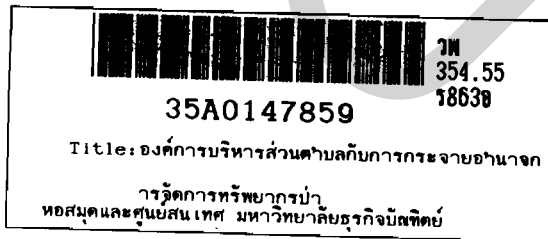


องค์การบริหารส่วนตำบลกบกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้



นายเรืองศักดิ์ สักดิ์แสง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2544

ISBN 974 - 281 - 644 - 1

Tambon Administrative Organization and
The Decentralization of Forestry management

Mr. Ruaingsak Saksang

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Reguirments

for the degree of Master of Laws

Department of law.

Graduate School, Dhurakijpundit University

2001

ISBN 974 - 281 - 644 - 1

เลขที่.....	0147859
วันที่.....	10 เม.ย. 2545
เลขเรียก.....	271
	354 55
	68 630
	ก3



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏบึงฉลวย

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้

เสนอโดย นายเรืองศักดิ์ ศักดิ์แสง

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี

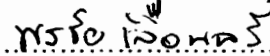
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

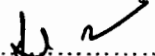
(รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

.....กรรมการที่ปรึกษาฯร่วม

(ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี)

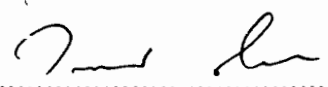
.....กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายยืนหยัด ใจสมุทร)

.....กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รศ.ดร.วราภรณ์ สามโกเศศ)

วันที่ 16 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2564

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์และสละเวลาในการตรวจวิทยานิพนธ์จนวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จเรียบร้อยลงได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ซึ่งอบรมสั่งสอนผู้เขียนให้คำแนะนำและมอบหนังสือให้ผู้เขียนได้ค้นคว้าในการทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ยืนหยัด ใจสมุทร รองผู้ว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และรองศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ ผู้แทนทบวงฯ ได้กรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ ที่ให้คำแนะนำและข้อคิดในการทำวิทยานิพนธ์ อาจารย์นิจ เนื่องทอง ผู้เรียบเรียงเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของต่างประเทศ อาจารย์ธีรเดช เดชาติวงศ์ ณ อยุธยา ผู้ช่วยค่าใช้จ่ายในการทำวิทยานิพนธ์ อาจารย์ประทีป อินแสง ผู้ให้แหล่งข้อมูลในการศึกษาทำวิทยานิพนธ์ และเป็นผู้ให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ที่จังหวัดน่าน รวมทั้ง เจ้าหน้าที่สวนป่าชุมชน สำนักงานส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่น ตระกูลหอมคงที่ช่วยเหลืออุปการะในการศึกษา

บุคคลที่ได้กล่าวนามมาแล้วเป็นผู้ช่วยเหลือและสนับสนุนผู้เขียนตลอดมา การช่วยเหลือสนับสนุนนี้เองเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้เขียนเกิดกำลังใจและสามารถเขียนวิทยานิพนธ์จนสำเร็จในระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ ฉะนั้น ส่วนดีของวิทยานิพนธ์เล่มนี้อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจศึกษาค้นคว้า เรื่ององค์การบริการส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงเป็นผลโดยตรงจากเมตตาจิตของท่านผู้ได้กล่าวนามมาแล้วทุกท่าน

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอแสดงความภาคภูมิใจทั้งหมดให้แก่ คุณแม่อำนวย ศักดิ์แสง ผู้ให้กำเนิดชีวิต น้าตม น้าทิพย์ ผู้สร้างอนาคต พี่นุ เพชรรัตน์ ผู้ให้คำปรึกษาในการใช้ชีวิตในสังคมตลอดจนเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ที่คอยให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๙
กิตติกรรมประกาศ	๗
สารบัญ	๗
บทที่	
บทนำ	
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์.....	1
3. ขอบสมมุติฐาน.....	4
4. ขอบเขตของการศึกษาและข้อจำกัด.....	4
5. วิธีการวิจัย.....	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1 แนวคิดและวิวัฒนาการการจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	6
1.1 การจัดการทรัพยากรป่าไม้ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สมัยรัชกาลที่ 5.....	6
1.2 การจัดการทรัพยากรป่าไม้หลังการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สมัยรัชกาลที่ 5.....	8
1.3 บทบัญญัติทางกฎหมายและนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	15
1.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน.....	21
1.3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์.....	22
1. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.....	22
2. พระราชบัญญัติสงวนป่า พ.ศ. 2535.....	24
1.3.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง.....	26
1. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.....	26
2. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.....	26

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
1.3.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์และการคุ้มครอง.....	28
1. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	28
1.3.2 นโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน.....	31
1.3.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544)	31
1.3.2.2 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ.....	32
2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้	36
2.1 ราชการส่วนกลาง.....	36
2.1.1 คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางนโยบายและประสานงานระดับชาติ.....	36
2.1.2 หน่วยงานราชการที่ประสานงานและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย.....	40
2.2 ราชการส่วนภูมิภาค	45
2.2.1 จังหวัด.....	45
2.2.2 อำเภอ	46
2.2.3 ตำบล.....	47
2.2.4 หมู่บ้าน.....	49
2.3 ราชการส่วนท้องถิ่น	50
2.3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	50
2.3.2 เทศบาล	51
2.3.3 กรุงเทพมหานคร	51
2.3.4 เมืองพัทยา.....	52
2.3.5 องค์การบริหารส่วนตำบล.....	52
2.4 องค์กรชุมชน	53
3 การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่น	56
3.1 ปัญหาพื้นฐานการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	56
3.1.1 ปัญหาที่เกิดจากการรวมศูนย์กำหนดนโยบายและใช้กฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้	56

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.1.2 ปัญหาการประสานงานในการจัดการทรัพยากรป่าไม้	60
3.1.3 ปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนระหว่างเขตพื้นที่การปกครองกับเขตป่า	63
3.1.4 ปัญหาการมีส่วนร่วมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	65
3.1.5 ปัญหาด้านงบประมาณและกำลังบุคลากร	69
3.1.6 ปัญหาการติดตามประเมินผล	69
3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่น.....	73
3.2.1 หลักการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ	74
3.2.1.1 การดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับการพัฒนาที่ยั่งยืน	74
3.2.1.2 การตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุด.....	75
3.2. i.3 ยุทธศาสตร์ของนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	76
3.2.2 รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล.....	78
3.2.3 รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรชุมชน.....	80
3.3 เปรียบเทียบระหว่างการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์กรชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....	83
3.3.1 การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ป่า.....	83
3.3.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	85
3.4 กรณีศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์	97
3.4.1 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น	98
3.4.2 ลักษณะการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น	99

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.4.3	โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ 100
3.4.4	การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศฟิลิปปินส์ 100
3.4.5	การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่แบบการกระจายอำนาจให้แก่จังหวัด ของสองจังหวัดในประเทศฟิลิปปินส์ 103
4	องค์การบริหารส่วนตำบล กับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ 119
4.1	การถ่ายโอนอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล 119
4.1.1	ขอบเขตพื้นที่ป่าที่กระจายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล 122
4.1.1.1	ลักษณะพื้นที่ป่าขององค์การบริหารส่วนตำบล 123
4.1.1.2	การเพิกถอนพื้นที่ป่ามาเป็น พื้นที่ป่าองค์การบริหารส่วนตำบล 125
4.1.2	การกระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล 127
4.1.2.1	การจัดการทรัพยากรป่าไม้ 129
4.1.2.2	การบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ 141
4.1.2.3	การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ 142
4.2	องค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ป่าไม้ในเขตพื้นที่ 144
4.2.1	การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย 144
4.2.2	การมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย 147
4.3	องค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ นอกเขตพื้นที่ 153
4.3.1	การเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้นอกเขตพื้นที่ 153
4.3.2	การมีส่วนร่วมในการพิจารณาริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ 154
4.4	การติดตามประเมินผล 155
4.4.1	คณะกรรมการระดับจังหวัด 155
4.4.2	คณะกรรมการระดับท้องถิ่น 157

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	159
5.1 บทสรุป	159
5.2 ข้อเสนอแนะ	161
บรรณานุกรม	164
ประวัติผู้เขียน	171

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์	องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผศ.ดร. พรชัย เลื่อนจวี
ชื่อนักศึกษา	นายเรืองศักดิ์ ศักดิ์แสง
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2544

บทคัดย่อ

- ในอดีตประเทศไทยมีทรัพยากรป่าไม้อุดมสมบูรณ์ ประชาชนในท้องถิ่นมีการดำเนินชีวิตพึ่งพาอาศัยทรัพยากรป่าไม้และมีการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นอิสระ รัฐไม่เข้ามาแทรกแซงในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเข้ามาควบคุมหรือชี้แนะหรือบังคับให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้รวมอำนาจต่าง ๆ เข้ามาอยู่ส่วนกลางรวมทั้งในด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจจัดการดูแล โดยตั้งกรมป่าไม้ขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง ส่งพนักงานเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐและการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกันในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

จากการศึกษาพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด สามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ดีกว่าชุมชนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ก็ยังไม่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อาจอยู่ในพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้ามาจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ดังกล่าวและมีอำนาจหน้าที่อะไรบ้างเพียงใด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนมุ่งที่จะเสนอมาตรการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในด้านการกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรป่าไม้ โดยไม่ให้เกิดกระทบต่ออำนาจหน้าที่ส่วนกลางคือกรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง เพื่อแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งระหว่างรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่า ที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล ขอบเขตพื้นที่ป่าขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า องค์การบริหารสามารถเข้ามาจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตนเองได้

2. การกำหนดอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่การจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540 คือ การจัดการทรัพยากรป่าไม้ การบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้

3. การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ ของพื้นที่ป่าอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ในเขตพื้นที่ปกครองตนเอง

4. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมริเริ่มโครงการ ในการบริหารทรัพยากรป่าไม้ ไม้นอกเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล

Thesis Title Tombon Administration Organization and The Decentralization of Forestry management.
Thesis Advisor Assoc.Prof.Dr.Somkit Lertpaitoon
Co. Thesis Advisor Assist.Porf.Dr.Pornchai Luernshawee
Name Mr. Ruaingsak saksang
Department Law
Academic Year 2544

ABSTRACT

In the past, Thailand had a lot of forests. And the people who lived near by could not only live their live very well by means of the forests but manage forest resources independently. The government did not interfere the people who managed the forest resources either in controlling or having them follow the policy and regulations. Lather, in the reign of King Rama 5, the system of administration of Thailand was reformed and the powers were centralized. The conservation of forests was included. Department of Forestry was established in order to look after the forest resources. The people did not have co-operation with the government making decision concerning Policy and regulations. There for The People and the government officers had conflicts in managing the forest resources.

In order to solve the problems mentioned above, the 2540 constitution of the kingdom of Thailand has included the decentralization of powers concerning the forest resources management to local Government organization in order to have the people and the government officers work together.

From this study, it was found that Tambon administrative organization that is the smallest organization can manage the forest resourecs very well. However, Tambon administrative organization is confused by its powers to look

after the forest resources. It has powers to look after general forests, or national parks, or reserved national parks, or the sanctuary for wild animals.

The purpose of this thesis is to propose the ways of decentralization of powers to Tambon administrative organization to look after the forest resources together with the people for the department of forestry that is responsible for looking after the forest resources directly and the ways of solving the problems concerning the forest resources management. For this reason, there should be the following guidelines:

1. The forests that Tambon administration organization looks after include the reserved national parks except the reserved parks, the national parks, the sanctuary for wild animals.

2. The powers of Tambon administrative organization to manage and look after the forests should be given according to the act of 1997 concerning planning and decentralization of powers. The Tambon administrative organization includes the managing of forest resources, the maintaining of the forest resources, and the using of the forest resources.

3. The co-operation of the Tambon administrative organization in looking after the forest resources, the national reserved parks the sanctuary for wild animals in the controlled areas of the Tambon administrative organization.

4. The co-operation in projects in managing the forest resources outside the controlled areas of the Tambon administrative organization.

บทนำ

ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบันเกิดปัญหากระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยส่วนกลางกรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรงไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ทำให้เกิดความขัดแย้งเชิงการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดังนั้น วิทยานิพนธ์ของผู้เขียนมุ่งที่จะศึกษาแนวแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งใบบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ ข้อสมมติฐาน วิธีการศึกษา และขอบเขตของการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อโลก และประเทศไทย คำว่า "ป่าไม้" มีความหมายครอบคลุมไม่จำกัดเฉพาะต้นไม้เท่านั้น แต่รวมไปถึงการตอบสนองต่อระบบนิเวศน์ของป่า และความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรป่าไม้มีประโยชน์มากมาย เป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์สัตว์และพืช และยังเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ช่วยหล่อเลี้ยงชีวิตมนุษย์ สัตว์และพืช จากประโยชน์นานัปการนี้ ทรัพยากรป่าไม้ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีศักยภาพนำมาใช้ประโยชน์ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

เดิมประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้การดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นพึ่งพาอาศัยทรัพยากรป่าไม้ และมีการจัดทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบจารีตประเพณีเป็นไปโดยอิสระ รัฐไม่เข้ามาแทรกแซง ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาควบคุม ชี้นะ หรือบังคับให้ต้องปฏิบัติตามนโยบาย ของรัฐ พื้นฐานทางวัฒนธรรม จารีตประเพณี ความเชื่อค่อนข้างมีอิทธิพลต่อวิถีการดำเนินชีวิตของคนควบคู่ไปกับทรัพยากรป่าไม้อย่างกลมกลืน ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปราชการแผ่นดิน นำแนวความคิดตามระบบกฎหมายของตะวันตกเข้ามาใช้โดยรวมอำนาจในด้านต่าง ๆ เข้าสู่ศูนย์กลางที่เรียกว่า "รัฐรวมศูนย์" ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ จึงเป็นรูปแบบราชการส่วนกลาง (กรมป่าไม้) เข้ามาจัดการลดทอนอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนในท้องถิ่น โดยวางนโยบายและกฎหมายควบคุม ดูแล รักษาทรัพยากรป่าไม้ "เพื่อรักษาสีทิวทัศน์ของมนุษย์ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศในทรัพยากรป่าไม้" เป็นการแยกคนออกจากป่าโดยสิ้นเชิง ซึ่งเป็นนโยบายที่ผิดพลาดมาตั้งแต่ต้น และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะ พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

และ พ.ร.บ. สงวนป่า พ.ศ. 2535 ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการจัดทรัพยากรป่าไม้อย่างรุนแรงกลายเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรมป่าไม้) กับประชาชนในท้องถิ่นที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบริเวณพื้นที่ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งรัฐได้ออกกฎหมายควบคุมและคุ้มครอง ในช่วงปีที่ผ่านมา กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ กระแสการเรียกร้องความต้องการให้รัฐกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่สำคัญสำหรับการพัฒนาชนบทที่มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ท้องถิ่น - ประชาชนในท้องถิ่น กับนิเวศของป่าเป็นการผลิตแบบยั่งยืน

รัฐเองได้ตระหนักถึงปัญหาและพยายามวางนโยบายแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งในทรัพยากรป่าไม้ระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เห็นได้จากการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมและมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลการทรัพยากรป่าไม้ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และสิ่งแวดล้อม ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้ประชาชนมีสิทธิส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการทำนุบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐยอมโอนอำนาจกระจายอำนาจในการจัดทรัพยากรป่าไม้ ยอมรับสิทธิประชาชนในท้องถิ่นกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้โดยเครื่องมือในการรักษาทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างคือระบบสังคม องค์กรชาวบ้าน และระบบความคิดหรือศีลธรรมในท้องถิ่น

ดังนั้น การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่นจึงเป็นวิธีการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งในทรัพยากรป่าไม้ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดบทบาทหน้าที่และภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขจัดปัญหาที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดคกลไกของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวข้างต้น กำหนดวิธีการกระจายอำนาจ มี 2 วิธี คือ

1. การกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติ และมีความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาทรัพยากรป่าไม้เพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง

2. การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้แก่

1) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

เมื่อพิจารณาถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด และมีความสำคัญเป็นกลไกแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งในทรัพยากรป่าไม้ระหว่างรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรมป่าไม้) กับประชาชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม โครงสร้างอำนาจเจ้าหน้าที่และขอบเขตของพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ชัดเจนว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ใดได้บ้าง กฎหมายป่าไม้ทั้งหมดที่มีอยู่ 5 ฉบับกับกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีความขัดแย้งต่บทกฎหมายอยู่ไม่ว่าจะเป็นเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าต้นน้ำที่ให้อำนาจรัฐ (กรมป่าไม้) เข้าจัดการโดยไม่ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาจัดการดำเนินการใด ๆ ได้เลย และให้อธิบดีเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรป่าไม้กับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เช่น การปลูกป่าชุมชนหรือการจัดการในรูปแบบโครงการหมู่บ้านป่าไม้ ส่วนกฎหมายที่ให้อำนาจส่วนท้องถิ่น พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้ามาจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ประเด็นปัญหาที่ตามมา คือ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้น

ที่ดินน้ำลำธารนั้นอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ดังกล่าวได้เพียงไร อำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อ บังคับนั้นขัดต่อกฎหมายป่าไม้หรือไม่ งานวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนมุ่งจะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า และเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่ไม่กระทบถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐ (กรมป่าไม้ ผู้ปฏิบัติโดยตรง) ในการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งในทรัพยากรป่าไม้ระหว่างรัฐ (กรมป่าไม้) กับ ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อจะเสนอทางออกของปัญหาดังกล่าว

2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาวิจัยการจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิด กับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด อันเป็นกลไกในการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมและความขัดแย้ง ระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3. ข้อสมมติฐาน

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการและมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ได้ ภายในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ ท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

4. ขอบเขตของการศึกษาและข้อจำกัด

ศึกษาวิเคราะห์จากกฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย โดยทำการศึกษาถึงเบื้องหลังการออกกฎหมายและการใช้บังคับใช้กฎหมายที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบันรวมทั้งการศึกษาองค์กรตามกฎหมายในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะองค์การ บริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้ที่สุด อย่างไรก็ตาม การศึกษายังจำกัดด้านเอกสารมาก เพราะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ในการกระจายอำนาจการ จัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5. วิธีการวิจัย

ใช้การวิจัยโดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเอกสาร โดนการศึกษาทฤษฎีและวิวัฒนาการการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยขององค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยยึดถือวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและใกล้ชิดที่สุดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุดว่ามีอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้เขตพื้นที่องค์กรบริการส่วนตำบลได้มากน้อยแค่ไหน ในการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งในทรัพยากรป่าไม้ระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งทำการสัมภาษณ์เชิงเจาะลึกกับบุคคลบางคนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ใช้ประกอบในการทำวิจัย แต่จะใช้การวิจัยเอกสารเป็นหลัก

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทำให้รับรู้เกี่ยวกับวิวัฒนาการการจัดการทรัพยากรป่าไม้
- 6.2 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่นในทรัพยากรป่าไม้
- 6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกลไกในการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ที่เหลืออยู่ให้เกิดความยั่งยืน
- 6.4 ทำให้รัฐยอมรับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่น
- 6.5 ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่และขอบเขตของพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทที่ 1

แนวคิดและวิวัฒนาการการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยนั้นเรา จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิด และการวิวัฒนาการของการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ยุคคือ ยุคก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 และยุคหลังการจัดการทรัพยากรป่าไม้รวมทั้งการศึกษาบทบาท และ พัฒนาการทางกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะทราบถึงการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันดังนี้

1.1 การจัดการทรัพยากรป่าไม้ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ประชาชนในท้องถิ่นมีการรวมกลุ่มเป็นสังคมที่อยู่ในรัฐ โดยรัฐหรือการปกครองไม่ได้รุกล้ำเข้ามาควบคุมสังคม หมู่บ้านและชุมชนมากนัก ประชาชนในท้องถิ่นจึงมีความอิสระของตนเองตามสมควรที่จะจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามจารีตประเพณี ลักษณะโครงสร้างการปกครอง จึงอยู่ในฐานะที่มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซง หรือควบคุมโดยรัฐส่วนกลางในหลายกรณี โดยเฉพาะในเรื่อง การจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งนอกเหนือการควบคุมโดยอำนาจรัฐ¹ การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนในท้องถิ่น วางกฎระเบียบกฎเกณฑ์ในรูปแบบจารีตประเพณีที่เป็นกฎระเบียบข้อบังคับที่มีมาโดยไม่ได้วางเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นข้อกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องอยู่ในกรอบของการประพฤติตน ตลอดจนวิธีปฏิบัติในการดำเนินชีวิตและอยู่ร่วมกัน² มักจะสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคม

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ยังไม่ปฏิบัติต่ออำนาจรัฐ ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระจากรัฐในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ตามจารีตประเพณีของตนเอง ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับทรัพยากรป่าไม้เป็นไปโดยอิสระ รัฐไม่เข้ามาแทรกแซงในการจัดการทรัพยากรป่าไม้มากนัก และแสดงให้เห็นว่าประชาชนในชุมชนมีสิทธิเหนือทรัพยากร

¹ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตिसุมบัติ. "ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนาเล่ม 1" กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชน ท้องถิ่นพัฒนา, 2538 หน้า 68 - 74.

² พระธรรมปิฎก ปลดปัญญโต. "อนาคตคนไทยกับป่า สิ่งแวดล้อมโดยอนาคตไทย" กรุงเทพฯ : เครือข่ายองค์การสิ่งแวดล้อม, 2538, หน้า 9.

ประชาชนท้องถิ่น ในมีอิสระที่จะสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ ของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นที่ผูกติดและมีให้เห็นอยู่ตลอดเวลา และบรรดากฎเกณฑ์ กฎระเบียบในลักษณะนี้ก็มีตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งปรากฏอยู่ในรูปแบบ จารีตประเพณีพื้น บ้านของประชาชนในท้องถิ่น ต่าง ๆ³ เช่น ในภาคเหนือ ห้ามประชาชนเข้าไปตัดไม้ก่อนได้รับ อนุญาตการเข้าไปตัดไม้นั้นจะทำได้ต้องเป็นการสร้างบ้านเรือนและต้องมีฐานะยากจน เป็นต้น

ดังนั้นอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน พอสรุปได้ดังนี้คือ⁴

1. ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การปกครองไทยนั้นมีมาแต่เดิมกว่า 600 ปี เป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชพระราชนโยบายอยู่ที่พระมหากษัตริย์ พระราช อำนาจดังกล่าวจะถูกจำกัดโดยความเชื่อทางศาสนา (ทศพิธราชธรรม) และกฎหมาย (พระธรรม ศาสตร์) ตลอดจนจารีตประเพณีดั้งเดิม และอีกส่วนหนึ่งอำนาจของกลุ่มพระบรมศานุวงศ์ และขุน นางซึ่งมีกำลังคนและกำลังเงิน ทำให้พระราชอำนาจของกษัตริย์ไทยไม่เด็ดขาด มีลักษณะการ ประนีประนอมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งให้เห็นถึงอำนาจรัฐไม่เคยมีอยู่เหนือประชาชน เช่น ที่ดินทุกแห่งในราชอาณาจักรเป็นของ “พระเจ้าแผ่นดิน” ตามกฎหมาย แต่ในความเป็นจริง ได้ทรงพระราชทานให้ประชาชนที่จับจองทำประโยชน์การอยู่อาศัย และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ป่าไม้

2. สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนกับรัฐโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นแรงงานกำลัง ในการผลิต สร้างมูลค่าเพิ่มให้เกิดทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย โดยเฉพาะทรัพยากรดินและ ทรัพยากรป่าไม้ เพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บส่วย อากกรของรัฐ ส่วยได้ส่งเสริมให้ประชาชนในชุม ชนแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ จะเห็นได้จากหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงในสมัย สุโขทัยว่า “ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้หมากขามก็หลายในเมืองนี้ จึงขมสร้างป่าหมาก ป่าพลูทั่วเมืองนี้ ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมือง ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขาม ก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างไว้แก่มัน” และอีกตอนหนึ่งว่า “ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าขุนผู้ใดดูแล้วล้ม ตายหายกว่าเหย้าเรือน พ่อเช็ด เสื้อค้ำมัน ช้างขอลูกเมียเยี่ยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อไว้แก่ลูกมันสิ้น”

³ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78, 82

และในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้ปรากฏในบทที่ 45 ของกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งบัญญัติว่า “มาตราหนึ่ง ถ้าผู้ใดไถ่ถอนสร้างเล็กรั้งที่นาเรือกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอกร ไปดูที่ไร่นาเรือกสวน ที่ดินสร้างนั้นให้ไปบอกเสนา นายระวาง นายอกร เขียนโฉนดไว้แก่ผู้เล็กรั้งไถ่ถอนสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้นไถ่ถอนสร้างผู้เล็กรั้งตำบลนั้น ขึ้นในปีนั้นเท่านั้น ไว้เป็นสำคัญ ผู้ใดลักลอบไถ่ถอนสร้างเล็กรั้งทำความอ้าเอวใจมิได้บอกเสนา นายระวาง นายอกรจับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจ ให้ลงโทษ 6 สถานะ”⁵

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนนั้นสามารถที่จะบุกเบิกป่าเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ทำไร่ ทำสวนได้ โดยแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน หลังจากนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะเขียน “โฉนด” ระบุชื่อผู้เข้าทำประโยชน์บริเวณที่ดิน และวันเดือนปีที่ได้ทำประโยชน์ให้แก่ผู้บุกเบิก ก็ได้รับสิทธิในที่ดินไปทันที

และนอกจากนี้กฎหมายมังรายศาสตร์ ในบทว่าด้วย ไพร่สร้างไร่นา มาตรา 1 บัญญัติว่า “ไพร่ผู้ตสาหะ สร้างป่าคา มาร้างให้เป็นนา เป็นสวน เป็นมานี้ เป็นเมืองให้กินข้าวไปก่อนสามปี ต่อจากนั้นเก็บค่านา ค่าสวน เพื่อให้ไพร่ผู้ตสาหะสร้างบ้านเมือง ฯลฯ เป็นพลเมืองดี....”⁶

แสดงให้เห็นว่า เป็นการให้แรงจูงใจแก่ประชาชนที่บุกเบิกป่าที่รกร้างว่างเปล่า ด้วยการยกเว้น หรือลดอากรค่านา หรืออากรสวน ให้ที่เข้าทำกินก่อนสามปี ซึ่งยังคงถือเป็นธรรมเนียมมาจนถึงรัชกาลที่ 4

ดังนั้น การเข้าบุกเบิกไถ่ถอนสร้าง หรือการเข้าไปใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้ของประชาชน ถือเป็นารับรองจากรัฐ โดยให้มีบำเหน็จรางวัลแก่ผู้บุกเบิกไถ่ถอนสร้างที่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนบุกเบิกเพื่อการส่งเสริมการเพาะปลูก และการใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์

1.2 การจัดการทรัพยากรป่าไม้หลังการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งได้รับแนวความคิดระบบการปกครองจากประเทศตะวันตกเข้ามา นำระบบกฎหมายที่เป็นเครื่องมือใน

⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. “กฎหมายและการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม” กรุงเทพฯ : แสงจันทร์ การพิมพ์ 2522, หน้า 83.

⁶ ประเสริฐ ณ นคร. “กฎหมายพระราชมังราย อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ อุษา สรรพศรี 30 ก.ค. 2526” กรุงเทพฯ : อักษรสยามการพิมพ์ 2527, หน้า 6.

การบริหารราชการแผ่นดินไปพร้อมกับความเป็น "รัฐชาติ" (Nation State) หรือ "รัฐสมัยใหม่" (Modern State) ซึ่งเน้นลักษณะ⁷

1. "รวมศูนย์" (Centralism) หมายความว่า อำนาจการปกครองอยู่ที่ราชการส่วนกลางไปปกครองราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง

2. "ผูกขาดอธิปไตย" (Monism) หมายความว่า รัฐไม่ยอมแบ่งอำนาจให้สังคมหรือกลุ่มเอกชนในสังคมได้แสดงออก ด้วยการไม่ยอมรับสิทธิริเริ่ม ความคิดริเริ่มการปกครองตนเอง และความเป็นเอกเทศของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เว้นเสียแต่เมื่อรัฐเองอนุญาตหรือรับรอง ซึ่งได้ตรากฎหมายทำการปฏิรูปบริหารราชการแผ่นดินรวมอำนาจต่าง ๆ เข้ามาอยู่ที่ส่วนกลาง รวมเอาสิทธิและอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้มาอยู่ในอำนาจส่วนกลาง⁸ จากเดิมซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนในมณฑลหัวเมืองต่าง ๆ โดยอ้างว่าทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ มีอิทธิพลต่อความมั่นคง ความสงบสุขของสังคม มีอิทธิพลต่อความเจริญรุ่งเรืองของประชาชน ในขณะที่รัฐมีภาระต้องทำให้เกิดความสงบสุขแก่ประชาชนภายในรัฐ จึงจำเป็นต้องดำเนินกิจการต่าง ๆ การบริการสาธารณะ ถนนหนทาง การสื่อสาร จัดบริการสาธารณสุข จัดการศึกษา ตลอดจนการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และอื่น ๆ การดำเนินกิจการเหล่านี้อาจมีการกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีการห้ามมิให้ประชาชนทำการบางอย่าง หรือกำหนดหน้าที่ให้ต้องกระทำบางอย่าง ดังนั้นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้เพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้⁹

ก. ความจำเป็นของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ทรัพยากรป่าไม้ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ เป็นแหล่งที่ใช้แสวงหาประโยชน์ทั้งทางตรง คือ ไม้ในป่า ของป่า สัตว์ป่า และยังมีผลทางอ้อมต่อระบบนิเวศน์ป่า ไม่ว่าจะเป็นดิน ฟ้า อากาศ และอื่น ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่จะทำให้รัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เครื่องมือที่ให้อำนาจรัฐ คือ ตรากฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติหน้าที่ที่มีผลจำกัดสิทธิหรือกำหนดหน้าที่แก่ประชาชน รัฐก็จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำวางกฎระเบียบต่าง ๆ ทั้งนี้

⁷ เอนก เหล่าธรรมทัศน์. "การปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ : สร้างพันธมิตรประชาธิปไตย วิพากษ์สังคมไทยสมาคมสังคมศาสตร์ประเทศไทย" กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อัมรินทร์, 2539 หน้า 36 - 38.

⁸ เอนก เหล่าธรรมทัศน์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 102 - 105.

⁹ สุนทร มณีสวัสดิ์. "บทบาทของกฎหมายในฐานะเครื่องมือของรัฐที่มีต่อการป่าไม้" กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2535, หน้า 98.

เพราะทรัพยากรป่าไม้มีความสำคัญต่อรัฐทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม ทางการเมือง และความมั่นคง เป็นต้น

ข. การกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของรัฐนั้น ไม่เพียงแต่กฎหมายเท่านั้นที่เข้ามาควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ นโยบายของรัฐก็มีความสำคัญกับการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งรัฐจะต้องกำหนดให้ชัดเจน ได้แก่

1) ด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การกำหนดอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ทั้งหมด หรืออาจจะยินยอมให้เอกชนเข้ามาจัดการทรัพยากรป่าไม้ เช่น การจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยประชาชนในท้องถิ่นในภาคเหนือและภาคอีสาน เป็นต้น เป็นการยอมรับการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม มีหน้าที่จัดการทรัพยากรป่าไม้ คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจากเดิมที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจเพียงผู้เดียวในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การกำหนดนโยบายนั้น กฎหมายได้มีบทบาทให้รัฐสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ อาจกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรืออาจจะมีความสำคัญรองลงมาก็อาจเพียงตราเป็นพระราชบัญญัติเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น

การกำหนดนโยบายเป็นกฎหมายย่อมมีบทบาทเพื่อให้รัฐสามารถปฏิบัติตามนโยบาย การกำหนดให้ทรัพยากรป่าไม้เป็นของรัฐทั้งหมด รัฐก็จะต้องตราเป็นกฎหมาย แต่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนอย่างมาก หรือแม้เพียงการกำหนดเขตป่าให้เป็นทรัพยากรป่าคุ้มครองและหรือป่าอนุรักษ์ ประชาชนได้เคยอาศัยและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (ซึ่งปรับปรุงแก้ไขมาจากฉบับเดิม พ.ศ. 2503)

2) องค์การจัดการทรัพยากรป่าไม้

ด้านการจัดองค์กรทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งนับว่ามีความสำคัญที่จะสามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ว่าจะให้องค์กรใดของรัฐเป็นผู้ดูแล คือ องค์กร หากมีหลายองค์กรจะแบ่งความรับผิดชอบอย่างไร และองค์กรเหล่านั้นจะมี

ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างไร ภายในองค์กรแบ่งหน่วยงานอย่างไร และมีการกำกับดูแลอย่างไร¹⁰

องค์กรเป็นส่วนสำคัญในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ แม้รัฐบาลวางนโยบายและกฎหมายที่ดีเพียงใดก็ตาม การดำเนินให้บรรลุตามเป้าหมาย ตามนโยบายและกฎหมายคงเป็นไปได้ด้วยความลำบาก หากว่าองค์กรที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายหรือกฎหมายนั้น ไปปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่าการจัดระบบขององค์กรในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้นเป็นอย่างไร¹¹ ซึ่งรัฐใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ซึ่งได้แก่ กฎหมายในการแบ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ความสำคัญของหน่วยงาน ตลอดจนขั้นตอนการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ว่าจะต้องผ่านการดำเนินงานของหน่วยงานใดบ้าง โดยมีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง มีการแบ่งส่วนราชการของรัฐโดยทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่น¹² กระทรวง ทบวง กรม ในราชการส่วนกลาง และพระราชบัญญัติปรับปรุง ทบวงกรม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้กรมป่าไม้ขึ้นโดยตรงกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รับมอบหมายให้ดูแลและรักษาทรัพยากรป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และให้ความคุ้มครองสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนป่า พ.ศ. 2535 กรมป่าไม้จึงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องดังกล่าว จะกระทำกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่เหล่านี้ไม่ว่าโดยบุคคลใดหรือหน่วยงานใดจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ หรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปตามกฎหมายกำหนดไว้ หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าแล้ว เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้สามารถ

¹⁰ เอนก เหล่าธรรมทัศน์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 103

¹¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิตย์ และคณะ. "การศึกษาวิจัยรูปแบบของค์กรบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำในประเทศ" คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539, หน้า 118 - 119.

¹² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. "มาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังนี้ (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ทำการจับกุมได้ การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่านั้น ในบางครั้งกรมป่าไม้ไม่ต้องอาศัยความร่วมมือและช่วยเหลือจากหน่วยอื่น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง¹³ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีวิธีการต่าง ๆ ในการจัดการกับผู้กระทำผิดตามกฎหมาย และในบางกรณีก็ใช้กำลังทหารเข้าจัดการกับผู้ที่มีความผิด

ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ยังมีประชาชนที่อยู่อาศัยทำกินเป็นจำนวนมาก เป็นชุมชนที่มีอยู่ก่อนการมีประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ และอาจจะเข้ามาภายหลัง บุคคลเหล่านี้บางกลุ่มมีสิทธิทำกินโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่บางกลุ่มก็อาจอยู่โดยฝ่าฝืนของกฎหมาย หน้าที่ดูแลจัดการทรัพยากรเป็นหน้าที่โดยตรงของกรมป่าไม้ ได้พยายามแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับแนวความคิดที่ว่า "คนอยู่ร่วมกับป่าไม้" แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีความขัดแย้งที่ไม่ยุติว่าควรอนุญาตให้ประชาชนอยู่ร่วมกับป่า เช่น ป่าต้นน้ำลำธาร หรือป่าอุทยานแห่งชาติ แนวความคิดของแต่ละหน่วยงานในเรื่องนี้จึงแตกต่างกันไป¹⁴

เมื่อพิจารณาถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้แล้ว องค์กรทั้งหลายต่างยอมรับว่าจะต้องดำเนินไปอย่างมีระเบียบกฎเกณฑ์ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือกิจกรรมของหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ปรากฏว่าเมื่อนานโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติแล้ว พบว่า แผนงานโครงการและกิจกรรมของกระทรวง ทบวง กรม บางครั้งมีความขัดแย้งทั้งเนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีดุลพินิจกว้างในการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3) ด้านงบประมาณ

การจัดการทรัพยากรป่าไม้จะต้องมีแนวทางการบริหารและการจัดองค์การ และจะต้องมีวิธีการจัดการงบประมาณที่เหมาะสม การบริหารงานต้องมียงบประมาณค่าใช้จ่ายแก่พนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ¹⁶ เช่น การทำกิจกรรมปลูกป่า การคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่า เป็นต้น รัฐจำเป็นต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบในการจ่ายเงินเพื่อให้แต่ละหน่วยงานเข้าไปจัดการทรัพยากรป่าไม้ จึงทำให้บรรลุตามเป้าหมายได้

¹³ อานาจ วงศ์บัณฑิตย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

¹⁴ อานาจ วงศ์บัณฑิตย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

ค. การใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

การใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรงจากทรัพยากรป่าไม้ด้วยวิธีการต่าง ๆ กัน มีหลายวิธี เช่น เมื่อมีการปฏิรูปบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องใช้งบประมาณในทางต่าง ๆ เพื่อรักษาความสงบของบ้านเมืองเพื่อพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้

ดังนั้น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์ที่ควบคู่กันมิได้หลายวิธีคือ

1) รัฐเข้าดำเนินการเอง

ในอดีต รัฐนั้นปล่อยให้เอกชนเข้าทำกิจการป่าไม้ โดยรัฐเพียงแต่ควบคุมดูแล ต่อมารัฐมีความจำเป็นต้องทำกิจการเอง เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน กรมป่าไม้ก็ได้ทำกิจการไม้สักส่งออกในปี พ.ศ. 2455 โดยเริ่มจากป่าแม่แอ๊ด จังหวัดแพร่ ได้ขยายเพิ่มขึ้นในเขตต่าง ๆ จนถึงหนึ่งในสามของทรัพยากรป่าไม้ทั้งหมดของประเทศ ในปี พ.ศ. 2499 รัฐได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของราชการ และเป็นรายได้ของรัฐ รวมทั้งเป็นการสร้างประสบการณ์ให้พนักงานของรัฐให้มีความเชี่ยวชาญด้านกิจการการทำไม้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมเอกชน¹⁵

2) การให้สัมปทานการทำไม้

เมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีการให้สัมปทานการทำไม้ให้แก่บริษัทต่างชาติ เช่น บริษัทบอร์เนียวของอังกฤษ โดยได้นำไม้ออกจากป่าสัมปทานในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำรายได้แก่ประเทศ เป็นการแสดงให้เห็นว่าการให้สัมปทานป่าไม้ที่ตั้งสมมติฐานว่าทรัพยากรป่าไม้ คือ สินค้าที่ตีค่าเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินมากกว่าที่จะคิดถึงทรัพยากรป่าไม้ในแง่ของมูลค่าเชิงคุณค่าและประโยชน์ในเชิงนิเวศวิทยาและสังคม¹⁶ โดยรัฐเรียกค่าสัมปทานการทำไม้ ทำให้เกิดบริษัทการทำไม้ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เป็นผู้รับสัมปทานทำไม้ในป่า โดยราชการที่อยู่ในท้องที่จังหวัดนั้น ๆ โดยกำหนดอายุสัมปทาน สำหรับป่ามักมีกำหนด 30 ปี และป่าชายเลนมีกำหนด 15 ปี จนกระทั่งวิกฤตการณ์อุทกภัยในภาคใต้เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2531 รัฐบาลในสมัย พณฯ สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอต่อคณะรัฐมนตรีออกพระราชกำหนดปิดป่าสัมปทานทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2532 เป็นผลให้สัมปทานทำไม้สิ้นสุดลงตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

¹⁵ สุนทร มณีสวัสดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

¹⁶ อนวัช ยาวิชัย. "กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 2532, หน้า 45

3) การเก็บค่าตอบแทนการทำไม้กับการเก็บหาของป่า¹⁷

การที่รัฐให้เอกชนเข้ามาทำไม้โดยเก็บค่าภาคหลวง และมีการเก็บค่าตอบแทนในการแสวงหาของป่าในทรัพยากรป่าไม้ ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีการกำหนดเก็บค่าภาคหลวงจากผู้ได้รับอนุญาตเก็บหาของป่า เช่น รังนก เห็ด น้ำยางสน ยาง น้ำผึ้ง รวงผึ้ง มูลค้างคาว และอื่น ๆ เป็นต้น

4) การเก็บภาษีอากรจากผลผลิตที่ได้จากทรัพยากร¹⁸

ไม้แปรรูปผลิตภัณฑ์จากไม้ เครื่องเรือนต่าง ๆ ครั่ง น้ำมันยาง รังนก น้ำผึ้ง รวงผึ้ง ซึ่งเป็นสินค้าที่ใช้ภายในประเทศ และส่งออกในต่างประเทศ รัฐก็สามารถเก็บภาษีอากรได้ตามแต่รัฐเห็นสมควรกำหนดขึ้น ซึ่งมีทั้งภาษีศุลกากรเมื่อมีการนำเข้าหรือส่งออก และภาษีสรรพากร เมื่อมีการซื้อขายกันภายในประเทศ โดยออกกฎหมายที่ให้อำนาจในการเก็บภาษี

5) การเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

การเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากการเลี้ยงสัตว์ในเขตทรัพยากรป่าไม้ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 การเก็บค่าธรรมเนียมตาม พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในการเข้าชมป่าที่รัฐจัดตั้งขึ้นเป็นอุทยานแห่งชาติ และเปิดให้ประชาชนเข้าใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและอื่น ๆ อีก

ง. การคุ้มครองป้องกันทรัพยากรป่าไม้

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรป่าไม้ กำหนด "หน้าที่" ในการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรป่าไม้ขึ้น ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐต้องเข้ามาจัดการหรือกำหนดให้เอกชนจัดการ หรือกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยตราเป็นกฎหมาย และมีการเวนคืนที่ดินจากเอกชน โดยรัฐจ่ายค่าชดเชยในการเวนคืน¹⁹ การกำหนดป่าสงวน โดยมีพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2481 แต่การปฏิบัติยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายโดยการตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ขึ้น เพื่อให้การคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ โดยให้อำนาจรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดให้ป่าได้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยออกเป็นกฎกระทรวง²⁰ ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาทรัพยากรป่าไม้ไว้

¹⁷ สุนทร มณีสวัสดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

¹⁹ เทียม คมกฤส. นโยบายการป่าไม้. กรุงเทพฯ : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2514, หน้า 174.

²⁰ มาตรา 6 วรรค 2. พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

จ. การบำรุงรักษาและส่งเสริมทรัพยากรป่าไม้

พื้นที่ทรัพยากรป่าไม้ต้องมีความเหมาะสม ภูมิประเทศบางพื้นที่จะต้องเป็นพื้นที่ป่าเพื่อป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น พื้นที่ต้นน้ำลำธาร ดังนั้น นอกจากจะคุ้มครองดูแลทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่ รัฐได้มีหน้าที่ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในการส่งเสริมให้มีปริมาณทรัพยากรป่าไม้ที่เพียงพอ และอยู่ในพื้นที่เหมาะสมเพียงพอกับความต้องการของประชาชน มีได้หลายวิธี คือ²¹

1) รัฐดำเนินกิจการในการปลูกป่าเองในที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์ในป่าเสื่อมโทรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือในที่ดินของเอกชนเอง ในกรณีที่ต้องมีการบำรุงรักษาและส่งเสริมทรัพยากรป่าไม้

2) ส่งเสริมให้เอกชนเข้าปลูกป่า เช่น การให้สัมปทานการปลูกป่าตามนโยบายของรัฐ เมื่อเอกชนเข้าสัมปทานทำไม้แล้วให้เอกชนต้องปลูกป่าทดแทน ดังเช่น พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้กำหนดทำไม้หวงห้ามเพื่อการค้าในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือพื้นที่ป่าที่เตรียมการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

3) ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปปลูกป่าโดยให้การศึกษา และงบประมาณในการปลูกป่า รัฐจ้างประชาชนปลูกป่า ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้จากการรับจ้างปลูกป่าและเพื่อเป็นการเก็บรักษาและส่งเสริมการปลูกป่า เช่น ใน พ.ร.บ. สวนป่า พ.ศ. 2535 หรือนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 เป็นต้น

4) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เข้ามารักษาและส่งเสริมในการปลูกป่า เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) ไม่ว่าจะในด้านงบประมาณ

1.3 บทบัญญัติทางกฎหมายและนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

เมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งได้รับอิทธิพลตะวันตกเข้ามาโดยนำระบบกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการปกครองเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อยู่ในส่วนกลาง ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายที่อยู่ในรูปแบบสนธิสัญญา (Treaty) ระหว่างรัฐ ประกาศ พระราชบัญญัติ พระบรมราชโองการ โดยมีกฎหมายและนโยบายของรัฐที่สำคัญดังต่อไปนี้

²¹ สุนทร มณีสวัสดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 112 - 115.

1. สนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. 2398 เป็นการเปิดการค้าและความสัมพันธ์อย่างกว้างขวางกับต่างประเทศ โดยเฉพาะคนอังกฤษซึ่งทำให้ไทยเสียเปรียบ เสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ทำให้กฎหมายไทยใช้บังคับกับคนอังกฤษไม่ได้ โดยการตัดอำนาจศาลไทยลงเมื่อเกิดคดีพิพาทในทรัพยากรป่าไม้ระหว่างคนไทยกับคนอังกฤษ²²
2. สนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. 2426 สนธิสัญญาที่ใช้การผ่อนคลายเป็นเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตตามสนธิสัญญาเบาริง โดยขยายบทบาทและอำนาจศาลไทยมากขึ้นกว่าเดิมมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในคดีแพ่งคดีอาญาที่คู่ความนั้นมีคนอังกฤษที่ถือหนังสือเดินทางถูกต้องเป็นโจทก์และคนไทยเป็นจำเลย²³
3. พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง ซึ่งจะสัญญากับชาวต่างประเทศ พ.ศ. 2417 เป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องการขออนุญาตทำไม้ฉบับแรก รัฐส่วนกลางได้บัญญัติใช้บังคับเป็นการให้หลักประกันแก่ชาวต่างชาติ ได้ตัดทอนอำนาจของผู้รักษา (เจ้าผู้ครองนคร) เมืองในการอนุมัติอนุญาตให้บุคคลทำไม้ในป่า²⁴
4. ประกาศเรื่องซื้อขายไม้สัก พ.ศ. 2427 เป็นกฎหมายที่โดยผู้มีอาชีพทำไม้เคยทำหนังสือเช่าป่า ซึ่งรัฐส่วนกลางยังไม่ได้มีการให้สัตยาบันรับรองสัญญาดังกล่าวมาทำสัญญากับพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 5 เดือน นับแต่วันออกประกาศเพื่อเป็นการตรวจสอบการอนุญาตให้ทำไม้ที่มีมาแต่ก่อนออกกฎหมาย และเป็นการปรับกับการทำสัญญาซ้ำซ้อนกัน²⁵
5. ประกาศไม้สัก พ.ศ. 2427 ประกาศนี้บัญญัติห้ามไม่ให้ตัดไม้สักในเขตเมืองเชียงใหม่ ลำปาง แพร่ และน่าน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ใหญ่ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ปรับเป็นของรัฐและให้ปรับใหม่ จุดประสงค์เพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้ออกจากป่าของคนในเมืองฝ่ายเหนือหรือโนนแห่งหนึ่งเป็นการนำพาโดยมีผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมากกว่าการอนุรักษ์²⁶

²² ไกลรัตน์ ดลอารมณ. "การพัฒนากฎหมายป่าไม้ในประเทศไทย พ.ศ. 2439 – 2503" วิทยานิพนธ์สาขาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร. 2528, หน้า 21.

²³ น้ำเงิน บุญเยี่ยม. "การต่อรองเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของชาติ" ไทยคดีศึกษา รวมบทความทางวิชาการเพื่อแสดงมุติฐานจิตอาจารย์พันเอกหญิงคุณนีนอน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. กรุงเทพฯ : อัมรินทร์ปริ้นติ้ง กรุ๊ป. 2533, หน้า 98.

²⁴ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 91

²⁵ อนวัช ยาวิชัย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

²⁶ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

6. พระราชบัญญัติไม้ซุงและไม้ท่อนที่ดวงตราลบเลื่อน พ.ศ. 2439 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ยึดไม้ที่ดวงตราลบเลื่อนหรือตีตราซ้ำซ้อนรอยเดิม และไม้ที่ไม่ได้มีรอยดวงตราเป็นของรัฐ หากมีการแก้ไขทำลายเปลี่ยนแปลงดวงตราหรือตีตราและคงกรรมสิทธิ์และปลอมแปลงดวงตราค่าภาษีโดยมิได้กำหนดไว้²⁷

7. พระราชบัญญัติประกาศรักษาป่า พ.ศ. 2441 กฎหมายฉบับนี้ออกมาห้ามกานหรือตัดโค่นไม้สักที่ยังเล็ก ยังไม่โตหรือยังไม่ได้ขนาด ได้มีการวางกฎเกณฑ์ขนาดของไม้ ลำต้นไม่ถึง 5 ก้าว โดยวัดจากพื้นดินขึ้นไปสูง 3 ศอก เพื่อเป็นการไม่ให้ป่าไม้หมดไป²⁸

8. พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก พ.ศ. 2441 กฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อวางเกณฑ์ในการตัดไม้สักต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ก่อนถึงจะตัดไม้สักได้ เป็นการป้องกันลักลอบตัดไม้สักในป่าได้ตามอำเภอใจ²⁹

9. พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2456 กฎหมายฉบับนี้ออกมาตามข้อเสนอของกรมป่าไม้เพื่อเป็นการควบคุมรักษาไม้กระยาเลยและของป่าโดยรัฐส่วนกลาง (กรมป่าไม้) มีอำนาจเพื่อเป็นการควบคุมกิจการมากขึ้นจากเดิม การควบคุมไม้สัก เพิ่มเป็นไม้กระยาเลยและของป่า³⁰

10. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2473 เป็นประมวลกฎหมายเอกชนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน มี 6 บรรพ บรรพที่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับทรัพย์สินได้มีการวางหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล ให้แต่ละบุคคลเป็นผู้ดูแลและจัดการส่วน ทรัพย์สินที่ไม่ใช่เป็นส่วนบุคคลให้แต่ละบุคคลเป็นผู้ดูแลแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นการแยกทรัพย์สินของเอกชน ทรัพย์สินของรัฐบาลออกจากกัน³¹

11. พระราชบัญญัติรักษาป่าฉบับที่ 2 พ.ศ. 2479 กฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2458 ตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการจัดการป่า พ.ศ. 2456 ได้มีการออกใบอนุญาตยกเว้นค่าภาคหลวงตามเกณฑ์ในการตัดฟัน ชักลากไม้ประเภทหวงห้าม³²

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

²⁸ ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, หน้า 13.

²⁹ อนวัช ยาวิชัย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

³⁰ อรุณ พุ่มศิริ. "วิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้" กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2511, หน้า 35.

³¹ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

³² อรุณ พุ่มศิริ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

12. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2481 กฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อให้ความสนใจป่าที่เป็นอาณาบริเวณ (เขตป่า) จากเดิมที่สนใจเพียงแต่ต้นไม้โดยมีการกำหนดแนวเขตป่า บริเวณใดกฎหมายกำหนดให้มีการสำรวจโดยที่สำคัญกฎหมายบังคับไว้อย่างชัดเจนให้สำรวจถึงประโยชน์ใด ๆ ของบุคคลใด ๆ ที่มีอยู่ก่อนวันประกาศเป็นเขตป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนแล้วแต่กรณี และเมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวก็สามารถเพิกถอนประโยชน์ได้ โดยให้คณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย กรรมการทางจังหวัด กรรมการอำเภอ และพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้พิจารณาจัดทำบัญชีให้แก่ประชาชนที่ถูกเพิกถอนการใช้ประโยชน์³³ และที่สำคัญกฎหมายฉบับนี้ให้ความหมายว่า "ป่า" หมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพยากรว่างเปล่า ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรก que แสดงให้เห็นว่ารัฐเริ่มหวงป่า ให้ครอบคลุมไปถึงที่ดินประเภทกร้างว่างเปล่าด้วย แต่การหวง "ป่า" ที่ว่านี้ยังจำกัดเขตที่อยู่ในบริเวณที่รัฐสงวนและคุ้มครองเท่านั้น สำหรับเขตป่าที่รัฐสงวนไว้แล้วห้ามมิให้บุคคลเข้าไปยึดถือ จับจองกันสร้างแล้ววางป่านั้น หากมีการฝ่าฝืนจะถูกปรับและถูกลงโทษ

13. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 กฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อควบคุมการตัดไม้และหาของป่า ป้องกันไม่ให้มีการตัดไม้ หรือหาของป่าจำนวนมากเกินไปหรือผิดประเภทและขนาด อันจะมีผลทำให้ไม่มีไม้และของป่าไว้ใช้สอยอย่างเพียงพอในอนาคต ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็เปิดโอกาสให้ส่วนราชการ (ส่วนกลาง) กำหนดเงื่อนไขการจัดการดูแลรักษาป่า ปลูกป่าทดแทนหรือการสงวนป่าเพื่อประโยชน์ใช้สอยในอนาคต³⁴

ในการควบคุมการตัดไม้นั้นได้ห้ามตัดไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานแล้วแต่กรณี ซึ่งแบ่งได้ 5 ประเภทคือ ไม้หวงห้ามธรรมดา ซึ่งได้แก่ ไม้ที่ทำการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือที่ได้รับสัมปทาน และไม้หวงห้ามพิเศษ ซึ่งได้แก่ ไม้ที่หายากที่ควรสงวนไว้

14. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ได้ประกาศยกเลิกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 34-39 ในเรื่องของการกำหนดสิทธิในที่ดินโดยให้สาเหตุในการยกเลิกถึงการกำหนดสิทธิดังกล่าวเป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทาง

³³ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

³⁴ อานาจ วังบัณฑิต และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 55 - 59

เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งทำให้คนไทยสามารถครอบครองที่ดินโดยไม่จำกัด³⁵

ต่อมาได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ในปี พ.ศ. 2504 มีการกำหนดเป็นกรอบนโยบายการใช้ที่ดินอย่างกว้าง ๆ โดยมีเป้าหมายที่จะสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 160 ล้านไร่ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตรากฎหมายได้แก่

1. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503

กฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อคุ้มครองสัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือครองที่ดิน ตัดโค่นเผาถางป่าในเขตที่สงวนไว้ให้คุ้มครองสัตว์ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ แต่ก็ยังมีกรออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์บ้างบางจำพวก ห้ามการล่าสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อเป็นไปในทางการค้า ห้ามมิให้ครอบครองซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่า³⁶

2. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

กฎหมายฉบับนี้ออกมามีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ โดยเฉพาะพันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนระบบนิเวศน์ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลกำหนดเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ กำหนดเงื่อนไขมิให้บุคคลกระทำการใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ³⁷

3. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

กฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อให้การคุ้มครองพื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในพื้นที่นั้น รัฐส่วนกลางพยายามดำเนินการสงวนพื้นที่ป่ามานานแล้วก่อนการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ แต่การประกาศว่าพื้นที่ใดเป็นป่าสงวนในสมัยก่อน คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 ต้องมีการสำรวจอย่างแท้จริงว่าพื้นที่ที่ประกาศเป็นป่าสงวนนั้นมีสภาพเป็นอย่างไร มีใครครอบครองมาก่อนหรือไม่ จึงทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถประกาศพื้นที่เป็นป่าสงวนได้ก่อนที่จะถูกประชาชนเข้าไปยึดถือทำกิน ดังนั้นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึง

³⁵ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

³⁶ โปรดดูรายละเอียดคำอธิบายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ในอรุณ พุ่มหิรัญ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 87 - 90.

³⁷ โปรดดูรายละเอียดคำอธิบายพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในอรุณ พุ่มหิรัญ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 69 - 83.

ได้เปลี่ยนวิธีการใหม่สำหรับพื้นที่ป่า โดยให้มีการประกาศว่าจะสงวนพื้นที่ใดบ้างให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์³⁸ ประกาศเป็นกฎกระทรวง หากการประกาศนั้นกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลใดก็ให้บุคคลนั้นทำการคัดค้าน

นโยบายของรัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 จึงเป็นการดำเนินการเพื่อการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้นเป็นส่วนใหญ่ โดยมีได้กำหนดรายละเอียดออกมาเป็นแนวนโยบายในทางการบริหารของรัฐบาลอีกทางหนึ่งแต่อย่างใด ปรากฏว่าในช่วงเวลา ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (ระหว่าง พ.ศ. 2504-2518) ปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่ากลับทวีความรุนแรงขึ้นเป็นอย่างมาก ทำให้พื้นที่ป่าไม่มีจำนวนลดลงไปจากเดิมที่เคยมีอยู่ในปี พ.ศ. 2504 ประมาณ 171 ล้านไร่หรือประมาณร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณร้อยละ 38 ของพื้นที่ประเทศในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ในปี พ.ศ. 2520 จึงได้มีเป้าหมายของการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้เพียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยลดลงจากเดิมซึ่งกำหนดไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นสุดการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ทั้ง ๆ ที่มีได้มีการกำหนดเป้าหมายแนวทางและมาตรการจัดการและสงวนรักษาทรัพยากรป่าไม้ไว้ แต่ ปรากฏว่าสถานการณ์การจัดการป่าไม้ได้เลวร้ายลงไปกว่าเดิม เนื่องจากได้มีการบุกเบิกป่าเปิดพื้นที่ทำกินใหม่ต่อไปอีกเพื่อขยายพื้นที่การเพาะปลูกเป็นปัจจัยหลักในการผลิตทางการเกษตร ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้มีการกำหนดมาตรการใช้ที่ดินและป่า และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2528 เพื่อดำเนินการจัดทำนโยบายป่าไม้ของชาติ และกำหนดแผนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี จึงได้มีการจัดทำนโยบายดังกล่าว และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2528 ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 20 ข้อ และมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศที่ได้กำหนดให้มีไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ของประเทศนั้น ให้เป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ที่เหลืออีกร้อยละ 15 กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ต่อมาได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้มีการกำหนดแนวทางและมาตรการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ กำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้รวมสวนป่าของเอกชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ และกำหนดให้พื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธาร ให้มีพื้นที่ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

³⁸ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

รวมทั้งกำหนดให้พื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ต่อมาได้ออกกฎหมายปิดป่าสัมปทานขึ้นมาคือ พระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2532 กฎหมายนี้ออกหลังจากการเกิดภัยพิบัติที่อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อปี พ.ศ. 2531 ทำให้เกิดแรงต่อต้านจากประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีการเปิดป่าไม่ต้องการให้มีสัมปทานการทำไม้ รัฐบาลได้เสนอตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และให้การสัมปทานนั้นสิ้นสุดลง³⁹

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้เปลี่ยนเป้าหมายการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 กำหนดไว้เพียงร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ โดยเพิ่มเป็นร้อยละ 25 ของประเทศ และได้กำหนดแนวทางและมาตรการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ จึงได้มีการออกกฎหมายคือ

1. พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อเป็นการส่งเสริมการปลูกป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าอันเป็นผลดีต่อการรักษาสภาพแวดล้อมรวมทั้งมีไว้ใช้สอยทางเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ และเป็นการสร้างงานเพิ่มขึ้นอีก

2. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นการเฉพาะ โดยมีการแบ่งสัตว์ป่าเป็นสองประเภทคือ สัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครอง

3. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้ออกมาให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ที่ยังมิได้เป็นเขตอนุรักษ์ (กรณีอาจจะเป็นเขตต้นน้ำลำธารในเขตป่าสงวนก็ได้) ให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปกระทำด้วยประการใดอันเป็นการทำลายทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือกรณีที่มีบุคคลใดบุกรุกหรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (กรณีอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ได้)

1.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ประกอบด้วยกฎหมายในสามลักษณะ คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

³⁹พนัส ทัศนียานนท์. "นโยบายของรัฐเกี่ยวกับพัฒนาป่าไม้" เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาป่าไม้หน่วยที่ 8-15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2535, หน้า 886.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองได้แก่

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์และการคุ้มครองคือ พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

1.3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์

1. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ได้ถูกตราเพื่อควบคุมการตัดไม้และหาของป่า เพื่อมิให้มีการตัดไม้หรือหาของป่าผิดประเภทและขนาด อันจะมีผลทำให้ไม่มีไม้และของป่าไว้ใช้สอยเพียงพอในอนาคต ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็เปิดโอกาสให้อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดเงื่อนไขในการบำรุงรักษาป่าปลูกป่าทดแทน หรือการทำสวนป่าเพื่อประโยชน์ในการใช้สอยในอนาคต

ในการควบคุมการตัดไม้ ได้ห้ามการทำไม้หรือเจาะหรือสับหรือเผาหรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484⁴⁰ นี้ และได้กำหนดว่าไม้หวงห้ามนั้นมีสองประเภทคือ⁴¹

ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ ไม้ซึ่งการทำไม้ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นี้

ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวน ซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้อนุญาตในกรณีพิเศษ

ตามปกติแล้วพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ควบคุมการทำไม้ในป่าเท่านั้น แต่ได้ให้คำจำกัดความของป่าว่าหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้ครอบครองตามกฎหมายที่ดิน⁴² ด้วยเหตุนี้หากมีการทำไม้หวงห้ามในที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน เช่น มี ส.ค. 1 หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือว่ามีโฉนดที่ดินแล้วย่อมไม่มีความผิดตามกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม ไม้สักและไม้ยางทั่วไปในราชอาณาจักร ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็นไม้หวงห้าม⁴³ซึ่งหมายความว่า การตัดไม้สักและไม้ยางดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน แม้ว่าจะขึ้นในที่ดินเอง การบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้การตัดไม้สักหรือไม้ยางจากพื้นที่ป่าแล้วอ้างว่าตัด

⁴⁰ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁴¹ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁴² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁴³ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

จากที่ดินเอกชน อันจะทำให้ปริมาณไม้สักหรือไม้ยางลดลง⁴⁴ เมื่อได้รับอนุญาตการทำไม้ในพื้นที่ใดแล้วจะต้องได้กำหนดทำไม้ได้เฉพาะที่มีรอยตราอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่⁴⁵ เว้นแต่ใบอนุญาตจะกำหนดเป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ ยังห้ามการทำไม้ที่มีขนาดต่ำกว่าขนาดจำกัด แต่ถ้ามีเหตุภัยพิบัติสาธารณะหรือมีเหตุผลจำเป็นที่เห็นสมควรช่วยเหลือประชาชนเป็นกรณีพิเศษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจอนุญาตเป็นการเฉพาะรายให้ทำไม้ที่มีขนาดต่ำกว่าขนาดจำกัดได้เป็นการชั่วคราว⁴⁶ และยังเปิดให้กรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการและควบคุมการทำไม้ให้ไว้ใช้ในระยะเวลา

ส่วนการทำไม้นั้น พระราชบัญญัติป่าไม้ได้กำหนดไว้ 3 ประการคือ⁴⁷

1. การอนุญาตธรรมดา
2. การอนุญาตให้ผูกขาด
3. การให้สัมปทาน

การให้สิทธิการอนุญาตธรรมดา และการอนุญาตให้ผูกขาดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธี การและเงื่อนไขตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยการทำไม้หวงห้าม⁴⁸

ส่วนสิทธิการทำไม้โดยการให้สัมปทาน โดยให้อำนาจรัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานการทำไม้ชนิดใด โดยมีขอบเขตเพียงใด และในการสัมปทานนั้นจะมีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้⁴⁹ เป็นต้น

นอกจากการทำไม้และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ยังได้กำหนดการควบคุมของป่าด้วย กำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาของป่าอย่างใดในท้องที่ใดเป็นของป่าหวงห้าม⁵⁰ ซึ่งได้ให้ความหมายของ "ของป่า" หมายถึง บรรดาของที่เกิดขึ้นในป่าตามธรรมชาติ คือ⁵¹ ไม้รวมทั้ง

⁴⁴อำนาจ วงศ์บัณฑิตย์ และคณะ เรื่องเดียวกัน หน้า 62.

⁴⁵มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁴⁶มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁴⁷โปรดดูรายละเอียดเอกสารประกอบการสอนวิชา กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมวิศาล หน่วย 1-7.

⁴⁸มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมวิศาล พ.ศ. 2535 หน้า 217 – 230.

⁴⁹มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁵⁰มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁵¹มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

ส่วนต่าง ๆ ของไม้ ก้านไม้ น้ำมันไม้ ยางไม้ ตลอดจนสิ่งอื่นที่เกิดขึ้นจากพืชพรรณก ครั่ง รวงผึ้ง ชี้ผึ้ง น้ำผึ้ง และมูลค้างคาว หินไม้ไผ่แร่ ความหมายว่าด้วยแร่และหมายความรวมถึงถ่านไม้ที่บุคคลทำขึ้นด้วย

2. พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

ถึงแม้จะมีการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 การควบคุมการทำไม้และการเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์รวมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สำหรับให้มีทรัพยากรป่าไม้ไว้ให้ใช้อย่างเพียงพอในอนาคต แต่ก็ยังมีการลักลอบตัดไม้ทำลายทรัพยากรป่าไม้อยู่เสมอ จนทำให้พื้นที่ป่าได้ลดลงไปเรื่อย ๆ รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่อันจะเป็นผลดีต่อการรักษาสภาพแวดล้อม รวมทั้งมีไว้ใช้สอยในทางเศรษฐกิจอย่างพอเพียงและเป็นการสร้างงานเพิ่ม อย่างไรก็ตาม การให้ทำสวนป่านั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ทั้งหมด ไม่สามารถทำให้การลงทุนในสวนป่าเป็นที่น่าสนใจ เนื่องจากความไม่สะดวกหรือความยุ่งยากอันเกิดจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 บางประการ เช่น การทำไม้สักหรือไม้สักยางในที่ดินของเอกชนจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน การแปรรูป การค้าไม้ การมีไว้ครอบครองในเขตการควบคุมการแปรรูปไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การเสียค่าภาคหลวง นอกจากนี้การนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่จะต้องมีใบเบิกทางจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ด้วยเหตุนี้จึงตราพระราชบัญญัติสวนป่าขึ้นเฉพาะ⁵²

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ได้อนุญาตให้นำที่ดินไปขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าเพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นการหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า ซึ่งได้กำหนดประเภทที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนสวนป่าไว้ดังนี้คือ⁵³

- 1) ที่ดินมีโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- 2) ที่ดินที่มีหนังสือทางราชการรับรองว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว
- 3) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาตการเข้าซื้อ

⁵² อำนาง วงศ์บัณฑิตย์ และคณะ. เรื่องเดียวกัน. หน้า 61.

⁵³ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 .

4) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่าในเขตการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม

5) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

เมื่อได้มีการอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าแล้ว การทำไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ผู้ทำสวนป่าอาจตัดหรือโค่นไม้ แปรรูปไม้ ค้ำไม้ มีไว้ครอบครองและนำไม้เคลื่อนที่ผ่านด่านป่าไม้ได้ แต่การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้⁵⁴

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการตรวจสอบการทำสวนป่า พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 กำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไว้หลายประการ เช่น

1) ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการตรวจสอบสวนป่าและการให้คำแนะนำเพื่อประโยชน์ในการเก็บหาข้อมูลทางวิชาการป่าไม้ การเก็บสถิติของการเจริญเติบโตของไม้ การประเมินผล การทำสวนป่า ตลอดจนเพื่อติดตามผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 นี้⁵⁵

2) กำหนดให้ผู้ทำสวนป่าต้องจัดให้มีตราเพื่อแสดงเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า และจะนำตราออกใช้ได้เมื่อนำขึ้นทะเบียนแล้ว

ก่อนที่จะมีการตัดหรือโค่นไม้ที่ได้จากการทำสวนป่า ผู้ทำสวนป่าแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อออกหนังสือรับรองการแจ้ง⁵⁶ แล้วดำเนินการตัดหรือโค่นได้

3) การนำไม้เคลื่อนที่จากสวนป่าจะต้องมีตราติดอกหรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของพร้อมทั้งมีหนังสือรับรองการแจ้งและบัญชีแสดงรายการไม้กำกับไม้ด้วยตลอดเวลาที่นำไม้เคลื่อนที่⁵⁷

การทำสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า ได้กำหนดว่าผู้ทำสวนป่าไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงรักษาป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้สำหรับไม้ทั้งหลายที่ได้จากการทำสวนป่า⁵⁸ นับเป็นสิ่งดึงดูดให้ผู้ทำสวนป่ามากขึ้นด้วย

⁵⁴ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁵⁵ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁵⁶ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁵⁷ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁵⁸ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

1.3.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง

1. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติมิได้เปิดช่องให้มีการแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรแห่งชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ

การกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ให้ประกาศโดยการตราพระราชกฤษฎีกา⁵⁹ และการเพิกถอนนั้นก็กระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกา⁶⁰ เหมือนกัน ถึงแม้จะมีการครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติในบางพื้นที่แต่เมื่อกล่าวโดยภาพรวมแล้ว การทำกิจกรรมต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติค่อนข้างจะเข้มงวด ซึ่งแม้การกระทำยึดถือครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง เมาถางหรือเผาป่า⁶¹

การบังคับใช้ให้ปฏิบัติในพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้น หากมีผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง ย่อมให้ความคุ้มครองแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้เป็นอย่างดี

2. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อคุ้มครองแก่สัตว์ป่าเป็นการเฉพาะ โดยมีการแบ่งสัตว์ป่าออกเป็นสองประเภทคือ

1) สัตว์ป่าสงวนซึ่งเป็นสัตว์หายากตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติและตามที่กำหนดต่อมาโดยพระราชกฤษฎีกา⁶²

2) สัตว์ป่าคุ้มครองซึ่งเป็นสัตว์ป่ากำหนดโดยกฎกระทรวงด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ⁶³ กฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าในลักษณะดังนี้คือ

⁵⁹มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

⁶⁰มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

⁶¹มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

⁶²มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁶³มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

(1) ห้ามล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง⁶⁴

(2) ห้ามเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง⁶⁵ เว้นแต่เป็นการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุญาตให้เพาะพันธุ์ได้⁶⁶ แต่การเพาะพันธุ์สัตว์ป่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือกรณีของการตั้งและดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะซึ่งอนุญาตให้มีการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าที่อยู่ในความครอบครองได้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะของตน⁶⁷

(3) ห้ามครอบครองสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์เหล่านั้น เว้นแต่จะเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์จากการเห็นชอบของคณะกรรมการโดยกำหนดเป็นกฎกระทรวงและได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้⁶⁸

(4) ห้ามค้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าเหล่านั้น หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากสัตว์ดังกล่าว⁶⁹ เว้นแต่เป็นสัตว์คุ้มครองที่ได้รับอนุญาต รวมทั้งซากและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากสัตว์นั้น

(5) ห้ามเก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ครอบครองซึ่งของสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง⁷⁰ เว้นแต่กรณีของการเก็บรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(6) มีการควบคุมการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ซึ่งสัตว์ป่าและซากของสัตว์ รวมทั้งเรื่องของด่านตรวจสัตว์ป่า⁷¹

นอกจากคุ้มครองสัตว์คุ้มครองและสัตว์ป่าสงวนโดยตรงแล้ว ยังคุ้มครองพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นสมควรจะกำหนดพื้นที่ใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าก็ให้กระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตนั้น ซึ่งเรียกว่า "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า"⁷² และการขยายเพิกถอนเขต

⁶⁴ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁶⁵ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁶⁶ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁶⁷ มาตรา 29 ประกอบมาตรา 18 (1) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁶⁸ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁶⁹ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁷⁰ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁷¹ มาตรา 23-28 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁷² มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

ดังกล่าวกระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาเช่นกัน⁷³ซึ่งห้ามบุคคลใดซึ่งมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเว้นแต่จะได้รับอนุญาตและในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านี้⁷⁴ ห้ามผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือตัดโค่น แม้วาง เมาหรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์ สัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำไหลน้ำ ลำห้วย หนองบึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักอาศัย หรืออำนวยความสะดวกภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ⁷⁵

บทบัญญัติเกี่ยวกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับความบังคับใช้กฎหมายว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นมีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน ซึ่งต้องมีการแก้ไขปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ

1.3.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการคุ้มครอง

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นกฎหมายที่ออกมายกเลิกกฎหมายเดิม คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 และที่แก้ไขกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ไม่ปล่อยให้มีการใช้สอยทรัพยากรป่าไม้หมดประเทศ จึงได้หยิบยกเอาป่าใดป่าหนึ่งที่ต้องการสงวนมาประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ⁷⁶ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์มีอำนาจในการกำหนดว่าพื้นที่ใดควรสงวนไว้เป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือเปลี่ยนแปลงป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด หรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง⁷⁷ เพราะเนื่องจากการประกาศพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

⁷³ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁷⁴ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁷⁵ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁷⁶ ยืนหยัด ใจสมุทร. รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า. กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่ B.J. Plate Processor, 2539, หน้า 174.

⁷⁷ มาตรา 6-7 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

โดยมิได้มีการสำรวจพื้นที่ให้ละเอียดเสียก่อน อาจทำให้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวทับซ้อนกับพื้นที่ของประชาชนที่ได้ทำกินอยู่ก่อนแล้ว เพื่อแก้ไขปัญหาให้บุคคลมีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนด 90 วันนับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวก็ถือว่าละสิทธิหรือประโยชน์นั้น คำร้องดังกล่าวให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยมิชักช้า ซึ่งมีใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่มีบุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน⁷⁸

เมื่อมีประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ห้ามมิให้บุคคลยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ⁷⁹

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติก็เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้ โดยอนุญาตให้มีการใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้หลายกรณีคือ

1. การทำไม้ การเก็บหาของป่า⁸⁰
2. เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย⁸¹
3. การปรับปรุงพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม⁸²
4. กรณีบุคคลได้รับอนุญาตปรับปรุงพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมถึงแก่ความตาย⁸³
5. การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ⁸⁴
6. อธิปไตยกรรมป่าไม้ ออกระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในเรื่องของการเข้าไป การผ่านทางหรือการใช้ทาง รวมทั้งการนำหรือปล่อยสัตว์เข้าไป⁸⁵

⁷⁸ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁷⁹ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁸⁰ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁸¹ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁸² มาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁸³ มาตรา 16 ตริ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁸⁴ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁸⁵ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

7. อธิบดีสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เข้าควบคุมดูแลรักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ⁸⁶

8. การให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการสวนป่าหรือปลูกสวนป่า หรือไม่ย่นต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ⁸⁷

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ถึงภาพรวมแล้ว ถือว่าให้อำนาจรัฐส่วนกลางคือ กรมป่าไม้คุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่าง ๆ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ขณะเดียวกันก็ได้เปิดช่องว่างให้มีการใช้หรือแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในพื้นที่เหล่านั้น จนดูเหมือนว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในปัจจุบันประชาชนกำลังขาดแคลนที่ดินทำกิน เพราะที่ดินไม่น้อยได้เปลี่ยนสภาพมาอยู่ในภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมาก ที่ดินภาคเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่แต่ดั้งเดิมจึงไม่เพียงพอ หน่วยงานผู้รับผิดชอบในเรื่องทำกินจึงได้มองไปที่ป่าสงวนแห่งชาติ และในที่สุดก็ได้นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปเข้าสู่ระบบของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่เกิดปัญหามากมาย เช่น สปก. 4-01⁸⁸

1.3.2 นโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน

นโยบายของรัฐเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายทิศทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นทรัพยากรของประชาชนส่วนรวม รัฐจึงต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายและจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้ชัดเจนและแน่นอน ในปี พ.ศ. 2503 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2509 ขึ้นเป็นฉบับแรก ซึ่งได้มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย นโยบายและแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ นับว่านโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยได้มีการประกาศให้เห็นชัดเจนและมีผลผูกพันที่รัฐบาลจะต้องถือปฏิบัติตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา⁸⁹ และได้มีการจัดการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-

⁸⁶ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁸⁷ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁸⁸ ยืนหยัด ไจสมุท. เรื่องเดียวกัน, หน้า ข.

⁸⁹ มัลลิกา มนต์เสถียร. "การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ." วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 35.

2519 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 และในฉบับปัจจุบันคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 นอกจากกำหนดนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ยังได้กำหนดให้แผนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ด้วย ดังนั้น นโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบันคือ

1.3.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 กับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ (พ.ศ. 2540-2544)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้มีการกำหนดมาตรการทั้งในด้านทรัพยากรป่าไม้ ที่ดินและน้ำ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อคนและชุมชนอย่างแท้จริง และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยสรุปได้ดังนี้

1. จัดทำและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นอกเขตป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรดิน เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งทะเลให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชายฝั่ง รักษาพื้นที่ชลประทานไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตร รวมทั้งพิจารณาตามกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการจูงใจเพื่อให้การกำหนดเขตบรรลุผลในทางปฏิบัติ

2. กำหนดและวางแนววิเศษณ์ท้องถิ่น โดยคำนึงถึงวัฒนธรรมและประเพณีที่มีอยู่หลากหลายของชุมชนเพื่อให้การดำเนินวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนมีส่วนร่วมสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

3. ปรับระบบการจัดการด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สามารถแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินทั้งในเรื่องการออกเอกสารสิทธิรวมทั้งการจัดระบบการติดตาม ตรวจสอบ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปเกษตรกรรมอย่างแท้จริง

1.3.2.2 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ (พ.ศ. 2528)

เนื่องจากผลการดำเนินการด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ผ่านมา ได้มีปัญหาข้อบกพร่องหลายประการ จึงได้มีการเสนอแนวคิดว่าจะได้มีนโยบายป่าไม้ขึ้นเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้สามารถกระทำต่อเนื่องในระยะยาว เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2528 เพื่อดำเนินการจัดทำนโยบายป่าไม้ของชาติเสนอต่อ

คณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2528 มีอยู่ด้วยกัน 20 ข้อ ดังต่อไปนี้⁹⁰

ข้อ 1 ให้มีการกำหนดแนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาวอันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น

ข้อ 2 ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ และภาคเอกชนให้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน

ข้อ 3 ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพและสภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้อ 4 กำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์ 2 ประการคือ

(ก) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีต้นน้ำ พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดินตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

(ข) ป่าเพื่อเศรษฐกิจกำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

ข้อ 5 รัฐและภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป

ข้อ 6 ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร เพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

ข้อ 7 เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อ 8 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วยการจัดการป่าไม้ทั้งในระบบแบบตัดหมด (Clear cutting) และระบบแบบเลือกตัด (Selected cutting) โดยเฉพาะรวมตัดหมดนี้เมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

⁹⁰ อนวัช ยาวิชัย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

ข้อ 9 เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ และการป้องกันอันเกิดจากสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องเร่งรัดปรับปรุงวางผังเมือง และกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอนเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบทและพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ ละจังหวัดที่แน่นอนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

ข้อ 10 ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ระดับชาติ โดยมีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวให้มีหน้าที่วางนโยบาย กำกับ ดูแล การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

ข้อ 11 เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหน รู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ ทักษะ ความรู้สึก ความสำนึกและทักษะแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพยากรป่าไม้ และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่างฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับ - ความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

ข้อ 12 ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน และภาครัฐบาลเพื่อใช้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรมและสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ และการปลูกตามหัวไร่ปลายนา หรือปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ในการใช้สอยในครัวเรือน

ข้อ 13 สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง และโรงงานกระดาษเพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นแทนไม้

ข้อ 14 ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษา และเพื่อเพิ่มทรัพยากรป่าไม้และการตัดไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ 15 การกำหนดการวิจัยด้านไม้ ให้กรมป่าไม้ขอความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาระดับสูงต่าง ๆ

ข้อ 16 เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง จึงให้มีการทำไม้เพื่อพลังงาน โดยให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

ข้อ 17 กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ไร่ เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 18 กำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่แน่นอน ชัดเจน เกี่ยวกับการแก้ไข ปัญหาทำลายป่าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายจากชนกลุ่ม

น้อย การรुकกล้าพื้นที่ป่าเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งการตั้งศูนย์รวมการปราบปรามในแต่ละภาค และให้มีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพลและผู้กระทำความผิดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ และภาคเอกชน

ข้อ 19 กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าเอกชน

ข้อ 20 กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

นโยบายป่าไม้ แห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ใน 20 ข้อดังกล่าว นั้นมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้คือ

1. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการคือ (1) เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ในอัตราร้อยละ 1.5 ของพื้นที่ประเทศ (2) เป็นป่าเพื่อเศรษฐกิจ เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ
2. ส่งเสริมสนับสนุนและกำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการปลูกป่าภาคเอกชน เพื่ออุตสาหกรรมต่อเนื่อง และโรงงานเยื่อกระดาษเพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์ และการส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ
3. จัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกทั้งยกระดับองค์การบริหารกำกับดูแลการป่าไม้ให้เป็นองค์กรถาวร โดยการออกกฎหมายให้มี "คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นการเฉพาะ"

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดพื้นที่ลาดชันโดยเฉพาะร้อยละ 35 เป็นพื้นที่ห้ามไม่ให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองทำประโยชน์ตามกฎหมายที่ดิน การตั้งสถาบันวิจัยป่าไม้ระดับชาติ เพื่อดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้ การเร่งรัดให้มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการปรับปรุงวางผังเมืองพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ชนบทแยกออกจากพื้นที่เกษตรกรรม ฯลฯ หลังจากประกาศใช้นโยบายนี้มาได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแย้งซึ่งที่ดินในชนบทเพื่อการปลูกป่ายุคาลิปัตสจนถูกองค์กรเอกชน 21 องค์กรประกาศไม่ไว้วางใจในนโยบายฉบับนี้ว่า "มิใช่ในนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่า" อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ยังมีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน ซึ่งมีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ระดับชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นถาวร มีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแล บริหารป่าไม้ ซึ่งกรมป่าไม้ยังคงใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 อยู่ในปัจจุบัน

เมื่อทราบถึงวิวัฒนาการ และการจัดการทรัพยากรป่าไม้แล้ว เราจำเป็นต้องศึกษา ถึง องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม่ว่ามีองค์กรใด ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร ป่าไม้ต่อไป

DPU

บทที่ 2

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้

องค์กรเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ แม้รัฐบาลวางนโยบายและกฎหมายที่ดีเพียงใด การดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมาย ตามนโยบายและกฎหมายคงเป็นไปได้ด้วยความลำบาก หากว่าองค์กรที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นนโยบายหรือกฎหมายนั้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่าการจัดระบบขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้และอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้นเป็นอย่างไร

2.1 ราชการส่วนกลาง

ราชการส่วนกลางประกอบไปด้วยกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ หรือส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากับกระทรวง ทบวง หรือกรม หน่วยงานในราชการส่วนกลางนี้มีอำนาจในการบริหารงานมากที่สุด และครอบคลุมทั้งประเทศ ราชการส่วนกลางเป็นองค์กรที่กำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินที่ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น ในการวิเคราะห์การดำเนินงานของส่วนราชการส่วนกลางซึ่งเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้จะแยกพิจารณาองค์กรในสองลักษณะคือ คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางนโยบายและประสานงาน และหน่วยราชการซึ่งประสานงานและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย'

2.1.1 คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางนโยบายและประสานงานระดับชาติ

มีคณะกรรมการหลายชุดที่กำหนดหน้าที่ในการวางนโยบายและประสานงานเกี่ยวกับการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในการศึกษานี้กล่าวเฉพาะคณะกรรมการที่วางนโยบายให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามคือ

1. คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่หลักในการพิจารณาและให้ความสำคัญเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งให้ความเห็นในเรื่องอื่นอัน

¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิตย์และคณะ. คณะนิติศาสตร์เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม โดยการศึกษารูปแบบขององค์กรบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำในประเทศไทย. หน้า 18-119.

เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ต้องส่งแผนงานหรือโครงการพัฒนาให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาให้ความเห็นประกอบการจัดสรรงบประมาณ ในทางปฏิบัตินั้นดูเหมือนว่าหากแผนงานหรือโครงการใดได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วมักจะได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

2. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งได้ถูกตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบาทโดยตรงในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีอำนาจของคณะกรรมการที่สำคัญบางประการตามมาตรา 13 คือ

- 1) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
- 2) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- 4) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด
- 5) เสนอแนะมาตรการด้านการเงินการคลัง การภาษีอากร และการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี
- 6) เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 7) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3. คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการเพาะปลูกพืชเสพติด²

² อำนาจ วงศ์บัณฑิตย์. การศึกษาด้านกฎหมายและองค์กรในโครงการศึกษาสถานภาพของประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ลุ่มน้ำแม่แตง เชียงลงยัน) โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เสนอสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2537, หน้า 3-40.

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ
 อำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงแห่งชาติกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติด (อ.ข.ส.) มีอำนาจ
 หน้าที่คือ

1) พิจารณาและเสนอแนะนโยบายและมาตรการเพื่อการแก้ไขปัญหาว
 เขาที่อาศัยอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการปลูกพืชเสพติด รวมทั้งปัญหา
 เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) อำนวยการประสานงานการปฏิบัติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้การดำเนินการ
 ขององค์กรบริหารทุกระดับและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่าง
 มีประสิทธิภาพ บรรลุผลตามนโยบายมาตรการและแผนงานที่กำหนดไว้

3) อนุมัติแผนงานโครงการและงบประมาณที่ขอรับการสนับสนุนจากบ
 ประมาณแผ่นดิน

4) อนุมัติแผนงานโครงการและงบประมาณที่เสนอขอรับความช่วยเหลือ

5) แต่งตั้งอนุกรรมการและคณะทำงานได้ตามความจำเป็น

4. คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น คณะ
 กรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางแผน
 นโยบายของการจัดการทรัพยากรและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่³
 เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอันเกี่ยวกับ
 การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น รวมทั้งการประสานงานนโยบายและแผนการ
 ปฏิบัติของหน่วยงานเหล่านั้นรวมทั้งการกลั่นกรองส่งเสริมและประสานงานโครงการภาค
 เอกชนที่มีผลต่อการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการ
 พิจารณาแผนงานจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกันก็ทำ
 หน้าที่ติดตามประเมินผลการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นด้วย

5. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2544 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ
 นโยบายป่าไม้แห่งชาติชุดใหม่ ซึ่งมีองค์ประกอบเช่นเดียวกับชุดก่อนคือ นโยบายป่าไม้เมื่อวันที่ 3
 ธันวาคม พ.ศ. 2528 มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

1) พิจารณาแนวนโยบายและมาตรการในเรื่องทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรสัตว์ป่าและความหลากหลายทางชีวภาพในด้านอนุรักษ์ การจัดการ การพัฒนาและส่งเสริม เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

2) เสนอมาตรการในการปรับปรุงบริหารป่าไม้แห่งชาติให้สอดคล้องกับปริมาณ คุณภาพ สภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง โดยอยู่บนพื้นฐานทางวิชาการทุกด้าน เพื่อจัดการและใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลก และแก้ปัญหาข้อกีดกันทางการค้า

3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยเรื่องการทำนุบำรุงรักษาป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในป่าให้อยู่ยั่งยืนเป็นสมบัติของชาติต่อไป

4) กำหนดพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ป่าไม้

5) ประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องภาคเอกชนและเกษตรกร เพื่อประโยชน์แก่การอนุรักษ์และพัฒนาป่าไม้ของชาติ รวมทั้งการสนับสนุนการปลูกสร้างสวนป่าและไม้เศรษฐกิจ

6) กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การใช้ประโยชน์ การดูแลรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น และประเทศชาติอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะองค์กรชุมชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

7) กำกับ ดูแล และติดตามประเมินผลการดำเนินการ รวมทั้งการสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรค รวมทั้งเรื่องการปฏิบัติงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

8) ปฏิบัติงานตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

9) ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ผ่านมา การมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี พ.ศ. 2528 เป็นการช่วยให้กรมป่าไม้ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่าและได้ตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้เป็นชุดถาวร คอยกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่กรมป่าไม้ เป็นผู้ปฏิบัติ รักษาดูแลทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

6. คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรที่กำหนดหน้าที่วางนโยบายและประสานงานแผนงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของการจัดการ

ทรัพยากรน้ำของชาติ ด้วยเหตุนี้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรแห่งชาติ พ.ศ. 2532

2.1.2 หน่วยงานราชการที่ประสานงานและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

เมื่อรัฐบาลหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ระดับชาติได้วางนโยบายและแผนต่าง ๆ อันเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ในการนำเสนอหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าไม้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ⁴

2.1.2.1 หน่วยงานประสานงาน

เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าไม้ ปัญหาที่พบอยู่เสมอได้แก่ การขัดแย้งของหน่วยงานเหล่านั้นที่เกิดจากการปฏิบัติงานต่าง ๆ ไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกัน นโยบายและแผนของคณะกรรมการระดับชาติต่าง ๆ ได้วางไว้ จึงมีหน่วยงานบางแห่งทำหน้าที่ประสานในเรื่องเหล่านี้คือ

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนี้จึงมีหน้าที่เป็นคณะกรรมการดังกล่าวหลายเรื่องตามที่ได้รับมอบหมาย การประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การวางนโยบายและแผน รวมทั้งการปฏิบัติของหน่วยงานอื่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจากการทำงานของสำนักงานนี้เป็นการพิจารณาในภาพรวมของประเทศ

2. สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผน กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

3. กองแผนงาน

กองแผนงานเป็นส่วนราชการของกรมป่าไม้ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ดำเนินงานเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่คือ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

- 1) พิจารณาจัดทำ วิเคราะห์แผนงานและโครงการ การตั้งงบประมาณประจำปีของหน่วยงานในสังกัดกรม รวมทั้งเร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการ
- 2) ติดต่อและประสานงานกับองค์การ หรือหน่วยงานต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ด้านความช่วยเหลือและร่วมมือทางวิชาการด้านการป่าไม้และสัตว์ป่า และวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดประชุมและเจรจาตามที่ได้รับมอบหมาย
- 3) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2.1.2.2 หน่วยงานปฏิบัติ

หน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐหรือคณะกรรมการระดับชาติชุดต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้มีหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรหลายประเภท ด้วยเหตุนี้ควรนำเสนอถึงบทบาทของหน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งได้แก่

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามประกาศในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 13

"กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การพัฒนาที่ดินและสหกรณ์" อำนาจหน้าที่นั้นกำหนดเป็นลักษณะของการกำหนดแบบกว้าง โดยมีกรมป่าไม้เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และอยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งถือเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ ไว้หลายประการ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งอำนาจอื่น ๆ⁵

⁵ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 75 พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 5 พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 5 พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 5 พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 28.

ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ถือเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย 5 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

นอกจากนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ หลายประการให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น อำนาจกำหนดจำกัดไม้หวงห้าม⁶ อำนาจกำหนดเขตควบคุมการแปรรูปไม้⁷ อำนาจกำหนดอัตราค่าภาคหลวง⁸ อำนาจกำหนดเขตควบคุมไม้ในลำน้ำ⁹ อำนาจในการกำหนดเขตใดเป็นเขตป่าสงวน¹⁰ เป็นต้น และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งการบางประการของพนักงานเจ้าหน้าที่¹¹ เช่นการไม่อนุญาตตามคำขอ¹²หรือพักใช้ใบอนุญาต¹³ เป็นต้น

2. กรมป่าไม้

กรมป่าไม้เป็นราชการส่วนกลาง เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่ในการดูแลและบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 กรมป่าไม้จึงเป็นหน่วยงานด้านปฏิบัติโดยตรงในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การกระทำกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่เหล่านี้ ไม่ว่าจะโดยบุคคลใดหรือหน่วยงานใดจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้หรือเหนือขึ้นไปตามกฎหมายกำหนดไว้ หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าแล้วเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้สามารถทำการจับกุมได้ การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่า

⁶ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁷ มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁸ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁹ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

¹⁰ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

¹¹ สุนทร มณีสวัสดิ์. บทบาทของกฎหมายต่อการพัฒนาการป่าไม้. เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ หน่วย 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535, หน้า 119-120.

¹² มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

¹³ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

ไม้และสัตว์ป่านั้น ในบางครั้งกรมป่าไม้ต้องอาศัยความร่วมมือหรือช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีวิธีการต่าง ๆ ในการจัดการกับผู้กระทำผิด¹⁴กฎหมาย และในบางกรณีก็ต้องใช้กำลังทหารเข้าจัดการกับผู้กระทำความผิด

พนักงานเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้นก็เป็นข้าราชการในสังกัดกรมป่าไม้ทั้งสิ้น โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้อธิบดีกรมป่าไม้ไว้หลายประการ ทั้งในด้านการใช้ประโยชน์ การคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้และอื่น ๆ¹⁵ และเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ กรมป่าไม้แบ่งส่วนราชการในกรมเป็นกองโดยการตราพระราชกฤษฎีกา¹⁶ เช่น กองนิติการ กองแผนงาน กองฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปราม สำนักวิชาการป่าไม้ สำนักส่งเสริมการปลูกป่า สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และป่าไม้เขต เป็นต้น การปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการกรมป่าไม้เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองตามกฎหมายมหาชนในการใช้ประโยชน์และการคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ที่ขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมป่าไม้ นอกจากนี้ กรมป่าไม้ยังทำหน้าที่ในการปลูกป่าในพื้นที่ของรัฐ

แต่อย่างไรก็ตาม ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ยังมีประชาชนที่อยู่อาศัยทำมาหากินอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยก่อนการมีประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ และประชาชนบางกลุ่มอาจจะเข้ามาอยู่ที่หลัง บุคคลเหล่านี้มีสิทธิ์ที่จะทำกินโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่บางกลุ่มก็อาจอยู่โดยการฝ่าฝืนกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้กับการคุ้มครองดูแลทรัพยากรป่าไม้พื้นที่ป่าดังกล่าว กรมป่าไม้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยใช้แนวความคิดที่ว่า "คนอยู่ร่วมกับป่าได้" ในรูปแบบสวนปาวนเกษตรและป่าชุมชน ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนช่วยกันปลูกป่าและใช้ประโยชน์จากป่า เช่น ป่าชุมชน แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาที่ไม่ยุติว่าควรอนุญาตให้ประชาชนอยู่ร่วมกับป่า โดยป่าต้นน้ำลำธารหรืออุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งความคิดของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ก็แตกต่างกันออกไป

¹⁴อำนาจ วงศ์บัณฑิตย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 136-138.

¹⁵สุนทร มณีสวัสดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

¹⁶คำสั่งกรมป่าไม้ ที่ 1293/2539 เรื่อง การจัดส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในสวนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมป่าไม้.

3. กรมที่ดิน

กรมที่ดินเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ มีหน้าที่เกี่ยวกับการขอหรือออกเอกสารสิทธิในที่ดิน รวมทั้งการทำนิติกรรมต่าง ๆ อันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หน้าที่ของกรมที่ดินคือดูแลรักษา รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในที่ดิน¹⁷ ดังนั้น กรมที่ดินจึงเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรที่ดินในเขตพื้นที่ป่าต่าง ๆ ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เป็นต้น

4. กรมทรัพยากรธรณี

การนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์นั้น เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นด้วย เพราะแร่ต่าง ๆ นั้นอาจอยู่ในที่ดินซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น เช่น อาจอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ หรือมีการพบแร่ในที่ดินของรัฐหรือรัฐบาลในบริเวณอื่นซึ่งกรมที่ดินและจังหวัดมีหน้าที่ดูแล ในกรณีที่มีหน่วยงานอื่น ดังนั้น การนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ด้วย¹⁸

5. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การตรวจเฝ้าชายแดน การรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชน และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและให้อยู่ภายในบังคับของนายกรัฐมนตรี¹⁹ เมื่อรัฐได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ กำหนดหน้าที่ของประชาชนให้แก่รัฐ ห้ามกระทำการบางอย่างหากมีการฝ่าฝืนก็มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็เป็นหน่วยราชการของรัฐที่ทำหน้าที่ปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดโดยทั่วไปอยู่แล้ว เข้ามาทำหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการบริการสาธารณะด้านทรัพยากรป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพ ได้จัดแบ่งหน่วยราชการเป็นกองบังคับการตำรวจป่าไม้ เพื่อทำหน้าที่ในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดดังกล่าวโดยเฉพาะ

¹⁷อำนาจ วงศ์บัณฑิตย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

¹⁸เรื่องเดียวกัน.

¹⁹มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541.

ส่วนหน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ซึ่งอาจจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงนัก แต่ก็มีส่วนเกี่ยวข้องในบางเรื่องก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติมีส่วนเกี่ยวข้องกับป่าต้นน้ำลำธาร รวมทั้งการทำประมงที่เกี่ยวกับป่าไม้ชายเลนที่กรมประมงมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนี้

2.2 ราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ²⁰ ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

2.2.1 จังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานทั้งระดับผู้บังคับบัญชาและข้าราชการผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาดังนี้

- 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด
- 3. ปลัดจังหวัด
- 4. หัวหน้าส่วนราชการ

มีหน้าที่ในด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้คือ

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ปกครองของตน ได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพื้นที่สวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ปกครองเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพื้นที่สวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

3. ปลัดจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ปกครองเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

²⁰ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

4. หัวหน้าส่วนราชการ ได้แก่ ป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัด ซึ่งมีอำนาจโดยตรงในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ กรมป่าไม้ได้ส่งมาปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพื้นที่สวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบทรัพยากรป่าไม้โดยตรง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน จับกุมผู้กระทำความผิดในพื้นที่ป่าไม้²¹ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ²² และพื้นที่อุทยานแห่งชาติ²³ และมีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาในพื้นที่สวนป่า²⁴ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้รักษากฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

2.2.2 อำเภอบ

พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่บริหารงานทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ดังต่อไปนี้

1. นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ
2. ปลัดอำเภอ
3. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

อำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของอำเภอคือ

1. นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตที่ปกครองของตน ได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพื้นที่สวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

²¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ตอนที่ 134 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2526.

²²ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100 ตอนที่ 85 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2525.

²³ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 78 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2533.

²⁴ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 30 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2536.

2. ปลัดอำเภอ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ดังกล่าว
3. หัวหน้าส่วนราชการ ได้แก่ ป่าไม้อำเภอผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และในพื้นที่สวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน จับกุม ปรามปรามแก่ผู้กระทำความผิดอาญา และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ย่อมได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 136-205

ดังนั้น นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484²⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507²⁶ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504²⁷ และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535²⁸ วันเวลาเดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด

2.2.3 ตำบล

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 การจัดตั้งตำบลนั้นเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณากำหนดเขตแล้วรายงานมายังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยก็ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบลขึ้นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีหลักเกณฑ์ว่าตำบลต้องรวมกันราว 20 หมู่บ้าน²⁹

²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ตอนที่ 134 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2525

²⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100 ตอนที่ 85 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2526

²⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 78 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2533

²⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 30 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2536

²⁹ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

1. เจ้าหน้าที่ปกครองตำบล

กำนัน

ในตำบลหนึ่งมีกำนันคนหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นหัวหน้างานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะกำนันมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินหมวดเงินเดือน แต่ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งกำนัน อันไม่ถือเป็นเงินเดือน

กำนันเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลนั้น โดยได้จากผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล คดีอาญา³⁰ ตรวจตราดูแลและรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์³¹ เมื่อพิจารณาแล้ว กำนันก็เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 กำนันจึงมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดในด้านทรัพยากรป่าไม้ กำนันจึงมีหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันรักษาป่าไม้ในเขตตำบล เมื่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านพบว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 โดยที่มีการตรวจจับหรือตรวจยึดไม้ผิดกฎหมายจะต้องตีตรายึด (ตราประทับไม้ของรัฐ) ซึ่งดวงตราที่จะใช้ตียึดไม้นี้มีอยู่ที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ฉะนั้นในทางปฏิบัติเมื่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านพบการทำความผิดโดยการลักลอบตัดไม้ผิดกฎหมายไม่ว่าจะจับตัวผู้กระทำความผิดได้หรือไม่ก็ตาม กำนันผู้ใหญ่บ้านจะดำเนินการได้แต่ต้องรีบแจ้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในพื้นที่ (ป่าไม้อำเภอ ป่าไม้จังหวัด หรือเจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันรักษาลัดวป่า)

2. สภาตำบล

สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล³² มีหน้าที่คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³³ โดยการวางแผนพัฒนาตำบลโครงการด้านทรัพยากรป่าไม้ เช่น โครงการปลูกป่าชุมชน เป็นต้น

³⁰ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

³¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : เม็ดสีการพิมพ์, 2543, หน้า 21.

³² มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

³³ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2.2.4 หมู่บ้าน

ตำบลแบ่งเขตการปกครองแยกออกเป็นส่วนย่อยออกเป็นหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด³⁴ มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457³⁵ เมื่อพิจารณาแล้ว ผู้ใหญ่บ้านก็มีอำนาจเช่นเดียวกับกำนันในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ ผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484³⁶ และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507³⁷ ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา³⁸ ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและทำงานเกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายในการลักลอบตัดไม้ทำลายทรัพยากรป่าไม้ได้ ผู้ใหญ่บ้านจึงมีอำนาจสืบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงและรายละเอียดแห่งความผิด มีอำนาจตรวจยึดหรืออายัดของกลางเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ และมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ที่ตรวจพบ ซึ่งหน้าที่นี้ภายในเขตของหมู่บ้านของตน เมื่อได้ดำเนินการไปแล้วประการใดต้องรีบรายงานต่อกำนันหรือตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ป่าไม้แห่งท้องที่ทันที

ราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอเท่านั้นที่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ นอกจากการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ เช่น การอนุญาตทำไม้ในป่าโครงการเพื่อการใช้สอย และป่านอกโครงการหย่อมเล็กหย่อมน้อย มอบอำนาจให้อำเภอและจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้ในบางกรณี การอนุญาตทำไม้ในที่ดินเปิดประโยชน์ มอบให้จังหวัดเป็นผู้อนุญาตตามหลักเกณฑ์ โดยป่าไม้เขตและกรมป่าไม้ตรวจสอบบัญชีไม้ก่อน ตำบล หมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจเพียงแค่การจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้เท่านั้น

³⁴ชาญชัย แสวงศักดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

³⁵มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457.

³⁶ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 134 วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2525.

³⁷ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 100 ตอนที่ 85 วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2526.

³⁸มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

2.3 ราชการส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 (1) กำหนด ราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และในปัจจุบันราชการนั้นกำหนดประกอบด้วย

- 2.3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2.3.2 เทศบาล
- 2.3.3 กรุงเทพมหานคร
- 2.3.4 เมืองพัทยา
- 2.3.5 องค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่บริหารราชการครอบคลุม พื้นที่ทั้งหมดแต่ละจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แต่ไม่ครอบคลุมถึงเทศบาลซึ่งมีกฎหมายเป็นการเฉพาะตัวอยู่แล้ว อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้เมื่อพิจารณาตามกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มิได้เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่แต่อย่างใด และในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเองก็มีอำนาจในด้านนี้จำกัดมาก โดยเน้นการรักษาความสะอาดเรียบร้อย การกำจัดขยะมูลฝอย การบำรุงทางบก ทางน้ำ บำรุงรักษาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของส่วนท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³⁹ ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁴⁰ ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

³⁹ มาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁴⁰ มาตรา 17 (5) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.3.2 เทศบาล

เทศบาลนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2496 เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นโดยเฉพาะในเขตเมืองมีส่วนร่วมในการปกครองของตนเอง พระราชบัญญัติเทศบาลมิได้กำหนดว่าเทศบาลมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้อย่างไร เพียงแต่กำหนดให้หน้าที่รักษาความสะอาด กำจัดขยะ และบำรุงทางบกและทางน้ำ บำรุงรักษาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และตัวกฎหมายป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับก็ได้เปิดโอกาสให้รัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้เทศบาลสามารถปกครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴¹ และสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ซึ่งได้ตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเทศบาลในการจัดการและใช้ประโยชน์จากป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ⁴²

2.3.3 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นราชการส่วนท้องถิ่นในลักษณะรูปแบบพิเศษในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ กฎหมายมิได้ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เป็นเพราะกรุงเทพมหานครนั้นเป็นเมืองหลวงมีหน้าที่แต่รักษาความสะอาด บำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ผู้เขียนคิดว่า ผู้ร่างกฎหมายคงคิดว่ากรุงเทพมหานครคงไม่มีทรัพยากรป่าไม้ให้ดูแลรักษาเลยก็ได้ และที่สำคัญกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับก็ได้เปิดโอกาสให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

⁴¹ มาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁴² มาตรา 16 (24) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรุงเทพมหานครสามารถจัดการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ และคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ⁴³

2.3.4 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบ ส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการบำรุงรักษาความสะอาด เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเมืองพัทยามีได้มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ก็มีได้เปิดโอกาสให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ อำนาจหน้าที่ในด้านนี้จึงมีจำกัดมาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจเมืองพัทยาสามารถจัดการใช้ประโยชน์จากป่าไม้และคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติ⁴⁴ในพื้นที่เมืองพัทยา

2.3.5 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67(7) ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ของตนเองแต่กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับมิได้เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล อันแท้จริงแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด ประชาชนในท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นย่อมทราบดีและเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทรัพยากรป่าไม้ สามารถจัดการและ

⁴³มาตรา 17 (5) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁴⁴มาตรา 17 (5) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้เกิดความยั่งยืนได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่จัดการ บำรุง รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴⁵ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ก็ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ของตนในการจัดการใช้ประโยชน์จากป่าไม้และคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴⁶

2.4 องค์กรชุมชน

เป็นที่ยอมรับของหลายฝ่ายว่ารัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถจะรักษาป่าไว้ได้ และสังคมไม่ควรที่จะปล่อยให้รัฐบาลจัดการเพียงลำพัง เพราะทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ทุกฝ่ายต้องร่วมกันดูแล ชุมชนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดป่าและอาศัยทรัพยากรเป็นฐานในการเลี้ยงชีพไม่ว่าจะเป็นทางภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้ที่มีงานวิจัยออกมา ซึ่งได้แก่ งานวิจัยของ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ เป็นบรรณาธิการ เรื่อง "ป่าชุมชนในประเทศ : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1-5 เมื่อปี พ.ศ. 2536 งานวิจัยเล่มนี้ได้กล่าวถึงศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ หรืองานวิทยานิพนธ์ของ อนวัช ยาวิชัย "กฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า" คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2532 และบทความต่าง ๆ มากมายในปัจจุบันจึงได้มีการเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนเพื่อรองรับสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนต่าง ๆ ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างชุมชนที่มีการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ผู้เขียนได้เดินทางไปศึกษาเมื่อช่วงเดือนเมษายน - มิถุนายน พ.ศ. 2543 คือ ชุมชนบ้านหลวง อำเภอบ้านหลวง จังหวัดน่าน⁴⁷

ในอดีต พื้นที่ที่เป็นอำเภอบ้านหลวงในปัจจุบันเป็นชุมชนเล็ก ๆ เรียกกันว่าเมืองสวดหรือตำบลสวด ในสมัยต่อมาปัจจุบันบ้านหลวงแยกการปกครองออกเป็น 4 ตำบล คือ ป่าตาสวด สวด พี และฟ้า

การจัดการทรัพยากรป่าของชุมชนบ้านหลวงเริ่มเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2517 เมื่อโรงเรียนจากเมืองน่านส่งคนงานเข้าไปตัดไม้บริเวณสองข้างทางสายน่าน-บ้านหลวง การตัดไม้ได้

⁴⁵ มาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁴⁶ มาตรา 16 (24) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

⁴⁷ ประทีป อินแสง. รองประธานมูลนิธิรักษ์เมืองน่าน. สัมภาษณ์. อัดสำเนา วันที่ 20 เมษายน 2543.

ขยายเข้าไปในบริเวณพื้นที่ต้นน้ำของบ้านหลวง ซึ่งเรียกว่า ห้วยสีพัน ซึ่งบริเวณนี้ชุมชนบ้านหลวง ได้ร่วมอนุรักษ์ไว้เป็นแหล่งต้นน้ำมาช้านาน ในขั้นแรกชาวบ้านได้ร้องเรียนไปยังทางจังหวัดถึงความเดือดร้อนของการทำลายต้นน้ำลำธาร และต้องการให้โรงเลื่อยหยุดทำไม้ในบริเวณดังกล่าว ทางจังหวัดและโรงเลื่อยยืนยันว่าการทำไม้โดยได้รับสัมปทานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สถานการณ์จึงเครียดขึ้นเมื่อชาวบ้านร่วมกันปิดกั้นถนน และยึดรถบรรทุกไม้จำนวน 5 คัน รวมทั้งจับคนงานทำไม้อีก 10 คน โดยการเรียกให้ยกเลิกการทำไม้เด็ดขาด ซึ่งทางโรงเลื่อยและทางจังหวัดยินยอมยกเลิกการทำไม้ หลังจากนั้นชุมชนบ้านหลวงก็เข้ามาจัดการพื้นที่ต้นน้ำลำธารของบ้านหลวง โดยมีผู้นำกลุ่มเหมืองฝายเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงประสานงานกับกำนันผู้ใหญ่บ้านทำข้อตกลงเพื่อควบคุมและติดตาม สอดส่องการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรป่าไม้บนต้นน้ำลำธารของสมาชิกชุมชน ทำให้ทรัพยากรป่าไม้บนต้นน้ำลำธารของบ้านหลวงยังมีความสมบูรณ์อยู่ในปัจจุบัน จึงได้มีการเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนต่าง ๆ ในประเทศไทยขึ้น

แนวความคิดดังกล่าวเป็นแนวความคิดขององค์กรชุมชนที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรโดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวเพราะองค์กรเหล่านี้ได้เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มประชาชนหรือนิติบุคคลที่มีความสนใจในการจัดการทรัพยากรป่าเพื่อแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ประชาชน ชุมชนดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴⁸ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้เพื่อเป็นการส่งเสริมและรักษาทรัพยากรป่าไม้ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มักมีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อพิจารณาถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้แล้ว องค์กรทั้งหลายต่างยอมรับว่าจะต้องดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีระเบียบกฎเกณฑ์ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือกิจกรรมของหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ปรากฏว่าเมื่อนานโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติแล้วพบว่าแผนงานโครงการและกิจกรรมของกระทรวง ทบวง กรม บางครั้งมีความขัดแย้ง

⁴⁸ มาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

กัน ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีดุลพินิจกว้างขวางในการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในระดับชาติ การปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดเป็นเพียงการรวมแผนงานโครงการหรือกิจกรรมของส่วนราชการประจำจังหวัดเท่านั้น ซึ่งไม่อาจคาดหวังได้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้จะต้องอยู่ในพื้นฐานการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ถูกต้อง

สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลต่างไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตนซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อพิจารณาถึงองค์กรเอกชนหรือองค์กรชุมชนแล้ว ปัจจุบันกฎหมายได้ยอมรับการดำเนินงานขององค์กรเอกชนหรือองค์กรชุมชนดังกล่าวมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงนั้นยังมีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานบางแห่งที่รับผิดชอบโครงการกับองค์กรเอกชนหรือองค์กรชุมชน

บทที่ 3

การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่น

การจัดการทรัพยากรป่าไม้จากการที่ได้ศึกษาพิจารณาถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวของ กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้โดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 จึงได้มีแนวความคิดในการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่น ขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้

ดังนั้นเราจำเป็นต้องศึกษาปัญหาพื้นฐานของการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ว่ามีปัญหาอย่างไรบ้าง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้หาทางออกของปัญหาดังกล่าวไว้อย่างไร ดังต่อไปนี้คือ

3.1 ปัญหาพื้นฐานการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่รับผิดชอบโดยตรงคือ ส่วนกลาง กรมป่าไม้ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามกฎหมายแต่ระดับที่ให้อำนาจ และได้ส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานตามส่วนภูมิภาค มิได้เปิดโอกาสให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่ใกล้ชิดและมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง รัฐบาลต้องแบ่งภารกิจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่นคือ

3.1.1 ปัญหาที่เกิดจากการรวมศูนย์กำหนดนโยบายและใช้กฎหมายในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

เมื่อพิจารณาแล้ว การจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้นเป็นการจัดการในรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้เนื่องจากการที่ประเทศไทยมีลักษณะรัฐเดี่ยวและใช้รวมการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์ กล่าวคือ รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ¹ รวมทั้งนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการตั้งกรมป่า

¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (รายงานหลัก) โครงการศึกษาวิจัย “รูปแบบองค์กรบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทย.” เสนอต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2539, หน้า 174.

ไม้ขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2439 เพื่อเข้ามารับผิดชอบการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยตรง โดยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้น และเมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้จะพบว่าราชการส่วนกลางเป็นผู้รักษากฎหมายและมีอำนาจในการอนุญาต อนุมัติหรือสั่งการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้

จากการกำหนดนโยบายของรัฐและการตรากฎหมายมาใช้บังคับในการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยอำนาจส่วนกลาง (กระทรวงการเกษตร กรมป่าไม้) เป็นผู้รักษากฎหมายและใช้อำนาจการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อรักษาสถิติของประชาชนส่วนรวมของประเทศในด้านทรัพยากรป่าไม้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างรุนแรง กลายเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ส่วนกลางโดยเฉพาะกรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง) กับประชาชนในท้องถิ่นที่อาศัยและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งรัฐได้ออกกฎหมายมาควบคุมและคุ้มครองโดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มาจากส่วนกลางทั้งหมดมาประจำปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการส่วนภูมิภาค เช่น ป่าไม้จังหวัด ป่าไม้อำเภอ

ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวมีแนวโน้มว่า จะขยายตัวและทวีความรุนแรงยิ่ง ๆ ขึ้นไป โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือและทางภาคเหนือในช่วงที่ผ่านมา หากหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้กำหนดเอาไว้ มุ่งที่จะใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการยึดมั่นถือมั่นในอำนาจของตัวเองและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ได้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหา ยังมองเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ร้ายอยู่ตลอดเวลา โดยไม่ได้คำนึงถึงหลักการในการแก้ไขปัญหาในลักษณะของการประนีประนอม การเจรจาไกล่เกลี่ย และการหาข้อตกลงที่ดีร่วมกัน

ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว หากพิจารณาศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวในลักษณะที่เป็นกระบวนการแล้ว วิธีการหนึ่งก็คือ การย้อนดูประวัติศาสตร์ของการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเกี่ยวข้องทั้งพื้นที่ป่าไม้ สัตว์ป่า ที่ดิน และแหล่งน้ำ เราก็จะเห็นได้ว่า ในอดีตที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐ กรมป่าไม้ มีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งมีอิทธิพลทางความคิดที่มาจากวิธีการจัดการตามแบบอย่างของประเทศทางตะวันตก เห็นได้อย่างชัดเจน อย่างเช่น การมองพื้นที่ป่าเป็นแหล่งผลิตไม้ซุง จึงให้มีการสัมปทานตัดไม้เพื่อส่งออกขายกันทั่ว

ประเทศโดยเฉพาะในช่วงประมาณ 40 ปีที่ผ่านมา โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อระบบนิเวศน์ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการละเมิดสิทธิของประชาชนในท้องถิ่น การบังคับใช้กฎหมาย โดยใช้อำนาจของรัฐส่วนกลางที่มีอยู่ประกาศยึดเอาพื้นที่ป่าไม้ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์นี้ก็ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศทางตะวันตกด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะมีส่วนร่วมหรือเข้าไปใช้ประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้นในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แม้กระทั่งการเก็บหาของป่า เช่น เห็ด หน่อไม้ พืชสมุนไพรเพื่อการดำรงชีวิต ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ความเข้าใจและยึดถือเป็นการปฏิบัติว่า ป่าเป็นของรัฐ ไม่ใช่ของท้องถิ่น และท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ ในขณะที่เดียวกันกรมป่าไม้ก็มีข้อจำกัดอย่างยิ่งในการควบคุมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญอีกอย่างหนึ่ง ที่ให้พื้นที่ป่าลดลง²

รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐควรจะยอมรับข้อผิดพลาดในการกำหนดนโยบายและการใช้กฎหมายบังคับที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายมีความสับสนและขัดแย้งกันอยู่เนื่อง ๆ³ ที่ขัดต่อสิทธิของประชาชนขั้นพื้นฐาน การให้สัมปทานตัดไม้ในลักษณะที่ไม่สามารถควบคุมให้เป็นไปตามขั้นตอนได้ การสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกไม้โตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัส โดยใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้บริษัทภาคเอกชน ซึ่งในความเป็นจริงก็พบว่า ป่าสงวนแห่งชาติหลายแห่งที่นำไปปลูกยูคาลิปตัสนั้นไม่ได้มีสภาพในลักษณะที่เสื่อมโทรม แต่ก็ถูกบริษัทภาคเอกชนที่ได้รับการสัมปทานนั้นทำให้เสื่อมโทรมไปอีก และซ้ำร้ายเข้าไปอีก การสัมปทานเพื่อปลูกยูคาลิปตัสในลักษณะดังกล่าวนี้ได้คุกคามและแย่งชิงเอาพื้นที่ป่า ประชาชนในท้องถิ่นได้ใช้ประโยชน์หาอยู่หากินมาเป็นเวลานาน และที่ดินที่ประชาชนในท้องถิ่นได้ถือเอาเป็นแหล่งผลิตเพื่อการเกษตรนั้นไปปลูกยูคาลิปตัส จนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งอย่างโครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎรที่ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม หรือเรียกว่า คจก. ปี พ.ศ. 2533-2534 เป็นต้น ปัญหาการคุกคามพื้นที่ป่าไม้ยังไม่สิ้นสุด ในขณะที่เดียวกันกับขยายความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในช่วง 30-40 ปีที่ผ่านมา เมื่อรัฐบาลได้สนับสนุนและส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดเดียว เช่น

² นิคม พุทธา. "นโยบายป่าไม้แห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ : ความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องทบทวน." โครงการจัดการลุ่มแม่น้ำแม่ปิงตอนบน มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, 11 กันยายน 2542, หน้า 2.

³ มัลลิกา มนต์เสถียร. "การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 2.

ปอ อ้อย ข้าวโพด และมันสำปะหลัง เพื่อตอบสนองการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เน้นการส่งออก ผลที่ตามมา จากการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายดังกล่าว ก็คือ การสูญเสียพื้นที่ป่าที่เกิดจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูก บุกรุกเข้าไปในป่า ซึ่งกรมป่าไม้ควบคุมไม่ได้ และปัญหานี้ลึนของประชาชนในท้องถิ่น จนกระทั่งขยายไปสู่การเป็นปัญหาสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน

เมื่อมองย้อนอดีตอีกครั้งก็จะเห็นได้ว่าประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า ที่ดิน และแหล่งน้ำ รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นได้ถูกระงับโดยอำนาจรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐเป็นตัวผลักดัน เร่งเร้าให้เกิดปัญหา และได้รับผลกระทบที่ก่อให้เกิดการสูญเสียอย่างยิ่ง ใหญ่มหาดศาล เช่น การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-7 รัฐบาลไม่ได้คำนึงถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ได้เคารพในวิถีชีวิตวัฒนธรรม ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยคิดว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าสงวนแห่งชาติ หน่วยงานรับผิดชอบก็คือ กรมป่าไม้ ไม่เคยได้สอบถามประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องของการกำหนดพื้นที่และแนวเขต ปัญหาที่ตามมาก็คือ การประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกับบางพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเป็นป่า มีต้นไม้ปกคลุมอยู่อย่างหนาแน่นควรจะได้รับการกำหนดเขตประกาศหรือผนวกเพิ่มให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แต่ก็ไม่ได้ทำ ทำให้พื้นที่ดังกล่าวนี้ถูกบุกรุกถือครองไปอย่างน่าเสียดาย และการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ว่าจะให้เป็นอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ก็ไม่เคยได้สอบถามความคิดเห็นของชาวบ้านด้วยเช่นกัน ผลที่ตามมาก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมใด ๆ เลย และอีกทั้งเกณฑ์การตัดสินว่า พื้นที่ป่าดังกล่าวนี้ควรจะให้เป็นป่าอนุรักษ์ประเภทอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือใด ๆ นั้น ไม่มีเกณฑ์ชี้วัดที่เหมาะสม หรือมีตามหลักวิชาการ กรมป่าไม้ก็ไม่ได้นำไปใช้ในการปฏิบัติจริง ปัญหาที่ตามมาก็คือ ความสับสน ความขัดแย้ง ในการใช้ประโยชน์และการใช้กฎหมายบังคับ เช่น การท่องเที่ยวในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ถึงแม้ว่าระเบียบจะห้ามไม่ให้เที่ยวแต่ในความเป็นจริงแล้วมีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหลายแห่งที่มีรายได้จากการท่องเที่ยว

การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวอีกลักษณะหนึ่งก็คือ การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมหาดศาลกับทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า ที่ดิน และแหล่งน้ำ ที่เรียกรวมกันว่า ระบบนิเวศน์ และก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนในท้องถิ่นทุกแห่งที่มีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ซึ่งเหตุผลตามที่หน่วยงานของรัฐมักจะกล่าวอ้างกันอยู่เสมอในการขอขออนุญาตสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ก็คือ การป้องกันน้ำท่วม การแก้ไขปัญหาคาชาวด

แคลนน้ำ รวมทั้งการเป็นแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา หากหน่วยงานของรัฐได้มีการศึกษาติดตามประเมินผลแล้วก็จะเห็นได้ว่า เชื้อขนาดใหญ่มิได้อยู่ขณะนั้นนั้นไม่สามารถป้องกันน้ำท่วมและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ ตลอดถึงการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่ติดตั้งตามเชื้อขนาดใหญ่มิสามารถที่จะผลิตกระแสไฟฟ้าได้ตามเป้าหมาย ซึ่งในที่นี่ก็จะเห็นได้ว่างบประมาณมหาศาลที่ทุ่มเทลงไปที่การสร้างเชื้อขนาดใหญ่นี้ และการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งป่าไม้ สัตว์ป่า ที่ดิน และแหล่งน้ำ รวมทั้งวิถีชีวิตความเป็นชุมชนดั้งเดิมของคนในพื้นที่ได้ล่มสลายไป ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นมิสามารถที่จะเรียกร้องให้กลับคืนมาได้ ผลที่ตามมาก็คือ การชุมนุมเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นการต่อสู้กับอำนาจรัฐ ดังนั้นจะเห็นได้อีกเช่นกันว่า นโยบายป่าไม้แห่งชาติและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะนี้ นั้น ไม่สามารถให้การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวได้ แม้กระทั่งพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์

เราได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวที่มีอยู่อย่างจำกัดในขณะนี้ว่าเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ แต่ว่าครั้งหนึ่งในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เร่งรัดให้มีการพัฒนาประเทศไปสู่โลกแห่งการแข่งขันการเป็นอุตสาหกรรมใหม่ โดยละทิ้งภาคเกษตรกรรม มีการเร่งรัดในลักษณะที่เผลอผลาญให้มีการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเช่นว่านี้มาใช้อย่างขาดสติและการยั้งคิด ทั้งทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ และพลังงานที่มีอยู่ เมื่อผ่านพ้นเวลาดังกล่าวไปแล้วจึงได้เห็นว่าปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย เช่น ความล้มเหลวของอุตสาหกรรมใหม่ การสูญเสียทรัพยากร ปัญหามลภาวะ ชยะและสารพิษตกค้างอยู่มหาศาล โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการผลิต ทั้งพื้นที่การเกษตรเดิมและพื้นที่อยู่อาศัย ซึ่งปัญหาดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาสุขภาพทั้งร่างกายและจิตใจของคนทั้งประเทศ และผลของการเป็นอุตสาหกรรมใหม่อีกอย่างหนึ่งก็คือ ปัญหาหนี้สินต่อหัวต่อคนของประชากรในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งล้วนเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญในการกระจายอำนาจ การลดทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ท้องถิ่น

3.1.2 ปัญหาการประสานงานในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ในปัจจุบันมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้าไปทำการพัฒนาหมู่บ้านชนบท เช่น ก.ร.ป. กลาง กรมพัฒนาชุมชน สำนักงาน ร.พ.ช. กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมกสิกรรม กรมการข้าว กรมประชาสัมพันธ์ กรมอนามัย อาสาสมัครและองค์การพัฒนาเอกชน (สศอ.) และในปัจจุบันกรมการปกครองผู้มีส่วนปกครองในเขตพื้นที่ของการปกครองของตนซึ่งมีทรัพยากรป่าไม้อยู่ดังกล่าว ซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมต่างกันหรือสังกัดเดียวกัน

แต่นโยบายแตกต่างกันพยายามดำเนินการดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้จากการพยายามในการขอเพิ่มงบประมาณสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในแต่ละปีของกรมต่าง ๆ เท่าที่ผ่านมานั้นเกือบไม่มีหน่วยงานใดเลยที่พยายามจำกัดหรือลดภาระหน้าที่การของงบประมาณของตน ด้วยเหตุนี้จึงมีส่วนทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของแผนงานและโครงการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องทรัพยากรป่าไม้เมื่อเกิดการซ้อนงานของหน่วยงานต่าง ๆ เกิดขึ้นมาก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมาคือ⁴

3.1.2.1 ราชการส่วนกลาง

ความจำเป็นที่ต้องมีการประสานงานของหน่วยราชการในอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ดำเนินการหรือบังคับใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงานต้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน เช่น กรมป่าไม้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมการปกครอง ซึ่งประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไม่ค่อยจะประสานงานหรือทำงานร่วมกันเท่าไร ในการกำหนดกรอบนโยบายให้กระทรวง ทบวง กรมนำไปปฏิบัติโดยมิได้ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ในรายละเอียด วางแผนหรือโครงการต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมได้นำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบนั้นมีความสอดคล้องกันมากนักน้อยเพียงใด⁵ การประสานงานวางแผนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้เพื่อให้ปฏิบัติไปตามแผนและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายก็เป็นปัญหาเช่นกัน เพราะในบางครั้งเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำกิจกรรมหรือโครงการในลักษณะเดียวกัน และอาจมีการแข่งขันหรือขัดแย้งกันอยู่ (เช่น กรมป่าไม้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กับอำนาจในการฟ้องร้องหรือสืบสวนแก่ผู้ที่กระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้⁶ ไม่ประสงค์จะประสานงานกับเจ้าหน้าที่จากอีกหน่วยงานหนึ่ง พร้อมกันนั้นเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรป่าไม้ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ต่างก็อาจอ้างว่ามีใช่เป็นความผิดของหน่วยงานตนแต่เป็นของหน่วยงานอื่น หรือบางครั้งก็ไม่ยอมบังคับกฎหมายของตน โดยอ้างว่าน่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานอื่นมากกว่า ดังนั้นคงจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทัศนคติเหล่านั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้

⁴ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 176-181.

⁵ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

⁶ ปัญหากรณีการฟ้องร้องการบุกรุกที่ของอุทยานแห่งชาติกับบ้าน 3 หลังในพื้นที่ อ. ศรีสวัสดิ จ.กาญจนบุรี กับปัญหาข้อพิพาทกันระหว่างกรมป่าไม้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นลักษณะของปัญหาการประสานงานก่อให้เกิดความขัดแย้ง

3.1.2.2 ส่วนภูมิภาค

ปัญหาของการประสานงานในส่วนภูมิภาคในส่วนต่าง ๆ ของหน่วยงานมักจะพบปัญหาเดียวกันในการประสานงานของส่วนกลาง เพราะพนักงานจากส่วนภูมิภาคก็มาจากราชการส่วนกลางส่งมาปฏิบัติประจำการในส่วนภูมิภาค นโยบายต่าง ๆ ก็รับมาจากกระทรวง ทบวง กรมที่ต้นสังกัดอยู่ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกับป่าไม้ จังหวัดสังกัดกรมป่าไม้ กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ ในด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ต่างก็ได้รับอำนาจหน้าที่มาจากส่วนกลางซึ่งเป็นต้นสังกัด การประสานงานในบางครั้งก็เกิดปัญหาในการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการเช่นเดียวกับส่วนกลาง เป็นต้น

ปัญหาการประสานงาน แผนงานและโครงการมิใช่จะเกิดขึ้นระหว่างส่วนราชการในจังหวัดที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคด้วย ในบางครั้งกระทรวง ทบวง กรมอาจต้องจัดทำกิจกรรมและโครงการบางอย่างในพื้นที่จังหวัด แต่กระทรวง ทบวง กรมนั้นมิได้มีผู้แทนของตนอยู่ในจังหวัดหรือมีผู้แทนของตนในจังหวัดแต่มิได้มีโอกาสเข้าร่วมในการพิจารณาแผนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ อาจทำให้กิจกรรมหรือโครงการของส่วนกลางนั้นมีความขัดแย้งกับกิจกรรมหรือโครงการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของจังหวัดหรือไม่เป็นที่ยอมรับของเจ้าหน้าที่และประชาชนในจังหวัดได้⁷ ตัวอย่างเช่น การบริหารงานป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ เป็นงานที่รัฐบาลให้ความสนใจ และมีการตั้งองค์การบริหารงานตั้งแต่ระดับชาติถึงอำเภอและทุ่งมททรัพยากรเพื่อใช้ในการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารงานป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ก็ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ คือ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการระดับอำเภอและจังหวัดต่าง ๆ ไม่ได้เอกภาพ เนื่องจากไม่มีการกำหนดการประสานงานที่แน่นอนและเป็นแบบแผนเดียวกัน เช่น การจัดตั้งศูนย์ประสานงานพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหาร นอกจากนี้คณะกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ขาดงบประมาณสนับสนุน ทั้งในด้านปัจจัยในการบริหารทุกด้าน ยานพาหนะ อุปกรณ์ที่จำเป็นและกำลังคนเป็นตัวหลักในการปฏิบัติงาน ในฐานะของคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดและอำเภอ อีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป่าไม้เขตซึ่งมีหน้าที่ด้านนี้โดยตรง

⁷ ศยามล ไกรยูรวงศ์. "ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532. หน้า 333.

ก็ไม่ได้ร่วมเป็นคณะกรรมการ แต่กลับกลายเป็นว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ มากมาย ซึ่งมีความสามารถและทรัพยากรจำกัด

3.1.2.3 ส่วนท้องถิ่น

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ส่วนกลางซึ่งมาจากการรวมศูนย์จากส่วนกลาง (กรมป่าไม้เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง) โดยมีเปิดให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม แต่เมื่อมีการกำหนดให้ท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้ส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนเอง การประสานงานต้องมีปัญหาเช่นเดียวกับกับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคดังกล่าวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เมื่อท้องถิ่นเข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบายการจัดไม้ในท้องถิ่นซึ่งเป็นเขตการปกครองท้องถิ่น จึงต้องมีการประสานงานและแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้เพื่อให้เกิดไปในทิศทางเดียวกันในการแก้ปัญหาการช้อนงานหรือการช้อนอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ จากการให้ความร่วมมือ การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้เพื่อให้เกิดความยั่งยืน

3.1.3 ปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนระหว่างเขตพื้นที่การปกครองกับเขตป่า

ปัญหาของการใช้ขอบเขตพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้นเกิดปัญหาในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขึ้นเพราะขอบเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พื้นที่สวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 นั้น ทำให้การประกาศพื้นที่เป็นเขตคุ้มครองที่ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิ์ใช้สอยพื้นที่ตามกฎหมาย หรือการใช้สอยได้ต้องผ่านการอนุญาตของอธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี เป็นต้น ดังนั้นขอบเขตพื้นที่ตามกฎหมายทรัพยากรป่าไม้ในแต่ละฉบับกับขอบเขตพื้นที่การปกครอง ซึ่งแตกต่างกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ปัญหาขอบเขตพื้นที่ดังกล่าวที่อยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวได้ เพราะกฎหมายมิได้เปิดโอกาสไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ของตนเองในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น พื้นที่ป่าไบบ้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เช่น พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่

ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ป่าไม้ ที่อยู่ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้มากแค่ไหน ซึ่งจะเป็นลักษณะของการเข้าชื้อกันระหว่างเขตพื้นที่การปกครองกับเขตพื้นที่ป่าดังกล่าว จึงต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจส่วนกลาง กรมป่าไม้รวมทั้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่และเพื่อให้มีการประสานการร่วมมือในการจัดการคุ้มครองดูแลทรัพยากรป่าไม้

3.1.4 ปัญหาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนในทรัพยากรป่าไม้ทั้งในที่ดินและของในป่า โดยแนวคิด แบบแผนของประเทศตะวันตก กล่าวคือ มิสเตอร์สเลด (Mr. H.A. Slade) ผู้เชี่ยวชาญป่าไม้จากประเทศอังกฤษ ได้เสนอแนวทางการภายใต้หลักการที่ว่า ทรัพยากรป่าไม้เป็นของส่วนรวม รัฐจึงควรจัดการเสียเองและเพื่อความมีประสิทธิภาพก็จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นดูแล โดยเฉพาะภายใต้การดำเนินงานของบุคลากรที่มีความรู้ พร้อมกันนั้นก็ต้องระงับการใช้ทรัพยากรของประชาชน^๑ อำนาจเหนือทรัพยากรป่าไม้นั้นเป็นของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของไม้และการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้นก็เป็นช่องทางเดียวกันคือโดยทางรัฐ ซึ่งหมายถึงว่านอกจะต้องได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมด้วยโดยให้อำนาจในการตรากฎหมายและวางนโยบายขึ้นมาโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด กับการมีส่วนร่วมได้เสียในทรัพยากรป่าไม้ กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ทรัพยากรป่าไม้ต่าง ๆ ได้แก่

3.1.4.1 การกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งชาติ

ซึ่งต้องมีหน่วยงานระดับชาติที่ทำหน้าที่ผลักดันนโยบายป่าไม้แห่งชาติ รวมทั้งการจัดหางบประมาณ ประกอบการจัดให้มีการดำเนินงานตามนโยบายให้เกิดขึ้นจริงในรูปของคณะกรรมการ ถ้าหากเล็งเห็นว่าการหยุดยั้งการลดลงของพื้นที่และการเพิ่มพื้นที่ป่า นอกจากกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2544 ประกอบด้วย รอง

^๑ กองบรรณาธิการ. "พ.ร.บ. ป่าชุมชนทางเลือก การมีส่วนร่วมในทรัพยากร." วารสารโลกสีเขียว. เดือน ก.ค.-ส.ค., 2539, หน้า 22-23.

นายกรัฐมนตรี ที่กำกับการบริหารราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือรัฐมนตรีฯ ที่ได้รับมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือผู้แทน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณหรือผู้แทน เสนาธิการทหารบกหรือผู้แทน อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้แทน อธิบดีกรมพัฒนาที่ดินหรือผู้แทน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีหรือผู้แทน อธิบดีกรมประมงหรือผู้แทน เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรหรือผู้แทน เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรหรือผู้แทน ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ คณะบดีคณะวนศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่หรือผู้แทน อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่นหรือผู้แทน อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์หรือผู้แทน อธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพาหรือผู้แทน อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่โจ้หรือผู้แทน คณะบดีคณะพัฒนาสังคมสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์หรือผู้แทน คณะบดีคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดลหรือผู้แทนคณะบดีคณะวิทยาศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์หรือผู้แทน ผู้แทนองค์การเอกชนเป็นกรรมการและมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 3 ท่านคือ รศ.ดร.เลิศ จันทรภาพ รศ. ศรีราชา เจริญพานิช คณะบดีคณะวิทยาศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช นายเรืองเดช ศรีวรรณนะ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยให้อธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ รองอธิบดีกรมป่าไม้ 1 ท่านเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ และผู้อำนวยการกองแผนงานกรมป่าไม้ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

เมื่อพิจารณาคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติซึ่งยังไม่มีผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติในการผลักดันนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการทำงานในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้ได้อย่างยั่งยืนทำให้ไม่สามารถจะกำหนดนโยบายป่าไม้ระดับชาติก็จะเข้าถึงสภาพแท้จริงได้เท่ากับคนในท้องถิ่นจึงไม่สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่น

3.1.4.2 การกำหนดนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายในเขตพื้นที่ป่า

1. พื้นที่อุทยานแห่งชาติ

พื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พื้นที่ดังกล่าวเป็นอำนาจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้กรมป่าไม้เป็นผู้รับผิดชอบซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง โดยมีได้เปิดโอกาสให้ส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและ

บังคับให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษากฎหมาย⁹ โดยมีคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นไม่เกินสิบเอ็ดคน ล้วนมาจากบุคคลทางวิชาการที่มีชื่อเสียงหรือมาจากข้าราชการระดับสูงของกรมป่าไม้เกือบทั้งสิ้น ไม่มีบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการดังกล่าวที่ผ่านมา ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง¹⁰ เป็นการตั้งขึ้นตามแต่กรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี¹¹ โดยมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติและการขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ การคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานและเรื่องที่รัฐมนตรีปรึกษา¹² จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติที่ตั้งขึ้นนั้นมีหน้าที่ควบคุมดำเนินนโยบาย ซึ่งต่างจากคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งมีหน้าที่ดูแลป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะแห่งและต้องทำหน้าที่สำคัญหลายอย่าง¹³ เช่น ควบคุมให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ สบสวนและวินิจฉัยคำร้องของบุคคลที่อ้างว่ามีสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ¹⁴ เป็นต้น คณะกรรมการป่าสงวนนั้นมีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายโดยตนเอง ซึ่งหากพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะได้รับแล้ว การตั้งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติขึ้นเป็นการเฉพาะแต่ละอุทยานไม่น่าจะเกิดผลในทางปฏิบัติมากกว่า เพราะจะได้คอยควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่

การบังคับให้ปฏิบัติตามเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดนั้นเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง¹⁵ มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดในอุทยานแห่งชาติ โดยมีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการจับกุมปราบปรามแก่ผู้กระทำความผิดในพื้นที่อุทยาน

⁹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

¹⁰ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

¹¹ มาตรา 9-10 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

¹² ดูมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

¹³ ยืนหยัด ใจสมุทร. รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า. กรุงเทพฯ : B.J. Plate

Processor การพิมพ์, 2539, หน้า 175.

¹⁴ ดูมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

¹⁵ ดูมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

แห่งชาติ ซึ่งความเป็นจริงประชาชนในท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยตรงก็น่าจะมีอำนาจในการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้

2. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าสงวนแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ¹⁶

อำนาจหน้าที่ในการรักษาและคุ้มครองดูแลป่าสงวนแห่งชาติรวมถึงการกำหนดขอบเขต การอนุญาต การบังคับให้ปฏิบัติตาม รวมถึงการวางนโยบายนั้นเป็นอำนาจการจัดการของส่วนกลางคือ กรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานตามส่วนภูมิภาค โดยมีเปิดโอกาสให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการควบคุมให้ปฏิบัติตาม

เมื่อมีการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาแล้ว ให้มีคณะกรรมการขึ้นมาเฉพาะการเท่านั้น คณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดินและกรรมการอื่นอีกสองคน คณะกรรมการขึ้นเมื่อพิจารณาป่าสงวนแห่งชาติ 2,000 กว่าพื้นที่คณะกรรมการล้วนมาจากป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัด ป่าไม้อำเภอหรือผู้แทนที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าไม้ได้ประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ไม่มีผู้แทนหรือบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่¹⁷ ควบคุมการจัดการหลักเขตและป่าหรือเครื่องหมายอื่นใด ควบคุมการปิดประกาศตามกฎหมายกระทรวงในการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องการขอค่าทดแทนแก่บุคคลที่ถูกประกาศให้ออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้มีการตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีผู้แทนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการกำหนดนโยบาย

ส่วนการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ได้กำหนดให้อำนาจส่วนกลางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมป่าไม้เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงนั้นเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าวแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานโดยมีเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

¹⁶ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

¹⁷ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

3. พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.2535 อำนาจหน้าที่ในการจัดการรักษาและคุ้มครองดูแลมิได้เปิดโอกาสให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้ดังกล่าว

พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงต่างประเทศ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินสิบเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งและให้อธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นต้องมาจากผู้แทนของสมาคมหรือมูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่าไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้ง¹⁸ มีอำนาจหน้าที่¹⁹ คือ ให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ และการกำหนดชนิดหรือประเภทของสัตว์ป่าที่จะมีการล่าในเขตนี้ การควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้หลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดกิจการอันพึงกระทำเพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าจะตั้งขึ้นเป็นการถาวรนั้นเมื่อพิจารณาแล้ว ในปัจจุบันไม่มีผู้แทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเลย ซึ่งล้วนแล้วมาจากนักวิชาการที่มีชื่อเสียงและข้าราชการระดับสูงของกรมป่าไม้ เช่นเดียวกับคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ควรน่าจะมีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

ในการจัดการพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจโดยตรง โดยส่งพนักงานเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าว ท้องถิ่นไม่มีอำนาจหรือมีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และไม่มีอำนาจในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิด ซึ่งกฎหมายมี

¹⁸ ฎมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

¹⁹ ฎมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้

ดังนั้น การไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกฎหมายมิได้เปิดช่องไว้ให้การทรัพยากรป่าไม้ในระดับชาติ ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล จึงไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน จึงเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายจัดการทรัพยากรป่าไม้เรื้อรังมาจนถึงทุกวันนี้

3.1.5 ปัญหาด้านงบประมาณและกำลังบุคลากร

พื้นที่ป่าของประเทศไทยจำนวน 82 ล้านไร่ รัฐเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้เพียงผู้เดียว เมื่อเทียบกับกำลังเจ้าหน้าที่และพนักงานป่าไม้และงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีแล้ว จำเป็นต้องยอมรับความจริงว่าเป็นการสูญวิสัยที่กรมป่าไม้แต่ผู้เดียวจะสามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้บรรลุผล²⁰ตามที่นักวิชาการป่าไม้มุ่งหวังและตั้งใจไว้ จะเห็นได้ว่าป่าทุกวันนี้ถูกทำลายจากการทำไร่เลื่อนลอย การแผ้วถางทำไร่ทำเป็นที่ดินจัดสรรและการทำไม้ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งก็มาจากการขาดกำลังคน การขาดเครื่องมือเครื่องมือหรืองบประมาณที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้ และที่สำคัญ เจ้าหน้าที่และพนักงานป่าไม้ขาดความเข้าใจต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

3.1.6 ปัญหาการติดตามประเมินผล

ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้แล้วนั้นบรรลุมิติวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด คู่กับงบประมาณหรือทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ที่ได้ลงทุนไปหรือไม่ การติดตามประเมินผลนั้นในบางส่วนหนึ่งจะเป็นการใช้ประโยชน์ในการใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงนโยบายและกลยุทธ์ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณสำหรับแก้ไขปัญหาและให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่ตั้งไว้ในอนาคต²¹

²⁰ นวัตกรรม เรื่องพานิช. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สันคอร์ดโปรดโมชั่น. 2542, หน้า 207.

²¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

นโยบายและกลยุทธ์ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณสำหรับแก้ไขปัญหาและให้บริการผู้ป่วยมา
ต่าง ๆ ที่ตั้งไว้ในอนาคต²¹

การติดตามและประเมินผลนั้นทำได้ 2 ระดับคือ มหภาคกับจุลภาค

3.1.6.1 ระดับมหภาค

เป็นการประเมินในภาพรวมของประเทศ ของจังหวัด หรือของท้องถิ่น
ว่าได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใดจากการดำเนินงานทั้งหมดที่ผ่านมา และมีอุปสรรค
หรือไม่ดำเนินงานนั้น เช่น ประเมินว่าการป้องกันและแก้ไขปัญหาการลดลงของพื้นที่ทรัพยากรป่า
ไม้ที่ผ่านมาแต่ละปีของท้องถิ่นประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร องค์การที่ทำการประเมินระดับมห
ภาคน่าจะได้แก่องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือ
เป็นหน่วยราชการส่วนกลางที่รับผิดชอบในด้านนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้²² เช่น คณะ
กรรมการอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมป่าไม้
เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา นั้น หน่วยงานบางแห่งได้มีการประเมินผลใน
ระดับมหภาคเช่นกัน แต่การประเมินในบางครั้งอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง หากหน่วยงาน
ที่ประเมินผลเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติในเรื่องที่ถูกประเมินนั้น เพราะถ้าผลการประเมินไม่ดี หน่ว
ยงานที่ปฏิบัติและประเมินเองก็เกรงว่าตนเองจะได้รับ การสนับสนุนในด้านงบประมาณในเรื่อง²³ที่
เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ต่อไป

3.1.6.2 ระดับจุลภาค

เป็นการประเมินแต่ละกิจกรรมหรือโครงการว่าประสบผลสำเร็จตาม
เป้าหมายที่ตั้งไว้ของกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ หรือไม่อย่างไร การประเมินผลระดับนี้จะช่วยใน
การตัดสินใจว่าควรจะทำกิจกรรมในการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
ของตนเองในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง
แวดล้อมนั้นต่อไปหรือไม่ และยังใช้เป็นพื้นฐานของการประเมินผลในระดับภาคต่อไป ตัวอย่างของ
การประเมินระดับจุลภาค เช่น การดำเนินปลูกป่าชุมชนในโครงการใดโครงการหนึ่งว่าจะได้ผล
มากน้อยเพียงใดของท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นต้องมีกลไกในการติดตามประเมินผลกิจกรรมหรือ
โครงการต่าง ๆ อยู่บ้างแล้วในปัจจุบัน แต่การติดตามและประเมินผลนั้นดูเหมือนว่าจะกระทำใน

²¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

²² จรัส สุวรรณมาลา. ปฏิรูปการคลังไทย : การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. 2538, หน้า 80-90.

²³ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 181.

นั้นสำเร็จ หรืออาจมีผู้ติดตามประเมินผลโครงการมิได้มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการในท้องถิ่นเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ ก่อให้เกิดการประเมินไม่เป็นกลางอย่างแท้จริง

ดังนั้น ต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับการติดตามประเมินผลโครงการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้สอดคล้องและประสานงานแต่ละหน่วยงานในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ต่อไป

ปัญหาของการประเมินผลอีกประการหนึ่งได้แก่ การขาดความชัดเจนในเป้าหมายของการทำกิจกรรมหรือโครงการบริการสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งจะมีผลทำให้ไม่สามารถทำการประเมินผลได้อย่างถูกต้อง ในทางปฏิบัติ นั้นการเสนอขอทำกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าวบางครั้งต้องมีการกำหนดเป้าหมายไว้ แต่ปัญหานั้นเป้าหมายอาจไม่ชัดเจนหรือเขียนเป้าหมายไว้อย่างกว้าง ๆ เมื่อถึงขั้นตอนประเมินผล ผู้ประเมินผลไม่สามารถประเมินได้ว่ากิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ประสบความสำเร็จหรือบรรลุวัตถุประสงค์ มากน้อยเพียงใด

ดังนั้น ต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับการติดตามประเมินผลโครงการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องและการประสานงานแต่ละหน่วยงานกับการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้

จากการใช้นโยบายและการตรากฎหมายใช้บังคับส่วนมาจากการรวมศูนย์อำนาจการจัดการที่อยู่ในส่วนกลาง ก่อให้เกิดปัญหาการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยมิเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นผลพวงอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ 5 ฉบับ ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 82 ล้านไร่ หรือร้อยละ 26 ของเนื้อที่ประเทศ ภายใต้การดูแลการบริหารจัดการของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีการดำเนินงานในลักษณะเดิม ๆ ที่ผ่านมาก็ไม่สามารถที่จะจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้เกิดความยั่งยืน หากแต่ทำให้ทรัพยากรป่าไม้สูญเสียโดยที่อ้างว่าเป็นการกระทำของประชาชนโดยใช้กฎหมายมาบังคับ แต่กลับเปิดช่องทางการทำประโยชน์ เช่น การสัมปทานการทำไม้ของธุรกิจเอกชน โดยมิเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังแสวงหาทางเลือกใหม่ในการพัฒนาประเทศในหลาย ๆ ด้าน เช่น การกลับมาทบทวนระบบการเกษตรผสมผสานที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อมและตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน การจัดระบบเศรษฐกิจอย่างพอเพียงที่เน้นการพึ่งตนเอง พึ่ง

ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ การคิดค้นหาภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือองค์ความรู้ดั้งเดิม การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง และการผลิตเพื่อตนเอง เพื่อชุมชน และเพื่อประเทศ รวมทั้งการเลิกความคาดหวังหรือฝากอนาคตไว้กับการส่งออกของสถาบันการเงินของต่างชาติ และกลไกระบบการตลาดเศรษฐกิจโลก²⁴ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมานี้ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมายบังคับใช้ ความอยู่รอดของทรัพยากรและคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ ซึ่งมาจากการรวมศูนย์อำนาจโดยส่วนกลางและที่สำคัญก่อให้เกิดปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การประสานงานในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติในหลาย ๆ ประเด็นเช่น การกำหนดพื้นที่ป่าในประเทศไทยถึงความจำเป็นที่จะต้องมีเนื้อที่ป่าประมาณร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ โดยกำหนดให้เป็นป่าอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ และป่าเพื่อการใช้สอยของชุมชน ซึ่งแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตหากได้มีการพิจารณาหลาย ๆ ด้าน หรือปัจจัยอื่น ๆ ประกอบกันก็จะเห็นได้ว่า การจัดการพื้นที่ป่าในประเทศไทยนั้นอาจจะไม่ใช่ลักษณะของป่าอนุรักษ์ที่เป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีและป่าเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ป่าชุมชนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การภาคเอกชน เป็นต้น ร่วมกันคิด วางแผน และลงมือปฏิบัติควบคู่กันไปทั้งในเรื่องของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมทั้งการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาติดตามตรวจสอบ ประเมินผล ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมป่าไม้ ทำหน้าที่ในการรักษาพื้นที่ป่าในแต่ละแห่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน และการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ถูกต้อง รวมทั้งทบทวนบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตั้งแต่อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้อำนวยการสำนัก/กอง และฝ่ายต่าง ๆ ป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัด ป่าไม้อำเภอ และหัวหน้าหน่วยป้องกัน หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตลอดไปจนถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่จังหวัด อำเภอ ซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และอีกอย่างที่สำคัญ คือ การสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยผ่านทางกลไกทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด เป็นการแบ่งเบาภาระของกรมป่าไม้ในการคุ้มครองดูแลรักษาและเป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

²⁴นิคม พุทธา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่น

ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายและการใช้กฎหมายของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ (กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ กรมป่าไม้) รวมทั้งความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และการขาดการประสานงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาการจัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง) กับประชาชนในท้องถิ่นทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญคือ สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน และแสดงเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ไว้ 2 ทางคือ

1. กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ คือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ในเขตพื้นที่ปกครองของตนเอง ทั้งการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ บำรุงรักษาและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าไม้ และคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. กระจายอำนาจให้แก่บุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างสมดุลและยั่งยืน ออกโดยเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รวมทั้ง ร่างพระราช

บัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....(ซึ่งได้เข้าสู่ในกระบวนการนิติบัญญัติอยู่ในปัจจุบัน) ก็กำหนดให้บุคลากรเป็นชุมชนท้องถิ่นเข้ามาจัดการทรัพยากรป่าไม้ เรียกว่า “คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน”

เมื่อพิจารณาถึงการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ทั้งสองแนวทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แล้วจะอยู่ภายใต้แนวความคิดพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งอธิบายสรุปได้ คือ²⁵

3.2.1 หลักการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญให้แก่ท้องถิ่นนั้นต้องพิจารณาแนวคิดพื้นฐาน ต่อการกำหนดวิถีทางและรูปแบบของการดำเนินการ การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นแนวความคิด ในการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับหลักการพัฒนาแบบยั่งยืน การมอบอำนาจตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสม และยุทธศาสตร์ ทางนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2.1.1 การดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainability and sustainable Development)

แนวความคิดการดำรงอยู่ยั่งยืนกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่หนักแน่นต่อขีดความสามารถของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ระบบเศรษฐกิจนั้นพึ่งพาอาศัยอยู่จะต้องได้รับการดำรงรักษาไว้ให้ยืนยาวต่อไปในอนาคตและรวมไปถึงการพัฒนาของสวัสดิการมนุษย์ด้วย เช่นรายได้ (และการกระจายรายได้) การจ้างงาน สุขภาพอนามัย ที่พักอาศัย เป็นต้น ดังนั้น การดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับหลักการพัฒนาแบบยั่งยืนได้กลายมาเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนานโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ และเป็นประเด็นทางการเมืองในการเรียกร้องให้มีการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบของการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ไปสู่ชุมชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชนหรือบุคคลรวมตัวเป็นชุมชนในท้องถิ่น ในเรื่องของการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น²⁶ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง

²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงศ์. “การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลาคม 2544, หน้า 119 – 128.

²⁶ มาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

แวดล้อมให้เป็นการใช้ประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืนและเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และอีกนัยหนึ่ง คือ การถือเอาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเป็นแกนหลักในการใช้สิทธิตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน²⁷ ซึ่ง เป็นการกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะเดียวกันก็ใช้หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นตัวกำหนดหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม²⁸

3.2.1.2 การตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุด (Subsidiarity)

การมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุด ได้ยึดหลักการมอบอำนาจได้ 2 ลักษณะ คือ การมอบอำนาจเชิงสถาบัน และหลัก การมอบอำนาจเชิงคุณภาพ²⁹

การมอบอำนาจเชิงสถาบันนั้นเป็นการมองหลักการมอบอำนาจการตัดสินใจ ไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุดคือ การมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่จะก่อให้เกิดการตัดสินใจในระดับล่างที่สอดคล้องการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ส่วนการมอบอำนาจเชิงคุณภาพและการเมืองเป็นมองถึงแรงขับเคลื่อนการดำรงอยู่เป็นกระบวนการที่จำเป็นและพึงปรารถนาที่จะทำให้กระบวนการเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงเป็นเรื่องของกระบวนการประชาธิปไตยที่สำคัญได้แก่³⁰

1. การกระจายอำนาจการควบคุม (Decentralization of Control) เป็นแนวความคิดการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุดที่เป็นรูปแบบเชิงสถาบัน ซึ่งเป็นการมอบการตัดสินใจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นหน่วยปกครองที่เล็กลง ใน การมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุด ในการจัดทรัพยากรป่าไม้ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น³¹ ในการจัดทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นมีส่วนร่วมในทางการเมืองเพื่อพัฒนาสังคมที่มั่นคงที่ตนเองมีส่วนได้เสียอยู่

²⁷ ฎมาตรา 79 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

²⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 124 – 128.

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 125.

³¹ ฎมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเลือก ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและวางนโยบาย ในการจัดการ ทรัพยากรป่าไม้ ทั้งการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการ ทรัพยากรป่าไม้ โดยการมีส่วนร่วม ดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ บัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม³² และเป็น หน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังกล่าว³³

3. การให้อำนาจประชาชน (Empowerment) การให้อำนาจประชาชน เป็นแนวความคิดจากส่วนกลางที่เป็นวิธีที่จะอำนาจให้ประชาชน ที่มีความรับผิดชอบชีวิตและท้อง ถิ่นของตนเอง ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น การให้อำนาจประชาชนจึงจำเป็นต้อง ใช้การลงทุนทางการเมืองและการจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ในระดับที่สูงมาก เช่นการสร้างองค์ กรชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ที่อาศัยบท บัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้บุคคลรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นเข้าจัดการ ทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ

4. การร่วมดำเนินการ (partnership) การร่วมกันดำเนินการเป็นแนว คิด การจัดทำนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อาศัยในท้องถิ่น และทำ ให้ผู้อาศัย ในท้องถิ่นทำการควบคุมทางการเมืองเหมือนนโยบายเหล่านั้นได้

5. การสร้างขีดความสามารถ (capacity building) การสร้างขีดความ สามารถเป็นแนวคิด ซึ่งมักจะอยู่ในวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของโครงการส่วนใหญ่ เป็นการ พัฒนาขีดความสามารถของคนในชุมชน และองค์กรที่มีศักยภาพในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ อย่างยั่งยืน

3.2.1.3 ยุทธศาสตร์ของนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Environmental strategy)

ยุทธศาสตร์ทางนโยบายในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ นั้นเป็นกระบวนการ การทางการเมือง ในการบริหารจัดการที่มีทิศทางที่จะได้มาซึ่งกระบวนการทางนโยบายที่ทำให้ สังคมดำรงอยู่อย่างยั่งยืนของทรัพยากรป่าไม้ซึ่งจำเป็นต้องสร้างรูปองค์กร และแนวทาง ในการตัดสินใจ และการกำหนด นโยบายรูปแบบใหม่ นั่นคือ กระบวนการนโยบายที่จำเป็นจะต้องมีลักษณะ แบบองค์รวมและประสานความสัมพันธ์เข้าด้วยกัน เพื่อสะท้อนถึงความซับซ้อนของประเด็นของ ทรัพยากรป่าไม้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครอง

³² มาตรา 46, 56, 59 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

³³ มาตรา 79 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ออกมา โดยเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ³⁴ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2545 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งกำหนดไว้ในแผนแม่บท การกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการคุ้มครองดูแลและบำรุง รักษาป่า ซึ่งเป็นแนวความคิด หลักการกระจายอำนาจการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในการวางยุทธศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังกล่าว

การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ จึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการกระจาย อำนาจการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายในหลักการ ดำรงอยู่ อย่างยั่งยืนกับการพัฒนาที่ยั่งยืน การมอบอำนาจตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุดและ ยุทธศาสตร์ทางนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญให้แก่ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้อง ถิ่นได้อย่างถูกต้องและตรงความต้องการเป็นเวทีสอนประชาธิปไตย³⁵ ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างส่วนต่าง ๆ ของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายแผนโครงการของส่วน ต่าง ๆ ไปสู่เป้าหมายของรัฐได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง และ สภาพแวดล้อม³⁶ โดยทรัพยากรป่าไม้ หากรัฐ (กรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง) ดำเนินการเองทั้ง หมดยกจะต้องเพิ่มทั้งงบประมาณและกำลังคนและผลที่เกิดขึ้นก็ไม่จำเป็นในการจัดการให้มีประ สิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม รัฐควรมีขนาดเล็กเพื่อมุ่งเน้นการบริการ กำหนดหลัก เกณฑ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการให้เกิดยุติธรรมและเป็นธรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูง สุด และตรงกับความต้องการของประชาชนโดยส่วนกลางเป็นผู้กำกับดูแลติดตามประเมินผล และ ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านวิชาการ ด้านอำนาจหน้าที่ และระเบียบกฎหมาย ตลอดจนการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ

³⁴ ดูมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์. "แนะนำกฎหมายใหม่ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหาร ส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542" วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2542 หน้า 163.

³⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช. "การกำหนดหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น" โครงการวิทยาลักษณ์การเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ : กรุงเทพฯ : สถาบันตำราชา นูภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2537 หน้า 27.

ด้านอำนาจหน้าที่และระเบียบกฎหมาย ตลอดจนการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานอนุรักษ์ฟื้นฟู บำรุง ป้องกันการทำลายป่าและการป้องกันไฟป่า ให้แก่ทรัพยากรป่าไม้ภายในท้องถิ่นได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

3.2.2 รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรการบริหารส่วนตำบล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาทรัพยากรป่าไม้ โดยมีมาตรการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ยอมรับสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยผ่านกลไกทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 9 หมวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่กฎหมายบัญญัติตั้งนั้น³⁷ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจหน้าที่โอนภารกิจในการจัดทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรการบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและมีความใกล้เคียงกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้องค์กรการบริหารส่วนตำบลจัดการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตพื้นที่ของตนในการจัดการใช้ประโยชน์จากป่าไม้และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³⁸ และที่สำคัญพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตน³⁹ แสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ดังต่อไปนี้คือ

3.2.2.1 การจัดการ

การจัดการในการวางแผนงานกำหนดโครงการขั้นตอนการปฏิบัติ การวางกฎระเบียบ ข้อบังคับ การอนุญาต ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายหรือการบังคับให้ปฏิบัติตามในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

³⁷ มาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

³⁸ มาตรา 16 (24) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁹ มาตรา 67(7) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

1. การอนุญาต

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะอนุญาตให้ประชาชนในพื้นที่ของตนเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น การเข้าไปอยู่อาศัย การใช้ประโยชน์จากป่าไม้และการเก็บหาของป่า

2. การวางกฎระเบียบข้อบังคับ

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการเสนอร่างข้อบังคับของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือการเสนอร่างข้อบังคับของประชาชนต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณากฎระเบียบ ข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นโดยผ่านกลไกทางองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนมีอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้

3. การบังคับให้ปฏิบัติตามผลและการบังคับใช้กฎหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับและสามารถที่จะบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้ง 5 ฉบับ แต่ในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องมีการพิจารณาในกรณีดังกล่าว

3.2.2.2 การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและใช้สิทธิประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้โดยผ่านกลไกทางองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

1. การเข้าอยู่อาศัย

ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าว แต่ไม่สามารถจะได้กรรมสิทธิ์ ไม่สามารถที่จะจำหน่ายจ่ายโอนได้ นอกจากการได้สิทธิปกครองที่จะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. การใช้ประโยชน์จากไม้

การใช้ประโยชน์จากไม้มาทำบ้านเรือนหรือที่พักอาศัยหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ในทางการค้าจะต้องได้รับอนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบลโดยกำหนดระเบียบวิธีและหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการขออนุญาตดังกล่าว

3. การเก็บหาของป่า

ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะเก็บหาของป่าเพื่อการยังชีพหรือเพื่อการค้ายังชีพ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. การใช้ประโยชน์อย่างอื่น

การใช้ประโยชน์อย่างอื่นเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ อาจจัดเป็นพื้นที่แหล่งพักผ่อนหย่อนใจ แหล่งท่องเที่ยว แหล่งศึกษา

แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดโดยองค์การบริหารส่วนตำบลต้องไม่ขัดกับกฎหมายว่าด้วยการทรัพยากรป่าไม้ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันในการอนุญาต การเข้าอยู่อาศัย การใช้ประโยชน์จากไม้และการเก็บหาของป่า เว้นแต่กรณีการทำไม้ในลักษณะของการสัมปทานการทำไม้ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจในการอนุญาตได้ยังคงต้องเป็นอำนาจของส่วนกลางในการอนุญาต

3.2.2.3 การบำรุงรักษา

การบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลต้องร่วมกันคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตนเอง เพื่อให้เกิดความยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นการปลูกป่า เช่น การปลูกป่าชุมชน หรือการส่งเสริมการทำสวนป่าในพื้นที่ว่างเปล่า

3.2.3 รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรชุมชน

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังให้สิทธิของประชาชนในชุมชนดั้งเดิมสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเข้ามาจัดการทรัพยากรป่าไม้⁴⁰ ในปัจจุบันได้มีการตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ จึงมีการเสนอร่างกฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับอำนาจขององค์กรชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้⁴¹ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรชุมชนที่เหมาะสมที่ลงเป็นการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับการพัฒนาที่ยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็คือร่างพระ

⁴⁰ ดูมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁴¹ ศยามล ไกรยูวงศ์และคณะ. "ขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรรรมภาคเหนือเพื่อพิทักษ์สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ การธำรงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์" งานวิจัยภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส (ส.ก.ว.) ศ.ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร. "หลักพลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย" 2543, หน้า21.

ราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งได้เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งสรุปได้ดังนี้

3.2.3.1 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. กับการรองรับองค์กรชุมชน

หลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. กับการรองรับองค์กรชุมชนเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมและพัฒนาสภาพแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นผู้ดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้และเปิดโอกาสให้ประชาชนเหล่านั้นได้ใช้สอยหรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าไม้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ อันจะเป็นการส่งเสริมความร่วมมือในการช่วยรักษาระบบนิเวศน์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อมป่าและเป็นการฟื้นฟูสภาพป่า

3.2.3.2 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

1. พื้นที่ที่สามารถจัดตั้งป่าชุมชน

พื้นที่ที่สามารถจัดตั้งป่าชุมชนได้โดยหลักการทั่วไปสามารถขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติหรือที่ดินที่ยังไม่ได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ในกรณีที่จะจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะทำได้ต่อเมื่อกลุ่มผู้จัดตั้งป่าชุมชนเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและได้ดูแลรักษาพื้นที่ป่านั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับและแสดงให้เห็นว่าการอยู่อาศัยนั้นได้เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาสภาพป่าพื้นที่จัดตั้งป่าชุมชนแล้วยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับเกี่ยวกับพื้นที่นั้นต่อไป เว้นแต่พระราชบัญญัติป่าชุมชนจะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2. หลักเกณฑ์ในการขอจัดตั้งป่าชุมชน

หลักเกณฑ์ในการขอจัดตั้งป่าชุมชน ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนจะต้องเป็นชุมชนในท้องถิ่นที่อยู่ใกล้และอยู่ในสภาพที่จะดูแลรักษาป่าชุมชนได้ ส่วนวิธีการขอจัดตั้งป่าชุมชน สมาชิกเลือกผู้แทนชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน เป็นผู้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัดเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพพื้นที่และรายละเอียดเกี่ยวกับคำขอ หลังจากนั้นจะมีการประกาศคำขอจัดตั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องคัดค้านหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเห็นว่าควรให้จัดตั้งป่าชุมชนให้รายงานเสนออธิบดีกรมป่าไม้เพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ในกรณีที่อธิบดีกรมป่าไม้เห็นว่าไม่ควรจัดตั้งป่าชุมชนให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาสั่งการเป็นที่สุด

3. การจัดการป่าชุมชน

การจัดการป่าชุมชน เมื่อจัดตั้งป่าชุมชนแล้วให้จัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกป่าชุมชนเพื่อให้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนจะร่วมกันเลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชุมชน โดยการจัดการต้องเป็นไปตามแผนจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ในแผนการจัดการจะแบ่งพื้นที่ชุมชนออกเป็นบริเวณอนุรักษ์และบริเวณการใช้ประโยชน์ กำหนดวิธีการในการพัฒนาสภาพป่าและรักษา ตลอดจนการใช้ประโยชน์สภาพธรรมชาติของป่าชุมชน ป่าชุมชนแต่ละแห่งอาจมีทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ให้สมาชิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นผู้ทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรืออธิบดีกรมป่าไม้สามารถฟ้องดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดได้

4. การติดตามประเมินผล

การติดตามประเมินผล องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามประเมินในการควบคุมดูแลการจัดการป่าชุมชนมีดังนี้

1) คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และมีกรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอ อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปมีการเสนอแนะคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับนโยบายป่าชุมชน กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป่าชุมชนในเขตจังหวัด

2) คณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัดประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนจัดทำ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำขอและการดำเนินการตรวจสอบรายละเอียดที่ระบุในคำขอจัดตั้งป่าชุมชนและควบคุมดูแลแผนจัดการป่าชุมชนและข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และควบคุมดูแลป่าชุมชนในเขตจังหวัด

3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต่อกรณีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติไม่เห็นชอบตามคำขอจัดตั้งป่าชุมชน และพิจารณาทบทวนกรณีอธิบดีกรมป่าไม้เสนอความเห็นไม่สมควรให้จัดตั้งป่าชุมชนตามมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

4) อธิปไตยกรรมป่าไม้ มีอำนาจพิจารณาทบทวนมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดในกรณีมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชน และเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อวินิจฉัยและมีอำนาจสั่งเพิกถอนป่าชุมชนเมื่อมีกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ยังมีกรรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลโดยทั่วไป และองค์กรเอกชนสามารถถอนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชนจังหวัดเพื่อเข้าไปตรวจสอบสภาพป่าชุมชน

5) การเพิกถอนป่าชุมชน อธิปไตยกรรมป่าไม้มีอำนาจสั่งเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วนเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นทรัพย์สินป่าชุมชนแห่งอื่นตามที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

6) บทกำหนดโทษ กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติที่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายอื่นเป็นความผิดกฎหมายนี้ นอกจากนั้นเป็นบทกำหนดโทษทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองสภาพธรรมชาติในป่า

3.3 เปรียบเทียบระหว่างการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์กรชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กระจายอำนาจดังกล่าวให้องค์กรใดที่มีศักยภาพในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ดีกว่า

3.3.1 การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ป่า

ขอบเขตพื้นที่ป่าในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบล กับองค์กรชุมชนแตกต่างกันอย่างไรและองค์กรใดสามารถจัดการในขอบเขตพื้นที่ป่าการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้นจำเป็นต้องมีการจำกัดขอบเขตพื้นป่าดังกล่าว ซึ่งมีหลักเกณฑ์พิจารณาดังนี้ คือ การพิจารณาของขอบเขตพื้นที่ และ การพิจารณาอำนาจหน้าที่ ว่าองค์กรใดมีการดำรงอยู่อย่างยั่งยืน และการพัฒนาที่ยั่งยืนกว่ากัน

3.3.1.1 ขอบเขตพื้นที่ป่าขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ องค์กรบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ของตนเองในการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในการจัดการใช้ประโยชน์ป่าไม้และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นขอบเขตพื้นที่การปกครองของตำบล บริหารงานโดยองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถกระทำได้โดยกฎหมายรองรับสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ แต่อย่างไรก็ตาม ขอบเขตพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ก็เกิดปัญหาทางด้านกฎหมายเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้โดยตรงทั้ง 5 ฉบับก็ได้เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปจัดการได้นอกจากราชการส่วนกลาง (กรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง) และราชการส่วนภูมิภาค⁴¹ (ป่าไม้จังหวัด ป่าไม้อำเภอ ผู้รับผิดชอบโดยตรง) ซึ่งได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพื้นที่สวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งพื้นที่เหล่านี้จะอยู่ในพื้นที่การปกครองของตำบล เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องความซ้ำซ้อนในเขตพื้นที่การปกครองกับเขตพื้นที่ป่าจึงต้องมีการแก้ปัญหาดังกล่าวที่ดำเนินโดยกระบวนการของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลกำหนดพื้นที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลให้ชัดเจนว่า ให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาในพื้นที่ป่าไม้ได้บ้าง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อส่วนกลางและเมื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่ต่าง ๆ ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการใช้ประโยชน์และดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ นับว่าเป็นข้อเสนอที่สำคัญในการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมได้คือ ทำให้พื้นที่เล็กกลง ให้การดูแลรักษาทั่วถึง เช่น พื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยเฉพาะพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ซึ่งกินพื้นที่ถึง 4 จังหวัด มีพื้นที่กว้างใหญ่ เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติของกรมป่าไม้คงไม่สามารถมีเครื่องมือกลไกในการดูแลรักษาได้ทั่วถึง แต่ถ้าสามารถแบ่งเขตพื้นที่ในการดูแลรักษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละตำบลเข้ามาช่วยคุ้มครองดูแลทำให้พื้นที่เล็กลงสามารถที่จะดูแลรักษาได้ทั่วถึงได้

3.3.1.2 ขอบเขตพื้นที่ป่าขององค์กรชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนพ.ศ...

ซึ่งมีปัญหาเช่นเดียวกับขอบเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถที่จะกำหนดให้ป่าชุมชนให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเข้ามาจัดการได้เพราะยังมีปัญหาที่ถกเถียงกันทั้งภาครัฐและเอกชนในพื้นที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่า

⁴¹ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาคเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้พ.ศ. 2484 และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยรับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจในการจับกุมปราบปรามในพื้นที่เขตการปกครองของตนเอง

สงวนแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่สวนป่าและพื้นที่ป่าไม้ นั้น การขอจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ดังกล่าวสามารถทำได้เพียงใด โดยเฉพาะพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางกรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลรักษาเพียงแต่ผู้เดียว แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็เปิดโอกาสให้เพิกถอนพื้นที่เหล่านั้นให้เป็นพื้นที่ป่าชุมชนได้

เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรชุมชนคือคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ปัญหาในเรื่องความซ้ำซ้อนของเขตพื้นที่ปกครองกับเขตพื้นที่ป่าในการจัดการจะเป็นลักษณะเดียวกันคือ ปัญหาพื้นที่ดังกล่าวกฎหมายที่บังคับใช้อยู่โดยตรงมิได้เปิดโอกาสเข้ามาจัดการ แต่อย่างไรก็ตามสามารถที่กระทำได้โดยทางกลไกฝ่ายบริหารในการเพิกถอนพื้นที่เหล่านี้ให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ที่ให้อำนาจประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามาจัดการทรัพยากรป่าไม้

3.3.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ภายใต้การจัดการของรัฐส่วนกลาง (กรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง) ตลอด 100 กว่าปีที่ผ่านมามีผลให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงเรื่อย ๆ อยู่ในขั้นวิกฤตในปัจจุบัน การลดลงของพื้นที่ป่าไม้อย่างมากมายสะท้อนถึงควมไร้ประสิทธิภาพของรัฐส่วนกลางที่รวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ส่วนท้องถิ่นและประชาชนองค์กรเอกชน และองค์กรชุมชน กับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ดังนี้

1. การให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลในการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เมื่อมีการกระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าอยู่อาศัย การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากไม้เพื่อการบริการสาธารณะล้วนแล้วแต่จะต้องเป็นอำนาจของท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการอนุญาตว่าใครเป็นผู้ใช้อำนาจในการอนุญาตในการเข้าอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้นั้นเพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้โดยตรงก็ยังมีได้เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจดังกล่าว

2. การให้อำนาจองค์กรชุมชนคือคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ..... ให้อำนาจคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในการจัดการป่าชุมชน แต่การใช้อำนาจการเข้าอยู่อาศัย การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้มิได้ให้อำนาจไว้แต่

กำหนดให้องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายลักษณะของคณะกรรมการ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ

1) คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน มีอำนาจในการวางนโยบาย ออกระเบียบและรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรงเพื่อต้องการประสานความร่วมมือและความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากป่าชุมชนนี้มีได้จัดตั้งแต่ในเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ ฯลฯ ที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้น แต่อาจจัดตั้งในที่ดินสงวนหวงห้ามของทางราชการหรือที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็ได้

2) คณะกรรมการป่าชุมชนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่รับคำขอจัดตั้งป่าชุมชน พิจารณาอนุมัติจัดตั้งตรวจสอบให้คำแนะนำในการจัดการป่าชุมชนและเสนออธิบดีกรมป่าไม้ให้เพิกถอนป่าชุมชนภายในเขตจังหวัด

ปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายเมื่อพิจารณาแล้ว ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ..... ล้วนมีปัญหาในเรื่องของผู้ใช้อำนาจซึ่งยังมิได้กำหนดว่าอำนาจหน้าที่ใดเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลและอำนาจหน้าที่ใดเป็นส่วนกลาง ส่วนองค์การตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....ยังมีการถกเถียงกันอยู่ในการใช้อำนาจของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนและคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกับการใช้อำนาจของกรมป่าไม้ (อธิบดีกรมป่าไม้) ว่าใครเป็นคนใช้อำนาจดังนี้คือ

3.2.2.1 การอนุญาต

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถใช้อำนาจในการอนุญาตให้ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นสามารถเข้าอยู่อาศัยใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษาป่าไม้ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล การบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁴² ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตนเองได้ ดังนั้น อำนาจดังกล่าวก็คงเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลในการอนุญาตให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ และพระราชบัญญัติสภา

⁴² พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะ มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537⁴³ ก็มีอำนาจของมันเองอยู่จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการอนุญาตในเรื่องดังกล่าวให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

องค์การตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน⁴⁴ พ.ศ..... การอนุญาตในการให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาอำนาจดังกล่าวก็ยังไม่หาข้อสรุปไม่ได้ว่าจะอนุญาตให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวได้หรือไม่ เพราะในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ...⁴⁵ ฉบับปัจจุบันได้ตัดสิทธิในเรื่องที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าชุมชนออกไปเพราะผู้แทนกรมป่าไม้ได้ชี้แจงว่าประสงค์จะให้สาระในพระราชบัญญัติป่าชุมชนกำหนดแต่เฉพาะเรื่องการอนุรักษ์ โดยไม่นำเรื่องการอยู่อาศัยมาปน ส่วนเรื่องที่ดินที่ใช้อยู่อาศัยจะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น การจัดที่ดินตาม

เมื่อพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับความคิดเห็นของผู้แทนกรมป่าไม้ เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีประชาชนบุกรุกอาศัยอยู่ในป่าเป็นจำนวนมาก ซึ่งทางราชการ (โดยเฉพาะกรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง) ยังไม่สามารถใช้บังคับกฎหมายที่กล่าวถึงข้างต้นเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นให้หมดไปได้ จากการศึกษาที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... ที่ให้ประชาชนสมัครใจและตกลงกันในการกำหนดเขตที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและแน่นอนในเขตป่าชุมชนจะเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหานี้ได้ นอกจากนั้นสิทธิการเข้าอยู่อาศัยดังกล่าวก็เป็นเพียงสิทธิเฉพาะตัวที่ไม่อาจโอนแก่กันได้จึงไม่เป็นการจูงใจให้มีการบุกรุกป่าเพื่อต้องการสิทธิในที่ดินประเภทอื่นที่ทางราชการจะจัดให้

ส่วนกรณีการทำไม้เพื่อการค้า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถที่จะอนุญาตในการทำไม้เพื่อการค้าเพราะการทำไม้เพื่อการค้ามิใช่ประโยชน์ของการบริการสาธารณะ เพียงแต่มีอำนาจในการอนุญาตทำไม้เพื่อการยังชีพ ส่วนร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... ก็ยังมีปัญหาที่มีการพิจารณาอยู่ในประเด็นเรื่องการทำไม้เพื่อการค้าว่าสามารถอนุญาตให้สมาชิกป่าชุมชนสามารถที่ทำไม้เพื่อการค้าได้หรือไม่ ผู้เขียนเองก็ไม่เห็นด้วยกับการทำไม้เพื่อการค้าเพราะไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากร

⁴³ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 25237.

⁴⁴ เสมอ ลิมซุงศ์. เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ กองสวนป่าชุมชน กรมป่าไม้. บทสัมภาษณ์. อัดสำเนา วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543

⁴⁵ โปรดดูรายละเอียดร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งอยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาอยู่ในปัจจุบัน

ป่าไม้ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือประชาชน จึงไม่ควรกำหนดให้การ
 ทำไม้เพื่อการค้า ถ้าจะอนุญาตให้ทำได้ต้องมีกฎหมายรองรับ คือ อำนาจของส่วนกลาง (กรมป่าไม้
 ผู้รับผิดชอบโดยตรง) ในการใช้อำนาจดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 พระราช
 บัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การเก็บหาของป่า เมื่อมีการเพิกถอนให้เป็นป่าของท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจขององค์
 การบริหารส่วนตำบล หรือมีการจัดตั้งป่าชุมชน โดยมีคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นผู้จัดการ
 อนุญาตดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นสามารถจะอนุญาตให้ประชาชนในท้องถิ่นของตน
 เองสามารถที่จะเก็บหาของป่าได้ ส่วนการอนุญาตเก็บหาของป่า คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน
 นั้นไม่สามารถที่จะอนุญาตได้เพราะร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... ก็มีได้ให้อำนาจไว้

3.3.2.2 การกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับ

การกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ องค์การ
 บริหารส่วนตำบลสามารถที่จะออกกฎระเบียบข้อบังคับได้ โดยผ่านกระบวนการร่างกฎระเบียบข้อ
 บังคับของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากกรเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือมาจาก
 การเข้าชื่อเสนอกฎระเบียบข้อบังคับโดยประมาณ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
 เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง
 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น
 เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องในการขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
 ต้องทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตาม
 กฎหมายบัญญัติ⁴⁶ แต่การออกข้อบังคับนั้นจะต้องมีความแตกต่างกันออกไปเพื่อให้สอดคล้องกับ
 วิถีชีวิตประเพณีของประชาชนในท้องถิ่นและไม่ขัดแย้งกับระเบียบข้อบังคับของส่วนกลาง

ส่วนการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนที่ให้อำนาจ
 คณะกรรมการจัดการชุมชนสามารถออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนและการจัดการ
 ทรัพยากรส่วนกลางของป่าชุมชนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและไม่ขัดแย้งกับ
 ระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน โดยคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเป็นผู้
 อนุมัติ

เมื่อพิจารณาถึงการออกกฎระเบียบข้อบังคับ การออกกฎระเบียบข้อบังคับขององค์
 การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะมีกฎระเบียบข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพกว่าข้อบังคับของคณะ
 กรรมการจัดการป่าชุมชนเพราะอำนาจดังกล่าวได้ผ่านกลไก โดยกฎหมายซึ่งให้อำนาจรองรับไว้

⁴⁶ดูมาตรา 287 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

หลายฉบับไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540⁴⁷ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537⁴⁸ นับเป็นส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงโดยผ่านกลไกทางองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผ่านความเห็นชอบของนายอำเภอ ส่วนการออกกฎระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดซึ่งต้องผ่านหลายขั้นตอน และที่สำคัญระเบียบข้อบังคับมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีสิทธิเสนอระเบียบข้อบังคับเหมือนกับกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในการจัดการกฎระเบียบได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เมื่อไม่มีการปฏิบัติตามคงไม่มีประสิทธิภาพเพราะประชาชนในชุมชนอาจจะไม่ยอมรับ โดยให้สาเหตุว่า เขาไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดหรือออกกฎระเบียบข้อบังคับในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในชุมชน

3.3.2.3 การบังคับให้ปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกข้อบังคับ ตำบลสามารถบังคับกับประชาชนที่ได้รับอนุญาตในการเข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์จากไม้ การเก็บหาของป่า ถ้าผู้ใดมีการฝ่าฝืนก็มีอำนาจปรับแต่ต้องไม่เกิน 500 บาท⁴⁹ ส่วนในกรณีผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และก่อให้เกิดความเสียหายแก่สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน ให้กรมป่าไม้หรือคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นลักษณะของกรณีเช่นเดียวกันกับการฟ้องรับผิดชอบทางแพ่งแก่ผู้ทำให้เกิดเสียหายและกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535⁵⁰ การฟ้องร้องค่าสินไหมทดแทนของคณะกรรมการป่าชุมชนได้นั้นจะต้องมีการฝ่าฝืนข้อบังคับและทำให้เกิดความเสียหายแก่สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน ถ้าไม่เกิดความเสียหายดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ และที่สำคัญไม่สามารถมีอำนาจเปรียบเทียบปรับเหมือนการฝ่าฝืนข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁸ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁰ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.

ส่วนการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมิได้เปิดโอกาสให้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ และผิดกฎระเบียบข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจะจับกุมปราบปรามแก่ผู้กระทำความผิด เช่น การลักลอบตัดไม้ โดยปกติแล้วกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (ราชการส่วนภูมิภาค) มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457⁵¹ และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2525⁵² ลำดับที่ 35 โดยถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁵³ และกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งจึงมีอำนาจในการจับกุมปราบปรามแก่ผู้กระทำความผิดอาญา เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น⁵⁴ และจึงต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) ได้กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง⁵⁵ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนั้นเมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งขององค์การบริหารส่วนตำบลหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับแก้ไข) พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) กำนันผู้ใหญ่บ้านก็มิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีอำนาจในการบังคับกฎหมายดังกล่าวได้ เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นราชการส่วนภูมิภาคจึงจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ..... ให้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความผิดอาญา ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ชุมชน

⁵¹ มาตรการ 27 - 44 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457.

⁵² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ตอนที่ 134 วันที่ 21 กันยายน 2525.

⁵³ มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

⁵⁴ มาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

⁵⁵ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3)

เป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมุ่งประสงค์ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูและพัฒนาสภาพแวดล้อม จึงได้กำหนดให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อจัดการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการรักษาระบบนิเวศธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ลดการทำลายป่าและการฟื้นฟูสภาพป่า แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชุมชนก็ยังมีปัญหาอยู่ ในการใช้ประโยชน์จากป่าไม้นั้นสามารถเข้าอยู่อาศัยหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงได้มากนักเพียงใดยังคงมีข้อถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน

3.3.2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประชาชน ทุกคนต้องมีส่วนร่วมและมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานดังกล่าว แต่การปฏิบัติให้เกิดรูปธรรมนั้นทุกคนไม่สามารถที่จะเข้ามาจัดการได้ หรือกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับได้ทั้งหมด ต้องมีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปโดยผ่านกลไกทางองค์การบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติหน้าที่และประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบังคับตำบลได้ คำร้องขอนั้นจะต้องทำร่างข้อบังคับตำบลเสนอมาด้วย⁵⁶ และรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งโดยการลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด⁵⁷ สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... กำหนดให้ประชาชนรวมตัวกันในการเข้ามาจัดการป่าชุมชน สามารถเป็นสมาชิกป่าชุมชน มีการเลือกตั้งจากสมาชิกป่าชุมชนเข้ามาจัดการในการร่วมกันบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ให้ความสำคัญกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ

⁵⁶ ตามนัยมาตรา 287 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

⁵⁷ ตามนัยมาตรา 286 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน⁵⁸ แต่ประชาชนในชุมชนที่เป็นสมาชิกป่าชุมชนไม่สามารถที่จะรวมตัวกันถอดถอนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนออกจากตำแหน่งได้เหมือนกับองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3.2.5 กลไกแก้ปัญหาความขัดแย้ง

กลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีอำนาจในการตัดสินใจที่เกิดขึ้นเพราะมีสภาพนิติบุคคลมหาชน มีอำนาจหน้าที่โดยตรง มีความมั่นคง สามารถที่จะกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทกันระหว่างประชาชนในพื้นที่ด้วยกัน หรือประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ เช่น ในกรณีการทำไม้ แย่งการทำไม้ในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้ามาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ทันและรวดเร็ว และมีอำนาจในการบังคับให้ปฏิบัติ มีอำนาจในการกำหนดโทษปรับ แต่ไม่เกิน 500 บาท⁵⁹ และเมื่อผู้บริหารหรือสมาชิกสภาตำบลปฏิบัติงานไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าชื่อเสนอ ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ นับเป็นกลไกของการมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ทันและรวดเร็ว โดยมีกฎหมายรองรับอำนาจดังกล่าว

ส่วนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เมื่อพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน อำนาจดังกล่าวไม่สามารถที่จะกำหนดหรือตัดสินใจในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ มีอำนาจในการกำหนดระเบียบข้อบังคับโดยอยู่ภายใต้กรอบของคณะกรรมการนโยบาย และเมื่อเกิดกรณีปัญหาต่าง ๆ ขึ้น สมาชิกป่าชุมชนหรือประชาชนในป่าชุมชนมีความขัดแย้งหรือข้อพิพาทกัน คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนคงมีอำนาจหน้าที่เสมือนลูกขุนหรือคนกลางในการไกล่เกลี่ยปัญหาความขัดแย้งในชุมชนเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรป่าไม้ แต่อย่างไรก็ตามประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาเมื่อเกิดการขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชนยังด้อยกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอำนาจอยู่ในตัวมันเอง สามารถจะแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.3.2.6 การจัดทำงบประมาณรายได้

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นกฎหมายได้เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 2 ลักษณะคือ⁶⁰

⁵⁸ ตามนัยมาตรา 286 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

⁵⁹ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

⁶⁰ พรชัย รัตมีแพทย์. "หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย" โครงการส่งเสริมการแต่งตั้งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช กรุงเทพฯ, หน้า 214.

1. องค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายให้อำนาจส่วนกลางในการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบหรืออนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้น หรือกำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการดังกล่าว

2. ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหารายได้และใช้จ่ายโดยไม่ต้องขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบหรือขออนุญาตจากส่วนกลาง และกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจส่วนกลางในการออกระเบียบข้อบังคับแต่อย่างใด คงปล่อยให้เป็นเรื่องขององค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนตำบลเอง เช่น การกำกับดูแลโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

แสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจะหารายได้ในการจัดเก็บภาษีโดยที่รัฐจัดเก็บให้หรือองค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง โดยเฉพาะรายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน⁶¹

ส่วนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนไม่สามารถที่จะจัดเก็บรายได้และรายจ่ายได้จึงไม่มีความมั่นคงในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงต้องพึ่งงบประมาณรายได้จากส่วนกลางหรือหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมป่าไม้ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลมีความมั่นคงเพราะกฎหมายให้อำนาจไว้ในการหารายได้ของตัวเอง จึงมีศักยภาพเพียงพอที่จะบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีฐานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลจึงมีความสามารถหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างกว้างขวาง

3.3.2.7 การกำกับดูแล

การกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกได้ 2 ลักษณะคือการกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนตำบลหรือการกำกับดูแลโดยองค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลโดยองค์การบริหารส่วนตำบลนอกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเรียกว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับส่วนกลาง

1. กำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการกำกับดูแลโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี 2 ลักษณะคือ การกำกับดูแลก่อนกระทำการในการอนุญาตในเรื่องที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องขออนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน ได้แก่ ก่อนนำแผนพัฒนาตำบลไปใช้ก่อนนำร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประ

⁶¹ มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

ประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ส่วนการกำกับดูแลกระทำการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจควบคุมในลักษณะกำกับดูแลเพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารเป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการกำกับดูแลโดยองค์กรโดยส่วนกลาง โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 3 ลักษณะคือ มาตรการทั่วไป มาตรการด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและประกาศ และมาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน

1) มาตรการทั่วไป ได้แก่ การอนุมัติ นายอำเภอเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทยของร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจัดทำให้รูปของแผนงานหรือโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล การอนุญาต นายอำเภออนุญาตให้กระทำตามที่เสนอมา เช่น การอนุญาตให้ระยะเวลาการประชุมวิสามัญหากมีความจำเป็น

2) มาตรการด้านระเบียบข้อบังคับและประกาศ มีจุดมุ่งหมายให้มีการปฏิบัติตามคัล้องประสานกันทุกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ประชาชนที่ไม่ทราบ และให้สอดคล้องกับการใช้อำนาจตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้ในการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

3) มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน การกำกับดูแลการเงินและทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยและยังกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคเป็นผู้ตรวจสอบบัญชี

ส่วนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ได้กำหนดให้องค์กร 2 องค์กรในการควบคุมและสั่งการมิใช่เป็นการกำกับดูแล ดังนี้

1. คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน มีอำนาจหน้าที่ทั่วไป คือ การเสนอแนะนำคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับนโยบายป่าชุมชนกำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

2. คณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขอและดำเนินการตรวจสอบรายละเอียดที่ระบุไว้ในคำขอจัดตั้งป่าชุมชนและข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และควบคุมดูแลป่าชุมชนในเขตจังหวัด

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติไม่เห็นชอบตามคำขอจัดตั้งป่าชุมชนและพิจารณาทบทวนกรณีอธิบดีกรมป่าไม้เสนอความเห็นไม่สมควรให้จัดตั้งป่าชุมชนตามมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

4. อธิบดีกรมป่าไม้ มีอำนาจพิจารณาทบทวนมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดในกรณีมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชนและเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อวินิจฉัย และมีอำนาจสั่งเพิกถอนป่าชุมชนเมื่อมีกรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแล โดยทั่วไปและองค์กรเอกชนสามารถขออนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเพื่อเข้าไปตรวจสอบ

เมื่อพิจารณาแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการตัดสินใจและดำเนินการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรส่วนกลางที่เป็นลักษณะในการกำกับดูแลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ (กรมป่าไม้) ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนตำบลเอง โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และมีการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอก โดยองค์กรส่วนกลาง โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์กรส่วนกลางใช้มาตรการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล คือ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ส่วนการกำกับดูแลของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนนั้น ในลักษณะของการควบคุมสั่งการมากกว่า มิใช่เป็นการกำกับดูแล ทำให้การตัดสินใจการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในด้านทรัพยากรป่าไม้ต้องอยู่ภายใต้บังคับการควบคุมดูแลดังกล่าว ทำให้ขาดเสถียรภาพในระยะยาวได้

ในการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้เมื่อเปรียบเทียบระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยผ่านกลไกทางองค์กรตามกฎหมายรองรับอำนาจและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ องค์ประกอบโครงสร้างสถาบัน องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างระบบการตัดสินใจนี้ใหญ่กว่าการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของคณะกรรมการ

จัดการป่าชุมชน และที่สำคัญองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นโครงสร้างของรัฐในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินสามารถจัดทำงบประมาณ มีรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีความมั่นคงในทางการคลัง ในการบริหารการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ดีกว่าคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งสามารถแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมและปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งไม่จำเป็นต้องสร้างองค์กรใหม่ขึ้นมารองรับในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นเวทีในการแสดงความคิดเห็น การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้⁶²

ที่สำคัญ จากการที่ได้ศึกษาได้พบข้อเท็จจริงที่ว่า ถึงแม้ในยุคที่สภาตำบลยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล พื้นที่ป่าในภาคเหนือภายใต้การศึกษา จำนวน 153 ป่า ปรากฏว่ามีจำนวน 89 ป่าที่ได้รับการดูแลโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน และอีก 16 ป่าได้รับการดูแลโดยสภาตำบลโดยตรง เช่น ป่าต้นน้ำศิลาแลง ต. ศิลาแลง อ.บัว จ.น่าน เป็นต้น ที่เหลือได้รับการดูแลโดยองค์กรประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กลุ่มเมืองฝาย กลุ่มอนุรักษ์ป่า และกลุ่มกิจกรรมเชิงจารีตประเพณี⁶³ เมื่อสภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ดีขึ้นเนื่องจากมีอำนาจและหน้าที่ในการรับผิดชอบโดยตรง สามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นสมบัติร่วมกันของประชาชนในตำบลได้ระดับหนึ่ง ดังนั้น คณะกรรมการหมู่บ้านที่ดูแลป่าจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยปริยาย โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมอบอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้ดูแลรักษาป่า เนื่องจากเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล⁶⁴ นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการทุกอย่างตามขั้นตอนของระบบราชการ โดยมีอุปสรรคน้อยกว่าที่จำเป็นจะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดูแลและหา

⁶²สาโรจน์ ประพันธ์ รองหัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา, สัปดาห์ วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2544

⁶³ เสน่ห์ จาริก และยศ สัตสยัปติ "ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางพัฒนา เล่ม 1. ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย" กรุงเทพฯ ; สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา 2536 หน้า 169 - 170

⁶⁴ อภิชัย พันธเสนและคณะ. "การศึกษาขีดความสามารถขององค์กรประชาชนในการบำรุงรักษาทรัพยากรและสภาวะแวดล้อม : จากกรณีศึกษาสภาตำบล" ใน สมฤดี นิโครวัฒน์ยั้งและคณะ, สิ่งแวดล้อม 36 ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม : จากการประชุมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 4, ณ หอประชุมแห่งชาติ ศูนย์สิริกิติ์, 2536.

ผลประโยชน์จากป่าตามกฎหมาย ในกรณีถ้าหากมีพระราชบัญญัติป่าชุมชนมารองรับเพิ่มเติมจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสามารถในการดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้มากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นหน่วยงานที่รัฐให้ความสนับสนุนด้านการเงินส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งได้จากรายได้ส่วนแบ่งจากภาษีอากรในท้องถิ่นและการจัดเก็บภาษีของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังสามารถออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปรับเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดวงเงินสูงสุดไม่เกิน 500 บาท ด้านความพร้อมทางการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลค่อนข้างจะมีมากกว่าองค์กรชุมชน⁶⁵

โดยสรุป องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนช่วยในการเพิ่มพื้นที่ป่าและมีส่วนช่วยป้องกันรักษาป่าที่มีอยู่เดิมได้ หากพื้นที่ป่าขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็น “แนวกันชน” ของป่าอนุรักษ์⁶⁶

3.4 กรณีศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยฟิลิปปินส์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ตระหนักถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ โดยการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ องค์กรชุมชนท้องถิ่น เมื่อศึกษาเปรียบเทียบทั้งสององค์กรดังกล่าว และ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด น่าจะมีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดังนั้นการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีปัญหในด้านใด และควรกระจายอำนาจอย่างไร ผู้เขียนจึงนำประสบการณ์ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะประเทศไทยฟิลิปปินส์ได้มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้มาตั้งแต่ปี 1991 ก่อนประเทศไทยมา 10 กว่าปีมาแล้ว ซึ่งน่าจะเป็นบทเรียนที่ดีที่ประเทศไทยควรจะศึกษานำข้อดีมาปรับใช้ และศึกษาแก้ปัญหาข้อเสีย การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดังต่อไปนี้

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยฟิลิปปินส์ เริ่มต้น ในปี ค.ศ. 1984 (2527) และต่อมาได้มีประมวลกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 (2534) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 1992 (2535) แบ่งออกเป็น 4 ภาค คือ ภาคทั่วไป ภาคการเงิน ภาคองค์กรปกครอง

⁶⁵ อภิชาติพันธุ์เสน,ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา,กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 47.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

ครองส่วนท้องถิ่น และภาคข้อกำหนดสุดท้าย ประมวลกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนเน้นการกระจายอำนาจในการบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล⁶⁷

3.4.1 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประมวลกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น⁶⁸

ประมวลกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นดังนี้

3.4.1.1 การกระจายหน้าที่ การกระจายอำนาจทางอาณาเขต

เป็นการกระจายการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับดำเนินการมากขึ้น การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานเหล่านี้ เดิมหน่วยงานกลางคือ ส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบ ได้แก่ งานด้านเกษตรกรรมสาธารณสุข สวัสดิการสังคม งานโยธาธิการ การปฏิรูปการเกษตร การก่อสร้างและซ่อมบำรุง การขนส่ง การใช้ที่ดินและการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น

3.4.1.2 การกระจายอำนาจ (การกระจายอำนาจทางกิจการ)

เป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในเฉพาะบางเรื่อง ได้แก่ การบริหาร การเงินการคลัง การจัดองค์กรและการบริการ การส่งเสริมการมีส่วนร่วม (Participater) ของประชาชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานพัฒนา เป็นต้น

ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น (Local Government Code 1991) ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องและการใช้ความพยายามนานาประการเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากรัฐบาลกลางไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาได้ริเริ่มจากชุมชนท้องถิ่นจากล่างขึ้นบน นอกจากนี้ยังเป็นการปรับทิศทางของการพัฒนาโดยการเน้นการผลักดันจากท้องถิ่นเองเพื่อการดำเนินงานเกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงได้มีกระบวนการและระบบดำเนินการดังต่อไปนี้⁶⁹

⁶⁷ Local Government Center. College of Public Administration, University of the Philippines, Refrom of Centralized. Administration Structures in Southeast Asia. Manila : Local Government.

⁶⁸ ปรัชญา เวสารัชช. "การปกครองท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์." เอกสารโครงการหมายเลข 1 โครงการส่งเสริมการบริการจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ บริษัท แอลเอสเพรส จำกัด, หน้า 8.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42 - 44.

1. ตั้งคณะกรรมการกำกับการ ประมวลกฎหมายได้ตั้งคณะกรรมการกำกับการ (Over sight Committee) เพื่อสอดส่องดูแลและการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสมาชิก รัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ประธานสันนิบาตจังหวัด เมือง เทศบาลและหมู่บ้าน

2. เจ้าหน้าที่เทคนิคของคณะกรรมการ ได้รับการคัดเลือกจากรัฐบาล ข้าราชการที่ต้องถูกกระจายลงไปในพื้นที่และสันนิบาตท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแล 5 เรื่องคือ นโยบายกระจายอำนาจ การหารายได้ การใช้ประโยชน์จากรายได้ องค์การและโครงสร้างท้องถิ่น และระบบติดตาม

3. สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ กระทรวงมหาดไทยและปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการนำประมวลกฎหมายไปถือปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ มีหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านการบริหารและเทคนิคแก่คณะกรรมการ

4. คณะกรรมการติดตามผล มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามผลทุกระดับ โดยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยและการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน คณะกรรมการระดับชาติมีหน้าที่ทำรายงานเกี่ยวกับกระบวนการกระจายอำนาจและให้ข้อมูลจำเป็นอื่น ๆ แก่คณะกรรมการกำกับการ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะและดำเนินการแก้ปัญหาต่าง ๆ สำหรับคณะกรรมการระดับภาค จังหวัด เมือง และเทศบาล มีหน้าที่ดูแลสอดส่องการกระจายอำนาจในระดับที่เกี่ยวข้อง รับมอบหมายและช่วยแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้น คณะกรรมการติดตามผลประกอบด้วย คณะกรรมการติดตามผลระดับชาติ 1 คณะ ระดับภาค 13 คณะ ระดับจังหวัด 75 คณะ ระดับเมือง 60 คณะ ระดับเทศบาล 1,538 คณะ

3.4.2 ลักษณะการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น⁷⁰

ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นเน้นการกระจายอำนาจ โดยการกระจายหน้าที่ให้บริการจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น ถ่ายโอนอำนาจด้านกฎ ข้อบังคับจากราชการส่วนกลางเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น กำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับองค์กรเอกชน เพื่อส่งเสริมการเข้าร่วมสนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่นและกระจายอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางให้แก่หน่วยงานของรัฐบาลกลางในพื้นที่ 5 ด้านสำคัญได้แก่ การเกษตรกรรม สาธารณสุข การโยธา สวัสดิการสังคมและสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42 – 44.

สำหรับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การกระจายอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ให้นำหน่วยงานของรัฐบาลกลางคือ กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้กระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น คือ เทศบาลดำเนินการโครงการป่าชุมชน จัดการและควบคุมป่า ซึ่งมี พื้นที่ไม่เกิน 50 ตารางกิโลเมตร จัดตั้งสวนเขตพื้นที่สีเขียวและโครงการพัฒนาป่าไม้อื่น ๆ ส่วน จังหวัดมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับป่าชุมชน

3.4.3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์⁷¹

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นรัฐเดี่ยว ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับประเทศญี่ปุ่น คือไม่มี ระบบภูมิภาค แต่มีระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นสามระดับคือ ระดับจังหวัด ระดับเมืองและ เทศบาล และระดับหมู่บ้าน

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์มีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐบาลแห่งชาติ กล่าวคือ มีสภาท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่จังหวัด เมือง หรือเทศบาล นอกจากนี้ยังมีฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหาร สูงสุด ผู้บริหารเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีหน้าที่ในการบังคับใช้ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น และรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น สำหรับหมู่บ้านมี ประธานหรือหัวหน้าหมู่บ้านซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้านนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศฟิลิปปินส์ก็ยังมีหน่วยปกครองรูปแบบพิเศษที่อยู่ระหว่างรัฐ บาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ เขตการปกครองตนเองในมินดาเนามุสลิม (The Autonomous Region in muslim Mindanao) ซึ่งประกอบด้วยจังหวัด 4 จังหวัดรวมตัวกันเพื่อตอบสนองปัญหา เฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ดังกล่าว และเขตนครหลวงแห่งชาติหรือเขตมหานครมะนิ ลา (The Nation Capital Region or Metropolitan Ilanila) ซึ่งประกอบด้วยเมือง 7 แห่ง และเทศ บาล 10 แห่ง รวมตัวกันเพื่อส่งเสริมการประสานงานและความมีประสิทธิภาพในการให้บริการใน เขตนครหลวง

3.4.4 การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ในอดีตเต็มไปด้วยทรัพยากรป่าไม้อันหนาที่บและมีผู้คน อาศัยอยู่น้อย ปัจจุบันทรัพยากรป่าไม้ในสภาพหนาที่บจะยังคงเหลืออยู่แต่เฉพาะในท้องถิ่นที่อยู่ ห่างไกล ไม่มีทางคมนาคมเข้าถึงได้เท่านั้น ในบริเวณที่พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายและในท้องถิ่นที่มี

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13 - 15.

สภาพป่าเสื่อมโทรมอยู่ในขณะนี้ทั้งคนในท้องถิ่นเองและกลุ่มคนจนจากนอกพื้นที่เข้าไปตั้งหลัก
ฐานทำไร่ปลูกพืชลงบนพื้นดินดังกล่าวเต็มไปหมด ทำให้พื้นดินไม่มีโอกาสพักฟื้นตัว นอกจากนั้น
การทำไม้ การทำเหมืองแร่ รวมทั้งโครงการสร้างโรงไฟฟ้าของรัฐบาลก็ทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศ
ฟิลิปปินส์ลดลง⁷²

รัฐบาลได้พยายามใช้มาตรการหลายอย่างเพื่อลดอัตราการทำลายทรัพยากรป่าไม้และ
รักษาคุ้มครองเพื่อให้เกิดสภาพเดิม โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารและเร่งรัดให้มีการปลูก
ป่ามากขึ้นแต่ไม่ได้ผลมากนัก⁷³

ในสมัยของรัฐบาล อะควิโน (Aquino) ได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาป่าไม้ด้วยการให้
กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้จัดการ
และควบคุมงานป่าไม้ทั้งหมด รวมทั้งทุ่งหญ้า ป่าสงวน ป่าต้นน้ำลำธารให้อยู่ในสภาพที่จะอำนวย
ผลยั่งยืน (Sustainable Yield Basis) และเกิดประโยชน์อเนกประสงค์ และที่สำคัญได้แก่ โครงการ
การวนศาสตร์ชุมชน หรือเรียกว่าป่าไม้สังคม (Social Forestry)

ในการดำเนินการกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นนั้น กรมพัฒนาป่าไม้จะเป็นผู้บริหาร
งานหรือเป็นผู้ปลูกป่าเพิ่มเติมด้วยตนเอง หรือให้สัมปทานเอกชนเช่าที่ดินเพื่อปลูกป่า เพื่อนำมาใช้
ประโยชน์ กรมพัฒนาป่าไม้จะเป็นผู้วินิจฉัยพื้นที่ป่าไม้ที่เป็นของรัฐ ส่วนใดควรจะให้คงสภาพเป็น
ป่าไว้ ส่วนใดควรจะทำนากออกจากป่าเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น โดยปกติแล้วการพิจารณา
เกี่ยวกับเรื่องนี้จะกระทำร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ เช่น กรมที่ดินและกรมพัฒนาที่ดิน โดยยึด
ถือเอาความลาดชันของพื้นที่เป็นหลัก กล่าวคือ พื้นที่ที่มีความลาดชันมากให้สงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้
ซึ่งจะออกประกาศของทางราชการให้เป็นป่าถาวรหรือป่าสงวน ส่วนพื้นที่ที่จำแนกออกจากพื้นที่
ป่าไม้เพื่อเป็นพื้นที่เกษตรจะอนุญาตให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนได้ โดยมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของ
กรมที่ดินหรือกรมประชาสัมพันธ์ไปดำเนินการจัดสรรหรือจัดเป็นนิคมต่อไป

สำหรับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศฟิลิปปินส์นั้น ได้มี
ความเห็นแตกต่างกันมากกว่า ทรัพยากรป่าไม้ควรยกให้แก่ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
หรือไม่ โดยแบ่งเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายที่สนับสนุนการโอนอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรป่า
ไม้ตามระเบียบแบบแผน (โดยอาศัยกรมการพัฒนาป่าไม้) จะไม่มีผลดี ในประเทศฟิลิปปินส์อัตรา

⁷² อำนวย คอวณิช. "การส่งเสริมการป่าไม้ของต่างประเทศ." ในความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการส่งเสริมการป่าไม้ หน่วยที่ 8-15. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2534, หน้า 566.

⁷³ มัลลิกา มนต์เสถียร. "การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 32.

การลดลงของพื้นที่ป่าไม้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้นถือว่าเป็นหลักฐานแสดงว่าระบบปัจจุบันใช้ไม่ได้ผลเลย จึงหวังกันว่า การโอนอำนาจเป็นสิ่งพึงปรารถนาในท้องถิ่นที่ยึดหลักความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม เป็นเกณฑ์ตัดสินใจ

และฝ่ายที่ไม่สนับสนุนและต่อต้านการโอนอำนาจนั้นจะมีฐานะอยู่ที่ความเชื่อถือของนักการป่าไม้ที่ว่า ท้องถิ่นนั้นย่อมจะไม่มีความสามารถที่จะบริหารการจัดการป่าไม้ได้ ความเป็นกังวลนี้อาจถูกต้องในกรณีเฉพาะ จึงชี้ให้เห็นความจำเป็นต้องมีการควบคุม ไม่มีความเชื่อมั่นว่าท้องถิ่นจะสามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้และอีกอย่างหนึ่งท้องถิ่นบางแห่งไม่มีความยินดีหรือความสนใจที่จะบริหารการจัดการทรัพยากรป่าไม้⁷⁴

ในปี ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) ฝ่ายนิติบัญญัติแห่งประเทศฟิลิปปินส์ได้ตัดสินใจอันเป็นหลักปักเขตแดนในการปกครองท้องถิ่น โดยมีมติอนุมัติตรากฎหมายแห่งสาธารณรัฐฉบับที่ 716 0. (RA7160) (Republic Act 7160) หรือประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น 1991 (Local Government Code of 1991) กฎหมายฉบับนี้ได้กระจายอำนาจการเก็บภาษี การจัดงบประมาณ การวางแผนและการบริหารจัดการที่เคยทำโดยเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของรัฐบาลกลางมาหลายทศวรรษแล้วนั้นไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Government Organization) หรือเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด เมือง เทศบาล กฎหมายฉบับนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบโดยตรงและถูกไต่เบียดบัญญัติได้ในเรื่องการบริหารพื้นฐานแก่ประชาชนในด้านสุขภาพ งานโครงสร้างภายในและการบริการสาธารณะ การขยายทางการเกษตร การท่องเที่ยว โครงการลงทุนและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ กฎหมาย RA 7160 ยังได้ตั้งกลไกสำหรับการกำกับดูแลการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยจัดสรรแบ่งจำนวนที่นั่งในสภาให้แก่สมาชิกฝ่ายประชาชนในศูนย์หลักแห่งการตัดสินใจ อาศัยกฎหมายฉบับนี้ผู้วางนโยบายในประเทศฟิลิปปินส์ได้ให้หลักประกันแก่การเสริมอำนาจท้องถิ่นและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987

อย่างไรก็ตาม เป็นเพียงขั้นตอนแรกเท่านั้น เมื่ออำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจในด้านการเงินการคลังให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้นนั้น การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ

⁷⁴ R.J. Fisher, Patrick. B. Durst Thoma. And Michael Victor. "Overview of Themes and Issues in Develution and Decentralization of Forest Management in Asia and the Pacific. RECOFT. Report No. 18, RECOFT Bangkok Thailand RAP Publication : 2000/1, P. 204.

และหน้าที่ตั้งกฎเกณฑ์ยังคงอยู่กับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางเกือบทุกกรณี เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติงานเป็นผู้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และเป็นไปตามแผนและโครงการของส่วนกลาง⁷⁵

ในกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Department of Environment and Natural Resources) ได้กระจายความรับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากร ทรัพยากรธรรมชาติ จะถูกขีดวงจำกัดให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประชาชน เช่น ป่าต้นบับน้ำของชุมชน และจัดตั้งเขตพื้นที่สีเขียวและสวนต้นไม้สาธารณะ ยังครอบคลุมไปถึงการพิจารณาให้อนุมัติให้ทำเหมืองแร่ขนาดเล็ก ตัวอย่างเช่น การทำบ่อกรวดทราย เป็นต้น

โครงการป่าไม้อาศัยประชาชนและโครงการการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อิงชุมชน (CBFM) ที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติบุกเบิกในต้นทศวรรษ 1970 ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยออกเอกสารสัญญาพิทักษ์ตำแหน่งและข้อตกลงการปลูกป่าทดแทน ครอบครัวแต่ละรายบนดอยและชุมชนขนาดเล็กได้รับความรับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ กระนั้นก็ดี โครงการเหล่านี้ประสบความสำเร็จเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่มีทรัพยากรเม็ดเงินมหาศาล (ส่วนมากแล้วเป็นเงินบริจาคจากต่างประเทศ) ทุ่มเทให้โครงการเหล่านี้ ในขณะที่เดียวกันก็มีแผนที่จะย้ายครอบครัวและชุมชนเหล่านั้นออกจากป่า การจัดการทรัพยากรป่าไม้และคำสัญญาให้เงินหรืองบประมาณจึงเป็นการกระตุ้นเบื้องต้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้⁷⁶

3.4.5 การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่แบบการกระจายอำนาจแก่จังหวัดของสองจังหวัดในประเทศฟิลิปปินส์⁷⁷

การกระจายอำนาจในประเทศฟิลิปปินส์เป็นกระบวนการกระจายอำนาจมีหลักยึดเหนี่ยวอยู่ที่หลักการกระจายอำนาจ ในภาวะแวดล้อมของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งหมายถึง "อำนาจที่รัฐบาลท้องถิ่นมีสิทธิปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบได้ตามกฎหมาย (RA 7160, 1991) ซึ่งได้แก่ จังหวัด Capiz กับ Negros Occidental ใน Visayas ตะวันตก โดยใช้แนวทางและหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

⁷⁵ Ibid, p. 205.

⁷⁶ Ibid, p. 206.

⁷⁷ Raoul T. Geollegue. "A Tale of two Provinces : An Assessment of the Implementation of Decentralized Forestry Funcions by two Provinces in the Philippines. RECOFT. Report No. 18. RECOFT Bangkok Thailand. RAP, Publication : 2000/1. P. 210-221.

1. การพัฒนาองค์กรเป็นตัวชี้ความพร้อม
2. ขอบเขตและระดับของหน้าที่ที่โอนมาเพื่อซึ่งดูความสามารถ
3. เครื่องต่อรองและการสร้างพันธมิตร เพื่อประเมินความช่วยเหลือจากประชาชน
4. กลยุทธ์และความคิดริเริ่มเพื่อลดขนาดของความเป็นประโยชน์และภารกิจที่

ผูกพัน

การเตรียมตัวของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับการกระจายอำนาจ⁷⁸ คำสั่งของฝ่ายบริหารให้ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นเป็นผลนั้นต้องการให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติร่างคำแนะนำขึ้นมาชุดหนึ่งสำหรับกระจายหน้าที่ของตนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) (คำสั่งของกรมเลขที่ 30 ค.ศ. 1992) คำสั่งของฝ่ายบริหารนี้คือ

1. กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะยังคงเป็นตัวแทนโดยส่งคนของรัฐบาลรับผิดชอบต่อการพิทักษ์รักษา การบริหารจัดการ การป้องกัน การพัฒนา และการใช้ อย่างถูกต้องซึ่งสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ และการส่งเสริมการพัฒนาแบบยั่งยืน
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความร่วมมือจากรัฐบาลแห่งชาติ จะดำเนินงานภายใต้ความรับผิดชอบในการจัดการ และการพัฒนาแบบยั่งยืนซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในขอบเขตอำนาจของตน
3. ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้น ซึ่งต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐรวมทั้งอยู่ภายใต้การตรวจตรา ควบคุมและการตรวจสอบของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงแผนงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในเขตนั้นที่รับผิดชอบแต่ละพื้นที่ ล้วนอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

⁷⁸ Ibid, p. 211.

1. หน้าที่/โปรแกรม/โครงการในการบริหารจัดการป่าไม้
 - 1) ทำโครงการป่าไม้อิงชุมชนให้แล้วเสร็จบริบูรณ์
 - 2) บริหารจัดการและควบคุมป่าไม้ของส่วนรวม (พื้นที่ไม่เกิน 5,000 เฮกตาร์) โดยเว้นแต่ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องนั้นจะพยายามเปลี่ยนงานเหล่านี้ไปเป็นโครงการป่าไม้ชุมชน
 - 3) การบริหารจัดการ การป้องกัน การโยกย้ายถิ่นอาศัยและการทำนุบำรุงแหล่งต้นน้ำลำธารขนาดเล็กที่เป็นที่มาของน้ำประปาตั้งที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติระบุไว้
 - 4) บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าในพื้นที่โครงการป่าไม้อิงชุมชน แหล่งต้นน้ำลำธารขนาดเล็กและป่าไม้ส่วนรวม
2. พื้นที่ต้องป้องกันและชีวิตในป่า
 - 1) การจัดการ การป้องกันและการบำรุงรักษาสวนสาธารณะ ต้นไม้พื้นที่สีเขียวและการดึงดูดนักท่องเที่ยวในพื้นที่ที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ระบุและจำแนกไว้แล้ว ยกเว้นพื้นที่ที่อยู่ในระบบ รวมพื้นที่ที่ป้องกันไว้เป็นที่เดียวกันดังที่กฎหมายระบุไว้ และการเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการของพวกเขา และการใช้อาคารสถานที่
 - 2) ทำโครงการช่วยชีวิตในจุดล่อแหลมต่อการอนุรักษ์ที่สำคัญ ๆ ให้เสร็จบริบูรณ์ และปลุกจิตสำนึกของชุมชนให้เป็นห่วงกังวลต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (Care) ในพื้นที่ที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ระบุและจำแนกไว้แล้วนั้น
3. หน้าที่อื่น ๆ ในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ถูกกระจายไปเช่นกัน อย่างเช่น การทำให้กฎหมายควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อมให้มีผลบังคับใช้ที่เกี่ยวกับสุขอนามัย การกำจัดขยะมูลฝอยและการลดสิ่งรบกวน ท้ายที่สุด การทำให้กฎหมายเหมืองแร่ขนาดเล็กมีผลบังคับใช้ และการสำรวจรังวัดที่ดินก็รวมอยู่ด้วย
4. การตรวจตรากลไกของกระบวนการวิธีกระจายอำนาจ

ตามคู่มือปฏิบัติหน้าที่บริหารงานทั่วไปของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติกำหนดกรรมวิธีทั่วไปไว้ดังนี้

 - 1) การเปลี่ยนหน้าที่ราบรื่น ได้รับการสนับสนุนจากบันทึกความจำ ข้อตกลง (MOA) ลงนามโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (DENR) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) ข้อตกลง MOA กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย

2) การประจําหน้าที่ที่ได้กระจายมานั้นย่อมมีการกระจายมาพร้อมด้วยซึ่งบุคลากร เงินที่ตั้งไว้ เครื่องมืออุปกรณ์และทรัพยากรอื่น ๆ

3) เพื่อที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) คู่แข่งกับหน้าที่ใหม่ของตน กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะต้องจัดประชุมชี้แจงให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) ได้ทราบพอสังเขป

4) ภายใต้กฎหมาย RA 7160 มีระบบการควบคุมดูแลขึ้นมาเพื่อที่จะเร่งกระบวนการวิธีการกระจายอำนาจและสนับสนุนกรรมการตรวจตราในการตรวจสอบการกระจายหน้าที่ และการจัดการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) มีสาระความรู้อันมีค่าสำหรับส่งเสริมอำนาจปกครองตนเองในท้องถิ่น

3.4.5.1 ประสบการณ์การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของจังหวัด Negros Occidental⁷⁹

จังหวัด Negros Occidental เป็นจังหวัดผลิตน้ำตาลทรายอันดับหนึ่งของประเทศฟิลิปปินส์ เศรษฐกิจส่วนใหญ่ของจังหวัดต้องขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมน้ำตาลอย่างเดียว เนื้อที่ของป่าอันกว้างใหญ่ในอดีตได้สูญหายไป เพราะถูกโค่นไปเป็นไร่อ้อยกันอย่างไม่ปราณี จังหวัดนี้มี 10 เมืองใหญ่ และเทศบาลอีก 22 แห่ง ซึ่งบริหารโดยสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4 แห่ง ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดตามหลักยุทธศาสตร์ มีเขตชุมชนหนาแน่น 6 แห่ง รวมทั้งเมือง Bacolod ด้วย

1. ตำแหน่งผู้นำในระดับท้องถิ่น

Rafael L. Coscueil ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพยานยืนยันให้เห็นวิธีการ หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้นมี 2 วาระ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนักสิ่งแวดล้อม เคยอยู่ในแถบภูเขาที่มีในประกาศนียบัตรรับรอง และเป็นคนมีใจจริงต่อคนจน ทันที่ได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เขาก็สร้างสำนักงานบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจังหวัด (Provincial Environment Management Office) ที่มีคณะทำงานที่ดีและเข้มแข็ง กับประกาศสงครามชิงสิ่งแวดล้อมในจังหวัดขึ้น ได้ประกาศ คือ "เอาป่าคืนมา (Balik Hahas) โครงการของเขายึด 4 ความคิดเป็นหลัก คือ 1. การศึกษา สาระความรู้ และการสนับสนุน 2. การป้องกันและการทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ 3. การปลูกป่าและการบำรุงให้สมบูรณ์ขึ้นใหม่ 4. การทำมาหากินทางอื่น

⁷⁹ Ibid, p. 214-216.

2. การจัดตั้งองค์กร

ผู้ว่าราชการได้ขยายและเสริมพลังให้แก่สำนักงานสิ่งแวดล้อมจังหวัด (PEMO) เดิมโตขึ้นมีคณະนางานถึง 58 คน จาก 19 คน ในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) 3 ฝ่ายใหญ่ ๆ จัดการเรื่องงานปฏิบัติการในสำนักงานคือ ฝ่ายวิจัยระบบนิเวศน์ และงานพัฒนา (Ecosystems Reserch and Developemtn Services) ฝ่ายเหมืองแร่และงานธรณีวิทยา (Mines and Geo-Sciences Services) และฝ่ายวิจัยภาคสนามและงานโครงการพิเศษ (Field Research and Special Projects)

3. การสนับสนุนด้านงบประมาณและการส่งกำลังบำรุง

การกระจายอำนาจหน้าที่ได้ทำให้ได้ส่วนแบ่งงบประมาณจังหวัดประจำปีมากขึ้น นอกจากเงินเดือนและผลประโยชน์อื่น ๆ แล้ว ลูกจ้างยังได้เงินอุดหนุนการท่องเที่ยวประจำเดือนอีกด้วย ผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการยังได้รับความช่วยเหลืออันจำเป็นอีกด้วย ตัวอย่างเช่น วัตถุประสงค์บ่อน้ำใช้ในการเพาะปลูกเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

4. สิ่งอำนวยความสะดวกและเครื่องมือ

สำนักงานสิ่งแวดล้อมจังหวัด (PEMO) มีสำนักงานของตนเอง พร้อมด้วยคอมพิวเตอร์กับยานพาหนะ 10 คันสำหรับให้บริการของตุนใช้ รถถังใหญ่ 4 คันสำหรับขนเมล็ดพันธุ์พืชและวัตถุประสงค์ทำการเพาะปลูกเลี้ยงสัตว์ ไปให้ชาวไร่ชาวนาบนดอย และบริการให้กันและกัน ซึ่งเป็นกรประกาศก่อนการกระจายหน้าที่อำนาจเมื่อตอนที่สำนักงานกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมียานพาหนะเพียงคันเดียวสำหรับงานอย่างเดียวกัน

5. ขอบข่ายของอำนาจที่ได้รับมา

นอกจากโปรแกรมและโครงการที่ประมวลกฎหมายกำหนดไว้แล้ว รัฐบาลจังหวัดยังได้บำรุงรักษาพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่สำคัญ ๆ อีก 5 แห่ง พื้นที่ป่าในจังหวัดได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 4.7 เป็นร้อยละ 7 จังหวัดยังได้พื้นที่ในการจัดแหล่งทำมาหากินอื่น ๆ อีก สำหรับคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดินหลังฝั่งทะเล และได้เปลี่ยนชาวดอยและชุมชนชายฝั่งทะเลมาเป็น "ทหารป้องกันสิ่งแวดล้อม"

6. แผนการปลูกป่าเพื่อสังคมที่สมบูรณ์แบบ (IFS)

แผนการปลูกป่าเพื่อสังคมที่สมบูรณ์แบบ (The Integrated Social Forestry) มุ่งที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของผู้อาศัยอยู่บนดอยด้วยการฟื้นฟูคุณภาพนิเวศน์โดยอาศัยการปลูกป่าขึ้นใหม่ แผนการทำมาหากินอย่างอื่น และการถ่ายทอดเทคโนโลยี การศึกษา และการป้องกันสิ่งแวดล้อม

แผนการป่าไม้อิงชุมชนได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการป่าไม้สังคมอย่างแท้จริงด้วยการตัดแปลงกลยุทธ์ส่งเสริมการอนุรักษ์น้ำและดินมาใช้ และยังได้วางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นนักปฏิบัติงานภาคสนามและผู้รับประโยชน์จากโครงการ โดยอาศัยการฝึกอบรมเทคนิคและการไปเยี่ยมชมฟาร์มต่าง ๆ และให้วัสดุติบการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์กับผลประโยชน์อื่น ๆ เพื่อปรับปรุงและคำนวณการผลิตของระบบป่าไม้ ในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มีองค์กรป่าไม้สังคม (IFS) อยู่ 32 แห่งที่จดทะเบียนกับองค์การของรัฐบาล ราว ๆ ปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 65 แห่ง ซึ่ง 62 แห่งนั้นได้รับการรับรอง

7. โครงการปลูกป่าใหม่

โดยที่มีเมืองใหญ่ 5 แห่งและเขตเทศบาล 14 แห่ง การปลูกป่าใหม่บนดอยของจังหวัด Negros จึงไปได้ดีในปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) ด้วยการอุดหนุนอาหารเป็นค่าทำงาน พื้นที่ 16,148 เฮกตาร์ปลูกป่าขึ้นใหม่เต็มในปี ค.ศ. 1994 นั่นเอง การปลูกป่าใหม่ตามชายทะเลได้เริ่มใน 3 เมืองใหญ่กับอีก 12 เขตเทศบาลในปี ค.ศ. 1994 ในราวปลายปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ทั่วทั้งจังหวัดนับพันไร่ไม่ไกลจากที่รอดอยู่ได้ถึง 6 ล้านต้น

8. การสร้างสัมพันธมิตร/กลยุทธ์/การริเริ่ม

“เอาป่าคืนมา” (Balik Hahas) คือความหวังที่จะสร้างความเหนียวแน่นแผ่กว้างและสะท้อนการเรียกร้องให้มีการกระตุ้นระบบนิเวศน์ ในการทำสงครามสิ่งแวดล้อมนั้นจังหวัดได้รวบรวมรายชื่อการสนับสนุนของโรงเรียน อาสาสมัคร NGO (Non-Government Organizations) องค์การประชาชน กลุ่มศาสนาและอื่น ๆ เอาไว้เป็นจำนวนมาก การสร้างพันธมิตรเป็นกลวิธีหลักสำคัญสำหรับก่อให้เกิดแรงสนับสนุนจากประชาชนในการทำกิจกรรมของตน

ต้นไม้อ่อนอ่อน ชีวิตของฉัน (Kahoy Ko, Kobuhi Ko) เป็นแผนปลูกจิตสำนึกของเด็กที่ผู้ว่าราชการการคิดขึ้น และทำได้ผลดีโดยอาศัยข้อตกลง MOA ระหว่างกรมการศึกษา (DECS) กับกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในปี ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) ได้เชิญชวนให้นักเรียนทั่วทั้งจังหวัดให้เข้าร่วมในการสร้างโรงเรียนเพาะชำและปลูกต้นไม้ในโรงเรียน

ก่อนการสร้างสำนักงานสิ่งแวดล้อมจังหวัด (PEMO) นั้น แผนการให้อาหารแลกเงินได้ช่วยบุคลากรของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในแผนงานป่าไม้สังคม ระหว่างปี ค.ศ. 1991 ถึงปี ค.ศ. 1995 ได้ให้อาหารแก่ผู้ได้รับประโยชน์จำนวน 16,577 คน ยังให้เงินกองทุนสำหรับซื้อหามาเมล็ดพันธุ์ไม้และวัสดุติบเพาะปลูกอื่น ๆ สนับสนุนโครงการเพาะปลูกขึ้นใหม่

ในปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) ผู้ว่าราชการได้สร้างกองกำลัง “Task Force Hahas” ขึ้นมาเสริมกำลังการป้องกันและทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับมากขึ้น กองกำลังนี้เป็นองค์กรมสมจาก

หลายหน่วยงาน มีสมาชิกจากสำนักงานจังหวัด กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การ ตำรวจแห่งชาติ (กองกำกับการจังหวัด กองกำกับการสืบสวนอาชญากรรม และกองกำลังเคลื่อนที่ ทั่วแคว้น) และที่สำคัญกว่าคือ อาสาสมัครจากฝ่ายเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากชุมชนบนดอย

เมื่อ 2 ปีครั้งที่ผ่านไป กองกำลัง Task Force Hahas ได้สกัดกั้นการตัดไม้ทำลายป่า กับการทำไร่เลื่อนลอย (Kaingin) ซึ่งเป็นสาเหตุชั้นนำของการทำลายป่าในจังหวัด จำนวนผลิต ภัณฑ์ป่าไม้ที่กองกำลังนี้จับกุมได้ในครึ่งปีแรกของปี ค.ศ. 1996 สูงที่สุดในประเทศ สำหรับผล สำเร็จเหล่านี้ กองกำลัง Task Force Hahas ได้รับรางวัล "Galing Pook" จากประธานาธิบดี 1997 ที่ได้เป็นโครงการสิ่งแวดล้อมยอดเยี่ยมในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) ใน ประเทศ

9. การสร้างองค์กรพิเศษอื่น ๆ

สภาการบริหารจัดการสงวนป่าไม้จังหวัด Negros ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) โดยระเบียบการบริหาร 96-14 เพื่อวางแผน ริเริ่มและประสานงานพัฒนา สำหรับป้องกันและกู้ฐานะของสภาบริหารจัดการสงวนป่าไม้จังหวัด Negros (Nort Negros Forest Reserve) ประกอบด้วยผู้บริหารชั้นหัวหน้าจากเทศบาลต่าง ๆ ผู้แทนขององค์กรของรัฐ บาลแห่งชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) องค์กรศาสนา และสังคมพลเรือน

สภาบริหารจัดการชายฝั่งทะเล Negros ภาคใต้ ตั้งขึ้นตามระเบียบการบริหาร 96-20 ให้เป็นองค์กองหลวงสำหรับสงวนและกู่สภาพระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องพื้นที่หินปะการัง แนวหญ้า สาหร่ายและป่าโกงกาง ตลอดจนแนวชายหาด ป่าชายเลน และปากน้ำต่อน้ำจืดน้ำเค็มปะทะกัน ที่มีอยู่ภายในแถบชายฝั่ง และพื้นที่หนองบึงในจังหวัด Negros ภาคใต้ด้วย

กลุ่มระวางระไวทะเล (Bantay Dagat) คณะเฝ้ายามดูป่าโกงกาง (Bantay Katunggan) คณะดูแลพื้นที่เขียว Kanlaon (Kanlaon Green Brigades) และกลุ่มอิงชุมชนอื่น ๆ ได้ถูกตั้งขึ้นมาป้องกันทรัพยากรธรรมชาติของจังหวัด Negros กลุ่มคณะบุคคลทั้งปวงเหล่านี้ ประสานงานใกล้ชิดกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง ลาดตระเวนคอยระวางระไว และทำกิจกรรมรวบรวม ความคิดมุ่งสู่เป้าหมายของแผนการ

3.4.5.2 ประสบการณ์การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของจังหวัด Capiz⁸⁰

จังหวัด Capiz มีสมบัติเป็นทรัพยากรธรรมชาติกว้างใหญ่ไพศาล ซึ่ง รายได้ของจังหวัดส่วนใหญ่เกิดจากทรัพยากรเหล่านี้ จังหวัดมีแหล่งการประมงอุดมสมบูรณ์มาก

⁸⁰ Ibid, p. 216-217.

เกือบถึงร้อยละ 25 ของพื้นที่ทำการประมงทั้งหมด มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย "ฉางข้าว" และกฎหมายพื้นที่ปลูกอ้อย "Sugarlandia of Panay" กับจังหวัด Hoilo มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ เป็นอู่ข้าวอู่น้ำของประเทศ

จังหวัดนี้มีสำนักงานสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเพียงหนึ่งแห่ง ทำหน้าที่สำรวจและรับผิดชอบทุกอย่างที่กฎหมายบัญญัติมา จังหวัดแบ่งออกเป็นเขตชุมชนหนาแน่น 2 เขตด้วยกัน ประกอบด้วยเขตเทศบาล 16 แห่ง

1. ผู้นำของจังหวัด

Dr. Esteban Contreras นายแพทย์ประกาศนียบัตรเป็นผู้นำจังหวัดตอนประกาศการกระจายอำนาจหน้าที่กันใหม่ ๆ พื้นฐานทางวิชาชีพของเขาจึงมีอิทธิพลต่อกำลังผลักดันแผนและความสำคัญก่อนหลังของเขาเป็นอันมาก เพราะฉะนั้นโครงการของเขาจึงมุ่งแต่เรื่องสุขภาพอนามัยและโครงสร้างภายใน

2. การตั้งองค์กร

ในจังหวัด Capiz บุคลากรที่ได้รับกระจายอำนาจหน้าที่ลูกจ้าง 5 คนเท่านั้น ของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติถูกวางไว้ในสังกัดสำนักงาน การวางแผนและการพัฒนาจังหวัด (Provincial Planning and Development Office) ฝ่ายพัฒนาเศรษฐกิจ พนักงาน 5 คนนี้ต้องประสานงานในการควบคุมดูแลการประเมินผล และการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคในโครงการ 55 องค์กรป่าไม้สังคมทั่วจังหวัด

3. การให้การช่วยเหลือทางงบประมาณและการส่งกำลังบำรุง

องค์กรการบริหารจังหวัดให้แต่เบี้ยเลี้ยงกับผลประโยชน์อื่น ๆ แก่บุคลากรที่ได้รับกระจายอำนาจหน้าที่ขององค์กรป่าไม้สังคม ผิดกับจังหวัด Negros Occidental ซึ่งมีเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นตามการโอนอำนาจหน้าที่จังหวัด Capiz ได้งบประมาณเพิ่มพอหลักฐานประมาณเท่านั้น

4. ขอบเขตของหน้าที่ที่โอนไปให้จังหวัดรับผิดชอบ

บุคลากรที่ได้รับกระจายอำนาจหน้าที่ถูกระบุให้ทำหน้าที่และกิจกรรมหลักของแผนป่าไม้สังคม (ISF) เท่านั้น เช่น ควบคุมดูแลและประเมินผล ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและให้ใบอนุญาตตัดไม้ ไม่มีบันทึกยืนยันว่าจังหวัดได้จัดหาวัสดุอุปกรณ์ทำการเพาะปลูกเลี้ยงสัตว์ สนับสนุนครอบครัวใด ๆ เลย อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกกฎระเบียบบางอย่างเรื่องการท่าเหมืองแร่ เช่น การอนุญาตหรือออกใบอนุญาต จังหวัดยังออกอยู่ ไม่ใช่สำนักงานการวางแผนและการพัฒนาจังหวัด (Planning and Policy Development Office) เป็นผู้ออก

5. ผู้ว่าราชการคนใหม่ : กำลังในการวิงพักที่สองของ Capiz

เมื่อสำนักงานบริหารส่วนจังหวัดมีผู้ว่าราชการคนใหม่เป็นช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลง และมีความหวังว่าโครงการป่าไม้สังคม (ISF) จะได้รับการเอาใจใส่มากขึ้น ผู้ว่าราชการคนใหม่ได้ทำการยึดเอาสิ่งแวดล้อมเป็นจุดขายในการรณรงค์ของตน เขามีแผนสร้างสำนักงานสิ่งแวดล้อมแยกอยู่ต่างหากดังที่ได้ประกาศไว้ในแผนแม่บทของสิ่งแวดล้อมของเขา นอกจากนี้จะมีหน้าที่อื่น ๆ หลายด้านแล้ว สำนักงานใหม่นี้จะจัดการเรื่องการกักสภาพของพื้นที่ภูเขาเสื่อมโทรม ซึ่งถือว่าเป็นต้นเหตุของน้ำหลากท่วมที่ลุ่ม

หลังจากเกือบ 5 ปีเต็ม มีปัญหาถกเถียงกันหลายเรื่องทั้งจากฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการซึ่งอธิบายความมีประสิทธิภาพของการกระจายอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ดังนี้

1. สิทธิไปหรือได้ก่อนของหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU)

สิทธิไปหรือเอาก่อนของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีฐานอยู่บนภาระและความจำเป็นของสิ่งแวดล้อมเท่านั้น บางครั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจ ความชื่นชอบและการตีความหมายของหน้าที่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติต่างออกไป กฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบใหม่ถูกกำหนดเอาตามชอบใจด้วยอำนาจแห่งสิทธิไปก่อนของแผน ประสบการณ์และสไตล์การบริหารของฝ่ายการเมือง ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด Negros Occidental ได้ทำแผนสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติแล้วเสร็จ บริบูรณ์พร้อมกับผู้จัดการร่วมคนหนึ่ง เป็นผู้ดูองค์ประกอบต่าง ๆ ถึงรายละเอียด และเห็นว่าระบบทั้งปวงเป็นหน้าที่ ตรงกันข้าม ผู้ว่าราชการจังหวัด Capiz กลับไปเน้นความสำคัญของสุขภาพอนามัยกับปัญหาการประมง ผู้ว่าราชการจังหวัดคนแรกเน้นการเคลื่อนไหวของการปฏิบัตินโยบาย กฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผน ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดคนหลังกลับไปเยี่ยมชมพื้นที่ไกลที่สุดเป็นการส่วนตัว เพื่อส่งเสริมแผนการรักษาสุขภาพอนามัยหรือริเริ่มโครงการที่มีโครงสร้างยังด้อยอยู่

เมื่อต้องเลือกตั้งเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) ใหม่ทุก ๆ 3 ปี น่าจะเป็นความพยายามของเขาที่จะสะท้อนให้เห็นความทะเยอทะยานที่จะได้รับเลือกอีกสมัยหนึ่ง และหลีกเลี่ยงไม่พ้นในข้อที่ว่าการเมืองระบบพรรคจะมาทำลายความอดสาหัสของฝ่ายสิ่งแวดล้อม นักการเมืองรู้ดีว่าคะแนนนิยมจะได้มาด้วยการให้กฎหมายป่าไม้มีผลใช้บังคับเข้มงวดยอมเป็นไปไม่ได้ตามประวัติศาสตร์แล้วอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นที่พอกอาศัยของคนรวยที่สุดและคนจนที่สุด ทั้ง 2 พวกนี้แหละคือ ตัวละครในเกมส์การเลือกตั้ง

แต่กระนั้นก็ดี ท่านผู้ว่า Coscolluela ไม่ได้ผูกมัดตัวเองติดอยู่กับทบบัญญัติ แต่ได้ทำให้การกระจายสิทธิอำนาจเข้มแข็งขึ้นโดยอาศัยนโยบายเรื่องสิทธิ ตรงกันข้าม ท่านผู้ว่า

contreras กลับไม่เต็มใจทำเรื่องสิ่งแวดล้อม และมักจะจัดการให้เรียบร้อยด้วยความยินยอมที่น้อยที่สุด

ในการศึกษาขั้นแรกเรื่องสิทธิไปหรือเอาก่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าการเอาธุระเรื่องสิ่งแวดล้อมไม่ได้อยู่ในอันดับสูงสุดของบัญชีความเอาใจใส่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) ข้อสังเกตนี้เป็นลักษณะของประสบการณ์การกระจายอำนาจในจังหวัด Capiz

หากการจัดสรรงบประมาณสำหรับแผนต่าง ๆ ได้ใช้เป็นตัวชี้ในการประเมินผลแล้ว จังหวัด Negros Occidental ล้าหน้าจังหวัด Capiz ไปมากในกระบวนการกระจายอำนาจหน้าที่

หน้าที่ แผนและกิจกรรมบางอย่างของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้ถูกกระจายไปเท่าที่ควร ทั้งนี้ก็เพราะความสนใจมีน้อยและการเลือกที่รักมักที่ชังส่วนตัวบุคคลนี้คือกรณีในแผนและโครงการที่ได้รับเงินบริจาคมาจำนวนมาก ๆ ยิ่งกว่านั้นองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ไม่เต็มใจทำการปลูกป่าลวงหน้าและทำโครงการอิงชุมชน

ลูกจ้างหลายคนในระดับเทคนิครู้สึกว่าการกระจายอำนาจหน้าที่อำนาจเป็นการเล่นอำนาจ การใช้อำนาจในทางที่ผิดและเป็นการทำให้งานพัฒนาดีที่อยู่ในอันตราย คนอื่น ๆ ยังเชื่ออีกว่ากิจกรรมบางอย่าง เช่น แผนต้นน้ำลำธารรอบนอกขอบเขตการเมือง และอาจไม่เหมาะที่จะให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างเทศบาลนั้นรับไปทำ

การกระจายอำนาจภายในกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยมากแล้วได้พบกับการต้อนรับแบบเฉยเมย หรืออย่างเสียไม่ได้ มีข้อเสนอแนะจะเชื่อว่าโครงการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติควรคงอยู่กับอาณาจักรของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ความเห็นทั่วไปมีว่า การบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) ซึ่งทำติดต่อกันเรื่อยมาและถูกความเป็นปรปักษ์ภายในมากระทบเนื่องจากหน่วยงานทางเมืองนั้นไม่เหมาะกับโครงการระยะยาว

2. ความสามารถทางเทคนิค

มีพนักงานน้อยคนมากมีความสามารถจัดการพื้นที่พัฒนาพิเศษ ดังนั้นการสร้างความสามารถทั่วไปและการให้ความรู้ความชำนาญทางเทคนิคจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องทำกัน หน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างจึงต้องมีทักษะจำเพาะอย่างสูงอย่างไม่มีข้ออ้าง และการตรวจตราดูแลซับซ้อน ปัจจุบันนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) ขาดบุคลากร ประสบการณ์และวิธีการ และการพัฒนาทักษะในการงานจึงไม่มีขึ้นอย่างแท้จริง

ในจังหวัด Capiz องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) หลายแห่งมีแต่พนักงานที่ได้รับกระจายอำนาจที่มีประสบการณ์ในแผนป่าไม้สังคม (ISF) เท่านั้น ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมให้มาทำกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (ENR) อื่น ๆ เลย ในจังหวัด Nagros Occidental ทั้ง ๆ ที่มีงบประมาณจัดสรรมาให้อย่างเหลือเฟือ จังหวัดยังไม่ได้ทำการสำรวจโครงการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (ENR) และภารกิจทางสิ่งแวดล้อมภายในเขตปกครองของตนทั้งหมดเลย

ถ้ามีพนักงานสำรวจและวิศวกรประจำท้องถิ่นแล้ว พวกเขาจะไม่ทำบัญชีรายการป่าไม้ไว้เลย เพราะไม่คุ้นเคยกับพื้นที่ ไม่มีทางเข้าถึงและการทำงานในสภาพป่า ซ่อรังเกียจอื่น ๆ จากการถูกระบุว่ามีปลอกคอทางการเมืองหรือเป็นคนไม่มีคุณสมบัติดีพอที่จะมีคู่ปรปักษ์กับฝ่ายการเมืองที่ให้การสนับสนุน

3. ข้อบกพร่องของนโยบาย

1) สำนักงานสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อประมวลกฎหมายแถลงว่า เจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอาจได้รับแต่งตั้งประจำเมือง กรุง และจังหวัด บทบัญญัตินั้นจึงเลือกถือปฏิบัติได้ในสิ่งต้องถือปฏิบัติ บทบัญญัตินี้ได้กลายเป็น "สันเท้าของอาทิลิส" จุดอ่อนในการบังคับใช้แผนและนโยบายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นถือการบริหารจัดการและการป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาเรื่องเล็ก พวกเขาสามารถชุกบทบัญญัตินั้นไว้ข้างหลังของตนได้ ซึ่งเป็นข้ออ้างสะดวกๆ เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานและการสร้างสำนักงานเพิ่มขึ้นอีก

2) กลไกการตรวจสอบระหว่างเวลาปฏิบัติงาน

กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติยังคงเคลอะแหละและจริง ๆ มาแล้วในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับกระจายมา เพราะความรีบร้อนของตนจึงไม่ได้ให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) ในระหว่างปี "เป็นเด็กกำลังอย่านม" ของการกระจายอำนาจหน้าที่ เป็นคราวเคราะห์ร้ายที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (DENR) ไม่ได้กำหนดให้มีมาตรการหรือหน้าที่ตรวจตราความสลับซับซ้อนของการกระจายอำนาจหน้าที่ไว้เลย จุดอ่อนนี้ได้ทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGU) ยุ่งยากขึ้น ทั้ง ๆ ที่มีบทบัญญัติไว้แต่แรกแล้วว่าต้องมีการทบทวนการกระจายอำนาจในทุก ๆ 5 ปี กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติก็ไม่มีปฏิบัติการใดเป็นล่ำเป็นสันเลย สันนิษฐานว่าคำสั่งมีเล่ห์เหลี่ยมของผู้นำเป็นตัวปัญหาเสียเอง อาจสร้างความแค้นใจขึ้นใน

บรรดานักการเมืองก็เป็นได้ นอกนั้นกระบวนการวิธีกาบทบพทวนนั้นอาจเป็นการขัดต่อการเปลี่ยนแปลง ไม่ละลดภูมิประเทศทางการเมือง

3) ปัญหาเงินอุดหนุน

อุปสรรคใหญ่อย่างหนึ่งขวางมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับหน้าที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ คือ ความสามารถในการจ่ายเงินเดือนให้แก่บุคลากรที่ได้รับการกระจายอำนาจหน้าที่กับการแบกภาระค่าใช้จ่ายในงานภาคสนาม มิหนำซ้ำผู้บริหารประจำท้องถิ่นชอบให้ลูกจ้างอยู่ในสำนักงานและออกไปเยี่ยมงานสนามก็เฉพาะเวลาเกิดความจำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น การกระจายอำนาจหน้าที่ได้เปลี่ยนสิ่งที่ก่อกำขึ้นนี้ไปแล้ว เพราะลูกจ้างหลายคนตอนนี้ได้ถูกส่งไปทำงานภาคสนามอย่างสม่ำเสมอ นั่นคือต้องมีเงินจ่ายเป็นค่าเดินทาง ค่าวัสดุอุปกรณ์นั่นเอง

ลูกจ้างของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกส่งไปประจำจังหวัด Capiz เป็นหลักฐานยืนยันความจริงข้อนี้ จนบัดนี้พวกเขายังได้รับเงินเดือนมาตรฐานเดิม ๆ อยู่ โอกาสเป็นสิ่งที่พวกเขาต้องรอคอยต่อไปจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถมีเงินอุดหนุนเพียงพอ

เคราะห์ร้ายอีกอย่างหนึ่งของการกระจายหน้าที่อำนาจ คือ ความจริงปรากฏว่าสำนักงานสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับการกระจายหน้าที่ แผนและกิจกรรมมาแล้วนั้น ทุกแห่งได้รับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างพอเพียง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบจะไม่ได้ปันเงินอุดหนุนไปให้แผนสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับแบ่งจากรายได้ภายใน หรือเงินอุดหนุนการพัฒนาจากรัฐบาลกลางน้อยอยู่แล้วนั้น กล่าวโดยย่อว่า วัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และการให้ประชาชนมีอำนาจที่จะเป็นชุมชนไว้วางใจในตัวเองนั้นปรากฏว่าจะไม่มีทางบรรลุถึงได้

ระยะเวลาอันสั้นที่ให้สำหรับจัดให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่นั้นได้ก่อให้เกิดการสับสนขึ้นในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แม้รัฐบาลแห่งชาติจะมีความจริงใจที่จะทำให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้ประกาศนโยบายใหม่หลายฉบับแล้วก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเพียงพอ บางฝ่ายรู้สึกว่าการกระจายอำนาจหน้าที่คือ "ความผิดพลาดของฝ่ายการเมือง" เพราะว่าหน่วยงานของรัฐบาลอึดอาดงุ่มง่ามที่จะเรียนรู้วิธีการปกครองที่มีประสิทธิผล

เรื่องราวของสองจังหวัดนี้เป็นแบบอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศฟิลิปปินส์ ดังนั้นชะตากรรมที่จังหวัดอื่น ๆ ประสบมายังคงดิ้นรนพยายามทำงานและความรับผิดชอบของตนที่การ

กระจายอำนาจหน้าที่นำมาขึ้นต่อไป สิ่งต่อไปนี้สามารถถือว่าสามารถทำให้พวกเขาตัดแปลงให้
 เหมาะกับสภาพแวดล้อมของตนได้ กล่าวคือ⁸¹

(1) การสร้างอำนาจบังคับบัญชาของสำนักงานสิ่งแวดล้อม
 และทรัพยากรธรรมชาติในเมือง ในกรุงและในจังหวัด : การตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมและ
 ทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องการบังคับให้หน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นรับทำหน้าที่ที่รับการ
 กระจาย

(2) การวางนโยบายแห่งชาติที่กำหนดให้มีการแบ่งงบประมาณ
 ท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการของสำนักงานสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ : นโยบาย ใน
 ทำนองเดียวกันกับกัน IRA ต้องประกันว่าการแบ่งเงินเป็นเนื้อเป็นหนังถูกใช้ไปกับการทำให้สำนักงาน
 สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง

(3) การนำเอากลไกการตรวจตราไปใช้สำหรับการควบคุมดูแล
 การอุดหนุน การฝึกอบรมและการอำนวยความสะดวก : เรื่องนี้จะทำให้การประสานงานเป็น
 ไปได้ราบรื่นและง่ายขึ้น และเป็นประกันว่าหน้าที่จะถูกกระจายไปอย่างจริงจัง

(4) การกำหนดตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนและสอวัดได้สำหรับประเมิน
 ความถูกต้องและแรงกระทบของการกระจายอำนาจ : จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติเพื่อให้ข้อผูก
 มัดนี้เป็นจริง

(5) การคืนหน้าที่ทางเทคนิคขั้นสูง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ถิ่นขาดความสามารถทำเทคนิคขั้นสูงได้ ไม่เพียงแต่ในการบริหารจัดการป่าไม้เท่านั้น แต่ในด้าน
 อื่น ๆ ด้วย ไปให้สำนักงานกลาง : ความคิดที่จะคืนหน้าที่บางอย่างและโครงการให้แก่กระทรวงสิ่ง
 แวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืนหน้าที่บางอย่างและโครง
 การให้แก่กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในสภาพอันเป็นที่เสียหายนั้นย่อมให้
 ความเป็นธรรมแก่หลักการของการกระจายอำนาจหน้าที่

(6) การแก้ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น : การ
 วิเคราะห์นโยบายควรริเริ่มทำกันด้วยจุดประสงค์ทำให้ทันสมัย และการแก้ประมวลกฎหมายนี้
 ต้องอาศัยอำนาจของการรวมบทเรียนต่าง ๆ ที่รู้จากสำนักงานรัฐบาลแห่งชาติและแห่งท้องถิ่น

จากบทเรียนในประเทศฟิลิปปินส์กับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้
 แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัญหาและข้อบกพร่องในการกระจายอำนาจดังกล่าวประเทศไทย

⁸¹ Ibid, p. 221-222.

ควรนำเป็นข้อคิดและนำมาศึกษาเพื่อแก้ปัญหาในการกระจายอำนาจการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลใน
ประเทศไทย ควรต้องคำนึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ขอบเขตและระดับของเจ้าหน้าที่กระจายมาเพื่อซึ่งดูความสามารถ
ขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เครื่องตอรองและสร้างพันธมิตร เพื่อประเมินความช่วยเหลือจาก
ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล
4. ยุทธศาสตร์และความคิดริเริ่มขององค์การบริหารส่วนตำบลในการ
จัดการทรัพยากรป่าไม้

ที่สำคัญจากการได้ศึกษาได้พบข้อเท็จจริงต่างจากเอกสารต่าง ๆ ที่ส่วนป่าชุมชนได้ทำ
การวิจัยร่วมกับสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด จึงเหมาะสมที่จะเป็นหน่วยงานดำเนิน
การระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลอย่างน้อย 9 ประการ คือ⁸²

1. องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
2. องค์การบริหารส่วนตำบลมีกฎหมายรองรับให้ปฏิบัติภารกิจได้ ไม่
ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
3. องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้ที่จะอาจนำมากำหนดเป็นงบประมาณได้
4. ในอดีตองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรท้องถิ่นหลายระดับ ได้
แสดงให้เห็นว่ามีศักยภาพในการดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าไม้
5. การทำงานร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบลจะสนองนโยบายและ
แผนงานระดับชาติในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดี โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้

⁸²สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. "การร่วมวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและป่า
ชุมชน อ. ตำบลขุนทด จ. นครราชสีมา" กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา LDF - FORD 980 - 1710
Working Document 4 May 1999 หน้า 1 - 2.

6. องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและประชาชนมากที่สุด สามารถพิจารณาได้ว่ามีพื้นที่ได้ที่เหมาะสมแก่การจัดทำแผนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอะไรที่ต้องฟื้นฟู ให้คงสภาพในลักษณะที่ดี โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้

7. องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดทำแผนพัฒนาตำบลในด้านบำรุงดูแลรักษา เสริมสร้าง บำรุงฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ได้ชัดเจนกว่าหน่วยงานส่วนกลาง

8. องค์การบริหารส่วนตำบล สื่อได้โดยตรงกับชุมชน สามารถประชาสัมพันธ์เพื่อชักจูง สร้างความเข้าใจ และเสริมสร้างทัศนคติที่ดีแก่ชุมชนได้

9. องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่ยั่งยืน เพราะฉะนั้นโอกาสที่พัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้ยั่งยืนก็มีมาก

ดังนั้น การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่น ๆ และให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรหลักในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปในลักษณะที่ประชาชน และชุมชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ในขณะที่เดียวกัน ก็จะต้องมีมาตรการที่ชัดเจนและข้อจำกัดที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 4

องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจ

การจัดการทรัพยากรป่าไม้

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในอดีตที่ผ่านมา รัฐ กรมป่าไม้ผู้มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ แต่ทรัพยากรป่าไม้ก็ยังคงถูกทำลายและมีปริมาณลดลงอย่างมาก สาเหตุก็คือการรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้อยู่ที่ส่วนกลาง คือ รัฐ กรมป่าไม้ผู้มีอำนาจจัดการผู้เดียว แต่กำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องไม้เครื่องมือและงบประมาณไม่เพียงพอ และขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ไม่สัมฤทธิ์ผล

จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยถูกบุกรุกทำลายลง โดยการแสวงหาประโยชน์ในรูปของสัมปทานป่าไม้ ส่งผลต่อการขาดแคลน เกิดความแห้งแล้งทั่วไปหรือในบางครั้ง-เกิดอุทกภัยสร้างความเสียหายอันใหญ่หลวง ประชาชนในท้องถิ่นจึงมีความรู้สึกและได้รับผลกระทบต่อความเสียหายของพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นแหล่งอาหาร แหล่งสมุนไพร แหล่งไม้ใช้สอย เพื่อเป็นที่พักอาศัย เช่น บ้านเรือน ตลอดจนเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่ใช้หล่อเลี้ยงประชาชนในท้องถิ่นมาตลอดชีวิต เหล่านี้ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นชนบทพยายามที่จะรักษาทรัพยากรป่าไม้ให้คงอยู่และยั่งยืนนำมาสู่รูปแบบการอนุรักษ์ป่าโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการรักษาและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้ทรัพยากรป่าไม้อำนวยประโยชน์ต่อความต้องการของประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ประสบปัญหาและข้อจำกัดทางด้านกฎหมายหลายประการ เป็นต้นว่า ไม่มีกฎหมายมารองรับสถานะที่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรประชาชน การดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย และสิทธิประโยชน์ในการที่จะได้รับจากการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่องค์กรประชาชนเหล่านั้นดำเนินการอยู่ ฉะนั้น การที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างแท้จริงได้นั้น โดยการผ่านกลไกทางองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีกฎหมายมารองรับอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการเลือกผู้แทนเข้าไปเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ และที่สำคัญองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด และใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด น่าจะดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ

เป็นการแบ่งเบาภาระอันหนักอึ้งของกรมป่าไม้ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกันรับผิดชอบ ในทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตนเอง และนอกเขตพื้นที่ในกรณีเกิดผลกระทบต่อประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและให้ความสำคัญสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยผ่านกลไกทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้¹

1. การจัดการ การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ดังนั้น การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของรัฐ ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านกลไกทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรมากที่สุด จึงมีบทบาทสำคัญในการจัดการและบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้เพื่อให้เกิดความยั่งยืน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540² เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างคืบเนื่อง

ให้มี “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย³

1. นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง

¹ มาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

² มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

³ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

3. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยา หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

4. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁴

1. จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

2. กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

3. ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

4. กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตามข้อ 2 - 4

⁴ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

6. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

7. เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับระเบียบและคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

9. เรงัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

11. พิจารณาลักษณะการการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

12. เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

13. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

14. เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

15. ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

16. ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ประกาศของคณะกรรมการตามข้อ 15 เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้คือ

4.1 การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

รัฐได้จัดทำแผนปฏิบัติการกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

4.1.1 ขอบเขตพื้นที่ป่าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

พื้นที่ป่าได้รับการกระจายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่⁵

1. เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้น พื้นที่อนุรักษ์ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการอยู่แล้ว โดยให้กระจายได้ทันทีโดยมีเงื่อนไขคือ พื้นที่ป่าดังกล่าวต้องติดอยู่กับชุมชนหรือชุมชนได้ดูแลป่าไม้นั้นอยู่แล้ว
2. ป่าชุมชน การป้องกันไฟป่า และควบคุมไฟป่าให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนดำเนินการและสนับสนุนด้านงบประมาณ
3. ป่าชุมชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดูแลป่าไม้และวางแผนใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

จะเห็นได้ว่า ขอบเขตพื้นที่ที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เท่านั้น โดยไม่ได้ให้อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร แต่อย่างไรก็ตาม ได้ยกเว้นให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาดูแลรักษาในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ได้นั้นต้องมีเงื่อนไขคือ พื้นที่ดังกล่าวต้องติดอยู่กับชุมชนหรือชุมชนได้ดำเนินการจัดการคุ้มครองดูแลทรัพยากรป่าไม้นั้นอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของพื้นที่ในการถ่ายโอนดังกล่าวยังมีปัญหาเกิดขึ้นก็คือ เกิดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพราะกฎหมายที่เกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้นั้นได้เปิดโอกาสให้ส่วนท้องถิ่น คือองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

4. แผนแม่บทการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

⁵ แผนแม่บทการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5.1) ด้านการบริหารจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

5. ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
6. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า

4.1.1.1 ลักษณะของพื้นที่ป่าขององค์การบริหารส่วนตำบล

การกระจายภารกิจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ให้ชัดเจนว่า เขตพื้นที่ใดสามารถจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งสามารถมีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้นอกเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่เกิดผลกระทบต่อประชาชนนอกพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้คือ

1. พื้นที่ป่าที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ในเขตของตนเอง

พื้นที่ป่าที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่อนุรักษ์ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการอยู่แล้ว ซึ่งพื้นที่ป่าดังกล่าวจะต้องติดอยู่กับชุมชนหรือชุมชนได้ดูแลป่านั้นอยู่แล้ว ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมา ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยถูกบุกรุกทำลาย โดยการแสวงหาประโยชน์ในรูปของสัมปทานป่าไม้ส่งผลกระทบต่อภาคเอกชน ความแห้งแล้งขึ้นทั่วไป หรือในบางครั้งเกิดอุทกภัยสร้างความเสียหายอันใหญ่หลวง ประชาชนในท้องถิ่นจึงมีความรู้สึกและได้รับผลกระทบต่อความเสียหายของพื้นที่ ซึ่งเป็นแหล่งอาหาร แหล่งสมุนไพร แหล่งไม้ใช้สอย เพื่อเป็นที่พักอาศัย ตลอดจนเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่ใช้หล่อเลี้ยงประชาชนในท้องถิ่นมาตลอดชีวิต เหล่านี้ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นพยายามที่จะรักษาทรัพยากรป่าไม้ให้คงอยู่และยั่งยืน นำมาสู่รูปแบบการอนุรักษ์ป่าไม้โดยประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการรักษาและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ เพื่ออำนวยความสะดวกต่อความต้องการของประชาชนที่เรียกว่า "ป่าชุมชน" แบ่งลักษณะของป่าชุมชนได้ 3 รูปแบบคือ⁶

⁶ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ. "ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางพัฒนา เล่ม 1 ฝ่าฝืนร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย" กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536, หน้า 169-170.

1) ป่าต้นน้ำ มักเป็นป่าธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีขนาดตั้งแต่ 300 ไร่ ถึง 70,000 ไร่ ชาวบ้านจะมีความหวงแหนป่าต้นน้ำเป็นพิเศษ ไม่อนุญาตให้สมาชิกในชุมชนเข้าไปตัดไม้หรือใช้ประโยชน์ โดยประเพณีความเชื่อ เช่น ความเชื่อเรื่องผี เป็นพื้นฐานของอำนาจตามประเพณี ในการออกกฎเกณฑ์ห้ามมิให้มีการบุกรุกบริเวณพื้นที่เหล่านี้ ในบางพื้นที่มีการจัดเวรยามคอยสอดส่องดูแลมิให้บุคคลภายนอกเข้ามาลักลอบตัดไม้ในเขตต้นน้ำของชุมชนอีกด้วย แม้ว่าชาวบ้านปกปักรักษาต้นน้ำโดยมีขอบเขตชัดเจนตามประเพณีมาเป็นเวลาช้านานแต่พื้นที่เหล่านี้มักถูกรัฐจัดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอุทยานแห่งชาติเพราะรัฐไม่ยอมรับประเพณีและกฎเกณฑ์ของท้องถิ่นยังผลให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิในพื้นที่ป่าประเภทนี้หลายแห่งระหว่างชาวบ้านกับรัฐ (เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ป่าไม้) และระหว่างชาวบ้านกับกลุ่มธุรกิจภายนอก (เช่น ผู้รับสัมปทาน)

2) ป่าประเพณี ซึ่งผูกพันกับพิธีกรรมและความเชื่อ เช่น ป่าที่ตั้งหอผีอารักษ์ต่าง ๆ ป่าช้า ป่าที่ตั้งพระธาตุ ป่าดอนปู่ตา เป็นต้น ป่าประเพณีมักจะเล็กกว่าป่าต้นน้ำมีขนาดตั้งแต่ 30-300 ไร่ และตั้งอยู่ใกล้กับหมู่บ้านมากกว่าป่าต้นน้ำ ป่าประเพณีมักอยู่ในสภาพอุดมสมบูรณ์ เพราะชาวบ้านไม่กล้าเข้าไปรบกวนด้วยเกรงอำนาจของสิ่งศักดิ์สิทธิ์จะดลบันดาลให้ผู้ล่วงละเมิดได้รับภัยพิบัติต่าง ๆ ป่าเหล่านี้ส่วนใหญ่ตกอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

3) ป่าใช้สอย เป็นพื้นที่ป่าใกล้ชุมชน ซึ่งชาวบ้านกันไว้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง เช่น ป่าทำเลเลี้ยงสัตว์ ป่าเก็บเห็ด ป่าเก็บสมุนไพร ป่าเก็บตอง ป่าเก็บพื้น เป็นต้น พื้นที่ป่าประเภทนี้มักมีสภาพไม่เหมาะแก่การเกษตร เช่น เป็นดินลูกรัง และมีขนาดเล็กกระจัดกระจายรอบหมู่บ้าน ชาวบ้านจะมีกฎเกณฑ์ในการใช้เพื่อป้องกันมิให้ป่าใช้สอยถูกใช้มากเกินไป ป่าประเภทนี้มักอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ชาวบ้านจากหมู่บ้านอื่นไม่ยอมรับกฎเกณฑ์การรักษาป่าด้วยถือว่าเป็นที่หลวง ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหมู่บ้านใกล้เคียงอยู่เป็นประจำ

2. พื้นที่ป่าที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลรักษาในเขตของตนเอง

พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาในเขตพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพและยังมีสภาพป่าที่ยังคงความสมบูรณ์อยู่ เช่น ป่าต้นน้ำลำธาร พื้นที่เหล่านี้ไม่สามารถที่จะเข้าอยู่อาศัยได้ และไม่สามารถที่จะใช้ประโยชน์จากป่าไม้เหล่านี้ ใน

ปัจจุบันพื้นที่เหล่านี้ก็ยังมีประชาชนอาศัยอยู่และทำกินมาเป็นเวลานาน โดยการรุ่มมอล่วยของกรมป่าไม้หรือการอนุญาตของกรมป่าไม้ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ในลักษณะของคนอยู่ร่วมกับป่าไม้ และยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้เข้ามาคุ้มครองดูแลโดยตรงในพื้นที่ป่าเหล่านี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลรักษาเท่านั้น

พื้นที่ป่าที่อยู่องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการพิจารณาริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตของตนเอง

3. พื้นที่ป่าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นอกเขตพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็พื้นที่ป่าใด ๆ ทั้งหมด องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาแสดงความคิดเห็นและจัดทำโครงการดังกล่าว

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าเหล่านี้ยังคงมีปัญหาและข้อจำกัดทางด้านกฎหมายในเรื่องขอบเขตพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เมื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีอำนาจจัดการป่าชุมชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ซึ่งมีความซ้ำซ้อนระหว่างพื้นที่ปกครองกับเขตพื้นที่ป่า ต้องกันเขตพื้นที่เหล่านี้ออกจากกันเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ในการจัดการของส่วนกลาง ซึ่งเป็นภาระของอำนาจหน้าที่และขอบเขตพื้นที่ป่าให้องค์การบริหารส่วนตำบลดูแล จึงต้องมีการเพิกถอนพื้นที่ป่าเหล่านี้ให้เป็นป่าชุมชน เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนในเขตพื้นที่การปกครองกับพื้นที่ป่าดังนี้

4.1.1.2 การเพิกถอนพื้นที่ป่ามาเป็นพื้นที่ป่าขององค์การบริหารส่วนตำบล

พื้นที่ทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าวอาจเป็นที่อุทยานแห่งชาติหรือป่าสงวนแห่งชาติ หรือเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น จึงต้องมีการเพิกถอนพื้นที่ดังกล่าวมาเป็นพื้นที่ทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ดังต่อไปนี้

1. พื้นที่อุทยานแห่งชาติ

พื้นที่อุทยานแห่งชาติ การเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนต้องขึ้นอยู่กับความจำเป็นแต่ละกรณีไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิกถอนนั้นคงจะกระทำได้อย่างยิ่งเพราะอุทยานแห่งชาติเป็นการทำไม้จำเป็นอย่างยิ่งยวดคงไม่มีการเพิกถอน ซึ่งการเพิกถอนก็จะต้อง

ทำโดยออกพระราชกฤษฎีกาผ่านความเห็นชอบของรัฐบาล และการกระทำของรัฐบาลย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภา ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน⁷ จึงต้องมีการพิจารณาให้ถี่ถ้วนจึงยากยิ่งในการเพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ขึ้นอยู่กับอำนาจของรัฐบาลโดยตรง

2. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

พื้นที่ป่าสงวนที่มีการเพิกถอนให้เป็นป่าของท้องถิ่นที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดูแลนั้นคงไม่มีปัญหาอะไรมาก เพราะในปัจจุบันนโยบายของกรมป่าไม้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น มีการเสนอให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่สำคัญออกกฎกระทรวงก็สามารถเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นับเป็นการกระทำที่เกิดผลในทางปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่น

ดังนั้น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้เปิดโอกาสเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำโดยออกกฎกระทรวงและกรณีที่มีการเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงเขตที่มีการเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย⁸ โดยเป็นพื้นที่ป่าไม้ของท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่ขัดกับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่เป็นอำนาจการจัดการของส่วนกลาง (กรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง)

3. พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นมีการประกาศเป็นพื้นที่ดังกล่าวแล้ว อำนาจการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้นั้นเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แต่อำนาจดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการจัดการคุ้มครองดูแลร่วมกันอนุรักษ์ แต่อำนาจการจัดการไม่สามารถกระทำได้เพียงแต่มีส่วนร่วมในการดูแลรักษา จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ของท้องถิ่น สามารถที่จะทำได้โดยการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา⁹ และในกรณีที่มีใช่เป็นการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมดให้มีแผนที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา ได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครอง

⁷ ยืนยัด ใจสมุทร. "รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์" กรุงเทพฯ : BJ Plate Processor การพิมพ์ พ.ศ. 2539, หน้า 171.

⁸ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁹ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

ครองสัตว์ป่าแห่งชาติ¹⁰ เสียก่อน และที่สำคัญแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาในกรณีที่เพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ของท้องถิ่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดูแลรักษา ถ้าไม่มีถือว่าพระราชกฤษฎีกาไม่สมบูรณ์ใช้บังคับไม่ได้ แต่ในกรณีเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมดไม่ต้องมีแผนที่แนบท้าย เพราะย่อมรู้กันว่าเพิกถอนทั้งหมดไม่เหลือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอยู่อีกเลย¹¹ เมื่อได้เพิกถอนเรียบร้อยแล้วก็จะกลายเป็นที่ป่าไม้ของท้องถิ่นที่ต้องมีการปิดหลักเขตป่าให้ชัดเจนเพื่อจะไม่ได้เกิดปัญหาขึ้นภายหลัง

4.1.2 การกระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนราชการที่กระจายภารกิจ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มอบให้กรมป่าไม้เป็นผู้รับหน้าที่กระจายภารกิจ

1. งานพัฒนาป่าชุมชน

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับกระจายอำนาจ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร ระยะเวลาที่ดำเนินการถ่ายโอน ปี พ.ศ. 2545-2553 โดยใช้งบประมาณถ่ายโอนในปี พ.ศ. 2545 จำนวน 35 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2546 มีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการกระจายภารกิจดังต่อไปนี้¹²

- 1) มอบอำนาจการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ พื้นฟู บำรุงรักษา ดูแลและ การใช้ประโยชน์ตามระเบียบกฎหมายบัญญัติ
- 2) ประชาสัมพันธ์
- 3) สืบหาข้อมูลและความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการดำเนินการด้านป่าชุมชน
- 4) เตรียมความพร้อมให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาป่าชุมชนและการกระจายอำนาจ
- 5) สนับสนุนให้มีส่วนร่วมดำเนินกิจการ การพัฒนาป่าชุมชนทุกกิจกรรม

¹⁰ มาตรา 15 (4) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

¹¹ ยืนหยัด ใจสมุทร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 281.

¹² ส่วนป่าชุมชน สำนักงานส่งเสริมการปลูกป่า คู่มือการปฏิบัติ "การโอนภารกิจเพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในงานพัฒนาชุมชน" ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2544, หน้า 31.

6) สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำและบรรจุงานพัฒนาป่าชุมชนในแผนพัฒนาตำบล

7) สนับสนุนด้านวิชาการทางด้านป่าไม้เฉพาะให้แก่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8) กระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การควบคุมไฟป่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับกระจายอำนาจคือ เทศบาล กับองค์การบริหารส่วนตำบล ระยะเวลาดำเนินการถ่ายโอน ปี พ.ศ. 2545-2553 งบประมาณ ปี พ.ศ. 2545 จำนวน 0.502 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2546 จำนวน 0.502 ล้านบาท ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการกระจายภารกิจมีดังต่อไปนี้

1) มอบอำนาจการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู บำรุงดูแลรักษาและ การใช้ประโยชน์ตามระเบียบกฎหมายบัญญัติ

2) ประชาสัมพันธ์

3) สสำรวจข้อมูลและความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานด้านควบคุมไฟป่า

4) เตรียมความพร้อมให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในด้านควบคุมไฟป่า

5) ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบดูแลควบคุมไฟป่า

6) สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการป้องกันไฟป่าและดับไฟป่า ตลอดจนบรรจุงานควบคุมไฟป่าในแผนพัฒนาตำบล

7) ฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันไฟป่าให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในระดับตำบลและหมู่บ้านที่มีพื้นที่ติดกับป่า

8) กระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9) สนับสนุนด้านวิชาการไฟป่าให้แก่การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การกระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อพิจารณาแล้วให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ได้คือ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ที่ได้ดำเนินการอยู่แล้วและมีเงื่อนไขว่า

ต้องอยู่ติดกับชุมชน ที่เรียกว่า “ป่าชุมชน” และการมีส่วนร่วมในการควบคุมไฟป่าในเขตพื้นที่ปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล และนอกเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ป่าต่าง ๆ

ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าชุมชนดังต่อไปนี้

4.1.2.1 การจัดการทรัพยากรป่าไม้

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถและมีอำนาจในการจัดการในการวางแผนกำหนดนโยบาย การกำหนดโครงการขั้นตอนการปฏิบัติ การกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับ การอนุญาต ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายหรือการบังคับให้ปฏิบัติตามในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

1. การอนุญาต

ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่น สามารถใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้จากการเข้าไปดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ เนื่องจากทรัพยากรป่าไม้มีความสัมพันธ์กับประชาชนในท้องถิ่น โดยเป็นแหล่งปัจจัยจำเป็นต่าง ๆ ในการดำรงชีพไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค

ดังนั้น การอนุญาตให้ประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในการเข้าไปอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่นย่อมมีอำนาจกระทำได้คือ

1) การเข้าอยู่อาศัย

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการอนุญาตให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่นได้ แต่คงไม่สามารถให้ประชาชนเหล่านั้นมีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ที่เข้าไปอยู่อาศัยในรูปแบบสิทธิครอบครองโดยไม่สามารถจำหน่ายโอนและต้องร่วมกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่น โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ออกข้อบังคับตำบลขึ้นมา แต่อย่างไรก็ตามในพื้นที่ป่าองค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีการอ้างสิทธิครอบครอง (ส.ค. 1) หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) หนังสือสำคัญอื่นตามกฎหมายที่ดิน องค์การบริหารส่วนตำบลอนุญาตให้บุคคลเหล่านั้นอยู่อาศัย โดยต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะที่ดินอำเภอมาจัดการ โดยประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลและในพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้นอาจมีคนอาศัยอยู่ เช่น ชาวเขา ซึ่งอยู่อาศัยตั้งแต่อดีตอยู่กับต้นน้ำลำธารหรือป่าที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ และกายภาพ โดยไม่ทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลต้องอนุญาตให้พวกเขาเหล่านั้นอาศัยดั้งเดิมและให้

อำนาจในการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเหล่านั้น โดยมีการตรวจสอบ ประเมินผลภายใต้กฎระเบียบขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้

การอนุญาตการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ทั้งการใช้ประโยชน์จากไม้และการเก็บหาของป่า กระทำได้คือ การใช้ประโยชน์จากไม้ที่ องค์การบริหาร ส่วนตำบลสามารถกระทำได้แต่ต้องไม่ขัดกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เพราะคำว่า “ป่า” ในความหมายของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีความหมายกว้าง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน¹³ และเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายป่าไม้ก็คือที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มีกรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ย่อมรวมไปถึงพื้นที่ป่าไม้ท้องถิ่น อยู่ด้วย เพราะพื้นที่ป่าไม้ของท้องถิ่นมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้นทรัพยากรไม้ของ ท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ด้วย- ซึ่งก็ได้กำหนดไม้หวงห้ามไว้ 2 ประเภทดังนี้¹⁴

ประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ ไม้ซึ่งการทำไม้ต้องได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือรับสัมปทานตามพระราชบัญญัตินี้

ประเภท ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายากหรือไม้ที่ควร สงวนไว้ซึ่งจะไม่อนุญาตให้ทำไม้เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุญาตใน กรณีพิเศษ

เมื่อพิจารณาแล้วไม้หวงห้ามประเภท ก. คือ ไม้สักและไม้ยาง และพวกที่กำหนดโดย พระราชกฤษฎีกา แต่ผลในทางกฎหมายบางอย่างไม่เหมือนกัน เช่น จะยกเลิกหรือเพิกถอนสภาพ การเป็นไม้หวงห้ามหรือเปลี่ยนแปลงประเภทการเป็นไม้หวงห้าม เหล่านี้ย่อมแตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าเป็นไม้สักและไม้ยางแล้วต้องกระทำโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งจะต้อง ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติก่อน แต่สำหรับไม้หวงห้ามอื่น ๆ แล้ว ทำการแก้ไขทำโดยคณะรัฐ มंत्रीแก้ไขพระราชกฤษฎีกา

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำไม้ ซึ่งเป็นการทำไม้สักและไม้ยางและไม้ ตามพระราชกฤษฎีกาจะทำได้คือ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้รักษา

¹³ มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

¹⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นี้ประกาศแต่งตั้งผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้¹⁵

ผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ป่าไม้ดังต่อไปนี้คือ

1. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบล
3. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมาจากประชาชนเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น นับเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านกลไกทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนท้องถิ่นแล้วควรจะมีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ป่าไม้

โดยบุคคลทั้ง 3 ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว สามารถที่จะอนุญาตให้ประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลใช้ประโยชน์จากไม้ได้ เช่น การตัดไม้มาทำบ้านเรือนหรือการตัดไม้มาทำกิจกรรม อาทิ งานประเพณีต่าง ๆ ของท้องถิ่น ในการตัดไม้มาทำเรือแข่ง เพื่อแข่งขันตามประเพณีของท้องถิ่น เป็นต้น

สำหรับการอนุญาตการสัมปทานทำไม้เป็นเรื่องที่สำคัญมาก องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถที่จะอนุญาตในการให้สัมปทานการทำไม้ได้ คงเป็นอำนาจของส่วนกลางอยู่ดี (อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้ ผู้รับผิดชอบโดยตรง) แต่การอนุญาตการให้สัมปทานการทำไม้นั้นต้องผ่านความเห็นชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล และที่สำคัญค่าธรรมเนียมต่าง ๆ¹⁶ รัฐได้มาจากการให้สัมปทานองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการมีส่วนร่วมแบ่งด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้รักษาและจัดการทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่น

3) การเก็บหาของป่า

การอนุญาตเก็บหาของป่านั้นต้องเป็นการเก็บหาของป่าเพื่อมาบริโภคของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเก็บมาเพื่อการค้ายังชีพ เพราะในบาง

¹⁵ มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

¹⁶ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขปรับปรุงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

พื้นที่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นบางคนมีอาชีพอย่างเดียวคือ เก็บหาของป่ามาขาย แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. การกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับ

อำนาจในการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะออกกฎระเบียบข้อบังคับ ซึ่งอาจจะมาจากการออกกฎระเบียบข้อบังคับโดยผ่านกระบวนการร่างกฎระเบียบข้อบังคับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือมาจากการเข้าชื่อเสนอกฎระเบียบข้อบังคับ โดยให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น¹⁷ ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องในการขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล¹⁸ โดยให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับ

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบลใดให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับตำบล เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลนั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับ เมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วย ให้ร่างข้อบังคับนั้นเป็นอันตกไป

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลตามแล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบังคับตำบลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตกไป

¹⁷ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขปรับปรุงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

¹⁸ ตามนัย มาตรา 287 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

3. การบังคับให้ปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับตำบลที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดขึ้นมา สามารถบังคับกับประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นการให้เข้าอยู่อาศัย การใช้ประโยชน์จากการทำไม้หรือเก็บหาของป่า หรือบังคับใช้กับผู้ฝ่าฝืน เช่น มีผู้ลักลอบการตัดไม้ เป็นต้น อยู่ภายใต้บังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็มีอำนาจในการกำหนดโทษปรับแก่ผู้ฝ่าฝืน

แต่อย่างไรก็ตาม การลักลอบตัดไม้นั้นมีความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ซึ่งเป็นความผิดของข้อบังคับตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจับกุมหรือปราบปรามแก่ผู้กระทำความผิดในการลักลอบตัดไม้ ถึงแม้จะเป็นทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่นที่อยู่ในอำนาจการจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้อำนาจการจับกุมปราบปรามแก่ผู้กระทำความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ด้วย โดยการแต่งตั้งสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย¹⁹ คือ ความผิดพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และข้อบังคับตำบล

ดังนั้น เมื่อผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวข้างต้นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แล้ว มีหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ

1) อำนาจในการสืบสวนคดีอาญา

มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาในการแสวงหาข้อเท็จจริง และหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด²⁰ และจากอำนาจสืบสวนการกระทำความผิดนี้ได้มีผลให้เกิดอำนาจอื่น ๆ อีกดังได้กล่าวต่อไป²¹

¹⁹มาตรา 2 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

²⁰มาตรา 2 (10) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

²¹ยีนหยัด ใจสมุทร. "คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484" กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ พ.ศ. 2538, หน้า 199.

2) อำนาจในการค้น

ค้นตัวบุคคลในที่สาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจค้นตัวบุคคลใดในที่สาธารณะเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นมีสิ่งของไว้ในครอบครองเพื่อที่จะใช้ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 หรือมีสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

ค้นในที่รโหฐาน อาจค้นไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้า เช่น อันเป็นความผิดพระราชบัญญัติป่าไม้ของ พ.ศ. 2484 กำลังกระทำในที่รโหฐาน²² ซึ่งคงเป็นไปได้อย่าง

(2) เมื่อบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้าอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปในที่รโหฐาน หรือมีเหตุอันแน่นแฟ้นควรสงสัยได้เข้าไปซุกซ่อนในที่รโหฐาน²³

(3) เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่ามีสิ่งของที่ได้มาโดยการกระทำความผิด เช่น ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้ซ่อนอยู่ในที่รโหฐานนั้น แต่ต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่า ถ้ากว่าจะไปเอาหมายค้นได้สิ่งนั้นจะถูกโยกย้ายเสียก่อน²⁴

(4) เมื่อที่รโหฐานนั้นผู้ถูกจับเป็นเจ้าของ และมีหมายจับไปด้วยในข้อหาว่าบุคคลนั้นกระทำความผิด เช่น ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 หรือแม้ไม่มีหมายจับ แต่เป็นกรณีที่จะจับได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ ดังจะกล่าวต่อไปภายหลังเมื่อถึงอำนาจจับกุมของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ²⁵

การค้นในที่รโหฐานดังกล่าวนี้ ผู้ค้นมีอำนาจที่จะสั่งให้เจ้าของบ้านหรือคนที่อยู่รักษาที่รโหฐานนั้น ให้อยอมเข้าไปโดยมิหวงห้าม และให้อำนวยความสะดวกตามสมควรในการค้นนั้น ทั้งนี้ผู้ค้นจะต้องแสดงชื่อและตำแหน่งให้เขาทราบด้วย ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ยอมให้เข้าไปผู้ค้นมีอำนาจที่จะใช้กำลังเพื่อเข้าไปได้ และถ้าจำเป็นก็อาจจะเปิดหรือทำลายประตูบ้าน ประตูเรือน หน้าต่าง รั้ว หรือสิ่งกีดขวางอย่างอื่นทำนองเดียวกันได้²⁶

²² มาตรา 92 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

²³ มาตรา 92 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

²⁴ มาตรา 92 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

²⁵ มาตรา 92 (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

²⁶ มาตรา 94 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การค้นในที่รโหฐานนั้น ก่อนลงมือค้นให้ผู้ค้นแสดงความบริสุทธิ์เสียก่อน และให้ค้นต่อหน้าผู้ปกครองสถานที่หรือบุคคลในครอบครัวของผู้ค้น หรือถ้าหาบุคคลเช่นกล่าวนั้นไม่ได้ก็ให้ค้นต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคน ซึ่งได้ขอรับรองให้เป็นพยาน แต่ทั้งนี้เท่าที่จะทำได้เท่านั้น ถ้าไม่สามารถจะทำได้ก็อาจค้นไปโดยไม่มีใครอยู่ในขณะที่ค้นก็ได้²⁷

ในการค้นดังกล่าวข้างต้น ถ้ามีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลซึ่งอยู่ในที่ค้นหรือจะถูกค้นจะขัดขวางถึงกับทำให้การค้นไร้ผล และถ้ามีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นได้เอาของที่ต้องการพบซุกซ่อนในร่างกาย ผู้ค้นอาจมีอำนาจค้นตามร่างกายได้ด้วยแม้จะมีไซ้การค้นในที่สาธารณะสถานก็ตาม²⁸

ในการค้นนี้ ผู้ค้นจะต้องพยายามมิให้มีความเสียหายและกระจัดกระจายเท่าที่ทำได้ เฉพาะระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและตกเท่านั้น หรือในกรณีฉุกเฉินอย่างยิ่งจะค้นในเวลากลางคืนก็ได้²⁹

สิ่งของใดที่ยึดได้จากการค้น ผู้ค้นจะต้องให้ผู้ปกครองสถานที่ บุคคลในครอบครัว ผู้ต้องหา จำเลย ผู้แทนหรือพยานดู เพื่อให้รับรองว่าถูกต้อง ถ้าบุคคลนั้นรับรองให้บันทึกไว้เช่นกัน³⁰ สิ่งของดังกล่าวนี้ให้ห่อหรือบรรจุหีบห่อติดตราไว้หรือให้ทำเครื่องหมายไว้เป็นสำคัญ³¹

ให้ผู้ค้นบันทึกรายละเอียดแห่งการค้นและทำบัญชีสิ่งของที่ค้นได้โดยละเอียด และให้อ่านบันทึกและบัญชีดังกล่าวให้ผู้ปกครองสถานที่ บุคคลในครอบครัว ผู้ต้องหา จำเลย ผู้แทนหรือพยานฟังแล้วแต่กรณี แล้วให้ผู้ค้นลงลายมือชื่อรับรองไว้³² แล้วให้รีบส่งบันทึกและบัญชีดังกล่าวนี้ไปยังพนักงานสอบสวน³³

ส่วนการค้นโดยมีหมายค้นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ผู้นั้นจะต้องมีคำสั่งหรือหมายศาล³⁴ พนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.

²⁷ มาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

²⁸ มาตรา 100 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

²⁹ มาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

³⁰ มาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

³¹ มาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

³² มาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

³³ มาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

³⁴ มาตรา 238 แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

2484 ก็อาจทำการค้นได้ ถ้าในหมายค้นระบุให้ผู้ค้นมีอำนาจและหน้าที่ สำหรับการค้นในกรณีนี้ เป็นทำนองเดียวกับการค้นโดยไม่มีหมายค้นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น³⁵

มีอำนาจจับจะต้องมีคำสั่งหรือหมายศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้าที่หรือมี เหตุจำเป็น โดยผู้ถูกจับจะต้องได้รับแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับโดยไม่ชักช้ากับจะ ต้องได้รับโอกาสแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจในโอกาสแรก³⁶ ซึ่งนอกจากมีอำนาจจับตาม หมายจับแล้ว ในกรณีไม่มีหมายจับก็อาจทำได้ดังต่อไปนี้คือ³⁷

เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้าอันเป็นความผิด เช่น ความผิดตามพระ ราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

ข้อสังเกต ความผิดซึ่งหน้าได้แก่ ความผิดซึ่งเห็นกระทำหรือพบในอาการใดอาการ หนึ่ง ซึ่งแทบจะไม่มีโอกาสสงสัยว่าเขาได้กระทำความผิดมาแล้วสด ๆ³⁸

เมื่อพบบุคคลนั้นกำลังกระทำความผิดหรือพบโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะ กระทำความผิด โดยมีเครื่องมือ อาวุธหรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถใช้ในการทำความผิดอันเป็น ความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้กระทำความผิด เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาแล้ว และกำลังจะหลบหนี

เมื่อมีผู้ขอให้จับโดยแจ้งว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิด เช่น ความผิดตามพระราช บัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และจะแจ้งด้วยว่าได้ร้องทุกข์ไว้ตามระเบียบแล้ว³⁹

ในการจับกุมดังกล่าวนี้ ผู้จับกุมจะต้องแจ้งแก่ผู้ที่จะถูกจับกุมนั้นว่าเขาต้องจับกุมโดย ที่ไม่แจ้งเหตุที่จับแล้วส่งผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของผู้จับพร้อมด้วยผู้จับ ถ้าเขาไม่ยอมไปก็มีอำนาจ จับตัวไปได้ ถ้าบุคคลดังกล่าวขัดขวางการจับ หลบหนีหรือพยายามหลบหนี ผู้ทำการจับก็มีอำนาจ

³⁵ ยืนหยัด ใจสมุทร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 200.

³⁶ มาตรา 237 แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

³⁷ ยืนหยัด ใจสมุทร. คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484. กรุงเทพฯ : บริษัท ศรีสมบัติ การพิมพ์ จำกัด, 2527, หน้า 169-170.

³⁸ ยืนหยัด ใจสมุทร. เรื่องเดียวกัน.

³⁹ อำนาจจับตั้งแต่ ข้อ (1) (4) ดังกล่าวมานี้เป็นอำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา 78 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จะใช้วิธีการที่เหมาะสมทำการจับกุมได้ ซึ่งอาจต้องใช้กำลังและมีอำนาจที่จะป้องกันตัวได้ถ้าบุคคลนั้นจะทำร้ายผู้จับ⁴⁰

เมื่อจับตัวได้แล้ว ผู้จับจะต้องเอาตัวผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจทันที และเมื่อถึงที่นั่นแล้วก็ให้แจ้งเหตุที่จับกุมให้ทราบในระหว่างนี้ผู้จับมีอำนาจที่จะควบคุมผู้ถูกจับไว้โดยวิธีควบคุมเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เขาหนีเท่านั้น แต่ในเวลาควบคุมนั้นจำกัดเฉพาะเท่าที่จะพาผู้ถูกจับไปมอบให้พนักงานสืบสวนเท่านั้น⁴¹ จะได้แค่ไหนก็แล้วแต่พฤติการณ์แห่งคดีเป็นราย ๆ ไป แต่ในกรณีที่เป็นผู้ถูกจับจะจัดการพยาบาลผู้ถูกจับกุมเสียก่อน ก่อนนำตัวไปยังที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจก็ได้⁴²

ดังนั้นหมายจับหรือหมายขังบุคคลจะออกเมื่อ

- 1) มีหลักฐานตามสมควรจะได้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงนี้มีอัตราโทษที่กฎหมายบัญญัติ
- 2) มีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นจะได้กระทำความผิดอาญา และมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะหลบหนี หรือไปยุ่งกับพยานหลักฐานหรือก่อเหตุอันตรายประการอื่นด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม การจับกุมนี้ห้ามมิให้กระทำในที่รโหฐาน เว้นแต่จะเข้ากรณีอำนาจดังกล่าวมาแล้ว ในเรื่องของการค้นนอกจากนี้ ห้ามมิให้กระทำในพระราชวังในที่ซึ่งพระมหากษัตริย์พระมเหสี หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประทับอยู่ นอกจากนี้จะได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน⁴⁴

การคุ้มครองพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา โดยปกติแล้วในการปฏิบัติการตามหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเกี่ยวในกรณีใด ประมวลกฎหมายอาญาก็ไม่ได้ให้ความคุ้มครองอันเป็นความคุ้มครองที่ให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทั่วไป ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลคือ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนแล้วแต่เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมาย

⁴⁰ มาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁴¹ มาตรา 78 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁴² มาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁴⁴ มาตรา 81 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อาญา⁴⁵ และย่อมได้รับความคุ้มครอง เช่น การดูหมิ่นพนักงานเจ้าหน้าที่⁴⁶ การแจ้งข้อความเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่⁴⁷ การต่อสู้อันตรายต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่⁴⁸ เป็นต้น

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความผิดดังกล่าว ดังเช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่มาจากผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการเกี่ยวกับการยุติธรรมด้วย ความคุ้มครองจึงมีมากขึ้นกว่าปกติ เช่น การแจ้งความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับความผิดแก่พนักงานอัยการผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย⁴⁹ เป็นต้น⁵⁰

4. การดำเนินคดีในศาล

เมื่อมีการบังคับให้ปฏิบัติตามเพื่อให้ประสิทธิภาพบังคับใช้ขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถมีอำนาจในการดำเนินคดีในศาลแก่ผู้กระทำความผิด แก่ผู้ฝ่าฝืนในการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่น เช่น ความผิดอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 กับผู้ลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ซึ่งอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ การให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิในการฟ้องแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นเป็นคดีอาญาเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะตัวแทนของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกมาจากประชาชน จึงควรให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการฟ้องร้องคดีแก่ผู้กระทำความผิดในฐานะผู้เสียหาย โดยเป็นโจทก์ร่วมในการฟ้องร้องคดี

5. การจัดทำงบประมาณ

1) ลักษณะทั่วไปของงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีรายได้และรายจ่ายในการบริหารการจัดการ โดยทั่วไปองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการใช้จ่ายได้ภายใต้แผนการใช้จ่ายเงินประจำปี ที่เรียกว่า "งบประมาณประจำปี" ซึ่งใช้หลักการเดียวกับงบประมาณประจำปีของรัฐบาล กล่าวคือ มีการประมาณรายจ่ายไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อ

⁴⁵ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

⁴⁶ มาตรา 136 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

⁴⁷ มาตรา 137 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

⁴⁸ มาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

⁴⁹ มาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

⁵⁰ โปรดดูรายละเอียดมาตรา 136-205 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

การใดบ้าง ซึ่งโดยทั่วไปงบประมาณจะต้องไม่สูงกว่ารายได้ ดังนั้น งบประมาณประจำปีต้องมีงบประมาณการรายรับกับงบประมาณการรายจ่ายด้วย เงินจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารงาน ซึ่งที่มาของเงินหรือรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะมาโดยองค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ท้องถิ่นอื่นจัดเก็บและจัดสรรให้ รัฐบาลเก็บให้ หรือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลล้วนมาจากประชาชนทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้แน่ใจว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะนำเงินนั้นไปใช้จ่ายตามความจำเป็นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ตนเอง และเพื่อให้เกิดการยอมรับถึงความจำเป็นและประโยชน์ที่จะได้รับ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้การทำงานงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำเป็นข้อบังคับตำบล⁵¹

2) ลักษณะงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีขีดจำกัดในการหารายได้โดยอธิบดีกรมการปกครองกำหนดรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณ ดังต่อไปนี้⁵²

(1) ด้านรายจ่าย งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย รายจ่ายเฉพาะการ และงบประมาณรายจ่ายทั่วไป ซึ่งอาจตั้งจ่ายเงินช่วยเหลือระหว่างกันได้

(1.1) งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายในกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการอื่น ๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ

(1.2) งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ได้แก่ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของหน่วยงาน

รายจ่ายของหน่วยงาน แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

ก. รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่น ๆ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีความสามารถในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยจัดทำงบประมาณรายจ่ายจ้างพนักงานมาดูแลหรือเป็นหน่วยงานวิชาการด้านทรัพยากรป่าไม้ได้

⁵¹ มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

⁵² พรชัย รัศมีแพทย์. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. โครงการส่งเสริมการแต่งตำรามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541, หน้า 220.

ข. รายจ่ายเพื่อการพัฒนา เช่น หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและกล้าไม้ในการปลูกป่าไม้ หรือเครื่องมือในการบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ในองค์การบริหารส่วนตำบล

แต่อย่างไรก็ตาม การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ในรายการใดที่เป็นรายจ่ายของหน่วยงานและรายจ่ายของงบกลางดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทยกำหนด⁵³

(2) ด้านรายรับ งบประมาณรายรับประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย รายได้และเงินได้อื่น ๆ ซึ่งอธิบดีกรมการปกครองมีอำนาจกำหนดรายละเอียดประเภทรายได้และเงินได้นั้น

(2.1) รายได้ ได้แก่ หมวดภาษีอากร หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบังคับตำบลซึ่งกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าปรับในกรณีต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมในการอนุญาตในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ และค่าธรรมเนียมตามที่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือจัดสรรให้ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นต้น หมวดรายได้จากทรัพย์สิน หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค หมวดรายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

(2.2) เงินได้อื่น ๆ ได้แก่ เงินกู้ เงินที่ถ่ายทอดจากเงินสะสม

(3) เงินสำรองจ่าย องค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดให้มีเงินสำรองจ่ายไว้ในงบกลางเพื่อกรณีจำเป็น โดยตั้งจ่ายได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายรับ ทั้งนี้ โดยหักเงินกู้ เงินที่ได้รับอนุมัติให้ถ่ายทอดจากเงินสะสม เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือหน่วยงานอื่น ออกจากประมาณการรายรับก่อนที่จะนำมาคิดอัตราส่วนร้อยละ 5 และคณะกรรมการการบริหารเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้ใช้เงินสำรองจ่ายดังกล่าวให้หน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ทันด่วนเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายและเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถใช้เงินสำรองจ่ายดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ทันห่วงที่

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้น ประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมและหน้าที่ดังกล่าว แต่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดรูปธรรมนั้น ทุกคนไม่สามารถที่จะเข้ามาจัดการหรือกำหนดข้อบังคับกับการมีส่วนร่วมได้ทั้งหมด ต้องมีการเลือกตั้งตัวแทนโดยการผ่านกลไกทางองค์การปกครองท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลก็มาจาก

⁵³ พรชัย รัตมีแพทย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 229.

การเลือกตั้งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านบริหารและการพิจารณาฎข้อบังคับ หรือการเสนอข้อ
 บังคับของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล นับเป็นการมีส่วนร่วมในการจัดการ
 ทรัพยากรป่าไม้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ให้ความสำคัญกับการมีส่วน
 ร่วมของประชาชนในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และที่สำคัญเมื่อประชาชนในพื้นที่ในการ
 มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยการเลือกตั้งตัวแทนขึ้นไปเป็นสมาชิกและได้เสนอข้อ
 บังคับตำบลให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาแล้วเมื่อเป็นข้อบังคับตำบล ประชาชนใน
 พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตาม ข้อบังคับที่ตนได้เสนอไปหรือได้
 เลือกตัวแทนขึ้นเสนอและพิจารณาร่างข้อบังคับตำบลนับเป็นการกระจายอำนาจ การจัดการ
 ทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่น โดยให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสำคัญ

4.1.2.2 การบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้

การดำเนินการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในการบำรุงรักษา องค์การบริหาร
 ส่วนตำบลมีอำนาจในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ ดังนั้น การจัดทำกิจกรรมในการ
 ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีดังต่อไปนี้

1. กิจกรรมด้านการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้

ห้ามมิให้มีการลักลอบตัดต้นไม้ในเขตป่าชุมชน รวมถึงการประชา
 สัมพันธ์จัดทำป้ายและการตั้งกฎกติกาในการดูแลรักษาป่าชุมชน มีการปลูกต้นไม้เพิ่มในพื้นที่ รวม
 ทั้งการปลูกซ่อมแซมในส่วนของต้นไม้ที่ตายไปแล้วในวันสำคัญต่าง ๆ เช่น วันเข้าพรรษา วันเฉลิม
 พระชนมพรรษา เป็นต้น หรือการสนับสนุนให้ประชาชนปลูกป่าชุมชนโดยการประสานงานกับส่วน
 ราชการส่วนกลาง คือ กรมป่าไม้หรือองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถตั้งองค์กรกลุ่ม ส่วนงาน ใน
 การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ในระดับตำบลและองค์กรป่าชุมชน ในระดับหมู่บ้านสนับสนุนให้
 ประชาชนในตำบล หมู่บ้าน สมาชิกชุมชน ร่วมกันออก กฎระเบียบในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและการใช้
 ประโยชน์จากป่าชุมชนและจัดบุคคลในการเข้าร่วมติดตามฝึกอบรมงานพัฒนาป่าชุมชน เช่น
 อาสาสมัครป้องกันไฟป่า เป็นต้น

2. กิจกรรมด้านการป้องกันไฟป่า

การป้องกันไฟป่าที่มักเกิดขึ้นเป็นประจำจะทำการโดยประชา
 สัมพันธ์ในหมู่บ้านของแต่ละหมู่บ้าน อาจกระจายเสียงตามสาย หรือปิดประกาศ การเชิญชวนเพื่อ
 ร่วมกันทำแนวกันไฟป่า โดยองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกับ องค์กรชุมชนและสมาชิกชุมชนจัด
 ตั้งอาสาสมัครในการป้องกันและควบคุมไฟป่า ตลอดจนการบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้

3. กิจกรรมปลูกป่า

องค์การบริหารส่วนตำบลต้องส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ปลูกป่า โดยจัดหาพันธุ์กล้าไม้หรือจัดหางบประมาณในการปลูกป่าโดยการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ในด้านของพันธุ์กล้าไม้ และความรู้ด้านวิชาการป่าไม้ เช่น การเพาะชำกล้าไม้ วิธีการปลูกและวิธีป้องกันรักษา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าชุมชนควรหลีกเลี่ยงชนิดไม้หวงห้ามตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการป่าไม้ เนื่องจากอาจมีปัญหาในการใช้ประโยชน์ภายหลัง เช่น ไม้สัก ไม้ยาง

4.1.2.3 การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้

ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในป่าชุมชนได้ ซึ่งจะแยกเป็นการใช้ประโยชน์โดยตรงจากป่าชุมชน และการใช้ประโยชน์ทางอ้อมจากป่าชุมชน

1. การใช้ประโยชน์โดยตรงจากป่าชุมชน

1) การอยู่อาศัย การเข้าอยู่อาศัยของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบว่าสมควรให้อยู่อาศัยในลักษณะใด และที่สำคัญพื้นที่ป่าชุมชนที่ได้ถูกการเพิกถอนมาแล้วจากเดิมเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ประชาชนเหล่านั้นเคยอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนดังกล่าว ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับของพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ต้องอาจมีการอ้างสิทธิครอบครอง (ส.ค. 1) หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส. 3) หรือหนังสือลำดับชั้นตามกฎหมายที่ดินเมื่อถูกเพิกถอนมาเป็นป่าชุมชน ประชาชนเหล่านั้นสามารถที่จะอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ต้องมีการกำหนดวาระของการขออนุญาต เช่น 3-5 ปี ขออนุญาตอยู่อาศัยและให้ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีการบำรุงรักษาพัฒนาป่าชุมชน และเจ้าหน้าที่ป่าไม้คอยกำกับดูแลตรวจสอบการกระทำของผู้อาศัยดังกล่าว อย่างไรก็ตามการเข้าอยู่อาศัยในป่าอนุรักษ์คือ ป่าต้นน้ำลำธารเป็นเรื่องน่าพิจารณาว่าสมควรให้อยู่หรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีบทบาทสำคัญมากเพราะเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ย่อมทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในการใช้ประโยชน์ในการอยู่อาศัย ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการให้ประชาชนอยู่อาศัยในพื้นที่อนุรักษ์ ในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ควรจะจัดหาพื้นที่ใหม่ให้คนเหล่านั้นอาศัยในป่าชุมชน

2) แหล่งทำเลเลี้ยงสัตว์ พื้นที่ป่าชุมชน ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไปหากินในพื้นที่ป่าชุมชนได้ โดยอยู่ภายใต้กฎระเบียบขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่ ในกรณีปล่อยสัตว์

เลี้ยงในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อาจจะทำให้เกิดโรคระบาดขึ้นแก่สัตว์ป่า ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วตามแนวชายแดนประเทศหลายแห่ง เช่น ป่าแนวเขตชายแดนที่ต่อเนื่องกับประเทศกัมพูชา ได้แก่ ป่าแถบเขาสอยดาว โป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี ไปจนถึงสระแก้ว วังน้ำเย็น จังหวัดปราจีนบุรี ป่าเหล่านั้นเป็นป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีสัตว์ป่ามากมาย เมื่อมีคนนำวัว ควาย เข้าไปเลี้ยงก็เกิดโรคระบาดขึ้น⁵⁴ เหตุการณ์เช่นนี้จึงเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ถ้าอนุญาตให้นำสัตว์ต่าง ๆ เข้าไปเลี้ยงในป่าชุมชนที่มีสัตว์ป่าอยู่ ผู้เขียนก็เห็นด้วยกับการห้ามนำสัตว์เลี้ยงในป่าชุมชนที่มีการอนุรักษ์ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร

3) การใช้ประโยชน์จากไม้ การใช้ประโยชน์จากไม้นี้จะต้องเป็นพื้นที่ป่าชุมชนเพื่อการใช้สอยเพราะประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกันปลูกหรือบำรุงรักษา ย่อมมีสิทธิจะใช้สอยได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ วิธีกฎเกณฑ์การขออนุญาตขององค์การบริหารส่วนตำบล การใช้สอยประโยชน์เพื่อการยังชีพ เช่น การใช้สอยในการซ่อมแซมบ้านเรือน เป็นต้น มิใช่ทำการค้า

4) การเก็บหาของป่า ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะเก็บหาของป่าไม่ว่าจะเป็นพืชสมุนไพร ไม้พิน สามารถที่จะใช้ประโยชน์ทุกที่ในพื้นที่ป่าชุมชน แต่มิใช่ทำการค้า สามารถที่จะทำการยังชีพ แต่อย่างไรก็ตามอาจจะอนุญาตให้ประชาชนสามารถที่จะเก็บหาของป่าเหล่านี้ขายได้แต่เพียงเพื่อการยังชีพ เพราะประชาชนดังกล่าวไม่มีอาชีพ นอกจากการเก็บหาของป่าขาย เป็นต้น

5) การใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น เป็นแหล่งเลี้ยงปลา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะทำได้

2. การใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนในทางอ้อม

การใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนในทางอ้อม ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะใช้ประโยชน์ในทางอ้อมคือ เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งซับน้ำ เป็นสถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา เป็นสถานที่ศึกษารวมชาติ และเป็นป่าอนุรักษ์ เป็นต้น

⁵⁴ ศรีราช เจริญพานิช. "รายงานการอภิปราย เรื่อง ด้วยความห่วงใยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์." คณะวน ศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2539, หน้า 14.

4.2 องค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ในเขตพื้นที่

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมและหน้าที่ดังกล่าว โดยผ่านกลไกทางองค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดนโยบายและบังคับใช้กฎหมาย และเพื่อให้มีความชัดเจนว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพื้นที่สวนป่า ดังต่อไปนี้

4.2.1 การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

4.2.1.1 พื้นที่อุทยานแห่งชาติ

พื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พื้นที่นั้นเป็นอำนาจรัฐ (ส่วนกลาง) มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจเกี่ยวกับการป่าไม้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติหน้าที่ พื้นที่อุทยานแห่งชาติดังกล่าวนั้น ถ้าอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจะอนุญาตหรือกระทำการใด ๆ ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ คงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีและเป็นอำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐ (ส่วนกลาง) เป็นผู้จัดการเพราะเป็นเรื่องที่สำคัญมากและเป็นเรื่องใหญ่เพราะพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติเป็นทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถที่จะมีส่วนร่วมและสามารถกำหนดนโยบายในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้คือการแต่งตั้งบุคคลในท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ

ในการดูแลรักษาแต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติตลอดจนควบคุมในด้านอื่นด้วย ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้อำนาจบุคคลในท้องถิ่นคือผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาเป็นกรรมการของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ เพื่อเป็นการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอุทยานแห่งชาติเพราะในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด

ดังนั้น กรรมการในคณะกรรมการอุทยานชาตินั้นจึงต้องมาจากบุคคลในท้องถิ่นเข้ามาเป็นผู้กำหนดควบคุมนโยบายเพราะเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากอุทยานแห่งชาติ รัฐ

(ส่วนกลางกรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง) มีหน้าที่ดูแลรักษาไว้ให้ประชาชนนั่นเอง ประชาชนจึงควรเข้ามารับผิดชอบโดยตรง⁵⁵

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติที่ประกอบด้วยผู้แทนจากท้องถิ่นเข้ามาเป็นกรรมการแล้วก็ตาม หน้าที่ของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพราะคณะกรรมการอุทยานแห่งชาตินั้นจะตั้งขึ้นเป็นการถาวร มีหน้าที่ให้คำปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งไม่น่าจะเหมาะสมสักเท่าใด เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ได้รับแล้ว น่าจะมีการตั้งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติขึ้นมาเป็นการเฉพาะแต่ละอุทยานไป น่าจะเกิดผลในทางปฏิบัติมากกว่า เพราะจะได้คอยควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนควบคุมด้านอื่น ๆ⁵⁶ และที่สำคัญต้องมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่จากเดิมที่ให้คำปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีฯ จะเห็นด้วยหรือไม่ แต่โดยทางปฏิบัติแล้วรัฐมนตรีฯ ก็คงเห็นด้วย เพราะคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่สำคัญและเป็นบุคคลที่มาจากพื้นที่โดยตรงย่อมมีข้อมูลต่าง ๆ บริบูรณ์อยู่แล้ว รัฐมนตรีคงไม่สามารถไปหาข้อมูลอื่นที่ดีกว่าได้ แต่รัฐมนตรีฯ ต้องรับผิดชอบในทางการเมือง เรื่องอะไรควรหรือไม่ควรรัฐมนตรีย่อมเป็นผู้ตัดสินใจ โดยเฉพาะการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติชุดนี้จึงต้องมีอำนาจในการตัดสินใจด้วย เพื่อให้สามารถดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁵⁷

4.2.1.2 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในการกำหนดนโยบายป่าสงวนแห่งชาติในแต่ละพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลควรจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายป่าสงวนแห่งชาติ เพราะพื้นที่เหล่านี้อยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้นต้องมีการแต่งตั้งบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ต้องมีบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าเป็นคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติด้วย ซึ่งเป็นกรรมการเฉพาะกาลเท่านั้น เพราะอำนาจหน้าที่ที่มอบให้คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ เฉพาะ

⁵⁵ ยืนหยัด ใจสมุทร. กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า. กรุงเทพฯ : BJ. Plote Processor, 2539, หน้า 175.

⁵⁶ ยืนหยัด ใจสมุทร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.

⁵⁷ ยืนหยัด ใจสมุทร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.

กาลเมื่อปฏิบัติหน้าที่ไปครบถ้วนแล้วก็หมดหน้าที่ ซึ่งจะมีการแก้ไขในเรื่องอำนาจหน้าที่ด้วยคือ ให้มีคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ที่กำกับดูแลป่าสงวนแห่งชาติเป็นการถาวร คอยควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่อีกชั้นหนึ่ง และให้ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ⁵⁸ โดยให้คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติมาประชุมกันทุก ๆ เดือน หรือ 2 เดือน เพื่อรับทราบรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น⁵⁹ เพื่อปรึกษาหารือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนคณะกรรมการอื่นอีก 1 คน ควรแต่งตั้งพนักงานอัยการเพื่อจะได้รายงานผลเกี่ยวกับการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ให้คณะกรรมการทราบ

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติขึ้นมา โดยการแต่งตั้งบุคคลอื่นอีกสองคน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มาจากบุคคลในท้องถิ่นคือที่มาจากองค์การบริหารส่วนตำบลและอัยการ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ⁶⁰ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากขึ้น นับเป็นส่วนมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายป่าสงวนแห่งชาติและมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเกิดผลในการรักษาทรัพยากรป่าไม้

4.2.1.3 พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 อำนาจหน้าที่จัดการรักษาและคุ้มครองดูแลยังคงเป็นอำนาจของส่วนกลาง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) และการกำหนดนโยบายก็ได้รับการแต่งตั้งมาจากผู้แทนต่าง ๆ ซึ่งยังไม่มีผู้แทนท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

การแต่งตั้งบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการในคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพราะคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจะตั้งเป็นกรรมการนั้นในปัจจุบันไม่มีบุคคลในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเลย จึงต้องมีการให้ผู้แทนส่วนท้องถิ่นคือ ผู้แทนในองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาเป็นกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็น

⁵⁸ ยืนหยัด ใจสมุทร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

⁵⁹ ยืนหยัด ใจสมุทร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

⁶⁰ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากผู้แทนสมาคมหรือมูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่า นับเป็นการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่นได้

4.2.2 การมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย

การจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้นกฎหมายเป็นมาตรการที่สำคัญในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าไม้ต่าง ๆ ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพื้นที่สวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ล้วนแต่เป็นอำนาจของส่วนกลางเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็เปิดโอกาสและเปิดช่องให้ส่วนท้องถิ่นคือองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้ โดยใช้มาตรการกลไกของฝ่ายบริหารคือ อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้แต่ละฉบับสามารถที่จะแต่งตั้งบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายดังต่อไปนี้คือ

4.2.2.1 พื้นที่อุทยานแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 การบังคับใช้กฎหมายอุทยานแห่งชาติจึงจำเป็นต้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁶¹ และที่สำคัญพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขปรับปรุงถึงปัจจุบัน) ก็มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁶² ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เฉพาะทรัพยากรป่าไม้ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนเอง รัฐ (ส่วนกลาง) ต้องเปลี่ยนนโยบาย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่⁶³ สามารถที่จะแต่งตั้งผู้แทนจากองค์การ

⁶¹ มาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

⁶² มาตรา 67 (7) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542).

⁶³ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

บริหารส่วนตำบลมาเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ เพราะพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยน่าจะมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายแก่บุคคลที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นับเป็นการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่นโดยองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีการพิจารณาว่าสมควรจะแต่งตั้งใครเพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ดังนี้คือ

1. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง จึงเป็นผู้แทนของประชาชนในการบังคับใช้กฎหมายอุทยานแห่งชาติได้

2. ประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ฝ่ายบริหารที่ได้รับเลือกตั้งมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

ผู้แทนคนดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาบริหารและปฏิบัติหน้าที่นับเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้ โดยผ่านกลไกขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นนิติบุคคลมหาชนมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้

3. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนับว่ามีความสำคัญมากในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นพนักงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยมาปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจคอยรักษาความสงบเรียบร้อยขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงน่าจะให้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติได้ด้วย

4.2.2.2 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 การบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดทางอาญาในป่าสงวนแห่งชาตินั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดในป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมาจากส่วนกลางและ

ส่วนภูมิภาค โดยมีได้เปิดโอกาสให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิด เมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น จึงต้องมีการแต่งตั้งบุคคลที่มาจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้รักษาพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ⁶⁴ พ.ศ. 2507 มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁶⁵ ซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ⁶⁶ สามารถจับกุมหรือปราบปรามแก่ผู้กระทำความผิดในป่าสงวนแห่งชาติได้ และสามารถควบคุมดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นที่อยู่ในเขตการปกครององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจดังต่อไปนี้⁶⁷

1. สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาตินั้น หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

2. ส่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นี้ รื้อถอน แกะไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

3. ยึดทำลาย รื้อถอน แกะไขหรือทำประการอื่น เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามข้อ 2. ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายและให้นำความในมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

4. ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

⁶⁴ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁶⁵ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁶⁶ มาตรา 22 (16) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁶⁷ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งมาจากองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อการมีส่วนของประชาชนในพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาตินั้น คือ

- 1) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

4.2.2.3 พื้นที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ส่วนกลางแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่มาประจำในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองดูแลทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิดแก่ผู้กระทำความผิดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล และถือเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁶⁸ โดยผ่านกลไกองค์การบริหารส่วนตำบลคือ

1. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

ซึ่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มิได้ห้ามไว้แต่ต้องมีการประกาศแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้รักษาพระราชบัญญัตินี้⁶⁹ เป็นการมีอำนาจแต่งตั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ย่อมกระทำได้ตามนโยบายของรัฐซึ่งเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

⁶⁸ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁶⁹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

4.2.2.4 พื้นที่สวนป่า

พื้นที่สวนป่า ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ยังคงต้องเป็นอำนาจของส่วนกลาง คือ อธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการขอและให้นายทะเบียน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มอบหมายให้เป็นนายทะเบียนสวนป่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถที่จะเข้าไปมีอำนาจดังกล่าวได้ เพียงแต่มีอำนาจในการตรวจสอบ ในการทำสวนป่าในเขตพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนคิดว่าอำนาจดังกล่าวคงเป็นอำนาจของส่วนกลางตามที่พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลกระทำได้คือ การแต่งตั้งบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535⁷⁰

ให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและการให้คำแนะนำ⁷¹ เกี่ยวกับการทำสวนป่าที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ โดยมีอำนาจเข้าไปในสวนป่าได้ตามที่เห็นสมควรและความเหมาะสมเป็นเกณฑ์ ปกติแล้วการเข้าไปตรวจสอบและแนะนำไม่น่าจะถือว่าการเร่งด่วนแต่อย่างใด แต่ในบางกรณี เช่น การตรวจสอบในกรณีที่มีการตัดโค่นไม้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็อาจกระทำในยามวิกาลได้หากมีเหตุผลเพียงพอ กฎหมายให้อำนาจเข้าไปในสวนป่าเท่านั้น หากในสวนป่ามีเคหสถานบ้านช่องของเจ้าของสวนป่าตลอดจนคนงาน ก็คงไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปโดยพลการ ยกเว้นอาคารสถานที่ซึ่งเป็นสำนักงานเก็บเอกสารและตรวจของสวนป่าจึงอาจเข้าไปเพื่อตรวจสอบเอกสารและตราได้ และหากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ใดๆก็ตาม ไม่สามารถที่จะจับกุมได้เพราะไม่ได้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁷² ดังนั้น หากพบการกระทำความผิดคงต้องทำหน้าที่เป็นผู้กล่าวหากว่าโทษแก่พนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น⁷³ แต่ถ้าการขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ถือว่าเป็นความผิดอาญา⁷⁴ การขัดขวางจะต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น แกล้งปิดประตูไม่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสำนักงานเพื่อตรวจเอกสารเกี่ยวกับสวนป่า แต่การไม่อำนวยความสะดวกนั้นอาจเพียงแต่อยู่เฉย ๆ ไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประสงค์ก็ได้ เช่น

⁷⁰ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535.

⁷¹ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535.

⁷² มาตรา 2 (16) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁷³ ยืนหยัด ใจสมุทร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 343.

⁷⁴ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535.

พนักงานเจ้าหน้าที่ขอตรวจดูตราประทับไม้ก็แก้งทำเฉยไม่นำมาให้ดู การกระทำที่เป็นความผิดอาญา⁷⁵ ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ร้ายแรง

ดังนั้น การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการตรวจสอบและแนะนำเกี่ยวกับการทำสวนป่าในพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล และถือเป็นผู้พนักงานเจ้าหน้าที่สวนป่าโดยผ่านองค์การบริหารส่วนตำบลคือ

1. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

ยอมกระทำได้เพราะพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ได้เปิดโอกาสให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้พนักงานเจ้าหน้าที่สวนป่าได้

เมื่อมีมาตรการการกำหนดขอบเขตพื้นที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้ามีอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการจัดการมาช้านานทำให้เกิดความรู้สึกร่วมกันในพื้นที่ป่าไม้เพราะได้อยู่อาศัยร่วมกับป่าไม้ได้อย่างกลมกลืน จึงต้องมีการเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวให้เป็นป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเข้าจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่สวนป่าต้องคงเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้กรมป่าไม้เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงรวมทั้งกองตำรวจป่าไม้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงเพราะถือว่าทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นทรัพยากรของชาติ เป็นของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายได้โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้แต่งตั้งบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้พนักงานเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ป่าไม้ต่าง ๆ และให้บุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับเปิดช่องให้กระทำโดยกลไกของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนมาบริหารบ้านเมือง นับเป็นเรื่องที่สำคัญมากกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้เกิดความยั่งยืน

⁷⁵ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535.

4.3 องค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้นอกเขตพื้นที่

การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนอกเขตพื้นที่ในการคุ้มครองดูแล ริเริ่มโครงการหรือทำกิจกรรมใดที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ที่เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ แบ่งได้ 2 กรณีคือ

4.3.1 การเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้นอกเขตพื้นที่

การเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมไฟป่า ในการทำเขตกันแนวกันไฟป่าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิต เพราะไฟป่าเป็นปัญหาสำคัญมากที่ก่อให้เกิดผลกระทบมากมาย ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมไฟป่าดังกล่าว เพราะกำลังเจ้าหน้าที่ป่าไม้ยังมีไม่เพียงพอในการควบคุมป้องกันไฟป่าได้ ดังจะเห็นได้จากที่ผ่านมา ไม่ว่าจะการเกิดไฟป่าในเขตพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนมากมาย

ดังนั้น รัฐ กรมป่าไม้ควรสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ

1. การให้งบประมาณหรือการจ้างประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาควบคุมหรือคุ้มครองป่า ซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้ของประชาชน และเป็นการลดการตัดไม้ทำลายป่าของประชาชนลงได้
2. การให้ความรู้ด้านวิชาการ การจัดการและควบคุมไฟป่า หรือการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเจ้าหน้าที่ มิให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น เปิดคอร์สฝึกอบรมวิธีการควบคุมไฟป่า การทำเขตแนวกันไฟป่า

4.3.2 การมีส่วนร่วมในการพิจารณาริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่

ในการพิจารณาริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้นอกเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของ

ประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีบทบาทสำคัญที่จะรักษาผลประโยชน์หรือความเป็นอยู่ สุขภาพอนามัยของประชาชน มีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมใด เช่น การสร้างเขื่อน การสร้างฝายกั้นน้ำ การสร้างโรงงานไฟฟ้า หรือการสร้างถนน ซึ่งล้วนแต่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การจัดทำโครงการต่าง ๆ เช่น การสร้างเขื่อน นั้นไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมพิจารณาหรือแสดงความคิดเห็นในการสร้าง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกิดขึ้น เช่น ปัญหาการสร้างเขื่อนราษีไศล เขื่อนปากมูล เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นำท่วมพื้นที่ทำการเกษตรของประชาชนในท้องถิ่น หรือทำให้พื้นที่ใกล้เขื่อนทำการเพาะปลูกไม่ได้ เพราะดินเสีย เป็นต้น หรือในกรณีเขื่อนปากมูลที่เกิดปัญหาในการสร้างเขื่อนเพื่อนำไปใช้พลังงานไฟฟ้า ซึ่งความจริงแล้วไม่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้เท่าที่ควร และที่สำคัญก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ เช่น ในการวางไข่ของปลาในฤดูฝนไม่สามารถขึ้นไปวางไข่เหนือเขื่อนได้ แม้จะทำเขื่อนเป็นบันไดโจนที่ให้ปลาขึ้นไปวางไข่ได้ แต่ความเป็นจริงแล้ว ไม่สามารถขึ้นไปวางไข่ได้เลย ทำให้ปลาลดลง เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกลายมาเป็นปัญหาการขัดแย้งอยู่ในปัจจุบัน

กิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา แสดงความคิดเห็น หรือรับรู้ เช่น การทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ว่าสมควรจะทำกิจกรรมหรือโครงการเหล่านี้หรือไม่

ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรป่าไม้นอกเขตพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต่อการดำรงชีวิต และสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือการเข้าพิจารณาโครงการหรือทำกิจกรรม ไม่สามารถที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายดังเช่นการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

4.4 การติดตามประเมินผล

เมื่อมีการกำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งต้องมีการวางแผนการจัดการและทำงานประมาณขึ้นมา จึงต้องมีองค์กรขึ้นมาควบคุมติดตามประเมินผลคอยพิจารณาในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดทำแผนการพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในด้านการคลังได้กระจายอำนาจในการจัดทำงานประมาณในระดับ

ภูมิภาคหรือระดับจังหวัดไว้คอยพิจารณาในการให้งบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในปัจจุบันคณะกรรมการและคณะกรรมการพัฒนาอำเภอเป็นองค์กรคอยติดตามประเมินผลในระดับภูมิภาค ซึ่งมีหน้าที่ในการติดตามประเมินผลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งมีหน้าที่มากจึงไม่ค่อยประสบผลสำเร็จมากนักในการติดตามประเมินผล จึงต้องมีคณะกรรมการขึ้นมาคอยควบคุมติดตามประเมินผลและสนับสนุนในด้านงบประมาณการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และติดตามประเมินผลในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ให้คณะกรรมการดังกล่าวทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพิกถอนพื้นที่ทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้กรมป่าไม้เป็นผู้คุ้มครองดูแลรักษา

ดังนั้น คณะกรรมการในการติดตามประเมินผลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องมีในระดับภูมิภาคหรือจังหวัดและระดับท้องถิ่น

4.4.1 คณะกรรมการระดับจังหวัด

คณะกรรมการในระดับจังหวัดจะประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. ป่าไม้จังหวัด
3. นายอำเภอและหัวหน้ากิ่งอำเภอ
4. ป่าไม้อำเภอ
5. พัฒนาชุมชน
6. ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น 4 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานทั้งระดับผู้บังคับบัญชาและผู้ที่อยู่ใต้ผู้บังคับบัญชาภายในจังหวัดและผู้ที่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ผู้ว่าฯ จึงเป็นผู้เหมาะสมที่จะเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด

2. ป่าไม้จังหวัด

ป่าไม้จังหวัดมีหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยที่ส่วนกลาง (กรมป่าไม้) ส่งมาปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตจังหวัดนั้น ๆ จึงมีหน้าที่โดยตรงในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เมื่อมีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กร

บริหารส่วนตำบลแล้ว ป่าไม้จังหวัดจึงจำเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมและกำกับดูแล จึงเป็นผู้เหมาะสมที่จะเป็น คณะกรรมการระดับจังหวัด

3. นายอำเภอและ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีหน้าที่บริหารงาน ทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และมีหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 จึงเป็นผู้เหมาะสมที่จะเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด

4. ป่าไม้อำเภอ

ป่าไม้อำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอมีหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในอำเภอ จึงเป็นบุคคลสำคัญในการกำกับดูแลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงน่าจะเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด

5. พัฒนาชุมชนจังหวัด

จากเดิมพัฒนาชุมชนก็เป็นคณะกรรมการคอยกำกับดูแลการทำงานขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนาชุมชนจังหวัดจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญ ในการพัฒนาท้องถิ่นทุกด้าน ซึ่งน่าจะเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด

6. ผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ประกอบด้วยนี้ เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล 4 คน ซึ่งจะต้องมีการคัดเลือกกันเองเข้ามาเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด

จากบุคคลดังกล่าวที่ได้กล่าวมาแล้ว รวมเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด 9 ท่าน เป็นคณะกรรมการระดับจังหวัดในการติดตามประเมินผล ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเป็นองค์การพิจารณารายงานการประเมินผลของคณะกรรมการระดับตำบล แล้วพิจารณาเสนอ โดยตรงต่อ กรมป่าไม้ ผู้รับผิดชอบโดยตรง ในการกระจายภารกิจดังกล่าว ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลว่าจะดำเนินการอย่างไรกับองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว

คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามประเมินผลจากรายงานของคณะกรรมการระดับท้องถิ่นทำรายงานเสนอขึ้นมาเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติขึ้นมา ในกรณีดังกล่าว ย่อมกระทำไม่ได้เพราะไม่มีกฎหมายใดห้าม

4.2.2 คณะกรรมการระดับท้องถิ่น

คณะกรรมการติดตามประเมินผลระดับท้องถิ่น ซึ่งมาจากประชาชนในท้องถิ่น คือมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลในการติดตามประเมินผลการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะประกอบด้วย

1. กำนัน
2. ผู้ใหญ่บ้านของแต่ละหมู่บ้าน
3. ประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้คัดเลือกขึ้นมาจากประชาชน

ในแต่ละหมู่บ้าน

1. กำนัน

กำนันเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และเป็นผู้รักษาความสงบในตำบล จึงน่าจะเป็นผู้เหมาะสมที่จะเป็นบุคคลหนึ่ง เข้าเป็นคณะกรรมการระดับตำบล

2. ผู้ใหญ่บ้านของแต่ละหมู่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านของแต่ละหมู่บ้านเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ เช่นเดียวกับกำนัน รักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านและใน ปัจจุบันก็ได้มีคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลจึงนำเอาบุคคลในองค์ดังกล่าว คือ ผู้ใหญ่บ้านมาเป็นคณะกรรมการระดับตำบล

3. ประชาชนในตำบลนั้น

ประชาชนในตำบลที่ได้มาจากการคัดเลือกขึ้นมา ในแต่ละหมู่บ้านแล้วนำมาเลือกกันเองไม่กำหนดตายตัว เพื่อความเหมาะสม ในการเป็นคณะกรรมการ

จากบุคคลดังกล่าว คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ที่ติดตามประเมินผลการทำงานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการระดับจังหวัดต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการได้ศึกษาถึงปัญหาในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญถึงปัญหาดังกล่าวโดยการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรชุมชนของค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่เล็กที่สุดและใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด สามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ โดยมีข้อสรุปและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับเป็นการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งระหว่างรัฐส่วนกลาง (กรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง) ที่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แสดงให้เห็นถึงการรวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลางสั่งการไปยังเบื้องล่าง บางครั้งนั้นไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้ โดยตรง ได้ลดทอนอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนในท้องถิ่นที่เคยจัดการในลักษณะประเพณีความเชื่อควบคู่กับการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยไม่เข้าแทรกแซง แต่เมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดการทรัพยากรป่าไม้โอนอำนาจไปอยู่ที่ส่วนกลาง โดยตั้งองค์การป่าไม้ขึ้นมาเมื่อ ปี พ.ศ. 2439 โดยคำแนะนำของมิสเตอร์เฮลด์ ชาวอังกฤษและเป็นอธิบดีกรมป่าไม้คนแรก ที่ผ่านมาการจัดการทรัพยากรโดยส่วนกลาง (ให้อำนาจกรมป่าไม้เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง) ทั้งตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ทรัพยากรป่าไม้ก็ยิ่งสูญเสียและมีความเสื่อมโทรม โดยมีได้เปิดโอกาสให้ส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการใช้อำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายการประสานงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ไม่เป็นระบบ บางครั้งให้อำนาจหน้าที่ซ้อนกันหลายหน่วยที่รับผิดชอบ ต่างแย่งอำนาจหน้าที่กันวาระการส่วนกลางที่มีกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกันแต่มิได้ประสานงานในแต่ละหน่วยให้ทำหน้าที่ของตนเอง บางครั้งเกิดปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ แม้กระทั่งราชการส่วนภูมิภาคที่ส่วนกลางส่ง

มาปฏิบัติงานก็มาจากหน่วยงานต้นสังกัดแต่ละสังกัด การประสานงานก็คล้ายกับส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นการประสานงานไม่ค่อยเกิดปัญหาเพราะเรื่องอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ไม่ได้เปิดโอกาสไว้ การติดตามประเมินผลของการจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นปัญหาสำคัญ เพราะไม่มีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาคอยตรวจสอบการทำงานได้ผลอย่างจริงจัง เป็นคณะกรรมการของกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ ทั้ง 5 ฉบับนั้นบางครั้งก็ได้มีอำนาจโดยตรง บางคณะกรรมการก็เป็นเพียงแต่ให้คำปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนภูมิภาคการตรวจสอบประเมินผลก็มีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยที่มีงานมาก บางครั้งไม่มีเวลาคอยติดตามประเมินผล และสุดท้ายที่สำคัญ คือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนขาดจิตสำนึกในการรักษาทรัพยากรป่าไม้ ล้วนแต่เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องมีการแก้ไข

เมื่อมีการกระจายอำนาจ การจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการใช้ประโยชน์และคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ของตนเอง จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนแน่นอนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เองก็ให้อำนาจไว้ แต่อย่างไรก็ยังไม่ชัดเจนว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการได้ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อส่วนกลาง (คือกรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง) เมื่อพิจารณาแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเรื่องที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวนั้นจะต้องไม่เป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพราะพื้นที่เหล่านั้นต้องเป็นผู้คุ้มครองดูแลรักษาได้ โดยให้อำนาจรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของแต่ละกฎหมาย ซึ่งย่อมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับที่มีอยู่ และที่สำคัญควรจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติในเรื่องคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ตั้งขึ้นไว้ถาวร ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับการวางนโยบาย ควรจะแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะแต่ละอุทยานแห่งชาติขึ้นมาและควรที่จะเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติดังกล่าวเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และที่สำคัญคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติต้องมาจากบุคคลในท้องถิ่น ส่วน

คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาตินั้นก็ต้องมีบุคคลในท้องถิ่นเข้ามาวางนโยบายควบคุมการปฏิบัติหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ควรมีบุคคลในท้องถิ่นเข้ามาเป็นกรรมการสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งชาติ รวมทั้งหาหรือการแต่งตั้งอัยการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อได้รายงานเกี่ยวกับการดำเนินคดีให้คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งชาติทราบ

ส่วนพื้นที่ป่าไม้ของท้องถิ่นต้องเป็นพื้นที่จัดการขึ้นมานานแล้ว ซึ่งเป็นที่หลายประเภทที่ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมกันดูแลรักษาไม่ว่าจะเป็นพื้นที่อนุรักษ์ต้นน้ำ พื้นที่ใช้ประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตาม ก็อาจอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่อุทยานแห่งชาติและพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อาจจะต้องมีการเพิกถอนพื้นที่ดังกล่าวไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนย่อมกระทำได้ โดยพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพิกถอนได้ทั้งหมดหรือบางส่วนโดยการออกพระราชกฤษฎีกาด้วย ส่วนพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นก็ทำให้รูปแบบเดียวกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่ป่าสงวนเพิกถอนได้ โดยออกกฎกระทรวงทั้งหมดหรือบางส่วนนั้นมีแผนที่แนบท้ายในกฎกระทรวงล้วนแต่กฎหมายแต่ละฉบับนั้นได้เปิดโอกาสไว้ ซึ่งต้องมีการพิจารณาให้ดีว่าสมควรจะเพิกถอนหรือไม่ หรือให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถที่จะใช้อำนาจนั้นในการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ของตนในการจัดการใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างเต็มที่ แต่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เมื่อมีการแต่งตั้งผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถที่จะจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นการอนุญาตการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับการบังคับใช้กฎหมายการบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้แต่ต้องได้รับความเห็นชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลและการเก็บค่าธรรมเนียมว่าด้วยกฎหมายป่าไม้นั้นองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่เก็บได้ เพราะกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อศึกษาถึงศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลกับสภาพความเป็นจริงของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดทรัพยากรป่าไม้มาช้านานแล้วสามารถที่จะจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยคำนึงถึง สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความแตกต่างหลากหลายไปแต่ละท้องถิ่น โดยยึดหลักการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการจัดทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

แต่อย่างไรก็ตามประเด็นตามกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ควรต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้มันสอดคล้องกับการกระจายอำนาจ การจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่เล็กที่สุด และใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด และสามารถทราบปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่น ได้ดีที่สุดโดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ได้ศึกษา และได้อ้างอิงในงานวิจัยต่าง ๆ มากมาย ผู้เขียนมีความคิดเห็น และ เสนอแนะ ในเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเด็นต่อไปนี้

1. แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เมื่อมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1.1 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 กำหนดให้มีผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้แต่งตั้ง เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในกรณีที่รัฐมนตรี ฯ ไม่แต่งตั้งผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ใน 3 ประเด็น ได้แก่

1) ควรกำหนดให้ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าเป็นคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ และให้มีพนักงานอัยการเป็นคณะกรรมการอีกท่านหนึ่ง ไว้คอยรายงานเกี่ยวกับปัญหาคดีที่เกิดขึ้นในอุทยานแห่งชาติ

2) ควรให้มีคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ขึ้นในแต่ละพื้นที่เพื่อความเหมาะสมและเกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะได้คอยคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนควบคุมในด้านอื่น ๆ ด้วย

3) กำหนดให้ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติในพื้นที่อยู่ในเขตการปกครอง ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ใน 2 ประเด็น ได้แก่

1) กำหนดให้มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ

2) กำหนดให้มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ในเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ใน 3 ประเด็น ได้แก่

- 1) ควรให้มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานอัยการเป็น "คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ"
- 2) ควรให้มีคณะกรรมการสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่าในแต่ละพื้นที่เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากขึ้น โดยมีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานอัยการเป็นคณะกรรมการดังกล่าว
- 3) ควรให้มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ในกรณีที่อยู่ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าวนั้น ผู้เขียนคิดว่าจะควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวก็จะไม่เกิดปัญหากระทบต่อหน้าที่ ระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมป่าไม้ผู้รับผิดชอบโดยตรง

2. ในอนาคต กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร เป็นต้น โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นได้ดี พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็สมควรยกเลิกลูกดอนทั้งหมด ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดการดูแล

3. ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้มีการจัดสรรงบประมาณให้รวดเร็ว เพื่อที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้มีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ฉบับที่ 8. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. บรรณาริการ. "วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า."

กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2534.

จรัส สุวรรณมาลา. "ปฏิรูปการคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น.." 2538.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาคานต์. "กฎหมายและการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม." กรุงเทพฯ :

แสงจันทร์การพิมพ์, 2542.

ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. "กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน." กรุงเทพฯ :

เมื่อดิสการพิมพ์, 2542.

ธานี ราชนิยมและคณะ. "ป่าไม้กับประชาชน." 2532.

เทียม คมกฤต. "นโยบายการป่าไม้." คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ :

2514.

นุชทิพย์ ป. บรรจงศิลป์และคณะ. "เอกสารประกอบการสอน ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ

กฎหมาย." มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ็ดดิสัน เพรส โปรดักส์

จำกัด, 2540.

นัยนา เกิดวิชัย. พ.ท. หญิง. "กฎหมายปกครอง." ภาควิชากฎหมายปกครองและกฎหมายทั่วไป

ส่วนกฎหมายบังคับการวิชาการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิทักษ์

อักษร, 2541.

นิวัติ เรืองพานิช. "การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม." กรุงเทพฯ : ลินคอร์ด

โปรโมชัน, 2542.

น้ำเงิน บุญเยี่ยม. "การต่อรองเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของชาติ." ไทยคดีศึกษา. รวบรวมความ

ทางวิชาการเพื่อแสดงมุขิตาจิต. อาจารย์พันเอกหญิง คุณนิออน จรินทร์สิน ณ อยุธยา.

กรุงเทพฯ : อัมรินทร์ปริ้นติ้ง กรุ๊ป, 2533.

- นันท์วัฒน์ บรมานันท์และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. "การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารการ
จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม." กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เดือนตุลา,
2544.
- ประพันธ์ โดยสมบุญ. "การส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในนิเวศน์และการจัดการ
ทรัพยากรป่าไม้." หน้าที่ 15 – 18. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
2534.
- ประเสริฐ ณ นคร. "กฎหมายพระราชบัญญัติ." อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ
อุษา สรรพศรี. 30 กรกฎาคม 2530. กรุงเทพฯ : เกษรการพิมพ์, 2527.
- เสนีย์ จามริก และยศ สันตสมบัติ บรรณาธิการ "ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางพัฒนา
เล่ม 1" กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2536
- _____ "ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 2." กรุงเทพฯ :
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2536.
- _____ "ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 3." กรุงเทพฯ :
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2536.
- _____ "ทิศทางหมู่บ้านไทย." กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หมู่บ้าน. 2531.
- สุนทร มณีสวัสดิ์. "บทบาทของกฎหมายต่อการพัฒนาป่าไม้" เอกสารประกอบการสอนชุด
วิชากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ หน้าที่ 1 – 7. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2535.
- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา "การร่วมวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและป่าชุมชน
อ. ด้านขุนทด จ. นครราชสีมา" กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2542.
- ส่วนป่าชุมชน "คู่มือปฏิบัติการถ่ายโอนภาระกิจ เพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ในงานพัฒนาป่าชุมชนในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล"
กรุงเทพฯ : กรมป่าไม้ 2544.
- เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
2539.
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. "การปฏิรูปการเมืองเศรษฐกิจ : สร้างสัมพันธมิตรประชาธิปไตย."
วิภาคสังคมไทยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
อัมรินทร์. 2539.
- อภิชัย พันธเสน. "ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา." กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2542.

_____ และคณะ. "การศึกษาขีดความสามารถขององค์กรประชาชนในการบำรุงรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม." : จากกรณีศึกษาสภาพตำบลใน
สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง และคณะ บรรณาธิการสิ่งแวดล้อม 36. จากการประชุมการ
อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 4. ณ หอประชุม
แห่งชาติศิริกิติ ธันวาคม 2536.

อำนาจ วงศ์บัณฑิตย์. "การศึกษาด้านกฎหมายและองค์กรในโครงการศึกษาสถานภาพ
ของประชากรที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์" (ลุ่มน้ำแม่แตงเชิงคลองน้อย)
โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เสนอต่อสำนักนโยบายและ
แผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. 2537.

_____ . "การศึกษาวิถัยรูปแบบองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำในประเทศไทย." คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เสนอต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. 2539.

อำนาจ คอวนิช. "การส่งเสริมการป่าไม้ของต่างประเทศ." ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับส่งเสริมป่าไม้
หน่วยที่ 8 – 15. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช. 2534.

อรุณ พุ่มหิรัญ. "วิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้". กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกัน
ราชอาณาจักร. 2511

วิทยานิพนธ์

ไกลรัตน์ ดลอารมณี. "การพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย พ.ศ. 2439 – 2503" วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัย
ศิลปากร, 2528.

มัลลิกา มนต์เสถียร. "การบังคับให้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวน
แห่งชาติ" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย. 2538.

ศยามล ประยูรวงศ์. "ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า". วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2538.

เสมอ ลิ้มชูวงศ์. "บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านขบวนการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้". วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2543.

อนวัช ยาวิชัย. "กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้". วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2533.

วารสารและเอกสารอื่น ๆ

กองบรรณาธิการ. "พ.ร.บ. ป่าทางเลือกการมีส่วนร่วมในทรัพยากร." วารสารโลกสีเขียว. เดือน ก.ค. - ส.ค. 2539.

วินิจ ภู่นวรัตน์. "ป่าชุมชน" เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการจังหวัดเชียงราย. 2540.

สันติภาพ จินดาแสง. "พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ : ปรับบทบาทท้องถิ่นสู่สรรหใหม่." หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน. 2543.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. "แนะนำกฎหมายใหม่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับที่ 3" วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2542.

สัมภาษณ์

ประทีป อินแสง. รองประธานมูลนิธิรักษ์เมืองน่าน อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน. อัดสำเนา 20 เมษายน 2543.

เสมอ ลิ้มชูวงศ์. เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้กองสวนป่าชุมชน กรมป่าไม้ อัดสำเนา 20 พฤศจิกายน 2543.

สาโรจน์ ประพันธ์. รองหัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา อัดสำเนา 3 เมษายน 2544.

ตัวบทกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2492.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2521.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติส่วนป่า พ.ศ. 2535.

พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทยไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องแต่งตั้งพนักงานและเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่า
ป่าไม้ พ.ศ. 2484. ลงวันที่ 21 กันยายน 2525.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องแต่งตั้งพนักงานและเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่า
สงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2526.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องแต่งตั้งพนักงานและเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ
อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504. ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2533.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องแต่งตั้งพนักงานและเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ
สงวนป่า พ.ศ. 2535. ลงวันที่ 16 มีนาคม 2536.

คำสั่งกรมป่าไม้ ที่ 1292/2539. เรื่อง การจัดส่วนราชการและการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ
ในส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่ ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้.

ภาษาอังกฤษ

Books

Decentralization and Develution of forest. Managenment in Asia and the pacific,
RECOFT Report No. 18, RECOFT Bangkok Thailand RAP Publication 2000/1.

Devolution and Community Based forest projects : Issues and proposals Seminar –
workshop Proceeding August 18, La Sall University manila, Philippines.

Elmer. S. Mereadio. "Decentralization and Develution of forest management in the Philippines : Uneasy. Step to Institution Maturity" RECOFT. Report No. 18 RECOFT Bangkok Thailand. RAP Publication 2000/1.

Local Government Center. College of Public Administration, University of the Philippines, Refrom of Centralized Administration Structures in Southeast Asia Manila : Local Government Development foundation 1996.

RJ. Fisher, Patrick. B. Durst. Thoma and Michael Victor. "overview of Themes and issues in Development and Decentralization of forest management in Asia and the Pacific. RECOFT. Report No. 18 RECOFT Bangkok Thailand. RAP Publication 2000/

Raoui T. Geollegue. "A Tale of two provinces : An Assessment of the Implementation of Decentralization forestry. Funcions by two Provinces in the Philippines." RECOFT. Report No. 18 RECOFT Bangkok Thailand. RAP Publucation 2000/1.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นายเรืองศักดิ์ ศักดิ์แสง
 เกิดเมื่อ วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2517
 ที่อยู่ ณ อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร
 บิดาชื่อ นายแดง ศักดิ์แสง (เสียชีวิต)
 มารดาชื่อ นางอำนวย ศักดิ์แสง

ประวัติการศึกษา

- จบชั้นประถมศึกษา (1 - 6 ปี พ.ศ. 2524 - 2529)
โรงเรียนวัดสมุหเขตตาราม
- ชั้นมัธยมศึกษา (1 - 6 ปี พ.ศ. 2530 - 2535)
โรงเรียนสวนศรีวิทยา อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร
- ปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต (ปี พ.ศ. 2536 - 2539)
- ปริญญาโท นิติศาสตร์มหาบัณฑิต (ปี พ.ศ. 2540 - 2544)
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต