กิจกรรมหลักของสหกรณ์คือการปลูกและการดูแลบำรุงรักษาต้นไม้ การทำไม้ และการดำเนินงานด้านการตลาดแทนสมาชิก เนื่องจากสวนป่าของสมาชิกแต่ละรายส่วนใหญ่ผลิตไม้ซุงได้ในปริมาณที่จำกัดไม่มากพอที่จะส่งเพื่อทำตลาดไม้แปรรูปเอง ตรงกันข้ามกับสหกรณ์ที่สามารถรวบรวมไม้ซุงจากสมาชิกได้มากพอที่จะแข่งขันกับผู้ประกอบการตัดไม้ซุงได้จนกระทั่งกลายเป็นว่ามีบทบาทอย่างสำคัญในการค้าไม้แปรรูปในเวลาต่อมาด้วยการจัดให้มีการประมูลไม้ซุงขึ้นในหลายพื้นที่ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดเป็นนโยบายให้เจ้าของสวนป่าที่ดำเนินงานสวนป่าด้วยตนเองพร้อมด้วยคนงานต้องรวบรวมกันขึ้นเป็นสหกรณ์เพื่อดำเนินงานในด้านการปลูกและการทำไม้ด้วย

3. นโยบายป่าไม้ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ

นโยบายป่าไม้ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำสรุปได้ดังนี้

(1) พัฒนาการใช้ไม้แปรรูปและลดการผลิตไม้แปรรูป

จากวิกฤติการณ์น้ำมันที่เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1974 ทำให้ความต้องการใช้ไม้แปรรูปลดลงเป็นลำดับขณะเดียวกันแรงกดดันอันเกิดจากปริมาณไม้ที่กำลังต้องทำออกตามรอบตัดฟันจากสวนป่าเอกชนที่ได้ส่งเสริมไว้ก็กำลังเพิ่มขึ้นมากอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ราคาไม้แปรรูปในตลาดลดลง รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายให้มีการส่งเสริมการใช้ไม้แปรรูป ลดต้นทุนในการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้ และ รักษาระดับผลผลิตของป่าไม้ในระยะยาวเอาไว้ แต่ก็ยากที่รัฐบาลจะควบคุมมิให้ราคาไม้แปรรูปในตลาดลดลงต่อไปอีกเนื่องจากไม่สามารถยับยั้งการนำเข้าไม้แปรรูปอันเป็นผลจากข้อตกลงตามระบบการค้าเสรีได้

(2) ลดการแข่งขันที่มากเกินไป

เนื่องจากมีผู้ประกอบการตัดซุง โรงเลื่อย และผู้ค้าไม้รายย่อยในประเทศญี่ปุ่นมีเป็นจำนวนมากทำให้มีการแข่งขันกันและกันอย่างรุนแรงซึ่งนอกจากเป็นผลให้ราคาไม้ซุงและไม้แปรรูปตกต่ำลงแล้วยังทำให้การปรับเปลี่ยนเครื่องจักรให้ทันสมัยเพื่อลดต้นทุนการผลิตเป็นไปได้ยากอีกด้วย ในปี ค.ศ. 1981 รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะลดการแข่งขันดังกล่าวลงด้วยการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเหล่านั้นควมรวมกิจการเข้าด้วยกัน โดยการให้เงินกู้เนื่องจากคาดว่า การลดการแข่งขันที่มากเกินไปลงได้จะทำให้การบริหารจัดการของกิจการเหล่านั้นมีเสถียรภาพมากขึ้นจนสามารถทำกำไรได้ในที่สุด

(3) พัฒนาทรัพยากรป่าไม้

ในปี ค.ศ. 1985 รัฐบาลได้มีนโยบายพัฒนาทรัพยากรป่าไม้สำหรับช่วงห้าปีต่อจากนั้น คือ ให้เพิ่มความต้องการการใช้ผลิตภัณฑ์ไม้ เพิ่มความเข้มแข็งแก่อุตสาหกรรมไม้ และฟื้นฟูสภาพป่าให้ดีขึ้นด้วยวิธีการตัดแต่ง โดยในการฟื้นฟูสภาพป่าที่รัฐได้ใช้เงินถึงร้อยละ 60 ของเงินงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อการดำเนินงานตามนโยบายนี้

(4) ใช้ประโยชน์ป่าให้หลากหลายแบบทวีประโยชน์

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีเนื้อที่ป่าน้อยจึงจำเป็นต้องสงวนรักษาพื้นที่ป่าไว้เพื่อคงไว้ซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอันมีค่าเกินกว่าจะประเมินได้ ทำให้รัฐบาลต้องวางแผนพัฒนาหาวิธีการตามหลักวิชาการป่าไม้ที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากป่าได้หลากหลายแบบทวีประโยชน์ แต่การสงวนรักษาพื้นที่ป่าทำให้จำเป็นต้องเพิ่มความเข้มงวดในการทำไม้ซึ่งเป็นผลให้เจ้าของป่าไม้ต้องเสียผลประโยชน์ที่ควรได้ ทว่าการสงวนรักษาพื้นที่ป่าที่รัฐก็ได้ประโยชน์ในแง่ของการรักษาแหล่งต้นน้ำลำธารด้วย รัฐบาลจึงต้องกำหนดเป็นนโยบายให้มีการชดเชยผลประโยชน์ส่วนที่เสียไปนี้ให้แก่เอกชนเจ้าของป่าโดยการนำเอาระบบกองทุนแห่งชาติเข้ามาใช้ในการชดเชยดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการสงวนรักษาป่าไม้และธรรมชาติให้คงอยู่ตลอดไป

2.6 ประเทศมาเลเซีย

เนื่องจากป่าไม้มีความสำคัญต่อประเทศมาเลเซียเป็นอย่างมากทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ดังนั้นในปี ค.ศ. 1952 ประเทศมาเลเซียจึงได้กำหนดนโยบายป่าไม้ชั่วคราวขึ้นใช้ ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1978 ได้นำนโยบายป่าไม้ชั่วคราวดังกล่าวมาปรับปรุงเป็นนโยบายป่าไม้แห่งชาติโดยได้ตราเป็นกฎหมายบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 1978 ซึ่งนโยบายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน²⁰ สรุปได้ดังนี้

1. จัดให้มีการกำหนดบริเวณป่าพร้อมชุมชนป่าไม้ชั่วคราว โดยกำหนดบริเวณที่ดินที่เหมาะสมเป็นเนื้อที่ที่กว้างขวางพอให้เป็นป่าสงวน ป่าเพื่อการผลิต ป่าเพื่อนันทนาการ ป่าเพื่อการศึกษาและการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับการรักษาและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เหมาะสม
2. จัดให้มีการจัดการป่าไม้ที่เหมาะสม โดยการจัดการป่าไม้ตามหลักวิชาการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม เศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ทั้งในด้านการปลูกป่าใหม่ การปรับปรุงโครงสร้างของป่า การจัดการป่าไม้ตามหลักวิทยาศาสตร์ การทำไม้ที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบ

²⁰ National Forest Policy. <http://www.ktrk.gov.my>, November 10, 2004.

3. จัดให้มีการสนับสนุนเอกชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นในการปลูกป่า ทั้งนี้เพื่อเพิ่มผลผลิตไม้สักจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และเพื่อเพิ่มผลผลิตไม้อื่นที่ไม่ใช่ไม้สักตลอดจนของป่าเพื่อรองรับความต้องการใช้ไม้และของป่าของท้องถิ่นตลอดจนกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง

4. จัดให้มีการค้นคว้าเกี่ยวกับการป่าไม้ในทุกด้าน ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้สาธารณชนและภาคเอกชนได้เข้าร่วมในการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับการป่าไม้ในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งการพัฒนาแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้และการอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบ

5. จัดให้มีการดำเนินงานเพื่อความเข้าใจที่ดีในการจัดการและการพัฒนาป่าไม้ ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการป่าไม้ การรักษาระบบนิเวศวิทยาของป่า การใช้ป่าไม้เพื่อประโยชน์ด้านการพักผ่อนหย่อนใจและการท่องเที่ยว การใช้ประโยชน์จากป่าในทางวิทยาศาสตร์ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ และการจัดเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนป่าไม้

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่แก้ไขใหม่ในปี ค.ศ. 1978²¹ มีดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้มีการจัดการและใช้ทรัพยากรป่าไม้ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของประสิทธิภาพที่มีอยู่เดิมของป่าไม้ วิธีการใช้ที่ดินป่าไม้ และแผนการจัดการต่าง ๆ

2. เพื่อให้ทราบแนวโน้มของผลผลิตที่จะผลิตได้โดยการจัดแบ่งประเภทป่าไม้และการประเมินทรัพยากรป่าไม้ขั้นพื้นฐานโดยละเอียดซึ่งรวมถึงแนวโน้มในการเจริญเติบโตและองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. เพื่อให้มีการเก็บเกี่ยวทรัพยากรป่าไม้อย่างบำรุงรักษา โดยการคัดเลือกตัดต้นไม้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและให้คงต้นไม้ไว้ส่วนหนึ่งในจำนวนที่เพียงพอให้เติบโตตามธรรมชาติต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุดขณะเดียวกันก็ยังคงรักษาทรัพยากรป่าไม้ขั้นพื้นฐานไว้ได้ด้วย

4. เพื่อให้มีการดำเนินการจัดการป่าไม้ด้วยวิธีการที่เหมาะสมที่สุดอย่างเคร่งครัด โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับจากการจัดการป่าไม้และการศึกษาวิจัย

5. เพื่อให้มีการปลูกป่าไม้ทดแทนในส่วนที่ถูกเก็บเกี่ยวไปแล้วและในป่าส่วนที่แห้งแล้งให้สามารถได้รับผลผลิตอย่างน้อยเท่ากับ 25 ต้นต่อ 1 เฮกตาร์ โดยต้องเป็นสายพันธุ์ที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบัน มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางอย่างน้อย 45 เซนติเมตรสำหรับท่อนซุงที่มีคุณภาพซึ่งสามารถใช้ทำผลิตภัณฑ์เศรษฐกิจได้

²¹ จีร์รีคีน สร้อยเสริมทรัพย์. "มาตรการทางกฎหมายในการจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืนในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544, หน้า 145 - 146.

6. เพื่อให้มีการปลูกป่าทั้งในสายพันธุ์พื้นเมืองและสายพันธุ์ของต่างประเทศ โดยเน้นที่สายพันธุ์ที่สามารถจะเจริญเติบโตได้อย่างรวดเร็ว และสนับสนุนการปลูกสร้างป่าไม้หรือรถประโยชน์และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

สำหรับนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศมาเลเซียนั้นสืบเนื่องมาจากความต้องการไม้เป็นจำนวนมากทั้งเพื่อการใช้ภายในประเทศและเพื่อการส่งออก ประเทศมาเลเซียได้จัดให้มีการประชุมสหภาพองค์การวิจัยป่าไม้นานาชาติ (IUFRO) ในปี พ.ศ. 2543 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในการนี้รัฐบาลมาเลเซียได้กำหนดเป็นนโยบายว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นไป มาเลเซียจะต้องจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐาน (Ministry of Primary Industries) ให้การสนับสนุนช่วยเหลือภาคเอกชนในการปลูกป่าให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และกระทรวงนี้ได้มอบหมายนโยบายดังกล่าวให้กรมป่าไม้ สถาบันวิจัยป่าไม้แห่งมาเลเซีย คณะกรรมการอุตสาหกรรมป่าไม้แห่งมาเลเซีย และสภาผู้ค้าไม้แห่งมาเลเซียถือปฏิบัติเพื่อกระตุ้นและเร่งเร้าให้เอกชนร่วมกันปลูกป่าให้มากยิ่งขึ้น

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มขึ้นเนื่องจากการป่าไม้ทั่วโลกสนับสนุนให้มีการจัดการป่าไม้เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ยั่งยืน ดังนั้นในปี ค.ศ. 1944 รัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการป่าไม้เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ยั่งยืน (Sustained Yield Forest Management Act) ซึ่งเป็นกฎหมายที่อนุญาตให้เจ้าของที่ดินที่สมัครใจสามารถเข้าร่วมโครงการป่าไม้เพื่อการผลิตไม้ให้ได้ผลผลิตที่ยั่งยืน โดยร่วมกับผู้จัดการของฝ่ายรัฐ ต่อมาในปี ค.ศ. 1960 รัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้แบบอนเนกประสงค์และผลผลิตที่ยั่งยืน (Multiple Use – Sustained Yield Act) ซึ่งเป็นกฎหมายที่อำนวยความสะดวกให้สวนป่าเศรษฐกิจของภาคเอกชนได้รับการพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ได้หลากหลายขึ้นนอกเหนือจากการผลิตไม้เพื่อการอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียวเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต กล่าวคือ ให้สามารถใช้สวนป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในด้านการพักผ่อนหย่อนใจ การอนุรักษ์สภาพเทือกเขาและทิวเขา การอนุรักษ์ปลาและสัตว์ป่า รวมทั้งการอนุรักษ์แหล่งน้ำ ทั้งนี้การใช้สวนป่าแบบอนเนกประสงค์นี้ต้องไม่ทำให้ผลผลิตภาพของป่านั้น ๆ ลดลงทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

สำหรับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกาบางมาตรา มีดังต่อไปนี้

1. หมวด 16 – การอนุรักษ์ ตอนที่ 41 – การสงเคราะห์การป่าไม้ร่วม มาตรา 2104 การคุ้มครองความสมบูรณ์ของป่า²² มีความโดยสรุปคือ รัฐมนตรี โดยทำเป็นหนังสือสัญญาหรือข้อตกลงให้ความร่วมมือ อาจให้การสงเคราะห์ทางการเงินผ่านบริการการป่าไม้ให้แก่ผู้รับผิดชอบการป่าไม้ของรัฐหรือข้าราชการของรัฐที่เทียบเท่า และการป่าไม้เอกชนและองค์กรอื่น ๆ เพื่อกำกับดูแลความสมบูรณ์ของป่าไม้และคุ้มครองป่าไม้ของสหรัฐอเมริกา โดยรัฐมนตรีอาจกำหนดให้หน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐบาลกลางร่วมให้การสนับสนุนเป็นจำนวนและโดยวิธีการตามที่เห็นสมควรก็ได้ ซึ่งสิ่งที่หน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐบาลกลางให้การสนับสนุนนั้นอาจจะเป็นเงินสด บริการต่าง ๆ หรือเครื่องจักรเครื่องมือ ตามที่รัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสม

2. หมวด 43 – ที่ดินสาธารณะ ตอนที่ 28 – บทบัญญัติเบ็ดเตล็ดว่าด้วยที่ดินสาธารณะ ตอนย่อยที่ 5 – Oregon and California Railroad and Coos Bay Wagon Road Grant Lands มาตรา 1181b ข้อตกลงให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือเจ้าของป่าเอกชนเพื่อการบริหารจัดการร่วมกัน²³ มีความสรุปได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะทำข้อตกลงให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานอื่นของรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานบริหารการป่าไม้ของรัฐหรือเจ้าของป่าไม้เอกชนหรือผู้ดำเนินกิจการป่าไม้เอกชนเพื่อการบริหารจัดการร่วมกันในส่วนที่เกี่ยวกับเวลา อัตรา วิธีการตัดและผลผลิตที่ต้องรักษาไว้ของพื้นที่ป่าแห่งใด ๆ อันเป็นส่วนของที่ดินที่ยกให้หรือคืนให้แก่เจ้าของเดิม และที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือที่ดินที่อยู่ในการดูแลของหน่วยงานของรัฐ และโดยข้อตกลงนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะให้ความช่วยเหลือเพื่อให้สำเร็จซึ่งวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 1181a และ 1181b แห่งหมวดนี้

²² 16 USC Sec. 2104 (01/06/03). Title 16 – Conservation Chapter 41 – Cooperative Forestry Assistance

Sec. 2104. **Forest health protection.** Pub. L. 95-313, Sec. 8, formerly Sec. 5, July 1, 1978, 92 Stat. 368; renumbered Sec. 8 and amended Pub. L. 101-624, title XII, Sec. 1215(1), 1218, Nov. 28, 1990, 104 Stat. 3525, 3531. www.law.cornell.edu/, October 29, 2004.

²³ 43 USC Sec. 1181b (01/22/02) Title 43 – Public Lands Chapter 28 – Miscellaneous provisions relating to public lands/Subchapter V

Oregon and California railroad and Coos Bay Wagon. Sec. 1181b **Cooperative agreements with other agencies or private owners for coordinated administration.** Aug. 28, 1937, ch 876, title I, Sec. 2, 50 Stat. 874. www.law.cornell.edu/, October 29, 2004.

3. หมวด 43 ตอนที่ 28 บทบัญญัติเบ็ดเตล็ดว่าด้วยที่ดินสาธารณะ- ตอนย่อยที่ I – Patents for Private Land Claims/ ตอนย่อยที่ IV – Timber Culture/1181. ยกเลิกตอนย่อยที่ V – Oregon and California Railroad and Coos Bay Wagon Road Grant Lands²⁴ มีความสรุปได้ดังนี้

มาตรา 1181a การจัดการอนุรักษ์โดยกระทรวงมหาดไทย การปลูกสร้างป่าระยะยาว การจำหน่ายไม้ การแบ่งที่ดินป่าไม้เป็นแปลงย่อย

มาตรา 1181b ข้อตกลงให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานอื่น ๆ หรือแก่เจ้าของป่าไม้เอกชน เพื่อการบริหารจัดการร่วมกัน

4. หมวด 16 – การอนุรักษ์ ตอนที่ 41 – การส่งเสริมการป่าไม้ร่วม มาตรา 2101 คำวินิจฉัย วัตถุประสงค์ และนโยบาย²⁵ โดยใน (c) ซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายบัญญัติไว้มีความว่าเป็นนโยบายของรัฐสภาให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่ต้องถือเป็นผลประโยชน์ของชาติที่ต้องปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จโดยสมบูรณ์ด้วยการร่วมมือกับผู้รับผิดชอบการป่าไม้ของรัฐหรือข้าราชการของรัฐที่เทียบเท่า หน่วยงานเอกชนต่าง ๆ และภาคเอกชนในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางในที่ป่าไม้อันมิใช่ของรัฐบาลกลางให้เป็นผลสำเร็จ

สำหรับพระราชบัญญัติการบริหารจัดการป่าไม้ของชาติ ค.ศ. 1976 (The National Forest Management Act of 1976)²⁶ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อการจัดวางนโยบายขยายความและปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการวางแผนฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และทุ่งหญ้าสำหรับปศุสัตว์ ค.ศ. 1974 (The Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of 1974) เสียใหม่ซึ่งจำเป็นจะต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขด้านการบริหารจัดการฟื้นฟูทรัพยากรที่ดินป่าไม้ของชาติในพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างรีบด่วนนั้นได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรประมง

²⁴ 43 USC Chapter 28 – Miscellaneous provisions relating to public lands (01/22/02) Chapter 28 – Miscellaneous provisions relating to public lands/Subchapter I – Patents for private land claims/Subchapter IV – Timber culture/1181. Repeal of laws. Subchapter V – Oregon and California Railroad and Coos Bay Wagon Road Grant Lands. www.law.cornell.edu/, October 29, 2004.

²⁵ 16 USC Sec. 2101 (01/06/03) Title 16 – Conservation/Chapter 41 – Cooperative Forestry Assistance/ Sec. 2101. Findings, purpose, and policy. Pub. L. 95-313, Sec. 2, July 1, 1978, 92 Stat. 365; Pub. L. 101-513, title VI, Sec. 611(b)(1), (2), Nov. 5, 1990, 104 Stat. 2072, renumbered Sec. 611(b)(1), (2), Pub. L. 102-574, Sec. 2(a)(1), Oct. 29, 1992, 106 Stat. 4593; Pub. L. 101-624, title XII, Sec. 1212, Nov. 28, 1990, 104 Stat. 3521. www.law.cornell.edu/, October 29, 2004.

²⁶ TITLE 16 > CHAPTER 3 > SUBCHAPTER IV > §583a Cooperative agreements with private owners; privileges of private owners; recordation of agreements Release date: 2004-04-30

ที่ดินป่าไม้ พัฒนาแผนการบริหารจัดการให้มีลักษณะใช้ได้แบบอนกประสงค์ ยืดหยุ่นให้สามารถให้ผลผลิตได้อย่างยั่งยืน และนำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรเข้าไปใช้ในแต่ละหน่วยของระบบป่าไม้แห่งชาติ (The National Forest System) นับได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ครอบคลุมการบริหารจัดการป่าไม้ของชาติทั้งหมด

1. หมวด 16 ตอนที่ 3 ตอนย่อยที่ 4 มาตรา 583 a ข้อตกลงความร่วมมือกับเอกชนผู้เป็นเจ้าของ; สิทธิพิเศษของเอกชนผู้เป็นเจ้าของ; การทำบันทึกข้อตกลง มีความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรในฐานะที่เกี่ยวข้องกับที่ดินป่าไม้ภายใต้เขตอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 583 ของหมวดนี้ เพื่อเข้าทำข้อตกลงความร่วมมือกับเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินป่าไม้ภายในหน่วยผลิตอย่างยั่งยืนของสหกรณ์ กำหนดการดำเนินงานตามที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าว จัดให้มีการจัดการที่ดินป่าไม้ของเอกชนเช่นว่านั้นกับที่ดินป่าไม้ที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของอย่างเท่าเทียมกัน หรือบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ให้เป็นไปในลักษณะที่ให้ผลผลิตอย่างยั่งยืน ข้อตกลงความร่วมมือแต่ละฉบับอาจให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ให้ความร่วมมือมีสิทธิพิเศษที่จะซื้อ (ซุงหรือของป่า) ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าราคาประเมิน โดยไม่ต้องประมูลแข่งขันทั้งนี้ต้องมีการปรับปรุงราคาประเมินนั้นเป็นระยะ ๆ ตามขนาดของไม้ซุงที่ยังไม่ได้ตัด (Stumpage) รวมทั้งตามเงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการจะได้กำหนด ไม้ซุงและของป่าจากป่าไม้ที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของหรือบริหารจัดการภายในหน่วยผลิตนั้น ให้เป็นไปตามข้อกำหนดว่าด้วยแผนบริหารจัดการการผลิตอย่างยั่งยืนที่ได้กำหนดขึ้น โดยหรือได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำหรับหน่วยผลิตนั้น ๆ ซึ่งข้อกำหนดนั้นจะต้องประกอบด้วยกำหนดเวลาการตัดซุง ขนาดของซุงที่จะตัด และวิธีการตัดซุงรวมทั้งกำหนดเวลาเก็บหาของป่า ขนาดของของป่าที่จะเก็บและวิธีการเก็บของป่าจากที่ดินของเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ให้ความร่วมมือ โดยจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมระหว่างคุณลักษณะและสภาพของซุงกับข้อเสนอในการตัดซุงเพื่อให้หน่วยผลิตนั้นยังคงสามารถให้ผลผลิตได้อย่างยั่งยืนและที่ดินนั้นยังคงมีความสามารถในการผลิตต่อไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ แต่ไม่ให้กำหนดราคาที่เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ให้ความร่วมมืออาจจะใช้เป็นราคาขายซุงและของป่าต่าง ๆ ที่ได้จากที่ดินของเขานั้น ให้แก่บุคคลใด ๆ โดยผู้ซื้อยินยอมตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดโดยสัญญาขาย ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพิจารณาเห็นว่าจำเป็นต้องมีเพื่อพิทักษ์ไว้ซึ่งผลประโยชน์อันควรสมควรได้ของเจ้าของที่ดินป่าไม้รายอื่น ๆ ที่อยู่ในหน่วยผลิตเดียวกันนั้น และอาจบัญญัติความอื่นใดตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเชื่อว่าจำเป็นต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของตอนย่อยนี้

ข้อตกลงให้ความร่วมมือแต่ละฉบับต้องเก็บไว้เป็นหลักฐานที่เทศมณฑล (County) แห่งหนึ่งหรือหลายแห่งซึ่งมีที่ดินของเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ให้ความร่วมมือนั้นตั้งอยู่ และค่าฤชาธรรมเนียมต่าง ๆ ที่มีขึ้นในการทำบันทึกข้อตกลงอาจจะให้กองทุนเพื่อการพิทักษ์หรือจัดการป่าที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของหรือบริหารจัดการหน่วยผลิตนั้น ๆ เป็นผู้ชำระก็ได้ เมื่อได้เก็บไว้เป็นหลักฐานที่เทศมณฑลแล้วข้อตกลงนั้น ๆ ย่อมมีผลผูกพันทั้งทายาท ผู้สืบทอดหรือผู้สืบตำแหน่ง และผู้ที่เจ้าของที่ดินป่าไม้นั้นมอบหมาย กับมีผลผูกพันต่อผู้ซื้อหรือของป่าต่าง ๆ จากที่ดินนั้นด้วยตลอดอายุแห่งข้อตกลงให้ความร่วมมือฉบับนั้น ๆ

2. มาตรา 2107 การสงเคราะห์โดยรัฐด้านการเงิน วิชาการ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(a) องค์กรเพื่อการพัฒนาของรัฐสำหรับการคุ้มครองป้องกันและการจัดการที่ดินป่าไม้ที่ไม่ใช่ของรัฐบาลกลาง ขอบเขตการสงเคราะห์ คำขอของเจ้าพนักงาน เพื่อช่วยให้กิจกรรมและแผนงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการภายใต้ตอนนี้มีประสิทธิภาพสูงสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจที่จะให้การสงเคราะห์โดยรัฐด้านการเงิน วิชาการ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานบริหารการป่าไม้ของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่บริหารการป่าไม้ของรัฐ เพื่อให้การพัฒนาของรัฐมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้นอันจะช่วยให้หน่วยงานและเจ้าพนักงานเหล่านั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการให้การคุ้มครองป้องกันและการจัดการที่ดินป่าไม้ที่ไม่ใช่ของรัฐบาลกลางในความรับผิดชอบได้ดียิ่งขึ้น การให้การสงเคราะห์ภายใต้ตอนนี้อาจจะประกอบด้วยให้การสงเคราะห์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร การวางแผนงานและการบริหารจัดการการงบประมาณและการให้บริการทางการทำบัญชีงบประมาณ การบริหารจัดการและการฝึกอบรมบุคลากร การให้บริการด้านข้อมูลข่าวสาร และการบันทึกข้อมูล ทั้งนี้การให้การสงเคราะห์นี้ไม่ถูกจำกัดว่าจะต้องให้เสมอไป และการให้การสงเคราะห์ตามมาตรานี้จะให้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำขอของหน่วยงานบริหารการป่าไม้ของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่บริหารการป่าไม้ของรัฐเท่านั้น

(b) การรวบรวม การวิเคราะห์ การเปิดเผย และการรายงานซึ่งข้อมูลทรัพยากรป่าไม้ของรัฐ การวางแผนทรัพยากร ฯลฯ ขอบเขตของการสงเคราะห์ ข้อกำหนดตามกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา เพื่อรับรองข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ที่ใช้และแสดงไว้ในการวางแผนงานทรัพยากรธรรมชาติของรัฐและของรัฐบาลกลาง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจที่จะให้การสงเคราะห์ด้านการเงิน วิชาการ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานบริหารการป่าไม้ของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่บริหารการป่าไม้ของรัฐในการรวบรวม การวิเคราะห์ การเปิดเผยและการรายงานซึ่งข้อมูลทรัพยากรป่าไม้ของรัฐ ในการฝึกอบรมผู้วางแผนทรัพยากรป่าไม้ของรัฐ และในการเข้าร่วมวางแผนทรัพยากรธรรมชาติระดับรัฐและรัฐบาลกลาง ทั้งนี้รัฐมนตรีต้องจำกัดวงการสงเคราะห์ตามอนุมาตรานี้ให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนดไว้โดยแผนงานทรัพยากรธรรมชาติของรัฐและรัฐบาลกลางในอันที่จะให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ ทาง

การป่าไม้ตามกฎหมายอื่น ๆ และโดยที่ไม่เป็นการไปเพิ่ม ลด แก้ไข ยกเลิก หรือก่อผลกระทบประการใดประการหนึ่งแก่ความในกฎหมายอื่นหรืออำนาจของเจ้าพนักงานด้วย

(c) โครงการสนับสนุนด้านวิชาการ ขอบเขตของโครงการ การให้ทุน การใช้ประโยชน์คณะกรรมการวางแผนทรัพยากรป่าไม้ เพื่อรับรองว่าจะได้มีการนำวิชาการใหม่ ๆ เข้ามาใช้ นำข้อมูลข่าวสารใหม่ ๆ เข้ามาประสมประสานแบบบูรณาการรวมหน่วยเข้ากับวิชาการที่กำลังใช้อยู่แล้ว และมีผลงานวิจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ที่อยู่ในลักษณะพร้อมให้บุคลากรทางการป่าไม้ของรัฐ เจ้าของที่ดินป่าไม้เอกชน ผู้จัดการป่าไม้ ผู้จำหน่ายไม้ ผู้ดำเนินกิจการป่าไม้ ผู้ประกอบการแปรรูปไม้ หน่วยงานของรัฐ และเอกชนได้ใช้งาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนด้านวิชาการดังนี้

(1) ในการสนับสนุนตามอนุมาตรานี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจดำเนินงานผ่านหน่วยงานบริหารการป่าไม้ของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่บริหารการป่าไม้ของรัฐ และหากว่าหน่วยงานบริหารการป่าไม้ของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่บริหารการป่าไม้ของรัฐดังกล่าวไม่สามารถให้บริการเหล่านี้ได้ ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจดำเนินงานผ่านหน่วยงานอื่นในสังกัดกระทรวงเกษตร รวมทั้งหน่วยงานย่อยของรัฐหรือหน่วยงาน สถาบัน องค์การหรือบุคคลต่าง ๆ ได้ เพื่อการต่อไปนี้

1) ทำให้การสงเคราะห์ด้านวิชาการและการให้บริการตามโครงการต่าง ๆ ของผู้ร่วมมือที่เข้าร่วม โครงการนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการใช้ผลการวิจัย ผลการดำเนินงาน โครงการนำร่อง ผลการทดสอบภาคสนามด้านการบริหารจัดการและการใช้วิธีการปฏิบัติ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ วิชาการ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับโครงการและกิจกรรมตามที่มีความตอนนีได้ให้อำนาจไว้

2) ศึกษาผลกระทบจากกฎหมายภาษีอากร วิธีการดำเนินงานและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่าไม้

3) พัฒนาและสร้างไว้ซึ่งระบบข้อมูลข่าวสารวิชาการที่สนับสนุนโครงการและกิจกรรมตามที่มีความตอนนีได้ให้อำนาจไว้

4) ทดสอบ ประเมิน และค้นคว้าหาเคมีภัณฑ์จดทะเบียนสำหรับใช้ในการสนับสนุนโครงการและกิจกรรมตามที่มีความตอนนีได้ให้อำนาจไว้

5) ดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ รวมทั้งการฝึกอบรมบุคลากรป่าไม้ของรัฐที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อให้มั่นใจได้ว่าโครงการและกิจกรรมตามความในตอนนี้สามารถสนองตอบต่อปัญหาต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามปกติทั่วไป สถานการณ์เฉพาะหน้า และการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขต่าง ๆ ได้

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจจะตั้งกองทุนต่าง ๆ ขึ้นเพื่อให้ผู้ร่วมมือได้ใช้ประโยชน์ตามความในตอนนี้ได้โดยไม่ให้นำข้อบัญญัติตามมาตรา 3324 (a) และ (b) ของหมวด 31 ที่ห้ามการจ่ายเงินของรัฐเป็นการล่วงหน้ามาบังคับใช้

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องใช้คณะกรรมการวางแผนทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นประโยชน์ในการสนับสนุนให้เป็นไปตามความในอนุमतรานี้ ทั้งในระดับชาติและในระดับรัฐ

(d) การให้อำนาจในการจัดสรรเงิน ให้มีอำนาจจัดสรรเงินเป็นรายปีเป็นจำนวนตามที่เห็นควรและจำเป็นแก่การสนับสนุนตามमतรานี้

ซึ่งจากข้อกำหนดข้างต้นสามารถสรุปได้ดังนี้

1. รัฐมนตรีอาจทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือให้ความร่วมมือและให้การสงเคราะห์ทางการเงินผ่านบริการการป่าไม้ให้แก่ผู้รับผิดชอบการป่าไม้ของรัฐหรือข้าราชการของรัฐที่เทียบเท่า และการป่าไม้เอกชนและองค์กรอื่น ๆ เพื่อกำกับดูแลความสมบูรณ์ของป่าไม้และคุ้มครองป้องกันป่าไม้ของสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้หน่วยงานที่มีใช้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง ซึ่งในที่นี้หมายถึงหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ร่วมให้การสนับสนุนเป็นจำนวนและโดยวิธีการตามที่เห็นสมควรก็ได้ ซึ่งสิ่งที่ให้การสนับสนุนนั้นอาจจะเป็นเงินสด บริการต่าง ๆ หรือเครื่องจักรเครื่องมือก็ได้ ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสม

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะทำข้อตกลงให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานอื่นของรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานบริหารการป่าไม้ของรัฐหรือเจ้าของป่าไม้เอกชนหรือผู้ดำเนินกิจการป่าไม้เอกชนเพื่อการบริหารจัดการร่วมกันในส่วนที่เกี่ยวกับเวลา อัตรา วิธีการตัดและผลผลิตที่ต้องรักษาไว้ของพื้นที่ป่าแห่งใด ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินที่ยกให้หรือคืนให้แก่เจ้าของเดิม และที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือที่ดินที่อยู่ในการดูแลของหน่วยงานของรัฐ และโดยข้อตกลงนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะให้ความช่วยเหลือเพื่อให้สำเร็จซึ่งวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 1181a คือการจัดการอนุรักษ์โดยกระทรวงมหาดไทย การปลูกสร้างป่าระยะยาว การจำหน่ายไม้ การแบ่งที่ดินป่าไม้เป็นแปลงย่อย และมาตรา 1181b คือ ข้อตกลงให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานอื่น ๆ หรือแก่เจ้าของป่าไม้เอกชนเพื่อการบริหารจัดการป่าไม้ร่วมกัน

3. เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่ต้องถือเป็นผลประโยชน์ของชาติที่ต้องปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จ โดยสมบูรณ์ด้วยการร่วมมือกับผู้รับผิดชอบการป่าไม้ของรัฐหรือข้าราชการของรัฐที่เทียบเท่าหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ และภาคเอกชนในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางในที่ป่าไม้อันมิใช่ของรัฐบาลกลางให้เป็นผลสำเร็จ

4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 583 ของหมวดนี้ เพื่อเข้าทำข้อตกลงความร่วมมือกับเอกชน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินป่าไม้ภายในหน่วยผลิตอย่างยั่งยืนของสหกรณ์ กำหนดการดำเนินงานตามที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าว จัดให้มีการจัดการที่ดินป่าไม้ของเอกชนเช่นว่านั้นกับที่ดินป่าไม้ที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของอย่างเท่าเทียมกัน หรือบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ให้เป็นไปในลักษณะที่ให้ผลผลิตอย่างยั่งยืน ข้อตกลงความร่วมมือแต่ละฉบับอาจให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ให้ความร่วมมือ มีสิทธิพิเศษที่จะซื้อ (ซุงหรือของป่า) ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าราคาประเมิน โดยไม่ต้องประมูลแข่งขัน ทั้งนี้ต้องมีการปรับปรุงราคาประเมินนั้นเป็นระยะ ๆ ตามขนาดของไม้ซุงที่ยังไม่ได้ตัด (stumpage) รวมทั้งตามเงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการจะได้กำหนด

5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจที่จะให้การสงเคราะห์โดยรัฐด้านการเงิน วิชาการ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานบริหารการป่าไม้ของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่บริหารการป่าไม้ของรัฐ เพื่อให้การพัฒนาของรัฐมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้นอันจะช่วยให้หน่วยงานและเจ้าพนักงานเหล่านั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการให้การคุ้มครองป้องกันและจัดการที่ดินป่าไม้ที่ไม่ใช่ของรัฐบาลกลางในความรับผิดชอบได้ดียิ่งขึ้น

3.2 ประเทศแคนาดา

ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดา การบริหารงานป่าไม้อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละมณฑลซึ่งมีโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับป่าไม้ มีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของตนเอง เนื่องจากความเป็นมาของการป่าไม้ในประเทศแคนาดาเกิดจากกฎเกณฑ์ของสหกรณ์และได้มีการพัฒนาป่าไม้ของภาคเอกชนไปจนถึงจุดที่ทำให้อุตสาหกรรมป่าไม้เป็นภาคการผลิตที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ การส่งเสริมการผลิตจากป่าไม้ได้สร้างรายได้ให้แก่ประเทศแคนาดาอยู่ในลำดับที่ห้าของรายได้ที่ได้จากการส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของมณฑลควิเบคเป็นเสมือนตัวแทนของสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศแคนาดาซึ่งส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีป่าไม้เป็นหลัก รวมทั้งสหกรณ์ป่าไม้เกือบทั้งหมดของประเทศแคนาดาก็ตั้งอยู่ในมณฑลควิเบค มณฑลควิเบคจึงได้รับการพัฒนาทางด้าน การป่าไม้และสหกรณ์ป่าไม้เป็นอย่างมาก การบริหารงานป่าไม้ในมณฑลควิเบคบริหารงานโดยยึดหลักการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ (Forestry Act) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987²⁷ และพระราชบัญญัติป่าไม้ ดังกล่าวยังได้ถูกใช้เป็นแนวทางหลักในการดำเนินงานของกระทรวงป่าไม้เพื่อสร้างความมั่นใจว่าการพัฒนาป่าไม้ในมณฑลควิเบคจะเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนี้

²⁷ ขวลิต โชนิตนธิกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 184.

- (1) การดำรงไว้ซึ่งผลผลิตที่ยั่งยืน
- (2) การเก็บเกี่ยวผลผลิตผนวกเข้าไว้กับการจัดการ
- (3) การใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อมของป่าไม้ต้องคำนึงถึงการให้แบบอนเนกประสงค์
- (4) การเก็บค่าธรรมเนียม (Fees) ต้องสอดคล้องกับราคาตลาดของไม้ที่ยืนต้นอยู่
- (5) การผลิตไม้ซุงจากป่าไม้ของรัฐต้องเป็นการผลิตเพื่อเสริมการผลิตของแหล่งผลิตไม้

อื่น ๆ

- (6) การควบคุมจุดหมายปลายทางของไม้ที่ทำออกจากป่าของรัฐ

กฎหมายฉบับแก้ไขของมณฑลควิเบก หมวด C-78.1 (R.S.Q. Chapter C-78.1)²⁸ เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมสถาบันเอกชน ซึ่งได้แก่ธนาคารที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายธนาคาร The Bank Act (Revised Statues of Canada, 1985, chapter B-1) หรือตามกฎหมายธนาคาร The Québec Savings Banks (Revised Statues of Canada, 1970, chapter B-4) ให้เงินกู้ระยะยาวแก่ผู้กู้ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลสำหรับการลงทุนเพื่อการป่าไม้ โดยมีหลักการโดยย่อว่าให้กู้ได้ในวงเงินไม่เกิน 5 แสนเหรียญในระยะเวลาไม่เกิน 30 ปีโดยใช้ที่ป่าไม้นั้น ๆ ค้ำประกัน แต่ในกรณีมูลค่าของที่ป่าไม้นั้นน้อยกว่าวงเงินกู้หรือผู้กู้มิได้เป็นเจ้าของที่ป่าไม้นั้น ๆ ให้ใช้สังหาริมทรัพย์ค้ำประกันได้ในวงเงินไม่เกิน 2 แสนเหรียญในระยะเวลาไม่เกิน 15 ปี ทั้งนี้ การใช้จ่ายเงินกู้จะต้องเป็นไปตาม “แผนการจัดการ” ที่เสนอพร้อมกับการขอกู้เงิน และในการกู้ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในข้อหนึ่งข้อใดหรือหลายข้อ ดังต่อไปนี้เท่านั้น

- (1) การซื้อที่ป่าไม้และการรวบรวมหนี้อันเกิดจากการซื้อที่ป่าไม้
- (2) การปรับปรุงป่าไม้หรือการวางแผนการป่าไม้และการรวบรวมหนี้อันเกิดจากการดังกล่าว

(3) การซื้อ การปลูกสร้าง หรือการปรับปรุงอาคารเรือนโรงหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใด หรือการทำงานใด ๆ อันก่อให้เกิดเป็นส่วนของป่าไม้ รวมทั้งการวางเสาพาดสายไฟฟ้าและการจัดทำระบบน้ำดื่ม

- (4) การก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนนในที่ป่าไม้หรือถนนเข้าออกป่าไม้
- (5) การซื้อ การสร้าง การจัดให้มีอุปกรณ์ หรือการปรับปรุงเรือนเพาะชำกล้าไม้ที่ใช้

สำหรับการปลูกป่า

²⁸ R.S.Q., Chapter C-78.1. An Act to Promote Forest Credit by Private Institutions. Division I. www.canlii.org/,

(6) การซื้อ การสร้าง การซ่อมแซมเรือนกระจก หรือการจัดให้มีอุปกรณ์ที่ใช้เพื่อเลี้ยงกล้าไม้ที่ได้จากข้อ (5)

(7) การซื้อเมล็ดพันธุ์ไม้และกล้าไม้

(8) การซื้อหรือซ่อมแซมเครื่องจักร เครื่องกลหรือเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการป่าไม้

(9) การซื้อ การติดตั้ง การซ่อมแซม การปรับปรุงวัสดุอุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการผลิตน้ำตาลจากต้นเมเปิล

(10) การป้องกันกำจัดศัตรูป่าไม้

(11) การอื่นใดอันเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเก็บเกี่ยวผลิตผลจากป่าไม้หรือเพื่อการส่งเสริมผลิตภาพของป่าไม้นั้นหรือเพื่อการใช้ประโยชน์ในป่าไม้นั้นอย่างสมเหตุสมผล

สำหรับกฎหมายป่าไม้ (Forest Act 1996) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยมณฑลบริติชโคลัมเบีย ตอนที่ 157 บัญญัติไว้มีความดังนี้

มาตรา 8 (8) ในการพิจารณาจำนวนที่จะอนุญาตให้ตัดได้ประจำปีตามอนุมาตรา (1) นี้ หัวหน้าพนักงานป่าไม้ต้องพิจารณาว่ามีสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ขัดต่อข้อตกลงที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 12 หรือไม่ กล่าวคือ

(a) อัตราการผลิตซึ่งต้องผดุงไว้ในเขตนั้น ซึ่งต้องพิจารณาว่า

(i) องค์ประกอบของป่าและอัตราการเจริญเติบโตที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในเขตนั้น

(ii) ช่วงเวลาที่คาดว่าจะต้องใช้ในการทำให้เขตนั้นกลับมีสภาพเป็นป่าไม้ดั้งเดิมหลังจากที่ได้ตัดไม้ในเขตนั้นหมดป่าแล้ว

(iii) วิธีการปฏิบัติทางวนศาสตร์ที่จะใช้กับเขตนั้น

(iv) มาตรฐานการใช้ประโยชน์ซึ่งและจำนวนที่คาดว่าจะยอมให้ผู้เสื่อม สูญเสีย แหกหักได้ซึ่งจะเกิดขึ้นในการตัดไม้ในเขตนั้น

(v) การจำกัดจำนวนซึ่งที่ผลิตจากเขตนั้นเพื่อใช้ประโยชน์พื้นที่นั้นด้วยประการอื่นนอกเหนือจากที่ใช้ในการผลิตซึ่งตามที่คาดไว้สมเหตุสมผลหรือไม่ และ

(vi) ข้อมูลอื่นใดซึ่งในความเห็นของหัวหน้าพนักงานป่าไม้เห็นว่าเกี่ยวข้องกับความสามารถในการผลิตซึ่งของพื้นที่นั้น

(b) อัตราผันแปรของการตัดซึ่งจากพื้นที่มณฑลบริติชโคลัมเบียระยะสั้นและระยะยาว

(c) (ยกเลิกเมื่อวันที่ 31 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003)

(d) เป้าประสงค์ของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจและสังคมตามที่รัฐมนตรีได้แสดงไว้สำหรับเขตนั้นทั้งในมณฑลอื่น ๆ และในมณฑลบริติชโคลัมเบีย และ

(e) การบูรณการอย่างผิดปกติเพื่อตัดซึ่ง การใช้ซึ่งอย่างไม่คุ้มค่า และ โครงการที่ส่วนใหญ่กำหนดขึ้นเพื่อการกู้พื้นที่ที่ถูกบูรณการและที่ซึ่งถูกใช้อย่างไม่คุ้มค่าในเขตนั้น

อนุมาตรา นั้น ถ้าหัวหน้าพนักงานป่าไม้ลงความเห็นว่ามีผู้รับใบอนุญาตได้ทำตามอนุมาตรา (2) แล้ว ก็ให้คืนจำนวนซึ่งที่จะอนุญาตให้ตัดได้ประจำปีกลับสู่จำนวนเดิมที่มีอยู่ก่อนการลดครั้งนั้น

(6) ถ้าจำนวนซึ่งที่จะอนุญาตให้ตัดได้ประจำปีสำหรับใบอนุญาตให้ทำสวนป่าใบใดถูกลดตามอนุมาตรา (3) หรือ (4) จำนวนซึ่งที่จะอนุญาตให้ตัดได้ประจำปีในครั้งถัดไปสำหรับใบอนุญาต

ใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่หัวหน้าพนักงานป่าไม้ลงความเห็นตามมาตรา 8(1) ไม่ว่าจะการลั่นจะมีผลในวันที่สั่งลตามอนุมาตรา (3) หรือไม่ก็ตาม

มาตรา 14 สารสำคัญของใบอนุญาตป่าไม้ (Content of forest licence)

- (a) ต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี ตามความในมาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 58
- (b) ต้องระบุเขตพื้นที่ผลิตซุงที่ผู้รับใบอนุญาตอาจจะตัดซุงได้จากป่าของรัฐ
- (c) ต้องระบุจำนวนซุงที่จะอนุญาตให้ตัดได้ประจำปีไว้ในใบอนุญาตตามมาตรา 15 และมาตรา 16
- (d) ต้องระบุจำนวนเงินที่ผู้รับใบอนุญาตต้องชำระให้แก่รัฐทั้งตามกฎหมายนี้และระเบียบข้อบังคับที่ว่าด้วย
 - (i) ซุงที่ยังไม่ได้ตัด ตามส่วนที่ 7
 - (ii) ผลประเมินส่วนสูญเปล่าของซุงจากป่าไม้ของรัฐที่อาจขายได้ ไม่ว่าจะเป็นส่วนที่ยังยืนต้นอยู่หรือส่วนที่ถูกตัดลงมาแล้วที่อาจจะตัดทอนและเคลื่อนย้ายได้ตามใบอนุญาตป่าไม้ แต่โดยอุปนิสัยของผู้รับใบอนุญาตทำให้ไม่ถูกตัดและเคลื่อนย้าย และ
 - (iii) จำนวนเงินปันผลกำไรที่ประมูลหรือเสนอและการนำส่งให้เป็นไปตามมาตรา 13
- (e) ต้องกำหนดอายุใบอนุญาตตัดไม้ที่ออกโดยผู้จัดการเขตหรือพนักงานป่าไม้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้จัดการเขตไม่เกิน 4 ปี ภายในกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตป่าไม้ที่ออกตามกฎหมายนี้ และตาม กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับป่าไม้และทุ่งหญ้าสำหรับปศุสัตว์ (The Forest and Range Practices Act) เพื่อให้อำนาจแก่ผู้รับใบอนุญาตที่จะตัดซุงตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้ตัดประจำปี จากที่ดินในเขตที่ระบุไว้และภายในแหล่งผลิตซุงที่ระบุไว้ในใบอนุญาตป่าไม้
- (f) (ยกเลิกเมื่อวันที่ 31 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003)
- (g) อาจออกข้อกำหนดสำหรับซุงที่จะถูกตัดโดยบุคคลผู้ที่ทำสัญญากับผู้รับใบอนุญาต
 - (g.1) ถ้าใบอนุญาตกำหนดให้ตัวการหรือตัวแทนที่เข้าไปดำเนินงานตามข้อตกลงระหว่างตัวการกับรัฐบาลปฏิบัติตามมาตรการตามที่ตกลงกันไว้ มาตรการเพิ่มเติม หรือมาตรการทางเศรษฐกิจ แล้วให้ระบุไว้ในใบอนุญาตด้วยว่าเป็นเงื่อนไขของใบอนุญาตที่ให้ตัวการปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น และ
- (h) อาจรวมเอากำหนดเวลาและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ไม่ขัดกับกฎหมายนี้และข้อบังคับต่าง ๆ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับป่าไม้และทุ่งหญ้าสำหรับปศุสัตว์ (The Forest and Range Practices Act) และข้อบังคับกับมาตรฐานต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายนี้ซึ่งผู้จัดการภาคได้ให้ความเห็นชอบแล้วไว้ด้วยก็ได้

มาตรา 22 สาระสำคัญของใบอนุญาตให้จำหน่ายไม้ (Content of timber sale licence)

- (a) ต้องมีอายุไม่เกิน 4 ปี
- (b) ต้องระบุ
 - (i) ที่ดินหนึ่งแห่งหรือมากกว่าหนึ่งแห่งที่ผู้รับใบอนุญาตสามารถจะตัดไม้จากป่าไม้ของรัฐได้
 - (ii) ตำบลที่จำหน่ายซุง
- (c) อาจระบุปริมาณที่แน่นอนหรือปริมาณโดยประมาณของซุงที่อาจจะตัดออกจากที่ดินในเขตที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาตให้จำหน่ายไม้
- (d) อาจออกใบอนุญาตให้ตัดไม้โดยผู้จัดการเขตเป็นผู้ออกเพื่อให้อำนาจแก่ผู้รับใบอนุญาตในอันที่จะตัดไม้ซุงออกจากป่าไม้ของรัฐจากที่ดินในเขตที่ระบุไว้ในใบอนุญาตให้จำหน่ายไม้
- (e) อาจรวมเอาข้อบัญญัติที่กำหนดมาตรฐานข้อหนึ่งหรือมากกว่าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตต้องถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการ มาตรฐาน และเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น โดยสำนักกำหนดมาตรฐานหนึ่งหรือหลายสำนัก
- (f) ต้องกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระเงินแก่รัฐนอกเหนือไปจากจำนวนที่ต้องชำระตามกฎหมายนี้และตามระเบียบข้อบังคับที่ว่าด้วย
 - (i) ซุงที่ยังไม่ได้ตัด ตามส่วนที่ 7
 - (ii) หากใบอนุญาตให้จำหน่ายไม้ระบุที่ดินหนึ่งแห่งหรือมากกว่าหนึ่งแห่งให้ผู้ถือครองอยู่ตัดซุงในป่าไม้ของรัฐแห่งนั้นได้ ผลประเมินส่วนสูญเปล่าของซุงจากป่าไม้ของรัฐแห่งนั้นที่อาจขายได้ ไม่ว่าจะเป็นส่วนที่ยังยืนต้นหรือส่วนที่ถูกตัดลงมาแล้วซึ่งสามารถจะตัดทอนและเคลื่อนย้ายได้ตามใบอนุญาตให้จำหน่ายไม้ แต่โดยดุลยพินิจของผู้รับใบอนุญาตทำให้ไม่ถูกตัดและเคลื่อนย้าย และ
 - (iii) จำนวนเงินปันผลกำไรที่ประมูลหรือเสนอและการนำส่งให้เป็นไปตามมาตรา 20 และ
- (g) อาจรวมเอากำหนดเวลาและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ไม่ขัดกับกฎหมายนี้และข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยผู้จัดการภาค ผู้จัดการการจำหน่ายไม้ หรือผู้จัดการเขตไว้ด้วยก็ได้

มาตรา 27 สิทธิตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในใบอนุญาตให้ทำสวนป่า (Rights in tree farm licences)

ถ้าใบอนุญาตให้ทำสวนป่าหมดอายุลงหรือสิ้นสุดลงและมีได้มีการออกใบอนุญาตให้ใหม่ตามมาตรา 36 ใบอนุญาตให้ตัดไม้ (A timber licence) สำหรับสวนป่านั้นก็จะ

(a) หมดอายุภายในเวลาหนึ่งปีหลังจากการหมดอายุลงหรือสิ้นสุดลงของใบอนุญาตให้ทำสวนป่า และ

(b) อาจจะได้รับการออกใบอนุญาตให้ตัดไม้ฉบับใหม่ให้แทนตามมาตรา 28

มาตรา 28 สิทธิตามกฎหมายที่ไม่บัญญัติไว้ในใบอนุญาตให้ทำสวนป่า (Rights not in tree farm licence)

(1) บุคคลผู้ที่ใบอนุญาตให้ตัดไม้หมดอายุลงตามมาตรา 27 (a) อาจยื่นเสนอกำหนดเวลาและลำดับการตัดซุงที่อาจจำหน่ายได้ตามใบอนุญาตนั้นต่อผู้จัดการภาคภายในกำหนดเวลา 6 เดือนนับแต่ใบอนุญาตให้ทำสวนป่านั้นหมดอายุหรือสิ้นสุดลง

(2) หลังจากที่ได้พิจารณากำหนดเวลาที่เสนอตามอนุมาตรา (1) แล้วผู้จัดการเขตต้องเสนอใบอนุญาตให้ตัดไม้หนึ่งฉบับหรือมากกว่าหนึ่งฉบับให้ผู้ได้รับใบอนุญาตนั้นตามมาตรา 74 ทั้งนี้จะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ได้รับใบอนุญาตนั้นทราบภายใน 3 เดือนหลังจากที่ได้รับกำหนดเวลาและลำดับการตัดซุงที่เสนอมานี้ โดยในใบอนุญาตที่เสนอนั้นต้อง

(a) ระบุที่ดินของรัฐที่อนุญาตให้เข้าตัดไม้ตามใบอนุญาตให้ตัดไม้ และ

(b) วันหมดอายุของใบอนุญาตให้ตัดไม้ที่กำหนดโดยผู้จัดการเขต

(3) ใบอนุญาตที่เสนอให้ผู้นั้นผู้รับอนุญาตต้องแจ้งให้ความเห็นชอบเป็นหนังสือภายใน 3 เดือนนับแต่ที่ออก

(4) เมื่อได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ผู้จัดการเขตและผู้รับใบอนุญาตต้องทำข้อตกลงกันในรูปของใบอนุญาตให้ตัดไม้

(5) หนังสือแจ้งเสนอใบอนุญาตให้ตัดไม้ตามมาตรา (3) ต้องพิมพ์ตามวิธีการที่กำหนด

มาตรา 29 หนังสืออนุญาตให้ตัดไม้ฉบับที่หนึ่ง

ถ้าผู้จัดการเขตพิจารณาเห็นว่าการวางแผนป่าไม่มีประสิทธิภาพและการบริหารจัดการก็ไม่สามารถใช้กับแผนนั้นได้ ก็ต้องดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้ตัดไม้ฉบับที่หนึ่งตามมาตรา 28 (4)

มาตรา 29.1 การรวมใบอนุญาตให้ตัดไม้

(1) โดยความยินยอมของผู้ได้รับใบอนุญาตให้ตัดไม้ ผู้จัดการเขตอาจรวมใบอนุญาตให้ตัดไม้ 2 ฉบับหรือมากกว่าเข้าเป็นใบอนุญาตให้ตัดไม้เดียวได้ โดยต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(a) แบ่งหรือแยกใบอนุญาตให้ตัดไม้หนึ่งฉบับออกเป็นใบอนุญาตให้ตัดไม้ 2 ฉบับหรือมากกว่า

(b) ยกเอาพื้นที่จากส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของใบอนุญาตให้ตัดไม้ฉบับหนึ่งไปใส่ในใบอนุญาตให้ตัดไม้ฉบับหนึ่ง

(c) ยกเลิกใบอนุญาตให้ตัดไม้สำหรับพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ตัดไม้อยู่ก่อนแล้ว และได้นำพื้นที่นั้นมารวมเข้ากับพื้นที่ตามใบอนุญาตให้ตัดไม้ฉบับหนึ่ง

(d) แก้ไขใบอนุญาตให้ตัดไม้

(e) ออกใบอนุญาตให้ตัดไม้หนึ่งฉบับหรือมากกว่าให้ครอบคลุมพื้นที่ดินเดิมทั้งหมดที่เคยอยู่ในใบอนุญาตทั้งหลายที่ถูกนำมารวม แยก หรือแบ่ง

(2) ใบอนุญาตให้ตัดไม้ฉบับที่แก้ไข หรือใบอนุญาตที่นำมารวมกันตามมาตรานี้ต้องไม่หมดอายุลงช้ากว่าวันหมดอายุของใบอนุญาตให้ตัดไม้ฉบับเดิมที่มันแทนหรือที่แก้ไข

3.3 ประเทศฟินแลนด์

ในอดีต รัฐบาลของประเทศฟินแลนด์ได้ออกกฎหมายเน้นหนักไปในทางที่จะป้องกันการทำลายพื้นที่ป่าไม้เป็นสำคัญ ต่อมาเมื่อมีจำนวนป่าไม้เอกชนมากขึ้นและเจ้าของป่าไม้เอกชนมีบทบาทในอันที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนมากขึ้น ปัญหาเรื่องการทำลายพื้นที่ป่าไม้จึงได้ลดน้อยลงไป รัฐบาลฟินแลนด์จึงได้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้เสียใหม่ โดยได้ออกพระราชบัญญัติป่าไม้เอกชนในปี ค.ศ. 1928 ซึ่งมีบทบัญญัติให้เจ้าของป่าเอกชนแต่ละคนสามารถที่จะตัดสินใจกระทำการใด ๆ ในที่ดินป่าไม้ของตนได้ตราเท่าที่การกระทำนั้นไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติป่าไม้เอกชน ค.ศ. 1928 โดยในทางปฏิบัติ การวางแผนในการจัดการป่าให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป่าไม้และสหกรณ์ป่าไม้ท้องถิ่น เพื่อให้เป้าหมายการผลิตไม้ของเจ้าของป่าประสบความสำเร็จมากที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยการจัดการป่าไม้ภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้เอกชน ค.ศ. 1928²⁹

แต่เดิมประเทศฟินแลนด์มีกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ที่สำคัญอยู่สองฉบับ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองป่า ค.ศ. 1922 (The Protection of Forest Act, 1922) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1922 และพระราชบัญญัติป่าไม้เอกชน (The Private Forest Act, 1928) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1928 ต่อมากฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1996 (The Forest Act, 1996) ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1997 วัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อส่งเสริมการจัดการป่าไม้ให้มีความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ ระบบนิเวศและสังคม รวมทั้งให้มีการใช้ประโยชน์ป่าไม้ในทิศทางที่ทำให้ป่าไม้สามารถจะให้ผลผลิตตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้อย่างยั่งยืนในขณะเดียวกันก็สามารถคงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological diversity) ด้วยตาม

²⁹ The Forest Act 1996. www.mmm.fi/english/forestry/act/act_fores.doc May 5, 2004

ความในมาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1996 (The Forest Act 1996) และมีกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการจัดการป่าไม้แบบยั่งยืน (The Act on the Financing of Sustainable Forest, 1996) ซึ่งเป็นกฎหมายที่อำนวยความสะดวกให้รัฐสามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เอกชนที่ขอรับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการจัดการป่าไม้แบบยั่งยืน หรือรัฐอาจให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เอกชนเพื่อการจัดการป่าไม้แบบยั่งยืนโดยที่เอกชนนั้นไม่ต้องขอรับการสนับสนุนทางการเงินก็ได้³⁰

พระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1996 ดังกล่าวนี้อาศัยในการจัดการและการใช้ประโยชน์ป่าไม้เฉพาะในเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่จัดไว้เพื่อการเกษตรกรรม การป่าไม้ และการพักผ่อนหย่อนใจ ยกเว้นพื้นที่ 6 ลักษณะ³¹ ดังต่อไปนี้

1. พื้นที่ในเขตคุ้มครองที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการอนุรักษ์ธรรมชาติ ค.ศ. 1996 (The Nature Conservation Act 1996)
2. พื้นที่ในเขตผังเมือง (Town plan)
3. พื้นที่ในเขตแผนก่อสร้างอาคารหรือผังชายฝั่ง (Shore plan) ที่กันไว้จากพื้นที่เพื่อการป่าไม้และการเกษตรกรรม
4. พื้นที่ในเขตหวงห้ามที่กันไว้สำหรับการขยายผังเมืองหรือการก่อสร้าง
5. พื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองพิเศษตามมาตรา 135 วรรค 1 กับพื้นที่ที่ถูกเวนคืนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 135 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการก่อสร้างอาคาร ค.ศ. 1958 (The Building Act 1958)
6. พื้นที่ที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติที่ป่าสงวน ค.ศ. 1991 (The Act on Wilderness Reserves 1991) นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 12 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้

³⁰ The Forest Act 1996, Section 1. www.mmm.fi/english/forestry/act/act_fores.doc, May 5, 2004.

³¹ The Forest Act 1996, Ibid., Section 2.

3.4 ประเทศสวีเดน

จากการที่ประเทศสวีเดนได้กำหนดนโยบายป่าไม้ใหม่ในปี ค.ศ. 1993 ทำให้ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ขึ้นมาบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 1994 คือพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1994 ซึ่งมีสาระสำคัญ³² สรุปได้ดังนี้

1. มาตรการฟื้นฟูป่า กฎหมายได้กำหนดมาตรการและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการปลูกสร้างสวนป่าและการบำรุงรักษาสวนป่า คือ

1.1 การปลูกสร้างสวนป่าขึ้นมาใหม่จะกระทำในพื้นที่ป่าที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ หลังจากที่ป่านั้นได้ถูกตัดฟันหรือพื้นที่ที่ป่านั้นได้รับความเสียหายหรือถ้าที่ดินไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์หรือความสามารถในการเจริญเติบโตของต้นไม้บนพื้นที่นั้นไม่อยู่ในสภาพที่น่าพอใจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1994 มาตรา 5

1.2 เจ้าของป่ามีหน้าที่ต้องรับผิดชอบการคืนสภาพป่าหลังการทำไม้ออกจากสวนป่า และต้องรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสวนป่าที่ปลูกขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1994 มาตรา 8

1.3 เพื่อให้ป่าไม้มีชั้นอายุอย่างสมดุล รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดช่วงเวลาการตัดฟันไม้ในพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่งได้โดยกำหนดให้พื้นที่ป่าเพียงบางส่วนเท่านั้นที่จะตัดไม้ได้แม้เป็นป่าขนาดใหญ่ที่มีเจ้าของก็ตาม ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1994 มาตรา 11

1.4 เจ้าของป่าต้องแจ้งต่อทางราชการทุกครั้งก่อนที่จะมีการตัดฟันไม้หรือจะตัดฟันไม้ในพื้นที่ป่าของตน ต้องแจ้งการระบายน้ำทุกครั้งเมื่อทำการตัดฟันไม้แล้ว และต้องแจ้งมาตรการในการปกป้องคุ้มครองป่าที่มีจุดประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมด้วย ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1994 มาตรา 14

2. เงื่อนไขการอนุญาตให้ตัดไม้และอื่น ๆ กฎหมายได้กำหนดมาตรการและเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการอนุญาตให้ตัดไม้และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้³³ ดังนี้

2.1 รัฐบาลสามารถออกกฎหมายแบ่งชั้นของป่า เช่น ป่าที่ฟื้นฟูยากหรือป่าคุ้มครอง ในกรณีที่ป่ากำลังเสียหายหรือเมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อป้องกันการรุกรานของทราย การกัดเซาะของน้ำป่าบนภูเขาที่สูงชัน รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐสามารถออกข้อบังคับใช้ในส่วนในพื้นที่ป่าที่ยากแก่การฟื้นฟูที่อาจเรียกว่าเป็นพื้นที่ป่าบนภูเขา ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1994 มาตรา 15

³² ชวลิต โนมิตินธิกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 76 – 89.

³³ Loi Forestiere 1994. www.foresters.org/Sweden.htm-16k. October 28, 2004.

2.2 ในพื้นที่ป่าที่ยากในการฟื้นฟูหรือในพื้นที่ป่าคุ้มครอง ห้ามตัดไม้ถ้าไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ การขออนุญาตต้องอธิบายถึงมาตรการที่ใช้ในการปกป้องคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับการขออนุญาต ทางราชการสามารถกำหนดมาตรการเพื่อจำกัดหรือขีดขวางทุก ๆ ข้อเสียหรือเพื่อประกันการฟื้นฟูสภาพป่า ยกเว้นการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการป่าและการดูแลรักษาป่าไม้จำเป็นต้องขออนุญาต ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1994 มาตรา 16

2.3 การอนุญาตให้ตัดไม้บนภูเขาจะอนุญาตไม่ได้ถ้าการตัดไม้นั้นจะทำลายการคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1994 มาตรา 18

2.4 ก่อนการดำเนินการตัดไม้ในพื้นที่ป่าซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของกวางเรนเดียร์ที่ได้รับอนุญาตทั้งปีต้องสอดคล้องกับกฎหมายการเลี้ยงกวางเรนเดียร์ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1994 มาตรา 20 ในส่วนพื้นที่ที่อยู่อาศัยของกวางเรนเดียร์ที่ได้รับอนุญาตทั้งปีจะไม่ได้รับอนุญาตหากการตัดฟันไม้จะทำลายทุ่งหญ้าที่ใช้เลี้ยงกวางเรนเดียร์ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อไปยังสมรรถภาพในการอนุรักษ์จำนวนกวางเรนเดียร์ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1994 มาตรา 21

3.5 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายป่าไม้และกฎหมายพื้นฐานการป่าไม้ใช้บังคับเกี่ยวกับการป่าไม้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ส่วนเจ้าของป่าไม้จะได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการปลูกสร้างสวนป่าจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสันนิบาตสหกรณ์ป่าไม้ การบริหารจัดการจะมีหน่วยงานป่าไม้ซึ่งสังกัดกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมงเป็นหน่วยงานบริหารงาน โดยมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการป่าไม้อยู่ 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายป่าไม้ กฎหมายพื้นฐานการป่าไม้ และ กฎหมายสันนิบาตสหกรณ์ป่าไม้³⁴ ซึ่งแต่ละฉบับมีความมุ่งหมายแตกต่างกันดังนี้

³⁴ อำนวย คอวนิช. “การส่งเสริมการป่าไม้ของต่างประเทศ” ใน ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาป่าไม้. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2534, หน้า605 – 606.

1. กฎหมายป่าไม้ (Forestry Law) เป็นกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นมาเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1897 ต่อมาในปี ค.ศ. 1951 กฎหมายฉบับเก่าได้ถูกยกเลิกไปและได้มีการตรากฎหมายฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันออกมาใช้แทน และได้มีการแก้ไขปรับปรุงอีกหลายครั้งในเวลาต่อมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายป่าไม้ก็เพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการคุ้มครองที่ดินของรัฐและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่า และเป็นการเพิ่มผลผลิตของป่า กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นจากนโยบายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ เช่น การวางแผน การจัดการ การคุ้มครองป้องกัน และการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่กำหนดแผนหลักที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และหน้าที่ของป่าไม้ในระยะยาวของความต้องการหลักในด้านผลผลิตจากป่าไม้³⁵

กฎหมายป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1991 โดยได้กำหนดระบบการวางแผนป่าไม้ให้มีระบบการจัดการพื้นที่แหล่งน้ำเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ระยะยาวตามที่คณะกรรมการบริหารงานป่าไม้ได้กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้ ระบบการวางแผนการจัดการป่าไม้ในปัจจุบันได้รวมเอาการวางแผนป่าเอกชนไว้ด้วย³⁶ ดังนี้

(1) แผนการขยายพื้นที่ป่าไม้ของรัฐระยะ 15 ปี กำหนดขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดการป่าไม้ในพื้นที่แหล่งน้ำ 44 แห่ง

(2) แผนการขยายพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ แผนการป่าไม้ระดับเขตระยะ 5 ปี กำหนดขึ้นในพื้นที่ 158 หน่วยในบริเวณพื้นที่แหล่งน้ำ โดยผู้ว่าการอำเภอเป็นผู้กำหนดแผนป่าไม้ระดับเขตสำหรับป่าไม้เอกชนและป่าสาธารณะ และป่าไม้เขตเป็นผู้กำหนดแผนป่าไม้ระดับชาติ ทั้ง 2 แผนงานมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(3) ในพื้นที่ที่มีป่าไม้ปกคลุมยาวนานกว่า 10 ปี จะมีการกำหนดแผนพัฒนาป่าไม้ระดับท้องถิ่น โดยทางเทศบาล แผนการนี้รวมถึงเรื่องเกี่ยวกับคนงานป่าไม้ การนำเครื่องจักรกลทางป่าไม้เข้ามาใช้ในงานด้านป่าไม้ เช่น งานด้านการปลูกสร้างสวนป่า การตัดสายขยายระยะ ฯลฯ

(4) สำหรับป่าไม้ของเอกชน มีแผนการจัดการป่าไม้ระยะ 5 ปี ซึ่งกำหนดขึ้นในแผนป่าไม้ระดับเขตเพื่อกระตุ้นให้เจ้าของป่ามีการจัดทำแผนงานขึ้น โดยมีการกำหนดข้อปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อให้การสนับสนุนเจ้าของป่าไม้เอกชน เช่น การลดภาษีเงินได้จากการขายต้นไม้ การลดดอกเบี้ยเงินกู้ของรัฐบาล

³⁵ ถิ่นทพส รุ่งเรือง. เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

³⁶ Forestry Law 1991. www.japanlaw.info/, September 5, 2004.

(5) ในการจัดป่าไม้หลายชั้นอายุและไม้ที่อายุการตัดฟันระยะยาว จำเป็นต้องระบุงการปฏิบัติงานด้านป่าไม้ ซึ่งควรจะกำหนดลงไปในแผนการจัดการป่าไม้พิเศษระยะ 5 ปี

(6) รัฐมนตรีจะเป็นผู้อนุมัติแผนการลงทุนและการปรับปรุงป่าไม้ระยะ 5 ปี สำหรับการปลูกสร้างสวนป่า เพื่อดำเนินงานในแผนการขยายพื้นที่ป่าไม้

2. กฎหมายพื้นฐานการป่าไม้ (Forestry Basic Law) กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างนโยบายหลักขั้นพื้นฐานสำหรับการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรป่าไม้และการคุ้มครองรักษาที่ดินของรัฐ รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาด้านการป่าไม้และปรับปรุงสถานภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ กฎหมายนี้ถูกบัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1964 โดยมีสาระสำคัญ 6 ประการ คือ

- (1) ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้มากขึ้น
- (2) รวบรวมที่ดินป่าไม้ที่อยู่กระจัดกระจายเข้าด้วยกันให้เป็นกลุ่มก้อนเพื่อสะดวกแก่การปฏิบัติงาน พิจารณาการใช้เครื่องจักรกลในกิจการป่าไม้ จัดสรรและขจัดความขัดแย้งระหว่างบรรดาเจ้าของป่าไม้รายย่อย นำวิธีการจัดการป่าไม้แบบทันสมัยมาใช้
- (3) พิจารณาหาเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในกิจการป่าไม้
- (4) รักษาระดับราคาผลิตผลป่าไม้และให้คำรับรองเครื่องจักรกลรวมทั้งเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในกิจการป่าไม้
- (5) ส่งเสริมและคัดเลือกบุคลากรให้เหมาะสมกับการจัดการป่าไม้และเทคโนโลยีสมัยใหม่
- (6) ปรับปรุงสวัสดิการพนักงาน คนงาน จัดการอบรมและพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่จะเข้าทำงานป่าไม้

3. กฎหมายสันนิบาตสหกรณ์ป่าไม้ (Forestry Cooperative Association Law) เป็นกฎหมายใหม่ที่ได้รับการบัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1978 โดยพิจารณาถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนไป และมุ่งที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเจ้าของป่าไม้รายย่อยให้ดีขึ้น ช่วยส่งเสริมการปลูกป่าให้เป็นผลสำเร็จด้วยวิธีส่งเสริมและสนับสนุนให้จัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์เจ้าของป่าไม้ขึ้น

สหกรณ์ป่าไม้แบ่งออกเป็น 2 แบบ แบบแรกเป็นสหกรณ์ที่ให้ความสะดวกแก่สมาชิกในด้านการใช้ประโยชน์ร่วมกัน แบบที่สองเป็นสหกรณ์การผลิตซึ่งสมาชิกจะต้องนำป่าของตนเข้ามาร่วมกันมอบให้สหกรณ์เป็นผู้บริหารแทน โดยในปี ค.ศ. 1979 สหกรณ์แบบแรกมี 1,970 สหกรณ์ มีสมาชิก 178,000 คน สหกรณ์แบบที่สองมี 2,232 สหกรณ์ มีสมาชิก 230,000 คน บทบาทของสหกรณ์โดยส่วนรวมได้แก่การให้คำแนะนำเผยแพร่ข่าวสารในด้านการจัดการป่าไม้ การเพิ่มผลผลิต การแปรรูปไม้ การจำหน่าย การผลิตกล้าไม้ การให้ปุ๋ย การใช้เครื่องจักร การปรับปรุงพันธุ์ไม้

การปลูกสร้างสวนป่า การใช้เครื่องมือร่วมกัน การช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อมีอันตรายเกิดขึ้น การให้กู้ยืมเงิน และอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่าการพัฒนาป่าไม้ของญี่ปุ่นนั้นเน้นหนักไปในด้านเศรษฐกิจ คือพยายามเปลี่ยนป่าธรรมชาติที่มีคุณภาพต่ำให้เป็นสวนป่าที่มีคุณภาพดี และพยายามช่วยเหลือเอกชนในด้าน การปลูกสร้างสวนป่าทุกรูปแบบเพื่อให้ประชาชนเห็นว่าการปลูกสร้างสวนป่านั้น ก็เป็นอาชีพที่ เลี้ยงตัวได้ ซึ่งประชาชนจะได้ช่วยกันพัฒนาป่าไม้ต่อไป ผลที่รัฐบาลจะได้รับจากการที่เอกชนร่วม มือกันปลูกสร้างสวนป่านอกจากจะเกิดผลทางเศรษฐกิจโดยตรงต่อเจ้าของสวนป่าแล้วยังเกิดผล ทางอ้อมในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของชาติโดยทั่ว ๆ ไปด้วย

กฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้มีการวางแผนป่าไม้ไว้ใน ระดับต่าง ๆ กันเพื่อให้มีความเหมาะสมในการจัดการป่าไม้ ระบบการวางแผนป่าไม้ในประเทศ ญี่ปุ่นได้มีการปรับปรุงหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายพื้นฐานของนโยบายป่าไม้และงาน ด้านการป่าไม้ของรัฐ รวมถึงเพื่อให้มีผลผลิตป่าไม้เพียงพอแก่ความต้องการคือให้เกิดความสมดุลย์ ระหว่างอุปสงค์และอุปทานอย่างยั่งยืนและเพื่อส่งเสริมคุณประโยชน์ของป่าไม้ นอกจากนี้แผนดังกล่าว ยังใช้เป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางการเบื้องต้นให้แก่เจ้าของป่าไม้เอกชนเพื่อให้มีการจัดการ ป่าไม้ที่เหมาะสมด้วย

3.6 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้เพื่อใช้สำหรับการบริหาร ป่าไม้ขึ้นในปี ค.ศ. 1930 ต่อมา สภาการป่าไม้แห่งชาติ (The National Forestry Council: NFC) ได้ พิจารณาเห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่นั้นด้อยประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ป่าไม้และแผนการจัดการ ดังนั้น จึงได้ร่างพระราชบัญญัติป่าไม้แห่งชาติขึ้น ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1984 ซึ่งต่อมาได้ตราเป็นพระราช บัญญัติป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1984 (National Forestry Act, 1984) พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านสภานิติบัญญัติของมาเลเซียเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 1984 อันทำให้มีการนำนโยบายป่าไม้แห่งชาติมา ใช้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องตามเจตนาที่ได้ร่างขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 ได้มีการ ปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้สามารถควบคุมการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้และการลักไม้ได้อย่างรัดกุม และทันการณ์

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศมาเลเซีย มี 2 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบ ค.ศ. 1984 (Wood-Based Industries Act 1984) หรือพระราชบัญญัติเลขที่ 314 (Act No. 314) ซึ่งเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกให้แก่นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ประสบผลสำเร็จในฐานะที่เป็นระเบียบกฎหมายและเงื่อนไขเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้ เป็นวัตถุดิบของมาเลเซีย และ (2) พระราชบัญญัติคณะกรรมการอุตสาหกรรมไม้แปรรูปแห่งมาเลเซีย

ค.ศ. 1973 (Malaysian Timber Industry Board Act 1973) หรือพระราชบัญญัติเลขที่ 105 (Act No.105) มีมาตราที่สำคัญ 2 มาตรา คือ มาตรา 12 และมาตรา 19 สรุปได้ดังนี้

มาตรา 12 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ

(1) หน้าที่ของคณะกรรมการ คือ

- (a) เพื่อวางระเบียบและควบคุมการค้า การตลาด และการแบ่งสรรไม้
- (b) เพื่อส่งเสริมและปรับปรุงการค้าและการตลาดไม้
- (bb) เพื่อประสานกิจกรรมต่าง ๆ ให้การตลาดไม้และการขนส่งไม้ทางเรือมีประสิทธิภาพ
- (c) เพื่อสนับสนุนให้มีการใช้ไม้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นที่ความหลากหลายของผลิตภัณฑ์และกระตุ้นให้มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีการแปรรูปไม้ให้ดีขึ้นและเป็นไปโดยประหยัด
- (d) เพื่อจัดให้บริการแนะนำทางวิชาการและการฝึกอบรมทั้งที่จำเป็นต้องใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมไม้ที่กำลังดำเนินอยู่และการก่อตั้งอุตสาหกรรมใหม่ชนิดต่าง ๆ
- (e) เพื่อให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมไม้ในด้านการตลาด
- (f) เพื่อรวมกลุ่มและสนับสนุนให้มีการผนึกกำลังกันของอุตสาหกรรมไม้ขนาดย่อมและให้มีบูรณาการรวมหน่วยกิจกรรมต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมไม้ทั่วไปในทางที่จะทำให้วงการอุตสาหกรรมไม้โดยรวมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเป็นรากฐานที่แข็งแกร่งแน่นหนายิ่งขึ้น
- (g) เพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสารและรักษาไว้ซึ่งหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมไม้ที่ได้บันทึกหรือเก็บไว้
- (h) เพื่อทำทุกประการในขอบเขตของพระราชบัญญัติฉบับนี้อันจะทำให้อุตสาหกรรมไม้ดีขึ้นและมีการปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสมกัน โดยทั่วไป

ส่วนที่ 4 การเงิน

มาตรา 19 กองทุนคณะกรรมการอุตสาหกรรม ไม้มาเลเซีย (Malaysian Timber Industry Board Fund)

- (1) คณะกรรมการต้องก่อตั้งและบริหารกองทุนในนามกองทุนคณะกรรมการอุตสาหกรรม ไม้มาเลเซีย (Malaysian Timber Industry Board Fund)
- (2) ต้องมีการนำเงินต่อไปนี้เข้ากองทุน
 - (a) เงินตามจำนวนที่ได้เรียกเก็บ รับชำระ ยืม หรือ โอน ตามมาตรา 18 มาตรา 22 และ มาตรา 41
 - (b) เงินตามจำนวนที่ได้เรียกเก็บหรือรับชำระตามมาตรา 20 นอกเหนือจากที่ได้เรียกเก็บ หักภาษีหรือหามาได้ภายในรัฐซาบะฮ์และรัฐซาราวัก

(c) เงินตามจำนวนที่ได้เรียกเก็บตามข้อบังคับและระเบียบที่กำหนดว่าต้องชำระให้แก่กองทุน

(d) เงินตามจำนวนที่ได้รับโดยคณะกรรมการด้วยการโอนจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลของรัฐใดรัฐหนึ่ง

(dd) เงินตามจำนวนที่ได้รับโดยคณะกรรมการด้วยการให้เปล่า การบริจาค หรือการสมทบจากสถาบันอันเป็นที่ยอมรับหรือจากหน่วยงานระหว่างชาติ

(e) เงินก้อนตามจำนวนที่สมทบโดยรัฐซาบฮาร์และรัฐซาราวักตามมาตรา 21

(ee) เงินตามจำนวนที่ได้รับเป็นค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการให้คำแนะนำหรือการจัดให้บริการที่ดำเนินการตามมาตรา 20A และ

(f) เงินตามจำนวนที่เป็นทรัพย์สินหรือเป็นตัวเงินที่ต้องชำระต่อคณะกรรมการ

(3) กองทุนนี้อาจใช้เพื่อประโยชน์สำหรับ

(a) เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับรายจ่ายที่คณะกรรมการก่อกำขึ้นในการดำเนินงานให้ปฏิบัติตามหน้าที่

(b) ให้ลูกจ้างของคณะกรรมการยืมเพื่อวัตถุประสงค์ในการซื้อหรือก่อสร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัยหรือการชื้อยานพาหนะตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้

(c) ให้บริษัทและบริษัทที่ได้ก่อตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 12(3) และ (5) ตามลำดับยืมเป็นเงินทุน

(d) เป็นเงินชำระหนี้เงินกู้ยืมที่คณะกรรมการกู้ยืมตามมาตรา 22 และ

(e) โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีหลังจากที่ได้ปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดให้เป็นเงินสมทบแก่องค์กรท้องถิ่นหรือองค์กรระหว่างชาติเพื่อความมุ่งหมายให้เป็นการส่งเสริมการค้าไม้ การใช้ประโยชน์และการแปรรูปไม้ และการทำไม้ให้เกิดความมั่นคงในการส่งไม้ให้แก่อุตสาหกรรมไม้ได้อย่างพอเพียง

สรุปได้ว่าผู้ที่ประสงค์จะส่ง ไม้เป็นสินค้าออกตามบัญชี 1 ของพระราชบัญญัตินี้ต้องมาขึ้นทะเบียนที่คณะกรรมการอุตสาหกรรมไม้แปรรูปแห่งมาเลเซีย (Malaysian Timber Industry Board: MTIB) ซึ่งทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและบันทึกการส่งออกเครื่องเรือนของประเทศมาเลเซีย โดยตาราง 1 ของพระราชบัญญัตินี้จะครอบคลุมผลิตภัณฑ์ไม้ทุกชนิดที่ผลิตได้ในประเทศ คือ ซุงท่อน (Logs) ไม้แปรรูป (Sawn timber) ไม้อัด (Plywood) ไม้ทำตามแบบ (Mouldings) เครื่องไม้ เช่น ประตู หน้าต่าง บันได (Joinery) สิ่งที่ประกอบด้วยไม้ (Carpentry) และเครื่องเรือน (Furniture) ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับของการผลิตและนโยบายในการส่งออกของรัฐ ผู้ประกอบการ 5 ประเภทที่ต้องมาขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการ คือ (1) ผู้ผลิตไม้แปรรูป (Lumber supplier) (2) ผู้ส่งออกไม้แปรรูป

(Lumber exporter) (3) ผู้แปรรูปไม้ (Lumber processor) (4) ผู้คัดไม้แปรรูป (Lumber grader) และ (5) ผู้ออกของลงเรือ (Jetty operator) คณะกรรมการนี้ได้รับมอบอำนาจจากกรมศุลกากร (Royal Customs) ของประเทศมาเลเซียให้ออกใบอนุญาตนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ไม้ที่ต้องมีใบอนุญาตส่งออกได้ตามคำสั่งกรมศุลกากร ปี ค.ศ. 1988 ดังนั้นการออกใบอนุญาตนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ไม้รวมถึงการตรวจสอบการส่งมอบไม้จะอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการนี้ทั้งหมด และคณะกรรมการยังได้ตั้งระเบียบเกี่ยวกับการส่งออกไม้ การขึ้นทะเบียนการส่งออก การออกใบรับรอง และการยกเลิกทะเบียนการส่งออกด้วย³⁷

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของต่างประเทศ พบว่า กฎหมายต่างประเทศมีโครงสร้างและข้อดี ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ด้านโครงสร้างของกฎหมาย

1. ลักษณะของกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างและพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นเรื่องการจัดการ การคุ้มครองป้องกัน การอนุรักษ์ และการสมดุลทางด้านอุปทานและอุปสงค์ทางเศรษฐกิจ และมีกฎระเบียบที่ยืดหยุ่น
2. วัตถุประสงค์กฎหมาย ส่วนใหญ่มี เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากป่า เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ และเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้ยั่งยืน โดยให้มีสิ่งจูงใจและสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้ปลูกสร้างสวนป่า
3. การบังคับใช้กฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน ดังนั้น การบังคับใช้จะเป็นการตัดสินใจประโยชน์ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับต่าง ๆ มากกว่าการบังคับด้วยการลงโทษอย่างอื่น
4. ผู้บังคับใช้กฎหมาย แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางจะแยกออกได้เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์การมหาชนซึ่งจะมีขอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสวนป่า การควบคุมองค์กรเอกชนต่าง ๆ เช่น สหกรณ์และสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการทำสวนป่าและอุตสาหกรรมป่าไม้ที่ใช้วัตถุดิบจากสวนป่า สำหรับส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการควบคุมการทำไม้และปริมาตรไม้ที่จะทำออกซึ่งมีระเบียบหรือข้อบังคับในแต่ละท้องถิ่นต่างกันออกไปโดยสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ ทั้งนี้กฎหมายส่วนใหญ่จะใช้บังคับกับกลุ่มบุคคล 2 ประเภท ได้แก่ เจ้าของสวนป่าและผู้ประกอบการ เช่น ผู้ผลิตไม้แปรรูป ผู้ส่งออกไม้แปรรูป

³⁷ Malaysian Timber Industry Board Act 1973. www.mtib.gov.my, September 2, 2004.

ด้านข้อดีของกฎหมาย

1. ด้านการส่งเสริมและพัฒนากิจการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

- (1) ภาคเอกชนสามารถดำเนินกิจการและพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจของตนด้วยความมั่นใจมากขึ้นในผลประโยชน์ที่จะได้รับ
- (2) มีการสนับสนุนการส่งเสริมและพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนตามหลักวิชาการอย่างแพร่หลายมากขึ้นในหลายประเทศ
- (3) สวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนได้รับการส่งเสริมและพัฒนาเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้หลากหลายกว่าเดิม
- (4) เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการและพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนร่วมกันระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐเพื่อให้ได้ผลผลิตที่ยั่งยืน
- (5) ผลจากการส่งเสริมและพัฒนากิจการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนมีส่วนช่วยสงวนรักษาป่าไม้ของรัฐได้มากขึ้นในหลายประเทศ

2. ด้านการเงิน

- (1) ทำให้รัฐสามารถให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่เอกชนที่ดำเนินกิจการสวนป่าที่ขอรับการสนับสนุนทางการเงิน
- (2) ทำให้รัฐสามารถจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสำหรับอุดหนุนกองทุนเพื่อการปลูกสร้างและดำเนินกิจการสวนป่าภาคเอกชน
- (3) ทำให้เอกชนซึ่งอาจจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลสามารถกู้ยืมเงินระยะยาวดอกเบี้ยต่ำจากธนาคารเพื่อการลงทุนในการดำเนินกิจการสวนป่า
- (4) ทำให้ผู้ดำเนินกิจการสวนป่าได้รับการลดและหรือยกเว้นภาระทางด้านภาษีและอัตราดอกเบี้ยเงินกู้
- (5) ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ดำเนินกิจการสวนป่าเศรษฐกิจเอกชนโดยทั่วไปดีขึ้น

3. ด้านการทำไม้

- (1) มีการวางแผนการจัดการ การติดตามและการประเมินผลการดำเนินกิจการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างเป็นระบบตามหลักวิชาการมากขึ้น
- (2) มีการดำเนินกิจการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนที่สามารถผลิตไม้ได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนมากขึ้น
- (3) มีการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการควบคุมการทำไม้และการใช้ประโยชน์จากสวนป่าในเขตอำนาจขององค์กรนั้น

(4) มีการให้ความสำคัญแก่การทำไม้จากสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนมากขึ้น โดยเน้นการผลิตไม้ออกจากสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเป็นลำดับแรกและให้การผลิตไม้จากป่าไม้ของรัฐเป็นการผลิตเสริมซึ่งจะเป็นการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้สาธารณะไว้ได้มากอีกทางหนึ่ง

(5) ผู้ดำเนินกิจการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนมีอิสระในการทำไม้จากสวนป่าของตนได้มากขึ้นกว่าเดิม

(6) มีการทำไม้ตามชั้นอายุและมีการคืนสภาพป่าหลังการทำไม้ออกจากสวนป่า รวมทั้งการบำรุงรักษาสวนป่าที่ปลูกสร้างขึ้นใหม่ที่เป็นระบบตามหลักวิชาการมากขึ้น

(7) การทำไม้จากสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนนอกจากจะช่วยลดการทำลายป่าธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้นแล้วยังมีส่วนช่วยในการขยายพื้นที่ป่าไม้โดยรวมและส่งผลดีทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ชุมชนใกล้เคียงอีกด้วย

4. ด้านที่ดิน

(1) เอกชนผู้ดำเนินกิจการสวนป่าสามารถมั่นใจได้มากขึ้นในการครอบครองที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างสวนป่า

(2) มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมากขึ้น ลดการสูญเสียทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมจากการทิ้งให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

(3) ราคาที่ดินที่ใช้สร้างสวนป่าที่มีไม้คุณภาพดีโดยทั่วไปจะมีราคาสูงขึ้นซึ่งจะส่งผลดีทางเศรษฐกิจแก่ผู้ดำเนินกิจการสวนป่าโดยตรง

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหากฎหมาย แนวทางปรับปรุงแก้ไข และสิ่งจูงใจในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทย

ความจำเป็นในการที่รัฐจะต้องมีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจนั้นเนื่องมาจากประเทศไทยมีปัญหาขาดแคลนไม้สำหรับใช้สอยภายในประเทศ ต้องสั่งซื้อไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากต่างประเทศในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ในอดีตไม้เป็นสินค้าส่งออกที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศติดอันดับหนึ่งในห้าของสินค้าส่งออกที่สำคัญ แต่ในปัจจุบันประเทศไทยต้องกลายเป็นผู้นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากต่างประเทศ แม้ว่ารัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหามาโดยการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ออกพระราชบัญญัติสวนป่า เป็นต้น และสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่าเพิ่มขึ้น ในรูปของสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน แต่การพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มากทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ปัญหาที่สำคัญที่ทำให้การพัฒนาการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรนั้นมีอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาด้านการจัดการสวนป่า ปัญหาด้านกฎหมายและกฎระเบียบของรัฐ ปัญหาการขาดแคลนที่ดินและเงินลงทุนของเกษตรกร ปัญหาเรื่องการจัดหาพันธุ์ไม้โตเร็ว ปัญหาด้านการตลาดไม้และอุตสาหกรรมไม้ เป็นต้น แต่ปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดคือปัญหาด้านกฎหมายและกฎระเบียบของรัฐ เนื่องจากการดำเนินกิจการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติขึ้นด้วยเหตุผล เจตนาารมณ์ และความเหมาะสมกับยุคสมัยที่กำหนดกฎหมายฉบับนั้น ๆ ขึ้นมาใช้ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาจึงทำให้มีข้อกฎหมายบางข้อเกิดความไม่สอดคล้องกันก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาเป็นอันมาก

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จะวิเคราะห์เฉพาะปัญหาทางด้านกฎหมาย และเสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาทางกฎหมายให้มีสิ่งจูงใจในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทยเท่านั้น โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ตอน คือ (1) การวิเคราะห์ปัญหาด้านกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหา (2) แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และ (3) แนวทางบัญญัติกฎหมายสวนป่าให้มีสิ่งจูงใจในการสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

1. การวิเคราะห์ปัญหาด้านกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหา

ปัญหาที่เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การจัดการป่าไม้ของเอกชนไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนที่วางไว้ คือ การบังคับใช้กฎหมาย เพราะการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากกฎหมายที่ใช้ควบคุมและให้ความคุ้มครองป่าไม้มีอยู่ถึง 4 ฉบับด้วยกันคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายทั้ง 4 ฉบับนี้ออกมาบนพื้นฐานของวัตถุประสงค์ในการจัดการป่าไม้ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ แต่บทบัญญัติในหลาย ๆ มาตรากลับมีผลกระทบไปถึงการดำเนินธุรกิจสวนป่าที่เอกชนที่ปลูกขึ้นเองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ธุรกิจการปลูกสร้างสวนป่าไม่อยู่ในความสนใจของเอกชนที่จะเข้ามาลงทุนเท่าที่ควร

ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ขึ้นมาบังคับใช้เป็นผลให้ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจสวนป่าของเอกชนผ่อนคลายลงบ้าง แต่ปัญหายังไม่หมดไป ปัญหาที่ยังคงมีอยู่ ได้แก่ การขึ้นทะเบียนสวนป่าที่ปลูกสร้างในที่ดินที่มีใบอนุญาตให้แผ้วถางป่า ปัญหาการขึ้นทะเบียนสวนป่าที่ปลูกด้วยต้นไม้ที่ไม่ใช่ไม้หวงห้าม ปัญหาการจัดหาพันธุ์ไม้และการเพาะชำกล้าไม้เพื่อนำไปปลูกในแปลงปลูกสร้างสวนป่า ปัญหาความไม่สะดวกในการเก็บหาต้นไม้ไว้ในครอบครองหรือนำเคลื่อนที่ของป่าที่ได้จากสวนป่า ฯลฯ เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับสวนป่าเศรษฐกิจ คือ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีก 4 ฉบับ คือพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 สรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาการขึ้นทะเบียนที่ดินที่ปลูกด้วยไม้ที่ไม่ใช่ไม้หวงห้ามเป็นสวนป่า

เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 6 บัญญัติความซึ่งสรุปได้ว่าไม้หวงห้าม มีสองประเภท คือ ประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ ไม้ซึ่งการทำไม้ประเภทนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ก่อน และประเภท ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้ประเภทนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตในกรณีพิเศษ และมาตรา 7 วรรคแรก บัญญัติไว้มีความว่า ไม้สักและไม้ยางทั่วไปในราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็น ไม้หวงห้ามประเภท ก. ส่วน ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็น ไม้หวงห้ามประเภทใดให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต่อมาพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้ไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา

มีอยู่ 158 ชนิด เช่น สัก ยาง โกงกาง พะยูง แดง ตะแบก เต็ง นนทรี ประคู้ พะยอม มะค่าโมง สนเขา สะเดา หลุมพอ ฯลฯ และกำหนดให้ไม้หวงห้ามประเภท ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ มี 13 ชนิด เช่น กายาน จันทน์ชะมด จันทน์หอม ตีนเป็ดแดง ฯลฯ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าไม้สักและไม้ยางเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดาตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เสมอไปไม่ว่าไม้ทั้งสองชนิดนี้จะขึ้นอยู่ในป่าหรือขึ้นอยู่ในที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ก็ตาม แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1) ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ป่า” ว่าหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้น นอกจากไม้สักและไม้ยางแล้วไม้ชนิดอื่น ๆ ที่เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ตามที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนด ไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 นั้นจะเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ได้ก็เฉพาะเมื่อขึ้นอยู่ในป่าเท่านั้น ซึ่งเป็นผลให้ไม้ชนิดดังกล่าวที่ปลูกในที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงกลายเป็นไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และเนื่องจากมาตรา 3 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “สวนป่า หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 5 เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็น ไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้” ฉะนั้นด้วยข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ไม้สามารถขึ้นทะเบียนที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ปลูกด้วยไม้ชนิดอื่นซึ่งเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. แต่มิใช่ไม้สักและไม้ยางเป็นสวนป่าตามความในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ได้¹

แนวทางในการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาก็ทำให้ไม่อาจขึ้นทะเบียนที่ดินที่ปลูกด้วยไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้ามเป็นสวนป่า มีดังนี้คือ ควรแก้ไขความในมาตรา 3 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่า “สวนป่า หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 5 เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็น ไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้” เป็น “สวนป่า หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 5 เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็น ไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้”

¹ กรมป่าไม้. หนังสือที่ กษ 0710.05/8226 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2538 เรื่อง การถือทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535.

นอกจากนี้ ควรปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่ทำให้ไม่อาจขึ้นทะเบียนที่ดินที่ปลูกด้วยไม้ที่มีไซ้ ไม้หวงห้ามเป็นสวนป่าให้ได้ผลดียิ่งขึ้นนั้น โดยสรุปคือควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีข้อบัญญัติ ดังนี้

(1) ให้เอกชนสามารถนำที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ปลูกด้วยต้นไม้อันมิใช่ไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้มากขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ได้

(2) ให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ได้รับสิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรเมื่อมีการซื้อขายโดยตรงระหว่างเจ้าของสวนป่ากับเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้จากสวนป่าเป็นวัตถุดิบ

1.2 ปัญหาการที่ไม่อาจนำที่ดินที่ได้รับใบอนุญาตให้แผ้วถางป่าขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า

เนื่องจากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใดดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (2) ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว
- (3) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่า หรือเช่าซื้อ
- (4) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม
- (5) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้ว โดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ”

แต่เนื่องจากยังมีที่ดินอีกประเภทหนึ่งซึ่งยังคงมีสภาพเป็น “ป่า” ตามความในมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่เป็นที่ดินที่บุคคลได้รับใบอนุญาตให้แผ้วถางป่าจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แล้ว ทั้งนี้เป็นที่ดินในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ดินที่ยังไม่เข้าข่ายที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้ แต่หากมีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเพื่อการปลูกสร้างสวนป่า

ก็จะเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าและความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่นั้น ๆ ตลอดจนเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและมีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์จากการสร้างสวนป่าตามนโยบายและเจตนาของรัฐบาลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 โดยตรง²

แนวทางในการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาค่าที่ดินที่ได้รับใบอนุญาตให้แผ้วถางป่าขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 4 มีดังนี้ ควรจะพิจารณาดำเนินการทางกฎหมายให้อุทยานให้ที่ดินที่ได้รับใบอนุญาตแผ้วถางป่าจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แล้วสามารถนำมาขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าได้ ทั้งนี้ที่ดินดังกล่าวต้องเป็นที่ดินที่ต้องใช้เพื่อการปลูกสร้างสวนป่าหลังจากที่แผ้วถางเสร็จแล้วเท่านั้น

1.3 ปัญหาในการจัดหาพันธุ์ไม้หวงห้าม

ปัญหาการจัดหาพันธุ์ไม้หวงห้ามในรูปของเมล็ดไม่ว่าจะเป็นเมล็ดของไม้ชนิดใดไม่ถือว่าเป็น “ของป่าหวงห้าม” ตามความในพระราชกฤษฎีกากำหนดของป่าหวงห้าม พ.ศ. 2530 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 27 และ 28 ดังนั้นการเก็บเมล็ดไม้ในป่าเพื่อใช้เป็นเมล็ดพันธุ์ในการปลูกสร้างสวนป่าจึงไม่ต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น เกิดขึ้นเนื่องจากแหล่งของเมล็ดพันธุ์ไม้ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งการจะเข้าไปเก็บเมล็ดพันธุ์ไม้รวมทั้งส่วนอื่น ๆ ที่ใช้ปลูกขยายพันธุ์ได้จากเขตดังกล่าวนี้ ต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ ทั้งนี้เป็นไปตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กับมาตรา 16 (2) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535³

แนวทางในการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาค่าที่ดินในการจัดหาพันธุ์ไม้หวงห้าม เพื่อใช้ในการปลูกสร้างสวนป่า มีดังนี้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 โดยอนุญาตให้มีการเก็บหาเมล็ดพันธุ์ไม้และส่วนที่ใช้ในการขยายพันธุ์ได้ของไม้จากป่าเพื่อนำไปขยายพันธุ์หรือใช้ผลิตกล้าไม้สำหรับการปลูกสร้างสวนป่าได้โดยไม่ต้องเสียค่าภาคหลวง ค่าบำรุงป่าและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

² ชวลิต โฆษิตนริกุล. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้า” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, หน้า 232 – 248.

³ ชวลิต โฆษิตนริกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 261 – 262.

1.4 ปัญหาในการเพาะชำกล้าไม้หวงห้าม

เนื่องจากได้มีคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค 2 ที่ 321/2534 ซึ่งพิพากษาว่า “เหง้า” หมายถึง ต้น ไม้เล็ก ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติไม่ว่าจะโดยการแตกแขนงจากต้นเดิมหรืองอกจากเมล็ดเมื่อโตขึ้นก็เป็นต้น ไม้ จึงเป็น “ไม้” ตามความในมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ดังนั้น เหง้าสักจึงเป็น “ไม้” ตามข้อกฎหมายข้างต้น ซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีความเห็นว่าเมื่อใดที่นำกล้าไม้ซึ่งก็คือต้นอ่อนของ ไม้ที่ได้จากการเพาะเมล็ด ไม้ที่มีชื่อตรงกับ ไม้หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกามาปลูกลงในป่า เมื่อนั้นกล้าไม้ชนิดนั้นย่อมเป็น ไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ด้วย และการที่จะย้ายกล้าไม้หวงห้ามไปปลูกลงนอกเขตป่าก็ต้องมีใบเบิกทางตามความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่เมื่อได้นำกล้า ไม้ นั้นไปปลูกลงในที่ดินที่มีวิชาป่าแล้วกล้า ไม้ นั้นก็มีใช้ ไม้หวงห้ามอีกต่อไป ทั้งนี้ยกเว้น ไม้สักและ ไม้ยางซึ่งไม่ว่าจะปลูกลงในที่ใดก็ยังคงเป็น ไม้หวงห้ามเสมอไป⁴ ด้วยเหตุนี้ การเพาะชำกล้า ไม้สักและ ไม้ยางไม่ว่าจะเพาะชำในที่ดินประเภทใดก็ยังคงเป็น ไม้หวงห้ามตามความในมาตรา 7 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เสมอ นอกจากนี้กล้า ไม้ชนิดอื่น ๆ ตามที่มีชื่ออยู่ในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนด ไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 ที่ขึ้นเองอยู่ในป่าก็มีฐานะเป็น ไม้หวงห้าม ตามความในมาตรา 7 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ด้วยเช่นกัน และการกระทำเพื่อการเตรียมกล้า ไม้เหล่านั้นไปปลูกลง เช่น การตัดแต่งราก การตัดแต่งเรือนยอด การลิดกิ่ง การขุดกล้า ไม้ ออกจากป่าที่กล้า ไม้ นั้นขึ้นอยู่ รวมทั้งการขุดกล้า ไม้สักและ ไม้ยางจากแปลงเพาะชำ ตลอดจนการเคลื่อนย้ายกล้า ไม้เหล่านั้นเพื่อนำไปปลูกลงในสวนป่าก็เป็นการกระทำที่เข้าข่ายการ “ทำไม้” ตามความในมาตรา 4 (5) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และมาตรา 4 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ด้วย ฉะนั้นการเตรียมกล้า ไม้ตามกระบวนการข้างต้นเพื่อนำไปปลูกลงในสวนป่าจึงต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

แนวทางในการแก้ไขปัญห การแก้ไขปัญหในเรื่องการเพาะชำกล้า ไม้หวงห้ามเพื่อใช้ในการปลูกลงสร้างสวนป่า มีดังนี้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 โดยบัญญัติให้การดำเนินงานเพาะชำกล้า ไม้ทุกขั้นตอนเพื่อการเตรียมไปปลูกลงในสวนป่าในที่ดินของเอกชนหรือที่ป่าซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระค่าภาคหลวง ค่าบำรุงป่าและค่าธรรมเนียม รวมทั้งไม่ถึงว่าเป็นการทำไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หนังสือ ที่ นร 0601/167 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2538 เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจยึดเหง้าสัก.

1.5 ปัญหาในการนำกล้าไม้หวงห้ามเคลื่อนที่เพื่อใช้ในการปลูกสร้างสวนป่า

เนื่องจากการตีความว่าขั้นตอนการเตรียมกล้าไม้หวงห้ามในแปลงเพาะชำเป็นการทำไม้และการนำกล้าไม้หวงห้ามเคลื่อนที่จากแปลงเพาะชำไปปลูกในที่ดินที่จะปลูกสร้างสวนป่าต้องมีใบเบิกทางที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ดังนั้นแม้ว่ามีคดีตัวอย่างเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2536 โดยผู้ต้องหาเข้าไปเพาะชำกล้าไม้สักในป่าห้วยทรวงซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตำบลแม่ตำ อำเภอสรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย ต่อมาพนักงานสอบสวนได้ดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาฐานทำไม้โดยไม่ได้รับอนุญาตและมีไม้หวงห้ามอันยังมิได้แปรรูปไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และอัยการสูงสุดได้วินิจฉัยชี้ขาดไว้ตามที่ปรากฏในคำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ที่ 152/2536 ว่า “ไม้สักที่เป็นต้นกล้าต้นเล็กๆ เพาะชำอยู่ในถุงเพื่อนำไปปลูกไม้ไซ้ไม้ที่อยู่ในสภาพที่จะแปรรูปได้ และไม่สามารถที่จะตรอยตราค่าภาคหลวงหรือรอยตรารัฐบาลขายได้ จึงมิใช่ไม้สักหวงห้ามอันยังมิได้แปรรูปตามเจตนารมณ์และตามความหมายที่บัญญัติในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ดังนั้น การมีไว้จึงไม่เป็นความผิดฐานมีไม้หวงห้ามอันยังมิได้แปรรูปไว้ในความครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต” ก็ตาม การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก็ยังคงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติต่อการนำกล้าไม้หวงห้ามเคลื่อนที่เพื่อใช้ในการปลูกสร้างสวนป่า⁵

แนวทางในการแก้ไขปัญหา ในการแก้ไขปัญหาระงับการนำกล้าไม้หวงห้ามเคลื่อนที่เพื่อใช้ในการปลูกสร้างสวนป่านั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 โดยบัญญัติให้การนำกล้าไม้เคลื่อนที่ ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

- (1) ควรมีการคัดพันธุ์ไม้ในป่าให้เป็นแม่ไม้พันธุ์ดีสำหรับการปลูกสร้างสวนป่า
- (2) ควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับท้องถิ่นเพื่อการอนุญาตให้ผู้ปลูกสร้างสวนป่าสามารถเก็บเมล็ดพันธุ์ไม้หวงห้ามจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ รวมทั้งเพาะชำกล้าไม้หวงห้ามและเคลื่อนที่กล้าไม้หวงห้ามนั้นเพื่อการปลูกสร้างสวนป่าได้ ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด
- (3) ควรมีการแจกกล้าไม้พันธุ์ดีหรือจำหน่ายในราคาเขาและมีการติดตามผลการปลูกกล้าไม้นั้นในสวนป่า

⁵ ชวลิต โชนิคนิธิกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 263 - 269.

1.6 ปัญหาการควบคุมการลักลอบตัดไม้จากที่ดินในป่าโดยอ้างว่าเป็นไม้จากที่ดินเอกชน

จากที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ควบคุมเฉพาะไม้ในป่าเท่านั้นทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติโดยมีการลักลอบตัดไม้ในป่า เมื่อนำไม้เคลื่อนที่และถูกจับได้ก็มักอ้างว่าไม้นั้นเป็นไม้จากที่ดินเอกชน ซึ่งปัญหานี้ได้มีเรื่อร้งมานานแล้วดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494 ที่แก้ไขเพิ่มเติมให้ไม้สักทั่วไปในราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ในที่ใดเป็นไม้หวงห้าม โดยมีเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมว่า “ราษฎรตัดฟันไม้สักในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเพื่อการค้าและเพื่อใช้สอยส่วนตัวเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะไม้สักซึ่งเป็นไม้ที่มีคุณภาพดีทนทานและมีราคาแพงเป็นที่นิยมของประชาชน ทางราชการจึงเห็นว่าหากปล่อยให้มีการตัดฟันไม้สักในที่ดินของเอกชนได้โดยเสรีแล้วเกรงว่าต่อไปในอนาคตราษฎรจะขาดแคลนไม้สักไว้ใช้สอยและอาจต้องลักลอบตัดฟันไม้สักในป่าแทน อันจะทำให้ไม้สักในป่าต้องถูกบุกรุกทำลายลงไปด้วย” และพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 ได้บัญญัติเพิ่มเติมให้ไม้สักและไม้ยางทั่วไปในราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ในที่ใดเป็นไม้หวงห้าม โดยมีเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมว่า “ขณะนี้ได้มีการทำไม้ด้วยวิธีการอันไม่สุจริต เช่น ใช้วิธีแสดงเท็จอ้างว่าที่ป่าที่ทำไม้เป็นที่ดินที่อยู่ในสิทธิครอบครองของเอกชนเป็นเหตุให้ไม้ในป่าซึ่งควรสงวนถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก...จึงเห็นเป็นการจำเป็นต้องระงับความเสียหายนั้น และเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเสียใหม่ให้รัดกุม โดยให้ไม้สักและไม้ยางไม่ว่าจะขึ้นอยู่ ณ ที่ใด เพื่อประโยชน์แก่การทำไม้เพื่อการค้าให้ถือว่าเป็นไม้ในป่า”⁶

แนวทางแก้ไขปัญหา ในการแก้ไขปัญหาการควบคุมการลักลอบตัดไม้จากที่ดินในป่า โดยอ้างว่าเป็นไม้จากที่ดินเอกชนนั้น ควรยกเลิกแนวคิดในการแยกสิทธิในไม้ในที่ดินของเอกชนกับไม้ในป่าออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งทำให้การควบคุมการลักลอบการตัดไม้เป็นไปด้วยความยากลำบาก

⁶ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 – 2 ธันวาคม 2530 – กันยายน 2534. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534, หน้า 4.

1.7 ปัญหาการจำกัดสิทธิในการปลูกสร้างสวนป่า

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีส่วนก่อให้เกิดเป็นปัญหาในทางกฎหมายต่อการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนที่สำคัญ คือ เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่ประสงค์จะปลูกสร้างสวนป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติและในเขตป่าเสื่อมโทรมในกรณีที่มีผู้นั้นมิใช่ผู้ที่ได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่ก่อนแล้วจนถึงวันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา 16 ทวิ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กล่าวคือ มาตรา 16 และมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 บัญญัติไว้มีความว่าอธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ในกรณีเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี และตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 บัญญัติไว้มีความว่าในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่จะอนุญาตให้เกิน 2,000 ไร่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคำว่า “บุคคลหนึ่งบุคคลใด” แสดงว่าในกรณีนี้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มิได้จำกัดสิทธิของผู้ที่ประสงค์จะปลูกสร้างสวนป่าแต่มีผู้ใช้ผู้ที่ได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่ก่อนแล้วจนถึงวันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา 16 ทวิ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2535⁷ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีความโดยสรุปว่า ให้ระงับการอนุมัติให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชน เว้นแต่เป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขครบทั้งห้าประการต่อไปนี้ คือ (1) เป็นการสร้างสวนป่าตามประเภทไม้ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 (2) เป็นการดำเนินการ โดยผู้ครอบครองอยู่เดิมมาไม่น้อยกว่าห้าปีโดยมีหลักฐานยืนยันพิสูจน์ได้ (3) เป็นการเปลี่ยนกิจกรรมการเกษตรจากข้าวหรือพืชไร่มาเป็น

⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0203/19654 ลงวันที่ 14 กันยายน 2535 เรื่อง การปรับปรุงภารกิจและโครงสร้างของกรมป่าไม้และร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.

วนเกษตรหรือสวนป่า (4) การดำเนินการวนเกษตรหรือสวนป่าตามข้อ (3) จะต้องมิหลักฐานที่ตรวจสอบได้ว่าได้เริ่มดำเนินการในพื้นที่ที่จะต้องขออนุญาตแล้วอย่างชัดเจน และ (5) ให้ขอเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าได้ครบคร้วละไม่เกินห้าสิบไร่ นั้น โดยเฉพาะความใน (2) เป็นการจำกัดสิทธิผู้ที่ประสงค์จะปลูกสร้างสวนป่าแต่มิใช่ผู้ที่ได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว จนถึงวันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา 16 ทวิ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 อย่างชัดเจน และความใน (5) ยังทำให้การปลูกสร้างสวนป่าที่เป็นโครงการขนาดใหญ่กว่าห้าสิบไร่ขึ้นไปเป็นไปได้ด้วย⁸

แนวทางในการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาการจำกัดสิทธิในการปลูกสร้างสวนป่า มีดังนี้คือ ควรแก้กฎหมายในส่วนที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีส่วนก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิของผู้ที่ประสงค์จะปลูกสร้างสวนป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติและในเขตป่าเสื่อมโทรมในกรณีที่มีผู้ที่ได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่ก่อนแล้วจนถึงวันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา 16 ทวิ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยสรุปก็คือควรมีการพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีที่ออกเมื่อ 8 กันยายน พ.ศ. 2535 เพื่อเปิดทางอนุญาตให้ผู้ที่มีประสงค์จะปลูกสร้างสวนป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติและในเขตป่าเสื่อมโทรมสามารถดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าในเขตดังกล่าวได้

1.8 ปัญหาการทำสวนป่าเศรษฐกิจที่ไม่ได้ปลูกไม้หวงห้ามในเขตที่ดินป่าสงวนตามมาตรา 4(4)

ในการทำสวนป่าเศรษฐกิจตาม ตามพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 25 07 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำความผิดประการใดอันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ...” ดังนั้นถ้าทำไม้ในเขตสงวนแห่งชาติ แม้ไม้ที่ตัดนั้นจะมีไม้หวงห้ามก็ตาม ผู้ทำไม้หรือตัดไม้นั้นจะต้องมีความคิดและได้รับโทษ ในทางปฏิบัตินั้นเจ้าของสวนป้ามักจะปลูกไม้ที่ไม่ใช่ไม้หวงห้ามซึ่งส่วนใหญ่เป็นไม้โตเร็วที่เป็นความต้องการของตลาดและเป็นวัตถุดิบที่สำคัญของอุตสาหกรรมไม้คือ ไม้ยางพาราและ ไม้ที่ปลูกขึ้นอีก 13 ชนิดตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 29 มกราคม 2537 ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการพิจารณาการตั้งโรงงาน

⁸ บริษัท เซอร์วิสส์ โฟกัส จำกัด. บทบาทของกระทรวงอุตสาหกรรมในการส่งเสริมอุตสาหกรรมป่าไม้. กรุงเทพมหานคร: เอกสารอัดสำเนา. ม.ป.ป., หน้า 67 - 70.

แปรรูปไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งการปลูกไม้เหล่านี้ไม่สามารถขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าเศรษฐกิจได้ จึงมีปัญหาเรื่องการทำไม้ การแปรรูปไม้ การค้าไม้ มีไว้ในครอบครอง และนำเคลื่อนที่ ซึ่งก่อปัญหาให้แก่ผู้ทำสวนป่าที่ปลูกด้วยไม้ที่มีไซ้ไม้หวงห้ามที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเป็นไม้ที่ได้มาจากสวนป่า⁹

แนวทางในการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาการทำสวนเศรษฐกิจที่ไม่ได้ปลูกไม้หวงห้ามในเขตที่ดินป่าสงวนมาตรา 4(4) คือ ควรตัดถ้อยคำในมาตรา 3 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 คือตัดคำว่า“ที่เป็นไม้หวงห้าม ตามกฎหมายป่าไม้”ออก เพื่อให้ไม้เศรษฐกิจอันเป็นวัตถุดิบสำคัญของอุตสาหกรรมไม้สามารถขึ้นทะเบียนสวนป่าและได้รับประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้

1.9 ปัญหาความไม่สะดวกในการเก็บ หา ค้ำ ครอบครองหรือเคลื่อนที่ของป่าจากสวนป่า

เนื่องจากมาตรา 4 (7) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 บัญญัติว่าบรรดาของที่เกิดหรือมีขึ้นในป่าตามธรรมชาติ คือ ไม้รวมทั้งส่วนต่าง ๆ ของไม้ ถ่านไม้ น้ำมัน ไม้ ยาง ไม้ ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดจากไม้ พืชต่าง ๆ ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดจากพืชนั้น รังนก ครั่ง รวงผึ้ง น้ำผึ้ง ชีผึ้ง มูลค้างคาว หินที่ไม่ใช่แร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และรวมถึงถ่านไม้ที่บุคคลทำขึ้นด้วย เป็น “ของป่า” และมาตรา 29 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 บัญญัติไว้มีความว่าผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้ามต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องเสียค่าภาคหลวง และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 บัญญัติไว้มีความว่าผู้นำของป่าเคลื่อนที่ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วย ซึ่งจากข้อกฎหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่า “ของป่า” ที่ได้จากสวนป่าไม่เป็น “ของป่า” ตามนัยมาตรา 4 (7) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เนื่องจากมิได้เป็นของที่เกิดขึ้นหรือมีขึ้นใน “ป่าตามธรรมชาติ” แต่ทั้งของป่าจากสวนป่าและของป่าจากป่าตามธรรมชาติมีลักษณะที่เหมือนกันยากแก่การพิสูจน์ถึงแหล่งที่มาทำให้เกิดภาระทั้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าของสวนป่าที่มีเก็บ หา ค้ำ มีไว้ในครอบครองหรือนำเคลื่อนที่ของป่าที่ได้จากสวนป่า กล่าวคือ ในส่วนของพนักงานเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและระมัดระวังมิให้มีการละเมิดกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับของป่าที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติจึงจำเป็นต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าของป่าที่เจ้าของสวนป่ามีนั้นเป็นของป่าที่ได้จากป่าตามธรรมชาติ ทำให้มีการตรวจค้น อายัด

⁹ กรมป่าไม้. หนังสือที่ กษ 0710.05/9652 ลงวันที่ 4 เมษายน 2539 เรื่อง การนำไม้จากสวนป่าเข้าโรงงาน.

ยึดหรือกระทำการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดตามมาทำให้เกิดผลกระทบทางกฎหมายต่อเจ้าของสวนป่าที่มีของป่านั้น กล่าวคือเจ้าของสวนป่าจำเป็นต้องรับภาระในการพิสูจน์และปฏิบัติตามกฎหมายข้างต้นเสมือนของป่าที่ได้จากสวนป่านั้นเป็นของป่าที่ได้จากป่าตามธรรมชาติ ทั้งนี้โดยข้อกฎหมายแล้วของป่าจากสวนป่าย่อมไม่ใช่ “ของป่า” ตามนัยมาตรา 4 (7) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่เป็น “ทรัพย์สิน” ของเจ้าของสวนป่านั้น ซึ่งย่อมเก็บหาค่าครอบครองค่าจำหน่ายจ่ายโอนหรือเคลื่อนย้ายได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้¹⁰

อีกประการหนึ่ง มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 บัญญัติไว้มีความว่า “ของป่า” ได้แก่สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า เป็นต้นว่าไม้พื้น ถ่าน เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชันไม้ ยางไม้ หนุ่ย อ้อ พง เขม ปรีอ คา กก กระจูด กล้วยไม้ กูด เห็ด และพืชอื่น ซากสัตว์ ไข่ หนึ่ง เขา นอ งา กราม ขนวย กระดุก ขน รังนก ครั่ง รังผึ้ง น้ำผึ้ง มูลค้างคาว ดิน หิน กรวด ทราย แร่และน้ำมัน ซึ่งการเก็บหาของป่านอกจากจะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งต้องระวางโทษตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในส่วนที่เกี่ยวกับของป่าคือจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีและปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาทแล้วยังเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 29 และมาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งต้องระวางโทษตามมาตรา 71 ทวิ คือจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งจะเห็นว่าความผิดเกี่ยวกับการเก็บหาค่าครอบครองหรือเคลื่อนที่ “ของป่า” ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้นแม้จะเป็นความผิดเพียงกรรมเดียวก็จริงแต่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หลายฉบับ

แนวทางในการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการเก็บ หาค่า ครอบครองหรือเคลื่อนที่ของป่าจากสวนป่า ควรมีดังต่อไปนี้

(1) ควรมีกฎหมายบัญญัติให้ชัดเจนว่าของป่าที่ได้จากสวนป่าที่ได้ขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 นั้นไม่เป็น “ของป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

(2) ควรมีระเบียบว่าด้วยการเก็บ หาค่า ครอบครองหรือเคลื่อนที่ของป่าจากสวนป่าเป็นการเฉพาะเพื่อแยกควบคุมของป่าที่ได้จากสวนป่ากับของป่าที่ได้จากป่าตามธรรมชาติให้ชัดเจนในทางปฏิบัติ

¹⁰ ขวลิต โฆษิตนริกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 270 - 275.

1.10 ปัญหาในการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่ได้จากสวนป่า

เนื่องจากมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้มีความว่าการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ซึ่งมีผลให้การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่ได้จากสวนป่าต้องปฏิบัติตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่บัญญัติไว้มีความว่าห้ามมิให้ตั้งโรงงานแปรรูปไม้เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงและในการขออนุญาต และการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่ได้จากสวนป่ายังมีสถานะเป็นการตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งจะต้องขออนุญาตตั้งโรงงานตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ด้วย ซึ่งการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามความในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีความผิดต้องระวางโทษตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 คือจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และการฝ่าฝืนตั้งโรงงานแปรรูปไม้ซึ่งจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 โดยไม่ขออนุญาตตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ต้องระวางโทษตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 คือ จำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งทำให้การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่ได้จากสวนป่าต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดทั้งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

แม้ว่าในการขออนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่ได้จากสวนป่าจะไม่มีปัญหาในข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่มีปัญหาในข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่ได้จากสวนป่าในปัจจุบัน โดยสรุปก็คือเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2503 ห้ามบุคคลตั้งโรงเลื่อยจักรเพิ่มขึ้นยกเว้นหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และในปี พ.ศ. 2541 กรมป่าไม้ได้วางนโยบายเกี่ยวกับการอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรกล (โรงเลื่อยจักร) ไว้ว่าต้องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งก็หมายความว่าบุคคลก็ยังถูกห้ามมิให้ตั้งโรงเลื่อยจักรเพิ่มขึ้น แม้ว่ากรมป่าไม้จะเปิดโอกาสไว้ว่าให้ตั้งโรงงานแปรรูปไม้ประเภทอื่นได้โดยจะอนุญาตให้ตั้งได้เฉพาะโรงงานที่ใช้ไม้จากสวนป่าหรือไม้ที่ปลูกขึ้นทุกชนิดเป็นวัตถุดิบ ทั้งนี้โรงงานแปรรูปไม้ประเภทอื่นได้แก่โรงงานที่ดำเนินการแปรรูปไม้โดยใช้แรงคนตามความในมาตรา 50 (5) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งนอกจากต้องใช้แรงคนในการแปรรูปไม้แล้วยังต้องมิใช่เป็นการแปรรูปเพื่อการค้าจากไม้หวงห้ามอีกด้วย นอกจากนั้น กรมป่าไม้ยังระงับการพิจารณาอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ไว้เป็นการชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการป้องกันรักษาป่าไม้โดยเฉพาะในท้องที่ที่มีการลักลอบตัดไม้ทำลายป่ามาก จากข้อกำหนดดังกล่าวนี้ทำให้มีข้อจำกัดมากในการแปรรูปไม้ที่ได้จากสวนป่า

เพื่อการทำให้แปรรูปไม้ได้ไม่ทันกับความต้องการที่นับวันจะเพิ่มสูงขึ้นทั้งที่โรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรกลเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการส่งเสริมการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเนื่องจากทำให้ไม้ที่ได้จากสวนป่าอยู่ในรูปที่พร้อมจะจำหน่ายและใช้ประโยชน์ได้¹¹

แนวทางในการแก้ไขปัญหา ในการแก้ไขปัญหในการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่ได้จากสวนป่าโดยสรุป คือ ควรมีการพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีที่ออกเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2503 เพื่อเปิดทางอนุญาตให้บุคคลตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรกล (โรงเลื่อยจักร) ที่ใช้ไม้จากสวนป่าหรือไม้ที่ปลูกขึ้นทุกชนิดเป็นวัตถุดิบได้ ทั้งนี้ควรมีการบัญญัติเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นการเฉพาะให้ชัดเจนที่จะแก้ไขปัญหาในการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่ได้จากสวนป่าได้

2. แนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้ในการปลูกสร้างสวนป่าเอกชนอยู่เพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 จากการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนตั้งแต่พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบันพบว่า การปลูกสร้างสวนป่าเอกชนไม่ได้มีการขยายการดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจเพื่อการค้าออกไปอย่างกว้างขวางตามเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาใช้เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ไม่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และบางมาตราขัดกับบทบัญญัติในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ที่สมควรต้องปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 14 มาตรา 19 และ มาตรา 21 ซึ่งมีรายละเอียดและแนวทางแก้ไข ดังนี้

2.1 มาตรา 3

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 3 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 3 วรรคแรก กำหนดว่า “สวนป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 5 เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

มาตรา 3 วรรคสอง กำหนดว่า “ต้นไม้” หมายความว่า ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ และหมายความรวมถึงต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นแต่อาจใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ได้ด้วย

¹¹ บริษัท เซอร์วิสโฟกัส จำกัด. เรื่องเดียวกัน, หน้า 143, 157 – 158.

มาตรา 3 วรรคสาม กำหนดว่า “ไม้” หมายความว่า ดินไม้ และหมายความรวมถึง

(1) ส่วนใด ๆ ของดินไม้ ไม่ว่าจะถูกตัดทอน เลื่อย ใส ผ่า ถาก ขุด อัดหรือกระทำด้วยประการอื่นใดหรือไม่ และ

(2) ไม้แปรรูป สิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดบรรดาที่ทำด้วยดินไม้ หรือส่วนใด ๆ ของดินไม้

เนื่องจากพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 3 วรรคแรก บัญญัติว่า “สวนป่า” หมายความว่าที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 5 เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาดินไม้ที่เป็นไม้หวงห้าม ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ซึ่งหมายความว่าที่ดินนั้นต้องปลูกด้วยดินไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เท่านั้นจึงจะนำมาขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าได้ แต่เนื่องจากการปลูกสร้างสวนป่านั้นผู้ปลูกมุ่งหวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นจึงต้องการที่จะปลูกด้วยต้นไม้ชนิดใดก็ได้ที่เป็นไม้โตเร็วสามารถให้ผลตอบแทนได้ในระยะเวลาอันสั้น เช่น ยูคาลิปตัส ไม้ยางพารา ฯลฯ ซึ่งมีไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มากกว่าต้องการที่จะปลูกด้วยไม้หวงห้ามอันเป็นไม้โตช้า เช่น สัก ยาง ตะเคียน ฯลฯ ที่ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานกว่าจึงจะให้ผลตอบแทนได้ แม้ว่าไม้โตช้าเหล่านั้นจะมีค่าตามราคาซื้อขายสูงเพียงใดก็ตาม การอนุญาตให้ที่ดินที่ปลูกไม้เศรษฐกิจที่ตลาดต้องการขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าได้ตามกฎหมายจะเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยจูงใจให้มีการปลูกสร้างและมีการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทยอย่างกว้างขวางขึ้น

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 3 วรรคสอง กำหนดคำว่า “ดินไม้” หมายความว่า ดินไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้และหมายความรวมถึงดินไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นแต่อาจใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ได้ด้วย” ในกรณีที่กฎหมายยอมให้มีการนำที่ดินที่มีดินไม้ขึ้นอยู่แล้ว โดยไม่ต้องปลูกดินไม้ขึ้นใหม่เลย มาขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าโดยไม่สอดคล้องกับความหมายของการปลูกสวนป่าที่ว่า “การสร้างป่าขึ้นในพื้นที่ที่ในปัจจุบันมีไม้ขึ้นอยู่น้อยหรือไม่มีดินไม้เลย โดยวิธีธรรมชาติหรือโดยวิธีปลูกขึ้นมา”¹² อาจมีการนำไม้จากป่าธรรมชาติมาสวมเป็นไม้จากสวนป่าได้

¹² เท็ด สุปรีชากร. วนศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2521, หน้า 5.

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 3 วรรคสาม (1) และ (2) ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ของป่า” ที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 หมายถึง บรรดาของที่เกิดหรือมีขึ้นในป่าตามธรรมชาติ คือ ก. ไม้ รวมทั้งส่วนต่าง ๆ ของไม้ ถ่านไม้ น้ำมัน ไม้ยาง ไม้ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดจากไม้ ข. พืชต่าง ๆ ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากพืชนั้น ค. รังนก ครั่ง รวงผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง และ มูลค้างคาว ง. หินที่ไม่ใช่แร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และหมายความรวมถึงถ่านไม้ที่บุคคลทำขึ้นด้วย และไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ไม้พิน” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 หมายถึง บรรดาไม้ที่มีลักษณะและคุณภาพเหมาะสมที่จะใช้เป็นเชื้อเพลิงยิ่งกว่าจะใช้ประโยชน์อย่างอื่น เนื่องจากสวนป่าที่แม้จะเป็นป่าที่ปลูกสร้างขึ้นก็มีสภาพและให้ผลผลิตต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้ง “ของป่า” และ “ไม้พิน” ได้เช่นเดียวกับป่าตามธรรมชาติ แต่เนื่องจาก พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 14 บัญญัติว่า “บรรดาไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้” ดังนั้น “ของป่า” และ “ไม้พิน” ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้จากสวนป่าก็ควรที่จะไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นรายได้เสริมให้แก่ผู้ที่ปลูกสร้างสวนป่าซึ่งจะส่งผลให้เป็นการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนได้กว้างขวางยิ่งขึ้น การที่พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับ “ของป่า” และ “ไม้พิน” รวมทั้งการเก็บหา ค้ำ มีไว้ในครอบครองซึ่งของป่าหวงห้าม ตลอดจนปริมาณของของป่าหวงห้ามที่อนุญาตให้มีไว้ในครอบครองได้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าของสวนป่าเกี่ยวกับการขออนุญาตเก็บ หา ค้ำ มีไว้ในครอบครองซึ่งของป่าหวงห้าม ตลอดจนค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าเมื่อสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนที่ปลูกสร้างขึ้นนั้นให้ผลผลิตออกมา

แนวทางแก้ไข การแก้ไขพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

1. มาตรา 3 วรรคแรก ควรตัด คำว่า “ที่เป็น ไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้” ออกจากพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
2. มาตรา 3 วรรคสอง ควรตัดถ้อยคำว่า “ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้ว” ออกเพื่อที่จะได้ตัดปัญหาเรื่องการตรวจสอบว่ามีกรนำไม้จากป่าธรรมชาติมาอ้างเป็นไม้จากสวนป่า
3. มาตรา 3 วรรคสาม(1) และ(2) ไม่ได้หมายความรวมถึงคำว่า “ของป่า” และ “ไม้พิน” ดังนั้น ควรเพิ่ม (3) เป็น “ของป่า” หมายถึงบรรดาของที่เกิดหรือมีขึ้นในป่าตามธรรมชาติ คือ (ก) ไม้รวมทั้งส่วนต่าง ๆ ของไม้ ถ่านไม้ น้ำมัน ไม้ยาง ไม้ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดจากไม้ (ข) พืชต่าง ๆ ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากพืชนั้น (ค) รังนก ครั่ง รวงผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง และ มูลค้างคาว (ง) หินที่ไม่ใช่แร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และหมายความรวมถึงถ่านไม้ที่บุคคลทำขึ้นด้วย และกำหนดนิยามของคำว่า “ไม้พิน” หมายถึง บรรดาไม้ที่มีลักษณะและคุณภาพเหมาะสมที่จะใช้เป็นเชื้อเพลิงยิ่งกว่าจะใช้ประโยชน์อย่างอื่น เพื่อให้ได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับคำว่า “ไม้” ในพระราชบัญญัติสวนป่า

2.2 มาตรา 4

ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 4(4) ความว่า”ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตเสื่อมโทรม”อันเป็นการกล่าวถึงการให้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐเพื่อการปลูกสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน แต่เนื่องจากการครอบครองที่ดินมีความซับซ้อนมากและปัญหาที่เกี่ยวข้องก็เป็นอุปสรรคที่ยุ้งยากที่สุดในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน การพัฒนาการปลูกสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนจำเป็นต้องใช้ที่ดินขนาดใหญ่ และคิดต่อเป็นผืนเดียวกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการใช้ประโยชน์จากไม้ของประชากร การได้ที่ดินมาเพื่อการปลูกสร้างสวนป่าอย่างถาวรจึงเป็นไปได้ยาก

แนวทางแก้ไข การแก้ไขพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 4 มีดังนี้ คือ สร้างระเบียบ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบที่ดินประเภทนี้ให้ชัดเจนก่อนมีการอนุญาตให้ใช้ หรือโดยวิธีให้สัมปทานแก่การปลูกสร้างสวนป่าโครงการขนาดใหญ่ แล้วแบ่งแยกออกเป็นแปลงโดยให้ทำการประมูลเพื่อเช่าปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าหรือเพื่ออุตสาหกรรมโดยเฉพาะ โดยมีมาตรการคุ้มครองหวงห้าม ไม้ ของป่า ของป่าหวงห้ามที่ยังหลงเหลืออยู่ซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยให้เจ้าของสวนป่าผู้ยื่นคำขอใช้ที่ดินประเภทนี้เสียค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาป่าให้เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจตราเป็นครั้งคราวและต้องกำหนดระยะเวลาการครอบครองไว้ให้นานพอที่เอกชนจะสามารถทำไม้ออกขายได้ตามรอบตัดฟัน

2.3 มาตรา 10

ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 10 มีความว่า”ในการทำไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ผู้ทำสวนป่าอาจตัดหรือโค่นไม้ แปรรูปไม้ ค้ำไม้ มีไม้ไว้ในครอบครอง และนำไม้เคลื่อนที่ผ่านด่านป่าไม้ได้ แต่การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้” การบัญญัติกฎหมายในขั้นตอนการส่งเสริมการทำไม้เพื่อการค้าและอุตสาหกรรมให้ไปอยู่ภายใต้กฎหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมการทำไม้จากป่าธรรมชาติย่อมเป็นเหตุให้มีการออกกฎระเบียบที่จะตามมาเพื่อการควบคุมการทำไม้จากป่าปลูกมากกว่าการส่งเสริมอุตสาหกรรมไม้ นั่นคือการทำไม้ออกขอย่อมไม่สัมพันธ์กับกำลังการผลิตของป่าตามนโยบายการทำไม้ของแต่ละท้องที่

แนวทางแก้ไข การแก้ไขพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 10 มีดังนี้คือ ยกเลิกถ้อยคำว่า “การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้” เป็น “และสามารถตั้งโรงงานแปรรูปไม้ได้ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับหน่วยงานภาคการป่าไม้เอกชนของกรมป่าไม้”

2.4 มาตรา 11

ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 11 วรรค 2 ความว่า"...นายทะเบียนอาจกำหนดเงื่อนไขอื่นใดที่ผู้ทำสวนป่าต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดไม้หรือโค่นไม้ การตี ตอก หรือประทับตราที่ไม้ไว้ด้วยก็ได้"อันแปลความหมายได้ว่าถ้านายทะเบียนกำหนดเงื่อนไขแล้วไม่ปฏิบัติตามก็จะเป็นความผิดตามมาตรา 25 คือ"ผู้ใดใช้ตรา ตี ตอกหรือแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า...อันเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนดตามมาตรา 11 วรรค 2 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หกเดือน " นั่นคือถ้าไม่กำหนดก็ไม่ต้องปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ

แนวทางแก้ไข การแก้ไขพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 11 มีดังนี้คือ แก้ไขถ้อยคำที่ว่า "นายทะเบียนอาจกำหนดเงื่อนไขอื่นใดที่ผู้ทำสวนป่าต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดไม้หรือโค่นไม้ การตี ตอก หรือประทับตราที่ไม้ไว้ด้วยก็ได้" เป็น "จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว"

2.5 มาตรา 14

เนื่องจาก พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 14 บัญญัติว่า "บรรดาไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้" ซึ่งเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนายกเว้นให้บรรดาไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 และมาตรา 58 ทวิแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เท่านั้น แต่บทบัญญัตินี้ไม่ครอบคลุมถึงกรณีค่าธรรมเนียมการนำไม้ที่มีไซ้ไม้หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้ามเข้าเขตค่านป่าไม้ ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 วรรคแรกที่บัญญัติว่า "ผู้ใดนำไม้ที่มีไซ้ไม้หวงห้ามเข้าเขตค่านป่าไม้ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่นำไปเพื่อใช้สอยส่วนตัวภายในเขตท้องที่จังหวัดที่ทำไม้นั้น" ซึ่งคำว่า "ไม้ที่มีไซ้ไม้หวงห้าม" มุ่งที่ไม้อันได้จากป่าธรรมชาติเป็นสำคัญ ซึ่งการตัดไม้แม้มีไซ้ไม้หวงห้ามออกจากป่าธรรมชาติเป็นการทำให้ป่าธรรมชาติซึ่งเป็นทรัพยากรสาธารณะหรือสมบัติของส่วนรวมเสียหาย ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจึงเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ที่จะนำไปฟื้นฟูบำรุงป่าธรรมชาติ แต่การตัดไม้ทั้งที่เป็นไม้หวงห้ามหรือมีไซ้ไม้หวงห้ามออกจากสวนป่าเอกชนมิได้ทำให้ป่าธรรมชาติเสียหาย และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 14 ก็มีเจตนายกเว้นให้บรรดาไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เพื่อเป็นการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจให้เป็นไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็วยิ่งขึ้นอยู่แล้ว ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 14 ในทางที่เป็นประโยชน์แก่การจูงใจและส่งเสริมภาคเอกชนให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางและรวดเร็วยิ่งขึ้นไปอีก

การแปรรูปไม้สักและไม้สักไม่ยางและการแปรรูปไม้หวงห้ามชนิดอื่นที่ปลูกในที่ดินที่เป็นที่ดินป่าสงวนต้องเป็นไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จึงไม่สามารถเข้าข้อยกเว้นนี้ ผลคือการแปรรูปต้องขออนุญาตแต่การปรับเข้ากับมาตรา 50(5) และ (2) ปัญหาของถ้อยคำกฎหมายทำให้ไม่ชัดเจนว่าผู้รับโอนไม่มีสิทธิแปรรูปได้ด้วยหรือไม่

แนวทางแก้ไข การแก้ไขพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 21 มีดังนี้คือ ควรให้ตัดถ้อยคำที่ “เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้” ในมาตรา 3

3 แนวทางปรับปรุงกฎหมายสวนป่าให้มีสิ่งจูงใจในการสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

ในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ โดยทั่วไปรัฐทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนในประเทศมอบสิทธิให้แก่ผู้รับสัมปทานนำทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ ไปหาผลประโยชน์เป็นส่วนตัวได้โดยให้ค่าตอบแทนแก่รัฐในรูปของค่าภาคหลวงและผลประโยชน์พิเศษอย่างอื่นตามอัตราและวิธีการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ แต่ในการแสวงหาผลประโยชน์จากสวนป่าเศรษฐกิจที่ภาคเอกชนปลูกสร้างขึ้นแม้ว่าต้นไม้ในสวนป่านั้นอาจจะนับได้ว่าเป็นทรัพยากรอย่างหนึ่งแต่ก็เป็นทรัพยากรที่มีลักษณะเฉพาะของตัวมันเองตรงที่เป็นสิ่งที่ภาคเอกชนปลูกสร้างขึ้นและสามารถปลูกสร้างขึ้นทดแทนได้ใหม่หลังจากที่ได้ทำไม้ออกไปจากสวนป่านั้นแล้ว ฉะนั้น กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมและพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจให้ประสบความสำเร็จจึงควรเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะตัว (sui generis) ดังตัวอย่างในหลายประเทศที่ได้ตรากฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการปลูกป่าขนาดใหญ่เพื่อการอุตสาหกรรมขึ้น อีกทั้งได้ให้ความสำคัญแก่การผลิตผลิตภัณฑ์จากสวนป่าและบริการที่ได้จากเกษตรกรเจ้าของสวนป่า รวมทั้งการพัฒนาป่าไม้โดยการส่งเสริมการปลูกป่ารายย่อยซึ่งปลูกด้วยต้นไม้ท้องถิ่นหลายอย่างที่ได้โตเร็วง่ายแก่การปลูกดูแลและบำรุงรักษา

สำหรับสิ่งจูงใจเพื่อส่งเสริมการปลูกสร้างและพัฒนาสวนป่าให้เป็นไปได้กว้างขวางรวดเร็ว ได้ผลดี ทัวถึง และมีประสิทธิภาพ ที่รัฐควรพิจารณาจัดให้แก่ภาคเอกชนผู้ปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจนั้นมีหลายประการด้วยกัน ทั้งนี้การให้สิ่งจูงใจดังกล่าวต้องเป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันรัฐควรมีมาตรการควบคุมรวมทั้งมีบทลงโทษที่มีผลในทางปฏิบัติในลักษณะที่ให้ประโยชน์เต็มที่แก่ผู้ที่กระทำการโดยสุจริตและให้ความร่วมมือและลงโทษเต็มที่แก่ผู้ที่จงใจละเมิด แต่ในส่วนของ การบัญญัติกฎหมายให้มีสิ่งจูงใจและส่งเสริมการสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเพื่อเป็นการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทยนั้นควรบัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้มีสิ่งจูงใจเพื่อการส่งเสริมพัฒนาและวิจัยการ

ปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนให้เป็นไปอย่างสะดวกกว้างขวางถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดจนให้การปกป้องคุ้มครองสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนให้มีความมั่นคงในระดับเดียวกับการปกป้องคุ้มครองป่าธรรมชาติ โดยอาศัยแนวทางดังต่อไปนี้

3.1 การกำหนดเขตพื้นที่สวนป่าเศรษฐกิจ

เขตพื้นที่สวนป่าเศรษฐกิจในที่นี้หมายถึงพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่ารวมทั้งพื้นที่เพื่อการเศรษฐกิจตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่เพื่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ และพื้นที่โดยประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้กับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ การพิจารณากำหนดเขตพื้นที่สวนป่าเศรษฐกิจควรอาศัยแนวคิดดังต่อไปนี้

(1) แนวคิดเกี่ยวกับระบบการถือครองที่ดิน สิ่งที่เอกชนต้องการมากที่สุดเมื่อลงทุนเพื่อดำเนินธุรกิจสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนก็คือการได้ที่ดินที่เหมาะสมแก่การปลูกสร้างสวนป่า ในเชิงพาณิชย์และการจัดระบบที่ดินที่เหมาะสม เนื่องจากมีสวนป่าจำนวนมากที่ปลูกสร้างในที่ดินอันเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำ ในขณะที่บางสวนปลูกสร้างในที่ดินที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมอื่นอันจะก่อให้เกิดผลิตภาพได้สูงกว่า

(2) แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความมั่นใจว่าเอกชนจะได้รับการส่งเสริมจากรัฐตลอดอายุของสวนป่า รัฐควรสร้างความมั่นใจให้แก่เอกชนผู้ลงทุนเพื่อดำเนินธุรกิจสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนว่าเมื่อมีการลงทุนปลูกสร้างสวนป่าแล้วจะได้รับการส่งเสริมจากรัฐเป็นระยะเวลานานไม่น้อยกว่าอายุครบรอบตัดฟันของสวนป่านั้น เพื่อให้มีเวลาในการปลูกบำรุงดูแลรักษาและเก็บเกี่ยวผลิตผลจากสวนป่านั้น ๆ ให้เป็นไปตามหลักวิชาการอย่างต่อเนื่องซึ่งจะส่งผลถึงคุณภาพของไม้ที่จะได้รับจากสวนป่านั้น ๆ โดยตรง

(3) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้มีขนาดเหมาะสมแก่การปลูกสร้างสวนป่า ที่ดินที่จะจัดสรรหรืออนุญาตให้ปลูกสวนป่าแต่ละแปลงควรมีขนาดที่พอเหมาะ ไม้ใหญ่หรือเล็กเกินไปจนทำให้การปลูกและการดูแลบำรุงรักษาขาดประสิทธิภาพ แต่ควรมีขนาดที่พอแก่การสร้างอาคารบ้านเรือน คอกปศุสัตว์ เรือนเพาะชำและอื่น ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นในการปลูกสร้างและบำรุงดูแลรักษาสวนป่าตลอดจนเพื่อใช้ในการหารายได้ก่อนที่สวนป่านั้น ๆ จะให้ผลด้วย

แนวทางการบัญญัติกฎหมาย ควรมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่สวนป่าเศรษฐกิจ ดังนี้

(1) การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจำแนกเขตพื้นที่สวนป่า ควรมีการนำเอาระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographical Information System: GIS) มาใช้ในการจำแนกเขตพื้นที่สวนป่าด้วย เพื่อให้สามารถจัดลำดับให้มีการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างเหมาะสมตามคุณภาพของที่ดิน ความลาดชันของพื้นที่ สภาพการเป็นป่าธรรมชาติ ประเภทการใช้ที่ดิน และการถือครองที่ดิน เป็นต้น

(2) การบัญญัติประมวลกฎหมายป่าไม้ ควรมีการรวบรวมกฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นประมวลกฎหมายป่าไม้ (Forest Code) โดยจำแนกให้ต่างจากประมวลกฎหมายที่ดินอย่างชัดเจนพร้อมทั้งกำหนดให้มีการพัฒนาที่ดินนั้นควบคู่กันไป รวมทั้งกำหนดว่าส่วนใดที่โดยสภาพตามธรรมชาติแล้วควรเป็นป่าอนุรักษ์ตามหลักวิชาการป่าไม้ ส่วนใดที่ควรนำมาปรับปรุงเป็นป่าเพื่อการเศรษฐกิจ โดยศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและจัดให้มีการรับฟังประชาชาติ (Public hearing) และออกประกาศเป็นกฎกระทรวงเป็นรายพื้นที่ไป

(3) การบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิประโยชน์ของเอกชนผู้ปลูกสร้างสวนป่า เมื่อรัฐได้อนุญาตให้เอกชนเข้าถือครองพื้นที่ใดสำหรับปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจแล้วรัฐต้องรับรองให้แน่ชัดโดยบัญญัติเป็นกฎหมายให้เอกชนนั้นเข้าทำและรับประโยชน์เช่นนั้นได้ต่อไปจนกว่าจะเลิกกิจการโดยจะไม่ยึดคืนกลางคัน

(4) การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิการถือครองไม้และสิทธิการถือครองที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างสวนป่า ในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิการถือครองไม้ (Tree tenure) และสิทธิการถือครองที่ดิน (Land tenure) ที่ใช้ปลูกสร้างสวนป่า มีข้อที่ควรนำมาประกอบการพิจารณา ดังนี้

- 1) สิทธิและระยะเวลาในการครอบครองที่ดิน ต้นไม้ และสิทธิเหนือต้นไม้
- 2) ระเบียบข้อบังคับขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อความมั่นคงแห่งสิทธิระหว่างรัฐและเอกชน รวมทั้งให้มีการบันทึกกิจกรรมที่ต่อเนื่องกับการใช้ที่ดินนั้น
- 3) กลไกของราคาและผลกำไรอันเกิดขึ้นจากต้นไม้ที่ปลูกในที่ดินนั้น
- 4) บทลงโทษผู้ละทิ้งโครงการด้วยการปรับ การจำคุก การยึดสวนป่านั้นคืนเป็นของรัฐและการโอนสิทธิในสวนป่านั้นให้แก่เอกชนรายอื่นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและยื่นความจำนงที่จะดำเนินธุรกิจสวนป่านั้นต่อไป

3.2 การจัดให้มีองค์กรควบคุมดูแลสวนป่าเศรษฐกิจ

เนื่องจากในปัจจุบันเนื้อที่สวนป่าเศรษฐกิจของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นของรัฐ ในจำนวนนี้ดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้รวม 945,238 ไร่ จำแนกเป็นเนื้อที่สวนป่าที่ปลูกโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เอง 443,157 ไร่ กับที่ได้รับโอนมาจากบริษัท จังหวัดท่าไม้ จำกัด อีก 502,081 ไร่¹³ นอกจากนี้เป็นป่าที่ปลูกตามโครงการส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจประมาณ 1.6 ล้านไร่ กับป่าที่ปลูกในพื้นที่ ส.ป.ก. อีก 55 ล้านไร่ ซึ่งเป็นการปลูกตามเงื่อนไข

¹³ คณิต ม่วงนิล. "การปลูกสร้างสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้." 50 ปีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้. กรุงเทพมหานคร: องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้. 2540, หน้า 66.

ที่ว่าผู้ได้เอกสารสิทธิในพื้นที่ ส.ป.ก. ต้องปลูกป่าร้อยละ 20 ของพื้นที่ อย่างไรก็ตาม มีเพียงร้อยละ 25 ของสวนป่าที่ดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เท่านั้นที่ถูกใช้ไปในการผลิต ส่วนอีกร้อยละ 75 ถูกใช้ไปในการอนุรักษ์ แต่เนื่องจากองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ลงทุนปลูกสร้างสวนป่าดังกล่าวไปโดยไม่ได้รับเงินงบประมาณแผ่นดิน และในปัจจุบันองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีรายรับน้อยลงมาก ดังนั้นจึงควรที่รัฐจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน โดยการประมูลขายสวนป่า หรือสิทธิการจัดการสวนป่า เรือนเพาะชำ เครื่องจักร ฯลฯ ซึ่งเป็นของรัฐให้แก่เอกชน รวมทั้งดำเนินการแปรรูป (Privatization) จากองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ให้เป็นบริษัทมหาชนที่รัฐถือหุ้นส่วนใหญ่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ทั้งนี้ การจัดประมูลควรกระทำโดยการกำหนดเขตพื้นที่ป่าออกเป็นกลุ่มตามลักษณะพื้นที่ แยกเป็นประเภทตามชนิดของไม้ และแยกเป็นหน่วยย่อยหน่วยละ 100 ไร่ เพื่อให้สะดวกแก่การจัดการปลูกดูแลและบำรุงรักษา ตลอดจนการจัดให้มีผลผลิตไม้ที่พอแก่การสนองความต้องการอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบซึ่งมีความต้องการไม้แต่ละประเภทในปริมาณที่แตกต่างกัน

แนวทางการบัญญัติกฎหมาย

ควรมีการบัญญัติกฎหมายให้มืองค์กรควบคุมดูแลสวนป่าเศรษฐกิจ ดังนี้

(1) ควรจัดให้มีสภาการป่าไม้ (Forestry Council) โดยการบัญญัติเป็นกฎหมายให้มีสภาการป่าไม้ที่เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางในการส่งเสริมและพัฒนาการป่าไม้และพิจารณาออกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) ควรจัดให้มีคณะกรรมการการป่าไม้ (Forestry Commission) โดยการบัญญัติเป็นกฎหมายให้มีคณะกรรมการการป่าไม้ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินข้อโต้แย้งเบื้องต้นระหว่างเอกชนกับรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการป่าไม้

3.3 การให้สิ่งจูงใจทางการเงิน

การให้สิ่งจูงใจทางการเงินเป็นการนำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการส่งเสริมและพัฒนาการปลูกสร้างสวนป่า ได้แก่ การให้เปล่า การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งเสริมการปลูกสร้างและพัฒนาสวนป่า และการให้เงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำ สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เจ้าของสวนป่าตามจำนวนและภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนดเพื่อสนับสนุนการปลูกสร้าง การบำรุงรักษาและการพัฒนาสวนป่า รวมทั้งการดำเนินกิจการที่ต่อเนื่องและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสวนป่า ตลอดจนเพื่อการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มศักยภาพการผลิตให้สามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้อาจทำได้ในหลายรูปแบบตามความเหมาะสมในแต่ละขั้นตอน เช่น

(1) การสงเคราะห์ทางการเงินแบบให้เปล่า (Grant-in-aid) แก่ผู้ปลูกสร้างสวนป่าใหม่ หรือผู้ปลูกแทนในที่ดินที่เดิมเป็นสวนป่าแต่ได้ตัดฟันทำไม้ออกไปแล้ว

(2) การให้เงินอุดหนุน (Subsidy or bounty) แก่ผู้ที่ทำการวิจัยหรือพัฒนาหรือปรับปรุง สวนป่าหรือกิจการอื่นที่ต่อเนื่อง

(3) การให้เงินรางวัล (Gratuity) แก่ผู้ที่ผลิตไม้ได้คุณภาพและปริมาณภายในเวลาที่ กำหนดและผู้ที่ย้ายหรือพัฒนากิจการสวนป่าหรือกิจการที่ต่อเนื่องกับสวนป่าได้ดีเด่น

(4) การให้ค่าชดเชย (Indemnity) แก่สวนป่าที่เสียหายจากภัยธรรมชาติหรือชดเชยตามคำสั่ง ของรัฐบาล

(5) การให้เงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำ (Long-term and soft loan) แก่กิจการสวนป่า และกิจการที่ต่อเนื่องกับสวนป่า

(6) การช่วยเหลือแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของสวนป่า (Cost-sharing) ในกรณีที่ต้อง จัดการให้เป็นไปตามนโยบายหรือแผนงานของรัฐบาล

แนวทางการบัญญัติกฎหมาย การบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นหลักในการให้สิ่งจูงใจทาง ด้านการเงินควรมีแนวทางในแต่ละกรณี ดังนี้

(1) การให้เปล่า เป็นการให้สิทธิประโยชน์และรายได้แก่ผู้ปลูกสร้างและพัฒนาสวนป่า ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดและโดยไม่เรียกคืน

(2) การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เป็นการให้เงินแก่ผู้ปลูกสร้างและพัฒนาสวนป่า ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการปลูกสร้างสวนป่าและกิจการที่เกี่ยวข้องอันเป็น ประโยชน์และเป็นกรณีที่จำเป็นจะต้องได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษเพื่อลดต้นทุนการผลิตหรือ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศในการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากสวนป่าของบุคคลนั้น ได้

(3) การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งเสริมการปลูกสร้างและพัฒนาสวนป่า เป็นการจัดหา ทุน โดยรัฐด้วยการอุดหนุนเงินทุนหมุนเวียนและหรือเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนการปลูกสร้าง และพัฒนาสวนป่าภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

(4) การให้เงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำ เป็นการจัดหาเงินกู้โดยรัฐเพื่อสนับสนุนการปลูก สร้างการบำรุงรักษาและการพัฒนาสวนป่ารวมทั้งการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ปลูกสร้าง และพัฒนาสวนป่าโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำและผ่อนชำระในระยะยาว

3.4 การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร

การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรแก่ผู้เป็นเจ้าของสวนป่าเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญอย่างหนึ่งในอันที่จะก่อให้เกิดการปลูกสร้างบำรุงรักษาและพัฒนาสวนป่ารวมทั้งการดำเนินกิจกรรมที่ต่อเนื่องอย่างกว้างขวางขึ้น การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรแก่ผู้ปลูกสร้างสวนป่า เช่นการลดหย่อนภาษีเงินได้ การยกเว้นภาษีเงินได้ การยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปลูกสร้างและพัฒนาสวนป่าและกิจกรรมที่ต่อเนื่อง ตลอดจนการยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาออกแก่ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จะเป็นสิ่งจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมปลูกสร้างและพัฒนาสวนป่ามากขึ้น ซึ่งการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรที่ควรพิจารณาได้แก่

- (1) การลดหย่อนภาษีเงินได้และภาษีการค้าเมื่อมีการทำไม้ เก็บของป่าจากสวนป่า
- (2) การยกเว้นภาษีเงินได้และภาษีการค้าในครั้งแรกที่มีการทำไม้ เก็บของป่าจากสวนป่าในช่วงปีที่มีการส่งเสริมซึ่งจะประกาศเป็นรายครั้งไป
- (3) การเพิ่มจำนวนค่าใช้จ่ายที่สามารถนำมาหักเป็นค่าใช้จ่ายเมื่อคำนวณภาษีเงินได้
- (4) การยกเว้นภาษีเครื่องจักรเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปลูกสร้างสวนป่าและกิจการที่ต่อเนื่อง
- (5) การยกเว้นหรือการลดหย่อนภาษีอากรขาออกสำหรับการส่งออกไม้ซุง ไม้แปรรูป ผลิตภัณฑ์ไม้ รวมทั้งของป่าและผลิตภัณฑ์จากของป่าที่ได้จากสวนป่า
- (6) การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเฉพาะอันเกิดจากการขายที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าอันเป็นมรดก
- (7) การยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ใช้เพื่อการปลูกสร้างสวนป่า
- (8) การยกเว้นหรือการลดหย่อนค่าภาษีเฉพาะสำหรับที่ดินที่ขายเพื่อการปลูกสร้างสวนป่า
- (9) ควรปรับปรุงระบบบัญชีควบคุมและวิธีการออกเอกสารกำกับของป่าที่ได้จากสวนป่าให้มีความสะดวกในทางปฏิบัติมากขึ้น
- (10) ให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ได้รับสิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรเมื่อมีการซื้อขายโดยตรงระหว่างเจ้าของสวนป่ากับเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้จากสวนป่าเป็นวัตถุดิบ

แนวทางการบัญญัติกฎหมาย ควรมีการบัญญัติกฎหมายที่ให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรแก่ผู้ปลูกสร้างสวนป่า ดังนี้

- (1) ให้มีการยกเว้นภาษีที่ดินที่ใช้ในการปลูกสร้างสวนป่าหรือลดหย่อนโดยการเก็บในอัตราที่ต่ำมาก
- (2) ในการคิดภาษีเงินได้ให้สามารถนำค่าใช้จ่ายในการปลูกป่ามาหักเป็นค่าใช้จ่ายได้ร้อยละ 75
- (3) ให้มีการลดหย่อนหรือยกเว้นอากรการนำเข้าวัตถุดิบและอากรขาออกโดยพิจารณาตามจำนวนของปริมาณไม้ (stock) ที่มีอยู่ในประเทศ
- (4) กรณีเอกชนผู้ปลูกสร้างสวนป่าตายลง โดยยังมีภาระภาษีใด ๆ ค้างจ่ายอยู่ ให้ผู้รับมรดกสามารถจะขายที่ดินหรือสิทธิในที่ดินสวนป่านั้นหรือไม้ที่ได้จากสวนป่านั้นแต่บางส่วนเฉพาะเพื่อใช้ชำระค่าภาษีที่ยังคงค้างจ่ายอยู่นั้นได้ รวมทั้งขอลดหรือเลื่อนการชำระค่าภาษีที่ยังคงค้างจ่ายนั้นได้หากมีความแน่ใจว่าผู้รับมรดกนั้น ๆ จะดำเนินกิจการสวนป่านั้นต่อไป

3.5 การจัดทำมีการจัดการป่าไม้เศรษฐกิจแบบยั่งยืน

ปัจจุบันกฎหมายป่าไม้ในหลายประเทศได้ให้ความสำคัญแก่การจัดการป่าไม้ในฐานะที่ป่าไม้เป็นทรัพยากรที่ยั่งยืนและใช้ประโยชน์ได้หลายหน้าที่ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่าทั้งในทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐจึงควรมีกฎหมายที่อำนวยความสะดวกในการจัดการใช้ประโยชน์จากไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากสวนป่าต้องได้สมดุลกันกับประโยชน์จากการใช้ป่าเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งการป้องกันหายนะจากภัยธรรมชาติ

ในยุโรป กฎหมายป่าไม้ส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะขยายแนวคิดการจัดการที่ยั่งยืนให้ครอบคลุมหน้าที่ของป่าไม้ซึ่งมีอยู่หลายด้าน ซึ่งรวมทั้งการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพหลายประเทศได้มีการตรากฎหมายใหม่ ๆ ที่บัญญัติหลักการจัดการและภาระผูกพันในการจัดการป่าไม้ให้มีผลคุ้มครองทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ตัวอย่างเช่นประเทศเดนมาร์กได้เพิ่มข้อความลงในมาตรา 15 ของกฎหมายป่าไม้ ค.ศ. 1989 ว่า “... good and multiple use forest management” ซึ่งหมายถึง “... การจัดการป่าไม้ให้ได้ประโยชน์ที่ดีและมากขึ้นหลายเท่า” ส่วนประเทศสวีเดนได้บัญญัติข้อความเกี่ยวกับการส่งเสริมการปลูกต้นไม้ใหญ่และการให้สิ่งตอบแทนในการดูแลต้นไม้ที่มีอยู่แล้วไว้ในมาตรา 10 ของกฎหมายป่าไม้ ค.ศ. 1994 และสำหรับประเทศฟินแลนด์ก็ได้บัญญัติกฎหมายป่าไม้ที่ให้ความคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในป่า รวมทั้งสงวนและให้ความคุ้มครองแก่สิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติในป่าเศรษฐกิจ โดยการจัดการภายใต้กฎหมายนั้น โดยได้บัญญัติอนุญาตให้ตัดไม้ไว้เป็น 2 ประเภท คือ การตัดเพื่อปรับปรุงสวนป่า และ การตัดเพื่อเปิดโอกาสให้ต้นไม้ใหม่เจริญเติบโตขึ้น

เพื่อให้ภาคเอกชนผู้ปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในความมั่นคงและความยั่งยืนในผลประโยชน์ที่จะได้รับจากสวนป่าที่ปลูกสร้างขึ้น รัฐควรช่วยเหลือภาคเอกชนในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น

(1) การให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างถูกต้องและทันเวลา โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารทางการตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศและข้อมูลข่าวสารทางวิชาการวนศาสตร์

(2) การวางแผนการจัดการสวนป่าเพื่อสามารถให้ผลตอบแทนสูงสุดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

(3) การใช้ที่ดินสวนป่า (Land use) ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(4) การคุ้มครองและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในที่ดินสวนป่า

(5) การประเมินและรับรองปริมาณไม้ คุณภาพไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้ ของป่า และผลิตภัณฑ์ของป่าที่ได้จากสวนป่า

(6) การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

(7) การส่งเสริมการจัดตั้งและการดำเนินกิจการ สหกรณ์สวนป่าและเจ้าของสวนป่า

(8) การให้หลักประกันในทางกฎหมายเพื่อความมั่นคงในสิทธิและระยะเวลาในการครอบครองที่ดิน (Security of land tenure) รวมทั้งการครอบครองต้นไม้ (Tree tenure) อันเป็นส่วนควบของสวนป่านั้น ๆ แก่เจ้าของสวนป่า

(9) การให้หลักประกันในด้านราคาไม้ที่ได้จากสวนป่าตามชนิดและคุณภาพของไม้

(10) การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจ

(11) การปรับปรุงนโยบายการเงินของรัฐให้เป็นไปเพื่อการจัดการป่าไม้ยั่งยืน

(12) การจัดให้มีองค์กรส่วนท้องถิ่นคอยตรวจราคากับดูแลเพื่อให้การจัดการสวนป่าเป็นไปในทางที่ดี

(13) จัดให้มีการป้องกันโรคและแมลงตามหลักวิชาการ

(14) จัดให้มีใบรับรองแหล่งกำเนิดไม้และฉลากผลิตภัณฑ์ไม้เพื่อสิ่งแวดล้อมเมื่อมีการส่งออก

(15) ส่งเสริมการใช้พลังงานจากไม้

(16) จัดให้มีการสร้างแนวกันไฟโดยรัฐควรทำแนวกันไฟบริเวณรอยต่อระหว่างป่าธรรมชาติกับสวนป่าเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันความเสียหายจากไฟป่าทั้งที่จะเกิดขึ้นแก่ป่าธรรมชาติและสวนป่าเศรษฐกิจ

แนวทางการบัญญัติกฎหมาย ในการจัดให้มีการจัดการป่าไม้เศรษฐกิจแบบยั่งยืน รัฐควรบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(1) การใช้ประโยชน์ที่ดิน

(2) การแบ่งเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อเป็นเขตควบคุมการทำไม้ออกโดยใช้ระบบวนวัฒนวิธีแบบตัดหมด เขตพื้นที่ป่าถาวร และเขตพื้นที่สำหรับใช้ในการปลูกสร้างสวนป่าขึ้นใหม่ให้คำนึงถึงคุณภาพของดินและความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสำคัญ

(3) การอนุมัติเงินช่วยเหลือแก่ผู้ปลูกสร้างสวนป่ามีเงื่อนไขว่าผู้ที่จะได้รับเงินช่วยเหลือต้องนำเสนอโครงการแผนการจัดการป่าไม้ที่จะขอรับเงินช่วยเหลือก่อน เมื่อโครงการแผนการจัดการป่าไม้นั้นได้รับอนุมัติแล้วจึงจะได้รับเงินช่วยเหลือ

3.6 การจัดให้มีการทำแผนการจัดการป่าไม้

การจัดให้มีการทำแผนการจัดการป่าไม้เป็นสิ่งที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น แผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศ และควรจะได้บรรจุแผนการจัดการป่าไม้ดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย โดยกำหนดให้เอกชนที่เป็นเจ้าของสวนป่ามีภาระในการส่งเสริมการจัดการสวนป่าเพื่อให้ได้ผลผลิตอย่างยั่งยืนและให้ผู้สนับสนุนด้านเงินทุนได้ทราบถึงภาระหน้าที่และกิจกรรมที่เจ้าของสวนป่าต้องดำเนินการในช่วงเวลาต่าง ๆ กัน

แนวทางการบัญญัติกฎหมาย ภายใต้การจัดให้มีการทำแผนการจัดการป่าไม้ ควรกำหนดเป็นกฎหมาย ดังนี้

- (1) ควรใช้กฎหมายจารีตประเพณีเป็นเครื่องมือในการทำแผนการจัดการป่าไม้
- (2) ควรบัญญัติเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำไม้จากสวนป่าเป็นเหตุผลในการปฏิเสธการอนุญาตให้หาผลประโยชน์จากป่าธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์
- (3) ควรบัญญัติให้เอกชนที่เป็นเจ้าของสวนป่าต้องส่งแผนพัฒนาสวนป่าระยะยาวทุกระยะ 5 ปี

3.7 การจัดให้เอกชนมีส่วนร่วมพัฒนาการป่าไม้

แนวคิดในเรื่องนี้ก็คือการจัดให้เอกชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการพัฒนาการป่าไม้ของประเทศโดยการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ของโครงการต่าง ๆ และการจัดหารื้อระหว่างเอกชนที่เป็นเจ้าของสวนป่าในท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ทราบความต้องการของทุกฝ่ายและจัดข้อบกพร่องเพื่อป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดตามมาก่อนที่จะประกาศบริเวณหนึ่งบริเวณใดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

แนวทางการบัญญัติกฎหมาย ภายใต้แนวคิดการจัดให้เอกชนมีส่วนร่วมพัฒนาการป่าไม้ ควรกำหนดเป็นกฎหมายดังนี้

- (1) การให้เอกชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการพัฒนาการป่าไม้
- (2) การที่รัฐให้สิทธิประโยชน์เป็นแรงจูงใจแก่เอกชนผู้ปลูกสร้างสวนป่า

(3) การสนับสนุนให้เอกชนผู้ปลูกสร้างสวนป่ารวมตัวกันเป็นสมาคมผู้ผลิตไม้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแปรรูปเป็นสหกรณ์ผู้ผลิตไม้ในอนาคต

(4) การจัดให้มีสภาการป่าไม้เพื่อหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและกำหนดข้อตกลงร่วมกันในเรื่องเฉพาะ เช่น ปัญหาที่เกี่ยวกับจารีตประเพณีและข้อโต้แย้งต่าง ๆ

(5) การเฝ้าสังเกตและประเมินผลระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับข้อมูลความอุดมสมบูรณ์ของต้นไม้ นอกจากนี้ควรปรับโครงสร้างของกฎหมายให้มีกระบวนการได้สวนสาธารณะและการตัดสินใจของตัวแทนสาธารณชน

3.8 การสนับสนุนสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

แนวคิดเกี่ยวกับการสนับสนุนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนสรุปได้ดังนี้

(1) ควรมีการปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ในทางที่เป็นการลดกฎระเบียบและการควบคุมสวนป่าเอกชนในการวางแผนการจัดการ การปฏิบัติการป่าไม้และการค้าผลิตภัณฑ์ไม้ที่ได้มาตรฐาน

(2) ควรมีการออกแบบสิทธิประโยชน์ที่เอื้อต่อการผลิตไม้ ขณะเดียวกันก็สามารถสงวนรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและการอนุรักษ์ป่าธรรมชาติไว้ได้ด้วย

แนวทางบัญญัติกฎหมาย ภายใต้แนวคิดการสนับสนุนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนนี้ควรมีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการสนับสนุนการสร้างสวนป่าเอกชนในแนวทางดังต่อไปนี้

(1) อนุญาตให้เอกชนเจ้าของสวนป่าตัดไม้ในป่าของตนได้โดยแจ้งเจ้าหน้าที่ก่อน ยกเว้นการตัดสายขยายระยะหรือการตัดเป็นจำนวนเล็กน้อย ดังตัวอย่างในประเทศนอร์เวย์ที่อนุญาตให้เจ้าของสวนป่าตัดฟันไม้ในสวนป่าของตนเองได้ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ และประเทศสวีเดนก็มีกฎหมายที่บัญญัติให้เอกชนเจ้าของสวนป่าต้องแจ้งคณะกรรมการมณฑลก่อนการตัดฟันไม้ ทั้งนี้เพื่อคงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ

(2) จัดให้มีการจ่ายค่าเสียหายให้แก่เจ้าของสวนป่าที่ถูกปฏิเสธการอนุญาตให้ตัดไม้โดยมิได้เกิดจากความผิดของเจ้าของสวนป่านั้น

(3) จัดให้มีการใช้เงินคืนแก่เจ้าของสวนป่าที่ได้ทรงจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการปลูกสร้างสวนป่าที่ได้ดำเนินการไปภายใต้กรอบของกฎหมาย

(4) กำหนดให้เอกชนผู้ปลูกสร้างสวนป่าต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์ผู้ปลูกสร้างสวนป่า

(5) อนุญาตให้เอกชนที่เลิกทำสวนป่าสามารถขายที่ดินหรือสิทธิในที่ดินให้แก่สหกรณ์ผู้ปลูกสร้างสวนป่าได้

(6) ให้เอกชนที่ปลูกสร้างสวนป่าเป็นเนื้อที่เกิน 10 ไร่ขึ้นไปต้องทำแผนการจัดการป่าไม้ และถ้าเอกชนรายใดสามารถดำเนินการตามแผนการจัดการป่าไม้นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนป่าไม้

(7) ให้เอกชนเจ้าของสวนป่าที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากได้ดำเนินการจัดการสวนป่า เพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพตามคำสั่งของรัฐได้รับเงินชดใช้แบบจ่ายขาดและให้เปล่า

3.9 การให้ความช่วยเหลือโดยการจัดตั้งกองทุนของรัฐ

ในหลายประเทศมีกฎหมายบัญญัติให้มีกองทุนของรัฐที่จ่ายค่าเสียหายให้แก่เอกชนเจ้าของสวนป่าที่ถูกจำกัดสิทธิหรือได้รับความเสียหายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ตัวอย่าง เช่น ประเทศฟินแลนด์มีกฎหมายว่าด้วยการเงินเพื่อการจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน โดยรัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่เอกชนเจ้าของสวนป่าหากการดำเนินงานตามแผนการจัดการป่าไม้ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ แต่ทั้งนี้จะไม่ให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อการใช้นี้ส่วนตัวของเอกชน และอัตราการช่วยเหลือทางการเงินในแต่ละท้องที่จะแตกต่างกันออกไป ส่วนการให้เงินอุดหนุนแบบให้เปล่าจะให้ก็ต่อเมื่อแน่ใจว่าได้มีการปลูกไม้เศรษฐกิจตามชนิดที่กำหนดไว้แล้ว นอกจากนี้จะไม่ใช้เงินกองทุนป่าไม้ไปเพื่อการบำรุงป่า และควรจะอนุมัติเงินกู้ให้ทันทีที่มีการดำเนินงานใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกสร้างสวนป่าในเชิงพาณิชย์

แนวทางบัญญัติกฎหมาย ภายใต้แนวคิดการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยรัฐควรมีกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษแก่รัฐที่จะดำเนินงานใน 3 ลักษณะต่อไปนี้

- (1) การปลูกไม้ในพื้นที่ที่ไม่มีไม้ดั้งเดิมขึ้นอยู่หรือพื้นที่ที่ไม่มีการปลูกสร้างสวนป่าซึ่งเป็นพื้นที่ที่ต้องใช้ประโยชน์จากป่าธรรมชาติในอัตราสูง
- (2) การได้รับข้อมูลข่าวสารและความร่วมมือจากเอกชนเจ้าของสวนป่า
- (3) การประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการปลูกสร้างสวนป่าและการทำไม้ รวมทั้งการประเมินและการแสดงข้อมูลความหลากหลายทางชีวภาพ

3.10 การจัดให้มีผลสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายกับนโยบาย

เนื่องจากนโยบายของรัฐเป็นหลักการและแนวทางในการดำเนินงานบริหารในทางปฏิบัติของแต่ละกิจกรรมให้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐ นโยบายของรัฐซึ่งในที่สุดก็จะกลายเป็นกฎหมายนั้นต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่คนในสังคมทุกกลุ่มอย่างรอบคอบ หากการใช้บังคับกฎหมายอย่างหนึ่งมีการขัดแย้งกับนโยบายอีกอย่างหนึ่งของรัฐเองเจ้าหน้าที่ต้องทบทวนกฎหมายนั้นเพื่อลดความขัดแย้ง¹⁴ ดังนั้นในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐให้สัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องพิจารณาดำเนินการให้กฎหมายมีความสอดคล้องกับนโยบายคือต้องจัดให้มีกฎหมายรองรับนโยบายนั้น ๆ ในทิศทางที่เป็นการเอื้อหรือสนับสนุนให้การปฏิบัตินั้นสัมฤทธิ์ผลได้

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2537, หน้า 380.

แนวทางบัญญัติกฎหมาย ภายใต้แนวคิดการจัดให้มีการสอดคล้องกันระหว่างกฎหมาย กับนโยบาย ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) พิจารณานโยบายนั้น ๆ มีกฎหมายใดรองรับให้ดำเนินการได้หรือไม่อย่างไร หากไม่มีกฎหมายรองรับก็จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมารองรับให้สอดคล้องกันกับนโยบายนั้น

(2) ในกรณีที่นโยบายใดมีกฎหมายรองรับอยู่แล้วก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ากฎหมายนั้นมีส่วนใดที่จะเป็นอุปสรรคหรือเป็นเหตุให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้นเกิดความล่าช้าหรือไม่ประสบความสำเร็จก็จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว

3.11 การจัดให้มีการป้องกันภัยจากไฟฟ้า

เนื่องจากไฟฟ้าเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อสวนป่าและป่าตามธรรมชาติ จึงสมควรที่รัฐ จะได้ดำเนินการให้สวนป่าทุกแห่งได้ทำประกันภัยจากไฟฟ้าเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่เจ้าของ สวนป่าจะได้รับจากภัยอันเกิดจากไฟฟ้า ดังเช่นในต่างประเทศหลายประเทศที่นอกจากจะจัดให้มีการป้องกันภัยจากไฟฟ้าแล้วยังจัดให้สวนป่าต้องทำประกันภัยจากไฟฟ้าด้วย ตัวอย่างเช่นประเทศ นอร์เวย์มีกฎหมายที่บัญญัติให้เจ้าของสวนป่าทุกรายต้องทำประกันภัยจากไฟฟ้าให้แก่สวนป่าของ ตนทั้งนี้โดยเสียเบี้ยประกันในอัตราค่าและบริษัทประกันภัยต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากไฟฟ้าตามอัตราและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

แนวทางการบัญญัติกฎหมาย ภายใต้แนวคิดการจัดให้มีการป้องกันภัยจากไฟฟ้า ควร บัญญัติกฎหมายให้มีการดำเนินการป้องกันภัยจากไฟฟ้างดต่อไปนี้

(1) ให้หน่วยงานของรัฐในส่วนภูมิภาคแต่ละแห่งออกประกาศแจ้งเตือนช่วงเวลาวิกฤติ ที่ง่ายแก่การเกิดไฟฟ้าประจำปีในเขตนั้น ๆ ให้เป็นที่ทราบโดยทั่วกัน และในช่วงเวลาดังกล่าวห้าม ทำกิจกรรมใด ๆ ที่อาจจะเป็นสาเหตุให้เกิดไฟฟ้าหรือทำให้ไฟฟาลูกกลมด้วย

(2) ให้เอกชนเจ้าของสวนป่าทำประกันภัยจากไฟฟ้า โดยรัฐกำหนดเบี้ยประกันในอัตราค่า

(3) ให้เอกชนเจ้าของสวนป่าในเขตพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นป่าอันตรายซึ่งเป็นพื้นที่ล่อแหลมและเสี่ยงต่อการเกิดไฟฟ้าต้องออกประกาศแจ้งเตือนภัยจากไฟฟ้าและเตรียมการดับไฟฟ้าให้ พร้อมและพอเพียงตามมาตรฐานการดับไฟฟ้า

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ป่าไม้ นับเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ย่อมสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ อย่างประเมินค่าไม่ได้ ทั้งในด้านเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และแหล่งเศรษฐกิจที่ให้ทั้งผลผลิตไม้และของป่า นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและรักษาความสมดุลทางธรรมชาติได้เป็นอย่างดี รวมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลเพื่อการศึกษา ค้นคว้าวิจัยทางด้านพืชและสัตว์ และเป็นแหล่งนันทนาการอีกด้วย ทำให้การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรและที่ดินของป่าไม้ประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันมุ่งคำนึงถึงการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างความเจริญรุ่งเรืองเป็นสิ่งสำคัญ

สำหรับประเทศไทย การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นับได้ว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะยังเป็นปัญหาเรื้อรังมาตั้งแต่ในอดีต แม้ว่ารัฐบาลทุกรัฐบาลจะได้พยายามแก้ปัญหาดังกล่าวแต่ก็ไม่สามารถแก้ได้ทั้งหมด เพราะเป็นปัญหาที่สะสมมานาน และเกี่ยวพันทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับปัญหาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมืองและความมั่นคงของชาติ ปัญหาที่สำคัญของการป่าไม้มี 3 ประการ คือ (1) การตัดไม้ทำลายป่าและการบุกรุกครอบครองที่ดินป่าไม้ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างต่อเนื่อง (2) ความต้องการไม้เพื่อการใช้สอยและเพื่อการอุตสาหกรรม ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างพอเพียงและต่อเนื่อง และ (3) ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้เป็นไปอย่างรุนแรงและกว้างขวาง

เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการบุกรุกทำลายป่าประกอบกับการที่มีความต้องการใช้ไม้เพิ่มมากขึ้นทำให้ทรัพยากรป่าไม้ลดลง เกิดผลกระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การขาดแคลนไม้ใช้สอยและไม้ที่เป็นวัตถุดิบในการอุตสาหกรรมทำให้ต้องสั่งนำเข้าไม้จากต่างประเทศ รัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ในฐานะเป็นทรัพยากรที่สามารถปลูกขึ้นมาทดแทนใหม่ได้อีกทั้งเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญที่สามารถจะสร้างรายได้

ให้แก่เกษตรกรทั่วไปและเอกชนผู้ปลูกป่าไม้ได้จึงได้ให้ความสำคัญแก่การปลูกสร้างสวนป่าโดยได้กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งการดำเนินงานปลูกป่าจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกันอย่างดีทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน

ผลจากการศึกษา ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาคั้งนี้ แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ (1) แนวความคิด นโยบาย และกฎหมายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของไทย (2) การพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ (3) การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสวนป่าและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของไทย และ(4) แนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันให้มีสิ่งจูงใจในการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน สรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 แนวความคิด นโยบาย และกฎหมายในการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนของไทย

ป่าไม้ของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นป่าธรรมชาติ ส่วนป่าที่ปลูกขึ้นมาใหม่นั้นมีจำนวนน้อยโดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าที่เอกชนเป็นเจ้าของยังมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับป่าของเอกชนของต่างประเทศ และส่วนใหญ่เป็นป่าเศรษฐกิจ

แนวคิดเรื่องป่าเศรษฐกิจของไทยนั้นมีมานานแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นทางการ จนกระทั่งมีเหตุการณ์ที่สำคัญ ๆ เกิดขึ้น เช่น

1. สถานการณ์ โลกร้อนขึ้น สืบเนื่องมาจากภาวะการเรือนกระจกทำให้มีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) หนาแน่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั่วโลก ความจำเป็นในการเพิ่มพื้นที่ป่าจากการถูกทำลายให้กลับคืนมาจึงเกิดขึ้น สำหรับประเทศไทยได้ดำเนินการปลูกป่าเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นแหล่งดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ รวมทั้งมีมาตรการในการป้องกันและรณรงค์ต่อต้านการซื้อขายไม้หรือผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ได้จากธรรมชาติ

2. ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ลดลงเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างต่อเนื่อง เพราะในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา ส่งผลให้ขาดแคลนไม้ใช้สอยในประเทศและเพื่อการอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก จากอดีตที่เคยเป็นผู้ส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ต้องกลับเป็นประเทศนำเข้าไม้ท่อน ไม้แปรรูป ผลิตภัณฑ์ไม้ เยื่อและกระดาษจากต่างประเทศ ทั้งปริมาณและมูลค่าที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แนวคิดเรื่องป่าเอกชนจึงเป็นความหวังใหม่ของประเทศไทยที่จะให้เอกชนได้มีส่วนร่วมในการสร้างเสริมสภาพป่าไม้ให้ประเทศได้บรรลุเป้าหมายเร็วยิ่งขึ้น โดยมีแนวคิดที่จะให้มีการปลูกสร้างสวนป่าไม้โตเร็วและเมื่อสภาพดินที่ถูกทำลายไปได้รับการปรับตัวพอที่จะปลูกไม้ที่ดีที่มีค่าทางเศรษฐกิจได้ ก็ควรปลูกไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจแทรกลงไป เพื่อนำไปจำหน่ายในราคาที่สูงขึ้นในเวลาข้างหน้า

การปลูกสร้างสวนป่าเพื่อเศรษฐกิจนั้นเป็นการปลูกป่าเพื่อหวังผลตอบแทนเป็นตัวเงินหรือเป็นการสร้างวัตถุดิบเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจอุตสาหกรรมซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์โดยตรงของป่าเพื่อเศรษฐกิจ และหากป่านั้นได้กำหนดให้มีรอบการตัดฟันที่เหมาะสมก็จะทำให้ผู้ประกอบการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอย่างสูงสุด กรณีที่มีการจัดการสวนป่าที่เหมาะสมก็จะมีไม้ที่ตัดออกมาใช้ประโยชน์ทุกปีและมีผลผลิตที่ค่อนข้างคงที่สม่ำเสมอซึ่งก็เท่ากับว่าเป็นการจัดการสวนป่าให้เกิดความยั่งยืนซึ่งสวนป่าในขณะที่ยังมิได้ทำไม้ออกก็จะมิมีบทบาทในด้านการช่วยอนุรักษ์ดิน น้ำ และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ได้อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งแม้ว่าจะจะไม่สมบูรณ์แบบอย่างป่าธรรมชาติที่มีพื้นที่กว้างใหญ่กว่าและมีอายุยาวนานกว่าก็ตามแต่ก็ย่อมดีกว่าการปล่อยให้บริเวณป่านั้นเป็นแต่เพียงที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือปราศจากสิ่งปกคลุม

ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างสวนป่าเศรษฐกิจดังกล่าว ได้ดำเนินการส่งเสริม ดังนี้

1. มีนโยบาย มาตรการ และดำเนินการที่สำคัญ ๆ เช่น กำหนดให้มีนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 มีการยกเลิกสัมปทานทำไม้ทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2532 เป็นต้น นอกจากนั้น ยังมีนโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และเร่งรัดส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน เพื่อทดแทนไม้จากป่าธรรมชาติ

2.. ตราพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ขึ้นมาบังคับใช้เพื่อรองรับการส่งเสริมป่าเศรษฐกิจโดยเฉพาะ

3. นำระบบวนเกษตรหรือ Agro-forestry มาใช้แก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า เพราะระบบวนเกษตรเป็นระบบที่สามารถดัดแปลงให้เข้ากับความต้องการของราษฎรและเข้ากับท้องถิ่นได้เพราะระบบนี้สามารถใช้กับการปลูกสวนป่า การปลูกพืชควบในระหว่างช่องว่างของต้นไม้ที่ปลูก มีการเลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลาในสวนป่า และอื่น ๆ ควบคู่ไปกับการจัดระบบให้ราษฎรอยู่กับที่ไม่เคลื่อนย้ายเร่ร่อนต่อไป

ประเด็นที่ 2 การพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศ

ป่าเศรษฐกิจในต่างประเทศส่วนใหญ่เอกชนเป็นเจ้าของที่ดินปลูกป่าขึ้นมาเป็นป่าเศรษฐกิจเพื่อผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ในเชิงการค้า

แนวคิดและนโยบายในการจัดการป่าไม้ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมป่าไม้ของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฟินแลนด์ สวีเดน ญี่ปุ่น และประเทศมาเลเซีย สรุปได้ดังนี้

ด้านแนวคิด แนวคิดเกี่ยวกับป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศสรุปได้ดังนี้

1. ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการทำไร่เลื่อนลอยมาสู่หลักการของการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างถาวรและเพื่อผลผลิตแบบยั่งยืน
2. ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการที่ต่างคนต่างทำมาเป็นแนวคิดเป็นการเอาใจใส่ป่าไม้ทั้งระบบ ป่าไม้และที่ดินป่าไม้จะต้องรองรับการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์และให้ผลผลิตที่คุ้มค่ากับสมรรถนะในการให้ผลผลิตของที่ดินป่าไม้ และจะต้องได้รับการรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพและความหลากหลายทางพันธุกรรม
3. องค์ประกอบของผลิตภัณฑ์ไม้จะต้องมีศักยภาพที่จะสนองความต้องการที่หลากหลายของมนุษย์ในอนาคตได้
4. ป่าจะต้องมีความปลอดภัย และประชากรที่อาศัยอยู่ในป่าจะต้องมีความเข้มแข็ง เพราะป่าไม้มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ คุณค่าทางด้านสุนทรียภาพ และคุณค่าทางด้านสังคมที่จะต้องได้รับการปกป้องเอาไว้

ด้านนโยบาย นโยบายเกี่ยวกับป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศสรุปได้ดังนี้

1. ส่วนใหญ่สนับสนุนให้ภาคเอกชนทำป่าเศรษฐกิจมากกว่าภาครัฐ
2. การจัดการป่าไม้เพื่อให้มีผลผลิตเพียงพอโดยให้เกิดความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานอย่างยั่งยืน
3. สนับสนุนเจ้าของป่าไม้เศรษฐกิจภาคเอกชนให้ดำเนินการจัดการป่าไม้ในรูปของสมาคมและสหกรณ์
4. มีการกำหนดแนวทางและทิศทางเบื้องต้นให้แก่เจ้าของป่าไม้เอกชนเพื่อให้มีการจัดการที่เหมาะสม
5. มีนโยบายช่วยเหลือด้านการเงินแก่เจ้าของสวนป่า
6. มีนโยบายช่วยเหลือด้านการยกเว้นและลดหย่อนภาษีแก่เจ้าของสวนป่า

ด้านกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวกับป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในต่างประเทศสรุปได้ดังนี้

1. ส่วนใหญ่ได้พยายามออกกฎหมายมาควบคุมการทำสวนป่าของเอกชนอย่างเคร่งครัด แต่ในการดำเนินธุรกิจของเอกชน กฎหมายได้ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เอกชนได้ใช้ไม้ในสวนป่าที่ปลูกขึ้นได้สะดวกมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการทำป่าไม้เศรษฐกิจของแต่ละประเทศ
2. วัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายเกี่ยวกับป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการป่าไม้ให้มีความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ ระบบนิเวศน์ และสังคม ตลอดจนการใช้ประโยชน์ในทิศทางที่ตอบสนองความต้องการของมนุษย์อย่างยั่งยืนทั้งในปัจจุบันและอนาคต

3. ในบางประเทศจะมีกฎหมายกำหนดหน้าที่ของรัฐให้กำหนดแผนหลักเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และหน้าที่ของป่าไม้ตามความต้องการหลักในด้านผลผลิตจากป่าไม้ในระยะยาวด้วย

ประเด็นที่ 3 การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสวนป่าและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายสวนป่าและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ คือ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเท่าที่มีอยู่ไม่พอเพียงที่จะเอื้ออำนวยให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าไม้โดยการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจอย่างพอเพียงกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ทำให้นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

1. นับตั้งแต่มีการสนับสนุนให้การจัดการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนขึ้นในประเทศไทย ได้ใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสวนป่าภาคเศรษฐกิจภาคเอกชน ถึง 4 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พบว่า ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะกฎหมายทั้ง 4 ฉบับเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการป่าไม้ที่มีอยู่ในธรรมชาติ จึงเป็นสาเหตุให้การปลูกสร้างสวนป่าไม่อยู่ในความสนใจของเอกชนที่จะเข้าไปลงทุน ต่อมารัฐบาลได้แก้ไขปัญหานี้โดยการตราพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ขึ้นมาบังคับใช้อีกฉบับหนึ่ง

2. การตราพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ขึ้นมาบังคับใช้ เป็นผลให้ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจสวนป่าเศรษฐกิจของเอกชนผ่อนคลายเป็นไปบ้างแต่ปัญหายังไม่หมดไป เพราะในพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มีอยู่หลายมาตราที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับกล่าวข้างต้น เช่น

(1) มาตรา 3 วรรค 1 จะไปตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 6 และ 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ทำให้เกิดปัญหาการขึ้นทะเบียนที่ดินที่ปลูกด้วยไม้ที่มีไม้หวงห้าม

(2) มาตรา 4(2) ตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 4 และมาตรา 41 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ส่วนมาตรา 4(3) ตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมาตรา 4(4) จะไปตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทำให้เกิดปัญหาการจำกัดสิทธิในการปลูกสร้างสวนป่า ปัญหาการทำสวนป่าเศรษฐกิจที่ไม่ได้ปลูกไม้หวงห้ามในเขตที่ดินป่าสงวนอันเป็นการสร้างความมั่นคงในสิทธิครอบครองที่ดินสวนป่าและไม้ในสวนป่าแก่เจ้าของสวนป่า

(3) มาตรา 10 ตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ทำให้เกิดปัญหาในการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่ได้จากสวนป่า

3. การที่ไม่ได้บัญญัติความบางประการที่ควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นเหตุให้มีปัญหาความไม่สะดวกแก่ผู้ที่จะดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าในเรื่องต่อไปนี้ คือ

(1) เรื่องการจัดหาพันธุ์ไม้หวงห้ามที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16(2) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

(2) เรื่องการเพาะชำกล้าไม้หวงห้ามที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 4(2) และ (5) มาตรา 7 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(3) เรื่องการนำกล้าไม้หวงห้ามเคลื่อนที่เพื่อใช้ในการปลูกสร้างสวนป่าที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

(4) เรื่องการเก็บ หาค่า ครอบครองหรือเคลื่อนที่ของป่าจากสวนป่าที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 4(7) มาตรา 29 วรรคแรก และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

จะเห็นได้ว่า กฎหมายสวนป่ากำหนดไว้อย่างหนึ่งแต่การนำไปใช้กลับต้องไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายป่าไม้อีกหลายฉบับ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนและควรมีแนวทางส่งเสริมทางกฎหมายที่จะทำให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจมากขึ้นเพื่อความยั่งยืนของการป่าไม้ของประเทศในอนาคต โดยต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ให้บทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์จากการทำไม้ที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่าให้เพียงพอกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 14 มาตรา 9 และมาตรา 21 เป็นต้น ดังรายละเอียดได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 และควรเพิ่มเติมสาระสำคัญในกฎหมายสวนป่าให้มีสิ่งจูงใจในการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการสนับสนุนของภาครัฐต่อไป

ประเด็นที่ 4. แนวทางการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันให้มีสิ่งจูงใจในการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

ในความเป็นจริงการปลูกสร้างสวนป่านั้นจะต้องใช้เวลานาน ซึ่งในระหว่างที่สวนป่านั้นยังไม่ให้ผล อาจเกิดภัยธรรมชาติรบกวน เช่น ไฟไหม้ ความผันแปรของดินฟ้าอากาศ แมลงศัตรูพืช และแมลงศัตรูไม้ระบาด เป็นต้น ดังนั้น จะต้องมีการกำหนดสิ่งจูงใจให้เอกชนมีการสร้างสวนป่า

โดยไม่เป็นการเสียเปล่า เพราะรัฐบาลไม่ต้องลงทุนในการปลูกสร้างสวนป่า ราษฎรมีงานทำ มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นมารองรับผลผลิตจากสวนป่า และผลพลอยได้ที่สำคัญคือการรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ควรมีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมให้มีสิ่งจูงใจในการปลูกสร้างสวนป่าเพิ่มขึ้น ในประเด็นที่สำคัญ ๆ เช่น การกำหนดเขตพื้นที่สวนป่าเศรษฐกิจ การจัดให้มีองค์กรควบคุมดูแลสวนป่าเศรษฐกิจ การให้สิ่งจูงใจทางการเงิน การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร การจัดให้มีการจัดการป่าไม้เศรษฐกิจแบบยั่งยืน การจัดให้มีการทำแผนการจัดการป่าไม้ การจัดให้เอกชนมีส่วนร่วมพัฒนาการป่าไม้ การสนับสนุนสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน การให้ความช่วยเหลือโดยการจัดตั้งกองทุนโดยรัฐ การจัดให้มีการสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายกับนโยบาย และการจัดให้มีการป้องกันภัยจากไฟป่า เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเนื้อหากฎหมาย

การปรับปรุงเนื้อหากฎหมายสวนป่าเศรษฐกิจควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อการทำสวนป่าเศรษฐกิจทั้งระบบ โดยให้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์และให้ผลผลิตที่คุ้มค่ากับความสามารถในการให้ผลผลิตของที่ดินป่าไม้ รวมทั้งรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรมและทางชีวภาพไว้ด้วย ทั้งนี้โดยมีแนวทางปรับปรุงเนื้อหากฎหมายสวนป่าเศรษฐกิจ ดังนี้

2.1.1 ด้านการพัฒนาการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

เนื่องจากพื้นที่กับชนิดและพันธุ์ไม้เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ควรพิจารณาเป็นอันดับแรกในการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน ฉะนั้น รัฐควรมีกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนใน 2 ประเด็นข้างต้นด้วย กล่าวคือ

(1) รัฐควรจำแนกพื้นที่ดินทั่วประเทศ แล้วตราเป็นกฎหมายระบุให้ชัดเจนว่าบริเวณใดใช้เป็นพื้นที่สำหรับการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนได้เพียงอย่างเดียว บริเวณใดสามารถใช้ปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนหรือทำการเกษตรกรรมได้ และบริเวณใดห้ามปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเนื่องมาจากพื้นที่บริเวณนั้นเหมาะสมที่จะใช้ในการเกษตรกรรมโดยให้ผลตอบแทนสูงกว่า ซึ่งนอกจากจะเป็นการง่ายแก่การที่ทางราชการจะเข้าไปส่งเสริมสนับสนุนรวมทั้งการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว ยังเป็นการสะดวกแก่การพิจารณาจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้จากสวนป่าเศรษฐกิจเหล่านั้นเป็นวัตถุดิบด้วย

(2) รัฐควรออกกฎหมายเกี่ยวกับการขยายพันธุ์ไม้สำหรับการปลูกสร้างสวนป่าเป็นการเฉพาะขึ้น โดยระบุชนิดและพันธุ์ไม้ที่ควบคุมสำหรับใช้ในการปลูกสร้างสวนป่า

กำหนดส่วนที่ใช้ในการขยายพันธุ์ กำหนดแหล่งผลิตและคุณสมบัติของผู้ผลิต มาตรฐานคุณภาพของส่วนที่ใช้ขยายพันธุ์ การตรวจสอบและรับรองคุณภาพส่วนที่ใช้ขยายพันธุ์ มีการขึ้นทะเบียนผู้ผลิต ผู้ซื้อ จำนวน ชนิด พันธุ์ และวันจำหน่ายส่วนขยายพันธุ์ไม้นั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ได้สวนป่าเศรษฐกิจที่สามารถผลิตไม้คุณภาพสูง ตลอดจนสามารถติดตามตรวจสอบได้ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น เช่น เป็นไม้ที่ได้จากป่าธรรมชาติหรือจากสวนป่า หรือได้จากสวนป่าใด เป็นต้น

2.1.2 ด้านการพัฒนาการทำไม้จากสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

เนื่องจากการทำไม้เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน การพัฒนาการทำไม้ในทางปฏิบัติที่เป็นไปตามหลักวิชาการป่าไม้ควบคู่ไปกับการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นอย่างพอเพียงมารองรับย่อมทำให้ได้ไม้ที่มีคุณภาพเป็นที่ต้องการของตลาด สามารถจำหน่ายได้ในราคาสูง ซึ่งจะส่งผลดีทางเศรษฐกิจแก่ผู้ดำเนินการสวนป่าภาคเอกชนตามที่มุ่งหวังไว้ แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนาการทำไม้จากสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนอย่างน้อยควรประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้

(1) การจัดทำแผนการทำไม้

แผนการทำไม้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการสวนป่า แผนการทำไม้ที่ดีสามารถใช้เป็นแนวทางในการทำไม้ออกจากสวนป่าให้ได้ทั้งคุณภาพและปริมาณ ประหยัดแรงงานและค่าใช้จ่าย ตลอดจนสามารถวิเคราะห์และวางแผนแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นได้ล่วงหน้าด้วย ดังนั้นรัฐควรกำหนดแนวทางแผนการทำไม้สำหรับให้ผู้ดำเนินการสวนป่าจัดทำแผนการทำไม้เป็นลายลักษณ์อักษรเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบพื้นที่สวนป่านั้นพิจารณาวิเคราะห์และให้ความเห็นในทางที่จะเป็นการปรับปรุงและสนับสนุนให้แผนการทำไม้นั้นสมบูรณ์และได้ผลในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น โดยในแผนการทำไม้ดังกล่าวควรประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้

- 1) กำหนดการปฏิบัติงานปลูกสร้างและกำหนดการทำไม้
- 2) อุปกรณ์การทำไม้
- 3) ประมาณการจำนวนต้นไม้ที่จะทำออก แบ่งตามชนิดและอายุไม้
- 4) จำนวนแรงงานที่ต้องใช้ตามกำหนดการทำไม้
- 5) ระบบการขนส่ง
- 6) ประมาณการค่าใช้จ่ายตามกำหนดการทำไม้
- 7) สวัสดิการที่จัดให้แก่แรงงานที่ใช้ในการทำไม้

(2) การจัดทำถนนป่าไม้

เนื่องจากถนนป่าไม้เป็นสิ่งสำคัญในการนำไม้ออกจากสวนป่าแต่ในขณะเดียวกัน การทำถนนก็อาจจะก่อให้เกิดการพังทลายของดิน การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้นรัฐจึงควรออกแบบถนนป่าไม้มาตรฐานรวมทั้งสิ่งก่อสร้างประกอบถนน เช่น สะพาน ทางระบายน้ำ และวิธีการบำรุงรักษาถนนที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยให้ผู้ดำเนินการสวนป่านำไปใช้ ทั้งนี้ก่อนที่จะมีการก่อสร้างถนนป่าไม้ควรกำหนดให้ผู้ดำเนินการสวนป่ากำหนดเส้นทางเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบพื้นที่สวนป่านั้นพิจารณาวิเคราะห์และให้ความเห็นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและให้คำแนะนำในทางที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้นก่อน

(3) การตัดไม้

เพื่อช่วยให้สวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนตัดไม้ได้คุณภาพดีเป็นที่ต้องการของตลาด รัฐควรกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบพื้นที่สวนป่านั้นดำเนินการตรวจสอบสวนป่าเศรษฐกิจตามแผนการทำไม้ของแต่ละสวน กำหนดคั่นที่ควรตัดในแต่ละรอบของการตัดฟัน และให้คำแนะนำทางวิชาการป่าไม้ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการปลูกแทน

(4) การชักลากไม้

เพื่อประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ลดอุบัติเหตุในการชักลาก ลดการทำลายต้นไม้ข้างเคียง และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นการถนอมคุณภาพของไม้ รัฐควรกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้เกิดความปลอดภัยทั้งแก่ผู้ปฏิบัติงาน สิ่งแวดล้อม และคุณภาพของไม้ให้ผู้ดำเนินการสวนป่าถือปฏิบัติโดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบพื้นที่สวนป่านั้นเข้าไปให้คำแนะนำเป็นระยะ ๆ ตามความจำเป็น

(5) การสร้างความปลอดภัยของลานปฏิบัติการ

ลานปฏิบัติการเป็นแหล่งรวมและส่งมอบไม้ที่ชักลากออกมาจากสวนป่าเพื่อการขนส่งไปสู่ปลายทาง รัฐควรกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานที่จำเป็นของลานปฏิบัติการเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ปฏิบัติงานมากที่สุดรวมทั้งสามารถจะประหยัดค่าใช้จ่ายของผู้ดำเนินการสวนป่าได้มากที่สุดด้วย

(6) การขนส่ง

การขนส่งไม้จากสวนป่าไปสู่ปลายทางเป็นส่วนหนึ่งที่เกิดค่าใช้จ่ายแก่ผู้ดำเนินการสวนป่าและบางครั้งก็ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ถนนในเส้นทางที่ขนส่งไม้ผ่านไป ดังนั้น รัฐควรสนับสนุนโดย

1) ในกรณีที่สามารถขนส่งทางน้ำได้ก็ควรดำเนินการทางด้านกฎหมายให้สามารถก่อสร้างทางน้ำเชื่อมระหว่างสวนป่านั้น ๆ กับทางน้ำสายหลักได้ตามความจำเป็น

2) ในกรณีขนส่งโดยทางรถไฟ ควรดำเนินการทางด้านกฎหมายให้สามารถลดหย่อนค่าใช้จ่ายได้ต่ำกว่าอัตราค่าขนส่งสินค้าปกติ

3) ในกรณีขนส่งทางถนน ควรดำเนินการทางด้านกฎหมายไม่ให้มีการบรรทุกน้ำหนักเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัด

(7) การประเมินผลการทำไม้

การประเมินผลการทำไม้หลังการเสร็จสิ้นการทำไม้แล้วในแต่ละรอบของการตัดฟันว่าเป็นไปตามแผนการทำไม้ที่กำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งในด้านความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและสาธารณูปโภค อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นแก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบพื้นที่สวนป่านั้นเป็นผู้ประเมิน เพื่อวิเคราะห์และแนะนำให้ผู้ดำเนินกิจการสวนป่านำไปแก้ไขเพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้นในการทำไม้รอบต่อไป

(8) การปฏิบัติต่อคนงานสวนป่า

คนงานสวนป่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินกิจการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว สามารถประหยัดหรือเพิ่มค่าใช้จ่าย ลดหรือก่ออุบัติเหตุ ดังนั้น รัฐจึงควรกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบพื้นที่สวนป่านั้นเข้าไปดูแลให้ได้รับสวัสดิการตามที่กำหนดไว้ในแผนการทำไม้ นอกจากนี้ยังควรดำเนินการต่อไปนี้

1) จัดให้ได้รับความคุ้มครอง ค่าแรงงาน และการรักษาพยาบาลไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

2) จัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ เกิดความปลอดภัยทั้งแก่ตัวเอง เพื่อนร่วมงานและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการปฏิบัติในกรณีเกิดอุบัติเหตุ

3) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคนงานเพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยและให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องเป็นระยะ ๆ

2.1.3 ด้านการพัฒนาการค้าไม้จากสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

เพื่อช่วยให้การค้าไม้จากสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนไม่ก่อให้เกิดความเสียหายเปรียบแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกในการค้าไม้ รัฐควรกำหนดให้มีข้อกำหนดและหน่วยงานที่ควบคุมในส่วนต่อไปนี้

(1) การจัดทำสัญญาระหว่างผู้ดำเนินการสวนป่ากับคู่สัญญาซึ่งอาจจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบ โรงงานแปรรูปไม้ ผู้ค้าไม้ ผู้ประกอบการส่งออก ฯลฯ ให้มีข้อสัญญาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(2) การออกใบรับรองแหล่งกำเนิดไม้

(3) การรับรองผลิตภัณฑ์ไม้
 (4) การออกฉลากกำกับผลิตภัณฑ์ไม้
 (5) การรับรองคุณภาพในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการประกอบการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้ตั้งแต่การผลิต การตลาด การเงิน การบริการ ตลอดจนการบริหารจัดการตามอนุกรมมาตรฐาน 9000

(6) การรับรองระบบการจัดการของโรงงานผลิตภัณฑ์ไม้ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมตามอนุกรมมาตรฐาน 14000

(7) การรับรองกระบวนการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมครบวงจรตั้งแต่การเตรียมพื้นที่ปลูก การเพาะกล้าไม้ การทำไม้ การแปรรูปไม้ และการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้ในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นไปตามข้อกำหนดของ Forest Stewardship Council ทั้งนี้เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศในกระบวนการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้ของประเทศไทย ซึ่งเป็นการรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทยไม่ให้ถูกกีดกันทางการค้า รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการส่งออกผลิตภัณฑ์ไม้ด้วย

2.1.4 ด้านการพัฒนาการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้ที่ใช้ไม้จากสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเป็นวัตถุดิบ

รัฐควรเจรจากับต่างประเทศที่เป็นคู่ค้าเพื่อขยายตลาดผลิตภัณฑ์ไม้และดำเนินการด้านกฎหมายให้อำนวยประโยชน์ในสิ่งต่อไปนี้

(1) การปรับปรุงระเบียบการแปรรูปไม้และการนำเคลื่อนที่ซึ่งวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ไม้ภายในประเทศเพื่อให้สามารถประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายและให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

(2) การส่งเสริมและพัฒนา รูปแบบของผลิตภัณฑ์ไม้ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งในและต่างประเทศ

(3) การนำเข้าไม้ที่ใช้สำหรับเป็นวัตถุดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้

(4) การจัดตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่ใช้ไม้จากสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเป็นวัตถุดิบ

(5) การจดสิทธิบัตรผลิตภัณฑ์ไม้ การจดทะเบียนการค้า การจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า และการจดทะเบียนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.1.5 ด้านการออกระเบียบเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินกิจการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

(1) ประเภทของระเบียบตามเนื้อหา (Functional Law)

ควรออกระเบียบให้ครอบคลุมสิ่งที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้

- 1) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการป้องกันและลดมลภาวะ
- 2) การนำทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่
- 3) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบท
- 4) การครอบครองที่ดิน
- 5) การใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า
- 6) การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะไม้ชนิดและพันธุ์ที่หายากหรือใกล้สูญพันธุ์

ยากหรือใกล้สูญพันธุ์

- 7) การเสริมสร้างและพัฒนาสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนให้ได้ผลผลิตอย่างยั่งยืน โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

(2) ประเภทของระเบียบตามแบบพิธี (Nominal Law)

ควรออกระเบียบที่เป็นมาตรฐานสำหรับสิ่งต่อไปนี้

1) ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการป่าไม้ของเอกชนเจ้าของสวนป่าเพื่อให้ได้ผลผลิตอย่างยั่งยืนในทุกขั้นตอนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มการปลูกสร้างสวนป่าจนถึงการจำหน่ายผลผลิตจากสวนป่านั้น

2) การฟื้นฟูสภาพป่าภายหลังการตัดฟันไม้ทั้งวิธีการ กำหนดเวลา และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จำเป็น

3) การใช้ไม้จากสวนป่าเป็นเชื้อเพลิง เพื่อการก่อสร้าง เพื่อการใช้สอยในท้องถิ่นและเพื่อเป็นวัตถุดิบในการอุตสาหกรรม รวมทั้งการเก็บหาค่ามิ้วครอบครองและแลกเปลี่ยนซึ่งของป่าที่ได้จากสวนป่า

4) กิจกรรมที่ห้ามปฏิบัติและที่ต้องปฏิบัติเพื่อเป็นการป้องกันภัยพิบัติจากธรรมชาติ เช่น การชะล้างหน้าดิน การกัดเซาะของน้ำ การพังทลายของดิน การคุ้มครองป้องกันต้นน้ำ และการใช้สวนป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจนอกเหนือจากการผลิตและจำหน่ายไม้ เช่น เพื่อการจัดเป็นแหล่งนันทนาการ แหล่งศึกษาธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นต้น

2.1.6 ด้านการส่งเสริมอื่น ๆ ที่ส่งผลดีแก่สวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชน

รัฐควรดำเนินการด้านกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่ผู้ดำเนินกิจการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนในสิ่งต่อไปนี้

(1) การลดภาษีนำเข้าเครื่องจักร เทคโนโลยีและวัตถุดิบประเภทที่จำเป็นต้องนำเข้าเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้เพื่อการส่งออก เช่น สี สารเคลือบ สารเคมี

(2) การลดหย่อนภาษีเงินได้และภาษีการค้าไม้ที่ได้จากสวนป่า

(3) การยกเว้นค่าภาษีและค่าธรรมเนียมทุกชนิดที่เกี่ยวกับที่ดินที่ใช้ในการปลูกสร้างสวนป่า

2.2 ข้อเสนอแนะทั่วไป

จากการศึกษาแนวคิด นโยบาย และกฎหมายที่บังคับใช้ในการปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชนปัญหากฎหมายสวนป่าและปัญหากฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันให้มีสิ่งจูงใจในการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนแล้ว รัฐควรจัดให้มีการช่วยเหลืออื่น ๆ ดังนี้

2.2.1 การให้ความช่วยเหลือการปลูกสวนป่าด้านสาธารณูปโภค

ในการปลูกสร้างสวนป่าย่อมก่อให้เกิดชุมชนน้อยใหญ่ตามขนาดของสวนป่าเหล่านั้นตามมา เป็นผลให้มีความต้องการด้านสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ โรงเรียน สถานีอนามัย โรงพยาบาล ฯลฯ ตามมาด้วย ซึ่งหากรัฐได้ให้ความช่วยเหลือสวนป่าในด้านสาธารณูปโภคเหล่านี้ก็ย่อมทำให้เจ้าของสวนป่าและผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชนเหล่านั้นได้รับความสะดวกในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งจะเป็แรงจูงใจที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้มีการปลูกสร้างและพัฒนาสวนป่าเพิ่มขึ้น

2.2.2 การส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบให้มีมากประเภทขึ้น

อุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบ โดยเฉพาะไม้ที่ได้จากสวนป่าเศรษฐกิจซึ่งรวมทั้งไม้ที่มีขนาดเล็ก เศษไม้ ปลายไม้ และรวมทั้งของป่าที่ได้จากสวนป่านั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้การปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนขยายตัวและพัฒนาไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็วเนื่องจากเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญของกิจการสวนป่า ดังนั้นรัฐจึงควรมีการส่งเสริมทั้งการปลูกสร้างสวนป่าและการอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบไปพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้เพื่อให้ไม้และของป่าจากสวนป่ามีตลาดรองรับที่มั่นคง ในขณะเดียวกันอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้และของป่าเป็นวัตถุดิบก็จะต้องมีความมั่นคงในเรื่องแหล่งวัตถุดิบสำหรับการอุตสาหกรรมนั้น ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีการส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบให้มีมากประเภทขึ้นเพื่อเป็นการเพิ่มอุปสงค์ให้ใกล้เคียงหรือเท่ากับอุปทานของไม้ขนาดเล็ก เศษไม้ ปลายไม้ และรวมทั้งของป่าที่ได้จากสวนป่า สำหรับแนวทางในการส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบให้มีมากประเภทขึ้นอาจทำได้หลายทางดังต่อไปนี้

(1) การทำไม้จากสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนควรใช้ระบบตัดหมดซึ่งจะทำให้ได้ทั้งไม้รวมทั้งเศษไม้ปลายไม้มาใช้มากขึ้นและลดค่าใช้จ่ายในการทำไม้ลงด้วย

(2) การปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่ล้าสมัยไม่สะดวกต่อการปฏิบัติ

- (3) การพัฒนาและสนับสนุนการใช้ไม้ชนิดที่ได้จากสวนป่าแต่ยังไม่เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย
- (4) การส่งเสริมการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ต่อเนื่องกับกิจการป่าไม้
- (5) การปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่ไม่อนุญาตให้มีการขยายเครื่องจักรในโรงงาน
- (6) การส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมอบไม้และอาบน้ำยาไม้ให้กว้างขวางขึ้น
- (7) การส่งเสริมงานวิจัยเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ไม้
- (8) การกำหนดมาตรฐาน ขนาด คุณภาพ ไม้ที่ส่งจำหน่ายในท้องตลาด

2.2.3 การจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนโดยเฉพาะ

เนื่องจากการดำเนินงานสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนเป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปซึ่งในอนาคตจะต้องมีการกิจและความสำคัญยิ่งขึ้นเป็นลำดับ และการดำเนินงานดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ความรู้ความชำนาญเฉพาะทางทั้งในทางความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมป่าไม้ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาวิชาการ การส่งเสริมและการฝึกอบรม การศึกษาทางด้านนิเวศวิทยา การจัดทำแผนงานและการควบคุมสวนป่าเอกชนเพื่อการจัดการที่ดี ดังนั้น จึงควรจัดให้มีหน่วยงานในลักษณะขององค์การมหาชนทำหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะแยกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ของรัฐ

2.2.4 การส่งเสริมกิจการสหกรณ์สวนป่าภาคเอกชน

สหกรณ์สวนป่าภาคเอกชนควรเป็นองค์กรที่เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาและการดูแลสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนและทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งการพัฒนาสังคมชนบท ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้มีสหกรณ์สวนป่าเอกชนขึ้นและพัฒนาให้มีความเข้มแข็ง มีคุณภาพในการบริหารจัดการที่โปร่งใส สามารถพึ่งตนเองได้และเป็นอิสระ เป็นศูนย์กลางการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีแก่สมาชิก สร้างอำนาจต่อรองทางการตลาดให้แก่สมาชิก รวมทั้งส่งเสริมความรู้ในการผลิตเพื่อให้สมาชิกมีรายได้และอาชีพที่มั่นคง นอกจากนี้ยังสามารถเป็นแหล่งช่วยเหลือสมาชิกทั้งในด้านเงินทุนและเครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์ รวมถึงยานพาหนะ ปศุสัตว์ และเครื่องจักรกลที่ใช้ในการดำเนินกิจการสวนป่า

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสหกรณ์สวนป่าภาคเอกชนยังขาดโครงสร้างทางการค้าที่จะอำนวยความสะดวกให้สหกรณ์สามารถมีบทบาทอย่างสำคัญในด้านต่าง ๆ คือ (1) การดำเนินงานทางด้านการตลาดให้แก่สมาชิก เช่น การประมูลขายไม้ซุงและผลิตภัณฑ์ไม้อื่น ๆ ซึ่งจะทำให้ได้ราคาดีกว่าที่

สมาชิกจะขายกันเองอันทำให้ขาดอำนาจการต่อรอง (2) การรักษาระดับราคาและการควบคุมปริมาณไม้ซุงโดยควบคุมการจำหน่าย (3) การให้บริการธุรกิจการเงินแก่สมาชิก และ (4) การให้ข่าวสารข้อมูลทางการค้าแก่สมาชิก ดังนั้น นอกจากบทบาทสำคัญข้างต้นแล้วสหกรณ์สวนป่าภาคเอกชนควรได้รับการปรับปรุงให้สามารถมีบทบาทอย่างสำคัญในกิจการต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) ให้คำแนะนำในการจัดการ เทคโนโลยีและแผนปฏิบัติการแก่สมาชิก
- (2) เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารในวงการป่าไม้
- (3) จัดหาแรงงานเพื่อรับจ้างปลูกสร้างสวนป่าให้แก่สมาชิก
- (4) พัฒนาเทคโนโลยี การทำไม้ออกจากสวนป่าด้วยเครื่องจักร
- (5) ปรับปรุงถนนป่าไม้ให้เชื่อมโยงกัน
- (6) ดำเนินการขายไม้ซุงของสมาชิกในตลาดการประมุลไม้ซุง
- (7) เลื่อยและแปรรูปไม้ท่อนเพื่อการก่อสร้าง
- (8) จัดให้มีอุตสาหกรรมต่อเนื่องเพื่อใช้เศษไม้ปลายไม้ให้เป็นประโยชน์

DRPU

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. **บทบาทของกระทรวงอุตสาหกรรมในการส่งเสริมอุตสาหกรรมป่าไม้**. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, 2542
- กองแผนงาน กรมป่าไม้. **แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย: บทคัดย่อสำหรับผู้บริหาร**. กรุงเทพมหานคร: กองแผนงาน กรมป่าไม้, 2536
- กองแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้. **สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2545**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เพ็ญฟ้าพรินติ้ง จำกัด, 2546
- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. **รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 – 2 (ธันวาคม 2530 – กันยายน 2534)**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534
- คณิต ม่วงนิล. **“การปลูกสร้างสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้” 50 ปีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้**. กรุงเทพมหานคร: องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้. 2540
- ฉันทพศ รุ่งเรือง. **ป่าไม้และการป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่น**. กรุงเทพมหานคร: สมาคม FAO ญี่ปุ่น, 2544
- เทิด สุปรีชากร. **วนศาสตร์เบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2521
- ธงชัย จารุพัฒน์. **การใช้ภาพจากดาวเทียม LANDSAT ติดตามสภาพความเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการป่าไม้ กรมป่าไม้, 2540
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ แก้วคำ ไกรสรพงษ์. **การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2544
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2537

- สำนักงานพัฒนาสวนไม้เศรษฐกิจแบบยั่งยืน. การจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อพัฒนาสวนไม้เศรษฐกิจแบบยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพัฒนาสวนไม้เศรษฐกิจแบบยั่งยืน คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545
- สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้. รายงานการประเมินผลโครงการส่งเสริมปลูกไม้เศรษฐกิจ ปี 2537-2543. กรุงเทพมหานคร: สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้, 2545
- สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้. วนเกษตร: กลยุทธ์เพื่อลดความเสี่ยงต่อการปลูกป่าเอกชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้, 2545
- สุภัทรา ถิกสถิตย์ และ คณะ. การสัมมนาระดมความคิดทิศทางและกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาศักยภาพไม้โตเร็วอนุกรมประสงค์แบบครบวงจรในประเทศไทย. ระเบียบ: สถาบันอันดามัน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกระบี่, 2544 เอกสารอัดสำเนา
- อำนาจ คอวนิช. หน่วยที่ 9 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535
- _____. “การพัฒนาป่าไม้ของต่างประเทศ” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการส่งเสริมการป่าไม้ หน่วยที่ 8 – 15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535
- _____. “การส่งเสริมการป่าไม้ของต่างประเทศ” ใน ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาป่าไม้. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2535

วารสาร

- ชาติรี ทวีแก้ว. “การป่าไม้ประเทศฟินแลนด์ vs ประเทศไทย: การจัดการป่าไม้ที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดผลผลิตแบบยั่งยืน” อนุสารไม้อัดบางนา. ปีที่ 24, เล่ม 132. มกราคม – กุมภาพันธ์ 2538
- ประเสริฐ ประจิตร. “หลักการและบรรทัดฐานของ FSC: Forest Stewardship Council Principles and Criteria” วารสารสักทอง. เมษายน-มิถุนายน 2542
- ศุภวิทย์ มังกรศักดิ์สิทธิ์. “เส้นทางเดินของอุตสาหกรรมไม้ (ตอนที่ 1)” วารสารสักทอง. ตุลาคม - ธันวาคม 2540
- อำนาจ คอวนิช. “นโยบายและผลการดำเนินงานตามโครงการปลูกสร้างสวนป่าในประเทศไทย” วารสารสักทอง. ตุลาคม – ธันวาคม 2527

_____ .“แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสวนป่า” วารสารสักทอง. ปีที่ 9, ฉบับที่ 4. ตุลาคม – ธันวาคม 2527

_____ .“แนวคิดทั่วไปในการปลูกสร้างสวนป่า” วารสารสักทอง. มกราคม - มีนาคม 2538

_____ .“การวิจัยและพัฒนาการปลูกสร้างสวนป่า” วารสารสักทอง. มกราคม – มีนาคม 2538

เอกสารอื่น ๆ

บริษัท เซอร์วิสเซ็ฟแก๊ส จำกัด. บทบาทของกระทรวงอุตสาหกรรมในการส่งเสริมอุตสาหกรรมป่าไม้.

กรุงเทพมหานคร: เอกสารอัดสำเนา. มปป.

สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). ป่าเศรษฐกิจ: จริงหรือฝัน. เอกสารอัดสำเนาประกอบการสัมมนา เรื่อง ป่าเศรษฐกิจ: จริงหรือฝัน ณ โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพมหานคร. 23 กุมภาพันธ์ 2532 หน้า 18.

วิทยานิพนธ์

จิริรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืนในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544

ชวลิต โหมยิต นิธิกุล. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้า” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542

กฎหมาย

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484. ตราไว้ ณ วันที่ 14 ตุลาคม 2484. ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พุทธศักราช 2485

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 80, 3 ตุลาคม 2504

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38, 28 เมษายน 2507

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 15, 28
กุมภาพันธ์ 2535

พระราชบัญญัติสงวนป่า พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 20, 13 มีนาคม 2535

หนังสือราชการ

กรมป่าไม้. หนังสือที่ กษ 0710.05/8226 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2538 เรื่อง หารือทางปฏิบัติตามพระราช
บัญญัติสงวนป่า พ.ศ. 2535

กรมป่าไม้. หนังสือที่ กษ 0710.05/9652 ลงวันที่ 4 เมษายน 2539 เรื่อง การนำไม้จากสวนป่า
เข้าโรงงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หนังสือที่ นร 0601/167 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2538 เรื่อง หารือ
ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจยึดเหง้าสัก

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0203/19654 ลงวันที่ 14 กันยายน 2535
เรื่อง การปรับปรุงภารกิจและโครงสร้างของกรมป่าไม้และร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วน
ราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.

ภาษาอังกฤษ

Books

Ekelund, Hans. and Carl-Gustaf. **Dalhin. Development of the Swedish Forests and Forest
Policy during the last 100 Years.** Stockholm: (Jonkoping:Tryckeri AB Smaland, 1998.

Evans, Julian. **Plantation Forestry in the Tropics.** Oxford: Clarendon, 1992

FAO Forestry Department. **Forestry Policies in Europe.** Rome: FAO Forestry Department,
1988.

Gauvin, Jacques. "Forestry Cooperatives in Canada." In **International Forum on Forestry Cooperatives October 1992**, Tokyo Agenda & Reports (Tokyo: National Federation of Owners' Cooperative Associations) 1992. pp.15-20.

Grayson, A.J. **Private Forestry Policy in Western Europe**. Farnham England: CAB International 1992.

Handa, Ryoichi. "Timber Economy and Forest Policy after the World War II". **Forest Policy in Japan**. 1988. pp. 22 – 35.

Japan Forest Technical Association. **Forestry in Japan** (n.p.: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries). 1981

Rosenbaum, Kenneth L. "North America" in **Trends in Forestry Law in America and Asia**. FAO Legislative Study No 66. Rome: FAO pp. 70 – 71.

Website

Daowei Zhang **Market, Policy Incentive, and Development of Forest Plantation Resources in the United States. A report for FAO Asia-Pacific Commission. September 17, 2002.**

www.sfws.auburn.edu/zhang/Bookchapter/Plantation%20study.pdf, October 15, 2004.

Lonnstedt, L. "Financial consequences of the Swedish forest policy." **Unasytva** No 175, Vol. 44-1993/4. pp. 6 -

7. www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/v1500E00.htm, October 15, 2004.

National Forest Policy for a Sustainable Economy. www.cep.ca/policies/policy_916_e.pdf, August 15, 2004.

Forestry Law 1991. www.japanlaw.info/, September 5, 2004.

Loi Forestiere 1994. www.foresters.org/Sweden.htm-16k. October 28, 2004.

Malaysian Timber Industry Board Act 1973. www.mtib.gov.my , September 2, 2004.

National Forest Policy. <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-72098-4447/unrestricted/chp6.PDF>, November 12, 2004.

National Forest Policy. <http://www.kttk.gov.my>, November 10, 2004.

- 16 USC Sec. 2104 (01/06/03). Title 16 – Conservation Chapter 41 – Cooperative Forestry Assistance. Sec. 2104. **Forest health protection.** Pub. L. 95-313, Sec. 8, formerly Sec. 5, July 1, 1978, 92 Stat. 368; renumbered Sec. 8 and amended Pub. L. 101-624, title XII, Sec. 1215(1), 1218, Nov. 28, 1990, 104 Stat. 3525, 3531. www.law.cornell.edu/, October 29, 2004.
- 43 USC Sec. 1181b (01/22/02) Title 43 – Public Lands Chapter 28 – Miscellaneous provisions relating to public lands/Subchapter V Oregon and California railroad and Coos Bay Wagon. Sec. 1181b **Cooperative agreements with other agencies or private owners for coordinated administration.** Aug. 28, 1937, ch 876, title I, Sec. 2, 50 Stat. 874. www.law.cornell.edu/, October 29, 2004.
- 43 USC Chapter 28 – Miscellaneous provisions relating to public lands (01/22/02) Chapter 28 – Miscellaneous provisions relating to public lands/Subchapter I – **Patents for private land claims**/Subchapter IV – Timber culture/1181. Repeal of laws. Subchapter V – Oregon and California Railroad and Coos Bay Wagon Road Grant Lands. www.law.cornell.edu/, October 29, 2004.
- 16 USC Sec. 2101 (01/06/03) Title 16 – Conservation/Chapter 41 – Cooperative Forestry Assistance/ Sec. 2101. **Findings, purpose, and policy.** Pub. L. 95-313, Sec. 2, July 1, 1978, 92 Stat. 365; Pub. L. 101-513, title VI, Sec. 611(b)(1), (2), Nov. 5, 1990, 104 Stat. 2072, renumbered Sec. 611(b)(1), (2), Pub. L. 102-574, Sec. 2(a)(1), Oct. 29, 1992, 106 Stat. 4593; Pub. L. 101-624, title XII, Sec. 1212, Nov. 28, 1990, 104 Stat. 3521. www.law.cornell.edu/, October 29, 2004.
- R.S.Q., Chapter C-78.1. **An Act to Promote Forest Credit by Private Institutions. Division I.** www.canlii.org/, October 2, 2004.
- The Forest Act 1996.** www.mmm.fi/english/forestry/act/act fores.doc. May 5, 2004.
- The Forest Act 1996, Section 1.** www.mmm.fi/english/forestry/act/act fores.doc, May 5, 2004.

Draft

ภาคผนวก



พระราชบัญญัติ
สวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕
เป็นปีที่ ๔๗ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยสวนป่า

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำ และยินยอมของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"สวนป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๕ เพื่อทำการปลูก
และบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

"ต้นไม้" หมายความว่า ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้
และหมายความรวมถึงต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นแต่อาจใช้ประโยชน์จาก
เนื้อไม้ได้ด้วย

"ไม้" หมายความว่า ต้นไม้ และหมายความรวมถึง

(๑) ส่วนใดๆ ของต้นไม้ ไม่ว่าจะถูกตัด ทอน เลื่อย ไล ฝ่า ถาก ขุด อัด หรือกระทำด้วยประการอื่นใดหรือไม้ และ

(๒) ไม้แปรรูป สิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดบรรดาที่ทำด้วยต้นไม้หรือส่วนใดๆ ของต้นไม้

"ตรา" หมายความรวมถึงเครื่องหมายหรือวัตถุใดๆ ที่ประดิษฐ์ขึ้นเพื่อตี ตอก หรือประทับที่ไม้

"หนังสือรับรองการแจ้ง" หมายความรวมถึงสำเนาหรือภาพถ่ายของหนังสือรับรองการแจ้งที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับรองถูกต้อง

"ผู้ทำสวนป่า" หมายความว่า ผู้ได้รับหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า และหมายความรวมถึงผู้ยื่นคำขอรับโอนทะเบียนสวนป่าด้วย

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"นายทะเบียน" หมายความว่า อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายสำหรับจังหวัดอื่น

"อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมป่าไม้

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใด ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว

(๓) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่าหรือเช่าซื้อ

(๔) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม

(๕) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

มาตรา ๕ ผู้มีกรรมสิทธิ์ ลิขสิทธิ์ครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๔ ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นทำสวนป่าเพื่อการค้า ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และเมื่อได้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้ยื่นคำขออาจดำเนินการไปก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะสั่งรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา ๖

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าและที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินตามมาตรา ๔ (๑) ผู้ยื่นคำขอต้องมีหลักฐานการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินดังกล่าว พร้อมทั้งหนังสือยินยอมของผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ที่แสดงว่าอนุญาตให้ทำสวนป่าได้

มาตรา ๖ ให้นายทะเบียนพิจารณาและแจ้งการสั่งรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอตามมาตรา ๕ หรือได้รับรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา ๗ แล้วแต่กรณี

การสั่งรับขึ้นทะเบียนและการออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ยื่นคำขอมิสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งดังกล่าว คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สิ้นสุด

มาตรา ๗ ก่อนรับขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าตามมาตรา ๖ หากที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินตามมาตรา ๔ (๔) ให้นายทะเบียนสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบและทำรายงานเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง สภาพที่ดิน ชนิด ขนาด ปริมาณ และจำนวนของไม้ ตลอดจนรายละเอียดของที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า และในกรณีที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือไม้ที่การทำไม้ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดแจ้งในรายงานดังกล่าวให้แจ้งชัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้รายงานผลการตรวจสอบต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

เมื่อได้รับรายงานผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนสั่งให้ผู้ยื่นคำขอเก็บหาของป่าแล้ววางป่า ตัด โค่น เก็บบริบ ลุมเผา ทำลาย หรือสงวนไว้ซึ่งไม้หรือของป่าดังกล่าว โดยผู้ยื่นคำขอเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

ไม้และของป่าที่ได้มาตามวรรคสอง ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์ในการเก็บหาข้อมูลทางวิชาการป่าไม้ การเก็บสถิติของการเจริญเติบโตของไม้ การประเมินผลการทำสวนป่า ตลอดจนเพื่อติดตามผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในสวนป่าเพื่อตรวจสอบหรือให้คำแนะนำได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้นักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง และให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๙ ผู้ทำสวนป่าต้องจัดให้มีตราเพื่อแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า และจะนำตราออกใช้ได้เมื่อนำขึ้นทะเบียนแล้ว

ตราที่ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับตี ตอก หรือประทับที่ไม้ซึ่งผู้ทำสวนป่าจะตัดหรือโค่นต้องเป็นตราที่มีการรับรองจากนายทะเบียนโดยมีเครื่องหมายที่นายทะเบียนทำกำกับไว้ด้วย

การยื่นคำขอขึ้นทะเบียน การล้งรับขึ้นทะเบียน การออกหนังสือรับรอง การขึ้นทะเบียนและการรับรองตรา ตลอดจนวิธีตี ตอก หรือประทับหรือแสดงตรา ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา ๑๐ ในการทำไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ผู้ทำสวนป่าอาจตัดหรือโค่นไม้ แปรรูปไม้ คำไม้ มีไม้ไว้ในครองครอง และนำไม้เคลื่อนที่ผ่านด่านป่าไม้ได้ แต่การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

มาตรา ๑๑ ก่อนการตัดหรือโค่นไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ให้ผู้ทำสวนป่าแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อออกหนังสือรับรองการแจ้ง และเมื่อแจ้งแล้วให้ผู้ทำสวนป่าดำเนินการตัดหรือโค่นไม้ดังกล่าวได้

การแจ้งและการออกหนังสือรับรองการแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ในการนี้ นายทะเบียนอาจกำหนดเงื่อนไขอื่นใดที่ผู้ทำสวนป่าต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดหรือโค่นไม้ การตี ตอก หรือประทับตราที่ไม่ไว้ด้วยก็ได้

มาตรา ๑๒ ในการตัดหรือโค่นไม้ ผู้ทำสวนป่าต้องเก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้งไว้ที่สวนป่าเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตลอดเวลาที่ทำการตัดหรือโค่นไม้

มาตรา ๑๓ ไม้ที่จะนำเคลื่อนที่ออกจากสวนป่า ต้องมีรอยตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของ และในการนำเคลื่อนที่ ผู้ทำสวนป่าต้องมีหนังสือรับรองการแจ้งตลอดจนบัญชีแสดงรายการไม้กำกับไปด้วยตลอดเวลาที่นำเคลื่อนที่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา ๑๔ บรรดาไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

มาตรา ๑๕ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการตัดหรือโค่นไม้ในสวนป่า ตลอดจนการนำเคลื่อนที่ไม้ออกจากสวนป่า ผู้ทำสวนป่าต้องเก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้งบัญชีแสดงรายการไม้และเอกสารสำคัญที่เกี่ยวกับการดังกล่าวไว้ที่สวนป่าเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่อธิบดีกำหนด

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่หนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า หรือหนังสือรับรองการแจ้ง สูญหาย ชำรุด หรือถูกทำลาย ให้ผู้ทำสวนป่ายื่นคำขอใบแทนหนังสือรับรองดังกล่าวต่อนายทะเบียน

การขอและการออกใบแทนหนังสือรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ผู้ทำสวนป่าประสงค์จะยกเลิกตรา ให้แจ้งเป็นหนังสือพร้อมภานำตราดังกล่าวไปทำลายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่ตราของผู้ทำสวนป่าบุบสลายในสาระสำคัญหรือสูญหาย ให้ผู้ทำสวนป่าแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบการบุบสลายหรือสูญหายและในกรณีที่ตราบุบสลายให้นำตราดังกล่าวไปทำลายต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมกับการแจ้งด้วย

การแจ้งการยกเลิกตรา การล้งยกเลิกตรา และการแก้ไขทะเบียนตรา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธี การและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่ผู้ทำสวนป่าไม่ประสงค์จะทำสวนป่าต่อไป ให้แจ้งเป็นหนังสือพร้อม กับนำตราไปทำลายต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ถือว่าหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็น สวนป่าของผู้ทำสวนป่าดังกล่าวสิ้นสุดลง

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ผู้ทำสวนป่าตายหรือโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ทำ สวนป่าให้แก่บุคคลอื่น หรือผู้ทำสวนป่าซึ่งมีสิทธิตามสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อในที่ดินที่ทำสวนป่าถูกเลิก สัญญาเช่าหรือเช่าซื้อ หากทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้ทำสวนป่า ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ ครอบครองในที่ดิน หรือผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีการเลิกสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อ แล้วแต่กรณี ประสงค์จะทำสวนป่าในที่ดินดังกล่าวต่อไป ให้แจ้งการขอรับโอนทะเบียนสวนป่าต่อนาย ทะเบียน ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ทำสวนป่าตาย หรือมีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ ครอบครอง หรือมีการเลิกสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อ แล้วแต่กรณี หากไม่แจ้งภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่านั้นสิ้นสุดลง

ให้ผู้รับโอนทะเบียนสวนป่าตามวรรคหนึ่ง รับโอนไปซึ่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ทำสวนป่าเดิม ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

มาตรา ๒๐ การทำลายตราตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีกำรที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา ๒๑ บรรดาไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า หากบุคคลได้รับโอนต้องมีหลักฐานแสดง การได้มาโดยชอบตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

ไม้ที่มีการโอนตามวรรคหนึ่ง ผู้รับโอนอาจค้า มีไว้ในครอบครอง หรือนำเคลื่อนที่ผ่านด่าน ป่าไม้ได้ แต่การแปรรูปไม้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ให้ถือว่าไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าเป็นไม้ที่ผู้รับอนุญาตตามหมวด ๔ การควบคุมการ แปรรูปไม้ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ อาจมีไว้ในครอบครองได้

มาตรา ๒๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนและพนักงาน เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๒๓ ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๔ ผู้ใดใช้ตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่มีได้มาจากการทำสวนป่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๕ ผู้ใดใช้ตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าอันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามมาตรา ๙ วรรคสาม หรือเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนดตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง หรือนำไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าเคลื่อนที่โดยไม่มีรอยตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของ หรือไม่มีบัญชีแสดงรายการไม้กำกับไม้ที่นำเคลื่อนที่ตามมาตรา ๑๓ หรือฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามมาตรา ๑๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๖ ผู้ทำสวนป่าผู้ใดไม่เก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้งไว้ที่สวนป่าตามมาตรา ๑๒ หรือไม่เก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้ง บัญชีแสดงรายการไม้ หรือเอกสารสำคัญตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๑๕ หรือไม่แจ้งการบุบสลายในสาระสำคัญ หรือการสูญหายของตรา หรือนำตราที่บุบสลายไปทำลายตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดนั้น

มาตรา ๒๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
อานันท์ ปันยารชุน
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ : - เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและของเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ มิได้มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสวนป่า เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าดังกล่าว อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น และเพื่อให้ผู้ที่จะทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับการปลูกสร้างสวนป่า เช่น การได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎเกณฑ์บางประการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๒๐ วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕)