

# รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่ง  
ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ : ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ

Legal Measures for the Management of Ecotourism  
Resources: Specifically the Case of National Parks

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อภิญา เลื่อนจวี

ทุนอุดหนุนการวิจัยของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2546

ชื่อโครงการวิจัย	มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ : ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ
ผู้วิจัย	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อภิญา เลื่อนฉวี
สถาบัน	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปีของงานวิจัย	พ.ศ. 2547
จำนวนหน้างานวิจัย	258 หน้า
ลิขสิทธิ์	สงวนลิขสิทธิ์
แหล่งที่เก็บรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

## บทคัดย่อ

อุทยานแห่งชาติของประเทศไทย จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 คือ เป็นพื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจในการพิทักษ์รักษาให้คงอยู่ในสภาพเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน จากวัตถุประสงค์จึงเห็นได้ว่า อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ มีทิวทัศน์สวยงามเหมาะสำหรับการพักผ่อน มีคุณค่าทางการศึกษาในการหาความรู้ค้นคว้าและวิจัย และเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่านานาชนิดและพันธุ์พืชหายาก ดังนั้นรูปแบบและกิจกรรมการท่องเที่ยวที่พึงมีและเหมาะสมสำหรับอุทยานแห่งชาติ จึงควรเป็นกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

ในการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อรองรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศนั้นปรากฏว่าในปัจจุบัน อุทยานแห่งชาติของไทยยังประสบปัญหาในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านกฎหมายที่ใช้บังคับแก่อุทยาน ฯ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และปัญหาด้านพฤติกรรมของผู้เข้ามาใช้ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติ ที่ไม่เป็นไปตามหลักการของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอชี้ประเด็นของปัญหาและมาตรการการแก้ไข ดังนี้

1. **ปัญหาทางกฎหมาย** มีการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับในพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 จึงทำให้มีการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติไว้เป็นสำคัญ มากกว่าที่จะเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เต็มที่ เนื่องจากขาดบุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ที่เพียงพอสำหรับป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดและปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ที่เคยอาศัยและทำกินมาก่อน

มาตรการแก้ไขปัญหาคือ รัฐควรประกาศแยกพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติที่อนุญาตให้เข้าไปท่องเที่ยวได้ออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทุกประเภท เพื่อแยกใช้กฎหมายให้ถูกต้องตามลักษณะความต้องการในพื้นที่ และควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นแนะนำ และบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการประจำอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง และให้ผู้แทนชุมชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ ควรเพิ่มเขตแดนโทษตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติให้สูงขึ้น และให้รางวัลนำจับ ตลอดจนปรับแก้บทบัญญัติให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยให้สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดรูปแบบความผิดใหม่ ๆ ได้ นอกจากนี้ ควรมีการรวบรวมกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับแก่อุทยานแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นหมวดหมู่เพื่อความสะดวกในการใช้บังคับ และเป็นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนและกระจัดกระจายกันของกฎหมาย

**2. ปัญหาอันเกิดจากราษฎรและนักท่องเที่ยว** การไม่เคารพกฎระเบียบของอุทยานแห่งชาติ การขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างความเสื่อมโทรมให้แก่อุทยาน ฯ ด้วยการทำลายทรัพยากรสัตว์ป่าและพันธุ์พืช

ในการแก้ไขปัญห รัฐควรใช้มาตรการป้องกันโดยการปลูกสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน โดยเริ่มตั้งแต่เยาวชนและแทรกเข้าไปในระบบการศึกษา ควรส่งเสริมให้ใช้ระบบฉลากเขียว และควรจัดให้มีการปฐมนิเทศนักท่องเที่ยวก่อนเข้าอุทยาน ฯ ทุกครั้ง นอกจากนี้ ควรใช้มาตรการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอุทยานแห่งชาติ และจัดตั้งพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์เพื่อพัฒนาเป็นป่าชุมชนในอนาคต

**3. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ** ซึ่งมีสาเหตุมาจากความหนาแน่นของนักท่องเที่ยวในอุทยาน ระบบการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวยังไม่มีประสิทธิภาพ การจัดเก็บและกำจัดขยะ และปัญหาด้านบุคลากรและงบประมาณที่ไม่เพียงพอ

ในการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ รัฐควรกำหนดความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยวของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ปรับรูปแบบกิจกรรมการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติให้เป็นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเท่านั้น ปรับขึ้นค่าธรรมเนียมการเข้าใช้ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติให้เหมาะสม และประสานงานกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บและกำจัดสิ่งปฏิกูล ให้ถูกต้องเหมาะสมตามวิธีการ เพื่อไม่ให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มาตรการทั้งหลายดังกล่าวมานี้ จะเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการส่งเสริมการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ และการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยาน ฯ เป็นการยกระดับอุทยานแห่งชาติของไทยไปสู่มาตรฐานสากล สามารถรองรับนักท่องเที่ยวนานาชาติจากทั่วโลก และเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทยอย่างยั่งยืน

**Project's Name:** The Legal Measures for the Management of Ecotourism Resources: Specifically the Case of National Parks.

**Researcher's Name:** Assistant Professor Dr. Apinya Luernshavee.

**Responsible Institution:** Faculty of Law, Dhurakijpundit University.

**Year of Research:** B.E. 2547 (2004 A.D.)

**Number of Pages:** 258 pages.

**Copyrights:** All Rights Reserved.

**Place to Keep the Final Research Paper:** Dhurakijpundit University.

---

## ABSTRACT

Thailand's National Parks were established with the objectives as specified in Section 4 of the National Parks Act of B.E. 2504 (1961 A.D.) which were to preserve the area having interesting natural resources in its natural state for education and recreation of the people. The national parks therefore are areas of tourist attraction, having unspoiled national resources, natural beauty suitable for recreation and of educational interests. The national parks are also the natural habitat of wild animals and rare plants. The types and activities of tourism suitable for the national parks should be those of Ecotourism.

The management of the National Parks to cater for Ecotourism encounters in any problems at the present time. The causes of the problems are the laws and regulations applicable to national parks are not conducive to Ecotourism and the behaviors of the tourists themselves which do not comply with the principle of Ecotourism. The researcher would like to point out the problems and the possible solutions as follows:

- 1. Legal Problem:** There are many laws applicable to the national parks, of which the important ones are the National Parks Act B.E. 2504 (1961 A.D.), the Forests

Act B.E. 2484 (1941 A.D.), the National Reserved Forests Act B.E. 2507 (1964 A.D.) and the Wildlife Preservation and Protection Act B.E. 2535 (1992 A.D.), any one wrongful act may constitute various offences under various Acts. Moreover, the objectives of these Acts are to preserve the forest areas and natural resources in their natural state and not the promotion of tourism. However, the enforcement of the laws is not effective as there is a lack of personnel, budget and equipment and there are also conflicts with the local people who have been living and making their livelihood in these areas before the laws are enacted.

The solution to the problems would be for the government to separate the areas of the national parks permitted for tourism from other forest areas intended for conservation, so that each area will be subject to the laws intended to achieve the objectives of the area, and the local people should be given opportunity to air their views on the management of the national parks by establishing a committee for each national park and local people are entitled to have their representatives in the committee. The penalty imposed for offences under the National Parks Act B.E. 2504 (1961 A.D.) should be revised upwards and the various provisions of the said Act should be more flexible to enable the Ministry to issue Ministerial Regulations quickly to meet any needs that may arise, and all the laws and regulations applicable to the national parks should be compiled and arranged systematically to facilitate the publication and enforcement.

- 2. *Problems from the local people and tourists:*** These stem from disrespect for the laws and regulations applicable to the national parks, lack of awareness and understanding of the need to conserve natural resources causing the national parks to deteriorate by destroying wildlife and plants.

The solution to the problems would be for the government to inculcate the awareness of the need to conserve nature and the environment in the people, starting from young children by making it part of the school education. The tourists should be given orientation on the need to preserve the resources in the

national parks before allowing them access to the area. The local people should be encouraged to take part in the development of the national parks, to set up a buffer zone for conservation of the forests which could be developed into community forest later.

**3. Problems relating to the management of the national parks:** These stem from the overcrowding of tourists in the national parks, inefficient services provided to tourists, the collections and disposal of garbage and the inadequacy of personnel and budget.

The government, in making improvement in the management of the national parks, should prescribe the capacity of each national park in relation to the number of tourists, the Ecotourism as the only permissible type of tourism with respect to national parks, higher fees for access to national parks and co-ordinate the work on collection and disposal of garbage with local authority in such a way as not to have any adverse effect on the environment.

The above – mentioned measures will lead to the balance between the promotion of tourism in the national parks and the preservation of natural resources in the national parks, and to put Thailand's national parks on international level as areas of tourist attraction capable of catering for tourists from any and parts of the world and generating sustainable income for the country.

---

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยในโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ” งานวิจัยดังกล่าวได้กระทำทั้งในด้านการค้นคว้ารวบรวมจากเอกสารต่าง ๆ การวิเคราะห์กฎหมาย การจัดทำแบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ และการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากนั้นจึงทำการเรียบเรียงเป็นรายงานการศึกษานี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ที่ได้ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และผลักดันให้ผู้วิจัย ตลอดจนคณาจารย์ทั้งหลายของคณะ ในการประพฤติตนเป็นครูที่ดี หมั่นแสวงหาความรู้ และผลิตผลงานทางวิชาการอย่างสม่ำเสมอ ดังคำพูดที่อาจารย์มักกล่าวอยู่เสมอว่า “อาชีพอาจารย์นั้น คือการแต่งงานกับวิชาการ” นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.จุมพต สายสุนทร ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ให้ข้อคิดและคำแนะนำในการทำวิจัยหัวข้อนี้ อันมีค่ายิ่งแก่ผู้วิจัย

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คุณสมชัย เพียรสถาพร อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุณประวีติ ไหวหารดี หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ คุณมานิช การพนักงาน หัวหน้าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน คุณวนิดา พรไพบุลย์ กงนิตการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช คุณนุกุล ศรีรัตนกุล เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ 6 สำนักอุทยานชาติ ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้อนุญาตให้ผู้วิจัยเข้าพบเพื่อสัมภาษณ์ ชักถามปัญหา และขอข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนได้อำนวยความสะดวกด้านข้อมูลให้แก่ผู้วิจัยเป็นอย่างมาก และท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศที่ได้เสียสละเวลาตอบแบบสอบถามของโครงการวิจัยฉบับนี้ ซึ่งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ อันมาจากประสบการณ์การทำงานของผู้ตอบแบบสอบถามทุกท่านนั้น ผู้วิจัยได้ทำการสรุปไว้ในภาคผนวก เป็นการเสริมเนื้อหาสาระของงานวิจัยฉบับนี้มากยิ่งขึ้น

อนึ่ง งานวิจัยตามโครงการนี้ไม่อาจสำเร็จลงได้ หากมิได้รับการสนับสนุนทุนการศึกษาวิจัยจากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย คำแนะนำจากรองศาสตราจารย์ ดร.สรชัย พิศาลบุตร รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและวางแผนพัฒนา มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ความช่วยเหลืออย่างดีจากผู้ช่วยงานวิจัยของผู้วิจัยทั้งสองคน คือ นายธนา แสงพิทักษ์ และนางสาวธิดารัตน์ ชลประเสริฐสุข ตลอดจนคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ของสำนักวิจัยและวางแผนพัฒนา มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ผู้วิจัยขอถือโอกาสขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ความสำเร็จและประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยในโครงการนี้ ผู้วิจัยขอขอบแต่  
บุพการีอันเป็นที่รักยิ่งของผู้วิจัย คุณครูบาอาจารย์ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาการ ผู้มีพระคุณทั้งหลาย  
ของผู้วิจัย และผู้ที่มีส่วนร่วมและสนับสนุนให้งานวิจัยครั้งนี้บรรลุผลสำเร็จได้ ส่วนข้อบกพร่องใน  
งานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอน้อมรับและขออภัยไว้ ณ ที่นี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อภิญญา เลื่อนฉวี  
เมษายน 2547

BU

**มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว  
เชิงนิเวศ : ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ**

**สารบัญ**

	หน้า
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 สมมติฐานการวิจัย	6
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
<b>บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการ ท่องเที่ยว</b>	<b>9</b>
2.1 ความเป็นมาของแนวความคิดเกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	9
2.2 การประชุมด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ	10
2.3 การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	12
2.4 กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นอย่างไร	14
2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ	15
2.5.1 ความหมายและองค์ประกอบของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ	17
2.5.2 รูปแบบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ	20
2.5.3 กิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ	22
2.5.4 การท่องเที่ยวเชิงนิเวศในประเทศไทย	27

<b>บทที่ 3</b>	<b>มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อ</b>	
	<b>การท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ</b>	<b>32</b>
3.1	ความหมายและความเป็นมาของการอนุรักษ์ทรัพยากร การท่องเที่ยวทางธรรมชาติ	32
3.2	ทรัพยากรธรรมชาติ : สมบัติล้ำค่าของประเทศไทย	33
3.3	การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	35
3.4	รัฐธรรมนูญกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ	41
3.5	กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติ	51
3.5.1	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	51
3.5.2	พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484	57
3.5.3	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	59
3.5.4	พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	63
3.5.5	ระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ	65
3.5.5.1	ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2533	65
3.5.5.2	ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในเขตอุทยานแห่งชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536	66
3.5.5.3	ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยว และพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2536	68
3.5.5.4	ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเข้าไปถ่ายทำภาพยนตร์ในเขตอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. 2534	70
3.6	กฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ	71
3.6.1	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	72
3.6.2	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542	73
3.7	กฎหมายที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว	73
3.7.1	พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	73
3.7.2	พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535	75
3.8	ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากร	76
	การท่องเที่ยวทางธรรมชาติ	
3.8.1	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่น	76

3.8.2	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	78
3.8.3	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์	79
3.8.4	ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ	80
3.8.5	ปัญหากฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ	81
3.8.5.1	ความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ	81
3.8.5.2	กฎหมายขาดความยืดหยุ่นและไม่เอื้อต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ	82
3.8.5.3	การกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท	82
3.8.5.4	ความขัดแย้งกับวิถีชีวิตเดิมของประชาชนในพื้นที่	83
3.8.6	ปัญหาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย	92
<b>บทที่ 4 มาตรการในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวอุทยานแห่งชาติเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ</b>		<b>99</b>
4.1	ความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติ	99
4.2	อุทยานแห่งชาติในประเทศไทย	101
4.3	วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ	103
4.4	คุณค่าของอุทยานแห่งชาติ	104
4.5	ทรัพยากรในอุทยานแห่งชาติ	106
4.6	ประเภทของอุทยานแห่งชาติของไทย	107
4.7	การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของไทย	109
4.8	ปัญหาในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ	112
4.8.1	ปัญหาอันเกิดจากนักท่องเที่ยว	112
4.8.2	ปัญหาการทำลายทรัพยากรสัตว์ป่า	115
4.8.3	การขาดการจัดระบบของกฎระเบียบอุทยานแห่งชาติ	119
4.8.4	ความหนาแน่นของนักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติบางแห่ง	120
4.8.5	การให้บริการแก่นักท่องเที่ยวยังไม่มีประสิทธิภาพ	121
4.8.6	ปัญหาการจัดเก็บและกำจัดขยะ	122
4.8.7	ปัญหาบุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอ	124
4.9	ตัวอย่างการบริหารจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในอุทยานแห่งชาติต่างประเทศ	125
4.9.1	ประเทศออสเตรเลีย	126
4.9.2	ประเทศนิวซีแลนด์	127
4.9.3	ประเทศสหรัฐอเมริกา	129
4.9.4	ประเทศเคนยา	131

4.9.5	ประเทศคอ스타ริกา	132
4.9.6	ประเทศเนปาล	134
4.9.7	ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย	135
4.9.8	ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี	136
4.9.9	ประเทศแคนาดา	137
4.9.10	ประเทศญี่ปุ่น	138

<b>บทที่ 5</b>	<b>แนวทางแก้ไขปัญหาเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและส่งเสริมการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ</b>	<b>145</b>
5.1	มาตรการทางกฎหมาย	145
5.1.1	การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ	145
5.1.2	การเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย	148
5.1.3	การจัดตั้งพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์และการพัฒนาเป็นป่าชุมชน	150
5.2	มาตรการป้องกัน	154
5.2.1	การปลูกสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชน	154
5.2.2	การส่งเสริมให้ใช้ระบบฉลากเขียว และ Ecotourism Label	157
5.2.3	การปฐมนิเทศนักท่องเที่ยวก่อนเข้าอุทยาน ฯ	158
5.2.4	การส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุทยานแห่งชาติ	160
5.3	มาตรการปรับปรุงการบริหารจัดการ	170
5.3.1	การปรับปรุงระบบบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ	170
5.3.2	การกำหนดความสามารถในการรองรับของพื้นที่	175
5.3.3	การปรับขึ้นค่าธรรมเนียมเข้าอุทยานแห่งชาติที่ได้พัฒนาแล้ว	177
5.3.4	การปรับปรุงเรื่องกำลังคนและงบประมาณ	181
5.3.5	การจัดการระบบจัดเก็บและกำจัดขยะ	183
<b>บทที่ 6</b>	<b>บทสรุป</b>	<b>187</b>
	<b>บรรณานุกรม</b>	<b>190</b>

- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- แบบสอบถามโครงการวิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ : ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ
- สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติจากแบบสอบถามวิจัย
- รายชื่ออุทยานแห่งชาติในความรับผิดชอบของสำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
- รายชื่อนวนอุทยาน
- สถิติเงินรายได้อุทยานแห่งชาติ
- รายงานสถิตินักท่องเที่ยวที่เข้าไปในอุทยานแห่งชาติต่าง ๆ ประจำปีงบประมาณ 2545

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จัดได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโลกเร็วที่สุด ตามสถิติขององค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization) เมื่อปี พ.ศ. 2542 ปรากฏว่ามีนักท่องเที่ยวไหลเวียนทั่วโลกจำนวนถึง 657 ล้านคน เงินรายได้จากการท่องเที่ยว 455 พันล้านเหรียญสหรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประมาณ 10 % ของจำนวนประชากรทั่วโลกเป็นนักท่องเที่ยวไปมาระหว่างประเทศ ซึ่งเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2493 ประมาณ 50 กว่าปีมาแล้ว มีนักท่องเที่ยวเพียง 25 ล้านคนเท่านั้น และเงินรายได้จากการท่องเที่ยวมีเพียง 8 พันล้านเหรียญ<sup>1</sup> คาดว่าในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) จำนวนนักท่องเที่ยวจะเพิ่มขึ้นถึง 937 ล้านคน<sup>2</sup>

ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเป็นภูมิภาคที่การท่องเที่ยวขยายตัวในระดับสูงกว่าภูมิภาคอื่น โดยมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 6.9 ต่อปี สูงกว่าอัตราเฉลี่ยซึ่งอยู่ในอัตรา 4.7% องค์การการท่องเที่ยวโลกคาดประมาณว่า จำนวนนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกซึ่งมาเยือนภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจะมีถึง 190 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2553 เมื่อเทียบกับเมื่อปี พ.ศ. 2538 มีจำนวนเพียง 84 ล้านคน และปี พ.ศ. 2543 มีจำนวน 104 ล้านคน เท่ากับว่าเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่า<sup>3</sup>

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก มีมูลค่าประมาณเกือบร้อยละ 11 ของรายได้ประชาชาติโดยรวม (GDP) และสามารถสร้างงานให้ประชากรในโลกได้ถึง 130 ล้านคน ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในธุรกิจการโรงแรมและสายการบิน หรือในกิจการก่อสร้าง และธุรกิจการเงิน การที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ เนื่องจากได้รับผลกระทบจากปัจจัยหลายด้าน อาทิ การเปิดเสรีด้านการค้าบริการ การรวมกลุ่มภูมิภาคทางเศรษฐกิจเพื่อการค้าเสรี การลงทุนเสรี และการเคลื่อนไหวแรงงานเสรี ตลอดจนการรวมตัวเพื่อใช้เงิน

<sup>1</sup> Paul F. I. Eagles; Margaret D. Bowman; Teresa Chan-Hung Tao “Guidelines for Tourism in Parks and Protected Areas of East Asia” **The World Conservation Union** 2001

[www.ahs.uwaterloo.ca/~eagles/EastAsia.pdf](http://www.ahs.uwaterloo.ca/~eagles/EastAsia.pdf)

<sup>2</sup> World Travel & Tourism Council Key Statistics 1996.

<sup>3</sup> การท่องเที่ยวไทย วิสัยทัศน์ 2555 โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หน้า 3

สกุลเดียวกันของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป นอกจากนี้ การพัฒนาเทคโนโลยีการบินที่สามารถบินได้ระยะทางไกลขึ้นและรองรับผู้โดยสารได้มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงเส้นทางการบินและการแข่งขันการให้บริการรับส่งผู้โดยสารของสนามบินประเทศต่าง ๆ การสื่อสารโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) การขยายสาขาย่อยในรูปแบบของ Franchise เหล่านี้ มีส่วนส่งเสริมให้ธุรกิจการท่องเที่ยวเจริญและพัฒนามากยิ่งขึ้น

ในสองทศวรรษที่ผ่านมา นักท่องเที่ยวจากทั่วโลกที่มาเยือนประเทศไทยได้เพิ่มจำนวนสูงขึ้น ประเทศไทยมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ซึ่งได้เปรียบกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคนี้ เนื่องจากตั้งอยู่บนซีกโลกซึ่งจัดได้ว่าอยู่ในตำแหน่งเดียวกับสิ่งมหัศจรรย์หนึ่งของโลก (World Wonders) คือ ประเทศจีนและอินเดีย และอยู่ในเส้นทางที่เชื่อมซีกโลกเหนือและซีกโลกใต้ จึงทำให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในผู้นำด้านการท่องเที่ยวของกลุ่มประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน โดยมีจำนวนนักท่องเที่ยวเป็นอันดับสองรองจากประเทศมาเลเซีย

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีบทบาทที่สำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทย คือ

1. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก่อให้เกิดรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมา รายได้จากการท่องเที่ยวเป็นรายได้ลำดับที่ 1 เมื่อเทียบกับรายได้จากสินค้าออกอื่น ๆ เป็นการแก้ไขปัญหาการขาดดุลของประเทศในด้านอื่นได้อย่างมาก
2. รายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เป็นรายได้ที่กระจายไปสู่ประชากรอย่างกว้างขวาง มีการสร้างงานสร้างอาชีพมากมาย และเป็นการเสริมอาชีพด้วยอาชีพที่เกิดต่อเนื่องจากการท่องเที่ยว เช่น การผลิตหัตถกรรมพื้นบ้าน หรือการผลิตอาหารไปป้อนตามแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ
3. อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีบทบาทในการสร้างอาชีพด้านบริการ โดยเฉพาะในธุรกิจทางตรง เช่น โรงแรม ภัตตาคาร บริษัทนำเที่ยว ส่วนธุรกิจทางอ้อมอาจเป็นอาชีพเสริม เช่น หัตถกรรมพื้นบ้าน การรับจ้างก่อสร้าง เป็นต้น
4. อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดการผลิต และนำเอาทรัพยากรของประเทศมาใช้ประโยชน์สูงสุด เมื่อนักท่องเที่ยวเดินทางไปที่ได้ก็จะต้องจ่ายเป็นค่าอาหารและซื้อผลิตภัณฑ์พื้นเมือง หากพักแรมก็จะต้องใช้จ่ายเป็นค่าที่พัก เงินที่จ่ายมานี้ถือเป็นการกระจายรายได้สู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ
5. อุตสาหกรรมท่องเที่ยวไม่มีขีดจำกัดในเรื่องการผลิต เพราะไม่ต้องพึ่งดินฟ้าอากาศเหมือนการเกษตร ผลผลิตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่เสนอขายให้แก่นักท่องเที่ยว คือ ความสวยงามของธรรมชาติ ทัศนียภาพ ชายทะเล ป่าไม้ ภูเขา สภาพอากาศ และสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น เช่น พระบรมมหาราชวัง วัดวาอาราม โบราณสถาน อาคารบ้านเรือนในท้องถิ่น ตลอดจนขนบธรรมเนียม

ประเพณี วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน สิ่งเหล่านี้เป็นรูปธรรมที่มีความ  
ยั่งยืนไม่ผันแปรหรือขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ นับเป็นความได้เปรียบอย่างมาก  
ของอุตสาหกรรม

การท่องเที่ยว

6. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวช่วยสนับสนุนฟื้นฟู อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณี  
ซึ่งเป็นสิ่งดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยว สังคมไทยเป็นสังคมของชาติเก่าแก่  
สืบเนื่องมาเป็นพันปี จึงมีวัฒนธรรม ระเบียบประเพณี นาฏศิลป์ การละเล่น ที่  
เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น เป็นมรดกตกทอดที่ควรแก่การนำออกเผยแพร่  
ฟื้นฟูและอนุรักษ์ไว้
7. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จะมีบทบาทในการสร้างสรรค์ความเจริญไปสู่ภูมิภาค  
ต่าง ๆ เมื่อเกิดการเดินทางท่องเที่ยวจากภูมิภาคหนึ่งไปยังอีกภูมิภาคหนึ่ง ไม่ว่าจะ  
เป็นคนไทยหรือคนต่างประเทศ เป็นการสร้างสรรค์ให้เกิดสิ่งใหม่ในท้องถิ่นนั้น  
เช่น โรงแรม ภัตตาคาร สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีผู้ลงทุนใน  
หลายลักษณะ เป็นการสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น
8. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีส่วนช่วยเสริมสร้างสันติภาพ สัมพันธไมตรี และ  
ความเข้าใจอันดีระหว่างกัน เป็นหนทางที่มนุษย์ต่างสังคมจะได้พบปะทำความ  
รู้จักและเข้าใจกัน เป็นการสมานสามัคคีของประชาชนคนทั้งชาติ ในทำนอง  
เดียวกัน การท่องเที่ยวระหว่างประเทศก็จะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดีที่จะ  
นำไปสู่ความเป็นเพื่อนร่วมโลก ที่จะช่วยกันรักษาสัมพันธไมตรี เป็นการช่วย  
จรรโลงสันติภาพให้เกิดขึ้นในโลกได้ด้วย

สำหรับประเทศไทย แหล่งท่องเที่ยวซึ่งเป็นที่ยอมรับของทั้งชาวไทยและชาว  
ต่างประเทศมีไม่น้อยกว่า 2,500 แห่ง ได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทาง  
ศิลปกรรม แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยวโบราณสถาน แหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ  
เหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นทรัพยากรเพื่อการท่องเที่ยว ทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลายเป็นภาค  
เศรษฐกิจสำคัญที่ทำรายได้ให้กับประเทศอย่างมาก องค์การเพื่อการศึกษาและวัฒนธรรมของ  
สหประชาชาติ (UNESCO) ได้ลงมติยกย่องให้แหล่งท่องเที่ยวของไทยเป็นมรดกโลกถึง 4 แห่ง  
ด้วยกันคือ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย – ศรีสัชนาลัย – กำแพงเพชร อุทยานประวัติศาสตร์  
พระนครศรีอยุธยา เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร และแหล่งโบราณคดีบ้านเชียง  
สำหรับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรนั้นได้รับการประกาศให้เป็นมรดกโลกทาง  
ธรรมชาติ เนื่องจากเป็นผืนป่าอนุรักษ์ที่มีเนื้อที่ขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทยและในภูมิภาคเอเชีย  
ตะวันออกเฉียงใต้ มีคุณค่าและความสำคัญทางชีววิทยาและนิเวศวิทยา และมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว  
ที่เป็นเอกลักษณ์ นอกจากนี้ ยังเป็นผืนป่าที่รวมไว้ซึ่งความหลากหลายของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ มี  
อาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด คือ อุทัยธานี ตาก และกาญจนบุรี

ในช่วงเวลาที่ประเทศไทยตกอยู่ในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การท่องเที่ยวได้กลายเป็นความหวังที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้ทำรายได้ให้แก่ประเทศสูงถึง 323,483.96 ล้านบาท เมื่อปี พ.ศ. 2545<sup>4</sup> แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ยิ่งการท่องเที่ยวเติบโตมากขึ้นเท่าไร ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็มากขึ้นเท่านั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นนี้มีทั้งผลทางตรงและผลทางอ้อม ผลทางบวกและผลทางลบ ตัวอย่างผลกระทบทางบวก เช่น การท่องเที่ยวทำให้เกิดการบำรุงรักษาและคงอยู่ของโบราณสถาน โบราณวัตถุ การพัฒนาอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนรักษาพันธุ์สัตว์ สวนสาธารณะ การคุ้มครองปะการัง และการอนุรักษ์ป่าไม้ ส่วนผลกระทบทางลบ ได้แก่ การทำลายความสวยงามตามธรรมชาติ การเกิดมลภาวะทางอากาศ ทางน้ำ ทางเสียง การทำลายสภาพแวดล้อมของป่าและพันธุ์ไม้ การแพร่เชื้อโรคต่าง ๆ เป็นต้น

อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สำคัญของประเทศซึ่งได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อุทยานแห่งชาติภูกระดึง อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ อุทยานแห่งชาติเกาะเสม็ดหรืออุทยานแห่งชาติหมู่เกาะพีพี แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าอุทยานแห่งชาติหลายแห่งต้องมีสภาพเสื่อมโทรมลงเนื่องจากถูกรุกล้ำด้วยอันตรายนานับประการจากผู้เข้ามาใช้ประโยชน์ในอุทยาน ไม่ว่าจะเป็นนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว ราษฎรในพื้นที่ ตลอดจนผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ ปัญหาขยะ ปัญหาคารล้นลอบล่าสัตว์ ตัดไม้ทำลายป่า เก็บพันธุ์พืช พันธุ์ไม้ ออกไปจากอุทยาน ฯ การทำลายสิ่งสวยงามตามธรรมชาติ ขีดเขียนตามผนังถ้ำ เป็นต้น ทั้งนี้ แม้อุทยานแห่งชาติจะได้มีการเตรียมการรองรับนักท่องเที่ยวไว้ก็ตาม แต่ก็ยังเกิดปัญหาขึ้น ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาและเพื่อให้การท่องเที่ยวสามารถเดินควบคู่ไปพร้อมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) จึงเป็นทางออกหนึ่งที่จะประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายเข้าด้วยกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจไว้ให้มากที่สุด และในขณะเดียวกันอุทยานแห่งชาติก็ยังคงเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีทัศนียภาพสวยงามตามธรรมชาติ สามารถดึงดูดใจนักท่องเที่ยวได้ตลอดไป และยังคงจรโลงคุณค่าของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติไว้ให้อนุชนรุ่นหลังได้ชื่นชมต่อไป

อนึ่ง มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวอุทยานชาตินั้น นอกจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งใช้บังคับโดยตรงแก่พื้นที่อุทยานแห่งชาติแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยส่วนราชการบังคับควบคุมไปด้วย อย่างไรก็ตาม ปัญหาความเสื่อมโทรมของอุทยานแห่งชาติก็ยังคงมีอยู่ จึงเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนี้ยังประสบปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมายและในด้านการบริหารจัดการทำให้การคุ้มครอง

<sup>4</sup> กองสถิติและวิจัย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ 2545

ทรัพยากรธรรมชาติและการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวอุทยานแห่งชาติจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษามาตรการและปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการท่องเที่ยวและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ ปัญหาอันเกิดจากการเข้ามาใช้ประโยชน์ของบุคคลต่าง ๆ ได้แก่ นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว และราษฎรในพื้นที่ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ สรรวจความคิดเห็นของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศทั้งทางบกและทางทะเล สัมภาษณ์อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังศึกษาการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นตัวอย่างการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย ทั้งนี้ จะได้นำผลการศึกษาทั้งหมดมาประมวลเป็นมาตรการเสนอแนะที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบปัญหาที่เกิดขึ้นในอุทยานแห่งชาติอันเกิดจากการเข้ามาท่องเที่ยว และใช้ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ
3. เพื่อศึกษามาตรการและวิธีบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในต่างประเทศ และนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย
4. เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ในประเทศไทย ในอันที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้เกิดขึ้นในอุทยานแห่งชาติ

## 1.3 สมมติฐานการวิจัย

อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สำคัญ การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวส่งผลกระทบต่ออุทยานแห่งชาติต้องเสื่อมโทรมลง เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรการการบริหารจัดการในอุทยานแห่งชาติที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังดำเนินการได้ในขอบเขตจำกัด ไม่ส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างเต็มที่ ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายแก่นักท่องเที่ยว ขาดการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับฝ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและพัฒนาปรับปรุงอุทยานแห่งชาติ

## 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษามาตรการทางกฎหมายที่รัฐใช้ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ วิเคราะห์ปัญหาอันเกิดจากการนักท่องเที่ยวและบุคคลอื่นที่เข้ามาใช้ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติ ศึกษาวิธีบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของบางประเทศ และสำรวจความคิดเห็นจากบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

1. การวิจัยเชิงเอกสาร โดยการค้นคว้าและรวบรวมจากเอกสารต่าง ๆ เช่น วารสาร จุลสาร หนังสือทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนสื่อทางอิเล็กทรอนิกส์
2. การวิจัยเชิงประยุกต์ ด้วยวิธีการต่อไปนี้
  - การวิเคราะห์กฎหมาย โดยการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การท่องเที่ยว และการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ
  - การวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์และออกแบบสำรวจความคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ปฏิบัติงาน มาใช้เป็นข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติให้เอื้อต่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ดังนี้
    - ก. อธิปไตยอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
    - ข. หัวหน้าอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ ทั้งทางบกและทางทะเลจำนวน 145 แห่ง
    - ค. องค์การบริหารส่วนตำบลและผู้นำชุมชน
    - ง. ผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศ และประชาชนในท้องถิ่น

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยจะนำไปสู่การสร้างมาตรการเบื้องต้น ของการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในแหล่งท่องเที่ยวอุทยานแห่งชาติ อันจะเป็นแนวทางในการสร้างความยั่งยืนของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประเทศไทยในอนาคต



## บทที่ 2

# แนวความคิดเกี่ยวกับอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการท่องเที่ยว

### 2.1 ความเป็นมาของแนวความคิดเกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นับตั้งแต่เริ่มมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในทวีปยุโรปจนถึงปี ค.ศ. 1945 รูปแบบการพัฒนาประเทศของประเทศต่าง ๆ เป็นไปในรูปแบบของการพัฒนาประเทศอย่างไม่ยั่งยืน กล่าวคือ มีการแสวงหาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการป้อนเข้าโรงงานอุตสาหกรรมอย่างฟุ่มเฟือย โดยมีได้คำนึงถึงปริมาณทรัพยากรธรรมชาติที่เริ่มลดน้อยถอยลง และผลร้ายอันเกิดจากมลพิษอันมีผลมาจากการประกอบอุตสาหกรรมที่ไม่มีมาตรการป้องกันหรือลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมประกอบกับในช่วงเวลานั้น หลาย ๆ ประเทศในโลกต่างบอบช้ำจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 จึงทำให้แต่ละประเทศต่างเร่งรีบที่จะนำทรัพยากรธรรมชาติทั้งบนผืนดิน คือ ป่าไม้ และใต้ดิน คือ สินแร่ต่าง ๆ มาใช้ในการบูรณะและฟื้นฟูประเทศ โดยไม่ใส่ใจต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของระบบนิเวศที่กำลังถูกทำลายไปอันเป็นผลจากการพัฒนานั้น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1945 และในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development – IBRD) หรือที่เรียกกันว่าธนาคารโลก (World Bank) ภายใต้ข้อตกลงที่เรียกว่า “ข้อตกลงเมืองเบรตตันวูดส์” (Bretton Woods Agreement) ซึ่งได้ประชุมกันที่ เมืองเบรตตันวูดส์ มลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อทำหน้าที่ระดมเงินทุนระหว่างประเทศมาใช้ และส่งเสริมการบูรณะและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศภาคี เช่น การก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ดังนั้น ธนาคารโลกจึงเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลในการกำหนดกรอบ และแนวทางในการพัฒนาประเทศของหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ ประเทศไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา การให้ความช่วยเหลือนี้ธนาคารโลกได้แบ่งกลุ่มประเทศที่จะรับความช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Countries) กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) และกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา (Less or Non Developed Countries)

เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาส่วนใหญ่ยังประสบกับปัญหาความยากจน บางประเทศอดอยากและเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ ประเทศเหล่านี้จึงมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยไม่คำนึงพื้นฐานที่แท้จริงของประเทศ และละเลยต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มาพร้อมกับการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยได้ทำลายปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน นั่นคือระบบนิเวศที่สมบูรณ์และความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันที่จริงกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในช่วงเวลาที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ต่างได้มีประสบการณ์อันเลวร้ายและการกระทำที่ผิดพลาดมาแล้วเช่นกัน โดยประเทศเหล่านี้ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติไปเป็นจำนวนมากเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในด้านต่าง ๆ อย่างไม่รู้คุณค่า เพราะคิดว่าทรัพยากรมีอยู่จำนวนมาก ใช้อย่างไรก็ไม่วันหมด และมีได้คำนึงถึงผลกระทบของมลพิษทางอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทำให้ความสมดุลที่มีอยู่ตามธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไป จนในที่สุดทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ได้ถูกทำลายไปทั้งทางตรงจากการใช้ประโยชน์ และทางอ้อมจากภาวะมลพิษ นอกจากนี้ความหลากหลายทางชีวภาพตามธรรมชาติก็ได้ถูกทำลายไปด้วย นับเป็นการสูญเสียประโยชน์อย่างมหาศาลที่มีอาจเรียกกลับคืนได้

## 2.2 การประชุมด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศต่าง ๆ ในโลก ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความตื่นตัวและความตระหนักในความร่วมมือเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในแถบยุโรป จึงได้ผลักดันผ่านทางองค์การสหประชาชาติให้มีการเคลื่อนไหวดำเนินการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมโลก ดังนั้น องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดให้มีการประชุมระดับโลกด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการขึ้นเป็นครั้งแรก ณ กรุงสตอกโฮล์ม (Stockholm) ประเทศสวีเดน เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1972 เรียกว่า **การประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์** ประเด็นหลักของการประชุมครั้งนี้คือ การให้ประเทศต่าง ๆ ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก การประชุม ณ กรุงสตอกโฮล์มส่งผลให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะทั้งหมด 106 ข้อ และ **ปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม (The Stockholm Declaration 1972)** 26 หลักการ รวมถึงการนำไปสู่การจัดตั้งองค์การด้านสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (**The United Nations Environment Program – UNEP**)<sup>1</sup> และกองทุนสิ่งแวดล้อม (**Environmental Fund**)

<sup>1</sup> The United Nations Environment Program (UNEP) จัดตั้งขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1972 ทำหน้าที่เป็นสภาสำหรับโครงการสิ่งแวดล้อม โดยสำนักเลขาธิการ UNEP จะมุ่งเน้นถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายในระบบของสหประชาชาติ และจัดให้มีกองทุนที่จะใช้สนับสนุนโครงการ UNEP มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา

การประชุมด้านสิ่งแวดล้อม ณ กรุงสตอกโฮล์มนี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อประเทศต่างๆ ทั้งในด้านการเพิ่มความตระหนักและความเข้าใจในเรื่องความเปราะบางของสิ่งแวดล้อมโลก หลาย ประเทศได้ดำเนินการให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม การศึกษา การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรม และเกือบทุกประเทศได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมขึ้น นอกเหนือจาก UNEP แล้วยังมีการจัดตั้งองค์การระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) และองค์การที่ไม่ได้ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐบาลหรือองค์การพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organization – NGO) ในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยัง เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับความร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นอย่างมากมายอีกด้วย

คำประกาศแห่งปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่ มนุษย์จะต้องพึงพาธรรมชาติ ซึ่งหากธรรมชาติเสียหายด้วยน้ำมือมนุษย์ก็ย่อมหมายความว่า มนุษย์เองจะต้องเป็นผู้ได้รับผลดังกล่าวนั้นโดยตรง ดังนั้น คำประกาศจึงได้เชิญชวนและเรียกร้องให้ทุกฝ่าย ร่วมมือกัน และร่วมกันรับผิดชอบต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยเริ่มตั้งแต่ ระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่มชน ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ โดยมี องค์การระหว่างประเทศเป็นกลไกที่จะสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดความร่วมมือในทุกๆระดับ เพื่อให้มีการ จัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบ เพื่อป้องกัน ฟื้นฟู และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การพัฒนา อุตสาหกรรมของประเทศต่างๆ จึงจำเป็นต้องตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่า จะต้องไม่ทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นหลักการของแนวความคิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ปฏิญญานี้ได้วางรากฐานของการนำเอาแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาเป็นแนวทางสู่ ความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ แม้ว่าปฏิญญานี้จะไม่มีผลผูกพันหรือสภาพบังคับ ทางกฎหมาย เนื่องจากมีลักษณะเป็นเพียงข้อตกลงร่วมกันที่ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่ประเทศ แต่ก็ เป็นแนวทางที่ดีสำหรับการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในอนาคต ต่อ ๆ มา นอกจากนี้ ปฏิญญานี้ยังได้ยืนยันถึงสิทธิขั้นมูลฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐทั้งหลายว่า ทุกรัฐมีสิทธิ อธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง ในอันที่จะใช้หรือแสวงหาประโยชน์ใด ๆ จาก ทรัพยากร ทั้งนี้ ทุกรัฐมีหน้าที่จะต้องประกันว่าการใช้ประโยชน์ดังกล่าว จะต้องไม่เป็นอันตรายหรือมี ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น

---

UNEP มีบทบาทสำคัญในการเตรียมกลยุทธ์ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโลก ซึ่งข้อเสนอนี้ในครั้งแรกเป็น ของ International Union for Conservation of Nature (IUCN) ซึ่งเป็นองค์การสิ่งแวดล้อมเอกชนระหว่างประเทศ IUCN มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้มีอนุสัญญาทางสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ เป็นจำนวนมาก รวมถึงอนุสัญญาว่า ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992

## 2.3 การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าการประชุมที่กรุงสตอกโฮล์มจะทำให้ประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศที่เข้าร่วมประชุมและให้สัตยาบัน The Stockholm Declaration 1972 เกิดความตื่นตัวและตระหนักในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกก็มิได้บรรเทาเบาบางลง เนื่องจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีมาตรการที่เข้มงวดขึ้นในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้ย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่เปิดรับการลงทุนทุกประเภท ประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาความยากจนและวิกฤตทางเศรษฐกิจ จึงไม่ค่อยใส่ใจในผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก องค์การสหประชาชาติไม่อาจนิ่งนอนใจได้ ในปี ค.ศ. 1983 จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission of Environment and Development – WCED)<sup>2</sup> ขึ้น เพื่อทำการศึกษาในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา คณะกรรมาธิการ WCED ได้จัดทำรายงานที่เรียกว่า **The Brundtland Report** ภายใต้หัวข้อเรื่องที่ว่า “อนาคตร่วมกันของเรา” (Our Common Future) ซึ่งระบุถึงเหตุการณ์วิกฤตต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อมโลกที่สำคัญ แสดงให้เห็นว่าการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยการวางแผนเศรษฐกิจร่วมกัน จะเป็นมาตรการเดียวที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและชุมชนให้ยั่งยืนได้

หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. 1992 องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ระหว่างวันที่ 3 – 14 มิถุนายน ค.ศ. 1992 นับเป็นการประชุมที่ใหญ่ที่สุดเท่าที่สหประชาชาติได้เคยจัดมา เนื่องจากมีผู้เข้าร่วมประชุมกว่า 30,000 คน มีผู้นำระดับโลกเข้าร่วมประชุมมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ มีประมุขของประเทศ หัวหน้าคณะรัฐบาลถึง 103 คน และเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมทั้งสิ้น 176 ประเทศ ในการประชุม Earth Summit ดังกล่าว ได้มีการลงนามรับรองเอกสารสำคัญ 5 ฉบับ คือ<sup>3</sup>

1. ประกาศปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development)

<sup>2</sup> คณะกรรมาธิการชุดนี้ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศต่างๆ 21 ประเทศ โดยมี Mrs. Gro Harlem Brundtland นายกรัฐมนตรีประเทศนอร์เวย์ เป็นประธานคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการชุดนี้มีความเชื่อว่า มนุษย์เป็นผู้สร้างอนาคต ซึ่งมีความรุ่งเรืองกว่า เป็นธรรมกว่า และมั่นคงกว่าได้

<sup>3</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545 หน้า 24

2. แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม
3. คำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principle on Forests)
4. กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework on Climate Change)
5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity A.D. 1992)

ความตกลงระหว่างประเทศทั้ง 5 ฉบับนี้ มีทั้งที่ไม่มีสภาพบังคับ (Non – binding) และมีสภาพบังคับ (Binding) ความตกลงที่ไม่มีสภาพบังคับ ได้แก่ ประกาศปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา แผนปฏิบัติการที่ 21 และคำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ ความตกลงเหล่านี้เป็นบันทึกความเข้าใจร่วมกันในแนวทางปฏิบัติเพื่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโลก ส่วนความตกลงที่มีสภาพบังคับ มีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันต่อรัฐภาคีอนุสัญญาให้ต้องปฏิบัติตาม ได้แก่ อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ<sup>4</sup>

อย่างไรก็ดี ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1972 (Stockholm Conference) ถึง ปี ค.ศ.1992 (Rio de Janero Conference) ข้อตกลงทวิภาคีและพหุภาคีหลายร้อยฉบับได้กำเนิดขึ้นเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมโลก ที่สำคัญได้แก่ ข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ ค.ศ. 1973 ว่าด้วย พันธุ์กรรมที่เป็นอันตราย (Endangered Species) พิธีสารแห่งกรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1987 ว่าด้วย การปฏิบัติการควบคุมฟลูโอโรคาร์บอน (Montreal Protocol on Control of Fluorocarbons Emissions) พิธีสารกรุงเฮลซิงกิ ว่าด้วย การดักจับและกักเก็บ อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และอนุสัญญากรุงเบเซิล ค.ศ. 1989 (Basel Convention on Trade in Hazardous Waste)

---

<sup>4</sup> อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (The Convention on Biological Diversity 1992) อนุสัญญานี้มีแนวคิดที่สำคัญคือ มุ่งให้แต่ละประเทศทั่วโลกมีวินัยทางสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ โดยการสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นกับประเทศต่างๆ ในการยอมรับว่าทรัพยากรชีวภาพนั้นเป็นมรดกส่วนร่วมกันแห่งมวลมนุษยชาติ (common heritage of mankind) ที่อยู่ในความห่วงใยของมวลมนุษยชาติ (common concern of mankind) ดังนั้น มนุษย์จึงต้องร่วมมือกันพิทักษ์รักษาทรัพยากรชีวภาพและสิ่งแวดล้อมของโลก รวมถึงความร่วมรับผิดชอบที่ชุมชนระหว่างประเทศพึงจะมีให้แก่ทรัพยากรชีวภาพด้วย

## 2.4 กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นอย่างไร

ในปัจจุบัน กฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่ได้อยู่ในวงจำกัด แต่ตรงกันข้ามได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายลักษณะอื่นด้วย อาทิ กฎหมายลักษณะอาญา กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินและที่ดิน กฎหมายควบคุมการก่อสร้าง กฎหมายเกี่ยวกับการชลประทาน เป็นต้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐต่าง ๆ ได้แก่ มลรัฐนิวยอร์ก มลรัฐอิลลินอยส์ ได้นำเอาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนในยุโรปนั้น ประเทศทั้งหลายได้มีการบัญญัติกรอบความร่วมมือเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมไว้ในความตกลงร่วมมือระหว่างกันไว้ด้วย ทั้งนี้ แต่ละประเทศได้ให้ความสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศตนด้วยการบัญญัติกฎหมายภายในของตนเอง เพราะการปกป้องสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสังคมที่จะต้องช่วยกัน และสิทธิดังกล่าวยังสามารถเรียกร้องให้มีการชดเชยค่าเสียหายหากมีการทำลายสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย

**ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Area - NAFTA)** จัดเป็นข้อตกลงการค้าฉบับแรกที่ได้มีการบรรจุบทบัญญัติเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมไว้ โดยการวางกฎเกณฑ์ข้อควรปฏิบัติและข้อห้ามที่เป็นมาตรฐานระดับชาติไว้ให้ประเทศสมาชิกทั้งสาม อัน ได้แก่ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และเม็กซิโก ได้นำไปปฏิบัติในการวางมาตรการส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศตน ทั้งนี้ ทั้งสามประเทศจะต้องส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน และปรับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ได้มาตรฐานกลมกลืนกัน และจะต้องตระหนักในภารกิจสำคัญที่จะต้องพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ข้อบังคับว่าด้วยอุตสาหกรรมที่จัดได้ว่ามีขอบเขตกว้างขวางมากที่สุดฉบับหนึ่งคือ ข้อบังคับว่าด้วยอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งมีบัญญัติอยู่ใน WTTC/WTO/Earth Council Report หมวด 21<sup>5</sup> ที่ว่าด้วยอุตสาหกรรมการเดินทางและการท่องเที่ยว ข้อบังคับดังกล่าวได้ตั้งเป้าประสงค์ไว้ให้องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการค้าทั้งหลาย จัดทำโครงการใหม่ ๆ ที่ตระหนักและเข้าถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้นว่า โครงการฝึกอบรมให้สาธารณชนตื่นตัวต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม การลดปริมาณขยะด้วยการนำกลับมาใช้ใหม่ การนำมาผลิตใหม่ การนำมาใช้หมุนเวียน โดยการกระตุ้นให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการค้นหาวิธีที่จะอนุรักษ์สภาพแวดล้อมให้ยั่งยืน

ปี ค.ศ. 1995 องค์การด้านสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (**United Nations Environment Program – UNEP**) ได้จัดทำรายชื่อกฎข้อบังคับเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีจำนวนถึง 32 ฉบับ ซึ่งมีแหล่งที่มาแตกต่างกัน อาทิ จากหอการค้าระหว่างประเทศ จากสภาการเดินทางและท่องเที่ยวโลก (**World Travel & Tourism Council**) จากรัฐบาลแห่งประเทศนิวซีแลนด์และ

<sup>5</sup> World Travel & Tourism Council, Agenda 21 for the Travel & Tourism Industry, 1995.

ออสเตรเลีย และจากคณะกรรมการนักท่องเที่ยวอังกฤษ (English Tourist Board)<sup>6</sup> แสดงให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสนใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นอันมาก นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังได้จัดตั้ง โครงการสนับสนุนสิ่งแวดล้อมแห่งโลก (Global Environmental Facility – GEF) ขึ้น เพื่อให้เงินสนับสนุนแก่โครงการวิจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ การทำลายโอโซน และโครงการรณรงค์เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

## 2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

การประชุมนานาชาติด้านสิ่งแวดล้อมและพัฒนาแบบยั่งยืน ได้ถูกจัดขึ้น ณ เมืองแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา เมื่อเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ.2533) หรือที่เรียกว่า Globe 90' Conference ในการประชุมนี้ได้มีการพูดถึงการพัฒนาและการหารูปแบบ “การท่องเที่ยวแบบยั่งยืน” (Sustainable Tourism) ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนนี้ เริ่มต้นจากแนวความคิดที่ว่า ระบบนิเวศมีจุดจำกัดในการรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจ การที่ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากเกินไป จะส่งผลให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรชีวภาพในอัตราสูง มนุษย์จึงควรใช้ทรัพยากรอย่างอนุรักษ์และลดบทบาทการเป็นผู้บริโภคนิยมและวัตถุนิยม เพราะพฤติกรรมเหล่านี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด<sup>7</sup>

ที่ประชุมได้กำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติ ของการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนไว้ 10 ประการ ดังนี้

1. มุ่งพัฒนาการท่องเที่ยวภายในประเทศอย่างจริงจังก่อน แล้วจึงพัฒนาการท่องเที่ยวระหว่างประเทศอย่างค่อยเป็นค่อยไปในภายหลัง เพื่อให้เหมาะสมกับระบบสาธารณสุขปโภคที่รองรับเป็นสำคัญ
2. มุ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่
3. มุ่งพิจารณาอย่างรอบคอบ ถึงขอบเขตที่เหมาะสมของการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับทุก ๆ ด้าน ทั้งนี้ ควรพยายามผลักดันให้การพัฒนาการท่องเที่ยว เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ

<sup>6</sup> Environmental Codes of Conduct for Tourism UNEP (United Nations Environment Program) Technical Report No. 29 1995 p. ii.

<sup>7</sup> David Fennel Ecotourism an Introduction London: Routledge 1999 p.31

4. มุ่งให้ข้อมูลทางการท่องเที่ยวอย่างเพียงพอพร้อมแก่นักท่องเที่ยว เพื่อให้ นักท่องเที่ยวเข้าใจและเคารพในสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งช่วยยกระดับความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวด้วย
5. มุ่งใช้วัสดุและผลผลิตในท้องถิ่น เพื่อช่วยลดดุลการค้ากับต่างประเทศได้ทางหนึ่ง และเป็น การเพิ่มรายได้ให้กับคนในท้องถิ่นนั้น
6. มุ่งกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นเพื่อนำรายได้เข้าท้องถิ่นนั้นให้มากที่สุด อันจะเป็น ประโยชน์ในระยะยาวของชุมชนท้องถิ่น
7. มุ่งจ้างงานในท้องถิ่น โดยส่งเสริมรูปแบบของงานที่น่าสนใจและได้รับ ผลตอบแทนสูงให้แก่ชุมชนท้องถิ่นนั้น
8. มุ่งพัฒนาบุคลากรในท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น อันจะช่วยยกระดับ การบริการท่องเที่ยวให้สูงขึ้น
9. มุ่งรักษาคุณค่าของสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมในท้องถิ่น ให้อยู่รอดในระยะยาว เพื่อเป็นแหล่งรองรับการท่องเที่ยวตลอดไป
10. มุ่งทำงานร่วมกันอย่างเสมอภาคระหว่างภาคธุรกิจการท่องเที่ยวงค์กรท้องถิ่น องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม และรัฐบาล

จากกรอบแนวทางปฏิบัติ 10 ประการของการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ประเทศต่าง ๆ พยายามคิดหารูปแบบการท่องเที่ยวใหม่ เพื่อนำไปสู่การ พัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน จากการประชุม Earth Summit ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่ง องค์การสหประชาชาติจัดขึ้น ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ.1992 (พ.ศ. 2535) นั้น ที่ประชุมได้มุ่งเน้นความสนใจไปสู่ประเด็นการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม และสรุปบทเรียนเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผ่านมา เพื่อหากแนวทางไปสู่การพัฒนา การท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ผลการประชุมครั้งนี้ก่อให้เกิดคำว่าการท่องเที่ยวเชิงนิเวศขึ้น โดยมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน ได้แก่ Sustainable Tourism, Green Tourism, Conservation Tourism, Environment Friendly Tourism, Ethical Tourism, Responsible Tourism, Appropriate Tourism, Nature Based Tourism และ Ecotourism เป็นต้น แต่ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุดก็คือ **“Ecotourism”** หรือ **“การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ”** ในภาษาไทย ตามการบัญญัติศัพท์ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ท.ท.ท.)

จากการประชุมที่กรุงริโอ เดอ จาเนโรนี้เอง ทำให้เกิดแนวคิดของการท่องเที่ยวเชิง นิเวศ ซึ่งเกิดจากกระแสเรียกร้องหลัก 3 ประการ คือ

1. กระแสความต้องการของชาวโลกให้เกิดจิตสำนึกของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ใน แหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุรักษ์ระบบนิเวศเพื่อคงความ หลากหลายทางชีวภาพเอาไว้
2. กระแสความต้องการของนักท่องเที่ยวให้เกิดการศึกษาเรียนรู้ ในแหล่งท่องเที่ยว เป็นกระแสดูความต้องการที่มีมากขึ้นในหมู่นักท่องเที่ยว ที่ต้องการได้รับความรู้

ความเข้าใจเรื่องการท่องเที่ยว มากกว่าความสนุกสนานเพลิดเพลินเพียงอย่างเดียว

3. กระแสความต้องการของชุมชนท้องถิ่นให้เกิดการมีส่วนร่วม ในการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อเป็นหลักประกันให้การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง ชุมชนท้องถิ่นยอมรับในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับและเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เหมาะสม

หลังการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร เป็นต้นมา การท่องเที่ยวเชิงนิเวศได้รับการตอบรับจากฝ่ายต่าง ๆ มากขึ้น ขณะเดียวกันองค์การสหประชาชาติ โดยคณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (**Commission on Sustainable Development**) ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญนี้ จึงประกาศในปี พ.ศ. 2545 เป็นปีท่องเที่ยวเชิงนิเวศนานาชาติ

ประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรอง The Rio Declaration on Environment and Development ค.ศ. 1992 นี้ด้วย และได้รับเอาแนวความคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย อันเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยได้ตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมและพร้อมที่จะให้การปกป้องคุ้มครอง

### 2.5.1 ความหมายและองค์ประกอบของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism)<sup>8</sup> เป็นการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่รูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (Sustainable Tourism) ที่มุ่งให้เกิดการดูแลสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของแหล่งท่องเที่ยว มีผู้ให้ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศไว้อย่างมากมาย อาทิ

Elizabeth Boo ผู้คลุกคลีกับงานวิจัยการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในลาตินอเมริกา และหมู่เกาะแคริบเบียน พร้อมกับเขียนรายงานเรื่อง “Eco-tourism: The Potentials and Pitfalls” ได้ให้ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศว่าหมายถึง “การท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่เอื้อประโยชน์ต่อการอนุรักษ์อันเนื่องมาจากมีรายได้สำหรับการดูแลพื้นที่ การสร้างงานให้ชุมชนท้องถิ่น และการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม”<sup>9</sup>

<sup>8</sup> **Ecotourism** มาจากคำผสม 2 คำ คือ คำว่า “**Ecology**” แปลว่า นิเวศวิทยา และคำว่า “**Tourism**” แปลว่า การท่องเที่ยว

<sup>9</sup> กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” **จุลสารการท่องเที่ยว** ปีที่ 17 เล่มที่ 4 ตุลาคม – ธันวาคม 2541 หน้า41

Hector Ceballos–Lascurain แห่งสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for the Conservation of Natural Resources – IUCN) กำหนดความหมายของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศว่า “เป็นการท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางไปยังแหล่งธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชื่นชม ศึกษาเรียนรู้ และเพลิดเพลินไปกับทัศนียภาพ พืชพรรณ และสัตว์ป่า ตลอดจนลักษณะทางวัฒนธรรมที่ปรากฏในแหล่งธรรมชาติเหล่านั้น”<sup>10</sup>

ส่วน The Commonwealth Department of Tourism ประเทศออสเตรเลียได้ให้ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศว่าหมายถึง “การท่องเที่ยวธรรมชาติที่ครอบคลุมถึงสาระด้านการศึกษา การเข้าใจธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และมีการจัดการเพื่อรักษาระบบนิเวศให้ยั่งยืน”

นอกจากนี้ ภราเดช พยัคฆ์วิเชียร ได้ให้ความหมายว่าการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ หมายถึง “การเดินทางท่องเที่ยวในพื้นที่ที่เป็นธรรมชาติ วัฒนธรรมท้องถิ่น มีขอบเขต ซึ่งจำกัดโดยรูปแบบและสถานที่ ตลอดจนในเรื่องกลุ่มนักท่องเที่ยว”<sup>11</sup>

อย่างไรก็ตาม ราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) ว่าหมายถึง “การท่องเที่ยวอย่างมีความรับผิดชอบในแหล่งธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น และแหล่งวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว โดยมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การจัดการอย่างมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดจิตสำนึกต่อการรักษาระบบนิเวศอย่างยั่งยืน”<sup>12</sup>

จากคำจำกัดความของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบหลักของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ มีอยู่ 4 ประการ คือ

### 1. องค์ประกอบด้านพื้นที่

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติ ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น (Identity or Authentic or Endemic or Unique) ทั้งนี้ รวมถึงแหล่ง วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ (Eco – system) ในพื้นที่นั้น ๆ ดังนั้น องค์ประกอบด้านพื้นที่จึงเป็นการท่องเที่ยวที่มีพื้นฐานอยู่กับธรรมชาติ (Nature – based Tourism) ซึ่งหมายถึง นักท่องเที่ยวมีโอกาสชื่นชมสถานที่ธรรมชาติ เช่น การเดินป่า การชมนกหรือสัตว์ป่า

<sup>10</sup> Ceballos-Lascurain, Hector “Tourism, Ecotourism and Protected Areas: The State of Nature-based Tourism around the World and Guideline for its Development” The Forth World Congress on National Parks and Protected Areas. Gland, Switzerland and Cambridge, U.K. 1996.

<sup>11</sup> บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา “มารู้จักการท่องเที่ยวเชิงนิเวศกันเถิด” **จุลสารการท่องเที่ยว** ปีที่ 18 เล่มที่ 1 มกราคม – มีนาคม 2542 หน้า 11

<sup>12</sup> **แผนปฏิบัติการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาติ** โดยกองอนุรักษ์การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร : บริษัท อัลซ่า จำกัด พ.ศ. 2544 หน้า 2

การเที่ยวชมหน้าตก การชมพรรณไม้ที่หาดูได้ยาก เช่น กุหลาบพันปีที่ดอยอินทนนท์ หรือแม้กระทั่ง การชมวัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น วัฒนธรรมชาวเขา เป็นต้น

## **2. องค์ประกอบด้านการจัดการ**

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเป็นการท่องเที่ยวที่มีความรับผิดชอบต่อ (Responsible Tourism) โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม มีการจัดการที่ยั่งยืนครอบคลุมไปถึง การอนุรักษ์ทรัพยากร การจัดการสิ่งแวดล้อม การป้องกันและกำจัดมลพิษ ตลอดจนการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างมีขอบเขต จึงเป็นการท่องเที่ยวที่มีการจัดการอย่างยั่งยืน (Sustainable Managed Tourism) เช่น ไม่ก่อสร้างอาคารถาวรที่อาจทำลายทัศนียภาพ ต้องดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอยให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่ปล่อยให้นักท่องเที่ยวเข้ามาในสถานที่ท่องเที่ยวมากเกินไปจนเกิดความแออัด เป็นต้น

## **3. องค์ประกอบด้านกิจกรรมและกระบวนการ**

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเป็นการท่องเที่ยวที่มีกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) โดยจัดให้มีกิจกรรมให้การศึกษาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศของแหล่งท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มพูนความรู้ประสบการณ์และความประทับใจ สร้างความตระหนักและปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องแก่นักท่องเที่ยว ประชาชนในท้องถิ่น และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง การท่องเที่ยวเชิงนิเวศจึงเป็นการท่องเที่ยวสิ่งแวดล้อมศึกษา (Environmental Education – based Tourism)

## **4. องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วม**

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเป็นการท่องเที่ยวที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น (Involvement of local community or people participation) ในการคิดวางแผน ปฏิบัติตามแผน ติดตามตรวจสอบ และพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยว อันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ท้องถิ่น ทั้งในเรื่องการกระจายรายได้ การยกระดับคุณภาพชีวิต และการได้รับผลตอบแทนกลับ จึงเป็นการท่องเที่ยวอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Participation – based Tourism)

ลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ คือ การมุ่งเน้นในแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติเพื่อประสานการท่องเที่ยวกับความพอใจในการเรียนรู้และสัมผัสกับระบบนิเวศ (Eco –system) ซึ่งจะมีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับความสนใจประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และการพัฒนาอารยธรรมของมนุษย์ในการเอาชนะธรรมชาติ ลักษณะเฉพาะนี้จึงทำให้การท่องเที่ยวเชิงนิเวศไม่ใช่การท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม (Cultural tourism) และการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ (Historical tourism) แม้จะมีความคาบเกี่ยวกันในพื้นที่ก็ตาม ในทำนองเดียวกัน การท่องเที่ยว

ธรรมชาติ (Natural tourism) ก็ไม่ใช้การท่องเที่ยวเชิงนิเวศทั้งหมด ทั้งนี้ ต้องขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดการการท่องเที่ยวนั้น ๆ ด้วย

นอกจากนี้ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศยังเป็นส่วนหนึ่งของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Conservation tourism) ที่หมายถึง รูปแบบของการท่องเที่ยวเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นการจัดการการท่องเที่ยวที่รักษาคุณภาพทั้งการท่องเที่ยวในแหล่งธรรมชาติ (Natural – based tourism) และแหล่งวัฒนธรรม (Cultural – based tourism) อันจะนำไปสู่การจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสุนทรียภาพ โดยใช้ทรัพยากรอันทรงคุณค่าอย่างชาญฉลาด สามารถรักษาเอกลักษณ์ความเป็นธรรมชาติและวัฒนธรรมไว้นานที่สุด เกิดผลกระทบน้อยที่สุด และใช้ประโยชน์ได้ตลอดกาลยาวนานที่สุด

## 2.5.2 รูปแบบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

เพื่อให้การท่องเที่ยวอยู่ในทิศทางของการสร้างจิตสำนึกห่วงใยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว รูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่นิยมกันมี 3 รูปแบบ คือ

**รูปแบบที่ 1** เรียกว่า **Principle of Sustainable Design Related to Ecotourism** เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเมื่อประมาณ 20 ปี มาแล้ว ที่ยึดถือความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและของสังคมเป็นหลัก มีความตระหนักและสำนึกในความหลากหลายทางชีวภาพ ความเป็นเอกภาพของสรรพสิ่ง ความบริสุทธิ์ของอากาศ น้ำ และดิน

**รูปแบบที่ 2** เรียกว่า **Regional Environmentally Based Tourism Development Planning Model** เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในช่วงประมาณ 6 – 7 ปีที่ผ่านมา โดยการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของแต่ละท้องถิ่นในระดับมหภาคขึ้น ซึ่งอาจแบ่งพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่นออกเป็นเขตต่าง ๆ ตามจุดประสงค์ที่ตั้งใจจะพัฒนา เช่น เขตพื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ เขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่สำหรับนักท่องเที่ยว เป็นต้น แผนที่ได้ออกจะเป็นแผนพัฒนาที่ทุกอย่างกลมกลืนกันในพื้นที่เดียวกันทั้งแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

**รูปแบบที่ 3** เรียกว่า **Greening Mass Tourism** เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในช่วงปัจจุบัน โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบการท่องเที่ยวแบบมวลชนจำนวนมากที่มุ่งจัดการเชิงพาณิชย์ แต่เพียงอย่างเดียว มาเป็นรูปแบบการท่องเที่ยวแบบมวลชนที่มุ่งจัดการเชิงพาณิชย์และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย เป็นการสร้างจิตสำนึกให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีจิตสำนึกห่วงใยสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น การจัดทำเที่ยวแบบ Greening of Traditional Tours การจัดการโรงแรมแบบ Greening of Hotels เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้ประกาศในปี พ.ศ. 2538 เป็นปี “Thailand 1996: A New Green Destination in honor to the King’s Golden Jubilee”

รูปแบบการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ควรจะเป็นอย่างไรจึงจะประสบความสำเร็จนั้น ศาสตราจารย์ M. Adhikary แห่งมหาวิทยาลัยเดลี ได้เสนอรูปแบบการจัดการที่เรียกว่า 7-S Model มาใช้กับการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ดังนี้<sup>13</sup>

**1. Strategy** หมายถึง กลยุทธ์ จะต้องมีการเลือกใช้กลยุทธ์ที่เหมาะสมในการวางแผนการดำเนินงานที่สามารถปฏิบัติได้ และสอดคล้องกับนโยบายการท่องเที่ยวของประเทศด้วย เช่น บริษัทธุรกิจท่องเที่ยวจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน และกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการบริหารจัดการ การจัดลำดับความสำคัญ การควบคุม และขอบเขตของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่เป้าหมาย

**2. Structure** หมายถึง โครงสร้างในองค์กร จะต้องมีการจัดลำดับชั้นและแบ่งหน้าที่ให้เหมาะสม โครงสร้างที่ดีจะเป็นกุญแจสำคัญอันนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการการท่องเที่ยว ในบางประเทศจะมีกระทรวงการท่องเที่ยวเป็นผู้ควบคุมดูแลกำกับกิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน ทั้งนี้ จะต้องมีการทำงานอย่างเชื่อมโยงและมีเครือข่ายจัดการที่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น หากมีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบนิเวศ แนวคิดนี้จะถูกกำหนดเป็นนโยบายของกระทรวง และนำมาดำเนินการสู่ระดับล่างอย่างต่อเนื่องทุกระดับทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างขององค์กรยังขึ้นอยู่กับรูปแบบของ RASI ด้วย ซึ่งหมายถึง ความรับผิดชอบ (Responsibility) อำนาจหน้าที่ (Authority) การสนับสนุน (Support) และข่าวสารข้อมูล (Information) ทั้งนี้เพราะการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศก็เหมือนกับธุรกิจอื่น ๆ ที่จะต้องมีผู้มีอำนาจมาคอยควบคุมดูแล แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกันไปตามลำดับชั้น มีผู้นำ มีการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว การให้บริการแก่นักท่องเที่ยว และที่สำคัญการให้ข่าวสารข้อมูลแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งควรเริ่มต้นตั้งแต่สถานที่ที่นักท่องเที่ยวมาถึง เช่น ท่าอากาศยาน สถานีรถไฟ สถานีขนส่ง เป็นต้น

**3. System** หมายถึง ระบบการจัดการ การบริหารจัดการการท่องเที่ยวต้องเป็นไปอย่างมีระบบ ซึ่งครอบคลุมไปถึงระบบการจัดการข้อมูล ระบบการดำเนินงาน การปฏิบัติการ การเงิน การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การตลาดและอื่น ๆ ทั้งนี้ ทุกระบบจะต้องมีการประสานความร่วมมือกัน และมีความสัมพันธ์กันในทุกขั้นตอน

**4. Staff** หมายถึง บุคลากร บุคลากรเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การดำเนินการทั้งหลายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยเฉพาะบุคลากรที่ทำหน้าที่บริการนักท่องเที่ยว จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนที่จะกำหนดให้ผู้นั้นมารับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ในด้านใด

<sup>13</sup> วิไลลักษณ์ รัตนเพียรธัมมะ “การจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์” วารสารนักบริหาร ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 เมษายน - มิถุนายน 2540 หน้า 60 - 62

**5. Skill** หมายถึง ความชำนาญ ในการทำงานทุกอย่างจะต้องอาศัยความชำนาญ งานจึงจะดีและมีประสิทธิภาพ โดยมีปัจจัยประกอบ 3 ประการ คือ ความรู้ ทักษะ และทัศนคติต่องาน ความรู้ในงานเป็นสิ่งจำเป็นอันดับแรกในการที่จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ความรู้ไม่ได้หมายถึงเพียงรู้ว่าตนจะทำอะไร แต่ต้องรู้ว่าสิ่งที่ทำคืออะไร ที่ไหน อย่างไร และทำไม รวมทั้งต้องเข้าใจและสามารถนำความรู้นั้นไปประยุกต์ใช้ได้ ผู้ที่ทำงานด้านการท่องเที่ยวควรมีทั้งความรู้และทักษะในงานด้วย

อย่างไรก็ตาม ความรู้และทักษะยังไม่เพียงพอที่จะทำให้การดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวประสบผลสำเร็จ เพราะผู้นั้นจะต้องมีทัศนคติที่ดีในการทำงานด้วย ผู้ที่มีทัศนคติที่ดีต่อสิ่งแวดล้อมจะสามารถเกลี้ยกล่อมโน้มน้าวนักท่องเที่ยว ให้เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศได้

**6. Style** หมายถึง แบบในการทำงาน ผู้ทำงานแต่ละคนจะมีรูปแบบการดำเนินงานที่ต่างกัน โดยปกติแล้วแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

- **Autocratic Style** หรือ **Top down style** หมายถึง การสั่งการจากส่วนบนลงสู่ส่วนล่าง หรือจากผู้บังคับบัญชาลงสู่ผู้ใต้บังคับบัญชา รูปแบบนี้นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่มิพึงพอใจ เพราะไม่ชอบถูกสั่งให้ทำตาม แต่มักจะชอบมีคฤเทศก์ ที่มีส่วนร่วม พูดคุย ให้คำแนะนำมากกว่า
- **Democratic Style** หรือ **Bottom-up** ซึ่งตรงกันข้ามกับรูปแบบแรก รูปแบบนี้จะมีลักษณะเป็นการร่วมกันในการวางแผนการจัดการ โดยได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย จึงมักจะประสบผลสำเร็จมากกว่า

**7. Share** หมายถึง การแบ่งปัน การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความคิดเห็น ความรู้ จะนำไปสู่การจัดการการท่องเที่ยวได้ดีที่สุด นักท่องเที่ยวในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันในหลาย ๆ ด้าน การแลกเปลี่ยนประสบการณ์จะทำให้ได้รับความรู้และประสบการณ์มากมายที่เป็นประโยชน์

### 2.5.3 กิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

นักท่องเที่ยวเชิงนิเวศจะเป็นบุคคลที่ให้ความสนใจต่อธรรมชาติ และมักทำกิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นการชื่นชมธรรมชาติ การเรียนรู้ระบบนิเวศ การถ่ายภาพ ศึกษาพันธุ์ไม้ พันธุ์นก และสัตว์ป่าที่น่าสนใจ กิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เป็นที่นิยม ได้แก่

## 1. กิจกรรมการเดินป่า (Hiking/Trekking)

ลักษณะกิจกรรมเป็นการเดินป่าระยะไกล (2 กิโลเมตรขึ้นไป) นักท่องเที่ยวได้สัมผัสธรรมชาติอย่างใกล้ชิด โดยการนำตัวเองไปสู่ธรรมชาติด้วยเส้นทางเดินเท้าที่ตัดผ่านเข้าไปในป่าที่มีจุดสวยงามดึงดูดความสนใจรายทาง นักท่องเที่ยวนอกจากจะได้ใกล้ชิดธรรมชาติแล้ว ยังมีโอกาสได้เรียนรู้สรรพสิ่งต่าง ๆ ในธรรมชาติจากมัคคุเทศก์นำทางที่มีความรู้ด้านนิเวศวิทยาและชำนาญพื้นที่เป็นอย่างดี การเดินป่ามี 2 ลักษณะคือ การเดินป่าที่สมบุกสมบัน เป็นการเดินป่าในเส้นทางที่ค่อนข้างยากลำบาก ทำทลายความสามารถของนักท่องเที่ยว เช่น การปีนป่าย หรือเดินขึ้นลงเขาที่สูงชัน ส่วนการเดินป่าอีกลักษณะหนึ่งเป็นเพียงการเที่ยวเดินป่าที่นักท่องเที่ยวได้เรียนรู้และซาบซึ้งกับความสวยงามของธรรมชาติ

ข้อแนะนำในกิจกรรมการเดินป่าเพื่อรักษาระบบนิเวศ

- นักท่องเที่ยวจำนวนสูงสุดไม่เกิน 15 คนต่อกลุ่ม
- มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่มีความรู้ด้านนิเวศวิทยาที่จะให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว
- สิ่งของอุปโภคบริโภคต้องนำออกจากป่าให้หมด รวมทั้งเศษขยะต่างๆ จากการอุปโภคบริโภค
- จัดเส้นทางเดินเท้าขนาดความกว้างหนึ่งหรือสองคนเดิน และคงสภาพเดิมไว้มากที่สุด
- ไม่ตัดต้นไม้กิ่งไม้ออกโดยไม่จำเป็น
- ไม่ตัดเส้นทางเดินเท้าผ่านจุดที่มีระบบนิเวศเปราะบาง หรือเป็นแหล่งพืช/สัตว์ป่าหายาก โดยเฉพาะบริเวณที่จำเป็นสำหรับสัตว์ป่าในการดำรงชีพและสืบพันธุ์

## 2. กิจกรรมศึกษาธรรมชาติ (Nature Education)

ลักษณะของกิจกรรม นักท่องเที่ยวนอกจากจะได้รับความเพลิดเพลินจากการได้มาเที่ยวในพื้นที่ธรรมชาติแล้ว ยังได้รับความรู้เกี่ยวกับธรรมชาติโดยผ่านสื่อความหมายธรรมชาติรูปแบบต่างๆ ที่จัดทำขึ้นในพื้นที่

ข้อแนะนำในกิจกรรมศึกษาธรรมชาติ

- จัดตั้งศูนย์บริการนักท่องเที่ยว (Visitor Center) ป้ายสื่อความหมายธรรมชาติ ณ จุดต่างๆ ที่น่าสนใจ (Wayside Exhibit) นิทรรศการกลางแจ้ง (Outdoor Exhibit)
- จัดทำเอกสารแผ่นพับให้นักท่องเที่ยวได้ศึกษาด้วยตนเอง (Self-Guided Trail)

- อบรมนักท่องเที่ยวให้ทราบถึงกฎระเบียบของพื้นที่ ในเรื่องการรักษาความสะอาด และพฤติกรรมเชิงทำลายต่าง ๆ ที่ต้องห้าม เช่น ถอนป่า ขีดฆ่า เขียนสิ่งต่าง ๆ ลงบนป่า หิน หรือต้นไม้ ส่งเสียงดัง หรือนำเครื่องเสียง เครื่องดนตรี ไปเปิดรบกวนความสงบของธรรมชาติ

### **3. กิจกรรมถ่ายรูปธรรมชาติ บันทึกเทปวีดีโอ เทปเสียงธรรมชาติ (Nature Photography, Video Taping and Sound of Nature Audio Taping)**

ลักษณะของกิจกรรมคือ ถ่ายรูปและบันทึกเทปวีดีโอธรรมชาติ และสิ่งที่น่าสนใจ เช่น ดอกไม้ป่า พืชหายากและรอยเท้าสัตว์ป่า เป็นต้น การบันทึกเสียงธรรมชาติ เช่น เสียงน้ำตก น้ำไหล เสียงนก แมลง และสัตว์ป่าต่างๆ

### **4. กิจกรรมส่อง/ดูนก (Bird Watching)**

ลักษณะกิจกรรมสำหรับผู้ที่มีความสนใจในเรื่องนก ไม่ว่าจะเป็นนกประจำถิ่น นกอพยพ และนกหายาก

ข้อแนะนำในกิจกรรม

- กลุ่มนักดูนกไม่ควรมีขนาดใหญ่ ไม่ควรเกิน 5 คนต่อกลุ่ม
- มีมัคคุเทศก์ที่มีความรู้เส้นทาง พร้อมอุปกรณ์ เช่น กล้องส่องดูนก และคู่มือดูนก
- เส้นทางเดินเท้าไม่ควรผ่านบริเวณทำรังหรือวางไข่ของนก ช่วงฤดูวางไข่ผสมพันธุ์ควรเป็นช่วงต้องห้ามไม่ให้ท่องเที่ยว

### **5. กิจกรรมศึกษา/เที่ยวถ้ำ (Cave Exploring/Visiting)**

ลักษณะของกิจกรรม นักท่องเที่ยวได้มีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับเรื่องของถ้ำ เช่น กระบวนการเกิดถ้ำ ลักษณะของหิน แร่และสัณฐานธรณี ประเภทของถ้ำ สิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในถ้ำ การดูแลรักษาถ้ำ

### **6. กิจกรรมศึกษาท้องฟ้าและดาราศาสตร์ (Sky Interpretation)**

ลักษณะของกิจกรรม นักท่องเที่ยวได้ศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับท้องฟ้าและดาราศาสตร์ ชนิดของดาวและกลุ่มดาว รูปร่าง ตำแหน่ง และวงโคจร ตลอดจนประวัติและตำนานพื้นบ้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### **7. กิจกรรมล่องเรือศึกษาธรรมชาติ (Boat Sightseeing)**

ลักษณะของกิจกรรม นักท่องเที่ยวได้รับความเพลิดเพลินจากการล่องเรือทั้งในลำน้ำ แหล่งน้ำธรรมชาติ ทะเล หรืออ่างเก็บน้ำ

### **8. กิจกรรมพายเรือแคนู (Canoeing) เรือคายัค (Kayak) เรือใบ (Browbeating) เรือใบ (Sailing)**

ลักษณะของกิจกรรม นักท่องเที่ยวได้ใช้ความสามารถในการบังคับเรือและได้ออกกำลังกาย เป็นกิจกรรมที่ทำได้ทั้งในลำน้ำ ในแหล่งน้ำธรรมชาติ ทะเล หรืออ่างเก็บน้ำที่ยังคงมีสภาพธรรมชาติแวดล้อมอยู่

### **9. กิจกรรมดำน้ำชมปะการังน้ำตื้น (Snorkel Skin Diving)**

ลักษณะของกิจกรรม นักท่องเที่ยวได้เพลิดเพลินและใกล้ชิดกับธรรมชาติของทะเลที่มีสีสันสวยงาม นักท่องเที่ยวมีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับพืชและสัตว์ใต้น้ำ การดำน้ำโดยไม่ต้องใช้เครื่องช่วยหายใจ มีเพียงหน้ากาก (Snorkel)

ข้อแนะนำในกิจกรรม

- หมายแนวเขตที่มีปะการัง ความลึกต่ำสุดและสูงสุดของน้ำ จัดทุ่นจอดเรือให้เป็นระเบียบ
- ควบคุมไม่ให้เรือปล่อยน้ำมันเรือและทิ้งขยะลงน้ำ
- ขอความร่วมมือนักท่องเที่ยวไม่ให้สัมผัสพื้นทะเล

### **10. กิจกรรมดำน้ำลึก (Scuba Diving)**

ลักษณะของกิจกรรมเช่นเดียวกับกิจกรรมดำน้ำตื้น นักท่องเที่ยวได้รับความเพลิดเพลินและใกล้ชิดธรรมชาติ แต่กิจกรรมดำน้ำลึกนี้ นักดำน้ำต้องใช้เครื่องช่วยหายใจด้วย

ข้อแนะนำในกิจกรรม

- ขอความร่วมมือนักท่องเที่ยวไม่ให้สัมผัสสิ่งใดในทะเล
- ตรวจสอบความพร้อมของอุปกรณ์ทุกชิ้นก่อนลงดำน้ำ

### **11. กิจกรรมขี่จักรยานตามเส้นทางธรรมชาติ (Terrain/Mountain Biking)**

ลักษณะของกิจกรรม นักท่องเที่ยวต้องอาศัยจักรยานภูเขา (Mountain bike) เส้นทางขี่จักรยานไม่ควรเป็นเส้นทางเดียวกับเส้นทางเดินเท้าเพื่อกิจกรรมเดินป่า หรือศึกษาธรรมชาติ หรือดูนก เส้นทางควรมีความลาดชันในระดับต่าง ๆ ในสภาพภูมิประเทศที่มีลักษณะแตกต่างกัน เพื่อความท้าทายและไม่น่าเบื่อ ตลอดจนมีจุดสนใจและความงดงามตามธรรมชาติ

## **12. กิจกรรมปีน/ไต่เขา (Rock/mountain Climbing)**

ลักษณะกิจกรรมมุ่งตอบสนองนักท่องเที่ยวที่ทำหายความยากลำบาก ที่ธรรมชาติสร้างไว้ บริเวณที่อนุญาตให้มีการไต่เขาหรือปีนเขาควรมีความปลอดภัยในระดับหนึ่ง และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายกับสภาพธรรมชาติ

## **13. กิจกรรมพักแรมด้วยเต็นท์ (Tent Camping)**

ลักษณะของกิจกรรม นักท่องเที่ยวจะพักแรมกลางป่าในเขตบริการต่าง ๆ โดยได้อยู่และสัมผัสธรรมชาติอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ ต้องไม่อาศัยสิ่งอำนวยความสะดวกในการอยู่อาศัยเกินความจำเป็น ควรจัดบริเวณสถานที่กางเต็นท์ที่สะอาดเรียบร้อย และจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น เช่น ถังขยะ ห้องน้ำ ห้องสุขา บริเวณชำระล้าง บริเวณประกอบอาหาร ลานทำกิจกรรมร่วมกัน

## **14. กิจกรรมเครื่องร่อนขนาดเล็ก (Hang Glider)**

ลักษณะกิจกรรมเป็นกิจกรรมที่อาศัยเครื่องร่อนที่ไม่ใช่เครื่องยนต์ แต่อาศัยหลัก Aerodynamic เป็นตัวบังคับให้เครื่องร่อนบินชมธรรมชาติจากที่สูง

## **15. กิจกรรมล่องแพยาง/แพไม้ไผ่ (White Water Rafting)**

ลักษณะของกิจกรรม นักท่องเที่ยวจะประกอบกิจกรรมโดยการล่องแพ ได้รับความตื่นเต้นสนุกสนานเร้าใจจากความเร็วของกระแสน้ำ ความต่างระดับของลำน้ำ และสภาพภูมิทัศน์สองฝั่ง

## **16. กิจกรรมพักผ่อนรับประทานอาหาร (Picnicking)**

ลักษณะกิจกรรมเป็นกิจกรรมพักผ่อนโดยการนำอาหารมารับประทาน ในบริเวณที่จัดไว้ให้ นักท่องเที่ยวจำเป็นต้องรักษาความสะอาด ระมัดระวังเรื่องไฟ ไม่ให้อาหารแก่สัตว์ป่า หรือทิ้งอาหารไว้โดยไม่มีผู้ดูแล ภาชนะเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่จะทิ้งเป็นขยะควรเป็นสิ่งที่ย่อยสลายได้ง่าย หรือควรนำขยะกลับไปด้วย

## **17. กิจกรรมเที่ยวน้ำตก (Waterfall Visits/Exploring)**

ลักษณะกิจกรรมเป็นกิจกรรมที่นิยมที่สุดสำหรับการเที่ยวป่า เขา ที่มีน้ำตกเป็นองค์ประกอบสำคัญของแหล่งท่องเที่ยว

## 18. กิจกรรมวินด์เซิร์ฟ (Wind Surfing)

ลักษณะของกิจกรรม สำหรับผู้ที่มีความพึงพอใจในการบังคับเล่นวินด์เซิร์ฟ บริเวณที่เหมาะสมสำหรับกิจกรรมนี้ควรเป็นแหล่งน้ำที่กว้างโล่ง มีกระแสลม แต่ไม่ปั่นป่วน รอบข้างมีสภาพภูมิทัศน์ที่สวยงาม

สรุปได้ว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเป็นที่นิยมมากในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองให้ความสนใจกับสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติมากขึ้น ประกอบกับความต้องการที่จะหนีความแออัดในเขตเมืองเพื่อหาสถานที่พักผ่อนที่เงียบสงบและเป็นธรรมชาติ จึงทำให้การท่องเที่ยวเชิงนิเวศกลายเป็นธุรกิจที่ได้รับความนิยมมากขึ้นทุกวัน ในหลายประเทศ เช่น ประเทศเคนยา ราวันดา คอสตาริกา เอกวาดอร์ และเนปาล การท่องเที่ยวธรรมชาติเป็นธุรกิจสำคัญในการทำเงินเข้าประเทศ ตัวอย่างเช่น การท่องเที่ยวในทะเลแคริบเบียนมีมูลค่าสูงถึง 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี เขตอนุรักษ์ของประเทศเคนยาสามารถทำรายได้เข้าประเทศสูงถึง 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 30 ของรายได้เข้าประเทศทั้งหมด การเที่ยวชมลิงกอริลลาที่อุทยานราวันดาทำรายได้สูงถึง 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปีจากค่าผ่านประตู และอีก 9 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปีจากกิจกรรมต่อเนื่อง การเที่ยวเทือกเขาหิมาลายาในประเทศเนปาลทำรายได้เข้าประเทศสูงถึง 45 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ.2536

ธนาคารโลกได้ทำการศึกษาผลตอบแทนจากวนอุทยานแอม - โบแซลลี ประเทศเคนยา พบว่ามีรายได้เข้าอุทยานคิดคำนวณต่อพื้นที่แล้วมีมูลค่าสูงถึง 40 เหรียญสหรัฐต่อเฮกตาร์ หากเปรียบเทียบแล้ว ถ้าพื้นที่อุทยานแห่งนี้ถูกใช้ทำการเกษตรแทนก็จะให้ผลตอบแทนเพียง 0.80 ดอลลาร์สหรัฐต่อเฮกตาร์เท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าสัตว์ป่าที่อนุรักษ์ไว้ให้นักท่องเที่ยวชมนั้น ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น สิงโต 1 ตัว สามารถทำรายได้ให้ธุรกิจท่องเที่ยว 27,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี และช้าง 1 โขลง สามารถทำรายได้ให้ธุรกิจท่องเที่ยวสูงถึง 610,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี<sup>14</sup>

### 2.5.4 การท่องเที่ยวเชิงนิเวศในประเทศไทย

การท่องเที่ยวในประเทศไทยเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปแบบเมื่อปี พ.ศ. 2467 โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน เป็นผู้ริเริ่มบทบาทในการบุกเบิกทำให้ประเทศไทยเริ่มเป็นที่รู้จักของชาวต่างประเทศ และได้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวมาเป็นลำดับ ในปี พ.ศ. 2492 มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้นเป็นครั้งแรก จากนั้นพัฒนามาเป็นองค์การ

<sup>14</sup> โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มีนาคม 2540 หน้า 4 - 6

ส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2502 และเปลี่ยนเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบัน

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เสนอนโยบายและแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 โดยได้มีการปรับปรุงการบริหารจัดการกิจกรรมการท่องเที่ยวและได้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

**1. จัดตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและแนวทางพัฒนาด้าน ECO-TOURISM** ในประเทศไทย คณะกรรมการฯ ชุดดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่พิจารณากำหนดแนวทางหรือนโยบายด้าน ECO-TOURISM ในประเทศไทย ตลอดจนวางมาตรการแผนงาน และวิธีดำเนินการในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้เอื้อต่อการวางแผนและการตลาด

ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการชุดนี้ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานชุดต่าง ๆ ขึ้น เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ได้แก่

- คณะจัดทำแผนและกำหนดแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยว
- คณะทำงานจัดทำสื่อและเผยแพร่การท่องเที่ยวแบบECO-TOURISM
- คณะทำงานแก้ปัญหาการท่องเที่ยวอัมฝาง
- คณะทำงานจัดอบรมบุคลากรในหลักสูตร ECO-TOURISM

**2. การศึกษาวิจัยโครงการดำเนินการเพื่อกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวเพื่อรักษาระบบนิเวศ ในประเทศไทย**

**3. การจัดกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวเพื่อการอนุรักษ์** การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวในรูปแบบ ECO-TOURISM ขึ้นได้แก่

- การจัดโครงการเยาวชนอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว อาทิ การจัดอบรมให้ความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกเยาวชนให้มีการอนุรักษ์ รวมทั้งนำเยาวชนออกทัศนศึกษาในแหล่งท่องเที่ยว บำเพ็ญประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การปลูกต้นไม้ การเก็บขยะในแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น
- การจัดท่องเที่ยวในรูปแบบ ECO-TOURISM โดยมุ่งเน้นการให้ความรู้ความเข้าใจในการท่องเที่ยว การปฏิบัติตัวให้เป็นนักท่องเที่ยวที่มีความรับผิดชอบ การคืนผลประโยชน์ในรูปแบบของรายได้ต่อชุมชนท้องถิ่น

การจัดนำเที่ยวในรูปแบบ ECO-TOURISM การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้จัดขึ้นทุกปี ในกลุ่มเยาวชนภายใต้โครงการเยาวชนอนุรักษ์พิทักษ์ท่องเที่ยวไทย หรือในการดำเนินงานของมูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว ซึ่งจะแจ้งกิจกรรมต่าง ๆ แก่สมาชิกทั้งด้านเอกสาร สิ่งพิมพ์ การจัดนำเที่ยวดำเนินา ดูนก จักรยานเสือภูเขา เป็นต้น

- การผลิตสื่อเผยแพร่รณรงค์ให้เกิดจิตสำนึก เช่น การผลิตแผ่นพับเรื่อง การดูแลและปกป้องมรดกท่องเที่ยว การเป็นนักท่องเที่ยวที่ดี การอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยว เป็นต้น นอกจากนี้สื่อด้านแผ่นพับแล้ว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยังได้จัดพิมพ์โปสเตอร์ ผลิตวิดีโอ จัดทำสไลด์ และสื่อประเภทต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ประกาศนโยบายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาติ (National Ecotourism Policy) ขึ้น อันเป็นนโยบายซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการการท่องเที่ยวให้เหมาะสม ก่อให้เกิดความสามารถที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ

แนวความคิดในการจัดการท่องเที่ยวที่เป็นทางเลือกใหม่ (Alternative Tourism) ได้เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงเวลาประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา โดยมีชื่อเรียกต่าง ๆ กันทั้งภาษาไทยและอังกฤษ เช่น Sustainable Tourism, Responsible Tourism, Tourism Concern, Green Tourism, Bio Tourism, Conservation Tourism แต่ที่รู้จักกันแพร่หลายที่สุดคือ Ecotourism หรือ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในวงการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของผู้ประกอบการนำเที่ยว ได้มีการก่อตั้งสมาคมไทยท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และผจญภัย (สทอ.) ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ ยังมีบริษัทจดทะเบียนกับสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จำนวนมากที่แจ้งความประสงค์ว่า ต้องการจัดธุรกิจนำเที่ยวเชิงนิเวศ และยังมีปรากฏการณ์ใช้ชื่อบริษัท ห้างร้าน เพื่อสื่อให้เป็นที่เข้าใจว่าตนเป็นบริษัทนำเที่ยวเชิงนิเวศอีกด้วย เช่น ขึ้นต้นลงท้ายชื่อของบริษัทของตนด้วยคำว่า Eco, Nature หรือ Natural ตลอดจนใช้คำว่า Eco นำหน้า กิจกรรมนำเที่ยวที่ตนขายเช่น Eco-trekking, Eco-bike เป็นต้น

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทยถือเป็นอุตสาหกรรมการพัฒนาประเทศรูปแบบหนึ่ง รูปแบบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่มีขึ้นในประเทศไทย ได้แก่

**รูปแบบที่ 1** การท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เน้นการขายธรรมชาติ เน้นการสร้างรายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นสำคัญ เป็นการนำหลักการของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศมาขายเพื่อ

ดึงดูดกลุ่มลูกค้าเฉพาะด้าน แต่ไม่ได้เน้นในเรื่องการสร้างความสำเร็จต่อคุณค่าของธรรมชาติ หรือการให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว ชุมชนจะมีส่วนร่วมในลักษณะของการได้รับค่าจ้างแรงงานจากส่วนของการบริการ หรือส่วนของการสนับสนุนธุรกิจ เช่น นำผลผลิตมาขาย รูปแบบนี้พบได้ในรายการท่องเที่ยวของบริษัทนำเที่ยวทางธรรมชาติที่มีอยู่มากมายในปัจจุบัน

**รูปแบบที่ 2** การท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เน้นการให้ความรู้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศรูปแบบนี้ มักดำเนินการโดยสถาบันการศึกษา ในรูปของการศึกษาดูงาน การฝึกงาน ทัศนศึกษา กิจกรรมทัศนศึกษาของชมรม เป็นต้น

**รูปแบบที่ 3** การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ เป็นกลยุทธ์ที่นาระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมมาใช้ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรที่เกิดผลเสียหายน้อยที่สุด โดยมีได้มุ่งหวังเพื่อรายได้เป็นหลัก แต่เน้นให้โอกาสนักท่องเที่ยวได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า และด้วยวิธีการที่เหมาะสม กิจกรรมจะมีทั้งการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่นักท่องเที่ยว มีการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชนและนักท่องเที่ยว เกิดการถ่ายทอดความรู้ หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นไปสู่นักท่องเที่ยว ถือเป็นการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงความเป็นคนเมืองกับความเป็นชนบทและธรรมชาติเข้าไว้ด้วยกัน กิจกรรมการท่องเที่ยวรูปแบบนี้มักดำเนินการโดยชุมชนที่มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ในบริเวณนั้น หรือเป็นกิจกรรมที่จัดโดยองค์กรชุมชนท้องถิ่น

**รูปแบบที่ 4** การท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่มุ่งสร้างตลาดทางการท่องเที่ยวโดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ หรือหน่วยงานในระดับจังหวัด มุ่งเน้นที่จะสร้างแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยมีได้คำนึงถึงความพร้อมของพื้นที่หรือชุมชน จึงให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมของประชาชนค่อนข้างน้อย และกลับมองว่าประชาชนมีรายได้จากการท่องเที่ยวก็เพียงพอแล้ว การท่องเที่ยวรูปแบบนี้จึงค่อนข้างเป็นอันตรายต่อชุมชนและธรรมชาติอย่างมาก เนื่องจากการบริหารและการจัดการมิได้มีการตรวจสอบและควบคุมให้อยู่ภายใต้ความสามารถของธรรมชาติและชุมชน

ไม่ว่าการท่องเที่ยวเชิงนิเวศจะเป็นไปในรูปแบบใดก็ตาม ผู้เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทุกฝ่ายจะต้องมีหน้าที่ที่จะต้องจัดการท่องเที่ยวโดยยึดแนวทางปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จะต้องเป็นการท่องเที่ยวในลักษณะที่ให้ความสำคัญกับธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ทั้งสิ่งแวดล้อมด้านชีวภาพ ภูมิศาสตร์ และวัฒนธรรม ประเพณี โดยยึดหลักที่ว่าต้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมไว้ให้ดีที่สุด เพื่อให้สามารถสืบต่อถึงอนุชนรุ่นหลังได้

2. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จะต้องเป็นการท่องเที่ยวในลักษณะที่มีการจัดการอย่างยั่งยืนทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลักการที่ว่าต้องไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือกระทบน้อยที่สุด เพื่อส่งผลต่อเนื่องถึงการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน
3. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จะต้องเป็นการท่องเที่ยวในลักษณะที่คงไว้ซึ่งวิถีชีวิตของท้องถิ่นในแง่สังคมและวัฒนธรรม โดยยึดหลักที่ว่าต้องให้เป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวที่ต้องการศึกษาความแตกต่างทางด้านสังคมและวัฒนธรรมอันหลากหลาย
4. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จะต้องเป็นการท่องเที่ยวในลักษณะที่ให้ความรู้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งนักท่องเที่ยว ผู้ดูแลแหล่งท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว และประชาชนในท้องถิ่น โดยยึดหลักที่ว่าต้องให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้รับความรู้ประสบการณ์จากการท่องเที่ยว พร้อมทั้งมีจิตสำนึกในอันที่จะทะนุถนอมไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมรอบ ๆ ตัว
5. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จะต้องเป็นการท่องเที่ยวลักษณะที่ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม และมีผลประโยชน์ โดยยึดหลักที่ว่าต้องให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจและได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยว อันจะนำไปสู่การกระจายรายได้
6. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จะต้องเป็นการท่องเที่ยวในลักษณะที่คำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านของจำนวนนักท่องเที่ยว สถานที่ท่องเที่ยว ชุมชน และสภาพแวดล้อมโดยรวม
7. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จะต้องเป็นการท่องเที่ยวในลักษณะที่มีการตลาดของบริการท่องเที่ยวครบตามเกณฑ์แห่งการอนุรักษ์อย่างแท้จริง โดยยึดหลักที่ว่าต้องให้ธุรกิจบริการท่องเที่ยวเน้นในเรื่องอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ
8. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จะต้องเป็นการท่องเที่ยวในลักษณะที่ให้นักท่องเที่ยวเกิดความพึงพอใจ ต้องการเข้ามาท่องเที่ยวหรือกลับมาท่องเที่ยวซ้ำอีก โดยยึดหลักที่ว่าต้องให้กิจกรรมท่องเที่ยวตรงตามความคาดหวังของนักท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

แนวความคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 นี้ ผู้วิจัยจะได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์มาตรฐานการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของไทยในปัจจุบัน ว่ามีรูปแบบสอดคล้องต่อหลักการท่องเที่ยวเชิงนิเวศหรือไม่ต่อไป

## บทที่ 3

# มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ

### 3.1 ความหมายและความเป็นมาของการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ

การอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ หมายถึง การรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้คงความงาม และมีคุณค่าเป็นทรัพยากรของชาติสืบไป พร้อมทั้งใช้เป็นสิ่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยวให้เดินทางเข้ามาเยือนในท้องถิ่นของตน<sup>1</sup> แหล่งท่องเที่ยวที่มีความสวยงามตามธรรมชาติ ได้แก่ ภูเขา น้ำตก ถ้ำ น้ำพุร้อน บ่อน้ำร้อน เขตสงวนพันธุ์สัตว์ สวนสัตว์ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนรุกขชาติ ทะเล หาดทราย หาดหิน ทะเลสาบ เกาะ เขื่อน อ่างเก็บน้ำ แหล่งน้ำจืด (ห้วย หนอง คลอง บึง) เป็นต้น ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ มีคุณค่าอย่างยิ่งต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ตลอดจนประเทศชาติ และคอยค้ำจุนความเจริญในทุก ๆ ด้าน จะเห็นได้ว่าประเทศใดที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์และประชาชนรู้จักหลักวิธีการอนุรักษ์หรือรู้จักใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ๆ อย่างชาญฉลาดแล้ว ประเทศนั้นมักประกอบไปด้วยประชาชนที่มั่งคั่งสมบูรณ์ มีความเป็นอยู่ที่สุขสบาย แต่ถ้าประเทศใดยังใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ประหยัดและขาดการอนุรักษ์แล้ว ทรัพยากรของประเทศก็จะถูกทำลายให้สูญสิ้นไป ดังนั้น ความตระหนักในคุณค่าและช่วยกันอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาตินี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติได้อย่างยั่งยืน

ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ดังจะเห็นได้จากการริเริ่มดำเนินการคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 โดยการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2504

<sup>1</sup> เสาวภา มีถาวรกุล, รศ. "การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ" เอกสารการสอนชุดวิชา ทรัพยากรการท่องเที่ยวของไทย หน่วยที่ 9 - 15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ 2545 หน้า 199

ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ<sup>2</sup> และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น เพื่อรับผิดชอบควบคุม ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและมาตรการแก้ไขต่อรัฐบาล โดยมีสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานประจำ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้จัดทำนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และให้ส่วนราชการถือเป็นแนวทางในการดำเนินการอนุรักษ์ธรรมชาติต่อไป อย่างไรก็ตาม นโยบายการอนุรักษ์ธรรมชาติดังกล่าว มุ่งเน้นไปที่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติประเภทเคลื่อนไหวได้เป็นสำคัญ เช่น ทรัพยากรพืชพันธุ์ไม้ ทรัพยากรสัตว์ป่า ทรัพยากรสัตว์น้ำ เป็นต้น ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีกฎหมายและหน่วยงานดูแลรับผิดชอบโดยตรง

ปี พ.ศ. 2527 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการสำรวจแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ และได้จัดทำทะเบียนรายชื่อแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ไว้ทั้งสิ้น 2,363 แห่ง ซึ่งในภายหลังได้รับการคัดเลือกและประกาศให้เป็นแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ จำนวน 263 แห่ง ใน 62 จังหวัด<sup>3</sup>

ปี พ.ศ. 2528 ได้มีการดำเนินการจัดทำ “แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ” ขึ้น และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 แผนแม่บทฉบับนี้ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกรอบการดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสานสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมของประเทศ มีการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์แหล่งธรรมชาติให้เหมาะสม โดยยึดถือหลักการอนุรักษ์ธรรมชาติเป็นสำคัญ และมุ่งเน้นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และตระหนักถึงความเป็นเจ้าของมรดกทางธรรมชาติของท้องถิ่น และต่อมาในปี พ.ศ. 2530 ได้มีการจัดทำ “แผนปฏิบัติการพัฒนาองค์กรเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ” เพื่อปรับปรุงองค์กรในทุกระดับให้เป็นระบบที่มีเอกภาพและมีโครงข่ายของท้องถิ่นขึ้นสู่ส่วนกลาง ปรับปรุงองค์กรและกำหนดรูปแบบในการจัดการให้สอดคล้องกับหลักการและแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติดังกล่าว

### 3.2 ทรัพยากรธรรมชาติ : สมบัติล้ำค่าของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง มีทรัพยากรพันธุกรรมอุดมสมบูรณ์กระจุกกระจายอยู่ตามถิ่นอาศัยต่างๆ ทั้งทางบกและทางน้ำ กล่าวกันว่าพืชพรรณไม้ต่างๆ ที่ทำการศึกษาแล้วมีอยู่ประมาณ 20,000 ชนิด จากจำนวนทั้งหมดที่มีการประเมินไว้ 40,000 ถึง 80,000 ชนิด นอกจากทรัพยากรพันธุกรรมพืชแล้ว ประเทศไทยยังมีสัตว์เลื้อยคลานด้วยนอมอยู่

<sup>2</sup> ปรับปรุงแก้ไข ฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันคือ ฉบับปี พ.ศ. 2535

<sup>3</sup> มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532

ประมาณ 285 ชนิด นก 923 ชนิด ปลามากกว่า 2,000 ชนิด สัตว์เลื้อยคลาน 313 ชนิด และสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำประมาณ 106 ชนิด<sup>4</sup>

ทรัพยากรพันธุกรรมมีผลโดยตรงต่อความอยู่รอดของชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิตและต่อการรักษาภาพสมดุลของระบบนิเวศ โดยอาศัยองค์ประกอบความหลากหลายของพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ที่มีบทบาทพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ทรัพยากรพันธุกรรมและความหลากหลายทางพันธุกรรมมีคุณค่าต่อการรักษาความสมดุลของสิ่งมีชีวิตและในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สิ่งมีชีวิตไม่ว่าจะเป็นพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ย่อมมีคุณค่า ซึ่งคุณค่าที่กล่าวมานี้ไม่อาจประเมินเป็นตัวเลขได้ เนื่องจากเป็นคุณค่าในทางอ้อม

ความสำคัญเชิงเศรษฐกิจของทรัพยากรพันธุกรรมก็คือ บรรดาพืชและสัตว์ที่เพาะเลี้ยงอยู่ในปัจจุบันล้วนกำเนิดจากป่าทั้งสิ้น มนุษย์รู้จักที่จะนำเอาทรัพยากรพันธุกรรมมาใช้ประโยชน์ในการผลิตอาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม และใช้ก่อสร้างที่อยู่อาศัย แม้ว่าในปัจจุบันการเกษตรได้เจริญก้าวหน้าไปมาก แต่มนุษย์ก็ยังจำเป็นต้องพึ่งพาพันธุ์พืชป่าและพันธุ์สัตว์ป่า เนื่องจากพันธุ์พืชป่าและพันธุ์สัตว์ป่ามีลักษณะที่ทนทานต่อสภาพแวดล้อมแปรปรวน เช่น ข้าวพันธุ์ป่ามักมีความทนทานต่อความแห้งแล้งและมีความต้านทานโรคสูง นอกจากนี้ พืชสมุนไพร สัตว์ และจุลินทรีย์บางชนิดมีสารซึ่งสามารถสกัดนำไปใช้ผลิตยารักษาโรคได้

ประเทศไทยเป็นที่ตั้งของป่าเขตร้อนอันอุดมสมบูรณ์ ปัญหาสำคัญของประเทศไทยก็คือการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ และการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ไปใช้ประโยชน์ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้เนื่องจากการดูแลจัดการทรัพยากรรวมทั้งการใช้ประโยชน์อย่างได้ผลจำเป็นจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับลักษณะและคุณสมบัติของทรัพยากรเหล่านั้นในระดับที่เพียงพอ การได้มาซึ่งความรู้ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยทางเทคโนโลยีและบุคลากรผู้เชี่ยวชาญในวิทยาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประเทศไทยยังขาดบุคลากรเพื่อการนี้

ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติอันล้ำค่าของประเทศไทยนั้น หากรัฐบาลมิได้ตระหนักในความสำคัญของทรัพยากรสมบัติอันมีค่านี้และปล่อยให้เสื่อมสลายไป ก็คงจะไม่มีทรัพยากรตกถึงลูกหลานเป็นแน่ ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นในการป้องกัน ปกป้อง และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่ล้ำค่าของประเทศดังกล่าว

<sup>4</sup> กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2541

<sup>5</sup> จักรกฤษณ์ ควรพจน์ “กฎหมายลักษณะเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพและส่งเสริมคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น” **บทบัญญัติ** เล่ม 56 ตอน 3 กันยายน 2543 หน้า 26 - 28

### 3.3 การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การใช้อำนาจรัฐเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวพันกับการพัฒนาประเทศอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ช่วงเวลาของการจัดทำแผนนโยบายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภายใต้ “ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ” โดยฉบับแรกมีผลใช้ในปี พ.ศ. 2504 – 2509 แผนพัฒนา ฯ ดังกล่าวเป็นแผนแม่บทในการที่จะให้รัฐก้าวไปสู่ภาคปฏิบัติอันมีผลให้ระบบเศรษฐกิจของไทยค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนจากรูปแบบของเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมอย่างชัดเจนขึ้น จนกระทั่งเข้าสู่ช่วงปลายของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – พ.ศ. 2534) ได้มีการวางแนวทางการเร่งการพัฒนาโดยให้อุตสาหกรรมเป็นภาคนำทางเศรษฐกิจ เพื่อปูทางให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2538 – พ.ศ. 2539) ซึ่งประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ นั่นคือ ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ในปี พ.ศ. 2537 (New Industrialized Country)

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่การพัฒนาประเทศได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ยังผลให้ภาวะเศรษฐกิจไทยดีขึ้น แต่ขณะเดียวกัน สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศที่สะสมมาแต่อดีตกลับถูกปล่อยปละละเลยให้ตกอยู่ในภาวะการณืที่เลวร้ายลงทุกขณะ จนเข้าสู่ภาวะวิกฤต โดยไม่มีมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่เห็นเด่นชัดก็คือ ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมสลายและถูกทำลายลงไปอย่างรวดเร็ว มีการนำทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ มาใช้อย่างฟุ่มเฟือย ขาดการวางแผนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด และขาดการทะนุบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง การทำลายป่าและสัตว์ป่า ปัญหาความแห้งแล้งอันเป็นผลมาจากการขาดความชุ่มชื้นจากป่าที่ถูกทำลายไป ปัญหามลภาวะเป็นพิษของน้ำซึ่งปล่อยมาจากโรงงาน ปัญหาขยะ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาประเทศกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 จึงให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการจัดการให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริมการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ในระดับที่ยั่งยืน เพื่อช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่พึ่งตนเองได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับชุมชนและประเทศ รวมทั้งเป็นรากฐานที่แข็งแกร่งของการพัฒนาประเทศ โดยเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม มุ่งเน้นประสิทธิภาพการกำกับควบคุมที่มีประสิทธิผล มีความโปร่งใส สุจริต ตลอดจนมีการศึกษาวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 – พ.ศ. 2549) ได้จัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ โดยมีเป้าหมายดังนี้

1. ปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกัน รวมทั้งการเฝ้าระวังรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการก่อกมลพิษ
2. อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการใช้ประโยชน์ โดยให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนให้ได้ไม่ต่ำกว่า 1.25 ล้านไร่ ตลอดจนลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินไม่น้อยกว่า 5 ล้านไร่ และฟื้นฟูปรับปรุงบำรุงดินที่มีปัญหาทั้งที่เป็นดินเปรี้ยว ดินเค็ม และดินขาดอินทรีย์วัตถุไม่น้อยกว่า 10 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2549
3. รักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักให้มีปริมาณออกซิเจนละลายน้ำไม่ต่ำกว่า 2 มิลลิกรัมต่อลิตร ตลอดทั้งปี รวมทั้งป้องกันและฟื้นฟูคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของประเทศ
4. มีการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกหลักวิธีและปลอดภัยได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนจังหวัดทั้งหมด และมีการใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอยได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30
5. เพิ่มขีดความสามารถในการรวบรวมกำจัดและลดกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม และจากชุมชนให้ได้เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นทั้งหมด
6. การควบคุมคุณภาพอากาศให้ปริมาณฝุ่นละอองและสารมลพิษอื่น ๆ อยู่ในพิสัยมาตรฐาน
7. จัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชนให้เป็นเมืองและชุมชนที่น่าอยู่และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีในทุกจังหวัด
8. คุ้มครอง ป้องกัน ฟื้นฟู และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมไม่ต่ำกว่าปีละ 50 แหล่ง และแหล่งท่องเที่ยวไม่ต่ำกว่าปีละ 15 แห่ง

เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลา 5 ปีของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย จึงได้มีการวางแผนทางการพัฒนาไว้ดังนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูและอำนวยประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ  
ดังนี้

1.1 ปรับกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ โดยการถ่ายโอนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน จากหน่วยงานส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปกับการพัฒนาขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านข้อมูล วิชาการ กฎหมาย และแนวทางการจัดการให้พร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจ ดังกล่าว นอกจากนี้ ให้องค์กรสิ่งแวดล้อมระดับชาติมีบทบาทในการกำกับดูแล กลั่นกรองนโยบาย จัดสรรการใช้ทรัพยากร และประสานการดำเนินงาน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนติดตามประเมินผลการดำเนินเพื่อรายงาน ต่อสาธารณชน

1.2 พัฒนากลไกและกระบวนการจัดการเชิงบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุก ฝ่ายในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการ ปรับปรุงกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คุ้มครองสิทธิชุมชน และให้มีส่วนร่วมใน การพัฒนาทุกขั้นตอน อาทิ การออกพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พระราชบัญญัติป่าชุมชน แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและประสิทธิผล ของการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งทบทวนกฎหมายป่าไม้ เพื่อให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างสมดุล ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการควบคุมการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมืองให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน ทั้งระบบ

นอกจากนี้ ยังให้มีการเสริมสร้างเครือข่ายการประสานงานและการ ทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กร ชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการ ฝึกอบรมให้ความรู้แก่แกนนำชุมชน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการสร้างกระบวนการ เรียนรู้และริเริ่มในชุมชน พัฒนา รวบรวม และจัดทำข้อมูลระดับท้องถิ่นให้ สอดคล้องกัน รวมทั้งให้มีเวทีประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็น สร้าง กระบวนการเรียนรู้ การมีส่วนร่วมคิดร่วมทำ พร้อมกับเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และแนวคิดอย่างต่อเนื่อง

1.3 เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบ การดำเนินงานอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โดยสนับสนุนเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน

ประชาชน และอาสาสมัคร ให้สามารถเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบ โดยมีบทลงโทษที่เข้มงวดรุนแรงเพื่อป้องปรามให้ได้ผล สนับสนุนกลไกประสานงานระหว่างชุมชนและผู้ประกอบการในการเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมและการก่อมลพิษ ตลอดจนใช้มาตรการทางสังคมในการต่อต้านการผลิตที่ก่อมลพิษ โดยให้มีการรายงานและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ และยกย่องผู้ประกอบการที่ป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

- 1.4 สร้างจิตสำนึกให้คนไทยตระหนักถึงความสำคัญของการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยการสร้างความรู้ ความเข้าใจในเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยสอดแทรกเรื่องสิ่งแวดล้อมศึกษาไว้ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับและทุกระบบ เพื่อปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมที่ถูกต้องในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม นอกจากนี้ ให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยจัดให้มีกลไกทำงานร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันในด้านการค้า การลงทุน และประสานความร่วมมือกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ
- 1.5 พัฒนาและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการพัฒนาฐานข้อมูลระดับพื้นที่ อาทิ ข้อมูลทรัพยากรดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ข้อมูลความหลากหลายทางชีวภาพและพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการติดตามตรวจสอบและจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างทันการ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างผิดกฎหมาย

## 2. อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ให้มีความอุดมสมบูรณ์ เพื่อความสมดุลของระบบนิเวศ และใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากของประเทศอย่างยั่งยืน ดังนี้

- 2.1 กลุ่มครองและกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์เพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศและมีการใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับสมรรถนะ โดย การตรวจสอบความเหมาะสมของพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ให้แล้วเสร็จ และประกาศให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ทั้งหมดเป็นเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครอง จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าชายเลนอนุรักษ์ให้เสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งแนวกันชนรอบนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่สำคัญ นอกจากนี้ ให้มีการ

- กำหนดเขตสงวนรักษาพืชพันธุ์ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า และกำหนดเขต  
และมาตรการคุ้มครองการทำประมงพื้นบ้านให้ชัดเจน
- 2.2 พื้นฟูชายฝั่งและทะเลไทยให้คืนความอุดมสมบูรณ์โดยจัดทำแผนหลัก  
ฟื้นฟูทะเลไทย ให้ครอบคลุมทั้งในด้านการอนุรักษ์ พื้นฟู และการใช้  
ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่ง ทรัพยากรทะเล แหล่งท่องเที่ยวทางทะเล และ  
ประมงพื้นบ้าน
- 2.3 อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ  
โดยจัดให้มีเครือข่ายข้อมูลและการลงทุนวิจัยด้านความหลากหลายทาง  
ชีวภาพ รวมทั้งกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองชนิดพันธุ์พืช  
และสัตว์ที่มีความสำคัญ
- 2.4 สนับสนุนการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน  
และเป็นธรรม โดยการบริหารจัดการแหล่งน้ำที่มีอยู่ ให้มีการนำมาใช้  
ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม การผลิต การบริโภคอย่างเต็มประสิทธิภาพ
- 2.5 ฟื้นฟูทรัพยากรดินที่มีปัญหาและเสื่อมโทรม ให้มีความอุดมสมบูรณ์และ  
เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยการ  
สนับสนุนกิจกรรมการเกษตรแบบยั่งยืนหรือเกษตรเชิงอนุรักษ์ เพื่อลด  
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 2.6 ใช้ประโยชน์ทรัพยากรแร่เพื่อสนับสนุนภาคการผลิตโดยไม่ส่งผลกระทบต่อ  
สิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแร่ใน  
กระบวนการผลิตภาคอุตสาหกรรม ควบคู่ไปกับการประเมินศักยภาพ  
แหล่งแร่นอกเขตอนุรักษ์ ปรับปรุงกระบวนการทำเหมืองแร่และควบคุม  
สัมปทานทรัพยากรแร่ให้มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม
- 2.7 ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์และใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัด  
โดยใช้มาตรการด้านราคา มาตรการบังคับ มาตรการจูงใจ และการสร้าง  
จิตสำนึก

### 3. อนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน ศิลปวัฒนธรรม และแหล่ง ท่องเที่ยว ให้เกื้อหนุนต่อคุณภาพชีวิตและเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน ดังนี้

- 3.1 ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและแหล่ง  
ศิลปกรรมโบราณคดี เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- 3.2 ให้ความสำคัญต่อการพิจารณาสมรรถนะในการรองรับของระบบนิเวศใน  
แหล่งท่องเที่ยว

- 3.3 ใช้ผังเมืองเป็นกลไกประสานการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ให้เกิดความน่าอยู่
- 3.4 อนุรักษ์ฟื้นฟูและสืบสานมรดกทางวัฒนธรรม เพื่อดำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ของสังคมไทย

**4. รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยให้ความสำคัญกับการลดมลพิษ เพื่อให้เมืองและชุมชนมีความน่าอยู่ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี และลดต้นทุนทางเศรษฐกิจในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนี้**

- 4.1 ส่งเสริมการพัฒนาระบบกำจัดของเสียอันตรายที่เป็นที่ยอมรับของชุมชน โดยการออกกฎหมายและมาตรการพิเศษในการจัดการของเสียอันตราย ชยะ และน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งออกกฎหมายควบคุมมิให้มีการนำเข้าของเสียอันตราย กฎหมายควบคุมมาตรฐานและความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ ให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบต่อความปลอดภัยจากการขนส่ง การจัดเก็บและจัดการของเสียอันตรายและสารอันตราย ตลอดจนจัดให้มีระบบปฏิบัติการฉุกเฉินจากอุบัติเหตุ มีการประกันภัยที่คุ้มครองความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม
- 4.2 สนับสนุนการลดปริมาณขยะและของเสีย และการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่
- 4.3 สนับสนุนให้จังหวัดมีศูนย์รวมกำจัดขยะมูลฝอยที่มีระบบครบวงจร โดยลงทุนและดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชน หรือโดยภาคเอกชน รวมทั้งจัดให้มีระบบจัดการขยะติดเชื้อที่มีประสิทธิภาพ
- 4.4 พัฒนาเทคโนโลยีเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษ ควบคู่กับการส่งเสริมกระบวนการผลิตที่สะอาด ลดการใช้วัสดุและส่งเสริมการแปรรูปของเสียเพื่อกลับมาใช้ใหม่

อย่างไรก็ดี การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมยังคงเป็นนโยบายที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจะต้องนำไปปฏิบัติ และเพื่อให้แนวนโยบายการพัฒนาประเทศดำเนินไปได้บนพื้นฐานของหลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development) รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหามาตรการเพื่อทำให้การพัฒนาประเทศสามารถเดินควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ มาตรการจำเป็นดังกล่าวก็คือ กฎหมาย

### 3.4 รัฐธรรมนูญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมให้การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติดำเนินไปในทิศทางที่ต้องการ บทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งนี้ กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติของไทย ก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น นับว่ามีบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับเท่าที่เคยมีมา เนื่องจากได้รับเอาแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของประชาชนมาบัญญัติไว้ด้วย จะเห็นได้จากแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ มาเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ภายใต้หลักการพื้นฐานสำคัญ 4 ประการคือ

1. การนำเอาหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ โดยยอมให้มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพมาใช้ประโยชน์ได้ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการทะนุบำรุง สงวน บำรุงรักษา เพื่อให้สิ่งให้นำมาใช้ประโยชน์นั้นยังคงมีไว้ให้ลูกหลานได้ใช้ประโยชน์ในอนาคตด้วย
2. การควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ และคุณภาพชีวิตของประชาชน
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ
4. การให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน

จากหลักการทั้ง 4 ประการนี้เองที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นองค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชน (ประชาชน) ในการดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีองค์กรประกอบดังนี้

1. องค์กรภาครัฐ ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. องค์กรประชาชน ได้แก่ ประชาชน ทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคล ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และชุมชนทั่วไป
3. องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

องค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติบทบาทให้แก่แต่ละองค์กรตามกรอบและขอบเขตแห่งการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

## 1. องค์กรภาครัฐ

### ก. รัฐบาล หน่วยงานรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในหมวด 5 มาตรา 79 ดังนี้ “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง สมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”

การที่มาตรา 79 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพนั้น เป็นเพราะได้รับอิทธิพลจากอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (The Convention on Biological Diversity 1992)<sup>6</sup> ที่มีแนวความคิดสำคัญคือ มุ่งให้ประเทศแต่ละประเทศทั่วโลกมีวินัยทางสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ โดยการสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นกับประเทศต่างๆ ในการยอมรับว่าทรัพยากรชีวภาพนั้นเป็นมรดกร่วมกันแห่งมวลมนุษยชาติ (Common heritage of mankind) ซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับมวลมนุษยชาติ (Common concern of mankind) ดังนั้น มนุษย์จึงต้องร่วมมือกันพิทักษ์รักษาทรัพยากรชีวภาพและสิ่งแวดล้อมของโลก รวมถึงความร่วมมือกันของชุมชนระหว่างประเทศในการรับผิดชอบทรัพยากรชีวภาพด้วย<sup>7</sup>

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการยอมให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลาย

---

<sup>6</sup> มาตรา 1 ของอนุสัญญา ฯ กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่า “วัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ ซึ่งดำเนินการโดยสอดคล้องกับข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม หมายถึง โดยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเหมาะสมและโดยการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงสิทธิทั้งหมดเหนือทรัพยากรและเทคโนโลยี และโดยการสนับสนุนอย่างเหมาะสม” วัตถุประสงค์นี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้คงมีไว้สำหรับมวลมนุษยชาติในรุ่นต่อ ๆ ไป ที่จะได้มีไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่องอย่างไม่หมดสิ้นไปจากโลก ไม่ว่าความหลากหลายทางชีวภาพนั้นจะอยู่ในประเทศใดก็ตาม เป็นการสอดคล้องกับแนวความคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

<sup>7</sup> David McDowell “A Guide to the Convention on Biological Diversity” **Environmental Policy and Law Paper 30** 1994 p. 3

ทางชีวภาพด้วย และการใช้ประโยชน์นั้นต้องคำนึงถึงความสมดุลแห่งธรรมชาติ และให้คงมีเหลือให้ชนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ในอนาคต ซึ่งบทบัญญัตินี้ นอกจากจะเป็นการสร้างจิตสำนึกแล้ว ยังสร้างหน้าที่ให้แก่ประชาชน โดยมีรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนส่งเสริม

## ข. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**มาตรา 290** แห่งรัฐธรรมนูญ ฯ ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

“เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ที่จะออกกฎหมายระดับท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับ<sup>8</sup> และในการใช้อำนาจหน้าที่นี้เองที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 290 บัญญัติยืนยันการใช้อำนาจหน้าที่ไว้ในวรรคหนึ่งคือ “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และ

<sup>8</sup> กฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้แก่

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2510 มาตรา 60 ให้อำนาจในการออกเทศบัญญัติ
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ให้อำนาจในการออกข้อบังคับตำบล
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (1) ให้อำนาจออกข้อบัญญัติ
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 70 ให้อำนาจออกข้อบัญญัติ
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 97 ให้อำนาจออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

กฎหมายที่จะตราออกมาใช้เพื่อการดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนด กรอบหรือขอบเขตของกฎหมายชั้นต่ำโดยใช้พื้นที่เป็นตัวกำหนด ไว้ในวรรคสองแห่งมาตรา 290 คือ

1. **ในเขตพื้นที่** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใน เขตพื้นที่
2. **นอกเขตพื้นที่** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือมี ส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ที่เกิดนอกพื้นที่ปกครองของตนได้ โดยกำหนด รูปแบบการมีส่วนร่วมได้ 2 รูปแบบ คือ
  - การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อ การ ดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
  - การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขต พื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัย ของประชาชนในพื้นที่

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ช่วยเสริมสร้างอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและเป็นอิสระจากราชการบริหารส่วนกลางมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การดำเนินการใด ๆ ไม่ ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เขตการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และเพื่อคุ้มครอง ทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกทำลายและป้องกัน แก่ไข พื้นที่สิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่ดี

การบัญญัติบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะ เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น แทนที่จะปล่อยให้เป็นเรื่อง ของการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานตามนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง เป็นส่วนใหญ่ ในกรณีขององค์กรบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน

## **2. องค์กรประชาชน**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติ 6 ประการ ที่ช่วย เสริมสร้างบทบาทของประชาชนในการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน บทบัญญัติส่วนใหญ่ถูกจัดไว้ในหมวดที่ 3 อันเป็นหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของ ปวงชนชาวไทย ทั้งนี้ ขอพิจารณาบทบัญญัติเป็นข้อ ๆ ดังนี้

## 1. สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

**มาตรา 46** “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเช่นนี้เป็นการยอมรับภูมิปัญญาท้องถิ่นและศักยภาพของประชาชนในการร่วมกับรัฐเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นแนวคิดที่แตกต่างจากแนวทางของรัฐในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเน้นบทบาทของรัฐในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากร และเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรแต่ฝ่ายเดียว จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กระจายอำนาจไปให้ชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สงวน ส่งเสริม บำรุงรักษา ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ทั้งนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการปกครองที่รวมศูนย์อยู่ที่ฝ่ายบริหาร มาเป็นการปกครองที่กระจายศูนย์แห่งอำนาจมาสู่ท้องถิ่นและดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

## 2. สิทธิของบุคคลในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และหน้าที่ของการเป็นเจ้าของโครงการในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

**มาตรา 56** “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

นับเป็นครั้งแรกด้วยเช่นกันที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของบุคคลในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ สิทธิดังกล่าวกำลังเป็นที่ยอมรับมากขึ้นในหลายประเทศ

กล่าวคือ ในปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ไม่ต่ำกว่า 50 ประเทศที่ยอมรับสิทธินี้ นอกจากนี้ การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เจ้าของโครงการมีหน้าที่ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็เป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างหลักประกันว่าสิ่งแวดล้อมที่ดีจะไม่ถูกทำลายจากโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของหน้าที่นั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จะบัญญัติตามมา ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมทั้งประกาศของกระทรวงต่าง ๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ การบัญญัติสิทธิในการฟ้องหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีความบกพร่องต่อหน้าที่ ก็เป็นการสร้างหลักประกันที่มั่นคงมากยิ่งขึ้นให้แก่ประชาชนโดยส่วนรวม

สิทธิตามมาตรา 56 ดังกล่าวนี้มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดที่ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของทุกคน มิใช่เป็นของรัฐฝ่ายเดียว ดังนั้น ทุกคนจึงสมควรที่จะมีสิทธิปกป้องรักษาคุ้มครองมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย แต่การใช้สิทธิของประชาชนจะเกิดประสิทธิผลในการดำเนินการได้ ก็ต้องได้รับการยอมรับโดยรัฐด้วย ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสาระสำคัญที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นมา โดยให้ประชาชนในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 56 วรรคแรก กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของบุคคลกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการ “ได้ประโยชน์” จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรานี้ไม่ได้ใช้คำว่า “ใช้ประโยชน์” ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญไม่ประสงค์ให้บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติหมดไปอย่างรวดเร็ว

ส่วนมาตรา 56 วรรคท้ายนั้นได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในการที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองนั้น หมายความว่า ในกรณีที่หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายเป็นเหตุให้ประชาชนเดือดร้อน ประชาชนย่อมมีอำนาจฟ้องหน่วยงานเหล่านั้นต่อศาลปกครองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ เช่น โรงงานปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำทำให้ประชาชนที่ปลูกบ้านอาศัยอยู่ริมแม่น้ำได้รับความเดือดร้อน ทั้งนี้ กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน และพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมที่จะควบคุมโรงงานเหล่านั้นไม่ให้ปล่อยน้ำเสีย แต่ไม่ยอมทำหน้าที่ ดังนั้น โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 นี้ ประชาชนจึงมีอำนาจฟ้องกรมโรงงานอุตสาหกรรมต่อศาลปกครองได้

### 3. สิทธิของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสาร

เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน คือ ฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นี้ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการได้รับทราบข่าวสารข้อมูลตามมาตรา 58 ดังนี้

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา 58 นี้ จะเห็นได้ว่า สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้น ไม่ได้จำกัดให้เฉพาะผู้ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่เป็นสิทธิที่ให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป

“ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ” นั้น ได้แก่ ข้อมูลบางอย่างเช่น รายงานการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือแบบแปลนการก่อสร้างโครงการ เป็นต้น

### 4. สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสิทธิในการแสดงความคิดเห็นโดยวิธีประชาชน

**มาตรา 59** “บุคคลย่อมมีสิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

การรับรองสิทธิของบุคคลในการได้รับข้อมูล และคำชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 59 นี้ มีความแตกต่างจากในมาตรา 58 กล่าวคือ สิทธิตามมาตรา 59 นี้จำกัดให้เฉพาะบุคคลหรือชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวเท่านั้น การปฏิบัติตามมาตรานี้จะต้องอาศัยการปรับวิธีการดำเนินการของรัฐจากที่เคยกระทำกันมา ซึ่งมักจะมีการละเลยความสำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐ อันเป็นผลให้เกิดความไม่เข้าใจ ความขัดแย้ง และการละเมิดสิทธิของประชาชน โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าว ประชาชนมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้กระบวนการตัดสินใจของรัฐมีความโปร่งใสมากขึ้น ทั้งนี้ โดยการขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับโครงการ ผลกระทบที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ตลอดจนรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว เป็นต้น

นอกเหนือจากนั้น มาตรานี้ยังบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอนุญาตโครงการต่าง ๆ ที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน โดยเฉพาะการรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือที่เรียกกันว่า “ประชาพิจารณ์” ซึ่งหมายความว่ารัฐมีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำเอาความคิดเห็นนั้นมาประกอบกระบวนการตัดสินใจของตนเองมากขึ้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย แต่หน้าที่ของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้เป็นหน้าที่ที่ไม่มีสภาพบังคับ เป็นการกำหนดหน้าที่ไว้เป็นหลักการใหญ่ ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยของหน้าที่ รวมถึงสภาพบังคับจะมีกฎหมายบัญญัติเป็นรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของประชาชนไว้ก็เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพบางประการไว้ ก็ต้องกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่บางประการควบคู่กันไป<sup>9</sup> ซึ่งหน้าที่ของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เกี่ยวข้องกับภารกิจรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มีปรากฏในมาตรา 69 ดังนี้

**มาตรา 69** “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พึ่งพิทักษ์ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นเพราะในอดีตหน้าที่นี้เป็นของรัฐ จึงทำให้กฎหมายหลายฉบับบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐในการจัดการ ดูแล และอนุรักษ์ และไม่ยอมให้ประชาชนมีสิทธิ หน้าที่ รวมถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติได้ เว้นแต่จะเป็นการได้สิทธิมาด้วยการใช้กลไกการให้อนุญาตหรือการให้สัมปทาน เพื่อประชาชนผู้ได้รับใบอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจะมีสิทธิใช้ประโยชน์ได้ ในขณะที่เดียวกันก็อาจกำหนดให้มีหน้าที่พิทักษ์รักษาด้วย ในปัจจุบันโดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กลับเปลี่ยนแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ โดยการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

จะเห็นได้ว่า เป็นโอกาสอันดียิ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ของตน เนื่องจากปัญหาความเสื่อมโทรม และการร่อยหรอลงของทรัพยากรธรรมชาติ และการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากพื้นที่ป่าถูกทำลาย สิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว เข้ามารับรู้ปัญหา และเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา สิทธิดังกล่าวนี้ได้รับการ

<sup>9</sup> หยุด แสงอุทัย คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์ 2526 หน้า 117-118

รับรองจากรัฐธรรมนูญ และได้รับการเชื่อถือยอมรับจากกลไกของรัฐและกลไกทางสังคม ผลในแง่จิตวิทยาก็คือ ประชาชนเกิดความรู้สึกผูกพัน ห่วงแหน และเป็นเจ้าของ ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมที่จะเข้ามาพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และสิทธิในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากอดีตที่หน่วยงานของรัฐดูแลโดยตรง และมีอำนาจในการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มาเป็นการร่วมกันรับผิดชอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนทั้งในฐานะปัจเจกบุคคล หรือในฐานะกลุ่มองค์กรประชาชน เช่น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม สถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมดและใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาจัดการ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ด้วย นับเป็นมิติใหม่ของการแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการแต่เพียงลำพังมาเป็นรูปแบบของการร่วมกันจัดการแบบพหุภาคี (Shared Function) โดยเน้นการดำเนินงานในขอบข่ายความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน

### **3. องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม**

องค์กรพัฒนาเอกชน (Non - Government Organization – N.G.O.) เป็นองค์กรที่มีส่วนแบ่งเบาภาระของหน่วยงานรัฐได้เป็นอย่างมากในการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และนับวันบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนจะมีบทบาทมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56 วรรค 2 กำหนดไว้ว่า “...การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” สำหรับบทบาทขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองฐานะและสิทธิขององค์กรดังกล่าวไว้ดังนี้

**มาตรา 7** “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อ

กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

**มาตรา 8** “องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือ หรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น
- (4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย...”

การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 7 และมาตรา 8 นี้ นับว่ามีส่วนอย่างมากที่จะผลักดันให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของประชาชน และเกิดการเชื่อมโยงการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนได้อย่างจริงจัง

### 3.5 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ

ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ นอกเหนือจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่มีผลทางกฎหมายบังคับใช้โดยตรงแล้วยังมีพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เข้ามามีส่วนใช้บังคับในเขตอุทยานแห่งชาติด้วย เนื่องจากพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติบางส่วนตั้งอยู่บนพื้นที่ ป่าไม้ ป่าสงวน และเขตคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งมีพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวข้างต้นบังคับอยู่เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

#### 3.5.1 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นพืชหรือสัตว์ ตลอดจนทิวทัศน์อันงดงามให้อยู่ในสภาพธรรมชาติ โดยไม่อนุญาตให้มีการกระทำใดๆ อันจะเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือทำลายสภาพธรรมชาติ และขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามาใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจหรือเป็นสถานที่ทดลองค้นคว้าทางธรรมชาติ ซึ่งจะก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐและราษฎรในท้องถิ่น ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการการท่องเที่ยว

ในการกำหนดเขตพื้นที่ใดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ที่ดิน” และคำว่า “อุทยานแห่งชาติ” ไว้ในมาตรา 4 คือ

(1) ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

(2) อุทยานแห่งชาติ หมายความว่า ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ การกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า รัฐบาลจะต้องประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตของบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นอกจากนี้ ที่ดินที่กำหนดนั้นจะต้องมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีเขตบวงการเมือง ซึ่งการกำหนดพื้นที่ใดเป็นอุทยานแห่งชาตินั้นจะพิจารณาจากพื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติที่เป็นที่น่าสนใจ และต้องการรักษาสภาพธรรมชาตินั้นให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน

อนึ่ง มาตรา 16 ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองที่ดินที่เป็นอุทยานแห่งชาติไว้คือ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการต่อไปนี้ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

- (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
- (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้<sup>10</sup> ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่น
- (3) นำสัตว์<sup>11</sup> ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์<sup>12</sup>
- (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย
- (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทันหรือเหือดแห้ง
- (6) ปิดหรือทำให้เกิดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก
- (7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
- (8) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้
- (9) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (10) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (11) นำหรือปล่อยปลุสัตว์เข้าไป<sup>13</sup>
- (12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

<sup>10</sup> “ไม้”ในที่นี้หมายความรวมถึงพันธุ์ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา ตลอดจนส่วนต่างๆ ของไม้

<sup>11</sup> “สัตว์” ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 16 (3) หมายถึง “สัตว์ป่า” ตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ซึ่งหมายถึงสัตว์ทุกชนิด ตลอดจนส่วนต่างๆ ของสัตว์ สิ่งที่เกิดจากสัตว์ และสิ่งที่สัตว์ทำขึ้น จึงหมายความรวมถึงซากของสัตว์ ขนสัตว์ ไข่สัตว์ รังสัตว์ และมูลสัตว์ด้วย

<sup>12</sup> การทำอันตรายสัตว์ด้วยความจำเป็นเพราะสัตว์ทำร้าย ย่อมไม่ต้องรับโทษเพราะถือว่าเป็นการกระทำด้วยความจำเป็น ซึ่งตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มาตรา 7 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดล่าสัตว์ป่าโดยการฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ด้วยความจำเป็นและภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

- (1) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นพ้นจากภยันตราย หรือเพื่อสงวนหรือรักษาไว้ซึ่งทรัพย์สินของตนเองหรือผู้อื่น
- (2) การล่านั้นกระทำได้กระทำพอสมควรแก่เหตุ และ
- (3) ในกรณีที่สัตว์ที่ถูกล่านั้นเป็นของสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง มิได้นำสัตว์ป่าที่ถูกล่าหรือซากของสัตว์ป่าที่ถูกล่านั้นเคลื่อนที่ และได้แจ้งเหตุที่ล่าสัตว์ป่าไปแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบโดยไม่ชักช้า ฯลฯ”

<sup>13</sup> “ปลุสัตว์” ตามพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า “สัตว์เลี้ยงสำหรับใช้แรงงาน เช่น ช้าง ม้า วัว ควาย บางทีก็รวมถึงสัตว์เลี้ยงที่ใช้เป็นอาหารด้วย เช่น แพะ แกะ หมู” รวมความแล้ว ปลุสัตว์เป็นสัตว์สี่ขาเลี้ยง ลูกด้วยนมซึ่งคนเลี้ยงเพื่อใช้แรงงานหรือเป็นอาหาร จึงไม่รวมถึงสัตว์ปีก เช่น เป็ด ไก่ ห่าน นก ซึ่งเป็นสัตว์เลี้ยง

- (13) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>14</sup>
- (14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ
- (15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้
- (16) ยิงปืน<sup>15</sup> ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง
- (17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์
- (18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น
- (19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิง<sup>16</sup> ซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

การฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 16 (1) (2) (3) (4) หรือ (5) มีความผิดตามมาตรา 24 มีโทษหนักจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 16 (6) (7) (9) (10) หรือ (11) มีความผิดตามมาตรา 25 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 16 (8) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) หรือ (19) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทตามมาตรา 27 และการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 16 (2) (3) (4) หรือ (7) ถ้าปรากฏว่าสัตว์หรือทรัพย์สินที่เก็บหาหรือนำออกมาราคาเพียงเล็กน้อย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเพียงเล็กน้อย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท ตามมาตรา 26

<sup>14</sup> ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2536 ได้กำหนดไว้ใน ข้อ 9 ประเภทของกิจการที่อนุญาตให้เอกชนเข้าไปลงทุนดำเนินการในบริเวณที่จัดไว้เป็นเขตบริการ ดังนี้

1. การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก
2. ที่พักอาศัย หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว
3. การบริการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ

ทั้งนี้ การที่จะอนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินการดังกล่าวข้างต้น กรมอุทยานแห่งชาติจะเป็นผู้กำหนดว่าอุทยานแห่งชาติแห่งใดที่สมควรจะให้เอกชนเป็นผู้เข้าไปดำเนินการเฉพาะแห่งนั้น และสมควรจะเป็นกิจการประเภทใด ขนาดใด ประเภทกิจการอะไรบ้าง ในจำนวนจำกัดเท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงความเหมาะสม

<sup>15</sup> คำว่า “ปืน” ไม่จำกัดเฉพาะที่ใช้ยิงด้วยกระสุนซึ่งใช้ดินระเบิดเท่านั้น ปืนซึ่งยิงด้วยแสงเลเซอร์ หรือปืนซึ่งยิงด้วยแรงอัดลมที่เรียกว่า ปืนอัดลมก็อยู่ในข้อห้ามนี้ด้วย แต่ไม่รวมถึงปืนเด็กเล่น การยิงปืนเด็กเล่นที่ก่อให้เกิดเสียงดัง จึงไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามข้อนี้ แต่เป็นการฝ่าฝืน มาตรา 16 (17)

<sup>16</sup> ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 “เชื้อเพลิง” หมายความว่า สิ่งที่ทำให้ติดไฟง่าย สิ่งที่ทำให้เกิดการเผาไหม้ ดังนั้น สิ่งใดก็ตามที่อาจทำให้ไฟติดง่าย เช่น กระดาษ น้ำมัน เชื้อเพลิง ดินปืน เหล่านี้ห้ามทิ้งลงในเขตอุทยานแห่งชาติทั้งสิ้น

**มาตรา 17** “ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำให้หลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย หรือไร้ประโยชน์”

อนึ่ง หลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีขึ้นเพื่อแสดงเขตในอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา 17 นี้ มีความสำคัญอย่างมาก เพราะหากไม่มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายดังกล่าวแล้ว ประชาชนก็จะไม่รู้ว่าเขตอุทยานแห่งชาติอยู่ตรงแห่งใด และไม่อาจปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายได้ จึงไม่อาจเอาความผิดกับผู้ฝ่าฝืน เนื่องจากไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสาม กฎหมายจึงต้องคุ้มครองหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอุทยานแห่งชาติไว้ มิให้ผู้ใดทำให้เคลื่อนที่ ลบเลือน หรือไร้ประโยชน์ การทำให้เคลื่อนที่คงมีความมุ่งหวังเพื่อรุกเขตอุทยานแห่งชาติเข้าไป ทำให้ลบเลือน คือทำให้มองเห็นไม่ถนัดชัดเจนว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้เสียหาย คือ ทำให้ชำรุด ทำให้แตกหัก บิ่น ทำให้ไร้ประโยชน์ คือ ทำให้เสียคุณค่าของสิ่งนั้นไป เช่น ถอนหลักเขตทิ้งไป เอาสีทาลบข้อความหมดสิ้นไม่มีข้อความที่แสดงว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเหลืออยู่อีกต่อไป แม้ไม่มีคำว่า “ทำลาย” แต่การทำลายพอจะรวมเข้ากับการทำให้เสียหายและทำให้ไร้ประโยชน์ได้

**มาตรา 19** “บทบัญญัติในมาตรา 16 และมาตรา 17 มิให้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติภารกิจไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี”

เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ อาจต้องกระทำการบางอย่างใดอย่างหนึ่งในเขตอุทยานแห่งชาติ และการกระทำนั้นเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 16 หรือมาตรา 17 จึงมีบทบัญญัติมาตรา 19 เป็นข้อยกเว้นสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ให้สามารถกระทำได้โดยไม่ผิดกฎหมาย แต่ต้องเป็นการกระทำภายในกรอบ คือ (1) เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ (2) เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ (3) เพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือพักผ่อน หรือ (4) เพื่ออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน

การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำภายในกรอบทั้งสี่ประการดังกล่าวข้างต้น แต่ต้องตีความโดยเคร่งครัด ตัวอย่างเช่น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจฆ่าเสือที่ทำร้ายผู้ทัศนจรหรือพักผ่อนในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่จะนำซากเสือนั้นไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวไม่ได้ ทำได้เพียงการสต๊าฟเอาไว้เพื่อการศึกษาภายในเขตอุทยานแห่งชาติเท่านั้น การใช้สารเคมีเพื่อดับไฟป่า แม้อาจจะเกิดโทษต่อดิน ก็ย่อมกระทำได้เพราะเป็นการคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะเด็ดเอาผลไม้ป่ามารับประทานไม่ได้ แต่อาจเก็บมาเป็นอาหารแก่ผู้ทัศนจรที่หลงป่าอดอาหารได้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจตัดแต่งกิ่งไม้หรือโค่นต้นไม้ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้กิ่งไม้ขึ้นเป็นระเบียบหรือเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้ทัศนจรได้ แต่จะโค่นต้นไม้ลงมาเพื่อ

แปรรูปทำเป็นที่อยู่อาศัยแก่ผู้ทัศนจรไม่ได้ เพราะมิใช่เป็นการอำนวยความสะดวกในการทัศนจร หรือการพักอาศัย เนื่องจากการทัศนจรหรือการพักอาศัยไม่จำเป็นต้องมีบ้านพักอาศัยแต่อย่างใด และการอำนวยความสะดวกจะทำได้เพียงการช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นเท่านั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่ง ปฏิบัติการไปเกินกรอบอำนาจที่ให้ไว้ ย่อมมีความผิดฐานฝ่าฝืนข้อห้ามในมาตรา 16 หรือ มาตรา 17 เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป แต่ไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เพราะมิได้ กระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด เว้นแต่จะกระทำโดยทุจริต คือ เพื่อแสวงหาประโยชน์ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น จึงเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ควรจะได้ระมัดระวังไว้ให้มาก หากรู้เห็นเป็นใจ หรือ สมคบกับชาวบ้านให้เข้ามาตัดต้นไม้ภายในเขตอุทยานแห่งชาติเอวไปทำประโยชน์ นอกจาก จะถือว่าร่วมกระทำความผิดหรือสนับสนุนในการฝ่าฝืนมาตรา 16 (2) แล้ว ยังมีความผิดตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 157 อีกด้วย<sup>17</sup>

**มาตรา 20** “การจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา”

เนื่องจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้มีบทบัญญัติลงโทษทาง อาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน จึงต้องมีการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดดำเนินคดีตามกฎหมาย ผู้ที่จะมี อำนาจจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติระบุอำนาจหน้าที่ไว้แล้ว ตามปกติแล้วพนักงานฝ่าย ปกครองหรือตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่จับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายได้ทุกตัวบทกฎหมาย แต่ เนื่องจากฝ่ายปกครองแท้ ๆ และตำรวจแท้ ๆ มีกำลังพลไม่เพียงพอ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้มี ประสิทธิภาพได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเฉพาะกิจขึ้น ให้มี อำนาจหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะกิจการใดกิจการหนึ่งโดยตรงเพื่อช่วยเสริมกำลังให้กับพนักงานฝ่าย ปกครองแท้ ๆ หรือตำรวจแท้ ๆ ด้วยเหตุนี้มาตรา 20 จึงกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่อุทยาน แห่งชาติเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจ หน้าที่จับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติอีกหน้าที่หนึ่งนอกเหนือจาก อำนาจหน้าที่อื่นที่ได้กำหนดไว้แล้วในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

**มาตรา 21** “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรือตวันการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ ”

มาตรานี้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด ตามมาตรา 16 นอกเหนือไปจากอำนาจตามที่กำหนดไว้โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังกล่าวไว้แล้วในมาตรา 20 อำนาจดังกล่าวนี้ได้แก่ อำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรือตวันการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ ยกตัวอย่างเช่น ผู้

<sup>17</sup> ยืนหยัด ไชยมุขร รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า กรุงเทพฯ : นิติธรรม 2544 หน้า 202

เข้าไปส่งเสียงอื้อฉาวในเขตอุทยานแห่งชาติมีความผิดตามมาตรา 16 (17) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ห้าร้อยบาท พนักงานเจ้าหน้าที่อาจสั่งให้ผู้นั้นงดเว้นการส่งเสียงอื้อฉาว หากไม่เชื่อฟังก็อาจสั่งให้ออกไปจากเขตอุทยานแห่งชาติเสียได้

**มาตรา 23** “ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระเงินเนื่องในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือให้บุคคลใดเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนดังกล่าวได้ ทั้งนี้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

เงินที่เก็บได้ตามวรรคก่อน เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติ เงินค่าปรับที่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบตามมาตรา 28 และเงินรายได้อื่น ๆ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ และเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี”

มาตรา 23 นี้ กำหนดวิธีการที่จะหารายได้บำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าบริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้ที่เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนจากการที่มีผู้เข้าไปดำเนินการหาผลประโยชน์ หรือจากผู้เข้าพักอาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามที่กฎหมายเปิดช่องให้กระทำได้ ทั้งนี้ อธิบดีกรมป่าไม้จะต้องกำหนดอัตราค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทน และวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทน โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม อธิบดีจะกำหนดระเบียบได้ภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น การเก็บเงินค่าผ่านเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติย่อมกระทำไม่ได้ เว้นแต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องให้บริการหรือให้ความสะดวกแก่ประชาชนเป็นพิเศษเท่านั้นจึงจะคิดค่าบริการได้

อนึ่ง เงินที่เก็บได้ตามมาตรา 23 วรรคแรก เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติ เงินค่าเปรียบเทียบปรับตามมาตรา 28 และเงินรายได้อื่น ๆ ได้รับการยกเว้นภาษีอากรทุกชนิด ทั้งไม่ต้องส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมายวิธีกรบบประมาณ แต่สามารถเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้นก็เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่และเป็นอยู่ในสภาพป่าให้ดำรงคงอยู่ต่อไป ซึ่งแตกต่างไปจากป่าสงวนแห่งชาติที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชน ประชาชนอาจใช้ประโยชน์จากป่าสงวนได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่นทำไม้ เก็บหาของป่า เข้าอยู่อาศัย เข้าทำประโยชน์ คุณค่าของอุทยานแห่งชาติกับป่าสงวนแห่งชาติจึงแตกต่างกัน คุณค่าของอุทยานแห่งชาตินั้นเป็นนามธรรมแต่ต้องไม่ได้ แต่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นรูปธรรม ประชาชนแต่ต้องได้ ยิ่งรัฐบาลได้นำมาปฏิรูปให้เกษตรกรรมตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยแล้วยิ่งเห็นชัดเจน เหตุนี้จึงเห็นได้ว่าอุทยานแห่งชาตินั้นมี

คุณค่าต่อประชาชนโดยส่วนรวม แต่ป่าสงวนแห่งชาติมีคุณค่าต่อปัจเจกชนเท่า ๆ กับต่อประชาชนทั่วไป เมื่อใดที่ปัจเจกชนใช้ประโยชน์จากป่าทำให้เกิดผลผลิตสร้างเศรษฐกิจขึ้นมา เมื่อนั้นก็จะกลับมาเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอีกเช่นกัน จึงกล่าวได้ว่าป่าทั้งสองมีคุณค่าต่อประชาชนเท่าเทียมกันแล้วแต่จะมองจากมุมใด แต่หากจะถามความต้องการของประชาชนแล้ว เชื่อว่าประชาชนต้องการป่าถาวรมากกว่าป่าที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง อุทยานแห่งชาติจึงน่าจะเป็นป่าในอุดมคติของประชาชนมากกว่าประเภทอื่น ซึ่งควรที่รัฐจะดูแลรักษาไว้เป็นอย่างดีที่สุด เพราะจะเป็นป่าเพียงประเภทเดียวที่เหลืออยู่ในอนาคต<sup>18</sup>

### 3.5.2 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีสาระสำคัญครอบคลุมเรื่องของป่าไม้ไว้อย่างกว้างขวาง มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมดูแลจัดการรักษาป่าไม้ เป็นการวางระบบการควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าและทรัพยากรทั้งหลายจากป่า

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ป่า” ซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน โดยในมาตรา (1) “ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มา ตามกฎหมายที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ครอบครอง หมายถึง ที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ประเภทใดประเภทหนึ่ง ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ถือว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือมีเอกสารแสดงสิทธิครอบครอง เช่น ใบจอง (น.ส.2) ส.ค.1 น.ส.3 น.ส.3 ก. น.ส.3 ข. ใบไต่สวน (น.ส.5) คำนิยามนี้ ทำให้ขอบเขตของที่ดินที่เรียกว่าป่านั้นขยายไปทั่วประเทศ แม้จะเป็นพื้นที่ที่ไม่มี “ป่า” ในความหมายอันเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไป (คือพื้นที่ที่มีต้นไม้ปกคลุมเป็นส่วนใหญ่) พื้นที่ทั้งหลายที่ไม่มีเอกสารสิทธิดังกล่าวข้างต้นเป็น “ป่า” ตามนิยามในกฎหมายฉบับนี้

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้มีว่า การจะทำการแปรรูปไม้<sup>19</sup>ใด ๆ ในป่า เช่น การเลื่อย ตัด ถาง ขุด เผา อบ บด จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้น รวมทั้งการเก็บหาของป่า<sup>20</sup> เช่น ถ่าน ยางไม้ พืช ครั่ง รังนก มูลค้างคาว ก็จะต้องได้รับอนุญาตเช่นเดียวกัน

<sup>18</sup> ยืนหยัด ใจสมุทร รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า (พิมพ์ครั้งที่ 2) หน้า 175

<sup>19</sup> มาตรา 4 (2) “ไม้” หมายความว่า ไม้สัก และไม้อื่นทุกชนิด ที่เป็นต้นเป็นกอเป็นเถา รวมตลอดถึงไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวาย ตลอดจนจวนราก ปุ่ม ตอ เศษปลายและกิ่งของสิ่งนั้นๆ ไม่ว่าจะถูกตัด ถอน เลื่อย ผ่า ถาก ขุดหรือกระทำโดยประการอื่นใด

<sup>20</sup> “ของป่า” หมายความว่า บรรดาของที่เกิดขึ้นในป่าตามธรรมชาติ คือ

- (1) ไม้ รวมทั้งส่วนต่างๆ ของไม้ ถ่านไม้ น้ำมันไม้ ยางไม้ ตลอดจนสิ่งอื่นๆ ที่เกิดจากไม้
- (2) พืชต่างๆ ตลอดจนสิ่งอื่นๆ ที่เกิดจากพืชนั้น

มาตรา 27 “ของป่าอย่างใดในท้องที่ใดจะให้ป็นของป่าหวงห้าม ให้กำหนดโดยพระ  
ราชกฤษฎีกา<sup>21</sup>”

(3) รังนก ครั่ง รวงผึ้ง น้ำผึ้ง ชีผึ้ง และมูลค้างคาว

(4) หินที่ไม่ใช่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และหมายความรวมถึง ถ่านไม้ที่บุคคลทำขึ้นด้วย

<sup>21</sup> พระราชกฤษฎีกา กำหนดของป่าหวงห้าม พ.ศ. 2530 ได้กำหนดของป่าหวงห้ามไว้ดังนี้

1. กล้วยไม้ป่าทุกชนิด
2. จันทน์แดง จันทน์ผา (*Dracaena loureiri* Gagnep.)
3. ชันทุกชนิด
4. ชันไม้กฤษณา และกฤษณา
5. ชันไม้จันทน์หอม
6. ฝาง ร้าย (*Caesalpinia sappan* Linn.)
7. ถ่านไม้ทุกชนิด
8. น้ำมันยาง
9. ไบลาน
10. เปลือกไม้ ของไม้ต่อไปนี้
  - (1) ก่อ มะก้อ กอ ค้อ (*Castanopsis* spp., *Lithocarpus* spp. & *Quercus* spp.)
  - (2) กัดลิ้น ชี้อาย มะเฟืองป่า แก้วสาร ลำไยป่า พญาไก่เถื่อน (*Walsura* spp.)
  - (3) ตะเคียนทอง ตะเคียนใหญ่ เคียน แคน (*Hopea* spp.)
  - (4) เตี้ยม (*Cotylelobium melanoxylo*n Pierre syn. *C. lanceolatum* Craib)
  - (5) บง ยางบง หมี่ ไก่ (*Persea* spp.)
  - (6) หมี่เหม็น อีเหม็น (*Litsea* spp.)
  - (7) พะยอม ยอม ขะยอม พะยอมดง (*Shorea* spp.)
  - (8) มะหาด หาด หาดหนูน หาดसान (*Artocarpus* spp.)
  - (9) สีเสียดเปลือก ทองสุก หนามหิน เลือดนก (*Pentace* spp.)
  - (10) อบเชย เทพทาโร จวง จวงหอม การบูรตัน ข่าตัน ตะไคร้ตัน พลูตัน สมุลแว้ง ฮางแกง อังไก่ กะเซียด กะดารา มหาปราบ (*Cinnamomum* spp.)
11. เฟิร์นกระเช้าสีดา ชายผ้าสีดา และห่อข้าวสีดา (*Platynerium* spp.)
12. ยางขนุนนก
13. ยางเยลูดง
14. ยางรัก
15. ยางสน
16. รากเฟิร์นออสมันดา
17. ลำตันและรากเฟิร์นตัน
18. หวายทุกชนิด

**มาตรา 29** “ผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้าม หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ของป่าหวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเสียค่าภาคหลวงกับทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

การอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีแล้ว จะอนุญาตให้ผูกขาด โดยให้ผู้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาด ให้แก่รัฐบาลจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

การอนุญาตโดยวิธีผูกขาด ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีของป่าหวงห้ามเป็นของมีค่าหรือหายาก หรือเฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดาร หรือมีความจำเป็นในวิธีการเก็บหาอันจำต้องให้อุญาตโดยวิธีผูกขาด”

สำหรับบทลงโทษนั้น **มาตรา 71 ทวิ** กำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม **มาตรา 29** ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### 3.5.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นกฎหมายที่ยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 โดยแก้ไขเพิ่มเติมข้อบกพร่องในกฎหมายเดิมให้รัดกุมยิ่งขึ้น หลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากรัฐได้กำหนดจุดหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่า จะสงวนป่าไม้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศ โดยเป็นเนื้อที่ป่าสงวน 250,000 ตารางกิโลเมตร (150 ล้านไร่) แต่เนื่องจากป่าไม้ทั้งที่สงวนคุ้มครองไว้แล้วและที่ยังมิได้สงวนคุ้มครอง ได้ถูกบุกรุกและทำลายไปเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความแห้งแล้งพื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน อันจะเป็นการเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ดังนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเน้นเรื่องการรักษาพื้นที่ป่า และไม้เป็นสำคัญ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุดทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีสาระสำคัญคือ ห้ามราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์ หรืออาศัยในป่าสงวน ตลอดจนห้ามก่อสร้าง แผ้วถางเผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ซึ่งจะทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพของป่าสงวน หากฝ่าฝืนพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากป่าสงวน สั่งให้หรือถอนสิ่งก่อสร้างที่มีผู้เข้าไปกระทำในป่าสงวน และหากไม่ปฏิบัติตาม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างนั้นเองได้

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นี้ มีบทบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะมีอำนาจในการจัดการควบคุมดูแลป่าและพื้นที่ป่า ตามแนวคิดอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในระยะแรก ๆ ที่เห็นว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ต้องเป็นสิ่งที่ใช้ความรู้ทางวนศาสตร์ โดยมุ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาให้อยู่ในสภาพธรรมชาติโดยไม่มีมนุษย์เข้าไปรบกวนหรือที่เรียกกันภายหลังว่า เป็นการอนุรักษ์ตามแนวคิด “แยกคนออกจากป่า”

คำนิยามของ “ป่า” “ไม้” และ “ของป่า” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งกว่ากฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เคยมีมา กล่าวคือ ตามมาตรา 4 “ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

นิยามเหล่านี้เป็นปัญหาต่อความเข้าใจของประชาชนธรรมดาที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมายมากนัก เพราะสิ่งที่เรียกว่า “ป่า” ตามกฎหมายนั้น อาจไม่มีความเป็นป่าตามความเข้าใจทั่วไป หรือราษฎรย่อมไม่สามารถเข้าใจได้ว่า ใบไม้ ผลไม้ ดิน หิน หรือ ทราย จัดเป็นของป่าที่หวงห้ามได้อย่างไร

“ไม้” หมายความว่า ไม่ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น กอ หรือเถา ไม่ว่าจะยืนต้น หรือล้มแล้ว และหมายความรวมตลอดจนถึงราก ปุ่ม ตอ หน่อ กิ่ง ตา หัว เหง้า เศษปลายหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้ ไม่ว่าจะถูกตัด ฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด

“ของป่า” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า เป็นต้นว่า

- (1) ไม้พิน ถ่าน เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ซังไม้ และยางไม้
- (2) หน้ำ อ้อ พง แวม ปรี้อ คา กก กระจูด กล้วยไม้ กูด เห็ด และพืชอื่น
- (3) ซากสัตว์ ไช้ หนัง เขา หนอง งาม กราม ขนหาง กระดุก ขน รังนก ครั่ง รับผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง และมูลค้างคาว
- (4) ดิน หิน กรวด ทราย แร่ และน้ำมัน

การกำหนดว่าเขตใดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดไว้ว่า “บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า<sup>22</sup> ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย”

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่ว่าด้วยการจัดการและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า ซึ่งมีบางส่วนเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ได้แก่

### 1. กรณีอนุญาตให้มีการดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

กรมป่าไม้มีอำนาจในการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าเพื่อกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามแต่เห็นสมควร อาทิ เป็นแหล่งศึกษาวิจัย เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศทางธรรมชาติ โดยอาศัยความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ดังนี้

<sup>22</sup> ความในมาตรา 6 นี้หมายถึง พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481

**มาตรา 19** “เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแลรักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้”

โดยนัยแห่งมาตรา 19 นี้ ถือเป็นมาตราที่ใช้ในการควบคุมดูแลการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าสงวนแห่งชาติ ด้วยเหตุที่มีมาตราอื่นภายใต้พระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ อาทิ มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ที่เปิดโอกาสให้มีการเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในเรื่องต่าง ๆ โดยอำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ แม้ว่าจะได้ดำเนินการโดยใช้ อำนาจตามมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 แล้วก็ตาม แต่อธิบดีกรมป่าไม้ยังสามารถใช้อำนาจ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ในการ “สั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยรวมถึงการดำเนินงานด้าน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมป้องกันและปราบปรามผู้ละเมิดกฎหมาย ตลอดจนใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ”

## **2) กรณีการเข้าศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ**

กิจกรรมการค้นคว้าวิจัยทางวิชาการอยู่ภายใต้มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติป่า สงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กล่าวคือ “เพื่อประโยชน์ศึกษาและวิจัยทางวิชาการ อธิบดีมีอำนาจอนุญาต เป็นหนังสือแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือบุคคลอื่นใดให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวน แห่งชาติได้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยขออนุมัติจากรัฐมนตรี และเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะสั่ง ยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่าก็ได้”

## **3) กรณีการเข้าไป การผ่าน หรือการใช้ทาง**

**มาตรา 18** “อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องต่อไปนี้

- (1) การเข้าไป การผ่าน หรือการใช้ทาง
- (2) การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป

พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นการควบคุมดูแลในกรณีที่มีบุคคลหรือราษฎรในพื้นที่ หรือหน่วยงานต่าง ๆ ขอใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อเป็นทางผ่าน หรือใช้เป็นทางนำเข้าสู่เขต ป่าสงวนแห่งชาติ และยังหมายรวมถึงการขอใช้เส้นทางที่มีอยู่ในปัจจุบันด้วยเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดก็ ตาม ให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ออกระเบียบการใช้ประโยชน์ได้

## **4) กรณีการเข้าทำประโยชน์อื่น ๆ**

**มาตรา 16** “อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำ ประโยชน์หรืออาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การทำประโยชน์หรืออาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนที่เห็นสมควรก็ได้

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุบัญญัติรัฐมนตรี” บทบัญญัติมาตรา 16 นี้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมป่าไม้ในการอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปอาศัยหรือใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ แต่โดยทั่วไปแล้วจะอนุญาตให้เข้าไปทำประโยชน์ทางด้านเกษตรกรรม ถ้าหากเห็นว่าป่าสงวนนั้นมีสภาพเสื่อมโทรมลง อาจเพิกถอนอนุญาต แล้วนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้

นอกจากนี้ **มาตรา 14** แห่งพระราชบัญญัติยังกำหนดห้ามการกระทำของบุคคลใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในการยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถางเผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า<sup>23</sup> หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ โดย**มาตรา 15** ได้กำหนดข้อยกเว้นในเรื่องการทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ดี **มาตรา 34** ยังได้ขยายขอบเขตของผู้กระทำผิดรวมไปถึงผู้ซึ่งรับไว้ ซ่อนเร้น จำหน่ายหรือช่วยพาเอาไปเสียซึ่งไม้หรือของป่าที่ตนรู้อยู่แล้วว่าเป็นไม้หรือของป่าที่มีผู้ได้มาโดยการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ต้องระวางโทษเสมือนเป็นตัวการในการกระทำผิดนั้นด้วย

---

<sup>23</sup>“ของป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ให้ความหมายว่า สิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า เป็นต้นว่า

- (1) ไม้พื้น ถ่าน เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชันไม้ และยางไม้
- (2) หญ้า อ้อ พง เขม บรี้อ คา กก กระจุค กัล้วยไม้ กูด เหิน และพืชอื่น
- (3) ซากสัตว์ ไข่ หนึ่ง เขา นอ งา กราม ขนย กระจุก ขน รังนก ครั่ง รังผึ้ง น้ำผึ้ง ชีผึ้ง และมูลค้างคาว
- (4) ดิน หิน กรวด ททราย แร่และน้ำมัน

### 3.5.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ออกมาเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติเดิมปี พ.ศ. 2503 ที่เคยประกาศใช้และไม่สามารถสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับมีความจำเป็นต้องเร่งรัดขยายพันธุ์สัตว์ป่าเพิ่มขึ้น จึงต้องเพิ่มความเข้มงวดในการคุ้มครองสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง และควบคุมการนำเข้าและส่งออกสัตว์ป่าเพื่อการค้าตามพันธกรณีที่ไทยมีภายใต้อนุสัญญา CITES ที่ควบคุมการค้าพืชและสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีหลักการและเหตุผลว่า “เพื่อปรับปรุงมาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศในการร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก” อันเป็นไปตามกระแสความตื่นตัวเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกระแสความคิดในระดับนานาชาติ

สาระทั่วไปของพระราชบัญญัตินี้มีส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดชนิดสัตว์ป่าคุ้มครอง การล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง และการค้าซึ่งสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า การล่าสัตว์ป่าสงวน หรือสัตว์ป่าคุ้มครอง การนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ ซึ่งสัตว์ป่าและด่านตรวจสัตว์ป่า หมวดยุติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์ คือ หมวดยุติที่ 6 ว่าด้วยเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา 33 ซึ่งกำหนดว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว บริเวณที่กำหนดนี้ เรียกว่า เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ดังนั้น อาจมีการประกาศให้พื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ยกเว้นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของบุคคลที่มีใช้ทบวง การเมือง

การกำหนดให้ที่ดินแห่งใดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วถือว่าต้องระงับ ยุติกิจกรรมของมนุษย์ทุกอย่างบนพื้นที่นั้น ไม่ว่าจะเป็นการตั้งที่อยู่อาศัย การเพาะปลูก ทำเหมืองแร่ หรือการท่องเที่ยว ฯลฯ โดยเหตุผลว่า “ให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า”

ตามมาตรา 37 และ 38 กำหนดว่า นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาต ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน หรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้อื่น หรือพฤษชาติอื่น ซึ่งเป็น

ข้อความที่คล้ายคลึงกับ**มาตรา 16** ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ แต่มีความเข้มงวดกว่า เพราะข้อห้ามมิให้กระทำการนั้นเริ่มตั้งแต่การห้ามมิให้เข้าไปในเขตที่เดียว

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลายมาตราที่ว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และมีผลบังคับใช้ต่ออุทยานแห่งชาติด้วย<sup>24</sup> กล่าวคือ **มาตรา 16** ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดล่า<sup>25</sup> หรือพยายามล่า สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นการกระทำโดยราชการที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 26 (ซึ่งให้สามารถดำเนินการได้หากเป็นการสำรวจ การศึกษาและวิจัยทางวิชาการ การคุ้มครองสัตว์ป่า การเพาะพันธุ์ หรือกิจกรรมสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งกระทำโดยราชการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมป่าไม้)

นอกจากนี้ **มาตรา 18** ยังห้ามมิให้ผู้ใดเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้ รวมทั้งบทบัญญัติตาม**มาตรา 19** ที่ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่จะเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดตาม**มาตรา 17** ที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว ในขณะที่**มาตรา 23** กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับ**มาตรา 24** ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่า หรือซากสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีกำหนด หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากสัตว์ป่าดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี สำหรับการกำหนดมาตรการในการตรวจตรา การล่าสัตว์ป่า นั้น **มาตรา 27** บัญญัติว่าให้รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งด่านตรวจสัตว์ป่าและกำหนดเขตของด่าน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา 36** “ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือมิใช่คุ้มครองหรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

**มาตรา 37** “นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใด ซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

**มาตรา 38** “ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน แผล้วาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหา

<sup>24</sup> กฎหมายอุทยานแห่งชาติมีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองดูแลรักษาที่ดินตลอดจนทุกสิ่งทุกอย่างในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ไม่ก้าวล่วงออกไปนอกเขตอุทยานแห่งชาติ ต่างกับกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่มีได้เน้นเขตพื้นที่ แต่เน้นที่สัตว์ป่าเป็นสำคัญ สัตว์ป่าเดินทางไปไหนกฎหมายก็ตามไปดูแลรักษาทุกหนทุกแห่ง จะเน้นพื้นที่เฉพาะในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเท่านั้น

<sup>25</sup> “ล่า” หมายความว่า เก็บ ดัก จับ ยิง ชำ หรือทำอันตรายด้วยประการอื่นใดแก่สัตว์ที่ไม่มีเจ้าของและอยู่เป็นอิสระ และหมายความรวมถึงการไล่ การต้อน การเรียก หรือการล่อเพื่อทำการกระทำความดังกล่าวด้วย

แร่ ดิน หิน หรือเล็ยงสัตว์ หรือปลอยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาหรือ บำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักอาศัย หรืออำนวยความสะดวกปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดี กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

### 3.5.5 ระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ

ระเบียบข้อบังคับที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นระเบียบที่ออกโดยกรมป่าไม้ ซึ่งในปัจจุบัน หลังจากที่ได้อัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แล้วได้ออกระเบียบต่าง ๆ ของกรมป่า ไม้ที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติมาให้กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เพื่อใช้บังคับแก่ อุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ โดยผู้วิจัยจะขอนำเสนอเพียงบางฉบับ ได้แก่

#### 3.5.5.1 ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2533

ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2533 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดข้อห้าม และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติสำหรับบุคคลซึ่งเข้าไปหรือใช้ สถานที่ต่าง ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยข้อ 4 ของระเบียบ ฯ นี้กำหนดว่า

- “บุคคลซึ่งเข้าไปหรือใช้สถานที่ต่าง ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติต้องปฏิบัติ ดังนี้
- (1) ห้ามมิให้นำยานพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์มีเสียงดังหรือควันดำผิดปกติวิสัยเข้าไป
  - (2) การขับขี่ยานพาหนะต้องปฏิบัติตามกฎ หรือเครื่องหมายการจราจรที่พนักงาน เจ้าหน้าที่กำหนดไว้ การจอดยานพาหนะต้องไม่กีดขวางทางจราจร
  - (3) การเข้าออกให้กระทำได้เฉพาะตามเส้นทางที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้ และ เมื่อถึงด่านตรวจต้องหยุดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านทำการตรวจก่อน
  - (4) ห้ามนำสารเคมีที่มีพิษตกค้างตามบัญชีสารเคมีท้ายระเบียบนี้เข้าไปในเขต อุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ ต้องได้รับการตรวจสอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน
  - (5) การอาบน้ำหรือลงไปในลำน้ำ ให้กระทำได้เฉพาะบริเวณที่พนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนดไว้
  - (6) การเล่นกีฬา ให้กระทำได้ในบริเวณที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้

- (7) การพักแรมค้างคืนโดยการจอดยานพาหนะนอน ใช้เต็นท์ กระโจม รถพวง หรือโดยวิธีอื่น ๆ ให้กระทำได้ในบริเวณที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้
- (8) การก่อไฟเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้เฉพาะในเขตที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้ และต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เมื่อเลิกใช้แล้วต้องดับไฟให้เรียบร้อย
- (9) การใช้สถานที่เพื่อการใด ๆ ต้องมิให้เป็นการเสื่อมเสียศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงาม และต้องไม่ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอันเป็นการรบกวนหรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์
- (10) การเดินเที่ยวชมธรรมชาตินอกทางถาวร ให้ใช้เส้นทางที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดหรือทำเครื่องหมายไว้
- (11) เมื่อเกิดเหตุหรืออันตรายใด ๆ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้พบเห็นแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบโดยด่วน เพื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ให้ความช่วยเหลือได้ทันท่วงที”

นอกจากนี้ ข้อ 5 ของระเบียบยังบัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เห็นว่ามีผู้ใดที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นอันตรายแก่ผู้อื่นหรือตนเอง หรือจะเป็นการรบกวนหรือเดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์ หรือจะทำให้เสียหายแก่สภาพธรรมชาติหรือสิ่งอื่นใด พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งห้ามมิให้ผู้นั้นกระทำการดังกล่าวต่อไปได้

### 3.5.5.2 ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536

ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในเขตอุทยานแห่งชาติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากกรมป่าไม้ให้ปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ มีอำนาจปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติตามข้อ 4 แห่งระเบียบนี้ ในกรณีต่อไปนี้ โดยไม่ต้องขอรับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้เป็นการเฉพาะราย

- (1) ดัก จับ ยิง หรือฆ่าสัตว์ที่ดุร้ายและน่าจะเป็นอันตรายแก่ร่างกายหรือชีวิตของบุคคลใดได้ตามความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น
- (2) นำยานพาหนะเข้าออกในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้นเมื่อมีเหตุฉุกเฉินพึงปฏิบัติ
- (3) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้นเมื่อมีความจำเป็น
- (4) ปิดประกาศโฆษณาข้อความเพื่อให้ผู้มาทัศนจรหรือพักอาศัยเข้าใจและปฏิบัติตามระเบียบของกรมป่าไม้ ตลอดจนปิดประกาศโฆษณาข้อความที่เป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติด้วย
- (5) นำเครื่องมือที่มีใช้ของทางราชการสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธ

- ใด ๆ ที่มีใช้ของทางราชการเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่องานของทางราชการ หรือเพื่อช่วยเหลืองานของทางราชการ
- (6) แผ้วถางหรือเผาป่า เพื่อการป้องกันและบำรุงรักษาป่าและสัตว์ป่า หรือเพาะปลูกพันธุ์ไม้ที่เป็นอาหารของสัตว์ป่าหรือตัดต้นไม้ หรือขุดดิน หิน หรือปิดกั้น หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ เท่าที่จำเป็นแก่การบำรุงรักษาหรือการพัฒนาอุทยานแห่งชาติ
  - (7) เก็บหา นำออกไป หรือทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่สัตว์ ไม้ และทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิด เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติในปริมาณที่ไม่เกินปริมาณที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดเป็นการเฉพาะราย
  - (8) เก็บหาเศษไม้ ปลายไม้ หรือไม้ตายแห้ง หรือไม้ยืนต้นตายตามธรรมชาติ หรือไม้ล้มขอนนอนไพรมาใช้เพื่อการซ่อมแซมที่พักอาศัย หรือจัดตกแต่งที่พักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งทำขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติ หรือเพื่อการปรับปรุงบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจร หรือการพักผ่อนหย่อนใจ หรือเพื่อการป้องกันรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการอันเป็นนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
  - (9) ตัด หรือบั่นทอนไม้ที่สภาพกีดขวางและเป็นอันตรายแก่อาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือเป็นอันตรายแก่นักทัศนจรหรือการพักอาศัยของนักทัศนจร ซึ่งจำเป็นต้องกระทำเพื่อแก้ปัญหาต่อเหตุที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า
  - (10) ตัดต้นไม้ต้นหนึ่งต้นใดเป็นกรณีพิเศษ เพื่องานตามแบบก่อสร้างที่ได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ หรือเพื่องานตามข้อ 4 (11) หรืองานตัดแปลงหรือต่อเติมสิ่งก่อสร้างที่จำเป็นต่อการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดอุทยานแห่งชาติให้เหมาะสมกับการอนุรักษ์
  - (11) ทำทางเดินเท้าหรือทางลำเลียง โดยคำนึงถึงทัศนียภาพของสิ่งแวดล้อมให้สวยงาม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการควบคุมดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรืออำนวยความสะดวกในการทัศนจร หรือให้การศึกษาแก่ประชาชน
  - (12) ปฏิบัติการใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง หรือเพื่อฟื้นฟู บำรุง ดูแลรักษาความสะดวก ดูแลรักษาและเพาะพันธุ์สัตว์ป่า สัตว์น้ำ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติให้ดีขึ้นตามนโยบายของทางราชการ

นอกจากนี้ ใน ข้อ 5 แห่งระเบียบกรมป่าไม้ดังกล่าว ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติได้ในกรณีต่อไปนี้ โดยขอรับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้เป็นการเฉพาะรายก่อนปฏิบัติ

- (1) แปรรูปไม้ที่โคนล้มโดยภัยธรรมชาติ หรือไม้ที่โคนล้มลงตามธรรมชาติเพื่อเก็บรักษาไว้ใช้สร้างที่พักอาศัยหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างหนึ่งอย่างใดตามคำสั่งเป็นหนังสือของอธิบดีกรมป่าไม้
- (2) ปลูกบำรุงป่าในบริเวณที่ถูกบุกรุกทำลายในเขตอุทยานแห่งชาติให้ฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ
- (3) ทำถนนที่มีความกว้างของผิวจราจรตามแบบที่กรมป่าไม้เห็นชอบ
- (4) เก็บหาและนำออกไปซึ่งมูลค้างคาวหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นเป็นครั้งคราวได้
- (5) ปฏิบัติการตามโครงการหรือแผนการใด ๆ เพื่อให้มีสิ่งก่อสร้างตามแบบที่กรมป่าไม้เห็นชอบ

### 3.5.5.3 ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2536

ระเบียบของกรมป่าไม้ฉบับนี้ กำหนดเกี่ยวกับการอนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ ดังนี้

**ข้อ 6** “ผู้ใด เข้าไป หรือนำสัตว์พาหนะหรือยานพาหนะใด ๆ เข้าไปในอุทยานแห่งชาติ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าพักอาศัยในบ้านพัก หรือที่พักอาศัยของกรมป่าไม้ หรือใช้พื้นที่ตั้งกระโจม หรือกางเต็นท์ในที่ที่จัดไว้ในอุทยานแห่งชาติ หรือใช้บริการเกี่ยวกับการบริการนำเที่ยวโดยเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ ต้องเสียค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทน แล้วแต่กรณี ตามที่กรมป่าไม้ประกาศกำหนดไว้สำหรับอุทยานชาตินั้น ๆ”<sup>26</sup>

<sup>26</sup> การจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมเข้าชมอุทยานแห่งชาติ 138 แห่ง สำหรับคนไทยนั้น จัดเก็บค่าธรรมเนียมคนละ 20 บาท ส่วนชาวต่างประเทศ จัดเก็บในอัตราที่แตกต่างกันตามศักยภาพของอุทยาน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

1. อุทยานแห่งชาติที่มีศักยภาพระดับเอบวก มีอยู่ 9 แห่ง เช่น อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลัน อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ค่าธรรมเนียมคนละ 400 บาท
2. อุทยานแห่งชาติที่มีศักยภาพระดับเอ มีอยู่ 16 แห่ง เช่น อุทยานแห่งชาติน้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์ อุทยานแห่งชาติสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ค่าธรรมเนียมคนละ 200 บาท
3. อุทยานแห่งชาติที่มีศักยภาพระดับบี มีอยู่ 66 แห่ง เช่น อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ – ปุย จังหวัดเชียงใหม่ ค่าธรรมเนียมคนละ 100 บาท

**ข้อ 7** “ในกรณีที่กลุ่มบุคคล คณะนักศึกษา หรือคณะนักเรียน ซึ่งรวมกันเพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทางราชการสนับสนุน ประสงค์จะพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ โดยขอลดค่าบริการหรือค่าตอบแทน ให้อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งลดได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนด”

**ข้อ 9** “กิจการที่จะอนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการในบริเวณที่จัดไว้เป็นเขตบริการในอุทยานแห่งชาติ มีดังนี้

- (1) การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก
- (2) ที่พักอาศัย หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว
- (3) การบริการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ”

**ข้อ 13** “ผู้ยื่นคำขอต้องชำระเงินค่าแบบแปลนของกรมป่าไม้ ตามอัตราที่กรมป่าไม้ประกาศกำหนด แต่ไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายระเบียบนี้<sup>27</sup>”

**ข้อ 14** “การอนุญาตให้เป็นอำนาจของอธิบดี หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย”

**ข้อ 15** “...ใบอนุญาตให้กำหนดอายุดังนี้

4. อุทยานแห่งชาติที่มีศักยภาพระดับซี มีอยู่ 47 แห่ง เช่น อุทยานแห่งชาติสละวิน จังหวัดแม่ฮ่องสอน อุทยานแห่งชาติภูพาน จังหวัดสกลนคร ค่าธรรมเนียมคนละ 100 บาท ทั้งนี้ กำหนดให้มีการปรับอัตราค่าธรรมเนียมได้ทุก 2 ปี

<sup>27</sup> บัญชีอัตราค่าแบบแปลน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตหรือใบแทนใบอนุญาต ค่าตอบแทนรายเดือน

ข้อ 1. ค่าแบบแปลนของกรมป่าไม้

- |   |       |            |
|---|-------|------------|
| 1.1 การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก             | ชุดละ | 2,000 บาท  |
| 1.2 ที่พักอาศัย หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว | ชุดละ | 20,000 บาท |

ข้อ 2. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

- |   |        |            |
|---|--------|------------|
| 2.1 การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก             | ฉบับละ | 2,000 บาท  |
| 2.2 ที่พักอาศัย หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว | ฉบับละ | 20,000 บาท |
| 2.3 การบริการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ   | ฉบับละ | 500 บาท    |

ค่าธรรมเนียมใบแทนใบอนุญาต

- |   |        |            |
|---|--------|------------|
| 2.4 การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก             | ฉบับละ | 1,000 บาท  |
| 2.5 ที่พักอาศัย หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว | ฉบับละ | 10,000 บาท |
| 2.6 การบริการนำเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ                   | ฉบับละ | 250 บาท    |

ข้อ 3. ค่าตอบแทนรายเดือน

- |   |             |                |
|---|-------------|----------------|
| 3.1 การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก                         | ตารางเมตรละ | 10 บาท / เดือน |
| 3.2 ที่พักอาศัย หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว             | ตารางเมตรละ | 20 บาท / เดือน |
| 3.3 การบริการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติโดยมีค่าตอบแทน | เดือนละ     | 200 บาท        |

ข้อ 4. ค่าตอบแทนกิจการอื่น ๆ ตามข้อ 9 ก. ในกรณีจำเป็นและชั่วคราว ครั้งละไม่เกิน 15 วัน

ครั้งละ	100 บาท
---------	---------

1. การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก
  - (1) ไม่เกิน 1 ปี สำหรับพื้นที่ไม่เกิน 20 ตารางเมตร
  - (2) ไม่เกิน 5 ปี สำหรับพื้นที่เกิน 20 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 200 ตารางเมตร
  - (3) ไม่เกิน 10 ปี สำหรับพื้นที่เกินกว่า 200 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 500 ตารางเมตร
2. ที่พักอาศัย หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว
  - (1) ไม่เกิน 5 ปี สำหรับพื้นที่ไม่เกิน 2,000 ตารางเมตร
  - (2) ไม่เกิน 15 ปี สำหรับพื้นที่เกิน 2,000 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 8,000 ตารางเมตร
  - (3) ไม่เกิน 30 ปี สำหรับพื้นที่เกินกว่า 8,000 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 32,000 ตารางเมตร
  - (4) ไม่เกิน 2 ปี สำหรับการบริการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ”

**ข้อ 16** “ ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการท่องเที่ยว หรือพักอาศัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ดำเนินการให้มีสิ่งปลูกสร้าง โดยให้บุคคลอื่นเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างแทน และให้กรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตกเป็นของกรมป่าไม้ทันที ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้กับบุคคลผู้ลงทุน ให้บุคคลผู้ลงทุนตามวรรคหนึ่งได้รับอนุญาตเข้าไปดำเนินกิจการเพื่อหาผลประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างนั้นตามเงื่อนไข และระยะเวลาที่กำหนด โดยเสียค่าตอบแทนตามระเบียบนี้ ”

#### **3.5.5.4 ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเข้าไปถ่ายทำภาพยนตร์ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2534**

ระเบียบนี้กำหนดให้บุคคลใดประสงค์ขออนุญาตถ่ายทำภาพยนตร์ในเขตอุทยานแห่งชาติ ให้ยื่นขออนุญาตต่อผู้อำนวยการกองอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้<sup>28</sup> พร้อมด้วยเรื่องย่อของบทภาพยนตร์ หรือวีดิทัศน์ที่ประสงค์จะขอถ่ายทำในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยยื่นขออนุญาตก่อนวันถ่ายทำ ไม่น้อยกว่า 10 วัน

กรณีเป็นภาพยนตร์ต่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายที่จะนำภาพยนตร์ดังกล่าวออกนอกราชอาณาจักร ต้องมีหนังสืออนุญาตของคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย ซึ่งได้ระบุผู้ที่ได้มอบหมายให้ควบคุมการถ่ายทำ

ผู้รับอนุญาตต้องชำระค่าธรรมเนียมสำหรับการถ่ายทำภาพยนตร์ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามอัตราที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด แต่ไม่เกิน 500 บาท/วัน/เรื่อง สำหรับภาพยนตร์ไทย

---

<sup>28</sup> ปัจจุบันคือ กรมอุทยานแห่งชาติ ราชภัฏวทัญญูวิทยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และไม่เกิน 1,000 บาท/วัน/เรื่อง สำหรับภาพยนตร์ต่างประเทศ ทั้งนี้ ผู้รับอนุญาต พนักงาน หรือ  
คนงานของผู้รับอนุญาตต้องไม่กระทำการใด ๆ อันจะเกิดผลกระทบต่อสภาพธรรมชาติ หรือทำให้เกิด  
ความเสียหายแก่สภาพธรรมชาติ หรือทำการใด ๆ อันเป็นการรบกวนหรือเดือดร้อนรำคาญแก่คน  
หรือสัตว์ป่า

### 3.6 กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ

การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้หลักการกระจาย  
อำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนเข้ามาทำการบริหาร  
ปกครองภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาท อำนาจ และหน้าที่ขององค์กรบริหาร  
ท้องถิ่นนั้น การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดเป็นกิจการบริการสาธารณะ  
ประเภทหนึ่ง ซึ่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่ดูแลด้วย

นโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่  
ผ่านมามีลักษณะที่เน้นการกำกับควบคุมโดยรัฐและหน่วยงานส่วนกลางของรัฐ ในขณะที่ทรัพยากร  
ธรรมชาติในประเทศถูกกำหนดให้เป็นสมบัติของชาติโดยกฎหมาย ซึ่งโดยนัยแล้ว รัฐย่อมเป็นผู้ถือ  
สิทธิอำนาจในการบริหารจัดการให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศ ในอดีตการบริหารจัดการตาม  
นโยบายดังกล่าวจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่ง  
เป็นกฎหมายแม่บทเท่านั้น จึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามความคาดหมายได้ ดังนั้น หลังจากที่  
ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว จึงได้มีการปรับฐานความคิด  
ใหม่โดยเน้นบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นผู้ดูแลรักษา  
ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น สอดคล้องกับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น<sup>29</sup> จึงได้มีการ  
บัญญัติกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

<sup>29</sup> นันทวัฒน์ บรมานนท์ และคำแก้ว ไกรสรพงษ์

การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด 2544

### 3.6.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจและหน้าที่ รวมทั้งงบประมาณในการดำเนินงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้ จะเห็นได้จากมาตรา 16 และมาตรา 17 ดังนี้

**มาตรา 16** บัญญัติอำนาจของ “เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล”

คือ

- 1) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 2) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- 3) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**มาตรา 17** บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” คือ

- 1) การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- 3) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- 4) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฉบับนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน ตามบทบัญญัติในมาตรา 16 และ มาตรา 17 ดังกล่าวข้างต้น

ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเตรียมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตน ดังนี้

- 1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่า
- 2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ และ
- 3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

### 3.6.2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม **มาตรา 67 (7)** ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งจากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่สำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว **มาตรา 68 (12)** ได้บัญญัติไว้อีกว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้”

ทั้งนี้ **มาตรา 70** ได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ”

## 3.7 กฎหมายที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว

### 3.7.1 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ปัจจุบัน การท่องเที่ยวมีบทบาทอย่างยิ่งต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศ การดำเนินนโยบาย และการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาการท่องเที่ยว จำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้ถูกจัดทำขึ้นและประกาศใช้ โดยมีวัตถุประสงค์หลักกำหนดไว้ใน มาตรา 8 ดังนี้

- 1) ส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว
- 2) เผยแพร่ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจการอย่างอื่น อันจะเป็นการชักจูงให้มีการเดินทางท่องเที่ยว
- 3) อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว
- 4) ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความเป็นมิตรไมตรีระหว่างประชาชนและระหว่างประเทศโดยอาศัยการท่องเที่ยว

- 5) ริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยว และเพื่อพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว

**มาตรา 9** “ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 และอาจเช่นว่านี้ได้รวมถึง

- 1) ให้คำปรึกษา แนะนำ ร่วมมือและประสานงานกับส่วนราชการ องค์กร สถาบัน นิติบุคคล และเอกชน ทั้งภายในและภายนอกอาณาจักร
- 2) ส่งเสริม ร่วมมือ หรือดำเนินการในการฝึกอบรมและให้การศึกษาวិชาการต่างๆ เพื่อสร้างบุคลากรให้ได้มาตรฐานและเพียงพอในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- 3) ส่งเสริมการทัศนศึกษา
- 4) สํารวจและรวบรวมหลักฐานต่างๆ จากส่วนราชการ องค์กร สถาบันนิติบุคคล และเอกชนผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสถิติเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- 5) สํารวจ กำหนดพื้นที่ และสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ และให้อยู่ในความควบคุมดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา
- 6) สํารวจ วางแผน ดำเนินการ จัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ พื้นฟู บูรณะหรือพัฒนาการสถานที่ท่องเที่ยว ตลอดจนทรัพยากรการท่องเที่ยว และคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยกรนั้น ๆ
- 7) ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเท่าที่จำเป็น รวมตลอดถึงการลงทุนหรือร่วมทุน เพื่อเป็นการริเริ่มการพัฒนาท่องเที่ยวหรือพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว
- 8) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร
- 9) ให้กู้หรือให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- 10) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใด เพื่อการลงทุนหรือร่วมทุนในกิจการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจํานำ รับจํานอง ทำการแลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- 11) กระทำการกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในส่วนของการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ในมาตรา 9 (5) และ (6) ได้เน้นถึงอำนาจของการ

ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในการพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยว โดยการจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือ  
อาศัยอำนาจภายใต้กฎหมายว่าด้วยการนั้น

### 3.7.2 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 ได้มีการให้นิยามแก่คำที่  
เกี่ยวข้องกับท่องเที่ยวไว้ดังนี้

“ธุรกิจนำเที่ยว” หมายความว่า การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัดการหรือการ  
ให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร ทัศนอาจร และหรือ  
มัคคุเทศก์ ให้แก่นักท่องเที่ยว

“นักท่องเที่ยว” หมายความว่า บุคคลที่เดินทางจากท้องถิ่นที่อันเป็นถิ่นที่อยู่โดย  
ปกติของตน ไปยังท้องถิ่นอื่นเป็นการชั่วคราวด้วยความสมัครใจ และด้วยวัตถุประสงค์อันมิใช่เพื่อไป  
ประกอบอาชีพหรือหารายได้ และให้หมายความรวมถึงผู้รับบริการหรือความสะดวกจากผู้ประกอบ  
ธุรกิจนำเที่ยวโดยเสียค่าบริการ

“มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ และให้ความรู้  
แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน

ในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์นั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้  
กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานครขึ้น มีฐานะเป็น  
หน่วยงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกำกับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว  
ตลอดจนผู้ประกอบการอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะต้องวางหลักประกันความ  
เสียหายไว้กับรัฐ ก่อนดำเนินกิจการด้วย ซึ่งได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 18 ดังนี้

**มาตรา 18** “ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องวางหลักประกันซึ่งได้แก่ เงินสด หนังสือค้ำ  
ประกันของธนาคาร พันธบัตรรัฐบาลไทย หรือพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไทยค้ำประกันต้นเงินและ  
ดอกเบี้ยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน ต่อผู้ว่าการเพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น  
จากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมีอยู่กับนักท่องเที่ยว  
และหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ทั้งนี้ ตามจำนวนเงินประกันที่กำหนดในกฎกระทรวง”

**มาตรา 27** “ในระหว่างให้บริการนำเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องพยายามให้  
นักท่องเที่ยวได้รับบริการเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกับที่ได้ตกลงกันไว้ และถ้ามีการเปลี่ยนแปลงบริการ  
นำเที่ยวโดยไม่ได้รับความยินยอมจากนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องรับภาระค่าใช้จ่ายใน  
การเปลี่ยนแปลงนั้น”

**มาตรา 39** “ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ จาก  
นายทะเบียน”

**มาตรา 42** “มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย มารยาท และความประพฤติของมัคคุเทศก์ และต้องติดเครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ที่ได้รับอนุญาต และหรือต้องมีใบแทนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ติดตัวอยู่ตลอดเวลาในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ และพร้อมที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้”

**มาตรา 45** “ในกรณีที่ปรากฏแก่นายทะเบียนจากการรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือจากการร้องเรียนของนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือเมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนโดยประการอื่นว่า มัคคุเทศก์ผู้ใด

(1) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ

(2) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัติ

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดระยะเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินครั้งละหกเดือน”

### 3.8 ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ

กฎหมายเป็นกลไกในการควบคุมความประพฤติของบุคคลที่อยู่ร่วมกันในสังคม ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และยังเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญของรัฐอีกด้วย เมื่อรัฐตัดสินใจกำหนดนโยบายและต้องการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อมุ่งให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็มักจะออกกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อบังคับให้บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นนำไปปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ได้แก่

#### 3.8.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากอดีตที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าแนวนโยบายของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย จะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐเป็นหลักในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นการกำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นลักษณะการรวมศูนย์กำกับควบคุมโดยรัฐ ทั้งนี้ รัฐจะเป็นผู้วางนโยบาย การวางแผน การวางมาตรการการบริหารจัดการ การกำหนดหลักความผิดทางปกครองและหลักความผิดทางแพ่งตลอดจนสภาพบังคับของกฎหมาย

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยก็ได้ก้าวไปอีกขั้นหนึ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น ว่าเป็นเรื่องที่ต้องส่งเสริมและสนับสนุน ฐานความคิดนี้จึงเป็นแนวทางสำหรับการบัญญัติกฎหมายรองรับต่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยมีสมมุติฐานที่ว่า การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องที่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ เนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ ฐานความคิดดังกล่าวดูเหมือนจะอยู่ในวงจำกัด คืออยู่ในหมุ่คณะผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เท่านั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยผลของการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นที่ยกคาคหมายว่าจะถ่ายทอดแนวความคิดพื้นฐานของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินี้ ออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ทว่าแนวทางตามฐานความคิดที่เป็นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนี้ก็ยังไม่ปรากฏ กล่าวคือ นโยบายของรัฐเท่าที่ผ่านมายังมีลักษณะที่เน้นการกำกับควบคุมโดยรัฐและหน่วยงานส่วนกลางของรัฐเป็นสำคัญ จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นฐานความคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยถูกกำหนดให้เป็นสมบัติของชาติโดยกฎหมาย ซึ่งโดยนัยแล้ว รัฐย่อมเป็นผู้ถือสิทธิอำนาจในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ไว้เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ ประสบการณ์ของประเทศไทยที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งรัฐเป็นแกนสำคัญนั้น ไม่สามารถบรรลุผลตามความคาคหมายได้ รัฐยังไม่สามารถควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในหลายกรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนได้เกิดขึ้นจากประเด็นข้อพิพาทด้านทรัพยากรธรรมชาติ และรัฐเองก็ไม่สามารถใช้บรรทัดฐานเดิมมาเป็นเกณฑ์ในการแก้ปัญหาได้อีกต่อไป เนื่องจากประเด็นปัญหาใหม่ ๆ ได้ถูกหยิบยกขึ้นมา และปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่เคยได้รับการแก้ไขมาก่อน ความขัดแย้งที่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังนี้ ได้นำไปสู่การตั้งคำถามต่อบทบาทของรัฐในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติว่ารัฐควรมีบทบาทต่อไปหรือไม่ และถึงเวลาแล้วหรือยังที่รัฐควรจะยอมรับบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามาช่วยบริหารจัดการ

การแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ควรปรับแก้โดยอนุญาตให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใช้และได้รับผลกระทบโดยตรง ได้เข้ามามีบทบาทในการดูแลรักษาและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยิ่ง การกำกับควบคุมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรเกิดจากปัจจัยภายในคือกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรเอง แนวทางดังกล่าวนี้ไม่ได้ปฏิเสธอำนาจรัฐแต่อย่างใด

แต่มีฐานความคิดที่ว่าบุคคลสามารถสร้างเงื่อนไขร่วมกันได้ การปรับฐานความคิดจึงเป็นเรื่องจำเป็น ที่ต้องได้รับการผลักดัน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินนโยบายตามฐานความคิดของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

### 3.8.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 9 (1) ได้ให้อำนาจแก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในการให้คำปรึกษา แนะนำ ร่วมมือ และประสานงานในด้านที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ไม่มีอำนาจโดยตรงในการเข้าไปจัดการหรือดำเนินการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติได้ เนื่องจากมาตรา 9 (6) ได้กำหนดบทบาทของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยให้มีลักษณะงานที่จะต้องสัมพันธ์กับกฎหมายฉบับอื่น ๆ รวมทั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่ดูแลบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น ทั้งนี้ จะเห็นได้จากบทบัญญัติที่ว่า "(6) สืบสวน วางแผน และดำเนินการ จัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ ฟื้นฟู บูรณะ หรือพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว ตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ" การที่มาตรา 9 (6) บัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น ก็หมายความว่า หากกฎหมายเหล่านั้นได้บัญญัติไว้แล้ว หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายนั้นให้อำนาจอยู่แล้ว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็มิอาจเข้าไปจัดการหรือดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวได้โดยตรง

สำหรับบทบาทของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสีเขียวในแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงอุทยานแห่งชาติด้วยนั้น ปัจจุบันได้ดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. การร่วมมือประสานงานและให้ความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณ ในการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว การฝึกอบรมและบรรยายให้ความรู้ในด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ แก่เจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ให้แก่นักท่องเที่ยว
2. การดำเนินงานทางด้านวางแผนและวิชาการ การศึกษาวิจัยเพื่อวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว การจัดทำคู่มือพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวประเภทต่าง ๆ และการศึกษาเรื่องผลกระทบจากการท่องเที่ยว
4. การสนับสนุนด้านงบประมาณในการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว โดยจัดสรรให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ เช่น กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งได้นำมาใช้เพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์อุทยานแห่งชาติต่าง ๆ
5. เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ในเรื่องความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวให้แก่สื่อมวลชนต่าง ๆ รวมทั้งจัดให้มีการฝึกอบรมและบรรยายให้ความรู้แก่บุคคลกลุ่มต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเนื้อหาในพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจเพียงส่งเสริมและเผยแพร่การท่องเที่ยวเท่านั้น มิได้มีอำนาจในการควบคุมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้ในภาพรวม ส่วนการดูแลและฟื้นฟูทรัพยากรการท่องเที่ยว นั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็มิได้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในกิจกรรมดังกล่าว แต่ต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่น ในการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยว นั้น เป็นต้นว่า อุทยานแห่งชาติ ดังนั้น บทบาทของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงเป็นเพียงผู้ประสานงาน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกเพื่อประโยชน์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเท่านั้น จากประเด็นปัญหานี้ รัฐบาลจึงควรวางมาตรการและมีนโยบายที่แจ่มชัดเกี่ยวกับอำนาจและบทบาทหน้าที่ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยให้มีมากขึ้นกว่าเดิม ในความสามารถของการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทยานแห่งชาติ

### 3.8.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ประเทศไทยในอดีตมีชื่อเสียงโด่งดังทั้งในด้านภูมิประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเกาะ เช่น เกาะภูเก็ต เกาะพีพี อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ โบราณสถาน เช่น อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ปราสาทหินพนมรุ้ง ศิลปวัฒนธรรม สถาปัตยกรรมไทย ถือได้ว่าอยู่ในอันดับสูงของโลก อีกทั้งชาวไทยมีอุปนิสัยใจดี เปิดเผยกับชาวต่างชาติ เพราะเป็นสังคมเปิดมาร่วม 1,000 ปี จึง ดึงดูดให้มีชาวต่างประเทศเข้าประเทศไทยมากถึงปีละ 6 ล้านคน เป็นการหารายได้เข้าประเทศอย่างมาก<sup>30</sup>

แต่โดยที่ผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากไม่น้อย ไม่ใส่ใจที่จะรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมสกปรกทั่วไป นักท่องเที่ยว ที่ต้องการพักผ่อนชื่นชมธรรมชาติอย่างแท้จริง จึงต้องหลีกเลี่ยงเพื่อไปเที่ยวชมในแหล่งอื่น หรือในต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยมีทัศนียภาพทางธรรมชาติที่สวยงามอย่างยิ่งอยู่แล้ว ดังนั้น ปัญหาดังกล่าว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จึงควรทำการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ และประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวให้มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อธรรมชาติให้มากขึ้น

ปัญหาอันเกิดจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมีมากน้อยแตกต่างกัน กล่าวคือ การดำเนินธุรกิจโดยบริษัทท่องเที่ยวขนาดใหญ่มักจะมีการดำเนินการที่ไม่เป็นภัยหรือเป็นอันตรายต่อ

---

<sup>30</sup> สิปปนันท์ เกตุทัต “สิ่งแวดล้อม : ผลกระทบต่อสังคมไทย สูโลกทัศน์ใหม่ : ไทยและโลก” **ดุลพาห** เล่ม 1 ปีที่ 43 มกราคม – มีนาคม 2539 หน้า 25 - 47

สิ่งแวดล้อมนัก ทั้งนี้เพราะบริษัทขนาดใหญ่จะสามารถจ้างเจ้าหน้าที่ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านระบบนิเวศ เพื่อบริการนักท่องเที่ยวได้เป็นพิเศษ และยังคงพยายามรักษาชื่อเสียงของบริษัทไว้โดยไม่ไปทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติและสร้างปัญหาให้กับบริษัท ส่วนบริษัทขนาดเล็กอาจมีข้อจำกัดด้านการจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านนิเวศวิทยา และต้องใช้บุคลากรที่ขาดความเหมาะสมในการให้บริการนักท่องเที่ยว อาจทำให้เกิดความไม่ระมัดระวัง ส่งผลให้เกิดความเสียหายกับทรัพยากรธรรมชาติด้วยความ รู้เท่าไม่ถึงการณ์

มีคฤเทศก์บางคนต้องการสร้างความพอใจแก่นักท่องเที่ยวมากเกินไป โดยขาด จิตสำนึกในการที่จะช่วยกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและไม่เคารพในกฎระเบียบของอุทยานฯ คุณ ธรุ นันท์กลาง เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติทับลาน ตำแหน่งพนักงานพิทักษ์ป่า ได้ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>31</sup> “มีคฤเทศก์บางคนพานักท่องเที่ยวออกนอกเส้นทาง เพราะนักท่องเที่ยวต่างชาติต้องการเห็นช้างป่า จึงพาเดินลัดป่าเข้าไป เป็นการกระทำที่ผิดต่อระเบียบอุทยานอย่างยิ่ง พื้นที่ป่าบางแห่งเป็นพื้นที่ อนุรักษ์สำหรับสัตว์อาศัยอยู่และการขยายพันธุ์ ห้ามคนเข้า หรือบางครั้งมีคฤเทศก์ก็ช่วยเหลือ นักท่องเที่ยวในการเก็บพันธุ์ไม้หายากออกไปจากอุทยาน ฯ ผนตก็ตัดไปไม่ใหญ่มากทางเป็นร่ม พบ เห็นขนนก ขนเม่น หรือเขากวางตกอยู่หรือหลุดอยู่ ก็เก็บขโมยออกไป การกระทำเหล่านี้ เจ้าหน้าที่ พบเจอก็จับดำเนินคดี ลงโทษเพียงปรับเท่านั้น อันที่จริง อุทยานฯควรใช้มาตรการเด็ดขาดจัดการกับ มีคฤเทศก์ที่มีพฤติกรรมลักษณะนี้ เช่น ยึดใบอนุญาต เป็นต้น”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมีคฤเทศก์ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่ สามารถดำเนินการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมีคฤเทศก์เท่านั้น ไม่ได้ควบคุมธุรกิจ ต่อเนื่องกับการท่องเที่ยว เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจการขายของที่ระลึก ธุรกิจภัตตาคารร้านอาหาร ธุรกิจรถเช่าเรือเช่า เป็นต้น ในขณะที่ปัญหาหลาย ๆ ปัญหา เกิดขึ้นจากธุรกิจต่อเนื่องเหล่านั้น กฎหมายบางฉบับล้าสมัย เช่น พระราชบัญญัติโรงแรม ซึ่งไม่ได้บัญญัติครอบคลุมที่พักรั่วทุกประเภท เช่น Guest House และ Home Stay เป็นต้น

### 3.8.4 ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ

หากจะพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แล้วจะเห็นได้ว่า ได้ระบุให้มีคณะกรรมการ อุทยานแห่งชาติประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตร<sup>32</sup> อธิบดีกรมป่าไม้<sup>33</sup> ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดินและกรมการอื่นไม่เกิน 11 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา

<sup>31</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2546

<sup>32</sup> ปัจจุบันโอนมาเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>33</sup> ปัจจุบันโอนมาเป็นกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช

ต่อรัฐมนตรีในเรื่องการกำหนดแนวเขต การขยาย หรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละชุด ส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนข้าราชการประจำ ส่วนหนึ่งมาจาก ฝ่ายบริหาร แต่ไม่ได้มีการระบุถึงตัวแทนชาวบ้านแต่อย่างใด แม้ว่าจะมีการระบุว่า มีตัวแทนภาคอื่น ๆ ประกอบ แต่มีได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนลงไป ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงการเปิดโอกาสให้ องค์กรชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกระดับ

### 3.8.5 ปัญหากฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ

#### 3.8.5.1 ความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ

กฎหมายสำคัญที่ใช้บังคับแก่พื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติทั้งสี่ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ มีขึ้นเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ป่า โดยกำหนดให้พื้นที่ใดซึ่งไม่มีผู้ใดได้ไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด ทั้งนี้ไม่มีการทำแผนที่แสดงอาณาเขต ส่วนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาตินั้น มีขึ้นเพื่อกำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยกำหนดให้พื้นที่ใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจและประสงค์จะให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และกำหนดแผนที่แสดงแนวอาณาเขตประกอบ สำหรับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาตินั้นมีขึ้นตามแนวคิดอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เห็นว่า การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ต้องเป็นเรื่องที่ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ ดังนั้น เมื่อประสงค์จะกำหนดให้เขตพื้นที่ใดที่รัฐต้องการอนุรักษ์สภาพป่าไว้ ซึ่งถือวาระบบนิเวศของธรรมชาติมนุษย์ไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้อง ตามแนวคิด “ แยกคนออกจากป่า ” ก็ให้กระทำได้ โดยออกเป็นกฎกระทรวง และจะต้องมีการทำแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายการประกาศเขตป่าสงวนนั้น ๆ ด้วย และท้ายสุด พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสัตว์ป่า และซากของสัตว์ป่าของประเทศ ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็จะได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายฉบับนี้

อนึ่ง เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้มีความขัดแย้งกันในเรื่องวัตถุประสงค์ กล่าวคือ พื้นที่ของอุทยานแห่งชาตินั้นเปิดให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ เพื่อการศึกษาและหาความรื่นรมย์ในพื้นที่อุทยานได้ ขณะที่พื้นที่เขตป่าสงวนนั้นเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งไม่ประสงค์ให้มนุษย์เข้าไปรบกวนสภาพธรรมชาติ การเข้าไปในเขตป่าสงวนเพื่อกระทำกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม จะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ การประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติและพื้นที่ป่าสงวนโดยอาศัยอำนาจตาม

พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ และพระราชบัญญัติอื่นที่ประกาศใช้ก่อนหน้านี้ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ทำให้เขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตพื้นที่ป่าไม้ และเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ต้องทับซ้อนกันในบางส่วน ทำให้พื้นที่เดียวกันมีการบังคับใช้กฎหมายแก่พื้นที่หลายฉบับ และแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันในด้านวัตถุประสงค์

### 3.8.5.2 กฎหมายขาดความยืดหยุ่น และไม่เอื้อต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่ากฎหมายป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวข้างต้นนั้น บทบัญญัติส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นเชิงห้ามไม่ให้กระทำการต่าง ๆ อันจะเป็นการทำลายระบบนิเวศซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ มาตรการเหล่านี้จึงไม่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์อุทยานแห่งชาติตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ เพื่อการศึกษาและเพื่อความรื่นรมย์ของ ประชาชนเท่าใดนัก บทบัญญัติต่าง ๆ จะกำหนดรูปแบบข้อห้ามการกระทำไว้ค่อนข้างตายตัว ไม่ยืดหยุ่น และมีไว้เพื่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ มากกว่าจะเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในอุทยาน ฯ การเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่จะทำได้ในรูปของสัมปทานการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะสิ่งเท่านั้น เช่น ป่าไม้ แร่ อย่างไรก็ตามการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศไทย และอุทยานแห่งชาติก็เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญที่ทำรายได้ด้วย ดังนั้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เอื้ออำนวยต่อการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ โดยนำหลักแนวคิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศมาใช้ในอุทยานแห่งชาติเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยาน ฯ ไว้ให้ยั่งยืน

### 3.8.5.3 การกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท

เนื่องจากการกระทำผิดของบุคคลใดที่เข้าไปในอุทยานแห่งชาติ แม้จะเป็นการกระทำเพียงครั้งเดียว แต่อาจผิดในบทบัญญัติของกฎหมายถึง 4 ฉบับได้ในลักษณะการกระทำผิดอย่างเดียวกัน และอาจโยงไปสู่กฎหมายฉบับอื่น ๆ ได้อีกด้วย เช่น ถ้าเป็นการกระทำผิดเกี่ยวกับพันธุ์พืชและสัตว์ป่า นอกจากจะผิดตามพระราชอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แล้ว ยังผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ด้วย และหากเป็นการสร้างมลภาวะต่าง ๆ เช่น การทิ้งสิ่งปฏิกูล การทิ้งสารเคมีในแหล่งต้นน้ำลำธาร ก็ผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อีกฉบับหนึ่ง การขบถรถยนต์ชนสัตว์ป่าเสียชีวิต ถือเป็น การกระทำผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (3) แต่หากสัตว์ป่าดังกล่าวเป็นสัตว์สงวนตามตารางแนบท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ก็จะมี ความผิดตาม

พระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย เรียกว่า เป็นการกระทำกรรมเดียว ผิดกฎหมายหลายบท ซึ่งตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะยึดถือให้ลงโทษบุคคลนั้นในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีบทลงโทษหนักที่สุด

แต่ในกรณีของการกระทำความผิดในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้นไม่สมควรให้เป็น การกระทำกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท เนื่องจากนักท่องเที่ยวหรือประชาชนที่เข้ามาในพื้นที่ อุทยานฯ ได้รับการอนุญาตให้เข้ามาได้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 การกระทำใด ได้จึงต้องถือว่าเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ไม่ใช่ความผิดตาม พระราชบัญญัติฉบับอื่น

อนึ่ง การใช้บังคับกฎหมายใด ๆ หากบทบัญญัติในกฎหมายมีข้อความขัดแย้งกัน หลักการให้ใช้บังคับกฎหมายใดแก่กรณีนั้นมี 2 หลักการคือ

1. หลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า กล่าวคือ หากในกรณีนั้นมีกฎหมาย บัญญัติไว้เป็นเรื่องเดียวกัน กฎหมายใดประกาศขึ้นใช้ภายหลังให้นำ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมาบังคับใช้แก่กรณี
2. หลักกฎหมายเฉพาะยกเลิกกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ หากในกรณีนั้น บทบัญญัติของกฎหมายใดบัญญัติขึ้นเพื่อใช้ในกรณีนั้นเป็นการ เฉพาะเจาะจงให้นำบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่กรณี โดยไม่ ต้องคำนึงว่ากฎหมายนั้นจะได้บัญญัติขึ้นก่อนหรือหลังกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง

จากหลักกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเมื่อประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ลงบนพื้นที่ใดแล้ว แม้พื้นที่นั้นจะเคยเป็นป่าไม้ หรือป่าสงวนแห่งชาติมาก่อนก็ให้ถือว่าพื้นที่ดังกล่าว เป็นเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแล้ว แต่ในปัจจุบันได้มีการนำพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาใช้บังคับแทนเนื่องจากมีบทลงโทษสูงกว่า จึงไม่ เป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดอย่างยิ่ง

#### 3.8.5.4 ความขัดแย้งกับวิถีชีวิตเดิมของประชาชนในพื้นที่

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองที่ดินที่เป็น อุทยานแห่งชาติไว้อย่างกว้างขวางในมาตรา 16 โดยการห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง เก็บหา นำออกไป ซึ่งไม้ ยางไม้ แร่ หรือทรัพยากรอื่น นำสัตว์ออกไป หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็น อันตรายแก่สัตว์ หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่หิน กรวด ทราย กัดขวางทางน้ำ หรือทางบก หรือเก็บหา ของป่าทั้งหลาย กระทั่งดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้ ตลอดจนควบคุมการใช้ยานพาหนะให้อยู่ในบริเวณที่ กำหนดไว้เท่านั้น

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้มีผลต่อราษฎร ทั้งในแง่ของการใช้ทรัพยากรป่าไม้ ผลิตผลจากป่า และในแง่ของที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศพื้นที่ใดเป็นเขต

อุทยานแห่งชาติ ก็จะไม่อนุญาตให้ราษฎรตั้งบ้านเรือนหรือทำมาหากินในพื้นที่ดังกล่าว ชาวบ้านจะไม่สามารถเข้าไปในเขตอุทยานเพื่อหาของป่าเพื่อการดำรงชีพตามปกติวิสัย จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐครอบคลุมการกระทำของบุคคลในเขตอุทยานที่ได้ประกาศไว้อย่างกว้างขวางที่สุด พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตั้งแต่ให้ออกไปจากเขตอุทยานหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานได้ (มาตรา 21) <sup>34</sup>

ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาฎีกาที่ 2480/2541 การที่ผู้ใดครอบครองที่ดินพิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนที่รัฐบาลจะประกาศบริเวณที่ดินพิพาทให้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับนั้น แม้จะได้มีการครอบครองสืบต่อกันมานาน 50 ปี ก่อนเป็นอุทยานแห่งชาติก็ตาม ถือว่ายึดถือครอบครองที่ดินนั้นโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ย่อมมีความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

ฎีกาฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า การครอบครองที่ดินของรัฐ หรือป่าสงวน หรือเขตอุทยานแห่งชาตินั้น แม้จะครอบครองก่อนเป็นเขตอุทยานแห่งชาตินานกี่ปีก็ตาม ต้องถือว่าเป็นการครอบครองโดยไม่ชอบ ไม่มีเหตุผลใดที่จะเข้ายึดถือที่ดินนั้นโดยถูกต้องตามกฎหมายได้ และถือว่าไม่ชอบตลอดไปจนกว่าจะมีการยอมรับการครอบครองที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาตินั้น

ในลักษณะนี้ถือว่า เป็นแนวความคิดที่ไม่เปิดให้ผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนที่จะเป็นอุทยานแห่งชาตินั้น อ้างได้ว่าตนได้ครอบครองมาก่อนโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องถือว่ามีความผิดฐานยึดถือครอบครองอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต และถือว่าเป็นการบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตอุทยานแห่งชาติ ผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ หรือพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมักจะถือหลักพิจารณาว่า ป่าไม้นี้ผู้นั้นแม้จะครอบครองติดต่อกันมานานแล้วก่อนเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ บางกรณีนานมากเป็น ร้อย ๆ ปี เมื่อไม่มีหลักฐาน ก็ไม่ได้สิทธิครอบครองที่ดินนั้นทั้งสิ้น แม้จะได้รับโอนมาจากผู้ที่ครอบครองอยู่ก่อนนานเท่าใดก็ตาม (ฎีกาที่ 3063-4/2535 2536 ฎส. 72) และจะอ้างว่าไม่รู้ว่่าที่ดินแปลงที่เกิดเหตุ นั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติหาได้ไม่ (ฎีกาที่ 3009-10/2537 2537 ฎส. 220) จะต้องมีความผิดทั้งสิ้น ตามความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 <sup>35</sup> พระราชบัญญัติป่า

<sup>34</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ “พัฒนาการของกฎหมายป่าไม้ไทย : จาก “บุกเบิก” ที่ได้รับการส่งเสริมมาเป็น “บุกรุก” ที่ต้องจับกุม” ในเสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ **ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1** กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา 2536 หน้า 105

<sup>35</sup> มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484

“ห้ามมิให้ผู้ใดกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือ หรือครอบครองป่าเพื่อตนเอง หรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ”

สงวนแห่งชาติ มาตรา 14 <sup>36</sup> และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (1) <sup>37</sup> แล้วแต่กรณี

ความผิดดังกล่าวนี้ การกระทำอันเดียวที่เข้าไปยึดถือครอบครอง แฝวถางป่าไม้ นั้น อาจผิดได้ตามกฎหมายทั้งสามฉบับ ซึ่งถือว่าเป็นความผิดกรรมเดียวหลายบท และสามารถลงโทษ บทหนักที่สุดได้ <sup>38</sup>

การกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันก็คือ ปัญหาเรื่องแนวเขตไม่ชัดเจน ในการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งนั้น เดิมได้มีการสำรวจอย่างละเอียด แต่ต่อมากำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้เร่งรัดให้เสร็จโดยเร็ว เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล แต่ละสมัย จึงรวบรัดขั้นตอนโดยกำหนดพื้นที่ในแผนที่สภาพภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร แล้วจัดทำแผนที่ประกอบการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยมีได้ดูจากสถานที่จริง จึงทำให้อุทยานแห่งชาติที่ประกาศในระยะหลังมีปัญหาเกี่ยวกับราษฎรในพื้นที่ ประกอบกับการกำหนดแนวเขตพื้นที่และการรังวัดแนวเขตพื้นที่ในสภาพภูมิประเทศจริงนั้น เป็นไปด้วยความยากลำบากและถูกขัดขวางจากราษฎร ดังนั้น ขีดความสามารถในการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการจึงมีค่อนข้างต่ำ การกำหนดเขตพื้นที่จึงเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ทำให้การจัดการทรัพยากรในพื้นที่ป่าที่ดิน พืชพรรณ สัตว์ป่าและทรัพยากรชีวภาพทั้งหมดเป็นของรัฐ พื้นที่ป่าทุกแห่งแม้จะมีชุมชนตั้งรกรากถิ่นฐาน ทั้งที่อยู่อาศัยในพื้นที่ทำกินในเขตป่า แต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ต้องตกเป็นบุคคลที่อาศัยในพื้นที่ป่าไปโดยปริยาย จึงต้องอพยพโยกย้ายออกจากพื้นที่ดังกล่าว และไม่สามารถทำกินและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพได้อีกต่อไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายทั้งสี่ฉบับนี้ประกาศให้พื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ เป็นของรัฐ โดยให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจบริหารจัดการ การกำหนดพื้นที่ใช้วิธีกำหนดเขตลงในแผนที่ ขาดการมีส่วนร่วมกับชุมชน ไม่มีการสำรวจพื้นที่ทำให้ที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และป่าชุมชนของชุมชนกลายเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์

<sup>36</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

“ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน กั้นสร้าง แฝวถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ”

<sup>37</sup> มาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

“ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) ยึดถือ หรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกั้นสร้าง แฝวถาง หรือเผาป่า...”

<sup>38</sup> รชฎ เจริญจำ “ฎีกาวิเคราะห์ ครอบครองมาก่อนเป็นป่าสงวน ก็ผิด” วารสารอัยการ พศตจิกายน 2541 ปีที่ 21 ฉบับที่ 249 หน้า 49 - 56

สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติในทันที แม้จะมีการระบุไว้ในกฎหมายให้ชาวบ้านราษฎรสามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์ได้ แต่การยื่นคำร้องต้องกระทำภายใน 90 วัน ขณะที่ข้อเท็จจริงนั้นชาวบ้านไม่สามารถดำเนินการได้ทันที ทำให้รัฐเข้าไปมีอำนาจเหนือผืนแผ่นดินดังกล่าวโดยทันที และประชาชนก็กลายเป็นผู้ถูกรุกพื้นที่และไม่มีสิทธิใด ๆ ในพื้นที่อีกต่อไป ทำความไม่พอใจให้แก่ราษฎรที่ยังมีวิถีชีวิตอยู่กับป่าอย่างมาก

ตัวอย่างเช่น เมื่อมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติดอยหลวงในปี พ.ศ.2533 พื้นที่อุทยานแห่งชาติได้ซ้อนทับหมู่บ้านทั้งหมด ชาวบ้านถูกอพยพในต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2537 ด้วยงบประมาณทั้งสิ้น 197 ล้านบาทเป็นค่าชดเชย ค่าเรือถอน และการสร้างชุมชนรองรับที่บ้านแม่ฮ่องสอน ในเขตอำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง การอพยพชาวบ้านดำเนินไปอย่างรวดเร็ว งบประมาณพัฒนาชุมชนทั้งด้านสาธารณูปโภค สาธารณสุขและการศึกษามีไม่เพียงพอ การดำรงชีวิตบนผืนแผ่นดินใหม่ในพื้นที่รองรับ “ผาช่อ-แม่ฮ่องสอน” ชุมชนต้องเผชิญกับความยากลำบาก ต้องปรับตัวกับสภาพแวดล้อม วัฒนธรรม ภาษาพูดที่แตกต่าง การเตรียมการรองรับชุมชนเกิดใหม่ไม่พร้อมเพียง ชาวบ้านได้รับการบริการและการดูแลไม่ทั่วถึง

ปัญหาที่หนักหน่วงสำหรับการดำรงวิถีชีวิตของชาวบ้านคือ ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน แม้ว่าจะมีการเตรียมที่ดินทำกินไว้รองรับ แต่ก็เป็นที่ดินปนหินกรวดคุณภาพต่ำสุดในจังหวัดลำปางซึ่งไม่สามารถทำกินได้จริง เนื่องจากที่ดินในเขตพื้นที่ราบที่ดี ๆ ก็มีคนจับจองมาก่อนแล้ว ชาวบ้านจึงต้องออกไปรับจ้างในเมืองมากขึ้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาประทังชีวิต จึงสะท้อนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เห็นว่าแนวทางการจัดการป่าของรัฐได้ทำลายชุมชน ความหลากหลายทางวัฒนธรรมของเผ่าชนไปอย่างน่าเสียดาย<sup>39</sup>

หรือกรณีอุทยานแห่งชาติภูพาน กับชุมชนบ้านเชิงดอย อำเภอภูพาน จังหวัดสกลนคร ชาวบ้านชุมชนบ้านเชิงดอยนี้มีวิถีชีวิตผูกพันกับป่าไม้มาก โดยเฉพาะการทำมาหากินในผืนป่าเพื่อการดำรงชีวิต หลังจากปี พ.ศ. 2504 ทางราชการได้มาปักเสาแนวเขตอุทยานแห่งชาติภูพาน ซึ่งรวมพื้นที่หมู่บ้านเชิงดอยและที่ดินทำกินของชาวบ้านเข้าไว้ในเขตอุทยานด้วย และได้มีคำสั่งให้ประชาชนย้ายออกจากป่าที่เป็นที่อยู่อาศัยเดิมนั้นไปอยู่ที่หมู่บ้านฮ่องสิน แต่ชาวบ้านปฏิเสธที่จะย้าย และได้ประวิงเวลาในการโยกย้าย นอกจากนี้ ยังได้มีการรวมตัวกันต่อต้านเพื่อให้ครอบครัวและชุมชนของตนได้อยู่ทำกินในที่ดินและป่าผืนเดิม การประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติภูพานนี้ได้รวมเอาเนื้อที่ผืนป่าอันเป็นที่รักและหวงแหนของชุมชนหมู่บ้านเชิงดอยอันได้แก่ ป่าโคก ป่าดอนปู่ตา และป่าคง เข้าไว้ในเขตอุทยานแห่งชาติภูพานด้วย ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ชาวบ้านเชิงดอยไม่สามารถเข้าไปหาอาหารจากป่าเพื่อมายังชีพได้ ป่าที่ชาวบ้านเคยร่วมกันอนุรักษ์ไว้ก็ขาดผู้ดูแลอย่างใกล้ชิด ป่าที่เคยอุดมสมบูรณ์ที่ชาวบ้านเคยร่วมกันดูแลรักษา ก็เริ่มมีชาวบ้านหมู่บ้านอื่นเข้ามาลักลอบตัดไม้ ผลก็คือ

<sup>39</sup> เปิดแฟ้มละเมิดสิทธิคนบ้านป่า คนชายขอบแผ่นดินไทย มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ กรุงเทพฯ : บีเอสการพิมพ์ 2542 หน้า 14 - 15

ผืนป่าถูกทำลายมากขึ้นโดยผู้มีอิทธิพล ทำให้ชุมชนขาดความศรัทธาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติภูพานอย่างยิ่ง

การที่รัฐออกกฎหมายสงวนรักษาป่าไม้เข้มงวดขึ้นนั้น เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ชาวบ้านราษฎรเริ่มเปลี่ยนแปลงทัศนคติเกี่ยวกับป่าไม้จากที่เคยคิดว่าผืนป่าเป็นเจ้าของป่า เปลี่ยนมาเป็นรัฐบาลเป็นเจ้าของป่า โดยเฉพาะป่าสงวนแห่งชาติ จึงเกิดความขัดแย้งของแนวความคิดระหว่างชาวบ้านกับรัฐบาลในเรื่องความหมายของป่าไม้และการเป็นเจ้าของพื้นที่ป่า รัฐบาลยึดถือความหมายของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 4 ซึ่งกำหนดว่า ป่าหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน ทำให้ที่ดินที่เคยเป็นป่า แม้จะไม่มีต้นไม้แล้วก็ยังถือว่าเป็นป่าอยู่ แต่ชาวบ้านจะคิดว่าความเป็นเจ้าของป่าในความหมายของรัฐหมายถึงเฉพาะเจ้าของต้นไม้เท่านั้น ส่วนที่ดินนั้นไม่ใช่ป่า เป็นของกลางที่ทุกคนมีสิทธิจะเข้าไปบุกเบิกจับจองได้ ในเมื่อพื้นที่นั้นไม่มีต้นไม้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกเขาไม่ได้เป็นผู้ตัดโค่นต้นไม้ แต่มีคนอื่น เช่น บริษัทสัมปทานทำไม้มาตัดไป

ในความหมายของคำว่าอุทยานแห่งชาตินั้น ชาวบ้านราษฎรจะไม่เข้าใจและคิดว่าเหมือนกับป่าสงวน คือ ชาวบ้านไปเก็บเห็ดหาเห็ดในป่าอุทยานได้เหมือนป่าสงวน ตัวอย่างเช่น อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน นายประเทือง ปานลักษณะ ได้เสนอต่อชาวบ้าน บ้านทุ่งยาว ตำบลศรีบัวบาน จังหวัดลำพูน ซึ่งได้อนุรักษ์ป่าน้ำจាំมาเป็นเวลานานกว่า 60 ปี ให้ยกป่าทุ่งยาวบ้านน้ำจាំแก่กรมป่าไม้เป็นอุทยานแห่งชาติเสีย เพื่อมิให้คนภายนอกมาทำลาย ชาวบ้านเห็นชอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านนี้จึงได้ไปแจ้งกรมป่าไม้ ครั้นเจ้าหน้าที่อุทยานมาสำรวจ ได้บอกกล่าวแก่ชาวบ้านว่า “เมื่อเป็นอุทยานแล้ว ใบตองแห้งสักใบก็จะเอาออกจากอุทยานไม่ได้” ชาวบ้านจึงได้เริ่มเอะใจและเริ่มคัดค้านการเอาป่าน้ำจាំเป็นอุทยานแห่งชาติ<sup>40</sup>

จึงเห็นได้ว่าเท่าที่ผ่านมา รัฐได้มีการละเลยที่จะสื่อสารกับชาวบ้านให้เข้าใจหลักเกณฑ์ของรัฐที่ใช้เป็นพื้นฐานของการบริหารนั้น รัฐตั้งสมมุติฐานว่าเป็นหน้าที่ที่ทุกคนจะเข้าใจเอง แต่ในความเป็นจริง แม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ยังไม่เข้าใจอย่างถูกต้อง ราษฎรในท้องที่ห่างไกลยิ่งขาดข้อมูลและความเข้าใจเพียงพอที่จะปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง

อันที่จริง ความคิดและจิตสำนึกของชาวบ้านในการอนุรักษ์ป่าไม้นั้นปรากฏชัดเจนในความรู้สึกของความเป็นชุมชนอยู่แล้ว เนื่องมาจากความผูกพันของชุมชนในการควบคุมทรัพยากร ชาวบ้านยังยึดถือประเพณีที่ว่าชุมชนเป็นเจ้าของทรัพยากรในขอบเขตที่กำหนดขึ้น จากวิถีชีวิตของสมาชิกในชุมชนนั้น ด้วยการวางกฎเกณฑ์เพื่อรักษาและใช้ทรัพยากรนั้น แต่ความคิดและประเพณีเช่นว่านี้ไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐบาล ในสายตาของรัฐจะยอมรับแต่กรรมสิทธิ์ของเอกชน ที่ดินที่เหลือนอกนั้นรัฐจะถือว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ดินของรัฐในรูปของป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยาน

<sup>40</sup> เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรุงเทพฯ : พิมพ์ตุลา – โยทะกา 2534 หน้า 287

แห่งชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ ทรัพยากรภายในขอบเขตที่เคยอนุญาตให้กับสมาชิกของชุมชนเท่านั้นในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา ก็ถูกบุคคลภายนอกเข้าแสวงหาประโยชน์ในรูปของการได้รับสัมปทานจากรัฐที่ดี หรือบุกรุกโดยผลการที่ดี แต่ในความรู้สึกของความเป็นชุมชนนั้น ชาวบ้านมองเห็นว่าการเข้ามาของบุคคลภายนอกไม่ว่าจะถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ขัดกับประเพณีที่ว่าคนภายนอกไม่ได้เป็นผู้ดูแลรักษา จึงไม่มีสิทธิที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์ และวิธีการที่คนภายนอกจะใช้ประโยชน์ ก็ไม่ได้ได้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของชุมชน จึงอาจส่งผลร้ายต่อการดำรงชีวิตของชุมชนได้ ความรู้สึกเช่นนี้แสดงให้เห็นในเหตุการณ์ที่ชาวบ้านลุกขึ้นประท้วงการเข้ามาหาประโยชน์จากป่าไม้ในบริเวณหมู่บ้านหลายแห่ง ซึ่งการประท้วงส่วนใหญ่ของชาวบ้าน จะคัดค้านการตัดไม้ของบริษัทที่ได้รับสัมปทานซึ่งมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของชาวบ้านมากที่สุด เพราะเป็นตัวละครสำคัญในการทำลายต้นน้ำลำธารที่ชาวบ้านใช้สำหรับทำการเกษตร

แน่นอนที่ว่า ผลพวงของการดำเนินนโยบายนี้ย่อมจะทำให้ตัวเลขของป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้น แต่อีกสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นควบคู่มาด้วยก็คือ ความเดือดร้อนของประชาชนที่อาศัยหรือทำกินในป่า ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยเป็นผู้อยู่อาศัยหรือใช้ที่ดินนั้นทำกินก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์นานหลายชั่วชีวิตคน ด้วยเหตุที่ว่าชุมชนมนุษย์นั้นมีแนวโน้มการขยายตัวออกอย่าง ต่อเนื่อง ไม่ว่าจะจากการเพิ่มของจำนวนประชากร หรือการแสวงหาที่ทำกิน ดังนั้น การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์จึงเป็นการจำกัดเขตการขยายตัวของชุมชนให้อยู่ในวงจำกัด หากรัฐบาลใช้นโยบายในการแก้ไขปัญหาจัดการกับราษฎรที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้บุกรุกป่าเหล่านี้ ด้วยมาตรการที่แข็งกร้าว ตายตัว เหวี่ยงแห และขาดเมตตาธรรม ปัญหาจะยิ่งรุนแรงขึ้น

ตัวอย่างเช่น อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นอุทยาน ฯ หลังจากที่ มีประชากรเข้ามาจับจองและใช้เป็นที่อยู่อาศัย ทำให้มีปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่และแนวเขต เกิดปัญหาการโต้เถียงกันระหว่างชาวบ้านกับทางอุทยาน ฯ อยู่ตลอดเวลา <sup>41</sup>

ในแง่ของพื้นที่ กรมป่าไม้ระบุว่า พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ มีคนอยู่อาศัยและทำกินรวม 359,337.13 ไร่ แบ่งเป็นทั้งอยู่อาศัยและทำกิน 304,862.13 ไร่ และเฉพาะที่ทำกินแต่อาศัยอยู่ข้างนอกมี 54,475 ไร่ ส่วนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีคนอยู่อาศัยทำกินรวม 531,372 ไร่ แบ่งเป็นทั้งอยู่อาศัยและทำกิน 270,372 ไร่ และทำกินอย่างเดียว 260,461 ไร่

ในส่วนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ราษฎรที่ใช้พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นที่ทำกิน คิดเป็นพื้นที่รวม 82,000 ไร่ แบ่งเป็นผู้ที่ทั้งอยู่อาศัยและทำกินจำนวน 11 หมู่บ้าน 636 ครอบครัว จำนวนประชากรประมาณ 3,163 คน พื้นที่ประมาณ 26,000 ไร่ และส่วนที่ถือครองเฉพาะที่ทำกินมีประมาณ 2,000 ครอบครัว ประชากรกว่า 10,000 คน เป็นที่ดินประมาณ 56,000 ไร่ <sup>42</sup>

<sup>41</sup> ความคิดเห็นหัวหน้าอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง จากแบบสอบถามของผู้วิจัย

<sup>42</sup> กรุงเทพธุรกิจ 24 มิถุนายน 2540

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงควรมีการกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีอยู่ ให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยจัดที่อยู่อาศัยให้แก่คนในชุมชนให้เพียงพอกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น หรือเปลี่ยนแปลงลักษณะการหารายได้จากพื้นที่ จากงานด้านเกษตรกรรมเป็นงานด้านอื่น เช่น งานเกี่ยวข้องกับบริการท่องเที่ยวในพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น

**พื้นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า  
จำแนกเป็นรายการ (หน่วย : ไร่)**

รายการ	จำนวน (แห่ง)	เนื้อที่	อยู่อาศัย – ทำกิน	ไม่อยู่ – ทำกิน
<b>ภาคเหนือ</b>				
● อุทยานแห่งชาติ	25	9,409,433.5	170,678	22,519
● เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	14	6,726,170	86,285	75,581
<b>ภาคกลาง ตะวันออก ตะวันตก</b>				
● อุทยานแห่งชาติ	13	5,624,655.75	23,857	1,331
● เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	8	6,156,200	53,521	44,537
<b>ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ</b>				
● อุทยานแห่งชาติ	18	6,247,812.21	67,452.13	13,417
● เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	10	3,302,193	26,274	62,045
<b>ภาคใต้</b>				
● อุทยานแห่งชาติ	26	5,175,766.85	42,875	17,208
● เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	11	3,678,274	104,831	78,298

ที่มา : กรมป่าไม้ ธันวาคม 2540

หากมาดูประวัติศาสตร์กันแล้ว ในอดีตการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นป่า น้ำ ที่ดิน เป็นเรื่องที่รัฐปล่อยให้ชุมชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้จัดการใช้ประโยชน์และรักษาทรัพยากรกันเอง โดยรัฐสนับสนุนและให้แรงจูงใจในการ “บุกเบิก” ป่า เพื่อนำที่ดินมาทำกิน อันเป็นการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับทรัพยากรที่ว่างเหล่านั้น รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้องก็เพื่อเก็บภาษีอากรจากการทำกินเป็นอากรค่านา อากรสวน หรือเมื่อราษฎรพิพาทแย่งที่ทำกินกัน รัฐก็จะลงไปตัดสินข้อพิพาทให้ นอกจากนี้ เมื่อใดที่รัฐต้องการที่ดินเพื่อนำมาทำสาธารณประโยชน์ เช่น ขุดคลองส่งน้ำ ก็จะทำการเวนคืนที่ดิน

นโยบายเช่นนี้ดำเนินมาตลอดกว่า 800 ปี ตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยกฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นเครื่องรองรับนโยบายการให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการใช้ประโยชน์และรักษาทรัพยากรดังกล่าว ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นสิทธิตามจารีตประเพณี และได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐและกฎหมายของรัฐมากกว่า 800 ปีแล้ว

ต่อมากระบวนการโอนอำนาจเหนือทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่นมาเป็นของ ราชการส่วนกลาง โดยค่อย ๆ ปฏิเสธสิทธิตามจารีตประเพณีที่มีมาแต่โบราณของชุมชนนี้อย่างค่อยเป็นค่อยไป ด้วยวิธีการใช้อำนาจออกกฎหมายลายลักษณ์อักษรต่าง ๆ เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ดังนั้น ที่ดินบางแห่งที่ราษฎรทำกินอยู่ก่อนแล้ว กลับถูกจับกุมข้อหาบุกรุก เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ จึงสมควรได้รับการพิจารณา ดังกระแสพระบรมราโชวาทที่พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวันรพี เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2516 ว่า<sup>43</sup>

“...ป่าสงวนซึ่งทางการได้ขีดเส้นไว้ว่าเป็นสงวนหรือป่าจำแนก แต่ว่าเขาขีดเส้นไว้ประชาชนก็อยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับ คนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวนแล้วเพิ่งไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนเศษกระดาษก็ขอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นที่เมื่อขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้นก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืน เพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติ ใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่า ทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง ...”

คำถามดังกล่าวนี้เป็นคำถามที่ต้องการคำตอบเป็นแนวทางแก้ไข เพื่อหาทางออกว่าจะแก้อย่างไร กฎหมายจึงจะสอดคล้องกับความเป็นจริงในชีวิตของคนส่วนใหญ่ในสังคม เพราะกฎหมายมีไว้เพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขในบ้านเมือง ดังพระบรมราโชวาทพระราชทานในการทรงปิด

---

<sup>43</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ” วารสารอัยการ ธันวาคม 2536 ปีที่ 16 ฉบับที่ 190 หน้า 5 - 15

การสัมมนา การพัฒนาการเกษตรภาคเหนือ วันพฤหัสบดีที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524 ณ สำนักงานเกษตรภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ ที่ว่า

“...ถ้าหากว่าเราทำป่า 3 อย่างให้ชาวบ้านใช้ประโยชน์ ก็จะรักษาประโยชน์ เขาก็จะไม่ทำลาย และใครมาทำลายเขาก็ป้องกัน หมายความว่าชาวบ้านนั้น ถ้าเราให้โอกาสเขามีอยู่ มีกินพอสมควร ก็จะเป็นเจ้าหน้าที่ป่าไม้ให้เราเป็นจำนวนมาก ...เป็นผู้ดูแลป่า จะดูแลทั้งไม่ให้ใครมาตัดดูแลถ้ามีไฟไหม้ป่า เขาก็จะช่วยกันดับ เช่น ที่อำเภอแม่แจ่ม ที่วัดจันทร์”

งานวิจัยของนักวิชาการหลายท่านนำเสนอประเด็นสำคัญที่คล้ายคลึงกันประการหนึ่งว่า<sup>44</sup>

สาเหตุที่ทำให้พื้นที่ป่าของประเทศถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว คือ ความล้มเหลวด้านนโยบายการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้ซึ่งถูกผูกขาดโดยรัฐบาลส่วนกลาง การศึกษาวิจัยจากมุมมองทางประวัติศาสตร์ทำให้นักวิชาการเหล่านี้พบว่า ประเทศไทยเข้าควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปของกฎหมาย เช่น การตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นการอ้างสิทธิยึดครองป่าทั้งหมดเป็นของรัฐโดยสมบูรณ์ และแย่งสิทธิการใช้สอยและควบคุมดูแลทรัพยากรป่าของชุมชนที่เคยมีมาแต่เดิมไปจากราษฎรในท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นรัฐยังได้อนุญาตให้เอกชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงดำเนินการขอสัมปทานไม้ และตัดดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรป่า โดยมีได้มีการดูแลให้ปลูกทดแทนตามหลักเกณฑ์อย่างถูกต้องแต่ประการใด ป่าจึงตกเป็นสมบัติใช้สอยของผู้มีอิทธิพลเพียงไม่กี่กลุ่ม คนจำนวนน้อยนี้สามารถตัดดวงผลประโยชน์มหาศาลในขณะที่ราษฎรในท้องถิ่น ซึ่งเคยเป็นผู้ใช้และดูแลรักษาป่ากลับถูกโยนบาปให้เป็นผู้ทำลายป่าไป<sup>45</sup>

ดังนั้น การให้ชุมชนมีส่วนเข้ามาช่วยพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ จึงน่าจะเป็นสิ่งที่ดี เมื่อเขาเห็นประโยชน์ที่เขาจะได้รับจากทรัพยากรป่าทั้งหลาย ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไปในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

จะเห็นได้ว่า กฎหมายป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับนี้ สะท้อนให้เห็นว่านอกจากจะไม่เอื้อให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลและจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนแล้ว ยังละเมิดสิทธิของชุมชนตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแล้ว ความขัดแย้งในพื้นที่ก็จะบานปลายไม่สิ้นสุด

<sup>44</sup> เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา 2536 และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนพัฒนา 2535

<sup>45</sup> อาพันธ์ กาญจนพันธุ์,ดร “สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร : สถานภาพการศึกษาเกี่ยวกับวิถีคิด” ในพลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรกระบวนทัศน์และนโยบาย กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2535 หน้า 97

### 3.8.6 ปัญหาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายเป็นกลไกหลักที่กำหนดกรอบกติกาของสังคม และกำหนดบทบาทและหน้าที่ของประชาชน เนื่องจากกฎหมายเป็นคำสั่งคำบัญชาของรัฐซึ่งบังคับให้ราษฎรปฏิบัติตาม ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นฐานรองรับการใช้อำนาจของรัฐที่สำคัญ

เนื่องจากกฎหมายเป็นข้อบังคับความประพฤติเพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสงบเรียบร้อย ซึ่งกฎหมายจะมีความแตกต่างจากข้อบังคับความประพฤติของมนุษย์ในรูปแบบอื่นตรงที่กฎหมายมีวิธีการ หรือหนทางบังคับเอากับผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม เรียกว่า “สภาพบังคับ” (Sanction) เป็นสิ่งทดแทน ชดเชย หรือตอบแทน สำหรับการกระทำ โดยมีหลักให้ผู้กระทำดีได้รับรางวัลตอบแทนเพื่อจูงใจหรือล่อใจให้ทำสิ่งที่ดีต่อไป และผู้ที่กระทำความชั่วร้ายย่อมถูกตำหนิ ติเตียน ประจาน ลงโทษ หรือการให้ต้องปฏิบัติตามหนึ่งอย่างใดเป็นการตอบแทนเพื่อให้เกิดความเช็ดหลาบหวาดกลัวไม่กระทำซ้ำอีก หรือเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่น<sup>46</sup>

สภาพบังคับของกฎหมาย อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้ข้อสรุปว่ามีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ<sup>47</sup>

1. จูงใจให้คนทำตามกฎหมาย เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติไม่ให้กระทำผิดกฎหมาย เช่น จะถูกลงโทษ หรือจะถูกบังคับให้ชดเชยความเสียหาย
2. ป้องกันมิให้เกิดผลร้าย การห้ามการกระทำใด ๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุร้าย และเป็นการห้ามการกระทำที่กำลังดำเนินอยู่ เช่น การสั่งพักใช้ใบอนุญาตของโรงงานที่กระทำการอันฝ่าฝืนต่อกฎหมาย
3. เยียวยาความเสียหาย หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว การบังคับการตามกฎหมายจะเป็นไปในลักษณะของการเยียวยาให้คืนสู่สภาพเดิมเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น กรณีละเมิด กรณีผิดสัญญา

<sup>46</sup> วิษณุ เครืองาม “กฎหมายกับสภาพบังคับ” เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 1 – 7 กรุงเทพฯ : ประชาชน 2527 หน้า 173

<sup>47</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ “การยกร่างกฎหมาย” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 เมษายน 2531 หน้า 26 -

ดังนั้น สภาพบังคับของกฎหมาย ไม่ว่าจะเกิดจากสิ่งที่เป็นความผิดในตัวเอง หรือสิ่งที่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม ล้วนแต่เป็นผลมาจากการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่กระทำตาม กฎเกณฑ์ความประพฤติที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการจะนำสภาพบังคับมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีการกำหนด ระเบียบหรือกฎเกณฑ์อยู่ก่อนแล้ว และได้มีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าว และเมื่อสภาพบังคับถูกฝ่า ฝืนไม่ปฏิบัติตาม ก็จำเป็นต้องปรับแก้หรือเพิ่มเติม เพื่อให้การบังคับใช้กฎเกณฑ์ความประพฤตินั้น ๆ บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายด้วย<sup>48</sup>

ความหมายของคำว่า “การบังคับใช้กฎหมาย” นั้น แยกพิจารณาได้เป็น 2 คำ คือ “การใช้บังคับ (Application)” กับ “การบังคับใช้ (Enforcement)”

**การใช้บังคับ (Application)** ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “การนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งอาจมีผู้ใช้แตกต่างกัน เช่น การใช้บังคับโดยเจ้าพนักงานตำรวจ อัยการ หรือศาลยุติธรรม เป็นต้น”<sup>49</sup>

คำว่า “การใช้บังคับ” นั้น จะปรากฏเมื่อร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของ ฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว และได้นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็จะมีผลทำให้กฎหมายฉบับนั้น นำไปใช้บังคับได้ ซึ่งวันที่จะมีผลใช้บังคับนั้น หากไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายระบุกำหนดเวลาใช้ บังคับไว้ ก็ให้กฎหมายฉบับนั้นมีผลใช้บังคับนับจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไป 1 วัน และ ในกรณีที่กฎหมายฉบับนั้นระบุวันใช้บังคับไว้ เช่น 1 เดือน นับจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็ ให้มีผลใช้บังคับเมื่อครบ 1 เดือนแล้ว

ส่วน **การบังคับใช้ (Enforcement)** มีความหมายแตกต่างออกไป คำว่า “บังคับ” แปลว่า เอาจริงทำให้ศักดิ์สิทธิ์ เอาจริงทำให้สมจริง เอาจริงทำให้เกิดความขลัง นั่นคือ เมื่อกฎหมายมีผล ใช้บังคับแล้ว หากเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังไม่ได้นำเอากฎหมายนั้นมาใช้ ก็ยังไม่ถือว่ามี การบังคับใช้แล้ว การบังคับใช้จะส่งผลทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ขึ้น เพราะหากผู้ใดไม่ทำตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายและถูกจับได้ หรืออีกนัยหนึ่งถูกเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายนำเอากฎหมายมา ใช้ ก็จะส่งผลให้ผู้กระทำความผิดนั้นต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นี่คือการบังคับใช้กฎหมาย

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ ให้ความหมายของคำว่า “การบังคับใช้” ไว้ว่า หมายถึง “การนำตัวบทกฎหมายที่เป็นถ้อยคำที่อยู่ในหนังสือหรือในราชกิจจานุเบกษามาบังคับใช้แก่ สมาชิกในสังคม ให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น”<sup>50</sup>

<sup>48</sup> มนตรี ชนกันชัย มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย วิทยานิพนธ์นิติศาสตร มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2540 หน้า 24

<sup>49</sup> หยุต แสงอุทัย ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์ 2526

<sup>50</sup> ออมร จันทรสุมบุรณ์ “Law Enforcement : มิติ 3 ของกฎหมาย” วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 9 เมษายน 2533 หน้า 11

การพิจารณาถึงการบังคับใช้กฎหมายนั้น จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงประเด็นหลัก 3 ประการคือ<sup>51</sup>

1. เนื้อหาสาระของกฎหมายที่จะต้องครอบคลุมไปถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมาตรการและวิธีการต่างๆ ที่กฎหมายนั้นจะนำมาใช้
2. องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น จะคำนึงถึงความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรในด้านการสอดประสานความร่วมมือ และแก้ไขความขัดแย้ง ตลอดจนความซ้ำซ้อนขององค์กรหรือหน่วยงานหลักตามกฎหมายนั้น ๆ กับองค์กร หรือหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งของรัฐบาลและของเอกชน ลักษณะของความมีสหสัมพันธ์ (Correlation) และปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ต่อกัน
3. มาตรการบังคับ (Sanction) ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะความผิดที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น

การบังคับใช้กฎหมายมาจากทฤษฎี “การใช้อำนาจรัฐ” (Police Power) ซึ่งหมายถึงอำนาจของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน คำว่า Police Power มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Poli” หรือ “Polis” ซึ่งหมายถึง เมือง หรือนคร ดังนั้น Police Power จึงเป็นการใช้อำนาจของเมือง หรือนคร หรือรัฐ ซึ่งอำนาจรัฐนี้ได้มาจากการที่ประชาชนมอบอำนาจของตนให้แก่ผู้แทนเพื่อใช้อำนาจแทนตน ในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐหรือนคร เพื่อความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในรัฐหรือนคร โดยมีวิธีการใช้อำนาจรัฐในรูปแบบของการออกกฎหมายในระดับต่างๆ ขึ้นอยู่กับว่าสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ของผู้ออกกฎหมาย

การใช้อำนาจรัฐจะต้องอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สุขของประชาชน การปกครองรัฐจะต้องใช้หลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยคำนึงถึงความถูกต้องและความยุติธรรมของสังคมเป็นสำคัญ การบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นกรอบหรือขอบเขตแห่งการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายสามารถจำแนกได้ออก 2 แนวทางคือ

- **การบังคับและควบคุม (Command and Control)** เช่น การออกคำสั่ง การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการดำเนินคดีเมื่อมีการละเมิดกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อผลในการบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และกติกากฎหมายที่กำหนดไว้

<sup>51</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม 2542 หน้า 152

- การลงโทษและการให้รางวัล เช่น การตรวจสอบและเฝ้าระวัง (Monitoring and Inspection) การส่งเสริมและสนับสนุน เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ โดยมีองค์กรภาครัฐเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายนั้น ตรวจสอบตราสอดส่อง จับกุมผู้กระทำผิดโดยมีการให้รางวัล ยกย่องสรรเสริญเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอย่างแข็งขัน

การบังคับใช้กฎหมายเป็นกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายเป็นกระบวนการที่ประกอบไปด้วยกลไกหลายประการในอันที่จะร่วมกันผลักดันให้กิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมสามารถดำเนินไปสู่เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการใช้อำนาจทางหนึ่ง โดยองค์กรภาครัฐเป็นผู้นำกฎหมายนั้นไปบังคับใช้ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งทำหน้าที่ 2 บทบาทด้วยกันคือ

- บทบาทในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำหน้าที่ทางปกครอง อันเป็นการใช้อำนาจสั่งการหรือกำหนดมาตรการให้มีการปฏิบัติ ทั้งนี้ โดยหลักการทางการปกครองนั้นถือว่า เจ้าหน้าที่รัฐมีสภาพเหนือเอกชน จึงเกิดเอกสิทธิ์ทางปกครองที่จะใช้อำนาจรัฐในทางปกครองด้วยการสั่งการไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ออกประกาศกระทรวง เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมต่าง ๆ เป็นต้น โดยปกติ การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมักจะไปผูกกับระบบอนุญาต เช่น การอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น
- บทบาทในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ในการยุติธรรม จะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ มีอำนาจในการตรวจ ค้น ยึดอายัด หรือเปรียบเทียบคดี รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ประกอบการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืน หรือละเมิดกฎหมาย หรือคำสั่ง เป็นต้น

ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นกรณีที่บทบัญญัติและกลไกในกฎหมายฉบับใด ฉบับหนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้บังคับให้เกิดผล ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ แต่ถูกบิดเบือน ละเลย หรือละเว้นโดยจงใจ<sup>52</sup>

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติก็เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปใช้ ประโยชน์ในลักษณะที่ไม่เป็นการทำลาย หรือทำให้สภาพธรรมชาติเสียหาย พระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้กำหนดข้อห้ามหลายประการ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทำลายทรัพยากรในเขต พื้นที่อุทยาน แต่ปรากฏว่าในความเป็นจริง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยาน ฯ ก็ยังถูก ทำลาย โดยมนุษย์ที่ไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นทั้งด้วยความตั้งใจและไม่ตั้งใจ จนทำให้อุทยาน แห่งชาติเสื่อมโทรมลง ทั้งนี้ ปัญหาที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่อุทยาน ฯ ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมาย ได้อย่างเต็มที่นั้นและมีประสิทธิภาพนั้น มาจากสาเหตุหลายประการ พอสรุปได้ดังนี้

1. การขาดบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ที่เพียงพอ สำหรับการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด ข้าราชการประจำมีน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งไม่มีอำนาจในการกระทำการใด ๆ ได้
2. ความไม่เคร่งครัดของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ หรือบังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมาย มีการวินิจฉัยลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงเล็กน้อย รับสินบน หรือทุจริตต่อหน้าที่ ขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ และขาดการควบคุมการใช้ อำนาจดุลพินิจ ที่อาจเป็นช่องทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ ให้แก่ตนเอง โดยเฉพาะกรณีการออกคำสั่ง คำอนุญาตให้เข้ามาประกอบ กิจกรรมบางประเภทที่ไม่สมควรในเขตอุทยาน หรือการไม่ยึดของกลางที่กระทำความ ผิด เช่น รถแทรกเตอร์ ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่รู้สึกเข็ดหลาบ
3. การใช้อำนาจข่มขู่ หรือติดสินบนพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ละเว้นการจับกุมหรือ ดำเนินคดี หรือการใช้กฎหมายบีบบังคับให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม การทำร้ายพนักงานเจ้าหน้าที่ และการรวมตัวกันต่อต้านพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น
4. การบุกรุกของราษฎรในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เนื่องจากความยากจนจึงทำให้ ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติจากอุทยานแห่งชาติ
5. การขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของนักท่องเที่ยว นายทุน นักธุรกิจ ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ตลอดจนราษฎรในพื้นที่ ที่มุ่งแต่ จะแสวงหาประโยชน์จากอุทยานแห่งชาติโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น

<sup>52</sup> สุธีร์ ศุภินิตย์ และคณะ กฎหมายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยว กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2534 หน้า 372

6. ความไม่แน่นอนของแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้เกิดปัญหาระหว่างราษฎรกับพนักงานเจ้าหน้าที่อยู่เสมอ
7. กฎหมายกำหนดอัตราโทษต่ำเกินไป ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีบทบัญญัติครอบคลุมการกระทำความผิดในลักษณะต่างๆ ก่อนข้างจะเคร่งครัดกว่ากฎหมายอื่น ตัวอย่างเช่น หากมีการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างที่ผิดกฎหมายขึ้นในอุทยานแห่งชาติ จะได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น
8. การไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเอง หรือมีส่วนสนับสนุนในการกระทำความผิด ซึ่งอันที่จริงแล้วควรกำหนดโทษหนักกว่าบุคคลธรรมดาเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเกิดความเกรงกลัวไม่กระทำความผิดเอง หรือให้ความร่วมมือสนับสนุนผู้กระทำความผิด

เนื่องจากการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีลักษณะพิเศษคือ ผลร้ายอันเกิดจากการกระทำผิดมักปรากฏผลช้า เมื่อเทียบกับความผิดฐานอื่น เช่น คดีทำร้ายร่างกาย คดีชิงทรัพย์ ด้วยเหตุนี้ จึงมักทำให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ค่อยตื่นตัวในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่เฉพาะเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องออกปฏิบัติงานในพื้นที่เท่านั้น หากยังรวมถึงความตื่นตัวของผู้บังคับบัญชาอีกด้วย เนื่องจากแม้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องออกปฏิบัติงานจะมีความตื่นตัวในการทำหน้าที่มากเพียงใดก็ตาม แต่หากผู้บังคับบัญชาไม่มีนโยบายให้ดำเนินการดังกล่าว และไม่ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจด้วยแล้ว ก็เป็นการยากที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะดำเนินการโดยผลการได้ นอกจากนี้ ประเพณีปฏิบัติของคนไทยที่มักหลีกเลี่ยงการประจันหน้าและหลีกเลี่ยงปัญหาหากับบุคคลอื่น จึงไม่ค่อยมีการรายงานการกระทำผิดไม่ว่าเรื่องใด ๆ คนไทยเป็นคนที่ย่อนแอในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะคิดว่าจะทำให้ผู้อื่นเสียหน้า หรืออับอายและจะถูกดูหมิ่นเกลียดชัง<sup>53</sup>

<sup>53</sup> เขตไท ลังการ์พินธุ์ “การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และการแก้ปัญหาโดยแนวทางเลือกอื่น” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2544 หน้า 775 - 794

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยไม่ขาดกฎหมายหรือกติกาที่ใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรตั้งได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนวทางแก้ไขในบทที่ 5 ต่อไป

สรุป

## บทที่ 4

# มาตรการในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว อุทยานแห่งชาติเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

แหล่งท่องเที่ยว (Tourism Resources) หมายถึงสถานที่ที่ดึงดูดใจและก่อให้เกิดการเดินทางท่องเที่ยว แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ <sup>1</sup>

1. แหล่งท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติ หมายถึง สภาพทางกายภาพของธรรมชาติที่มีความสวยงามหรือน่าสนใจ ได้แก่ ภูเขา น้ำตก ทะเล เกาะ อุทยานแห่งชาติวนอุทยาน เป็นต้น
2. แหล่งท่องเที่ยวประเภทประวัติศาสตร์ โบราณสถาน และศาสนา หมายถึง สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์และเพื่อประโยชน์ของมนุษย์เอง ซึ่งอาจจะเป็นการสร้างในอดีตหรือปัจจุบันก็ได้ เช่น พระราชวัง วัด เป็นต้น
3. แหล่งท่องเที่ยวประเภทศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และกิจกรรม หมายถึง รูปแบบการดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคมที่ประพฤติปฏิบัติที่ได้ยึดถือ และสืบทอดกันมา ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อการดึงดูดให้มาท่องเที่ยว เช่น สภาพการดำรงชีวิตของประชาชนริมคลอง ตลาดน้ำ เป็นต้น

ประเทศไทยมีแหล่งท่องเที่ยวมากถึง 2,579 แห่ง ซึ่งแบ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ 1,386 แห่ง และแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม 1,193 แห่ง <sup>2</sup>

### 4.1 ความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติ

ในอดีตกาล ดินแดนอารยธรรมที่มีความเจริญรุ่งเรืองได้แก่ อียิปต์ บาบิโลน กรีก และโรมัน สันนิษฐานว่าดินแดนเหล่านี้ได้มีความคิดริเริ่มจัดตั้งอุทยานขึ้นแล้ว ในสมัยโรมัน กฎหมายโรมันกำหนดว่าหาดทรายและชายฝั่งทะเลเป็นที่สาธารณประโยชน์ ทุกคนมีสิทธิใช้เป็นที่พักผ่อนและท่องเที่ยวได้ ประเทศอินเดียได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในประเทศแรกในโลกที่มีอุทยานเช่นกัน โดยในสมัยพระ

<sup>1</sup> บุษบง กฤษณะโยธิน “ศักยภาพของการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ไม่ต่อเนื่อง” ใน การส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ไม่ต่อเนื่องต่อสถานะเศรษฐกิจและสังคม กรุงเทพฯ : โครงการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2532 หน้า 3

<sup>2</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การดำเนินการเพื่อกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ กรุงเทพฯ : มิถุนายน 2542

พุทธองค์มีป่าแห่งหนึ่งชื่อมฤคทายวันหรือสวนกวาง ตั้งอยู่ใกล้กรุงพาราณสี ใช้เป็นสถานที่เผยแผร์ พุทธศาสนา และขณะเดียวกันก็เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนด้วย ส่วนประเทศจีนเมื่อหลายศตวรรษมาแล้ว รัฐบาลได้จัดอุทยานเล็ก ๆ ไว้หลายแห่งเพื่อใช้เป็นที่พักผ่อนพักร้อนสำหรับชนชั้นสูง (Nature Reserve) แห่งแรกก็คือ ป่า Fontainebleau ทางตอนใต้ของกรุงปารีส โดยมีกลุ่มผู้เรียกร้อง เป็นนักวาดภาพจำนวนมากขอให้รัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครองทิวทัศน์อันสวยงามไว้มิให้ถูกทำลาย รัฐบาลฝรั่งเศสจึงประกาศกฎหมายคุ้มครองเมื่อปี ค.ศ. 1858<sup>3</sup>

อุทยานแห่งชาติ (National Park) มีกำเนิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ เมื่อปี ค.ศ.1870 มีนักสำรวจกลุ่มหนึ่งได้ไปพบสถานที่แห่งหนึ่งและตัดสินใจว่าควรจะเป็นสวนสาธารณะ (Public Park) เพื่อประโยชน์และความรื่นรมย์ของประชาชนทั่วไป ในปี ค.ศ.1872 จึงได้มีการประกาศ จัดตั้ง Yellowstone ให้เป็น Public Park ตามกฎหมาย และในปี ค.ศ.1883 ก็ได้ประกาศจัดตั้งเป็น National Park ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ชื่อว่าเป็นประเทศตัวอย่างในการจัดการอุทยานแห่งชาติ ประเทศต่าง ๆ จึงได้นำแบบอย่างของการจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศสหรัฐอเมริกาไปใช้ใน ประเทศของตน

แนวคิดในการจัดพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติประเภทป่า ไม้และสัตว์ป่าเกิดขึ้นโดยอิทธิพลทางความคิดจากที่ปรึกษาอเมริกัน โดยผ่านองค์การ International Union for Conservation of Nature and Resource ความคิดนี้มีพื้นฐานมาจากประสบการณ์ การจัดการป่าในเขตหนาวและเขตอบอุ่น มุ่งจะรักษาป่าให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ปราศจากมนุษย์ ปลอดภัย การรบกวน แต่นักวิชาการในกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนกลับเห็นว่า เป็นความคิดและผลประโยชน์ของ คนในเมืองที่มุ่งจะ “ปกป้องผืนป่าไว้ให้มีสภาพธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของตนเอง ต้องการสงวน ทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงามเอาไว้เพื่อการศึกษา และการท่องเที่ยวพักผ่อน เพื่อหลีกเลี่ยงจากความวุ่นวายของเมือง”<sup>4</sup>

ปัจจุบันประมาณกันว่าทั่วโลกมีอุทยานแห่งชาติไม่น้อยกว่า 1,500 แห่ง และมีพื้นที่ อนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ อีกนับหมื่นแห่ง ในการประชุมอุทยานแห่งชาติของโลก (The World National Parks) ซึ่งจัดขึ้นที่เมือง Goslar เมื่อวันที่ 23 – 27 ตุลาคม ปี ค.ศ. 2000 ที่ประชุมได้สรุปว่า เป็น หน้าที่ของประชาคมต่าง ๆ ทั่วโลก องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน ปัจเจกบุคคล ในการที่จะเริ่ม มาตรการต่าง ๆ ในอันที่จะพิทักษ์รักษามรดกทางธรรมชาติของโลกไว้ สืบเนื่องจากข้อตกลงที่ได้ จัดทำขึ้นในการประชุมขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) ณ นคร Rio de Janeiro เมื่อ

<sup>3</sup> วรรณวนาลัย, ไพสนทร์ลักษณ์, พิทักษ์พนาลี และวนศรีเสริมสยาม ป่าไม้จะอยู่ยั่งยืน ชมรมอนุรักษ์ ธรรมชาติ ทุ่งพระเมรุ-แสนแสบ-ประสานมิตร-บางเขน กรุงเทพมหานคร 2524 หน้า 39

<sup>4</sup> ประยงค์ ดอกกล้าโย “ผูกขาดอำนาจ ขาดกระบวนการมีส่วนร่วม ปัญหาทางนโยบายการจัดการป่าไม้และที่ทำกิน” ใน อัจฉรา รักยุติธรรม ป่าไม้และที่ดิน การจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน เชียงใหม่ : มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ 2543 หน้า 32

ปี ค.ศ.1992 นั้น ในระเบียบวาระที่ 21 และข้อตกลงเกี่ยวกับการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพให้ยั่งยืน ที่ประชุมเห็นว่าการปกป้องทรัพยากรทางธรรมชาติไม่ใช่เรื่องของความพยายามที่จะพิทักษ์รักษาเท่านั้น แต่เป็นเรื่องผลประโยชน์ร่วมของมวลมนุษย์ในอนาคต<sup>5</sup>

อนึ่ง สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for the Conservation of Natural Resources หรือ IUCN ) ได้ให้ความหมายของอุทยานแห่งชาติเพื่อเป็นมาตรฐานสำหรับทุกประเทศว่า จะต้องเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยระบบนิเวศสำคัญที่เป็นตัวแทนของภูมิภาค โดยมีลักษณะเด่นตามธรรมชาติหรือทิวทัศน์สวยงาม เป็นแหล่งของพืชพรรณ สัตว์ป่า และธรณีสถิตฐาน เป็นถิ่นอาศัยที่มีคุณค่าด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษาและนันทนาการ โดยไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม<sup>6</sup> และในการกำหนดพื้นที่เพื่อจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ทาง IUCN ได้กำหนดว่าควรจะมีพื้นที่อย่างน้อย 10 ตารางกิโลเมตร มีการบริหารงานโดยรัฐ และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ดูแลอย่างเพียงพอที่จะสามารถป้องกันการบุกรุกทำลาย และต้องอนุญาตให้ประชาชนเข้าไปท่องเที่ยวได้ โดยจะต้องรักษาธรรมชาติให้คงอยู่ในสภาพดั้งเดิมให้มากที่สุด

## 4.2 อุทยานแห่งชาติในประเทศไทย

พ่อขุนรามคำแหงมหาราชบรรพชนชาติของไทย ผู้ทรงวางรากฐานอารยธรรมไทย ทรงประกาศเขตป่าหวงห้ามสำหรับเป็นสถานที่ส่วนพระองค์ในศตวรรษที่ 13 อาณาจักรสุโขทัยของพระองค์ได้ออกกฎในการจับช้างป่า ซึ่งเป็นสัตว์ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ การทหาร และวัฒนธรรม และเนื่องจากศาสนาพุทธห้ามการฆ่าสัตว์ตัดชีวิต วัดจึงกลายเป็นสถานที่หลบภัยของสัตว์ป่าได้อย่างดี

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยแทบไม่มีการดำเนินการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบเลยเป็นเวลานับศตวรรษ เนื่องจากยังมีประชากรน้อยมาก ร้อยละ 90 ของพื้นที่ทั้งประเทศยังปกคลุมด้วยป่า ในการสำรวจประชากรครั้งแรกในปี พ.ศ. 2454 พบว่าประชากรในประเทศไทยมีเพียง 8.2 ล้านคนเท่านั้น ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ภาพของระบบนิเวศวิทยายังคงดีอยู่ ประชากรมีจำนวน 15 ล้านคน และประมาณร้อยละ 70 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมดปกคลุมด้วยป่า การทำลายล้างเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตามอัตราการเจริญเติบโตของประชากร มีการหักล้างถางพง ทำลายป่าเพื่อการเกษตรมากขึ้น สัตว์ถูกสังหารพร้อม ๆ กับการทำลายป่า กรมป่าไม้จึงถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2439 เพื่อควบคุม

<sup>5</sup> Harz Declaration 2000 by the Participants of the World National Park Convention at Goslar at the Harz National Park. October 25, 2000.

<sup>6</sup> สุรเชษฐ์ เชนฐุมาส “อุทยานแห่งชาติกับการอนุรักษ์” เอกสารประกอบการฝึกอบรมการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรสำหรับเยาวชน ครั้งที่ 6 หน้า 103 - 104

และดูแลป่า โดยเฉพาะป่าไม้สัก ด้วยเหตุนี้ กรมสิทธิในการครอบครองป่าจึงกลับไปเป็นของส่วนราชการ โดยโอนมาจากเจ้าขุนมูลนายซึ่งเคยครอบครองป่าก่อนหน้า<sup>7</sup>

จากการที่ช้างป่าลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ชนิดนี้ขึ้น พระราชบัญญัติคุ้มครองช้างป่าประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ.2443 นับเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่คุ้มครองสัตว์ป่า โดยกำหนดให้นักล่าสัตว์ต้องคืนช้างให้แก่รัฐบาล 1 เชือก ในทุก ๆ 5 เชือกที่จับได้ ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า ในปี พ.ศ. 2503 และได้มีการประกาศจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทั่วประเทศ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นบริเวณที่กำหนดไว้เพื่อการรักษาสัตว์ป่าและพืชป่า เพื่อให้สัตว์ป่าและพืชป่าสามารถแพร่พันธุ์ได้อย่างอิสระ และเพิ่มจำนวนได้ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หมายถึงบริเวณที่อนุรักษ์ความแตกต่างทางชีววิทยา ซึ่งไม่เปิดให้คนทั่วไปเข้า แต่นักวิทยาศาสตร์สามารถทำการศึกษาวิจัยได้ภายในบริเวณที่กำหนด เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าบางแห่งจะอยู่รวมหมู่กัน และบางแห่งจะอยู่ติดกับเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อให้สัตว์ป่าได้เคลื่อนไหวและแพร่พันธุ์ได้อย่างอิสระ พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่าได้กำหนดให้สัตว์ 9 ชนิด เป็นสัตว์ที่อยู่ในความคุ้มครอง ได้แก่ ควายป่า แรด กระซู่ กูปรี ละมั่ง เนื้อทราย เนื้อสมัน เลียงผา และ กวางผา สำหรับสัตว์อื่นอนุญาตให้มีการล่าจับและขายได้อย่างจำกัด กฎหมายฉบับนี้อยู่ในการควบคุมดูแลของหน่วยงานหนึ่งในกรมป่าไม้ ต่อมาเมื่อปริมาณงานมีมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2509 จึงทำการขยายหน่วยงานเกี่ยวกับป่าอีก 2 แห่ง คือ กองอุทยานแห่งชาติ ตั้งในปีพ.ศ. 2515 และกองอนุรักษ์สัตว์ป่าตั้งขึ้นในอีก 2 ปีต่อมา

อิทธิพลของการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติในต่างประเทศ ได้เข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย กรมป่าไม้ได้พยายามสงวนและรักษาพื้นที่ป่าที่มีทิวทัศน์สวยงาม น้ำตก ลำธาร ถ้ำ และบริเวณที่มีป่าอุดมสมบูรณ์ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจสำหรับประชาชนทั่วไป และได้เริ่มพิจารณาจัดตั้งอุทยานแห่งชาติขึ้นเป็นแห่งแรกที่ป่าภูกระดึง จังหวัดเลย เมื่อปี พ.ศ. 2486 โดยดำเนินการจัดตั้งเป็นวนอุทยานก่อน

จนถึงปี พ.ศ. 2502 ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีได้นำเรื่องการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย ร่วมดำเนินการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ พร้อมกับจัดทำร่างพระราชบัญญัติสำหรับใช้บังคับขึ้นเป็นการเร่งด่วน

ปี พ.ศ. 2504 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติขึ้น และในปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลได้ประกาศให้เขาใหญ่เป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทย จากนั้นกระทรวงเกษตร ฯ ก็ได้สรรหาและพิจารณากำหนดป่าธรรมชาติที่มีทิวทัศน์สวยงามจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติขึ้นรวม 14 แห่ง คือ

<sup>7</sup> สมศักดิ์ ดีใส, วสันต์ วิมานรัตน์, รวีดา จตุรจินดา, จอห์น เบเกอร์ อุทยานแห่งชาติของไทย บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 2534 หน้า 3-5

1. ป่าทุ่งแสลงหลวง ในท้องที่อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก อำเภอหล่มสักและอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์
2. ป่าภูกระดึง ในท้องที่อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย
3. ป่าเขาใหญ่ ในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดนครนายก อำเภอปากช่อง อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และอำเภอประจันตคาม อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี
4. ป่าเทือกเขาสลอบ (เอราวัณ) ในท้องที่อำเภอเมือง อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี
5. ป่าดอยสุเทพ ในท้องที่อำเภอแม่ริม อำเภอเมือง และอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
6. ป่าดอยอินทนนท์ ในท้องที่อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่
7. ป่าดอยขุนตาล ในท้องที่อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน อำเภอห้างฉัตร อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง
8. ป่าน้ำหนาว ในท้องที่อำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์
9. ป่าลานสาง ในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดตาก
10. ป่าเขาสระบาป ในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี
11. ป่าเขาคิชฌกูฏ หรือเขาพระบาท ในท้องที่อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี
12. ป่าภูพาน ในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร
13. ป่าเขาสาร้อยยอด ในท้องที่อำเภอปราณบุรี และอำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
14. ป่าเขาหลวงในท้องที่อำเภอฉวาง อำเภอสิชล อำเภอท่าศาลา อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช และอำเภอกาญจนดิษฐ์ อำเภอนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี

### 4.3 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ให้ความหมายของอุทยานแห่งชาติว่า หมายถึง ที่ดินซึ่งรวมทั้งพื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และชายฝั่งที่ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ลักษณะที่ดินดังกล่าวเป็นที่ที่มีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจ และมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีเขตบวง การเมือง ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวก็เพื่อให้คงอยู่ในสภาพเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่ การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน

อุทยานแห่งชาติเป็นสถานที่ที่มีพื้นที่อันกว้างใหญ่ไพศาล อุดมไปด้วยทรัพยากร ธรรมชาติมากมาย มีทิวทัศน์สวยงามเป็นที่น่าอัศจรรย์เหมาะสำหรับการพักผ่อน มีคุณค่าทาง

การศึกษาหาความรู้ค้นคว้าวิจัย เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า นานาชนิดและพืชหายากมีสิ่งที่น่าสนใจเป็นพิเศษทางด้านประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ ให้เป็นมรดกตกทอดต่ออนุชนรุ่นหลัง

การจัดตั้งอุทยานแห่งชาติมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ

1. **เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ** กล่าวคือ ต้องการอนุรักษ์สภาพธรรมชาติของพื้นที่ให้คงอยู่ตามธรรมชาติ ป้องกันการรบกวนโดยมนุษย์ โดยเฉพาะทรัพยากรที่สำคัญ เช่น สัตว์ป่า พืชพรรณ และลักษณะธรรมชาติที่สวยงามเป็นพิเศษ รวมทั้งแหล่งอนุรักษ์พันธุกรรมที่สำคัญ
2. **เพื่อการท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ** เนื่องจากในเขตอุทยานแห่งชาติมีทิวทัศน์ทางธรรมชาติที่สวยงาม เหมาะกับการใช้ประโยชน์ทางการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดความสுகายสุขใจ และช่วยผ่อนคลายความเครียดจากการปฏิบัติงานประจำ
3. **เพื่อการศึกษาค้นคว้าวิจัย** พื้นที่อุทยานแห่งชาติสามารถจัดเป็นห้องทดลองทางธรรมชาติกลางแจ้ง ที่สามารถค้นคว้าวิจัยไม่มีที่สิ้นสุดของนักศึกษา นักวิทยาศาสตร์ และประชาชนทั่วไป

#### 4.4 คุณค่าของอุทยานแห่งชาติ

อุทยานแห่งชาติเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ายิ่งอันประมาณมิได้ของชาติ ด้วยคุณประโยชน์และความสำคัญต่อไปนี้

##### 1. ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การประกาศจัดตั้งพื้นที่อุทยานแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญไว้ เป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากจะมีกฎหมายที่คอยควบคุมกำกับดูแล มีหน่วยงานบริหารจัดการ มีบทลงโทษผู้กระทำผิด และมีอัตราค่าล่วงคนและงบประมาณที่สามารถดูแลได้อย่างใกล้ชิด อุทยานแห่งชาติจึงเป็นพื้นที่ซึ่งพืชและสัตว์ป่าทุกชนิดจะได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายมากกว่าพื้นที่อนุรักษ์ประเภทอื่น ๆ

##### 2. ด้านเศรษฐกิจ

ประโยชน์ของอุทยานแห่งชาติประการหนึ่งก็คือ เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจสำหรับผู้นิยมบรรยากาศท่ามกลางธรรมชาติ ทำให้เกิดธุรกิจท่องเที่ยวและบริการ ซึ่งเป็นที่มาของรายได้ของราษฎรในท้องถิ่น และเกิดอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่มีการใช้แรงงานในท้องถิ่นเป็น

หลัก เช่น การผลิตของที่ระลึก ทำให้มีการกระจายรายได้ นอกจากนี้ อุทยานแห่งชาติยังเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารช่วยหล่อเลี้ยงเกษตรกรรมในพื้นที่ใกล้เคียง ทำให้ราษฎรมีความเป็นอยู่ดีขึ้น จึงเป็นรากฐานแห่งความมั่นคงของชาติ

### **3. ด้านการศึกษาค้นคว้าและวิจัย**

อุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่ที่ไม่ถูกรบกวน จึงเป็นที่ที่นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านนิเวศวิทยาต้องการเพื่อการศึกษาวิจัยทางธรรมชาติ และเลือกพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นสถานีวิจัยในโครงการวิจัยสำคัญ ๆ ระดับชาติ และระดับโลก อาทิ พฤกษศาสตร์ สัตวศาสตร์ สังคมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ นิเวศวิทยา ธรณีวิทยา เป็นต้น

### **4. ด้านสังคมและวัฒนธรรม**

อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งที่มีคุณค่าทางด้านนันทนาการ ที่ประชาชนสามารถใช้เวลาว่างเที่ยวพักผ่อน ทำให้ร่างกายและจิตใจดีขึ้น เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน จึงเป็นแนวทางในการพัฒนาสังคมไปในทางที่ดี ดังจะพบว่านักประพันธ์ นักกวี นักแต่งเพลง หรือแม้แต่พระพุทธเจ้าจะใช้ป่าเป็นแหล่งผลิตผลงานอันอมตะ อุทยานแห่งชาติได้นำความเจริญสู่พื้นที่ใกล้เคียง มีถนน ไฟฟ้า ประปา นอกจากนี้ อุทยานแห่งชาติบางแห่งยังเป็นแหล่งอนุรักษ์โบราณวัตถุและโบราณสถานให้คงอยู่ กิจกรรมการท่องเที่ยวจึงช่วยเผยแพร่วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และประเพณีของท้องถิ่นให้แพร่หลาย

### **5. ด้านสิ่งแวดล้อม**

อุทยานแห่งชาติถูกจัดขึ้นเพื่อรักษาสภาพแวดล้อม ให้อยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมากที่สุด อุทยานแห่งชาติจึงเป็นพื้นที่ที่รักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อม ช่วยป้องกันการพังทลายของดิน ควบคุมสภาพภูมิอากาศ และคุ้มครองรักษาระบบนิเวศให้ได้ผลผลิตที่ยั่งยืน อุทยานแห่งชาติเป็นระบบนิเวศตัวอย่าง เนื่องจากพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติจะมีลักษณะเด่นเฉพาะตัว และมีความหลากหลายทางชีวภาพ จึงเป็นตัวอย่างให้แก่พื้นที่อื่น ๆ ขณะเดียวกัน พื้นที่อุทยานแห่งชาติยังเป็นแหล่งอนุรักษ์พันธุกรรมดั้งเดิมที่สามารถนำไปใช้ในการผสมพันธุ์พืชและสัตว์ เพื่อให้ได้พันธุ์แท้ที่ทนทานต่อโรคและแมลง และให้ผลผลิตสูง

### **6. ด้านความมั่นคงของประเทศ**

พื้นที่อุทยานแห่งชาติเหมือนคลังมหาสมบัติของประเทศ บางแห่งประกอบด้วยป่าไม้และแร่ธาตุอย่างสมบูรณ์ ซึ่งสำรองไว้ในยามวิกฤติเมื่อชาติต้องการใช้ทรัพยากรดังกล่าวเพื่อความอยู่รอดของประเทศ นอกจากนี้ พื้นที่ที่ประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติ จะได้รับการพัฒนาและอยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่ จึงช่วยปัญหาของผู้ก่อการร้ายได้

## 4.5 ทรัพยากรในอุทยานแห่งชาติ

### 1. ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ

ทรัพยากรที่อยู่ภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เป็นทรัพยากรที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ไม่ว่าจะเป็นความหลากหลายในด้านระบบนิเวศ และความหลากหลายด้านชนิดพันธุ์และพันธุกรรม พื้นที่อุทยานแห่งชาติของไทยได้ถูกประกาศครอบคลุมพื้นที่กระจายอยู่ทุกภาค ทั้งจากยอดเขาที่สูงสุดของประเทศ คืออุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ไประดับความสูงลงมาถึงระดับปากแม่น้ำ เช่น อุทยานแห่งชาติกระบี่ ต่อไปถึงชายทะเลและจนถึงกลางทะเล เช่น อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์ เป็นต้น เนื่องจากมีการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของชนิดพันธุ์และพันธุกรรมต่าง ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ จึงสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนได้ว่า ชนิดพันธุ์พืช พันธุ์ไม้ต่าง ๆ ของไทยจะได้รับความคุ้มครอง

### 2. ทรัพยากรที่มีเอกลักษณ์ทางธรณีสัณฐาน

ทรัพยากรที่มีเอกลักษณ์ทางธรณีสัณฐาน คือ สิ่งที่ได้เกิดขึ้นมาโดยธรรมชาติ มีความโดดเด่นเป็นหนึ่งเดียวของโลก ได้แก่

- สุสานหอย 75 ล้านปี ที่อุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา หมู่เกาะพีพี
- เขาตะปู ณ อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา
- หินงอกหินย้อย ที่วิจิตรตระการตา ณ อุทยานแห่งชาติเฉลิมรัตนโกสินทร์
- หาดหินงาม ณ อุทยานแห่งชาติตะรุเตา
- ลานหินปุ่ม ลานหินแตก ณ อุทยานแห่งชาติภูหินร่องกล้า
- หินผา ณ ผาหล่มสัก
- ความเหมาะสมของต้นสนสามใบบนหน้าผา ที่อุทยานแห่งชาติภูกระดึง

### 3. ทรัพยากรวัฒนธรรมของชุมชน

ทรัพยากรวัฒนธรรมของชุมชน คือ วัฒนธรรมการดำรงชีพอย่างดั้งเดิมของชุมชน ได้แก่ ชาวเล ณ อุทยานแห่งชาติ หมู่เกาะสุรินทร์ อุทยานแห่งชาติตะรุเตา และอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะลันตา เเงะป่าซาไก ณ อุทยานแห่งชาติทะเลบัน หรือชุมชนชาวเขา เป็นต้น

### 4. ทรัพยากรทางประวัติศาสตร์

ทรัพยากรทางประวัติศาสตร์นับแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์ เช่น ภาพเขียนสี ณ อุทยานแห่งชาติผาแต้ม หรือร่องรอยและซากไดโนเสาร์ ณ อุทยานแห่งชาติภูเวียง มาจนถึงหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่มีความสำคัญของชาติ ก็ปรากฏอยู่ในอุทยานแห่งชาติเป็นจำนวนมาก เช่น พระที่นั่งคูหาคฤหาสน์ ณ อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด เจดีย์พระนางเรือล่ม ณ อุทยานแห่งชาติน้ำตกพลิว ทัศนสถานนักโทษการเมือง ณ อุทยานแห่งชาติตะรุเตา

## 4.6 ประเภทของอุทยานแห่งชาติของไทย

อุทยานแห่งชาติของประเทศไทย มีพื้นที่อนุรักษ์<sup>8</sup> อยู่ 2 ประเภท คือ

1. อุทยานแห่งชาติ
2. วนอุทยาน

1. **อุทยานแห่งชาติ (National Park)** หมายถึง ที่ดินซึ่งรวมทั้งพื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และชายฝั่งที่ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ลักษณะที่ดินดังกล่าวเป็นที่ที่มีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจ และมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ทั้งนี้ การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวก็เพื่อให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน<sup>9</sup>

โดยทั่วไป อุทยานแห่งชาติจะประกอบด้วยพื้นที่อันกว้างขวางและหลากหลายด้วยธรรมชาติที่โดดเด่นสวยงามหายาก เช่น ทัศนียภาพแห่งขุนเขา ท้องทุ่ง เกาะแก่ง ชายหาด ท้องทะเล แนวปะการัง ถ้ำน้ำตก หุบเหว หรือหินผา ที่มีลักษณะแปลกตาอันเกิดจากปรากฏการณ์ธรรมชาติหรือมีพืช สัตว์ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์เป็นมรดกตกทอดแก่อนุชนรุ่นหลัง

### อุทยานแห่งชาติทางทะเล

ในระบบอุทยานแห่งชาติของประเทศไทย ได้กำหนดให้อุทยานแห่งชาติที่มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ชายฝั่งทะเลเกาะแก่ง พื้นที่น้ำชายฝั่งทะเล และทะเลให้เป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งได้รวบรวมระบบนิเวศของสิ่งมีชีวิตทั้งบนบก ใกล้ชายฝั่งและในท้องทะเลไว้เป็นจำนวนมาก และมีแหล่งธรรมชาติที่สวยงามเหมาะแก่การพักผ่อนศึกษาหาความรู้

อุทยานแห่งชาติทางทะเลในประเทศไทย ถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ขึ้นชื่อทั้งในด้านความสวยงามและความสมบูรณ์ของธรรมชาติ โดยเฉพาะชายทะเลทางภาคใต้ที่นักดำน้ำต่างชาติเคยยกย่องว่าเป็นทะเลที่สวยงามอันดับ 1 ใน 10 ของโลก เนื่องจากมีปะการังที่สวยงาม

จนถึง พ.ศ. 2545 ประเทศไทยมีอุทยานแห่งชาติทั้งทางบกและทางทะเล ดังนี้

- **อุทยานแห่งชาติทางบก** ที่ประกาศตามกฎหมายแล้วทั้งหมด 81 แห่ง เนื้อที่ 29,033,308.04 ไร่ หรือ 9.07 % ของพื้นที่ประเทศ และกำลังดำเนินการประกาศประมาณ 38 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 11,870,374 ไร่ หรือ 3.70 % ของ

<sup>8</sup> **พื้นที่อนุรักษ์ (Protected Area)** หมายถึง พื้นที่บกและหรือพื้นที่ทะเลที่ประกาศจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเพื่อคุ้มครองและบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งทรัพยากรทางวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีระบบการจัดการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย หรือวิธีการอื่นใดที่มีประสิทธิภาพ

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6

พื้นที่ประเทศ รวมอุทยานแห่งชาติทางบกทั้งหมด 119 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 40,903,682.04 ไร่ หรือ 12.75 % ของพื้นที่ประเทศ

- **อุทยานแห่งชาติทางทะเล** ที่ประกาศตามกฎหมายแล้วทั้งหมด 21 แห่ง เนื้อที่ 3,631,391.52 ไร่ หรือ 1.13 % ของพื้นที่ประเทศ โดยครอบคลุมพื้นดิน 943,615 ไร่ พื้นน้ำ 2,687,776.52 ไร่ และที่กำลังดำเนินการประกาศประมาณ 5 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 455,583 ไร่ หรือ 0.14 % ของพื้นที่ประเทศ รวมอุทยานแห่งชาติทางทะเลทั้งหมด 26 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 4,086,974.52 ไร่ หรือ 1.27 % ของพื้นที่ประเทศ

## 2. วนอุทยาน (Forest Parks)

วนอุทยาน หมายถึง พื้นที่ขนาดเล็กที่ทางราชการสงวนไว้ เพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ที่มีธรรมชาติค่อนข้างแปลกและหายาก หรือมีลักษณะเด่นหรือมีทิวทัศน์สวยงามร่มรื่น และพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจและศึกษาหาความรู้ทางธรรมชาติของประชาชนโดยทั่วไป

จนถึง ปี พ.ศ. 2545 วนอุทยานในประเทศไทยมีอยู่ทั้งหมด 68 แห่ง มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 5 แสนไร่ ซึ่งพื้นที่วนอุทยานส่วนใหญ่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในการคุ้มครองรักษา นอกจากนี้ ยังได้รับการคุ้มครองรักษาโดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 กฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ปี พ.ศ. 2545 อุทยานแห่งชาติทั่วประเทศที่ประกาศตามกฎหมายแล้วและกำลังดำเนินการประกาศมีทั้งสิ้น 145 แห่ง ครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ 44,990,656.60 ไร่ หรือ 14.02% ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยอุทยานแห่งชาติทางบก 119 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 40,903,682.04 ไร่ หรือ 12.75 % และอุทยานแห่งชาติทางทะเล 26 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 4,086,974.52 ไร่ หรือ 1.27 % ของพื้นที่ประเทศ<sup>10</sup> นอกจากนี้ ยังมีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 45 แห่ง วนอุทยาน 66 แห่ง เขตห้ามล่าสัตว์ป่า 54 แห่ง สวนพฤกษศาสตร์ 15 แห่ง และ สวนรุกขชาติอีก 53 แห่ง<sup>11</sup> นับว่าการจัดระบบอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยได้ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วที่สุดประเทศหนึ่งของโลก

<sup>10</sup> อุทยานแห่งชาติ จากธรรมชาติ สู่เขตอนุรักษ์ สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

<sup>11</sup> สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2542 – 2543 มุลนิทโลกสีเขียว หน้า 139

ปี พ.ศ. 2543 กรมป่าไม้ได้ประกาศให้เป็นปีท่องเที่ยวอุทยานแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสนองนโยบายของรัฐ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้นักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศเดินทางมาท่องเที่ยวอุทยานแห่งชาติในประเทศมากขึ้น อันจะนำมาซึ่งรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมาก ตลอดจนเพื่อเป็นการส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวรู้จักการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และเชิงนิเวศในอุทยานแห่งชาติอย่างถูกวิธี ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสภาพธรรมชาติและเป็นการเปิดแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ ที่น่าสนใจ

#### 4.7 การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติของไทย

ในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาตินั้น กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สมัยที่ยังดูแลอุทยานแห่งชาติต่าง ๆ อยู่ นั้น ได้กำหนดบรรทัดฐานของอุทยานแห่งชาติ เพื่อใช้กำกับในการปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ

1. อุทยานแห่งชาติ คือพื้นที่ธรรมชาติอันกว้างใหญ่
  - เป็นที่ซึ่งระบบนิเวศทั้งหมดได้รับการรักษามิให้เปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากการเข้าไปยึดครองและแสวงหาประโยชน์ของมนุษย์
  - เป็นที่ซึ่งพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ พื้นที่ธรณีสัณฐาน ถิ่นที่อยู่ของพืช และสัตว์ที่น่าสนใจด้านวิทยาศาสตร์ ด้านการศึกษา และด้านการพักผ่อนหย่อนใจ ความเพลิดเพลิน หรือเป็นสถานที่ซึ่งมีธรรมชาติอันงดงาม
  - เป็นพื้นที่ประกาศจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอุทยานแห่งชาติ เพื่อขจัดการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ เพื่อปกป้องระบบนิเวศธรณีสัณฐาน หรือสภาพธรรมชาติอันงดงามยิ่งขึ้นไว้อย่างมีประสิทธิภาพ
  - เป็นพื้นที่ซึ่งเปิดโอกาสให้คนเข้าไปเยี่ยมชมได้ตามเงื่อนไขพิเศษ เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการศึกษาหาความรู้และการพักผ่อนหย่อนใจ
2. พื้นที่อุทยานแห่งชาติจะต้องมีขนาดกว้างใหญ่อย่างเพียงพอที่จะสามารถดำรงไว้ซึ่งสภาพธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของอุทยานแห่งชาตินั้นได้อย่างสมบูรณ์ ตามวัฏจักรของธรรมชาติ
3. โดยทั่วไปอุทยานแห่งชาติไม่ควรจะมีพื้นที่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตร ควรมีเอกลักษณ์ของพื้นที่ มีความเป็นหนึ่งในค่าทางทรัพยากร หรือเป็นตัวอย่างแห่งความแปลกประหลาดหรือความงามเป็นอย่างยิ่ง
4. การดำเนินการทั้งหมดเพื่อการก่อตั้งอุทยานแห่งชาติ จะต้องถือเอาความสำคัญของสภาพธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

อุทยานแห่งชาติของไทย อยู่ในความควบคุมดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทั้งนี้ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ได้ให้อำนาจแก่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์

พืช ในภารกิจที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์ป่าไม่ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ใน เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุมป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิม และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม ให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหนและมี ส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ สำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร และนันทนาการและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประชาชน

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม มีการแบ่งส่วนราชการดังนี้<sup>12</sup>

- (1) สำนักงานเลขาธิการกรม
- (2) กองการเจ้าหน้าที่
- (3) กองคลัง
- (4) กองคุ้มครองและอนุรักษ์พันธุ์พืช
- (5) กองนิติการ
- (6) กองฝึกอบรม
- (7) กองวิศวกรรม
- (8) สำนักจัดการและฟื้นฟูพื้นที่ป่าอนุรักษ์
- (9) สำนักป้องกันและควบคุมไฟป่า
- (10) สำนักแผนงานและสารนิเทศ
- (11) สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ
- (12) สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า
- (13) สำนักอุทยานแห่งชาติ
- (14) – (34) สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 1 – 21

และเพื่อให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติที่มีทรัพยากรธรรมชาติเด่นเฉพาะ และ มีศักยภาพสูงในการพัฒนาในระดับประเทศและนานาชาติ ได้มีการพัฒนาที่ได้มาตรฐานในแนวทาง เดียวกัน และมีรูปแบบการจัดการที่เป็นตัวอย่างของอุทยานแห่งชาติให้แก่อุทยานแห่งชาติแห่งอื่น ๆ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช จึงให้โอนอุทยานแห่งชาติจำนวน 12 แห่ง ไปสังกัดอยู่ใน ความรับผิดชอบของสำนักอุทยานแห่งชาติ ดังนี้<sup>13</sup>

1. อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง จังหวัดตราด
2. อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์
3. อุทยานแห่งชาติผาแต้ม จังหวัดอุบลราชธานี

<sup>12</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545 ข้อ 2

<sup>13</sup> คำสั่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ 797/2546 ลงวันที่ 24 เมษายน พ.ศ.2546 เรื่อง โอนอุทยาน แห่งชาติไปสังกัดสำนักอุทยานแห่งชาติ

4. อุทยานแห่งชาติทุ่งแสลงหลวง จังหวัดพิษณุโลก เพชรบูรณ์
5. อุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง จังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน
6. อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา
7. อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จังหวัดปราจีนบุรี นครราชสีมา สระบุรี นครนายก
8. อุทยานแห่งชาติเอราวัณ จังหวัดกาญจนบุรี
9. อุทยานแห่งชาติภูกระดึง จังหวัดเลย
10. อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ จังหวัดเชียงใหม่
11. อุทยานแห่งชาติเขาสก จังหวัดสุราษฎร์ธานี
12. อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลัน จังหวัดพังงา

ส่วนอุทยานแห่งชาติอื่น ให้อยู่ในความดูแลของสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เขต 1 – 21

อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งจะมีหัวหน้าอุทยานแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยาน ฯ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งกำหนดโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดำเนินงานในอุทยานแห่งชาติส่วนใหญ่จะมีข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เพียงไม่กี่คน ได้แก่ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ และข้าราชการอีก 2 – 3 คน นอกจากนั้น จะเป็นพนักงานพิทักษ์ป่าซึ่งเป็นลูกจ้างประจำ และคนงานที่เป็นลูกจ้างชั่วคราว

ในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติให้อยู่ในระดับมาตรฐานสากลนั้น นอกจากอุทยานแห่งชาติจะต้องมีคุณลักษณะเด่นระดับชาติแล้ว ยังจะต้องมีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 10 ตารางกิโลเมตร หรือ 6,250 ไร่ ซึ่งจัดตามหลักสากลของการจัดการอุทยานแห่งชาติ มีการดำเนินการบริหารโดยอำนาจรัฐที่เป็นส่วนกลาง โดยมีคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายสาขาอาชีพและหลายหน่วยงาน รวมกันไม่เกิน 11 คน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนการให้ความคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ

#### 4.8 ปัญหาในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

ในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติจะตกแต่งบริเวณพื้นที่ให้มีความร่มรื่นด้วยไม้ท้องถิ่น และดูแลให้บริเวณท่องเที่ยวมีความสะดวกและปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยว จัดทำทางเดินเท้า ทางล่ำเลียง วางท่อนจุดเรือ ทำหอดูสัตว์ บันไดเดินขึ้น – ลงน้ำตก

เพื่อเกิดความมั่นใจว่า ขณะที่นักท่องเที่ยวได้รับความเพลิดเพลินจากการเข้าใช้อุทยานแห่งชาติแล้ว ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในอุทยานแห่งชาติจะได้รับความปลอดภัยจากการเข้าใช้พื้นที่ของ นักท่องเที่ยวด้วยกัน

เนื่องจากอุทยานแห่งชาติส่วนใหญ่ตั้งอยู่ไกลจากตัวเมือง การเดินทางเข้าถึงไม่ สะดวกและใช้เวลามาก จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติที่จะต้องเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในเรื่องของการเดินทางเข้าถึง ที่ทางเดินเท้า ที่พัก และระบบสาธารณสุขไปไว้ นอกจากนี้ สิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้แล้ว อุทยานแห่งชาติยังมีหน้าที่ในการให้การศึกษาแก่นักท่องเที่ยว นักเรียน นักศึกษา ตลอดจนผู้สนใจทั่วไป เกี่ยวกับธรรมชาติวิทยาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ได้แก่

#### 4.8.1 ปัญหาอันเกิดจากนักท่องเที่ยว

เมื่ออุทยานแห่งชาติอนุญาตให้นักท่องเที่ยวเข้ามาในบริเวณพื้นที่อุทยานได้ การควบคุมพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวถือเป็นปัญหาใหญ่อย่างหนึ่งที่ต้องแก้ไข ด้วยเหตุที่ว่านักท่องเที่ยวที่เข้ามาในอุทยานแห่งชาติในปัจจุบัน มีจุดมุ่งหมายในการท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน มีความรู้ความเข้าใจในข้อบังคับและระเบียบของอุทยานไม่เท่ากัน และที่สำคัญไม่รู้ถึงข้อควรระวังและข้อควรปฏิบัติในการท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวที่เข้ามาเป็นกลุ่มหรือหมู่คณะใหญ่จะสร้างปัญหายากแก่การควบคุม รongลงมาคือพวกวัยรุ่น ส่วนมากจะมาตามฤดูกาลท่องเที่ยว มักนำสุราเข้ามาดื่มและส่งเสียงดังรบกวน ผู้อื่น ทั้งขยะ ลักลอบนำพันธุ์พืชพันธุ์ไม้ออกไป เป็นนักท่องเที่ยวที่ไม่มีคุณภาพ ขาดจิตสำนึก และมักจะไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของอุทยาน ซึ่งเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่มาก ปัญหาเหล่านี้มักกระทำ โดยนักท่องเที่ยวที่เป็นชาวไทย\*

\* ข้อห้ามและบทกำหนดโทษในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

- |  |                       |                 |
|--|-----------------------|-----------------|
| 1. เก็บหิน                                 | ปรับ 500 – 20,000 บาท | จำคุก 5 – 20 ปี |
| 2. เก็บพันธุ์ไม้ กัดไม้ ดอกไม้ ใบไม้ ผลไม้ | ปรับ 500 บาท          |                 |
| 3. ซีดเขียนในที่ต่าง ๆ                     | ปรับ 500 บาท          |                 |
| 4. นำอาวุธเข้าไป                           | ปรับ 500 บาท          |                 |
| 5. ล่าสัตว์                                | ปรับ 500 – 20,000 บาท |                 |
| 6. ยิงปืน จุดประทัด จุดวัตถุระเบิด         | ปรับ 500 บาท          |                 |
| 7. ส่งเสียงอื้อฉาว                         | ปรับ 500 บาท          |                 |
| 8. ทิ้งขยะ                                 | ปรับ 500 บาท          |                 |
| 9. ทำลายป้ายต่าง ๆ                         | ปรับ 500 บาท          |                 |
| 10. ไม่เชื่อฟังคำสั่งของเจ้าหน้าที่        | ปรับ 1,000 บาท        |                 |

จากแบบสอบถามหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ 85 แห่ง หัวหน้าอุทยาน ฯ จำนวน 65 แห่งเห็นว่า นักท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวมีส่วนทำให้อุทยานแห่งชาติเสื่อมโทรมลง และเมื่อเรียงลำดับผู้ที่สร้างปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติมากที่สุด ลำดับแรกคือ นักท่องเที่ยว ลำดับที่สองคือ ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว และลำดับที่สามคือ ราษฎรที่มีรายได้จากการท่องเที่ยว

**แบบสอบถาม** ท่านเห็นว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากผู้ใช้กลุ่มใดมากที่สุด (เรียงลำดับความสำคัญ)

กลุ่มบุคคล	สำคัญลำดับ 1	สำคัญลำดับ 2	สำคัญลำดับ 3	สำคัญลำดับ 4
นักท่องเที่ยว	48.6	22.7	32.1	12.5
ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว	29.2	40.9	16.1	12.5
ราษฎรที่มีรายได้จากการท่องเที่ยว	8.3	33.3	51.8	12.5
อื่น ๆ	13.9	3.0	0.0	62.5
รวม	100	100	100	100

จากการประมวลผลแบบสอบถาม แสดงให้เห็นว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ สาเหตุสำคัญลำดับที่ 1 มาจาก นักท่องเที่ยว ลำดับที่ 2 มาจาก ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว ลำดับที่ 3 มาจาก ราษฎรที่ประกอบอาชีพหรือมีรายได้จากการท่องเที่ยว และลำดับที่ 4 มาจาก กลุ่มบุคคลอื่น เช่น เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ ประชาชนในท้องถิ่นรอบ ๆ อุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

เพื่อให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติสามารถดำเนินไปพร้อม ๆ กับการเข้ามาใช้ประโยชน์ในอุทยาน ฯ ทางอุทยานแห่งชาติจึงได้มีการออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ปฏิบัติตาม แต่จากการศึกษาพบว่าผู้ที่เข้ามาใช้ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติมักกระทำการฝ่าฝืนกฎระเบียบอยู่เสมอ และเป็นผู้ทำลายสภาพแวดล้อมของธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ

ตัวการหลักที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติในอุทยาน ฯ ถูกทำลายและเสื่อมโทรมลง มี 2 ประการ คือ

1. การถูกทำลายโดยสภาวะทางธรรมชาติ เช่น ถูกแดด ฝน ลม หรือการชนไข ของรากไม้ ทำให้เกิดการแตกแยก ผุพัง การถูกทำลายโดยวิธีนี้ จะเสียหายทีละ น้อยและใช้เวลายาวนาน ไม่สามารถป้องกันได้ แต่สามารถบรรเทาความเสียหาย โทรมได้ด้วยการบำรุงรักษา ตัวอย่างการถูกทำลายโดยสภาวะทางธรรมชาติ ได้แก่ การถล่มของหน้าผา เป็นต้น
2. การถูกทำลายโดยมนุษย์ การกระทำของมนุษย์ทั้งที่มีเจตนาหรือ รู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ตาม ล้วนแต่เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มผู้กระทำออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้
  - การกระทำของประชาชนในพื้นที่ มีการบุกรุก รุกป่าพื้นที่ในเขต อุทยานแห่งชาติ
  - การกระทำของพ่อค้า ขาดระเบียบวินัยของการใช้พื้นที่ เข้าไปตั้งเพิง ร้านค้า ร้านอาหารในเขตบริการนักท่องเที่ยว ไม่ถูกสุขลักษณะและขาด ระเบียบวินัย หรือขายของที่ระลึกในบางบริเวณ ก่อให้เกิดความรำคาญ แก่นักท่องเที่ยว
  - การกระทำของนักท่องเที่ยว สร้างปัญหาในเรื่องขยะ ขีดเขียนตามผนัง ถ้ำ ก้อนหินบริเวณน้ำตก หรือตามต้นไม้ ก่อให้เกิดทัศนอุจาด ขาดความ สวยงามที่ควรจะเป็น ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมด้านสุนทรียภาพ

จากแบบสอบถามที่ถามไปยังหัวหน้าอุทยานแห่งชาติว่า อุทยานแห่งชาติที่ รับผิดชอบ มีปัญหาใดบ้างที่มีสาเหตุมาจากการท่องเที่ยว หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ 85 แห่งได้ให้ ความเห็นไว้ดังนี้

ปัญหาจากการท่องเที่ยว	ความถี่	เปอร์เซ็นต์
1. มีนักท่องเที่ยวไม่เคารพกฎระเบียบของอุทยานแห่งชาติ	64	21.47
2. มีการบุกรุกพื้นที่อุทยานจากราษฎรบริเวณใกล้เคียง	52	17.44
3. มีการเก็บและนำทรัพยากรธรรมชาติออกไปจากอุทยานแห่งชาติ	41	13.75
4. มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ	39	13.08
5. มีปัญหาความสกปรก ขยะ น้ำเสีย มลพิษทางอากาศ และเสียง	32	10.73
6. มีการส่งเสียงดังรบกวนผู้นอนและสัตว์ป่า	27	9.06
7. นักท่องเที่ยวมีปริมาณมากเกินไป	20	6.71
8. มีการประกอบธุรกิจการค้าและหาผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยวมากเกินไป	15	5.03
9. อื่น ๆ	8	2.68
รวม	276	100

จากการประมวลผลแบบสอบถามแสดงให้เห็นว่า นักท่องเที่ยวไม่เคารพกฎระเบียบของอุทยานแห่งชาติ เป็นปัญหาที่อุทยานแห่งชาติต่าง ๆ ประสบมากที่สุด รองลงมาคือ มีการบุกรุกพื้นที่อุทยานจากราษฎรบริเวณใกล้เคียง การเก็บและนำทรัพยากรธรรมชาติออกไปจากอุทยานแห่งชาติ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนปัญหาอื่น ๆ นอกจากนี้ ได้แก่ การประกาศพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติมีความล่าช้า เจ้าหน้าที่ดูแลนักท่องเที่ยวไม่ทั่วถึง มีการสร้างบังกะโล่ที่ขาดความรับผิดชอบ มีผู้ประกอบการไม่เคารพกฎระเบียบของอุทยาน ฯ เป็นต้น

#### 4.8.2 ปัญหาการทำลายทรัพยากรสัตว์ป่า

เขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วยนั้น ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กำหนดให้เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ที่ดินที่จะประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทบวง การเมือง ส่วนมากแล้วจะได้มาจากที่ดินป่าสงวน นอกจากนี้ อาจกำหนดให้บริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็น “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” เพื่อห้ามล่าสัตว์ชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเฉพาะ

ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ยังได้จำแนกสัตว์ป่าออกเป็น สัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครอง ซึ่งในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ ไม่ว่า จะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ห้ามเก็บหรือทำอันตรายแก่ ไข่หรือรังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะ

กระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี นอกจากนี้กฎหมายยังครอบคลุมไปถึงข้อห้ามการค้าสัตว์ป่าและการนำสัตว์ป่ามาเลี้ยง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกฎหมายฉบับนี้มีปัญหาในการบังคับใช้ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่จะทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายมีไม่เพียงพอ และต้องเผชิญกับปัญหาผู้มีอิทธิพลที่ลักลอบล่าสัตว์ป่าและลักลอบค้าสัตว์ป่า

ทรัพยากรสัตว์ป่านับว่าเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งหากมีการอนุรักษ์ที่ดีและมีจำนวนมากพอ ก็สามารถเปิดโอกาสให้มีการเที่ยวชมสัตว์ได้ หรืออาจจัดการในลักษณะสวนสัตว์เปิด กิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศจะมีความยั่งยืนอยู่ได้ก็ต่อเมื่อมีสัตว์ป่าและพื้นที่ธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์เพียงพอ ปัจจุบันทรัพยากรสัตว์ป่าในประเทศไทยประสบปัญหาขั้นวิกฤต ดังนั้น กิจกรรมการท่องเที่ยวจึงควรเน้นในเรื่องการอนุรักษ์ เช่น การชมนก หรือการส่องสัตว์ ที่ไม่ก่อให้เกิดการรบกวนระบบนิเวศของสัตว์ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดจึงนับว่าเป็นสิ่งจำเป็น

แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสัตว์ป่าก็ตาม แต่ปรากฏว่าตามข้อมูลจากการสำรวจของกองทุนสัตว์ป่าโลก สำนักงานในประเทศไทย (World Wildlife Fund – Thailand) ระบุว่า<sup>14</sup> ประเทศไทยยังคงมีการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมีมูลค่ารวมเป็นจำนวนมหาศาล และมีผลโดยตรงต่อการลดปริมาณลงของทรัพยากรธรรมชาติ ข้อสังเกตที่สำคัญข้อหนึ่งคือ ในการซื้อขายดังกล่าว มีนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีสัตว์ป่าหรือพืชป่าชนิดใดได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไทย หรืออยู่ภายใต้การคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) จึงทำให้มีการซื้อและการนำออกนอกประเทศ อันนำไปสู่การจับกุมจำนวนหลายคดี ทั้งในประเทศไทยและในประเทศปลายทางที่มีการนำส่ง ทั้งนี้ ผู้ซื้อซึ่งมักจะเป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศจะมาจากกลุ่มประเทศนอร์ดิก และจากประเทศแถบ เอเชียตะวันออก

จากปัญหาดังกล่าวนี้ ส่งผลให้ประเทศไทยถูกจับตามองและมีโอกาสที่จะถูกกีดกันการค้าและการส่งออกสินค้าอย่างมาก เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามข้อตกลงในอนุสัญญา CITES ที่ได้ลงนามไว้ จึงส่งผลเสียต่อภาพรวมของประเทศอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในเรื่องของการท่องเที่ยว ตัวอย่างเช่น อุทยานแห่งชาติดอยขุนตาล จังหวัดลำพูนและจังหวัดลำปาง มีปัญหาเรื่องลักลอบล่าสัตว์มากกว่าการตัดไม้ เพราะการตัดไม้มักจะเป็นชาวบ้านมาตัดเพื่อไปทำบ้านมากกว่าการตัดไม้เพื่อนำไปขายให้นายทุน สัตว์ที่ชาวบ้านนิยมล่ามักจะเป็นสัตว์ขนาดเล็ก เช่น ชะนี ทางอุทยาน ฯ ได้แก้ปัญหาโดยการตั้งหน่วยพิทักษ์อุทยานขึ้นเพื่อป้องกันการกระทำผิดต่าง ๆ หากเจ้าหน้าที่จับกุมผู้กระทำผิดได้พร้อมของกลาง จะส่งตัวไปให้ตำรวจ แต่หากจับกุมได้ในขณะที่ยังไม่ได้กระทำผิดแต่เตรียมมกระทำการ จะส่งตัวไปให้ผู้นำหมู่บ้านเพื่อให้ชุมชนลงโทษ หรือกรณีที่มีบุคคลจากภายนอกมาว่าจ้างราษฎรในพื้นที่ให้ทำการล่าสัตว์ที่ได้รับการคุ้มครอง โดยตั้งราคาไว้ค่อนข้างสูง เช่น ให้ค่าหัว

<sup>14</sup> ณัฐพงศ์ สุภกริ “การประกาศเกียรติคุณผู้ประกอบการด้านสัตว์ป่าและพืชป่า อีกหนึ่งแห่งความหวังเพื่อยุติการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ผิดกฎหมายในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย” วารสารธุรกิจท่องเที่ยว ปีที่ 16 ฉบับที่ 4 มกราคม 2546 หน้า 28

วัฏจักรที่หวัละสามหมื่นบาท เป็นต้น ทำให้เกิดอาชีพล่าสัตว์ป่าขึ้น ปัญหาดังกล่าวนี้ไม่สามารถป้องกันได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากมีการตั้งราคาซึ่งเป็นแรงจูงใจให้ทำความผิดค่อนข้างสูง<sup>15</sup>

ทางอุทยาน ฯ ได้ตระหนักว่า การแก้ไขปัญหาคือการป้องกันไม่ให้ชาวบ้านกระทำผิด ไม่ใช่การจับกุมผู้กระทำผิดและนำตัวมาลงโทษ ซึ่งเป็นการแก้ที่ปลายเหตุ การจับกุมผู้กระทำผิดมักจะมีความสูญเสียตามมา เพราะชาวบ้านไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่จับกุมจึงเกิดการยิงต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีทางเลือกเลย ต้องมีการยิงปะทะกัน ดังนั้น ทางอุทยานแห่งชาติจึงได้มีการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปให้ความรู้ความเข้าใจแก่ชาวบ้าน ให้เห็นถึงประโยชน์ของป่า และสร้างจิตสำนึกให้ช่วยกันอนุรักษ์ป่า อื่นๆ ในการให้ความรู้ดังกล่าว ทางอุทยาน ฯ ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปช่วยสอนเด็กในโรงเรียน พร้อมทั้งไปให้ความรู้แก่ชาวบ้านถึงใน หมู่บ้าน แต่เนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่ของอุทยาน ฯ มีน้อย จึงทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำผิด กับเจ้าหน้าที่ที่ให้ความรู้แก่ชาวบ้านจึงเป็นคนคนเดียวกัน ชาวบ้านจึงไม่เชื่อถือและไว้วางใจ นอกจากนี้ยังมีอคติต่อเจ้าหน้าที่อีกด้วย<sup>16</sup>

นอกจากนั้น การกำกับควบคุมยังมีจุดอ่อน ขาดความโปร่งใส แม้ว่าองค์กร ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความตื่นตัวในการเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการ แต่ยังคงขาดความพร้อมและประสิทธิภาพ ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยังไม่มีความหมายมา รองรับสิทธิของชุมชนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ทำให้เกิดข้อจำกัดของการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

ตัวอย่างอุทยานแห่งชาติที่ประสบปัญหาจากนักท่องเที่ยว ได้แก่

### 1. อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์และสิมิลัน จังหวัดสุรินทร์

ปัจจุบันอัตราการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล จำนวน 24 แห่งของประเทศ ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 4 ล้านไร่ นั้น ปรากฏว่ามีถึงปีละ 12 ล้านคน แบ่งเป็นคนไทยประมาณ 9 ล้านคน และนักท่องเที่ยวต่างชาติ 3 ล้านคน ผลจากการท่องเที่ยวก่อให้เกิดความเสียหายของปะการังไม่ใช่น้อย โดยในพื้นที่อุทยาน ฯ แต่ละแห่งนั้นมีอัตราการเสียหายประมาณร้อยละ 10 – 30 และจุดที่น่าเป็นห่วงคือ จุดดำน้ำในหมู่เกาะสุรินทร์และสิมิลัน โดยเฉพาะหมู่เกาะสิมิลัน ซึ่งเป็นเขตคุ้มครองปะการัง มีปัญหาปะการังถูกทำลาย ซึ่งสาเหตุหลักมาจากการท่องเที่ยว ทั้งด้วยการทอดสมอของเรือและปัญหาจากการถ่ายน้ำมันเรือลงทะเล ทำให้ทรัพยากรทางทะเลเสื่อมโทรมแล้วถึงร้อยละ 33<sup>17</sup>

<sup>15</sup> อภิชาติ พันธเสน, รศ. รายงานการวิจัย เรื่อง การดูแลรักษาป่าและการเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 2539 หน้า 43

<sup>16</sup> “อุทยานแห่งชาติดอยขุนตาล” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2544 หน้า 815 - 816

<sup>17</sup> สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2542 – 2543 มูลนิธิโลกสีเขียว หน้า 190

## 2. อุทยานแห่งชาติเกาะช้าง จังหวัดตราด

เกาะช้าง จังหวัดตราด เป็นเกาะขนาดใหญ่ เป็นที่สองของประเทศรองจากเกาะภูเก็ต ประกอบด้วยหมู่เกาะน้อยใหญ่กว่า 47 เกาะ มีเนื้อที่รวมประมาณ 650 ตารางกิโลเมตร หรือ 406,250 ไร่ แบ่งการปกครองเป็น 2 ตำบล 8 หมู่บ้าน และได้รับการประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เกาะช้างมีสภาพธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพที่สมบูรณ์ มีระบบนิเวศที่ละเอียดและซับซ้อน ทรัพยากรชายฝั่งมีปะการัง หญ้าทะเล ป่าชายเลน น้ำตก และหาดทรายหลายแห่ง รวมทั้งแหล่งประวัติศาสตร์บริเวณยุทธนาวีเกาะช้าง

สภาพพื้นที่บนเกาะช้างเป็นภูเขาชัน สลับกับที่ราบชายฝั่งทะเล บริเวณที่ราบเป็นที่ตั้งของชุมชน จึงเป็นพื้นที่ที่ถูกกันออกเป็นหย่อม ๆ จากเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้พื้นที่อุทยานแห่งชาติบนเกาะช้างถูกตัดขาดจากกัน และพื้นที่อุทยานแห่งชาติมีทางเชื่อมต่อกับทะเลน้อยมาก ปัจจุบันทางจังหวัดพยายามที่จะตัดถนนคอนกรีตเชื่อมต่อระหว่างชุมชนต่าง ๆ รอบเกาะช้างเพื่ออำนวยความสะดวก จึงทำให้มีการพัฒนาและมีการสร้างทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ระมัดระวัง ขาดการคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของธรรมชาติ การตัดถนนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายลง สูญเสียความงดงามทางธรรมชาติ เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่ง

## 3. อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ จังหวัดเชียงใหม่

อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ประสบปัญหาทุกปีในฤดูหนาว จากการที่มีนักท่องเที่ยวขึ้นเยี่ยมชมจำนวนมากมาย ปริมาณควันดำและควันพิษจะถูกปล่อยออกจากรถยนต์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อพืชและสัตว์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าระบบนิเวศอันซับซ้อนและยิ่งใหญ่ของธรรมชาติจะมีระบบคอยดูดซับและขจัดมลพิษให้เจือจางหรือหมดไปก็ตาม แต่ควันพิษจากรถยนต์ที่ขับขึ้นไปเป็นหมื่นคันในแต่ละเดือนนั้น เกินกว่าความสามารถที่ธรรมชาติจะรับได้ หากไม่มีการแก้ไขอย่างเร่งรีบและจริงจัง ไม่ใหญ่บนยอดดอยอินทนนท์จะตายหมดไปภายในเวลาไม่เกิน 5 ปี

## 4. อุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อน จังหวัดลำปาง

ปัญหาของอุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือ ปัญหาขยะอันเกิดจากนักท่องเที่ยว เนื่องจากอุทยานแจ้ซ้อนเป็นอุทยานแห่งชาติที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงสืบเนื่องมาจากปริมาณของจำนวนนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะวันหยุดช่วงเทศกาล จะมีนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวและใช้บริการจากอุทยาน ฯ เป็นจำนวนมาก ซึ่งเกินความสามารถที่อุทยาน ฯ จะรองรับได้ ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสถานที่ และที่สำคัญคือ ปัญหาเรื่องขยะ โดยเฉพาะช่วงวันหยุดเทศกาล ปลายปีจนถึงต้นปีใหม่ จะมีนักท่องเที่ยวเข้าไปเป็นพันคน ปริมาณของขยะจึงมีมาก และเกินความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการจัดการกับขยะ

## 5. อุทยานแห่งชาติดอยขุนตาล จังหวัดลำพูนและจังหวัดลำปาง

ปัญหาขยะ เป็นปัญหาที่เริ่มมีมากขึ้น โดยนักท่องเที่ยวจะนำขยะไปทิ้งตาม ลำห้วย และจะทิ้งไม่เป็นที่ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าตลอดเส้นทางเดินป่า จะมีถังขยะขนาดใหญ่ตั้งอยู่ ซึ่งทางอุทยาน ฯ ได้จัดเตรียมไว้ให้นักท่องเที่ยว เพื่อความสะดวกในการจัดเก็บและนำไปทิ้ง แต่กลับพบว่านักท่องเที่ยวไม่ได้ทิ้งในถังที่เตรียมไว้ แต่กลับทิ้งในป่าบ้าง ที่จุดชมวิวบ้าง ขยะเหล่านี้ส่งกลิ่นเน่าเหม็นไปทั่ว เจ้าหน้าที่ต้องมีภาระเพิ่มมากขึ้นในการเก็บขยะเหล่านี้เนื่องจากการดูแลรักษาป่า นอกจากนี้ ทางอุทยาน ฯ ยังประสบปัญหาในการกำจัดขยะ เพราะทางอุทยานฯ ไม่มีเตาเผาขยะ จึงต้องแก้ไขปัญหาโดยการขุดหลุมฝัง การขุดหลุมดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางนิเวศตามมา เพราะขยะบางชนิดสามารถย่อยสลายเองได้ตามธรรมชาติ แต่บางชนิดไม่สามารถย่อยสลายได้เอง เช่น ขวดพลาสติก

## 6. อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา

ปัญหาในเรื่องความสะอาด เนื่องจากมีขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจากนักท่องเที่ยวเป็นการเพิ่มภาระแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะในวันหยุดนักขัตฤกษ์ มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก ทำให้มีปัญหาขยะตกค้าง นอกจากนี้ ยังมีปัญหานักท่องเที่ยวรบกวนธรรมชาติและสัตว์ป่า นักท่องเที่ยวชอบให้อาหารสัตว์ ทำให้สัตว์มารอและถูกรถชนหรือทับตาย หรือสัตว์มาคุ้ยเขี่ยกินอาหารที่นักท่องเที่ยวทิ้งไว้แล้วตาย เป็นต้น

### 4.8.3 การขาดการจัดระบบของกฎระเบียบอุทยานแห่งชาติ

อุทยานแห่งชาติแต่เดิมอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งได้ออกกฎระเบียบเพื่อบังคับใช้ในอุทยานแห่งชาติไว้จำนวนหนึ่ง ต่อมา เมื่อได้มีการโอนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลอุทยานแห่งชาติมาให้กับ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ได้มีการโอนเอาเจ้าหน้าที่ในส่วนอุทยานแห่งชาติ และระเบียบต่าง ๆ ของกรมป่าไม้ที่ใช้บังคับอยู่เดิมมาด้วย จากนั้นได้มีการเปลี่ยนผู้อำนวยการตามระเบียบเหล่านั้นจากเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ ฯ มาเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ ฯ ในช่วงแรกมีความสับสนในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อยู่บ้าง เนื่องจากเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแต่เดิมขณะที่สังกัดกรมป่าไม้ ฯ สามารถใช้ระเบียบซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่หลังจากโอนย้ายมาแล้ว เจ้าหน้าที่สามารถใช้ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เท่านั้น ปัญหานี้ได้รับการแก้ไขแล้วจากพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้มีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 ได้

และเมื่อได้มีการโอนอุทยานแห่งชาติมาแล้วหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกรมอุทยานแห่งชาติ ฯ ได้มีการออกระเบียบภายในขึ้นเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานของตน ซึ่งจากการรวบรวมพบว่า ระเบียบเหล่านี้มีการออกที่กระจัดกระจาย เน้นการใช้งานเฉพาะหน้า และไม่มีการจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ ทำให้ผู้ปฏิบัติและผู้มาติดต่อเกิดความสับสนในการปฏิบัติตามระเบียบเหล่านี้

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในปัจจุบันมีมากอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติที่ใช้บังคับแก่อุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ควรนำพระราชบัญญัติเหล่านี้มาใช้ร่วมกัน ปัจจุบันอยู่คนละที่ละทาง ทำให้มีปัญหาไปกระทบราษฎร (สัมภาษณ์โดยผู้วิจัย เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2546)

#### 4.8.4 ความหนาแน่นของนักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติบางแห่ง

จากการศึกษาของ TDR1<sup>18</sup> เกี่ยวกับการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาตินั้นพบว่า นักท่องเที่ยวจะเข้าไปเที่ยวในอุทยานแห่งชาติอย่างกระจุกตัวเป็นช่วงเวลา โดยเฉพาะช่วงวันหยุดและวันนักขัตฤกษ์ จะเกินความสามารถที่อุทยานจะรองรับได้ ทำให้จราจรติดขัดและเกิดความแออัดในสถานที่ ตัวอย่างเช่น ดอยสุเทพ ดอยอินทนนท์

จากการศึกษาตัวเลขสถิตินักท่องเที่ยวที่ท่องเที่ยวในอุทยานทั่วประเทศไทย ช่วงเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2528 – พ.ศ. 2538) พบว่าจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเกือบสามเท่าตัว จากปี พ.ศ. 2528 มีนักท่องเที่ยวจำนวน 4,050,313 คน จากอุทยานทั้งทางบกและทางทะเลจำนวน 54 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 12,047,542 คน ในปี พ.ศ. 2538 จากอุทยานทั่วประเทศ 104 แห่ง สะท้อนให้เห็นถึงความนิยมของนักท่องเที่ยวในการเข้าไปพักผ่อนหาความเพลิดเพลินในพื้นที่ธรรมชาติมากขึ้น เพื่อหนีความแออัดของเมือง

ค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวในอุทยาน ฯ จะต่ำกว่าค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของการท่องเที่ยวทั่วไปคือ นักท่องเที่ยวคนไทยประมาณ 207 – 447 บาทต่อคนต่อครั้ง และ 346 – 1,023 บาทต่อคนต่อครั้งสำหรับนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ส่วนการใช้เวลาในอุทยานนั้น นักท่องเที่ยวชาวไทยจะใช้เวลาในอุทยานประมาณ 1 – 1.6 วันต่อครั้ง ส่วนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศจะใช้เวลา 2 – 3 วันต่อครั้ง

ธุรกิจการท่องเที่ยวส่วนมาก มักจะเน้นการหาผลกำไรจากกิจการท่องเที่ยวมากกว่าที่จะสนใจอนุรักษ์สภาพแวดล้อม จึงเป็นเหตุให้สภาพธรรมชาติถูกทำลายลง ในต่างประเทศก็เช่นกัน อุทยานนกพนกวินและสิงโตทะเลที่ประเทศออสเตรเลีย ได้เปิดรับนักท่องเที่ยวให้เข้าชมในปริมาณ

<sup>18</sup> โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มีนาคม 2540 หน้า 21

มาก ทำให้เกิดผลลบต่อการดำรงชีวิตของสัตว์ดังกล่าว จนในที่สุดทางการของประเทศออสเตรเลียต้อง  
เข้าควบคุมปริมาณนักท่องเที่ยว เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตของสัตว์สงวน

#### 4.8.5 การให้บริการแก่นักท่องเที่ยวยังไม่มีประสิทธิภาพ

อุทยานแห่งชาติบางแห่ง ยังไม่สามารถให้บริการแก่นักท่องเที่ยวได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพ ขอบกพร่องในการให้บริการนั้น ได้แก่

##### 1. การให้บริการด้านสาธารณูปโภคและความสะดวกสบายแก่นักท่องเที่ยว

- ห้องสุขามีไม่เพียงพอ บางแห่งขาดแคลนน้ำ ไม่มีผู้รับผิดชอบ ทำให้  
ห้องน้ำห้องสุขาเสื่อมโทรมไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ และไม่  
สะดวกสบายแก่ผู้อาวุโสและสตรี
- ศาลาพักผ่อน จุดชมวิวมิน้อย ม้านั่ง เก้าอี้ มีไว้บริการไม่เพียงพอ หรือไม่  
สะอาด และไม่อยู่ในสภาพดี
- สถานที่จอดรถบางแห่งไม่สะดวกต้องเดินเท้าเป็นระยะไกล หรือบางแห่ง  
มีสถานที่จอดรถแต่จอดได้จำนวนจำกัด ในบางช่วงเวลา บางฤดูกาล  
นักท่องเที่ยวเดินทางมาเยี่ยมชมมากกว่าปกติ ก่อให้เกิดความหนาแน่น  
คับคั่ง
- บริการแสงสว่าง ไฟฟ้า และโทรศัพท์สาธารณะไม่เพียงพอ
- จำนวนบ้านพักในอุทยานแห่งชาติมีจำนวนน้อย ไม่พอต่อความต้องการ  
จะเห็นได้จากตัวเลขจำนวนบ้านพักในปัจจุบัน อุทยานแห่งชาติทางบกที่  
มีบ้านพักมีจำนวน 53 แห่ง บ้านพักมีจำนวน 927 หลัง พักได้ 3,883 คน  
ส่วนค่ายพักนั้นมีทั้งหมด 16 หลัง พักได้ 655 คน สำหรับอุทยาน  
แห่งชาติทางทะเลที่มีบ้านพักมีจำนวน 24 แห่ง จำนวนบ้านพัก 112 หลัง  
พักได้ 903 คน ส่วนค่ายพักมีเพียง 1 หลัง พักได้ 10 คนเท่านั้น การจอง  
บ้านพักในอุทยานแห่งชาติโดยผ่านทางอินเทอร์เน็ต [www.dnp.go.th](http://www.dnp.go.th) นั้น  
ยังไม่สามารถติดต่อได้ทุกอุทยานฯ

##### 2. ความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว

- ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อุทยานแห่งชาติยังขาดเจ้าหน้าที่  
ผู้ดูแลในบริเวณที่เป็นอันตราย เช่น หน้าผา น้ำตก ขาดระบบเตือนภัย  
ขาดป้ายและทางเดินที่ชัดเจนซึ่งเมื่อเกิดปัญหานักท่องเที่ยวหลงป่า ก็  
ก่อให้เกิดภาวะค่าใช้จ่ายในการติดตามหาตัวนักท่องเที่ยวอีกด้วย

- ความปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย ตามแนวเส้นทางควรถังด้านจุดตรวจหรือหน่วยรักษาความปลอดภัยเป็นระยะ ควรถังให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติอยู่ในระยะที่ไม่ไกลจากที่พัก
- ความปลอดภัยจากสัตว์ ทั้งสัตว์เลี้ยงและสัตว์ป่า ควรมีป้ายเตือนภัยจากสัตว์ป่า เช่น ช้าง เสือ งู หรือสัตว์อันตรายอื่น ๆ
- ความปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วัตภัย การท่องเที่ยวเดินป่าในช่วงฤดูฝนอาจประสบอันตรายจากน้ำป่าไหลหลาก จากภูเขาสูงหุบเขาอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดอันตรายต่อยานพาหนะ ทรัพย์สิน และตัวนักท่องเที่ยวได้

### 3. การบริการด้านข้อมูลสื่อสาร

- การเข้าถึงอุทยานแห่งชาติ ระบบการชี้ทางยังไม่ดีพอ ป้ายบอกทางและสถานที่ต่าง ๆ ในบริเวณอุทยานยังไม่ละเอียดและเป็นสากล ทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติไม่เข้าใจและหลงทาง
- บริการของอุทยานแห่งชาติของไทย ที่ให้แก่นักท่องเที่ยวค่อนข้างจำกัด ส่วนใหญ่เป็นบริการขั้นพื้นฐาน มีบริการด้านข้อมูล ระบบการสื่อสาร ความหมายค่อนข้างน้อย การจัดนิทรรศการจำเจ
- กิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่จัดให้แก่นักท่องเที่ยวยังมีน้อย หรือมีอย่างจำกัด เพราะขาดเจ้าหน้าที่ ที่จะทำหน้าที่บริการแก่นักท่องเที่ยว

#### 4.8.6 ปัญหาการจับเก็บและกำจัดขยะ

อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ที่นักท่องเที่ยวให้ความสนใจเดินทางไปเยือนมาก จากสถิตินักท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2545 มีนักท่องเที่ยวจำนวน 15,291,845 คน ซึ่งหากคิดเฉลี่ยเป็นรายบุคคลแล้ว นักท่องเที่ยว 1 คน จะก่อให้เกิดขยะในปริมาณ 0.8 – 1 กิโลกรัมต่อวัน โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวประเภทเกาะที่มีเนื้อที่จำกัดและอยู่ห่างไกลจากพื้นดิน เช่น เกาะสิมิลัน เกาะสุรินทร์ เกาะเสม็ด เกาะตะรุเตา ด้วยสภาพที่เป็นเกาะทำให้การจัดการและกำจัดขยะค่อนข้างลำบาก แนวทางการจัดการที่กระทำอยู่คือ การเก็บรวบรวมขยะไว้ แล้วลำเลียงทางเรือไปกำจัดบนฝั่งพื้นดิน ซึ่งสิ้นเปลืองและย่อยยากมากทีเดียว

ขยะในทัศนะของคนส่วนใหญ่คือของไร้ค่า ดังนั้น ทางเลือกที่ง่ายที่สุดคือ การเก็บไปทิ้งที่ถังขยะ ส่วนจะกำจัดอย่างไรนั้นเป็นเรื่องไกลตัว โดยหารู้ไม่ว่าสุดท้ายแล้วสิ่งที่คิดว่าหมดภาระหน้าที่ กลับเป็นเพียงการเริ่มต้นของปัญหาที่ใหญ่กว่าในระดับสังคมส่วนรวม ที่กล่าวเช่นนั้น

เพราะว่าขยะมูลฝอยแต่ละชนิด แม้จะสามารถย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติ แต่ระยะเวลาที่ใช้ในการย่อยสลายต้องอาศัยระยะเวลาที่ยาวนานแตกต่างกันไป เช่น

- เศษกระดาษ ใช้เวลา 2 – 5 เดือน
- ถ้วยกระดาษเคลือบ ใช้เวลา 5 ปี
- กระป๋องอลูมิเนียม ใช้เวลา 80 – 100 ปี
- ถุงพลาสติก ใช้เวลา 6 เดือน – 450 ปี
- โฟม ใช้เวลาย่อยสลายยาวนานจนไม่อาจคำนวณได้

เป็นที่ทราบกันดีว่า โฟมเป็นวัสดุที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูงนับตั้งแต่การผลิตที่มีการใช้สาร CFC ซึ่งมีผลต่อการทำลายโอโซนในชั้นบรรยากาศ การกำจัดโฟมจึงกระทำได้ยาก เพราะการฝังกลบโฟมที่มีรูพรุนมากและน้ำหนักเบาทำให้เปลือกที่ ส่วนการเผาจะทำให้มีการปล่อยก๊าซพิษออกสู่บรรยากาศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้โลกร้อนขึ้นทุกปี และแม้โฟมจะเป็นภาชนะที่สร้างปัญหาให้กับโลกมากมายดังกล่าว แต่ความต้องการในการใช้ประโยชน์จาก โฟม กลับไม่มีทีท่าว่าจะลดลงเลย โดยเฉพาะในอุทยานแห่งชาติที่นักท่องเที่ยว ร้านค้า และร้านอาหารยังต้องการความสะดวกสบาย จึงเลือกใช้ภาชนะบรรจุอาหารที่ใช้แล้วสามารถทิ้งได้โดยง่าย คือ กล่องโฟมนั่นเอง

การจัดเก็บและการกำจัดขยะ ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และสถานที่กำจัดขยะ ซึ่งในปัจจุบันหาได้ยาก เนื่องจากการไม่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ ส่วนประกอบของขยะในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นวัสดุที่ย่อยสลายได้ยาก และมีวัตถุอันตรายในปริมาณที่มากขึ้น เช่น โฟม ภาชนะพลาสติก แก้วขวดเครื่องดื่ม เป็นต้น

การศึกษาของ TDRI ในปี พ.ศ. 2540<sup>19</sup> ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ใน 3 อุทยานแห่งชาติ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ และอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ – ปุย ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

- นักท่องเที่ยวที่นิยมไปอุทยานแห่งชาติ มีจุดประสงค์ของการไปท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อนชมวิว เปลี่ยนบรรยากาศ ไม่เน้นกิจกรรมที่ต้องออกกำลังกาย หรือชมนิทรรศการ ซึ่งต่างจากนักท่องเที่ยวทางตะวันตก จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในศูนย์บริการพบว่า นักท่องเที่ยวไทยไม่ค่อยให้ความสนใจในนิทรรศการและข้อมูลเท่าใดนัก นักท่องเที่ยวไทยนิยมนำเอาอาหารไปรับประทานภายในอุทยานฯ ทำให้เกิดขยะซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของอุทยานแห่งชาติทุกแห่ง เช่น อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพมีขยะมากถึง 3 ตันต่อวัน
- การท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติยังไม่ใช้การท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่แท้จริง เพราะขาดองค์ประกอบด้านความรู้ การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และสร้างภาระแก่ระบบนิเวศในรูปของขยะ การรบกวนสัตว์ในเวลากลางคืน

<sup>19</sup> การท่องเที่ยวไทย วิสัยทัศน์ 2555 หน้า 20

#### 4.8.7 ปัญหาบุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอ

ในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นงานเพื่อคุ้มครองรักษา และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศวิทยา การดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตและคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น ให้คงสภาพและบทบาทหน้าที่ไว้ดังเดิม จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือในการบริหารจัดการ คือ การจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานอุทยานแห่งชาติให้ เป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง สามารถติดตามประเมินผลได้ง่ายและสะดวก ตลอดจนสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อให้การจัดการอุทยานแห่งชาติบรรลุตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติต่อไป แผนแม่บทของอุทยานแห่งชาติ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติเป็นไปอย่างมีระบบและมีรูปแบบ
2. ให้การพัฒนาและการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติมีลำดับขั้นตอน และมีวิธีการที่แน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงไปตามผู้บริหารในแต่ละยุคแต่ละสมัย

แต่ปรากฏว่าในการจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานชาตินั้น ประสบปัญหาอันเนื่องมาจาก

1. ผู้จัดทำแผนแม่บทไม่ใช่ผู้ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ ทำให้แผนแม่บทบางครั้งมีการวางแนวทางในการปฏิบัติงานในรูปแบบที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้จริง หรือปฏิบัติได้แต่ไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่
2. การจัดทำแผนแม่บทไม่ได้คำนึงถึงงบประมาณที่ได้จัดสรรให้กับกรมอุทยาน ฯ ทำให้การเขียนแผนแม่บทสูญเปล่า เพราะไม่สามารถปฏิบัติได้จริงอย่างแน่นอน เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับจริงไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามแผน

รัฐบาลไทยได้ลงทุนในการสร้างบุคลากรด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นจำนวนมาก แต่การพัฒนาไม่เป็นอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาบุคลากรในระบบราชการไทยใช้การสัมมนาเป็นหลัก และการสัมมนาส่วนใหญ่เป็นการให้ความรู้หรือสัมผัสปัญหาเพียงผิวเผิน เหมาะกับการสร้างวิสัยทัศน์ (Vision) เท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ ฐานข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจยังมีอยู่อย่างจำกัด หน่วยงานราชการหลายหน่วยมีระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ และมีอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ทันสมัย ซึ่งใช้งบประมาณมาก แต่ไม่สามารถนำมาใช้งานด้านการตัดสินใจและการบริหารได้อย่างเต็มที่ ขณะที่บางอุทยาน ฯ ได้รับงบประมาณในการจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นระบบที่มีกฎระเบียบแน่นอนหนา ขาดความยืดหยุ่น ในขณะที่เดียวกันผลตอบแทนก็ต่ำเมื่อเทียบกับภาคเอกชน เป็นผลให้ราชการไทยต้องสูญเสียข้าราชการที่มีความสามารถไปเป็นจำนวนมาก ข้าราชการที่มีความสามารถที่เหลืออยู่ก็สูญเสียกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ จำนวนบุคลากรของอุทยานแห่งชาติไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ป้องกันและปราบปราม ปัจจุบันในแต่ละอุทยาน ฯ จะมีข้าราชการประจำเพียง 2 – 5 คนเท่านั้น ลูกจ้างประจำ 10 – 20 คน ลูกจ้างชั่วคราว 100 – 200 คน ซึ่งในส่วนของลูกจ้างเหล่านี้ ไม่มีอำนาจในการกระทำการใด ๆ ได้<sup>20</sup> ส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ เมื่อพบราษฎรทำผิดก็จะไม่เข้าไปจับกุมเนื่องจากเห็นแก่พวกพ้องเฉลี่ยแล้วเจ้าหน้าที่ 1 คน ต้องดูแลพื้นที่ถึง 20 – 30 ตารางกิโลเมตร จึงเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติงานอย่างยิ่งที่ทำให้ไม่สามารถดูแลพื้นที่อุทยาน ฯ ได้อย่างทั่วถึง

จากแบบสอบถามหัวหน้าอุทยานแห่งชาติจำนวน 85 แห่ง เกี่ยวกับปัญหาการบริหารและจัดการอุทยาน ฯ ผลประมวผลได้ดังนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการ	เพียงพอ	ไม่เพียงพอ	ไม่มี ความเห็น
1.อุทยานแห่งชาติที่ท่านรับผิดชอบ มีเจ้าหน้าที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	10 แห่ง	73 แห่ง	2 แห่ง
2.อุทยานแห่งชาติที่ท่านรับผิดชอบ งบประมาณเพียงพอต่อการปฏิบัติงานหรือไม่	10 แห่ง	72 แห่ง	3 แห่ง
3.อุทยานแห่งชาติที่ท่านรับผิดชอบมีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานหรือไม่	6 แห่ง	76 แห่ง	3 แห่ง

จากการประมวลผลแบบสอบถามความคิดเห็นของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์ มีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในอุทยาน ฯ งบประมาณที่อุทยาน ฯ ได้รับ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ มีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

อนึ่ง จากปัญหาการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก่อนที่จะเข้าสู่บทที่ 5 ในเรื่องแนวทางแก้ไขปัญหา ผู้วิจัยขอหยิบยกตัวอย่าง การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในต่างประเทศมานำเสนอ เพื่อประกอบการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทยต่อไป

<sup>20</sup> ความคิดเห็นของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ จากแบบสอบถามของผู้วิจัย

## 4.9 ตัวอย่างการบริหารจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในอุทยานแห่งชาติต่างประเทศ

### 4.9.1 ประเทศออสเตรเลีย

เนื่องจากการท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศออสเตรเลีย เป็นอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศออสเตรเลียมีส่วนแบ่งรายได้เข้าประเทศมากที่สุดประมาณร้อยละ 12 ของรายได้ทั้งหมดของประเทศที่ได้จากการส่งออก ในปี ค.ศ.1993-1994 และทำให้เกิดการจ้างแรงงานโดยตรงและโดยทางอ้อม มากกว่าร้อยละ 6 ของแรงงานโดยรวม การไหลเข้าของนักท่องเที่ยวต่างชาติมีถึง 3.4 ล้านคนในปี 1995 และเกือบจะ 2 เท่า คือ ประมาณ 6.3 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2000 สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นองค์ประกอบสำคัญของการท่องเที่ยวของออสเตรเลีย วนอุทยานแห่งชาติที่สำคัญได้รายงานตัวเลข การเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวจากปี 1982 ถึงปี 1991 นั้นมีถึง 4 เท่า นอกจากนี้ จากการสำรวจของรัฐบาลแสดงให้เห็นว่า ร้อยละ 53 ของนักท่องเที่ยวชาวออสเตรเลียที่เป็นผู้ใหญ่จะวางแผนท่องเที่ยวล่วงหน้าถึง 1 ปี และมักนิยมแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นธรรมชาติ<sup>21</sup>

เดือนธันวาคม ค.ศ. 1992 รัฐบาลออสเตรเลียได้ออกกฎหมายเพื่อใช้เป็นกลยุทธระดับประเทศในการพัฒนาระบบนิเวศให้ยั่งยืน กฎหมายดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการขอความเห็นและคำปรึกษาจากองค์กรภาครัฐอย่างกว้างขวาง ตลอดจนการจัดให้มีสัมมนาเชิงปฏิบัติการในหัวข้อนี้

ทุก ๆ มลรัฐทั่วประเทศ โดยได้เชิญผู้แทนจากภาคอุตสาหกรรม นักอนุรักษ์นิยม และผู้นำชุมชนมาร่วมอภิปราย นอกจากนี้ มูลนิธิเพื่อการอนุรักษ์แห่งประเทศไทย ออสเตรเลียและกองทุนพิทักษ์รักษาธรรมชาติแห่งโลก ได้ให้ความเห็นชอบสนับสนุน ประเทศ แคนาดา เดนมาร์ก สวีเดน อัฟริกาใต้ เนเธอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา ก็กำลังศึกษาหนทางที่จะนำนโยบายเดียวกันนี้มาใช้กับประเทศตนเองเช่นกัน

ตัวอย่างหนึ่งของอุทยานแห่งชาติในประเทศออสเตรเลียคือ ทุ่งSavannah ทางตอนเหนือของประเทศ เป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ตามความยาวของอ่าว Carpentaria เป็นพื้นที่ห่างไกลที่มีอาณาเขต 200,000 ตารางกิโลเมตร ตั้งแต่อดีตจนกระทั่ง ปี ค.ศ. 1980 ยังไม่มีใครเข้าไปถึง John Courtenay ได้เสนอแนวคิดให้มีการจัดตั้งสมาคมมัคคฤเทศก์อาชีพขึ้น<sup>22</sup> โดยสมาชิกจะบริจาคเงินสนับสนุนและกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับมัคคฤเทศก์ จัดตั้งโรงเรียนฝึกอบรมมัคคฤเทศก์ ซึ่งจะมี

<sup>21</sup> Barbara Jones and Tanya Tear, "Australia's National Ecotourism Strategy" **Industry and Environment (UNEP)** January – March 1995, p.55.

<sup>22</sup> John Courtenay "Savannah Guides" Australia British Airways Tourism for Tomorrow Awards 1996 Pacific Region.

หลักสูตรอบรมปีละ 2 ครั้ง วิทยาการจะเป็นนักวิทยาศาสตร์ นักชีววิทยา และคนพื้นเมือง มัคคุเทศก์ของ Savannah จะต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นระยะยาว มีหน้าที่ในการให้ความรู้และอบรมนักท่องเที่ยวและชุมชนในอันที่จะช่วยกันปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม โดยปกติแล้ว อุทยานแห่งชาติแห่งนี้จะไม่เปิดรับนักท่องเที่ยวที่มาโดยลำพัง และจะมีระบบบริหารจัดการโดยให้ความร่วมมือกับมัคคุเทศก์ท้องถิ่น เพื่อจัดข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้

มัคคุเทศก์แห่ง Savannah จะมีความทักษะและความเชี่ยวชาญอย่างมาก มัคคุเทศก์ทุกคนจะมีแหล่งข้อมูลที่ตนเองสามารถค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติมได้ เพื่อสำหรับตอบคำถามแก่นักท่องเที่ยว

#### 4.9.2 ประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์ เป็นหนึ่งในหลาย ๆ ประเทศที่มีรายได้อันดับหนึ่งจากการท่องเที่ยว ทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงามและอุดมสมบูรณ์ ทั้งยังได้รับการรักษาให้คงสภาพเดิมอย่างดีเยี่ยม ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการทางด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและการผจญภัยจำนวนมาก จึงตระหนักในความสำคัญของธรรมชาติ หันมาพัฒนาสภาพแวดล้อมให้มีความยั่งยืน และปฏิบัติตามมาตรการปกป้องและอนุรักษ์ธรรมชาติอย่างเคร่งครัด รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ออกมาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากมาย เช่น การบำบัดน้ำเสียและกำจัดขยะในอุทยานแห่งชาติ การคงไว้ซึ่งมาตรฐานความปลอดภัยในการท่องเที่ยวแบบผจญภัย การสนับสนุนผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เพื่อการท่องเที่ยวที่ไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ธุรกิจการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและการผจญภัยจะต้องเผชิญ

วิธีการหนึ่งในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศก็คือ การให้คนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เช่น จัดสร้างบ้านพักให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสธรรมชาติโดยรอบ และสนุกกับการทำกิจกรรมต่าง ๆ จัดให้มีทางเดินเท้าที่ยั่วยุให้คนต้องการเอาชนะหลายเส้นทาง ที่ใช้เวลาเดินประมาณ 10 – 15 นาที จนถึงแบบที่ต้องเดินตลอดทั้งวัน เนื่องจากธรรมชาติของมนุษย์ และแสวงหาประสบการณ์การค้นพบธรรมชาติ กิจกรรมที่ให้โอกาสคนได้พบกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ได้แก่ การพายเรือแคนู ดำน้ำ เดินป่า เป็นต้น

วัฒนธรรมเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ วัฒนธรรมคือวิถีความเป็นอยู่ของมนุษย์ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาเยี่ยมชมชุมชน อาจทำให้คนในชุมชนสูญเสียความเป็นส่วนตัว แต่ขณะเดียวกันก็จะทำให้คนในชุมชนรู้สึกชื่นชม ยินดีที่นักท่องเที่ยวได้เข้ามาค้นพบวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ตัวอย่างเช่น ในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในประเทศนิวซีแลนด์ นักท่องเที่ยวได้เข้ามาเรียนรู้เรื่องของแกะ 5,000 ตัวที่อยู่ในหมู่บ้าน เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมและใช้ชีวิตกับคนในหมู่บ้าน เช่น ชมการต้อนฝูงแกะด้วยสุนัขเลี้ยงแกะ และช่วยตัดขนแกะ เป็นต้น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศจึงไม่ใช่การเฝ้าดูเพียงอย่างเดียว แต่ควรลงมือกระทำด้วย ทั้งนี้จะเป็นการสร้าง ความเข้าใจและจารึกในความทรงจำของนักท่องเที่ยวตลอดไป

นอกจากนี้บริษัทท่องเที่ยวต่าง ๆ ยังจัดรายการนำเที่ยวโดยการหารือกับผู้แทนของชุมชนท้องถิ่นอยู่เสมอ เช่น ชาวเมารี เพื่อให้แน่ใจว่ารายการนำเที่ยวนั้นไม่ได้มีผลกระทบในแง่การดูแลสิ่งแวดล้อมและไม่ได้ละเมิดกฎปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ต้องการให้ถูกมองไปว่าเป็นคนนอกที่ไม่ใส่ใจ หรือไม่เคารพในสถานที่ พลเมือง และวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้น วิธีนี้จะทำให้คนในท้องถิ่นเกิดความสำนึกร่วม และเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและวัฒนธรรมด้วย

ในประเทศนิวซีแลนด์ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศและผจญภัยจะเติบโตเร็วที่สุด นิวซีแลนด์มีความเชี่ยวชาญมากในการจัดการท่องเที่ยวรูปแบบนี้ นักท่องเที่ยวยินดีเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือชำระค่าบริการต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับความสนุกสนานและประสบการณ์ที่มีคุณค่า นอกจากนี้ นิวซีแลนด์ยังมี “สภาการท่องเที่ยวแบบผจญภัย”<sup>23</sup> ซึ่งหน่วยงานนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยของการท่องเที่ยวแบบผจญภัย ตลอดจนผลประโยชน์ของลูกค้าและผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยว คณะกรรมการของสภา ฯ ประกอบด้วยผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยว บุคคลจากองค์กรเกี่ยวกับการท่องเที่ยวแบบผจญภัย และสมาคมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนิวซีแลนด์ สภาการท่องเที่ยวแบบผจญภัยนี้ จะวางกฎระเบียบในเรื่องความปลอดภัย การปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อม และการให้บริการนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ ยังได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้ดำเนินธุรกิจท่องเที่ยวจะสามารถปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังที่จะปรับปรุงมาตรฐานการให้บริการแก่นักท่องเที่ยว จากนั้นจะมีการประเมินผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวในด้านการจัดการ การดำเนินงาน รวมถึงเจ้าหน้าที่ สถานที่ และอุปกรณ์ โดยการท่องเที่ยวของประเทศนิวซีแลนด์จะให้ใบประกาศรับรองความน่าเชื่อถือ และจะได้รับการอนุมัติและอนุญาตให้ใช้ “เครื่องหมายรับรองความน่าเชื่อถือ” ในเอกสารประชาสัมพันธ์ได้ด้วย

ตัวอย่างหนึ่งของสถานที่ท่องเที่ยวในนิวซีแลนด์คือ ถ้ำหอนเรืองแสงไวโตโม (Waitomo Glowworm Caves)<sup>24</sup> ตั้งอยู่ในเขต Waitomo ของเกาะเหนือ ประเทศนิวซีแลนด์ ห่างจากตัวเมือง Auckland ทางทิศใต้ การบริหารจัดการนำเที่ยวที่ถ้ำดังกล่าว จัดการได้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่นักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่การชื่นชมความงามจากการสร้างสรรค์ของธรรมชาติ และการเรียนรู้ความงามนั้น ๆ นอกจากนี้ นักท่องเที่ยวยังได้รับความปลอดภัยและความสะดวกสบายตลอดเวลาการท่องเที่ยวอีกด้วย ศูนย์บริการนักท่องเที่ยวนอกจากจะมีห้องจำหน่ายบัตรเข้าชมแล้วยังจัดนิทรรศการเกี่ยวกับถ้ำหอนเรืองแสง และข้อควรปฏิบัติตัวของนักท่องเที่ยวในขณะที่เยี่ยมชมภายในถ้ำ การเดินทางเข้าชมภายในจะมีมัคคุเทศก์ของศูนย์บริการนำนักท่องเที่ยวเข้าชมเป็นกลุ่ม ๆ ละไม่เกิน 15 คน และเว้นระยะเวลาห่างกลุ่มละประมาณ 15 – 20 นาที ทั้งนี้เพื่อป้องกันความแออัดในตัวถ้ำและความสามารถในการรองรับของพื้นที่ มัคคุเทศก์ส่วนใหญ่เป็นคนพื้นเมืองเผ่าเมารี เส้นทาง

<sup>23</sup> “มาตรฐานในการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและการผจญภัย” จุลสารการท่องเที่ยว ปีที่ 17 เล่มที่ 1 มกราคม – มีนาคม 2541 หน้า 49-50

<sup>24</sup> นำชัย ทนุผล “ท่องเที่ยวธรรมชาติและศึกษา Waitomo Glowworm Caves” แม่โจ้ปริทัศน์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม – มิถุนายน 2545 หน้า 78 - 82

เดินภายในถ้าเน้นความสะดวกสบายในการเดิน ความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว และการป้องกันความสูญเสียของระบบนิเวศ ตลอดจนการรักษาความงามของหินงอกหินย้อย และระบบนิเวศที่เหมาะสมสำหรับการดำรงชีวิต และการดำรงเผ่าพันธุ์ของหอนเรืองแสง นอกจากนี้ ทางถ้ำยังจัดห้องอาหาร ห้องสุขา และร้านจำหน่ายของที่ระลึก รวมทั้งที่นั่งพักผ่อนร่มรื่นของต้นสน Redwood ซึ่งจัดไว้บริการนักท่องเที่ยว

### 4.9.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

อุทยานแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาดูแลบริหารจัดการโดยกรมอุทยานแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย

กรมอุทยานแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดทำโครงการนำร่อง 2 โครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่นักท่องเที่ยวกลุ่มใหญ่ และแก้ไขปัญหาจราจรภายในอุทยานฯ ตัวอย่างเช่น หุบเขา Yosemite และ Grand Canyon ที่มีชื่อเสียงไปทั่วโลก ได้มีการจัดระบบการให้ความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยวที่หนาแน่น ด้วยการจัดสถานที่จอดรถให้นักท่องเที่ยว และจัดให้มีรถบัส และรถราง รับนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวชมในเขตอุทยานฯ บริการดังกล่าวนี้จะช่วยแก้ปัญหาการรองรับนักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี และยังสามารถเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวได้อีกด้วย<sup>25</sup>

อุทยานแห่งชาติ Zion ก็ได้มีการจัดระบบการขนส่งโดยให้รถบัสรับส่งนักท่องเที่ยวในฤดูกาลที่มีนักท่องเที่ยวหนาแน่นเช่นกัน คือช่วงระหว่างเดือนมีนาคม – เดือนตุลาคม รถรับนักท่องเที่ยวจะจอดแวะ 9 จุด ชมทัศนียภาพใน Zion Canyon และ 6 จุด ในตัวเมือง Springdale นักท่องเที่ยวสามารถจอดรถยนต์ของตนไว้ในเมืองและนั่งรถบัสดังกล่าวเข้ามาที่ศูนย์บริการนักท่องเที่ยวของ Zion Canyon ซึ่งจัดแสดงภาพและวีดิทัศน์ให้นักท่องเที่ยวได้ชมเพื่อวางแผนการท่องเที่ยว ค่าตัวในการเดินทางด้วยบัสดังกล่าวไม่จัดเก็บ เพราะถือว่าได้เก็บรวมอยู่ในค่าเข้าเที่ยวชมแล้ว<sup>26</sup>

### มลรัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในฮาวาย มีหน่วยงานหลายแห่งดำเนินการให้ความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว หน่วยงานดังกล่าวมีทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน กิจกรรมที่ดำเนินการนั้น ครอบคลุมเรื่อง

<sup>25</sup> David Bruce Weaver "Ecotourism as Mass Tourism: Contradiction or Reality?" **Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly**; Ithaca; Cornell University; School of Hotel Administration April 2001

<sup>26</sup> [http://www.desertusa.com/zion/du\\_znpmain.html](http://www.desertusa.com/zion/du_znpmain.html)

การพัฒนาโปรแกรมสื่อความหมายธรรมชาติ การทัศนศึกษา และการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยงานที่ดำเนินการในการให้ความรู้ดังกล่าวนี้ ได้แก่<sup>27</sup>

- Hawaii Nature Center
- Wilderness Hawaii
- Sea Life Park
- University of Hawaii
- Interpretive Hikes and Nature Walks

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการผลักดันให้เกิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในฮาวาย โดยการศึกษาวิจัย การทำแผนปฏิบัติการ การให้บริการ และการดูแลรักษาพื้นที่ท่องเที่ยว หน่วยงานดังกล่าวได้แก่

**องค์กรภาคเอกชน** ที่ให้ความสนใจและมีกิจกรรมมากมาย เช่น

- 1000 Friends of Kauai เป็นการรวมตัวของนักอนุรักษ์ ตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1979 กิจกรรมที่ดำเนินการจะเน้นเรื่อง Aquaculture, Sustainable Farming, Recycle
- The Alliance เป็นการรวมตัวของนักอนุรักษ์และกิจกรรม จะเน้นในเรื่องการทำงานในท้องถิ่น
- Sierra Club หน่วยงานนี้ดำเนินการในกิจกรรมระดับชาติและนานาชาติส่วนใหญ่ จะมุ่งประเด็นด้านการอนุรักษ์ กิจกรรมที่ดำเนินงาน เช่น พิมพ์หนังสือ Hiking Softly in Hawaii และ Exploring Nature Safely จัดโปรแกรมทัศนศึกษา และโปรแกรมสื่อความหมายธรรมชาติ เป็นต้น
- Clean Air Team เป็นกลุ่มที่ผลักดันให้เกิดการรณรงค์ Anti-Litter, Trail Cleanup และทุก ๆ เสาร์ – อาทิตย์ จะจัดกิจกรรม “Look and Learn Excursion” โดยนำกลุ่มเดินป่าเริ่มจาก Honolulu Zoo ถึง Diamond Head ระยะทางประมาณ 3 ไมล์
- The Outdoor Circle วัตถุประสงค์ของกลุ่มนี้ คือ ทำงานกับชุมชน โดยมุ่งที่จะรักษาสภาพภูมิทัศน์ของฮาวายไว้
- Upelo Project เป็นการรวมตัวของชุมชนใน OAHU ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเน้น Marine Ecotourism, Reef Ecosystem เป็นต้น

<sup>27</sup> ยูวดี นิรัตน์ตระกูล “Ecotourism ใน Hawaii” จุลสารการท่องเที่ยว ปีที่ 16 เล่ม 1 มกราคม – มีนาคม 2540 หน้า 35 - 38

ภาครัฐบาล หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ท่องเที่ยว การวางแผนและบริหารจัดการในเกาะฮาวาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่

- Hamakua District Development Council, Inc. (Forest Park Committee)
- Department of Land and Natural Resources ในหน่วยงานนี้มีหน่วยงานย่อยที่รับผิดชอบเรื่องการอนุรักษ์ เช่น Division of Conservation and Resources Enforcement, Division of Forestry and Wildlife, Division of Land Management, Division of State Parks and Recreation เป็นต้น

#### 4.9.4 ประเทศเคนยา

ประเทศเคนยามีความภาคภูมิใจในมรดกล้ำค่าทางธรรมชาติของตน นักท่องเที่ยวที่หวังพักผ่อนจะมีความสนุกสนานกับธรรมชาติที่สวยงามของดินแดนแห่งนี้ ภูมิทัศน์และความมีชีวิตชีวาของชีวิตสัตว์ป่าในวิถีชีวิตแบบธรรมชาติ อุทยานแห่งชาติเคนยาและพื้นที่อนุรักษ์ต่าง ๆ ได้รับการประกาศจัดตั้งขึ้นเพื่อพิทักษ์รักษาความเปราะบางของระบบนิเวศวิทยา

การท่องเที่ยวแห่งเคนยามีบทบาทสำคัญในการธำรงรักษาวัฒนธรรม พื้นที่ธรรมชาติและชีวิตสัตว์ป่าให้ยั่งยืน และเพื่อปกป้องให้ชื่อเสียงของประเทศเคนยาคงอยู่ตลอดไปในฉายานามที่ว่า เคนยาเป็นดินแดนแห่ง “วันหยุดพักผ่อนของชีวิต” (Holiday of a Lifetime)<sup>28</sup>

เพื่อเป็นหลักประกันว่านักท่องเที่ยวทุกคนจะได้รับความสะดวกสบาย สามารถชื่นชมธรรมชาติได้อย่างเต็มที่ และมีความรู้สึกปลอดภัย เพื่อปกป้องมรดกอันล้ำค่าของประเทศนี้ ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยวทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยอุทยานฯ นอกจากนี้ อุทยานแห่งชาติเคนยายังกำหนดให้นักท่องเที่ยวจะต้องเคารพในวัฒนธรรมประเพณีของคนพื้นเมืองท้องถิ่นด้วย พฤติกรรมของนักท่องเที่ยวบางอย่างที่อาจสร้างความรำคาญให้แก่คนพื้นเมือง เช่น การถ่ายภาพผู้คนโดยไม่เคารพในวิถีชีวิตส่วนตัวยอมทำไม่ได้ การอาบแดดในสภาพไปเปลือยในที่สาธารณะเป็นเรื่องผิดกฎหมายในเคนยา โดยเฉพาะในหมู่บ้านมุสลิมแถบชายฝั่งที่จะเคร่งครัดต่อประเพณีอย่างมาก นักท่องเที่ยวต้องระวังเป็นอย่างยิ่ง

จากการที่ประเทศเคนยาได้ตระหนักถึงผลประโยชน์และความสำคัญยิ่งของทรัพยากรสัตว์ป่าอันล้ำค่าที่ตนเองมีอยู่ในครอบครอง รัฐบาลเคนยาจึงมีการจัดการอย่าง รอบคอบและรัดกุมต่อทรัพยากร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความยั่งยืนไปถึงอนาคต ตัวอย่างของการจัดการได้แก่<sup>29</sup>

- ระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเข้าพื้นที่อนุรักษ์ จะต้องใช้การรูดบัตรผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งทางบริษัททัวร์จะต้องจ่ายเงินล่วงหน้าให้ถูกต้องครบ

<sup>28</sup> “The Wildlife Code” <http://www.safariweb.com/kwild/kwsrefer.htm>

<sup>29</sup> [www.tanzania-web.com/home2.htm](http://www.tanzania-web.com/home2.htm)

ตามจำนวนคนและวันที่เข้าไป เป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยลดการทุจริตทั้งจากบริษัทนำเที่ยวและตัวเจ้าหน้าที่เอง นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่คอยตรวจเช็คจำนวนคนว่าถูกต้องหรือไม่ มีการอยู่เกินเวลาที่เสียเงินเข้าในเขตพื้นที่หรือไม่ หากถูกตรวจพบก็จะถูกปรับทันที

- การควบคุมเวลาเข้า - ออกของรถยนต์ ทั้งในส่วนของโรงแรมที่พักและในส่วนของพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งนี้ จะมีการกำหนดเวลาเข้า - ออก ตั้งแต่เวลา 06.30 จนถึงเวลา 18.30 น. ดังนั้น ก่อนเวลาหรือหลังเวลาจากนี้ห้ามเด็ดขาด มิฉะนั้นจะต้องขออนุญาตเป็นพิเศษจากรัฐบาลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับสูงโดยตรงเท่านั้น ซึ่งต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายที่แพงมาก

เหตุผลหลักของการกำหนดเวลาเข้า - ออกของรถก็คือ การไม่ไปรบกวนหรือทำลายจังหวะของสัตว์ที่กำลังล่าเหยื่อ สัตว์หลายชนิดจะเริ่มออกหาเหยื่อในเวลาพลบค่ำหรือตอนดึก หากปล่อยให้รถแล่นเข้า - ออกได้โดยไม่มีกำหนดเวลาแล้ว จะทำให้สัตว์ป่าต้องคอยหลบวิ่งหนีเกือบตลอดเวลา และยังเป็นกรรบกวนวงจรชีวิตธรรมชาติของสัตว์ป่ามากเกินไปอีกด้วย นอกจากนี้ การควบคุมเวลายังเป็นการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดแก่นักท่องเที่ยวจากสัตว์ป่าบางชนิดได้

- การกำหนดความเร็วของรถเมื่อขับอยู่ในพื้นที่ หรือการตระเวนส่องดูสัตว์ป่า ทั้งนี้ เพื่อป้องกันอุบัติเหตุอันอาจเกิดจากการขับรถชนสัตว์ป่า หรือการที่สัตว์ป่าวิ่งตัดหน้ารถอย่างกะทันหัน เป็นการรักษาชีวิตสัตว์ป่าไว้
- การห้ามขับรถออกนอกเส้นทางหลักที่กำหนด หากถูกตรวจพบจะถูกปรับหรืออาจถูกเชิญให้ออกจากเขตพื้นที่ได้ทันที
- การห้ามลงจากรถโดยเด็ดขาด เนื่องจากในท้องทุ่งหญ้าแอฟริกันนั้นจะมีแต่ความแห้งแล้งอันแผ้วถางด้วยอันตรายแทบทุกตารางนิ้ว การรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากเกิดเหตุการณ์สัตว์ป่าทำร้ายคน จะมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก

#### 4.9.5 ประเทศคอสตาริกา (Costa Rica)

ประเทศคอสตาริกา ได้กลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมติดอันดับสูงสุดในปี ค.ศ. 1990 เพียง 3 ปี เท่านั้นที่ตัวเลขนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาคอสตาริกา เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 37 จาก 500,000 คนในปี ค.ศ.1991มาเป็น 684,000 คนในปี ค.ศ.1993 รายได้จากการท่องเที่ยวสูงถึง 557 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ.1993 และนักท่องเที่ยวที่เดินทางไปใน วนอุทยานนั้นเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 18 ในปี ค.ศ. 1982 เป็นร้อยละ 54 ในปี ค.ศ. 1991 ตัวเลขที่เพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวที่นิยมธรรมชาติเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลของประเทศต่างตระหนักในความ จำเป็นที่จะต้องออกกฎหมาย และระเบียบในระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

ประเทศคอสตาริกา จัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีการจัดการระบบนิเวศที่มีความหลากหลายมากที่สุดในโลก มากกว่า 25 % ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศจะเป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ จากประวัติศาสตร์อันยาวนานของดินแดนแห่งสันติสุขนี้ เป็นหลักประกันที่ทำให้เชื่อได้ว่าประเทศคอสตาริกา เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง ประมาณ 40 % ของพื้นที่ป่าซึ่งรัฐเป็นเจ้าของนั้น ได้มีการออกกฎหมายจัดตั้งให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ในรูปแบบอุทยานแห่งชาติ และเขตพื้นที่อนุรักษ์อื่น ๆ พื้นที่ที่เหลือเป็นที่ส่วนบุคคล ไม่มีการออกสัมปทานให้แก่ชุมชนหรือองค์กรธุรกิจในการเข้าไปเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าได้

ปี ค.ศ. 1992 ประเทศคอสตาริกา ได้รับรางวัลที่ชื่อว่า “Cantico a Todas Las Criaturas” หรือ “Song to all Creatures” จากศูนย์ศึกษาสิ่งแวดล้อม Franciscan กรุงโรม ประเทศอิตาลี ซึ่งเป็นหนึ่งในสามของผู้ชนะรางวัลสิ่งแวดล้อมยอดเยี่ยม จัดโดย American Society of Travel Agents นอกจากนี้ ประเทศคอสตาริกา ยังได้รับรางวัลเกียรติคุณจาก San Francisco – based News Travel Network ว่าเป็นประเทศที่ตระหนักในความสำคัญของสิ่งแวดล้อมมากที่สุดในโลก<sup>30</sup>

รัฐบาลคอสตาริกาได้จัดระบบอุทยานแห่งชาติจนได้รับรางวัลชนะเลิศระดับโลก โดยออกกฎหมายประกาศพื้นที่ห้ามรุกร้าจำนวน 10.27% ของพื้นที่ทั้งประเทศ และอีก 17% ให้เป็นพื้นที่ของป่าสงวน เขตกันชน (Buffer Zones) เขตสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และเขต ชุมชนเผ่าอินเดียนแดง เพื่อสงวนให้เป็นมรดกแก่คนรุ่นหลัง ปัจจุบันนี้ กรมอุทยานแห่งชาติของคอสตาริกามีหน้าที่ดูแลอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ 20 แห่ง เขตสงวนความหลากหลายทาง ชีวภาพ 8 แห่ง และสถานที่สำคัญอื่น ๆ ของประเทศ ผู้อำนวยการฝ่ายป่าไม้และสัตว์ป่าแห่งชาติ รับผิดชอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ 26 แห่ง ป่าสงวน 9 แห่ง และ เขตพันธุ์ไม้และพันธุ์พืช 7 แห่ง

พลเมืองคอสตาริกา และนักท่องเที่ยวต่างประเทศยังได้มีโอกาสชื่นชม ตี๋มต่ำ ความสวยงามของธรรมชาติและศึกษาความหัตถกรรมของธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ และพื้นที่ป่าไม้และแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งปกป้องรักษา พืชพันธุ์ไม้จำนวนกว่า 75 % ของพืชพันธุ์ไม้ทั้งหมดของคอสตาริกา ในจำนวนนี้ได้รวมเอาพืชพันธุ์ไม้ที่สูญพันธุ์ไปแล้วของประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย นอกจากนี้ คอสตาริกายังมีภูเขาไฟ น้ำพุร้อน ยอดเขาสูงซึ่งทำทายนักปีนเขา ถ้าที่สวยงามและลึกลับ สนามรบทางประวัติศาสตร์ หาดทรายที่สวยงาม และดินแดนประวัติศาสตร์ของการก่อตั้งประเทศ และบ่อน้ำแร่ซึ่งใช้เพื่อการศึกษาค้นคว้าและวิจัยทางการแพทย์ในการหายารักษาโรคเอดส์และโรคภัยไข้เจ็บอื่น ๆ

ตัวอย่างหนึ่งของการจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของคอสตาริกา นั่นก็คือ จำนวน 80% ของโรงแรมทั้งหมดในคอสตาริกา มีห้องพักน้อยกว่า 50 ห้อง นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎหมายควบคุมความสูงของโรงแรมว่า จะต้องสร้างไม่สูงเกินกว่าต้นไม้ที่สูงที่สุดในคอสตาริกา และความ

<sup>30</sup> Christopher Baker “Costa Rica, Conservation” [www.photo.net/cr/moon/conservation.html](http://www.photo.net/cr/moon/conservation.html)

หนาแน่นของจำนวนห้องต่อ 1 เอเคอร์ ก็จะมีมากกว่า 20 ห้องไม่ได้ โรงแรมจะต้องมีระบบกำจัดขยะ และบำบัดน้ำเสียด้วย<sup>31</sup>

รัฐบาลคอสตาริกากำลังทบทวนอัตราค่าธรรมเนียมเข้าอุทยานแห่งชาติที่จัดเก็บแต่ละแห่งให้มีอัตราแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับระดับความนิยมของอุทยานฯ อัตราค่าตั๋วซื้อล่วงหน้าสำหรับอุทยานฯ ที่ได้รับความนิยมมากที่สุด จะมีราคา 10 เหรียญ ส่วนอุทยานฯ อื่นที่มีความนิยมรองลงมา อัตราจะอยู่ที่ 7 เหรียญ และ 5 เหรียญ ตามลำดับ การจัดเก็บในอัตราที่กล่าวมาจะช่วยทำให้รัฐมีรายได้มากขึ้นจากนักท่องเที่ยว โดยไม่จำเป็นต้องเก็บในอัตราที่เท่ากันทุกอุทยานฯ<sup>32</sup>

#### 4.9.6 ประเทศเนปาล

ในประเทศเนปาล นักท่องเที่ยวใดที่ประสงค์จะเข้าไปในเขตภูเขา จะต้องติดต่อขอใบอนุญาตเดินเขา (Trekking Permit) ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรุงกาฐมาณฑุ พร้อมรูปถ่าย 2 ใบ และพาสปอร์ต ส่วนค่าธรรมเนียมในการเข้าพื้นที่ (Entry Fee) นั้นจะแตกต่างกันไป เช่น เขตอนุรักษ์อันนาปุระณะ ค่าธรรมเนียม 2,000 รูปี ต่อคน (1 รูปี มีค่าประมาณ 1.5 – 1.7 บาท) อุทยานแห่งชาติเอเวอเรสต์ หรือที่คนเนปาลเรียกว่า “สการ์มาธา” (Sagarmatha) ค่าธรรมเนียม 1,000 รูปี ต่อคน ส่วนเขตควบคุมพิเศษบางแห่งจะมีการออกใบอนุญาตให้เฉพาะการเดินทางเป็นหมู่คณะเท่านั้น เช่น ภูเขาแกงเชนจุงกา ค่าเข้า 4 วันแรก 10 เหรียญสหรัฐ ฯ ต่อคน และ 20 เหรียญ ฯ สหรัฐต่อคน ในวันต่อ ๆ มา<sup>33</sup>

อุทยานแห่งชาติเนปาลที่มีชื่อเสียงระดับโลกคือ อุทยานแห่งชาติจิตวัน จัดว่าเป็นมรดกทางธรรมชาติของโลก มีเนื้อที่ประมาณ 932 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของประเทศเนปาล เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์เลื้อยลูกด้วยนมกว่า 50 ชนิด นก 525 ชนิด ผีเสื้อ 645 ชนิด นอกจากนี้ อุทยานแห่งชาติจิตวันยังเป็นบ้านของสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์อีกด้วย เช่น แรดนอเตียวจำนวนกว่า 450 ตัว จากจำนวนแรดนอเตียว 1,551 ตัวในเอเชีย<sup>34</sup> เสือโคร่งเบงกอลอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก<sup>35</sup>

สำหรับผู้ที่มาเยือนอุทยานแห่งชาติจิตวันนั้น หนทางเดียวที่จะเข้าสู่อุทยานฯ ได้ คือต้องข้ามแม่น้ำด้วยเรือ รถจี๊ป หรือไม้กั้นข้างในช่วงที่น้ำขึ้นสูงมาก อุทยาน ฯ จิตวัน ไม่มีถนนหรือสะพานเชื่อมกับโลกภายนอก จึงช่วยลดการถูกรบกวนจากโลกภายนอกได้มาก

<sup>31</sup> “Minister Pacheco promises satisfaction for tourists and investors” InternationalReports.net: Costa Rica 2002, [www.internationalreports.net/theamericas/cotarica/2002mionister.html](http://www.internationalreports.net/theamericas/costarica/2002mionister.html)

<sup>32</sup> Lisa C Chase; David R Lee; William D Schulze; Deborah J Anderson “Ecotourism Demand and Differential Pricing of National Park Access in Costa Rica” **Land Economics** U.S.A. : Madison November 1998.

<sup>33</sup> [www.montebianco-nepal/indexuk.htm](http://www.montebianco-nepal/indexuk.htm)

<sup>34</sup> ภาณุ บุรุษรัตนพันธุ์ “นั่งช้างชมแรดที่จิตวัน” **Feature Magazine**

<sup>35</sup> [www.nepalvillagetrekking.com/offer.htm](http://www.nepalvillagetrekking.com/offer.htm)

รัฐบาลเนปาลจะเข้มงวดกวดขันกับรีสอร์ตที่ได้รับสัมปทานในอุทยานแห่งชาติ ทุกรีสอร์ตจะต้องทำสัญญากับกรมป่าไม้ ถ้าละเลยข้อบังคับก็อาจถูกถอนใบอนุญาตได้ รีสอร์ตทุกแห่งจะต้องดูแลไม่ให้กิจการของตบรบกวนสภาพธรรมชาติ ข้อบังคับจะระบุว่า ที่พักจะต้องมีสภาพกลมกลืนกับธรรมชาติ ต้องใช้แก๊สเป็นเชื้อเพลิงหุงต้ม และใช้โซลาร์เซลล์ต้มน้ำอาบในกระท่อมที่พักทุกหลัง การใช้ไฟฟ้าต้องจำกัดไว้เฉพาะบริเวณห้องโถงของรีสอร์ต ในแต่ละวันจะมีเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้คอยไปสอดส่องดูแลความเรียบร้อยตามบริเวณที่พักภายในอุทยานฯ รัฐอนุญาตให้ชาวบ้านเข้ามาตัดหญ้าในอุทยานแห่งชาติไปมุงหลังคา ผลจากการกระทำดังกล่าวก็จะทำให้นักท่องเที่ยวเข้ามาดูสัตว์โดยปราศจากหญ้าสูงบัง โครงการตัดหญ้าในอุทยานแห่งชาติจิดวันนี่ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาลเนปาลที่ต้องการให้ประชาชนมีสิทธิเข้ามาใช้ประโยชน์จากป่าได้

อุทยานแห่งชาติจิดวันนี่ทำรายได้สูงสุดให้แก่กองทุนอุทยานแห่งประเทศเนปาล กล่าวคือเมื่อปี พ.ศ. 2537 สามารถทำรายได้ถึง 40 ล้านรูปี (ประมาณ 20 ล้านบาท) ตามนโยบายของรัฐบาลเนปาล ร้อยละ 60 ของรายได้จากการท่องเที่ยวจะไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้คณะกรรมการท้องถิ่นใช้พัฒนาท้องถิ่นของตน และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกว่าการท่องเที่ยวนำมาสู่ต้นตอชาวบ้านจะได้ช่วยกันรักษาป่าซึ่งเป็นแหล่งรายได้ทางอ้อมของเขา โดยไม่จำเป็นต้องเข้าป่าเพื่อหาประโยชน์โดยตรงจากป่าเหมือนในอดีต

#### 4.9.7 ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย

อุทยานแห่งชาติที่มีชื่อเสียงของประเทศมาเลเซีย คือ อุทยานแห่งชาติทามัน เนการา (Taman Negara National Park) เป็นอุทยานแห่งชาติที่ใหญ่ที่สุดของประเทศมาเลเซีย ซึ่งมียอดเขาภูเขา หาดทราย เป็นยอดเขาที่สูงที่สุดในแผ่นดินมาเลเซียตะวันตก อุทยานไปด้วยสัตว์ป่าและพืชหายากหลายชนิด

เนื่องจากประเทศมาเลเซียตั้งอยู่ใกล้เส้นศูนย์สูตรมากกว่าประเทศไทย จึงทำให้ป่ามีลักษณะรกทึบ เต็มไปด้วยไม้ขนาดยักษ์ รัฐบาลมาเลเซียได้ดูแลปกป้องผืนป่าไว้อย่างดีด้วยระบบการจัดการที่ดี จึงทำให้เป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกปีละหลายหมื่นคน

ในการเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติมาเลเซีย นักท่องเที่ยวจะต้องทำใบขออนุญาตเสียก่อน ผู้ใดประสงค์จะถ่ายภาพจะต้องขออนุมัติและเสียค่าธรรมเนียมต่างหาก นอกจากนี้ นักท่องเที่ยวจะต้องถูกเจ้าหน้าที่ทำการตรวจตราสิ่งของที่ให้นำเข้าป่าอย่างละเอียดอีกด้วย

มัคคุเทศก์นำเที่ยวเชิงนิเวศนั้น (Ecotourism Guide) นอกจากจะต้องมีร่างกายกำยำแข็งแรงแล้ว จะต้องมีความรู้เพื่อใช้ประกอบการนำเที่ยวด้วย โดยจะต้องสอบผ่านข้อเขียนเกี่ยวกับความรู้เรื่องพื้นที่ป่านั้น ๆ สอบการปฐมพยาบาล การพูดภาษาอังกฤษเพื่อสื่อสารกับนักท่องเที่ยว

โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบคือ Department of Wildlife and National Park เมื่อสอบผ่านความรู้แล้ว จึงจะได้หมายเลขประจำตัว เพื่อการประกอบอาชีพได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย<sup>36</sup>

#### 4.9.8 ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนีมีกฎหมายที่เรียกว่ากฎหมายอนุรักษ์ธรรมชาติ<sup>37</sup> ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสัตว์ พืช ทัศนียภาพ และภูมิทัศน์ตามธรรมชาติให้พ้นจากการถูกทำลายโดยตรง กฎหมายอนุรักษ์ธรรมชาตินี้ ในยุคแรกจะจำกัดตัวเองไว้ให้อยู่ในเรื่องของการคุ้มครองสัตว์ และพืชที่หายาก รวมทั้งการรักษาไว้ซึ่งทัศนียภาพหรือภูมิทัศน์ที่ควรอนุรักษ์เป็นพิเศษ ในปัจจุบันมีความพยายามที่จะสร้างระบบความคุ้มครองที่ครบวงจรขึ้นเพื่อป้องกันการทำลายโดยตรง โดยการสร้างกฎเกณฑ์ว่าด้วยการควบคุมและหลีกเลี่ยงการทำลายสภาพธรรมชาติและภูมิทัศน์อย่างสุดความสามารถ หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ก็ต้องมีการชดเชยหรือ ทดแทนสิ่งที่ถูกทำลายไปเพื่อให้สภาพธรรมชาติเสียความสมดุล เช่น การปลูกป่า หรือชำระค่าทดแทนเป็นเงินให้แก่รัฐ โดยรัฐจะนำเงินนี้ไปใช้เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติต่อไป<sup>38</sup>

นอกจากนี้ สหพันธรัฐเยอรมนียังมีกฎหมายว่าด้วยชยะและสิ่งปลูกฎ ซึ่งวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการกำจัดชยะให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่ถูกต้อง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการขออนุญาตดำเนินการจัดทำอุปกรณ์กำจัดชยะ สถานที่เก็บชยะ การขอใบอนุญาตสำหรับประกอบกิจการบางอย่าง เช่น การขนส่งชยะ ในปี ค.ศ. 1991 รัฐบาลเยอรมนีได้ประกาศกฤษฎีกา<sup>39</sup> กำหนดให้ผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจทุกรายที่ขายสินค้า มีหน้าที่ที่จะต้องรับบรรจุภัณฑ์ของตนคืนจากลูกค้า แล้วนำกลับมาใช้ใหม่ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หลักการดังกล่าวส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมสามารถลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ลงไปได้มาก แต่ละกิจการยังได้สร้างระบบการรวบรวมชยะของตนเองขึ้น และนำชยะส่วนใหญ่กลับมาใช้ใหม่

กฎหมายอีกฉบับที่น่าสนใจคือ กฎหมายว่าด้วยภาคทางเศรษฐกิจแบบวงจรชยะ<sup>40</sup> กำหนดว่าวัสดุทั้งหลายควรมีวงจรของมัน กล่าวคือ ชยะทั้งหลายควรมีการนำกลับคืนเข้าสู่วงจรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หลักการนี้มีใช่เพียงการหลีกเลี่ยงการสร้างชยะและการนำชยะกลับมาใช้ใหม่เท่านั้น แต่เป็นการสร้างหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของผลิตภัณฑ์ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ

<sup>36</sup> [www.taman-negara.com](http://www.taman-negara.com)

<sup>37</sup> กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ ฉบับวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1987 (BGI I 898) และฉบับแก้ไข วันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1993 (BGBII 1458)

<sup>38</sup> Prof. Dr. Hans D. Jarass “วิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน จากกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องสู่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 3 กันยายน 2543 หน้า 472

<sup>39</sup> กฤษฎีกาลงวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1991 (BGBII 1234) แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1993 (BGBII 1782)

<sup>40</sup> ลงวันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 1194 (BGBII 2705)

ผู้ผลิตที่จะต้องคำนึงถึงการหลีกเลี่ยงมิให้เกิดขยะ และการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ ตั้งแต่ในขั้นตอนของการประดิษฐ์คิดค้นผลิตภัณฑ์เลยทีเดียว

#### 4.9.9 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ค.ศ. 2000 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องรักษาเขตพื้นที่ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติโดยมีมาตรการต่าง ๆ ควบคุมเพื่อการอนุรักษ์ไว้ให้แก่ชนรุ่นหลัง ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีหน้าที่ภายใน 5 ปี ที่ได้ประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติใด ๆ แล้ว จะต้องจัดเตรียมแผนระยะยาวในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติแห่งนั้น ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมถึงวิธีการจัดการระบบนิเวศของอุทยานฯ การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกำหนดเขตพื้นที่บริการนักท่องเที่ยว การระแวงระวัง และการประเมินผล แผนดังกล่าวจะต้องนำเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติทั้งสองสภา (มาตรา 11 (1)) และจะต้องได้รับการทบทวนทุก ๆ 5 ปี พร้อมทั้งปรับปรุงแก้ไขนำเสนอเข้าสู่สภาด้วย (มาตรา 11(2))

รัฐบาลแคนาดาจะจัดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการวางแผนบริหารจัดการพื้นที่อุทยาน ความร่วมมือของประชาชนดังกล่าวมีทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น รวมไปถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรที่ได้รับการจัดตั้งตามข้อตกลงเวนคืนที่ดิน ตลอดจนผู้แทนจากชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการวางนโยบายและกฎระเบียบต่าง ๆ ของอุทยาน การจัดตั้งอุทยาน การจัดการพื้นที่อุทยาน และการพัฒนาความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่น หรือกรณีอื่นใดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร (มาตรา 12 (1)) และทุก ๆ 2 ปี รัฐมนตรีจะต้องทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ของอุทยานแห่งชาติทุกแห่ง และความคืบหน้าของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติแห่งใหม่ เสนอต่อสภานิติบัญญัติอีกด้วย (มาตรา 12 (2))<sup>41</sup>

จะเห็นได้ว่า ประเทศแคนาดาตระหนักในความสำคัญของอุทยานแห่งชาติอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐมนตรี ตั้งแต่การวางนโยบายและแผนงานในการจัดการอุทยานแห่งชาติทุกแห่ง และจะต้องทำรายงานเสนอต่อสภานิติบัญญัติเพื่อการติดตามและประเมินผล

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ค.ศ. 2000 นอกจากจะกำหนดบทบัญญัติทั่วไปไว้แล้ว ยังได้กำหนดรายละเอียดของข้อปฏิบัติไว้ในระเบียบที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ ได้แก่

1. Gwaii Haanas National Park Reserve Order;
2. National Historic Parks General Regulations;
3. National Historic Parks Order;

<sup>41</sup> Canada National Parks Act 2000, c.32 <http://laws.justice.gc.ca/en/N-14.01/18251.html>

4. National Historic Parks Wildlife and Domestic Animals Regulations;
5. National Parks Aircraft Access Regulations;
6. National Parks Building Regulations;
7. National Parks Camping Regulations;
8. National Parks Cemetery Regulations;
9. National Parks Cottages Regulations;
10. National Parks Domestic Animals Regulations;
11. National Parks Fire Protection Regulations;
12. National Parks Fishing Regulations;
13. National Parks Garbage Regulations;
14. National Parks General Regulations;
15. National Parks Highway Traffic Regulations;
16. National Parks of Canada Businesses Regulations;
17. National Parks of Canada Lease and License of Occupation Regulations;
18. National Parks of Canada Water and Sewer Regulations;
19. National Parks Signs Regulations;
20. National Parks Town, Visitor Centre and Resort Subdivision Designations Regulations;
21. National Parks Wilderness Area Declaration Regulations;
22. National Parks Wildlife Regulations;
23. Order Fixing the Boundaries of the Town of Banff in Banff National Park and Adding a Description of the Boundaries as Schedule IV to the Act;
24. Town of Jasper Streetworks Taxes Regulations;
25. Town of Jasper Zoning Regulations;
26. Wood Buffalo National Park Game Regulations.

#### 4.9.10 ประเทศญี่ปุ่น

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในประเทศญี่ปุ่น เป็นอุตสาหกรรมใหญ่ค่าใช้จ่ายเพื่อการท่องเที่ยวภายในประเทศ ในปี ค.ศ.1999 สูงถึง 75 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยคนญี่ปุ่นจะเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศสูงถึง 196 ล้านครั้ง (โดยเฉลี่ยจะเดินทาง 1.55 ครั้งต่อคน) และใช้เงินโดยเฉลี่ยต่อการเดินทางหนึ่งครั้งประมาณ 550 เหรียญสหรัฐ ระบบโครงสร้างกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ได้มีส่วนทำให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวภายในประเทศเจริญเติบโต ก่อให้เกิดการจ้างงาน และยังมีส่วน

ส่งเสริมการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุให้คงอยู่ ตลอดจนรักษาสีงามแวดล้อมและธรรมชาติได้อย่างดี

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่น ปรากฏในมาตรา 1 ของกฎหมายท่องเที่ยวพื้นฐาน (Tourism Basic Law, Law No. 107 of June 20, 1963) คือ การพัฒนาการท่องเที่ยว โดยการปรับปรุงและยกระดับแหล่งท่องเที่ยว การคมนาคมไปยังแหล่งท่องเที่ยว ที่พัก สถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว จะเป็นการดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาเที่ยวในประเทศญี่ปุ่น

นอกจากกฎหมายการท่องเที่ยวพื้นฐานที่กล่าวมาแล้ว ญี่ปุ่นยังได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวขึ้นอีกหลายฉบับ ได้แก่

- กฎหมายองค์การการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Japan National Tourist Organization Law, Law No. 3 of March 24, 1959)
- กฎหมายส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท้องถิ่น โดยผ่าน เทศกาลและงานเฉลิมฉลองพื้นบ้าน (Law for Promotional of Tourism and Specific Regional Industries through Events, Law No. 88 of Traditional Festivals and June 26, 1992)
- กฎหมายตัวแทนการเดินทาง (Travel Agency Law, Law No. 239 of July 18, 1952)
- กฎหมายเกี่ยวกับงานมัคคุเทศก์และล่ามภาษาต่างประเทศ (Guide Interpreter Business Law, Law No. 210 of June 15, 1949)
- กฎหมายเพื่อการปรับปรุงโรงแรมสำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ (Law for Improvement of International Tourist Hotel Facilities, Law No. 279 of December 24, 1949)
- กฎหมายว่าด้วยการจำนองทรัพย์สิน ที่เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกต่อนักท่องเที่ยว (Law for Mortgage on Tourist Facilities Property, Law No. 91 of June 3, 1968)
- กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจโรงแรมแบบญี่ปุ่น (Ryokan Business Law, Law No. 1 of 1948)
- กฎหมายวนอุทยาน (Natural Parks Law, Law No. 1 of June 1, 1957)
- กฎหมายอนุรักษ์ธรรมชาติ (Natural Conservation Law, Law No. 85 of June 22, 1972)
- กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Law for Protection of Cultural Properties, Law No. 214 of May 30, 1950)

- กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษ เพื่ออนุรักษ์บรรยากาศทางประวัติศาสตร์ในเมืองหลวงเก่าทั้งหลาย (Special Measures Law for Preservation of Historical Climate in Ancient Capitals, Law No. 1 of January 13, 1966)
- กฎหมายว่าด้วยบ่อน้ำพุร้อน (Hot Spring Law, Law No.125 of July 10, 1948)
- กฎหมายส่งเสริมการประชุมระหว่างประเทศ (The International Convention Promotion Law, Law No. 79 of June 21, 1994)

จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวภายในประเทศตนเป็นอย่างมาก จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวไว้หลายฉบับ กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลกลางในรูปของพระราชบัญญัติ โดยกระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายทั้ง 15 ฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงคมนาคม ทบวงสิ่งแวดล้อม และกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ แต่ละกระทรวงยังมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขอื่น ๆ ได้

ส่วนในระดับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น รัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความเป็นอิสระในด้านนิติบัญญัติและบริหาร มีอำนาจที่จะออกกฎหมายระดับท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวหรือกำหนดรายละเอียดให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วด้วย ตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองเกียวโตได้ออกเทศบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเพื่ออนุรักษ์บรรยากาศทางประวัติศาสตร์ในเมืองหลวงเก่าทั้งหลาย ห้ามมิให้ภาคเอกชนก่อสร้างตึกสูงเกิน 4 ชั้น ในบางเขตของเมือง เพราะจะบังทิวทัศน์ของโบราณสถานที่สำคัญที่ตั้งอยู่ภายในเมืองเกียวโต เป็นต้น

ในระดับระหว่างประเทศ ประเทศญี่ปุ่นได้เป็นประเทศสำคัญขององค์การ UNESCO โดยบริจาคเงินอุดหนุนเป็นจำนวนมากที่สุด และเป็นสมาชิกของ World Heritage Convention อีกด้วย ซึ่งโบราณสถาน โบราณวัตถุ จำนวนมากในประเทศญี่ปุ่นได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกไว้ นอกจากนั้น ประเทศญี่ปุ่นยังเป็นสมาชิกสำคัญในสนธิสัญญาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอีกด้วย<sup>42</sup>

สำหรับอุทยานแห่งชาติในประเทศญี่ปุ่นนั้น พระราชบัญญัติอุทยานธรรมชาติ (Natural Parks Law, Law No. 1 of June 1, 1957) ของประเทศญี่ปุ่นเป็นกฎหมายหลักที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่อุทยานธรรมชาติทุกแห่งในประเทศญี่ปุ่น พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการคือ ประการแรก เพื่อธำรงรักษาสภาพธรรมชาติเดิมของพื้นที่และระบบนิเวศวิทยา ประการที่สอง เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้พื้นที่นั้นให้ได้ประโยชน์ที่สุด และประการที่สาม เพื่อจัดให้มีแหล่งศึกษาธรรมชาติ ความรื่นรมย์สันตนาการ และสุขภาพ ของประชาชน<sup>43</sup>

<sup>42</sup> ศักดา ธนิตกุล “กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศญี่ปุ่น” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 กันยายน 2545 หน้า 1 - 17

<sup>43</sup> <http://www.env.go.jp/en/jeg/nps/np.html>

ภายใต้พระราชบัญญัติอุทยานธรรมชาติ อุทยานของญี่ปุ่นถูกจัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. **อุทยานแห่งชาติ (National Parks)** เป็นพื้นที่ที่มีความสวยงามทางธรรมชาติและมียุทธศาสตร์ที่ดีในระดับประเทศ มีความเหมาะสมและมีคุณค่าพอที่จะจัดตั้งให้เป็นอุทยานแห่งชาติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ด้วยการเสนอแนะของกรมอุทยานแห่งชาติ และด้วยความเห็นชอบของสภาอนุรักษ์แห่งชาติ (Nature Conservation Council) ปัจจุบันมีอุทยานแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นแล้ว 28 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ 2.06 ล้านเฮกตาร์ (ประมาณ 5.4 % ของพื้นที่ทั่วประเทศ)
2. **พื้นที่กึ่งอุทยานแห่งชาติ (Quasi - National Parks)** เป็นพื้นที่ที่มีความสวยงามทางธรรมชาติในระดับรองลงมา แต่สามารถปรับปรุงขึ้นเป็นอุทยานแห่งชาติได้ในภายหลัง ประกาศจัดตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม ด้วยการเสนอแนะของผู้ว่าราชการจังหวัด และด้วยความเห็นชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ และสภาอนุรักษ์แห่งชาติตามลำดับ ปัจจุบันมีพื้นที่กึ่งอุทยานแห่งชาติแล้ว 55 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ 1.34 ล้านเฮกตาร์ (ประมาณ 3.6 % ของพื้นที่ทั้งประเทศ)
3. **อุทยานธรรมชาติ (Natural Parks)** เป็นพื้นที่ที่กำหนดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นสมควรให้ประกาศจัดตั้ง ปัจจุบัน มีอุทยานธรรมชาติแล้วจำนวน 308 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ 1.96 ล้าน เฮกตาร์ (ประมาณ 5.4 % ของพื้นที่ทั้งประเทศ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบเพื่อพิทักษ์ คุ่มครองอุทยานแห่งชาติและจะทบทวนกฎระเบียบต่าง ๆ นี้ทุก ๆ 5 ปี

ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดในโลก ประชาชนได้ใช้สอยพื้นที่เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากมายหลายประเภท ยกเว้นเพียงพื้นที่ที่เป็นภูเขา พื้นที่สำคัญทางศาสนา และพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมสำหรับการเพาะปลูกเท่านั้น พื้นที่เกือบทั้งหมดของประเทศจะมีเอกชนจับจองเป็นเจ้าของครอบครอง และเมื่อใดที่พื้นที่ใดถูกกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ กิจกรรมทางเศรษฐกิจก็จะเกิดขึ้นทันทีภายในเขตอุทยานนั้น

อย่างไรก็ดี พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ไม่ได้เป็นพื้นที่ที่เป็นของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น พื้นที่อุทยานยังรวมไปถึงเขตพื้นที่ที่เป็นของเอกชนอีกด้วย ปัจจุบัน พื้นที่ที่มีเอกชนเป็นเจ้าของมีถึง 24 % ของพื้นที่อุทยานแห่งชาติทั้งหมด ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่บริเวณทางด้านตะวันตกของญี่ปุ่นและพื้นที่ชายฝั่ง

อุทยานแห่งชาติของญี่ปุ่นอนุญาตให้ทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็น เกษตรกรรม ป่าไม้ การท่องเที่ยว และกิจกรรมสันทนาการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้ออกกฎระเบียบจัดแบ่งโซนพื้นที่ไว้เพื่อกิจกรรมประเภทต่าง ๆ อุทยานแห่งชาติของญี่ปุ่นถูกจัดแบ่งไว้เป็น

4 เขต ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับความสวยงามทางธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยา ระดับผลเสียหายที่มนุษย์กระทำและส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และระดับความนิยมของนักท่องเที่ยว ได้แก่

1. เขตพื้นที่ควบคุมพิเศษ (Special Protection Zones)
2. เขตอุทยานทางทะเล (Marine Park Zones)
3. เขตพื้นที่พิเศษ (Special Zones)
4. เขตพื้นที่ทั่วไป (Ordinary Zones)

ในการคุ้มครองรักษาอุทยานธรรมชาตินั้น รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบาย ดังนี้

### 1. การควบคุมกิจกรรมของมนุษย์

เพื่อปกป้องรักษาระบบนิเวศวิทยาและความสวยงามทางธรรมชาติ กิจกรรมใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม หรือผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน ขึ้นอยู่กับระดับประเภทของอุทยานฯ ทั้งนี้ จะมีการกำหนดกิจกรรมหลัก ๆ ที่สามารถกระทำได้ในเขตพื้นที่ทั่วไป และมีการจัดทำแนวปฏิบัติในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติไว้ด้วย

### 2. โครงการพิทักษ์ความสวยงามของธรรมชาติ

กลุ่มอาสาสมัครซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ผู้ประกอบการค้ารายย่อย นักธรรมชาติวิทยา ผู้อาศัยในพื้นที่ จะรวมตัวกันเพื่อจัดกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาความสวยงามของธรรมชาติและดูแลความสะอาดของอุทยานฯ โดยเฉพาะอุทยานฯที่เป็นที่นิยมของประชาชนงบประมาณสำหรับกิจกรรมดังกล่าวนี้ ได้มาจากรัฐและกลุ่มที่บริจาคและให้ความสนับสนุนไม่น้อยกว่า 40 กลุ่ม ซึ่งได้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

### 3. การเวนคืนซื้อที่ดินของเอกชน

ระบบอุทยานธรรมชาติของญี่ปุ่นจะมีการควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เจ้าของที่ดินรายใดที่ไม่ประสงค์จะทำการในที่ดินของตน ให้ยื่นขอใบอนุญาตเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้ เจ้าของที่ดินนั้นจะได้รับการจ่ายเงินค่าทดแทนจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะทำการเวนคืนซื้อที่ดินดังกล่าวซึ่งอยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อนำพื้นที่นั้นมาบริหารจัดการใหม่

ประเทศญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่ดีในการพยายามแก้ไขปัญหาขยะ เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสูงมากในโลกประเทศหนึ่ง มาตรฐานการดำรงชีวิตประจำวันของชาวญี่ปุ่นค่อนข้างสูง มีกำลังในการซื้อและบริโภคสูง จนได้ชื่อว่าเป็นชนชาติที่มีการจับจ่ายสูงสุดต่อสินค้าต่อวัน ปัญหาในการกำจัดขยะมีอยู่ว่า จะทำอย่างไรให้มันลดน้อยลงและหมดไป ในประเทศญี่ปุ่นไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือประชาชนต่างก็ตระหนักต่อปัญหานี้

ในการเผชิญกับปัญหาขยะนั้น ญี่ปุ่นได้ใช้วิธีการแก้ไขปัญหาด้วยการจัดวางนโยบาย ส่งเสริมการ recycle ขยะ และการตรากฎหมายเพื่อสนับสนุนการนำเอาของเหลือใช้มาปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการรวบรวมความรู้จากประสบการณ์ของเยอรมัน ฝรั่งเศส และแคนาดา ในการใช้ระบบการลดปริมาณการใช้บรรจุภัณฑ์และหีบห่อ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมาย ขึ้นใช้ในประเทศของตน กฎหมายสำคัญ 3 ฉบับ ที่ใช้เพื่อการลดปัญหาขยะ ได้แก่ <sup>44</sup>

**1. Waste Disposal and Public Cleansing Law 1990 แก้ไขเพิ่มเติม 1991** มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตและปรับปรุงสุขอนามัยของสาธารณชน โดยกำหนดเขตพื้นที่การทิ้งขยะ การคัดแยกขยะ การจัดเก็บ การรวบรวม การขนถ่าย การ recycle การกำจัดขยะ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตให้มีความสะอาด กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องมีหน้าที่ร่วมกันรับผิดชอบ ดังนี้

- **ประชาชน** มีหน้าที่ต้องร่วมมือกับรัฐบาลทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการลดขยะ การจำกัดการทิ้งขยะ การใช้หลักการ recycle และ reuse ขยะ การคัดแยกขยะก่อนที่จะนำไปทิ้ง
- **ภาคธุรกิจ** ผู้ประกอบการต้องพยายามลดปริมาณของขยะโดยการ reuse หรือ recycle ขยะ และจะต้องพัฒนาผลิตภัณฑ์ หีบห่อ ที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อการกำจัด
- **เทศบาล** จะต้องมีการวางแผนกำจัดขยะ และออกกฎหมายที่ควบคุมอย่างเคร่งครัดเกี่ยวกับการกำจัด

**2. Law for Promotion of Utilization of Recyclable Resources 1991** มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีกลไกพื้นฐานในการส่งเสริมการใช้วัสดุ recycle และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้วัตถุดิบที่ต้องพึ่งพาต่างประเทศให้น้อยลง และเพื่อสนับสนุนให้มีการนำวัสดุใช้แล้วมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่ โดยไม่จำเป็นต้องทิ้งให้เป็นขยะ สร้างปัญหาในการกำจัด

**3. Law for Promotion of Sorted Collection and Recycling of Containers and Packaging 1995** มีวัตถุประสงค์เพื่อการลดปริมาณขยะโดยการนำผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่ในอัตราที่เพียงพอด้วยการลดปริมาณการใช้บรรจุภัณฑ์หรือหีบห่อลง และส่งเสริมให้มีการ recycle บรรจุภัณฑ์และหีบห่อ

นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกคำสั่งรัฐมนตรีอีกหลายฉบับซึ่งกำหนดแนวปฏิบัติ

<sup>44</sup> สุณี๋ย มัลลิกะมาลย์ “กฎหมายกับการลดขยะของประเทศญี่ปุ่น” วารสารกฎหมาย ปีที่ 21 ฉบับที่ 1 พฤษภาคม 2545 หน้า 159 - 199

และรายละเอียดในการดำเนินการตามประเภทของกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ เพื่อให้องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคธุรกิจ และประชาชน ได้ตระหนักและเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม recycle ต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น คำสั่งรัฐมนตรีลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ.1996 กำหนดบทบาทขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ recycle ดังนี้

- **ประชาชน** ควรจะต้องพยายามไม่ทิ้งบรรจุภัณฑ์และหีบห่อใช้แล้วให้เป็นขยะเท่าที่จะทำได้
- **รัฐบาลกลาง** ควรหลีกเลี่ยงการซื้อผลิตภัณฑ์ที่เป็นการเพิ่มปริมาณหีบห่อ
- **ส่วนท้องถิ่น** ควรหามาตรการนำไปสู่การลดการทิ้งขยะที่เป็นบรรจุภัณฑ์และหีบห่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการของรัฐบาลกลาง
- **ภาคธุรกิจ** โรงงานผู้ผลิตจะต้องผลิตบรรจุภัณฑ์หรือหีบห่อให้ได้มาตรฐานพัฒนาวัสดุหรือโครงสร้างของบรรจุภัณฑ์ที่สามารถนำกลับคืนมาใช้ได้

กฎหมายทั้ง 3 ฉบับของญี่ปุ่นนี้ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย นับตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ธุรกิจเอกชน และประชาชน มีหน้าที่ร่วมกันรับผิดชอบและร่วมดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลดปริมาณขยะ จึงเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับประเทศไทยที่จะนำไปศึกษาและพิจารณาปรับใช้ต่อไป

## บทที่ 5

# แนวทางแก้ไขปัญหาเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และส่งเสริมการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 และบทที่ 4 นั้นจะเห็นได้ว่า อุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น หากมีการแก้ไขปัญหาให้ถูกต้อง ก็จะเป็นการช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้เกิดขึ้นในอุทยานแห่งชาติได้ และในขณะเดียวกัน ก็เป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยาน ๆ ควบคู่ไปด้วย ซึ่งจะสนองตอบความต้องการของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ไปพร้อม ๆ กัน ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

1. มาตรการทางกฎหมาย
2. มาตรการป้องกัน
3. มาตรการปรับปรุงการบริหารจัดการ

### 5.1 มาตรการทางกฎหมาย

#### 5.1.1 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นบทบาทหนึ่งของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศชาติอย่างยั่งยืน กล่าวคือ ประชาชนมีโอกาสในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคม และจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น เมื่อเป็นดังนี้ การปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ จะเป็นไปด้วยความสมัครใจ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสาระสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการร่วมกันรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐ

การที่ประชาชนปล่อยให้รัฐเพียงผู้เดียวทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ด้วยข้ออ้างที่ว่าตนได้เสียภาษีหรือได้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ย่อมไม่เพียงพอ หรือในส่วนของหน่วยงานของรัฐเอง ก็มักจะกล่าวอ้างเสมอว่า หน่วยงานของตนกำลังคนและงบประมาณไม่เพียงพอที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากทุกคนไม่ว่าจะเป็น

หน่วยงานของรัฐหรือประชาชนคิดเช่นนี้ และต่างปฏิเสธความรับผิดชอบ ก็คงไม่เหลือสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไว้ให้กับอนุชนไทยรุ่นต่อ ๆ ไป ดังนั้น จึงเป็นภาระหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของคนไทยทุกคนที่จะต้องมึจิตสำนึกเอาใจใส่พิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหลืออยู่ โดยลดหรือละเว้นความเห็นแก่ตัวที่จะคิดกอบโกยแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไร้ขอบเขตจำกัด ด้วยความคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นทรัพยากรที่ใช้อย่างไรก็ไม่หมด

ในทางที่ถูกต้องแล้ว คนไทยทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในสถานภาพใดในสังคม ต่างก็เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศด้วยกันทั้งสิ้น หากใช้รัฐเป็นเจ้าของแต่ฝ่ายเดียวไม่ ดังนั้น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นย่อมเป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคนที่จะต้องเข้าร่วมช่วยกันแก้ไขปัญหา และหาทางปกป้องรักษาสิ่งที่ดีที่มีอยู่ อย่าให้เกิดการทำลายลง รวมทั้งจะต้องป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้นอีก มิใช่ปล่อยให้ปัญหาเป็นภาระหน้าที่ของรัฐเท่านั้น เพราะความเสียหายและผลกระทบที่ได้รับตามมา จะตกมาอยู่ที่ประชาชนชาวไทยทุกคน

ช่วงเวลาก่อนปี พ.ศ. 2535 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีน้อยมาก แต่เนื่องจากมีกระแสการเรียกร้องจากองค์การพัฒนาเอกชนหลายองค์การและประชาชน จึงเป็นแรงผลักดันทำให้เกิดพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ขึ้น และมีการรับรองสิทธิบางประการของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ก็เป็นไปในลักษณะจำกัดอยู่ การดำเนินการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมจึงเริ่มเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องร่วมกับประชาชน โดยมีรูปแบบและวิธีการแตกต่างกัน เช่น การเปิดอภิปราย การสัมมนา การชุมนุมประท้วง การสร้างเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนด้วยตนเอง และกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับประชาชน เพื่อให้เกิดพลังในการเรียกร้องให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่งได้รับเลือกตั้งเข้าไปในสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) สิทธิต่างๆ ที่เคยเรียกร้องเพื่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้ถูกบัญญัติรองรับไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถึง 18 มาตรา จากการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จึงส่งผลให้หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่ หรือดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานของรัฐจึงมีรูปแบบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้นอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน จนมีผู้ขนานนามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2540 นี้ว่าเป็น “รัฐธรรมนูญสีเขียว” และ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”

เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ที่มีอยู่ทั้ง 5 ฉบับ ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ด้วยเหตุที่กฎหมายป่าไม้ที่ออกมาทั้ง 5 ฉบับนี้ ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าทรัพยากรป่าไม้เป็นของรัฐ กลไกและองค์กรที่ดูแลควบคุมจึงมีเฉพาะหน่วยงานของรัฐ ประชาชนไม่มีสิทธิไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นการขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องการรับรองสิทธิชุมชน การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 46 ) และการให้บุคคลสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร (มาตรา 56) ดังนั้น รัฐจึงควรกำหนดแนวนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ภายใต้หลักการที่สำคัญ 2 ประการคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากรต้องดำเนินไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้ ควรมีแนวทางจัดการดังนี้

1. ออกกฎหมายกำหนดให้อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งจัดตั้งคณะกรรมการบริหารอุทยานแห่งชาติของแต่ละอุทยาน ฯ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่ง และให้มีหัวหน้าหน่วยงานและองค์กรที่ใช้พื้นที่อุทยาน รวมทั้งผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ และมีหัวหน้าอุทยานแห่งชาติเป็นเลขานุการ เพื่อให้มีการบริหารและจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยให้หน่วยงาน องค์กร ผู้แทนชุมชน ได้รับรู้ปัญหาและร่วมกันเสนอทางออกในการจัดการปัญหาอุทยานร่วมกัน
2. กระจายความรับผิดชอบไปสู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมกับองค์กรภาคเอกชน โดยกำหนดพื้นที่ที่มีการท่องเที่ยวหนาแน่น ซึ่งต้องการบริการท่องเที่ยวสำหรับมวลชน (Mass Tourism) แล้วพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะโอนการบริหารให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือธุรกิจเอกชน รวมทั้งองค์กรเอกชนอิสระที่ไม่หวังกำไร (NGOs) รับผิดชอบจัดการภายใต้สัญญาเช่ากับกรมอุทยานแห่งชาติ ฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติได้มีเวลาและโอกาสที่จะดูแลรักษาพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ได้เต็มที่
3. จัดประชุมคณะกรรมการบริหาร เพื่อปรึกษาหารือ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่มีการท่องเที่ยวหนาแน่นของอุทยาน ฯ หลักเกณฑ์เหล่านี้ได้แก่
  - ขอบเขตและกิจกรรมในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยาน ฯ
  - กติกาและกิจกรรมที่พึงทำได้ในเขตอุทยาน
  - ลักษณะสถาปัตยกรรม อัตราส่วนระหว่างอาคารและพื้นที่ การแบ่งปันรายได้และการชดใช้ค่าเสียหาย
  - แผนการลงทุนและการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการมลภาวะ

- แบบแผนและกระบวนการการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อระบบนิเวศ
- 4. จัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อประเมินรายได้ จัดหากติกาและวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ
- 5. ทำประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวางก่อนเริ่มดำเนินการและศึกษาผลกระทบ

### 5.1.2 การเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

การนำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการท่องเที่ยวให้บังเกิดผล ควรมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. สืบค้นค้นคว้าบรรดากฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่และเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เพื่อศึกษาข้อดี ข้อจำกัด ลู่ทางในการนำกฎหมายมาใช้ให้เป็นประโยชน์
2. โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นจะแสดงเจตนารมณ์และอำนาจตามกฎหมายค่อนข้างกว้างขวาง เพื่อเปิดโอกาสให้ใช้อำนาจตามความในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายนั้น ๆ ในการออกระเบียบหรือข้อปฏิบัติต่างๆ ในรายละเอียดในภายหลัง หรือปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติ จึงสามารถอาศัยอำนาจตามความในกฎหมาย ออกกฎระเบียบหรือข้อปฏิบัติเพิ่มเติมเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานของตน
3. กฎหมายจะเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพต่อเมื่อสามารถนำกฎ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติต่างๆ มาใช้ให้บังเกิดผล ซึ่งขึ้นอยู่กับความจริงจังของผู้มีหน้าที่ในการควบคุม ตลอดจนความสำนึกของประชาชนที่จะช่วยกันรักษา ปกป้อง ผลประโยชน์ และเห็นคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความมีระเบียบวินัยและความร่วมมือของประชาชน และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแล

การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งต้องผ่านกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยากและล่าช้า การบรรเทาปัญหาจึงจำเป็นต้องเป็นภารกิจของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ ในการประสานการปฏิบัติราชการ วางแนวทางในการปรับใช้บทกฎหมายต่อกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตอุทยาน ฯ

ในกรณีที่เป็นกรกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งได้มีการวางมาตรการบังคับทางอาญาไว้ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายย่อมใช้วิธีการปรับหรือรอกการลงโทษโดยผ่านประมวลกฎหมายอาญา แต่หากเกิดความซ้ำซ้อนของมาตรการบังคับทางปกครองและทางอาญา และเกิดกรณีฝ่าฝืนกฎเกณฑ์การบังคับใช้มาตรการทางปกครองก่อนยอมสมเหตุสมผล และใช้มาตรการทางอาญาเป็นมาตรการขั้นสุดท้าย เมื่อเห็นว่ามาตรการที่มีอยู่ถูกเพิกเฉยหรือไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่เพียงพอ เว้นแต่กรณี

ของการกระทำโดยจงใจ หรือเจตนาที่มีผลต่อการทำลายธรรมชาติโดยตรง การบังคับใช้มาตรการทาง  
อาญาจึงเป็นการเหมาะสมแก่กรณีอย่างยิ่ง<sup>1</sup>

คุณสมชัย เพียรสถาพร อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ให้  
สัมภาษณ์ว่า<sup>2</sup> ในการดูแลรักษาอุทยานแห่งชาตินั้น ได้ใช้มาตรการทั้งทางบวกและทางลบ กล่าวคือ  
มาตรการทางบวก จัดให้มีศูนย์บริการนักท่องเที่ยว เพื่อให้เป็นแหล่งรวมความรู้สำหรับนักท่องเที่ยว  
เช่น ข้อมูลทั่วไปของอุทยาน เส้นทางศึกษา กิจกรรม ข้อพึงปฏิบัติ ข้อพึงระวัง อนาคตจะออก  
มาตรการทางกฎหมาย ออกเป็นระเบียบบังคับให้นักท่องเที่ยวทุกคนก่อนเข้าอุทยาน จะต้องไปที่  
ศูนย์บริการนักท่องเที่ยวเพื่อรับรู้กฎระเบียบต่าง ๆ เช่น ห้ามส่งเสียงดัง ห้ามทิ้งขยะ ห้ามนำสัตว์เลี้ยง  
เข้ามา ห้ามเล่นการพนัน ตลอดจนให้ทราบถึงบทลงโทษในการกระทำผิดต่าง ๆ การอบรม  
นักท่องเที่ยวก่อนเข้าอุทยานนี้จะเป็นการป้องกันการที่นักท่องเที่ยวมักอ้างว่าไม่ทราบในกฎระเบียบ

นอกจากนี้ อธิบดีกรมอุทยาน ฯ มีความเห็นที่ไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติ  
บังคับแก่นักท่องเที่ยวโดยเฉพาะในการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยาน และมีความเห็นว่าเป็นเพียงแต่  
ปรับปรุงพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันก็น่าจะเพียงพอ  
เพราะพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการบังคับแก่นักท่องเที่ยวอยู่แล้ว  
เพียงแต่ว่าเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป มีการกระทำบางอย่างที่ควรมีข้อห้ามและบทลงโทษ  
เพิ่มขึ้น เช่น การห้ามใช้ไฟที่ส่องสว่างมากเกินไป การห้ามใช้เครื่องบินเล็ก สารเคมีตัวใดห้ามนำเข้า  
รถที่ใช้น้ำมันกลั่นเหม็น เสียงดัง ไม่ให้เข้าอุทยาน เป็นต้น ดังนั้น กฎหมายจึงควรมีความยืดหยุ่นให้  
ออกข้อห้ามใหม่ต่อการกระทำผิดใหม่ ๆ ได้โดยสะดวก และถ้าออกในรูปกฎกระทรวงได้ก็ดี ทั้งนี้ให้  
กำหนดข้อห้ามและบทลงโทษ การเปรียบเทียบปรับ ชนิด ประเภทของความผิดไว้

ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และควบคุมผู้มาใช้ประโยชน์  
ในอุทยานแห่งชาติ จึงสมควรนำมาตรการต่อไปนี้มาบังคับใช้

1. มาตรการวิธีการเพื่อความปลอดภัยซึ่งสามารถนำมาใช้กับกรณีนี้ได้ เช่น การ  
ห้ามประกอบอาชีพ การยึดใบอนุญาต หรือการห้ามเข้าเขตพื้นที่ เป็นต้น
2. ควรมีการประสานงานกันระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการใช้บังคับ  
กฎหมาย โดยมีการรวบรวมกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับแก่อุทยานแห่งชาติและ  
กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นหมวดหมู่เพื่อความสะดวกในการใช้บังคับ ทั้งยัง  
เป็นการแก้ปัญหาของการซ้ำซ้อนกระจัดกระจายของทั้งกฎหมายเองและ  
หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องที่อาจมีลักษณะของต่างคนต่างทำ

<sup>1</sup> สมศักดิ์ เขียรจตุญกุล “ความสับสนของมาตรการบังคับตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไทย” วารสาร  
กฎหมายสู่ไทยธรรมมาธิราช ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 ธันวาคม 2541 หน้า 44 - 54

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ วันที่ 18 สิงหาคม 2546

3. ควรมีการแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงาน เมื่อหน่วยงานใดได้ดำเนินการจับกุมผู้กระทำผิดได้แล้ว ก็ควรแจ้งให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องทราบ<sup>3</sup>
4. บทกำหนดโทษควรกำหนดให้มีอัตราสูงขึ้นตามความหนักเบาของการกระทำ ความผิด เพราะค่าปรับในปัจจุบันโทษปรับน้อยมาก ทำให้นักท่องเที่ยวไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษ และมักฝ่าฝืนต่อระเบียบของอุทยาน ฯ ควรปรับขึ้นค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้สูงขึ้น เช่น เพิ่มจาก 500 บาท เป็นไม่เกิน 2,000 บาทและควรมีการให้รางวัลนำจับแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ชี้เบาะแสผู้กระทำความผิด โดยคิดเป็นเปอร์เซ็นต์จากค่าปรับ
5. ควรกำหนดบทลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดเอง หรือมีส่วนรู้เห็น หรือสนับสนุนผู้กระทำผิด ให้หนักกว่าบุคคลผู้กระทำความผิดทั่วไป ในฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งย่อมรู้จักระเบียบของกฎหมายดีอยู่แล้ว

อนึ่ง เนื่องจากอุทยานแห่งชาติบางแห่งได้มีการประกาศเขตพื้นที่ทับลงบนพื้นที่ของป่าไม้ดั้งเดิม และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามหลักกฎหมายแล้วพื้นที่ดังกล่าวย่อมไม่มีสภาพเป็นพื้นที่ป่าไม้ และป่าสงวนอีกต่อไป พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับแก่พื้นที่ดังกล่าวได้อีก ดังนั้น ผู้กระทำผิดในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติจึงไม่สมควรได้รับโทษตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนั้น เพื่อให้ความยุติธรรมแก่ผู้กระทำความผิดจึงควรใช้บทลงโทษตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทั้งนี้ ควรที่จะเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้นเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้ประชาชนกระทำความผิด

### 5.1.3 การจัดตั้งพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์และการพัฒนาเป็นป่าชุมชน

คำว่า “พื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์”<sup>4</sup> หรือที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Intermediate Area / Buffer Area” เป็นคำที่นิยมนำมาใช้ในการอธิบายลักษณะของหน่วยพื้นที่หนึ่งในเชิงระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับคำอื่น ๆ เช่น “พื้นที่รอยต่อหรือพื้นที่ฉนวน” โดย

<sup>3</sup> ชัชชม อรรถกัญญา “การบังคับใช้กฎหมาย : ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย” ดุลพาฬ เล่ม 1 ปีที่ 43 มกราคม – มีนาคม 2539 หน้า 73 - 97

<sup>4</sup> เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อการจัดการพื้นที่แนวกันชน สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หมายถึงพื้นที่ธรรมชาติที่มีลักษณะของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่เปราะบาง (Fragile System) และง่ายต่อการถูกคุกคามจากปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในระบบและภายนอกระบบนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลที่เกิดจากพลังกระทำของมนุษย์ (Human Driving Force) ดังนั้น พื้นที่กันชนป่าอนุรักษ์จึงเปรียบเสมือนกับเป็นพื้นที่รอยต่อของระบบนิเวศ (Eco - tone) ที่ควบคุมและเป็นฉนวนที่กั้นระหว่างพื้นที่ธรรมชาติที่ปราศจากการคุกคามจากกิจกรรมของมนุษย์ออกจากพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์จากกิจกรรมของมนุษย์ ดังเช่น พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่เขตชุมชน นอกจากนี้ พื้นที่กันชนป่าอนุรักษ์ ยังหมายรวมถึงพื้นที่ที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (Structure) และกิจกรรมของระบบนิเวศจากระบบนิเวศที่เคยมีสภาพป่าไม้อุดมสมบูรณ์ (Virgin Forest) แล้วเสื่อมโทรมสภาพลงให้คืนสู่ระบบนิเวศแบบธรรมชาติหรือกึ่งธรรมชาติอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในอดีตอาจมีการเข้าไปใช้ประโยชน์จากกิจกรรมของมนุษย์อย่างต่อเนื่องยาวนาน จนระบบนิเวศที่มีสภาพเป็นป่าไม้ กลายสภาพเป็นพื้นที่เกษตรกรรมบ้าง พื้นที่ชุมชนบ้าง ซึ่งมีผลต่อการคุกคามระบบนิเวศของพันธุ์พืชและสัตว์ป่า รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิต ดังนั้น การใช้ประโยชน์จากพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์ จึงต้องมีความระมัดระวังค่อนข้างสูง โดยยึดหลักการพัฒนาแบบ “Eco - development” ซึ่งหมายถึงการพัฒนาที่ไม่กระทบต่อระบบนิเวศที่เป็นอยู่เดิม มนุษย์อาจเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ในแง่ของการบริโภคความสุนทรีย์ภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ มากกว่าการเข้าไปเก็บเกี่ยวทรัพยากรมาใช้ประโยชน์โดยตรง ดังเช่น การนำพื้นที่มาพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

การพัฒนาพื้นที่ป่าแนวกันชนโดยเน้นการนำทรัพยากรป่าไม้มาใช้ประโยชน์ให้มีคุณค่าเชิงนิเวศมากยิ่งขึ้นนั้น มิใช่เป็นเรื่องใหม่สำหรับวงการด้านป่าไม้ แต่ความแตกต่างของการจัดการพื้นที่ป่าแนวกันชนในมิติใหม่นี้ เป็นรูปแบบของการจัดการแบบ “พหุภาคี” ที่เน้นการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาพื้นที่ใด ๆ ก็ตาม หากผู้พัฒนาได้ให้ความสำคัญต่อชุมชนในพื้นที่เป็นลำดับแรกแล้ว ย่อมทำให้การพัฒนาพื้นที่ได้รับการสนับสนุนจากชุมชนท้องถิ่น และยังเป็นเครือข่ายความร่วมมือให้กับหน่วยงานผู้พัฒนาพื้นที่ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ยังเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่เน้นการกำหนดพื้นที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับควมรับผิดชอบในการดำเนินการกิจของหลาย ๆ หน่วยงานในพื้นที่เป้าหมายเดียวกัน

อนึ่ง การพัฒนาพื้นที่แนวกันชนเพื่อการอนุรักษ์และท่องเที่ยวเชิงนิเวศ มีเพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. เป็นพื้นที่สำหรับการศึกษาวิจัย และค้นคว้าเพื่อการเรียนรู้ (Research and Learning Center) ในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากลักษณะพื้นที่พบว่ามีหลากหลายทางชีวภาพสูง จึงเป็นจุดเด่นสำหรับการศึกษาวิจัย ทั้งนักวิจัยในสายงานที่เกี่ยวข้อง และยังเป็นศูนย์กลางในการเรียนรู้เกี่ยวกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับราษฎรและเยาวชนในชุมชนใกล้เคียง

2. **เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural Resources and Environmental Conservation)** เนื่องจากพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์ โดยมากมีการเจริญเติบโตของระบบนิเวศป่าไม้ที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์ แม้ว่าจะถูกรบกวนจากกิจกรรมของมนุษย์บ้างก็ตาม ดังนั้น การที่มีชุมชนตั้งถิ่นฐานอยู่โดยรอบพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์ จึงเป็นการใช้โอกาสดังกล่าวให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ของตน และคอยเป็นหูเป็นตาในการเฝ้าระวังกิจกรรมที่จะเป็นการรบกวนระบบนิเวศในพื้นที่
3. **เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม (People Participation)** ในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในพื้นที่ ทั้งจากการเข้าไปร่วมการกำหนดกิจกรรมสนับสนุนในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในพื้นที่ และการค้นหาศักยภาพการท่องเที่ยวในชุมชนที่จะสามารถเชื่อมโยงกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เข้ากับการจัดการพื้นที่ป่ากันชนเพื่อการอนุรักษ์

เนื่องจากปัญหาที่ว่า การประกาศพื้นที่ใดเป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว ได้ส่งผลกระทบต่อราษฎรซึ่งเคยตั้งถิ่นฐาน หรือทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อนำหลักการจัดตั้งพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์มาใช้กับอุทยานแห่งชาติ โดยกำหนดให้แนวกันชนคือพื้นที่รอยต่อระหว่างอุทยานแห่งชาติกับเขตชุมชนโดยรอบ ซึ่งมีความกว้างพอสมควรและไม่มีระบบนิเวศสำคัญที่ต้องการอนุรักษ์ตั้งอยู่ในบริเวณนั้น จะเป็นการแก้ปัญหาการรุกรานพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยราษฎรได้ ทั้งนี้ ในพื้นที่แนวกันชนดังกล่าวสมควรให้มีการผ่อนปรนความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายอุทยาน เพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรยังสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นได้อยู่ แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงคำนึงถึงการรักษาระบบนิเวศของพื้นที่ให้คงอยู่ด้วย

แนวคิดการจัดตั้งพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์นี้ หากชุมชนที่เข้าไปใช้ประโยชน์สามารถดูแลพื้นที่ป่าแห่งนี้ได้ดี ก็ควรพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นป่าชุมชนต่อไปได้เพื่อใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อการท่องเที่ยว ทั้งนี้ป่านั้นต้องมีความพร้อมในแง่ที่ว่าพื้นที่ป่ามีสภาพอุดมสมบูรณ์สวยงาม ขณะเดียวกันชุมชนต้องมีความเข้มแข็ง มีระบบจัดการป่าชุมชนที่ดี อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในพื้นที่ป่าชุมชนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ได้เช่นกัน หากการดำเนินงานไม่มีการวางแผนที่ดี ชุมชนต้องมีเป้าหมายของการพัฒนาที่ชัดเจน และมีจุดยืนที่มั่นคง เพราะเมื่อใดที่มีการท่องเที่ยวเข้าไป ผลประโยชน์ รายได้ และความเจริญทางด้านอื่น ๆ จะตามเข้าไป หากชุมชนไม่เข้มแข็งพอ อาจเปลี่ยนความตั้งใจและก่อให้เกิดผลเสียได้

ดังนั้น ในการพัฒนาป่าชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จำเป็นจะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติที่รัดกุม กำหนดมาตรการแก่นักท่องเที่ยวที่ชัดเจน และจะต้องมีระบบการตรวจสอบ

ติดตามผลการท่องเที่ยวอย่างใกล้ชิด เนื่องจากปริมาณความสามารถของพื้นที่ป่าชุมชนที่จะรองรับนักท่องเที่ยวแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน ถ้าเปิดให้มีการท่องเที่ยวมากเกินไป ธรรมชาติก็จะถูกทำลายได้ในไม่ช้า นอกจากนี้ การท่องเที่ยวควรมุ่งเน้นให้เกิดการเรียนรู้คุณค่าของป่าและทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าเพื่อการบันเทิง หรือเพื่อการหารายได้เป็นหลัก เพราะเมื่อใดก็ตามที่เน้นการสร้างรายได้ ก็จะเกิดกิจกรรมการขาย การแข่งขัน และสิ่งที่จะถูกขายก็คือป่าหรือธรรมชาติ สิ่งสำคัญก็คือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นก็ควรนำไปใช้ในการฟื้นฟูป่าและสภาพธรรมชาติ เพราะป่าชุมชนเป็นสมบัติของชุมชน เป็นการคืนประโยชน์กลับสู่ป่า<sup>5</sup>

ดังกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ เมื่อปี พ.ศ. 2524 ในวันเสด็จพระราชดำเนินเพื่อทรงปิดการสัมมนาเกษตรภาคเหนือ ทรงรับสั่งถึงป่าว่า กรมป่าไม้ไปจ้างให้คนปลูกป่า ป่าไม่มีทางโตเพราะถ้าปลูกป่าเสร็จ คนรับจ้างปลูกป่าก็ตงงาน เพราะป่าไม่ใช่ของเขา แล้วก็รับสั่งต่อไปว่า ถ้ากรมป่าไม้จะดูแลป่าให้ได้ทุกตารางนิ้วต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ป่าไม้สนับสนุนสนับสนุนกันดูแลจึงจะทั่วถึง ซึ่งไม่มีทางจะดูแลได้ด้วย ทรงรับสั่งว่าตรงกันข้ามถ้าทำให้ป่านั้นเป็นป่าที่ได้ประโยชน์กับประชาชน 3 ประการ ประโยชน์ประการที่ 4 จะเกิดขึ้นเองโดยไม่ต้องไปจ้างให้คนปลูกหรือรักษา คือ ป่าต้นไม้น้ำลำธารจะเกิดขึ้นเอง ทรงรับสั่งว่าถ้าประชาชนสามารถ

1. หาของป่าได้โดยไม่ผิดกฎหมาย
2. เก็บผลไม้มากินจากต้นไม้ที่อยู่ในป่าได้โดยไม่ผิดกฎหมาย
3. เอาไม้ที่ล้มไปทำฟืนได้บ้าง

เมื่อประชาชนที่อยู่ใกล้ป่าได้ประโยชน์จากป่าทั้ง 3 ประการนี้ ป่าก็จะเป็นของเขา เขา ก็จะเป็นเจ้าของป่า เมื่อเขาเป็นเจ้าของป่า เขาจะไม่ยอมให้ใครมาแตะต้องป่าผืนนั้น เพราะเขาได้ประโยชน์จากป่า ประโยชน์ประการที่ 4 จะตามมาเองโดยไม่ต้องไปจ้างใครปลูก โดยไม่ต้องจ้างใครเฝ้า คือป่าต้นน้ำลำธาร พระเจ้าอยู่หัว ฯ รับสั่งให้ดูตัวอย่างป่าสนวัดจันทร์ เพราะป่าสนวัดจันทร์ไม่จำเป็นที่จะต้องมีการปลูกป่าไม้ไปเฝ้า ชาวบ้านทำแนวกันไฟกันเอง ดูแลกันเองไม่ให้ใครตัดต้นสน เพราะชาวบ้านกรีดเอายางสนไปขาย เมื่อชาวบ้านกรีดเอายางสนไปขายได้เงิน เขาก็ต้องดูแลไม่ให้ใครมาตัดต้นไม้นั้นซึ่งเป็นที่มาของรายได้เขา เขาก็ต้องดูแลทำแนวกันไฟไม่ให้ไฟไหม้ป่า

ตัวอย่างเช่น อุทยานแห่งชาติดอยขุนตาล จังหวัดลำพูนและจังหวัดลำปาง มีปัญหาการบุกรุกที่ดินของชาวบ้าน เนื่องจากพื้นที่อุทยานตั้งอยู่ใกล้ชุมชน ซึ่งชุมชนจะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้มีการรุกล้ำพื้นที่อุทยานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ทางอุทยาน ฯ จึงได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยการทำป่าชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านช่วยกันรักษาป่า แต่ก็ประสบปัญหาว่าชาวบ้านไม่ยอม และมีกขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ เนื่องจากชาวบ้านมักจะนำขยะเข้าไปทิ้งภายในอุทยาน

<sup>5</sup> รัตนกร ตีรภานนท์ “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อการพัฒนาป่าชุมชน” จุลสารการท่องเที่ยว ปีที่ 17 เล่มที่ 2 เมษายน – มิถุนายน 2541 หน้า 38 - 48

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มองค์กรภาคเอกชนที่มักมาหนุนชาวบ้านให้ต่อต้านเจ้าหน้าที่ของอุทยาน ฯ อีกด้วย<sup>6</sup>

การที่เจ้าหน้าที่ของอุทยานได้ให้ความรู้กับประชาชนให้เห็นความสำคัญของป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ทำให้ประชาชนรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติของตน จึงไม่เข้าไปทำลายหรือบุกรุกป่า นับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับพื้นที่อื่น ๆ ในการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตน และสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้โดยการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน สอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องป่าชุมชนที่กำลังได้รับความสนใจในขณะนี้ ที่ให้ชาวบ้านในท้องถิ่นมีสิทธิใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนได้ ทำให้เกิดการอนุรักษ์ที่ยั่งยืนตลอดไป

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรในท้องถิ่นบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จึงสมควรที่จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างอุทยานแห่งชาติ นักวิชาการด้านระบบนิเวศ และตัวแทนชุมชน เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับ

1. การกำหนดเขตแนวกันชนป่าอนุรักษ์ที่เหมาะสม ต่อความต้องการของชุมชน และสภาพความเป็นจริงของวัฒนธรรมการผลิตในท้องถิ่น
2. การกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ของชุมชนที่ไม่กระทบถึงความสมบูรณ์ของระบบนิเวศของพื้นที่โดยรอบ
3. การกำหนดระดับความผ่อนปรนของการบังคับใช้กฎหมายด้านอนุรักษ์ ในพื้นที่แนวกันชนแต่ละแห่ง
4. การกำหนดระยะเวลาตรวจสอบการใช้ประโยชน์ของชุมชนเป็นระยะ ถึงความสามารถของชุมชนในการปฏิบัติตามข้อกำหนด ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณายกระดับพื้นที่แนวกันชนป่าอนุรักษ์เป็นป่าชุมชน

เมื่อได้ข้อสรุปดังกล่าวข้างต้นแล้ว ให้อุทยานแห่งชาติดำเนินการออกระเบียบปฏิบัติพิเศษเฉพาะพื้นที่ในเขตแนวกันชนป่าอนุรักษ์แต่ละแห่ง แต่ทั้งนี้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวยังเป็นพื้นที่ของอุทยาน ฯ หากชุมชนกระทำผิดระเบียบทางอุทยาน ฯ สามารถเรียกคืนพื้นที่ได้

## 5.2 มาตรการป้องกัน

### 5.2.1 การปลูกสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชน

<sup>6</sup> “อุทยานแห่งชาติดอยขุนตาล” วารสารนิเทศศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2544 หน้า 815 - 816

ในการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมีความรักและหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติของประเทศนั้น รัฐควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกให้แก่คนไทยตั้งแต่เด็กและเยาวชน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับกระทรวงศึกษาธิการ ควรทำความร่วมมือกันให้มีการแทรกบทเรียนเกี่ยวกับความสำคัญของธรรมชาติ ให้อยู่ในระบบการศึกษาทุกระบบโดยเฉพาะ การศึกษาภาคบังคับในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น กระทรวงศึกษาธิการควรมีการจัดหลักสูตรให้เด็ก และเยาวชน ได้เข้าไปมีส่วนในความเป็นไปของธรรมชาติ ได้มีความรู้ความเข้าใจใน ความสำคัญของระบบนิเวศว่า มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับตัวเขาเพียงใด และถ้าหากธรรมชาติถูกทำลายหรือทำให้เปลี่ยนแปลงจะเกิดผลต่อตัวเขาอย่างไร เพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานความรู้สึกรัก และหวงแหนธรรมชาติไว้ในจิตใจตั้งแต่ยังเป็นเด็กและเยาวชน ซึ่งเมื่อเขาเติบโตขึ้นความรู้สึกล้ำเหล่านี้จะทำให้เขาเป็นผู้ใหญ่ที่รักและหวงแหนธรรมชาติ

ในระดับอุดมศึกษาจะต้องมีอิสระในการบริหารภายใน สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชนมีเครือข่ายการเรียนรู้สัมพันธ์กับต่างประเทศมากขึ้น เพื่อเรียนรู้เขาเรา เพื่อร่วมมือเกื้อกูลซึ่งกันและกันในวิถีชีวิตที่มีความผสมผสานระหว่างการทำหาความพอดี ในการนำความรู้รอบกายและความรู้ภายในจิตใจไปประยุกต์ใช้ในการดำรงชีวิต

สำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสไว้ต่อบัณฑิตและบุคคลทั่วไปว่า ให้แต่ละบุคคลและพลเมืองมีคุณภาพด้านการศึกษาและทักษะด้านสุขภาพและด้านทัศนคติ อีกทั้งต้องให้แต่ละบุคคลและพลเมืองพัฒนาใน 3 ด้านนี้ ทั้งในระดับความคิดและระดับพฤติกรรม ในแง่ทัศนคติจะต้องให้แต่ละปัจเจกบุคคลเน้นความสำเร็จผลโดยตรงต่อสังคมและต่อตนเอง โดยจะต้องปฏิรูปการศึกษา ยกกระตือรือร้นของการเรียนรู้ของประชากรอย่างน้อยในระดับมัธยมศึกษา และมุ่งเน้นพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้ของประชากรทั้งในด้านสุขภาพอนามัย การประกอบอาชีพ และด้านทัศนคติ โดยเริ่มตั้งแต่การอบรมเลี้ยงดูในครอบครัว จนสามารถประกอบอาชีพได้ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในชุมชนโดยมุ่งผลต่อส่วนรวม ยึดทัศนคติตามหลักศาสนาธรรม โดยอาศัยการศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกโรงเรียน และจากสถาบันต่าง ๆ ในสังคม ทั้งนี้ จะต้องมุ่งสร้างองค์กรชุมชนในหมู่บ้านที่ร่วมกันแก้ไขปัญหาและวางทิศทางการสู่คุณภาพชีวิตและสังคมที่เป็นธรรม และจะต้องมุ่งสร้างผู้นำท้องถิ่นที่มีคุณธรรม โดยอาศัยวัด โบสถ์ มัสยิด เป็นตัวนำ

ระบบการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ต้องมุ่งเป้าที่จะสร้างคนเก่งและดี ที่ลดความเห็นแก่ตัวลง เห็นความสมดุลระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ สนับสนุนให้คนเก่งและดีเป็นผู้นำในวงการและองค์กรต่าง ๆ ในสังคม ตั้งแต่ระดับชุมชนในหมู่บ้าน ในวัด ในมัสยิด ในสถานพยาบาล ในโรงเรียน ในโรงงาน ในชมรม และสมาคมต่าง ๆ จนถึงองค์กรระดับชาติ

<sup>7</sup> ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ แนวพระราชดำริด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สถาบันไทยศึกษา และฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พฤศจิกายน 2531 หน้า 1 - 8

กล่าวโดยสรุป ทรัพยากรมนุษย์มีคุณภาพ คือ แต่ละบุคคลและพลเมืองจะต้องมีความรู้คู่คุณธรรม มีสุขภาพอนามัยดี สามารถนำความรู้สู่การปฏิบัติ โดยประสบผลสำเร็จต่อตนเองและสังคม ตระหนักในความพึ่งพาอาศัยกันระหว่างมนุษย์ สังคมโลก และธรรมชาติ<sup>8</sup>

คุณสมชัย เพียรสถาพร อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>9</sup> “เนื่องจากอุทยานต่างประเทศจัดตั้งมาเป็นเวลานานกว่า 100 ปี แล้ว แต่ประเทศไทยเพิ่งมีขึ้นประมาณ 40 ปีมานี้เอง ดังนั้น จึงต้องอาศัยเวลาในการพัฒนาอุทยานแห่งชาติให้เป็นระบบ ทั้งนี้ จะต้องปลูกจิตสำนึกให้แก่ประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย มาตรการที่จะใช้แก่นักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาท่องเที่ยวในอุทยาน ฯ นั้น ควรใช้ในแนวบวกและแนวลบ กล่าวคือ ในทางบวก ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว ทั้งนี้ การประชาสัมพันธ์อาจกระทำได้ในหลายรูปแบบ จัดพิมพ์หนังสือ จัดทำ Web site ของอุทยาน ฯ ให้นักท่องเที่ยวสามารถจองบ้านพักแบบ on line ได้ อุทยานแห่งชาติไทยมีวิธีการประชาสัมพันธ์เรื่องการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและเชิงอนุรักษ์ที่จัดทำขึ้นอยู่แล้วมากมาย มีนิตยสารการท่องเที่ยวทั้งภาครัฐเป็นผู้จัดทำและของเอกชน เช่น นิตยสารการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นิตยสาร Nature Tour เป็นต้น นอกจากนี้มาตรการทางบวกแล้ว มาตรการทางลบก็ยิ่งถือว่าจำเป็น เจ้าหน้าที่ดูแลอุทยาน ฯ จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ และมีการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ ทางกรมอุทยานแห่งชาติเองก็ได้ให้การส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นต้นว่า นักเรียนนิสิต นักศึกษา หากประสงค์จะเข้ามาทัศนศึกษาในอุทยาน ฯ และขอความอนุเคราะห์มา ทางอุทยาน ฯ ก็จะอนุญาตให้เข้าได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมผ่านประตู วันสำคัญต่าง ๆ เช่น วันแม่แห่งชาติ วันเด็ก วันเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคมมหาราช หรือวันที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจัดเป็นวันพิเศษ เช่นโครงการ “สิงหาพาแม่เที่ยว” ในช่วงดังกล่าวนี้ ทางกรม ฯ ก็อนุญาตให้เข้าอุทยาน ฯ ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีความรู้และมีความรักในธรรมชาติ

อนึ่ง ในเรื่องการบุกรุกของราษฎรในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้น ทางกรมอุทยานแห่งชาติ ฯ ได้ตระหนักว่า การแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุดคือ การป้องกันไม่ให้ชาวบ้านกระทำความผิด ไม่ใช้การจับกุมผู้กระทำความผิดและนำตัวมาลงโทษ เพราะเป็นการแก้ที่ปลายเหตุ ในการจับกุมผู้กระทำความผิดมักจะมี ความสูญเสียตามมา เพราะชาวบ้านไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่จับกุมจึงเกิดการยิงต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีทางเลือกเลย ต้องมีการยิงปะทะกัน ดังนั้น ทางอุทยาน ฯ จึงได้มีการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปให้ความรู้ความเข้าใจแก่ชาวบ้าน ให้เห็นถึงประโยชน์ของป่า และสร้างจิตสำนึกให้ช่วยกันอนุรักษ์ป่า อนึ่ง ในการให้ความรู้ดังกล่าว ทางอุทยาน ฯ ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปช่วยสอนเด็กในโรงเรียน พร้อมทั้งไปให้ความรู้แก่ชาวบ้านถึงในหมู่บ้าน แต่เนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่ของอุทยาน ฯ มีน้อย จึงทำให้

<sup>8</sup> สิปพนนท์ เกตุทัต “วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนา” เอกสารการประชุมทางวิชาการเนื่องในการฉลองครบรอบ 30 ปี คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 18 มีนาคม 2537

<sup>9</sup> สัมภาษณ์โดยผู้วิจัย วันที่ 18 สิงหาคม 2546

เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำผิด กับเจ้าหน้าที่ที่ให้ความรู้แก่ชาวบ้านจึงเป็นคนคนเดียวกัน ชาวบ้านจึงไม่เชื่อถือและไว้วางใจ บางครั้งอาจมีอคติต่อเจ้าหน้าที่อีกด้วย”

ดังนั้น เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงศึกษาธิการควร

1. บรรจุหลักสูตรเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในบทเรียน
2. กำหนดให้ทุกโรงเรียนจะต้องนำนักเรียนไปทัศนศึกษาในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อเรียนรู้ความสำคัญของระบบนิเวศต่อวิถีชีวิตของมนุษย์

ทั้งนี้ โดยร่วมมือกับกรมอุทยานแห่งชาติในการอำนวยความสะดวก และการจัดวิทยากรอบรม

## 5.2.2 การส่งเสริมให้ใช้ระบบฉลากเขียว และ Ecotourism Label

การส่งเสริมและสร้างระบบปิดฉลากท่องเที่ยวสีเขียว (Green Tourism Label) เพื่อแสดงถึงมาตรฐานของกิจการท่องเที่ยวที่เน้นการอนุรักษ์ เช่น โรงแรม ภัตตาคาร บริษัททัวร์ ที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด เช่น การใช้พลังงานแสงอาทิตย์ การนำแหล่งน้ำธรรมชาติมาใช้อย่างเหมาะสม การ recycle ขยะ การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

การจัดสร้างที่พักควรคำนึงถึงรูปแบบที่กลมกลืนกับสภาพแวดล้อมและใช้วัสดุจากท้องถิ่นให้มากที่สุด บุกเบิกการประหยัดใช้ทรัพยากรหรือใช้สารเคมีต่าง ๆ และวัสดุย่อยสลายยากให้น้อยที่สุด ใช้นโยบายประหยัดน้ำ ประหยัดไฟ การสร้างห้องหันไปในทิศทางลม ลดการใช้เครื่องปรับอากาศ ใช้ใบตองห่ออาหาร เป็นต้น

ในหลายประเทศได้มีการใช้ระบบ “Ecotourism Label” หรือเครื่องหมายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เพื่อใช้เป็นมาตรฐานให้นักท่องเที่ยวทราบว่า บริษัทท่องเที่ยวได้รับการรับรองมาตรฐาน ซึ่งจะสามารถดำเนินการท่องเที่ยวโดยให้ความรู้ที่ถูกต้องกับนักท่องเที่ยวและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

ถึงแม้ระบบเครื่องหมายรับรองมาตรฐานจะเป็นประโยชน์ต่อนักท่องเที่ยว แต่บริษัทนำเที่ยวบางแห่งที่อาจได้รับการรับรองมาตรฐานก็ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎ เช่น ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบนิเวศจริง หรือการจัดการท่องเที่ยวมิได้คำนึงถึงผลเสียที่มีต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นรัฐจึงควรมีการตรวจสอบมาตรฐานบริษัทท่องเที่ยวอย่างจริงจัง และมีการเพิกถอนสิทธิการใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานเมื่อพบว่ามีการละเมิดเกิดขึ้น มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการทำลายภาพพจน์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยรวม

คุณมาโนช การพนักงาน หัวหน้าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ได้ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>10</sup> การจัดระบบร้านอาหารในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานไม่มีปัญหา เพราะมีร้านสวัสดิการเพียงร้านเดียวภายในอุทยาน ส่วนรอบนอกอุทยานก็จะเป็นร้านค้าของชาวบ้าน ทางอุทยานได้ประชาสัมพันธ์ให้ทุกร้านไม่ใช้กล่องโฟม แต่ให้ใช้วัสดุ K.U. Green แทน แต่เป็นปัญหาที่ตัวผลิตภัณฑ์ เนื่องจากใส่อาหารที่เป็นน้ำไม่ได้ เพราะตัวภาชนะจะแฉะและเน่า ทำให้อาหารที่บรรจุอยู่ไม่น่ารับประทานนักท่องเที่ยวจึงไม่นิยมใช้ภาชนะประเภทนี้ นอกจากนี้ ราคาวัสดุ K.U.Green ค่อนข้างสูง ทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการสินค้าบริโภคสูงตามไปด้วย จึงควรพัฒนาวัสดุ K.U.Green ให้เหมาะแก่การเป็นภาชนะบรรจุอาหารที่ดีกว่าเดิม และราคาที่ต่ำลง

ส่วนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ได้ตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน โดยได้จัดการลดมลพิษต่าง ๆ โรงแรม สนามกอล์ฟ เลิกให้บริการ สนามกอล์ฟทำเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ป่า โรงแรมทำเป็นศูนย์ฝึกอบรมของกรมป่าไม้ มีอาคารที่สามารถพักค้างคืนได้ 200 คน มีพื้นที่กางเต็นท์และเต็นท์ให้เช่า มีจักรยานเสือภูเขาให้เช่า บริการ เพื่อลดมลพิษทางเสียง

ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมระบบฉลากเขียวให้เป็นที่ยอมรับในหมู่นักท่องเที่ยวต่างชาติและคนไทย ในการเลือกสถานที่พักผ่อนและใช้บริการ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควรกระทำการดังนี้

1. ประชาสัมพันธ์สถานที่พักผ่อนและบริการที่ได้รับรางวัลฉลากเขียว พร้อม ๆ กับการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ
2. ตรวจสอบสถานที่ให้บริการที่ได้รับฉลากเขียวแล้วอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการรักษาคุณภาพและระดับมาตรฐานให้คงที่
3. จัดประกวดสถานประกอบการที่ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวที่สมควรได้รับฉลากเขียวทุกปี เพื่อส่งเสริมให้มีสถานประกอบการฉลากเขียวเพิ่มขึ้น

### 5.2.3 การปฐมนิเทศนักท่องเที่ยวก่อนเข้าอุทยาน ฯ

นอกเหนือจากการสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนในเรื่องความรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นการแก้ปัญหาระยะยาวแล้ว เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้รู้คุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติควบคู่ไปกับการเรียนรู้ในความสุขงามของธรรมชาติแล้ว อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งควรจัดให้มีการปฐมนิเทศนักท่องเที่ยวก่อนเข้าอุทยาน ฯ ด้วยการจัดทำวีดิทัศน์ ความยาวประมาณ 5 นาที ให้ความรู้เกี่ยวกับคุณค่าของทรัพยากรต่าง ๆ ในอุทยาน ฯ ชนิดของสัตว์ป่าและพันธุ์ไม้ กฎระเบียบของอุทยาน ฯ ข้อห้ามและข้อควรปฏิบัติขณะที่อยู่ในเขตอุทยาน ฯ

<sup>10</sup> สัมภาษณ์โดยผู้วิจัย วันที่ 23 มิถุนายน 2546

จุดอันตราย จุดชมวิว เส้นทางเดินป่า และควรจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติ (Code of Conduct) ให้แก่นักท่องเที่ยวเพื่อให้ทราบและเข้าใจว่าควรจะทำปฏิบัติตนอย่างไร แผนที่ ทั้งฉบับภาษาไทยและภาษาอังกฤษ หรืออาจทำในภาษาอื่นนอกเหนือจากภาษาอังกฤษในกรณีที่อุทยานแห่งชาตินั้นได้รับความนิยมนักท่องเที่ยวต่างชาติมาก

นอกจากนักท่องเที่ยวแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ก็สมควรที่จะได้รับการอบรมให้เข้าใจในข้อควรปฏิบัติและข้อควรละเว้นด้วย เพราะไม่เพียงแต่นักท่องเที่ยวที่อาจทำผิดกฎระเบียบของอุทยาน ฯ บุคคลอื่นที่เข้ามาใช้ประโยชน์ในอุทยาน ฯ ก็สามารถกระทำผิดได้เช่นกัน

อันที่จริงในเรื่องความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวนั้น หากนักท่องเที่ยวปฏิบัติตามกฎของอุทยาน ฯ เชื่อฟังเจ้าหน้าที่ คำแนะนำ และป้ายที่บอกเตือนอันตราย นักท่องเที่ยวก็จะปลอดภัย แต่ส่วนใหญ่นักท่องเที่ยวจะไม่เชื่อฟัง เช่น อุทยานแห่งชาติทางทะเลเกาะเสม็ด หาดแม่รำพึง มีป้ายปักไว้ ห้ามลงน้ำในบางตำแหน่ง ในหน้ามรสุม หากนักท่องเที่ยวไม่เชื่อฟัง ก็อาจจมน้ำตายได้

คุณประวัติ โวหารดี หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ให้ข้อเสนอแนะว่า <sup>11</sup>“ควรให้ศูนย์บริการนักท่องเที่ยวตั้งอยู่นอกเขตอุทยาน ให้นักท่องเที่ยวได้รับการปฐมพยาบาลและเรียนรู้เข้าใจลักษณะการท่องเที่ยวเชิงนิเวศก่อน เพราะหากไม่ให้ความรู้ความเข้าใจแก่นักท่องเที่ยวแล้ว ก็จะทำให้สร้างปัญหาให้แก่อุทยานได้ ทางอุทยานได้จัดให้มีโครงการโรงเรียนสีเขียวรอบอุทยาน เพื่อให้เด็ก ๆ ได้เรียนรู้ความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ คุณประวัติได้เสนอแนะว่า “ควรจัดสถานที่จอดรถให้นักท่องเที่ยวไว้นอกเขตอุทยาน และจัดให้มีรถบัสรับนักท่องเที่ยวขึ้นมาเที่ยวบนอุทยาน เมื่อผ่านจุดชมวิวแต่ละแห่งก็ให้นักท่องเที่ยวลงไปชมและเก็บภาพถ่าย”

การปฐมพยาบาลนักท่องเที่ยวให้ทราบถึงกฎระเบียบต่าง ๆ ของอุทยาน ฯ นั้น จะเป็นประโยชน์แก่นักท่องเที่ยวอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในเรื่องการเดินป่านั้น คุณสาคร หัวหน้าอุทยานเขาสามร้อยยอด อำเภอปราณบุรี ได้ให้สัมภาษณ์ว่า <sup>12</sup> “ในการนำนักท่องเที่ยวออกเดินป่านั้น นักท่องเที่ยวจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำอย่างเคร่งครัด เพราะหากหลงทางไปอาจจมน้ำและอาจตายได้ เพราะน้ำในอุทยานดื่มไม่ได้เลยเนื่องจากเป็นหินปูน เจ้าหน้าที่นำทางจะต้องเป็นคนมีความรู้ และต้องทราบว่าต้องเตรียมอะไรไปบ้างสำหรับการออกเดินป่าในแต่ละครั้ง”

ส่วนเส้นทางเดินป่านั้น คุณธนู นันท์กลาง เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติทับลาน ตำแหน่งพนักงานพิทักษ์ป่า ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า <sup>13</sup> “เส้นทางเดินป่าเพื่อศึกษาธรรมชาตินั้น ควรเป็นเส้นทางเดินซึ่งเป็นธรรมชาติจริง ๆ คือ ทางดิน ไม่ควรทำแบบต่างประเทศที่ทำทางเดินเป็นซีเมนต์หรือปูไม้ อาจทำเครื่องหมายบ้างเล็กน้อยเพื่อป้องกันนักท่องเที่ยวพลัดหลงออกนอกเส้นทาง เช่น ใช้

<sup>11</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2546

<sup>12</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2546

<sup>13</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2546

สปีดทำเครื่องหมายกับต้นไม้เพื่อให้เป็นจุดสังเกตทุกระยะ 500 เมตร เพราะนักท่องเที่ยวอาจเดินหลงเข้าไปในทางสัตว์เดินได้ เช่น พวกช้าง กวาง หมูป่า”

ในอุทยานแห่งชาติต่างประเทศบางแห่งที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวเพื่อไม่ให้เป็นการรบกวนระบบนิเวศภายในอุทยาน ทางอุทยานจะจัดพื้นที่จอดรถและศูนย์บริการนักท่องเที่ยวไว้ นอกเขตอุทยาน ฯ หรือ ณ ประตูทางเข้าอุทยาน ฯ จากนั้นจะจัดพาหนะให้แก่นักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวชมอุทยาน ฯ เป็นรอบ ๆ มาตรการดังกล่าวนี้จะช่วยรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและลดมลภาวะที่เกิดแก่อุทยาน ฯ ได้เป็นอย่างดี มาตรการดังกล่าวนี้ควรนำมาใช้ในอุทยานแห่งชาติของไทยในบางแห่งด้วย

จากแบบสอบถามของผู้วิจัยไปยังหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ 85 แห่ง ในความคิดที่เห็นด้วยหรือไม่หากรัฐกำหนดให้อุทยานแห่งชาติและแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศทุกแห่ง มีการปฐมนิเทศนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติและข้อพึงระวังก่อนเข้าอุทยาน ฯ มีผู้ตอบว่าเห็นด้วยจำนวน 74 คน ไม่เห็นด้วย 8 คน และไม่มีความเห็น 3 คน

ดังนั้น กรมอุทยานแห่งชาติ ฯ ควรย้ายศูนย์บริการนักท่องเที่ยวไปอยู่ ณ. ทางเข้าอุทยานแห่งชาติ และออกระเบียบบังคับให้นักท่องเที่ยวทุกคนต้องได้รับการปฐมนิเทศก่อนเข้าเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควรประสานงานกับกรมอุทยานแห่งชาติ ฯ จัดทำวีดิทัศน์ปฐมนิเทศนักท่องเที่ยวมอบให้อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง

## 5.2.4 การส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุทยานแห่งชาติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการบริหารราชการที่ดี ที่เราเรียกกันในปัจจุบันว่า “ธรรมาธิปไตย” หรือ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมมีหลายระดับ ตั้งแต่สิทธิการได้รับข่าวสารข้อมูล สิทธิที่จะอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจจัดทำโครงการขนาดใหญ่ที่จะมีผลด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิเหล่านี้ควรได้รับการพัฒนาให้มีเวทีที่ทุกฝ่ายยอมรับ และมีกระบวนการที่สามารถหาข้อยุติโดยสันติให้แก่กลุ่มที่มีความขัดแย้งกัน มีการใช้ข้อมูลที่ดีเป็นฐาน มีผู้เป็นกลางมาเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาพิจารณา เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่สร้างสรรค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในขณะเดียวกัน รัฐก็ควรใช้กลไกการศึกษาและการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจว่า การมีส่วนร่วมนั้นมีมิติของหน้าที่รวมอยู่ด้วย มิใช่มีแต่สิทธิเท่านั้น และมีข้อเสนอแต่เพียงสิทธิของตนและหน้าที่ของคนอื่น ประชาชนต้องรู้จักหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และรับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษที่ตนสร้างขึ้นด้วย ตราบใดที่ประชาชนรู้จักแต่การรักษาสิทธิให้แก่ตนเอง แต่ไม่รู้จักหน้าที่ แม้รัฐจะทุ่มเทงบประมาณและบุคลากรเท่าใดก็ไม่อาจรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ได้

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในกระบวนการริเริ่ม การวางแผน และดำเนินการ รวมถึงการปฏิบัติกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และยังหมายรวมถึงการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการดำเนินกิจกรรมไปแล้วอีกด้วย สิ่งที่น่าสนใจในกระบวนการมีส่วนร่วมก็คือ เป็นการช่วยกระตุ้นให้เกิดกระบวนการพัฒนาชุมชนในระดับรากหญ้าได้เป็นอย่างดี

การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอุทยานแห่งชาติอาจมีบทบาทที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของบุคคลและชุมชน รูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจทำได้ดังนี้

1. **การมีส่วนร่วมโดยตรง** หมายถึง การเข้าไปร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์อุทยานแห่งชาติ เช่น การร่วมปลูกต้นไม้ การไม่ล่าสัตว์ หรือเก็บหาของป่าในเขตอุทยานแห่งชาติ
2. **การมีส่วนร่วมผ่านกลุ่ม** หมายถึง การคัดเลือกตัวแทนของตนเป็นกรรมการของกลุ่มองค์กรท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาอุทยานแห่งชาติที่อยู่ใกล้ท้องถิ่นของตน
3. **การมีส่วนร่วมผ่านตัวแทน** หมายถึง การให้ตัวแทนของครัวเรือนที่อาจจะเป็นหัวหน้าครัวเรือน หรือบุคคลใดในครัวเรือนซึ่งมีกำลังแรงที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือทำประโยชน์ให้แก่อุทยานแห่งชาติ อาทิ เข้าอบรมเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นนำเที่ยวในอุทยาน เป็นต้น

เพื่อให้การมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดนั้น กลไกที่ควรนำมาใช้ประกอบการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้<sup>14</sup>

1. **การสำรวจสาธารณะ (Public Survey)** การสำรวจสาธารณะได้ถูกนำมาใช้เป็นเวลานานแล้วในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยรัฐบาลของหลาย ๆ ประเทศ ด้วยวิธีการสำรวจความคิดเห็นไปยังประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย จากนั้นรัฐจึงนำผลการสำรวจนั้นมาใช้ประโยชน์ การสำรวจสาธารณะจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะรวบรวมปฏิกิริยาตอบสนองของประชาชนต่อประเด็นและปัญหาต่าง ๆ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และข้อมูลที่ได้สำรวจมานี้ ก็จะเป็นตัวชี้แนะทิศทางให้แก่ข้าราชการในการวางแผนและการตัดสินใจ

<sup>14</sup> “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ส่วนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เทศกาล ปีที่ 90 ฉบับที่ 11 พฤศจิกายน 2538 หน้า 58 - 63

ยิ่งไปกว่านั้นจะเป็นตัวช่วยกำหนดการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ การลำดับความสำคัญด้านงบประมาณ และชี้ให้เห็นความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐ และกำหนดพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการ

2. **การฟังเสียงประชาชน (Public Hearing)** รัฐจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือที่จะนำเอาข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐมาพิจารณาเพื่อการดำเนินนโยบายและแผนงาน โดยทั่วไปแล้วข้าราชการส่วนใหญ่มักจะฟังเสียงสะท้อนที่มาจากสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากหน้าหนังสือพิมพ์ การฟังเสียงประชาชนที่ดี ควรมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการมากนัก ปกติแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนจะเป็นผู้ที่สามารถสะท้อนทัศนะของประชาชนได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ดี บางครั้งหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการที่ทำงานในพื้นที่กับประชาชน มักจะสะท้อนทัศนะของตนเองมากกว่าที่จะสะท้อนทัศนะของประชาชนในพื้นที่ การฟังเสียงประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนแสดงความคิดเห็น และได้มีโอกาสถกเถียงในแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยตัวเอง จะทำให้เกิดกระบวนการสังเคราะห์การวางแผนที่ดีเกิดขึ้น นอกจากนี้ การฟังเสียงประชาชนยังสามารถดึงเอากลุ่มต่างๆ ออกมาเคลื่อนไหวอย่างเหมาะสมบนเวทีที่รัฐเปิดโอกาสให้ ได้แก่ กลุ่มตัวแทนชุมชน กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น
3. **การเจรจาและการต่อรอง (Mediation and Negotiation)** แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมด้วยการเจรจาและการต่อรองนี้สามารถแก้ไขปัญหาและลดข้อขัดแย้งลงได้ ซึ่งข้อขัดแย้งมักมีสาเหตุมาจากการที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของรัฐ การเจรจาและการต่อรองจะประสบความสำเร็จได้และก่อให้เกิดความพอใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ก็ต่อเมื่อขอบเขตของปัญหาไม่ใหญ่มาก ผู้เกี่ยวข้องจำนวนไม่มาก และทุกคนพยายามหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว
4. **การคัดค้าน การเคลื่อนไหว และการประท้วง (Resistance, Movement and Protest)** ในหลายกรณี ชุมชนมีส่วนผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่บางครั้งออกมาในรูปความรุนแรงหรือปฏิบัติการต่อต้าน เช่น การปิดกั้นขวางเส้นทางถนน

**5. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)**

การประเมินผลกระทบเพื่อการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งควรดำเนินการในขั้นตอนเริ่มแรก ในหลาย ๆ กรณี วิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมักจะไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ข้อมูลความคิดเห็น หากแต่มุ่งเน้นหนักไปที่ข้อมูลและการวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญ และผู้ปฏิบัติงานมากกว่า การประเมินผลในลักษณะนี้จึงมักก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและกลุ่มชุมชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น รัฐจึงควรให้ความสนใจต่อกลุ่มบุคคลอื่นและประชาชนให้กว้างขวางมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ส่งผลลัพธ์ของความร่วมมือที่สะท้อนกลับมา ข้อสำคัญการสรุปการประเมินผล ควรจำแนกให้เห็นความแตกต่างในแต่ละทัศนคติ ไม่ควรที่จะนำทัศนคติทั้งหมดมารวมกันและสรุปขึ้นเป็นทัศนคติเดียว

**6. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Direct Public Participation in Decision – Making)**

ประชาชนมีกระแสดemandที่ต้องการที่จะมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและผลประโยชน์ของตนมากขึ้น หากรัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ปัญหาดังกล่าวอย่างเหมาะสม ประชาชนจะเกิดความรู้สึกว่าตนไร้ซึ่งอำนาจ ถูกทอดทิ้งจากรัฐ ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และหมดความสำคัญในสังคม ดังนั้น รัฐจึงควรกระจายอำนาจการตัดสินใจ โดยเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น และให้ประชาชนสามารถเข้ามากำหนดปัญหาความต้องการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขาได้ด้วยตนเอง ประชาชนผู้ยากจนจะได้มีโอกาสมากขึ้น เพราะกลุ่มคนเหล่านี้จัดได้ว่าเป็นผู้ที่ต้องโอกาสที่สุดที่จะเข้าถึงระดับการตัดสินใจของรัฐ

ดังนั้น หากประชาชนมีความรู้สึกว่ารัฐบาลให้การยอมรับและเปิดโอกาสให้พวกเขาได้แสดงความคิดเห็นและเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการตัดสินใจ ประชาชนก็จะรู้สึกเชื่อมั่นและไว้วางใจบุคลากรและหน่วยงานของรัฐมากยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ดังนี้

1. เนื่องจากความยากจนในชนบทเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องอาศัยพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพ เช่น การบุกกรุกพื้นที่ป่าเพื่อหาที่ทำกินหรือการล่าสัตว์ป่าเพื่อเป็นอาหาร หรือนำมาขายเพื่อเป็นรายได้เสริม

เมื่อเป็นเช่นนี้ หากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศสามารถสร้างงานให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ ก็จะช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น และจะช่วยลดความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติได้

2. การให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม นอกจากจะเป็นการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่า ทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้เป็นสมบัติของนักธุรกิจที่ประกอบกิจการท่องเที่ยวที่จะเข้าไปแสวงหาประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว การปันผลประโยชน์ส่วนหนึ่งกลับสู่ท้องถิ่นด้วยการจ้างงาน เป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นก็ได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นด้วยเช่นกัน แต่แทนที่จะเป็นในรูปแบบของการทำลาย ก็เปลี่ยนเป็นการให้นักท่องเที่ยวเข้าชมแทน นอกจากนี้ ยังเป็นการทำรายได้ให้มากกว่าการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ในรูปแบบอื่น เช่น การบุกกรุกพื้นที่ป่าเพื่อการเกษตรหรือการฆ่าสัตว์เพื่อนำมาขาย
3. การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีงานทำในกิจการท่องเที่ยว จะเป็นการช่วยสนับสนุนและอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีพื้นบ้านไปในตัว เช่น การแสดงพื้นบ้าน หรือการขายสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้านเพื่อเป็นรายได้เสริม

การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นที่อยู่อาศัยกับทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งเป็นผู้ใช้ประโยชน์ ผู้ทำลาย และบำรุงรักษา เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุทยานแห่งชาติดังกล่าวนี้ โดยได้อาศัยภูมิปัญญาของตนที่มาจากประสบการณ์ การเรียนรู้จากปฏิบัติที่สะสมกันมาหลายชั่วคน ดังที่เรียกกันว่า “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” เข้ามาทำหน้าที่ดูแล รักษา ค้ำครองทรัพยากรธรรมชาติพวกเขาเหล่านี้จะสามารถทำได้อย่างดี และอาจได้ดีกว่าภาครัฐด้วยซ้ำ<sup>15</sup> แนวความคิดนี้ถูกนำมาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” นั้นหมายถึง กลุ่มชนใด ซึ่งมีการรวมตัวกันของบุคคลซึ่งอาศัยอยู่ในที่เดียวกัน มีประเพณี วัฒนธรรม และวิถีการดำรงชีวิตเดียวกันเป็นระยะเวลายาวนาน ชุมชนลักษณะเช่นนี้จะอาศัยอยู่ในชนบทที่แวดล้อมด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และมีการดำรงชีพด้วยการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาตินั้น จึงมีการเรียนรู้ที่จะอยู่กับสิ่งรอบ ๆ ตัวอย่างกลมกลืน ดังนั้น พวกเขาเหล่านั้นจะไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสิ่งมีค่าและมีประโยชน์ต่อพวกเขา ตรงกันข้าม จะ

<sup>15</sup> พันธ์ ทศนียานนท์ “พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 : ถึงเวลาต้องยกเครื่องใหม่แล้ว” สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ สิ่งแวดล้อม 2540 หน้า 19 - 20

ช่วยกันทะนุบำรุงรักษาให้ทรัพยากรธรรมชาติคงอยู่กับชุมชนในลักษณะของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน จากเหตุการณ์ในอดีตจะพบว่า ชุมชนท้องถิ่นจะมีกลุ่มบุคคลที่บุกรุกทำลายป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในป่า จึงมีการปราบปรามจากรัฐเสมอมา ปัจจุบันรัฐจึงต้องเปลี่ยนยุทธวิธี ด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ ตามแนวทางที่กฎหมายเปิดช่องบัญญัติไว้ในมาตรา 46 ดังกล่าว

ในกระบวนการพัฒนาศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นต่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้น จะต้องดึงเอาทักษะและประสบการณ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่ามาประยุกต์ใช้เพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในการเป็น “มัคคุเทศก์นำเที่ยวท้องถิ่น (Local Guide) เพื่อการนำเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ อันจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ราษฎรในชุมชน แต่ทั้งนี้ จะต้องมีการฝึกอบรมให้ราษฎรกลุ่มนี้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริการนำเที่ยว (Tour Leader) ให้กับนักท่องเที่ยวทั้งที่เป็นกลุ่มเล็ก และที่เป็นหมู่คณะใหญ่ เป็นการเปลี่ยนวิถีชีวิตชาวบ้านซึ่งเคยใช้ประโยชน์จากอุทยาน ฯ ในรูปแบบการบุกรุกและทำลายทรัพยากรธรรมชาติ มาเป็นการใช้วิถีชีวิตแบบอยู่กับธรรมชาติ โดยการอนุรักษ์และไม่ทำลาย นอกจากนี้ ควรผลักดันให้หมู่บ้านโดยรอบอุทยานเป็นหมู่บ้านเพื่อการท่องเที่ยว จัดที่พักแบบ Home Stay ให้นักท่องเที่ยวได้มาพักและเรียนรู้วิถีชีวิตชาวบ้าน ชาวบ้านที่เป็นนายพรานออกล่าสัตว์ หรือราษฎรที่เคยแอบเข้าไปลักลอบนำพันธุ์ไม้ ถกกกล้วยไม้ป่าออกจากอุทยาน ฯ ไปขาย ก็เปลี่ยนเป็นมัคคุเทศก์นำชมความสวยงามของธรรมชาติแทน ทั้งนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะมีส่วนช่วยอย่างมากในการชี้แนะ แนะนำ และอบรมชาวบ้านเหล่านี้

จากแบบสอบถามของผู้วิจัยถามไปยังหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ 85 แห่ง ว่าเห็นด้วยหรือไม่หากรัฐกำหนดนโยบายให้มีการฝึกอบรมเรื่องวิธีและเทคนิคการนำเที่ยวในอุทยานแห่งชาติสำหรับมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ผลจากการประมวลแบบสอบถามปรากฏว่า มีหัวหน้าอุทยานที่เห็นด้วย 80 คน ไม่เห็นด้วย 2 คน ไม่มีความเห็น 3 คน

เพื่อให้การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในอุทยานแห่งชาติโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมนี้มีทิศทางพัฒนาที่ดี ประเด็นสำคัญซึ่งควรพิจารณา คือ

- ควรมีการวิจัยตลาดการท่องเที่ยวเพื่อเรียนรู้และเข้าใจสภาวะของตลาดโลกในเรื่องเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อชุมชน<sup>16</sup>
- ควรจัดทำกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ใช้บังคับแก่การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อชุมชนโดยเฉพาะ ให้มีโครงสร้างที่แตกต่างไปจากกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ธุรกิจท่องเที่ยวในรูปแบบอื่น ตัวอย่างเช่น โครงสร้างด้านภาษีอากร เป็นต้น<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Epler Wood, M. **Making the Global Challenge of Community Participation in Ecotourism: Case Studies & Lessons from Ecuador** The Nature Conservancy, Washington D.C., USA. 1998.

<sup>17</sup> Wesche, R. and Drumm, A. **Defending the Rainforest** Accion Amazonia, Quito, Ecuador. 1999.

- ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นคนในชุมชนเอง รัฐบาล การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กลุ่มองค์กรอิสระ NGO และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว จะต้องเข้ามาร่วมแรงร่วมใจประสานงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจะต้องอธิบายความต้องการของลูกค้ำที่เป็นนักท่องเที่ยวได้ กลุ่ม NGO ก็จะต้องช่วยเหลือในด้านการฝึกอบรมพัฒนาทักษะของคนในชุมชน และเป็นตัวกลางให้แก่คนในชุมชนในการต่อช่องทางธุรกิจ ทางฝ่ายรัฐบาลเองก็ต้องจัดทำและประกาศใช้กฎหมายและแนวปฏิบัติที่เหมาะสมแก่การท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควรเข้ามามีบทบาทในการอบรมมัคคุเทศก์เพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในอุทยานแห่งชาติโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดความถูกต้องตามกฎหมายในการดำเนินอาชีพมัคคุเทศก์ของชาวบ้านในชุมชน และให้ความรู้ความเข้าใจกับชาวบ้านที่อยู่บริเวณโดยรอบอุทยานแห่งชาติในการจัดที่พักในลักษณะ Home Stay ที่เปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวเข้าพักและเรียนรู้ชีวิตท้องถิ่นในขณะเดียวกัน
- ทุกฝ่ายควรเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างฉุกเฉิน เช่น ภัยธรรมชาติ ไฟป่า
- ผลประโยชน์และรายได้ที่ได้รับจากโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติที่ชุมชนมีส่วนร่วมนั้น จะต้องส่งคืนกลับชุมชนให้ได้รับประโยชน์มากที่สุดและแผ่ขยายไปสู่ทุก ๆ ส่วนของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นผู้สูงอายุ คนชั้นกลาง คนชั้นต่ำ หรือสตรี ข้อตกลงต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ของชุมชนที่ได้รับเลือกเข้ามาดูแล และจะต้องเป็นเอกสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย
- มัคคุเทศก์ท้องถิ่นต้องมีความรู้และตระหนักในระบบนิเวศวิทยาและวัฒนธรรมของท้องถิ่น และจะต้องสอบผ่านและได้รับประกาศนียบัตรมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่ได้รับการรับรองจากรัฐบาลของประเทศด้วย

คุณสมชัย เพียรสถาพร อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ ฯ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่อุทยาน ฯ ว่า

“สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับแก่อุทยานแห่งชาตินั้น อยากให้มีการแก้ไขกฎหมายให้มีความอ่อนตัวมากขึ้น อยากให้ผู้แทนประชาชนจริง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลบริหารจัดการอุทยาน อยากให้มีการออกกฎหมายรองรับการจัดตั้งกรรมการระดับท้องถิ่น ทำหน้าที่ให้ความคิดเห็นในการจัดการบริหารอุทยานแต่ละแห่ง

การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาตินั้น การมีส่วนร่วมดังกล่าวของประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมหาข้อมูล ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมใช้ประโยชน์ ร่วมบำรุงรักษา และร่วมติดตามผล เช่น มาเป็น

กรรมการท้องถิ่น นอกจากนี้ ประชาชนควรเข้ามาร่วมกำหนดทิศทาง กำหนดแผน เพราะอุทยานแต่ละแห่งควรตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่พอสมควร ไม่ใช่ให้กรมเป็นผู้กำหนดนโยบาย แล้วให้อุทยานไปปฏิบัติ ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของคนในพื้นที่ได้

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 20 แห่ง ได้เข้ามามีบทบาทในโครงการนำร่อง “คนอยู่กับป่า” ของกระทรวง สำหรับอุทยานแห่งชาติ 6 แห่ง และโครงการผืนป่าตะวันตกอีก 12 อุทยาน

โครงการคนอยู่กับป่าคือ การจัดเวทีขึ้นมาให้คนได้คุยกัน แล้วเลือกผู้แทนประชาชน ซึ่งเป็นผู้แทนชุมชนจริง ๆ เข้ามาเป็นกรรมการประจำอุทยาน ในอุทยานหนึ่งอาจมี 3 – 4 องค์การบริหารส่วนตำบล ที่เข้ามาทำงานร่วมกันก็ได้ โครงการนี้เกิดได้ประมาณ 2 – 3 ปีแล้วได้ผลดีมาก รัฐบาลของประเทศเดนมาร์กได้ให้การสนับสนุนโครงการนี้ด้วย

ส่วนโครงการผืนป่าตะวันตกนั้น ก็มีแนวความคิดอย่างเดียวกัน คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน แต่ไม่ได้ร่วมปฏิบัติ เมื่อร่วมวางแผนก็เอาแผนนั้นมาทำ ทำแล้วประชาชนก็จะคอยติดตามผล จังหวัดที่อยู่ในโครงการได้แก่ ตาก นครสวรรค์ อุทัยธานี กาญจนบุรี เป็นผืนป่าประมาณ 12 ล้านไร่ ภาคตะวันตก เริ่มตั้งแต่อำเภออุ้มผาง ท่งใหญ่ นครสวรรค์ด้านทิศตะวันออก ห้วยขาแข้ง โครงการนี้รัฐบาลต่างประเทศได้ให้ความสนใจส่งเงินมาสนับสนุนด้วย

โครงการคนอยู่กับป่าจะสามารถผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ดูแลรักษาพิทักษ์ป่าได้ ทางกรมอุทยาน ฯ ไม่ประสงค์ให้เจ้าหน้าที่อุทยานทำหน้าที่ดูแลนักท่องเที่ยวแต่เพียงอย่างเดียว แต่เจ้าหน้าที่ของกรมอุทยาน ฯ ควรได้มีโอกาสศึกษาเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ด้วย

สำหรับมัคคุเทศก์ที่เหมาะสมสำหรับอุทยานนั้น ถ้าอุทยานขนาดเล็ก ก็ควรใช้มัคคุเทศก์ท้องถิ่น แต่ถ้าอุทยานขนาดใหญ่ควรใช้มัคคุเทศก์ที่มีระดับและมีมืออาชีพที่มีความรู้ดีอย่างไรก็ตาม ควรสนับสนุนให้ใช้มัคคุเทศก์ท้องถิ่นมากกว่า และควรอบรมให้มีความรู้ในการพานักท่องเที่ยว เนื่องจากคนเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นคนในพื้นที่และได้รับประโยชน์และรายได้จากนักท่องเที่ยว เป็นการแก้ไขปัญหาให้แก่อุทยานในเรื่องการลักลอบเข้ามาหาของป่า ส่วนมัคคุเทศก์ที่มาจากที่อื่นนั้น มาน่าเที่ยวแล้วก็ไป”

คุณสมควร อนันทศรี ผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า <sup>18</sup> “ควรมีการจัดทำแผนร่วมกันระหว่างอุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรในท้องถิ่น โดยมีอุทยานแห่งชาติเป็นผู้ดูแลทรัพยากรนั้น และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยการให้ข้อมูลและประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวมาเที่ยวในอุทยาน ฯ

ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้ามามีบทบาทมากในการจัดการทรัพยากร

<sup>18</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2546

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก มาตรา 67 (7) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ในมาตรา 68 (12) ยังได้ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้อีกด้วย”

คุณอรุณ รัตมีสุนทรางกูร เจ้าหน้าที่โครงการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนตำบลหภูมิส์ จังหวัดนครราชสีมา ได้ให้ความคิดเห็นว่า <sup>19</sup> “พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหภูมิส์ ที่ติดกับพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ นั้นเป็นพื้นที่ป่าทั้งหมด ควรมีการประสานงานกันระหว่างอุทยานแห่งชาติและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและออกกฎระเบียบต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ ควรมีการฝึกอบรมให้ชาวบ้านมาเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น อาสาสมัครไฟฟ้า อาสาสมัครป้องกันภัย ให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชนในเรื่องความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดเส้นทางเดินป่าที่มีระยะทางไม่ไกลนักที่เด็กสามารถเดินได้ โดยมีเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมแล้วเป็นคนนำและให้ความรู้ชาวบ้านที่เคยเป็นพรานป่า เขาจะคุ้นเคยเส้นทางเป็นอย่างดี รู้ประวัติความเป็นมา ต้นไม้ต้นไม้สามารถเป็นยาสมุนไพรได้ ฤดูไผ่มีนกกลุ่มไผ่บินผ่าน หรือมาทำรัง ควรอบรมคนเหล่านี้และให้มาเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นได้ ส่งเสริมผลิตภัณฑ์พื้นบ้านในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แล้วนำไปขาย ณ ศูนย์แสดงผลิตภัณฑ์พื้นบ้านซึ่งอาจตั้งอยู่ใกล้ ๆ กับลานจอดรถ หรือศูนย์บริการนักท่องเที่ยว เพื่อให้ชาวบ้านมีรายได้”

อุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อน จังหวัดลำปาง ไม่ค่อยประสบปัญหาในเรื่องการบุกรุกพื้นที่ป่าของประชาชน เพราะเจ้าหน้าที่ของอุทยานได้สนับสนุนด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการช่วยกันอนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ในเขตอุทยาน โดยเจ้าหน้าที่ของอุทยานจะจัดประชุมร่วมกับชาวบ้านทุก ๆ เดือน เพื่อรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านได้ทราบถึงคุณค่าประโยชน์ของป่าไม้ และยังจัดให้มีโครงการสอนเด็ก ๆ ตามโรงเรียนในบริเวณรอบอุทยาน ฯ เช่น โครงการเรารักอุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อน โครงการเยาวชนรักป่า เป็นต้น<sup>20</sup> นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ชาวบ้านในบริเวณนั้นนำผลิตภัณฑ์ สิ่งของ อาหารต่าง ๆ เข้ามาขายในบริเวณอุทยาน ฯ และมีโครงการ Home Stay ให้นักท่องเที่ยวที่สนใจสภาพความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นสามารถเข้าไปพักอาศัยในบ้านของชาวบ้านที่เข้าร่วมโครงการ โดยเสียค่าใช้จ่ายไม่แพงนัก ถือเป็น การสร้างรายได้ สร้างงานให้กับชาวบ้านได้ในระดับหนึ่ง

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศนามิเบีย ได้มีการประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งได้กลายเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น กล่าวคือ ชุมชนเขต Bergsig ได้จัดตั้งเขตอนุรักษ์ Torra ขึ้น มีนายทุนซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวสนใจจะเข้าลงทุนในเขตอนุรักษ์

<sup>19</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2546

<sup>20</sup> “อุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อน” วารสารนิเทศศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2544 หน้า 810

ดังกล่าว และได้เสนอที่จะสร้างรีสอร์ทที่พักอย่างหรูหราในเขตพื้นที่นั้น แต่ปรากฏว่าคนในชุมชนไม่สนใจและต้องการที่จะสร้างแคมป์ที่พักเล็ก ๆ เพื่อรักษาคุณค่าความเป็นอยู่ของชุมชนไว้ ในที่สุดชุมชนได้เลือกการจัดสร้างแคมป์เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชน รัฐบาลนามิเบียตระหนักถึงการจัดการการท่องเที่ยวโดยยึดหลักให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ และเพิ่มบทบาทความสำคัญให้แก่คนในชุมชน ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการไปเป็น สมาคมการท่องเที่ยวอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนแห่งประเทศนามิเบีย (Namibian Community Based Tourist Association – NACOBTA) ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล<sup>21</sup>

ดังนั้นสรุปได้ว่า ทั้งสามฝ่ายได้แก่ อุทยานแห่งชาติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และชุมชนโดยรอบอุทยาน ฯ ควรร่วมกันกำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวที่จะพึงมีในอุทยานแห่งชาติซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ของตน เพื่อรักษาคุณค่าของอุทยาน ฯ และชุมชนโดยรอบไว้ ดังนี้

- กลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมายที่เหมาะสมกับพื้นที่ และจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในอุทยานและชุมชนอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถในการจัดการและการรองรับของอุทยานและชุมชน ความยั่งยืนของสภาพแวดล้อม และวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน
- ข้อพึงปฏิบัติสำหรับนักท่องเที่ยวเมื่อเข้าสู่อุทยานและชุมชน เช่น ชุมชนมุสลิมมีการละหมาด ชุมชนชาวตอยมีสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่เคารพ ซึ่งนักท่องเที่ยวต้องให้ความเคารพด้วย มิใช่การแสดงอาการลบหลู่ดูถูก
- ระบบการให้บริการที่มีความเหมาะสม เช่น ศาลาที่พัก ห้องสุขาที่สะอาด
- ราคาสินค้าที่ขายแก่นักท่องเที่ยวในอุทยานและบริเวณรอบนอก ตลอดจนอัตราค่าบริการต่าง ๆ ที่เป็นธรรม ตลอดถึงระยะเวลาการเข้าออกของนักท่องเที่ยวที่เหมาะสม
- สำรวจกลุ่มนักท่องเที่ยว โดยจัดกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีความสนใจในเนื้อหาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เช่น การดูนก การตกปลา การดำน้ำ ดูปะการัง การดูผีเสื้อ การขี่จักรยาน การไต่หน้าผา การเดินป่า เป็นต้น

นอกจากนี้ ชุมชนควรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้ด้วย โดยการเปิดเวทีให้มีการรับฟังความคิดเห็น ผลดีของการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนี้จะช่วยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายได้นำข้อคิดเห็นต่าง ๆ นั้นมาประกอบการวางแผนและกำหนดแนวทางที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอให้จัดตั้ง คณะกรรมการประจำอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ

#### 5.1.1

<sup>21</sup> Ashley, C. **Working Paper: The Impact of Tourism on Rural Livelihoods Namibia's Experience.** Overseas Development Institute U.K. 2000.

## 5.3 มาตรการปรับปรุงการบริหารจัดการ

### 5.3.1 การปรับปรุงระบบบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

การดำเนินการของรัฐที่จะเข้าไปดูแลจัดการแหล่งท่องเที่ยว ประเภทอุทยานแห่งชาติ นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาสิ่งสำคัญ 2 ประการคือ การสงวนรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของพื้นที่ให้คงอยู่ถาวรเป็นประการแรก ขณะเดียวกันจะต้องมีการบริหารจัดการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวก และเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวได้รับประสบการณ์ ตลอดจนได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนในการบริหารจัดการที่เหมาะสม เพื่อการบริการผู้เข้ามาใช้ประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นนักท่องเที่ยว นักเรียน นักศึกษา นักวิจัย ให้ได้รับความสะดวกและเปิดโอกาสให้ผู้ใช้ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ แต่ขณะเดียวกันไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวทางการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ มีดังนี้

#### **1. การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ (Preservation)**

ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติจะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้มีการป้องกันและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยนำเทคนิคทางด้านนิเวศวิทยาประยุกต์ใช้และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การพังทลายของดินตามไหล่เขา การบุกรุกแผ้วถางป่า การลักลอบล่าสัตว์ป่า การข่มขืนทรัพยากรที่เสื่อมโทรม ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากผู้ใช้ประโยชน์และจากพฤติกรรมทำลายของนักท่องเที่ยวในรูปแบบต่าง ๆ

#### **2. การบำรุงรักษา (Maintenance)**

เมื่อมีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวได้เข้ามาใช้ประโยชน์และพักผ่อนในอุทยานแห่งชาติ ผลที่ตามมาก็คือ ความทรุดโทรมของทรัพยากรต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีการบำรุงรักษาและฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

#### **3. การกำหนดผังตำแหน่งจุดบริการต่าง ๆ (Overall Layout)**

ผังตำแหน่งของจุดบริการต่าง ๆ ภายในอุทยานแห่งชาติ จะต้องกำหนดให้เหมาะสมกับหลักการทางภูมิสถาปัตยกรรมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จุดบริการต่าง ๆ ได้แก่ ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว สถานที่จอดรถ อาคารสำนักงานและที่พักของเจ้าหน้าที่ ร้านค้า ร้านอาหาร ที่พักนักท่องเที่ยว สถานที่ตั้งแคมป์ แหล่งน้ำ ที่รวบรวมขยะและกำจัดขยะ เป็นต้น

#### **4. การกำหนดความสำคัญก่อนหลัง (Prioritization)**

เนื่องจากการดำเนินงานหรือการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ครอบคลุมถึงภารกิจต่าง ๆ มากมาย จึงจำเป็นจะต้องกำหนดความสำคัญของภารกิจก่อนหลัง โดยจัดให้มีการดำเนินการภารกิจที่สำคัญก่อน ภารกิจอื่นที่รองลงมาค่อยดำเนินการภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณและบุคลากรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด

แนวทางทั้ง 4 ประการนี้ ประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ได้นำไปใช้เป็นหลักในการอนุรักษ์และจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศของตน ทั้งนี้ ได้กำหนดเป็นแผนบริหารจัดการ (Management Plan) ไว้เป็นแผนแม่บท เพื่อให้อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งนำไปปฏิบัติ ดังนี้

##### **1. การแบ่งเขตพื้นที่บริหารจัดการ (Management Zoning)**

เป็นการจัดแบ่งพื้นที่ในอุทยานแห่งชาติออกเป็นเขตพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพ โดยการจัดแบ่งพื้นที่และกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ เป็นการควบคุมกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี และเป็นการป้องกันมิให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายไปโดยเจียมมีมนุษย์ โดยทั่วไปแล้ว เขตพื้นที่ต่างๆ ของอุทยานแห่งชาติสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 เขต คือ

- (1) **เขตบริการ (Service Zone)** เป็นเขตที่แบ่งไว้เพื่อการพัฒนาสิ่งก่อสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ที่พัก ที่ทำการ ร้านค้า ร้านอาหาร เป็นต้น จะอยู่ในบริเวณที่ใกล้กับเส้นทางคมนาคมหลัก เข้าออกได้สะดวก และสภาพธรรมชาติเสื่อมโทรมหรือถูกทำลายไปแล้วเพราะใช้เป็นสถานที่รองรับนักท่องเที่ยว
- (2) **เขตนันทนาการ (Recreation Zone)** หมายถึง เขตที่รวมเอาสิ่งสวยงามของธรรมชาติและจุดที่น่าสนใจของนักท่องเที่ยว เช่น น้ำตก ถ้ำ และจุดชมวิว การก่อสร้างหรือการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกจะมีได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น เช่น ศาลานั่งพัก สุขา ถังขยะ แต่ทั้งนี้ควรจัดให้กลมกลืนกับธรรมชาติ
- (3) **เขตป่าเปลี่ยว (Primitive Zone)** เป็นบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ เป็นสภาพธรรมชาติดั้งเดิม ในเขตนี้จะห้ามมิให้มีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกใด ๆ ทั้งสิ้น

- (4) **เขตฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ (Recovery Zone)** หมายถึง บริเวณพื้นที่ที่สภาพธรรมชาติเสื่อมโทรมหรือถูกทำลายไปแล้ว และต้องการให้มีการฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ จะเป็นพื้นที่สงวนมิให้นักท่องเที่ยวเข้า
- (5) **เขตพื้นที่พิเศษเพื่อการใช้ประโยชน์ (Special Use Zone)** เป็นเขตพื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะ เช่น การศึกษาวิจัยค้นคว้าความหลากหลายทางชีวภาพ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ เป็นต้น

## **2. การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก (Facility Development)**

สิ่งอำนวยความสะดวกภายในอุทยานแห่งชาติ จะต้องสอดคล้องกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าความสวยงามของอุทยานแห่งชาติด้วย เช่น การเลือกที่ตั้งและการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมไม่ให้เกิดมลพิษทางดิน น้ำ อากาศ เสียง และทางสายตา ควรก่อสร้างเฉพาะสิ่งที่จำเป็นและให้กลมกลืนกับสภาพแวดล้อมมากที่สุด

## **3. การจัดการผู้มาเยือน (Visitor Management)**

เป็นการนำเอากฎระเบียบ ข้อมูล และการให้การศึกษามาใช้เป็นตัวควบคุม จำนวน ประเภท และพฤติกรรมของผู้มาเยือน เพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของอุทยานแห่งชาติ โดยมีรูปแบบต่างๆ ดังนี้<sup>22</sup>

- (1) **การจำกัดปริมาณการใช้ประโยชน์ (Limit on Amount of Use)** กล่าวคือ กำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวตามกำลังความสามารถที่อุทยานจะรองรับได้ กำหนดวิธีการใช้อุทยานแห่งชาติที่เหมาะสม เช่น ยกเลิกการส่องสัตว์ด้วยไฟฟ้าในเวลากลางคืน สร้างหanges่องสัตว์ สะพานแขวนขึ้นแทน กำหนดความเร็วของรถยนต์ในเขตอุทยาน เป็นต้น
- (2) **การกระจายการใช้ประโยชน์ (Dispersal of Use)** เนื่องจากความหนาแน่นของนักท่องเที่ยวที่มารวมตัวกันอยู่ในที่ใดที่หนึ่งมากเกินไป ทำให้เกินขีดความสามารถที่อุทยาน ฯ จะรองรับได้ ดังนั้น จึงควรกระจายนักท่องเที่ยวออกไปตามบริเวณต่างๆ ของพื้นที่ให้มากที่สุด เช่นการตั้งเต็นท์กระจายให้มี

<sup>22</sup> อารยา หุณฑนะเสวี มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538 หน้า 58 – 60

ระยะห่างระหว่างกัน หรือการประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวไปยังอุทยานแห่งชาติอื่นที่อยู่ใกล้เคียง

- (3) **การรวมการใช้ประโยชน์ (Concentration of Use)** วิธีการนี้เหมาะสำหรับอุทยานแห่งชาติที่มีขนาดเล็กและมีการใช้ประโยชน์เป็นปริมาณมาก อาจมีการสร้างกฎระเบียบให้แก่กลุ่มผู้ใช้ปฏิบัติตามเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและขณะเดียวกันผู้เข้าไปเยี่ยมชมก็ได้รับความรู้ความสนุกสนานควบคู่ไปด้วย เช่น การเข้าชมความสวยงามภายในของถ้ำ เป็นต้น
- (4) **การจำกัดระยะเวลาการใช้ (Limit on Length of Stay)** เป็นการลดปริมาณและระดับการใช้ประโยชน์โดยการจำกัดช่วงเวลาการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ เช่น กำหนดเวลาเข้า – ออก กำหนดการให้ใช้พื้นที่เฉพาะเวลากลางวันเพื่อความปลอดภัย เป็นต้น
- (5) **การจำกัดฤดูกาลในการใช้ประโยชน์ (Seasonal Limit on Use)** นักท่องเที่ยวหรือผู้มาเยือนอาจส่งผลกระทบต่อความเปราะบาง หรือการสูญเสียสภาพในบางฤดูกาลของปี เช่น ฤดูกาลผสมพันธุ์สัตว์ หรือฤดูกาลที่ดินง่ายต่อการถูกรบกวนทำลาย ดังนั้น การปิดหรือไม่อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์อุทยานจึงควรจัดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อเปิดโอกาสให้ธรรมชาติได้ฟื้นตัวกลับสู่สภาพปกติ และพร้อมจะสามารถรองรับการใช้ประโยชน์ในเวลาถัดไป
- (6) **การจำกัดขนาดของกลุ่มผู้มาเยือน (Party Size Limit)** เนื่องจากกลุ่มผู้มาเยือนที่มีขนาดใหญ่ มักจะก่อปัญหาต่างๆ ได้มากกว่าและเร็วกว่าผู้มาเยือนกลุ่มเล็ก วิธีการนี้จึงเหมาะสมที่จะนำไปใช้กับอุทยานแห่งชาติที่มีความเป็นธรรมชาติมาก โดยเฉพาะเขตป่าเปลี่ยว หรือเขตสงวนสภาพธรรมชาติ
- (7) **การสื่อความหมายธรรมชาติ (Nature Interpretation)** เป็นการให้ความรู้และความเข้าใจแก่ผู้มาเยือนโดยวิธีการต่างๆ เช่น การมีศูนย์บริการนักท่องเที่ยว การสร้างสื่อในรูปแบบของแผ่นพับ ป้ายแสดงชื่อต้นไม้และพันธุ์พืช โปสเตอร์ ประกาศข้อห้าม และกฎระเบียบต่างๆ ทั้งนี้ ควรทำในหลาย ๆ ภาษา เพื่อบริการความรู้ให้แก่นักท่องเที่ยวที่มาจากนานาประเทศ กำหนดขอบเขตที่นักท่องเที่ยวจะเข้าถึงธรรมชาติได้ ทำป้ายเขตห้ามเข้า ไม่อนุญาตให้นักท่องเที่ยวเดินป่าตามลำพัง จัดทำทางเดินถาวรที่กลมกลืนกับสภาพแวดล้อมและป้องกันไม่ให้นักท่องเที่ยวเข้าถึงธรรมชาติในส่วนที่บอบบาง เช่น เหยียบบนตะไคร่น้ำ ดึงกิ่งเถาวัลย์ ควรจะจัดทำทางเดินวิถี (pathway) มีป้ายที่มั่นคงถาวรเพื่อมิให้นักท่องเที่ยวหลงป่า จัดทำแผนที่และคู่มือเดินป่าพร้อมคำอธิบายที่ชัดเจน จัดทำศูนย์บริการ Multimedia อาจใช้ระบบหยอดเหรียญหรือเก็บ

ค่าธรรมเนียมเข้าชมพิเศษ เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้รับความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยว นั้น เช่น ความรู้เกี่ยวกับนก ปะการัง กลุ่มดาว เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย อุทยานแห่งชาติบางแห่งได้มีการกำหนด Zoning แล้ว คุณมาโนช การพนักงาน หัวหน้าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ได้ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>23</sup> อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานมีการกำหนด Zoning ก่อนข้างชัดเจนและเข้มงวดอยู่แล้ว โดย แบ่งออกเป็น 5 โซน คือ

1. **Zone บริการ** คือให้มีการพัฒนาเพื่อรองรับกิจกรรมอยู่ 3 อย่าง คือ การท่องเที่ยว การศึกษา การป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การตั้งหน่วยพิทักษ์
2. **Zone นันทนาการ** คือ เมื่อนักท่องเที่ยวเข้าไปแล้ว จะมีกิจกรรมเสริมในรูปแบบของนันทนาการ เช่น เดินป่า แคมป์ เล่นรอบกองไฟ
3. **Zone สงวนธรรมชาติ** คือไว้สำหรับการศึกษาจริงๆ จะไม่ให้เข้าไปถ้าไม่จำเป็น คนที่จะให้เข้าได้ เช่น นักวิจัย นักศึกษา
4. **Strict Nature Zone** คือส่วนห้ามเด็ดขาด ยกเว้นเจ้าหน้าที่ เช่นในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน มีส่วนที่พบจระเข้ น้ำจืด ซึ่งใกล้จะสูญพันธุ์แล้ว
5. **Recovery Zone** คือโซนที่มีการถูกบุกรุก แล้วปลูกป่าเพิ่มเติมเพื่อการฟื้นฟู

และเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ ฯ ควร

ปฏิบัติ ดังนี้

1. ปรับพื้นที่โซนในอุทยานแห่งชาติเสียใหม่ โดย
  - 1.1 ย้ายเขตพื้นที่โซนบริการนักท่องเที่ยว ได้แก่ ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว สำนักงานอุทยาน ที่จอดรถ บ้านพัก ร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก สถานที่พักผ่อน ให้มาอยู่ ณ ทางเข้าอุทยานแห่งชาติ
  - 1.2 จัดเส้นทางเดินป่า และกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ที่สามารถทำได้ในอุทยานแห่งชาตินั้น ไว้ในโซนนันทนาการ
2. ยกเลิกการใช้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และแก้ไขอัตราโทษในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้มีเพดานโทษสูงขึ้น เพื่อให้สามารถป้องปรามผู้กระทำความผิด และให้ผู้บังคับกฎหมายสามารถใช้ดุลพินิจในการลงโทษตามความร้ายแรงของการกระทำความผิดได้
3. เพิ่มมาตรการในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของโซนสงวนธรรมชาติ และโซน

<sup>23</sup> สัมภาษณ์โดยผู้วิจัย วันที่ 23 มิถุนายน 2546

สงวนพิเศษ ซึ่งเป็นบริเวณที่มีสถานภาพใกล้เคียงกับป่าสงวนเดิม ให้มีมาตรฐานการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่เช่นเดียวกับป่าสงวน

### 5.3.2 การกำหนดความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity)

การปล่อยให้นักท่องเที่ยวเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวโดยไม่คำนึงถึงกำลังรองรับทางธรรมชาติ จะเป็นการทำลายการท่องเที่ยวในบั้นปลาย ดังนั้นแนวทางแก้ไขป้องกันหนึ่งก็คือ การจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติบางแห่งที่เป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยว

ความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity) เป็นแนวความคิดทางนิเวศวิทยาที่มีข้อสมมุติว่า ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ความสามารถในการรองรับของพื้นที่จะมีขีดจำกัดในตัวเอง กล่าวคือ มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ผืนนั้นได้จนถึงระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งหากมีการใช้ประโยชน์เลยขีดจำกัดนี้ไป จะทำให้สภาพและความสมดุลของพื้นที่สูญเสีย จนอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อเนื่องตามมา เมื่อนำแนวคิดเรื่องการกำหนดความสามารถในการรองรับของพื้นที่มาใช้กับอุทยานแห่งชาติแล้ว ก็จะทำให้อุทยานแห่งชาตินั้นเกิดความสมดุลระหว่างจำนวนนักท่องเที่ยวกับศักยภาพในการรองรับ และตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวที่มีต่ออุทยานแห่งชาตินั้นได้อย่างสมดุล

อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง จะมีความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยวแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสภาพธรรมชาติของพื้นที่ ลักษณะการใช้ประโยชน์ กลุ่ม ประเภทของนักท่องเที่ยว ตลอดจนพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ได้มีการแบ่งความสามารถในการรองรับของพื้นที่อุทยานแห่งชาติออกเป็น 3 ด้านคือ

1. **ความสามารถในการรองรับทางกายภาพ (Physical Carrying Capacity)**  
จะพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์ของนักท่องเที่ยวที่มีต่อลักษณะ หรือสภาพทางกายภาพของอุทยานแห่งชาตินั้น เช่น ผลกระทบต่อดิน น้ำ อากาศ และสภาพทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น
2. **ความสามารถในการรองรับทางชีวภาพ (Biological Carrying Capacity)**  
จะพิจารณาถึงการพักอาศัย หรือกิจกรรมของนักท่องเที่ยว ซึ่งส่งผลต่อการทำลายพืชพรรณ สัตว์ป่า หรือความสมดุลในทางนิเวศของพื้นที่

**3. ความสามารถในการรองรับทางจิตวิทยา (Psychological Carrying Capacity)** จะพิจารณาถึงความรู้สึกของนักท่องเที่ยวที่มีต่อสิ่งที่ได้พบเห็น เช่น ความสวยงามของธรรมชาติ เป็นการประเมินว่าอุทยานแห่งชาตินั้นสามารถตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวได้มากน้อยเพียงใด<sup>24</sup>

การกำหนดความสามารถในการรองรับของพื้นที่สำหรับแหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่งนั้น หากสามารถทำได้จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการพัฒนาการท่องเที่ยว เพราะจะเป็นกรณีศึกษาที่ช่วยในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวสูงสุดของอุทยานแต่ละแห่งได้ กล่าวคือจะทำให้ได้กรอบหรือแนวทางในการพัฒนาว่าควรส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวมาเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวที่นั้นจำนวนเท่าใด ทำให้ทราบว่าควรจะมีที่พัก สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ มากน้อยเท่าใด จึงจะเหมาะสมกับสภาพของอุทยานนั้น ๆ

คุณสมชัย เพียรสถาพร อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ให้ความคิดเห็นและแนวทางไว้ว่า<sup>25</sup> ในการจำกัดจำนวนปริมาณนักท่องเที่ยวที่นั้น สามารถทำได้แต่ต้องมีการศึกษาก่อนว่าศักยภาพของอุทยานแต่ละแห่งที่จะรับนักท่องเที่ยวได้มีเท่าใด และกรมอุทยาน ฯ จะต้องจัดสถานที่อื่นสำรองไว้ให้ด้วย เช่น ถ้าอุทยานแห่งชาติภูกระดึงนักท่องเที่ยวมีมาก ก็จะไปประชาสัมพันธ์ให้ย้ายไปเที่ยวภูเรือแทน ทั้งนี้จะต้องเตรียมอุทยานซึ่งคนไม่ค่อยรู้จักแต่มีความสวยงามทางธรรมชาติในระดับที่ใกล้เคียงกันไว้ และจะต้องประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวทราบล่วงหน้าก่อนออกเดินทาง เช่น ออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ว่า อุทยานที่ใดเต็มแล้ว และแนะนำให้ไปที่ใดแทน เช่น เสนอให้ไปเที่ยวอุทยานแห่งชาติทับลานปางสีดา แทนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งมีความสวยงามไม่แพ้กัน แต่คนไม่ค่อยรู้จัก เป็นต้น

จากแบบสอบถามของผู้วิจัยถามไปยังหัวหน้าอุทยานแห่งชาติว่า เห็นด้วยหรือไม่ หากรัฐจะมีนโยบายให้อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งมีมาตรการควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าชมอุทยาน ฯ อย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงระดับศักยภาพและขีดความสามารถในการรองรับของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ผลจากการประมวลแบบสอบถามปรากฏว่า มีผู้เห็นด้วยจำนวน 74 แห่ง ไม่เห็นด้วย 9 แห่ง และไม่มีความเห็น 2 แห่ง จากผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นหัวหน้าอุทยานแห่งชาติจำนวนรวมทั้งสิ้น 85 คน

คุณสมชัย เพียรสถาพร อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>26</sup> “ศักยภาพการรองรับนักท่องเที่ยวของแต่ละอุทยานเป็นเรื่องสำคัญที่ทางกรม ฯ คำนึงถึง ปัจจุบันทางกรมอุทยาน ฯ ได้ใส่ใจในเรื่องนี้มาก โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติทางทะเล หรือ

<sup>24</sup> Senge T. “Park Facilities for the Future” Paper presented at the 2<sup>nd</sup> Conference on National Parks, Yellowstone and Grand Teton National Park 18 – 27 September 1972.

<sup>25</sup> สัมภาษณ์ วันที่ 18 สิงหาคม 2546

<sup>26</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2546

อุทยานแห่งชาติที่มีระดับความนิยมสูง และมีนักท่องเที่ยวเข้าไปมาก ๆ วิธีการนั้นขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศในแต่ละแห่ง เช่น อุทยานทางทะเล จะปิดตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ถึงประมาณปลายเดือนตุลาคม ของทุกปี และจะเปิดอีกครั้งในต้นเดือนพฤศจิกายน เพราะช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงมรสุมคลื่นลมแรง ไม่ปลอดภัยในการเดินเรือ และสำหรับนักท่องเที่ยวด้วย ในช่วงที่ปิดนี้ทางอุทยานก็จะซ่อมแซมบ้านพัก ซ่อมแซมทุ่งผูกเรือ ซ่อมแซมท่าเรือ ซ่อมแซมป้ายสื่อความหมายต่างๆ ที่ชำรุด

ดังนั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสามารถเข้ามามีบทบาทช่วยแบ่งปันและจัดสรรนักท่องเที่ยวให้กระจายไปยังอุทยานแห่งชาติต่าง ๆ ตามความเหมาะสมของศักยภาพของแต่ละพื้นที่ที่มีความสามารถจะรองรับนักท่องเที่ยวได้ โดยการประชาสัมพันธ์อุทยานแห่งชาติแห่งอื่น ๆ ที่มีความสวยงามตามธรรมชาติใกล้เคียงกับอุทยานแห่งชาติที่ได้รับความนิยมเป็นพิเศษ จะเป็นการช่วยลดความหนาแน่นของนักท่องเที่ยวลงได้ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติจะลดลง และเป็นการให้เวลาแก่อุทยานแห่งชาตินั้นในการฟื้นตัว

### 5.3.3 การปรับขึ้นค่าธรรมเนียมเข้าอุทยานแห่งชาติที่ได้รับการพัฒนาแล้ว

ปัจจุบัน การจัดเก็บเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งระบุว่า “ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระเงินเนื่องในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือให้บุคคลเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับการที่ได้รับอนุญาตในการดำเนินกิจการหรือพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวงระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี เงินที่เก็บได้ตามวรรคก่อน เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติ เงินค่าปรับที่เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบตามมาตรา 28 และเงินรายได้อื่น ๆ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ และเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี”

ดังนั้น อธิบดีโดยอนุมัติของรัฐมนตรีจึงเป็นผู้กำหนดระเบียบ ทั้งนี้ ระเบียบดังกล่าวเรียกว่า ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการเก็บรักษา การใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2546 ซึ่งในหมวด 2 กำหนดไว้ว่า เมื่อมีการจัดเก็บเงินรายได้ให้ออกใบเสร็จทุกครั้ง เว้นแต่การรับเงินค่าบริการให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติให้ใช้บัตรค่าธรรมเนียม เงินที่ได้ให้นำส่งกองคลัง หรือเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของส่วนราชการผู้เบิกจ่ายอย่างน้อยเดือนละครั้ง แต่ถ้าเงินรายได้เกิน 200,000 บาทให้นำฝากโดยด่วน ไม่เกิน 5 วันทำการ การเก็บรักษาให้เก็บไว้ในตู้নিরภัยของทางราชการ โดยให้หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นอย่างน้อย 3 คน เป็นกรรมการเก็บรักษาเงิน

อัตราการจัดเก็บค่าบริการเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ ได้มีประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ให้จัดเก็บเงินรายได้ จำนวน 96 แห่ง ดังนี้

ชาวไทย	ค่าธรรมเนียม คนละ	ชาว ต่างประเทศ	ค่าธรรมเนียม คนละ	จำนวน อุทยาน แห่งชาติ
ผู้ใหญ่	40 บาท	ผู้ใหญ่	200 บาท	2 แห่ง
เด็ก	20 บาท	เด็ก	100 บาท	2 แห่ง
ผู้ใหญ่	20 บาท	ผู้ใหญ่	200 บาท	83 แห่ง
เด็ก	10 บาท	เด็ก	100 บาท	83 แห่ง
ผู้ใหญ่	10 บาท	ผู้ใหญ่	200 บาท	11 แห่ง
เด็ก	5 บาท	เด็ก	100 บาท	11 แห่ง

ตารางแสดงการจัดเก็บเงินรายได้อุทยานแห่งชาติและจำนวนนักท่องเที่ยว  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 – 2545

ปีงบประมาณ	จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	รายได้ (ล้านบาท)
ปี 2541	19,408,517	64.54
ปี 2542	18,038,544	88.03
ปี 2543	17,325,224	110.27
ปี 2544	14,431,940	191.44
ปี 2545	15,284,503	272.14

- หมายเหตุ
1. สถิติจำนวนนักท่องเที่ยววันนับจากอุทยานแห่งชาติทั้งหมด 142 แห่ง
  2. สถิติเงินรายได้จากอุทยานแห่งชาติที่ประกาศจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมแล้ว 96 แห่ง

ที่มา : กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

อนึ่ง รายได้ที่จัดเก็บมาได้ ตามระเบียบ ฯ ว่าด้วยการเก็บ การรักษา การใช้จ่ายเงินรายเพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2546 ข้อที่ 13 ได้กำหนดให้นำเงินรายได้ไปใช้จ่ายเพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติได้ ดังนี้

1. ซ่อมแซม ปรับปรุง หรือจัดหาวัสดุเพื่อดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติ และอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

2. ศึกษา ค้นคว้า วิจัย เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ
3. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์
4. ค่าสาธารณูปโภค เฉพาะอุทยานแห่งชาติ
5. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการฝึกอบรม ทัศนศึกษา และดูงานเกี่ยวกับงานอุทยานแห่งชาติของข้าราชการและลูกจ้าง หรือการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติแก่บุคคลทั่วไป
6. ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ

ในการจัดสรรเงินรายได้ให้แก่แต่ละอุทยาน ฯ ทางกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กำหนดให้อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งมีสิทธิใช้เงินรายได้ร้อยละ 10 ของเงินรายได้ที่หักค่าใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลร้อยละ 5 ออกไปแล้ว และส่วนที่เหลือจากการหักค่าใช้จ่ายร้อยละ 10 ไปนั้น จำนวนร้อยละ 50 ของเงินจำนวนนี้ ให้ใช้ลงทุนในอุทยานแห่งชาติที่จัดเก็บเงินรายได้นั้น ร้อยละ 20 กระจายใช้ไปตามอุทยานแห่งชาติที่มีเงินรายได้น้อย แต่มีศักยภาพในการพัฒนาสูง และอีกร้อยละ 30 เป็นเงินสำรอง ทั้งนี้ อุทยานแห่งชาติใดที่ประสงค์จะนำเงินรายได้ไปใช้เพื่อโครงการใด ๆ ให้ทำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาการใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ที่ประกอบด้วยอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักอุทยานแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ และกรรมการอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการแล้วนำเสนออธิบดีเพื่ออนุมัติ

โดยส่วนมากสถานที่ท่องเที่ยวธรรมชาติหลายแห่ง มิได้มีการเก็บค่าเข้าชม หรือถ้ามีการเก็บก็เก็บในอัตราต่ำ การอนุญาตให้นักท่องเที่ยวเข้าชมธรรมชาติได้โดยไม่มีการเก็บค่าเข้าชม อาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวจำนวนมากเข้าชมธรรมชาติจนเกิดความเสียหาย ตัวอย่างเช่น การเดินป่าและเที่ยวหมู่บ้านชาวไทยภูเขา ที่ส่งผลทำให้เกิดความเสื่อมเสียประเพณีวัฒนธรรมดั้งเดิมของชาวไทยภูเขา หรือการล่องแพที่ทำให้ปริมาณต้นไผ่ลดลงอย่างรวดเร็ว การท่องเที่ยวเดินป่าอำเภอแม่แตง ในช่วงเทศกาลมีนักท่องเที่ยวสูงถึง 400 – 500 คนต่อวัน ต้องใช้แพไม้ไผ่ 50 – 70 แพต่อวัน โดยแพหนึ่งจะใช้ไม้ไผ่ 15 – 18 ลำ ดังนั้นจะต้องใช้ไม้ไผ่ประมาณ 750 – 1,260 ลำต่อวัน ซึ่งทำให้มีการสูญเสียไม้ไผ่จำนวนมาก และจะมีผลกระทบต่อความชุ่มชื้นของป่าได้ การกำหนดค่าเข้าชมสถานที่ท่องเที่ยวธรรมชาติในอัตราที่เหมาะสม จะช่วยลดจำนวนนักท่องเที่ยวลง และยังทำให้เกิดรายได้ ซึ่งส่วนหนึ่งจะสามารถนำไปใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้

เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศสูง มักเป็นประเทศที่มีสิ่งดึงดูดใจมาก ตัวอย่างเช่น ประเทศเคนยา รัฐบาลเคนยาเก็บภาษีนักท่องเที่ยวต่างชาติสูงมาก ในมาซายมาร่า เก็บค่าธรรมเนียมเขตคุ้มครองสัตว์ป่าถึง 650 บาท ต่อคนต่อวัน แม้แต่ประชาชนชาวเคนยาเองก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในอัตรา 400 บาทต่อคนต่อวัน นักศึกษาได้ลดหย่อนเหลือ 200 บาทต่อคนต่อวัน (ซึ่งต่างจากค่าธรรมเนียมผ่านเข้าอุทยานของไทย จัดเก็บเพียงคนละ 20 บาทต่อคน

ต่อวัน) ดังนั้นเคนยาจึงมีรายได้จากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างเป็นกอบเป็นกำ และใช้ค่าธรรมเนียมนี้เป็นตัวปรับจำนวนนักท่องเที่ยวไม่ให้มีจำนวนมากเกินไป

สำหรับประเทศไทย เพื่อเป็นการผลักดันให้อุทยานแห่งชาติเป็นไปในทางสากลมากขึ้นในการรองรับนักท่องเที่ยวต่างชาตินั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชมีนโยบายที่จะแบ่งระดับอุทยานแห่งชาติออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่ม A+, A , B และ C โดยคำนึงถึงความพร้อมและขีดความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยวนานาชาติ ปัจจุบันอุทยานแห่งชาติที่มีความพร้อมในชั้น A+ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ดอยอินทนนท์ สิมิแล่น สุรินทร์ แจ้ซ้อน เขาสก จัดได้ว่าอุทยานเหล่านี้เข้าเกณฑ์มาตรฐาน เจ้าหน้าที่มีความรู้ภาษาอังกฤษ มัคคุเทศก์สามารถพูดภาษาอังกฤษได้ดี อุทยานเหล่านี้จะมีความเคร่งครัดในเรื่องความสะอาดไม่ว่าจะเป็นห้องครัว ห้องสุขา ห้องอาหาร ซึ่งโดยปกติแล้ว ค่าธรรมเนียม ที่จัดเก็บในอุทยานนั้น โดยทั่วไปนักท่องเที่ยวคนไทยจะจัดเก็บ 20 บาท ต่อคน นักท่องเที่ยวต่างประเทศอัตรา 200 บาทต่อคน ส่วนค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตเข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติปัจจุบันนั้นมีอัตราที่สูงมาก ตัวอย่างเช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตบริการนำเที่ยวนักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ ฉบบัละ 500 บาท ต่อปี และค่าตอบแทนรายเดือนเพียงเดือนละ 200 บาทเท่านั้น<sup>27</sup> ซึ่งอัตราดังกล่าวกำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นเวลา 10ปี มาแล้ว ซึ่งถือว่าเป็นอัตราที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับของบรรดาบุคคลที่เข้ามาใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจในอุทยานแห่งชาติ เช่น บริษัทนำเที่ยว มัคคุเทศก์อิสระ เป็นต้น หรือค่าธรรมเนียมสำหรับการถ่ายทำภาพยนตร์ในเขตอุทยานแห่งชาติ กำหนดไว้เพียงไม่เกิน 500 บาทต่อวันต่อเรื่อง สำหรับภาพยนตร์ไทย และไม่เกิน 1,000 บาทต่อวันต่อเรื่อง สำหรับภาพยนตร์ต่างประเทศ<sup>28</sup>

ดังนั้น กรมอุทยานแห่งชาติ ฯ ควรจะต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

1. วางมาตรฐานในการแบ่งระดับความพร้อมของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งตามความสามารถในการรองรับการท่องเที่ยวและความพร้อมของบุคลากร
2. แก้ไขระเบียบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการผ่านเข้าอุทยานแห่งชาติ ให้สามารถจัดเก็บได้ในอัตราที่แตกต่างกันตามระดับความพร้อมของอุทยานแห่งชาติที่แบ่งไว้ตามข้อ 1.
3. แก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมในระเบียบที่บังคับแก่ผู้เข้ามาใช้ประโยชน์และดำเนินการเชิงธุรกิจในอุทยานแห่งชาติ ให้มีอัตราที่สูงขึ้น

<sup>27</sup> บัญชีอัตราค่าแบบแปลน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตหรือใบอนุญาตค่าตอบแทนรายเดือน ทำระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2536

<sup>28</sup> ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเข้าไปถ่ายทำภาพยนตร์ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2534

### 5.3.4 การปรับปรุงงบประมาณและกำลังคน

จากแบบสอบถามความคิดเห็นหัวหน้าอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่างบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ที่อุทยานแห่งชาติต่าง ๆ ได้รับเพื่อปฏิบัติงานนั้นไม่เพียงพอ รัฐควรเพิ่มงบประมาณเพื่อการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น อุปกรณ์สื่อความหมายธรรมชาติ อุปกรณ์ด้านการรักษาความปลอดภัยและการพยาบาล ยานพาหนะเพื่อการตรวจปราบปราม รถยนต์ลำเลียงผู้ป่วย อุปกรณ์เดินป่าสำหรับเจ้าหน้าที่ เช่น เป้ วิชยूसื่อสาร เครื่องยังชีพ อาวุธ เป็นต้น อุปกรณ์ปรับปรุงสภาพอุทยาน เช่น เครื่องสะพายตัดหญ้า อุปกรณ์การให้ความรู้ ฝึกอบรม แก่ นักท่องเที่ยวหรือกลุ่มเยาวชนในพื้นที่ นอกจากนี้ งบประมาณด้านค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค ค่าไฟฟ้า ยังต้องการความปลอดภัยเท่าไร ก็ต้องยิ่งเปิดไฟ ค่าซ่อมแซมยานพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง สำหรับอุทยานแห่งชาติทางทะเลบางแห่ง เช่น อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา รัฐควรเพิ่มงบประมาณในการจัดให้มีเรือตรวจการณ์รวมทั้งค่าเชื้อเพลิงสำหรับเรือเพิ่มขึ้นด้วย เนื่องจากสภาพพื้นที่มีลักษณะเป็นพื้นน้ำในท้องทะเลอันดามัน<sup>29</sup>

ส่วนด้านบุคลากรนั้น เนื่องจากอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งมีพื้นที่กว้างใหญ่ รัฐควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่อุทยาน ฯ ให้พอเพียงกับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อทำหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- **ด้านป้องกันรักษาพื้นที่ป่าของอุทยาน ฯ** เนื่องจากพื้นที่ที่รับผิดชอบเป็นพื้นที่กว้างดูแลไม่ทั่วถึง ราษฎรสามารถเข้าไปในเขตอุทยาน ฯ ได้ทุกทิศทาง นอกจากเจ้าหน้าที่จะทำหน้าที่ดูแลสอดส่องพื้นที่ป่าของอุทยาน ฯ แล้ว ยังทำหน้าที่ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวที่ประสบภัยอันตรายด้วย
- **ด้านบริการ** ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว บำรุงตกแต่งสถานที่ท่องเที่ยว
- **ด้านประชาสัมพันธ์** เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างราษฎรกับอุทยาน ฯ ให้ข้อมูลต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว การสร้างป้าย สื่อความหมายต่าง ๆ ออกอบรมให้ความรู้แก่นักเรียนและประชาชนข้างเคียงอุทยาน
- **ด้านวิชาการและวิจัย** เพื่อการบริหารจัดการอุทยาน ฯ ให้เกิดประสิทธิภาพ สามารถดูแลทรัพยากรธรรมชาติพันธุ์พืช พันธุ์ไม้ และสัตว์ป่าให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ตลอดจนให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว
- **ด้านสถาปัตยกรรม** เพื่อออกแบบจัดวางภูมิทัศน์สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ให้สวยงามเหมาะกับพื้นที่

<sup>29</sup> ความคิดเห็นของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จากแบบสอบถามของผู้วิจัย

นอกจากนี้ ควรจัดให้มีหน่วยพยาบาลเบื้องต้นเพื่อทำการปฐมพยาบาลนักท่องเที่ยวหรือเจ้าหน้าที่อุทยาน ฯ เอง ก่อนนำส่งโรงพยาบาล คุณประวัติศาสตร์ จันทร์เทพ นักวิชาการป่าไม้ 5 อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า<sup>30</sup> ควรจัดให้มีตู้แช่เซรุ่มด้วย เพราะการเข้ามาท่องเที่ยวในป่า เรื่องอันตรายมาก ทางอุทยานเขาใหญ่ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปอบรมอยู่เสมอในเรื่องการกู้ภัยช่วยเหลือนักท่องเที่ยว แต่ถ้ากรณีนักท่องเที่ยวจมน้ำ จะช่วยชีวิตได้ยาก เพราะน้ำในอุทยานเขาใหญ่น้ำจะเย็นมาก โอกาสคนตกน้ำจะเป็นตะคริวสูง

คุณมานิช การพนักงาน หัวหน้าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานยังเสนอความคิดเห็นว่า หากมีการตั้งหน่วยพยาบาลเบื้องต้นก็เป็นการดี คุณมานิชเป็นคนแรกที่คิดจัดให้มีขึ้นที่อุทยานแห่งชาติตะรุเตา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 แล้ว และมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงสร้างโดยการจัดให้มีตำแหน่งพยาบาลมาอยู่ประจำตามอุทยานด้วย ทั้งนี้ ไม่ใช่บริการเพียงนักท่องเที่ยวเท่านั้น แต่บริการแก่เจ้าหน้าที่ด้วย เพราะหากเจ้าหน้าที่เป็นไข้มาเลเรีย ไข้ตั้งแตก ขาหัก ก็มีความจำเป็นที่ต้องมีคนดูแล อีกประการหนึ่ง ควรคำนึงว่าอุทยานใดที่มีโรงพยาบาลอยู่ใกล้และสามารถติดต่อกันได้ง่าย ก็ควรทำแผนความร่วมมือระหว่างอุทยานและโรงพยาบาล และหากอุทยานใดไม่สามารถจัดให้มีพยาบาลเข้ามาประจำในพื้นที่ได้ ก็ให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รักษาพยาบาลเบื้องต้น

คุณสมชัย เพียรสถาพร อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>31</sup> ทางกรมอุทยาน ฯ ได้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของอุทยานเป็นประจำ โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับตำแหน่งหัวหน้าอุทยาน ทางกรม ฯ จะมีการอบรมหลักสูตรให้ ส่วนระดับรองลงมา ลูกจ้างประจำก็จะได้รับการอบรมด้วยเช่นกันโดยเฉพาะเวลานี้ ทางกรม ฯ จะเน้นให้หัวหน้าอุทยาน และระดับผู้ช่วย ให้มีความเข้าใจกับคำว่า “การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ” คำว่า “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” และคำว่า “การจัดการอุทยาน” ทางกรมได้จัดอบรมหลักสูตรฟื้นฟูความรู้ในเรื่องการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การจัดการอุทยานในทุกกระดับ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงได้แก่ ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง อธิบดี และรองอธิบดี เป็นต้น

สัดส่วนปริมาณของเจ้าหน้าที่ต่อนักท่องเที่ยวในแต่ละอุทยานในสัดส่วนที่ไม่เพียงพอ การเพิ่มอัตราข้าราชการก็จะเป็นภาระแก่รัฐบาลในเรื่องงบประมาณ ทางกรมอุทยาน ฯ จึงเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของงานโดยปรับปรุงระบบการทำงานใหม่ ทั้งนี้ก็ต้องอาศัยเวลา กรมอุทยาน ฯ ได้มีการจัดตั้งศูนย์ติดตามการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าโดยใช้ดาวเทียม ตรวจสอบทุก ๆ 16 วัน ในพื้นที่จังหวัดเป้าหมาย 16 จังหวัด เช่น เชียงใหม่ ดาก แพร่ น่าน ภูเก็ต เชียงราย เป็นต้น ในการตรวจโดยใช้ดาวเทียมนั้น สามารถตรวจสอบพื้นที่ป่าได้อย่างละเอียด แม้เพียงครั้งไรก็สามารถเห็นได้ รวดเร็วกว่าการตรวจการทางภาคพื้นดิน ส่วนจังหวัดเป้าหมายรองลงมาจะตรวจติดตามทุก ๆ 3 เดือน

จากแบบสอบถามของผู้วิจัยซึ่งสอบถามไปยังหัวหน้าอุทยานแห่งชาติจำนวน 85 แห่ง ว่าเห็นด้วยหรือไม่หากรัฐมีนโยบายกำหนดให้อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งจัดให้มีหน่วยการ

<sup>30</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2546

<sup>31</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2546

ติดต่อสื่อสาร และหน่วยพยาบาลเบื้องต้น ผลจากแบบสอบถามประมวลได้ว่า มีผู้เห็นด้วย 77 แห่ง ไม่เห็นด้วย 5 แห่ง และไม่มีความเห็น 3 แห่ง

เนื่องจากในความเป็นจริงการเพิ่มกำลังคน และงบประมาณเป็นไปได้ยาก อุทยานแห่งชาติจึงควรใช้บุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ ในการทำหน้าที่พิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นงานหลัก ส่วนภาระงานด้านอื่นอันได้แก่ การให้บริการนักท่องเที่ยว การนำเที่ยวในเส้นทางเดินป่า ควรให้ชุมชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานแทน ทั้งนี้ จะเป็นการลดภาระของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ และเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ชุมชน ส่วนในด้านงบประมาณที่ขาดแคลนนั้น ควรมีการประสานงานขอความช่วยเหลือไปยังองค์การระหว่างประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อขอเงินสนับสนุน

นอกจากนี้ รัฐควรทบทวนถึงความเหมาะสมในการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเสียใหม่ โดยประกาศแยกพื้นที่ที่สมควรจะอนุรักษ์ให้เป็นป่าสงวน ออกจากพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เพื่อเป็นการลดภาระของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติให้มีพื้นที่ที่จะต้องดูแลลดน้อยลง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็จะเป็นภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอของอุทยานแห่งชาติในทางหนึ่งด้วย

### 5.3.5 การจัดการระบบจัดเก็บและกำจัดขยะ

สิ่งแวดล้อมหรือธรรมชาติ ไม่สามารถย่อยสลายของเสียที่เกิดจากพฤติกรรมของมนุษย์ได้ทัน ทำให้ธรรมชาติเสียสมดุลและก่อให้เกิดมลพิษขึ้น เพราะโดยปกตินั้น ธรรมชาติสามารถย่อยสลายสิ่งแปลกปลอมได้โดยตนเองอยู่แล้ว<sup>32</sup> ดังจะเห็นได้จากในอดีตมีการทิ้งของเสียลงสู่แหล่งน้ำเสมอมา ไม่ว่าจะเป็นภาคครัวเรือน ภาคอุตสาหกรรม หรือภาคเกษตรกรรม แต่ก็ไม่เกิดมลพิษขึ้น เพราะธรรมชาติยังสามารถย่อยสลายสิ่งแปลกปลอมนี้ได้อยู่ แต่ปัญหาก็คือ วัสดุบางอย่างย่อยสลายยากหรือต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวนาน เช่น ภาชนะบรรจุอาหารบางอย่าง จึงก่อให้เกิดมลพิษที่ตกค้างอยู่ในธรรมชาติ และการจัดระบบบำบัดหรือกำจัดของเสียนี้ ล้วนแต่มีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ดังนั้น แนวทางแก้ไขก็คือ ควรกำหนดให้ประชาชนทุกคนร่วมกันรับผิดชอบและรับภาระตามส่วนของการก่อภาวะมลพิษนั้นขึ้น

ปริมาณขยะที่มีในอุทยานแห่งชาติในแต่ละวันนั้นมีมาก หากการกำจัดขยะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดการให้ขยะหมดไป ย่อมหมายถึงปริมาณขยะจะเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

สำหรับประเทศไทย เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศในอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลาย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

<sup>32</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ “กฎหมายกับการอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม” ดุลพาท เล่ม 1 ปีที่ 43 มกราคม – มีนาคม 2539 หน้า 59 -72

จึงออกประกาศห้ามมิให้นำภาชนะที่ทำด้วยโฟมเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ หากฝ่าฝืนมีความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 18 และต้องได้รับโทษตามมาตรา 25 ระวังโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ อุทยานแห่งชาติบางแห่งได้วางมาตรการของตนเองในการกำจัดขยะหรือทำให้ขยะที่มีอยู่น้อยลง อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา ได้ขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวจัดเตรียมถังขยะหรือถุงดำไว้ประจำเรือทุกลำ และห้ามมิให้นำขยะขึ้นสู่เกาะทุกเกาะ อีกทั้งยังกำหนดให้วัสดุที่ใช้ห่ออาหารจะต้องเป็นประเภทไบโอบาง กระดาษ หรือวัสดุย่อยสลายได้ง่ายและไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น<sup>33</sup> ส่วนอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานกำหนดว่าเมื่อนักท่องเที่ยวจะมาเที่ยวจะต้องมีการตรวจเช็ครถก่อนว่านำของอะไรเข้าไป และยังแจกถุงขยะสำหรับใส่ขยะกลับลงมาด้วย ในอุทยานจะไม่อนุญาตให้ขายอาหาร<sup>34</sup>

คุณสมชัย เพียรสถาพร อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>35</sup> นักท่องเที่ยวคนหนึ่งจะสร้างขยะเกือบ 1 กิโลกรัมทิ้งไว้ในอุทยาน มาตรการแก้ไขปัญหาขยะของกรม ฯ ได้แก่

1. ออกประกาศของกรมอุทยาน ฯ ห้ามนำโฟมเข้ามาในเขตอุทยาน ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือดีมากจากนักท่องเที่ยว
2. การปรับ หรือว่ากล่าวตักเตือน
3. ประสานความร่วมมือกับองค์กรบริหารส่วนตำบลในการจัดเก็บขยะ เช่น บนดอยสุเทพ อำเภอแม่ฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายสภาตำบลจะได้รับส่วนแบ่งจากเงินรายได้ของอุทยานเป็นจำนวน 5% ดังนั้น ทุกสภาตำบลที่อยู่โดยรอบอุทยานจะให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี
4. สำหรับอุทยานบางแห่งที่สภาตำบลไม่มีความแข็งแรงพอ ก็จะใช้วิธีคัดแยกขยะ ซึ่งขยะที่รีไซเคิลได้จะมีประมาณ 60% ส่วนที่รีไซเคิลไม่ได้ก็ใช้วิธีฝังกลบหากมีที่พอ หรือใช้วิธีเตาเผาขยะ ซึ่งปัจจุบันทางกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดว่า อุทยานแห่งชาติใดที่มีปริมาณขยะ 1 ตันต่อวัน ให้มีเตาเผาขยะขนาดเล็กที่ไม่ทำลายสภาวะแวดล้อม

อนึ่ง ได้มีการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการแปรรูปมันสำปะหลังเป็นภาชนะที่เรียกว่า “KU – Green” ในรูปแบบของภาชนะและขนาดต่างๆ กัน ตามความต้องการของผู้บริโภค ได้แก่ จาน ชาม ถ้วย แก้ว แก้วกาแฟ กล่องอาหาร และถาดอาหาร เป็นภาชนะบรรจุที่ใช้สัมผัสอาหารได้โดยตรงอย่างปลอดภัย ปราศจากสารเคมีอันตรายที่จะเข้าไปปนเปื้อนอาหาร หลังการใช้งานยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อีก เช่น ใช้เป็นส่วนผสมของอาหารสัตว์ หรือนำไปทำปุ๋ยหมัก จึง

<sup>33</sup> ความคิดเห็นหัวหน้าอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จากแบบสอบถามของผู้วิจัย

<sup>34</sup> สัมภาษณ์ คุณมานิช การพนักงาน หัวหน้าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน 23 มิถุนายน 2546

<sup>35</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2546

ไม่มีขยะเหลือทิ้งให้เป็นภาระต้องนำไปกำจัดอีก นอกจากนี้ KU – Green ที่ทิ้งไปจะย่อยสลายได้เอง ในธรรมชาติ โดยไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น จากข้อดีของภาชนะบรรจุอาหารซึ่งผลิตจากวัสดุธรรมชาตินี้เอง อุทยานแห่งชาติทุกแห่งจึงควรกำหนดให้นักท่องเที่ยวใช้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าว เพื่อลดปัญหาปริมาณขยะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติของอุทยานให้เสื่อมโทรมลงและลดความสวยงามของธรรมชาติไป

อันที่จริง นอกเหนือจากนักท่องเที่ยวที่ต้องมีจิตสำนึกในการไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมแล้ว อุทยานแห่งชาติเองก็ควรมีนโยบายเกี่ยวกับการประหยัดพลังงานด้วย โดยเริ่มจากการประหยัดพลังงานไฟฟ้าและน้ำ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น จัดทำระบบการจัดการน้ำเสีย การทำขยะรีไซเคิล ปูยชีวภาพ ปูยหมักจากเศษขยะ เป็นต้น จัดให้มีระบบการแยกขยะ การประชาสัมพันธ์ในเรื่องระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมของอุทยาน ฯ ต่อนักท่องเที่ยวหรือผู้มาใช้บริการที่พัก โดยขอความร่วมมือให้ช่วยกันพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ควรมีมาตรการให้มีการวางมัดจำหรือการให้เช่าภาชนะใส่อาหารและเครื่องดื่มที่นำไปในอุทยานแห่งชาติด้วย เพื่อเป็นการวางประกันว่านักท่องเที่ยวจะนำภาชนะดังกล่าวกลับออกมา

จากแบบสอบถามของผู้วิจัยที่ถามไปยังหัวหน้าอุทยานแห่งชาติจำนวน 85 แห่งว่า เห็นด้วยหรือไม่หากรัฐมีมาตรการกำหนดให้มีการวางมัดจำภาชนะใส่อาหารและเครื่องดื่ม เพื่อเป็นการวางประกันว่านักท่องเที่ยวจะนำภาชนะดังกล่าวกลับออกมาหรือส่งคืนแก่เจ้าหน้าที่ ผลจากการประมวลแบบสอบถามปรากฏว่ามีผู้ตอบแบบสอบถามที่เห็นด้วยจำนวน 62 แห่ง ไม่เห็นด้วย 14 แห่ง ไม่มีความเห็น 9 แห่ง

ดังนั้น เพื่อเป็นการจัดระบบการจัดเก็บและกำจัดขยะในเขตอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ ฯ ควรมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. วางมาตรการในการกรองขยะที่จะเข้าสู่อุทยานแห่งชาติ โดยออกระเบียบห้ามการนำวัสดุอุปกรณ์และบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วทิ้ง เช่น ขวด ถ้วย จาน มีด ช้อน ส้อมที่ทำด้วยพลาสติกหรือกระดาษ เต้าแก๊ส ถังแก๊สแบบใช้แล้วทิ้ง เข้าเขตอุทยานแห่งชาติ
2. ควรมีการสนับสนุนให้มีการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น KU – Green ให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น เพื่อความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์
3. ออกระเบียบการวางมัดจำบรรจุภัณฑ์อาหาร และเครื่องดื่มที่นำเข้ามาเขตอุทยานแห่งชาติ
4. จัดให้มีถังขยะเฉพาะจุดผ่านเข้าออกอุทยานแห่งชาติ และห้องสุขาเท่านั้น
5. ออกกฎหมายให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จัดทำเต้าเผาขยะที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เพื่อรองรับการกำจัดขยะจากอุทยานแห่งชาติ และชุมชนใกล้เคียง

มาตรการที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะเบื้องต้นเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและในขณะเดียวกัน ก็เป็นการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อุทยาน ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรที่จะประสานงานกันเพื่อหาข้อยุติในรายละเอียดของรูปแบบและวิธีปฏิบัติในมาตรการต่าง ๆ ต่อไป



## บทที่ 6

### บทสรุป

จากการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ในงานวิจัยว่า อุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่อนุรักษ์ประเภทหนึ่ง แต่กฎหมายได้อนุญาตเป็นพิเศษให้บุคคลได้เข้าไปใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาและการแสวงหาความรู้ธรรมชาติ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงพอสรุปได้ว่า รูปแบบการท่องเที่ยวที่เหมาะสมแก่อุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาตินั้น ก็คือ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เพราะนักท่องเที่ยวนอกจากจะได้รับความรู้ธรรมชาติจากความสวยงามของธรรมชาติในอุทยาน ฯ แล้ว ยังได้รับความรู้ในขณะเที่ยวชมอุทยานควบคู่ไปด้วย

แต่ปรากฏว่าความเป็นจริงในปัจจุบัน นักท่องเที่ยวไทยยังไม่ตระหนักในคุณค่าและมีจิตสำนึกในความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ยังไม่ทราบถึงรูปแบบและลักษณะของกิจกรรมการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติที่ถูกต้อง จึงสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรในอุทยาน ฯ ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ ทำให้ความสวยงามของอุทยานแห่งชาติต้องลดลง

ในการวิเคราะห์กฎหมายและประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปนั้น งานวิจัยฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นว่า ยังมีปัญหาการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ทั้งในแง่ทำอย่างไรให้มีการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำอย่างไรให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดทำมีกฎระเบียบที่ชัดเจนที่เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติทั่วประเทศจะได้นำมาปฏิบัติใช้ในหน้าที่ และเพื่อควบคุมผู้ที่เข้ามาใช้ประโยชน์ทั้งหลายในอุทยาน ฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำอย่างไรที่จะส่งเสริมให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างเหมาะสม ทั้งหมดนี้ก็เพราะแนวความคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องรักษาไว้ และเพื่อให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และเป็นไปตามหลักการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนอีกด้วย

อนึ่ง เพื่อให้การบริหารจัดการการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติเกิดประสิทธิผลที่สำคัญที่ควรพิจารณา คือ

## 1. นโยบายภาครัฐ

อุทยานแห่งชาติ เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สามารถทำรายได้เข้าประเทศได้อย่างมหาศาลจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ รัฐบาลควรตระหนักในความสำคัญของอุทยานแห่งชาติดังกล่าวนี้ และจะต้องมีวิสัยทัศน์กว้าง มีจุดมุ่งหมายที่จะเปิดประตูอุทยาน ฯ ออกสู่สายตาชาวโลก การดำเนินการด้านการตลาดและการบริหารจัดการอุทยานที่ดี จะเป็นปัจจัยสำคัญในการก้าวไปสู่ความสำเร็จในการเป็นตลาดท่องเที่ยวระดับโลก

นอกจากนี้ การจัดเตรียมระบบการขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวนานาชาติจากทั่วโลก ทั้งทางอากาศ ทางบก และทางน้ำ ตลอดจนระบบฐานข้อมูลทันสมัยเพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว จะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้อย่างดียิ่ง

## 2. ในด้านกฎหมาย

รัฐจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายในหลายส่วนเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในอุทยานแห่งชาติ ในส่วนของอุทยานแห่งชาตินั้น ควรจัดตั้งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติประจำอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง โดยให้ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อกำหนดแผนบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ การแก้ไขอัตราโทษในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้มีเพดานโทษสูงขึ้น และให้สามารถกำหนดรูปแบบความผิด

ใหม่ ๆ ได้โดยการออกเป็นกฎกระทรวง การกำหนดมาตรการการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่สงวนธรรมชาติ หรือพื้นที่อนุรักษ์พิเศษให้มีรูปแบบเดียวกับการเข้าไปใช้ประโยชน์ในป่าสงวน การรวบรวมกฎ ระเบียบ ที่ใช้บังคับแก่การเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยาน ฯ ให้เป็นหมวดหมู่ และการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเรื่องมาตรฐานการใช้ดุลพินิจในกรณีต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในส่วนของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่จะมีมากขึ้น ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มรูปแบบใบอนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ท้องถิ่นให้แก่คนในชุมชนในการประกอบอาชีพเสริมโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควรจัดให้มีการอบรมการเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่ถูกต้อง โดยอนุญาตให้ประกอบอาชีพได้เฉพาะพื้นที่นั้นเท่านั้น

## 3. ภาคเอกชน

ผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนหอการค้าจังหวัด ควรร่วมแรงประสานใจสอดรับนโยบายภาครัฐ ในการผลักดันให้เกิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศขึ้นในอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน โดยการหลีกเลี่ยงการประกอบธุรกิจและกิจกรรมใด ๆ อันจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ

ภายในอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ ภาคเอกชนควรประสานความร่วมมือกับภาครัฐในการจัดการให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ ส่งเสริมการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ในระดับที่ยั่งยืน เพื่อช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น โดยเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีจุดเด่นในเรื่องของทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติค่อนข้างจะหลากหลาย ทั้งสถานที่ ประเภทของทรัพยากร และความเป็นเอกลักษณ์ไทย ประกอบกับความต้องการด้านกิจกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่มีอยู่อย่างไม่จำกัด จึงอนุมานได้ว่า ประเทศไทยจะเป็นศูนย์กลางของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และจะนำมาซึ่งการไหลเวียนของเงินตราอย่างเป็นลูกโซ่ อันเป็นผลดีต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

ดังนั้น เพื่อเตรียมการรองรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนทั้งหลาย จึงจำเป็นต้องปรับบทบาทของแผนงานในการพัฒนา กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ ให้สามารถตอบสนองต่อหลักการท่องเที่ยวเชิงนิเวศได้ ทั้งนี้ คงต้องย้อนมาพิจารณาถึงองค์ประกอบของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ซึ่งให้ความสำคัญต่อการพัฒนาใน 4 แนวทางหลัก คือ

1. การพัฒนาด้านศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่
2. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้และการสื่อความหมายธรรมชาติ
3. การกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพของการบริการ การท่องเที่ยวแบบมีอาชีพ
4. เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และการได้รับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวอย่างเป็นธรรม

งานวิจัยฉบับนี้เป็นเพียงการศึกษาโดยชี้ให้เห็นปัญหาในแง่กฎหมาย ปัญหาอันเกิดจากนักท่องเที่ยว และปัญหาการบริหารจัดการของอุทยานแห่งชาติในภาพรวม ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในแต่ละส่วน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากนี้ ควรจะต้องมีการศึกษาเพื่อหารูปแบบความร่วมมือที่เหมาะสม และการปรับปรุงบทบาทของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งมีพื้นที่ตั้งอยู่ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นทรัพย์มรดกที่มีค่าอย่างยิ่งของประเทศต่อไป

ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติเหล่านี้เป็นทรัพยากรดั้งเดิมที่ไม่ต้องอาศัยการลงทุนเพิ่มเติมแต่อย่างใด เพียงแต่ต้องมีการจัดระบบการดูแลรักษาทรัพยากรเหล่านี้ให้คงอยู่ยั่งยืน ก็จะทำให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทยได้ยาวนาน

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- ไกรยุทธ ชีรตยาดีนันท์, ศ.ดร. แนวพระราชดำริด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สถาบันไทยศึกษา และฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2531
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรุงเทพฯ : พิมพ์ตุลา – โยทะกา 2534
- นันทวัฒน์ บรรมานนท์ และ คำแก้ว ไกรสรพงษ์ การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด 2544
- บุษบง กฤษณะโยธิน “ศักยภาพของการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ไม่ต่อเนื่อง” ใน การส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ไม่ต่อเนื่องต่อสถานะเศรษฐกิจและสังคม กรุงเทพฯ : โครงการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2532
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ “พัฒนาการของกฎหมายป่าไม้ไทย : จาก “บุกเบิก” ที่ได้รับการส่งเสริมมาเป็น “บุกรุก” ที่ต้องจับกุม” ในเสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา 2536
- ประยงค์ ดอกกล้าโย “ผูกขาดอำนาจ ขาดกระบวนการมีส่วนร่วม ปัญหาทางนโยบายการจัดการป่าไม้และที่ทำกิน” ใน อัจฉรา รักษ์ยุติธรรม ป่าไม้และที่ดิน การจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำ โดยความร่วมมือของประชาชน เชียงใหม่ : มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ 2543
- พนัส ทศนียานนท์ “พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 : ถึงเวลาต้องยกเครื่องใหม่แล้ว” สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม 2540
- มนตรี ชนกว่าชัย มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2540
- ยีนหยัด ใจสมุทร รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า กรุงเทพฯ : นิติธรรม 2544
- วิษณุ เครื่องาม “กฎหมายกับสภาพบังคับ” เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 1 – 7 กรุงเทพฯ : ประชาชน 2527

- วรรณวนาลัย, ไพสนท์ศรลักษณ์, พิทักษ์พนาลี และวนศรีเสริมสยาม ป่าไม้จะอยู่ยั่งยืน ชมรม  
 อนุรักษ์ธรรมชาติ ทุ่งพระเมรุ-แสนแสบ-ประสานมิตร-บางเขน กรุงเทพมหานคร 2524
- สุรเชษฐ์ เชษฐมาต “อุทยานแห่งชาติกับการอนุรักษ์” เอกสารประกอบการฝึกอบรมการ  
 อนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรสำหรับเยาวชน ครั้งที่ 6  
 สิปปนนท์ เกตุทัต, ศ. ดร. “วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนา” เอกสารการประชุมทาง  
 วิชาการเนื่องในการฉลองครบรอบ 30 ปี คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
 18 มีนาคม 2537
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากร  
 ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รศ. ดร. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่ง  
 แวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพ : สำนักพิมพ์นิติธรรม 2542
- สุธีร์ ศุภินิตย์ และคณะ กฎหมายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยว  
 กรุงเทพ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2534
- สมศักดิ์ ดีไสว, วสันต์ วิมานรัตน์, รวีดา จตุรจินดา, จอห์น เบเคอร์ อุทยานแห่งชาติของไทย  
 บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 2534
- เสาวภา มีถาวรกุล, รศ. “การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ” เอกสาร  
 การสอนชุดวิชา ทรัพยากรการท่องเที่ยวของไทย หน่วยที่ 9 - 15 มหาวิทยาลัยสุโขทัย  
 ธรรมาราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ 2545
- หยุด แสงอุทัย, ศ. ดร. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์  
 2526
- หยุด แสงอุทัย, ศ. ดร. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการ  
 พิมพ์ 2526
- อารยา หุณฑนะเสวี มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
 ในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก วิทยานิพนธ์  
 หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย 2538
- อานันท์ กาญจนพันธุ์ ดร. (บก.) พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรกระบวนทัศน์และ  
 นโยบาย กรุงเทพ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2543
- อภิชัย พันธเสน, รศ. รายงานการวิจัยเรื่องการดูแลรักษาป่าและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดย  
 มีส่วนร่วมของประชาชน สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 2539

## เอกสารอ้างอิง

- การท่องเที่ยวไทย วิทยาลัย 2555 โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การดำเนินการเพื่อกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ กรุงเทพฯ : มิถุนายน 2542
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545
- โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มีนาคม 2540
- เปิดแฟ้มละเมิดสิทธิคนบ้านป่า คนชายขอบแผ่นดินไทย มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ กรุงเทพฯ : บีเอสการพิมพ์ 2542
- แผนแม่บทอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งชาติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ 2543
- แผนปฏิบัติการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาติ โดยกองทุนอนุรักษ์การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร : บริษัท อัลซา จำกัด พ.ศ. 2544
- รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- รายงานประจำปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย 2541
- สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2542 – 2543 มูลนิธิโลกสีเขียว
- อุทยานแห่งชาติ จากธรรมชาติ สู่เขตอนุรักษ์ สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
- เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรยุทธศาสตร์เชิงรุก เพื่อการจัดการพื้นที่แนวกันชน สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้

## วารสาร, จุลสาร

- “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ส่วนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เศรษฐกิจ ปีที่ 90 ฉบับที่ 11 พฤศจิกายน 2538
- กิตติวัฒน์ รัตนติลก ญ กูเกิด “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” จุลสารการท่องเที่ยว ปีที่ 17 เล่มที่ 4 ตุลาคม – ธันวาคม 2541

- เขตไท่ ลังการ์พินธุ์ “การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 และการแก้ปัญหาโดยแนวทางเลือกอื่น” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2544
- จักรกฤษณ์ ควรวจน์, ดร. “กฎหมายลักษณะเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพและส่งเสริมคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น” **บทบัญญัติ** เล่ม 56 ตอน 3 กันยายน 2543
- ชัชชม อรรถภิญญ์ “การบังคับใช้กฎหมาย : ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ของไทย” **ดุษฎี** เล่ม 1 ปีที่ 43 มกราคม – มีนาคม 2539
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ “การยกร่างกฎหมาย” **วารสารกฎหมายปกครอง** เล่ม 7 เมษายน 2531
- ณัฐพงศ์ สุกกรี “การประกาศเกียรติคุณผู้ประกอบการด้านสัตว์ป่าและพืชป่า อีกหนึ่งแห่งความหวัง ใ้เพื่อยุติการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ผิดกฎหมายในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย” **วารสารธุรกิจท่องเที่ยว** ปีที่ 16 ฉบับที่ 4 มกราคม 2546
- นำชัย ทนุผล, ดร. “ท่องเที่ยวธรรมชาติและศึกษา Waitomo Glowworm Caves” **แม่โจ้ปริทัศน์** ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม – มิถุนายน 2545
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, รศ. “มารู้จักการท่องเที่ยวเชิงนิเวศกันเถิด” **จูลสารการท่องเที่ยว** ปีที่ 18 เล่มที่ 1 มกราคม – มีนาคม 2542
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, ศ. ดร. “ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ” **วารสารอัยการ** ธันวาคม 2536 ปีที่ 16 ฉบับที่ 190
- ภาณุ บุรุษรัตนพันธ์ “นั่งช้างชมแรดที่จิตวัน” **Feature Magazine**
- “มาตรฐานในการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและการผจญภัย” **จูลสารการท่องเที่ยว** ปีที่ 17 เล่มที่ 1 มกราคม – มีนาคม 2541
- ยุวดี นิรัตน์ตระกูล “Ecotourism ใน Hawaii” **จูลสารการท่องเที่ยว** ปีที่ 16 เล่ม 1 มกราคม – มีนาคม 2540
- รชฎ เจริญฉ่ำ “ฎีกาวิเคราะห์ ครอบครองมาก่อนเป็นป่าสงวน ก็ผิด” **วารสารอัยการ** พฤศจิกายน 2541 ปีที่ 21 ฉบับที่ 249
- รณกร ตีรกานนท์ “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อการพัฒนาป่าชุมชน” **จูลสารการท่องเที่ยว** ปีที่ 17 เล่มที่ 2 เมษายน – มิถุนายน 2541
- วิไลลักษณ์ รัตนเพียรธัมมะ “การจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์” **วารสารนักบริหาร** ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 เมษายน – มิถุนายน 2540
- ศักดิ์สิทธิ์ ตรีเดช, ดร. “การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย” **รัฐาภิรักษ์** ปีที่ 44 ฉบับที่ 1 มกราคม – มีนาคม 2545

ศักดิ์ดา ธนิตกุล, ดร. “กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศไทย” วารสารกฎหมาย คณะ  
 นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 กันยายน 2545

ลีปนพนธ์ เกตุทัต, ศ. ดร. “สิ่งแวดล้อม : ผลกระทบต่อสังคมไทย สูโลกทัศน์ใหม่ : ไทยและโลก”  
 ดุลพาห เล่ม 1 ปีที่ 43 มกราคม – มีนาคม 2539

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, ดร. “กฎหมายกับการลดขยะของประเทศญี่ปุ่น” วารสารกฎหมาย ปีที่ 21  
 ฉบับที่ 1 พฤษภาคม 2545

สมศักดิ์ เขียรจรรยากุล “ความสับสนของมาตรการบังคับตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไทย”  
 วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 ธันวาคม 2541

อมร จันทรสมบุรณ์, ศ. ดร. “Law Enforcement : มิติ 3 ของกฎหมาย” วารสารกฎหมายปก  
 ครอง ปีที่ 9 เมษายน 2533

“อุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อน” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2544

“อุทยานแห่งชาติดอยขุนตาล” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2544

ฮันส์ ดี. จาราส, ศ. ดร. (Prof. Dr. Hans D. Jarass) “วิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน  
 จากกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องสู่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่  
 3 กันยายน 2543

## ภาษาอังกฤษ

Ashley, C. **Working Paper: The Impact of Tourism on Rural Livelihoods. Namibia’s  
 Experience.** Overseas Development Institute. U.K. 2000.

Ceballos - Lascurain, Hector. “Tourism, Ecotourism and Protected Areas: The State of  
 Nature-based Tourism around the World and Guideline for its Development” **The  
 Forth World Congress on National Parks and Protected Areas.** Gland,  
 Switzerland and Cambridge, U.K. 1996.

Courtenay, John. “Savannah Guides” **Australia British Airways Tourism for Tomorrow  
 Awards.** 1996 Pacific Region.

Chase, Lisa C; David R Lee; William D Schulze; Deborah J Anderson. “Ecotourism  
 Demand and Differential Pricing of National Park Access in Costa Rica” **Land  
 Economics.** U.S.A. : Madison November 1998.

Eagles, Paul F.I.; Margaret D. Bowman; Teresa Chan-Hung Tao. “Guidelines for Tourism in  
 Parks and Protected Areas of East Asia” **The World Conservation Union.** 2001.

- Environmental Codes of Conduct for Tourism UNEP.** (United Nations Environment Program) Technical Report. No. 29 1995.
- Fennel, David. **Ecotourism an Introduction.** London : Routledge 1999.
- Harz Declaration 2000.** By the Participants of the World National Park Convention at Goslar at the Harz National Park. October 25, 2000.
- Jones, Barbara and Tanya Tear. "Australia's National Ecotourism Strategy" **Industry and Environment (UNEP).** January – March 1995.
- McDowell, David. "A Guide to the Convention on Biological Diversity" **Environmental Policy and Law Paper 30.** 1994.
- Senge T. "Park Facilities for the Future" **Paper presented at the 2<sup>nd</sup> Conference on National Parks, Yellowstone and Grand Teton National Park.** 18 – 27 September 1972.
- Wearing, Stephen and John Neil. **Ecotourism Impacts. Potentials and Possibilities.** Great Britain : Butterworth – Heinemann 2000.
- Weaver, David Bruce. "Ecotourism as Mass Tourism: Contradiction or Reality?" **Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly.** Ithaca; Cornell University; School of Hotel Administration. April 2001.
- Wood, Epler, M. **Making the Global Challenge of Community Participation in Ecotourism: Case Studies & Lessons from Ecuador.** The Nature Conservancy, Washington D.C., USA. 1998.
- Wesche, R. and Drumm, A. **Defending the Rainforest.** Accion Amazonia, Quito, Ecuador. 1999.
- World Travel & Tourism Council. Agenda 21 for the Travel & Tourism Industry.** 1995.
- World Travel & Tourism Council Key Statistics.** 1996.

## Website

[www.ahs.uwaterloo.ca/~eagles/EastAsia.pdf](http://www.ahs.uwaterloo.ca/~eagles/EastAsia.pdf)

[www.tat.or.th/thai/tat/tourism\\_industry.html#003](http://www.tat.or.th/thai/tat/tourism_industry.html#003)

[www.desertusa.com/zion/du\\_znpmain.html](http://www.desertusa.com/zion/du_znpmain.html)

"The Wildlife Code" [www.safariweb.com/kwild/kwsrefer.htm](http://www.safariweb.com/kwild/kwsrefer.htm)

[www.tanzania-web.com/home2.htm](http://www.tanzania-web.com/home2.htm)

Christopher Baker “Costa Rica, Conservation” [www.photo.net/cr/moon/conservation.html](http://www.photo.net/cr/moon/conservation.html)  
“Minister Pacheco promises satisfaction for tourists and investors” InternationalReports.net:  
Costa Rica 2002, [www.internationalreports.net/theamericas/cotarica/2002mionister.html](http://www.internationalreports.net/theamericas/cotarica/2002mionister.html)  
[www.montebianco-nepal/indexuk.htm](http://www.montebianco-nepal/indexuk.htm)  
[www.nepalvillagetrekking.com/offer.htm](http://www.nepalvillagetrekking.com/offer.htm)  
[www.taman-negara.com](http://www.taman-negara.com)  
Canada National Parks Act 2000, c.32 <http://laws.justice.gc.ca/en/N-14.01/18251.html>  
<http://www.env.go.jp/en/jeg/nps/np.html>

## สัมภาษณ์

ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฒ นกร คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
คุณสมชัย เพียรสถาพร อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากร  
ชาติและสิ่งแวดล้อม  
คุณประวัตติ โวหารดี หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่  
คุณประวัตติศาสตร์ จันทรเทพ นักวิชาการป่าไม้ 5 อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่  
คุณมานิช การพนักงาน หัวหน้าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน  
คุณสมควร อนันทศรี ผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน  
คุณสากร หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด  
คุณวนิดา พรไพบูลย์ กงนิตการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากร  
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
คุณนุกูล ศรีรัตนกุล เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ 6 สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์  
ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
คุณธนู นันทกลาง เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติทับลาน ตำแหน่งพนักงานพิทักษ์ป่า  
คุณอรุณ รัศมีสุนทรางกูร เจ้าหน้าที่โครงการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วน  
ตำบลหมูสี จังหวัดนครราชสีมา

**ประมวลผลแบบสอบถามโครงการวิจัย**  
**“มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ :**  
**ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ”**

หลังจากที่ผู้วิจัยได้จัดทำแบบสอบถามประกอบงานวิจัยจำนวน 150 ชุด เพื่อให้หัวหน้าอุทยานหรือเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติทั่วประเทศตอบส่งกลับมานั้น ปรากฏว่ามีแบบสอบถามตอบกลับมาจำนวน 85 ชุด ผู้วิจัยได้ทำการประมวลผลแบบสอบถามดังกล่าว และได้ผลดังนี้

**ความคิดเห็นที่มีต่อปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ**

**1. ปัญหาด้านการท่องเที่ยว**

1.1 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า นักท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวมีส่วนทำให้อุทยานแห่งชาติเสื่อมโทรมลง

ผู้เห็นด้วย 65 คน (76.47%)

ไม่เห็นด้วย 20 คน (23.52%)

1.2 ท่านเห็นว่า ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากผู้ใช้กลุ่มใดมากที่สุด (โดยเรียงลำดับความสำคัญ )

กลุ่มบุคคล	สำคัญลำดับ 1	สำคัญลำดับ 2	สำคัญลำดับ 3	สำคัญลำดับ 4
1. นักท่องเที่ยว	51.6	25.7	32.1	12.5
2. ผู้ประกอบการ / นักธุรกิจ	31.2	42.9	17.1	12.5
3. ราษฎรที่มีรายได้จากการท่องเที่ยว	9.3	33.3	55.8	13.5
4. อื่นๆ	14.9	3.0	0.0	65.5
รวม	100	100	100	100

จากการประมวลผลแบบสอบถาม แสดงให้เห็นว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ สาเหตุลำดับที่ 1 คือ นักท่องเที่ยว (48.6%) ลำดับที่ 2 คือ ผู้ประกอบการ/นักธุรกิจ (40.9%) ลำดับที่ 3 คือ ราษฎรที่ประกอบอาชีพหรือมีรายได้จากการท่องเที่ยว (51.8%) และลำดับที่ 4 คือ กลุ่มบุคคลอื่นๆ (62.5%) เช่น เจ้าหน้าที่อุทยานฯ ประชาชนในท้องถิ่นรอบ ๆ อุทยาน ฯ เป็นต้น

1.3 นักท่องเที่ยวที่เข้าไปเที่ยวในอุทยานแห่งชาติที่ท่านรับผิดชอบส่วนใหญ่เป็นกลุ่มใด ( ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ )

กลุ่มบุคคล	ความถี่	เปอร์เซ็นต์
1.กลุ่มเพื่อน	54	22.78
2.กลุ่มครอบครัว	55	23.20
3.กลุ่มผสมระหว่างเพื่อนและครอบครัว	60	25.31
4.เดินทางมาคนเดียว	21	8.86
5.กลุ่มทัวร์	38	16.03
6. อื่นๆ	9	3.79
รวม	237	100

จากการประมวลผลแบบสอบถาม แสดงให้เห็นว่านักท่องเที่ยวที่เข้าไปเที่ยวในอุทยานแห่งชาติส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผสมระหว่างเพื่อนและครอบครัว รองลงมาเป็นกลุ่มเพื่อน กลุ่มครอบครัว กลุ่มทัวร์ กลุ่มเดินทางคนเดียว และกลุ่มอื่น ๆ ตามลำดับ ซึ่งกลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ กลุ่มสถาบันการศึกษา และหน่วยงานราชการ ค่าเยาวยชน

1.4 อุทยานแห่งชาติที่ท่านรับผิดชอบ มีปัญหาใดบ้าง ต่อไปนี้จากการท่องเที่ยว (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

ปัญหาจากการท่องเที่ยว	ความถี่	เปอร์เซ็นต์
1.นักท่องเที่ยวมีปริมาณมากเกินไป	20	6.71
2.มีการประกอบธุรกิจการค้าและหาผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยวมากเกินไป	15	5.03
3.มีการบุกรุกพื้นที่อุทยานจากรัฐบาลบริเวณใกล้เคียง	52	17.44
4. มีปัญหาความสกปรก ขยะ น้ำเสีย มลพิษทางอากาศและเสียง	32	10.73
5.มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ	39	13.08
6.มีการส่งเสียงดังรบกวนผู้อื่นและสัตว์ป่า	27	9.06
7.มีการเก็บและนำทรัพยากรธรรมชาติออกไปจากอุทยานแห่งชาติ	41	13.75
8.มีนักท่องเที่ยวไม่เคารพกฎระเบียบของอุทยานแห่งชาติ	64	21.47
9.อื่นๆ	8	2.68
รวม	298	100

จากการประมวลผลแบบสอบถามแสดงให้เห็นว่า นักท่องเที่ยวไม่เคารพกฎระเบียบของอุทยานแห่งชาติ เป็นปัญหาเนื่องจากการท่องเที่ยวมากที่สุด ส่วนปัญหาอื่น ๆ นอกจากนั้น เช่น การ

ประกาศพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติมีความล่าช้า เจ้าหน้าที่ดูแลนักท่องเที่ยวไม่ทั่วถึง มีการสร้าง  
บังกะโล่ที่ขาดความรับผิดชอบ มีผู้ประกอบการไม่เคารพกฎระเบียบ เป็นต้น

1.5 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากรัฐจะออกกฎหมายให้อุทยานแห่งชาติมีมาตรการควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้าชมอุทยานแห่งชาติอย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงระดับศักยภาพและขีดความสามารถในการรองรับของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง

ผู้เห็นด้วย 73 คน (85.88%)

ไม่เห็นด้วย 9 คน (10.58%)

ไม่มีความเห็น 3 คน (3.52%)

1.6 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากรัฐจะออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว โดยให้รวมค่าเบี้ยประกันอุบัติเหตุเข้าไปในค่าธรรมเนียมเข้าชมอุทยานแห่งชาติด้วย

ผู้เห็นด้วย 45 คน (55.1%)

ไม่เห็นด้วย 31 คน (34.6%)

ไม่มีความเห็น 6 คน (6.4%)

ไม่ตอบคำถาม 3 คน (3.8%)

1.7 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากรัฐจะออกกฎหมายกำหนดให้ทุกอุทยานแห่งชาติจัดให้มีหน่วยการติดต่อสื่อสาร หน่วยพยาบาลเบื้องต้น

ผู้เห็นด้วย 77 คน (91.0%)

ไม่เห็นด้วย 5 คน (5.1%)

ไม่มีความเห็น 2 คน (2.6%)

ไม่ตอบคำถาม 1 คน (1.3%)

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการ

2.1 อุทยานแห่งชาติที่ท่านรับผิดชอบ มีเจ้าหน้าที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

ตอบเพียงพอ 10 คน (10.3%)

ไม่เพียงพอ 73 คน (87.2%)

ไม่ตอบคำถาม 2 คน (2.6%)

2.2 อุทยานแห่งชาติที่ท่านรับผิดชอบ ได้รับงบประมาณเพียงพอต่อการปฏิบัติงานหรือไม่

ตอบเพียงพอ 10 คน (11.5%)

ไม่เพียงพอ 72 คน (84.6%)

ไม่ตอบคำถาม 3 คน (3.8%)

2.3 อุทยานแห่งชาติที่ท่านรับผิดชอบ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานหรือไม่

ตอบเพียงพอ 6 คน (6.4%)

ไม่เพียงพอ 76 คน (89.7%)

ไม่ตอบคำถาม 3 คน (3.8%)

- 2.4 อุทยานแห่งชาติที่ท่านรับผิดชอบมีการจัดทำแผนการจัดการหรือไม่
- |                              |                                 |
|------------------------------|---------------------------------|
| มีแผนการจัดการ 57 คน (66.7%) | ไม่มีแผนการจัดการ 24 คน (28.2%) |
| ไม่ตอบคำถาม 4 คน (5.1%)      |                                 |
- 2.5 อุทยานแห่งชาติที่ท่านรับผิดชอบ มีการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานรัฐบาล องค์กรเอกชน หรือองค์กรในท้องถิ่นหรือไม่
- |                           |                            |
|---------------------------|----------------------------|
| มีการติดต่อ 81 คน (94.9%) | ไม่มีการติดต่อ 1 คน (1.3%) |
| ไม่ตอบคำถาม 3 คน (3.8%)   |                            |
- 2.6 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากรัฐกำหนดให้มีการวางมัดจำประชาชนใส่อาหารและเครื่องดื่ม เพื่อเป็นการวางประกันว่านักท่องเที่ยวจะนำขยะดังกล่าวกลับมาคืนแก่เจ้าหน้าที่
- |                           |                           |
|---------------------------|---------------------------|
| ผู้เห็นด้วย 62 คน (70.5%) | ไม่เห็นด้วย 14 คน (17.9%) |
| ไม่มีความเห็น 7 คน (9.0%) | ไม่ตอบคำถาม 2 คน (2.6%)   |
- 2.7 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากมีการจัดทำสถานที่จอดรถสำหรับนักท่องเที่ยวไว้นอกเขตอุทยาน และจัดให้มีรถของอุทยานรับ-ส่งนักท่องเที่ยว เพื่อลดปัญหามลภาวะและอุบัติเหตุ
- |                           |                           |
|---------------------------|---------------------------|
| ผู้เห็นด้วย 29 คน (33.3%) | ไม่เห็นด้วย 47 คน (55.1%) |
| ไม่มีความเห็น 7 คน (9.0%) | ไม่ตอบคำถาม 2 คน (2.6%)   |
- 2.8 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากรัฐกำหนดให้อุทยานแห่งชาติและแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศทุกแห่ง มีการปฐมพยาบาลนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติและข้อพึงระวังก่อนเดินทางท่องเที่ยว
- |                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| ผู้เห็นด้วย 74 คน (87.2%) | ไม่เห็นด้วย 8 คน (9.0%) |
| ไม่ตอบคำถาม 3 คน (3.8%)   |                         |
- 2.9 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากรัฐกำหนดให้ชุมชนในฐานะเจ้าของพื้นที่ มีสิทธิอันชอบธรรมในการกำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวในท้องถิ่นของตนเอง มีการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ และรับผลประโยชน์ร่วมกัน
- |                            |                           |
|----------------------------|---------------------------|
| ผู้เห็นด้วย 59 คน (69.2 %) | ไม่เห็นด้วย 19 คน (21.8%) |
| ไม่มีความเห็น 6 คน (6.4 %) | ไม่ตอบคำถาม 2 คน (2.6%)   |

2.10 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากรัฐกำหนดให้มีการฝึกอบรมเรื่องวิธีและเทคนิคการนำเที่ยวในอุทยานแห่งชาติสำหรับมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

ผู้เห็นด้วย 80 คน (94.9%)

ไม่เห็นด้วย 2 คน (2.6%)

ไม่ตอบคำถาม 3 คน (2.6%)

2.11 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากรัฐออกกฎหมายให้มีการกำหนดสัดส่วนการแบ่งปันรายได้ที่จะได้จากการท่องเที่ยวในชุมชน โดยกำหนดให้ส่วนหนึ่งของรายได้ต้องจัดนำส่งเข้าสู่กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชน ซึ่งมีระบบการบริหารจัดการรายได้เพื่อการพัฒนาหมู่บ้าน

ผู้เห็นด้วย 61 คน (75.6%)

ไม่เห็นด้วย 8 คน (7.7%)

ไม่มีความเห็น 12 คน (11.5%)

ไม่ตอบคำถาม 4 คน (5.1%)

### 3. ปัญหาด้านกฎหมาย

3.1 ท่านมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และบทกฎหมายอื่นๆ ในเรื่อง บทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้ อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษหรือไม่

มีปัญหา 43 คน (51.3%)

ไม่มีปัญหา 39 คน (44.9%)

ไม่ตอบคำถาม 3 คน (3.8%)

3.2 ท่านเห็นว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือบทกฎหมายอื่นๆ ควรได้รับการแก้ไขและปรับปรุงหรือไม่

เห็นควร 59 คน (67.9%)

ไม่ควร 21 คน (25.6%)

ไม่ตอบคำถาม 5 คน (6.4%)

**สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ  
จากแบบสอบถามในงานวิจัย เรื่อง  
“มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ :  
ศึกษาเฉพาะกรณีอุทยานแห่งชาติ”**

**1. อุทยานแห่งชาติน้ำตกซีโป**

- เห็นด้วยกับกรณีนักท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยว มีส่วนทำให้อุทยานแห่งชาติเสื่อมโทรมลง ซึ่งมักเกิดปัญหาในโซนให้บริการเท่านั้น
- เห็นว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากนายทุนที่ต้องการผลประโยชน์จากการตัดไม้ทำลายป่าและที่ดินทำกิน และจากนักท่องเที่ยว
- นักท่องเที่ยวที่เข้าไปเที่ยวในอุทยานแห่งชาติส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเพื่อน กลุ่มครอบครัว กลุ่มผสมระหว่างเพื่อนและครอบครัว เดินทางมาคนเดียว และประชาชนในจังหวัดใกล้เคียง
- ปัญหาปัจจุบันของอุทยานแห่งชาติน้ำตกซีโปคือ เป็นอุทยานที่เตรียมประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ที่เตรียมการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ มิได้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เวลาเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกแผ้วถางหรือตัดไม้ทำลายป่า ทางอุทยาน ฯ ไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายอุทยานได้เนื่องจากยังไม่ได้ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ การแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษเป็นอำนาจของกรมป่าไม้ ปัจจุบัน อุทยาน ฯ ได้ประสานงานกับป่าไม้จังหวัด ตำรวจป่าไม้ ในกรณีเกิดการบุกรุกแผ้วถาง
- เห็นด้วยกับการที่รัฐจะออกกฎหมายให้มีมาตรการควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยว เพราะหากนักท่องเที่ยวมีมากเกินไปอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ หนึ่ง ทางอุทยาน ฯ ควรสำรวจพื้นที่ใหม่ไว้รองรับนักท่องเที่ยวอีกทางหนึ่ง
- เห็นด้วยหากรัฐจะออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว โดยรวมค่าเบี้ยประกันอุบัติเหตุเข้าไปในค่าธรรมเนียมเข้าชมอุทยาน เนื่องจากสามารถเพิ่มความมั่นใจให้แก่นักท่องเที่ยว
- เห็นด้วยหากจะออกกฎหมายกำหนดให้ทุกอุทยานจัดให้มีหน่วยพยาบาลเบื้องต้น หน่วยการติดต่อสื่อสาร เพราะสามารถเพิ่มความมั่นใจให้แก่นักท่องเที่ยว
- อุทยานแห่งชาติที่รับผิดชอบมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ต้องการเพิ่มเจ้าหน้าที่ด้านการป้องกัน เพราะจะรักษาพื้นที่ป่าไว้เป็นอุทยาน ฯ ด้านการประชาสัมพันธ์ เพราะจะได้สร้างความเข้าใจระหว่างราษฎรกับอุทยาน ฯ ด้านสถาปัตยกรรม เพราะยังขาดผู้มีความรู้ความสามารถในด้านนี้

- อุทยานแห่งชาติได้รับงบประมาณไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องการงบประมาณเพิ่มในด้านการป้องกันเพราะต้องการรักษาป่าไม้ไว้เป็นต้นน้ำลำธาร ด้านสิ่งก่อสร้าง เพราะยังขาดศูนย์บริการนักท่องเที่ยว บ้านพัก
- ปัจจุบัน ใช้งบประมาณด้านการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติมาก และใช้งบประมาณส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวน้อย
- อุทยานแห่งชาติยังมีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ โดยควรเพิ่มวัสดุอุปกรณ์ เช่น คอมพิวเตอร์ เพราะสามารถใช้ปฏิบัติงานได้รวดเร็ว
- อุทยานแห่งชาติมีการจัดทำแผนการจัดการ คือ รักษาเนื้อที่ป่าไม้เป็นต้นน้ำลำธาร การบริหารภายในอุทยาน ฯ เช่น การรักษาความสะอาด ดูแลนักท่องเที่ยว ปรับปรุงภูมิทัศน์ ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน อำเภอ จังหวัด
- อุทยานแห่งชาติมีการติดต่อประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีปัญหาในการร่วมมือกัน วิธีการที่ใช้ก็คือ อุทยาน ฯ จะประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อประชุมปรึกษาหารือ ร่วมมือกับอบต.ที่อยู่รอบเขตอุทยาน ฯ พร้อมทั้งสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ยานพาหนะตามศักยภาพ
- ไม่เห็นด้วยหากมีการจัดทำสถานที่จอดรถไว้นอกอุทยาน และจัดให้มีรถของอุทยานรับ-ส่งนักท่องเที่ยว เพราะอุทยาน ฯ มีพื้นที่จอดรถเพียงพอ และนักท่องเที่ยวต้องการความสะดวกสบายมากกว่า
- เห็นด้วยหากมีการปฐมนิเทศนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติและข้อพึงระวัง เพราะนักท่องเที่ยวจะได้มีความเข้าใจเกี่ยวกับอุทยาน ฯ ตรงกัน
- เห็นด้วยหากรัฐให้ชุมชนมีสิทธิกำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวในท้องถิ่นตนเอง เพราะจะทำให้เกิดการกระจายรายได้ให้กับชุมชน และทำให้เกิดความสามัคคี
- เห็นด้วยหากมีการฝึกอบรมการนำเที่ยวแก่มัคคุเทศก์ท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง
- เห็นด้วยหากมีการกำหนดสัดส่วนการแบ่งรายได้จากการท่องเที่ยวเข้าสู่กองทุนหมู่บ้าน เพราะสามารถที่จะนำรายได้ส่วนนี้ มาพัฒนาชุมชนให้เติบโตและเข้มแข็งขึ้นในด้านต่าง ๆ
- เห็นควรให้กฎหมายได้รับการแก้ไขปรับปรุง คือ ควรให้เจ้าหน้าที่อุทยาน ฯ มีอำนาจจับกุมแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษ ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ 2484 ได้เหมือนเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ และควรกำหนดโทษหรือค่าปรับให้สูงขึ้น

## 2. อุทยานแห่งชาติไทรทอง

- ข้อเสนอที่จะป้องกันรักษาไม่ให้อุทยานแห่งชาติเกิดความเสื่อมโทรมคือ 1. การจัดการ Zoning 2. การควบคุมดูแล 3. การประชาสัมพันธ์ให้คำแนะนำ 4. การสร้างจิตสำนึก
- อุทยานแห่งชาติที่รับผิดชอบมีปัญหาคือ มีการบุกรุกพื้นที่อุทยานจากราษฎรใกล้เคียง มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ มีการเก็บและนำทรัพยากรธรรมชาติออกไปจากอุทยานแห่งชาตินักท่องเที่ยวไม่เคารพกฎระเบียบของอุทยานแห่งชาติ
- ปัจจุบันอุทยานใช้งบประมาณในการจัดการอุทยานมากที่สุด และใช้ในด้านป้องกันน้อยที่สุด

## 3. อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา

- ข้อเสนอแนะที่จะป้องกันไม่ให้อ่าวพังงาเกิดความเสื่อมโทรม คือการให้ความรู้ ความเข้าใจ โดยการจัดฝึกอบรม หรือจัดให้นักท่องเที่ยวเข้าสู่ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว เพื่อเข้ารับฟังการบรรยายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับระเบียบ ข้อปฏิบัติต่าง ๆ
- อุทยานที่รับผิดชอบมีปัญหาเรื่องความสกปรก ขยะ น้ำเสีย มลพิษทางอากาศและเสียง โดยได้ดำเนินการแก้ไขคือ 1. ขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวจัดเตรียมถังขยะหรือถุงดำไว้ประจำเรือทุกลำ และห้ามมิให้นำขยะขึ้นสู่เกาะทุกเกาะ 2. ห้ามมิให้มีการนำโฟมเข้าเขตอุทยาน ฯ โดยให้ใช้วัสดุห่ออาหารเป็นประเภทไบตอง หรือ กระดาษ ซึ่งจะย่อยสลายได้ง่าย และไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม
- อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงามีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในการออกตรวจตราปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย พื้นที่ที่รับผิดชอบมีจำนวนมาก คือ 250,000 ไร่ และประชาชนสามารถเข้ามาในอุทยานได้เกือบทุกทิศทาง
- งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอ ต้องการงบประมาณเพิ่มเติม เพื่อใช้สำหรับการจ้างพนักงานในการออกตรวจตราปราบปราม การอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว และเป็นค่าเชื้อเพลิงเพื่อใช้สำหรับเรือตรวจการณ์
- อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา เห็นควรให้มีเรือยนต์ตรวจการณ์เพิ่มขึ้น เนื่องจากสภาพพื้นที่มีลักษณะเป็นพื้นน้ำในท้องทะเลอันดามัน
- อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา ได้จัดทำแผนการจัดการดังนี้ 1. ฝ่ายบริหารทั่วไป 2. ฝ่ายป้องกันและจัดการทรัพยากร 3. ฝ่ายวิชาการและบริการนักท่องเที่ยว 4. ฝ่ายก่อสร้างและบำรุงรักษา
- อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงาติดต่อประสานงานกับ อบต.เกาะปันหยี และท.ท.ท.
- อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงาเห็นว่ากฎหมายควรปรับปรุงแก้ไขเนื่องจาก พ.ร.บ. และข้อกฎหมายต่างๆใช้มานานแล้ว ไม่มีความทันสมัย จึงเห็นควรให้มีการเพิ่มบทกำหนดโทษให้มากขึ้น

#### 4. อุทยานแห่งชาติธารเสด็จ-เกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

- ข้อเสนอแนะไม่ให้อุทยานแห่งชาติเกิดความเสื่อมโทรม คือ 1. ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่อย่างเข้มงวด แต่ต้องสุภาพ 2. นักท่องเที่ยวต้องเห็นความสำคัญของอุทยานแห่งชาติ ต้องมีความเข้าใจและมีความสำนึกที่ดีในทุกด้าน
- อุทยานแห่งชาติที่รับผิดชอบมีปัญหา คือ มีการบุกรุกพื้นที่อุทยานจากราษฎรใกล้เคียง นักท่องเที่ยวไม่เคารพกฎระเบียบของอุทยานแห่งชาติ การประกอบธุรกิจการค้าและหาประโยชน์จากนักท่องเที่ยวมากเกินไป และการประกาศพื้นที่เป็นอุทยานมีความล่าช้า
- อุทยานแห่งชาติธารเสด็จ-เกาะพะงัน มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ต้องการเจ้าหน้าที่เพิ่มทุกด้าน เช่น อำนวยความสะดวกและบริการ ประชาสัมพันธ์ ปกป้องและปราบปราม ด้านวิชาการและวิจัย เพื่อการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติให้เกิดประสิทธิภาพ สามารถดูแลทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่อย่างยั่งยืน
- งบประมาณไม่เพียงพอ ต้องการเพิ่มค่าจ้างชั่วคราวให้แก่คนงาน เพื่อให้มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และค่าตอบแทนใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ให้เพียงพอกับการปฏิบัติงาน
- อุทยานแห่งชาติธารเสด็จ-เกาะพะงันมีแผนการจัดการดังนี้ 1. คุ้มครองดูแลรักษาป่าให้ไว้ดั้งเดิม 2. เพิ่มพื้นที่ป่าสมบูรณ์ให้มากขึ้นเพื่อสร้างความสมดุลแก่ธรรมชาติ 3. บริการและอำนวยความสะดวกนักท่องเที่ยวให้เกิดความประทับใจ 4. ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างมีขวัญและกำลังใจ และมีความสำนึกที่ดี

#### 5. อุทยานแห่งชาติเขาลำปี-หาดท้ายเหมือง จังหวัดพังงา

- นักท่องเที่ยวที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมากที่สุดคือ กลุ่มทัวร์ เนื่องจากจำนวนมาก ยากแก่การควบคุม
- ข้อเสนอแนะที่ป้องกันไม่ให้อุทยานเสื่อมโทรม 1. จำกัดปริมาณนักท่องเที่ยวให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ 2. ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวด 3. มีแผนในการฟื้นฟู บำรุง รักษา
- แก้ไขปัญหาซึ่งเกิดจากการท่องเที่ยว โดยใช้หลักประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจ ควบคู่กับมาตรการทางกฎหมาย อุปสรรคการแก้ไขคือ พื้นที่กว้าง จุดท่องเที่ยวมาก ดูแลไม่ทั่วถึง
- ต้องการเจ้าหน้าที่เพิ่มด้านวิชาการ (ศึกษาและวิจัย) เพราะทรัพยากรหลายอย่างยังไม่ได้รับการศึกษาวินิจฉัยให้ดีพอ เช่น เต่าทะเล สัตว์ป่า พันธุ์ไม้

## 6. อุทยานแห่งชาติไทร้มเย็น จังหวัดสุราษฎร์ธานี

- นักท่องเที่ยวมีส่วนทำให้อุทยาน ฯ เสื่อมโทรมเพราะ นักท่องเที่ยวขาดจิตสำนึก และไม่มีควมรับผิดชอบต่อระบบนิเวศในอุทยาน ฯ ส่วนใหญ่จะเป็นนักท่องเที่ยวที่ไม่มีคุณภาพ
- นักท่องเที่ยวที่ทำให้เกิดปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมมากที่สุดคือ กลุ่มเพื่อน เพราะส่วนใหญ่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของอุทยาน ฯ เช่น ส่งเสียงอื้อฉาว ทิ้งขยะ ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ
- ข้อเสนอแนะในการป้องกันรักษาไม่ให้อุทยานแห่งชาติเสื่อมโทรม คือ 1. ให้ความรู้ ปลุกจิตสำนึก 2. ควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวและคุณภาพนักท่องเที่ยว 3. ใช้มาตรการทางกฎหมายโดยเด็ดขาด
- เห็นด้วยกับการวางมัดจำประชาชน เพื่อให้นักท่องเที่ยวมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาความสะอาดและเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีแก่นักท่องเที่ยว
- ไม่เห็นด้วยหากจัดทำที่จอดรถไว้นอกอุทยานฯ เพราะเป็นการเพิ่มภาระ และนักท่องเที่ยวไม่ได้รับความสะดวก หากมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก
- มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 คือ ในกรณีที่มีการแจ้งความดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดแล้วพบว่า มีการวินิจฉัยลงโทษผู้กระทำผิดเพียงเล็กน้อยและของกลาง เช่นรถแทรกเตอร์ มักไม่ถูกยึด ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เข็ดหลาบ
- ควรปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.อุทยาน ฯ โดยแก้ไขบทกำหนดโทษให้สูงขึ้น

## 7. อุทยานแห่งชาติภูเก้า-ภูพานคำ

- นักท่องเที่ยวกลุ่มเพื่อนก่อปัญหาทำลายสิ่งแวดล้อมมากที่สุด เพราะมีการมาเที่ยวและดื่มกิน ไม่รักษาความสะอาด ทำลายสภาพแวดล้อม
- ข้อเสนอแนะรักษาอุทยานโดยการ 1. ส่งเสริมและชักชวนประชาชนในเขตพื้นที่ และที่อยู่ใกล้เคียงเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอุทยาน 2. ออกประชาสัมพันธ์กับโรงเรียนในเขตพื้นที่อุทยาน

## 8. อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง

- นักท่องเที่ยวที่ทำให้เกิดปัญหาทำลายสิ่งแวดล้อมมากที่สุด คือ กลุ่มเพื่อน เพราะส่วนมากจะเป็นกลุ่มวัยรุ่น
- ข้อเสนอแนะในการป้องกันรักษา คือ 1. สร้างจิตสำนึกแก่นักท่องเที่ยว 2. ประชาสัมพันธ์ สื่อความหมายต่างๆที่เป็นข้อปฏิบัติในการเที่ยวอุทยานฯ 3. ทุกหน่วยงานต้องร่วมมือกันในการดูแลรักษาและป้องกัน

- ปัญหาที่เกิดในอุทยาน ฯ ที่สำคัญที่สุดคือ การบุกรุกพื้นที่อุทยาน ฯ จากราษฎร และผู้ประกอบการ ซึ่งทางอุทยานได้ดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้กระทำผิดมิให้บุกรุกพื้นที่อีกต่อไป และได้ดำเนินการติดตั้งรั้วลวดหนาม หมายแนวเขตพื้นที่อุทยาน ฯ ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการบุกรุก
- ทางอุทยานต้องการเจ้าหน้าที่เพิ่ม เพราะปัจจุบันนักท่องเที่ยวมีจำนวนมาก และจุดท่องเที่ยวของเกาะช้างมีหลายจุด ทำให้การดูแลรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวไม่ทั่วถึง
- อุทยานเกาะช้างได้จัดทำแผนการจัดการ 3 ขั้นตอน 1. การบริหารจัดการพื้นที่และจัดระเบียบชุมชน 2. การพัฒนาและยกระดับคุณภาพสินค้าและบริการการท่องเที่ยว 3. การบริหารจัดการเพื่อวางรากฐานการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- อุทยาน ฯ มีการประสานงานกับ หน่วยงานวิโชน และอบต. มีอุปสรรคคือ หน่วยงานในท้องถิ่นไม่ค่อยให้ความร่วมมือ เพราะไปขัดผลประโยชน์ธุรกิจส่วนตัว แต่ในส่วนที่เป็นนโยบายของรัฐบาลก็จะให้ความร่วมมือดี แต่เฉพาะในส่วนที่ไม่ทำให้ตัวเองเสียประโยชน์
- อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างประกาศจัดตั้งหลังจากมีประชากรเข้ามาจับจองและใช้เป็นที่อยู่อาศัย ทำให้มีปัญหาล้างล้างพื้นที่และแนวเขต และมีการโต้เถียงกันระหว่างชาวบ้านกับอุทยาน ฯ อยู่ตลอดเวลา
- ควรมีการแก้ไขกฎหมายในข้อที่ไม่ส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีช่องโหว่ที่ทำให้ผู้กระทำผิดพ้นความผิดและฟ้องกลับได้

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม กฎหมายที่ประกาศใช้ไม่ควรมีความขัดแย้งกันเอง และควรมีบทบัญญัติเป็นข้อกำหนดเดียวกัน ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและปราบปรามมากกว่านี้

## 9. อุทยานแห่งชาติเวียงโกศัย

- นักท่องเที่ยวที่ทำให้เกิดปัญหาการท่องเที่ยวมากที่สุดคือ กลุ่มเพื่อน จะสร้างปัญหาในทุกด้าน ส่วนมากจะเป็นกลุ่มมาจากหลายแหล่ง หลายระดับ แล้วนัดพบกัน ไม่ค่อยมีระเบียบวินัย โดยเฉพาะกลุ่มวัยรุ่น
- ข้อเสนอแนะป้องกันรักษาอุทยาน ฯ ควรมีมาตรการในการปลูกสร้างจิตสำนึกให้แก่นักท่องเที่ยว โดยเฉพาะควรเน้นด้านการประชาสัมพันธ์
- อุทยาน ฯ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยวโดยการ 1. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ 2. ดำเนินการด้านกฎหมายโดยใช้กฎหมายเป็นตัวบังคับ
- เจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ ต้องการงบประมาณเพิ่มในด้านค่าจ้างชั่วคราว เพิ่มอัตราบุคลากร และงบประมาณค่าตอบแทนใช้สอย เพื่อบำรุงรักษาด้านสาธารณสุขปลอดภัยและบริโภค
- ไม่เห็นด้วยกับการจัดทำสถานที่จอดรถสำหรับนักท่องเที่ยว เพราะเป็นการสร้างภาระในด้านต่าง ๆ หลายด้าน เช่น สถานที่ ครุภัณฑ์ รถยนต์ เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น

- การกำหนดสัดส่วนการแบ่งรายได้ให้กับชุมชน ถ้าเป็นการให้ท้องถิ่นโดยตรงจะต้องจัดรูปแบบเป็นนิติบุคคลแบบสากลนิยมทั่วไป
- กฎหมายที่บังคับใช้จะต้องมีการแก้ไขให้ทันกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และให้ทันต่อการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งจะก้าวหน้าไปเรื่อยๆ

**ข้อเสนอแนะ** กฎหมายยังมีช่องโหว่สำหรับผู้ที่จะหาทางเลี่ยง จะต้องแก้ไขมิให้กฎหมายเป็นเครื่องมือของผู้แสวงหาผลประโยชน์

#### 10. อุทยานแห่งชาติป่าหินงาม

- การป้องกันรักษาไม่ให้อุทยาน ฯ เสื่อมโทรม คือ จัดปรับอย่างจริงจัง และสร้างจิตสำนึกให้นักท่องเที่ยว

#### 11. อุทยานแห่งชาติเขาหลัก-ลำรู่

- ข้อเสนอแนะในการป้องกันอุทยาน ฯ มิให้เสื่อมโทรม คือ 1. กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ 2. ควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยว 3. หมุนเวียนการใช้ประโยชน์จากแหล่งท่องเที่ยว
- อุทยานฯที่รับผิดชอบมีปัญหาผู้ประกอบการไม่เคารพกฎระเบียบ แก้ไขโดยจัดเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแล และยกเลิกการขออนุญาตเข้ามาประกอบการในพื้นที่

#### 12. อุทยานแห่งชาติขุนแจ

- นักท่องเที่ยวที่เข้ามาในอุทยาน ฯ มีพฤติกรรมที่แตกต่างกัน บางกลุ่มท่องเที่ยวอย่างมีจิตสำนึก รู้คุณค่าของธรรมชาติ แต่บางกลุ่มท่องเที่ยวอย่างไม่สนใจอะไร หวังแต่ความสะดวกและความสนุกสนานเท่านั้น
- ข้อเสนอแนะในการป้องกันรักษาอุทยาน ฯ คือ 1. ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ให้มากขึ้น 2. ปลูกฝังจิตสำนึกตั้งแต่เด็ก 3. มีกฎหมายที่ชัดเจน เจียบขาด ซึ่งสามารถบังคับได้อย่างเคร่งครัด
- เจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ ต้องการเพิ่มในด้านบริการและสื่อความหมาย เพราะบุคลากรด้านนี้ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีความรู้ความสามารถที่ตรงสายงาน และมีจำนวนน้อย จึงเกิดปัญหาด้านการสื่อสาร หรือสื่อความหมายอยู่บ่อยครั้ง
- อุทยาน ฯ มีการติดต่อประสานงานกับอบต. ที่ว่าการอำเภอ โครงการหลวง เกิดปัญหาคือไม่ได้รับการสนับสนุนด้านข้อมูลที่ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน ไม่ได้ให้ความสนใจด้านการส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริง
- ควรมีการแก้ไขบทลงโทษ ให้มีบทลงโทษที่ลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง เข้มงวด เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวที่จะไม่กระทำผิด

### 13. อุทยานแห่งชาติดอยหลวง

- ข้อเสนอแนะในการป้องกันรักษาอุทยาน ฯ เช่น 1. ติดป้ายสื่อความหมายให้มีจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อม 2. ใช้มาตรการทางกฎหมายและเจ้าหน้าที่ดูแล 3. การจัดแบ่งโซนบริการ และโซนห้ามนำอาหารเข้า ให้ชัดเจน
- ที่ผ่านมาได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาซึ่งเกิดจากการท่องเที่ยว เช่น 1. จัดเจ้าหน้าที่ดูแลและอำนวยความสะดวกในฤดูท่องเที่ยว 2. กวดขันห้ามนำอาหารขึ้นไปบนน้ำตกชั้นต่าง ๆ 3. มีอาสาสมัคร ตำรวจชุมชน ช่วยดูแลในเทศกาล 4. ประสานงานเจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยรักษาความปลอดภัย 4. สื่อประชาสัมพันธ์ทางวิทยุกระจายเสียง
- เห็นด้วยในการออกระเบียบควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวในบางแห่งที่เปราะบางและพื้นที่รองรับมีน้อย
- ต้องการงบประมาณเพิ่มในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่แห่งใหม่ เพราะปัจจุบันมีงบดูแลการท่องเที่ยวเพียงแห่งเดียวที่น้ำตกปูแกง ต้องอาศัยบ่อนุรักษ์ป่าไม้มาเสริม
- วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ รัฐบาลควรเพิ่มอุปกรณ์สื่อความหมายธรรมชาติ อุปกรณ์ด้านการรักษาความปลอดภัยและพยาบาล รถยนต์ลำเลียงผู้ป่วย อุปกรณ์เดินป่าสำหรับเจ้าหน้าที่ เช่น เป้ วิทยุสื่อสาร เครื่องยังชีพ ฯลฯ

### 14. อุทยานแห่งชาติเขาสก จังหวัดกาญจนบุรี

- เจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ เนื่องจากปัจจุบันมีการเปิดโซนบริการให้นักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นหลายจุด จึงขาดอัตรากำลัง
- ต้องการงบประมาณเพิ่มในด้านค่าสาธารณูปโภค และค่าจ้างคนงาน
- เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานควรเพิ่มอาวุธ และเครื่องมือสื่อสาร

### 15. อุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์

- ไม่เห็นด้วยในการรวมค่าเบี่ยงประกันอุบัติเหตุเข้าไปในค่าธรรมเนียมเข้าชมอุทยาน เนื่องจากเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้กับนักท่องเที่ยว ซึ่งปัจจุบันก็มีเสียงบ่นว่าแพงแล้ว
- ต้องการเจ้าหน้าที่เพิ่มในด้านงานป้องกัน เพราะอุทยาน ฯ มีพื้นที่มากดูแลไม่ทั่วถึง ด้านบริการ เพื่อให้เพียงพอกับจำนวนนักท่องเที่ยว ด้านวิชาการ เพื่อให้ข้อมูลกับนักท่องเที่ยวในรูปแบบของการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การสื่อความหมาย ดูนก ดูผีเสื้อ และอื่น ๆ
- ทางอุทยานมีการติดต่อประสานงานกับมูลนิธิวิสิษฐ์ นาคะเสถียร มีปัญหาบ้าง เพราะที่ตั้งของที่ทำกรอุทยาน ฯ เดินทางเข้าลำบาก

**ข้อเสนอแนะ** บทบัญญัติของกฎหมายควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนหรือมาตราที่ยังเป็นจุดอ่อนอยู่ อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการก็มีอำนาจในการปฏิบัติงาน แต่ในส่วนของลูกจ้าง ยังไม่สามารถทำอะไรได้มาก (เพราะในแต่ละอุทยาน ฯ มีข้าราชการเพียง 2-5 คน ลูกจ้างประจำ 10 - 20 คน ลูกจ้างชั่วคราว 100 - 200 คน) ส่วนการกำหนดโทษ ควรกำหนดโทษให้หนักกว่าเดิม

#### 16. อุทยานแห่งชาติตาพระยา จังหวัดบุรีรัมย์

- กลุ่มทัวร์ เป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ทำให้เกิดปัญหาด้านการท่องเที่ยวมากที่สุด เพราะผู้จัดการกลุ่มทัวร์บางกลุ่มยังคงหวังผลกำไรจากการพาคณะนักท่องเที่ยวมากกว่าที่จะคำนึงถึงระบบนิเวศ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายหลัง
- เจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอในการออกตรวจปราบปราม ส่วนด้านการท่องเที่ยว ยังขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง
- ต้องการงบประมาณเพิ่มด้านการท่องเที่ยว เพราะยังขาดสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวจำนวนมาก เช่นศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ห้องน้ำ ห้องสุขา ฯลฯ
- เห็นควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เนื่องจาก 1. กฎหมายบางข้อมีบทลงโทษที่น้อยเกินไป 2. กฎหมายล้าหลัง

#### 17. อุทยานแห่งชาตินาแกว จังหวัดเลย

- อุทยานแห่งชาตินาแกวยังไม่มีปัญหาที่เกิดจากการท่องเที่ยวมากนัก เนื่องจากนักท่องเที่ยวยังมีจำนวนน้อย ซึ่งอุทยานแห่งชาตินาแกวสามารถบริหารจัดการได้
- ปัจจุบันอุทยาน ฯ ยังไม่มีหน่วยพยาบาลที่จะสามารถปฐมพยาบาลเบื้องต้นให้แก่นักท่องเที่ยว หากจัดให้มีก็จะเป็นการดีมาก
- ต้องการงบประมาณเพิ่มในด้านค่าตอบแทนใช้สอย วัสดุ และค่าสาธารณูปโภค เนื่องจากเดิมมีงบประมาณน้อยไม่เพียงพอ ทำให้การพัฒนาเป็นไปด้วยความลำบาก
- วัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอ รัฐบาลควรเพิ่ม 1. วิทยุสื่อสาร เพื่อการติดต่อประสานงานภายในและภายนอกหน่วยงาน 2. ยานพาหนะ เพื่อการตรวจปราบปราม และเพื่อการบริหารภายในอุทยาน 3. สิ่งก่อสร้าง บ้านพักนักท่องเที่ยว ศูนย์บริการ เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว
- ควรปรับปรุงบทลงโทษ ให้มีบทลงโทษที่รุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะทางแพ่ง

#### 18. อุทยานแห่งชาติแม่วงก์

- ต้องการเจ้าหน้าที่เพิ่ม เช่น นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม และนักวิชาการด้านภูมิสถาปัตยกรรม
- เห็นด้วยกับการจัดทำสถานที่จอดรถสำหรับนักท่องเที่ยวไว้นอกอุทยาน ฯ เพราะเป็นการรบกวนสัตว์น้อยลง

## 19. อุทยานแห่งชาติเขียงดาว

- ที่ผ่านมามีได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาล้างแ้วดล้อมโดยทำการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบอุปสรรคคือ ขาดอุปกรณ์บางอย่างในการประชาสัมพันธ์ ราษฎรมีความหลากหลายทั้งด้านชนชาติ วัฒนธรรม ประเพณี การสื่อความหมายอาจจะไม่เข้าใจ
- อุทยานแห่งชาติเขียงดาวมีแผนจัดการทรัพยากรเบื้องต้นเท่านั้น ยังไม่มีแผนแม่บทในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ แผนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่การลาดตระเวนป่า ตรวจปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายป่าไม้
- มีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นกรณียึดของกลางของผู้กระทำผิด ปรากฏว่าผู้กระทำผิดมักหาทางออกโดยอ้างว่ารถของกลางที่ใช้กระทำผิด มีชื่อของผู้กระทำผิด และมักมีการวิ่งเต้น

## 20. อุทยานแห่งชาติรามคำแหง

- ต้องการงบประมาณเพิ่มในด้าน 1.ป้องกันรักษาป่า ทั้งกำลังคนและงบประมาณค่าเบี้ยเลี้ยง 2. ด้านประชาสัมพันธ์ เช่น ออกอบรมให้ความรู้แก่นักเรียนและประชาชนข้างเคียงอุทยาน ฯ 3. ด้านบำรุงตกแต่งสถานที่ท่องเที่ยว
- รัฐบาลควรเพิ่มวัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้ เช่น รถยนต์อายุไม่เกิน 10 ปี เพื่อไว้ตรวจปราบปรามรถตัดหญ้า เครื่องสะพายตัดหญ้า วิทยุสื่อสารชนิดดี ไม่เสียง่าย
- เห็นด้วยหากมีการวางมัดจำประชาชนใส่อาหาร เพราะหากไม่เอามาคืนจะได้เอาเงินมัดจำไปจ้างคนงานไปตามเก็บอีกที ทางอุทยาน ฯ ก็จะได้ลดภาระลง

## 21. อุทยานแห่งชาติภูกระดึง จังหวัดเลย

- นักท่องเที่ยวมีส่วนทำให้อุทยานเสื่อมโทรม เนื่องจาก 1. จำนวนนักท่องเที่ยวมาก 2. ระยะเวลาในการพักผ่อนนาน 3. พฤติกรรมนักท่องเที่ยวที่ไม่เคารพสถานที่
- นักท่องเที่ยวกลุ่มทัวร์สร้างปัญหาด้านการทำลายสิ่งแวดล้อมมากที่สุด เนื่องจากนักท่องเที่ยวกลุ่มทัวร์ที่มากับคณะทัวร์ เมื่อชำระเงินค่าบริการแล้ว จึงต้องการแต่ความสะดวกสบาย
- ไม่เห็นด้วยกับการจัดสถานที่จอดรถสำหรับนักท่องเที่ยวไว้นอกเขตอุทยาน ฯ เนื่องจากเพิ่มความยุ่งยาก และมีปัญหาอื่นๆ เช่น การจัดหาพื้นที่จอดรถ การลงทุนซื้อรถโดยสารเพิ่มการจัดอัตราค่าลงไปบริการเพิ่ม เป็นต้น
- เห็นด้วยกับการกำหนดสัดส่วนแบ่งรายได้เข้าสู่กองทุนหมู่บ้าน เพราะเมื่อชุมชนได้ส่วนแบ่งปันผลประโยชน์ ย่อมลดปัญหาข้อขัดแย้งด้านอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี

**ข้อเสนอแนะ** บทบัญญัติกฎหมายควรได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยและเหมาะสมกับเหตุการณ์ปัจจุบัน การบังคับใช้กฎหมายควรให้มีการบังคับใช้แก่ทุกคนโดยเสมอภาค และควรให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขเหตุการณ์อย่างทันที่ และควรกำหนดโทษให้รุนแรงกว่านี้ เพราะทรัพยากรธรรมชาติเมื่อเกิดการสูญเสีย ยากแก่การที่จะฟื้นตัวได้เหมือนเดิม

## 22. อุทยานแห่งชาติทับลาน

- นักท่องเที่ยวกลุ่มทัวร์และกลุ่มเพื่อนทำให้เกิดปัญหาด้านการทำลายสิ่งแวดล้อมมากที่สุด เพราะมาท่องเที่ยวเป็นกลุ่มใหญ่ มีการดื่มสุราและส่งเสียงดังรบกวนนักท่องเที่ยวอื่น อีกทั้งไม่ยอมรอฟังข้อบังคับของเจ้าหน้าที่
- ทางอุทยาน ฯ มีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราไม่สอดคล้องต่อข้อเท็จจริงและนโยบายของราชการในปัจจุบัน

## 23. อุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท

- ควรเพิ่มบทกำหนดโทษให้สูงขึ้น

## 24. อุทยานแห่งชาติแม่ละ จังหวัดลำปาง และตาก

- ข้อเสนอแนะในการป้องกันรักษาอุทยาน ฯ ไม่ให้เสื่อมโทรมจากการท่องเที่ยว คือ ควรปิดอุทยาน ฯ ในช่วงฤดูกาลที่มีนักท่องเที่ยวน้อย เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติฟื้นตัว
- ต้องการเจ้าหน้าที่เพิ่มเพื่อพิทักษ์อุทยานแห่งชาติ คุ่มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และบริหารจัดการด้านท่องเที่ยว
- ต้องการงบประมาณเพิ่มในด้านการคุ้มครองทรัพยากร และด้านสาธารณสุขโรคและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว
- อุทยาน ฯ มีแผนการจัดการคือ 1. รักษาพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่อย่างยั่งยืน 2. รักษาระบบนิเวศมิให้เปลี่ยนแปลงเสื่อมลง 3. ส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยว 4. สร้างงานและรายได้ในท้องถิ่น
- ไม่เห็นด้วยในการให้ชุมชนมีสิทธิกำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวในท้องถิ่นของตนเอง เพราะแนวคิดหลากหลายหาข้อยุติยาก นำไปสู่การปฏิบัติได้ช้า ไม่ทันเหตุการณ์ และบางกรณีขัดกับบทบัญญัติของกฎหมาย

**ข้อเสนอแนะ** ควรเพิ่มโทษการกระทำความผิดให้สูงขึ้นอีกเท่าตัว เพื่อให้เกิดความเกรงกลัว ปัจจุบันโทษที่กำหนดไว้มีความรู้สึกว่าเขาไป ส่วนโทษสถานเบาสุด ควรกำหนดให้เป็นการทำงานเพื่อบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม เช่น การเก็บขยะ 100 ชิ้นแทนค่าปรับ

## 25. อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะเกตรา

- นักท่องเที่ยวกลุ่มเพื่อนเป็นกลุ่มที่ทำให้เกิดปัญหาการทำลายมากที่สุด เพราะเป็นกลุ่มที่เดินทางมาเองโดยไม่มีใครควบคุม
- ข้อเสนอแนะป้องกันรักษาอุทยาน ฯ คือ 1. การจัดการที่ดี 2. วางระบบกฎเกณฑ์ในการเข้าไปในอุทยาน ฯ 3. การเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มมากขึ้น 4. มีช่วงหยุดพักเพื่อให้ธรรมชาติฟื้นตัว 5. การจำกัดนักท่องเที่ยว
- ต้องการวัสดุอุปกรณ์เพิ่ม คือ ยานพาหนะเรือ เครื่องโสตทัศนศึกษา เครื่องนอน
- ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมายคือ การเกิดช่องว่างของกฎหมาย เป็นการเอื้อประโยชน์ในการกระทำความผิด อำนาจหน้าที่บางอย่างไม่เปิดโอกาสในการปฏิบัติได้อย่างจริงจัง
- ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยการอนุญาตสให้ภาคเอกชนเข้าร่วม แต่อยู่ภายใต้กรอบและระเบียบ

## 26. อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด

- มีปัญหาขาดแคลนน้ำจืด
- ไม่เห็นด้วยกับการวางมัดจำภาษีในร้านอาหาร ควรให้รับประทานอาหารในร้านค้าเท่านั้น

## 27. อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ - ปุย

- เห็นว่ากฎหมายเก๋าล้าสมัยควรมีการปรับปรุง

## 28. อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะพยาม จังหวัดระนอง

- เห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมมาจากความไม่ชัดเจนของนโยบายของรัฐในการส่งเสริมให้หน่วยงานที่ขาดความเข้าใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้ามาปฏิบัติงาน เช่น อบต. เทศบาลบางแห่ง
- กลุ่มทัวร์มักทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม มักคะนอง ควบคุมค่อนข้างยาก

## 29. อุทยานแห่งชาติคลองวังเจ้า จังหวัดกำแพงเพชร และตาก

- นักท่องเที่ยวกลุ่มผสมระหว่างเพื่อนและครอบครัวสร้างปัญหาการท่องเที่ยว เนื่องจากอยู่ในวัยที่แตกต่างกัน บางครั้งการยอมรับกฎกติกา ข้อบังคับ ใช้ได้ไม่เสมอภาคกัน
- ที่ผ่านมากอุทยาน ฯ ได้ทำการประชาสัมพันธ์ราษฎรในทุกโอกาส และในกรณีพม่าอพยพเข้ามาในประเทศไทยและปัญหายาเสพติด ทางอุทยาน ฯ ได้พยายามแจ้งเบาะแสต่อเจ้าหน้าที่และปปส. โดยตรงและต่อเนื่อง เป็นผลให้สามารถระงับยับยั้งไปได้ระดับหนึ่ง

- เห็นด้วยในการให้ชุมชนเข้ามากำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวในท้องถิ่นตนเอง เพราะเป็นการลดปัญหาความขัดแย้ง และเป็นการดำเนินการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ
- ควรแก้ไขกฎหมายมาตรา 16 การเก็บของป่า น่าจะยกเว้น เพราะการเก็บของป่าบางอย่างเพื่อยังชีพทำให้ราษฎรสามารถใช้ประโยชน์จากอุทยาน ฯ ได้บ้าง โดยอุทยาน ฯ จะต้องแบ่งโซนไว้ให้โดยเฉพาะ และมีผู้ควบคุมอย่างเข้มแข็งและชัดเจน

### 30. อุทยานแห่งชาติศรีสัชนาลัย

- กลุ่มนักท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดปัญหาการท่องเที่ยวมากที่สุดคือ กลุ่มเพื่อน เพราะ มักจะเกิดความคึกคะนอง
- ที่ผ่านมามีอุทยาน ฯ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการท่องเที่ยว โดยให้ความรู้กฎระเบียบของอุทยาน ฯ ผ่านทางศูนย์บริการนักท่องเที่ยว มีการลงทะเบียนนักท่องเที่ยว มีป้ายเตือน - แนะนำ นอกจากนี้ ในช่วงเทศกาล เช่น วันสงกรานต์ซึ่งมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก จะรณรงค์ด้วยการให้นักท่องเที่ยวนำขยะกลับมาทิ้งในถังขยะแล้วจะได้ไปป่าเขาซึ่งรางวัลหรือการตรวจเช็คของซึ่งมีโอกาสเป็นขยะได้ ในกรณีที่เดินเข้าไปเที่ยวในจุดที่อยู่ห่างออกไป
- ต้องการเจ้าหน้าที่เพิ่มในด้านงานป้องกันและปราบปรามผู้เข้ามาลักลอบทำลายทรัพยากรด้านบริการ เพราะงานบริการจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีใจรักงานบริการจึงจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ต้องการงบประมาณเพิ่มในด้านค่าสาธารณูปโภค เพราะค่าไฟฟ้ามีราคาสูงขึ้นและมีความจำเป็นต้องใช้บริการนักท่องเที่ยว ค่าซ่อมแซมยานพาหนะ เพราะยานพาหนะมีสภาพชำรุดและเก่า ใช้งานได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพและเป็นอันตรายต่อเจ้าหน้าที่
- เห็นด้วยกับการที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รักและหวงแหน โดยการมีส่วนร่วมต้องเหมาะสมสอดคล้องกับกฎระเบียบและถูกต้องตามหลักวิชาการ
- ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพราะตัวบทกฎหมายบัญญัติไว้ครอบคลุมดีอยู่แล้ว แต่ปัญหาที่เกิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายมากกว่า ถึงออกกฎหมายมาดีอย่างไร แต่ถ้าขั้นตอนการบังคับใช้ไม่เต็มประสิทธิภาพ ก็คงจะเกิดปัญหาแบบเดิม ๆ

### 31. อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า - หมู่เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง

- กลุ่มนักท่องเที่ยวที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกกลุ่มคือ กลุ่มตามสถาบัน เช่น กลุ่มสถาบันศึกษา กลุ่มหน่วยงานราชการ แต่ก็ขึ้นอยู่กับผู้นำกลุ่มในแต่ละกลุ่มว่ามีพฤติกรรมรับผิดชอบต่อธรรมชาติมากน้อยเพียงใด กลุ่มเพื่อนบางกลุ่มอาจก่อปัญหาหากบางกลุ่มน้อย แต่นักเดินทางที่มาคนเดียว จะก่อปัญหาน้อยเพราะมักจะเป็นคนที่มีพื้นฐานเรื่องสิ่งแวดล้อม

- ข้อเสนอในการป้องกันรักษาอุทยานแห่งชาติไม่ให้เสื่อมโทรม คือ 1. หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีนโยบายและทิศทางการจัดการที่ชัดเจน 2. ต้องปฏิบัติตามนโยบายและทิศทางได้อย่างเป็นรูปธรรม 3. ส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวไปยังอุทยาน ฯ ที่ยังมีนักท่องเที่ยวน้อย 4. จำกัดสิ่งอำนวยความสะดวกในเรื่องที่พักในอุทยาน ฯ ที่มีนักท่องเที่ยวมาก ควรสนับสนุนเฉพาะสิ่งจำเป็น เช่น เต้นท์ ค่ายพัก ห้องสุขา โต๊ะปิกนิก
- ที่ผ่านมายุทยาน ฯ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาซึ่งเกิดจากการท่องเที่ยว ได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากการบุกรุกพื้นที่อุทยาน ฯ เพื่อประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว เช่น การบุกรุกเพื่อทำรีสอร์ท ร้านอาหาร วางเตียงผ้าใบ โต๊ะอาหารริมทะเล ที่ผ่านมาใช้วิธีการทางกฎหมายและนโยบายการจัดการของหน่วยงานในแต่ละสมัย ซึ่งนโยบายในแต่ละสมัยนี้ บางครั้งก็แตกต่างกัน ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ อีกแนวทางหนึ่งคือ เมื่อมาตรการทางกฎหมายใช้บังคับไม่ได้ผล ก็ใช้การแสวงหาความร่วมมือหรือมาตรการทางสังคม
- ต้องการเจ้าหน้าที่เพิ่มซึ่งเป็นนักวิทยาศาสตร์ นักวิชาการสิ่งแวดล้อม เพื่อศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรที่มีในอุทยาน ฯ ให้เป็นระบบ นักจิตวิทยา นักประชาสัมพันธ์ เพื่อวางแผนการทำงาน เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ให้แก่นักท่องเที่ยว วิศวกร สถาปนิก เพื่อจัดวางภูมิทัศน์ สิ่งก่อสร้างต่างๆ ให้สวยงามเหมาะสมกับพื้นที่
- ต้องการเพิ่มงบประมาณในด้าน 1. จ้างบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่ต้องการให้มาปฏิบัติงาน 2. จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น เช่น วิทยุสื่อสาร อุปกรณ์การให้ความรู้ ฝึกอบรมแก่นักท่องเที่ยวหรือกลุ่มเยาวชนในพื้นที่
- อุทยานแห่งชาติมีแผนการจัดการ คือ 1. แผนแม่บทการจัดการอุทยาน ฯ จัดทำโดยส่วนทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้(เดิม) ในแผนระบุว่าให้ใช้ได้ระหว่างปี พ.ศ. 2546 - 2550 แผนนี้ได้รับอนุมัติให้ใช้ได้โดยอธิบดีกรมป่าไม้(เดิม) 2. อุทยานแห่งชาติแห่งใดที่มีแผนแม่บทการจัดการแล้ว กรมต้นสังกัดจะให้ยึดถือแนวทางตามแผนดังกล่าวมาใช้ในการปฏิบัติงาน แต่ที่ผ่านมา บางส่วนก็สามารถนำมาใช้ได้ แต่บางส่วนก็ยังไม่ได้นำมาใช้
- พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติดีอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องแก้ไข แต่กฎหมายรองลงมา ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ทันสมัยและอำนวยความสะดวกต่อการนำมาใช้ให้มากกว่าในปัจจุบัน

### 32. อุทยานแห่งชาติผาแต้ม จังหวัดอุบลราชธานี

- กลุ่มครอบครัวเป็นกลุ่มที่ทำให้เกิดปัญหาด้านการทำลายสิ่งแวดล้อมมากที่สุด เพราะส่วนใหญ่จะมีกิจกรรมปิกนิก นำอาหาร เครื่องดื่มและอุปกรณ์ครัวเข้ามาและกลายเป็นขยะ
- ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมาย คือการยึดอุปกรณ์การกระทำผิด ให้ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งในทางปฏิบัติมีช่องว่างของกฎหมาย ให้คืนแก่ผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริง และอ้างว่าไม่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิด

### 33. อุทยานแห่งชาติน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น

- ข้อเสนอแนะในการป้องกันรักษาไม่ให้อุทยานเสื่อมโทรมคือ 1. สร้างจิตสำนึกให้คนในท้องถิ่นมีความรักและหวงแหนทรัพยากร 2. มีป้ายข้อห้ามที่ชัดเจนและเข้าใจง่าย 3. มีกฎหมายลงโทษผู้กระทำผิดในการลักลอบทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่รุนแรง 4. เพิ่มพื้นที่ป่าชุมชนให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรอย่างมีขีดจำกัด
- ที่ผ่านมาอุทยาน ฯ ได้ดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดจากการท่องเที่ยวโดยจัดตั้งด่านตรวจป้องกันลักลอบนำของป่าและทรัพยากรธรรมชาติออกไปจากอุทยาน ฯ และประชาสัมพันธ์ให้เยาวชนและประชาชนเข้าใจในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
- ควรแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

### 34. อุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว

- ที่ผ่านมาอุทยาน ฯ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการท่องเที่ยวโดยประชาสัมพันธ์ให้ทั่วหมู่บ้านรอบอุทยาน ฯ และหมั่นออกไปตรวจปราบปรามดำเนินคดีผู้กระทำผิด พ.ร.บ.อุทยาน ฯ
- ไม่เห็นด้วยหากมีการจัดทำสถานที่จอดรถไว้นอกเขตอุทยาน ฯ เพราะการบริการจะไม่เพียงพอ และเกิดความขัดแย้งขึ้น นักท่องเที่ยวมีทั้งไปกลับ และค้างคืน รถบริการไม่เพียงพอ
- มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมาย คือการจับกุม การลงโทษ การฟ้อง มีปัญหาบางครั้งขึ้นอยู่กับการปกครองท้องถิ่น ติดตามผลไม่สะดวก และบางครั้งมีอิทธิพล

**ข้อเสนอแนะ** ด้านบทบัญญัติควรนำผู้รู้และผู้มีหน้าที่รับผิดชอบมาร่วมสัมมนา ควรมีเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมายเป็นเจ้าหน้าที่ของอุทยาน ฯ เอง และด้านบทกำหนดโทษ ควรลงโทษให้เป็นธรรมและส่วนมากจะหย่อนในการแจ้งข้อกล่าวหาในครั้งแรกที่ส่ง สภอ. ทำสำนวนฟ้องศาล เจ้าหน้าที่บางแห่งก็มีความชำนาญ แต่บางแห่งไม่มีความชำนาญเลย

### 35. อุทยานแห่งชาติบางกลาง จังหวัดยะลา

- ข้อเสนอแนะในการป้องกันรักษาอุทยาน ฯ มิให้เกิดความเสื่อมโทรมจากการท่องเที่ยว คือ  
1. กำหนดเขตบริการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกิจกรรมนันทนาการ พร้อมทั้งกำหนดมาตรการดูแล ลงโทษผู้ฝ่าฝืน 2. ประชาสัมพันธ์เชิงรุกให้มากขึ้น โดยเฉพาะให้ความรู้ความเข้าใจโดยศูนย์บริการนักท่องเที่ยว
- ที่ผ่านมาได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการท่องเที่ยวคือ 1.กำหนดเขตปลอดขยะบริเวณชั้นน้ำตก ห้ามนำอาหาร เครื่องดื่มไปรับประทาน อุปสรรคคือเขตที่จัดให้สำหรับรับประทานอาหารไม่เพียงพอ 2. จัดทำโครงการขยะแลกไข่ อุปสรรคคือ งบประมาณซื้อไข่มีจำกัด ทำให้ได้ผลไม่ทั่วถึง 3. ประชาสัมพันธ์เชิญชวนนักท่องเที่ยวเข้าชมศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ก่อนเข้าสู่แหล่งธรรมชาติ อุปสรรคคือนักท่องเที่ยวที่อยู่ในพื้นที่มักไม่ให้ความร่วมมือ ทำตัวเหมือนชาลันถั่ว
- ไม่เห็นด้วยหากมีการจัดทำที่จอดรถไว้นอกอุทยาน ฯ เพราะเป็นการเพิ่มภาระให้กับอุทยานมากเกินไป ถ้าจะทำการดึงภาคเอกชนเข้าร่วมด้วย ในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงศักยภาพพื้นที่แต่ละแห่งด้วยว่าเหมาะในการจัดการแบบไหน ไม่ใช่ทำเป็นบรรทัดฐานเหมือนกันหมด
- บทกำหนดโทษควรให้มีอัตราสูงขึ้นตามความหนักเบาของความผิด เพราะเท่าที่เป็นอยู่เป็นมาตรการที่ใช้สำหรับมูลค่าเงินเมื่อ 40 ปีที่แล้ว (พ.ศ.2504)

### 36. อุทยานแห่งชาติภูแลนคา

- ข้อเสนอแนะในการป้องกันรักษาไม่ให้อุทยาน ฯ เกิดความเสื่อมโทรม คือ ให้ความรู้ในสื่อต่าง ๆ เพื่อความเข้าใจ และประชาสัมพันธ์ด้านการเข้าไปท่องเที่ยว

### 37. อุทยานแห่งชาติแม่เมย จังหวัดตาก

- ต้องการงบประมาณเพิ่มเนื่องจากลูกจ้างชั่วคราวของอุทยาน ฯ ทุกแห่งเงินเดือนน้อยมากเมื่อเทียบกับภาระหน้าที่รับผิดชอบ และไม่มีสวัสดิการอะไรเลยจากรัฐ และต้องการเพิ่มค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเงินเดือนของลูกจ้างชั่วคราว
- การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานรัฐบาล องค์กรเอกชนในท้องถิ่นไม่มีปัญหา เพราะหน่วยงานต่าง ๆ มาขอใช้บริการของอุทยาน ฯ ตลอด เช่น ประชุม สัมมนา ที่พัก
- ควรแต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราวของอุทยาน ฯ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอุทยาน ฯ  
ข้อเสนอแนะ ควรเพิ่มจำนวนค่าปรับตามบทลงโทษจาก 500 บาท เป็นไม่เกิน 2,000 บาท และลูกจ้างชั่วคราวไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ควรเพิ่มอำนาจ

### 38. อุทยานแห่งชาติลำน้ำกระบุรี

- งบประมาณด้านค่าใช้สอยวัสดุ หากจะพัฒนาจริงๆ ๑ ควรจัดสรรงบประมาณให้มากกว่านี้ ใช้จ่ายกันต้องมาเลือกกว่าปีนี้จะทำอะไร หากพัฒนาทุกด้านงบประมาณไม่พอ ทุกอย่างก็ค้างไว้ครึ่ง ๑ กลาง ๑
- ไม่เห็นด้วยหากมีการจัดสถานที่จอดรถสำหรับนักท่องเที่ยวไว้นอกเขตอุทยาน ฯ เนื่องจากการจัดรถไว้บริการจะต้องจัดให้เพียงพอ และนักท่องเที่ยวอาจอยากไปเที่ยวชมบางจุดก่อน - หลังไม่พร้อมกัน นักท่องเที่ยวบางคนมาเที่ยวต้องการมาพักผ่อนไม่ต้องการถูกกำหนดเวลา นอกจากนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ควรจัดเป็นกิจกรรมที่จักรยานดีกว่า
- มีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากราษฎรขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ควรจะมีหน้าที่เข้ามาช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจด้วย
- ควรปรับปรุงกฎหมายให้ทันกับเหตุการณ์ปัจจุบัน ส่วนการบุกรุกทำลายนั้น ควรกำหนดโทษให้รุนแรงมากขึ้น

### 39. อุทยานแห่งชาติเขาสิบห้าชั้น

- เนื่องจากเป็นอุทยาน ฯ ใหม่ที่ยังไม่ได้ประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติ ทำให้ไม่มีวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว เป็นไปด้วยความล่าช้า เป็นต้นว่า วิทยุสื่อสาร อาวุธปืน อาคารสถานที่ปฏิบัติงาน ฯลฯ

### 40. อุทยานแห่งชาติภูเวียง จังหวัดขอนแก่น

- มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากเครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ บางอย่างไม่สามารถยึดเป็นของหลวงได้ เนื่องจากไปขัดกับประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายแพ่ง

### 41. อุทยานแห่งชาติตาดีดหมอก

- ที่ผ่านอุทยาน ฯ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการท่องเที่ยว โดยแจกถุงดำให้นักท่องเที่ยวแต่ละคนในการเก็บขยะของกลุ่ม

#### 42. อุทยานแห่งชาติดอยเวียงผา

- ต้องการข้าราชการที่เข้ามาทำหน้าที่ในฝ่ายต่าง ๆ ให้ครบถ้วน และลูกจ้างประจำตำแหน่งพิทักษ์ป่า เพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ในด้านดูแลคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและ การให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว
- ควรเพิ่มวัสดุอุปกรณ์ในการดูแลคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ยานพาหนะ เครื่องมือสื่อสาร ซึ่งต้องสัมพันธ์กับอัตรากำลังคนที่ปฏิบัติงาน

#### 43. อุทยานแห่งชาติศรีลานนา

- ควรมีการสำรวจทรัพยากรการท่องเที่ยว ด้านกายภาพ ชีวภาพ จำนวนนักท่องเที่ยว พฤติกรรมการท่องเที่ยว แล้วนำมาวิเคราะห์วางแผนการจัดการท่องเที่ยวให้เหมาะสมกับศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่ง
- บทกำหนดโทษ ในบรรดาความผิดที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง ควรปรับปรุงแก้ไขให้มีการลงโทษมากกว่าเดิม

#### 44. อุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อน จังหวัดลำปาง

- ทางกรมอุทยาน ฯ กำลังหามาตรการขึ้นค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนบ้านพักในราคาที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อนักท่องเที่ยวจนเกินไป และประสานงานกับ ททท. ในพื้นที่ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องช่วยประชาสัมพันธ์ ส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวตลอดทั้งปี ไม่ใช่ช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง
- ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้ตัดถนนจากอุทยาน ฯ แจ้ซ้อน จังหวัดลำปาง ผ่านอุทยาน ฯ ดอยล้าน ไปยังหมู่บ้านแม่กำปอง กิ่งอำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ ระยะทางประมาณ 60 กม. ซึ่งเดิมจากเชียงใหม่ถึงอุทยานแจ้ซ้อนต้องใช้ระยะทางประมาณ 160 กม. อุทยาน ฯ จึงจำเป็นต้องสร้างหน่วยพิทักษ์อุทยาน ฯ เพื่อตรวจสอบอีกหนึ่งแห่งในบริเวณดอยล้าน จึงจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่เพิ่มเพื่อปฏิบัติงานในจุดดังกล่าว
- เนื่องจากอุทยานแห่งชาติ มีทั้งด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว และงานด้านจับกุมปราบปราม ในการปฏิบัติงานด้านจับกุมและปราบปรามนั้น จำเป็นต้องใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แต่ในปัจจุบันนี้ อุทยานแห่งชาติไม่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 การทำงานค่อนข้างลำบาก

#### 45. อุทยานแห่งชาติศรีพังงา

- ไม่เห็นด้วยในการรวมค่าเบี้ยประกันอุบัติเหตุเข้าไปในค่าธรรมเนียมเข้าชมอุทยาน ฯ เพราะความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวในอุทยาน ฯ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงในการเข้าไปท่องเที่ยว แต่ขึ้นอยู่กับวินัยในการท่องเที่ยว

#### 46. อุทยานแห่งชาติภูผาเหล็ก

- ในแต่ละปี อุทยาน ฯ จะทำตารางไว้ว่า ในแต่ละเดือนจะมีกิจกรรมใดบ้าง เช่น กิจกรรมเดินป่า กิจกรรมส่องสัตว์ หรือกิจกรรมเข้าค่าย และมีแผนสำรองไว้ในกรณีที่บางกิจกรรมจะทำได้ไม่ได้ เช่น ถ้าฝนตก ก็จะไม่เดินป่า แต่จะใช้วิธีทัศนหรือสื่ออื่นแทน
- อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ยังมีอำนาจในการจับกุมน้อยเกินไป บางกรณีอำนาจหน้าที่บางอย่างจะต้องให้เจ้าพนักงานปกครองมาดำเนินการแทน

#### 47. อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ จังหวัดเชียงใหม่

- มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ ตัดขาดนโยบายรัฐบาลแต่ละยุคที่แตกต่างกันออกไป เช่น การออกมติคณะรัฐมนตรี ทำให้เกิดการบุกรุกป่าเพิ่มมากขึ้นในทางพฤตินัย

ข้อเสนอแนะ ปัญหาแนวเขตป่าทุกชนิดไม่ชัดเจน ควรเพิ่มอำนาจด้านการลงโทษเบื้องต้นมากขึ้น เช่น การห้าม ระวัง สั่งการได้ทันทีในพื้นที่ เพิ่มโทษให้เหมาะสมกับปัจจุบัน

#### 48. อุทยานแห่งชาติถ้ำปลา - น้ำตกผาเสื่อ จังหวัดแม่ฮ่องสอน

- ทางอุทยาน ฯ ต้องการกำลังเจ้าหน้าที่ในการป้องกันรักษาป่าและบริการนักท่องเที่ยว เนื่องจากปัจจุบันอุทยานแห่งชาติมีหน่วยพิทักษ์ ฯ เพิ่มขึ้นจำนวน 2 หน่วย และอุทยาน ฯ ยังมีแผนงานต้องทำการสำรวจแนวเขต ฯ เพื่อจัดตั้งเป็นอุทยาน ฯ
- ต้องการให้รัฐบาลจัดให้มีเตาเผาขยะที่มีประสิทธิภาพ ไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อทำลายขยะที่มีปริมาณมากขึ้นทุกวัน
- เมื่อมีนักท่องเที่ยวมาเที่ยวชมหลายคน ทางอุทยาน ฯ ก็สามารถปฐมุนิเทศให้ได้ แต่ในกรณีนักท่องเที่ยวที่มาคนเดียว ทางอุทยาน ฯ ไม่สามารถปฐมุนิเทศให้ได้ แต่ใช้เป็นระบบสื่อความหมาย โดยใช้ป้ายสื่อความหมาย

#### 49. อุทยานแห่งชาติทองผาภูมิ

- ควรมีการจ่ายสินบนนำจับให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ทำการจับกุม
- ควรแก้ไขบทลงโทษให้สูงขึ้น เช่น กรณีนำซากสัตว์ป่า และการเปรียบเทียบปรับควรสูงขึ้นด้วย

#### 50. อุทยานแห่งชาติธารโบกขรณี จังหวัดกระบี่

- นักท่องเที่ยวทุกกลุ่มมีโอกาสทำลายสิ่งแวดล้อมพอ ๆ กัน ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับจิตสำนึกหรือคุณภาพของนักท่องเที่ยว
- ปัญหาเรื่องความสกปรก ขยะ น้ำเสีย ทางอุทยาน ฯ ได้ทำการประชาสัมพันธ์ปลูกจิตสำนึกให้มีส่วนรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม มีการแจกถุงบรรจุขยะให้นักท่องเที่ยวเก็บขยะนำกลับไปทิ้งที่ฝั่ง และการแนะนำแหล่งท่องเที่ยวที่อยู่ใกล้เคียง หรือเกาะที่อยู่ใกล้เคียง

#### 51. อุทยานแห่งชาติดอยจาง

- ควรมีการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตชุมชนที่จำเป็นและไม่ผิดศีลห้า ซึ่งในทางปฏิบัติไม่อาจใช้กฎหมายได้อย่างเคร่งครัด ต้องผ่อนปรนอยู่เสมอ
- ควรให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการอนุญาตและดำเนินการได้ตามความเหมาะสม และเกิดความคล่องตัวเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่และการบริการท่องเที่ยว
- เพิ่มบทกำหนดโทษการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติอย่างร้ายแรงให้สูงขึ้น

#### 52. อุทยานแห่งชาติน้ำตกทรายทอง จังหวัดปัตตานี

- ทางอุทยาน ฯ จัดเจ้าหน้าที่ออกตรวจเดือนละ 7-10 ครั้ง การส่งเสียงดังจะมีเจ้าหน้าที่ตักเตือน มีป้ายสื่อความหมาย ข้อห้าม อุปสรรคคือ จำนวนของนักท่องเที่ยวมีจำนวนมาก แต่เจ้าหน้าที่มีน้อย
- ต้องการงบประมาณเพิ่มในด้านการพัฒนา เพราะอุทยาน ฯ ต้องปรับปรุงพัฒนาอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการซ่อมแซม ต่อเติม แก้ไข ทั้งอาคารสถานที่ ป้ายสื่อความหมาย เส้นทางเดินเท้า
- ทางอุทยาน ฯ มีแผนการจัดการ โดยเขียนแผนเสนอของบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมดำเนินการตามแผนงานที่กรมอุทยาน ฯ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชกำหนด พร้อมเสนอแผนและขอของบประมาณเพิ่มเติมในส่วนที่จำเป็น

- จากกรณีศึกษาคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า เอกสาร ส.ค.1 มิใช่ป่าตามกฎหมายป่าไม้ (ทุกฉบับ) ทำให้มีการตัดไม้ทำลายป่าในที่ดินที่ราษฎรทำเอกสาร ส.ค.1 มาอ้าง ซึ่งเอกสารดังกล่าวยุ่งยากต่อการตรวจสอบว่าเท็จจริงหรือไม่อย่างไร และเป็นการยั่วยุให้มีการบุกรุกแผ้วถาง ทำลายป่าได้มากยิ่งขึ้น
- ควรให้อำนาจหน้าที่การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติเป็นของส่วนกลาง มิใช่ของภูมิภาคหรือท้องถิ่น เพราะส่วนกลางย่อมคำนึงถึงภาพรวม หากภูมิภาคหรือท้องถิ่นตัดสินใจเองได้ อาจจะคำนึงถึงหลักรัฐศาสตร์ เอาใจประชาชนและนักการเมืองท้องถิ่นเป็นหลัก ภูมิภาคและท้องถิ่น อาจมีส่วนร่วมในการวางนโยบายหลักกว้าง ๆ เท่านั้น

### 53. อุทยานแห่งชาติน้ำตกแม่สุรินทร์

- ต้องการเจ้าหน้าที่เพิ่มในด้านงานสำรวจ วิจัย เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพในอุทยาน ฯ เพราะมีบางแห่งยังมีข้อมูลไม่ครบถ้วน บางส่วนที่มีอยู่เสี่ยงต่อการเสียหาย จะต้องมีการอนุรักษ์หรือขยายเพิ่มเติม
- ในหน่วยงานรัฐบาลด้วยกันจะไม่มีปัญหา แต่กับราษฎรในพื้นที่บางคนโดยเฉพาะ NGO หรือองค์กรบางองค์กรที่ได้รับเงินสนับสนุนให้ทำกิจกรรมในพื้นที่ มักจะสร้างเครือข่ายของตนเอง โดยอาศัยวิธีปลุกราษฎรที่ยังมีข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรค่อนข้างน้อยให้ต่อต้านอุทยาน ฯ

### 54. อุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาตี จังหวัดนราธิวาส

- ต้องการเจ้าหน้าที่เพิ่มในด้านการปราบปรามและการบริการ แยกเป็นที่ชัดเจน ปัจจุบันต้องรับภาระทั้งสองด้านจากเจ้าหน้าที่กลุ่มเดียว ทำให้ทำงานไม่เต็มที่ และเกิดปัญหาต่อการทำงาน
- เห็นด้วยหากมีการจัดทำสถานที่จอดรถไว้นอกอุทยาน ฯ เพราะช่วยกระจายความแออัด การรับส่งควรเป็นเฉพาะพื้นที่ใกล้เคียง และแจ้งความจำนงเพื่อเข้ามาจัดกิจกรรม
- ไม่ควรแก้ไขและปรับปรุงกฎหมาย เนื่องจากบทบัญญัติเป็นสิ่งที่ต้องยึดถือปฏิบัติ เพียงแต่การเลือกใช้อย่างเหมาะสม และยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเป็นสิ่งที่ยากกว่า
- ควรให้อำนาจในการตัดสินใจแก่เจ้าหน้าที่อย่างทันท่วงที เด็ดขาด โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการจนทำให้ผู้กระทำผิดหลุดพ้นข้อกล่าวหา

**55. อุทยานแห่งชาติดอยขุนตาล**

- ไม่เห็นด้วยในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเนื่องจากในปัจจุบันนี้ สส. ส่วนใหญ่ยังไม่มีอุดมการณ์ หากมีการแก้ไขบางมาตราก็จะมี สส. NGO ฯลฯ ขอแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายมาตรา ซึ่งอาจจะทำให้พระราชบัญญัติอุทยาน ฯ ที่แก้ไขใหม่เปลี่ยนไปจากเดิม จนอาจเกิดความเสียหายแก่สภาพอุทยาน ฯ และความหลากหลายทางชีวภาพ

**56. อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง**

- ตามปกติพ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และกฎหมายอื่นให้อำนาจเจ้าหน้าที่เพียงการเปรียบเทียบปรับบางมาตรา เห็นสมควรให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจและหน้าที่ มีบทกำหนดโทษมากกว่านี้ จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

**57. อุทยานแห่งชาติดอยภูคา**

- มีปัญหาในการที่อุทยาน ฯ จะเอาพื้นที่ทำกินคืนมาเป็นของอุทยาน ฯ ซึ่งเป็นการยากที่จะให้คนเก่าแก่เข้าใจ

**58. อุทยานแห่งชาติภูซาง จังหวัดพะเยา - เชียงราย**

- ด้านการบังคับใช้กฎหมายยังไม่สามารถบังคับใช้ได้เต็มที่ เพราะประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจ ประชาชนยังยากจนต้องเข้าไปเก็บของป่าในอุทยาน ฯ เพื่อนำมาบริโภค หรือนำเอาไปขายเป็นอาชีพ

**59. อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน**

- มีปัญหาในเรื่องของกลางที่ใช้ในการกระทำความผิด มักจะไม่ใช้กรรมสิทธิ์ของผู้กระทำความผิด ทำให้มีปัญหาในการริบของกลาง

**60. อุทยานแห่งชาติน้ำตกชาติตระการ จังหวัดพิษณุโลก**

- อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการใช้กฎหมาย ปัจจุบันสามารถแจ้งความดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดได้เฉพาะ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ และ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า นอกจากนี้ ฐานความผิดที่พบในอุทยาน ฯ มักเป็นความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ด้วย
- ควรให้อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานในการร้องทุกข์กล่าวโทษ แจ้งความดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอื่น

#### 61. อุทยานแห่งชาติออบขาน

- กรณีการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในบางพื้นที่รอบแนวเขตอุทยาน ฯ ประชาชนยังไม่เข้าใจระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่อุทยาน ฯ การประสานความร่วมมือยังไม่ดีเท่าที่ควร ต้องมีการประชุมประสานความร่วมมือ ความเข้าใจ เพื่อจะได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน
- บางครั้งเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจเพียงพอในการใช้กฎหมาย ทำให้มีช่องโหว่ในการกระทำความผิด หรือมีการอ้างเหตุผลในการหลีกเลี่ยง

#### 62. อุทยานแห่งชาติน้ำตกสี่ขีด

- ควรมีการประเมิน พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ 2504 ทุก ๆ 5 ปี เพื่อให้เกิดความทันสมัย

#### 63. อุทยานแห่งชาติแม่ปิง

- ให้มีการบังคับใช้ด้านการทำรูปคดี ให้สามารถส่งสถานีตำรวจได้ โดยไม่ได้ยึดเขตการปกครอง เช่น บางอุทยาน ฯ ที่ครอบคลุมพื้นที่หลายอำเภอ มักจะมีปัญหาด้านการส่งผู้ต้องหา เพื่อความสะดวกควรให้เจ้าหน้าที่สามารถเลือกสถานที่ส่งได้สะดวกที่สุด

#### 64. อุทยานแห่งชาติลำคลองงู (เตรียมการ)

- ควรอพยพราษฎรที่ใช้พื้นที่ทำการเกษตรออกจากอุทยานฯให้หมด โดยหาพื้นที่รองรับซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับการยอมรับจากผู้ถูกอพยพ
- ควรมีมาตรการทางปกครองกับผู้กระทำความผิด พ.ร.บ.อุทยาน ฯ เช่น ห้ามเข้าท่องเที่ยวในอุทยาน ฯ ก็ปี

#### 65. อุทยานแห่งชาติภูพาน

- มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น 1. เกี่ยวกับ พ.ร.บ. เลื่อยโซยนต์ การอนุญาตให้ประชาชนมีไว้ในครอบครอง ทำให้ป่าไม้ถูกลัก ตัด โค่นง่ายและมากขึ้น 2. การสอบสวนและสืบสวนผู้ต้องหาคดีป่าไม้ น่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ
- กฎหมายที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงคือ ควรกำหนดให้หน่อไม้และไม้ไผ่ เป็นของหวงห้าม
- ปัจจุบันมีปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายคือ ไม่สามารถบังคับใช้กับผู้ถือสิทธิ์ชนได้ เช่น พระสงฆ์ และการตรวจ ยึด จับกุม คดีที่เกี่ยวกับพระสงฆ์ มักจะมีกลุ่มข้าราชการให้ความช่วยเหลือ

## 66. อุทยานแห่งชาติห้าตกโยง

- มีปัญหาในการติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ จึงควรมีการสร้างองค์ความรู้ให้ อบต. และฝ่ายปกครองได้เรียนรู้และเข้าใจการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพิ่มขึ้น และให้มีการติดตามผลด้วยในขณะเดียวกัน
- ไม่เห็นด้วยหากรัฐจะกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิอันชอบธรรมในการกำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวในท้องถิ่นของตนเอง เพราะปัจจุบันชุมชนยังไม่มียังองค์ความรู้ที่เพียงพอ และมักคำนึงถึงผลประโยชน์ด้านเดียว
- ไม่เห็นด้วยหากรัฐออกกฎหมายให้มีการกำหนดสัดส่วนการแบ่งปันรายได้ที่จะได้จากการท่องเที่ยวในชุมชน โดยกำหนดให้ส่วนหนึ่งของรายได้ต้องจัดนำส่งเข้าสู่กองทุนหมู่บ้าน เพราะปัจจุบันการท่องเที่ยวในชุมชนในพื้นที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ ชุมชนใช้ทรัพยากรอย่างเข้มข้นและทำลาย เช่น การบุกรุกทำสวนผลไม้และสวนยางพารา โดยไม่คำนึงถึงความสูญเสียด้านทรัพยากรการท่องเที่ยว

**รายชื่ออุทยานแห่งชาติในความรับผิดชอบของสำนักอุทยานแห่งชาติ  
กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช**

ลำดับที่	ชื่ออุทยานแห่งชาติ	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)	วัน เดือน ปี ที่ประกาศจัดตั้ง
1.	เขาใหญ่	นครนายก สระบุรี นครราชสีมา ปราจีนบุรี	1,355,396.96	18 ก.ย. 2505
2.	ภูกระดึง	เลย	217,576.25	23 พ.ย. 2505
3.	ทุ่งแสลงหลวง	พิษณุโลก เพชรบูรณ์	789,000	29 ม.ค. 206
4.	เขาสามร้อยยอด	ประจวบคีรีขันธ์	61,300	28 มิ.ย. 2509
5.	น้ำหนาว	เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ	603,750	4 พ.ค. 2515
6.	ดอยอินทนนท์	เชียงใหม่	301,500	2 ต.ค. 2515
7.	ภูพาน	สกลนคร กาฬสินธุ์	415,439	13 พ.ย. 2515
8.	ตะรุเตา	สตูล	931,250	19 เม.ย. 2517
9.	เขาหลวง	นครศรีธรรมราช	356,250	18 ธ.ค. 2517
10.	ดอยขุนตาล	ลำพูน ลำปาง	159,556.25	5 มี.ค. 2518
11.	น้ำตกพลิว	จันทบุรี	84,062.5	2 พ.ค. 2518
12.	เอราวัณ	กาญจนบุรี	343,750	19 มิ.ย. 2518
13.	เขาชะเมา-เขาวง	ระยอง จันทบุรี	52,300	30 ธ.ค. 2518
14.	เขาคิชฌกูฏ	จันทบุรี	36,687	4 พ.ค. 2520
15.	ลานสาง	ตาก	65,000	14 พ.ค. 2522
16.	ภูเรือ	เลย	75,525	26 ก.ค. 2522
17.	เฉลิมรัตนโกสินทร์	กาญจนบุรี	36,875	12 ก.พ. 2523
18.	รามคำแหง	สุโขทัย	213,125	27 ต.ค. 2523

19.	ไทรโยค	กาญจนบุรี	312,500	27 ต.ค. 2523
20.	ทะเลบัน	สตูล	122,500	27 ต.ค. 2523
21.	หมู่เกาะอ่างทอง	สุราษฎร์ธานี	63,750	12 พ.ย. 2523
22.	เขาสก	สุราษฎร์ธานี	403,450	22 ธ.ค. 2523
23.	ตาดโตน	ชัยภูมิ	135,737.5	31 ธ.ค. 2523
24.	ดอยสุเทพ-ปุย	เชียงใหม่	163,162.5	14 เม.ย. 2524
25.	อ่าวพังงา	พังงา	250,000	29 เม.ย. 2524
26.	ศรีสัชนาลัย	สุโขทัย	135,250	8 พ.ค. 2524
27.	พระพุทธฉาย	สระบุรี	27,856.25	2 มิ.ย. 2524
28.	แก่งกระจาน	เพชรบุรี	1,821,875	12 มิ.ย. 2524
		ประจวบคีรีขันธ์		
29.	หมู่เกาะสุรินทร์	พังงา	84,375	9 ก.ค. 2524
30.	เขาพนมเบญจา	กระบี่	31,325	9 ก.ค. 2524
31.	สิรินาท	ภูเก็ต	56,250	13 ก.ค. 2524
32.	แม่ปิง	เชียงใหม่ ลำพูน	627,346	13 ก.ค. 2524
		ตาก		
33.	แก่งตะนะ	อุบลราชธานี	50,000	13 ก.ค. 2524
34.	เขาแหลมหญ้า	ระยอง	81,875	1 ต.ค. 2524
	หมู่เกาะเสม็ด			
35.	เวียงโกศัย	แพร่ ลำปาง	256,250	9 ต.ค. 2524
36.	หาดเจ้าไหม	ตรัง	144,292.35	14 ต.ค. 2524
37.	น้ำตกแม่สุรินทร์	แม่ฮ่องสอน	247,875	29 ต.ค. 2524
38.	เขื่อนศรีนครินทร์	กาญจนบุรี	957,500	23 ธ.ค. 2524
39.	ทับลาน	นครราชสีมา	1,397,375	23 ธ.ค. 2524
		ปราจีนบุรี		
40.	ตากลินมหาพรต	ตาก	93,125	23 ธ.ค. 2524
41.	ปางสีดา	สระแก้ว	527,500	22 ก.พ. 2525
42.	เขาปู่-เขาย่า	ตรัง พัทลุง	433,750	27 พ.ค. 2525
		นครศรีธรรมราช		
43.	หมู่เกาะสิมิลัน	พังงา	80,000	1 ก.ย. 2525
44.	คลองลาน	กำแพงเพชร	187,500	25 ธ.ค. 2525

45.	หมู่เกาะช้าง	ตราด	406,250	31 ธ.ค. 2525
46.	แหลมสน	ระนอง พังงา	196,875	19 ส.ค. 2526
47.	หาดนพรัตน์ธารา หมู่เกาะพีพี	กระบี่	243,725	6 ต.ค. 2526
48.	ภูหินร่องกล้า	พิษณุโลก เลย	191,875	26 ก.ค. 2527
49.	หมู่เกาะเกษตรรา	ตรัง สตูล	308,987	31 ธ.ค. 2527
50.	ภูเก้า-ภูพานคำ	อุดรธานี ขอนแก่น	201,250	20 ก.ย. 2528
51.	แม่ยม	แพร่ ลำปาง	284,218.75	1 มี.ค. 2529
52.	เขาลำปี-หาดท้ายเหมือง	พังงา	45,000	14 เม.ย. 2529
53.	ภูจอง-นายอย	อุบลราชธานี	428,750	1 มิ.ย. 2530
54.	แม่वंกั	กำแพงเพชร นครสวรรค์	558,750	14 ก.ย. 2530
55.	น้ำตกชาติตระการ	พิษณุโลก	339,375	2 พ.ย. 2530
56.	ศรีพังงา	พังงา	153,800	16 เม.ย. 2531
57.	ภูผายล	สกลนคร มุกดาหาร นครพนม	517,850	28 ก.ค. 2531
58.	แจ้ห่ม	ลำปาง	370,000	28 ก.ค. 2531
59.	มุกดาหาร	มุกดาหาร	30,312.5	28 ธ.ค. 2531
60.	ศรีลานนา	เชียงใหม่	875,750	1 ส.ค. 2532
61.	ดอยหลวง	เชียงใหม่ พะเยา	731,250	16 เม.ย. 2533
62.	หมู่เกาะลันตา	กระบี่	83,750	15 ส.ค. 2533
63.	คลองวังเจ้า	กำแพงเพชร ตาก	466,875	29 ส.ค. 2533
64.	น้ำตกโยง	นครศรีธรรมราช	128,125	22 ก.ค. 2534
65.	เขาน้ำค้าง	สงขลา	132,500	22 ก.ค. 2534
66.	เขาหลัก-ลำรู่	พังงา	78,125	30 ส.ค. 2534
67.	เขาแหลม	กาญจนบุรี	935,625	8 พ.ย. 2534
68.	ดอยหลวง	เชียงใหม่	345,625	4 ธ.ค. 2534
69.	แก่งกรุง	สุราษฎร์ธานี	338,125	4 ธ.ค. 2534
70.	น้ำตกห้วยยาง	ประจวบคีรีขันธ์	100,625	8 ธ.ค. 2534

71.	ภูเวียง	ขอนแก่น	203,125	8 ธ.ค. 2534
72.	ภูผาม่าน	เลย ขอนแก่น	218,750	8 ธ.ค. 2534
73.	ได้รัมย์	สุราษฎร์ธานี	265,625	31 ธ.ค. 2534
74.	ผาแต้ม	อุบลราชธานี	212,500	31 ธ.ค. 2534
75.	ภูสระดอกบัว	อุบลราชธานี มุกดาหาร	144,375	30 ธ.ค. 2535
76.	หาดวนกร	ยโสธร	23,750	30 ธ.ค. 2535
77.	ไทรทอง	ประจวบคีรีขันธ์	199,375	30 ธ.ค. 2535
78.	สาละวิน	ชัยภูมิ	450,950	9 พ.ย. 2537
79.	นาแห้ว	เลย	73,750	23 พ.ย. 2537
80.	ห้วยน้ำดัง	เชียงใหม่	782,575	14 ส.ค. 2538
81.	ขุนแจ	แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่	168,750	14 ส.ค. 2538
82.	ตาพระยา	สระแก้ว บุรีรัมย์	371,250	22 พ.ย. 2538
83.	เขาพระวิหาร	อุบลราชธานี ศรีสะเกษ	81,250	20 มี.ค. 2541
84.	ลำน้ำน่าน	แพร่ อุตรดิตถ์	624,468	30 ก.ย. 2541
85.	พุดเตย	สุพรรณบุรี	198,422	30 ก.ย. 2541
86.	ธารโขกขรณี	กระบี่	65,000	30 ก.ย. 2541
87.	ตาดหมอก	เพชรบูรณ์	181,250	30 ก.ย. 2541
88.	บางกลาง	ยะลา	163,125	24 ก.พ. 2542
89.	หมู่เกาะชุมพร	ชุมพร	198,125	24 ก.พ. 2542
90.	กุยบุรี	ประจวบคีรีขันธ์	605,625	25 มี.ค. 2542
91.	ลำน้ำกระบุรี	ระนอง	100,000	19 เม.ย. 2542
92.	แม่เมย	ตาก	115,800	20 พ.ค. 2542
93.	น้ำตกหงาว	ระนอง ชุมพร	417,500	2 มิ.ย. 2542
94.	ดอยภูคา	น่าน	1,065,000	17 มิ.ย. 2542
95.	บูโด-สุไหงปาดี	นราธิวาส ปัตตานี ยะลา	213,125	17 มิ.ย. 2542

96.	น้ำตาลสีขีด	นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี	90,625	17 มิ.ย. 2542
97.	แม่ฝาง	เชียงใหม่	327,500	4 ก.ย. 2543
98.	ภูซาง	เชียงราย พะเยา	178,049.62	2 พ.ย 2543
99.	เชียงดาว	เชียงใหม่	721,825	2 พ.ย 2543
100.	แม่ระ	ลำปาง ตาก	366,875	15 พ.ย 2543
101.	น้ำพอง	ขอนแก่น ชัยภูมิ	123,125	15 พ.ย 2543
102.	คลองพนม	สุราษฎร์ธานี	256,500	15 พ.ย 2543

### รายชื่อวนอุทยาน

ลำดับที่	ชื่อวนอุทยาน	ที่ตั้ง	เนื้อที่ (ไร่)	ดำเนินการ	สังกัด	ผู้ดูแล
	<b>วนอุทยานที่สังกัดสวนอุทยานแห่งชาติ 17 แห่ง</b>					
1	วนอุทยานนาขุ่น-น้ำโสม	ต. นาขุ่น อ. น้ำโสม จ. อุตรดิตถ์	13,112.00	26 ธ.ค. 18	สวนอุทยานแห่งชาติ	
2	วนอุทยานน้ำตกธารงาม	ต. หนองแสง อ. หนองแสง จ. อุตรดิตถ์	78,125.00	19 ธ.ค. 27	สวนอุทยานแห่งชาติ	อช. ภูเก้า-ภูพานคำ
3	วนอุทยานดอยเวียงแก้ว	ต. แม่ตื่น อ. ลี้ จ. ลำพูน	26,250.00	01 ต.ค. 32	สวนอุทยานแห่งชาติ	อช. แม่ปิ้ง
4	วนอุทยานเขาพนมทอง	ต. พันสา อ. วังทอง จ. พิษณุโลก	12,500.00	10 ก.พ. 36	สวนอุทยานแห่งชาติ	อช. แก่งเจ็ดแคว
5	วนอุทยานแพะเมืองผี	ต. น้ำขุ่น อ. แม่แตง จ. เชียงใหม่	167.00	08 มี.ค. 24	สวนอุทยานแห่งชาติ	อช. แม่ยม
6	วนอุทยานน้ำตกบึงตองและน้ำพุเจ็ดสี	ต. แม่หอพระ อ. แม่แตง จ. เพชรบูรณ์	9,375.00	10 ก.ย. 37	สวนอุทยานแห่งชาติ	อช. ศรีลานนา
7	วนอุทยานน้ำตกธารทิพย์	ต. บุ่งน้ำเต้า อ. หล่มสัก จ. เพชรบูรณ์	8,750.00	01 พ.ค. 38	สวนอุทยานแห่งชาติ	อช. ภูสระดอกบัว
8	วนอุทยานดงบังอี่	ต. นากอก อ. นิคมคำสร้อย จ. มุกดาหาร	1,300.00	05 เม.ย. 38	สวนอุทยานแห่งชาติ	อช. ผาแต้ม
9	วนอุทยานน้ำตกผาหลวง	ต. นาเลา อ. ศรีเมืองใหม่ จ. อุบลราชธานี	11,375.00	04 ก.ย. 38	สวนอุทยานแห่งชาติ	
10	วนอุทยานภูพระบาทบัวบก	อ. บ้านฝ้อ จ. อุตรดิตถ์	7,137.00	20 ก.พ. 39	สวนอุทยานแห่งชาติ	
11	วนอุทยานภูผาแดง	อ. สุวรรณคูหา จ. หนองบัวลำภู	11,170.00	03 พ.ย. 39	สวนอุทยานแห่งชาติ	
12	วนอุทยานภูผาล้อม	อ. เมือง อ. นาด้วง จ. เลย	8,500.00	15 มี.ค. 39	สวนอุทยานแห่งชาติ	อช. สาละวิน
13	วนอุทยานแก้วโกมล	ต. แม่ลาน้อย อ. แม่ลาน้อย จ. แม่ฮ่องสอน	51.26	16 ก.ค. 39	สวนอุทยานแห่งชาติ	อช. พุเตย

14	วนอุทยานถ้ำเขาวง	ต. บ้านไร่ อ. บ้านไร่ จ. อุทัยธานี	8,125.00	09 ธ.ค. 44	ส่วนอุทยานแห่งชาติ	อช. ภูผาเหล็ก
15	วนอุทยานวังสามหมอ	อ. วังสามหมอ จ. อุตรดิตถ์	1,800.00	19 ม.ค. 27	ส่วนอุทยานแห่งชาติ	อช. ภูซาง อยู่ระหว่าง
16	วนอุทยานภูชี้ฟ้า	ต. ปอ อ. เวียงแก่น จ. เชียงราย	2,500.00	06 ก.พ. 41	ส่วนอุทยานแห่งชาติ	โอนงานจากสำนักงาน ป่าไม้เขตเชียงราย อช. คลองตรอน
17	วนอุทยานต้นสักใหญ่	ต. น้ำปาด อ. น้ำปาด จ.อุตรดิตถ์	22,000.00	01 ต.ค. 12	ส่วนอุทยานแห่งชาติ	
<b>วนอุทยานที่สังกัดสำนักงานป่าไม้เขต 34 แห่ง</b>						
18	วนอุทยานโกสัมพี	ต.หัวขวง อ. โกสัมพีสัย จ. มหาสารคาม	125.00	11 ต.ค. 19	สำนักงานป่าไม้เขตขอนแก่น	
19	วนอุทยานชีหลง	ต. ท่าขอนยาง อ.กันทรวิชัย จ. มหาสารคาม	119.00	24 เม.ย. 25	สำนักงานป่าไม้เขตขอนแก่น	
20	วนอุทยานน้ำตกบ่าหลวง	อ. กระนวน จ. ขอนแก่น	1,200.00	01 ต.ค. 26	สำนักงานป่าไม้เขตขอนแก่น	
21	วนอุทยานม่อนพระยาแช่	ต. พิชัย อ. เมือง จ.ลำปาง	18,579.00	21 ต.ค. 12	สำนักงานป่าไม้เขตลำปาง	
22	วนอุทยานโป่งพระบาท	ต. บ้านคู อ. เมือง จ. เชียงราย	3,375.00	21 ม.ค. 23	สำนักงานป่าไม้เขตเชียงราย	
23	วนอุทยานน้ำตกขุนกรณ์	ต. แม่กรณ์ อ. เมือง จ. เชียงราย	1,000.00	21 ม.ค. 25	สำนักงานป่าไม้เขตเชียงราย	
24	วนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน	ต. โป่งผา อ. แม่สาย จ. เชียงราย	5,000.00	01 ต.ค. 29	สำนักงานป่าไม้เขตเชียงราย	
25	วนอุทยานน้ำตกแม่โท	ต. เวียงป่าเป้า จ. เชียงราย	4,000.00	09 พ.ย. 40	สำนักงานป่าไม้เขตเชียงราย	
26	วนอุทยานสันผาพญาไพร	ต. เทอดไทย อ. แม่ฟ้าหลวง จ. เชียงราย	3,000.00	20 พ.ย. 40	สำนักงานป่าไม้เขตเชียงราย	
27	วนอุทยานน้ำตกหัวแม่คำ	ต. เทอดไทย อ. แม่ฟ้าหลวง จ. เชียงราย	3,500.00	20 พ.ย. 41	สำนักงานป่าไม้เขตเชียงราย	
28	วนอุทยานน้ำตกห้วยแก้ว-บ่อน้ำร้อนห้วยหมากเหลี่ยม	ต. ดอยสูง อ. เมือง จ. เชียงราย	4,7000.00	31 ธ.ค. 40	สำนักงานป่าไม้เขตเชียงราย	

29	วนอุทยานนครไชยบุรี	ต. ท่าเสา อ. โพนทะเล จ. พิจิตร	1,080.00	25 ก.ค. 32	สำนักงานป่าไม้เขตพิษณุโลก
30	วนอุทยานน้ำตกเจ็ดสาวน้อย	อ. มวกเหล็ก จ. สระบุรี อ. ปากช่อง จ. นครราชสีมา	540.00	21 พ.ค. 23	สำนักงานป่าไม้เขตสระบุรี
31	วนอุทยานเขากระโดง	ต. เสม็ด อ. เมือง จ. บุรีรัมย์	1,450.00	01 ต.ค. 26	สำนักงานป่าไม้เขตนครราชสีมา
32	วนอุทยานพุ่มม่วง	ต. จรเข้สามพัน อ. อุ้มทอง จ. สุพรรณบุรี	1,725.00	26 ธ.ค. 27	สำนักงานป่าไม้เขตบ้านโป่ง
33	วนอุทยานพระแท่นดงรัง	ต. พระแท่น อ. ท่ามะกา จ. กาญจนบุรี	1,344.00	28 ต.ค. 25	สำนักงานป่าไม้เขตบ้านโป่ง
34	วนอุทยานเขาแหลมสิงห์	ต. บางกระไชย อ. แหลมสิงห์ จ. จันทบุรี	9,500.00	26 ต.ค. 26	สำนักงานป่าไม้เขตศรีราชา
35	วนอุทยานปราณบุรี	อ. ปราณบุรี จ. ประจวบคีรีขันธ์	1,984.00	30 ก.ย. 25	สำนักงานป่าไม้เขตเพชรบุรี
36	วนอุทยานปากกลางอ่าว	ต. กำเนิดนพคุณ อ. บางสะพาน จ. ประจวบฯ	1,200.00	01 ต.ค. 17	สำนักงานป่าไม้เขตเพชรบุรี
37	วนอุทยานชะอำ	ต. ชะอำ อ. ชะอำ จ. เพชรบุรี	416.00	04 มี.ค. 35	สำนักงานป่าไม้เขตเพชรบุรี
38	วนอุทยานเขาตมอ่งล่า	ต. อ่าวน้อย อ. เมือง จ. ประจวบคีรีขันธ์	862.00	11 ก.ย. 40	สำนักงานป่าไม้เขตเพชรบุรี
39	วนอุทยานน้ำตกกะเปาะ	ต. สลวย อ. ท่าแซะ จ. ชุมพร	283.00	28 ส.ค. 01	สำนักงานป่าไม้เขตสุราษฎร์ธานี
40	วนอุทยานสระนางมโนราห์	ต. ปริง อ. เมือง จ. พังงา	180.00	15 ก.ย. 23	สำนักงานป่าไม้เขตนครศรีธรรมราช
41	วนอุทยานน้ำตกgramัญ	ต. กระโสม อ. ตะกั่วทุ่ง จ. พังงา	125.00	24 ต.ค. 26	สำนักงานป่าไม้เขตนครศรีธรรมราช
42	วนอุทยานภูพระ	ต. ท่าคันโท อ. ท่าคันโท จ. กาฬสินธุ์	64,9000.00	01 ต.ค. 26	สำนักงานป่าไม้เขตขอนแก่น
43	วนอุทยานควนเขาวัง	ต. หนองกรด อ. เมือง จ. สงขลา	2,037.50	12 ก.ย. 38	สำนักงานป่าไม้เขตสงขลา

44	วนอุทยานเขาหลวง	ต. วังม้า อ. ลาดยาว จ. นครสวรรค์	59,375.00	22 ก.พ. 39	สำนักงานป่าไม้เขต นครสวรรค์
45	วนอุทยานถ้ำเพชร-ถ้ำทอง	ต. ตาคลี อ. ตาคลี ต. หนองพิบูล อ. ตากฟ้า อ. บรรพตพิสัย จ. นครสวรรค์	3,000.00	10ม.ค. 40	สำนักงานป่าไม้เขต นครสวรรค์
46	วนอุทยานธาราสวรรค์	ต. ควนกาหลง อ. ควนกาหลง จ. สตูล	11,077.25	23 ก.ค. 39	สำนักงานป่าไม้เขต สงขลา
47	วนอุทยานภูสิงห์-ภูผาผึ้ง	อ. เมือง และ อ. ปทุมราชวงศา จ. อำนาจเจริญ	10,000.00	26 ส.ค. 39	สำนักงานป่าไม้เขต อุบลราชธานี
48	วนอุทยานเขานางพันธุรัต	ต. ชะอำ อ. ชะอำ จ. เพชรบุรี	1,562.00	25 ก.พ. 42	สำนักงานป่าไม้เขต อุบลราชธานี
49	วนอุทยานพญาพิภักดิ์	อ. ชุนตาล จ. เชียงราย	3,750.00	04 ก.พ. 42	สำนักงานป่าไม้เขตเชียงราย
50	วนอุทยานท้าวโกษา	อ. ปากน้ำปรมาณ จ. ประจวบคีรีขันธ์	500.00	28 ก.ค. 43	สำนักงานป่าไม้เขตเพชรบุรี
51	วนอุทยานเขาแม่รำพึง	ต. กำเนิดนพคุณ อ. บางสะพาน จ. ประจวบคีรีขันธ์	4,483.00	16 ม.ค. 45	สำนักงานป่าไม้เขตเพชรบุรี
<b>วนอุทยานที่สังกัดสำนักงานป่าไม้จังหวัด 17 แห่ง</b>					
52	วนอุทยานถ้ำแสงธรรมพรหมมา วาส	ต. เชียงกรม อ. ปากชม จ. เลย	5,000.00	28 เม.ย. 31	สำนักงานป่าไม้จังหวัดเลย
53	วนอุทยานถ้ำเขาน้อย	ต. แก้มอ้น อ. จอมบึง จ. ราชบุรี	3,000.00	12 ธ.ค. 34	สำนักงานป่าไม้จังหวัดราชบุรี
54	วนอุทยานถ้ำลม-ถ้ำวัง	ต. ชุนไกร อ. ศรีสำโรง จ. สุโขทัย	8,000.00	23 ม.ค. 26	สำนักงานป่าไม้จังหวัด สุโขทัย

55	วนอุทยานหริภังค์	ต. นำหมาน อ. เมือง จ. เลย	8,250.00	17 ก.ย. 33	สำนักงานป่าไม้จังหวัดเลย
56	วนอุทยานน้ำตกห้วยเลา	ต. แก่งศรีภูมิ อ. ภูหลวง จ. เลย	2,125.00	01 ก.ย. 40	สำนักงานป่าไม้จังหวัดเลย
57	วนอุทยานภูบ่อปิด	ต. เมือง อ. เมือง จ. เลย	4,375.00	10 เม.ย. 39	สำนักงานป่าไม้จังหวัดเลย
58	วนอุทยานถ้ำผาตูบ	ต. ผาสิ่ง อ. เมือง จ. น่าน	528.00	01 ต.ค. 21	สำนักงานป่าไม้จังหวัดน่าน
59	วนอุทยานพนมสวาย	ต. นาบัว อ. เมือง จ. สุรินทร์	2,475.00	22 มิ.ย. 27	สำนักงานป่าไม้จังหวัด สุรินทร์
60	วนอุทยานภูแฝก	ต. ภูแล่นช้าง กิ่งอำเภอนาคู จ. กาฬสินธุ์	4,062.50	27 ม.ค. 40	สำนักงานป่าไม้จังหวัด กาฬสินธุ์
61	วนอุทยานป่าสนหนองคู	ต. ทับทัน อ. เมือง จ. สุรินทร์	6,250.00	29 ต.ค. 24	สำนักงานป่าไม้จังหวัด สุรินทร์
62	วนอุทยานภูผาหัว	ต. กุดหว้า อ. กุฉินารายณ์ จ. กาฬสินธุ์	4,000.00	20 ก.พ. 39	สำนักงานป่าไม้จังหวัด กาฬสินธุ์
63	วนอุทยานผาหินตั้ง	ต. ผาบ่อง อ. เมือง จ. แม่ฮ่องสอน	3,500.00	13 ม.ค. 40	สำนักงานป่าไม้จังหวัด แม่ฮ่องสอน
64	วนอุทยานน้ำตกแม่สวรรค์น้อย	ต. แม่เหาะ อ. แม่สะเรียง จ. แม่ฮ่องสอน	2,812.00	23 มี.ค. 41	สำนักงานป่าไม้จังหวัด แม่ฮ่องสอน
65	วนอุทยานน้ำตกพ่าน	ต. ปะเหลียน อ. ปะเหลียน จ. ตรัง	9,219.00	29 ก.ย. 40	สำนักงานป่าไม้จังหวัดตรัง
66	วนอุทยานเขาเจ้าบ่อทอง	ต. หนองใหญ่ อ. บ่อทอง จ. ชลบุรี	19,473.00	02 มี.ค. 40	สำนักงานป่าไม้จังหวัดชลบุรี
67	วนอุทยานทุ่งบัวตอง	อ. ชุมนวม จ. แม่ฮ่องสอน	4,437.00	21 ก.ค. 42	สำนักงานป่าไม้จังหวัด แม่ฮ่องสอน
68	วนอุทยานเมืองเก่าชัยบุรี	ต. ชัยบุรี อ. เมือง จ. พัทลุง	1,875.00	21 ส.ค. 44	สำนักงานป่าไม้จังหวัดพัทลุง

สรุป	วนอุทยานที่สังกัดสวนอุทยานแห่งชาติ	17	แห่ง	เนื้อที่	239,187.26	ไร่
	วนอุทยานที่สังกัดสำนักงานป่าไม้เขต	34	แห่ง	เนื้อที่	225,971.75	ไร่
	วนอุทยานที่สังกัดสำนักงานป่าไม้จังหวัด	17	แห่ง	เนื้อที่	89,381.50	ไร่
	วนอุทยาน 68 แห่ง			เนื้อที่ทั้งหมด	554,540.51	ไร่